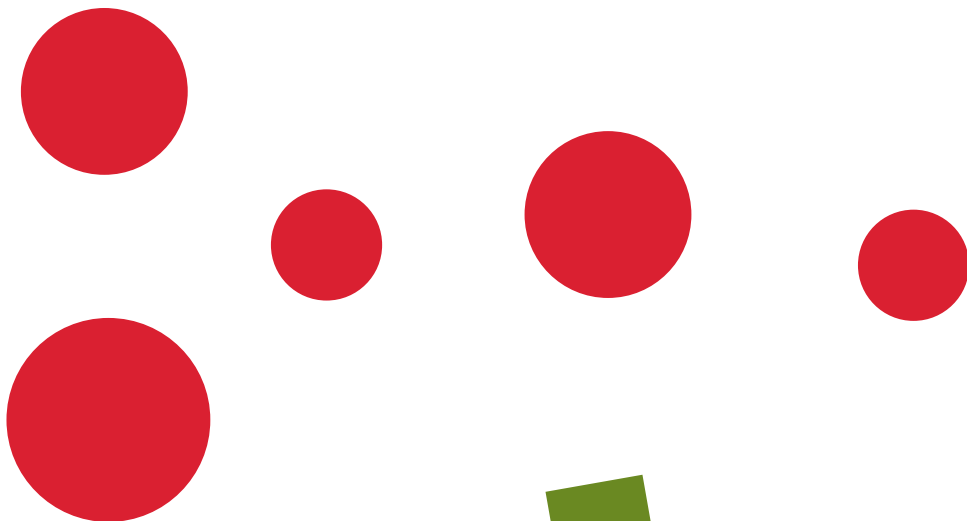


VELFÆRD KRÆVER ARBEJDE



VELFÆRD KRÆVER ARBEJDE

ARBEJDSMARKEDSKOMMISSIONENS
FORSLAG TIL, HVORDAN DE OFFENTLIGE
FINANSER KAN STYRKES GENNEM
EN ØGET ARBEJDSINDSATS

” HVIS VI VIL HAVE, AT ALT SKAL FORBLIVE,
SOM DET ER, SÅ MÅ VI ÆNDRE ALT ”

GUISEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA: LEOPARDEN

Velfærd kræver arbejde
August 2009

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
Telefon 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz-grafisk.dk
Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:

Arbejdsmarkedskommissionen
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC
Tryk: Schultz Grafisk
Oplag: 1.000
Pris: 175 kr. inkl. moms

Publikationen kan hentes på nedenstående hjemmeside:

www.amkom.dk



Trykt af Schultz Grafisk, som har licens til brug af svanemærket,
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

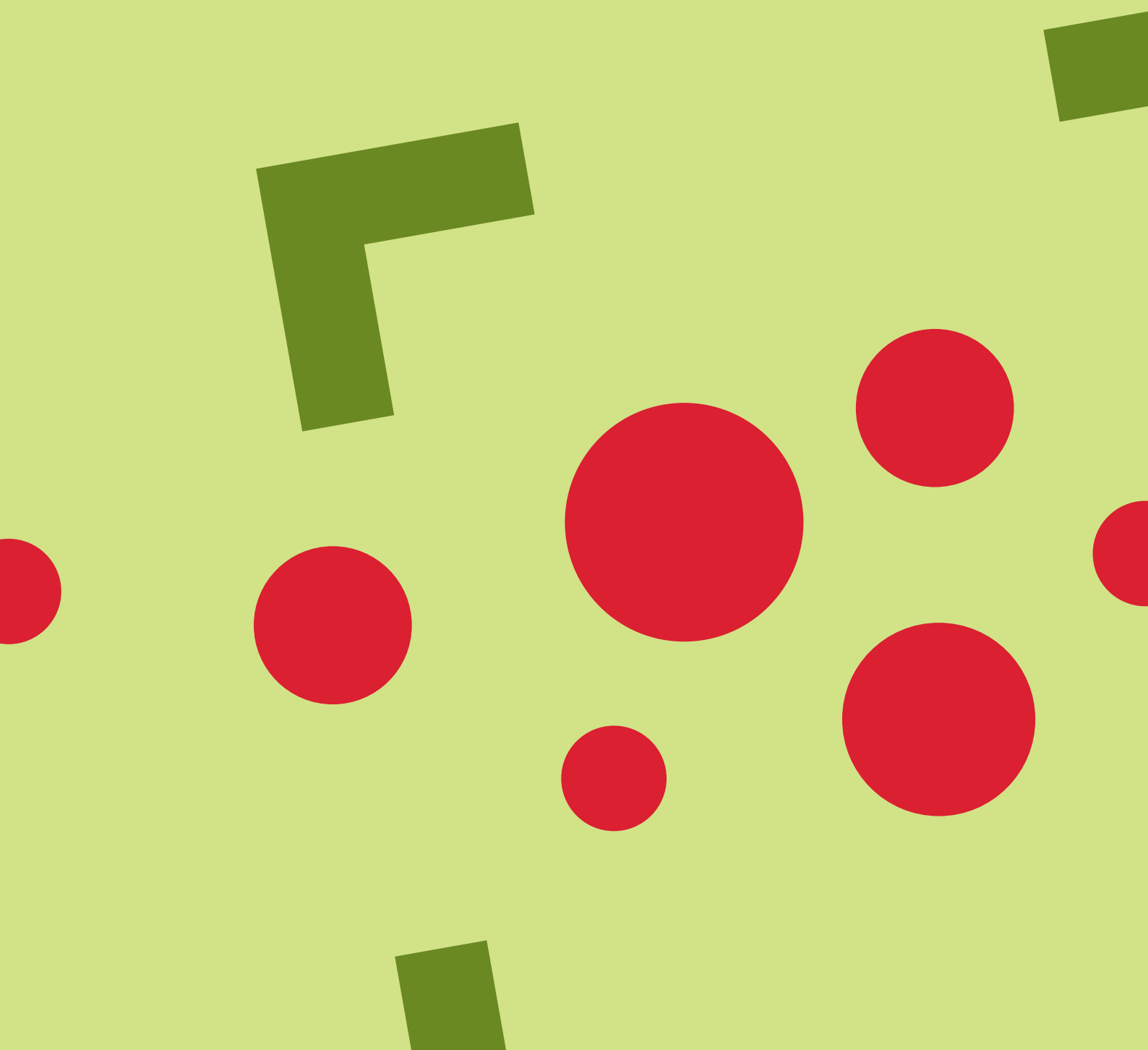
Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Indledning og sammenfatning	7
1.1 Kommissionens overvejelser om opgaven	7
1.2 Kommissionens forslag	13
1.3 Resume af centrale temaer i Kommissionens rapport.....	18
Appendiks 1.1 Kommissorium for Arbejdsmarkedskommissionen	37
Appendiks 1.2 Arbejdsmarkedskommissionens medlemmer og aktiviteter.....	41
Kapitel 2 Øget arbejdstid er en stor udfordring	45
2.1 Indledning	45
2.2 Statistisk belysning af arbejdstiden.....	47
2.3 Offentlig regulering	51
2.4 Aftaler og overenskomster	51
2.5 Holdninger til arbejdstid (Arbejdskraftundersøgelse).....	56
Appendiks 2.1 Arbejdskraftundersøgelsen	65
Appendiks 2.2 Skattereform og arbejdstid.....	77
Kapitel 3 Et tidssvarende dagpengesystem	81
3.1 Indledning	81
3.2 Udvikling i ledigheden og dens sammensætning	83
3.3 Mere tidssvarende dagpengeregler	89
3.4 Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet	94
3.5 Større tilslutning til arbejdsløshedsforsikringen	100
3.6 Særlige dagpengeregler for unge og dimittender	111
Kapitel 4 En tidligere og mere jobnær beskæftigelsesindsats.....	119
4.1 Indledning	119
4.2 Status for den aktive beskæftigelsesindsats	121
4.3 En tidligere aktiv beskæftigelsesindsats.....	125
4.4 En mere jobnær aktiv beskæftigelsesindsats.....	131
Kapitel 5 Udviklingsforløb skal forebygge førtidspension	143
5.1 Indledning	143
5.2 Potentiale for at forebygge førtidspension.....	145
5.3 Udviklingsforløb skal forebygge førtidspension	152
5.4 En konsistent beskæftigelsesindsats	159
5.5 Førtidspensionister skal have lov at arbejde	162
Kapitel 6 En målrettet fleksjobordning	167
6.1 Indledning	167
6.2 Langt flere i fleksjob end ventet.....	168
6.3 Ledighed blandt fleksjobvisiterede	171
6.4 Fleksjobansatte og ledighedsydelsesmodtagere.....	172

6.5	Brugen af fleksjobordningen og sammenhæng med andre ordninger	177
6.6	En målrettet og dynamisk fleksjobordning	180
Kapitel 7 Arbejds miljø og risiko for afgang fra arbejdsmarkedet.....		187
7.1	Indledning	187
7.2	Sammenhæng mellem arbejdsmiljø og førtidspensionering mv.....	188
7.3	Den forebyggende indsats.	192
Kapitel 8 Mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen.....		201
8.1	Indledning	201
8.2	Organisering og styring af beskæftigelsesindsatsen.....	203
8.3	Ny model for finansiering af kommunernes udgifter til overførselsindkomster.....	207
8.4	Virkninger af Kommissionens forslag om en ny refusionsmodel	211
8.5	Bedre muligheder for at prioritere beskæftigelsesindsatsen.....	215
8.6	Andre forslag til styring af beskæftigelsesindsatsen	217
Appendiks 8.1 Ændringer i refusionsprocenter siden 1992.....		221
Appendiks 8.2 Overførselsmodtagere fordelt på samlet varighed i offentlig forsørgelse...		223
Kapitel 9 Tidligere færdiggørelse af uddannelse		227
9.1	Indledning	227
9.2	Tidsforbrug i uddannelsessystemet.	229
9.3	Effekter af tidligere studieafslutning.....	231
9.4	Initiativer for at få unge hurtigere gennem uddannelsessystemet	233
9.5	Målsætninger for uddannelsessystemet	237
Kapitel 10 Udenlandsk arbejdskraft.....		241
10.1	Indledning	241
10.2	Tilgang af udenlandsk arbejdskraft.....	242
10.3	Udenlandsk arbejdskraft og finanspolitisk holdbarhed.....	246
10.4	Arbejdskraft fra lande uden for Norden og EU	248
10.5	Fastholdelse af kvalificeret arbejdskraft.....	253
Kapitel 11 Efterløn.....		259
11.1	Indledning	259
11.2	Brugen af efterlønsordningen.....	261
11.3	Efterløn og mangelområder	265
11.4	Ingen skattefinansiering af frivillig tilbagetrækning	266
11.5	Justeringer af efterlønsordningen.....	267
Bilag		275
Bilag 1 Eksterne analyser		275

KAPITEL 1

INDLEDNING OG SAMMENFATNING



Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

1.1 Kommissionens overvejelser om opgaven

Arbejdsmarkedskommissionen fremlægger med denne rapport sine samlede forslag til, hvordan de offentlige finanser kan styrkes gennem en øget arbejdsindsats.

Baggrunden for Kommissionens arbejde er, at de offentlige udgifter i regeringens 2015-plan ikke er fuldt finansieret. Der mangler 14 mia. kr. om året eller 0,8 pct. af BNP. I kommissoriet er det endvidere angivet, at det er regeringens vision at løfte beskæftigelsen *mere* end det, der kræves for at forbedre den offentlige økonomi med 14 mia. kr. – blandt andet med henblik på at øge handlemulighederne i den økonomiske politik.

Kommissionens forslag er ikke udformet som en samlet pakke, men som et katalog, der omfatter syv overordnede temaområder. Der er særligt tre områder, der kan levere væsentlige bidrag til at styrke de offentlige finanser gennem øget beskæftigelse:

- Ændringer i efterløn, så raske ældre trækker sig senere tilbage
- Ændringer i dagpengesystem mv., så ledige kommer hurtigere i arbejde
- Tidligere færdiggørelse af uddannelse, så unges beskæftigelse øges

Derudover kan der på andre tre områder opnås nogle mindre bidrag:

- Øget beskæftigelse for personer med nedsat arbejdsevne
- Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft
- Ny styring af kommunernes beskæftigelsesindsats, så de får stærkere økonomiske incitamentter til at få offentligt forsørgede i arbejde.

Kommissionen har beskæftiget sig med yderligere et temaområde:

- Højere arbejdstid for beskæftigede

hvor der i princippet er et potentiale for at styrke de offentlige finanser. Kommissionen kan dog ikke – inden for sit virkefelt – pege på konkrete forslag til lovændringer, der mærkbart kan øge den gennemsnitlige arbejdstid.

Der er således ikke ubegrænsede valgmuligheder i sammensætningen af en pakke, der kan løse den stillede opgave. Kommissionen må på baggrund af sine analyser konkludere, at det næppe er realistisk at løse opgaven uden at inddrage de områder, der kan levere de største bidrag til at styrke de offentlige finanser, herunder ændringer i efterlønnen. Jo flere områder, der bringes i spil, jo mindre vidtgående er dog kravene til reformer på de enkelte områder.

Siden Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat i december 2007 er der sket navnlig to ændringer, som umiddelbart påvirker baggrunden for Kommissionens arbejde.

For det første vurderes skattereformen fra foråret 2009 at øge den gennemsnitlige arbejdstid for beskæftigede og derigennem forbedre de offentlige finanser med ca. 5 mia. kr. årligt på sigt. Dette reducerer umiddelbart kravet til yderligere forbedringer af de offentlige finanser.

For det andet er der som bekendt sket et væsentligt skift i konjunktursituationen. Dette skift har flyttet det aktuelle politiske fokus fra problemer med arbejdskraftmangel til problemer med stigende ledighed, men vil derudover sandsynligvis øge behovet for reformer, der styrker beskæftigelsen på lang sigt.

Det aktuelle økonomiske tilbageslag vil således øge det samlede langsigtede finansieringsbehov, dels på grund af store budgetunderskud i de nærmeste år, dels fordi tilbageslaget formentlig vil indebære en stigning i den strukturelle ledighed, jf. afsnittet om den ændrede konjunktursituation nedenfor. Eksempelvis vil en stigning i den strukturelle ledighed med ½ pct. indebære et yderligere finansieringsbehov på ca. 4½ mia. kr.

De politiske præmisser

Præmissen i kommissoriet er, at en forøgelse af danskernes samlede arbejdsindsats er nødvendig for fortsat at kunne finansiere velfærdssamfundet, uden at det fremover bliver nødvendigt enten at hæve skatterne eller at reducere de offentlige udgifter.

Kommissionen kan ikke tage stilling til, hvad der i bund og grund er en politisk prioritering mellem forskellige valgmuligheder i den økonomiske politik. Når der er politisk ønske om at øge de offentlige udgifter, kan det enten finansieres ved at sætte skatterne op eller ved at gennemføre reformer, der forbedrer den offentlige økonomi gennem en højere beskæftigelse. Det er dog nødvendigt at vælge mellem de to muligheder, idet der ikke findes andre relevante alternativer.

En forøgelse af beskæftigelsen er den løsning, der – udover at styrke de offentlige finanser – bedst tilgodeser hensynet til at styrke vækst og samlet velstand i samfundet. I modsætning hertil vil højere skat som hovedregel indebære en lavere samlet velstand og lavere vækst. Også på andre måder virker de to redskaber forskelligt. Arbejdsmarkedsreformer vil således typisk rette sig mod afgrænsede målgrupper, mens skatteforhøjelser kan fordeles mere bredt i befolkningen.

Uanset valget mellem skatteforhøjelser og arbejdsmarkedsreformer er dette, at sikre finansieringen af de offentlige udgifter, ikke blot et spørgsmål om bogholderi. Varige ubalancer i de offentlige finanser vil på længere sigt berøre alle danskerne, herunder også de, der endnu ikke er født.

Konsekvensen af en økonomisk politik, der *ikke* rettidigt håndterer manglende sammenhæng mellem udgifter og indtægter, er stigende offentlig gæld. En stigende gæld vil – udover at overlade problemerne med finansieringen til senere generationer – også øge risikoen for, at det kan blive nødvendigt at foretage økonomiske indgreb under ugunstige økonomiske omstændigheder. Sådanne indgreb kan være særlig byrdefulde for de grupper, der er mest afhængige af offentlig forsørgelse og andre skattefinansierede velfærdsydelser.

I 2015-planen er der som nævnt fastlagt et niveau for de offentlige udgifter frem mod 2015 uden, at der samtidig er truffet konkret politisk beslutning om, hvordan disse skal finansieres. Arbejdsmarkedskommissionens opgave er at komme med forslag til initiativer, der kan tilvejebringe en sådan finansiering gennem højere beskæftigelse.

Kommissionen har som forudsat i kommissoriet bestræbt sig på at skabe en bred og offentlig debat gennem sin arbejdsproces, blandt andet gennem treparts møder med arbejdsmarkedets parter og regeringen og ved deltagelse i debatarrangementer og indlæg i medierne. Kommissionens eksterne aktiviteter er omtalt i appendiks 1.2 og på Kommissionens hjemmeside. Kommissoriets fulde ordlyd er givet i appendiks 1.1.

Overordnede principper og hensyn

Udgangspunktet for Arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger er, at man gennem reformer – primært af beskæftigelses- og socialpolitikken – skal opnå en forøgelse af befolkningens samlede arbejdsindsats, så man samtidig styrker de offentlige finanser. De enkelte reformforslag retter sig mod forskellige målgrupper, men tilsammen indebærer de, at alle aldersgrupper på arbejdsmarkedet kommer til at bidrage til at løse finansieringsudfordringen.

Ved primært at fokusere på beskæftigelses- og socialpolitik er Kommissionen ikke gået nærmere ind på emner som trafikale infrastruktur, børnepasning, behandling i sundhedsvæsenet osv., selvom der naturligvis kan være en sammenhæng mellem samfundets infrastruktur i bred forstand og den samlede arbejdsindsats, befolkningen præsterer.

Den dobbelte målsætning om øget beskæftigelse og styrkede offentlige finanser gør det irrelevant at overveje forslag, der i væsentligt omfang øger de offentlige udgifter. Der foreligger ikke oplagte muligheder for gennem øgede udgifter, tilskud, skatterabatter mv. at øge beskæftigelsen i et sådant omfang, at de offentlige finanser samlet set forbedres.

I samme forbindelse er der grund til at slå fast, at højere produktivitetsvækst – som er væsentlig for den samlede velstandsudvikling i samfundet – ikke i sig selv styrker de offentlige finanser.

Det hænger sammen med den måde, det danske velfærdssamfund er indrettet på. Den øgede vækst vil ganske vist føre til højere indkomster og dermed også til øgede skatteindtægter. Men overførselsindkomsterne og lønnen til de offentligt ansat-

te følger lønudviklingen i den private sektor. Derfor stiger de offentlige udgifter i omtrent samme takt som skatteindtægterne.

Kommissionen har i sine overvejelser om udformning af konkrete forslag lagt vægt på tre overordnede principper og hensyn:

I. Den danske arbejdsmarkedsmodel (flexicurity) skal fastholdes

Dette princip er eksplicit nævnt i kommissoriet. Den danske arbejdsmarkedsmodel er blandt andet kendetegnet ved, at den økonomiske sikring af ledige overvejende er skattefinansieret, mens arbejdsmarkedets parter overvejende har ansvaret for løn og arbejdsvilkår. Den økonomiske sikring af ledige er modstykket til et arbejdsmarked med fleksibel adgang til at afskedige og ansætte medarbejdere.

Kommissionen har i sine overvejelser især lagt vægt på, at:

- balancen mellem den økonomiske sikring for ledige og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet skal påvirkes mindst muligt. Det opnås bedre ved at afkorte varigheden af ydelser end ved at reducere ydelsernes niveau, og derfor foreslås ikke generelle reduktioner i satserne for indkomstoverførsler.
- tilskyndelsen til, at personer på arbejdsmarkedet forsikrer sig mod ledighed, skal fastholdes og gerne styrkes - både af hensyn til den enkelte og for at bevare fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Derfor indgår vilkårene for arbejdsløshedsforsikring i forslagskataloget.
- ansvaret for de generelle rammer for arbejdstid, løn mv. skal fortsat ligge hos arbejdsmarkedets parter. Derfor foreslås ikke lovgivning med sigte på at øge den generelle arbejdstid.
- arbejdsmarkedet skal gøres mere rummeligt uden at forringe virksomhedernes konkurrenceevne. Derfor foreslås ikke lovgivning, der pålægger de enkelte virksomheder omkostningskrævende forpligtelser.

II. Virkemidler skal afspejle målgruppens ressourcer

Virkemidlerne i social- og beskæftigelsespolitikken omfatter dels økonomiske incitamentter til at arbejde (og søge arbejde), dels offentlige tilbud og foranstaltninger til at forbedre den enkeltes mulighed for at opnå og varetage et arbejde. Effekterne af de to typer af virkemidler på såvel beskæftigelse som målgruppens indkomst afhænger i vidt omfang af målgruppens ressourcer.

I valget af virkemidler har Kommissionen lagt vægt på, at:

- skattefinansierede ordninger, der tillader, at raske mennesker *frivilligt* kan trække sig ud af arbejdsmarkedet, skal være begrundet i sociale hensyn – og bør i modsat fald afvikles.
- brugen af økonomiske incitamentter skal være målrettet mod grupper, som har tilstrækkelige forudsætninger til at kunne reagere på ændrede økonomiske vilkår.
- den offentlige indsats i form af tilbud og foranstaltninger skal målrettes mod de grupper, der ressourcemæssigt har de svageste forudsætninger for at klare

sig på arbejdsmarkedet. Samtidig skal det dog altid kunne betale sig at arbejde – også når arbejdsevnen er nedsat.

III. De offentlige systemer skal have klare mål

Det betyder bl.a., at:

- arbejdsdelingen mellem de forskellige offentlige ordninger skal være klar. Beskæftigelsespolitikken bør udelukkende have fokus på at få ledige i arbejde. I nogle tilfælde kan uddannelsesaktivering med et konkret jobsigte være et hensigtsmæssigt middel hertil, men det bør ikke være et selvstændigt mål for den aktive beskæftigelsesindsats at tilbyde generel uddannelse og kompetenceudvikling – det hører hjemme i uddannelsessystemet.
- styringen af den politisk besluttede kommunale forvaltning af beskæftigelsespolitikken bør være enkel, gennemskelig og resultatorienteret, så den bidrager mest muligt til at fremme den samlede beskæftigelse i samfundet.
- der tilstræbes forenklinger, både i lovgivningen og i administrationen heraf, når det er foreneligt med de overordnede målsætninger. Fx er reglerne i den nuværende fleksjobordning unødvendigt stive og komplicerede.

Den ændrede konjunktursituation

Siden efteråret 2008 er der sket et væsentligt skift i konjunktursituationen, som har flyttet det aktuelle politiske fokus fra problemer med arbejdskraftmangel til problemer med stigende ledighed.

I tiden op til offentliggørelsen af Kommissionens delrapport i efteråret 2008 var der tale om et betydeligt sammenfald mellem den kortsigtede og den langsigtede dagsorden. Mange af de initiativer, som kan styrke finanspolitikens holdbarhed, ville således også – ved en hurtig iværksættelse – kunne bidrage til at løse et problem med arbejdskraftmangel på kortere sigt. Dette var baggrunden for, at Kommissionen af regeringen blev anmodet om at fremskynde udarbejdelsen af nogle af sine forslag i efteråret 2008.

Med den nu hurtigt stigende ledighed er der – om end der fortsat er mangel på arbejdskraft på visse områder – ikke længere et sådant umiddelbart sammenfald mellem den kortsigtede og den langsigtede dagsorden. Den stigende ledighed fjerner imidlertid ikke behovet for at gennemføre reformer, der styrker de offentlige finanser på længere sigt. Tværtimod må lavkonjunktoren som nævnt påregnes at svække finanspolitikens holdbarhed og dermed øge behovet for arbejdsmarkedsreformer.

Det skyldes for det første, at konjunkturtilbageslaget er meget kraftigt og indebærer en periode med større underskud på de offentlige finanser end tidligere forventet og dermed et større fremtidigt finansieringsbehov end forudsat i 2015-planen. Dertil kommer, at en længere periode med høj ledighed erfaringsmæssigt i sig selv kan indebære en stigning i den strukturelle ledighed på samme måde, som de senere års høje beskæftigelse formentlig har bidraget til det hidtidige fald i den

strukturelle ledighed. På nuværende tidspunkt hersker der betydelig usikkerhed om varigheden af lavkonjunktoren.

Samtidig vil konjunkturvendingen synliggøre, at det offentlige har store budgetunderskud selv ved en moderat stigning i ledigheden i forhold til det historisk lave ledighedsniveau for blot et år siden.

Også under lavkonjunktur er der behov for, at arbejdsmarkedet fungerer fleksibelt, herunder at de lediges jobsøgning er intensiv. Trods den kraftigt stigende ledighed sker der nemlig fortsat mange nyansættelser på det danske arbejdsmarked.

Kommissionen fraråder, at der med henvisning til lavkonjunktoren gennemføres tiltag, som – permanent eller i en periode – mindsker det effektive arbejdsudbud. Sådanne tiltag har uanset konjunkturerne en omkostning, fordi de medfører et fald i den samlede beskæftigelse i samfundet.

Overgangsydelsen, der blev indført i starten af 1990'erne, er et eksempel herpå. Overgangsydelsen gav mulighed for, at langvarigt ledige mellem 50 og 59 år kunne trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet på en ydelse svarende til 82 pct. af dagpengemaksimum. Da ordningen var på sit højeste, var op imod 50.000 personer på overgangsydelse. Der blev lukket for tilgang til ordningen i 1996.

Andelen af 50-59-årige i beskæftigelse faldt betydeligt fra midten af 1990'erne, mens beskæftigelsen for alle andre grupper steg. I takt med, at overgangsydelsen blev udfaset, steg beskæftigelsen for de 50-59-årige til gengæld kraftigere end for andre aldersgrupper. Samlet set førte overgangsydelsen således til en lavere beskæftigelse, mens antallet af offentligt forsørgede steg.

Tiltag, der reducerer arbejdsudbuddet, modarbejder finansieringen af de offentlige udgifter og øger kravene til, hvor omfattende reformerne skal være for at sikre finanspolitisk holdbarhed. Dette kan undgås, hvis man i stedet vælger andre virkemidler til at begrænse faldet i beskæftigelsen under lavkonjunktoren og samtidig træffer beslutninger om reformer, der vil øge beskæftigelsen på længere sigt.

Den ændrede konjunktursituation kan naturligt føre til overvejelser om den tidsmæssige indfasning af reformer på arbejdsmarkedet. Det bør dog indgå i sådanne overvejelser, at der fortsat er mangel på arbejdskraft på nogle dele af arbejdsmarkedet, fx i sundheds- og uddannelsessektoren, hvilket isoleret set øger omkostningen ved at udsætte reformers ikrafttræden. Disse mangelsituationer stiller samtidig krav til hvilke redskaber, der kan forventes at have effekt på beskæftigelsen.

Således er afvikling af eller begrænsninger i adgangen til efterløn den eneste sikre vej til øget beskæftigelse inden for en kortere årrække i de fag, der ikke har nogen ledige. Hertil kommer naturligvis det generelle forhold, at kravene til initiativernes størrelse øges, jo længere igangsættelsen udskydes.

1.2 Kommissionens forslag

Kommissionens forslag falder som nævnt indenfor syv overordnede temaområder. Der er meget stor forskel på potentialet for at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser. Samtidig er der væsentlig forskel på den grad af usikkerhed, der knytter sig til de skønnede effekter af de enkelte forslag. På nogle områder er det reelt ikke muligt at kvantificere effekten.

Med disse forbehold skønnes det, at Kommissionens forslag tilsammen muliggør en varig forøgelse af beskæftigelsen med op til i størrelsesordenen 138.000 personer og en varig forbedring af de offentlige finanser med op til 27 mia. kr. årligt, jf. tabel 1.1.

Tabel 1.1		
Arbejdsmarkedskommissionens forslag – hovedoversigt		
Temaområder	Beskæftigelse, personer	Offentlige finanser, mia. kr.
Højere arbejdstid for beskæftigede	+	+
<ul style="list-style-type: none"> Opfordring til arbejdsmarkedets parter om at tilstræbe uændret eller øget arbejdstid ved aftaler 		
Ledige hurtigere i arbejde	20.000	6
<ul style="list-style-type: none"> Dagpengeperiode på 2 år med konjunkturbetinget forlængelsesmulighed Større tilslutning til arbejdsløshedsforsikringen Særlige dagpengeregler for unge og dimittender Tidligere aktiv beskæftigelsesindsats Mere jobnær aktiv beskæftigelsesindsats 		
Øget beskæftigelse for personer med nedsat arbejdsevne	5.000	³/₄
<ul style="list-style-type: none"> Nyt udviklingsforløb, der skal forebygge førtidspension Mere målrettet fleksjobtilskud Bedre dokumentation af sammenhængen mellem arbejdsmiljø og afgang fra arbejdsmarkedet 		
Ny styring af beskæftigelsesindsatsen	+	+
<ul style="list-style-type: none"> En ny kommunal refusionsmodel Bedre mulighed for kommunerne for at prioritere beskæftigelsesindsatsen Oprettelse af en jobkonsulentuddannelse 		
Tidligere færdiggørelse af uddannelse	4.-8.000	1-2
<ul style="list-style-type: none"> Omlægning af studiestøtten for at fremme tidlig studiestart, herunder skattefri bonus Målretning af 10. klasse Kun tilskud til voksenlærlinge over 30 år 		
Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft	5.000	¹/₄
<ul style="list-style-type: none"> Lettere adgang for udenlandsk arbejdskraft 		
Ændringer i efterløn	100.000	18
<ul style="list-style-type: none"> Efterlønsordningen afvikles gradvist <p><i>eller</i></p> <ul style="list-style-type: none"> De besluttede forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen fremrykkes Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden Midlertidig mulighed for tilbagebetaling af efterlønsbidrag 		
Mulige effekter i alt	134.-138.000	26-27

Anm.: Skønnede effekter på beskæftigelse og offentlige finanser er den varige, årlige effekt. Effekterne på kortere og mellemfristet sigt kan afvige væsentligt herfra.

Kommissionen har i valget af temaområder og udformningen af de konkrete forslag tilstræbt at forholde sig loyalt til kommissoriet.

I kommissoriet er opstillet to konkrete arbejdsmarkedspolitiske mål frem mod 2015, som stammer fra regeringens 2015-plan. Det ene formulerede krav er, at den (strukturelle) ustøttede beskæftigelse skal øges med mindst 20.000 personer. Det andet formulerede krav er, at den gennemsnitlige arbejdstid ikke må falde frem mod 2015.

Denne kravformulering indebærer reelt en hovedvægt på flere arbejdstimer blandt de, der allerede er i beskæftigelse. I princippet er der et betydeligt potentiale i at øge den gennemsnitlige arbejdstid, men inden for rammerne af den danske aftalemodel vil det i praksis helt overvejende være op til arbejdsmarkedets parter, om dette potentiale kan udnyttes. Kommissionen kan derfor som nævnt ikke – inden for sit arbejdsfelt – pege på konkrete forslag, som effektivt kan øge arbejdstiden.

Kommissionen har derfor alene taget udgangspunkt i, at målet om en varig forbedring af de offentlige finanser med mindst 0,8 pct. af BNP, svarende til 14 mia. kr. årligt, primært skal nås ved, at den samlede arbejdsindsats øges gennem lavere ledighed og større deltagelse på arbejdsmarkedet.

Hvor stor en beskæftigelsesstigning, der skal til for at nå målet, afhænger grundlæggende af redskabsvalget.

Kravet er mindst 50.000 ekstra personer i ustøttet fuldtidsbeskæftigelse gennem foranstaltninger, der ikke belaster de offentlige kasser. Fx at 50.000 er i arbejde frem for at være på efterløn.

Kravet er meget større, hvis der er udgifter forbundet med at opnå en beskæftigelsesfremgang, eller hvis de mennesker, der kommer i beskæftigelse, arbejder på nedsat tid eller opnår en indkomst under gennemsnittet. Bidraget til de offentlige finanser af en given beskæftigelsesstigning afhænger også af, hvornår denne stigning opnås – jo hurtigere en beskæftigelsesstigning kan opnås, jo større er bidraget til finanspolitikens holdbarhed.

Arbejdsmarkedets rummelighed og bedre beskæftigelsesmuligheder for personer med nedsat arbejdsevne er nævnt specifikt i kommissoriet. Kommissionen fremlægger forslag til, hvordan mennesker med nedsat arbejdsevne i højere grad kan fastholdes på arbejdsmarkedet – uanset at bidraget herfra til at løse finansieringsudfordringen er beskedent.

Bedre integration af indvandrere og efterkommere er ligeledes fremhævet i kommissoriet som et muligt indsatsområde. For indvandrere og efterkommere, der er på arbejdsmarkedet eller er på offentlige forsørgelsesordninger, er integration ikke et selvstændigt tema, men er tænkt som en integreret del af målene med de foreslåede initiativer. Derimod har Kommissionen ikke fundet forslag, der kan føre til beskæftigelse for de grupper af flygtninge og indvandrere, der hverken er i arbejde eller på offentlig forsørgelse.

Boks 1.1
Samlet oversigt over Arbejdsmarkedskommissionens forslag
Højere arbejdstid for beskæftigede (Kapitel 2)
A.1 Ved kommende offentlige og private overenskomstfornyelser skal der ikke indgås aftaler, der samlet set indebærer kortere arbejdstid på det pågældende overenskomstmråde.
A.2 Der skal i overenskomsterne gives adgang til at aftale, at den enkelte kan arbejde mere end 37 timer om ugen mod en forholdsmæssig forhøjelse af lønnen (dvs. med samme timeløn).
<hr/>
Ledige hurtigere i arbejde
Et tidssvarende dagpenge system (Kapitel 3)
B.1 Dagpengeperioden afkortes fra 4 til 2 år. I en lavkonjunktur kan dagpengeperioden midlertidigt forlænges med 2 gange ½ år, så den i perioder med meget høj ledighed kan udgøre op til 3 år.
B.2 Beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpengeret øges fra 26 til 52 uger inden for 3 år (harmonisering).
B.3 Perioden for beregning af dagpengesatsen udvides fra 13 uger til 52 uger.
B.4 For unge under 30 år nedsættes det årlige forsikringsbidrag med 75 pct. fra 3.480 kr. til 870 kr. (2009-priser).
B.5 For personer over 30 år (ekskl. efterlønnere) halveres det årlige forsikringsbidrag fra 3.480 kr. til 1.740 kr. (2009-priser). Samtidig forøges efterlønsbidraget fra 5.075 kr. til 8.120 kr. årligt (2009-priser).
B.6 A-kassens administrationsbidrag opdeles, således at mindst ¼ betales af de a-kasse-medlemmer, der er tilmeldt efterlønsordningen.
B.7 Aldersgrænsen for de særlige ungesatser hæves til at omfatte 25-29-årige uden børn.
B.8 Dagpengeperioden afkortes til 1 år for dimittender. Dimittender skal have forudgående a-kassememberskab i 1 år for at have dagpengeret efter afslutning af uddannelse.
En tidligere og mere jobnær beskæftigelsesindsats (Kapitel 4)
C.1 Alle ledige har ret og pligt til en uges jobsøgningsforløb senest efter 3 måneder.
C.2 Kontaktforløbet intensiveres, så der afholdes samtaler mindst hver måned i de første 6 måneder.
C.3 Aktiveringstilbud senest efter 6 måneder for alle ledige over 30 år.
C.4 Der bør fokuseres på jobnær aktivering, inden der igangsættes en mere udvidet indsats.
C.5 Opkvalificerings- og vejledningsforløb over 6 ugers varighed kan kun tilbydes personer, som har været ledige i mere end et år.
C.6 Forsikrede lediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse afskaffes.
<hr/>
Øget beskæftigelse for personer med nedsat arbejdsevne
Udviklingsforløb skal forebygge førtidspension (Kapitel 5)
D.1 Nyt udviklingsforløb til personer, der aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor arbejdsevnen potentielt kan blive bedre.
D.2 Beskæftigelsesfradrag til deltagere i udviklingsforløb, som kommer i ustøttet beskæftigelse.
D.3 Mulighed for førtidspension med genoptagelsesfrist afskaffes.
D.4 Førtidspensionsbevis til førtidspensionister på ny ordning.
En målrettet fleksjobordning (Kapitel 6)
E.1 Løntilskuddet omlægges, så fleksjobordningen bliver mere målrettet og dynamisk.
E.2 Den statslige udligningsordning for fleksjob omlægges, så den kun omfatter indslusningsfleksjob og ikke fastholdelsesfleksjob.
E.3 Ved et i øvrigt uændret refusionssystem nedsættes refusionsprocenten for fleksjobtilskud fra 65 pct. til 35 pct. (svarende til refusionsprocenten for førtidspension).
E.4 Samme rettigheder og pligter i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats for ledighedsydelsesmodtagere som for dagpengemodtagere.
E.5 Arbejdsmarkedet parter opfordres til at bidrage til at øge psykisk syges muligheder for at finde plads på arbejdsmarkedet.

Boks 1.1 (fortsat)
Samlet oversigt over Arbejdsmarkedskommissionens forslag
<p>Arbejds miljø og risiko for afgang fra arbejdsmarkedet (Kapitel 7)</p> <p>F.1 Dokumentation af sammenhænge mellem arbejdsmiljø- og livsstilsfaktorer og afgang fra arbejdsmarkedet skal styrkes. Effekterne af den eksisterende forebyggelsesindsats skal evalueres systematisk.</p> <hr/> <p>Ny styring af beskæftigelsesindsatsen (Kapitel 8)</p> <p>G.1 Ny refusionsmodel: Den statslige refusion til kommunernes forsørgelsesudgifter udgør 100 pct. i den første måned en person har været offentligt forsørgt, 65 pct. fra 2.-12. måned, 35 pct. mellem 1-3 år og bortfalder efter en periode på 3 år.</p> <p>G.2 Kommunernes administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen løftes ud af servicerammen.</p> <p>G.3 Driftsudgifter til opfølgningssamtaler behandles som udgifter til aktivering. Udgifterne budgetgaranteres.</p> <p>G.4 Samspelet mellem a-kasser og kommuner skal styrkes. Kommunerne skal have mulighed for at anke a-kassernes afgørelser om rådighed mv. Den individuelle plan for jobsøgning skal være tilgængelig for jobcentret.</p> <p>G.5 Der oprettes en jobkonsulentuddannelse.</p> <hr/> <p>Tidligere færdiggørelse af uddannelse (Kapitel 9)</p> <p>H.1 SU-perioden begrænses til normeret studietid for sene studiestartere.</p> <p>H.2 Skattefri bonus på 10.000 kr. ved beståelse af 1. år på erhvervskompetencegivende uddannelse senest 3 år efter adgangsgivende eksamen.</p> <p>H.3 Udarbejdelse af analysegrundlag for tilpasninger af uddannelsernes indretning med henblik på at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet.</p> <p>H.4 Målretning af 10. klasse og offentligt tilskud til efterskoleophold på 10. klasseniveau mod unge, der ikke er klar til en ungdomsuddannelse.</p> <p>H.5 Værnepligten skal tilrettelægges, så den forsinker unge mindst muligt i uddannelsessystemet.</p> <p>H.6 Kun personer over 30 år kan starte som voksenlærlinge i forløb med tilskud fra ordningen.</p> <hr/> <p>Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft (Kapitel 10)</p> <p>I.1 Indkomstgrænsen i beløbsordningen nedsættes fra 375.000 kr. til 300.000 kr.</p> <p>I.2 Positivlisten udvides med grupper med korte videregående uddannelser og erhvervsuddannelser.</p> <hr/> <p>Ændringer i efterløn (Kapitel 11)</p> <p>J.1 Efterlønsordningen afvikles gradvist. <i>eller</i></p> <p>J.2 Påbegyndelsen af de planlagte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen fremrykkes fra 2019 til 2011.</p> <p>J.3 Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden.</p> <p>J.4 Arbejdsmarkedskommissionen opfordrer a-kasserne til at forbedre medlemmernes muligheder for at vurdere de økonomiske konsekvenser af deltidsarbejde ved siden af efterløn.</p> <p>J.5 Midlertidig mulighed for at træde ud af efterlønsordningen og få tilbagebetalt indbetalte efterlønsbidrag skattefrit.</p>

1.3 Resume af de centrale temaer i Kommissionens rapport

I det følgende resumeres Arbejdsmarkedskommissionens analyser og forslag indenfor de syv overordnede temaområder i rapporten.

Højere arbejdstid for beskæftigede

Det diskuteres ofte, om danskerne i grunden arbejder meget eller lidt i international sammenligning. Svaret er: Hverken-eller. En relativt stor andel af danskerne er på arbejdsmarkedet. Til gengæld er den gennemsnitlige arbejdstid for de, der er på arbejdsmarkedet, relativt lav. Samlet set har danskerne en ret gennemsnitlig arbejdsindsats i forhold til de andre OECD-lande.

En samlet arbejdsindsats pr. indbygger, der kun er omkring gennemsnittet, er et problem, når et flertal af befolkningen samtidig ønsker et skattefinansieret velfærdssamfund, der er blandt de mest udbyggede i verden. Et højt skattetryk er den eneste alternative mulighed, hvis et højt niveau for velfærdsydelser ikke bliver finansieret gennem et lige så højt niveau for arbejdsindsatsen.

I princippet burde der være gode muligheder for at øge de beskæftigedes gennemsnitlige arbejdstid. Imidlertid findes der ikke virksomme redskaber i lovgivningen (bortset fra skattelovgivningen), der mærkbart kan påvirke arbejdstiden. De rammevilkår, der har væsentlig betydning for arbejdstiden, er overvejende aftalt mellem arbejdsmarkedets parter.

Arbejdsmarkedskommissionens forslag om øget arbejdstid for de beskæftigede har derfor karakter af en opfordring rettet til arbejdsmarkedets parter om at ophøre med at aftale overenskomstforbedringer, der indebærer, at arbejdstiden falder. Parterne opfordres endvidere til at skabe bedre muligheder for, at den enkelte kan øge sin arbejdstid. Det kan fx ske ved at udbrede de muligheder for plustid, der allerede findes i nogle overenskomster.

En forøgelse af arbejdstiden vil i givet fald kunne styrke den finanspolitiske holdbarhed væsentligt. Hvis eksempelvis hver beskæftiget arbejder én time mere om ugen, vil det varigt forbedre de offentlige finanser med 14 mia. kr. Det svarer til størrelsen af hele den udfordring, som Kommissionen skal komme med løsningsforslag til.

Imidlertid er det en betydelig udfordring at øge – eller blot fastholde – den gennemsnitlige arbejdstid. Flere faktorer, herunder den demografiske udvikling, vil i de kommende år påvirke arbejdstiden i negativ retning. Hertil kommer, at kun få ønsker at arbejde mere. En interviewundersøgelse viser, at de fleste er tilfredse med deres nuværende arbejdstid, en hel del har ønsker om at arbejde *mindre*, mens kun få vil arbejde *mere* end i dag.

Arbejdstiden i den offentlige sektor er i gennemsnit væsentlig kortere end i den private sektor, hvilket især skyldes en større udbredelse af deltidsbeskæftigelse i den offentlige sektor. Der er i de senere års aftaler og overenskomster taget en række initiativer til at forbedre mulighederne for, at deltidsansatte på det offentlige arbejdsmarked kan arbejde mere.

Både på det kommunale og det regionale arbejdsmarked er der dog en række forhold, der kan gøre det vanskeligt at øge antallet af arbejdstimer væsentligt blandt deltidsansatte.

For det første er der blandt deltidsbeskæftigede ikke noget markant ønske om flere arbejdstimer, og et eventuelt ønske herom er ofte stærkt afhængig af arbejdstidens og -stedets placering. For det andet betyder de organisatoriske forhold i navnlig den kommunale sektor med mange relativt små arbejdssteder, at en væsentlig øget brug af fuldtidsansættelse vil stille krav til de ansatte om at acceptere skiftende arbejdssteder eller arbejdsfunktioner.

Kommissionens analyser og forslag er uddybet i kapitel 2: *Øget arbejdstid er en stor udfordring.*

Ledige hurtigere i arbejde

Et af de indsatsområder, som er fremhævet i kommissoriet, er mulighederne for højere beskæftigelse ved at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet, herunder at sikre lediges motivation til at søge arbejde og sikre hurtigere match mellem ledige og ledige job.

Kommissionen foreslår en samlet reform af dagpengesystemet og den aktive beskæftigelsesindsats. Målet er at sænke den strukturelle ledighed ved at ledige kommer hurtigere i beskæftigelse. Det vil øge det mulige niveau for beskæftigelsen både i høj- og lavkonjunkturer.

Reformforslagene indebærer en kortere dagpengeperiode, kombineret med en væsentligt styrket indsats for at få ledige hurtigere i beskæftigelse. Forslagene forener hensynet til den enkeltes behov for forsikring mod ledighed med samfundets behov for, at ledige hurtigt kommer tilbage i beskæftigelse.

Kommissionens forslag på dagpenge- og aktivområdet skønnes samlet set at kunne øge beskæftigelsen med op til 20.000 helårspersoner og styrke de offentlige finanser med op til 6 mia. kr. årligt. Forslagene bør ses som en samlet reformtanke. Specifikt forudsætter anbefalingen om en tidligere aktiv indsats, at dagpengeperioden forkortes.

Ændringer i dagpengesystemet mv.

En markant reduktion af den strukturelle ledighed forudsætter efter Kommissionens vurdering, at den nuværende dagpengeperiode på 4 år forkortes betydeligt.

Et muligt alternativ til en kortere dagpengeperiode ville være at nedsætte ydelsen ved ledighed, fx ved at indbygge en aftagende ydelsesprofil i dagpengesystemet. Men en sådan løsning ville efter Kommissionens vurdering være langt mindre forenelig med balancen i den danske model end en kortere dagpengeperiode.

Kommissionen foreslår derfor at forkorte dagpengeperioden - som udgangspunkt til 2 år. Det vil indebære, at ledighedsperioderne bliver mærkbart kortere, og vil varigt øge beskæftigelsen.

Under gode eller gennemsnitlige konjunkturer vil en dagpengeperiode på 2 år ikke indebære væsentlige udfordringer for den danske model, idet langt de fleste ledige finder arbejde inden for 2 år. Dagpengesystemet vil fortsat sikre et rimeligt indkomstgrundlag for personer, der ufrivilligt bliver ledige – og fortsat i en længere periode end i de fleste af vores nabolande.

For at bevare en god økonomisk sikring af langtidsledige også i perioder med meget høj ledighed foreslår Kommissionen endvidere, at dagpengeperioden kan udvides med op til 1 år i perioder med meget høj ledighed.

Som konkret model foreslås, at dagpengeperioden forlænges fra 2 til 2½ år, når bruttoledigheden (antallet af ledige og aktiverede) er over 7 pct. af arbejdsstyrken, og med yderligere ½ år fra 2½ til 3 år, når bruttoledigheden er over 9 pct. Forlængelsesmekanismen forudsættes udformet som en automatisk regel, baseret på officiel ledighedsstatistik, hvor forlængelsen af dagpengeperioden sker for en begrænset periode og ophører igen, når ledigheden falder.

Sammenlignet med et system med en fast kort dagpengeperiode indebærer forslaget et stærkere forsikringselement i perioder med høj ledighed. Den konjunkturafhængige forlængelsesmulighed indebærer således, at forsikringselementet i dagpengesystemet i stort omfang bevares intakt, uden at effekten på strukturledigheden af den kortere dagpengeperiode reduceres væsentligt.

Udover hovedforslaget om en kortere dagpengeperiode med en konjunkturbettinget forlængelsesmulighed, foreslår Kommissionen, at beskæftigelseskravet for genoptjening af dagpengeret harmoniseres med det almindelige optjeningskrav på 52 ugers beskæftigelse, samt at beregningsgrundlaget for dagpengesatsen udvides fra de seneste 13 ugers til de seneste 52 ugers lønindtægt.

Med henblik på at bevare den fleksible adgang på arbejdsmarkedet til at afskedige og ansætte medarbejdere er det vigtigt, at alle med en væsentlig ledighedsrisiko fortsat har en klar tilskyndelse til at forsikre sig mod arbejdsløshed. Kommissionen foreslår derfor at halvere forsikringsbidraget til a-kassen for personer over 30 år og nedsætte forsikringsbidraget til en fjerdedel for unge under 30 år. Nedsættelsen af forsikringsbidraget skal finansieres gennem en forøgelse af efterlønsbidraget.

Kommissionen vil derimod på det stærkeste advare mod at søge at øge forsikringsgraden ved at forhøje dagpengeydelsen. Således vil selv en moderat forhøjelse af dagpengeydelsen risikere mere end at opveje den positive effekt på beskæftigelsen og de offentlige finanser af en kortere dagpengeperiode.

Endelig foreslår Kommissionen to ændringer på ungeområdet. For det første foreslås perioden med dimittenddagpenge afkortet til ét år med henblik på at øge nyuddannedes tilskyndelse til hurtigt at finde arbejde. Den beskrevne mulighed for at forlænge dagpengeperioden i situationer med høj ledighed gælder også for dimittender.

For det andet foreslås aldersgrænsen for de særlige ungesatser hævet fra de nuværende 25 år til 30 år med henblik på at styrke unges tilskyndelse til at tage en uddannelse. Dette forslag omfatter såvel dagpengemodtagere som kontanthjælpsmodtagere. Ungesatserne for dagpengemodtagere ændres samtidig til alene at omfatte ledige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som ikke er forsørger. Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag om udviklingsforløb til personer, herunder unge, med meget ringe arbejdsevne, jf. nedenfor.

Kommissionens forslag vedrørende dagpengesystemet skønnes samlet set at kunne øge beskæftigelsen varigt med 16.000 helårspersoner og forbedre de offentlige finanser med 4,5 mia. kr. årligt.

Kommissionens analyser og forslag på dagpengeområdet er uddybet i Kapitel 3: *Et tidssvarende dagpengesystem.*

Ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats

Den aktive beskæftigelsesindsats er gennem de seneste 15 år løbende blevet reformeret og opprioriteret, og Danmark er aktuelt det land i OECD, der bruger flest penge på den aktive beskæftigelsesindsats. Efter Kommissionens opfattelse er det tvivlsomt, om yderligere investeringer i den aktive beskæftigelsesindsats i sig selv vil forbedre den finanspolitiske holdbarhed.

Kommissionen mener imidlertid, at ressourcerne kan anvendes mere effektivt end i dag. Analyser af effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats viser blandt andet to ting: At en tidlig og intensiv indsats virker, og at aktivering i private virksomheder er den form for aktivering, som ser ud til at få deltagerne hurtigt i arbejde.

Kommissionen foreslår på den baggrund dels, at den aktive indsats igangsættes tidligere, dels at den aktive indsats gøres mere jobnær.

Forslagene om en tidligere aktiv indsats omfatter et jobsøgningsforløb senest efter tre måneders ledighed samt en intensivisering af kontakten med ledige, så der holdes samtaler mindst hver måned i de første seks måneder. Derudover foreslås, at første ret-og-pligt tidspunkt for ledige over 30 år fremrykkes til senest efter seks måneder mod nu senest efter ni måneders ledighed.

Disse forslag om en tidligere aktiv indsats vil imidlertid kræve øgede ressourcer og risikerer at øge fastholdelse i aktivering og forudsætter derfor, at dagpengeperioden samtidig forkortes. En kortere dagpengeperiode vil således øge lediges jobfokus og dermed modvirke fastholdelse og vil samtidig frigøre ressourcer, der kan benyttes til at finansiere den fremrykkede aktivering.

Kommissionens forslag om en mere jobnær aktiv beskæftigelsesindsats har karakter af en anbefaling til kommunerne om at fokusere på (korterevarende) aktivering på det ordinære arbejdsmarked, inden der igangsættes en mere udvidet indsats (herunder længerevarende uddannelsesforløb). Herunder foreslås det at begrænse anvendelse af opkvalificerings- og vejledningsforløb over seks ugers varighed til

personer, som har været ledige i mere end ét år. Endvidere foreslår Kommissionen at afskaffe forsikrede lediges ret til seks ugers selvvalgt uddannelse, idet denne ordning ikke er tilstrækkelig målrettet i forhold til at få ledige hurtigere i beskæftigelse.

Disse forslag er baseret på resultater af en lang række effektstudier af forskellige instrumenter i den aktive beskæftigelsesindsats.

Kommissionens forslag vedrørende den aktive beskæftigelsesindsats skønnes samlet set at kunne øge beskæftigelsen varigt med 4.-5.000 helårspersoner og forbedre de offentlige finanser med op mod 1,5 mia. kr. årligt.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende den aktive beskæftigelsespolitik er uddybet i Kapitel 4: *En tidligere og mere jobnær beskæftigelsesindsats.*

Øget beskæftigelse for personer med nedsat arbejdsevne

I kommissoriet er lagt stor vægt på, at personer med nedsat arbejdsevne skal have mulighed for at bruge deres evner og deltage i arbejdslivet. Kommissoriet nævner også en mere klar målretning af de offentlige ordninger for personer med nedsat arbejdsevne, herunder at fleksjob forbeholdes personer, der ikke kan bringes i udstøttet beskæftigelse, og at førtidspension forbeholdes personer, der ikke kan bringes i støttet beskæftigelse.

Kommissionen fremlægger forslag til, hvordan mennesker med nedsat arbejdsevne i højere grad kan fastholdes på arbejdsmarkedet. Men Kommissionen peger samtidig på, at arbejdsudbuddet fra personer med nedsat arbejdsevne måske nok kan øges, men at det samlede bidrag herfra til de offentlige finanser ikke kan ventes at være stort.

Hvis flere med nedsat arbejdsevne skal komme i beskæftigelse, forudsætter det blandt andet en større erkendelse af, at nedsat arbejdsevne ikke nødvendigvis er en permanent tilstand. Mange af de personer, som på et givet tidspunkt har en meget ringe eller slet ingen arbejdsevne, kan med tiden opnå en forbedring i arbejdsevnen. Der er derfor også et vigtigt medmenneskeligt aspekt i en forbedret indsats på dette område, som kan forebygge, at så mange mennesker i den arbejdsdygtige alder varigt forlader arbejdsmarkedet.

Blandt Kommissionens forslag på dette område må især fremhæves forslaget om et udviklingsforløb, som sigter på at forebygge førtidspensionering af personer, som har mulighed for med en systematisk og langsigtet indsats at blive helt eller delvis selvforsørgende.

I sammenhæng hermed skal ses Kommissionens forslag om en omlægning af fleksjobtilskuddet, som sigter på at ordningen skal være bedre i overensstemmelse med den oprindelige intention og først og fremmest til gavn for de, der ikke kan opnå beskæftigelse uden et væsentligt løntilskud fra det offentlige.

Der er også potentielle muligheder for at forebygge tidlig afgang fra arbejdsmarkedet gennem forbedring af arbejdsmiljøet. Kommissionen har gennemgået en række analyser på områder og foreslår på den baggrund, at der tilvejebringes bedre dokumentation af sammenhængen mellem risiko for førtidspensionering og arbejdsmiljø- og livsstilsfaktorer.

Forebyggelse af førtidspension

Det er ikke muligt at sætte et præcist tal på, hvor mange af de nuværende tilkendelser af førtidspension, som kan forebygges. Flere forhold indikerer dog, at der et potentiale for at begrænse antallet af førtidspensionstilkendelser. To forhold er særlig vigtige. For det første oplever en del førtidspensionister en forbedring af funktionsevnen over tid, hvilket tyder på, at nogle får førtidspension, før der er sikkerhed for, at arbejdsevnen er varigt nedsat. For det andet får stadig flere førtidspension på grund af psykiske lidelser, som kan behandles.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at der etableres *udviklingsforløb* for personer, som aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor der kan være mulighed for at forbedre arbejdsevnen. Udviklingsforløbet består af en individuel, sammenhængende indsats på tværs af arbejdsmarkeds-, social- og sundhedsområdet samt en fast kontaktperson, der koordinerer og har ansvar for at fastholde sigtet: At udvikle arbejdsevnen.

Udviklingsforløb skal forebygge og ikke erstatte førtidspension. I nogle tilfælde – de såkaldte glatsager – står det tidligt klart, at det ikke er muligt at forbedre arbejdsevnen, så der bliver mulighed for hel eller delvis selvforsørgelse. Her vil førtidspension fortsat være den rette løsning, og tilkendelsen vil foregå som i dag. I andre tilfælde er der mulighed for en bedring af arbejdsevnen, og det er i disse tilfælde, at et udviklingsforløb er relevant.

Udviklingsforløb er tænkt som en ramme for kommunernes indsats snarere end en anvisning af konkrete redskaber. Målgruppen har meget forskelligartede problemer, og det vil i høj grad være op til kommunerne at afgøre hvilken konkret indsats, der bedst gavner den enkelte deltager i udviklingsforløbet.

Udviklingsforløbet kan både omfatte personer, som har behov for en aktiveringsfri periode til at få det bedre, og personer med behov for en intensiv indsats. Gennemsnitligt betraget vil udviklingsforløbet dog indebære, at der bruges flere ressourcer på målgruppen end i dag. Samlet set skønnes udviklingsforløbet ikke at give noget nævneværdigt bidrag til de offentlige finanser.

Kommissionen skønner, at udviklingsforløb kan øge beskæftigelsen med ca. 4.000 personer, hvilket dækker over 2.000 personer i ordinær beskæftigelse og 2.000 personer i fleksjob. Nogle i målgruppen vil også med de nuværende regler finde beskæftigelse, og den skønnede beskæftigelsesvirkning af udviklingsforløbet omfatter alene den merbeskæftigelse, som ligger ud over den forventelige nuværende overgang til beskæftigelse. Fuldt indfaset skønnes 30-35.000 personer årligt at være i udviklingsforløb, mens antallet af førtidspensionister reduceres med 35-40.000 personer.

Som en konsekvens af forslaget om et udviklingsforløb foreslår Kommissionen at afskaffe den nuværende mulighed for at tilkende førtidspension på betingelse af, at sagen genvurderes på et senere tidspunkt. Det skal således ikke være muligt at tilkende førtidspension, hvis der er tvivl om, hvorvidt arbejdsevnen er varigt nedsat.

Målet med udviklingsforløbet er, at deltageren efter en kortere eller længere periode bliver i stand til at varetage et fleksjob eller et job uden løntilskud. For mange vil fleksjob være en nærliggende løsning, og Kommissionens forslag om en målretning af fleksjobordningen skal bl.a. sikre, at det bliver lettere for personer med lille arbejdsevne at få et fleksjob, jf. omtale nedenfor.

Med henblik på også at understøtte overgang til ordinær beskæftigelse uden løntilskud foreslår Kommissionen endvidere et midlertidigt beskæftigelsesfradrag for deltagere i udviklingsforløb, der finder ustøttet beskæftigelse. Fradraget skal sikre, at ustøttet beskæftigelse ikke er væsentlig mindre attraktivt end et fleksjob.

Endelig foreslår Kommissionen, at der indføres et førtidspensionsbevis for pensionister på ny ordning, som giver sikkerhed for, at de ikke risikerer at miste førtidspensionen ved at arbejde. Baggrunden er, at nogle førtidspensionister, der har genvundet en vis arbejdsevne og kan arbejde, formentlig afholder sig fra at deltage på arbejdsmarkedet på grund af risikoen for at miste retten til pension. I 2008 fik førtidspensionister på gammel ordning sikkerhed for retten til førtidspension.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende forebyggelse af førtidspension er uddybet i Kapitel 5: *Udviklingsforløb skal forebygge førtidspension.*

Ændring af fleksjobordningen

Fleksjobordningens sigte er, at personer, der ellers ville have forladt arbejdsmarkedet, bliver fastholdt i beskæftigelse. Fleksjobordningen er dog i sin nuværende udformning ikke tilstrækkelig målrettet mod den oprindelige målgruppe og mangler samtidig dynamik i forhold til at bringe personer i retning af ordinær beskæftigelse, hvis arbejdsevnen udvikler sig positivt.

Langt flere personer er visiteret til fleksjobordningen end ventet ved vedtagelsen af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft i 2003, uden at det som forudsat har ført til et fald i antallet af tilkendelser til førtidspension. Der er derved sket en væsentlig udvidelse af den samlede gruppe på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension.

Meget tyder på, at fleksjobordningen bidrager til at trække personer ud af det ordinære arbejdsmarked og ind i støttet beskæftigelse. Fleksjobordningen anvendes i høj grad til fastholdelse af medarbejdere på den hidtidige arbejdsplads og har formentlig modvirket brugen af de sociale kapitler i overenskomsterne. Der er samtidig stor ledighed blandt de svageste fleksjobvisiterede. Det kan blandt andet skyldes, at personer med psykiske problemer har svært ved at opnå fleksjobansættelse.

Den nuværende model for tildeling af løntilskud i fleksjobordningen har nogle betydelige svagheder.

For det første åbner fleksjobordningen ikke mulighed for ansættelse af personer med aktuelt meget lille arbejdsevne, selvom det kunne være en mulig vej tilbage mod arbejdsmarkedet. I princippet skal en fleksjob'er således have en arbejdsevne på mindst 1/3, hvilket (indirekte) kræver, at man skal kunne arbejde i størrelsesordenen 12 timer om ugen (svarende til 1/3 af en normal arbejdsuge).

For det andet har den fleksjobansatte ingen *økonomisk* tilskyndelse til at øge sin arbejdsindsats, forbedre arbejdsevnen eller komme i ordinær beskæftigelse, når der først er indgået en aftale om fleksjob. Der er således ingen sammenhæng mellem aflønning af fleksjobansatte og arbejdstiden/arbejdsindsatsen.

Endelig giver ordningen mulighed for et meget højt offentligt løntilskud – op til 24.000 kr. om måneden – hvilket langt kan overstige overførselsudgiften til eksempelvis førtidspensionister. Det er paradoksalt at fleksjobansatte, der har bedre arbejdsevne end førtidspensionister, skal have mulighed for et så stort offentligt løntilskud. Det indebærer, at der gives meget store offentlige løntilskud til ansættelse af personer med relativt store samlede lønninger, hvilket er i strid med et overordnet princip om måltretning af offentlige ydelser.

På den baggrund foreslår Kommissionen en omlægning af løntilskuddet i fleksjobordningen for alle fremtidige fleksjob. Der foreslås således ingen ændringer af løntilskuddet for eksisterende fleksjob.

Konkret foreslås, at personer får mulighed for et fleksjob, hvis arbejdsevnen varigt er nedsat med mindst 50 pct. Personer i fleksjob aftaler selv arbejdsgiverbetaling og arbejdsindsats m.v. med deres arbejdsgiver. Løntilskuddet tager udgangspunkt i dagpengeniveauet dvs. godt 16.000 kr. om måneden og aftrappes gradvist med arbejdsgiverens betaling (med 30 pct. for arbejdsgiverbetalinger op til 12.000 kr. og 55 pct. for arbejdsgiverbetalinger over 12.000). Løntilskuddet bortfalder hermed ved en bruttolønindkomst på knap 36.000 kr.

Omlægningen af løntilskuddet sikrer, at de fleksjobvisiterede får en tilskyndelse til at øge lønnen via større arbejdsindsats og dermed til at søge i retning af ordinær beskæftigelse. Samtidig flyttes løntilskudsmidlerne fra fleksjobansatte, der kan opnå en høj betaling fra deres arbejdsgiver, til personer med lille arbejdsevne, som (i starten) kun kan opnå en beskeden løn, og det sikres, at der ikke gives offentlige løntilskud til personer med meget høje lønninger.

Forslaget vil herudover bidrage til at afbureaukratisere den kommunale beskæftigelsesindsats, idet kommunen fremover blot skal vurdere, om arbejdsevnen er nedsat i en sådan grad, at det giver ret til et fleksjobtilskud. I administrationen af den nuværende fleksjobordning bruges der mange ressourcer på at fastlægge det lønniveau, som tilskudsskuddet skal beregnes ud fra, og vurdere graden af arbejdsevnenedsættelse.

Forslaget ville, hvis der tages udgangspunkt i den nuværende bestand af fleksjob (som dog ikke berøres af ændringen), umiddelbart indebære en reduktion af udgiften til fleksjobtilskud med i størrelsesordenen $\frac{3}{4}$ mia. kr. Det er dog ikke en hensigt med forslaget at opnå en besparelse, men alene at opnå en mere målrettet og dynamisk ordning.

De adfærdsmæssige virkninger af den ændrede tilskudsmodel er vanskelige at kvantificere. Hvis de fleksjobansatte i gennemsnit arbejdede én time ekstra om ugen, ville det svare til i størrelsesordenen 1.500 fuldtidspersoner. Dette styrker isoleret set de offentlige finanser med yderligere 200 mio. kr. årligt.

Reduktion af udgiften til fleksjobtilskud og den positive effekter på arbejdstid opstår ikke med det samme, men over en længere årrække, da forslaget kun vedrører nye fleksjob. De to effekter vurderes på den baggrund samlet set at styrke holdbarheden af de offentlige finanser med i størrelsesordenen $\frac{3}{4}$ mia. kr.

Udover ændringen af tilskudsmodellen har Kommissionen en række mindre vidtgående supplerende forslag.

Med henblik på bl.a. at nedbringe antallet af ledige fleksjob'ere foreslås en omlægning af den interne statslige udligningsordning for fleksjob – der belønner de institutioner, der ansætter fleksjob'ere – så den kun omfatter indslusningsfleksjob og ikke fastholdelsesfleksjob.

Endvidere foreslås, at refusionsprocenten for fleksjobtilskud nedsættes fra 65 pct. til 35 pct. (som for førtidspension). Dette forslag vil dog være overflødig, hvis Kommissionens forslag om en generel ny kommunal refusionsmodel gennemføres, jf. senere omtale.

Kommissionen foreslår også, at ledighedsydelsesmodtagere omfattes af de samme rettigheder og pligter som dagpengemodtagere i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats.

Endelig opfordrer Kommissionen arbejdsmarkedets parter til at bidrage til at øge tolerancen på arbejdspladserne over for psykisk syge bl.a. gennem information til ledelse, tillidsrepræsentanter og medarbejdere.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende fleksjobordningen er uddybet i Kapitel 6: *En målrettet fleksjobordning*.

Arbejds miljø og forebyggelse af afgang fra arbejdsmarkedet

Såvel arbejdsmiljø som personlig livsstil er blandt de faktorer, der har betydning for afgang fra arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen. Det er imidlertid vanskeligt at give et præcist svar på, hvor meget afgang fra arbejdsmarkedet kan reduceres gennem konkrete tiltag for at forbedre arbejdsmiljø- og livsstilsforhold.

En række danske undersøgelser viser, at arbejdsmiljøfaktorer indebærer en øget risiko for sygefravær og for at overgå til førtidspension. Det gælder både for det

psykiske arbejdsmiljø, fx lav indflydelse på sit job, og det fysiske arbejdsmiljø, fx visse former for fysisk krævende arbejde. Livsstilsfaktorer, i særdeleshed rygning, øger også risikoen for at overgå til førtidspension.

De foreliggende undersøgelser af sammenhængen mellem arbejdsmiljø og førtidig afgang fra arbejdsmarkedet giver imidlertid ikke grundlag for at udpege, hvordan man mest hensigtsmæssigt målretter den forebyggende indsats.

Det hænger sammen med, at undersøgelserne typisk viser hvor stor en risiko, der kan tilskrives en enkelt faktor – givet at der korrigeres for alle andre relevante faktorer. En sådan korrektion er dog vanskelig, blandt andet fordi en række risikofaktorer er indbyrdes forbundne. Dokumentationen giver således ikke svar på, hvorvidt det er mest hensigtsmæssigt at gribe ind overfor fx fysiske eller psykosociale faktorer – eller for den sags skyld individuelle helbreds faktorer.

Samtidig kan det ikke afvises, at de fundne resultater i høj grad er knyttet til bestemte jobfunktioner. Forskerne konkluderer, at der er stor forskel i risikoen for førtidspension mellem forskellige brancher og jobfunktioner, og at der reelt sker et tab af information ved at undersøge risikofaktorer på tværs af brancher og jobs.

Endvidere kan det heller ikke afvises, at de fundne resultater er knyttet til nogle individuelle helbreds faktorer, som er mere fremherskende blandt de beskæftigede i nogle jobtyper end i andre.

Kommissionen foreslår derfor, at der tilvejebringes yderligere dokumentation af sammenhænge mellem arbejdsmiljø- og livsstilsfaktorer og afgang fra arbejdsmarkedet. Kommissionen foreslår i sammenhæng hermed, at der sker en systematisk evaluering af effekten af indsatsen på forebyggelsesområdet, herunder af Forebyggelsesfondens projekter.

Der er i de senere år taget en række initiativer til at styrke forebyggelsen af nedslidning, forbedre arbejdsmiljøet og nedbringe antallet af arbejdsskader. Et centralt initiativ er etableringen af Forebyggelsesfonden, der kan støtte projekter på området med op til 350 mio. kr. årligt.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende forebyggelse af tab af arbejdsevne er uddybet i Kapitel 7: *Arbejdsmiljø og risiko for afgang fra arbejdsmarkedet.*

Ny styring af beskæftigelsesindsatsen

Dette temaområde er ikke eksplicit nævnt i kommissoriet. Men efter Kommissionens opfattelse er der behov for en enklere og mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen, også for at understøtte hensigten med mange af Kommissionens andre forslag på beskæftigelsesområdet.

De overordnede rammer for den kommunale beskæftigelsesindsats og sociale indsats skal understøtte, at kommunerne på en omkostningseffektiv måde søger at få flest muligt i beskæftigelse.

De nuværende regler for, hvor stor en del af kommunens udgifter til indkomstoverførsler, der refunderes af staten, er vanskelige at overskue. Reglerne indebærer samtidig en risiko for, at indsatsen for en borger på overførselsindkomst bestemmes af kassetænkning i stedet for af hvilken indsats, der har størst mulighed for at bringe borgeren i beskæftigelse. Målet med refusionsreglerne bør i stedet være, at der er klare økonomiske incitamenters for kommunerne til at gøre det, der er mest gavnligt for samfundet.

Der er truffet politisk beslutning om, at beskæftigelsesindsatsen for alle ledige fra 1. august 2009 er samlet i kommunerne. Kommunerne forvalter hermed næsten alle overførsler til den voksne befolkning. Kommissionen finder det også på den baggrund logisk at overveje hvilke overordnede styringsmekanismer for den kommunale beskæftigelsesindsats mv., der skal gælde, når de allerede besluttede regler som følge af kommunaliseringen er fuldt indfasede i 2013.

Kommissionens hovedforslag er et nyt princip for, hvordan staten og kommunen skal dele udgifterne til forsørgelsesydelse til overførselsmodtagere. Grundtanken i den ny refusionsmodel er i princippet meget enkel: Når en borger begynder at modtage overførselsindkomst, så betaler staten til at starte med 100 pct. af ydelsen. Herefter aftrappes statens andel gradvist, og efter en periode betaler kommunen hele udgiften til ydelsen – uanset hvilken ydelse, der er tale om, og uanset om borgeren forbliver på den samme ydelse eller skifter mellem forskellige ydelser undervejs.

Forslaget indebærer, at refusionssatsen alene vil afhænge af, hvor *lang tid* den pågældende borger samlet set har været offentligt forsørgt på den ene eller anden ordning. Dvs. der vil ikke længere være særskilte refusionssatser for bestemte ydelser eller valg af indsatser.

Tankegangen er, at kommunen kun har begrænsede muligheder for at forhindre, at en borger fx pludselig bliver ledig, og derfor bør holdes økonomisk skadesløs for de kortsigtede udsving i antallet af offentligt forsørgede. Derimod har kommunen større muligheder for at påvirke, om en borger i lang tid står uden for arbejdsmarkedet, og kommunen bør derfor holdes økonomisk fuldt ansvarlig for en sådan situation.

I det nuværende refusionssystem kan kommunerne have en økonomisk tilskyndelse til at igangsætte en aktiv indsats - også selvom den ikke virker. I Kommissionens forslag til en ny refusionsmodel vil kommunernes beskæftigelsesindsats i højere grad blive styret af indsatsens resultater. Målet med ændringen er således at styrke tilskyndelsen til at opnå gode resultater med beskæftigelsesindsatsen.

Forslaget indebærer, at kommunerne set under ét vil være stillet økonomisk uændret, men den ny refusionsmodel vil indebære en mindre direkte refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter. Derfor skal der udbetales et større beløb via de generelle tilskud til kommunerne.

Det vil få nogle fordelingsmæssige konsekvenser mellem kommunerne, som det imidlertid er muligt at begrænse, fx ved at indfase modellen gradvist og samtidig justere det kommunale udligningssystem. En gradvis indfasning kan eksempelvis ske ved, at udgifter til personer, som allerede har fået tilkendt førtidspension, holdes uden for den ny model. Desuden vil konsekvenserne for kommunerne også afhænge af i hvilket omfang, kommunerne ændrer adfærd som følge af de ændrede regler.

Med Kommissionens ny refusionsmodel vil kommunerne få en økonomisk tilskyndelse til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen, så den bidrager til at sikre den højest mulige samlede beskæftigelse i samfundet. For at understøtte at kommunerne også kan investere de nødvendige ressourcer i indsatsen, foreslår Kommissionen to yderligere ændringer.

For det første foreslås det, at kommunernes administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen løftes ud af servicerammen, som i dag lægger et loft over, hvor meget kommunen samlet kan bruge på serviceudgifter. Den nuværende overordnede økonomistyring af kommunerne indebærer således en risiko for, at kommunerne under ét kommer til at prioritere beskæftigelsesindsatsen for lavt. For det andet foreslås det, at kommunerne fremover kan opnå samme refusion til opfølgningssamtaler som til andre aktiveringsudgifter.

For at styrke samspillet mellem a-kasser og kommuner om de forsikrede ledige foreslår Kommissionen endvidere, at kommunerne får mulighed for at anke a-kassernes afgørelser om rådighed mv. og får adgang til den lediges jobsøgningsplan.

Endelig foreslår Kommissionen, at der oprettes en formel jobkonsulentuddannelse med sigte på arbejdet i de kommunale jobcentre. Baggrunden er, at de opgaver, som de kommunale jobcentre skal løse, gradvist er blevet mere komplekse, samtidig med at forventningerne til resultaterne er skærpet. Det er ikke hensigten, at jobkonsulentuddannelsen skal erstatte andre uddannelser eller være den eneste vej til at blive ansat i et jobcenter. Jobkonsulentuddannelsen skal supplere eksisterende uddannelsesmuligheder, og jobkonsulentuddannelsen (eller dele heraf) skal kunne fungere som efteruddannelse for medarbejdere, der allerede arbejder indenfor området.

Det er ikke muligt at skønne over de konkrete effekter af Kommissionens forslag til en mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen. Forslagene vil dog samlet set bidrage til at understøtte målsætningen i den aktive beskæftigelsesindsats mv. og forudsættes derfor at have en positiv – men størrelsesmæssig ubestemt – effekt på beskæftigelse og de offentlige finanser.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende styringen af den kommunale beskæftigelsesindsats er uddybet i Kapitel 8: *Mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen.*

Tidligere færdiggørelse af uddannelse

Uddannelsespolitik er ikke et initiativområde, der eksplicit er nævnt i kommissoriet. Kommissionens analyser peger imidlertid på, at der er et betydeligt potentiale for at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser, hvis unge kunne fuldføre deres uddannelse tidligere end i dag.

Danske unge er i international sammenligning blandt dem, der bliver senest færdige med en kompetencegivende uddannelse. De, der opnår en kompetencegivende uddannelse, bruger i gennemsnit 3,9 år mere, end hvis de var gået den lige vej gennem uddannelsessystemet efter 9. klasse. Mange er således forsinkede med betydeligt mere end 4 år.

Den væsentligste årsag til det ekstra tidsforbrug er pauser i uddannelsesforløbet, som anvendes på fx arbejde, rejser og værnepligt. Dette ekstra tidsforbrug, som i hovedsagen ligger i perioden mellem den adgangsgivende eksamen og påbegyndelse af en kompetencegivende uddannelse, udgør i gennemsnit 2,3 år.

Andre væsentlige årsager er, at omkring halvdelen af en årgang går i 10. klasse, studieskift samt forlænget studietid (primært på de videregående uddannelser).

Hvis unge bliver hurtigere færdige med deres uddannelse, kan de bruge uddannelseskvalifikationerne i flere år på arbejdsmarkedet. Dermed sikres et større udbytte af de omfattende offentlige investeringer i uddannelse, både for den enkelte og for samfundet. Tidligere færdiggørelse af uddannelser vil øge den enkeltes livsindkomst. Samtidig vil det forbedre den offentlige økonomi, især fordi tidligere færdiggørelse indebærer, at de unges erhvervsdeltagelse og gennemsnitlige arbejdstid vil stige.

Blandt andet i forbindelse med Velfærdsaftalen fra 2006 blev der gennemført en række initiativer til at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet, hvis virkning ikke er fuldt udmøntet endnu. Kommissionen mener dog, at der kan gøres mere og foreslår derfor nogle yderligere initiativer, der sigter på, at de studerende kommer tidligere i gang og bliver hurtigere færdige med en kompetencegivende uddannelse.

Samtidig må det dog erkendes, at det er vanskeligt at pege på effektive redskaber til markant at påvirke unges uddannelsesadfærd, blandt andet når det samtidig er et væsentligt hensyn, at så mange som muligt uddanner sig.

Kommissionen foreslår omfatter blandt andet en mindre omlægning af studiestøtten, herunder indretningen af SU-systemet. Kommissionen sigter ikke på besparelser på uddannelsesstøtten, men foreslår at justere systemet, så det i højere grad belønner tidlig studiestart og hurtig gennemførelse.

Konkret foreslås det, at personer, der starter senere end to år efter adgangsgivende eksamen, ikke længere kan få SU udover den normerede studietid (dog med en kompensationsmulighed ved studieomvalg). De herved sparede midler foreslås til gengæld anvendt på en skattefri bonus på 10.000 kr., som tilfalder studerende, der

senest tre år efter adgangsgivende eksamen består 1. års eksamener på en kompetencegivende uddannelse.

Kommissionen foreslår endvidere, at der igangsættes en grundig undersøgelse af en række forhold i uddannelsessystemet – herunder optagelsessystemet, samt uddannelsernes indhold, tilrettelæggelse og normerede varighed – med henblik på, at systemet i højere grad kan understøtte, at unge kommer tidligere i gang med og hurtigere igennem deres studier. Arbejdsmarkedskommissionen har ikke selv ønsket at tage konkret stilling til disse spørgsmål, men opfordrer til, at en sådan undersøgelse finder sted i et andet regi – fx en uddannelseskommission.

Derudover foreslår Kommissionen, at 10. klasse i højere grad end nu målrettes unge, der ikke er klar til en ungdomsuddannelse, samt at værnepligten tilrettelægges, så den forsinker unge mindst muligt i uddannelsesforløbet. Endelig foreslår Kommissionen, at voksenlærlingeforbud med tilskud forbeholdes personer over 30 år (hvor aldersgrænsen nu er 25 år) med henblik på at forebygge, at påbegyndelse af uddannelse (navnlig erhvervsuddannelser) i det ordinære uddannelsessystem udskydes til fordel for et forløb under voksenlærlingeordningen.

Der er ikke foretaget en egentlig effektivvurdering af Kommissionens uddannelsesforslag. Det skyldes blandt andet, at nogle af Kommissionens forslag har karakter af hensigtserklæringer. Samtidig er det meget usikkert hvor store effekter, der kan forventes af de virkemidler, der er peget på.

Såfremt Kommissionens forslag nedbringer det ekstra tidsforbrug i uddannelsessystemet med mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{2}$ år, øges beskæftigelsen med 4.-8.000 personer, og de offentlige finanser styrkes med 1-2 mia. kr.

I regeringens globaliseringsstrategi er anført, at mindst 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse, og 50 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse i 2015. Disse målsætninger må anses som ambitiøse. I de økonomiske fremskrivninger, der er udgangspunktet for Kommissionens opgave, er målsætningerne forudsat realiseret.

Et øget uddannelsesniveau vil bidrage til at skabe øget vækst og øge den samlede velstand. Yderligere investeringer i at øge uddannelsesniveaet kan imidlertid ikke entydigt antages at styrke finanspolitikken holdbarhed.

Da det er Arbejdsmarkedskommissionens opgave at komme med forslag til at styrke de offentlige finanser, fremsætter Kommissionen ikke forslag, der retter sig direkte mod at øge uddannelsesniveaet.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende uddannelsesområdet er uddybet i Kapitel 9: *Tidligere færdiggørelse af uddannelse.*

Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft

Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft er ikke et temaområde, der er nævnt i kommissoriet. Som udgangspunkt har det heller ikke været antaget, at øget indvandring kunne bidrage til at styrke de offentlige finanser, snarere tværtimod.

Nyere forskningsresultater peger dog på, at øget beskæftigelsesrettet indvandring udover at bidrage til den økonomiske vækst også kan indebære et positivt bidrag til de offentlige finanser. Udenlandsk arbejdskraft kan desuden medvirke til at mindske knapheden på arbejdskraft på særlige områder, fx på sundhedsområdet.

En række betingelser skal dog være opfyldt, for at øget indvandring bidrager positivt til de offentlige finanser. Først og fremmest kræves, at indvandrerne i betydeligt omfang er i beskæftigelse og dermed betaler skat. Endvidere afhænger (netto) bidraget af i hvor høj grad, der trækkes på de offentlige ydelser.

Udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til det danske arbejdsmarked både gennem indvandring, pendling og udstationering. Samlet set har der de senere år været en betydelig og hurtig vækst i tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, først og fremmest fra de nye østeuropæiske EU-lande. Dette vurderes at have bidraget til at modvirke manglen på arbejdskraft de senere år og har dermed muliggjort en højere økonomisk vækst, end der ellers kunne være opnået.

De sidste overgangsregler, der regulerede tilgangen af arbejdskraft fra de nye EU-lande, bortfaldt 1. maj 2009. Herefter har arbejdstagere fra disse lande fri adgang til det danske arbejdsmarked, og det er dermed nu alene borgere fra lande uden for Norden og EU, der generelt *ikke* har fri adgang til det danske arbejdsmarked. Der findes dog en række ordninger, der gør det lettere for kvalificerede udlændinge fra disse lande at få opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. Blandt de væsentligste er beløbsordningen og positivlisten.

Beløbsordningen giver udlændinge, der har fået tilbudt et job med høj løn, let adgang til det danske arbejdsmarked, uanset jobområde. Positivlisten giver let adgang for udlændinge til at besætte job på områder, hvor der kræves kandidatgrad, bachelorgrad eller lignende.

Den 1. juli 2008 blev der som led i Jobplanen fra foråret 2008 gennemført en række tiltag, der skal gøre det lettere at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, herunder en nedsættelse af indkomstgrænsen i beløbsordningen fra 450.000 til 375.000 kr. og en udvidelse af hvilke typer uddannelse, der giver adgang ifølge positivlisten. De første erfaringer siden ændringen tyder på, at disse initiativer har ført til en øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft.

Kommissionen foreslår for det første at nedsætte indkomstgrænsen i beløbsordningen fra 375.000 til 300.000 kr. Det vil umiddelbart udvide den del af det danske jobmarked, der åbnes for udenlandsk arbejdskraft, fra ca. 45 pct. til ca. 75 pct. af fuldtidsjobbene. Samtidig skønnes en grænse på 300.000 kr. at være tilstrækkelig til, at der ikke skabes et nedadgående pres på lønnen for ufaglærte danskere.

For det andet foreslås positivlisten udvidet til også at omfatte grupper med korte videregående uddannelse og erhvervsuddannelser.

De to ændringer supplerer hinanden og skønnes tilsammen at indebære et varigt løft i beskæftigelsen på omkring 5.000 personer og en varig forbedring af de offentlige finanser på op imod en kvart mia. kr.

Der er dog væsentlig usikkerhed om effekten, blandt andet fordi det som udgangspunkt må antages at være vanskeligere at tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra lande uden for EU end fra landene tæt på Danmark. Hertil kommer, at mange af de udlændinge, der kommer til Danmark, genudvandrere i løbet af relativt kort tid.

Veluddannede indvandrere (som har en høj beskæftigelsesgrad) har en større tilbøjelighed til at genudvandre end andre indvandrere. Det indebærer, at Danmark mister et potentielt bidrag til at styrke de offentlige finanser fra disse grupper.

Hvis det i højere grad kan lykkes at fastholde kvalificeret udenlandsk arbejdskraft – herunder udenlandske studerende, der har fuldført en uddannelse i Danmark – vil det bidrage til at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser. En bedre fastholdelse kræver næppe ændrede regler inden for Kommissionens arbejdsområde, men kan fremmes med en styrket indsats fra blandt andet virksomheder, uddannelsesinstitutioner og myndigheder.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende øget tilgang af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft er uddybet i Kapitel 10: *Udenlandsk arbejdskraft*.

Ændringer i efterløn

Mulighederne for at fastholde seniorer på arbejdsmarkedet er et indsatsområde, der eksplicit er nævnt i kommissoriet. At opnå en højere tilbagetrækningsalder forudsætter efter Kommissionens opfattelse, at den nuværende efterlønsordning begrænses ud over de ændringer, der allerede er besluttet med velfærdsaftalen fra 2006.

Uden at røre ved efterlønsordningen må det således betragtes som umuligt at opnå væsentlige ændringer i tilbagetrækningsmønsteret, som ikke koster lige så mange penge for det offentlige, som man vinder ved øget erhvervsfrekvens. Kommissionen ser ingen relevante alternative forslag, som både kan udsætte tilbagetrækningen og styrke de offentlige finanser.

Samtidig finder Kommissionen, at der ikke er nogen gyldig samfundsøkonomisk begrundelse for at bruge skatte kroner på at tilskynde raske mennesker til at trække sig frivilligt ud af arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen.

Flere undersøgelser peger på, at langt de fleste efterlønsmodtagere er ved udmærket helbred og for langt den overvejende dels vedkommende alternativt ville have været i beskæftigelse. Efterlønsordningen kan således ikke begrundes i sociale hensyn.

Samtidig (og netop af samme grund) er efterlønsordningen også en særdeles dyr ordning både for samfundet som helhed og for de offentlige kasser. Den primære del af udgiften er ikke omkostningen til selve efterlønsydelsen, men tabet af skatteindtægter som følge af, at efterlønsordningen reducerer arbejdsomfanget.

Der er ikke tvivl om, at den helt særlige danske efterlønsordning markant reducerer erhvervsfrekvensen for de 60-64-årige. Danmark er blandt de OECD-lande, der generelt har den højeste erhvervsfrekvens, men for gruppen af 60-64-årige er erhvervsfrekvensen i Danmark under gennemsnittet i OECD og markant lavere end i fx Sverige.

Der kan også være grund til at understrege, at de 60-64-åriges anvendelse af efterlønsordningen ikke er faldet, men tværtimod steget over en årrække. Efterlønsreformen fra 1999 har således indtil nu ikke i væsentlig grad påvirket antallet af 60-64-årige efterlønsmodtagere.

Gennemføres der ingen initiativer til at udskyde tilbagetrækningen, vil det i øvrigt næppe være muligt at afhjælpe den vedvarende mangel på arbejdskraft indenfor eksempelvis uddannelsessektoren, plejesektoren og sundhedsvæsenet. Inden for sidstnævnte område skønnes der om 10 år at mangle mindst 20 pct. af det nuværende antal ansatte på sygehusene.

Inden for de nævnte fagområder er der stort set ingen ledighed, og mangelsituationer kan derfor ikke afhjælpes gennem en dagpengereform. Heller ikke reformer på førtidspensionsområdet eller initiativer i uddannelsespolitikken kan – inden for en overskuelig tid – løse problemet. Ændringer i efterlønsordningen vil derimod være et effektivt middel.

Kommissionen har naturligvis noteret sig de politiske meldinger i forhold til Kommissionens tidligere forslag vedrørende efterlønsordningen. Men det ændrer ikke på den kendsgerning, at efterlønsordningen er det enkeltområde, der kan give det største bidrag til at løse det holdbarhedsproblem, som Kommissionen er blevet bedt om komme med løsningsforslag til. Hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem en stigning i beskæftigelsen, er det således svært at komme uden om ændringer i efterlønsordningen.

Kommissionen foreslår som udgangspunkt, at efterlønsordningen afvikles helt over en årrække. Konkret foreslås, at efterlønsalderen øges med et 1/2 år om året fra 2011, indtil efterlønsordningen er afviklet.

En sådan ændring ville isoleret set kunne øge beskæftigelsen varigt med i størrelsesordenen 100.000 personer og styrke de offentlige finanser med omkring 18 mia. kr. årligt.

Mindre, men dog markante forbedringer af de offentlige finanser kan opnås ved en reduktion af efterlønsperioden til 3 eller 4 år. En forkortelse af efterlønsperioden til 4 år fra 2019 (og uændret indeksering af folkepensionsalderen) kan på sigt

øge beskæftigelsen med 30.000 personer og styrke de offentlige finanser med i størrelsesordenen 6 mia. kr.

Som alternativ til helt at afvikle efterlønnen har Kommissionen en række forslag til mindre vidtgående ændringer.

Kommissionen foreslår som et muligt alternativ, at de planlagte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen fremrykkes fra 2019 til 2011. Det vil i en periode øge beskæftigelse med op til 80.000 personer, men vil dog ikke varigt føre til højere beskæftigelse. De offentlige finanser styrkes varigt med 5 mia. kr.

Et andet alternativ er at ændre reglerne for beregning af efterløn, så der sker pensionsmodregning i hele efterlønsperioden. En sådan ændring skønnes med udgangspunkt i de nuværende pensionsformuer at ville øge beskæftigelsen med i størrelsesordenen 5.000 personer og forbedre de offentlige finanser med godt 1 mia. kr. årligt.

Uden decideret at stramme efterlønsreglerne er det som nævnt næppe muligt at opnå mærkbare effekter på tilbagetrækningsadfærden. Kommissionen kan dog foreslå, at a-kasserne styrker rådgivningen om de nuværende, ret gunstige muligheder for at arbejde ved siden af efterlønnen. Derudover foreslår Kommissionen, at der – som en midlertidig ordning – gives mulighed for at kunne vælge at få tilbagebetalt indbetalte efterlønsbidrag skattefrit (hvilket forudsætter, at man udtræder af ordningen). Det sidstnævnte forslag kan ses som et muligt yderligere tiltag for at stimulere forbrug og beskæftigelse i den aktuelle konjunktursituation.

Kommissionens analyser og forslag vedrørende efterlønsordningen er uddybet i Kapitel 11: *Efterløn*.

Appendiks 1.1 Kommissorium for Arbejdsmarkedskommissionen

Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat af regeringen i december 2007 og fik følgende kommissorium:

Det er et centralt mål i den økonomiske politik at skabe grundlag for yderligere fremgang i arbejdsudbud og beskæftigelse og sikre, at den gennemsnitlige arbejdstid ikke falder i forhold til det nuværende (i dansk sammenhæng) forholdsvis høje niveau.

Høj beskæftigelse er en betingelse for velfærd og velstand i Danmark. Både privat og offentligt ansatte bidrager til den høje velstand og velfærd – men det er den private beskæftigelse og produktion, der sikrer grundlaget for finansiering af de offentlige velfærdsydelser.

Gode vækstbetingelser for den private sektor og fremgang i den private beskæftigelse styrker derfor det danske velfærdssamfund og bidrager til at skabe dynamik. Flere på arbejdsmarkedet vil samtidig gøre det lettere at rekruttere personale til at løse de vigtige velfærdsopgaver på de borger-nære serviceområder.

Regeringen har opstillet to arbejdsmarkedspolitiske mål frem mod 2015, jf. ”mod nye mål – Danmark 2015”.

- *Der skal gennemføres nye strukturpolitiske initiativer, der varigt kan øge den (strukturelle) understøttede beskæftigelse med mindst 20.000 personer.*
- *Den gennemsnitlige arbejdstid må ikke falde frem mod 2015, selv om blandt andet den demografiske udvikling med flere ældre i arbejdsstyrken vil bidrage til at reducere den gennemsnitlige arbejdstid.*

Kravene til beskæftigelse og arbejdstid er opstillet med henblik på at sikre en holdbar linje i finanspolitikken og fortsatte overskud i den offentlige økonomi frem til 2015. Kravene kan samtidig bidrage til, at mindske rekrutteringsudfordringerne i den offentlige sektor. Den nødvendige fremgang i arbejdsudbuddet skærpes, hvis initiativerne er forbundet med merudgifter.

Regeringens vision er at løfte beskæftigelsen mere end det, der kræves for at sikre langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Det understøtter væksten og kan øge handlemulighederne i den økonomiske politik. Regeringens vision indebærer bl.a. en større rummelighed på arbejdsmarkedet, hvor personer med nedsat arbejdsevne skal have mulighed for at bruge deres evner og deltage i arbejdslivet.

I de senere år har bestræbelserne på at skabe mere rummelighed på arbejdsmarkedet bl.a. givet sig udslag i en markant stigning i antallet af personer visiteret til fleksjob. Det er sket uden, at det har ført til færre tilkendelser til førtidspension eller færre sygedagpengemodtagere. Regeringens vision for det rummelige arbejdsmarked bygger på en mere klar målretning af de offentlige ordninger for personer med nedsat arbejdsevne, herunder at fleksjob forbeholdes personer, der ikke kan bringes i understøttet beskæftigelse og at førtidspension forbeholdes personer, der ikke kan bringes i støttet beskæftigelse.

Regeringen nedsætter på den baggrund en bredt sammensat arbejdsmarkedskommission med uafhængige sagkyndige medlemmer. Kommissionen definerer selv indsatsområderne, men skal bl.a.: analysere mulighederne for højere beskæftigelse gennem et mere rummeligt arbejdsmarked for personer, der i dag er uden for arbejdsstyrken, herunder bedre målretning af de offentlige ordninger for personer med nedsat arbejdsevne og en styrkelse af virksomhedernes ansvar og den forebyggende indsats.

- *analysere mulighederne for højere beskæftigelse ved at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet, herunder at sikre lediges motivation til at søge arbejde og sikre hurtigere match mellem ledige og ledige job.*
- *analysere mulighederne for højere beskæftigelse gennem bedre integration af indvandrere og efterkommere.*
- *analysere udviklingen i arbejdstiden og vurdere mulighederne for, at undgå faldende arbejdstid frem mod 2015.*
- *analysere mulighederne for, at fastholde seniorer på arbejdsmarkedet.*
- *analysere mulighederne for, at flere deltidsansatte går på fuld tid.*

Kommissionen skal foretage en nærmere prioritering af arbejdet med fokus på emneområder under arbejdsmarkeds-, social- og integrationspolitikken.

Kommissionen skal præsentere konkrete forslag på de enkelte områder.

Kommissionen sammensættes af en formand og 8 medlemmer.

Kommissionen betjenes af et sekretariat bestående af medarbejdere fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Øvrige ministerier inddrages efter behov. Finansministeriet leder arbejdet i sekretariatet og sekretariatslederen deltager i kommissionens møder. Efter aftale med kommissionsformanden kan øvrige sekretariatsmedarbejdere efter behov deltage i kommissionens møder.

Kommissionen kan rekvirere eksterne analyser i det omfang kommissionen finder behov herfor.

Kommissionen skal i sit arbejde tage udgangspunkt i en fastholdelse af den danske arbejdsmarkedsmodel (flexicurity), herunder også den danske aftalemodel. I denne model har arbejdsmarkedets parter et stort ansvar for den samlede arbejdsmarkedspolitik i forbindelse med overenskomster mv.

Arbejdsmarkedets parter skal inddrages i arbejdet. På den baggrund etableres et trepartsforum bestående af regering og arbejdsmarkedets parter. I dette regi afholdes med jævne mellemrum og fire gange i alt temadrøftelser med udgangspunkt i kommissionens analyseresultater. Kommissionen vælger temaerne med udgangspunkt i de prioriterede emneområder. Dette forum skal sikre en bred afdækning af synspunkter og forslag fra arbejdsmarkedets parter.

Kommissionen skal i sit arbejde bestræbe sig på undervejs i arbejdet at skabe en bred og offentlig debat. Kommissionens jævnlige temadrøftelser med arbejdsmarkedets parter og regering vil indgå som et væsentligt element i at gøre arbejdet åbent og tilgængeligt for borgere, organisationer og Folketingets partier.

Kommissionen kan derudover offentliggøre analyser, debatoplæg mv. samt afholde konferencer og debatmøder i det omfang kommissionen finder det hensigtsmæssigt.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde senest medio 2009. Kommissionen afrapporterer til regeringen.

Appendiks 1.2 Arbejdsmarkedskommissionens medlemmer, sekretariat og aktiviteter

Arbejdsmarkedskommissionens medlemmer

Arbejdsmarkedskommissionen består af 9 medlemmer:

Jørgen Søndergaard (formand), direktør, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Eskil Wadensjö, professor, Stockholm Universitet

Michael Svarer, professor, Aarhus Universitet

Peder J. Pedersen, professor, Aarhus Universitet

Vibeke Jensen, beskæftigelseschef, Århus kommune

Birgitte Hansen, direktør, Slotsholm A/S

Ingelise Bogason, adm. direktør, Alectia, A/S

Gitte Elling, adm. direktør, Adecco A/S

Hans Bach, direktør, Discus A/S

Sekretariatsbetjening

Der er nedsat et særligt sekretariat med embedsmænd, der er indstationerede fra de deltagende ministerier. Sekretariatet har arbejdet under Kommissionens ledelse og har varetaget det løbende sekretariatsarbejde samt den praktiske og faglige organisering af arbejdet. Sekretariatet har haft følgende bemanding:

Peter Bach-Mortensen, sekretariatschef

Søren Hasselpflug, chefkonsulent

Steffen Diemer, chefkonsulent

Kristina Venø, chefkonsulent (indtil 31. maj 2009)

Claus Frederiksen Houmann, chefkonsulent (indtil 27. februar 2009)

Andreas Højbjerg, fuldmægtig

Ole Højlund Olesen, fuldmægtig (fra 1. april 2009)

Gyrithe Rosenlund Hansen, student

Anja Markovic, student

Anne Viereck, kontorfuldmægtig

Birgit Nielsen, kontorfuldmægtig

Aktiviteter og publikationer

Arbejdsmarkedskommissionen har afholdt 21 møder i perioden fra januar 2008 til august 2009. Der er afholdt 4 treparts-møder med arbejdsmarkedsparterne og regeringen. Derudover har Kommissionen arrangeret et pressemøde og 2 faglige seminarer. Kommissionsmedlemmerne har udover disse aktiviteter afholdt diverse eksterne oplæg.

I forbindelse med Kommissionens arbejde er der udarbejdet en række skriftlige oplæg:

- Oplæg til pressemøde 23. april 2008: *Mere velfærd kræver mere arbejde*
- Oplæg til treparts-møde 15. maj 2008: *Mere velfærd kræver mere arbejde*

- Diskussionsoplæg til fagligt seminar 10. juni 2008: *Fortsat vækst i offentligt forsørgede med problemer ud over ledighed. Kan udviklingen vendes – og hvordan?*
- Oplæg til trepartsmøde 28. august 2008: *Arbejdsmarkedsreformer, der både forbedrer de offentlige finanser og øger arbejdsudbud og beskæftigelse på kortere sigt*
- Arbejdsmarkedskommissionens delrapport 1. oktober 2008: *Arbejde, vækst og velfærd*
- Bilag til Arbejdsmarkedskommissionens delrapport 1. oktober 2008: *Arbejde, vækst og velfærd*
- Sammenfatning af Arbejdsmarkedskommissionens delrapport 1. oktober 2008: *Arbejde, vækst og velfærd - kort fortalt*
- Oplæg til trepartsmøde 7. maj 2009: *Fortsat behov for arbejdsmarkedsreformer*

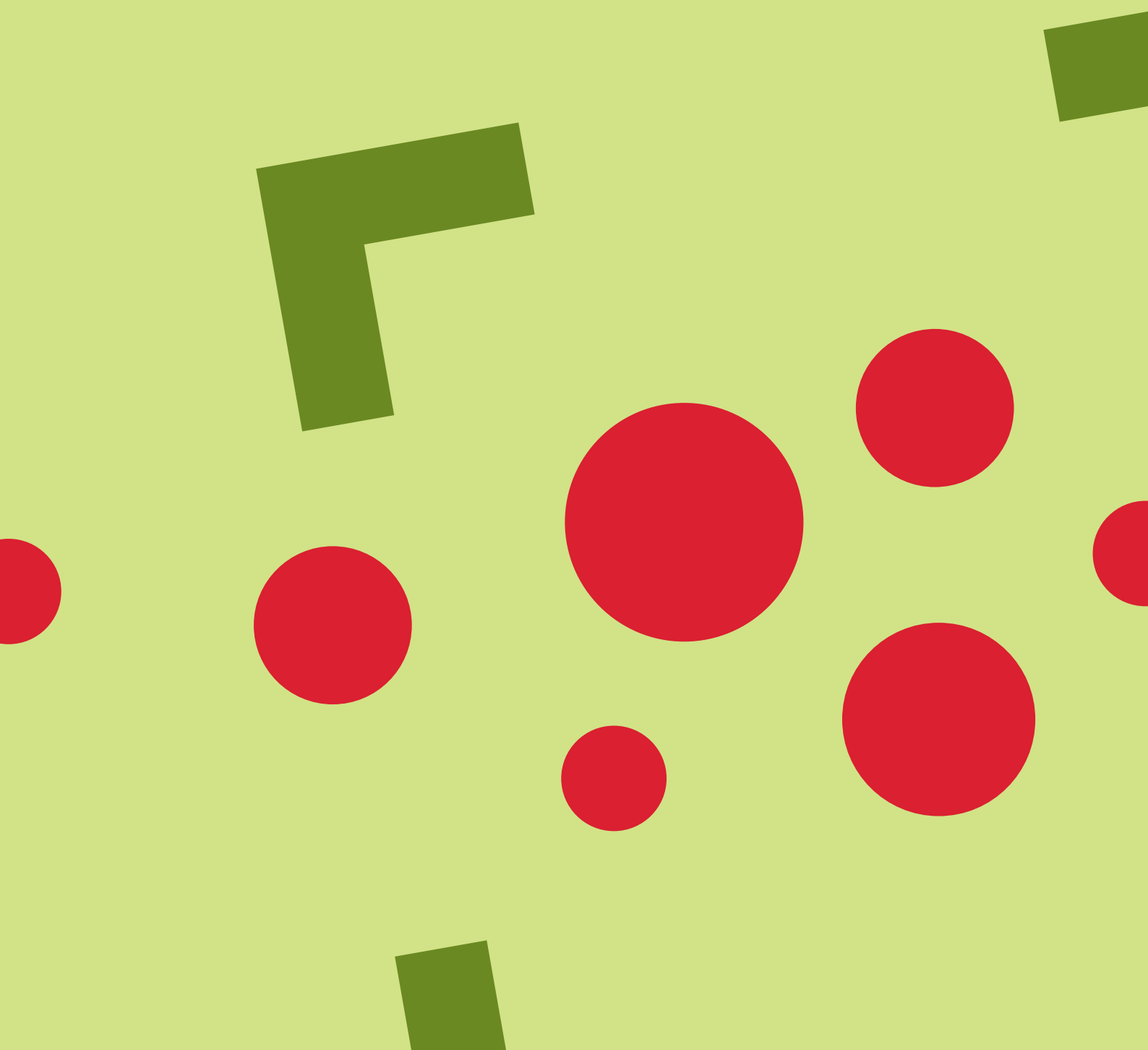
Kommissionen har udarbejdet følgende skriftlige debatindlæg til diverse medier:

- *Hurtigere uddannelse kan styrke offentlige finanser*, Altinget
- *Arbejdsmarkedsreformer eller ej?* 25. januar 2009, Berlingske Tidende
- *Fortsat behov for arbejdsmarkedsreform*, Uge 5 2009, Altinget
- *Behov for reformer vokser*, 29. december 2008, Politiken
- *Finanskrise øger behovet for arbejdsmarkedsreformer*, Uge 50 2008, Altinget
- *Efterlønnen til diskussion igen*, 10. september 2008, Jyllands-Posten

Kommissionens publikationer og debatindlæg kan findes på www.amkom.dk

Kommissionens har derudover bestilt en række analyserapporter udarbejdet af eksterne forskere. Et kort resume af rapporterne kan findes i bilag 1.

KAPITEL 2
ØGET ARBEJDSSTID
ER EN STOR
UDFORDRING



Kapitel 2

Øget arbejdstid er en stor udfordring

2.1 Indledning

Det er Arbejdsmarkedskommissionens vurdering, at der som udgangspunkt burde være gode muligheder for at øge danskernes gennemsnitlige arbejdstid.

Beskæftigede i Danmark arbejder færre timer i løbet af et år end beskæftigede i de fleste andre lande. Den gennemsnitlige årlige arbejdstid i Danmark ligger i den laveste halvdel blandt OECD-landene, jf. afsnit 2.2.

Erhvervsdeltagelsen er til gengæld høj i Danmark i forhold til OECD-gennemsnittet, blandt andet fordi relativt mange kvinder og unge arbejder. Men selv når der tages højde for, at mange danskere er på arbejdsmarkedet, ligger den samlede arbejdsindsats for danskere mellem 15 og 64 år kun på niveau med gennemsnittet for OECD-landene.

En samlet arbejdsindsats pr. indbygger, der kun er omkring gennemsnittet, er et problem, når et flertal af befolkningen samtidig ønsker et skattefinansieret velfærdssamfund, der er blandt de mest udbyggede i verden. Et højt skattetryk er den eneste alternative mulighed, hvis et højt niveau for velfærdsydelse ikke bliver finansieret gennem et lige så højt niveau for arbejdsindsatsen.

De rammevilkår, der har væsentlig betydning for arbejdstiden, er i vid udstrækning aftalt mellem arbejdsmarkedets parter. Aftalemodellen betyder, at der ikke umiddelbart kan peges på ændringer i lovgivningen (bortset fra skattelovgivningen), der mærkbart kan påvirke arbejdstiden, jf. afsnit 2.3. og 2.4.

Arbejdsmarkedskommissionens forslag om øget arbejdstid har derfor karakter af en opfordring rettet til arbejdsmarkedets parter, jf. boks 2.1.

Boks 2.1

Forslag til øget arbejdstid

- A.1 Ved kommende offentlige og private overenskomstfornyelser skal der ikke indgås aftaler, der samlet set indebærer kortere arbejdstid på det pågældende overenskomstområde
- A.2 Der skal i overenskomsterne gives adgang til at aftale, at den enkelte kan arbejde mere end 37 timer om ugen mod en forholdsmæssig forhøjelse af lønnen (dvs. med samme timeløn)

Arbejdsmarkedets parter opfordres til at ophøre med at aftale overenskomstforbedringer, der indebærer nedsat arbejdstid. Såfremt parterne ønsker at aftale øget betalt fravær for nogle grupper, fx børnefamilier, bør det modsvares af øget arbejdstid for andre – fx ved en forhøjelse af den nuværende almindelige arbejdstid på 37 timer ugentligt – således at den samlede arbejdstid på det pågældende overenskomstområde ikke nedsættes.

Det foreslås også, at parterne skaber bedre muligheder for, at den enkelte kan øge sin arbejdstid. Det kan fx ske ved at udbrede de muligheder for plustid, der allerede findes i nogle overenskomster. Plustid giver mulighed for at arbejde fx 42 timer om ugen i stedet for de almindelige 37 timer til samme timeløn. Derved skabes der symmetri i forhold til, at man i dag sædvanligvis kan arbejde mindre end 37 timer ugentligt mod en forholdsmæssig lønreduktion.

En forøgelse af arbejdstiden vil styrke den finanspolitiske holdbarhed væsentligt. Hvis eksempelvis hver beskæftiget arbejder én time mere om ugen, vil det varigt forbedre de offentlige finanser med 14 mia. kr. Det svarer til størrelsen af hele den udfordring, som Kommissionen skal komme med løsningsforslag til.

Det er imidlertid en betydelig udfordring at øge – eller blot fastholde – den gennemsnitlige arbejdstid. Flere faktorer vil påvirke arbejdstiden i negativ retning i de kommende år. Den demografiske udvikling ventes at trække arbejdstiden ned, fordi andelen af unge og ældre i arbejdsstyrken vil stige. Personer i disse aldersklasser arbejder i gennemsnit færre timer end de øvrige beskæftigede. Endvidere ventes en større andel at være beskæftigede i støttede job, hvor arbejdstiden generelt er lavere end i ordinære job.

Hertil kommer, at kun få ønsker at arbejde mere. En interviewundersøgelse viser, at de fleste er tilfredse med deres nuværende arbejdstid, en hel del har ønsker om at arbejde *mindre*, mens kun få vil arbejde *mere* end i dag, jf. afsnit 2.5 og appendiks 2.1. Resultater af den type undersøgelser skal tolkes med forsigtighed. De beskæftigede har indrettet deres arbejdstid efter de gældende forhold (aftaler, lovgivning, skat mv.), og det kan være svært at vurdere deres adfærd, hvis forholdene var anderledes. Såfremt de fremførte ønsker til arbejdstiden blev virkeliggjort, ville beskæftigelsen falde med 115.000 personer.

Skattereglerne er et af de lovgivningsområder, der påvirker arbejdsomfanget. Skatteaftalen ”Forårspakke 2.0”, der blev besluttet i foråret 2009, indebærer en væsentlig reduktion af skatten på den sidst tjente krone. Reformen ventes derfor at medføre et løft i arbejdsudbuddet, først og fremmest fordi de, der allerede er beskæftigede, vil arbejde flere timer. Regeringen anslår, at effekten på arbejdsudbuddet på sigt vil svare til lidt over 19.000 fuldtidspersoner og forbedre de offentlige finanser med omkring 5½ mia. kr. Skatteaftalens vigtigste elementer og skønnede effekter er vist i appendiks 2.2.

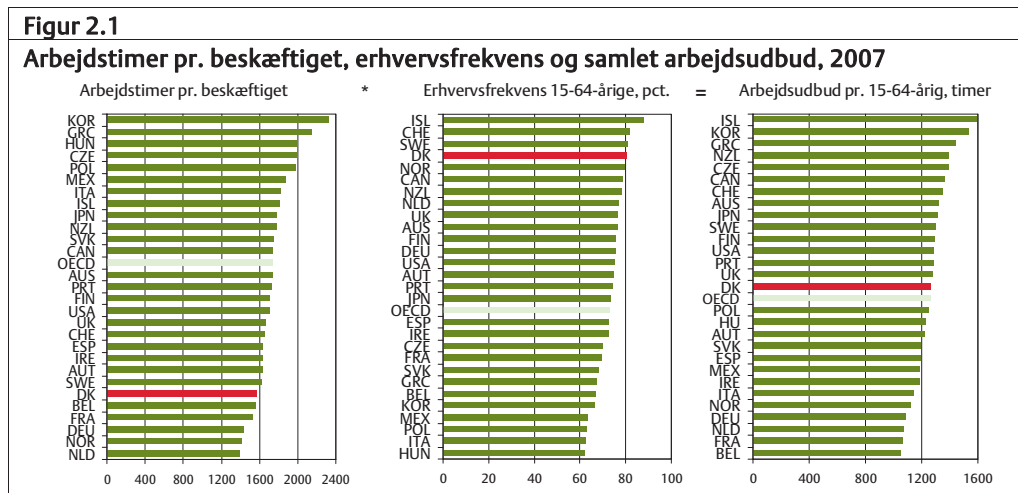
Det er positivt, at der med skattereformen er skabt bedre incitamenter til at øge arbejdsindsatsen. Muligheden for at arbejde flere timer er i nogle tilfælde betinget af, at arbejdstiden kan tilrettelægges fleksibelt. Det bør derfor undersøges, om den ændrede multimedieskat får negativ betydning for villigheden til at arbejde ekstra timer.

Der er andre rammevilkår, der kan have betydning for omfanget af arbejdsudbuddet. Disse er dog enten ikke centrale i forhold til kommissoriet, eller er for nyligt behandlet af andre kommissioner, hvorfor der ikke stilles forslag på disse områder.

Det drejer sig fx om infrastrukturinvesteringer og disses betydning for transporttid mv. Ligeledes kan den offentlige service, fx daginstitutionernes dækning og åbningstider, have betydning. Kommissionens analyse af de beskæftigedes holdninger til arbejdstiden tyder dog ikke på, at dette område udgør en væsentlig hindring for at øge arbejdstiden.

2.2 Statistisk belysning af arbejdstiden

Det samlede antal præsterede arbejdstimer afhænger af, dels hvor mange, der deltager på arbejdsmarkedet, dels hvor lang tid, de arbejder. Det årlige antal arbejdstimer bestemmes både af hvor meget, der arbejdes pr. uge, og hvor stort et fravær, der er i løbet af året til fx ferie.



Anm.: OECD-gennemsnittet er et uvægtet gennemsnit af de viste lande. Såvel arbejdstimer som erhvervsfrekvens påvirkes af konjunktursituationen i de enkelte lande. Danmark havde en relativt gunstig konjunktursituation i 2007, hvilket trækker det samlede arbejdsudbud målt i timer op i forhold til de øvrige lande. Som et alternativ til at anvende erhvervsfrekvens (antal beskæftigede+ledige i forhold til befolkningens størrelse) i beregningen kunne være anvendt beskæftigelsesfrekvens (antal beskæftigede i forhold til befolkningens størrelse). Beskæftigelsesfrekvensen er dog typisk endnu mere følsom overfor konjunktursituationen end erhvervsfrekvensen. Med anvendelse af beskæftigelsesfrekvensen vil Danmarks relative placering med hensyn til det samlede arbejdsudbud målt i timer blive lidt bedre, fordi ledigheden i Danmark – ikke kun i 2007, men også strukturelt – er lavere i Danmark end i hovedparten af de øvrige OECD-lande.

Kilde: <http://stats.oecd.org> (productivity).

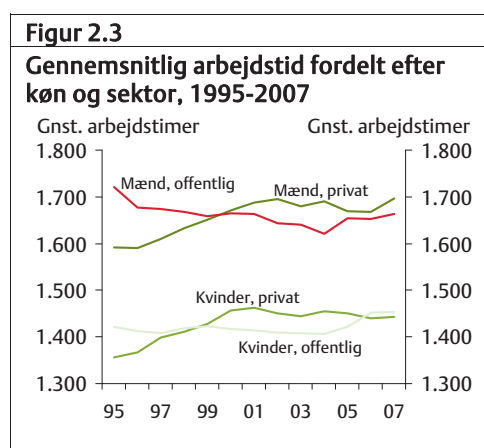
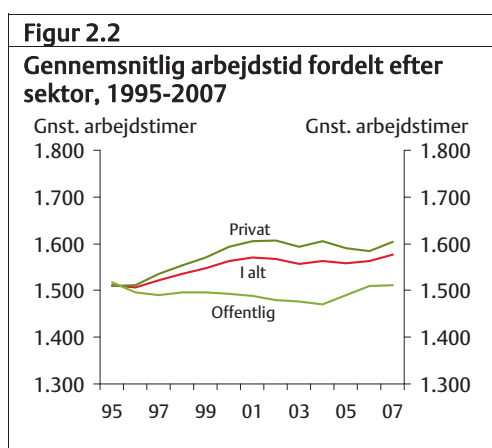
Hver beskæftiget dansker arbejder relativt få timer sammenlignet med beskæftigede i de fleste andre OECD-lande (første søjle i figur 2.1). Det skyldes blandt andet, at der i Danmark er mange unge og kvinder i beskæftigelse, men ofte med lavere arbejdstid end de øvrige beskæftigede. En lang række andre forhold spiller dog også ind, herunder at Danmark har kort almindelig ugentlig arbejdstid og mange feriedage mv., jf. afsnit 2.4.

Til gengæld er det en meget stor del af danskerne, der deltager på arbejdsmarkedet (målt ved erhvervsfrekvensen i den anden søjle i figur 2.1). Det hænger som ovenfor nævnt blandt andet sammen med, at relativt mange unge og kvinder er på arbejdsmarkedet i Danmark.

Det samlede resultat af den korte arbejdstid og høje erhvervsdeltagelse er vist i den tredje søjle i figur 2.1. Den gennemsnitlige årlige arbejdstid pr. dansker mellem 15 og 64 år svarer næsten præcis til gennemsnittet for OECD-landene. De øvrige nordiske lande, undtagen Norge, har et højere arbejdsudbud pr. person end Danmark. Der er således tegn på, at der er potentiale for et større arbejdsudbud målt i timer i Danmark.

Arbejdstiden i Danmark

Arbejdstiden i Danmark er i dag væsentligt lavere end for 50 år siden. Siden midten af 1990'erne har der imidlertid været en vis stigning i den gennemsnitlige arbejdstid. Den årlige arbejdstid i Danmark er øget med omkring 65 timer fra 1995 til 2007, hvor den var lidt under 1.600 timer, jf. figur 2.2.



Anm.: Arbejdsgiverbetalte præsterede arbejdstimer, inklusive betalte overarbejdstimer og eksklusive betalte fraværstimer. Betalte spisepauser opfattes som rådighedstimer og indgår i de præsterede timer. Inkl. arbejdstid udført i bijob. Arbejdstimerne i bijob henføres til den sektor, som de er præsteret i, mens de beskæftigede henføres til den sektor, hvori de har deres hovedbeskæftigelse. Sektorfordelingen af de præsterede arbejdstimer pr. beskæftiget er derfor behæftet med usikkerhed.

Kilde: Danmarks Statistik: Statistikbanken (Arbejdstidsregnskabet).

Udviklingen skal blandt andet ses i lyset af en generel gunstig konjunktursituation i størstedelen af perioden. Det har ikke blot ført til flere beskæftigede, men også til længere arbejdstid blandt allerede beskæftigede.

Herudover skal den stigende arbejdstid ses i sammenhæng med, at der i løbet af perioden er blevet en større andel af de beskæftigede, der arbejder fuld tid frem for på nedsat tid. Der har i perioden været flere omlægninger af skattesystemet, der blandt andet har sænket skatten på den sidst tjente krone, hvilket tilskynder til at øge arbejdsindsatsen.

Sektor: Arbejdstiden er fra 1995 til 2007 steget mest i den private sektor, jf. figur 2.2. Den private sektor er følsom over for konjunktursituationen, og 1995 var omkring bunden af en lavkonjunktur. Siden 2004 har der også været en vis stigning i arbejdstiden i den offentlige sektor. Den gennemsnitlige arbejdstid er dog fortsat lavere i den offentlige sektor end i den private sektor.

Den lavere gennemsnitlige arbejdstid i den offentlige sektor kan i høj grad forklares med, at deltidsarbejde fortsat – trods en faldende tendens – er ret udbredt. Det gælder ikke mindst for kvinder. *Deltidsfrekvensen* (antal deltidsbeskæftigede i procent af alle beskæftigede) er mere end dobbelt så stor i den offentlige sektor som i den private sektor, jf. tabel 2.1.

	Deltid	Fuldtid	I alt	Deltidsfrekvens
	1.000 personer			Pct.
Offentlig sektor i alt	223	661	883	25
Heraf				
- Kommune	143	323	466	31
- Region	46	114	160	29
- Stat	34	224	258	13
Privat sektor	193	1.450	1.643	12
Beskæftigelse i alt	416	2.110	2.526	17

Anm.: Deltid/fuldtids-opdelingen er baseret på respondenternes eget syn på arbejdstid. Deltidsbeskæftigede er ekskl. studerende. Beskæftigelsesomfang vedrører hovedstillingen, ekskl. evt. bijob. Stat er inklusive offentlige selskaber.

Kilde: Egne beregninger på særudtræk fra Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelsen (AKU).

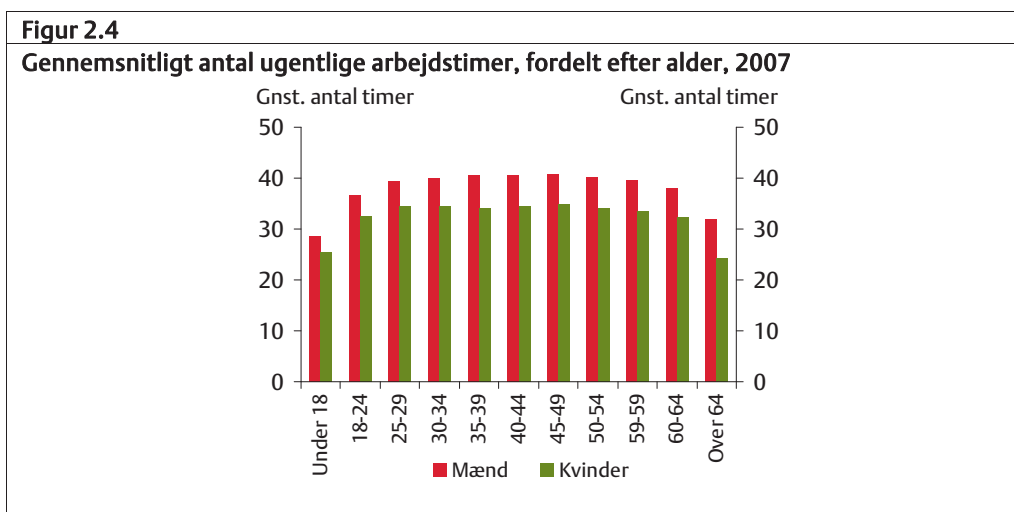
I 2007 skønnes der at være godt 220.000 deltidsansatte i den offentlige sektor, og ca. to tredjedele heraf er ansat i en kommune. I kommuner og regioner er deltidsfrekvensen omkring 30 pct. Deltidsfrekvensen i den private sektor og i staten er 12-13 pct., dvs. markant mindre.

Køn: Forskellen mellem den årlige arbejdstid for mænd og kvinder har ikke ændret sig mærkbart de senere år, jf. figur 2.3. Mænd har fortsat klart længere arbejdstid end kvinder både i den offentlige og i den private sektor.

Kvinder i den offentlige og i den private sektor har i gennemsnit lige lang arbejdstid. Det samme gælder stort set også for mænd. Ansættelsessektoren spiller således ingen nævneværdig rolle for arbejdstiden fordelt efter køn.

Det er derfor nærliggende at se den længere arbejdstid i den private sektor end i den offentlige sektor i sammenhæng med forskellen i andelen af mænd og kvinders i de to sektorer. I den private sektor er en stor andel – 62 pct. – af de ansatte mænd. I den offentlige sektor er andelen af mænd derimod kun på 32 pct.

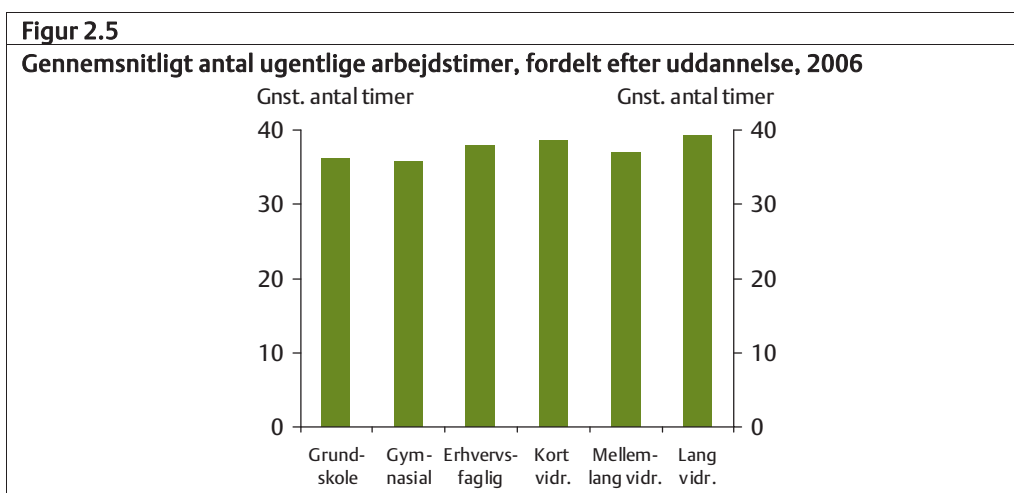
Alder: Både helt unge og ældre har klart lavere arbejdstid end de øvrige aldersklasser, jf. figur 2.4. Dette gælder både mænd og kvinder. Kvinders gennemsnitlige ugentlige arbejdstid er lavere end mændenes. I næsten alle aldersklasser er forskellen på 5-6 timer.



Anm.: Faktisk antal arbejdstimer i referenceugen, ekskl. bijob. Kun beskæftigede med mindst én time beskæftigelse pr. uge er medtaget.

Kilde: Egne beregninger på særudtræk af Arbejdskraftundersøgelsen.

Uddannelse: Den ugentlige arbejdstid varierer relativt lidt med uddannelsesniveaueet. Beskæftigede med en erhvervsfaglig uddannelse, en kort videregående uddannelse eller en lang videregående uddannelse har den længste gennemsnitlige arbejdstid, jf. figur 2.5.



Anm.: Faktisk antal arbejdstimer i referenceugen, ekskl. bijob. Kun beskæftigede med mindst én time beskæftigelse pr. uge er medtaget.

Kilde: Egne beregninger på særudtræk af Arbejdskraftundersøgelsen.

Danmark et af de europæiske lande, hvor personer med videregående uddannelser (set under ét) arbejder færrest timer. Det fremgår af et særudtræk af Eurostats arbejdsstyrkeundersøgelse, der indgår i Skattekommisionens rapport¹.

¹ Skattekommisionen: Lavere skat på arbejde, februar 2009.

2.3 Offentlig regulering

I lovgivningen er der som hovedregel kun fastlagt nogle overordnede rammer og minimumskrav på de områder, der har størst betydning for den samlede arbejdstid.

På arbejdstidsområdet omfatter reguleringen – der i vid udstrækning er implementering af EU-bestemmelser – især:

1. Lov om arbejdstidsdirektivet, der bl.a. fastsætter regler vedrørende maksimal arbejdstid, men viger for kollektive overenskomster, der som minimum sikrer lønmodtagernes rettigheder i henhold til direktivet. Blandt reglerne er, at den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdøgnperiode beregnet over en periode på 4 måneder ikke må overstige 48 timer inkl. overarbejde.
2. Lov om gennemførelse af deltidsdirektivet, der blandt andet sikrer, at deltidsansatte ikke behandles på mindre gunstig måde end sammenlignelige fuldtidsansatte.
3. Arbejds miljøloven, der bl.a. indeholder 11-timers reglen, der kræver, at ansatte får en hvileperiode på mindst 11 sammenhængende timer inden for hver periode på 24 timer.

Det er vanskeligt at vurdere, i hvor høj grad disse regler har påvirket danskernes arbejdstid. Med hensyn til arbejdstidsdirektivet forekommer det dog sandsynligt, at reglerne hidtil ikke i større omfang har virket hæmmende på omfanget af arbejdstiden. Arbejds miljøloven kan have ført til en vis reduktion af arbejdstiden i brancher karakteriseret af lange arbejdsdage, og deltidsbestemmelserne kan vanskeliggøre belønningsordninger for det personale, der arbejder fuldtid.

Lovgivningen sikrer endvidere personer med tilknytning til arbejdsmarkedet visse minimumsrettigheder ved sygdom og barsel. Disse rettigheder er i varierende omfang suppleret af en række yderligere rettigheder, fx i form af fuld løn i en del af syge- og barselsperioden, som er aftalt i de enkelte overenskomster. En lignende model kendes fra ferieområdet: Ferieloven sikrer lønmodtagere ret til 25 dages ferie om året og optjening af ret til betalt ferie, men arbejdsmarkedets parter har derudover aftalt yderligere frihed.

Reglerne om supplerende dagpenge ved deltidsbeskæftigelse har betydning for tilskyndelsen for arbejdsgivere og lønmodtagere til at udbyde og søge arbejde på fuld tid. Som led i den politiske aftale om Jobplanen i 2008 blev reglerne vedrørende supplerende dagpenge ændret. Kommissionen fremlægger ikke yderligere forslag på dette område.

2.4 Aftaler og overenskomster

Aftaler mellem arbejdsmarkedets parter har betydelig indflydelse på udviklingen i arbejdstiden. Aftalerne har traditionelt også spredt sig til ikke-overenskomstdækkede områder.

Historisk har der været en stærk tendens i retning af kortere almindelig ugentlig arbejdstid og flere ferie- og fridage. Den seneste generelle nedsættelse af den normale ugentlige arbejdstid var i 1990, hvor arbejdsugen nåede ned på 37 timer. Det er en af de korteste aftalte normale arbejdsuger blandt EU-landene.

Fra 1998 til 2003 blev der indført fem feriefridage, så der herefter samlet er fem ugers ferie og fem feriefridage om året. Danmark er dermed et af de EU-lande, der har flest ferie- og fridage².

I de seneste år er der på en række overenskomstområder sket en udvidelse af retten til fravær med løn, fx i forbindelse med sygdom, barns sygdom og barsel.

Det private overenskomstområde

De senere år har overenskomsterne på store dele af det private arbejdsmarked givet adgang til større fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen. Der er i høj grad blevet mulighed for lokalt at aftale arbejdstidsbestemmelser, der afviger fra overenskomsternes generelle bestemmelser.

Størstedelen af de ansatte på DA/LO-området har mulighed for at variere den ugentlige arbejdstid set over et helt år, ligesom overenskomsterne for de fleste ikke længere begrænser omfanget af overarbejde. Ligeledes kan det for næsten alle ansatte på LO/DA-området aftales lokalt, om overarbejde skal udbetales eller afspadses.

De mere fleksible muligheder vurderes umiddelbart at gøre det lettere at håndtere bl.a. situationer med midlertidig mangel på arbejdskraft. Der er dog endnu kun få oplysninger om, i hvilket omfang de fleksible muligheder anvendes i praksis, samt hvordan mulighederne påvirker det samlede arbejdsomfang, løndannelse mv.

Det offentlige overenskomstområde

Der har i de senere års aftaler og overenskomster været øget fokus på mulighederne for at øge arbejdstiden for de deltidsbeskæftigede i den offentlige sektor. Som tidligere anført er arbejdstiden i den offentlige sektor i gennemsnit væsentlig kortere end i den private sektor. Det skyldes især udbredelsen af deltidsbeskæftigelse. Det er især kvinder, der arbejder på deltid, og mere end to tredjedele af de ansatte i den offentlige sektor er kvinder.

I tabel 2.2 nedenfor er vist en detaljeret opgørelse af deltidsfrekvensen i udvalgte brancher i den offentlige sektor, som har mange deltidsansatte. I den kommunale ældreomsorg er mere end 4 ud af 10 ansat på deltid. På børnepasnings- og døgnplejeområdet er godt 3 ud af 10 ansat på deltid. I amterne (nu regionerne) er hver fjerde på sundhedsområdet deltidsansat.

² Eurofound: Working Time Developments 2007.

Tabel 2.2		
Deltidsfrekvens i den offentlige sektor fordelt på udvalgte brancher, 2006		
	Deltidsfrekvens	Andel af samlet offentlig beskæftigelse
Kommuner i alt	28,9	53,5
Heraf		
- Ældrepleje	41,3	10,1
- Børnepasning og døgnpleje	32,7	14,9
- Undervisning	18,3	11,8
- Offentlig adm., socialforsikring mv.	8,0	5,8
Amter i alt	25,0	18,9
Heraf		
- Sundhedsvæsen	25,7	10,1
- Børnepasning og døgnpleje	23,8	4,0
- Undervisning	15,9	2,5
Staten i alt	11,1	27,5
Heraf		
- Undervisning	15,0	6,5
- Offentlig adm., socialforsikring mv.	7,6	7,8
Offentlig sektor I alt	23,3	100,0

Anm.: Eksklusiv studerende. Beskæftigelsesomfanget er bestemt ud fra hovedstillingen og er ekskl. evt. bijob. Idet opgørelsen ligger før kommunalreformen, afspejler opdelingen af den offentlige sektor den daværende opgavefordeling. Staten er inklusive offentlige selskaber. Opgørelsen er baseret på en samkørsel af Arbejdskraftundersøgelsen med registerdata fra 2006, og tallene i tabel 2.2 afviger derfor lidt fra tabel 2.1.

Kilde: Egne beregninger på særudtræk fra Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) og Finansministeriets lovmodel.

Der er taget en række initiativer, der skal forbedre mulighederne for, at deltidsansatte på det offentlige arbejdsmarked kan arbejde mere. Især tre af disse initiativer kan fremhæves:

For det *første* fik offentlige arbejdsgivere som led i trepartsaftalen fra juni 2007 pligt til at tilbyde ledige timer til deltidsansatte, der ønsker flere timer. Det forudsætter dog, at den deltidsbeskæftigede opfylder krav til kvalifikationer og fleksibilitet vedr. arbejdstid, -sted, -opgaver mv. I både kommuner og regioner blev denne aftale iværksat 1. januar 2008.

For det *andet* er der på det regionale arbejdsmarked – udover pligten til at tilbyde deltidsansatte ledige timer – også indgået aftale om en egentlig *ret* for deltidsansatte til at arbejde på fuld tid. Aftalen omfatter deltidsansatte sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter mv. med en ugentlig arbejdstid på mindst 29 timer, hvilket vil sige ca. tre fjerdedele af de deltidsansatte i regionerne. Aftalen trådte i kraft pr. 1. oktober 2008, og der er endnu kun begrænsede erfaringer med anvendelsen af denne ret.

For det *trede* giver den seneste overenskomst mellem regionerne og sundhedskartellet (med virkning fra 1. april 2010) adgang til, at de lokale parter kan indgå aftaler om *plustid*, dvs. en arbejdstid, der er højere end den aftalte, dog højst 42 timer om ugen. På kommunernes område er der aftalt plustid på nogle områder, bl.a. for akademikere, socialrådgivere og kontorpersonale. Også på det statslige overenskomstområde er der i tjenestemændenes arbejdstidsaftale og i en række andre regelsæt indført plustid. Ved aftaler om plustid forhøjes lønnen forholdsmæssigt, dvs. timelønnen er den samme.

Det er endnu ikke muligt at vurdere betydningen af tilbudspligt af ledige timer og (i regionerne) af retten til fuldtid.

Både på det kommunale og det regionale arbejdsmarked er der dog en række forhold, der kan gøre det vanskeligt at øge antallet af arbejdstimer væsentligt blandt deltidsansatte. Blandt de hhv. 17 pct. og 13 pct. af deltidsansatte i kommuner og regioner, der udtrykker ønske om at arbejde mere, er ønsket i betydelig grad betinget af arbejdstidens og -stedets placering, jf. afsnit 2.5.

I *regionerne* er der som regel gode muligheder for, at en deltidsansat kan få flere timer på vedkommendes nuværende arbejdsplads. Det skyldes, at den regionale arbejdsplads ofte er sygehuse med mange ansatte, og der er derfor gode muligheder for, at de ekstra timer kan findes på arbejdspladsen.

Det er imidlertid tvivlsomt, om de nye overenskomsttiltag vil føre til en mærkbar stigning i arbejdstiden for de deltidsbeskæftigede i regionerne. Det skyldes, at ikke mindst sundhedspersonalet allerede har gode muligheder for at tage over- eller ekstraarbejde, hvis de ønsker at arbejde mere.

Sundhedspersonalet vælger i høj grad at afspadsere over- og ekstraarbejde frem for at få det udbetalt, hvilket ikke tyder på et udbredt ønske om højere arbejdstid. En del af det mulige ekstraarbejde i sundhedssektoren må antages at ligge på skæve tidspunkter, hvilket ca. halvdelen af de, der ønsker at arbejde mere, er negative over for, jf. afsnit 2.5.

I *kommunerne* er de aftalemæssige rammer for deltidsansattes mulighed for at få flere timer mere begrænsede end i regionerne, da der som hovedregel ikke er *ret* til fuldtid. Enkelte kommuner har dog indført en ret til fuldtid efter samme model som i regionerne.

En del kommunale arbejdssteder er relativt små, fx daginstitutioner, og er samtidig kendetegnet ved et ujævnt behov for arbejdskraft i løbet af dagen. Deltidsansatte bidrager til at klare arbejdskraftbehovet i spidsbelastningsperioder. En øget brug af fuldtidsansættelse vil formentlig i nogen grad kunne opnås gennem en skærpet planlægning fra kommunens side, men vil først og fremmest kræve en fleksibel holdning hos den ansatte til fx at have skiftende arbejdssteder eller arbejdsfunktioner.

I mange tilfælde er både arbejdsgiveren og den ansatte tilfredse med deltidsansættelsen. For nogle ansatte kan muligheden for deltidsansættelse være en grund til, at de har valgt det pågældende job. Interessen for at gå op i tid, der i forvejen er begrænset blandt de kommunalt deltidsansatte, mindskes yderligere, såfremt dette vil forudsætte blot lidt ekstra transporttid, jf. afsnit 2.5.

En effektiv konvertering af deltidsjob til (færre) fuldtidsjob må således forventes i nogen grad at stille krav om, at de ansatte har mere end ét arbejdssted. Såfremt der skal opnås en forskydning af arbejdet fra deltids- til fuldtidsstillinger, kræver det en anden organisering af arbejdet end i dag.

Forslag til arbejdsmarkedets parter

Den eksisterende lovgivning vedrørende arbejdstid er som hovedregel ikke en hindring for at øge arbejdstiden, som det fremgår af afsnit 2.3. Derfor er det primært op til arbejdsmarkedets parter dels at forebygge fald i arbejdstiden, dels at aftale gunstige rammer for, at arbejdstiden kan øges.

Forslag A.1

Ved kommende offentlige og private overenskomstfornyelser skal der ikke indgås aftaler, der samlet set indebærer kortere arbejdstid på det pågældende overenskomstråde

Forslaget indebærer, at arbejdsmarkedets parter ikke giver forbedringer i kommende overenskomster gennem initiativer, der mindsker den præsterede arbejdstid på området. Såfremt parterne ønsker at tilgodese et behov for mere fravær fra arbejdsmarkedet hos én gruppe, fx børnefamilier, bør der samtidig iværksættes tiltag, der øger arbejdstiden for andre grupper under den pågældende overenskomst. Det kan fx ske ved at øge den almindelige aftalte arbejdsuge fra de nuværende 37 timer.

Forslag A.2

Der skal i overenskomsterne gives adgang til at aftale, at den enkelte kan arbejde mere end 37 timer om ugen mod en forholdsmæssig forhøjelse af lønnen (dvs. med samme timeløn)

Endvidere bør der ved de kommende overenskomstfornyelser gives bedre plads til at arbejde mere for dem, der ønsker det. Det kan ske ved at give mulighed for at aftale en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid, der er højere end de sædvanlige 37 timer – fx 42 timer – med en forholdsmæssig højere løn (dvs. til samme timeløn). Derved skabes der symmetri i forhold til, at man i dag sædvanligvis kan arbejde mindre end 37 timer ugentligt mod en forholdsmæssig lønreduktion (dvs. til uændret timeløn). Den foreslåede plustid kendes allerede fra nogle overenskomster, jf. ovenfor.

2.5 Holdninger til arbejdstid (Arbejdskraftundersøgelse)

En række undersøgelser har vist, at der blandt de beskæftigede er en del, som gerne vil øge deres arbejdstid, men ikke har realiseret dette ønske. Samtidig er der dog væsentlig flere beskæftigede, som gerne vil reducere deres arbejdsomfang.

En øget arbejdstid bidrager til at styrke de offentlige finanser. Omvendt vil en realisering af det tilsyneladende ret udbredte ønske om at reducere arbejdstiden udgøre en væsentlig udfordring for den finanspolitiske holdbarhed.

Arbejdsmarkedskommissionen har på den baggrund gennemført en særlig undersøgelse i forbindelse med den interviewbaserede Arbejdskraftundersøgelse for 3. kvartal 2008. Undersøgelsen sigter på at identificere de faktorer, som de beskæftigede tillægger størst betydning for deres holdning til arbejdstidens omfang.

Resultaterne kan give en indikation af, om der er regler, servicetilbud eller andet, der kan ændres med henblik på at øge arbejdstiden - eller undgå en reduktion af denne. Resultater af den type undersøgelser skal tolkes med forsigtighed. De beskæftigede har indrettet deres arbejdstid efter de gældende forhold (aftaler, lovgivning, skat mv.), og det kan være svært at vurdere deres adfærd, hvis forholdene var anderledes.

Det overordnede billede af de beskæftigedes ønsker til arbejdstiden bekræfter indtrykket fra lignende tidligere undersøgelser. Der er langt færre, der ønsker at gå op i tid end ned i tid. Det fremgår dog også af undersøgelsen, at der er en række hindringer for, at ønskerne bliver realiseret. Fx er mange af dem, der ønsker at arbejde mindre, ikke indstillet på indkomstnedgang.

Den hypotetiske nettoeffekt på arbejdsudbuddet, hvis alle ønsker kunne realiseres

Interviewpersonerne er blevet spurgt, hvor mange timer de ønsker at arbejde om ugen. Samtidig er de blevet spurgt, hvor mange timer de normalt arbejder om ugen i øjeblikket.

Blandt fuldtidsbeskæftigede er der ganske mange, der ønsker at reducere deres egentlige arbejdstid væsentligt, typisk med 10-12 timer. Blandt deltidsbeskæftigede er der derimod et potentielt – om end moderat – ønske om at øge arbejdstiden. Der er dog også deltidsbeskæftigede, der ønsker at gå yderligere ned i tid, så nettoeffekten af disse modsatrettede ønsker er ret beskeden.

De angivne ønsker til ændret timetal er omregnet til, hvad det svarer til i antal fuldtidsbeskæftigede, jf. tabel 2.3. Disse resultater er vist fordelt på deltids- og fuldtidsbeskæftigelse og efter ansættelsessektor. Den samlede nettoeffekt af de fremsatte ønsker til arbejdstiden ville – hvis de kunne realiseres – svare til et fald i beskæftigelsen på 115.000 fuldtidsbeskæftigede.

Tabel 2.3			
Potentiel beskæftigelseeffekt af ønsker til ændret arbejdstid, fordelt på sektorer og opgjort som antal fuldtidspersoner			
	Effekt af ønsker om flere timer	Effekt af ønsker om færre timer	Potentiel nettoeffekt på beskæftigelse
Deltidsbeskæftigede	15.800	-7.100	8.700
Fuldtidsbeskæftigede	10.500	-135.000	-124.500
I alt	26.300	-142.100	-115.800
Heraf			
- Stat	1.500	-10.900	-9.400
- Regioner	1.000	-7.700	-6.700
- Kommuner	7.200	-22.000	-14.800
- Privat	16.700	-101.700	-85.000

Anm.: Baseret på forskellen mellem interviewpersonernes aktuelle, normale arbejdstid og deres angivne ønskede arbejdstid, opgjort i timer. Timerne er herefter omregnet til, hvad de svarer til i fuldtidspersoner.

Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008.

Undersøgelsen tyder ikke på, at der er væsentlige hindringer i lovgivningen mv. for at *øge* arbejdstiden. De, der har et uopfyldt ønske om at arbejde mere, peger således kun i begrænset omfang på hindringer i form af børnepasningsproblemer, regler eller traditioner. Det er dog ret få, der er indstillede på at acceptere en ekstra transporttid for at få flere timer. Ønsket om længere arbejdstid er i høj grad rettet mod flere timer på samme arbejdsplads.

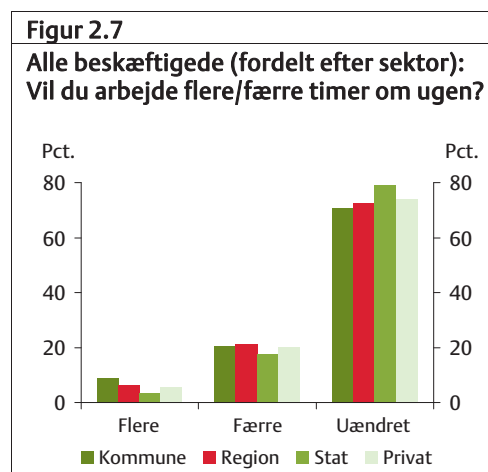
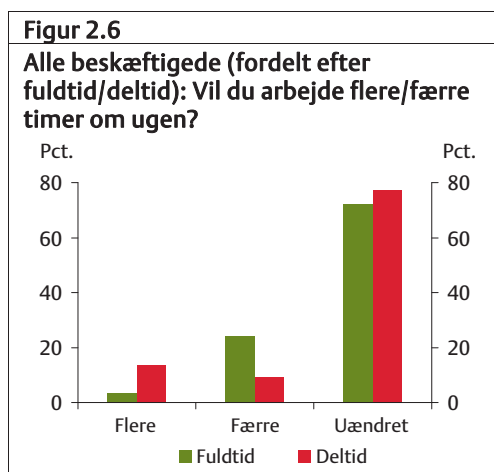
De, der ønsker færre timer, er i betydelig grad motiveret af ønsket om mere tid til familien eller til sig selv. Manglende økonomisk mulighed for at gå ned i tid er en væsentlig hindring, men ganske mange peger også på regler eller traditioner på arbejdspladsen.

I det følgende gives et overblik over undersøgelsens hovedresultater, mens der i appendiks 2.1 er givet en mere detaljeret beskrivelse af undersøgelsen.

De overordnede ønsker til arbejdstiden fordelt på deltid/fuldtid og sektor

Kun 6 pct. af de beskæftigede har tilkendegivet at ville arbejde *flere* timer om ugen – det omfatter både dem, som vil arbejde en enkelt time mere, og dem, der ønsker mange flere timer. Derimod svarer 20 pct., at de ønsker at arbejde *færre* timer. Langt de fleste – næsten tre fjerdedele – af de beskæftigede vil dog gerne fastholde deres nuværende antal arbejdstimer.

Ønsket om at arbejde flere timer er mest udbredt blandt de deltidbeskæftigede. Sondringen mellem deltid og fuldtid sker i AKU ud fra svarpersonens egen angivelse. Næsten 14 pct. af de deltidbeskæftigede udtrykker ønske om at gå op i tid, men der er dog også 9 pct. af de deltidbeskæftigede, der gerne vil ned i tid. Blandt de fuldtidsbeskæftigede er det kun 3½ pct., der ønsker at arbejde flere timer, jf. figur 2.6.



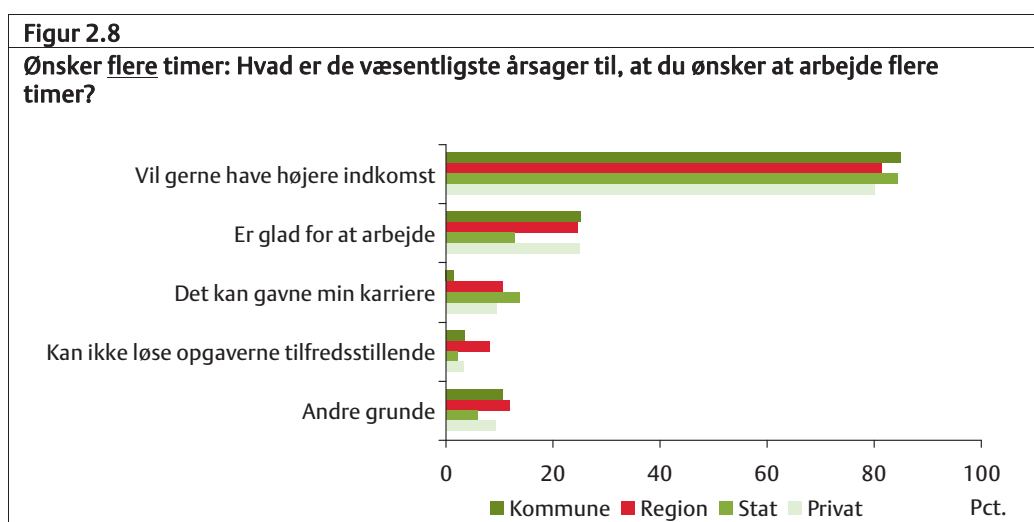
Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særundersøgelse).

Der er ikke særlig stor forskel i ønskerne til arbejdstiden mellem offentligt og privat ansatte, jf. figur 2.7. I kommuner og regioner er der lidt flere, der ønsker at øge arbejdstiden, end i staten og den private sektor. Det skal ses i lyset af, at andelen af deltidsbeskæftigede er størst i kommuner og regioner.

Fordelt efter alder er det især unge, der ønsker at arbejde mere, mens ønsket om at arbejde mindre er størst blandt personer midt i arbejdslivet. Der er lidt flere kvinder end mænd, der ønsker at ændre omfanget af deres arbejdstid, både i op- og nedadgående retning, jf. appendiks 2.1.

Beskæftigede, der ønsker at arbejde flere timer

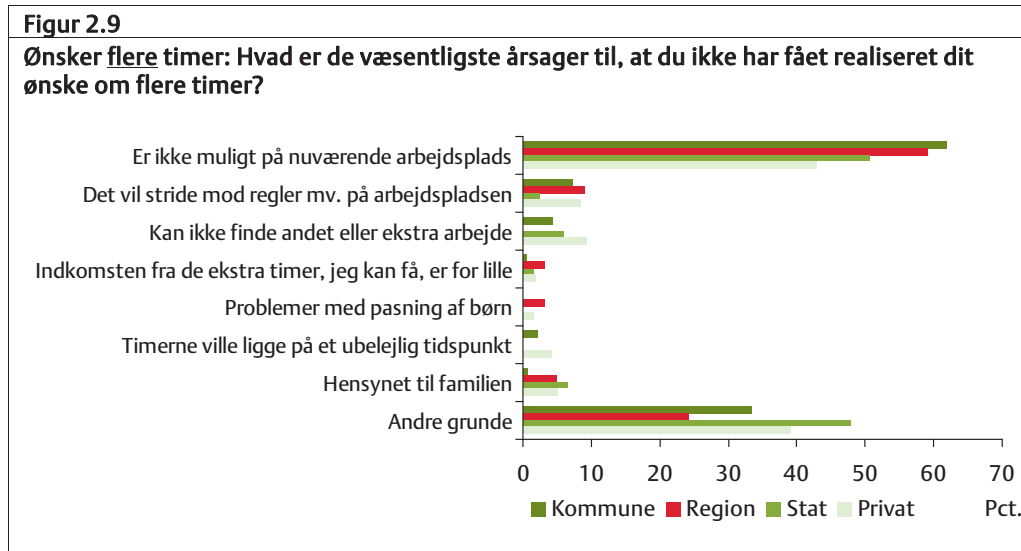
Det helt overordnede motiv for at ønske flere arbejdstimer er ikke overraskende ønsket om en højere indkomst. Glæde ved arbejdet spiller dog også en rolle, om end i mindre grad blandt statsansatte, jf. figur 2.8.



Anm.: Til disse spørgsmål har svarpersonerne haft mulighed for at angive (op til) to svar.

Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særundersøgelse).

Årsagen til, at ønsket om flere arbejdstimer ikke er blevet realiseret, er i mange tilfælde, at det ikke har været muligt at opnå flere timer på den nuværende arbejdsplads, jf. figur 2.9. Det gælder især i social- og sundhedssektoren samt undervisningssektoren. Næsten to tredjedele af de kommunalt ansatte, der ønsker at arbejde mere, peger på manglende mulighed på den nuværende arbejdsplads som årsag til den manglende realisering af ønsket.

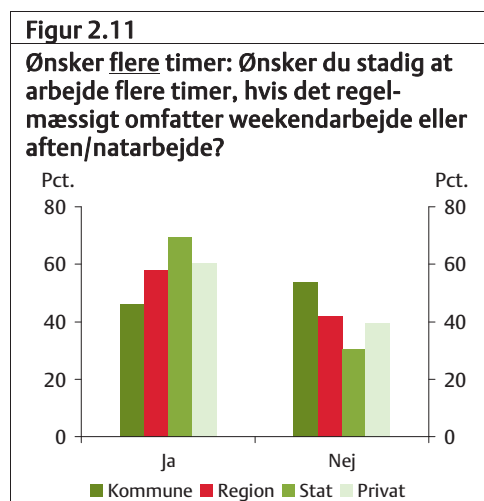
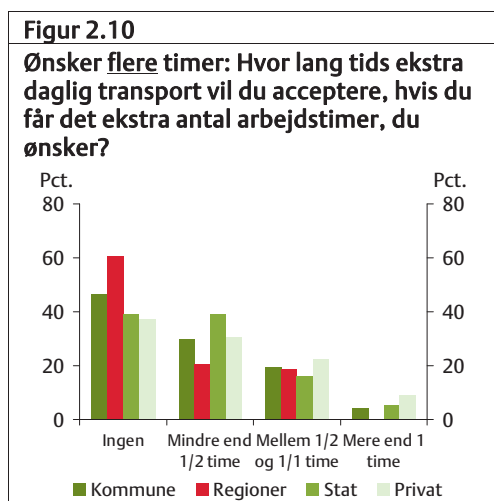


Anm.: Spørgsmålet og de angivne svarmuligheder lægger ikke op til, at de ekstra timer skal være på samme arbejdsplads. De ekstra timer kan fx også være i et andet arbejde. De afgivne svar tyder på, at ønsket om flere timer i meget høj grad er rettet mod den nuværende arbejdsplads.

Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særundersøgelse).

Relativt få angiver regler eller traditioner som årsag til, at de ikke har kunnet øge arbejdstiden. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at næsten ingen peger på problemer med børnepasning, skæve arbejdstider eller beskeden økonomisk gevinst. Det er ikke muligt at sondre mellem, hvorvidt svarpersonerne i denne undersøgelse har børn eller ej. I tidligere lignende undersøgelser har knap halvdelen af svarpersonerne haft børn. For disse må pasningsproblemerne formodes at være af relativt større betydning, end det fremgår af figur 2.9.

Andelen, der ønsker at arbejde flere timer, reduceres drastisk, såfremt dette kræver ekstra daglig transporttid. I den offentlige sektor er det mindre end hver fjerde, der fastholder ønsket om flere arbejdstimer, hvis dette kræver en ekstra halv times transporttid eller mere om dagen. I alt er der over 40 pct., der slet ikke vil acceptere ekstra transporttid. Dette understøtter formodningen om, at den nuværende arbejdsplads i betydelig grad er mål for ønsket om flere timer, jf. figur 2.10.



Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særundersøgelse).

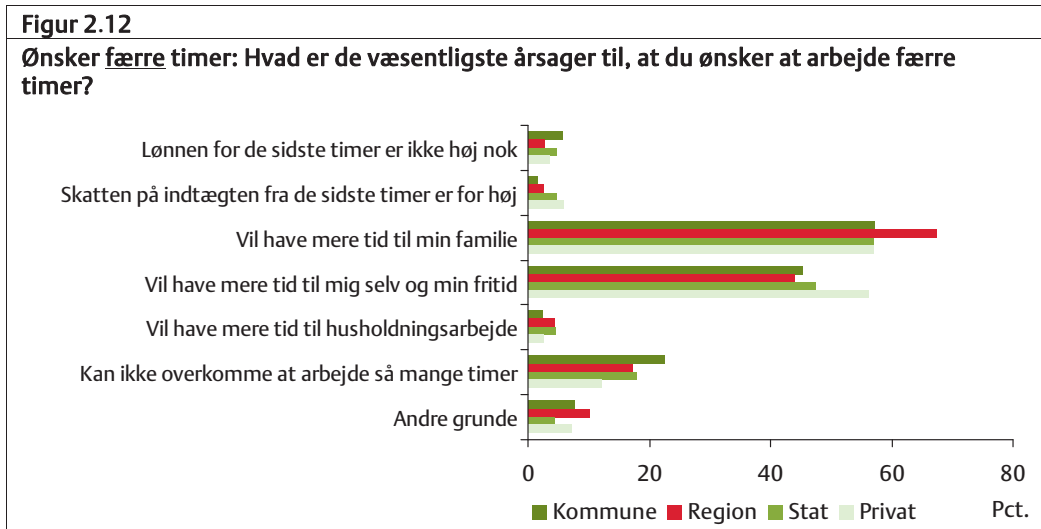
Derimod synes der at være en større velvilje overfor at acceptere et vist omfang af skæve arbejdstider, jf. figur 2.11. I alt erklærer 57 pct. sig villige til regelmæssigt at arbejde i weekenden, om aftenen eller om natten. Der er dog betydelig forskel i holdningen afhængig af sektor. Især statsansatte er positive over for at arbejde på skæve tidspunkter, mens under halvdelen af kommunalt ansatte er interesserede heri.

Der er en markant forskel i holdningen til at arbejde på skæve tidspunkter afhængig af køn, alder og nuværende beskæftigelsesomfang. Mænd er væsentlig mere positive end kvinder overfor weekend- eller aften-/natarbejde, ligesom fuldtidsansatte er mere positive end deltidsansatte. Ønsker om at arbejde flere timer daler kraftigt med alderen, såfremt det kræver skæve arbejdstider, jf. appendiks 2.1.

Det er sandsynligt, at forhold omkring arbejdsopgavernes udførelse – fx om der er mulighed for hjemmearbejde – spiller en rolle for holdningen, men det er ikke muligt at belyse dette nærmere i denne analyse.

Beskæftigede, der ønsker at arbejde færre timer

Blandt de beskæftigede, der ønsker at arbejde færre timer, er ønsker om mere tid til familien eller til sig selv de helt dominerende årsager, jf. figur 2.12. Disse ønsker gælder, uanset køn, deltid/fuldtid eller sektor.

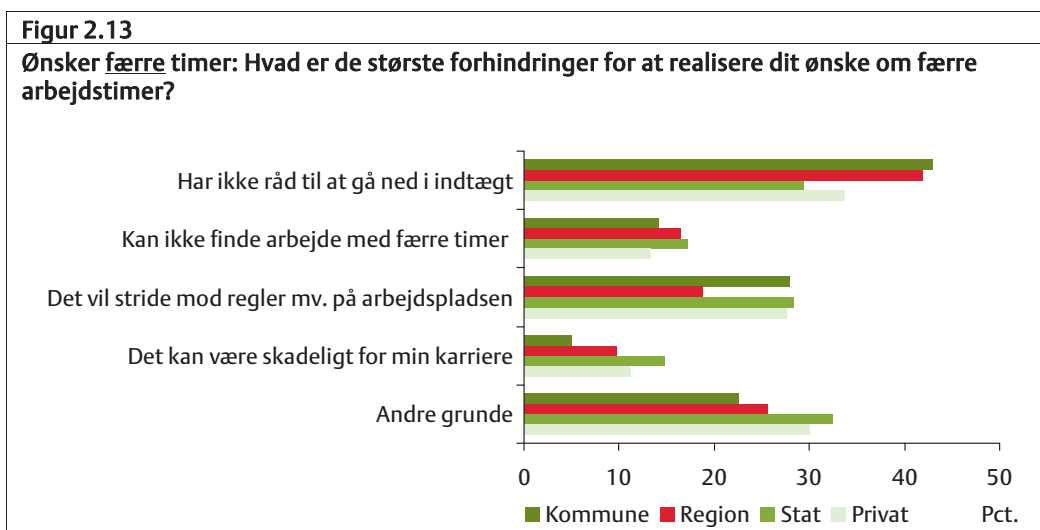


Anm.: Til disse spørgsmål har svarpersonerne haft mulighed for at angive (op til) to svar.
 Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særundersøgelse).

Der er en del svarpersoner – især ansatte i den kommunale sektor – der peger på, at de ikke kan overkomme så mange timer, som de har nu. Denne hindring er størst blandt deltidsansatte, hvor 21 pct. af svarpersonerne har peget herpå, mod kun 14 pct. af de fuldtidsansatte. En del af årsagen hertil er formentlig, at der blandt de deltidsansatte er en del i fleksjob eller på andre særlige vilkår.

Størrelsen af løn og (marginal)skat synes ikke at være et dominerende motiv for dem, der vil ned i tid. Næsten ingen af de deltidsansatte peger herpå. Blandt fuldtidsbeskæftigede har 5 pct. som motiv anført, at skatten på indtægten fra de sidste timers arbejde er for høj.

Manglende økonomisk mulighed for at gå ned i tid er til gengæld en væsentlig forklaring på, at svarpersonerne ikke har realiseret deres ønske. I både regioner og kommuner er det over 40 pct., der angiver ikke at have råd til at arbejde færre timer, mens andelen er noget mindre i staten og den private sektor, jf. figur 2.13.

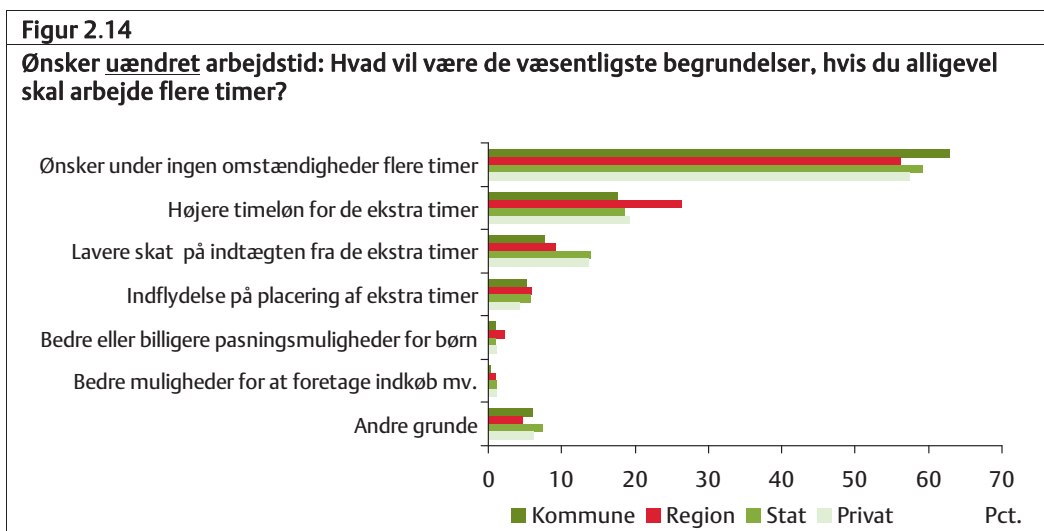


Anm.: Til disse spørgsmål har svarepersonerne haft mulighed for at angive (op til) to svar.
 Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særlundersøgelse).

Regler samt traditioner på arbejdspladsen er også en væsentlig grund til, at svarepersonerne ikke har realiseret ønsket om at gå ned i tid. Denne årsag er særlig fremtrædende for mænd og for personer i de centrale aldersklasser, jf. appendiks 2.1. Regler og traditioner spiller således en væsentlig større rolle som barriere i forhold til at gå *ned* i arbejdstid end *op* i arbejdstid.

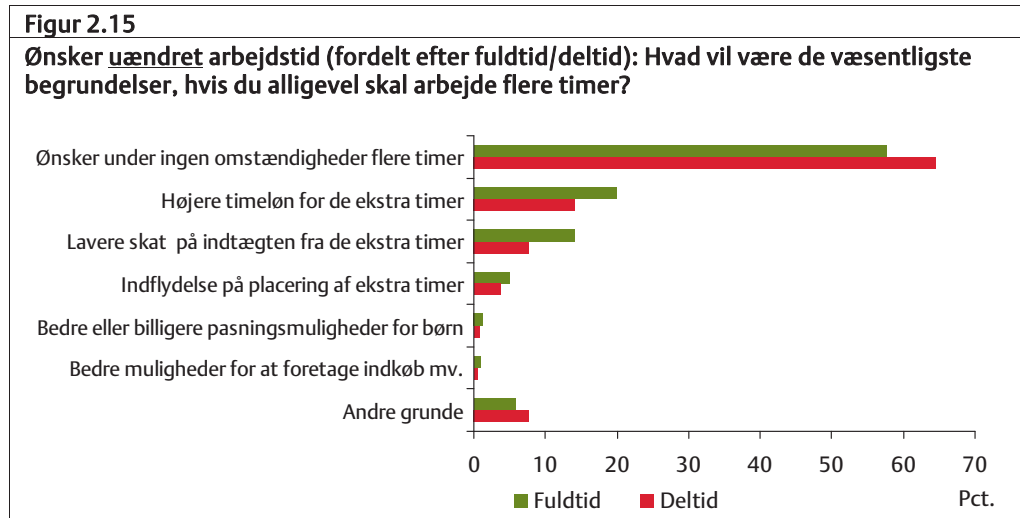
Beskæftigede, der ønsker et uændret antal arbejdstimer

De personer, der ikke har ønsket at ændre antallet af arbejdstimer, er blevet spurgt, om der var forhold, der alligevel kunne få dem til at arbejde mere. Omkring 60 pct. af de adspurgte i alle sektorer fastholder, at de under ingen omstændigheder vil arbejde mere, jf. figur 2.14.



Anm.: Til dette spørgsmål har svarepersonerne haft mulighed for at angive (op til) to svar.
 Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særlundersøgelse).

Den manglende interesse for alligevel at arbejde flere timer er særlig udbredt blandt deltidsansatte, jf. figur 2.15.



Anm.: Til dette spørgsmål har svarpersonerne haft mulighed for at angive (op til) to svar.
 Kilde: Arbejdskraftundersøgelsen 3. kv. 2008 (særundersøgelse).

For en del af de adspurgte spiller økonomiske incitamer en rolle, hvis de alligevel skal arbejde mere. Omkring 20 pct. har peget på højere timeløn og godt 12 pct. på lavere skat som faktorer, der kan få dem til at øge antallet af arbejdstimer.

Derimod bliver bedre børnepasningsmuligheder, udvidede åbningstider i butikker mv. ikke i større omfang nævnt som faktorer, der kunne tilskynde til et øget antal arbejdstimer.

Appendiks 2.1 Arbejdskraftundersøgelsen

Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse (AKU) belyser befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder de beskæftigedes ønsker til deres arbejdstid.

Arbejdsmarkedskommissionen har ønsket at se nærmere på motiver og barrierer for de beskæftigede, der enten ønsker at arbejde mere eller mindre, end de gør i dag. Derfor har Kommissionen fået stillet en række ekstra spørgsmål vedrørende arbejdstid i AKU 3. kvartal 2008, jf. boks A1. Spørgsmålene blev stillet til godt 14.000 personer.

Spørgsmålene drejer sig om årsager til og forhindringer for at realisere ønske om henholdsvis flere og færre timer, villighed for at acceptere ekstra transporttid og uregelmæssige arbejdstidspunkter, for dem der ønsker flere timer, samt hvad der kan gøres for at få de beskæftigede, der ønsker uændret arbejdstid, til at arbejde mere.

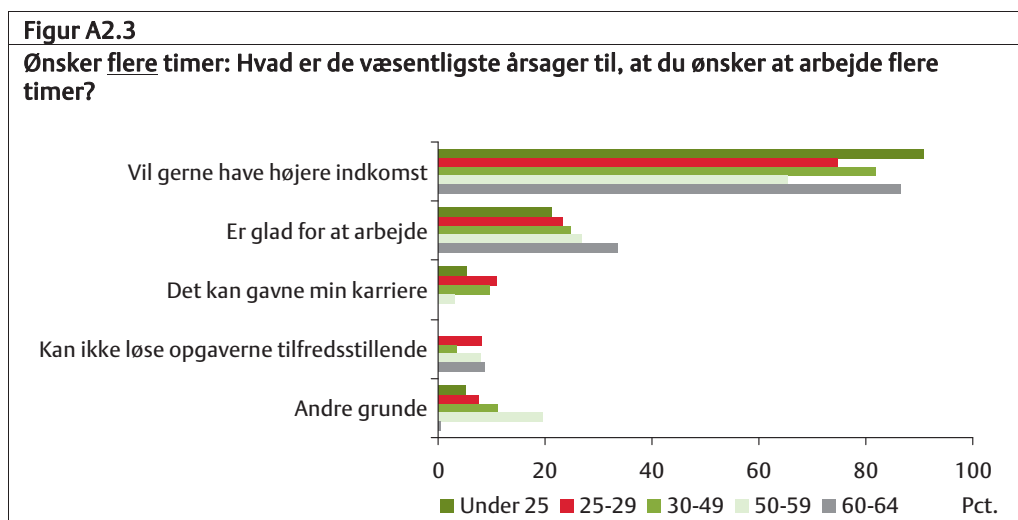
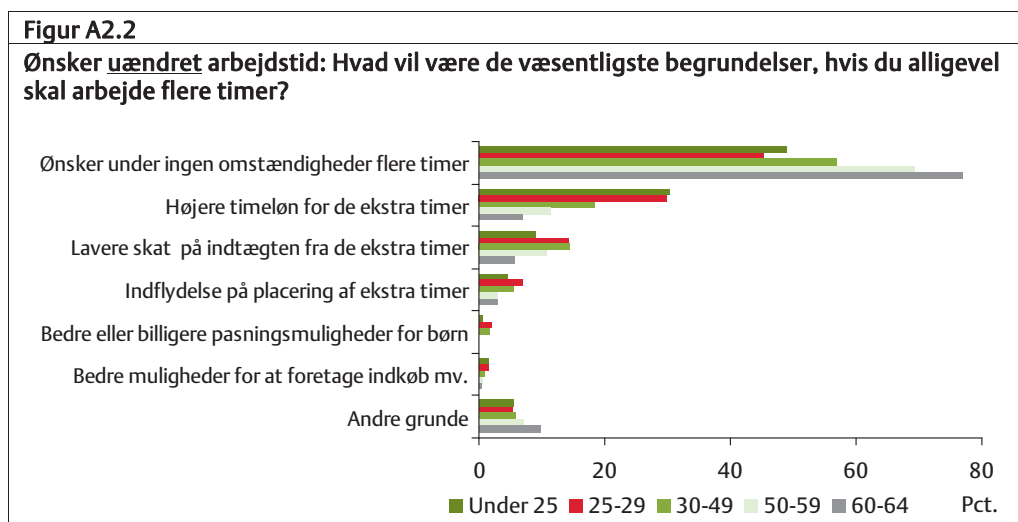
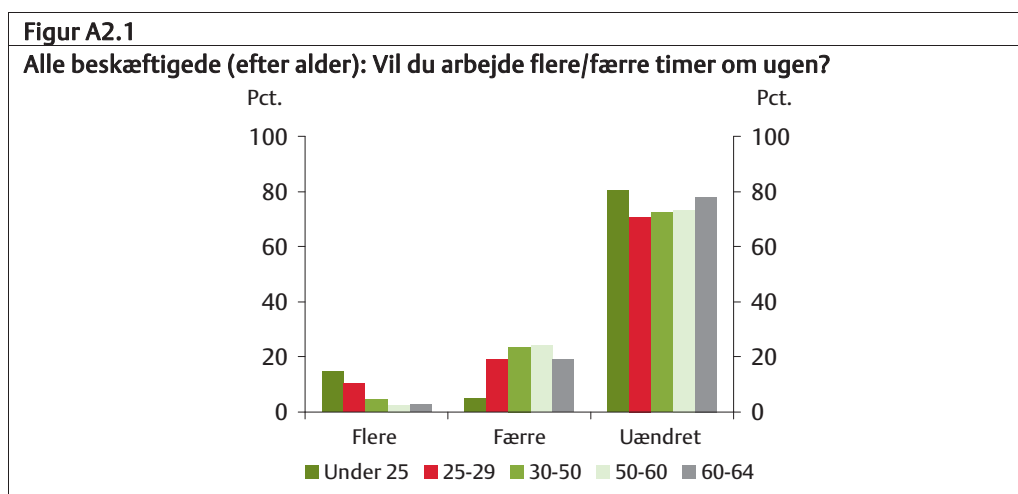
Boks A1
Ekstra spørgsmål i AKU 3. kv. 2008, om de beskæftigedes ønsker og holdninger til arbejdstid
<p>Spørgsmål til de interviewpersoner, der ønsker <u>flere</u> timer:</p> <p><i>Hvad er de væsentligste årsager til, at du ønsker at arbejde flere timer?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vil gerne have højere indkomst • Er glad for at arbejde • Det kan gavne min karriere • Kan ikke løse opgaverne tilfredsstillende inden for nuværende arbejdstid • Andre grunde <p><i>Hvad er de væsentligste årsager til, at du ikke har fået realiseret dit ønske om flere timer?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Er ikke muligt på nuværende arbejdsplads • Det vil stride mod regler eller traditioner på arbejdspladsen • Kan ikke finde andet eller ekstra arbejde • Indkomsten fra de ekstra timer, jeg kan få, er for lille • Problemer med pasning af børn • De ekstra timer jeg kan få, vil ligge på et ubejligt tidspunkt for mig • Hensynet til familien • Andre grunde <p><i>Hvor lang tids ekstra daglig transporttid vil du acceptere, hvis du får det ekstra antal arbejdstimer du ønsker?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingen • Mindre end 1/2 time • Mellem 1/2 og 1/1 time • Mere end 1 time

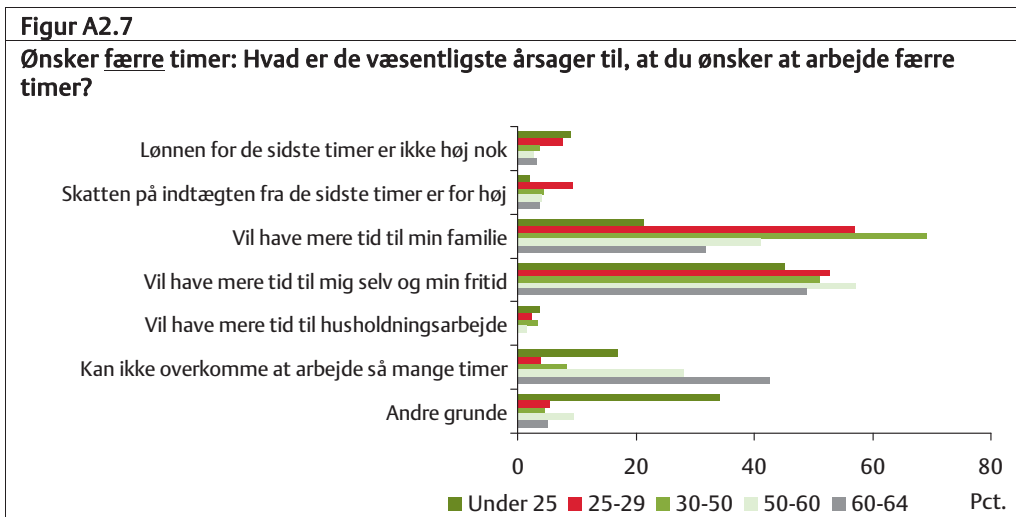
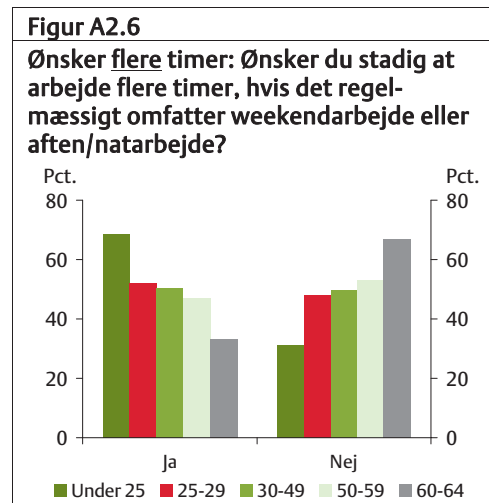
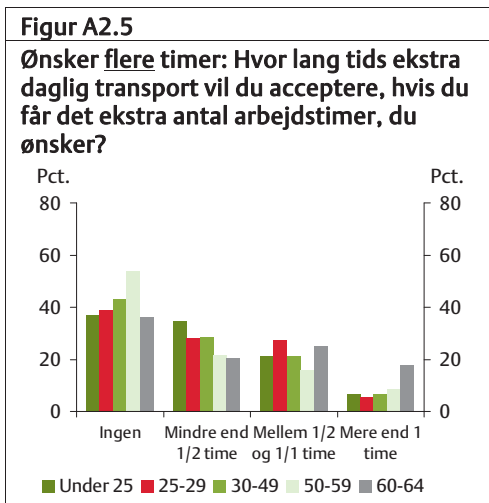
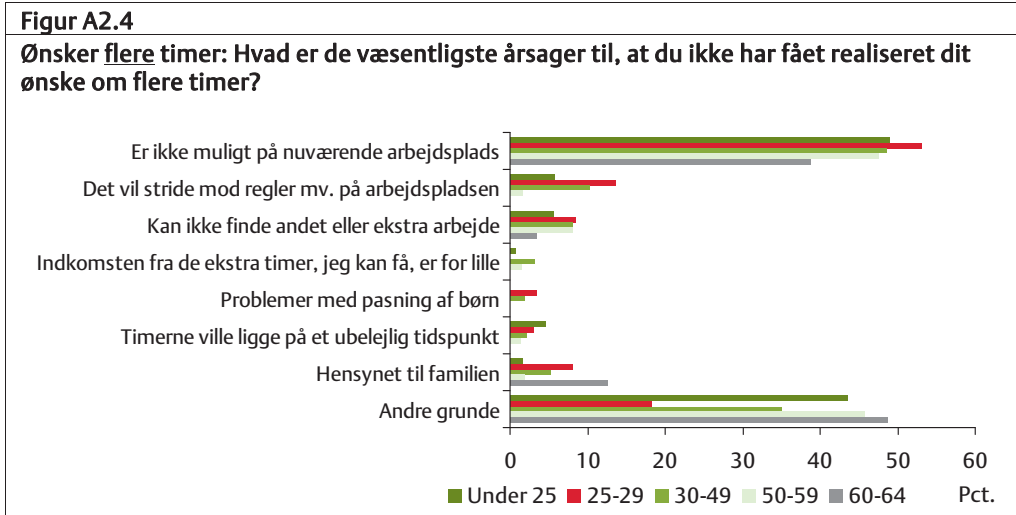
<p>Boks A1 (fortsat)</p> <p>Ekstra spørgsmål i AKU 3. kv. 2008, om de beskæftigedes ønsker og holdninger til arbejdstid</p> <p><i>Ønsker du stadig at arbejde flere timer, hvis det regelmæssigt omfatter weekendarbejde eller aften/natarbejde?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nej <p>Spørgsmål til de interviewpersoner, der ønsker <u>færre</u> timer:</p> <p><i>Hvad er de væsentligste årsager til, at du ønsker at arbejde færre timer?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Syntes ikke, at lønnen for de sidste timer er høj nok • Syntes, at skatten på indtægten fra de sidste timer er for høj • Vil have mere tid til min familie • Vil have mere tid til mig selv og mine fritidsinteresser • Vil have mere tid til husholdningsarbejde • Kan ikke overkomme at arbejde så mange timer som nu • Andre grunde <p><i>Hvad er de største forhindringer for at realisere dit ønske om færre arbejdstimer?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Har ikke råd til at gå ned i indtægt • Kan ikke finde arbejde med færre timer (hverken på nuværende eller anden arbejdsplads) • Det vil stride mod regler eller traditioner på arbejdspladsen • Det kan være skadeligt for min karriere • Andre grunde <p>Spørgsmål til de interviewpersoner, der ønsker <u>uændret</u> arbejdstid:</p> <p><i>Du har svaret, at du hverken ønsker at arbejde flere eller færre timer, alligevel vil vi gerne vide: Hvad vil være de væsentligste begrundelser, hvis du alligevel skal arbejde flere timer?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ønsker under ingen omstændigheder flere timer • Højere timeløn for de ekstra timer, end jeg kan få i dag • Lavere skat end i dag på indtægten fra de ekstra arbejdstimer • Indflydelse på den tidsmæssige placering af de ekstra arbejdstimer • Bedre eller billigere pasningsmuligheder for børn • Bedre muligheder for at foretage indkøb og andre ærinder på "skæve" tidspunkter • Andre grunde
--

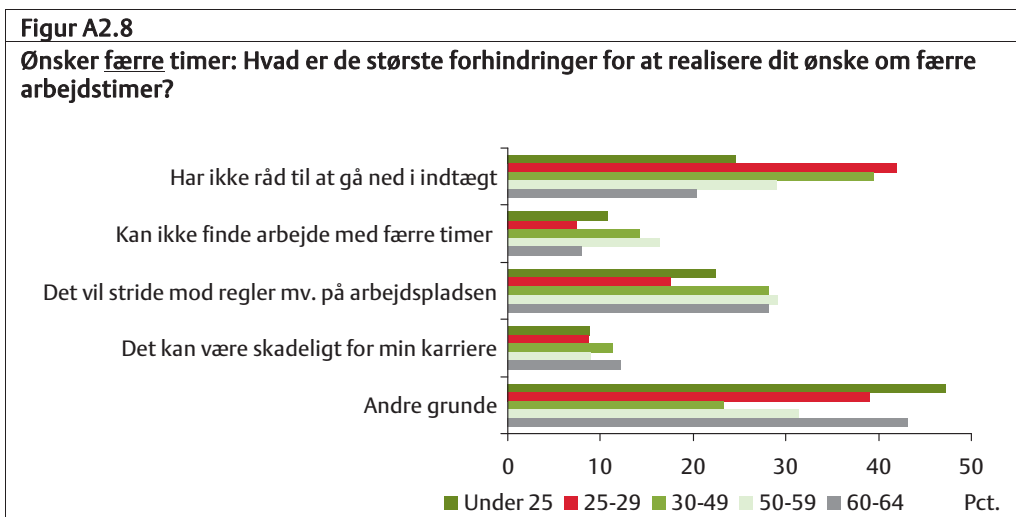
Anm.: Respondenterne havde mulighed for at angive op til 2 svar pr. spørgsmål, bortset fra spørgsmålene omkring ekstra transporttid og uregelmæssige arbejdstider.

I kapitel 2 er vist en række af de centrale resultater af spørgeundersøgelsen. I nedenstående figurer er vist en række yderligere resultater fordelt efter interviewpersonernes alder, køn, beskæftigelsesomfang og sektor. Enkelte resultater er baseret på et begrænset antal svarpersoner.

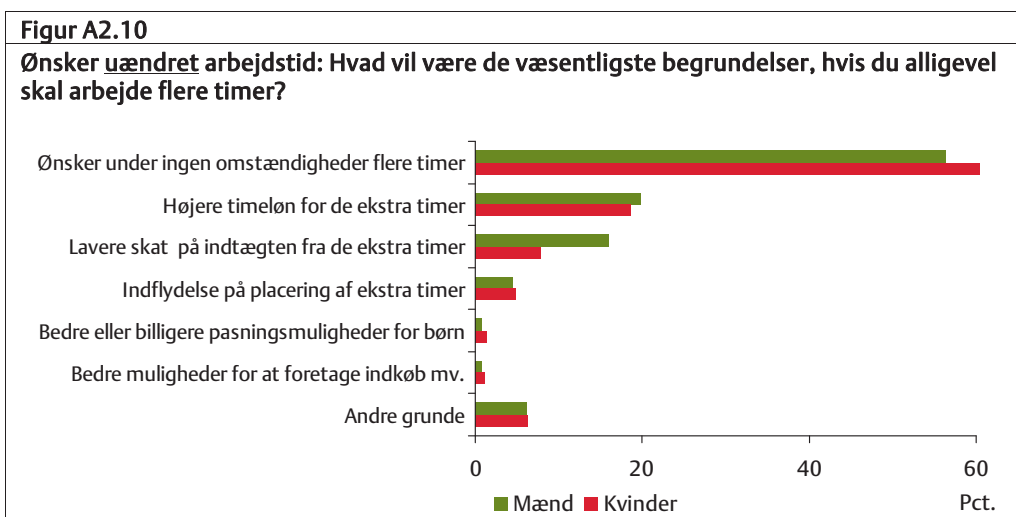
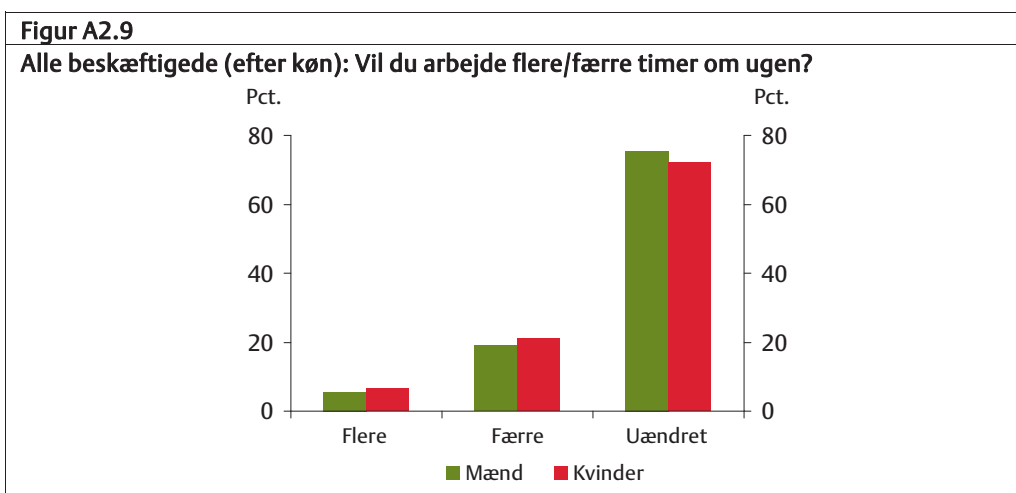
Resultater fordelt efter interviewpersonernes alder

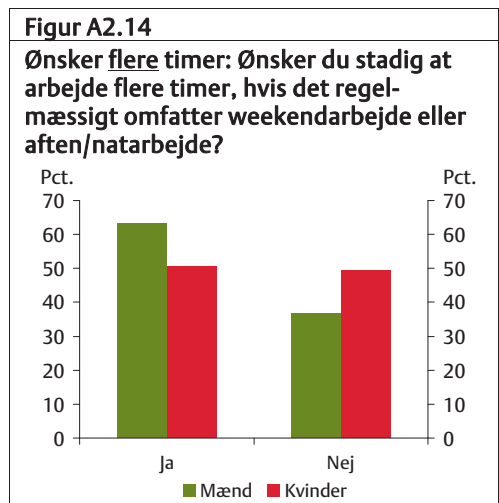
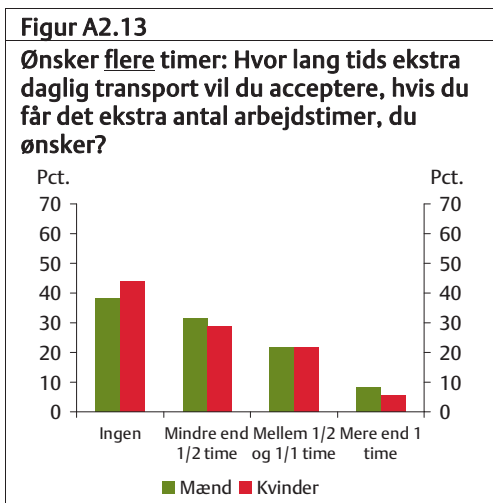
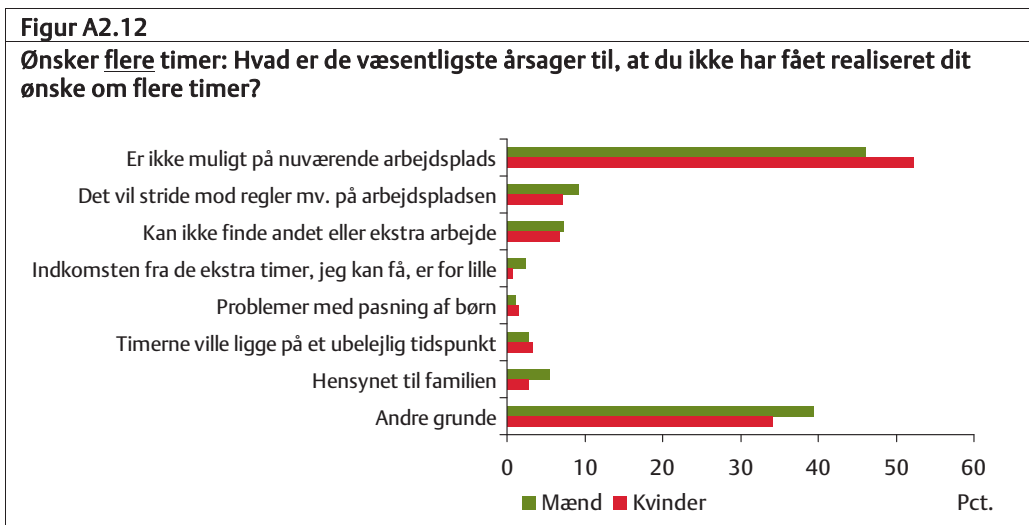
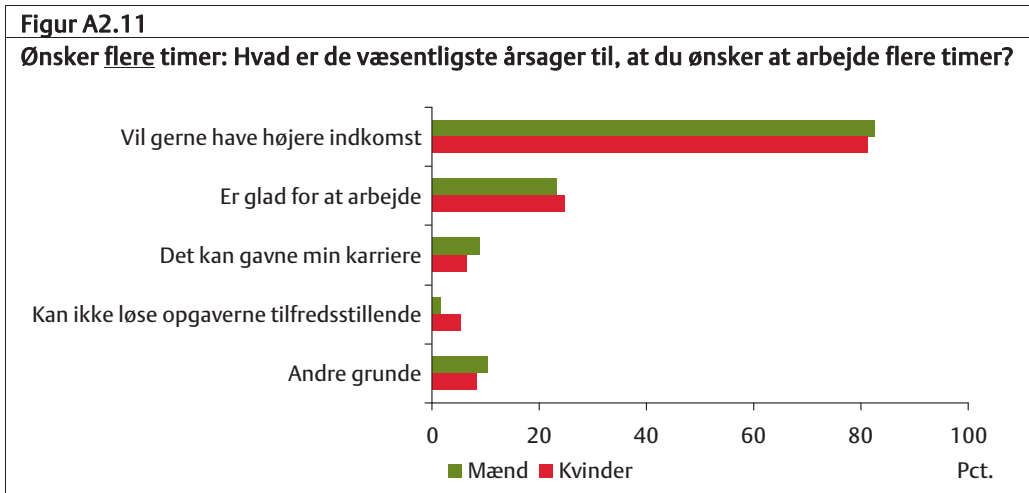


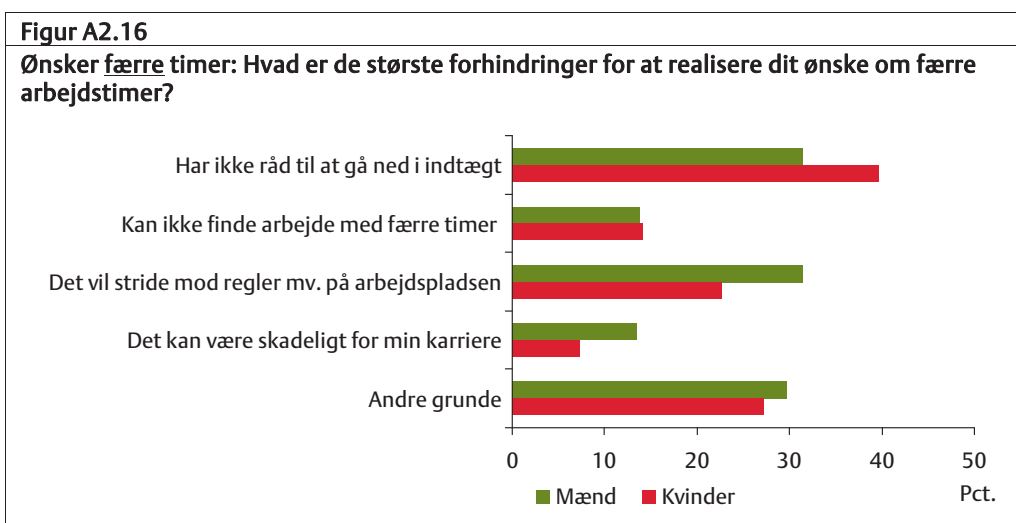
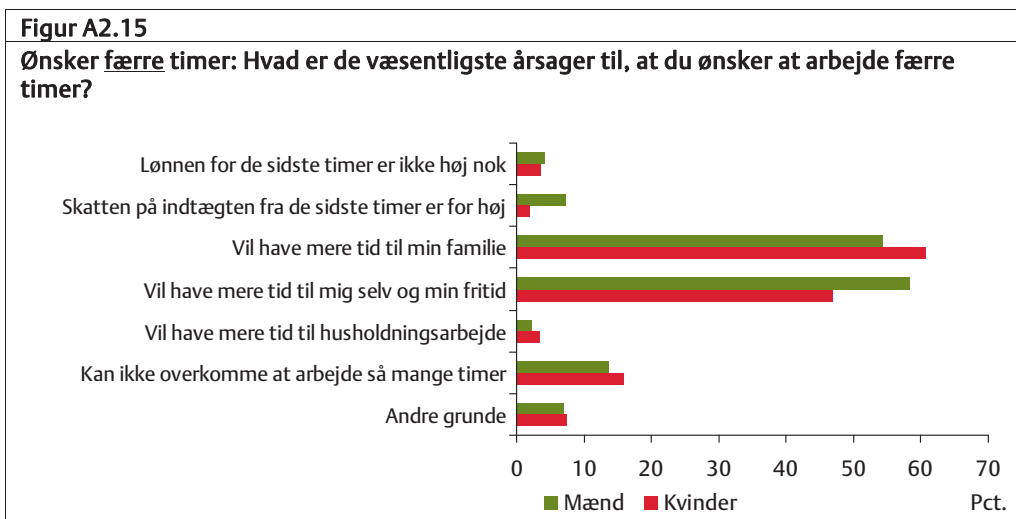




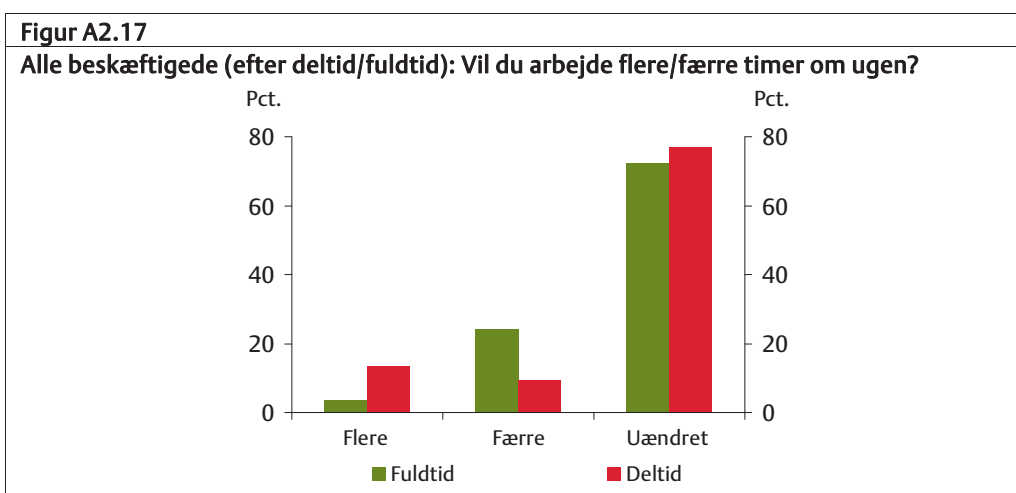
Resultater fordelt efter interviewpersonernes køn





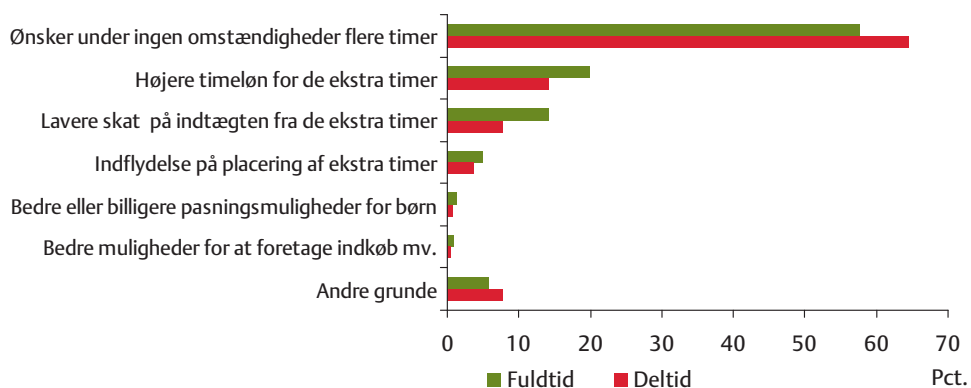


Resultater fordelt efter interviewpersonernes beskæftigelsesomfang



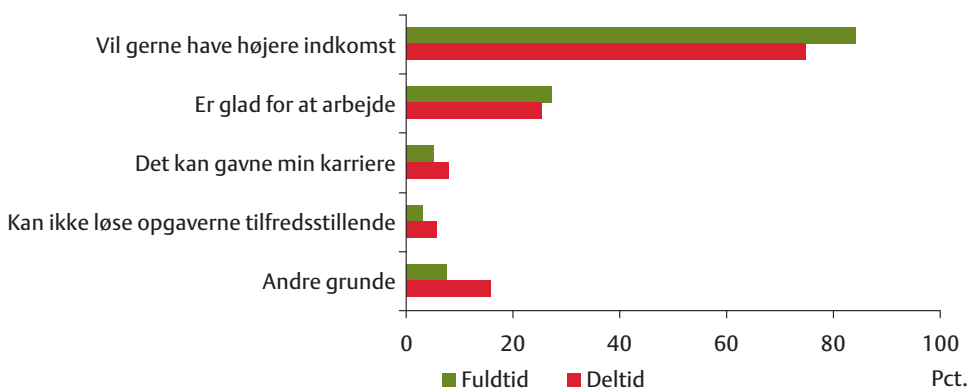
Figur A2.18

Ønsker uændret arbejdstid: Hvad vil være de væsentligste begrundelser, hvis du alligevel skal arbejde flere timer?



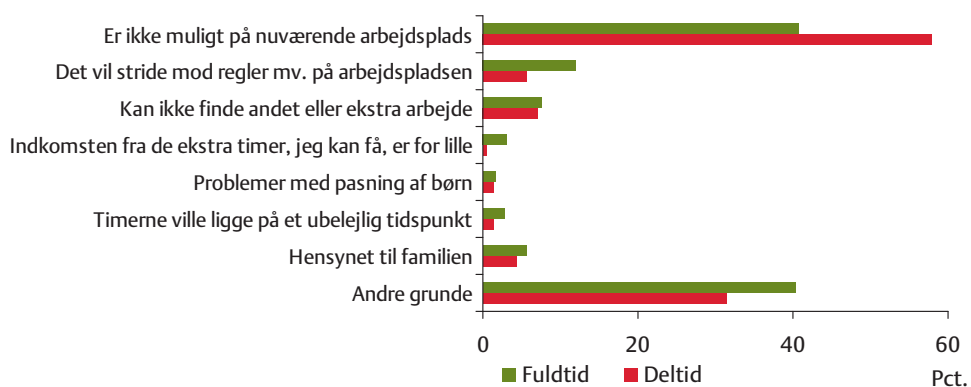
Figur A2.19

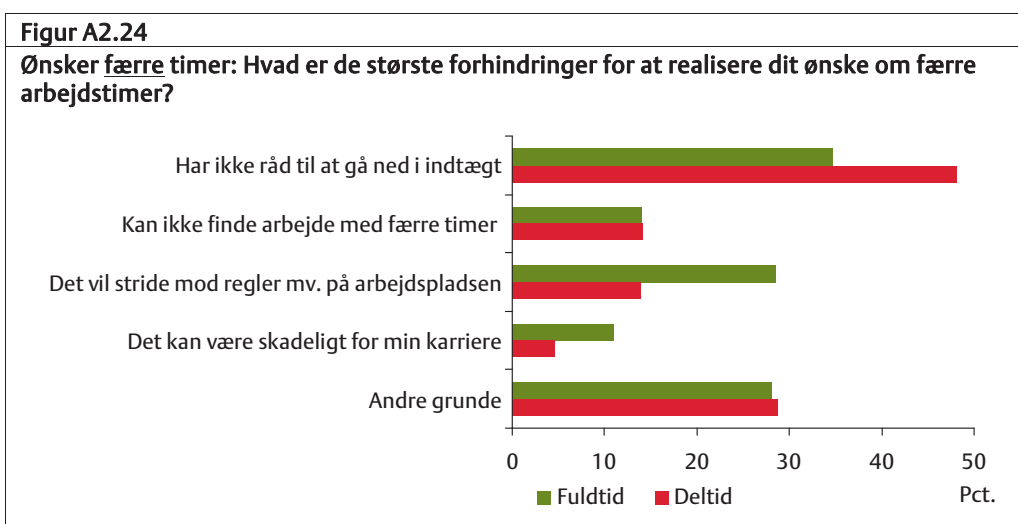
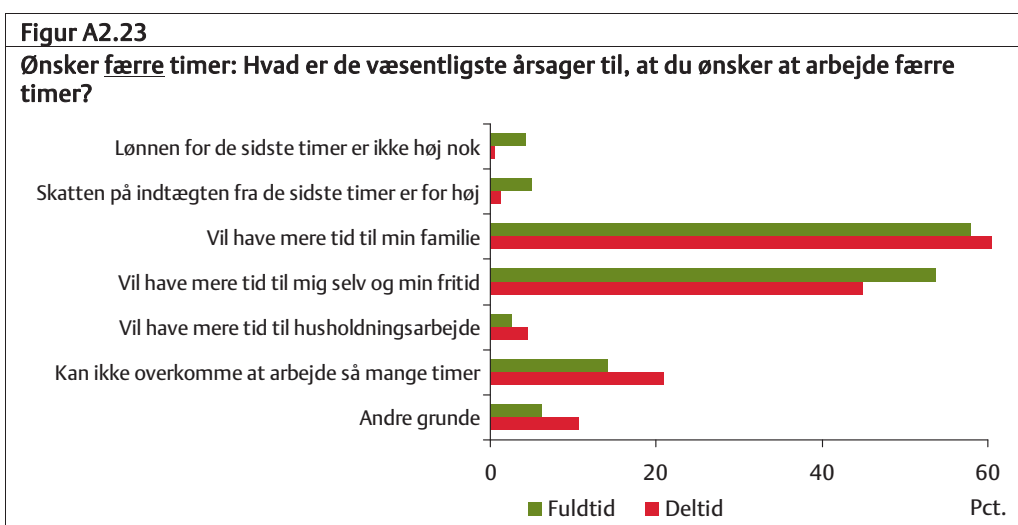
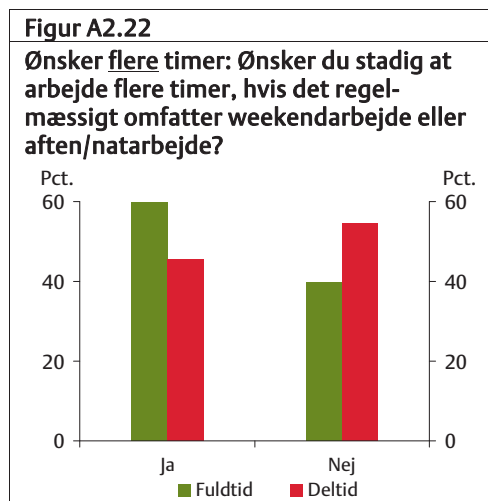
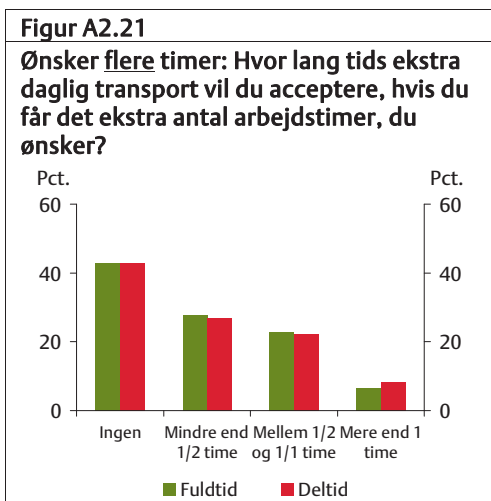
Ønsker flere timer: Hvad er de væsentligste årsager til, at du ønsker at arbejde flere timer?



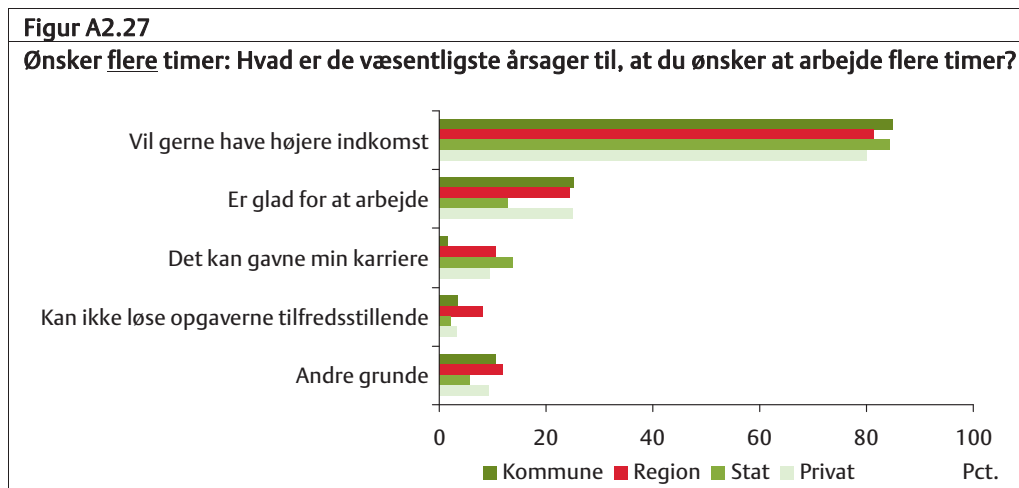
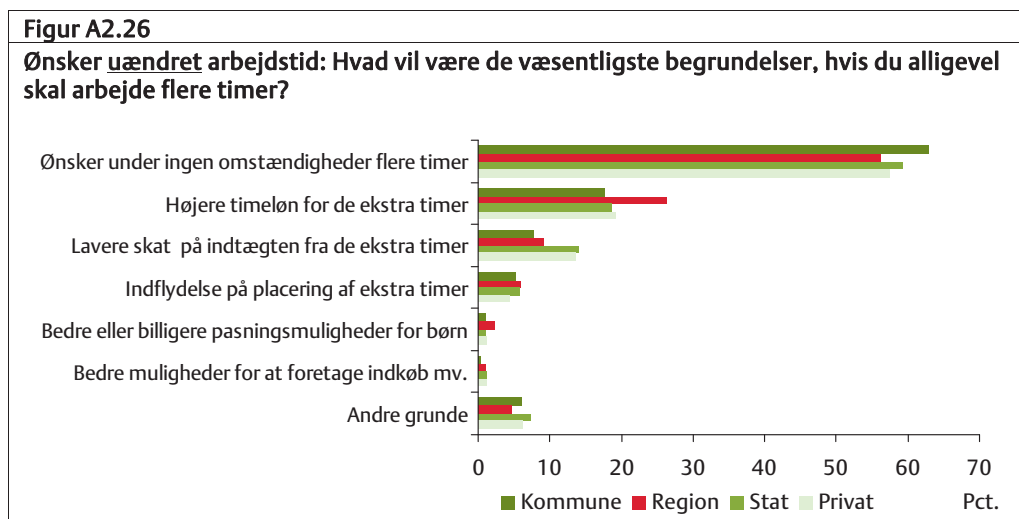
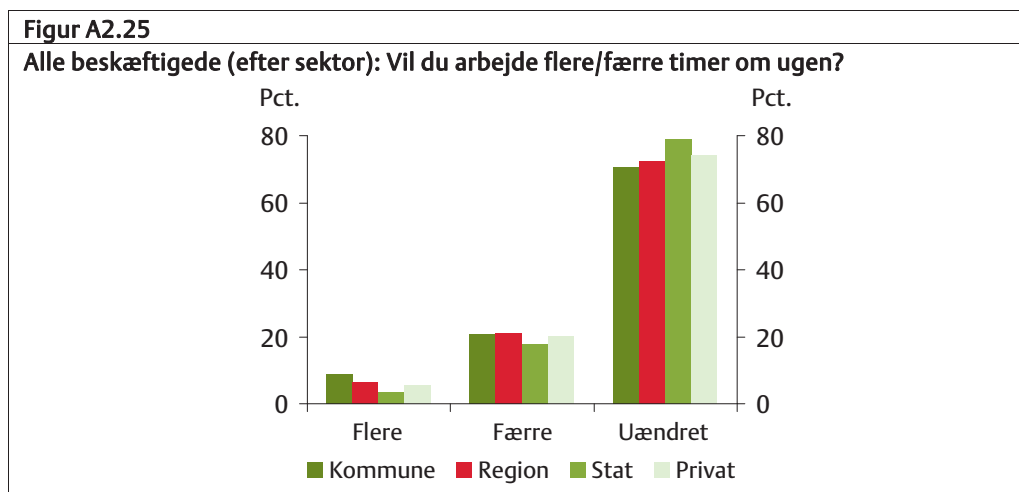
Figur A2.20

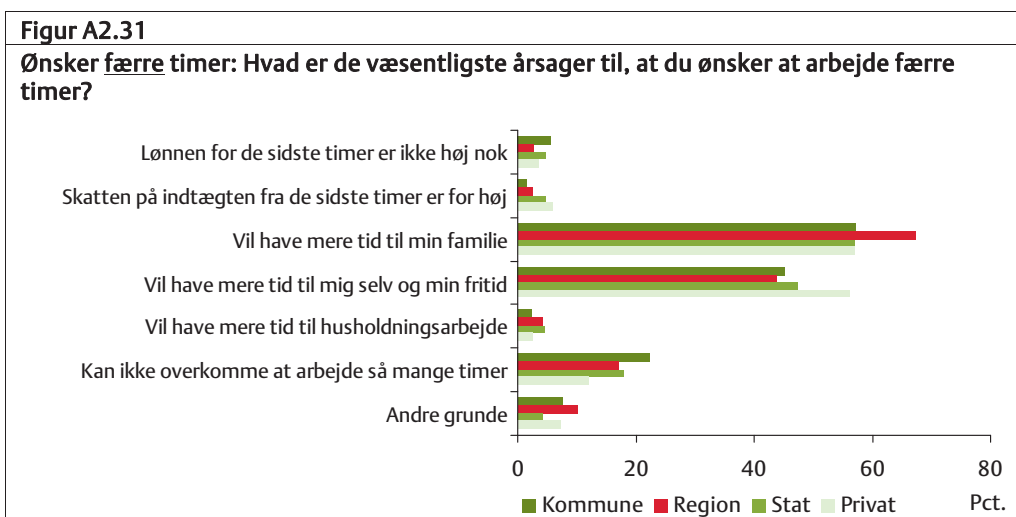
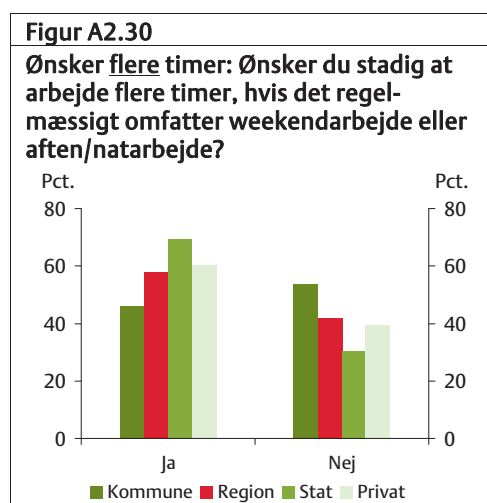
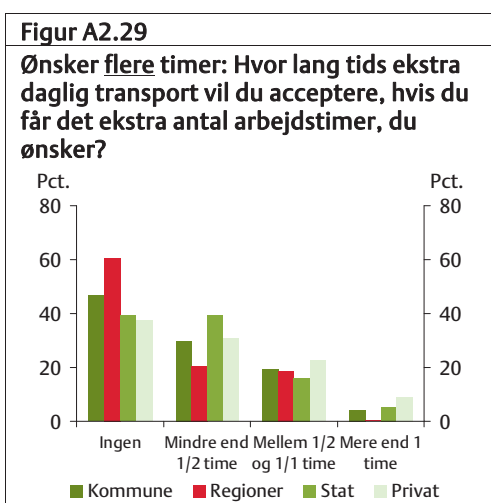
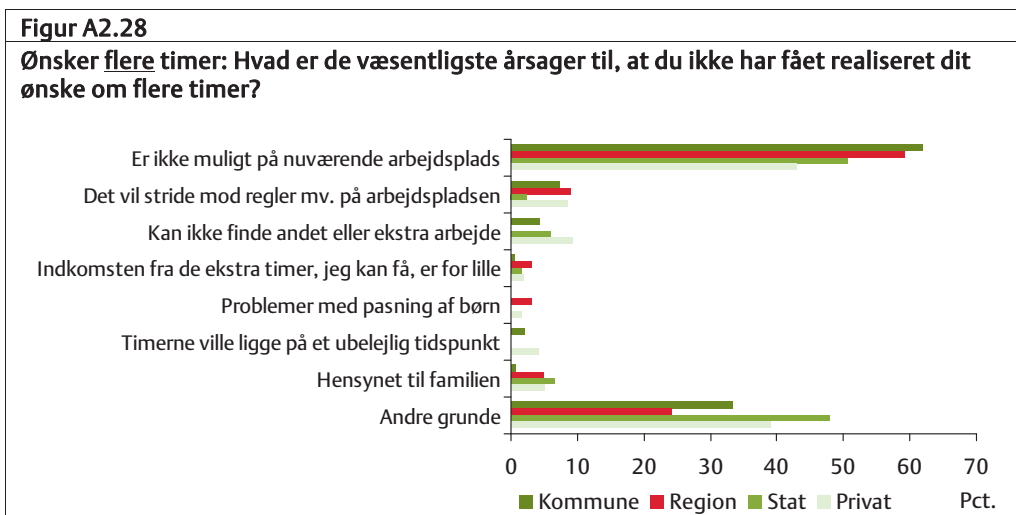
Ønsker flere timer: Hvad er de væsentligste årsager til, at du ikke har fået realiseret dit ønske om flere timer?

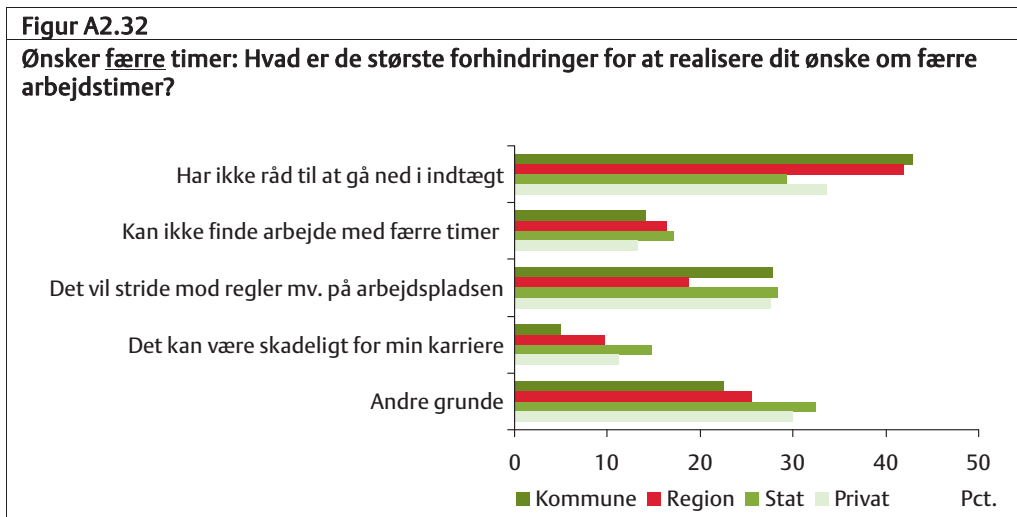




Resultater fordelt efter interviewpersonernes ansættelsessector







Appendiks 2.2 Skatterreform og arbejdstid

Aftalen om en skatterefor m fra foråret 2009 indeholder bl.a. følgende elementer:

- Bundskatten sættes ned med 1,5 pct.-enheder fra 2010
- Mellemskatten på 6 pct. afskaffes fra 2010
- Indkomstgrænsen for topskat forhøjes med 36.000 kr. i 2010 og yderligere med 18.400 kr. i 2011.
- Der indføres en indtægtsbestemt ”grøn check” på 1.300 kr., der skal kompensere for afgiftsforhøjelser på energi og varer med sundhedsrisiko, som direkte påhviler husholdningerne. Checken aftrappes for indkomster over 362.800 kr.
- Pensionstillægget til pensionister forhøjes med 2.000 kr.
- Skatteværdien af rentefradrag og ligningsmæssige fradrag sænkes med 8 pct.-enheder fra 2012 til 2019
- Ændringer af beskatning af personalegoder mv., herunder indførelse af en ensartet multimediebeskatning på 3.000 kr. årligt
- Færre særordninger i erhvervsskatte- og afgiftssystemet samt mindre erhvervsstøtte
- Forhøjelse af spildevandsafgiften og afgiften på industrielle drivhusgasser
- Forhøjelse af afgift på tobak, is, chokolade mv.
- Forhøjelse af afgifter på erhvervenes energiforbrug og andre energiafgifter

Det vurderes i lovforslaget, at reformen samlet set er fuldt finansieret målt på varig virkning (opgjort ekskl. afledte virkninger på arbejdsudbud mv.). De afledte effekter skønnes at medføre en forøgelse af arbejdsudbuddet svarende til 19.300 fuldtidspersoner på længere sigt samt en varig styrkelse af de offentlige finanser med 5½ mia. kr.

Især afskaffelsen af mellemskatten og forhøjelsen af grænsen for topskat ventes at medføre strukturelle forbedringer af økonomien, jf. tabel A2.1. Disse to elementer vurderes tilsammen at øge arbejdsudbuddet med godt 20.000 personer, mens reduktionen af bundskatten øger arbejdsudbuddet med knap 5.000 personer.

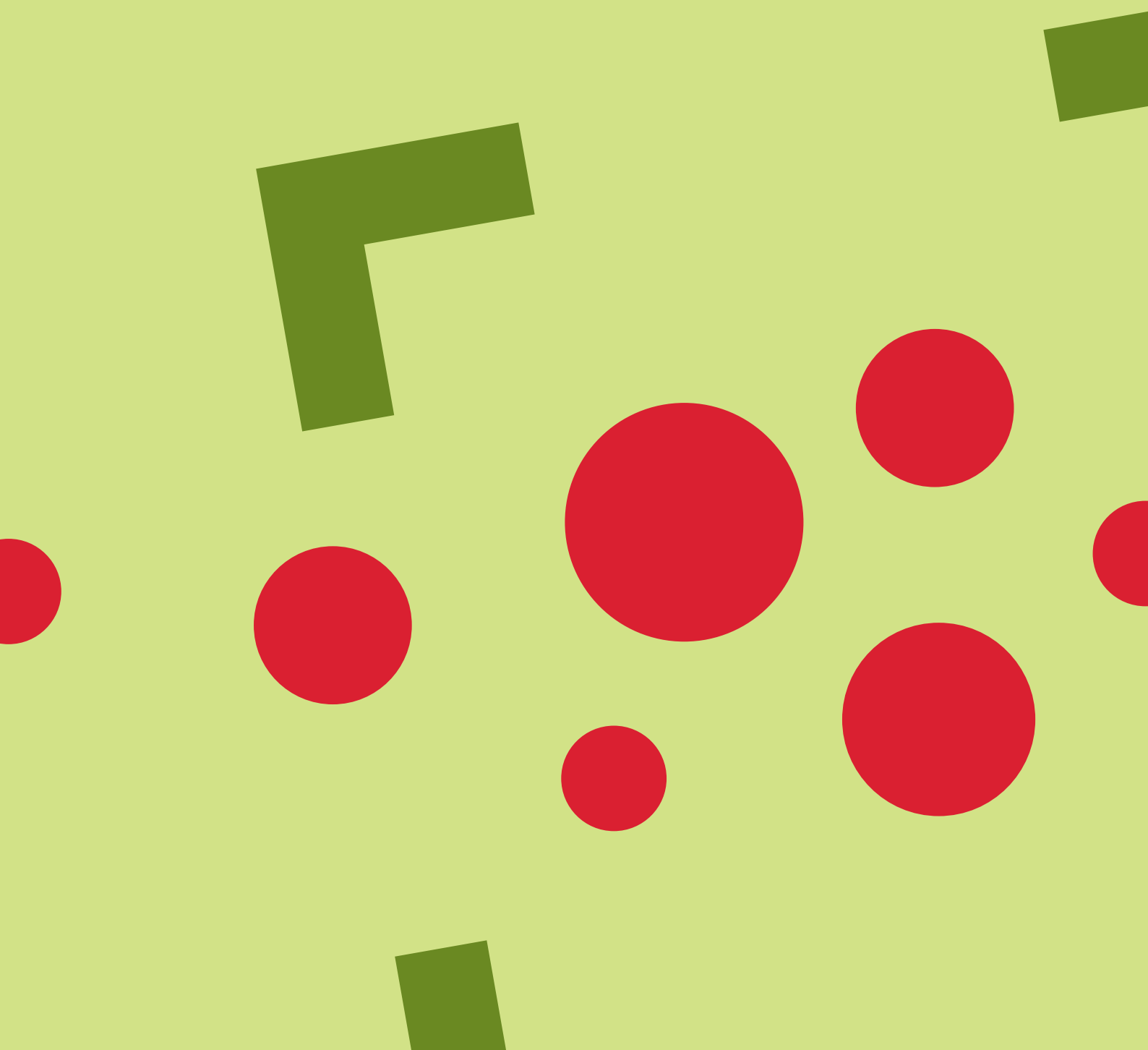
Tabel A2.1	
Samlede effekter på arbejdsudbuddet af ”Forårspakke 2.0”, opgjort som antal fuldtidspersoner	
Mellemskatten afskaffes	10.800
Højere topskattegrænse	9.400
Lavere bundskat	4.900
Finansieringsforslag mv. samt ”grøn check”	-5.800
Effekt på arbejdsudbud i alt	19.300

Kilde: Lovforslag L195 af 22. april 2009.

Den positive virkning på arbejdsudbuddet skyldes i langt overvejende grad, at arbejdstiden øges for personer, der er i arbejde. Der vil kun i mindre omfang være en beskæftigelseseffekt af, at personer går fra at være uden beskæftigelse til at være i beskæftigelse. Finansieringsdelen af skattereformen, herunder den indkomstregulerede ”grønne check”, indebærer en reduktion af arbejdsudbuddet med knap 6.000 personer.

KAPITEL 3

ET TIDSSVARENDE DAGPENGE SYSTEM



Kapitel 3

Et tidssvarende dagpengesystem

3.1 Indledning

Den ændrede konjunktursituation har flyttet det aktuelle politiske fokus fra problemer med mangel på arbejdskraft til problemer med stigende ledighed. Det ændrer imidlertid ikke behovet for at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet, så ledige hurtigere kommer i beskæftigelse – både i høj- og lavkonjunkturer.

En markant reduktion af den strukturelle ledighed forudsætter efter Kommissionens vurdering, at den nuværende dagpengeperiode på 4 år forkortes betydeligt.

Et muligt alternativ til en kortere dagpengeperiode ville være at nedsætte ydelsen ved ledighed, fx ved at indbygge en aftagende ydelsesprofil i dagpengesystemet. Men en sådan løsning ville efter Kommissionens vurdering være langt mindre forenelig med balancen i den danske model end en kortere dagpengeperiode.

Kommissionen foreslår derfor at forkorte dagpengeperioden – som udgangspunkt til 2 år. Det vil indebære, at ledighedsperioderne bliver mærkbart kortere, og vil varigt øge beskæftigelsen.

Under gode eller gennemsnitlige konjunkturer vil en dagpengeperiode på 2 år ikke indebære væsentlige udfordringer for den danske model, idet langt hovedparten af de ledige vil finde arbejde inden for 2 år. Dagpengesystemet vil fortsat sikre et rimeligt indkomstgrundlag for personer, der ufrivilligt bliver ledige – og fortsat i en længere periode end i de fleste af vores nabolande.

For at bevare en god økonomisk sikring af langtidsledige også i meget dårlige konjunkturer foreslår Kommissionen endvidere, at dagpengeperioden kan udvides med op til 1 år i perioder med meget høj ledighed. Forlængelsesmekanismen forudsættes udformet som en automatisk regel, baseret på officiel ledighedsstatistik, hvor forlængelsen af dagpengeperioden sker for en begrænset periode og ophører igen, når ledigheden falder.

Den konjunkturafhængige forlængelsesmulighed indebærer, at forsikringselementet i dagpengesystemet i stort omfang bevares intakt, uden at effekten på strukturledigheden af den kortere dagpengeperiode reduceres væsentligt.

Kommissionens samlede anbefalinger til et mere tidssvarende dagpengesystem fremgår af boks 3.1. Forslagene skønnes samlet set at øge beskæftigelsen varigt med 16.000 helårspersoner og forbedre de offentlige finanser med 4,5 mia. kr. årligt.

Boks 3.1	
Forslag til et mere tidssvarende dagpengesystem	
	Beskæftigelses- effekt, personer
Mere tidssvarende dagpengeregler	
B.1 Dagpengeperioden afkortes fra 4 til 2 år. I en lavkonjunktur kan dagpengeperioden midlertidigt forlænges med 2 gange ½ år, så den i perioder med meget høj ledighed kan udgøre op til 3 år	10.000
B.2 Beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpengeret øges fra 26 til 52 uger inden for 3 år	2.500
B.3 Perioden for beregning af dagpengesatsen udvides fra 13 uger til 52 uger	500
Større tilslutning til arbejdsløshedsforsikringen	
B.4 For unge under 30 år nedsættes det årlige forsikringsbidrag med 75 pct. fra 3.480 kr. til 870 kr. (2009-priser).	-
B.5 For personer over 30 år (ekskl. efterlønnere) halveres det årlige forsikringsbidrag fra 3.480 kr. til 1.740 kr. (2009-priser). Samtidig forøges efterlønsbidraget fra 5.075 kr. til 8.120 kr. årligt (2009-priser).	+
B.6 A-kassens administrationsbidrag opdeles, således at mindst ¼ betales af de a-kassemedlemmer, der er tilmeldt efterlønsordningen	+
Særlige dagpengeregler for unge og dimittender	
B.7 Aldersgrænsen for de særlige ungesatser hæves til at omfatte 25-29-årige uden børn	2.000
B.8 Dagpengeperioden afkortes til 1 år for dimittender. Dimittender skal have forudgående a-kassemedlemskab i 1 år for at have dagpengeret efter afslutning af uddannelse	1.000
Samlet effekt af forslagene	16.000

Dagpengeperioden har været uændret siden 1999, og ændringerne på beskæftigelsesområdet er de sidste 10 år primært sket indenfor den aktive beskæftigelsespolitik, jf. afsnit 3.2. Beskæftigelsespolitikken har bidraget til, at strukturledigheden er betydeligt lavere i dag end for 10 år siden.

Efter Kommissionens vurdering kan der imidlertid ikke opnås yderligere markante reduktioner af strukturledigheden blot ved at videreføre de senere års linje i beskæftigelsespolitikken. Det vil derimod kræve ændringer i dagpengesystemet, herunder primært en kortere dagpengeperiode. Hvis ønsket er en lavere strukturledighed, forudsætter det mere tidssvarende dagpengeregler.

Konsekvensen af de nuværende dagpengeregler er, at nogle ledige opholder sig unødigt længe i dagpengesystemet, og der anvendes betydelige ressourcer i den aktive beskæftigelsesindsats på at modvirke det. Den aktive beskæftigelsesindsats er i forvejen særdeles ressourcekrævende, og yderligere investeringer i den aktive be-

skæftigelsespolitik vil næppe styrke de offentlige finanser, jf. kapitel 4. En kortere dagpengeperiode kan imidlertid åbne mulighed for, at ressourcerne i den aktive beskæftigelsespolitik kan anvendes mere effektivt end nu.

Udover hovedforslaget om en kortere dagpengeperiode med en konjunkturbetinget forlængelsesmulighed, foreslår Kommissionen, at beskæftigelseskravet for genoptjening af dagpengeret harmoniseres med det almindelige optjeningskrav på 52 ugers beskæftigelse, samt at beregningsgrundlaget for dagpengesatsen udvides fra de seneste 13 ugers til de seneste 52 ugers lønindtægt, jf. afsnit 3.3. Detaljerne i forslaget om en konjunkturbetinget forlængelse af dagpengeperioden er nærmere beskrevet i afsnit 3.4.

Forslagene om mere tidssvarende dagpengeregler har som nævnt det sigte at styrke de offentlige finanser gennem en lavere strukturledighed og skønnes ikke i væsentlig grad at forringe forsikringselementet i dagpengesystemet.

Med henblik på at bevare den fleksible adgang til at afskedige og ansætte medarbejdere er det vigtigt, at alle med en væsentlig ledighedsrisiko fortsat har en klar tilskyndelse til at forsikre sig mod arbejdsløshed. Kommissionen foreslår derfor at halvere forsikringsbidraget til a-kassen for personer over 30 år og nedsætte forsikringsbidraget til en fjerdedel for unge under 30 år, jf. afsnit 3.5. Nedsættelsen af forsikringsbidraget skal finansieres gennem en forøgelse af efterlønsbidraget, jf. kapitel 11.

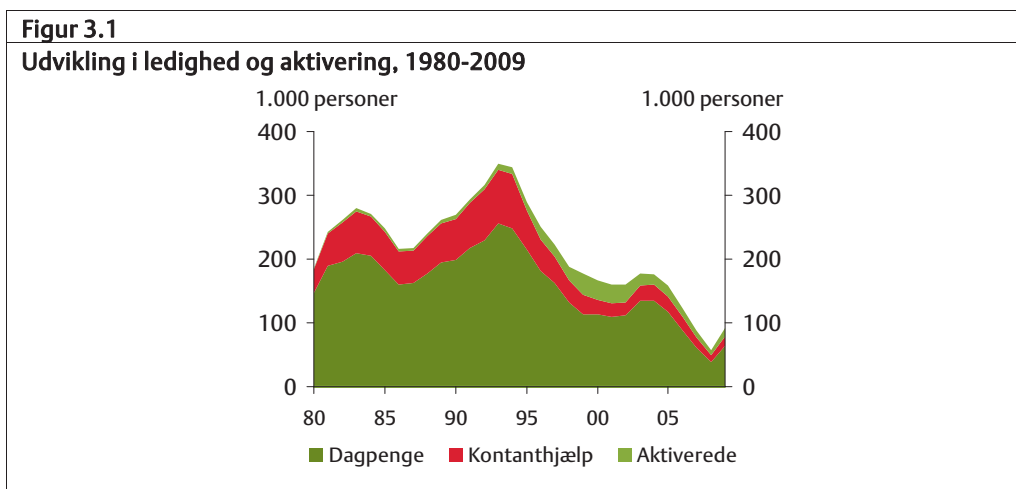
Kommissionen vil derimod på det stærkeste advare mod at søge at øge forsikringsgraden ved at forhøje dagpengeydelsen. Hvis målet er at styrke de offentlige finanser, eksisterer der således ikke et muligt "trade-off" mellem en kortere dagpengeperiode og en højere dagpengeydelse. Eksempelvis skønnes en forøgelse af den maksimale dagpengesats med blot 10 pct. at medføre en varig reduktion af beskæftigelsen med 15.000 personer. Hertil kommer evt. afsmittende effekter på andre offentlige ydelser, hvorved de offentlige finanser kan blive svækket med op til 20 mia. kr.

Endelig foreslår Kommissionen to ændringer på ungeområdet, jf. afsnit 3.6. For det første foreslås perioden med dimittenddagpenge afkortet til ét år, og der stilles krav til forudgående a-kassemedlemskab. Perioden med dimittenddagpenge kan dog forlænges i op til to år i perioder med særlig høj ledighed i kraft af forslaget om en konjunkturbetinget forlængelsesmulighed. For det andet foreslås aldersgrænsen for de særlige ungesatser hævet fra de nuværende 25 år til 30 år. Det sidste skal øge unges tilskyndelse til at tage en uddannelse, mens det første vil øge nyuddannedes tilskyndelse til hurtigt at finde arbejde.

3.2 Udvikling i ledigheden og dens sammensætning

Efter en længere periode med højkonjunktur og udbredt mangel på arbejdskraft er ledigheden i den senere tid steget markant, om end fra et historisk lavt niveau. I juni 2009 udgjorde ledigheden knap 105.000 fuldtidspersoner svarende til 3,8 pct. af arbejdsstyrken. Hertil kommer cirka 33.000 ledige i aktivering.

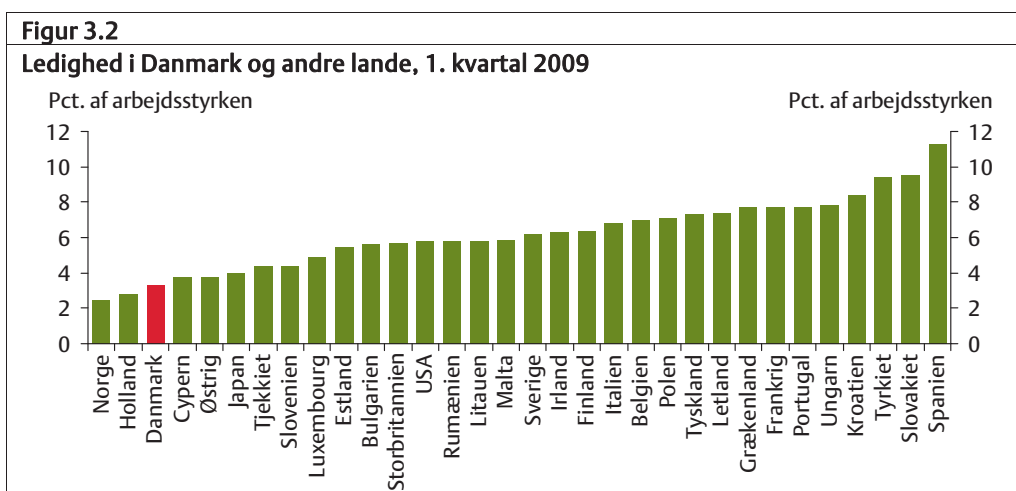
Ledigheden er fortsat meget lav i historisk sammenhæng. Da ledigheden senest toppede ved årsskiftet 2003/2004 var der ca. 160.000 ledige., jf. figur 3.1.



Anm.: Opgørelserne er i fuldtidspersoner og inkluderer ledige og aktiverede dagpengemodtagere samt ledige kontanthjælpsmodtagere. Det er ikke muligt at opgøre antallet af ledige kontanthjælpsmodtagere i aktivering over hele perioden. I 2007 og 2008 udgør denne gruppe knap 10.000 fuldtidspersoner, jf. jobindsats.dk.

Kilde: Danmarks Statistik, Finansministeriet, jobindsats.dk og egne beregninger.

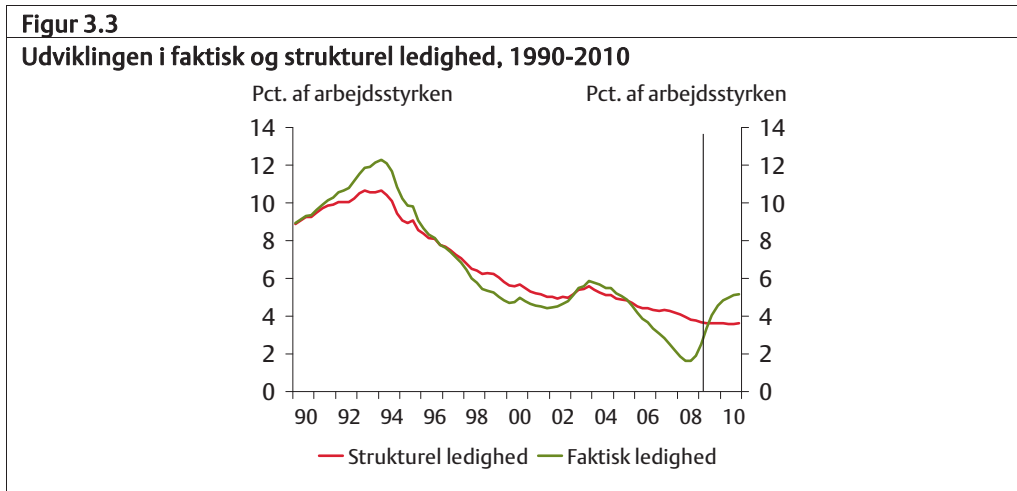
Også sammenlignet med andre lande er ledigheden i Danmark lav. Kun Norge og Holland har en lavere ledighedsprocent end Danmark, jf. figur 3.2.



Anm.: Ledigheden er baseret på stikprøveopgørelser og følger en EU-definition, der afviger fra den danske definition af ledighed.

Kilde: Eurostat.

Den faktiske ledighed har i en periode ligget under det strukturelle niveau – det niveau, der på lidt længere sigt er foreneligt med en stabil pris- og lønudvikling, jf. figur 3.3. Den faktiske ledighed ventes at vokse lidt over dette niveau i de nærmeste år.



Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriets prognose fra maj 2009.

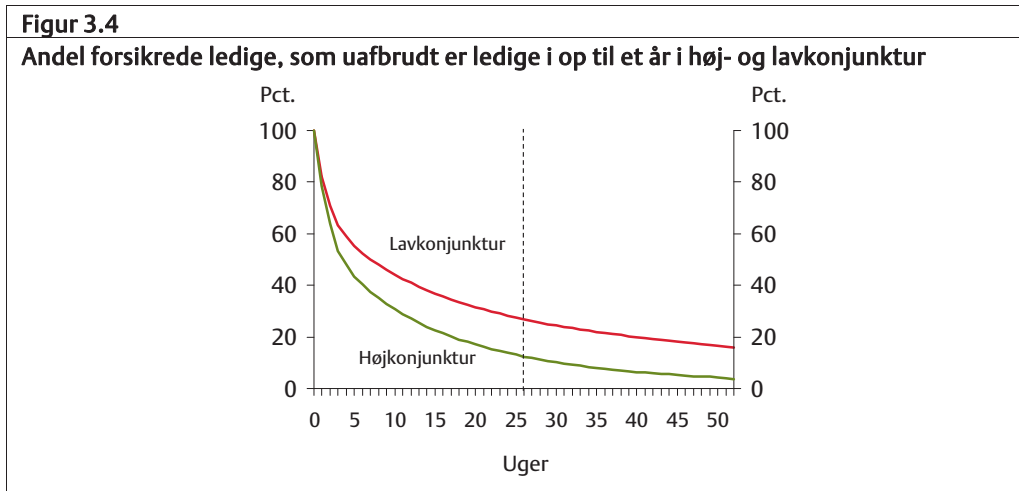
Faldet i den strukturelle ledighed siden starten af 1990'erne skyldes blandt andet, at der i perioden er blevet gennemført en række reformer af dagpengesystemet, herunder de afkortninger af dagpengeperioden, som blev aftalt i henholdsvis 1993, 1995 og 1998, jf. boks 3.2. Dagpengesystemet har i al væsentlighed været uændret siden 1999. Strukturledigheden skønnes at falde til godt $3\frac{1}{2}$ pct. ved udgangen af 2009 i takt med, at beskæftigelsesinitiativerne i velfærdsaftalen implementeres.

En lang periode med lav ledighed kan i sig selv reducere den strukturelle ledighed – og omvendt. Årsagen er, at arbejdsstyrkens kompetencer i højere grad vedligeholdes og udbygges i perioder med høj beskæftigelse, mens kompetencerne har tendens til at blive forældede under lange perioder med høj ledighed.

Boks 3.2
Ændringer i dagpengereglerne siden 1993 – hovedtræk (tidspunkt for aftale)
<p>1993</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dagpengeperioden (ydelsesperioden) blev ændret til 7 år (fra i praksis at være ubegrænset). Herudover mulighed for 2 års orlov. • Beskæftigelseskravet til optjening af dagpengeret blev fastsat til 26 uger inden for 3 år. • Beskæftigelseskravet til genoptjening af dagpengeret blev fastsat til 26 uger inden for 1½ år. • Omlægning af supplerende dagpenge fra faste satser til individuel sats. • Begrænsning i ydelsesperioden til 2½ år for personer, der er fyldt 60 år. <p>1995</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afkortning af dagpengeperioden med 2 år, så den samlede ydelsesperiode udgør 5 år. • Forenkling af reglerne for supplerende dagpenge, herunder tidsbegrænsning for deltidsforsikrede. • Forstærket ungeindsats – dagpengesatsen nedsættes for unge under 25 år og perioden afkortes. • Beskæftigelseskravet til optjening af dagpengeret fastsættes til 52 ugers arbejde inden for 3 år. • Beskæftigelseskravet til genoptjening af dagpengeret fastsættes til 26 ugers arbejde inden for 3 år. • Indførelse af mindstesats for ledige lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. <p>1998</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afkortning af dagpengeperioden med 1 år, så den samlede ydelsesperiode udgør 4 år. <p>2002</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidligst nyberegning for dimittender 6 måneder efter at dagpengeretten er indtrådt. • Sondringen mellem dagpenge- og aktivperioden ophæves og erstattes af én ydelsesperiode på 4 år inden for én fælles referenceperiode på 6 år. <p>2006</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dagpengeretten for 55-59-årige reduceres fra op mod 9 år til 4 år (harmonisering). Samtidig indføres en såkaldt seniorjobordning, som er et tilbud om støttet kommunal beskæftigelse på overenskomstmæssige vilkår til personer over 55 år, der mister dagpengeretten som følge af de nye regler. • Dagpengeperioden for over-60-årige øges fra 2½ til 4 år (harmonisering). <p>2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perioden med ret til supplerende dagpenge afkortes til 30 uger inden for 104 uger. Reglerne harmoniseres, så de ikke afhænger af ansættelsesforholdets karakter (herunder opsigelsesvarsel).

Det danske arbejdsmarked er meget dynamisk i international sammenhæng med et årligt antal ansættelser, der ligger ret konstant på omkring 700.000-800.000 på tværs af konjunkturerne. Det betyder, at ledige typisk hurtigt kommer i arbejde igen – også i situationer med stigende ledighed. Knap halvdelen af de ledige, der påbegyndte et dagpengeforløb i starten af januar 2009, havde efter 2 måneder forladt ydelsen igen.

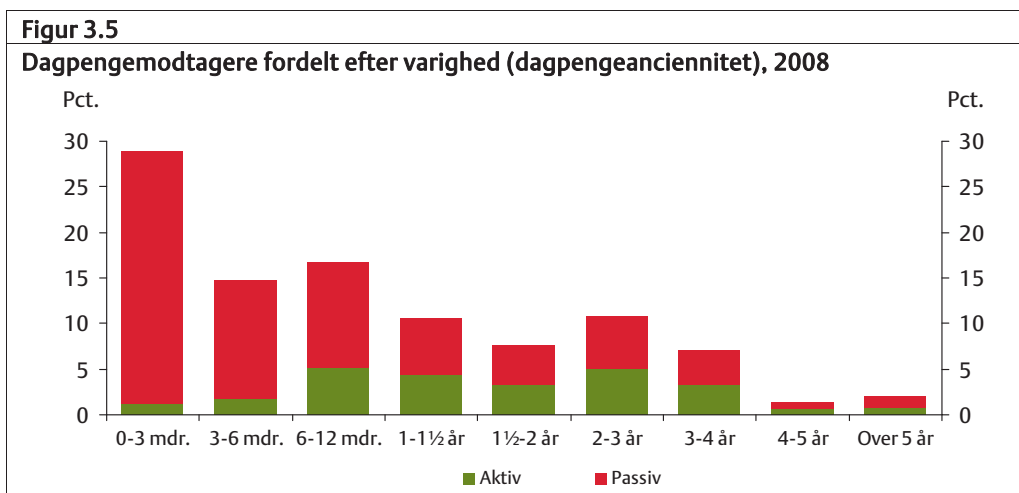
Blandt de, der blev ledige i 2002 – og dermed var omfattet af lavkonjunkturen gennem 2002 og 2003 – var kun 16 pct. stadig ledige efter et år, jf. figur 3.4. Selv i en lavkonjunktur finder størstedelen af de ledige altså arbejde inden et år. Under en højkonjunktur finder flere dog arbejde inden et år. Blandt de personer, der blev ledige i 2007, var kun knap 4 pct. uafbrudt ledige i et år. Det afspejler højkonjunkturen gennem 2007 og ind i 2008.



Anm.: Kurven for 'Lavkonjunktur' vedrører personer som blev ledige i 2002. Tilsvarende er kurven for 'Højkonjunktur' baseret på tal fra 2007.

Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

En betydelig del af den samlede ledighed består af korte ledighedsperioder. Korte ledighedsforløb (op til 3 måneder) udgjorde i 2008 knap 29 pct. af bruttoledigheden for dagpengemodtagere (opgjort i fuldtidspersoner), jf. figur 3.5. Forløb ud over 2 år udgjorde godt 21 pct. af bruttoledigheden.



Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Personer med længere ledighedsperioder er aktiveret en større del af tiden end personer med korte ledighedsperioder. Det skyldes, at ledige med korte forløb ikke skal aktiveres – og typisk heller ikke når at blive aktiveret. Efter 9 måneders ledighed har ledige ret og pligt til aktivering, og efter 2½ år skal alle dagpengemodtagere så vidt muligt fuldtidsaktiveres.

Der er systematiske forskelle på ledigheden mellem aldersgrupper.

Blandt unge er ledigheden for de under-25-årige systematisk *lavere* end gennemsnittet, mens ledigheden for de 25-29-årige systematisk er *højere*, jf. tabel 3.1. For-

skellen skal blandt andet ses i lyset af, at dagpenge- og kontanthjælpssatserne er væsentligt lavere for de under-25-årige. Forskellen kan dog også skyldes andre forhold, herunder at flere 25-29-årige har færdiggjort deres uddannelse og har ret til dimittenddagpenge, jf. afsnit 3.6.

På det seneste har ledigheden været stigende for alle aldersgrupper. Ledigheden er steget kraftigere for unge under 30 år end øvrige grupper med en særlig kraftig stigning for de 25-29-årige.

Tabel 3.1										
Ledighed fordelt på aldersgrupper, pct. af arbejdsstyrken 2000-2009										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I alt	4,9	4,6	4,8	5,7	5,8	5,1	3,9	2,8	1,9	3,1
16-24 år	3,2	3,1	3,2	4,0	3,9	3,1	2,3	1,6	1,4	2,5
25-29 år	5,8	5,7	6,2	7,5	7,4	6,3	4,8	3,6	2,5	4,2
30-39 år	5,3	5,0	5,2	6,3	6,5	5,7	4,4	3,3	2,2	3,5
40-49 år	4,2	3,9	4,0	4,8	5,0	4,4	3,3	2,4	1,7	2,9
50-59 år	5,7	5,6	5,6	6,5	6,7	6,2	4,9	3,3	1,9	3,0
50-54 år	4,4	4,1	3,9	4,5	4,6	4,1	3,1	2,1	1,6	2,7
55-59 år	6,6	6,7	6,7	7,6	7,8	7,4	5,6	3,4	2,1	3,1
60 år og derover	4,9	4,7	3,9	4,2	4,1	3,9	3,0	2,1	1,2	1,8

Anm.: 2000 og 2009 er gennemsnit over de måneder (sæsonkorrigerede), der er til rådighed.

Kilde: Danmarks Statistik og Jobindsats.

Gruppen af 50-59-årige består også af to væsentligt forskellige grupper: De 50-54-årige har en systematisk *lavere* ledighed end gennemsnittet. Omvendt har de 55-59-årige tidligere haft en ledighed, som lå systematisk *højere*, men som er reduceret de seneste år i takt med udfasningen af en række særregler for denne aldersgruppe.

Den lave ledighed for 50-54-årige afspejler blandt andet, at gruppen typisk besidder megen arbejdsmarkedserfaring, har mindre fravær end gennemsnittet mv. og dermed er eftertragtet arbejdskraft.

Merledigheden blandt de 55-59-årige skyldes primært, at når de bliver ledige, er ledighedsperioderne længere end for øvrige grupper – *ikke* at gruppen har større risiko for at blive afskediget end yngre. Merledigheden i gruppen er dog faldet de senere år, hvilket hovedsagligt skyldes initiativerne for denne gruppe i Velfærdsaftalen.¹ Endvidere indebærer efterlønsordningen dels, at den enkeltes jobsøgning falder, når efterlønsalderen nærmer sig, dels at arbejdsgiverne eventuelt er tilbageholdende med at ansætte ledige, som måske går på efterløn som 60-årige.

¹ Blandt andet bliver de særligt lempelige dagpenge- og aktiveringsregler for gruppen udfaset frem mod 2012. Således var 58-59-årige for Velfærdsaftalen fritaget fra krav om aktivering, og 55-59-årige kunne modtage dagpenge i op til 9 år. Begge dele reducerede gruppens jobsøgning væsentligt.

Over-60-årige er betydeligt mindre ledige end gennemsnittet. Det skyldes i overvejende grad efterlønsordningen. Således må personer, der vælger at fortsætte på arbejdsmarkedet efter de 60 år, forventes at have en lavere ledighedsrisiko end øvrige over 60 år.

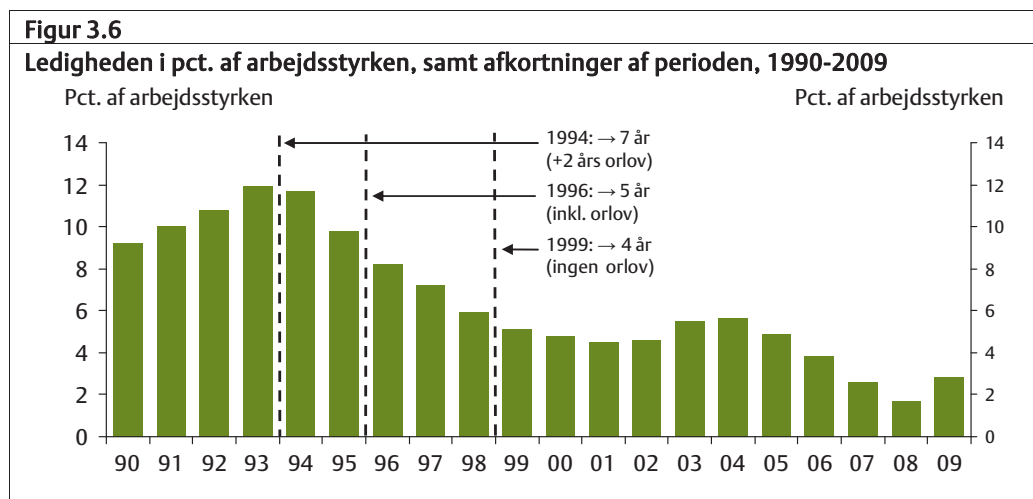
3.3 Mere tidssvarende dagpengeregler

Kommissionen foreslår ændrede regler på dagpengeområdet, der vil kunne sikre højere beskæftigelse og lavere ledighed – uanset konjunkturerne.

Dette afsnit beskriver baggrunden for de konkrete forslag om en kortere dagpengeperiode samt forslagene om øget beskæftigelseskrav for optjening af dagpengereget og ændret indkomstgrundlag for beregning af dagpengesatsen.

Kortere dagpengeperiode med konjunkturbetinget forlængelse

Gennem 1990'erne blev dagpengeperioden afkortet af flere omgange i takt med den faldende ledighed, jf. figur 3.6. Afkortningerne forbedrede arbejdsmarkedets strukturer og muliggjorde dermed yderligere fald i den faktiske ledighed.

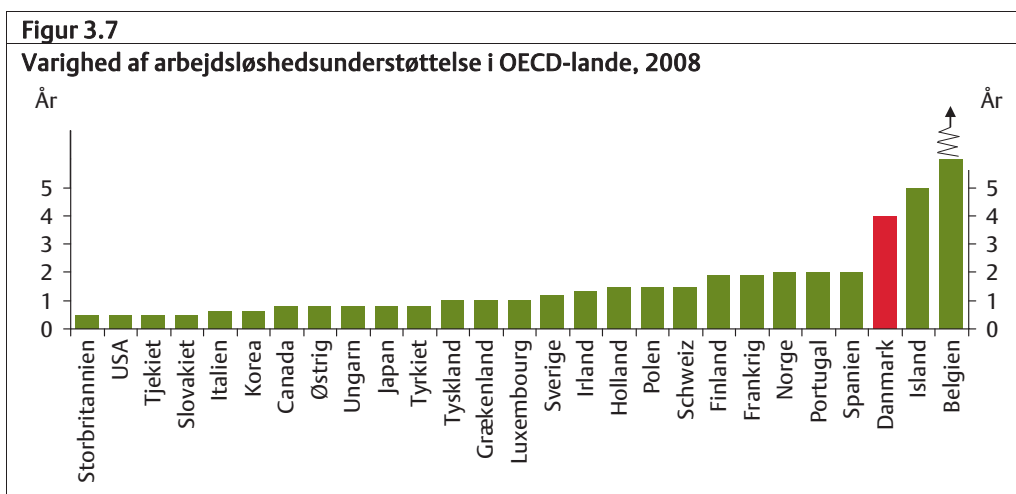


Anm.: Tallet for 2009 er Finansministeriets prognose fra maj 2009.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet.

Siden 1999 har dagpengeperioden været 4 år, selvom ledigheden i mellemtiden er faldet kraftigt.² Danmark har en klart længere dagpengeperiode end langt de fleste andre OECD-lande, jf. figur 3.7. Blandt de 29 OECD-lande er det således kun Belgien og Island, der har længere dagpengeperioder end Danmark. Her er kompensationsgraderne imidlertid betydeligt lavere end i Danmark.

² Frem til Velfærdsaftalen kunne over-55-årige stadig være på dagpenge i op til 9 år. Med Velfærdsaftalen (virkning fra 2007) blev dagpengeperioden for over-55-årige afkortet til 4 år (harmonisering). Der blev imidlertid indført en såkaldt *seniorjobordning*, hvor over-55-årige, der opbruger den 4-årige dagpengereget, skal tilbydes et støttet job i kommunen på overenskomstmæssige vilkår. For ledige på 60 år og derover blev dagpengeperioden forlænget fra 2½ år til 4 år (harmonisering).



Anm.: Da varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse i nogle lande afhænger af alder, forsørgerstatus og arbejdsmarkedserfaring, er angivet tal for en 40-årig ugift mand uden børn, med 22 års erfaring på arbejdsmarkedet. I Canada og USA forlænges dagpengeperioden i perioder med lavkonjunktur. I USA udvides dagpengeperioden fra 6 til 9 måneder i en lavkonjunktur, jf. boks 3.4 nedenfor. Der er ikke nogen fast varighed på dagpengeperioden i Belgien.

Kilde: OECD, *Benefits and Wages 2007* og www.regeringskansliet.se.

Med henblik på væsentligt at reducere strukturledigheden ved at forkorte ledighedsperioderne og få flere hurtigere i beskæftigelse anbefaler Kommissionen at:

Forslag B.1

Dagpengeperioden afkortes fra 4 til 2 år. I en lavkonjunktur kan dagpengeperioden midlertidigt forlænges med 2 gange $\frac{1}{2}$ år, så den i perioder med meget høj ledighed kan udgøre op til 3 år³

En forkortelse af dagpengeperioden til 2 år med en konjunkturbetinget forlængelsesmulighed op til 3 år skønnes at øge beskæftigelsen varigt med ca. 10.000 personer og forbedre de offentlige finanser med ca. 3 mia. kr. Effektberegningerne er uddybet i boks 3.6 i afsnit 3.4 nedenfor.

Afkortningen indføres gradvist, fx ved at kun nyledige omfattes.

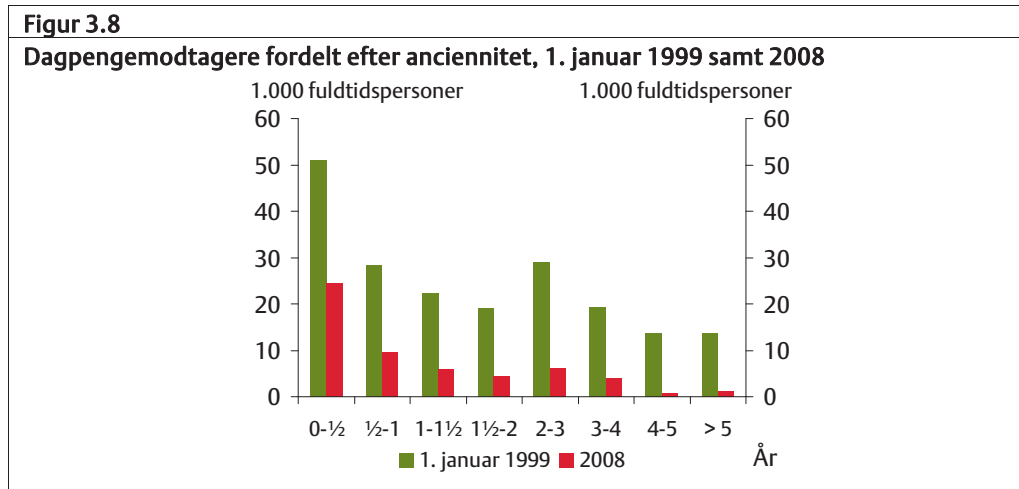
Baggrunden for Kommissionens forslag om en konjunkturafhængig dagpengeperiode er et ønske om at balancere hensynet til forsikring og fleksibilitet i dagpengesystemet på tværs af konjunkturerne. Den konkrete model er uddybet i afsnit 3.4 nedenfor, hvor tilknyttede praktiske og principielle problemer ligeledes diskuteres.

Forventede effekter af en kortere dagpengeperiode

Selv med en afkortning af dagpengeperioden til 2 år vil dagpengene stadig udgøre en god forsikring mod ledighed. I 2008 var der færre dagpengemodtagere med le-

³ Samtidig afkortes referenceperioden fra 6 til 3 år. Som konsekvens af forslaget bortfalder fuldtidsaktivering efter $2\frac{1}{2}$ års ledighed og seniorjobordningen udfases (nytilgang ophører). 55-59-årige, der mister dagpengere retten og ikke længere tildeles et seniorjob, bevarer retten til efterløn, såfremt de fortsætter med at betale akassekontingent og efterlønsbidrag.

dighedsperioder over 2 år, end der var dagpengemodtagere med ledighedsperioder over 4 år i 1999, hvor dagpengeperioden sidst blev forkortet, jf. figur 3.8.



Anm.: Opgørelserne er i fuldtidspersoner og inkluderer både passive og aktive dagpengemodtagere. 1. januar 1999 er beregnet som gennemsnit af anciennitetsfordelingerne i 1998 og 1999.

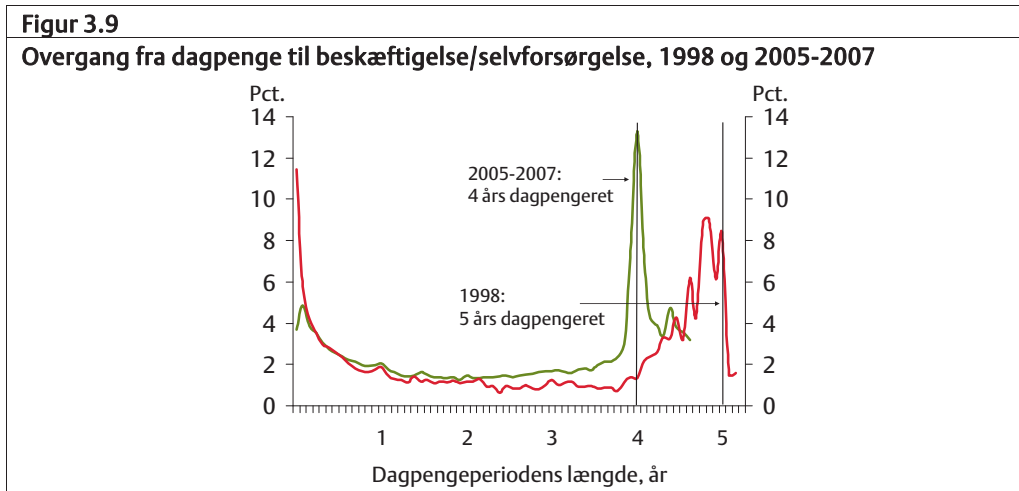
Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM, lovmodellen og egne beregninger.

Anciennitetsfordelingen af ledigheden i figur 3.8 kan ikke ses som udtryk for hvor mange ledige, der faktisk fortsat vil være ledige ved ophøret af den nye, kortere dagpengeperiode. Således vil mange netop intensivere jobsøgningen og opnå beskæftigelse, når udløbet af dagpengeperioden nærmer sig.

Gennemføres Kommissionens forslag om en mere intensiv og jobnær aktiveringsindsats, som beskrevet i kapitel 4, vil det reducere antallet af personer, der når frem til ophøret af dagpengeperioden. Disse forslag vil derfor isoleret set reducere effekten af en forkortelse af dagpengeperioden med skønsmæssigt ca. 2.000 personer.

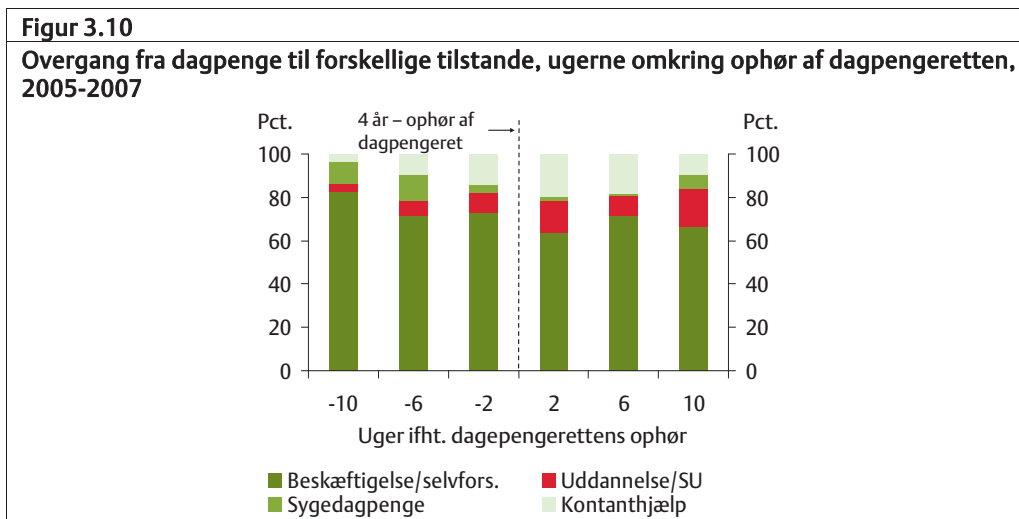
En række studier finder, at jo længere dagpengeperioden er, jo længere bliver ledighedsperioderne, jf. boks 3.3 nedenfor.

Resultaterne understøttes af Kommissionens egne analyser, der viser, at relativt mange ledige finder beskæftigelse kort før dagpengeperiodens ophør. Det var tilfældet, da dagpengeperioden var 5 år (før 1999), og det er tilfældet i dag, hvor dagpengeperioden er 4 år, jf. figur 3.9. Afkortningen til 4 år indebærer således, at det tidspunkt, hvor mange langtidsledige fandt et job, blev fremrykket med cirka ét år.



Anm.: Ca. 80 pct. af afgangen til selvforsørgelse er til beskæftigelse med arbejdsindkomst (beskæftigelse).
 Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og egne beregninger.

Langt de fleste (omkring 70 pct.) af de, der forlader dagpengesystemet omkring dagpengerettens ophør, kommer i beskæftigelse eller bliver selvforsørgt. En mindre andel (omkring 10 pct.) kommer i uddannelse, mens cirka 20 pct. overgår til anden offentlig forsørgelse (primært kontanthjælp), jf. figur 3.10.



Anm.: Ca. 80 pct. af afgangen til selvforsørgelse er til beskæftigelse med arbejdsindkomst (beskæftigelse).
 Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og egne beregninger.

Boks 3.3**Effektstudier af dagpengeperiodens længde og ydelsesniveau**

Der findes en omfattende empirisk litteratur, der undersøger konsekvenser af ændringer i varigheden af og niveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse. Overordnet set peger litteraturen på, at såvel højere ydelse som længere ydelsesperiode fører til længere ledighedsperioder.

De amerikanske studier på området finder, at en udvidelse af ydelsesperioden forlænger den enkeltes ledighedsperiode, jf. fx Addison & Portugal (2004)). En udvidelse af ydelsesperioden i USA har typisk fundet sted i perioder med høj ledighed, hvor konjunkturafhængigheden i understøttelsessystemet tilsiger, at der kan tildeles ekstra understøttelse. Der kan derfor være en tendens til, at de amerikanske analyser overvurderer effekten af en forlængelse af ydelsesperioden. Et enkelt amerikansk studie af Card & Levine (2000) finder imidlertid også, at ledighedsperioden forlænges – selv når der er gode jobmuligheder.

Nyere europæiske studier, der undersøger effekten af en forlængelse af ydelsesperioden, når arbejdsmarkedet ikke er ramt af lavkonjunktur, finder ligeledes, at en forlængelse af ydelsesperioden medfører længere ledighedsforløb, jf. fx Lalive m.fl. (2006) og van Ours & Vodopivec (2006).

I forhold til niveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse kommer litteraturen samstemmende frem til, at ledighedsperioderne forlænges, når kompensationsgraden stiger. De nordiske studier på området finder, at en 10 pct. stigning i kompensationsgraden øger ledighedsperiodernes længde med 0,35-1,7 pct., jf. fx Røed & Zhang (2003), Carling, Holmlund & Vejsiu (2001) og Bennmarker, Carling & Holmlund (2004) for Sverige. Finansministeriet (2004) finder på danske data, at en forøgelse af bruttokompensationsgraden med 10 pct. enheder øger den samlede ledighed med 0,5-1,5 pct. af arbejdsstyrken. Forslund m.fl. (2008) har undersøgt effekten af højere kompensationsgrader i bl.a. Danmark. Implikationen heraf er, at en forøgelse af bruttokompensationsgraden på 10 pct. enheder øger ledigheden med knap 1,3 pct. af arbejdsstyrken.

Litteratur:

- Addison, J.T og P. Portugal (2004), *How Does the Unemployment Insurance System Shape the Time Profile of Jobless Duration?*, Economics Letters, Vol. 85, 229-234.
- Bennmarker, H., K. Carling og B. Holmlund (2007), *Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms*, Labour, 21(1), 85-120.
- Card, D. og P. Levine (2000): *Extended Benefits and the Duration of UI Spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit Program*, Journal of Public Economics, 78, 107-138.
- Carling, K., B. Holmlund og A. Vejsiu (2001), *Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s*, Economic Journal, 111, 766-790.
- Finansministeriet, *Finansredegørelse 2004*, 2004.
- Forslund, A., N. Gottfries og A. Westermarck (2008), *Prices, Productivity and Wage Bargaining in Open Economies*, Scandinavian Journal of Economics 110(1), 169-195.
- Lalive, R., J. van Ours og J. Zweimüller (2006): *How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment*, Review of Economic Studies, 73, 1009-1038.
- Røed, K. og T. Zhang (2003): *Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?*, Economic Journal, 113, 190-206.
- van Ours, J. og M. Vodopivec (2006): *How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment*, Journal of Labor Economics, 24(2), 351-378.

Øget beskæftigelseskrav ved genoptjening af dagpengeret (harmonisering)

Optjening af dagpenge kræver som hovedregel 52 ugers beskæftigelse inden for 3 år. For personer, der opbruger den 4-årige dagpengeret, gælder dog særligt lempelige regler. Denne gruppe genoptjener allerede retten til nye 4 år på dagpenge efter 26 ugers beskæftigelse inden for 3 år. Konsekvensen er, at det kun kræver 2 måneders beskæftigelse årligt for at bevare retten til dagpenge.

En konsekvens af det lempelige genoptjeningskrav er, at tilskyndelsen til at søge arbejde omkring tidspunktet for udløbet af dagpengeretten er mindre, end det

umiddelbart forekommer. Mens det undervejs i dagpengeforløbet kræver 52 ugers beskæftigelse at ”nulstille” dagpengeperioden, kræver det ved udløb af dagpenge retten kun 26 uger. Dermed vil en harmonisering af genoptjeningskravet styrke beskæftigelseseffekten af at afkorte dagpengeperioden.

Kommissionen anbefaler derfor at:

Forslag B.2

Beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpengetilrettelæggelse øges fra 26 til 52 uger inden for 3 år

Forslaget indebærer, at det herefter vil kræve mindst 4 måneders beskæftigelse årligt at bevare retten til dagpenge. Det udvidede beskæftigelseskrav indføres gradvist, fx ved at kun nyledige omfattes. Forslaget vurderes at øge beskæftigelsen varigt med ca. 2.500 personer, idet det forudsættes, at der samtidig gennemføres en afkorting af dagpengeperioden. De offentlige finanser skønnes varigt forbedret med ¾ mia. kr. Den isolerede effekt (uden en samtidig afkorting af dagpengeperioden) skønnes til ca. 1.500 helårspersoner.

Beregningsgrundlag for dagpengesatsen

I dag beregnes dagpengesatsen på basis af de seneste 13 ugers lønindtægt. Metoden indebærer et element af tilfældighed, idet indtægten i de 13 uger ikke nødvendigvis er retvisende for personens normale indtjening set over en længere periode.

På den baggrund anbefaler Kommissionen at:

Forslag B.3

Perioden for beregning af dagpengesatsen udvides fra 13 uger til 52 uger

Såfremt den beregnede dagpengesats er mindre end mindstesatsen, udbetales mindstesatsen⁴. Lønnen korrigeres til en timesats på baggrund af den faktisk arbejdede tid. Dagpengesatsen ligger fast, indtil der er optjent ny dagpengetilrettelæggelse. Ændringen kan indføres gradvist, fx ved at kun nyledige omfattes.

Forslaget skal ses i sammenhæng med implementering af e-indkomstregistret. Det muliggør fx en automatisk beregning af, hvilken dagpengesats en person vil være berettiget til ved ledighed.

Udvidelsen af beregningsgrundlaget ventes at indebære en mindre reduktion i den gennemsnitlige kompensationsgrad, hvilket under ét øger tilskyndelsen til at søge arbejde. Nogle personer vil dog få udmålt en højere ydelse. Samlet vurderes det, at forslaget varigt øger beskæftigelsen med ca. 500 personer.

3.4 Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

Kommissionens forslag om en dagpengeperiode på 2 år kombineret med muligheden for forlængelse i perioder med høj ledighed sigter på at reducere strukturelle

⁴ I dag er det muligt at få udmålt en dagpengesats under mindstesatsen, jf. afsnit 3.5.

digheden og øge beskæftigelsen, men samtidig bevare en balance mellem forsikring og fleksibilitet i dagpengesystemet. I dette afsnit specificeres en model for en 2-årig dagpengeperiode med mulighed for konjunkturbetinget forlængelse.

Model for en konjunkturbetinget forlængelse af dagpengeperioden

Kommissionens forslag om en kortere dagpengeperiode indebærer, at forsikrede ledige som udgangspunkt har ret til 2 års dagpenge (inden for en periode på 3 år). Ved særlig høj ledighed kan dagpengeperioden forlænges for ledige, som inden for tre måneder opbruger deres dagpengeperiode. Forlængelsen kan gives i op til to gange et halvt år, så den maksimale dagpengeperiode bliver 3 år.

Så længe antallet af ledige og aktiverede (bruttoledighed) udgør under 7 pct. af arbejdsstyrken, er dagpengeperioden 2 år. Den første forlængelsesmulighed fra 2 til 2½ år træder i kraft ved en bruttoledighed på over 7 pct. Den anden forlængelsesmulighed fra 2½ til 3 år træder først i kraft ved en bruttoledighed på over 9 pct. Kriterierne for en forlænget dagpengeperiode kan ses i tabel 3.2.

Tabel 3.2	
Kriterier for forlænget dagpengeperiode	
Bruttoledighed	Dagpengeperiode
Under 7 pct.	2 års dagpenge for alle
Mellem 7 og 9 pct.	Dagpengeperioden forlænges fra 2 til 2½ år for ledige, som har modtaget dagpenge i mere end 1 år og 9 måneder.
Over 9 pct.	Dagpengeperioden forlænges fra 2½ til 3 år for ledige, som har modtaget dagpenge i over 2 år og 3 måneder.

Opgørelsen af, om dagpengeperiode forlænges, sker automatisk hvert kvartal. Forlængelserne bestemmes udelukkende af bruttoledighedsniveauet (antal ledige og aktiverede) via den beskrevne regel. Forlængelsen er midlertidig og gælder kun et kvartal af gangen for ledige, som alternativt ville have opbrugt deres dagpenge inden for 3 måneder.

Der kan kun tildeles en forlængelsesmulighed ad gangen. Stiger ledigheden fra under 7 pct. til over 9 pct. på et kvartal vil forlængelsen til 3 år skulle ske henover to kvartaler. En så kraftig stigning i ledigheden vurderes dog som usandsynlig.

Der er en række praktiske og principielle udfordringer knyttet til en dagpengeperiode, der kan forlænges under bestemte konjunkturbetingelser, jf. boks 3.4. Kommissionens forslag til en konjunkturbetinget forlængelse af dagpengeperioden tager højde for disse udfordringer.

Boks 3.4

Praktiske og principielle problemstillinger knyttet til en dagpengemodel med konjunkturbetinget forlængelse af dagpengeperioden

Især følgende forhold er centrale for, om en dagpengemodel med konjunkturbetinget forlængelse af dagpengeperioden kan implementeres i praksis:

- **Automatik.** Der skal fastsættes en automatisk regel for under hvilke (konjunktuelle) forudsætninger, dagpengeperioden forlænges. Det sikrer gennemsigtighed og mindsker risikoen for politiske "snuptagsløsninger".
- **Beslutningsindikator.** Den indikator, som ligger til grund for beslutningerne om at forlænge dagpengeperioden, skal kunne vise konjunkturændringer præcist og relativt hurtigt. Det sikrer, at forlængelserne kun implementeres i en lavkonjunktur. Indikatoren skal helst baseres på et offentligt kendt og tilgængeligt statistikgrundlag.
- **Varighed.** Forlængelserne skal være af begrænset varighed. Det modvirker, at forlængelserne (der sker i en lavkonjunktur) bliver så lange, at de løber ind i næste højkonjunktur.
- **Målgruppe.** For at mindske omkostningerne og de negative adfærdsvirkninger af en længere periode bør forlængelsesmuligheden kun gives til ledige, som er tæt på at have opbrugt deres dagpenge og har behov for øges forsikringsdækning.

Antallet af ledige og aktiverede bestemmer, hvornår perioden forlænges

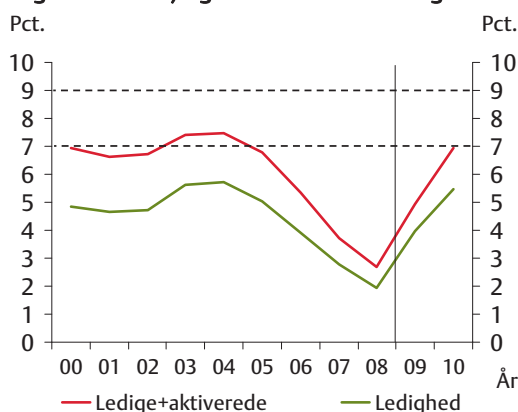
Beslutningsindikatoren, det vil sige den statistik, der udløser forlængelse af perioden, er et glidende gennemsnit af den registrerede (sæsonkorrigerede) bruttoledighed over 6 måneder.

For at aktivere en forlængelse, skal ledigheden derfor ligge på eller over de forudbestemte grænseværdier (7 og 9 pct.) i en periode på mindst 6 måneder.

Figur 3.11 viser udviklingen i ledigheden og bruttoledigheden siden 2000. Finansministeriets seneste prognose (fra maj 2009) tyder på, at bruttoledigheden i 2010 vil nå et niveau på ca. 7 pct. Hypotetisk set ville der med forslaget om en konjunkturafhængig dagpengeperiode således kunne være tale om en forlængelse i 2010 eller 2011.

Figur 3.11

Bruttoledighed (ledige og aktiverede) og niveauer for forlængelse af dagpengeperiode



Kilde: Finansministeriet.

Kun ledige, som opbruger deres dagpenge inden for 3 måneder, kan få dagpengeretten forlænget

Forslaget indebærer, at høj ledighed ikke udløser en længere dagpengeperiode for alle ledige. Kun ledige, som inden for tre måneder alternativt ville opbruge dagpengeretten, får en forlængelse.

Ledige, som får tildelt en forlænget dagpengeperiode, mister ikke denne rettighed, selvom ledigheden efterfølgende falder og forlængelsesmuligheden bortfalder.

Den forlængede dagpengeperiode knytter sig den lediges igangværende dagpengeperiode og bortfalder, hvis der optjenes ret til en ny dagpengeperiode (52 ugers beskæftigelse inden for 3 år). Ledige mister til gengæld ikke retten til en forlænget periode, hvis de finder arbejde i fx to måneder (uden at de genoptjener retten til en ny periode) og efterfølgende bliver ledige igen. Forlængelsen begrænser altså ikke incitamentet til at tage kortvarigt arbejde.

Dagpengeperioden er som udgangspunkt to år, og de to forlængelsesmuligheder kan maksimalt betyde et års ekstra dagpenge. Der vil hermed altid være tilskyndelse til at genoptjene en ny dagpengeperiode, frem for at udnytte en erhvervet forlængelsesmulighed.

Når det er valgt kun at give forlængelsesmulighed til ledige, som inden for tre måneder alternativt opbruger dagpengeretten, er det for at afveje to forhold.

På den ene side er det centralt, at der kun tildeles forlængelse til relativt få ledige, som er tæt på at opbruge dagpengene. Forlængelsen påvirker hermed kun en begrænset gruppe af ledige og herigennem mindskes de negative adfærdsvirkninger af en længere periode. På den anden siden skal den forlængede dagpengeperiode forbedre forsikringsdækningen for dem, som bliver omfattet. Der indebærer, at forlængelsen skal gives med et vist varsel og ikke kun tildeles ledige, som mister deres dagpenge inden for få uger.

Virkninger af Kommissionens forslag

Kommissionens forslag om en kort dagpengeperiode med forlængelsesmulighed, sigter på at reducere strukturledigheden og øge beskæftigelsen, men samtidig bevare en balance mellem forsikring og fleksibilitet i dagpengesystemet. Virkningerne af Kommissionens forslag underbygges af en analyse, som Kommissionen har fået udarbejdet, jf. boks 3.5.

Sammenlignet med et system med en fast kort dagpengeperiode indebærer forslaget et stærkere forsikringselement i perioder med høj ledighed. Ved særlig høj ledighed sikrer modellen således, at der tages højde for den økonomiske sikring af langtidsledige. Samtidig betyder den korte periode høj fleksibilitet på arbejdsmarkedet, når ledigheden er lav.

Boks 3.5

Analyse af en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik

Analysens hovedresultater

Analysen viser, at en politik, hvor dagpengeniveauet sænkes, eller dagpengeperioden forkortes under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer, indebærer mindre udsving i vilkårene for de ledige. Således har en konjunkturafhængig politik en stabiliserende velfærdseffekt. Der gives med andre ord bedre forsikring mod ledighed i dårlige tider og omvendt i gode tider.

Dette modsvarer af større udsving i ledigheden og det offentlige budget henover konjunkturforløbet. Årsagen er, at den konjunkturafhængige politik forstærker jobsøgningen under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer. Sammensættes politikken optimalt, vil det imidlertid kunne reducere den strukturelle ledighed. Dette kræver, at forvriddningseffekterne af dagpengeydelsen er større i gode tider end dårlige tider, hvilket den empiriske del af rapporten faktisk tyder på, er tilfældet.

Det er således muligt at designe en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, som skaber en bedre forsikring mod ledighed, uden samtidig at øge den strukturelle ledighed. En konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik vil derudover have en automatisk budgeteffekt og dermed påvirke den samlede efterspørgsel i økonomien i retning af at stabilisere/mindske konjunkturudsvingene.

Konjunkturafhængige elementer i beskæftigelsespolitikken i andre lande

Der findes eksempler på lande med en eksplicit og regelstyret konjunkturafhængighed i indretningen af deres arbejdsløshedsforsikringssystem. I USA er ydelsesperioden konjunkturafhængig – kan udvides fra 6 til 9 måneder i en lavkonjunktur – mens det canadiske system opererer med konjunkturafhængig ydelsesperiode, ydelsesniveau og optjeningsperiode.

Sverige har også en lang tradition for konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, men den har i højere grad været fokuseret på den aktive arbejdsmarkedspolitik og forudsat diskretionære tiltag (i lighed med Danmark – dog har Sverige en væsentlig kortere dagpengeperiode end Danmark, jf. figur 3.7 i teksten).

I Finland har staten oprettet nogle såkaldte 'bufferfunds' indenfor arbejdsløshedsforsikringssystemet. I perioder med gunstige konjunkturer er forsikringsbidraget højt, og der opbygges en 'bufferpulje'. I perioder med mindre gunstige konjunkturer trækkes der på midlerne i buffer-puljen. Konstruktionen stabiliserer såvel privatforbruget som jobskabelsen (bidragene betales af både arbejdsgiver og arbejdstager).

Kilde: Andersen, T. M. og M. Svarer (2009), *Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik*, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, 2009.

En afkortning af dagpengeperioden til 2 år kombineret med mulighed for forlængelse, så perioden i lavkonjunkturer kan udgøre op til 3 år, skønnes at øge beskæftigelsen varigt med ca. 10.000 personer og forbedre de offentlige finanser med ca. 3 mia. kr.

Beskæftigelseseffekten i en model, hvor dagpengeperioden er fast 2 år uafhængigt af konjunktursituationen, vurderes at være ca. 3.000 personer højere, jf. boks 3.6. Den valgte model, som kombinerer en afkortning af dagpengeperiode til 2 år med mulighed for forlængelse, vurderes at medføre en lavere strukturledighed end en model med en fast dagpengeperiode på 2½ år.

En konjunkturafhængig model vil indebære en større udjævning af forbrugsmulighederne (automatisk stabilisering i en lavkonjunktur), men vil også føre til større udsving i ledigheden alt andet lige.

Boks 3.6**Effektvurdering af forslag om en kort og konjunktur afhængig dagpengeperioden**

Det skønnes, at forslaget om en dagpengeperiode på 2 år med forlængelsesmulighed til maksimalt 3 år øger beskæftigelsen strukturelt med ca. 10.000 personer.

Udgangspunktet for beregningen er en afkortning af dagpengeperioden til 2 år uden forlængelsesmulighed, hvilket skønnes at øge beskæftigelsen strukturelt med ca. 14.000 personer *jf. tabel a*. Det forudsættes, at 50 pct. heraf finder beskæftigelse (den direkte effekt). Andre 30-35 pct. vurderes at overgå til andre offentlige ydelser, herunder kontanthjælp eller SU. De resterende 15-20 pct. vurderes at blive selvforsørgende som følge af reglerne om formue- og ægtefælleafhængighed i kontanthjælpssystemet. Fordelingen baserer sig faktiske afgangsmønstre fra ledighed omkring ophør af dagpengeperioden, *jf. afsnit 3.3*.

Afkortningen indebærer imidlertid, at fuldtidsaktivering af dagpengemodtagere efter 2½ år bortfalder. Dette instrument skønnes isoleret at mindske beskæftigelsen med ca. 3.000 personer strukturelt.

Muligheden for at dagpengeperioden for nogle ledige forlænges til 2½ og 3 reducerer yderligere beskæftigelseeffekten med godt 1.000 personer. Det er i beregningen antaget, at bruttoledigheden hen over en ti årig periode vil være over 7 pct. i 2 år og over 9 pct. i et enkelt år.

Tabel a**Beskæftigelseeffekter ved en afkortning af dagpengeperioden til 2 år**

Dagpengeanciennitet	Målgruppe 2008	Besk. effekt	Strukturelt ⁴⁾ Besk. effekt
1-1½ år	47.000	-	-
1½-2 år	5.000	1.000 ¹⁾	2.000
2-4 år	11.000	5.000 ²⁾	12.000
4- år	2.000	- ²⁾	-
Afkortning til 2 år	66.000	6.000	14.000
Korrektion for fuldtidsaktivering	-	-2.000 ³⁾	-3.000
Korrektion for forlængelsesmulighed til 2½ og 3 år			-1.000 ⁵⁾
I alt (netto)	66.000	4.000	10.000

- 1) Traditionelt anvendes en motivationseffekt på 20 pct., dvs. 20 pct. af personerne, der har mellem 1½ og 2 års ledighed skønnes at finde arbejde som den nye grænse nærmer sig.
- 2) Der forventes typisk en *direkte effekt* på i størrelsesordenen 40-60 pct. På den baggrund vurderes det, at 50 pct. af personerne, der direkte rammes af afkortningen, finder beskæftigelse som følge heraf. Der regnes ikke med effekter på personer med ledighedsperioder ud over 4 år. Således består denne gruppe næsten udelukkende af 55-59-årige, hvor særreglerne om en ekstra lang dagpengeperiode er under udfasning (som følge af Velfærdsaftalen).
- 3) Fuldtidsaktivering (efter 2½ år) har mindre beskæftigelseeffekt end afkortning af dagpengeperioden. Der er forudsat en motivationseffekt på 10 pct. for gruppen med ledighedsperiode mellem 2 og 2½ år. For personer, der omfattes (2½-4 års ledighedsperioder), forudsættes en direkte effekt på 20 pct.
- 4) På baggrund af forskellen mellem ledigheden i 2007 og det skønnede strukturelle niveau er effekterne opskalerede med ca. 120 pct.
- 5) Beregnet som et vægtet gennemsnit af en dagpengeperiode på hhv. 2 (vægt 0,7), 2½ (vægt 0,2) og 3 år (vægt 0,1).

Der er formelt set ingen områder af beskæftigelsespolitikken i Danmark, der eksplicit er konjunkturfølsomme – i modsætning til i en række andre lande, jf. boks 3.5. Historisk har strukturreformer og ændringer af beskæftigelsespolitikken imidlertid i et vist omfang været affødt af konjunkturudviklingen. Eksempelvis er både den gradvise afkortning af dagpengeperioden gennem 1990'erne og opstramninger i supplerende dagpenge i starten af 2008 sket sideløbende med et faldende ledighedsniveau, jf. afsnit 3.2.

3.5 Større tilslutning til arbejdsløshedsforsikringen

Det er et centralt hensyn at bevare balancen i den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor muligheden for at få dagpenge understøtter et arbejdsmarked med fleksibel adgang til at afskedige og ansætte arbejdskraft. Alle med en væsentlig ledighedsrisiko skal således fortsat have en klar tilskyndelse til at forsikre sig mod arbejdsløshed.

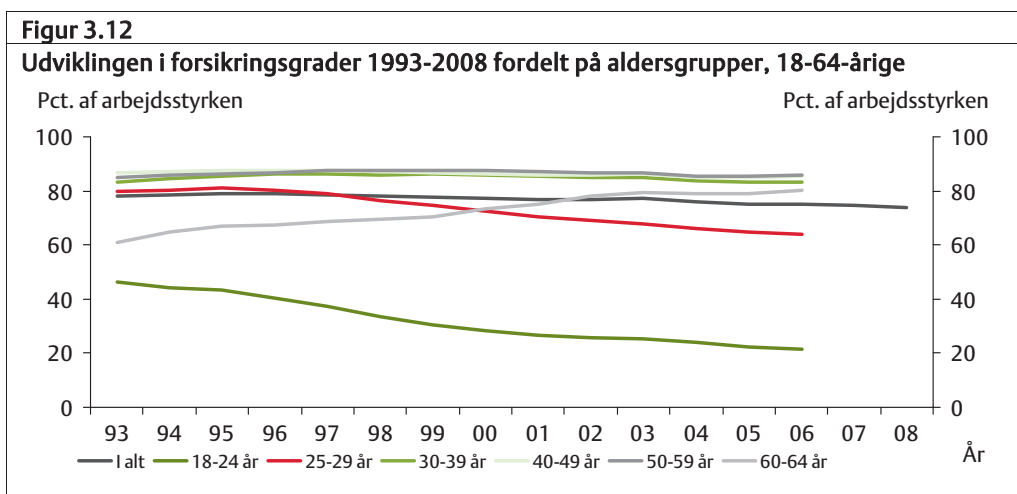
Det er Kommissionens vurdering, at den mest hensigtsmæssige vej til at øge tilslutningen til arbejdsløshedsforsikringen er ved at nedsætte det forsikringskontingent, a-kassemedlemmerne skal betale.

Det må derimod vurderes, at der ikke – givet målsætningen om at styrke de offentlige finanser – eksisterer et meningsfuldt ”trade-off” mellem kortere dagpengeperiode og et højere ydelsesniveau i dagpengesystemet. Selv en moderat forhøjelse af dagpengesatsen vil således risikere mere end at opveje den positive effekt på beskæftigelsen og de offentlige finanser af en kortere dagpengeperiode.

Dette afsnit beskriver baggrunden for Kommissionens forslag om at nedsætte forsikringsbidraget til a-kassen. Først beskrives udviklingen i forsikringsgraden, dernæst beskrives Kommissionens forslag og endelig beskrives udviklingen i dagpengenes kompensationsgrad og konsekvenserne af eventuelt at øge dagpengeydelsen.

Udvikling i forsikringsgraden

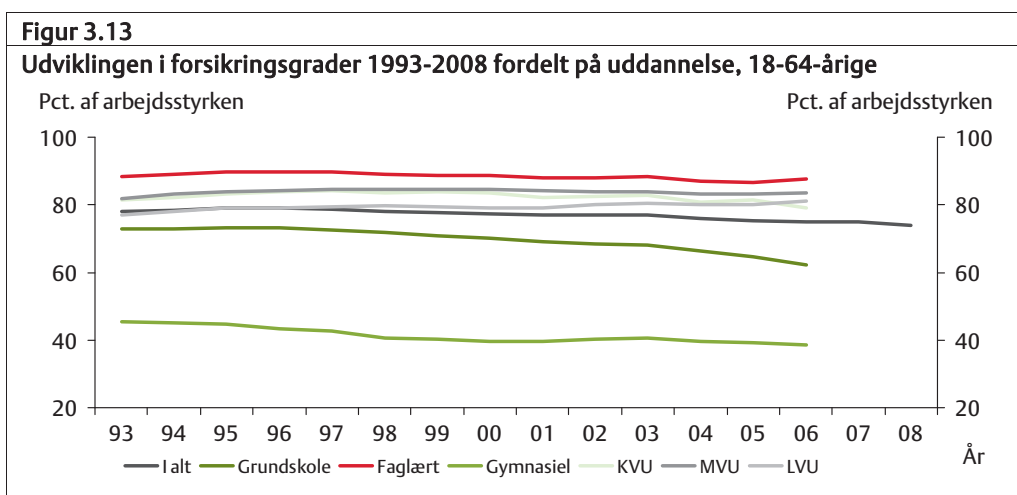
Forsikringsgraden – antallet af a-kassemedlemmer som andel af arbejdsstyrken – er i perioden 1993-2008 faldet fra 78 pct. til 74 pct., jf. figur 3.12. Siden udgangen af 2008 har antallet af forsikrede – og dermed forsikringsgraden – dog været stigende, jf. nedenfor.



Anm.: Det har ikke været muligt at opdele forsikringsgraderne i 2007 og 2008 på alder. Den samlede forsikringsgrad i 2007 og 2008 er baseret på tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Lovmodellen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Det er alene blandt unge og kortuddannede, at forsikringstilbøjeligheden er faldet. Alle andre grupper – herunder faglærte og personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse – har haft en uændret eller stigende forsikringsgrad siden starten af 1990'erne, jf. figur 3.13.



Anm.: Det har ikke været muligt at opdele forsikringsgraderne i 2007 og 2008 på alder. Den samlede forsikringsgrad i 2007 og 2008 er baseret på tal fra Danmarks Statistik.

Kilde: Lovmodellen, Danmarks Statistik og egne beregninger.

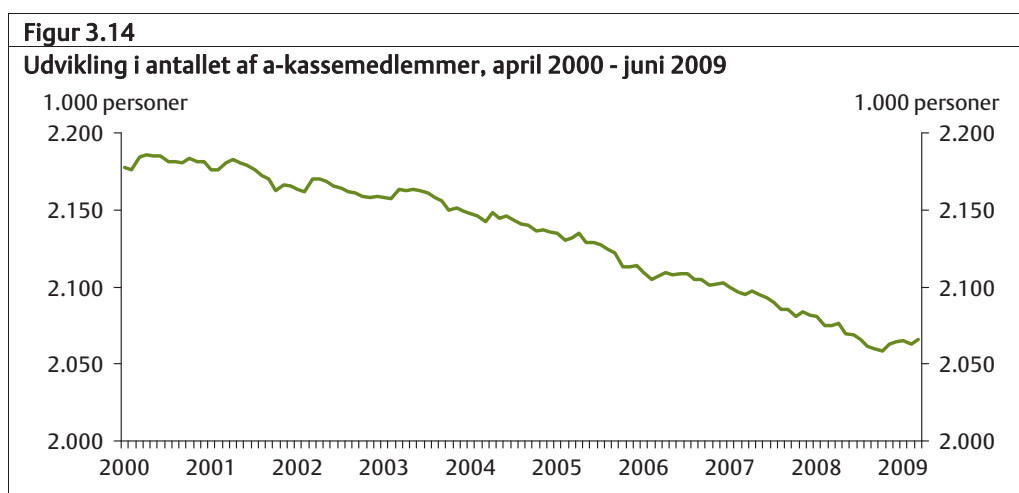
Faldet i forsikringsgraden blandt unge kan imidlertid have langvarige konsekvenser, såfremt beslutningen om ikke at forsikre sig fastholdes senere i arbejdslivet. Årsagerne til den faldende forsikringsgrad blandt unge og kortuddannede kan bl.a. være:

- *Reduceret ledighedsrisiko.* De forudgående års højkonjunktur har bevirket, at mange har opfattet ledighedsrisikoen som meget begrænset. Samtidig har un-

der-30-årige ofte ikke forsørgeransvar, hvilket indebærer mindre behov for forsikring mod ledighed.

- *Ungeindsatsen.* De lavere satser for under-25-årige uden en kompetencegivende uddannelse har gjort det mindre attraktivt at være ledig (og dermed forsikret) og mere attraktivt at komme i beskæftigelse og uddannelse.
- *Løs tilknytning til arbejdsmarkedet.* For lavtlønnede med en løs tilknytning til arbejdsmarkedet kan kontanthjælpen i nogle tilfælde indebære en ligeså god indkomstdækning som dagpenge. Det spiller også ind, at væksten i fx fleksjob primært har været blandt kortuddannede. For fleksjobvisiterede er det ikke relevant at være medlem af en a-kasse.
- *Opfattet pris på arbejdsløshedsforsikring.* For lavindkomstgrupper kan arbejdsløshedsforsikring forekomme dyr, uagtet at denne gruppe har væsentlig højere ledighedsrisiko end gennemsnittet.

Antallet af a-kassemedlemmer er faldet med godt 100.000 fra knap 2,2 mio. i 2000 til godt 2,05 mio. personer i april 2009. De seneste måneder er antallet dog steget lidt, jf. figur 3.14. Den stigende ledighed betyder stigende individuel ledighedsrisiko og kan forklare, hvorfor flere forsikrer sig. Det er dog endnu for tidligt at sige, om der er tale om en varig ændring i udviklingen.



Kilde: Danmarks Statistik.

Faldet i antallet af a-kassemedlemmer de senere år er især indtruffet i a-kasserne på LO-området, der har mistet godt 250.000 medlemmer i siden 2000, jf. tabel 3.3. Antallet af medlemmer i FTF-kasserne har ligget konstant på ca. 325.000 personer i perioden, mens antallet af medlemmer i a-kasser målrettet højere uddannede er steget fra godt 300.000 til knap 365.000. Antallet af medlemmer i a-kasser målrettet selvstændige har ligget konstant på knap 175.000. Endelig er antallet af medlemmer i a-kasser udenfor hovedorganisationerne, herunder Kristelig a-kasse, steget fra knap 200.000 til ca. 285.000.

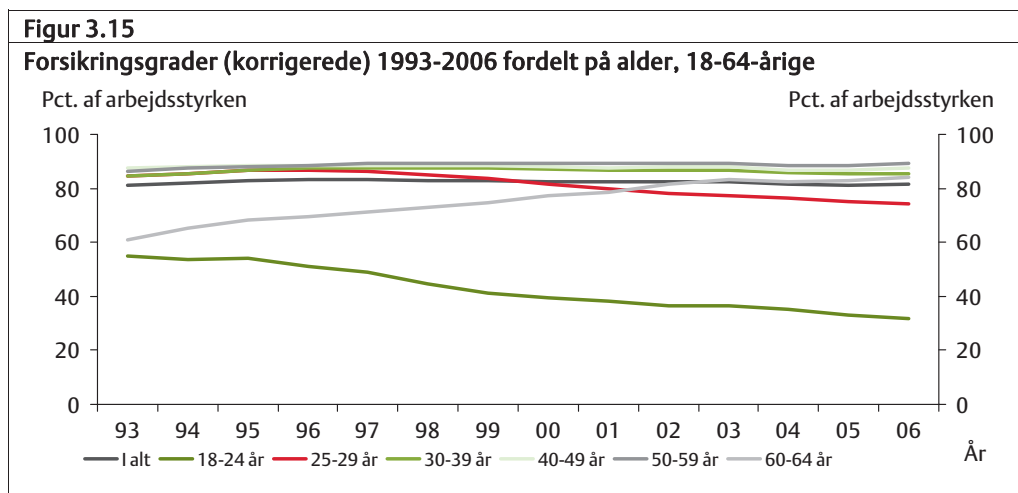
Tabel 3.3
Udvikling i antallet af a-kassemedlemmer, 2000 - juni 2009 (1.000 personer)

	2000	2002	2004	2006	2008	2009
I alt	2.183	2.169	2.149	2.112	2.073	2.063
LO-gruppen	1.186	1.149	1.098	1.021	946	920
FTF-gruppen	325	332	334	334	325	323
Højere uddannede	303	319	334	345	355	363
Selvstændige	173	167	167	165	171	173
Uden for hovedorganisation	197	201	216	246	276	284

Kilde: Danmarks Statistik.

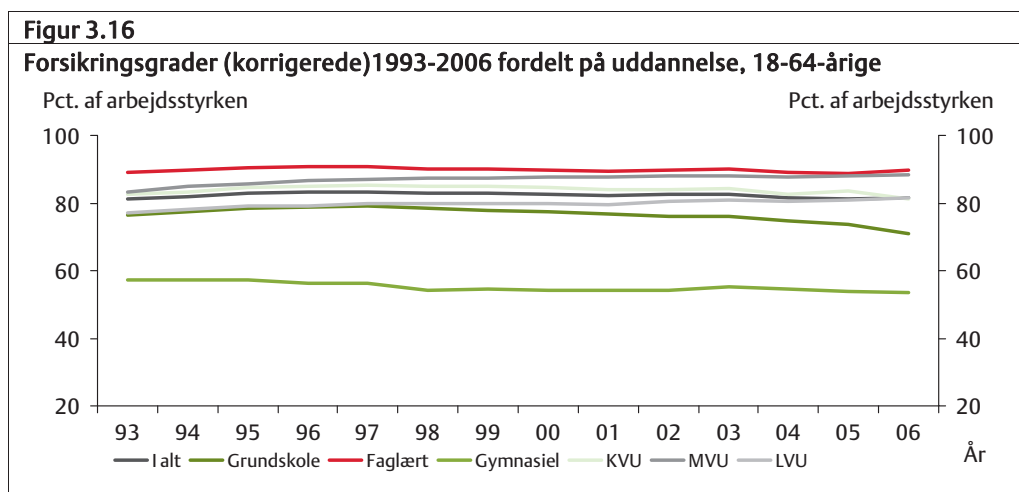
Overordnet afspejler forskydningerne mellem a-kasserne, at der er blevet flere med længere uddannelser i arbejdsstyrken og færre kortuddannede. Samtidig er det lykkedes a-kasserne udenfor hovedorganisationerne at tiltrække kortuddannede medlemmer fra LO-kasserne.

Forsikringsgraderne i figur 3.12 og 3.13 ovenfor er reelt undervurderet, fordi ledighedsforsikring ikke er relevant for en række grupper i arbejdsstyrken, fx (deltids)beskæftigede personer på SU, førtids- eller folkepension, personer i fleksjob mv. Korrigeret herfor har den reelle forsikringsgrad været uændret på 81 pct. i perioden 1993-2006, jf. figur 3.15 og 3.16. Korrektionen ændrer ikke på, at der er et væsentligt fald i forsikringsgraden for unge under 25 år. Blandt 25-29-årige og kortuddannede er der fortsat et mindre fald.



Anm.: Korrektionen består i, at personer i arbejdsstyrken, for hvem det ikke er relevant at være forsikrede, er udeladt. Det drejer sig om (deltids)beskæftigede på SU, førtids- eller folkepension, i revalidering, i fleksjob mv.

Kilde: Lovmodellen og egne beregninger.



Anm.: Korrektionen består i, at personer i arbejdsstyrken, for hvem det ikke er relevant at være forsikrede, er udeladt. Det drejer sig om (deltids)beskæftigede på SU, førtids- eller folkepension, i revalidering, i fleksjob mv.

Kilde: Lovmodellen og egne beregninger.

Lavere forsikringsbidrag for unge og tvist mellem forsikrings- og efterlønsbidrag

Med henblik på at styrke tilskyndelsen til forsikring mod ledighed for personer med væsentlig ledighedsrisiko foreslår Kommissionen:

Forslag B.4

For unge under 30 år nedsættes det årlige forsikringsbidrag med 75 pct. fra 3.480 kr. til 870 kr. (2009-priser)

Forslag B.5

For personer over 30 år (ekskl. efterlønnere) halveres det årlige forsikringsbidrag fra 3.480 kr. til 1.740 kr. (2009-priser). Samtidig forøges efterlønsbidraget fra 5.075 kr. til 8.120 kr. årligt (2009-priser)

I dag udgør forsikringsbidraget, som a-kassen sender videre til staten, 4,8 gange den maksimale dagpengesats. Det er 3.480 kr. i 2009-priser.⁵ Udover forsikringsbidraget opkræver a-kasserne et administrationsbidrag, der varierer mellem knap 700 kr. og godt 2.000 kr. årligt. Både forsikringsbidraget og administrationsbidraget er fradragsberettigede (som ligningsmæssige fradrag) i skattesystemet.

Forsikringsbidraget for personer under 30 år nedsættes efter forslaget til 1,2 gange den maksimale dagpengesats – dvs. med 2.610 kr. til 870 kr. årligt. Herefter vil administrationsbidraget i langt de fleste a-kasser overstige forsikringsbidraget. På den baggrund kunne a-kasserne overveje ligeledes at reducere administrationsbidraget for unge under 30 år.

⁵ Premien er lavere for deltidsforsikrede samt ledige under 25 år, der har været ledige over et ½ år og er overgået til den lavere ungesats. Det skal ses i lyset af, at dagpengesatsen for begge grupper er lavere end den generelle.

Den kraftige reduktion af forsikringsbidraget for unge under 30 år skal ses i lyset af, at Kommissionen foreslår, at 25-29-årige omfattes af de særligt lave ungesatser, som i forvejen gælder for de under 25-årige, jf. afsnit 3.6.

Forsikringsbidraget for de 30-64-årige nedsættes til 2,4 gange den maksimale dagpengesats, dvs. til 1.740 kr. om året, hvilket er en halvering.

Efterlønsbidraget øges fra 7 til 11,2 gange den maksimale dagpengesats, dvs. med 3.045 kr. til 8.120 kr. om året. Denne forøgelse er fastsat, så den dækker den umiddelbare udgift ved at reducere forsikringsbidragene, også til forsikrede under 30 år.

A-kassemedlemskab er for langt de fleste allerede i dag en billig forsikring mod ledighed. Arbejdsløshedsforsikringen er således offentligt subsidieret selv i perioder med meget lav ledighed.⁶ Med de foreslåede ændringer skal den enkeltes ledighedsrisiko være mindre end ca. 1½ pct. (svarende til under én uges ledighed årligt) før det ikke kan betale sig at være ledighedsforsikret. Hertil kommer den værdi, som den enkelte tillægger efterlønsordningen.

Kommissionens forslag øger tilskyndelsen til at tegne forsikring mod ledighed. Samtidig vil udgiften til efterløn i højere grad reflektere de reelle omkostninger ved ordningen, jf. i øvrigt kapitel 11.

Anbefalingerne er samlet set neutrale for de offentlige finanser på kort sigt. Nedsættelsen af bidraget til ¼ for de under-30-årige vil umiddelbart svække de offentlige finanser med ca. 400 mio. kr. Flere ventes dog at blive medlem af en a-kasse, hvilket isoleret set trækker i modsat retning.

Omvendt indebærer kombinationen af at reducere forsikringsbidraget for alle 30-64-årige og øge efterlønsbidraget en umiddelbar forbedring af de offentlige finanser på ca. 400 mio. kr. Det højere efterlønsbidrag vil indebære en lavere tilskyndelse til at indtræde i efterlønsordningen og dermed større erhvervsdeltagelse blandt ældre på langt sigt.

Lavere forsikringsbidrag kan isoleret set medføre en stigning i den strukturelle ledighed. Hvis flere bliver berettiget til dagpenge frem for kontanthjælp (eller ingen indkomst) ved ledighed – og dermed højere ydelse – vil det i nogen grad reducere tilskyndelsen til at søge og fastholde arbejde.

Kommissionen vurderer, at der er grundlag for betydelige forenklinger i a-kassernes administration, bl.a. med implementering af e-indkomstsystemet til beregning af dagpengesats mv. Der er samtidig store forskelle på administrationsbidraget a-a-kasserne imellem og dermed formentlig et potentiale for at reducere det gennemsnitlige administrationsbidrag.

⁶ I dag balancerer arbejdsløshedsforsikringen for staten ved en bruttoledighed for dagpengemodtagere (inkl. aktiverede og feriedagpengemodtagere) på 1,8 pct. Dette bruttoledighedsbegreb skønnes strukturelt at udgøre ca. 5 pct. Således udgør det offentlige subsidium i en normal konjunktursituation ca. 65 pct. I april 2009 udgjorde dette bruttoledighedsbegreb ca. 4½ pct. Pt. er det offentlige subsidium dermed lidt under det normale.

Kommissionen anbefaler endvidere, at

Forslag B.6

A-kassens administrationsbidrag opdeles, således at mindst ¼ betales af de a-kassemedlemmer, der er tilmeldt efterlønsordningen

Anbefalingen øger tilskyndelsen til at forsikre sig mod ledighed, idet administrationsbidraget som nævnt kan udgøre op til godt 2.000 kr. om året (2009). Omvendt bliver det dyrere at være med i efterlønsordningen, fordi det højere administrationsbidrag i højere grad reflekterer de reelle omkostninger ved efterlønsordningen.

Endvidere bør det vurderes, om der kan indføres et loft over fradraget for a-kassekontingentet (administrationsbidraget). Formålet er at tilskynde a-kasserne til at højne effektiviteten, hvilket muliggør lavere kontingenter.

Niveaue for dagpengeydelsen og dagpengenes kompensationsgrad

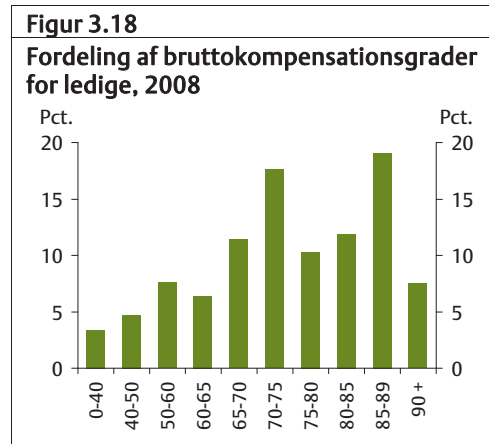
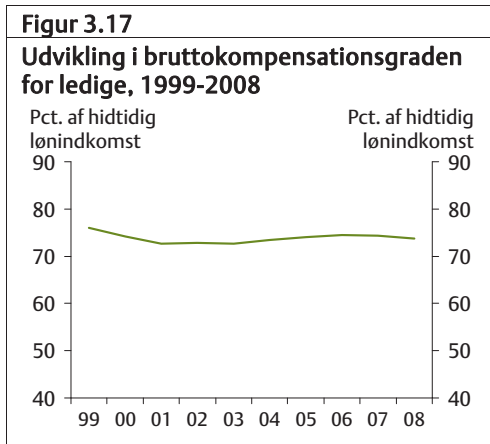
Arbejdsløshedsdagpenge udgør som udgangspunkt 90 pct. af hidtidig indkomst. Dog kan dagpengene maksimalt udgøre 15.708 kr. pr. måned i 2009.⁷ Mindstesatsen er 82 pct. af den maksimale dagpengesats⁸. For unge under 25 år gælder andre regler, jf. afsnit 3.6.

Maksimumsatsen for dagpenge indebærer, at det mulige dagpengebeløb ofte er mindre end 90 pct. af den hidtidige løn – dvs. den faktiske kompensationsgrad ved ledighed er lavere end 90 pct. Lavtlønnede har høje faktiske kompensationsgrader og dermed en relativt mindre tilskyndelse til at søge arbejde. Det omvendte gør sig gældende for højere lønnede.

Blandt de *ledighedsberørte* i 2008 udgjorde bruttokompensationsgraden – dvs. kompensationen før skat – omkring 74 pct., jf. figur 3.17. Det svarer til, at dagpengene i gennemsnit dækkede knap tre fjerdedele af den hidtidige arbejdsindkomst. Tallet har været omtrent uændret over de seneste 10 år.

⁷ For fuldtidsforsikrede, der udgør 99 pct. af alle dagpengeforsikrede. Godt 85 pct. af de fuldtidsforsikrede personer, som fik beregnet en individuel dagpengesats, fik udbetalt den maksimale sats i 2008. Hertil kommer dimittender, værnepligtige m.fl. Dagpengenes størrelse for deltidsforsikrede a-kassemedlemmer er højst 2/3 af den individuelle sats (dog maks. 2/3 af det maksimale beløb). Det er muligt at få beregnet en ny sats efter periode med beskæftigelse.

⁸ Det er i særlige tilfælde muligt at få udbetalt et beløb under mindstesatsen. Det gjorde sig gældende for ca. 2½ pct. af de fuldtidsforsikrede, som fik beregnet en individuel sats i 2008.

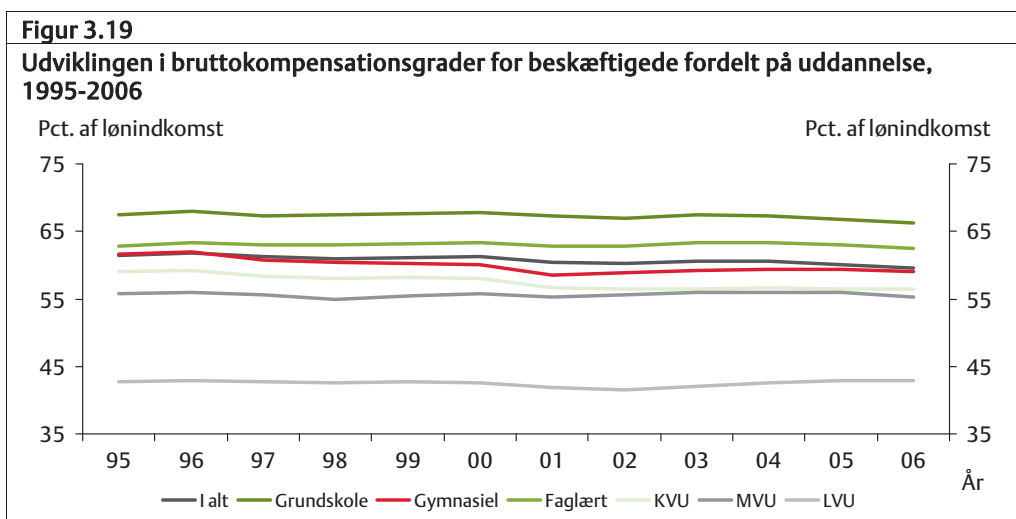


Anm.: Kompensationsgrader er opgjort brutto, dvs. før skat. De beskæftigede er fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, som det forudsættes er berettigede til dagpenge.
 Kilde: Dagpengeudbetalingsregisteret (RAM) og beregninger på Lovmodellen.

Omkring en tredjedel af de ledighedsberørte i 2008 havde en bruttokompensationsgrad på 70 pct. eller derunder. Knap en fjerdedel af de ledighedsberørte lå i intervallet mellem 70 og 80 pct., mens omkring 45 pct. havde en bruttokompensationsgrad på over 80 pct., jf. figur 3.18.

Bruttokompensationsgraden for fuldtids*beskæftigede* lønmodtagere er over perioden 1995-2006 faldet fra 61½ til 59½ pct., jf. figur 3.19. Bruttokompensationsgraden opgøres her som den andel af lønnen, som dagpengene ville udgøre ved ledighed (inden skat).

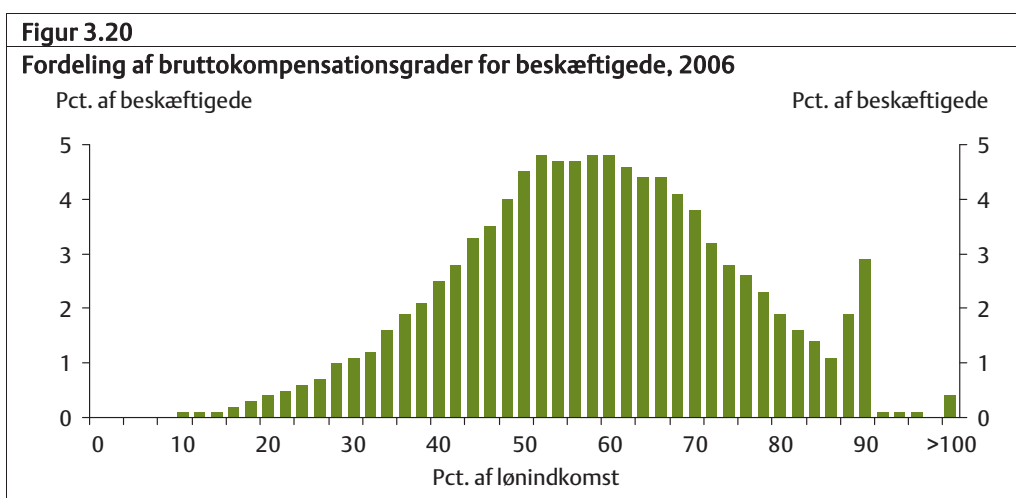
For faglærte og personer med en lang videregående uddannelse har bruttokompensationsgraden været omtrent uændret set over hele perioden. Fuldt beskæftigedes potentielle kompensationsgrad ved ledighed er lavere end kompensationsgraden blandt personer, der faktisk berøres af ledighed. Det afspejler, at lavtlønnede oftere er ledige end højere lønnede.



Anm.: Kompensationsgraderne er brutto (dvs. før skat) og beregnet for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Det er forudsat, at personen er berettiget til dagpenge. Lønnen er ekskl. pension, idet dagpengene beregnes på baggrund af løn ekskl. pension.

Kilde: Lovmodellen og egne beregninger.

Omkring tre fjerdedele af de fuldt beskæftigede havde i 2006 en bruttokompensationsgrad på 70 pct. eller derunder og for ca. en fjerdedel var den mellem 70 og 90 pct., jf. figur 3.20.



Anm.: Kompensationsgraderne er brutto (dvs. før skat) og beregnet for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Det er forudsat, at personen er berettiget til dagpenge. Lønnen er ekskl. pension, idet dagpengene beregnes på baggrund af løn ekskl. pension.

Kilde: Lovmodellen og egne beregninger.

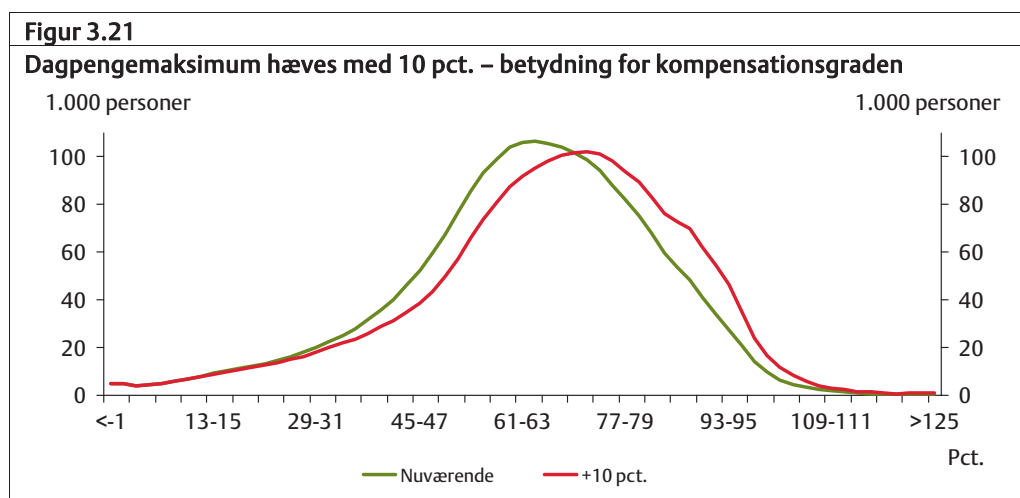
Højere dagpengeydelse er en dyr løsning

En højere maksimal dagpengesats vil føre til højere strukturel ledighed og lavere beskæftigelse. Fortjenesten ved at arbejde vil falde (kompensationsgraden stiger) og dermed reduceres beskæftigedes tilskyndelse til at fastholde og lediges tilskyndelse til at søge arbejde. Denne sammenhæng er påvist i en række undersøgelser, jf. boks 3.3 ovenfor.

Hertil kommer en række andre negative effekter på beskæftigelse og offentlige finanser, blandt andet:

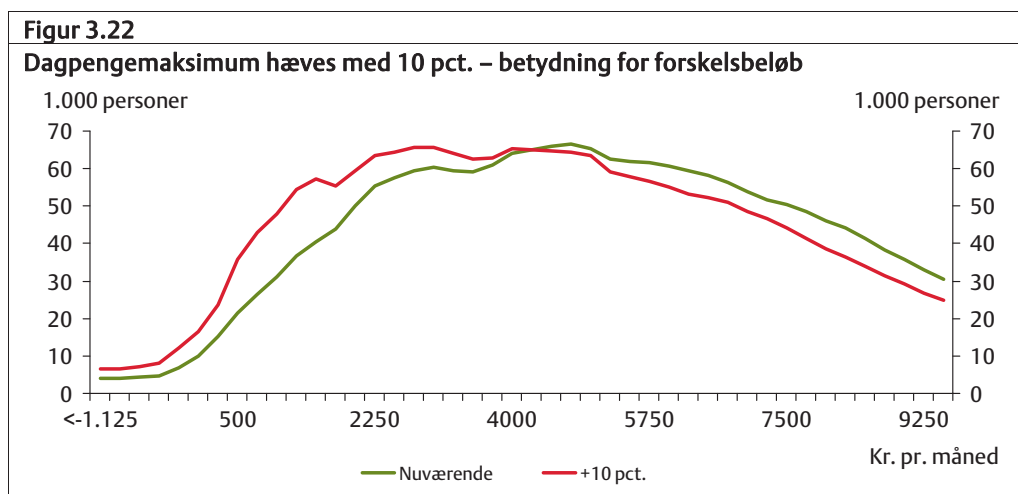
- *Mangelproblemer forværres.* En højere dagpengesats mindsker tilskyndelsen til at arbejde, herunder blandt grupper, der i dag er betydelig mangel på, fx social- og sundhedspersonale, lærere, pædagoger m.fl.
- *Øget lønpres.* Høj understøttelse ved ledighed kan medføre øget lønpres fra grupper, der i dag har effektive kompensationsgrader på omkring 70-80 pct., fx privatansatte ufaglærte. Det øger sandsynligheden for, at personer med et lavere kvalifikationsniveau og personer med barrierer i forhold til at bestride et ordinært job – bliver fastholdt i ledighed, fordi deres produktivitet ikke svarer til mindstelønnen.
- *Afsmittende virkninger.* Højere dagpengesats kan få afsmittende virkninger på andre offentlige ydelser, idet efterløn, førtidspension, sygedagpenge, aktive-ringsydelse, revalideringsydelse og kontanthjælp fastsættes med udgangspunkt i den maksimale dagpengesats. Det kan potentielt føre til betydelige langsigtede forringelser af de offentlige finanser.

Hvis den maksimale dagpengesats blev sat op med 10 pct., ville det øge antallet med høje kompensationsgrader og lave forskelsbeløb (forskellen mellem at arbejde og være offentligt forsørger), jf. figur 3.21 og 3.22. Det vurderes, at lønningerne ville stige med ca. ½-1 pct. i gennemsnit som følge af løftet i dagpengemaksimum.



Anm.: Forskelsbeløbet er beregnet som forskellen mellem arbejdsindkomst og dagpenge.

Kilde: Lovmodellen og egne beregninger.



Anm.: Forskelsbeløbet er beregnet som forskellen mellem arbejdsindkomsten og dagpenge.
 Kilde: Lovmodellen og egne beregninger.

Et løft i dagpengenes maksimumbeløb på 10 pct. vil øge antallet, der har en gevinst på 500 kr. eller mindre pr. måned ved at gå på arbejde, fra ca. 50.000 til ca. 90.000 personer. Antallet, der har mindre end 1.000 kr. ud af at gå på arbejde, vil stige fra ca. 110.000 til 180.000 personer.

Samlet vurderer Kommissionen, at en forhøjelse af den maksimale dagpengesats med 10 pct. ville reducere beskæftigelsen varigt med i størrelsesordenen 15.000 personer. Selv en moderat forhøjelse på 10 pct. vil dermed mere end opveje den positive effekt på beskæftigelsen fra en halvering af dagpengeperioden.

Hertil kommer udgiften til de højere dagpenge plus risiko for afsmitning på andre ydelser, fx sygedagpenge, efterløn, førtidspension mv. Fuld afsmitning på alle andre indkomsterstøttende overførsler vil kunne indebære en offentlig merudgift på i størrelsesordenen 20 mia. kr.

Såfremt mellem- og højindkomstgrupperne ønsker bedre kompensation for tabt arbejdsindtægt ved ledighed, bør disse grupper efter Kommissionens opfattelse selv finansiere det. Derved undgås den direkte belastning af de offentlige finanser. Det er allerede i dag muligt for langt de fleste medlemmer af en a-kasse at tegne en privat tillægssikring, der øger indkomstkompensationen ved ledighed.

Den skadelige virkning på strukturledigheden (i form af øget søgeledighed mv., jf. ovenfor) af den højere dækning kan i et vist omfang modvirkes gennem indretningen af forsikringsbetingelserne.

De eksisterende tillægssikringer er netop i nogen grad indrettet, så de kun i mindre grad øger strukturledigheden. Tillægssikringerne er typisk kendetegnet ved en karenperiode (fx 1 mdr.) samt en begrænset varighed (fx 6 mdr.). Ordningerne vil ofte indeholde krav om forudgående arbejde mv.

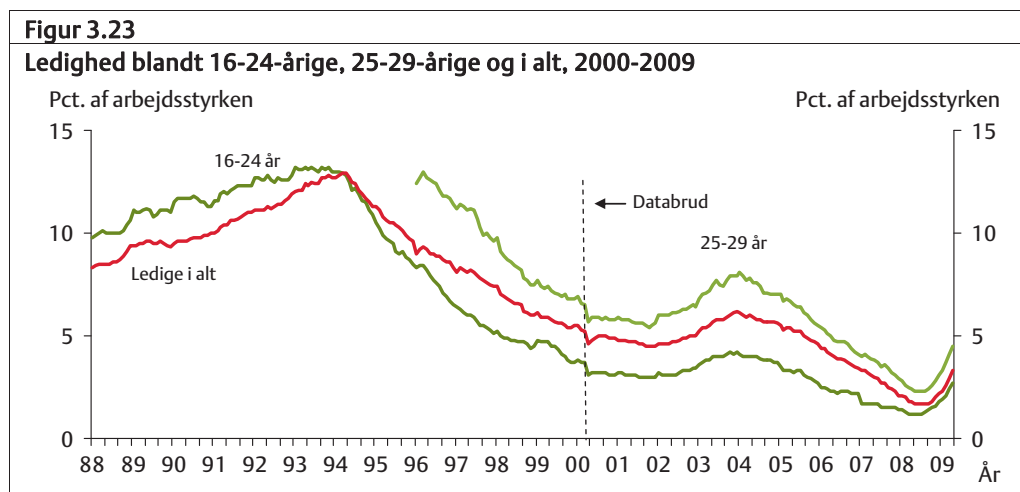
Tillæggsforsikringerne har indtil videre kun været benyttet af relativt få personer. Det hænger formentlig sammen med, at forsikringspræmien af mange opfattes som relativt høj i forhold til udbytte og ledighedsrisiko. Såfremt en væsentlig større del af målgruppen for en tillæggsforsikring tilslutter sig, vil risikoen for forsikrings-selskabet blive mindre, og dermed kunne præmien blive lavere.

3.6 Særlige dagpengeregler for unge og dimittender

Det er en integreret del af dagpengesystemet og beskæftigelsesindsatsen generelt, at der er særlige regler for nogle grupper. Kommissionen har analyseret særreglerne for unge og for dimittender, der modtager dagpenge.

Ungeregler udvides til at omfatte 25-29-årige uden børn

Ledigheden blandt unge under 25 år har siden midten af 90'erne ligget lavere end gennemsnittet, jf. figur 3.23. Omvendt er ledigheden blandt unge 25-29-årige systematisk højere end gennemsnittet og har i perioder været over dobbelt så høj som blandt unge under 25 år.



Anm.: Databrud i april 2000. Det er ikke muligt at opgøre ledigheden for 25-29-årige før 1996.

Kilde: Danmarks Statistik.

Forskellen i ledighed mellem de under-25-årige og de 25-29-årige skyldes blandt andet, at nogle under-25-årige er omfattet af ungeindsatsen. Satserne for 25-29-årige i både dagpenge- og kontanthjælpssystemet kan være op mod dobbelt så høje som for under-25-årige omfattet af ungeindsatsen. For personer over 25 år uden børn er dagpenge- og kontanthjælpssatserne 2-3 gange højere end SU-satsen (for udeboende uden børn).

Reglerne indebærer, at unge under 25 år har en væsentlig tilskyndelse til enten at være i beskæftigelse eller under uddannelse. Omvendt for de 25-29-årige. Her modarbejder satserne i dagpenge og kontanthjælpssystemet at komme i gang med en kompetencegivende uddannelse.

De særlige (lavere) ungesatser for under-25-årige blev indført i dagpengesystemet i 1996 og i kontanthjælpssystemet i 1998. Indsatsens væsentligste formål var og er at få flere unge til at tage en uddannelse, og det tyder på, at indsatsen har virket. Således medførte indsatsen en væsentlig stigning i overgangen til uddannelse.⁹

Indsatsen har formentlig også nedbragt ledigheden for de under 25-årige. Før 1994 var ledigheden for de under 25-årige højere end gennemsnittet, mens den har ligget lavere end gennemsnittet siden, jf. figur 3.23. Ledigheden for de under 25-årige var dog nedbragt allerede inden der blev igangsat en særlig indsats for unge. Indsatsen er derfor formentlig ikke hele forklaringen ledighedsudviklingen for de under 25-årige.

De fleste unge i dag væsentligt ældre end 25 år, når de afslutter uddannelse. Gennemsnitsalderen for afslutning af en erhvervskompetencegivende uddannelse var 28,4 år i 2007. Der er derfor behov for at hæve aldersgrænsen for unger reglerne, som i dag er 25 år.

Den politiske aftale om forenkling af unger reglerne fra februar 2008 indebærer, at reglerne for den del af ungeindsatsen, som omhandler den aktive beskæftigelsesindsats, i høj grad er harmoniseret for alle unge under 30 år. Endvidere indebærer aftalen, at første prioritet for unge under 30 år uden uddannelse er at komme i gang med en ordinær uddannelse. Der blev ikke rørt ved ydelserne. En harmonisering af satserne i ungeindsatsen for alle under 30 vil yderligere kunne sikre, at flere får en ordinær uddannelse.

På den baggrund anbefaler Kommissionen at:

Forslag B.7

Aldersgrænsen for de særlige ungesatser hæves til at omfatte 25-29-årige uden børn

Udover forsørgere friholdes også gravide samt psykisk og kronisk syge, idet disse grupper efter Kommissionens opfattelse utilsigtet vil få forringede økonomiske vilkår, da de ikke kan reagere på de ændrede økonomiske incitamenter.

Anbefalingen betyder, at satsen i dagpengesystemet for 25-29-årige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og uden børn, reduceres til 50 pct. af dagpengesatsen efter 6 måneders ledighed.

Som et led i forslaget skal de særlige ungesatser i dagpengesystemet ikke længere gælde for under 25-årige med børn. For disse øges satsen dermed fra 50 pct. til 100 pct. af dagpengemaksimum. Hermed vil gælde de samme satsregler for alle ledige under 30 år.

For unge kontanthjælpsmodtagere mellem 25 og 29 år uden børn sker der to ændringer. Dels er kontanthjælpen i udgangspunktet lavere, dels reduceres satsen efter 6 måneder. Boks 3.7 beskriver ændringerne nærmere.

⁹ Jensen, P., M. Rosholm og M. Svarer (2003), *The response of youth unemployment to benefits, incentives and sanctions*, European Journal of Political Economy, vol. 19, 2003.

Boks 3.7					
Anbefaling om at hæve aldersgrænsen for de særlige ungesatser til at omfatte 25-29-årige uden børn					
Forslaget indebærer, at:					
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dagpengesatsen</i> for 25-29-årige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og uden børn, reduceres til 50 pct. af dagpengesatsen efter 6 måneders ledighed, dvs. fra 15.708 til 7.854 kr. (i tilfælde af maksimale dagpenge). Tabel a illustrerer ændringen. • <i>Dagpengesatsen</i> for forsørgere under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, som har været ledige i mere end 6 måneder (i dag omfattet af ungesatser), hæves fra 7.865 til 15.708 kr. • <i>Kontanthjælpssatsen</i> for 25-29-årige uden børn reduceres fra 9.505 kr. til 6.124 kr. i de første 6 måneder og 5.177 kr. herefter. Sidstnævnte svarer til SU-satsen for udeboende uden børn. 					
Tabel a					
Oversigt over satser med markering af Kommissionens anbefaling til ændringer. Dagpenge (fuldtidsforsikrede), kontanthjælp (udeboende) og SU (udeboende) kr. pr. måned, 2009-priser					
		18-24-årige		25-29-årige	
		Ikke-forsørgere	Forsørgere	Ikke-forsørgere	Forsørgere
Dagpenge (maks.)		15.708	15.708	15.708	15.708
- efter 6 måneder	med udd.	15.708	15.708	15.708	15.708
	uden udd.	7.865	15.708	7.865	15.708
Kontanthjælp		6.124	12.629	6.124	12.629
- efter 6 måneder		5.177	12.629	5.177	12.629
SU ¹⁾		5.177	10.354	5.177	10.354
SU + lån ¹⁾		7.826	14.329	7.826	14.329

1) For forsørgere er angivet sats og lån for enlige.

Anm.: Kontanthjælpsmodtagere kan udover kontanthjælpen modtage særlig støtte i forbindelse med høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde (§34-støtte) samt hjælp i særlige tilfælde, fx til enkeltudgifter i forbindelse med sygebehandling, medicin, flytning mv.

I kontanthjælpssystemet er der unge, hvor ordinær uddannelse ikke er en reel valgmulighed, herunder psykisk og kronisk syge. For denne gruppe foreslår Kommissionen, at der tilrettelægges en særlig aktiv indsats, jf. kapitel 5.

Justering af dimittendregler i dagpengesystemet

Ret til dagpenge kræver som hovedregel 52 ugers arbejde indenfor de seneste 3 år. Gennemførelse af en erhvervskompetencegivende uddannelse af mindst 18 måneders varighed giver imidlertid adgang til dagpenge efter en karenperiode på én måned, såfremt personen melder sig ind i en a-kasse senest 14 dage efter uddannelsens afslutning. Dimittender fra disse uddannelser kan altså blive medlemmer uden forudgående beskæftigelse.

Dimittenddagpengesatsen udgør 82 pct. af den maksimale dagpengesats, dvs. 2½ gange mere end SU-satsen (for udeboende uden børn). Personen kan tidligst efter

6 måneder få beregnet en ny dagpengesats, hvis personen i øvrigt har haft mindst 13 ugers beskæftigelse i perioden.

I 2008 udgjorde dimittender mere end hver tiende ledig i dagpengesystemet. I a-kasser målrettet personer med en længerevarende videregående uddannelse (dvs. a-kasserne for akademikere, ingeniører, magistre, økonomer og a-kassen for journalistik, kommunikation og sprog) udgør dimittender typisk over 30 pct., jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4		
Ledige dimittender i alt og udvalgte a-kasser, 2008		
	Antal fuldtidspersoner	Andel af forsikrede ledige i alt (pct.)
I alt	4.591	12
<i>Udvalgte a-kasser</i>		
Akademikere (AAK)	624	41
Ingeniører (IAK)	236	33
Magistre (MA)	877	43
Økonomer (CA)	173	30

Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM, dagpengeudbetalingsregistret (RAM), Danmarks Statistik og egne beregninger.

En del akademikere oplever en periode med dimittendledighed mellem studieafslutning og første job, men gennemførelsen af en uddannelse giver til gengæld en mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet og relativ få ledighedsperioder senere i arbejdslivet

Hensigten med dimittendordningen er at give nyuddannede et indkomstgrundlag under jobsøgningen. Muligheden bidrager imidlertid også til at fastholde nogle i ledighed, idet retten til dagpenge gør det muligt at søge i meget lang tid efter ”ønskejobbet”. Samtidig indebærer muligheden for dimittenddagpenge, at mange studerende venter med at søge job til uddannelsen er afsluttet, hvilket er u hensigtsmæssigt.

På den baggrund foreslår Kommissionen at:

Forslag B.8

Dagpengeperioden afkortes til 1 år for dimittender. Dimittender skal have forudgående a-kasemedlemskab i 1 år for at have dagpengetet efter afslutning af uddannelse

Som følge af forslag B.1 om en konjunkturafhængig dagpengeperiode kan dimittender i perioder med høj ledighed modtage dagpenge i op til 2 år (1 år plus 2 gange ½ år).

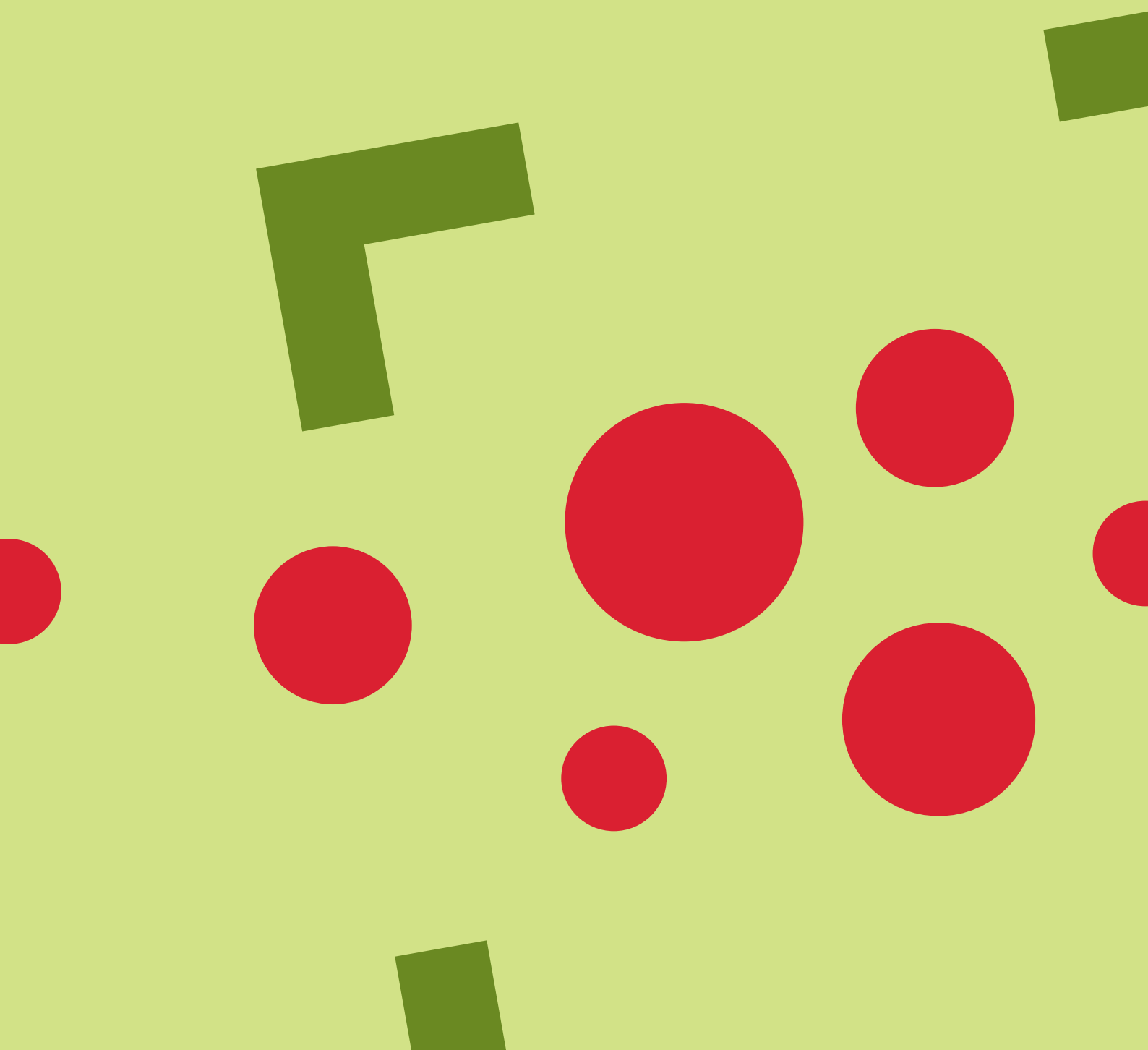
A-kasserne har ikke pligt til, men kan vælge at hjælpe de studerende med jobsøgning i perioden før afslutning af uddannelse. A-kasserne bestemmer selv størrel-

sen af administrationsbidraget, men kunne eventuelt vælge at nedsætte bidraget i denne periode.

Kommissionen vurderer, at justeringerne af dimittendreglerne ikke nævneværdigt vil påvirke unges tilskyndelse til at tage en kompetencegivende uddannelse. Set sammen med de særlige ungeregler inkl. ændringerne i aftalen om forenkling af ungereglerne, er beskæftigelsespolitikken effekter på incitamentet til uddannelse positive.

Det kan derimod ikke udelukkes, at justeringerne, navnlig i kombination med udvidelsen af ungereglerne, isoleret set kan svække unges tilskyndelse til at forsikre sig mod ledighed. Det imødegås dog af Kommissionens forslag om at reducere forsikringsbidraget for unge til en $\frac{1}{4}$ af det nuværende, jf. forslag B4.

KAPITEL 4
EN TIDLIGERE
OG MERE JOBNÆR
BESKÆFTIGELSE-
INDSATS



Kapitel 4

En tidligere og mere jobnær beskæftigelsesindsats

4.1 Indledning

Gennem de seneste 15 år er der blevet gennemført mange reformer af den aktive beskæftigelsesindsats. Indsatsen er løbende blevet opprioriteret, hvilket har medvirket til at nedbringe den strukturelle ledighed og øge beskæftigelsen.

Det er imidlertid ikke givet, at yderligere investeringer i den aktive beskæftigelsesindsats i sig selv vil forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Danmark er i forvejen det land i OECD, der bruger flest penge på den aktive beskæftigelsesindsats, og resultaterne af en yderligere ressourcetilførsel er usikre, jf. afsnit 4.2.

Kommissionen mener imidlertid, at ressourcerne kan anvendes mere effektivt end i dag. Analyser af effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats viser blandt andet to ting: At en tidlig og intensiv indsats virker, og at aktivering i private virksomheder er den form for aktivering, som ser ud til at få deltagerne hurtigst i arbejde. Arbejdsmarkedskommissionen vurderer på den baggrund, at der fortsat er et potentiale for at nedbringe ledigheden og styrke de offentlige finanser gennem dels en tidligere, dels en mere jobnær aktiv indsats, jf. boks 4.1.

Boks 4.1	
Forslag til den aktive beskæftigelsesindsats	
	Beskæftigelseeffekt, personer
En tidligere aktiv beskæftigelsesindsats – hvis dagpengeperioden forkortes	2.000-3.000
C.1 Alle ledige har ret og pligt til en uges jobsøgningsforløb senest efter 3 måneder	500-1.000
C.2 Kontaktforløbet intensiveres, så der afholdes samtaler mindst hver måned i de første 6 måneder	500
C.3 Aktiveringstilbud senest efter 6 måneder for alle ledige over 30 år	1.500
En mere jobnær aktiv beskæftigelsesindsats	1.000-2.000
C.4 Der bør fokuseres på jobnær aktivering, inden der igangsættes en mere udvidet indsats	500-1.000
C.5 Opkvalificerings- og vejledningsforløb over 6 ugers varighed kan kun tilbydes personer, som har været ledige i mere end et år	500
C.6 Forsikrede lediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse afskaffes	500
Samlet effekt af forslagene	4.000-5.000

Det vurderes, at forslagene på sigt vil kunne øge beskæftigelsen med 4-5.000 personer og forbedre holdbarheden med 1-1½ mia. kr.

Anbefalingen om en tidligere indsats forudsætter, at der samtidig sker en afkorting af dagpengeperioden (som omtalt i kapitel 3). Kommissionens forslag til den aktive beskæftigelsesindsats skal ses i sammenhæng med forslagene om et tidssvarende dagpengesystem og en ny finansieringsmodel, som tilskynder kommunerne til at få ledige hurtigere tilbage i arbejde.

Forudsat at dagpengeperioden forkortes, foreslår Kommissionen, at den aktive indsats igangsættes tidligere, jf. afsnit 4.3. Gennem et jobsøgningsforløb og hyppige samtaler, skal der sikres en mere målrettet jobsøgning – både i forhold til arbejdsmarkedets behov og den lediges egne forudsætninger. Derudover foreslår Kommissionen, at ledige over 30 år aktiveres tidligere end i dag, hvor mange forsikrede ledige først modtager et aktiveringstilbud efter ni måneders ledighed.

En fremrykning af den aktive indsats vil kræve øgede ressourcer og risikerer at øge fastholdelse i aktivering. Derfor kan en sådan ændring ikke antages at forbedre de offentlige finanser – og kan derfor ikke anbefales – uden samtidig at forkorte dagpengeperioden. En kortere dagpengeperiode vil øge lediges jobfokus og dermed modvirke fastholdelse.

Samtidig vil en kortere dagpengeperiode frigøre ressourcer, der kan benyttes til at finansiere den fremrykkede aktivering. En kortere dagpengeperiode vil bl.a. overflødiggøre den nuværende intensive aktivering af dagpengemodtagere, som har været ledige i mere end 2½ år.

Uafhængigt af dagpengeperiodens længde bør den aktive indsats være mere jobnær, jf. afsnit 4.4. Den bedste opkvalificering sker på virksomheder – offentlige som private. Aktivering tæt på det ordinære arbejdsmarked sikrer, at ledige oprettholder kontakten til arbejdsmarkedet. Uddannelse er i dag det mest brugte aktiveringstilbud. Analyser har imidlertid vist, at uddannelse i gennemsnit ikke hjælper ledige i arbejde – hverken på kort eller lang sigt. Uddannelsesaktivering fører derimod ofte til længere ledighedsforløb. Erfaringerne med virksomhedsrettet aktivering er til gengæld gode.

Uddannelsestilbud virker for nogle og skal fortsat kunne indgå i beskæftigelsesindsatsen. Men der bør typisk være tale om korte kurser suppleret med forløb på offentlige eller private virksomheder. En udvidet indsats – herunder længerevarende uddannelsesforløb – bør målrettes ledige, hvor hjælp til jobsøgning, hyppig kontakt og kortvarig jobnær aktivering ikke har resulteret i arbejde. Hermed sikres det, at længerevarende uddannelsesaktivering, som er dyr og kan betyde fastholdelse i ledighed, målrettes ledige, som har brug for det.

Siden Kommissionen præsenterede sin delrapport i efteråret 2008, er det besluttet, at kommunerne skal overtage beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige. Endvidere er konjunktursituationen ændret, og ledigheden er steget.

Den enstrengede indsats, hvor beskæftigelsesindsatsen for alle ledige samles hos kommunerne, indebærer mulighed for mere effektiv ressourceudnyttelse og styrker kommunernes økonomiske tilskyndelse til at tilrettelægge en effektiv beskæftigelsesindsats for både kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Kommissionen lægger op til at styrke denne tilskyndelse med sine forslag om en ny refusionsmodel mv., jf. kapitel 8.

Med disse forslag vil det umiddelbare behov for regelstyring af indsatsen blive mindre, fordi jobcentrene får et stærkere incitament til at vælge den indsats, der har den største effekt. Der vil dog stadig være behov for regler, der sikrer et tilstrækkeligt niveau for indsatsen som helhed. Fx vil der stadig være behov for at stille krav til, hvor ofte jobcenteret skal have kontakt med ledige, og hvornår de senest skal aktiveres. Der skal større fokus på resultaterne af indsatsen, og jobcentrenes muligheder for at evaluere effekten af deres indsats skal forbedres.

Den ændrede konjunktursituation giver ikke anledning til at ændre sigtelinjerne for den aktive beskæftigelsespolitik. Højere ledighed betyder ikke stilstand på arbejdsmarkedet. Langt de fleste ledige finder hurtigt arbejde, også når ledigheden er meget højere, end den har været de seneste år. Indsatsen bør derfor stadig sikre effektiv jobsøgning og underbygge fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked.

4.2 Status for den aktive beskæftigelsesindsats

Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at styrke lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme i beskæftigelse. De enkelte dele af den aktive beskæftigelsesindsats er samtidig en afprøvning af, om den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Indsatsen er en hjælp til den enkelte, som bliver ramt af ledighed. Indsatsen kan blandt andet hjælpe til at målrette lediges jobsøgning mod områder, hvor der er et behov for arbejdskraft, og bidrager dermed til at sikre danske virksomheder et bredt rekrutteringsgrundlag.

Dette afsnit beskriver udviklingen i den aktive beskæftigelsesindsats over de senere år og de væsentligste resultater fra effektstudier heraf.

De senere års udvikling i den aktive beskæftigelsesindsats

Den aktive beskæftigelsesindsats er gennem de senere år flyttet længere og længere frem i ledighedsforløbet. De vigtigste ændringer i den aktive indsats siden 2002 er gennemgået i boks 4.2 nedenfor.

Boks 4.2
Ændringer i lovgivningen vedrørende den aktive beskæftigelsesindsats siden 2002
2002 Flere i Arbejde <ul style="list-style-type: none">• Ophævelse af 75-pct. kravet til aktivering• Gentagen aktivering mindst hver 6. måned• Indførelse af intensivt kontaktføreløb (min. hver 3 måned)• CV og CV-samtale senest 4 ugers efter ledighedstilmelding• Pligt til aktivering fra 1. ledighedsdag
2004 Ny chance til alle <ul style="list-style-type: none">• Aktive tilbud til kontant- og starthjælpsmodtagere, der i mindst 1 år har været på passiv forsørgelse• Gentagen aktivering for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed• Statslig refusion til kommunerne vedrørende kontanthjælp ændres til 35 pct. i passiv perioder og 65 pct. i aktiv perioder.
2006 Velfærdsaftale <ul style="list-style-type: none">• Ret-og-pligt til aktivering efter 9 måneder (alle på 30 år eller derover)• Intensiv aktivering efter 2½ år på dagpenge• Yderligere harmoniseringer mellem dagpenge- og kontanthjælpsystemet• Strammere rådighedsregler:• Ledige skal selv registrere sig på jobnet.dk hver uge.

Tidspunktet for, hvornår ledige senest skal aktiveres, er fremrykket ved flere lejligheder, senest med Velfærdsaftalen fra 2006. Med Velfærdsaftalen blev der også indført intensiv aktivering af dagpengemodtagere, som har været ledige i mere end 2½ år.

På kontanthjælpsområdet er den aktive indsats derudover blevet intensiveret gennem aftalen ”Ny chance til alle”. Her blev der gennemført en intensiveret aktivering af langvarige kontanthjælpsmodtagere, og kommunerne fik en økonomisk tilskyndelse til aktivering af kontanthjælpsmodtagere.

Udover at fremrykke og intensivere aktiveringsindsatsen er der de seneste år også kommet fokus på den del af indsatsen, som finder sted før det første egentlige aktiveringstilbud.

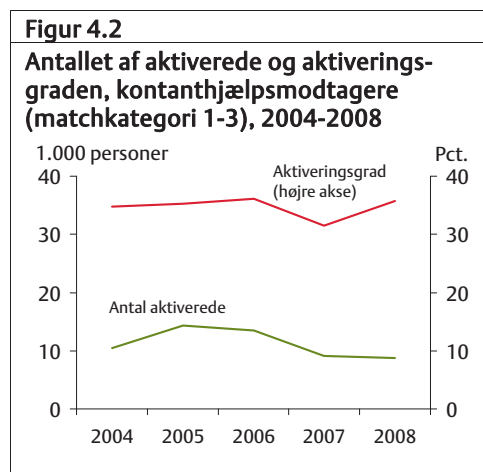
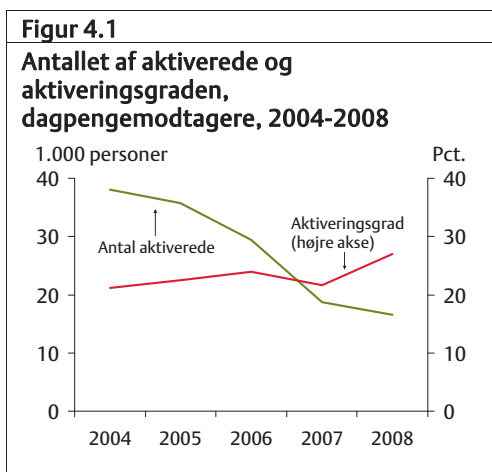
Med aftalen om ”Flere i arbejde” fra 2002 blev det individuelle kontaktføreløb indført. Det indebærer, at jobcentret har en regelmæssig kontakt med den ledige gennem hele ledighedsforløbet.

Omfanget af den aktive beskæftigelsesindsats

I 2008 var der godt 16.000 aktiverede helårspersoner i dagpengesystemet og lidt under 10.000 aktiverede arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne står derudover også for aktivering af kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed.

Antallet af aktiverede er faldet fra 2005 til 2008, både blandt ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 4.1 og 4.2. Faldet i aktiveringsomfanget skyldes ikke, at de enkelte ledige aktiveres mindre. Det skyldes, at ledigheden er faldet.

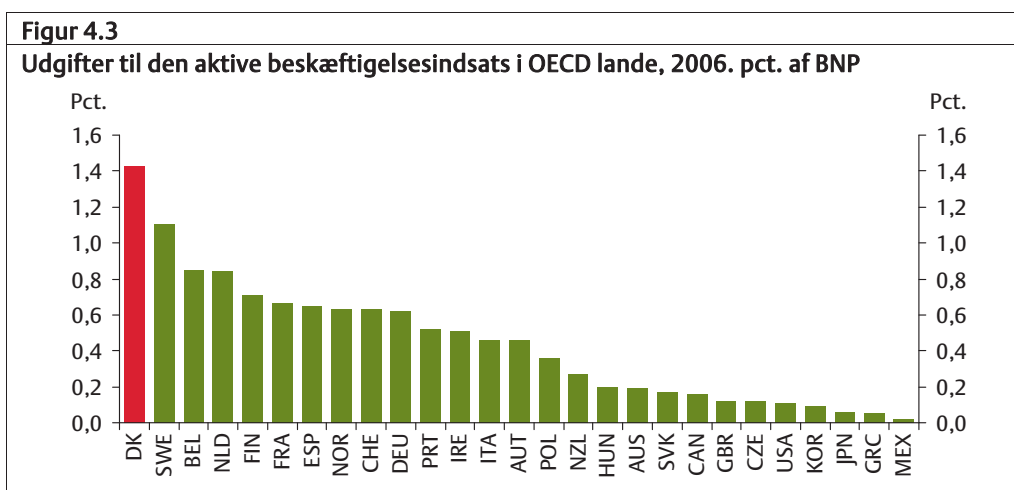
Det må således også forventes, at aktiveringsomfanget stiger fra 2009 som følge af den stigende ledighed.



Kilde: Jobindsats.dk.

Aktiveringsgraden (antal aktiverede som andel af det samlede antal ledige) er vokset lidt over den betragtede periode både for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 4.1 og 4.2, bortset fra en midlertidig nedgang i 2007 (som skyldtes strukturreformen og oprettelsen af de nuværende jobcentre). Stigningen i aktiveringsgraden skyldes blandt andet fremrykningen af første tidspunkt for ret og pligt til aktivering, som blev vedtaget med Velfærdsaftalen.

Den høje prioritering af den aktive beskæftigelsesindsats har medvirket til at nedbringe strukturledigheden på det danske arbejdsmarked. Den omfangsrige indsats indebærer imidlertid også, at Danmark er det land, som bruger flest ressourcer på den aktive indsats, jf. figur 4.3.



Kilde: Konkurrenceedvneredegeben, 2008.

En fortsat opprioritering af den aktive beskæftigelsesindsats kunne potentielt nedbringe den strukturelle ledighed yderligere. For at en sådan forbedring af struktu-

terne på arbejdsmarkedet også skal styrke de offentlige finanser, kræver det imidlertid, at omkostningerne ved den intensiverede indsats mindst opvejes af det offentliges gevinst ved, at ledigheden nedbringes og flere kommer i beskæftigelse. Det er efter Arbejdsmarkedskommissionens opfattelse meget usikkert.

Det er med andre ord ikke givet, at yderligere investeringer i den aktive beskæftigelsesindsats i sig selv vil forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Der bruges allerede i dag betydelige ressourcer på indsatsen, og resultaterne af en yderligere intensivering er usikre.

Viden om effekter af aktivering

Der er gennemført en række studier, som forsøger at bestemme effekten af forskellige aktiveringstilbud. Der tegner sig fire generelle resultater af de hidtidige evalueringer af den aktive beskæftigelsesindsats:

- For det første er der tegn på, at en tidlig og intensiv indsats bidrager til at bringe ledige hurtigere i beskæftigelse. Disse resultater, som er baggrunden for Kommissionens forslag om en tidligere indsats, er nærmere beskrevet i afsnit 4.3.
- For det andet er der tegn på, at selve udsigten til at skulle aktiveres får ledige til at komme hurtigere i arbejde. Denne effekt kaldes *motivationseffekten* af aktivering.
- For det tredje viser analyserne, at aktivering fastholder deltagerne i ledighed (længere end de ellers ville have været). Denne effekt – som isoleret set forøger ledigheden – kaldes *fastholdelseeffekten* af aktivering. Fastholdelseeffekten skyldes, at såvel de lediges tid som deres motivation til at søge et job reduceres, så længe aktiveringsforløbet varer. Især synes længerevarende uddannelsesaktivering at forlænge ledighedsforløbene.
- For det fjerde tyder analyserne på, at privat løntilskud er den eneste form for aktivering, som i gennemsnit forbedrer lediges chance for at komme i arbejde, efter at aktiveringen er afsluttet. Denne effekt – som kaldes *opkvalificeringseffekten* af aktivering – er for privat løntilskud positiv (forkorter de gennemsnitlige ledighedsperioder) og stor nok til mere end at modsvare fastholdelseeffekten. For andre typer af aktivering er den samlede effekt i gennemsnit negativ eller i bedste fald nul. Disse resultater er baggrunden for Kommissionens forslag om en mere jobnær aktiveringsindsats, som er nærmere omtalt i afsnit 4.4.

En oversigt over væsentlige analyser kan ses i boks 4.3.

Boks 4.3**Oversigt over resultater af udvalgte effektanalyser**

Rosholm og Svarer (2008) viser, at aktivering – på tværs af redskaber – i gennemsnit fastholder arbejdsløse i ledighed. Forfatterne finder til gengæld, at der er en opkvalificeringseffekt af aktivering i privat jobtræning og uddannelse. Opkvalificeringseffekten for offentlig jobtræning og anden aktivering er statistisk usikker. Motivationseffekten af deltagelse i aktivering er eksplicit medtaget i denne artikel. Analysen peger på en positiv motivationseffekt af den samlede aktiveringsindsats. Udsigten til aktivering medvirker altså til at forkorte ledighedsforløbene. Det vurderes, at aktiveringsindsatsen samlet set – indregnet opkvalificerings-, fastholdelses- og motivationseffekt – får ledige hurtigere i beskæftigelse og hermed medvirker til at reducere længden af et gennemsnitligt ledighedsforløb.

Jespersen m.fl. (2008) finder, at privat jobtræning har betydelige positive beskæftigelseseffekter på lang sigt, mens der ikke påvises signifikante positive beskæftigelseseffekter på lang sigt af hverken offentlig jobtræning eller uddannelsesaktivering.

I DØR (2007) analyseres motivations- fastholdelses- og opkvalificeringseffekter af aktivering. Analysen viser, at der er en negativ fastholdelseseffekt for alle fire hovedaktiveringsredskaber. Der findes en positiv beskæftigelseseffekt (som følge af opkvalificering) for deltagere i privat jobtræning, men negative effekter af de øvrige aktiveringsredskaber. Derudover konkluderes det, at der er en positiv motivationseffekt. Undersøgelsen tyder ikke på positive opkvalificeringseffekter af uddannelse – heller ikke på 5-6 års sigt.

I Christensen og Jacobsen (2009) analyseres fastholdelses- og motivationseffekten af aktiveringsindsatsen med særlig fokus på de langsigtede effekter af uddannelses tilbud. Analysen er en opdatering af Jespersen m.fl. (2006). Analysen viser ingen positive beskæftigelseseffekt af ordinær uddannelse for personer, som bliver ledige i 2002 – heller ikke på 5 års sigt. Der påvises til gengæld positive effekter af uddannelse for personer, som bliver ledige i 1995. Med hensyn til privat jobtræning findes positive effekter både for ledige i 1995 og 2002. Analysen viser, at alle aktiveringsredskaber virker bedre, når ledigheden er lav (mindre fastholdelse), men at der ikke er nævneværdig forskel på, hvordan de enkelte redskaber virker i forhold til hinanden i høj- og lavkonjunktur.

Aktiveringsprojektet "Hurtigt i gang" evalueres i Graversen m.fl. (2007), jf. afsnittet om dette forsøg.

Referencer:

- Rosholm, M. & Svarer, M. (2008). *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*, Scandinavian Journal of Economics, 110(2), 385-401.
- Jespersen, S., Jacob R. Munch og Skipper, L. (2008). *Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes*, Labour Economics 15, pp. 859-884.
- Jespersen, S., Jacobsen, R. H. & Bøge, M. (2006). *Evaluering af aktiveringsindsatsen for forsikrede ledige - med særlig fokus på uddannelsesaktivering*. CEBR.
- Graversen B. K., Damgaard, B. og Rosendahl, A. (2007). *Hurtigt i gang - evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. SFI rapport 07:10.
- Det Økonomiske Råd, DØR (2007). *Dansk økonomi, forår 2007*.
- Christensen, R. N., Jacobsen, R. H. (2009). *Analysen af effekten af aktivering og voksen og efteruddannelse for forsikrede ledige*. CEBR.

4.3 En tidligere aktiv beskæftigelsesindsats

Erfaringerne fra den hidtidige indsats og fra nylige forsøg peger på, at en tidligere og mere intensiv beskæftigelsesindsats kan afkorte ledighedsforløbene. Der er dog også en risiko for, at en tidligere og mere intensiv indsats kan føre til øget fastholdelse af ledige i aktivering og derudover føre til merudgifter, der overstiger det offentlige gevinst ved lavere ledighed.

Kommissionens forslag om en tidligere aktiv indsats forudsætter derfor, at der sker en afkortning af dagpengeperioden. En kortere dagpengeperiode vil bidrage til at reducere risikoen for fastholdelse og samtidig muliggøre omprioritering af de

nuværende ressourcer i aktiveringsindsatsen. Under den betingelse vurderes forslagene på sigt at kunne øge beskæftigelsen med 2-3.000 personer.

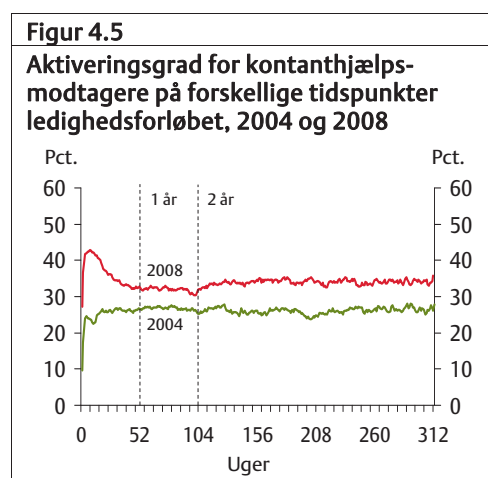
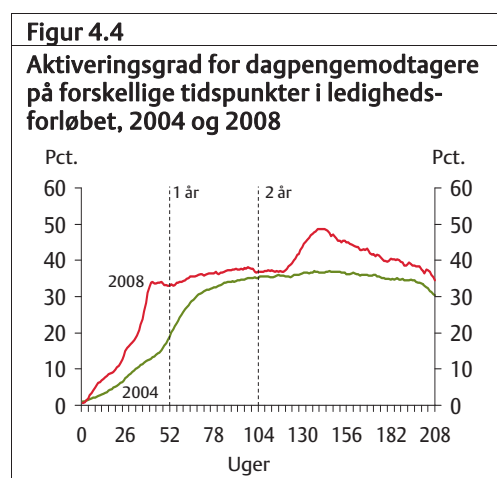
Den enstrengede indsats, hvor beskæftigelsesindsatsen for alle ledige samles hos kommunerne, indebærer mulighed for mere effektiv ressourceudnyttelse og styrker kommunernes økonomiske tilskyndelse til at tilrettelægge en effektiv beskæftigelsesindsats for både kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Kommissionen lægger op til at styrke denne tilskyndelse med sine forslag om en ny refusionsmodel mv., som beskrevet i kapitel 8.

På trods af kommunernes udvidede rolle i beskæftigelsesindsatsen, herunder kommunernes øgede økonomiske ansvar, vil der dog stadig være behov for regler, der sikrer et tilstrækkeligt niveau for indsatsen som helhed.

Dette afsnit beskriver den tidsmæssige placering af den nuværende indsats, resultaterne af forsøg med en tidligere indsats og præsenterer til sidst Kommissionens forslag.

Den tidsmæssige placering af aktiveringsindsatsen

Den tidsmæssige placering - eller prioritering - af aktiveringsindsatsen måles ved aktiveringsgraden. Aktiveringsgraden viser hvor stor en andel af de ledige, der er i aktivering på hvilke tidspunkter i et ledighedsforløb. Aktiveringsgraden for dagpengemodtagere er vist i figur 4.4 og for kontanthjælpsmodtagere i figur 4.5.



Anm.: Aktiveringsgraden er beregnet på baggrund af ugeopgørelser. Der er kun medtaget arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere. Varigheden på dagpenge er beregnet ud fra indplaceringsdatoen i dagpengesystemet.

Kilde: Egne beregninger DREAM.

Jobcentrene er underlagt en række lovgivningskrav om, hvornår ledige senest skal aktiveres. Fx skal ledige over 30 år have modtaget det første aktiveringstilbud senest efter ni måneders ledighed og ledige under 30 år senest efter seks måneders ledighed.

Jobcenteret kan prioritere at igangsætte aktivering tidligere. De fleste dagpengemodtagere aktiveres dog først omkring det tidspunkt, hvor lovgivningen kræver det. Således viser figur 4.4, at aktiveringsgraden i 2008 stiger kraftigt efter ni måneders ledighed. I 2004 var aktiveringsgraden ret lav frem til omkring 1 års ledighed. Det viser også, at fremrykningen af første tidspunkt for ret-og-pligt til aktivering (som var en del af Velfærdsaftalen) faktisk har haft en markant effekt på indsatsen for dagpengemodtagere.

Derudover er den intensive aktivering af ledige, som har modtaget dagpenge i mere end 2½ år, slået i gennem på aktiveringsgraden i 2008. Den gradvist faldende aktiveringsgrad efter 3 års ledighed skyldes, at den intensive aktivering endnu ikke er fuldt indfaset.

Tilsyneladende er der større fokus på en tidlig indsats for ledige kontanthjælpsmodtagere. Mange aktiveres således væsentligt tidligere end loven kræver, og allerede få uger inde i ledighedsforløbet er aktiveringsgraden over 40 pct. for kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 4.5. Den høje aktiveringsgrad skyldes, at mange kommuner straksaktiverer en del af de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det vil sige, at jobcenteret så vidt muligt aktiverer ledige, så snart de melder sig ledige i jobcenteret. Praksis kan dog være forskellig på tværs af jobcentre.

Gode erfaringer med en tidligere indsats

Undersøgelser tyder på, at en tidlig aktiv beskæftigelsesindsats kan forkorte ledighedsforløbene.

I 2006 blev eksperimentet ”Hurtigt i gang” gennemført for en række tilfældigt udvalgte dagpengemodtagere. Eksperimentet omfattede en tidligere og mere intensiv indsats i form af hyppigere jobsamtaler mellem den ledige og jobcenteret, et job-søgnings- og afklaringsforløb samt en fremrykket aktiveringsindsats. En beskrivelse af eksperimentet kan ses i boks 4.4.

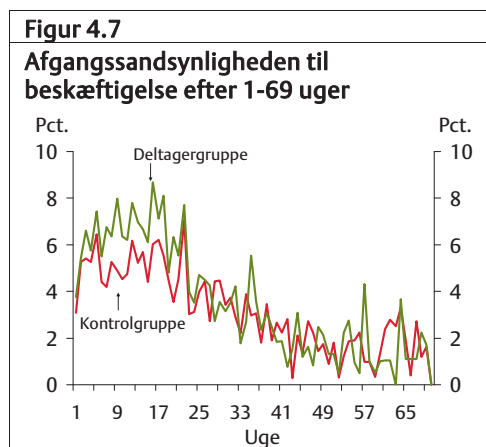
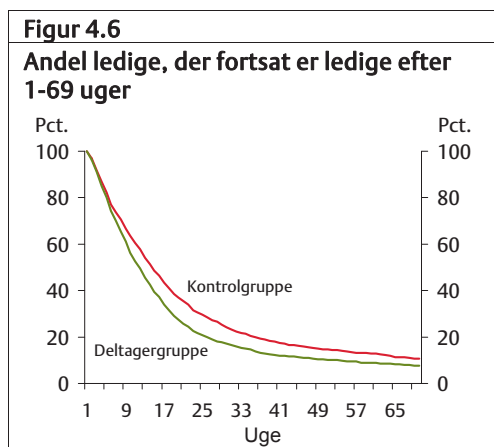
Eksperimentet er evalueret af blandt andre Rosholm (2008) og Graversen m.fl. (2007)¹. Resultaterne viser, at deltagerne i ”Hurtigt i gang” kommer hurtigere ud af ledighed end øvrige nyledige.

Efter godt et halvt år er omkring seks pct. flere af deltagerne i beskæftigelse sammenlignet med andre ledige (kontrolgruppen), jf. figur 4.6. Virkningen svarer til, at deltagerens ledighedsforløb i gennemsnit er blevet to uger kortere. Især omkring tidspunktet for det annoncerede afklarings- og jobsøgningsforløb (efter fem ugers ledighed) og omkring tidspunktet for aktivering (efter fire måneders ledighed) finder mange beskæftigelse, jf. figur 4.7.

Også inden for den første måned er resultaterne gode. Efter tre til fire uger har omkring to pct.-enhed flere fundet beskæftigelse blandt deltagerne end i kontrol-

¹ Rosholm M. (2008). *Experimental Evidence on the Nature of the Danish Employment Miracle*. Graversen B. K., B. Damgaard og A. Rosendahl (2007). *Hurtigt i gang - evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*.

gruppen. Den tidlige effekt (før den særlige indsats begynder) tyder på, at indsatsen motiverer nogle ledige til at finde arbejde.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

De langsigtede virkninger af ”Hurtigt i gang” er også gode. Efter omkring halvdan- det år har deltagerne fortsat en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet end kontrol- gruppen. I gennemsnit er deltageres ledighedsforløb afkortet med 3 uger. Evalu- eringen tyder derudover på, at gevinsterne i form af øget beskæftigelse mere end opvejer omkostningerne ved den fremrykkede og intensiverede indsats.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i løbet af 2008 gennemført et opfølgende eksperimen- t ”Hurtigt i gang 2”. Her er formålet mere præcist at afdække, hvilken betyd- ning de enkelte elementer i den aktive indsats har i forhold til at få ledige tilbage i job. Den endelige evaluering af forsøget foreligger i løbet af 2009.

En analyse fra Det Økonomiske Råd² underbygger, at den tidlige beskæftigelses- indsats i form af samtaler har haft en positiv virkning på de lediges overgang til beskæftigelse. Analysen finder, at afholdelse af møder og samtaler tidligt i ledig- hedsforløbet er mindre udgiftskrævende end aktivering og ikke i samme grad medvirker til fastholdelse.

² Det Økonomiske Råd, DØR (2007). *Dansk økonomi, forår 2007*. København: Det Økonomiske Råd.

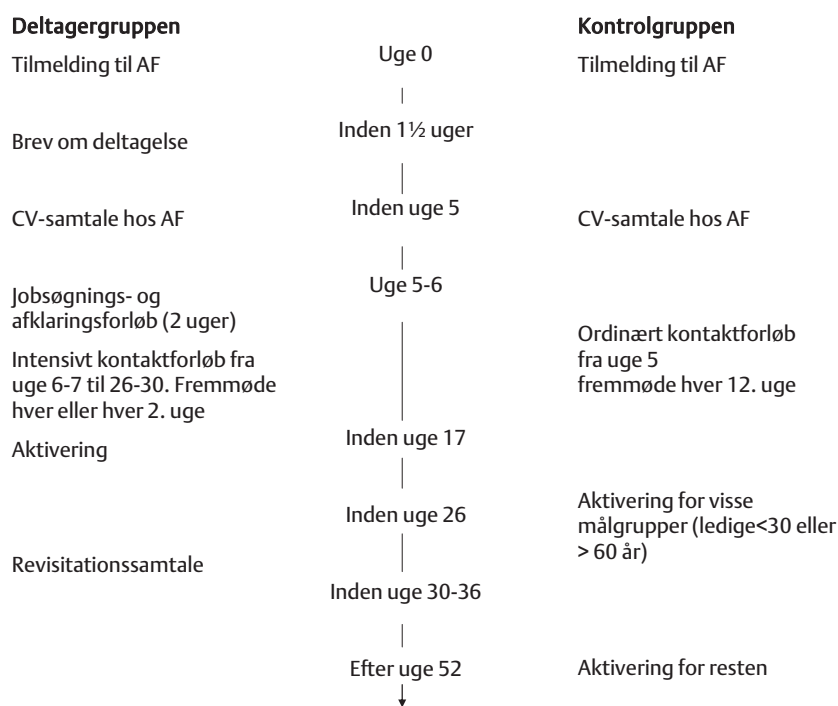
Boks 4.4

"Hurtigt i gang" forsøgene

Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemførte i vinteren 2005-2006 forsøget "Hurtigt i gang" i det daværende AF Sønderjylland og Storstrøms Amt. Godt 5.000 nyledige dagpengemodtagere deltog.

Halvdelen af de nyledige fik en tidlig og mere intensiv indsats (deltagergruppen), mens den anden halvdel (kontrolgruppen) fik den almindelige indsats, som følger af lovgivningen, jf. figur a. Formålet med forsøget var at afprøve om den kortvarige ledighed kunne nedbringes.

Figur a. Tidslinje for projekt "Hurtigt i gang"



Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemfører i løbet af 2008-2009 et opfølgende forsøg "Hurtigt i gang 2". Forsøget består af fire delprojekter, der hver især indeholder forskellige dele af den fremrykning og intensivering af indsatsen, som blev brugt under "Hurtigt i gang". Opdelingen har til formål mere præcist at afdække, hvilken betydning de enkelte elementer i den aktive indsats har i forhold til at få ledige tilbage i job.

Kommissionens forslag til en tidligere beskæftigelsesindsats

På baggrund af blandt andet resultaterne af "Hurtigt i gang" bør der allerede tidligt i ledighedsforløbet igangsættes en indsats, som hurtigt fører til afklaring og målretning af den lediges jobsøgning:

Forslag C.1

Alle ledige har ret og pligt til en uges jobsøgningsforløb senest efter 3 måneder

Forslag C.2

Kontaktforløbet intensiveres, så der afholdes samtaler mindst hver måned i de første 6 måneder

Forslagene skal sikre, at der tidligt i ledighedsforløbet etableres tæt kontakt til den ledige. Gennem et intensivt forløb af samtaler og et jobsøgningsforløb skal jobsøgningen målrettes arbejdsmarkedets behov med udgangspunkt i den lediges forudsætninger. Forslagene omfatter dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, som ikke har andre problemer end ledighed.

Et obligatorisk jobsøgningsforløb vil være en motivationsfaktor for ledige, der kan finde beskæftigelse på egen hånd. Samtidig vil placeringen af disse kurser relativt tidligt i ledighedsforløbet medvirke til en hurtigere afklaring af beskæftigelsesmulighederne, så en eventuel efterfølgende indsats kan målrettes bedre.

Ledige kan allerede i dag modtage et tilbud om fx et jobsøgnings- og afklaringskursus. Kommissionens forslag er et yderligere tiltag i den aktive beskæftigelsesindsats og erstatter ikke det første tilbud om ret og pligt til aktivering.

Forslaget om jobsamtaler med den ledige mindst hver måned er en skærpelse af de nuværende regler, hvor jobcenteret som hovedregel skal have personlig kontakt med den ledige mindst hver tredje måned³.

Kommissionens forslag om en ny refusionsmodel for kommunernes udgifter til overførselsindkomster, jf. kapitel 8, giver kommunerne øget økonomisk tilskyndelse til at forebygge længerevarende ledighed. Forslaget om hyppig kontakt underbygges yderligere af forslaget om, at kommuner skal have refusion for deres udgifter til samtaler ligesom for andre aktiveringsudgifter (forslag G.3).

Det tidlige jobsøgningsforløb og den hyppige kontakt foreslås derudover suppleret med en generel fremrykning af tidspunktet for, hvornår ledige over 30 år senest skal aktiveres:

Forslag C.3

Aktiveringstilbud senest efter 6 måneder for alle ledige over 30 år

I dag skal ledige over 30 år aktiveres efter ni måneders ledighed. Forslaget om at fremrykke første ret og pligt tidspunkt for aktivering til senest efter seks måneder vil - sammen med forslagene om jobsøgningsforløb og mere intensiv tidlig kontakt - indebære en betydelig forstærket indsats tidligt i ledighedsforløbet. Forslaget vil også gælde kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.

Tilbuddet om aktivering vil være en motivationsfaktor for ledige, der kan finde arbejde på egen hånd. Samtidig vil der tidligere kunne igangsættes en aktiv indsats for ledige, som har behov for hjælp fra jobcenteret.

³ Kontakten skal være hyppigere hvis 1) personen har kvalifikationer inden for områder, hvor der er mangel på arbejdskraft, 2) der er risiko for, at personen ikke selv kan finde beskæftigelse eller 3) der er tvivl om personens rådighed.

Tidligere aktivering kan imidlertid også betyde fastholdelse i offentlig forsørgelse. Undersøgelser viser, at nogle ledige nedsætter deres søgeaktivitet under aktivering, eller siger nej til jobtilbud, fordi de ønsker at færdiggøre deres aktiveringstilbud (fastholdelseeffekt).

En relativt stor andel ledige finder arbejde af sig selv tidligt i ledighedsforløbet. Hermed er der risiko for, at fastholdelseeffekten vil være større, jo tidligere man aktiverer. Tre forhold vil imidlertid mindske risikoen for fastholdelse.

For det første foreslår Kommissionen – udover at fremrykke aktiveringen – også at intensivere den indsats, som ligger inden aktiveringsforløbet, i form af hyppigere samtaler og et jobsøgningskursus, jf. forslag C.1 og C.2. Den tidlige indsats vil betyde, at nogle ledige forlader systemet, inden de skal aktiveres, hvilket vil begrænse fastholdelseeffekten.

For det andet understøtter Kommissionens forslag om øget brug af kortere og mere jobnære aktiveringstilbud, jf. afsnit 4.4, de positive effekter af tidligere aktivering. Jobnær aktivering vil således mindske fastholdelseeffekten.

For det tredje forudsætter Kommissionens forslag om en tidligere aktiv indsats som nævnt, at der sker en afkortning af dagpengeperioden. En kortere dagpengeperiode betyder, at dagpengemodtagere vil have større tilskyndelse til at finde arbejde gennem hele dagpengeperioden, hvilket yderligere begrænser risikoen for fastholdelse ved tidlig aktivering.

Som en direkte konsekvens af en kortere dagpengeperiode bortfalder den nuværende intensive aktivering af dagpengemodtagere, som har været ledige i mere end 2½ år. De sparede udgifter foreslås brugt til at finansiere den fremrykkede aktivering. Bortfald af den intensive aktivering vil derudover frigøre en række aktiveringstilbud, som kan benyttes tidligere i ledighedsforløbet.

4.4 En mere jobnær aktiv beskæftigelsesindsats

Effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats kan efter Kommissionens opfattelse styrkes gennem øget fokus på resultater og effekter. Den aktive beskæftigelsesindsats skal derfor gøres mere jobnær, og der bør kun i begrænset omfang igangsættes længerevarende uddannelse tidligt i et ledighedsforløb.

Forslagene om en mere jobnær aktiveringsindsats ventes på sigt at kunne øge beskæftigelsen med 1-2.000 personer som følge af mere målrettet opkvalificering og mindre fastholdelse.

Forslaget om en ny refusionsmodel for kommunernes udgifter til overførselsindkomster, jf. kapitel 8, giver kommunerne øget økonomisk tilskyndelse til at forebygge længerevarende ledighed. For at denne model skal fungere efter hensigten, skal lovgivningen tillade kommunerne at tilrettelægge den indsats, de vurderer virker bedst.

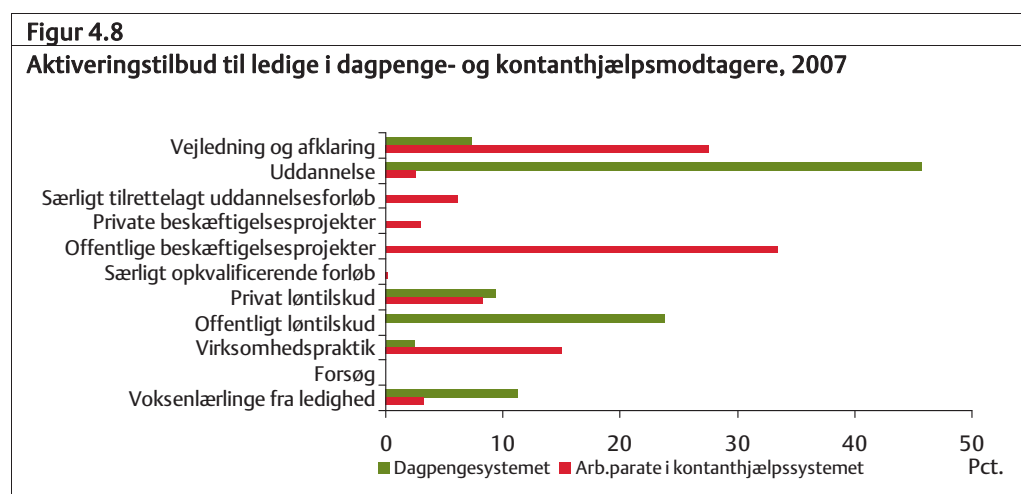
Modsat forslagene i Kommissionens delrapport fra september 2008 lægger Kommissionen i sin slutrapport ikke op til ændringer i lovgivningen for at sikre en mere jobnær aktivering. Forslaget er formuleret som en henstilling til jobcentrene. Det forventes, at den økonomiske tilskyndelse til at tilrettelægge en effektiv indsats i sig selv vil trække indsatsen i retning af Kommissionens forslag. Øget brug af statistiske evalueringsredskaber i jobcentrene kan ligeledes trække indsatsen i denne retning.

I dette afsnit beskrives først sammensætningen af de aktiveringstilbud, som benyttes i indsatsen i dag. Derefter uddybes diskussionen fra afsnit 4.2 af virkningen af forskellige typer aktivering og til slut præsenteres Kommissionens forslag om en mere jobnær aktivering.

Anvendelsen af forskellige aktiveringstilbud

Virksomhedsrettet aktivering i løntilskudsjob og praktikforløb udgør i dag en relativt begrænset del af det samlede aktiveringsomfang. Det gælder både for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

Figur 4.8 viser, at aktivering i privat løntilskud udgør under 10 pct. af aktiveringsindsatsen – både for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Virksomhedspraktik anvendes primært til ledige kontanthjælpsmodtagere og udgør omkring 15 pct. af aktiveringsomfanget i kontanthjælpssystemet.



Anm.: Opgjort som helårspersoner.

Kilde: Jobindsats.dk.

Uddannelse er det mest udbredte aktiveringstilbud for dagpengemodtagere og dækker omkring 45 pct. af det samlede aktiveringsomfang for forsikrede ledige. Ordinær uddannelse i dagpengesystemet kan også omfatte længerevarende afklarings- og vejledningsforløb. Ordinær uddannelse anvendes næsten ikke i kontanthjælpssystemet.

I kontanthjælpssystemet er beskæftigelsesindsatsen i højere grad baseret på beskæftigelsesprojekter. Omkring en tredjedel aktiveres således i offentlige beskæfti-

gelsesprojekter. Private beskæftigelsesprojekter og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb benyttes kun i mindre grad i beskæftigelsesindsatsen.

Afklaring og vejledning fylder betydeligt mere i kontanthjælpssystemet end i dagpengesystemet. Knap hvert tredje helårsperson i kontanthjælpssystemet er aktiveret i vejledings- eller afklaringsforløb. Det gælder under hver tiende i dagpengesystemet.

Offentligt løntilskud benyttes stort set kun i dagpengesystemet. Næsten hver fjerde dagpengemodtager aktiveres i offentligt løntilskud.

Gode effekter af jobnær aktivering og mindre gode effekter af uddannelsesaktivering

De senere års analyser af effekterne af aktiveringsindsatsen peger generelt på, at privat løntilskud er det mest effektive aktiveringsredskab, som nævnt i afsnit 4.2. De gode effekter hænger formentlig sammen med, at virksomheden bruger optræningsforløbene som en rekrutteringskanal samtidig med, at den ledige opbygger brugbare kvalifikationer.

I de fleste analyser er der ikke taget højde for, at privat løntilskud i praksis i et vist omfang kan fortrænge ordinær beskæftigelse. Det vil ske, hvis nogle arbejdsgivere ansætter ledige med løntilskud, som alternativt kunne have været ansat på ordinære vilkår. Størrelsen af denne effekt er usikker, og det er uklart, hvor stor den reelle ulempe ved denne effekt er. Selvom den ledige fortrænger en ordinært ansat, kan det på længere sigt være en fordel for arbejdsmarkedet som helhed, at den lediges kompetencer vedligeholdes på bekostning af beskæftigede, som er tættere på arbejdsmarkedet.

Offentligt løntilskud ser generelt ikke ud til at hjælpe ledige hurtigere i arbejde. En mere omstændelig ansættelsesprocedure i offentlige institutioner kan være en del af forklaringen på de begrænsede effekter af offentlige løntilskudsforløb.

Uddannelsesaktivering udgør aktuelt en central del af opkvalificeringsindsatsen for ledige. Flere analyser har som nævnt vist, at uddannelsesaktivering i gennemsnit ikke hjælper ledige hurtigere i arbejde, men derimod ser ud til at forlænge ledighedsforløbene. Det gælder navnlig længerevarende uddannelses tilbud, hvor fastholdelseeffekten er særlig stor. Analyser tyder derudover også på, at uddannelsesindsatsen heller ikke på længere sigt i gennemsnit ser ud til at styrke deltagernes beskæftigelsesmuligheder (jf. fx Jespersen m.fl. (2008), boks 4.3).

En evaluering peger på, at der er et samfundsøkonomisk underskud ved den nuværende brug af uddannelsesaktivering (jf. Jespersen m.fl. 2008). Derimod viser analyserne, at aktivering i privat jobtræning og virksomhedspraktik giver et samfundsøkonomisk overskud (analysen indregner ikke fortrængning af ordinær beskæftigelse).

Der er direkte udgifter forbundet med uddannelsesaktivering, da uddannelsesforløbet skal finansieres. Det medvirker til, at uddannelsesaktivering giver underskud

i beregningen. Derimod er der ikke aktiveringsudgifter forbundet med at igangsætte et privat løntilskudsforløb. Samtidig betyder aktivering i privat løntilskud, at det offentlige sparer en del af forsørgelsesudgiften (som betales af arbejdsgiveren), og de aktiverede bidrager positivt til den samlede produktionen – hvilket medvirker til, at redskabet giver overskud.

Effekter af specifikke uddannelses tilbud

Det forhold, at uddannelsesaktivering i gennemsnit ser ud til at have en decideret negativ effekt på ledigheden, betyder ikke, at uddannelsesaktivering dermed kan antages at forlænge ledighedsperioderne for *alle* deltagerne. Den ringe gennemsnitlige effekt dækker således over store forskelle i effekten for de individuelle deltagere og udelukker ikke, at uddannelsesaktivering kan have en gunstig effekt på beskæftigelsesmulighederne for nogle deltagere.

Uddannelsesaktivering dækker endvidere over mange meget forskellige tilbud. Det kan være korte arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) eller dele af korte og mellem-lange uddannelser indenfor fx social- og sundhedsområdet. Så selvom uddannelsesaktivering i gennemsnit forlænger ledighedsforløbene, gælder det ikke nødvendigvis alle uddannelses tilbud.

For at få et bedre billede af hvordan ordinær uddannelse virker, har Kommissionen gennemført en analyse, som undersøger effekten af forskellige typer af uddannelses tilbud, og hvordan tilbuddene virker for forskellige grupper af ledige⁴.

Analysen peger på, at enkelte korte og erhvervsrettede kurser faktisk ser ud til at kunne hjælpe nogle ledige hurtigere tilbage i arbejde. Men analysen understreger også, at en stor del af den uddannelsesaktivering, som benyttes i dag, ikke i gennemsnit hjælper ledige hurtigere i arbejde.

Mange ledige, som har gennemført specifikke uddannelses tilbud, kommer således ikke hurtigere i beskæftigelse end andre ledige. Og hvis de gør, opvejer det sjældent fastholdelseeffekten af uddannelses tilbuddene.

Uddannelsesaktivering har som andre former for aktivering en motivationseffekt. Uddannelsesindsatsen er til gengæld dyr, så denne motivationseffekt kan formentlig opnås billigere ved andre former for aktivering.

For mænd er det kun korte AMU-kurser inden for transport, som – blandt de analyserede tilbud – i gennemsnit hjælper ledige hurtigere i arbejde, jf. tabel 4.1. Deltagerne i disse kurser forlader i gennemsnit ledighed godt 1½ uge hurtigere end sammenlignelige ledige, som ikke er aktiverede. AMU-kurser inden for industri og byggeri samt service og restauration, som også ofte tilbydes mandlige ledige, hverken forkorter eller forlænger i gennemsnit ledighedsforløbene.

⁴ En nærmere beskrivelse af analysen findes i et arbejdspapir på hjemmesiden www.amkom.dk

Tabel 4.1
Udvalgte uddannelsesforløbs gennemsnitlige påvirkning af ledighedsforløbet (under, efter og samlet), hhv. mænd og kvinder, 2004-2006. Ændring i ledighedsperiode målt i uger

	Mænd			Kvinder		
	Under	Efter	Samlet	Under	Efter	Samlet
AMU handel, adm. og offentlig forvaltning	0,55	2,52	3,07	0,38	1,27	1,65
AMU transport	0,63	-2,24	-1,61	0,66	-1,51	-0,85
AMU industri og byggeri	0,5	0,51	1,01	0,53	0,52	1,05
Almen voksende uddannelse	2,61	2,04	4,66	3,61	2,96	6,57
Service og restauration	0,45	-0,99	-0,53	0,93	-2,42	-1,49
Handel og kontor og HF	1,04	6,59	7,63	4,36	2,05	6,41
Pædagogiske uddannelser	13,82	-2,22	11,6	12,82	0	12,81
Sundhed	12,37	6,97	19,35	11,52	2,1	13,62
Tekniske uddannelser	8,46	-2,52	5,94	12,79	-3,06	9,73
Videregående udd. indenfor samf. og hum.	3,81	-2,48	1,33	3,4	-0,88	2,52
Andet	0,96	0,58	1,54	1,51	1,91	3,43

Anm.: Resultater fra en varighedsmodel. I analysen er der taget højde for en lang række baggrundskarakteristika, herunder arbejdsmarkedshistorik, alder, forsørgerpligt mm. Derudover er der korrigeret for at valg af uddannelsesaktivering ikke er tilfældig for den enkelte ledige. Fremhævet skrifttype markerer signifikante resultater på 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Egne beregninger på Finansministeriets Lovmodel.

For kvinder er det kun uddannelsestilbud inden for service og restauration, der – blandt de analyserede tilbud – får ledige hurtigere i arbejde, jf. tabel 4.1. I gennemsnit forkorter disse tilbud kvinders ledighed med ca. 1½ uge.

Kvindelige ledige tilbydes ofte uddannelse inden for sundhedsområdet. Analysen finder imidlertid, at disse tilbud har en kraftig fastholdelseeffekt, og deltagerne kommer efter uddannelsesforløbet ikke hurtigere i arbejde. Samlet set forlænger tilbuddene deltagerens ledighedsforløb med godt 3 måneder i gennemsnit.

Det har tidligere været fremført, at effekten af uddannelsesaktivering er bedre for ledige uden kompetencegivende uddannelse. Kommissionens analyse tyder imidlertid på, at dette resultat i høj grad skyldes, at der er forskel på de tilbud, der gives til ledige henholdsvis med og uden kompetencegivende uddannelse.

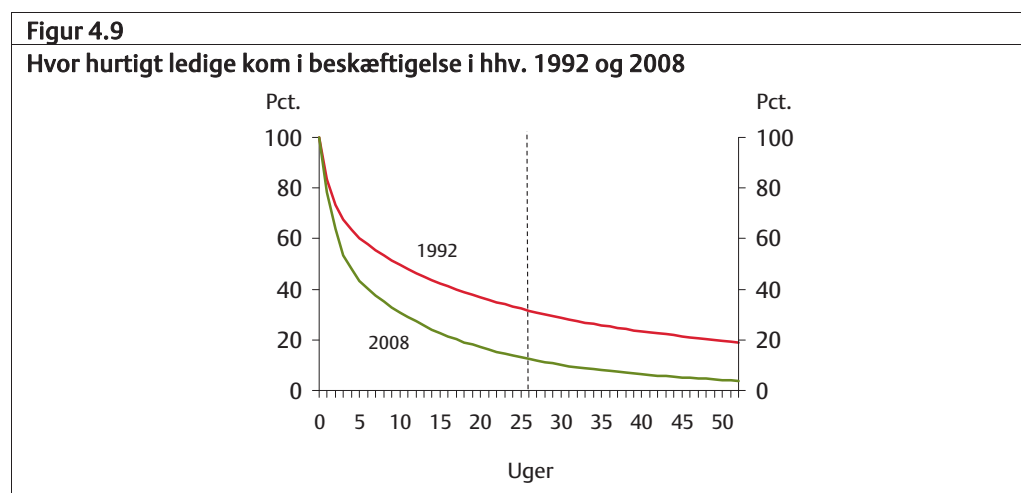
Ledige uden kompetencegivende uddannelse tilbydes ofte korte erhvervsrettede tilbud, mens ledige med kompetencegivende uddannelse oftere får længerevarende uddannelsestilbud (med store fastholdelseeffekter). Når der tages højde for det, er der ikke væsentlig forskel på effekten af uddannelsesaktivering for ledige henholdsvis med og uden kompetencegivende uddannelse.

Undersøgelsen er baseret på, hvor hurtigt ledige, som aktiveres, kommer i job. Undersøgelsen kan derfor ikke belyse eventuelle langsigtede effekter af uddannelsesstilbuddene - fx om deltagerne beholder deres job i længere tid, eller generelt får en mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Hermed undervurderer analysen muligvis effekten af især længerevarende uddannelsesstilbud. Dette ændrer dog ikke ved, at der for mange ledige findes andre typer aktiveringstilbud, som i gennemsnit er mere effektive og billigere.

Også fastholdelse af aktivering, når ledigheden stiger

De fleste nyere effektanalyser er gennemført i en periode med faldende og relativ lav ledighed. Under gode konjunkturer er der større risiko for, at aktivering fører til fastholdelse i ledighed, da der er mange jobtilbud. Det kan medvirke til at forklare de store fastholdelseseffekter af især uddannelse.

Højere ledighed betyder dog ikke stilstand på arbejdsmarkedet. Langt de fleste ledige finder hurtigt arbejde, også når ledigheden er meget højere, end den har været de seneste år. Selv i en dyb lavkonjunktur som i 1992 med over 10 procents ledighed var kun 1/3 fortsat ledige efter et halvt år og kun knap 1/5 efter et år, jf. figur 4.9.

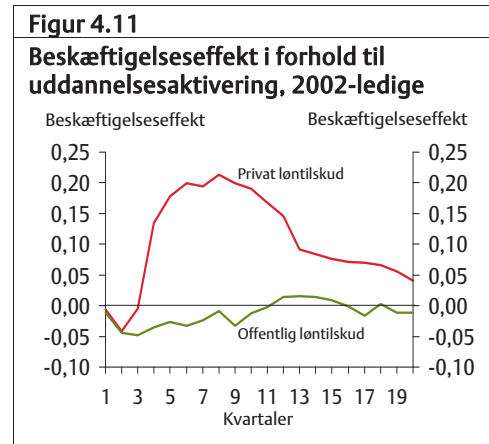
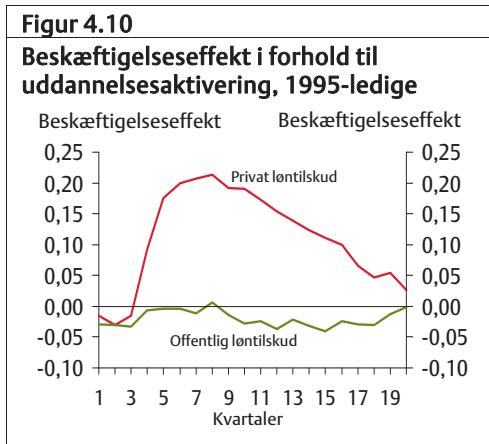


Anm.: Figuren viser, hvor længe der gik, før nyledige (personer der påbegynder et nyt ledighedsforløb) i hhv. 1992 og 2008 blev selvforsørgende.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og egne beregninger.

Figur 4.10 og 4.11 nedenfor viser den relative effekt af privat og offentligt løntilskud set i forhold til effekten af uddannelsesaktivering for personer, som blev ledige i henholdsvis 1995 og 2002. Analysen tyder på, at der ikke er nævneværdig forskel på, hvordan de forskellige redskaber virker i forhold til hinanden i forskellige konjunktursituationer. Privat løntilskud virker bedre i begge perioder, selvom beskæftigelsesmulighederne var betydeligt bedre for dem, som blev ledige i 2002 end i 1995.

Det underbygger, at stigende ledighed ikke bør ændre de overordnede sigtelinjer for den aktive beskæftigelsespolitik. Bl.a. er der fortsat behov en mere jobnær indsats.



Kilde: Christensen, R. N., Jacobsen, R. H., (2009). *Analysen af effekten af aktivering og voksen- og efteruddannelse for forsikrede ledige*. CEBR.

Kommissionens forslag om en mere jobnær beskæftigelsesindsats

Den hurtigste vej fra ledighed til beskæftigelse er ikke nødvendigvis ens for alle ledige. Men mange analyser tyder på, at aktiveringsforløb i private virksomheder er det mest effektive redskab. Alligevel udgør en virksomhedsrettet indsats kun en lille del af den samlede beskæftigelsesindsats.

Der skønnes derfor at være et væsentligt potentiale for at opnå større effekt af de betydelige ressourcer til aktivering gennem en ændret prioritering af indsatsen.

Forslag C.4

Der bør fokuseres på jobnær aktivering, inden der igangsættes en mere udvidet indsats

Aktivering bør foregå så tæt på det ordinære arbejdsmarked som muligt. Hermed beholder de ledige bedst muligt kontakten med arbejdsmarkedet. Kommunerne bør fremover i højere grad benytte korte virksomhedsforløb i indsatsen. Målet er, at den ledige kommer i kontakt med det ordinære arbejdsmarked tidligt i ledighedsforløbet.

Først når jobsøgningsforløbet, den hyppige kontakt og en jobnær aktiv indsats ikke har vist sig at hjælpe den ledige i arbejde, kan det overvejes, om der skal igangsættes en mere udvidet indsats. Her kan der benyttes en række forskellige tilbud. For ledige, hvor barrieren for job ikke er formelle kompetencer, bør i størst muligt omfang igangsættes private løntilskudsforløb eller alternativt job med løntilskud i den offentlige sektor.

Uddannelses tilbud kan være en naturlig del af indsatsen for nogle ledige. Kommissionens analyser understreger dog, at tilbuddene bør være korte og jobrettede. Uddannelsesforløbene skal så vidt muligt tilrettelægges i forbindelse med virksomhedsforløb.

For at kommunerne kan tilrettelægge en effektiv beskæftigelsesindsats, er det nødvendigt, at de har de rette redskaber til at evaluere effekten af deres indsats –

også udover de muligheder, der findes i dag. Der er derfor i høj grad behov for at arbejde videre med at udvikle og implementere brugbare statistiske redskaber til brug for jobcentrene.

Målsætningerne om en mere målrettet og individuel indsats skærper kravene til medarbejderne i jobcentrene. Blandt andet på den baggrund foreslår Kommissionen også at skabe nye muligheder for at styrke medarbejdernes kompetencer, jf. forslag G.5 i kapitel 8 om en jobkonsulentuddannelse.

For at understøtte målsætningen om jobnær aktivering, inden der igangsættes udvidet indsats, foreslås det at:

Forslag C.5

Opkvalificerings- og vejledningsforløb over 6 ugers varighed kan kun tilbydes personer, som har været ledige i mere end et år

Forslaget sikrer, at længerevarende aktivering i højere grad målrettes ledige, som har brug for det. Målrkning er vigtig, da uddannelsestilbud er dyre og kan betyde fastholdelse i ledighed.

Siden Kommissionen præsenterede sin delrapport i efteråret 2008, er konjunktursituationen ændret, og ledigheden steget. Kommissionens finder, at der uanset konjunktursituationen er behov en mere jobnær beskæftigelsesindsats, herunder at en udvidet indsats – herunder længerevarende uddannelse – først igangsættes senere i ledighedsforløbet.

Efter de nuværende regler kan længerevarende uddannelsestilbud (over 6 uger) benyttes efter henholdsvis 6 og 9 måneders ledighed, alt efter den lediges alder. Fra juni 2009 gives imidlertid mulighed for at benytte længerevarende uddannelse allerede fra første ledighedsdag for ledige uden eller med forældet kompetencegivende uddannelse. Til gengæld skal alle uddannelsestilbud målrettes mod områder, hvor der er mangel på arbejdskraft.

For at styrke fokus på den jobnære aktiveringsindsats foreslår Kommissionen endvidere:

Forslag C.6

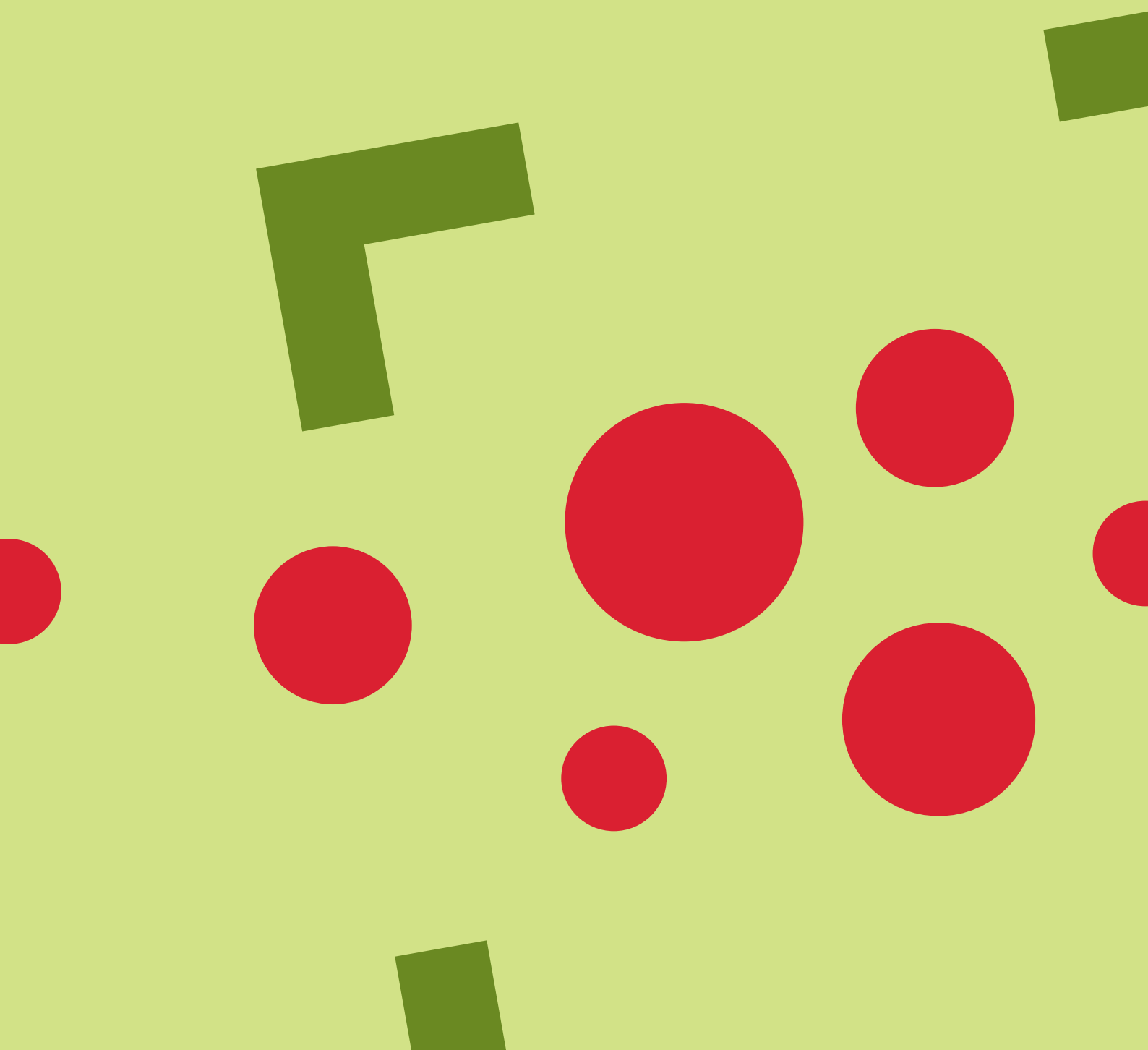
Forsikrede lediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse afskaffes

Efter nuværende regler har dagpengeledige ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse inden for de første 6 eller 9 måneders ledighed (afhængig af modtagerens alder). Ordningen har en klar fastholdelseeffekt, primært fordi de ledige under deltagelse i selvvalgt uddannelse ikke skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Samtidig er opkvalificeringseffekten usikker, fordi der ikke stilles krav til de kvalifikationer, som opnås.

Hertil kommer, at selvvalgt uddannelse kan kollidere med den jobplan, jobcentret og den ledige lægger for hurtigst muligt at få den ledige tilbage i arbejde, blandt andet i forhold til afholdelse af samtaler, aktiveringstilbud mm.

Selvvalgt uddannelse, som i realiteten svarer til halvanden måneds uddannelsesorlov, er ikke nødvendigvis målrettet hverken arbejdsmarkedets behov eller ledige, som har behov for uddannelse. Da ledige ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet under forløbet, kan muligheden for selvvalgt uddannelse forlænge ledighedsforløbene. Samtidig besværliggøres mulighederne for at tilrettelægge et sammenhængende jobrettet forløb.

KAPITEL 5
UDVIKLINGSFORLØB
SKAL FOREBYGGE
FØRTIDSPENSION



Kapitel 5

Udviklingsforløb skal forebygge førtidspension

5.1 Indledning

Førtidspension skal sikre forsørgelsesgrundlaget for personer, der har varigt nedsat arbejdsevne og ikke er i stand til at forsørge sig selv. Der er flere indikationer på, at det er muligt at forebygge en del af de nuværende tilkendelser af førtidspension. Arbejdsmarkedskommissionen vurderer, at en omlægning af den nuværende indsats kan føre til, at flere kan fastholdes i støttet eller ustøttet beskæftigelse.

På den baggrund præsenterer Arbejdsmarkedskommissionen en række forslag, som samlet skal øge beskæftigelsen blandt personer med nedsat arbejdsevne, jf. boks 5.1. Hovedformålet med forslagene er at forebygge førtidspension, hvor det er muligt, og Kommissionen kommer derfor ikke med forslag, som skaber usikkerhed om førtidspensionen for de eksisterende førtidspensionister.

Boks 5.1
Forslag til at forebygge førtidspension
D.1 Nyt udviklingsforløb til personer, der aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor arbejdsevnen potentielt kan blive bedre
D.2 Beskæftigelsesfradrag til deltagere i udviklingsforløb, som kommer i ustøttet beskæftigelse
D.3 Mulighed for førtidspension med genoptagelsesfrist afskaffes
D.4 Førtidspensionsbevis til førtidspensionister på ny ordning

Som Kommissionen tidligere har understreget, kan arbejdsudbuddet fra personer med nedsat arbejdsevne øges, men det forventes ikke at bidrage nævneværdigt til holdbarheden af de offentlige finanser.

Mens nogle i målgruppen blot behøver tid til at få det bedre, kræver det for andre en betydelig – og dermed omkostningstung – indsats, før de bliver i stand til at varetage et arbejde. Gevinsten ved at få flere i arbejde opvejes dermed i vid udstrækning af udgifterne til indsatsen. Dertil kommer, at langt fra alle i målgruppen vil blive i stand til at arbejde, mens de, som kommer i arbejde, ofte vil være i støttet beskæftigelse, som ikke bidrager til holdbarheden i samme grad som ordinær beskæftigelse.

Det er ikke muligt at sætte et præcist tal på, hvor mange af de nuværende tilkendelser af førtidspension, som kan forebygges, jf. afsnit 5.2. Flere forhold indikerer dog, at der er et potentiale for at begrænse antallet af førtidspensionstilkendelser. To forhold er særligt vigtige. For det første oplever en del førtidspensionister en forbedring af funktionsevnen over tid, hvilket tyder på, at nogle får førtidspension, før der er sikkerhed for, at arbejdsevnen er varigt nedsat. For det andet får stadig flere førtidspension med en psykisk lidelse som hoveddiagnose. Mange af de hyppigst angivne psykiske lidelser har gode prognoser for helbredelse.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at der etableres *udviklingsforløb* for personer, som aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor der er mulighed for at forbedre arbejdsevnen, jf. afsnit 5.3. Udviklingsforløbet består af en individuel, sammenhængende indsats på tværs af arbejdsmarkeds-, social- og sundhedsområdet samt en fast kontaktperson, der koordinerer og har ansvar for at fastholde sigtet: At udvikle arbejdsevnen.

Udviklingsforløb skal forebygge og ikke erstatte førtidspension. I nogle tilfælde – de såkaldte glatsager – står det tidligt klart, at det ikke er muligt at forbedre arbejdsevnen, så der bliver mulighed for hel eller delvis selvforsørgelse. Her vil førtidspension fortsat være den rette løsning, og tilkendelsen vil foregå som i dag. I andre tilfælde er der mulighed for at forbedre arbejdsevnen, og det er i disse tilfælde, at udviklingsforløbet er relevant.

Udviklingsforløb er tænkt som en ramme for kommunernes indsats snarere end en anvisning af konkrete redskaber. Målgruppen har meget forskelligartede problemer, og det vil i høj grad være op til kommunerne at afgøre, hvilken konkret indsats der bedst gavner den enkelte deltager i udviklingsforløbet.

Kommissionen skønner, at udviklingsforløb kan øge beskæftigelsen med ca. 4.000 personer. Beskæftigelseseffekten skal ses i lyset af, at udviklingsforløbet fuldt indfaset ventes at omfatte ca. 30-35.000 personer på årsbasis. Samlet set forventes indførelsen af udviklingsforløb ikke at bidrage nævneværdigt til holdbarheden af de offentlige finanser.

Som en konsekvens af forslaget om et udviklingsforløb foreslår Kommissionen at afskaffe den nuværende mulighed for at tilkende førtidspension på betingelse af, at sagen genvurderes på et senere tidspunkt. Det skal ikke være muligt at tilkende førtidspension, hvis der er tvivl om, hvorvidt arbejdsevnen er varigt nedsat.

Målet med udviklingsforløbet er, at deltageren efter en kortere eller længere periode bliver i stand til at varetage et fleksjob eller et almindeligt arbejde. For mange vil fleksjob være den mest nærliggende løsning, da løntilskuddet sikrer en tilstrækkelig indkomst uden at stille krav om fuldtidsbeskæftigelse. Arbejdsmarkedskommissionens forslag om en målretning af fleksjobordningen gør det lettere for personer med lille arbejdsevne at få et fleksjob, jf. kapitel 6.

Nogle deltagere i udviklingsforløb vil dog efterfølgende være i stand til at varetage et ordinært job uden løntilskud. Med henblik på at understøtte overgang til ordinær beskæftigelse foreslår Kommissionen et midlertidigt beskæftigelsesfradrag for deltagere i udviklingsforløb, der finder ustøttet beskæftigelse. Fradraget skal sikre, at ustøttet beskæftigelse er mindst ligeså attraktivt som fleksjob.

Det er nødvendigt at overveje, hvordan udviklingsforløbet indgår i sammenhæng med de øvrige dele af beskæftigelsesindsatsen, som er rettet mod personer med aktuelt ubetydelig arbejdsevne, jf. afsnit 5.4. Kommissionen anbefaler en nærmere afdækning af, hvilken betydning udviklingsforløbet bør få for revalideringsordningen og forlængelsesmulighederne i sygedagpengelovgivningen.

Nogle førtidspensionister, der har genvundet en vis arbejdsevne og kan arbejde, afholder sig formentlig fra at deltage på arbejdsmarkedet på grund af risikoen for at miste retten til pension. I 2008 fik førtidspensionister på gammel ordning sikkerhed for retten til førtidspension. Kommissionen foreslår, at der indføres et *førtidspensionsbevis* for pensionister på ny ordning, som giver samme sikkerhed for, at de ikke risikerer at miste førtidspensionen ved at arbejde, jf. afsnit 5.5.

5.2 Potentiale for at forebygge førtidspension

Der er indikationer på, at det er muligt at forebygge en del af de nuværende tilkendelser af førtidspension. Det er ikke muligt præcist at sætte tal på, hvor mange tilkendelser der kan forebygges, men flere forhold taler for, at der er et potentiale – om end et sådant potentiale kun kan realiseres gradvist og over lang tid.

For det *første* er der mange førtidspensionister, som får det bedre over tid. Førtidspension skal sikre forsørgelsesgrundlaget for personer, der har varigt nedsat arbejdsevne og ikke er i stand til at forsørge sig selv. Ifølge en undersøgelse oplever en tredjedel af førtidspensionisterne en forbedring af funktionsevnen i løbet af en periode på godt ti år, og en vis andel angiver ikke længere at have en funktions-evnenedsættelse. Funktionsevnenedsættelse er typisk den udslagsgivende faktor ved tilkendelse af førtidspension, og en bedring af funktionsevnen udmønter sig som regel i en bedre arbejdsevne. Blandt personer med nedsat funktionsevne, er det især unge og personer med ikke-fysiske lidelser, der får det bedre.

For det *andet* får stadig flere tilkendt førtidspension på grund af psykiske lidelser. Ved halvdelen af tilkendelserne i 2008 blev en psykisk lidelse angivet som hoveddiagnose. Hoveddiagnosen er sjældent eneste årsag til førtidspensioneringen, men lægefaglige undersøgelser viser, at det ofte er muligt at behandle de hyppigst angivne lidelser. Det tager muligvis lang tid, men mange oplever en bedring, og nogle bliver endda symptomfri. Stigningen i førtidspensionstilkendelser på grund af psykiske lidelser forekommer især blandt personer med ikke-psykotiske lidelser, hvor prognosen for helbredelse typisk er god.

For det *tredje* er det ikke ved alle tilkendelser af førtidspension tilstrækkeligt belyst, at arbejdsevnen er varigt nedsat. Der lader dermed til at være et potentiale for en mere omfattende udredning af mulighederne for at vende tilbage til arbejde.

For det *fjerde* er den nuværende beskæftigelsesrettede indsats for kontanthjælpsmodtagere med ubetydelig arbejdsevne mindre omfattende end indsatsen for personer tættere på arbejdsmarkedet. Målt på indsatsens omfang er der et potentiale for at gøre mere for gruppen med ubetydelig arbejdsevne end i dag. Især er der et potentiale i at sammentænke indsatsen mere og gøre brug af forløb, hvor behandling og beskæftigelsesfremmende tiltag kombineres.

Alt i alt tegner der sig et billede af, at en del af de nuværende tilkendelser af førtidspension kan forebygges med en systematisk og mere langsigtet indsats. Det er dog en målgruppe med meget forskelligartede behov, og hvor en eventuel forbedring af arbejdsevnen kan tage lang tid.

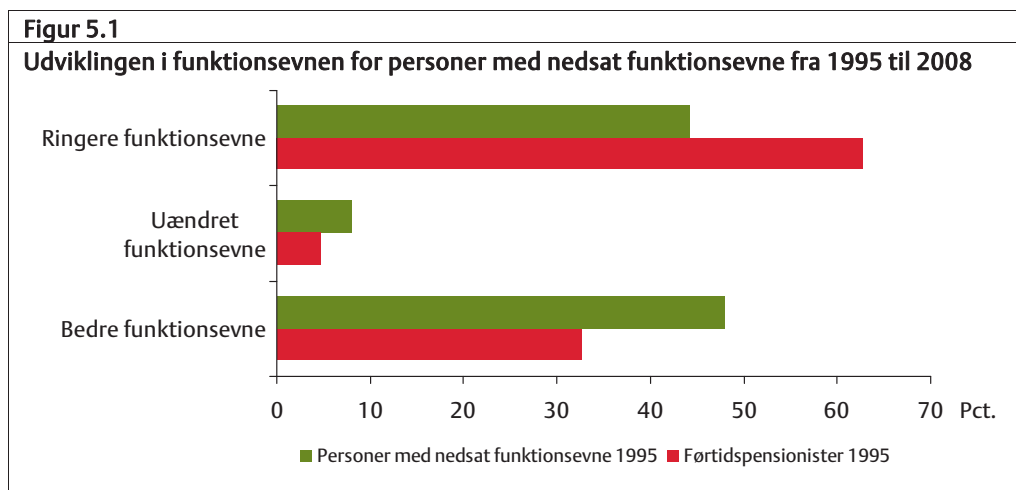
Mange førtidspensionister oplever bedring i funktionsevnen

Nedsat funktionsevne er ofte den udslagsgivende faktor ved tilkendelse af førtidspension. Mange personer med nedsat funktionsevne – også førtidspensionister – oplever en bedring af funktionsevnen over tid, og en bedre funktionsevne udmønter sig som regel i en bedre arbejdsevne.

Funktionsevnen dækker over evnen til fysisk og psykisk at magte forskellige daglige bevægelser og handlinger. Selvom funktionsevnen er nedsat, betyder det ikke nødvendigvis, at arbejdsevnen er nedsat. Det afhænger af den konkrete funktionsnedsættelse og det konkrete job. Derudover kan personlige ressourcer og kompetencer have stor indflydelse på, hvordan en nedsat funktionsevne påvirker det videre arbejdsliv.

I forhold til tilkendelse af fleksjob og førtidspension er det et krav, at arbejdsevnen er nedsat i forhold til alle former for beskæftigelse og ikke blot nedsat i forhold til et bestemt job eller jobfunktion. En bedre funktionsevne betyder ikke nødvendigvis, at det bliver nemmere at varetage et bestemt job. Tager man derimod samtlige job på arbejdsmarkedet i betragtning, vil en bedring af funktionsevnen som regel betyde, at der er en række job, som det er nemmere at varetage.

Arbejdsmarkedskommissionen har bedt SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd undersøge, hvordan funktionsevnen udvikler sig over tid for personer med nedsat funktionsevne.¹ SFI-undersøgelsen konkluderer, at knap halvdelen af personerne med en funktionsnedsættelse i 1995 har fået en bedre funktionsevne i 2008, jf. figur 5.1. En fjerdedel opgiver ikke at have nogen funktionsnedsættelse længere.



Kilde: Larsen et al. 2009, *Personer med handicap: helbred, beskæftigelse og førtidspension 1995-2008*, SFI.

Det er især unge og personer med ikke-fysiske funktionsnedsættelser, som oplever en forbedring. Over halvdelen af unge under 30 år har en bedre funktionsevne efter godt 10 år, mens det gælder fire ud af fem personer med adfærds-

¹ Larsen et al. 2009, *Personer med handicap: helbred, beskæftigelse og førtidspension 1995-2008*, SFI.

problemer. Adfærdsproblemer dækker over vanskeligheder med at omgås andre mennesker, fx på grund af depression eller andre psykiske lidelser.

Blandt førtidspensionister er det en tredjedel, som har oplevet en bedring af funktionsevnen i løbet af godt 10 år. I 2008 opgiver syv pct. af personerne, som var førtidspensionister i 1995, at de ikke længere har en funktionsnedsættelse.

Omvendt er der også personer, der oplever en forværring af deres tilstand. Det gælder cirka halvdelen af alle personerne med en funktionsevnenedsættelse i 1995 og cirka to tredjedele af førtidspensionisterne.

Arbejdsevnen er ikke altid tilstrækkeligt belyst

I de fleste sager om førtidspension afdækker kommunerne på tilfredsstillende vis, at arbejdsevnen er varigt nedsat, og at der ikke er mulighed for forbedring. Det gælder dog ikke alle sager.

Ankestyrelsen undersøgte i 2006 en stikprøve på 147 kommunale tilkendelser af førtidspension. Ifølge Ankestyrelsen er op mod en fjerdedel af afgørelserne ikke truffet i overensstemmelse med lovgrundlaget. Det skyldes først og fremmest, at kommunerne i en række tilfælde ikke har dokumenteret en tilstrækkelig indsats for at afklare arbejdsevnen og mulighederne for at udvikle arbejdsevnen.

For det første er der mange sager, hvor der mangler eller er ringe dokumentation for, at arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat (21 pct. af sagerne).

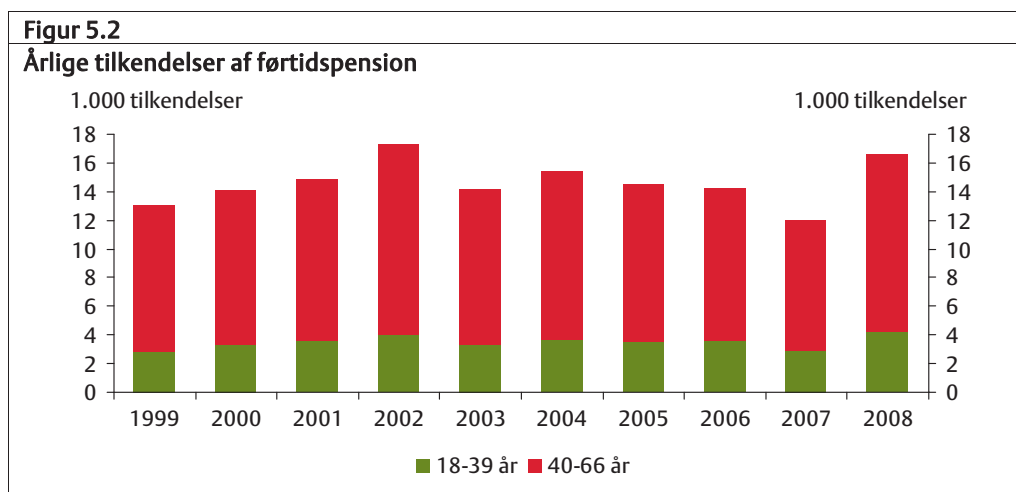
For det andet mangler der af og til dokumentation for, at der er iværksat arbejdsprøvning for at afklare omfanget og karakteren af arbejdsevnenedsættelsen. Det er særligt et problem i sager, hvor en bedring af arbejdsevnen ikke er udelukket (18 pct. af sagerne).

For det tredje har kommunerne ikke altid tilstrækkelig fokus på mulighederne for at udvikle personlige ressourcer i forhold til arbejdsmarkedet (21 pct. af sagerne).

Det peger på et behov for et stærkere fokus på forbedringspotentialet hos personer i risiko for førtidspension. En mere systematisk afklaring af arbejdsevnen og forbedringspotentialet kan bidrage til at skabe fuld klarhed over, om førtidspensionen er berettiget, og være med til at forebygge en del af førtidspensionssagerne

Stabilt antal førtidspensionstilkendelser trods indførelsen af fleksjob

Overordnet set har antallet af nytilkendelser af førtidspension ligget stabilt på 13.500-14.500 årligt siden 1999, jf. figur 5.2. I 2002 er antallet højere, da kommunerne tilstræbte at afslutte eksisterende førtidspensionssager, før de nye regler trådte i kraft 1. januar 2003. Omvendt er niveauet lavere i 2007, fordi kommunernes sagsbehandling blev forsinket i forbindelse med strukturreformen. Niveauet er steget betydeligt fra 2007 til 2008, hvilket i et vist omfang afspejler en indhentningseffekt.



Kilde: Ankestyrelsen.

Befolkningens sammensætning (på alder mv.) har ikke ændret sig på en måde, som i større grad skulle påvirke antallet af tilkendelser af førtidspension.² Den bagvedliggende udvikling i befolkningens sammensætning tilsiger et uændret tilkendelsesniveau i perioden 1999-2008.

Det var imidlertid forventningen, at antallet af førtidspensionstilkendelser skulle falde i perioden, fordi fleksjob i nogen grad skulle erstatte førtidspension. Fleksjobordningen blev indført i 1998, og hensigten var, at fleksjob skulle træde i stedet for førtidspension i tilfælde, hvor personerne har en restarbejdsevne, der muliggør et arbejde. Imidlertid er der ikke tegn på, at fleksjobordningen i nævneværdig grad har begrænset tilgangen til førtidspension. De facto er, at flere personer i den arbejdsdygtige alder er kommet på langvarig offentlig forsørgelse (førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse), siden fleksjobordningen trådte i kraft.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår en målretning af fleksjobordningen, blandt andet så den i højere grad opfylder intentionen om at forebygge førtidspension, jf. kapitel 6.

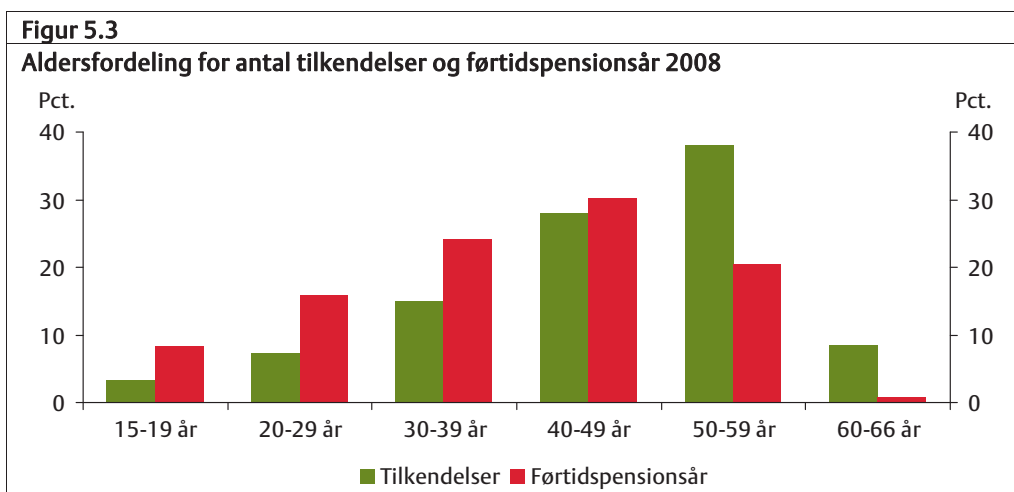
Fortsat mange unge får førtidspension

Siden 1999 har det årlige antal tilkendelser af førtidspension til personer under 40 år ligget på 3-4.000, jf. figur 5.2 ovenfor.

Omtrent en fjerdedel af alle tilkendelser af førtidspension går dermed til personer under 40 år. Men unge mennesker vejer tungere, når man tager højde for, at de vil opholde sig længere tid på førtidspension. I 2008 står personer under 40 år således for ca. halvdelen af de tilkendte førtidspensionsår, jf. figur 5.3.

Den kendsgerning, at forholdsvis mange yngre mennesker tilkendes førtidspension, er ikke i sig selv en indikation på, at tilkendelserne er uberettigede. Imidlertid er forbedringen af arbejdsevnen størst for unge personer med en nedsat funktionsevne, jf. SFT's undersøgelse.

² Clausen 2009, *Arbejdsmarkedets udkant*, AKF.

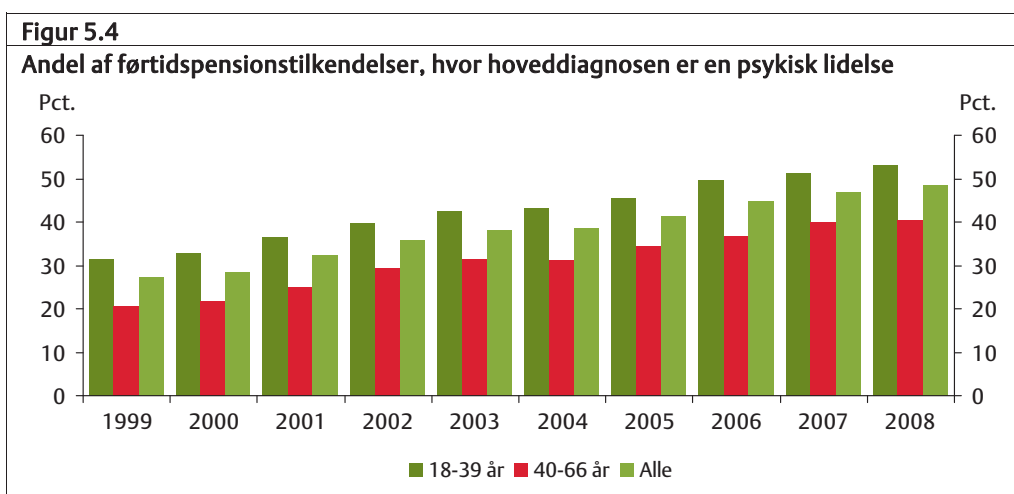


Anm.: Førtidspensionsår er antallet af tilkendelser vægdet med det gennemsnitlige antal år til folkepensionsalderen for den pågældende aldersgruppe.

Kilde: Ankestyrelsen og egne beregninger.

Flere personer med psykiske lidelser på førtidspension

Førtidspension tilkendes i stigende grad på baggrund af psykiske lidelser. Andelen af førtidspensionstilkendelser, hvor hoveddiagnosen er en psykisk lidelse, er steget fra under 30 pct. i 1999 til knap 50 pct. i 2008, jf. figur 5.4. Psykiske lidelser er således hoveddiagnose for 8.000 tilkendelser i 2008 mod 3.500 tilkendelser i 1999. Tendensen er ikke knyttet til en bestemt aldersgruppe. Såvel unge som ældre får i stigende grad tilkendt førtidspension på baggrund af en psykisk lidelse.



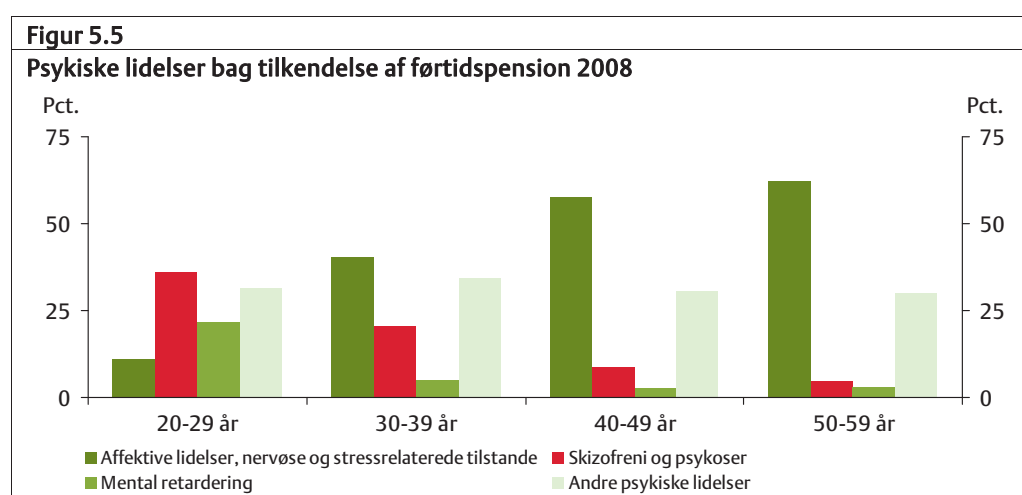
Kilde: Ankestyrelsen.

Stigningen er størst blandt personer med ikke-psykotiske lidelser, især depression samt angst- og stressrelaterede tilstande. De langsigtede prognoser for helbredelse af ikke-psykotiske lidelser er som hovedregel gode. Det gælder fx for depression, panikangst, specifikke fobier og stressrelaterede lidelser, jf. boks 5.2.

Boks 5.2
Prognoser for psykiske lidelser
<p><i>Skizofreni:</i> Studier viser, at mellem 20 og 50 pct. kommer sig fuldstændigt eller har en tydelig bedring. Prognosen ved skizofreni kan først udsiges efter flere års behandling.</p>
<p><i>Bipolar sindslidelse</i> (tidligere kaldet mani-depressiv sygdom): Det er muligt at opnå symptomfrihed i op til 90 pct. af tilfældene, men lidelsen vender ofte tilbage. Mellem 30 og 60 pct. opnår ikke fuld social og arbejdsmæssig funktion efter sygdomsdebut.</p>
<p><i>Depression:</i> Blandt patienter med svær depression får ca. 20 pct. et kronisk forløb, som varer længere end to år. Der findes effektiv forebyggende behandling, men lidelsen er ofte tilbagevendende. En del har problemer med indlæring og hukommelse, også i perioder uden depressive symptomer. Depression kan føre til vedvarende funktionsnedsættelse.</p>
<p><i>Angst:</i> Oversigtsartikler viser, at 2/3 helbredes for panikangst inden 8 år, 1/3 helbredes for social angst, og kun en lav andel for generaliseret angst. Der er belæg for, at angst er forbundet med nedsat arbejdsevne.</p>
<p><i>Tilpasningsreaktion:</i> Indeholdt i diagnosen er, at varigheden er under 6 måneder, dog med den undtagelse, at varigheden er under to år for længerevarende depressiv reaktion. Derfor bør diagnosen ikke føre til førtidspension.</p>
<p><i>Spiseforstyrrelser:</i> Studier viser, at ca. 50 pct. med tiden klarer sig godt, 30 pct. rimeligt, mens 20 pct. har en dårlig prognose. Det tager i gennemsnit fem til seks år at komme sig over anoreksi.</p>
<p><i>Personlighedsforstyrrelser:</i> Patienter med antisocial personlighedsforstyrrelse har problemer hele livet, bl.a. er de ustabile i forhold til at varetage et arbejde. Patienter med emotionel ustabil personlighedsforstyrrelse kommer sig efter ca. 15 år, dvs. ved 40-års alderen.</p>
<p><i>Misbrug:</i> Misbrug kan stå på i mange år før behandlingen virker, og arbejdsevnen bliver bedre.</p>
<p>For <i>OCD, posttraumatisk belastningssyndrom og somatoforme tilstande</i> (f.eks. fibromyalgi) er der utilstrækkelig viden om betydningen for arbejdsevnen.</p>

Kilde: Birket-Smith og Epløv 2007, *Psykiske lidelser og førtidspension*.

Der gør sig to aldersspecifikke problemstillinger gældende for tilkendelser af førtidspension på baggrund af psykiske lidelser, jf. figur 5.5.



Kilde: Ankestyrelsen.

Personer *under 30 år* får typisk førtidspension på grund af forholdsvis svære psykiske lidelser. Imidlertid går der med psykiske lidelser ofte lang tid, før man har sikkerhed for det videre forløb. Prognosen for skizofreni kan fx først stilles efter flere års behandling. Ligeledes kan der gå mange år, før man ser bedring af misbrug, spise- og personlighedsforstyrrelser.

Personer *over 30 år* får derimod hyppigere førtidspension på baggrund af affektive lidelser (depression og bipolare lidelser), nervøse og stressrelaterede tilstande, jf. figur 5.5. Det er som hovedregel lidelser, som kan behandles, hvis der sættes ind på rette tidspunkt.

Tendensen mod, at flere med psykiske lidelser får førtidspension, skal ses i sammenhæng med, at ret få personer med psykiske lidelser får et fleksjob. Langt de fleste får fleksjob på grund af nedslidning eller lidelser i bevægeapparatet.

Den stigende andel førtidspensionstilkendelser på baggrund af psykiske lidelser er ikke i sig selv en indikation på, at disse tilkendelser kunne være undgået. Men der er klart belæg for at sige, at nogle af lidelserne kan behandles og med nogen sandsynlighed helbredes over tid. Det understøttes af undersøgelsen af udviklingen i funktionsevnen, som peger på, at 4 ud af 5 personer med adfærdsproblemer har fået en bedre funktionsevne i den betragtede periode.

Kortere ventetid og en mere effektiv psykiatrisk behandling kan potentielt indebære, at flere personer med psykiske lidelser fastholder tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Kommissionen har ikke grundlag for at gå ind i en vurdering af størrelsen og sammensætningen af indsatsen i sundhedssystemet. Men det er positivt, at der i de senere år er sket en opprioritering af behandlingen af psykiske lidelser.

Set ud fra en beskæftigelsesvinkel kan flere behandlingsforløb med fordel kombineres med sideløbende beskæftigelse, eventuelt på nedsat tid. Derudover er der behov for at give medarbejderne i jobcentre mere viden om, hvilke psykiske lidelser der er midlertidige, og hvilke der kan behandles.

Begrænset indsats for personer med ubetydelig arbejdsevne

Hovedparten af de, som får tilkendt førtidspension på grund af en psykisk lidelse, kommer fra kontanthjælp. Der er typisk tale om personer, der har omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, og som aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne. Derfor er de overvejende indplaceret i matchgruppe 5 i kontanthjælpsystemet. Matchgruppe 5 omfatter personer, der ikke er i stand til at varetage jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked.

Beskæftigelsesindsatsen for kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 5 er mindre end indsatsen for de øvrige matchgrupper, jf. tabel 5.1. I 2008 var aktiveringsgraden ca. 14 pct., hvilket betyder, at målgruppen som helhed modtager tilbud i 14 pct. af tiden, fx tilbud om virksomhedspraktik eller opkvalificering. Den gennem-

snitlige aktiveringsgrad dækker over betydelig variation i hyppigheden og længden af tilbud.

Tabel 5.1		
Aktiveringsgrad for kontanthjælpsmodtagere 2008		
Målgruppe	Antal fuldtidspersoner (inkl. aktiverede)	Aktiveringsgrad
Matchgruppe 1 – umiddelbar match	4.286	29,3
Matchgruppe 2 – høj grad af match	7.372	37,5
Matchgruppe 3 – delvis match	10.313	38,7
Matchgruppe 4 – lav grad af match	46.020	28,6
Matchgruppe 5 – ingen match	17.531	13,9
I alt	88.024	27,5

Anm.: Antallet i de forskellige match-grupper summer ikke til det samlede antal, fordi nogle kontanthjælpsmodtagere ikke er kategoriseret.

Kilde: Jobindsats.dk.

Den målte indsats i beskæftigelsessystemet omfatter ikke eventuelle sociale tilbud til matchgruppe 5 og giver derfor ikke nødvendigvis et retvisende billede af den samlede indsats overfor gruppen. Omfanget af den målte indsats er dog en indikation på, at der er et potentiale for at gøre mere for denne gruppe end i dag.

5.3 Udviklingsforløb skal forebygge førtidspension

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår, at der etableres *udviklingsforløb* for personer, som aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor der er mulighed for at forbedre arbejdsevnen.

Forslag D.1

Nyt udviklingsforløb til personer, der aktuelt har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor arbejdsevnen potentielt kan blive bedre

Udviklingsforløbet består af en individuel, sammenhængende indsats på tværs af arbejdsmarkeds-, social- og sundhedsområdet samt en fast kontaktperson, der koordinerer og har ansvar for at fastholde sigtet: At udvikle arbejdsevnen.

Målgruppen har meget forskellige problemer. Nogle har primært brug for en periode uden krav for senere at påbegynde et jobrettet forløb. Andre har måske brug for støtte til at følge et udredningsforløb i sundhedssystemet parallelt med den beskæftigelsesrettede indsats.

Udviklingsforløbet skal forebygge og ikke erstatte førtidspension. I nogle tilfælde – de såkaldte glatsager – vil det tidligt stå klart, at der ikke er mulighed for at forbedre arbejdsevnen, så der bliver mulighed for hel eller delvis selvforsørgelse. Her vil førtidspension fortsat være den rette løsning, og der er ikke behov for et udviklingsforløb.

Udviklingsforløbet indebærer ikke i udgangspunktet, at der introduceres nye redskaber i indsatsen, men derimod at der sættes en ny ramme for arbejdet med at udvikle arbejdsevnen hos personer, som i længere tid står uden for arbejdsmarkedet. Udviklingsforløbet indebærer en klar tilkendegivelse af, at førtidspension skal være den allersidste udvej.

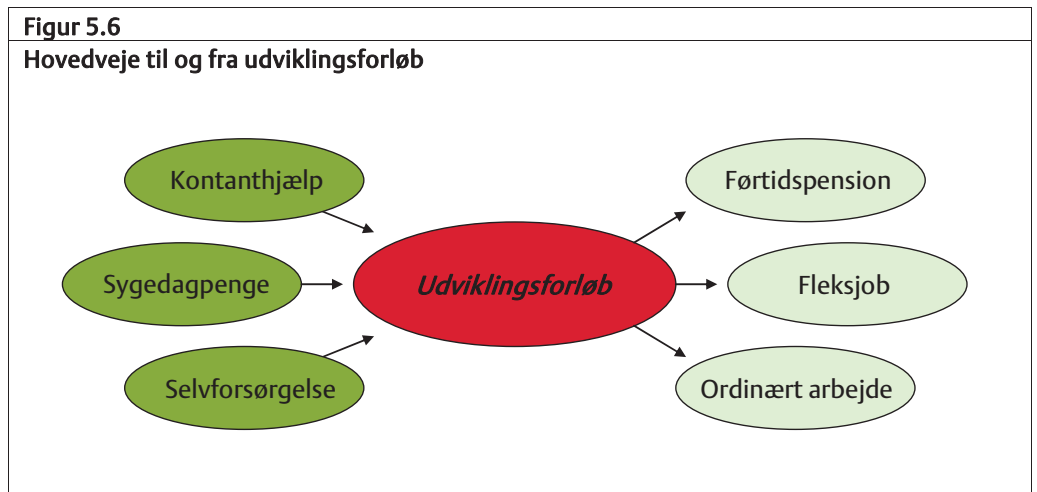
Målgruppen for udviklingsforløb

Udviklingsforløbet er tiltænkt personer, som aktuelt højst har en ubetydelig arbejdsevne, men hvor der er mulighed for at forbedre arbejdsevnen på sigt. Der er tale om personer, som i en længere periode hverken kan arbejde, deltage i ordinær uddannelse eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats, og som derfor er i risiko for førtidspensionering.

Jobcentrene kan visitere til udviklingsforløb uafhængigt af det nuværende forsørgelsesgrundlag (sygedagpenge, kontanthjælp mv.). Blot skal visitationskravene til forløbet være opfyldt:

- Den aktuelle arbejdsevne er ubetydelig.
- Der skal være en vis sandsynlighed for en bedring af arbejdsevnen, der på sigt muliggør selvforsørgelse gennem enten ordinær beskæftigelse eller fleksjob.
- Øvrige foranstaltninger efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) skal være afprøvet eller vurderet utilstrækkelige.

Udviklingsforløbet vil dermed være placeret mellem førtidspension og det øvrige ydelsessystem, jf. figur 5.6. Den potentielle målgruppe vil især bestå af personer på sygedagpenge og langvarig kontanthjælp (primært matchgruppe 5).



For nogle deltagere vil udviklingsforløbet afklare og forbedre arbejdsevnen, så personen kan deltage i en almindelig beskæftigelsesindsats eller starte i arbejde, eventuelt et fleksjob.

For andre vil udviklingsforløbet udgøre en mellempå vej til førtidspension, som sikrer, at tilkendelsen af førtidspension er baseret på det bedste mulige beslutningsgrundlag.

For en tredje gruppe – de såkaldte glatsager – vil det fra start være klart, at arbejdsevnen er varigt og betydeligt nedsat. Her vil førtidspension fortsat være den rette løsning og tilkendelsen vil foregå som i dag.

Der findes selvfølgelig andre veje til og fra udviklingsforløb ud over disse hovedspor. Fx vil udviklingsforløbet i nogle tilfælde vise sig formålsløst, uden at det kan fastslås, at arbejdsevnen er varigt nedsat. I så fald vil udviklingsforløbet ophøre, og deltageren vil være henvist til andre muligheder – højst sandsynligt den oprindelige ydelse.

Udviklingsforløb: Rammen om en individuel, langsigtet og sammenhængende indsats

Udviklingsforløbet skal fungere som en ramme for jobcentrenes arbejde med at udvikle arbejdsevnen hos personer, som i længere tid står uden for arbejdsmarkedet. Indretningen af udviklingsforløbet følger tre overordnede principper:

For det *første* skal udviklingsforløb være *individuel tilrettelagt*, da målgruppen har meget forskelligartede problemer og behov. Nogle har primært behov for en periode med længerevarende, men ikke-permanent offentlig forsørgelse uden krav om rådighed til at få styr på misbrug eller komme sig over sygdom. Andre har brug for en intensiv indsats, der kombinerer beskæftigelsesrettede tilbud med en social eller sundhedsfaglig indsats.

Udviklingsforløb er tænkt som en ramme for kommunernes indsats snarere end en anvisning af konkrete redskaber. Det vil i høj grad være op til jobcentrene at afgøre, hvilken konkret indsats der bedst gavner den enkelte deltager i udviklingsforløbet.

For det *andet* skal udviklingsforløbet muliggøre en *sammenhængende* indsats på tværs af arbejdsmarkeds-, social- og sundhedsområdet. I dag foregår den beskæftigelsesrettede indsats i jobcentrene ofte løsrevet fra den sociale og sundhedsfaglige indsats i socialforvaltninger og sundhedssystem.

Et centralt omdrejningspunkt i udviklingsforløbet er derfor en fast kontaktperson, som skal følge borgeren og sikre kontinuitet, fremdrift og sammenhæng i forløbet. Kontaktpersonen koordinerer bl.a. indsatsen på tværs af arbejdsmarkeds-, social- og sundhedsområdet. Koordineringen kan styrkes yderligere ved at lade tilrettelæggelsen af indsatsen ske i tværgående teams bestående af den faste kontaktperson og repræsentanter fra såvel beskæftigelsesystemet som det sociale og sundhedsfaglige system.

For det *tredje* skal udviklingsforløbet tilrettelægges ud fra en *langsigtet strategi* for tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Det betyder, at jobcentret i første omgang udarbejder en udviklingsplan, som fastlægger forløbet frem mod en bedre arbejdsevne.

Målet med udviklingsplanen er at bringe deltagerne i udviklingsforløb til det punkt, hvor det er muligt at udarbejde en jobplan, hvorefter den egentlige jobrettede indsats kan påbegyndes. For nogle i målgruppen vil udviklingsplan og jobplan dog være tidsmæssigt overlappende.

Jobplanen er et fast element i indsatsen for ledige, som er forholdsvis tæt på arbejdsmarkedet. Jobplanen beskriver vejen tilbage til arbejde, det vil sige beskæftigelsesmål, indhold i planen samt tidsrammer.

Forsørgelsesgrundlaget for personer i udviklingsforløb

Forsørgelsesgrundlaget under udviklingsforløb er som udgangspunkt den samme ydelse, som deltagerne er berettiget til efter gældende regler. Fx vil deltagere i udviklingsforløb, der kommer fra sygedagpenge, fortsat modtage sygedagpenge, så længe de efter gældende regler er berettiget til det. Tilsvarende vil deltagere i udviklingsforløb, der kommer fra kontanthjælp, modtage den kontanthjælpsydelse, de er berettiget til efter gældende regler.

For mulige deltagere i udviklingsforløb, der efter gældende regler ikke kan modtage nogen ydelse – eller så lav en ydelse, at det ikke over et længere forløb muliggør en rimelig livsførelse – er det nødvendigt at sikre en forsørgelsesmulighed i tilknytning til udviklingsforløbet.

Derfor foreslås en mindstesats for ydelsen til deltagere i udviklingsforløb svarende til kontanthjælpssatsen for voksne (ca. 9.500 kr. månedligt for ikke-forsørgere og 12.600 kr. for forsørgere). Beløbet er uafhængigt af formue og ægtefællens indkomst.

Mindstesatsen vil primært være relevant for to grupper blandt de potentielle deltagere i udviklingsforløb: Dels kontanthjælpsmodtagere på ungesats, dels sygedagpengemodtagere, der ikke er berettiget til kontanthjælp, når retten til sygedagpenge udløber.

Netop for disse to grupper kan der med nuværende regler være et pres i retning af førtidspension – både for kommunen og for de pågældende selv – for at sikre et forsørgelsesgrundlag.

Den nævnte mindstesats under udviklingsforløb indebærer, at unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år uden børn får en ydelsesfremgang fra 6.100 kr. til 9.500 kr. ved visitation til udviklingsforløb.

Baggrunden for den nuværende lave ungesats er at tilskynde alle unge, der har mulighed for det, til at påbegynde en uddannelse eller finde job. De unge, som er i målgruppen for udviklingsforløb, vil imidlertid ikke have forudsætningerne for at arbejde og uddanne sig på normale vilkår, og den lave ungesats vil for deres vedkommende ikke være et rimeligt forsørgelsesgrundlag set over et længere tidsforløb (jf. grundprincippet om at økonomiske incitamentter skal være målrettede).

Mindstesatsen under udviklingsforløbet sikrer også et forsørgelsesgrundlag for personer, der ikke længere kan modtage sygedagpenge, men som heller ikke kan modtage kontanthjælp på grund af reglerne om ægtefælleafhængighed og formue.

Overvejelserne om ydelsesniveauet i udviklingsforløb afspejler flere modsatrettede hensyn. På den ene side er udviklingsforløb tænkt som længerevarende forløb, hvilket taler for et relativt højt ydelsesniveau, som skal sikre et rimeligt forsørgelsesgrundlag. På den anden side skal deltagerne have en økonomisk tilskyndelse til at komme i arbejde – også når de kun kan klare et arbejde på nedsat tid og med beskedne krav.

Af hensyn til den overordnede sammenhæng i ydelsessystemet er det derudover vigtigt, at ydelsesniveauet ikke bliver for højt. Ydelsesniveauet må ikke i sig selv være en begrundelse for at ville deltage i udviklingsforløb.

Kontanthjælpsmodtagernes jobmuligheder ligger typisk på lavtlønsområdet, og et højt ydelsesniveau vil potentielt få kontanthjælpsmodtagerne til at søge mod udviklingsforløb frem for beskæftigelse.

Det er en central bekymring, at introduktionen af udviklingsforløb kan føre til, at der samlet set sker en stigning i antallet af overførselsmodtagere. Derfor skal ydelsesniveauet – og visitationskriterierne – indrettes, så udviklingsforløbet ikke bliver brugt uhensigtsmæssigt og kommer til at omfatte personer med kortvarige eller begrænsede nedsættelser af arbejdsevnen.

Varigheden af et udviklingsforløb

Jobcentret skal tilrettelægge udviklingsforløbet, så det hurtigst muligt fører til varig beskæftigelse. Udviklingsforløbet kan dog som hovedregel højst have en varighed på 5 år for at sikre, at udviklingsforløbet ikke udvikler sig til passiv forsørgelse. Hvis betingelserne for at fortsætte udviklingsforløbet fortsat er opfyldt efter 5 år, er der dog mulighed for at blive visiteret til en ny periode.

Løbende, men mindst én gang årligt, skal jobcentret tage stilling til, om forudsætningerne for at fortsætte forløbet fortsat er til stede. Jobcentret skal herunder vurdere, om situationen er forbedret til et punkt, hvor der kan udarbejdes en jobplan, eller om situationen er forværret til et punkt, hvor førtidspension er eneste mulighed.

Det er et centralt spørgsmål, hvordan deltagerne i udviklingsforløb holdes fast på det aftalte i jobplan eller udviklingsplan.

Deltagerne i udviklingsforløb står ikke til rådighed for arbejdsmarkedet, og det giver ikke mening generelt at stille krav om rådighed. I forløbet frem til fastlæggelse af en jobplan vil hovedreglen derfor være, at der ikke gælder en rådighedspligt i forhold til arbejde. Fra det tidspunkt, hvor der foreligger en jobplan, skal deltagerne derimod stå til rådighed for arbejde og have pligt til at deltage i jobrettede aktiveringstilbud.

En anden hovedregel er, at deltagerne i udviklingsforløb har pligt til at deltage i tilbud, som kommunen vurderer, at den pågældende har forudsætninger for at deltage i. I praksis vil dele af målgruppen have svært ved at leve op til selv de mindste krav, og i perioder vil der ikke nødvendigvis foregå andet i udviklingsforløbet, end at deltageren følger en behandling i sundhedssystemet.

Lever deltagerne i udviklingsforløb ikke op til deres pligter, skal kommunerne trække en del af ydelsen. Med få tilpasninger vil de gældende sanktionsregler for kontanthjælpsmodtagere kunne omfatte deltagere i udviklingsforløb.

Modarbejder deltageren konsekvent udviklingsindsatsen, skal kommunerne afbryde udviklingsforløbet. I den situation vil deltageren være henvist til de samme muligheder som øvrige ledige.

Krav til viden og kompetencer

Kommunernes nuværende indsats for personer med nedsat arbejdsevne er hæmmet af, at der mangler eksakt viden om, hvilken indsats der virker bedst over for de forskellige grupper. Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler derfor, at der etableres et forskningsprogram, som skal fastslå effekten af forskellige typer af redskaber og forløb for personer med nedsat arbejdsevne.

Der mangler også viden om, hvad kommunerne i dag foretager sig i forhold til målgruppen. Kommissionen fået udarbejdet analyser³ af, hvad der karakteriserer kommuner, som tilkender førtidspension relativt sjældent, sammenlignet med kommuner, der tilkender førtidspension relativt hyppigt. Analyserne har ikke udmøntet sig i konkrete anbefalinger, primært fordi det har vist sig særdeles vanskeligt at identificere væsentlige forskelle i kommunernes ageren.

Det vil være en krævende opgave for kommunerne at foretage en korrekt visitation til og designe indholdet i det ny udviklingsforløb. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at styrke kompetencerne i den kommunale forvaltning. Kommissionen foreslår derfor en ny jobkonsulentuddannelse, jf. kapitel 8, der kan medvirke til at sikre de fornødne kompetencer.

Holdbarhed og beskæftigelseseffekt

Udviklingsforløbet er et nyt element i beskæftigelsesindsatsen, og konsekvensberegningerne er derfor behæftet med betydelig usikkerhed. De skønnede effekter hviler på en række antagelser, som er vanskelige at underbygge, blandt andet om tilgangen til udviklingsforløb, gennemsnitlig varighed af forløbet og beskæftigelseseffekt.

Kommissionen skønner, at udviklingsforløb kan øge beskæftigelsen med ca. 4.000 personer, hvilket dækker over 2.000 personer i ordinær beskæftigelse og 2.000 i fleksjob. Nogle i målgruppen vil også med de nuværende regler finde beskæftigelse, og den skønnede beskæftigelsesvirkning omfatter alene den merbeskæftigelse, som ligger ud over den forventelige nuværende overgang til beskæftigelse.

³ Hansen et al. 2009, *Tildeling af førtidspension og fleksjob*, AKF og C. Kolodziejczyk et al. 2009, *Kommunernes brug af fleksjob og førtidspension*, AKF.

Fuldt indfaset skønnes ca. 30-35.000 personer årligt at være i udviklingsforløb, mens antallet af førtidspensionister reduceres med 35-40.000 personer.

Skønnet er blandt andet baseret på en antagelse om, at udviklingsforløbet sammenlignet med den nuværende bestand af førtidspensionister vil have en overvægt af unge og personer med psykiske lidelser, da det er her, potentialet for en forbedring af arbejdsevnen er størst. Kommissionen forudsætter, at der ikke tilkendes førtidspension til yngre mennesker bortset fra de omkring 10 pct. glatsager, men at de i stedet visiteres til udviklingsforløb.

Kommissionen vurderer, at forslaget om udviklingsforløb ikke vil bidrage nævneværdigt til holdbarheden af de offentlige finanser.

Det giver et positivt holdbarhedsbidrag, at en delmængde af deltagerne kommer i beskæftigelse i stedet for at ende på førtidspension. Derudover vil udviklingsforløbet for en anden delmængde udskyde tidspunktet for den endelige tilkendelse af førtidspension, hvis det viser sig, at det ikke er muligt at forbedre arbejdsevnen. Det betyder, at de i en periode er i udviklingsforløb i stedet for på førtidspension, hvilket for nogle indebærer en lavere ydelse.

Udviklingsforløbet kan både omfatte personer, som har behov for en aktiveringsfri periode til at få det bedre, og personer med behov for en intensiv indsats. Gennemsnitligt betraget indebærer udviklingsforløbet dog, at der bliver brugt flere ressourcer på målgruppen end i dag. Især kontaktpersonen og den løbende opfølgning kræver flere ressourcer. Samlet set opvejes det positive bidrag fra merbeskæftigelsen og den sparede ydelse af det øgede ressourceforbrug på indsatsen.

Der kan på længere sigt være positive afledte effekter, fx i form af mindre udgifter i sundhedssystemet. Det er dog ikke muligt at skønne over omfanget af de afledte effekter.

Beskæftigelsesfradrag øger tilskyndelsen til at finde ordinært arbejde

Fleksjob vil umiddelbart være den mest nærliggende vej tilbage til arbejdsmarkedet for mange af de deltagere i udviklingsforløb, som opnår en forbedring af arbejdsevnen. Der skal dog også være mulighed for, at deltagere i udviklingsforløb efterfølgende kan opnå fodfæste på arbejdsmarkedet gennem ordinær beskæftigelse på vilkår, der ikke er væsentligt mindre attraktive end fleksjob.

Derfor foreslår Kommissionen, at deltagere i udviklingsforløb får et midlertidigt beskæftigelsesfradrag, hvis de opnår ordinær beskæftigelse. Fradraget kan fx være på 50.000 kr., som aftrappes over 3 år.

Forslag D.2

Beskæftigelsesfradrag til deltagere i udviklingsforløb, som kommer i ustøttet beskæftigelse

Målgruppen for udviklingsforløb er begrænset til personer med ingen eller ubetydelig arbejdsevne, som i dag sjældent finder ordinær beskæftigelse. Det minimerer

risikoen for at give et beskæftigelsesfradrag til personer, som under alle omstændigheder ville have fundet arbejde.

Førtidspension er sidste udvej

Førtidspension er ikke den rigtige løsning, hvis der er mulighed for at forbedre arbejdslevnen og sikre tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det indebærer for det første, at førtidspension fremover er subsidiær i forhold til udviklingsforløb. Førtidspension kan med andre ord først komme på tale, når udviklingsforløbet enten er vurderet formålsløs eller har været afprøvet uden succes. Førtidspension er allerede i dag subsidiær i forhold til samtlige beskæftigelsesmæssige foranstaltninger efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, og det kræver derfor ikke en egentlig lovændring at gøre førtidspension subsidiær i forhold til udviklingsforløb.

For det andet skal det ikke længere være muligt at tilkende førtidspension med genoptagelsesfrist.⁴

Forslag D.3

Mulighed for at tilkende førtidspension med genoptagelsesfrist afskaffes

Førtidspension med genoptagelsesfrist indebærer, at kommunen tilkender førtidspension på betingelse af, at sagen tages op til revurdering på et senere tidspunkt – sædvanligvis efter nogle år. I sager med genoptagelsesfrist kan kommunen med andre ord ikke på forhånd udelukke, at arbejdslevnen bliver bedre over tid.

5.4 En konsistent beskæftigelsesindsats

Det er nødvendigt at overveje, hvordan udviklingsforløbet indgår i sammenhæng med de øvrige dele af beskæftigelsesindsatsen, som er rettet mod personer med ubetydelig arbejdslevne. Kommissionen anbefaler en nærmere afdækning af, hvilken betydning udviklingsforløbet bør få for revalideringsordningen og forlængelsesmulighederne i sygedagpengelovgivningen.

Samspil med revalideringsordningen

Arbejdsmarkedskommissionen har overvejet sammenhængen mellem udviklingsforløbet og den eksisterende revalideringsordning. Sammenhængen er kompliceret, og overvejelserne peger på et behov for en mere grundlæggende analyse af den eksisterende revalideringsordning, herunder forrevalidering.

Revalideringsordningen har til formål at hjælpe personer med begrænsninger i arbejdslevnen ind på det ordinære arbejdsmarked. Hovedparten af de konkrete aktiviteter, der foregår under revalideringsordningen, kan imidlertid også foregå under anvendelse af andre bestemmelser i beskæftigelsesindsatsen. Det, der primært karakteriserer revalideringsordningen, er således den tilknyttede ydelse – revalideringsydelsen.

⁴ Førtidspension med genoptagelsesfrist omtales sommetider som ”midlertidig førtidspension”, hvilket dog er misvisende.

Revalideringsydelsen svarer til højeste dagpengesats (eller niveauet for førtidspension for enlige) på nær for unge under 25 år, som modtager det halve. Derudover er revalideringsydelsen i modsætning til kontanthjælp ikke afhængig af en eventuel formue eller en ægtefælles indkomst.

Anvendelsen af revalideringsordningen har historisk svinget meget og er i den seneste årrække faldet fra ca. 30.000 helårspersoner i 2000 til ca. 16.000 i 2008. Faldet, som især vedrører uddannelsesrevalidering, skal blandt andet ses på den baggrund, at der fra 2005 blev indført dobbelt SU til enlige forsørgere og handicappede, som tidligere i stort omfang var omfattet af revalideringsordningen.

Faldet i anvendelsen af revalideringsordningen er dog ikke fuldt belyst, blandt andet fordi målgruppen for revalideringsordningen har meget forskelligartede udfordringer og behov. Der er således behov for en grundigere analyse af, hvilke målgrupper der benytter revalideringsordningen og hvorfor.

Der kan også være grund til at se nærmere på visitationskriterierne til revalideringsordningen. Kriterierne opfattes angiveligt som uklare i kommunerne og kan være en medvirkende årsag til, at kommunerne anvender revalidering i vidt forskelligt omfang.

Det høje ydelsesniveau i revalidering giver anledning til to overvejelser.

For det første indebærer det høje ydelsesniveau en risiko for, at personer på lavere ydelser – især kontanthjælpsmodtagere – søger mod revalideringsordningen på grund af ydelsesniveauet frem for indholdet i indsatsen.

For det andet vil deltagere i udviklingsforløb som hovedregel have dårligere forudsætninger for at arbejde end revalidender, og det er derfor svært at retfærdiggøre, at revalidender skal have en højere ydelse end deltagere i udviklingsforløb.

Visitation til revalideringsordningen kræver, at der kan udarbejdes en jobplan, som indeholder beskæftigelsesrettede aktiviteter. Derimod er deltagere i udviklingsforløb karakteriseret ved, at arbejdsevnen er begrænset i et omfang, så beskæftigelsesrettede aktiviteter ikke kan stå alene eller ikke er en mulighed i den nærmeste fremtid.

Arbejdsmarkedskommissionen har ikke tilstrækkeligt konkret vidensgrundlag til at anbefale konkrete ændringer i revalideringsordningen.

Ved en uændret videreførelse af den nuværende revalideringsordning er det en central forudsætning i udmøntningen af forslaget om et udviklingsforløb, at det *ikke* er muligt for deltagere i udviklingsforløb at gå op i ydelse ved at påbegynde et revalideringsforløb. Revalidering skal for disse personer foregå på den samme ydelse som i udviklingsforløbet.

Revision af sygedagpengeloven

Sygedagpenge er en forsikring mod midlertidig sygdom for erhvervsaktive. Ydelsen svarer i udgangspunktet til den maksimale dagpengesats, og det er forholdsvis let at kvalificere sig til ordningen. Det kræver 120 timers arbejde indenfor 13 uger at blive berettiget til sygedagpenge. Hvis sygdomstilstanden varer mere end et år eller viser sig at være stationær, ophører sygedagpengene. Ved varig nedsættelse af arbejdsevnen er fleksjob og førtidspension i stedet relevante alternativer.

Der eksisterer en række undtagelser fra den generelle varighedsbegrænsning på et år, jf. tabel 5.1.

Tabel 5.1	
Undtagelser fra varighedsbegrænsningen i sygedagpengeloven	
Betingelse for undtagelse	Forlængelsesmulighed
Når det på det foreliggende grundlag anses for nødvendigt at gennemføre virksomhedspraktik eller andre afklarende foranstaltninger med henblik på at klarlægge arbejdsevnen.	Op til 26 uger
Når det er overvejende sandsynligt, at revalidering bliver sat i gang.	Ubegrænset
Når man er under eller venter på lægebehandling, og man forventes at kunne genoptage erhvervmæssig beskæftigelse inden for 2 gange 52 uger.	Op til 2 år
Når der er rejst sag om ret til erstatning efter Lov om arbejdsskade-forsikring.	Indtil afgørelse foreligger
Når der er påbegyndt sag om førtidspension.	Indtil afgørelse foreligger
Ved livstruende sygdom, hvor de lægelige behandlingsmuligheder er udtømte.	Ubegrænset
Når den sygemeldte ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, men det endnu ikke er endeligt afklaret, om den sygemeldte kan klare et fleksjob eller er berettiget til førtidspension.	Op til 26 uger

Undtagelserne kan deles op i to typer. Den første type giver mulighed for at få forlænget sygedagpengene, hvis tilstanden viser sig at være så alvorlig, at personen næppe vender tilbage til arbejde. Kommissionen ser et fortsat behov for denne type undtagelser. Det drejer sig helt konkret om undtagelserne, der forlænger sygedagpengene ved livstruende sygdom, og hvis der er rejst sag om førtidspension.

Den anden type undtagelse giver mulighed for forlængelse, hvis det er uklart, hvad der videre skal ske. Kommissionen anbefaler, at denne type undtagelsesbestemmelser tages op til overvejelse i lyset af, at udviklingsforløbet giver et forsørgelsesgrundlag for folk, som har behov for et længere forløb, før der er klarhed over situationen.

Undtagelserne er særligt et problem i lyset af, at udviklingsforløbet foregår på hidtidig ydelse. Personer, der kommer fra kontanthjælp vil fortsætte på kontanthjælp, mens personer, der kommer fra sygedagpenge, potentielt kan få dagpengesats i

meget lang tid. Ydelsesniveauet skal som hovedregel være det samme for personer, som har ensartede problemer, og som deltager i samme foranstaltning.

5.5 Førtidspensionister skal have lov at arbejde

Kommissionen har overvejet, om de nuværende førtidspensionsregler lægger hindringer i vejen for, at førtidspensionister og deres ægtefæller deltager på arbejdsmarkedet.

Førtidspension gives til personer med varigt og væsentligt nedsat arbejdsevne, som ikke kan vende tilbage til arbejdsmarkedet. Imidlertid indebærer den teknologiske udvikling og frembringelsen af stadig bedre hjælpemidler, at der åbner sig nye jobmuligheder for nogle førtidspensionister. Det betyder, at nogle førtidspensionister, som tidligere er blevet vurderet uden arbejdsevne, i dag kan varetage et job, om end det sjældent er et job på ordinære vilkår.

Førtidspensionsbevis

Nogle førtidspensionister afholder sig angiveligt fra at deltage på arbejdsmarkedet på grund af risikoen for at miste retten til pension. De frygter, at selv en mindre aktivitet på arbejdsmarkedet kan tolkes som tegn på en varig forbedring af arbejdsevnen og dermed medføre frakendelse af pensionen.

Forslag D.4

Førtidspensionsbevis til førtidspensionister på ny ordning

Kommissionen foreslår derfor, at pensionister på ny ordning får et førtidspensionsbevis, der garanterer, at deltagelse på arbejdsmarkedet ikke medfører frakendelse af førtidspension. Forslaget ligestiller pensionister på ny og gammel ordning. Med Jobplanen fra foråret 2008 fik førtidspensionister på gammel ordning således garanti for, at de ikke kan miste retten til førtidspension, fordi de begynder at arbejde.

Ændrede modregningsregler er ikke en mulighed

Førtidspension giver et forsørgelsesgrundlag til personer med varigt og væsentligt nedsat arbejdsevne. Kan førtidspensionisten eller en eventuel partner (ægtefælle eller samlever) sikre forsørgelsen gennem anden indtægt, sker der modregning i pensionen. Arbejdsmarkedskommissionen har overvejet, om de nuværende modregningsregler for førtidspensionister på ny ordning er for hårde og begrænser tilskyndelsen til at arbejde, herunder for erhvervsaktive partnere.

Overordnet set er modregningsreglerne lempelige. For enlige pensionister falder førtidspensionen først helt bort ved en supplerende årlig indtægt på 676.500 kr. Førtidspensionister, som lever sammen med en anden pensionist, kan sammen med partneren tjene op til 1.142.800 kr., uden at pensionen falder helt bort, mens bortfaldsgrænsen er 622.200 kr. for førtidspensionister, som lever sammen med ikke-pensionister.

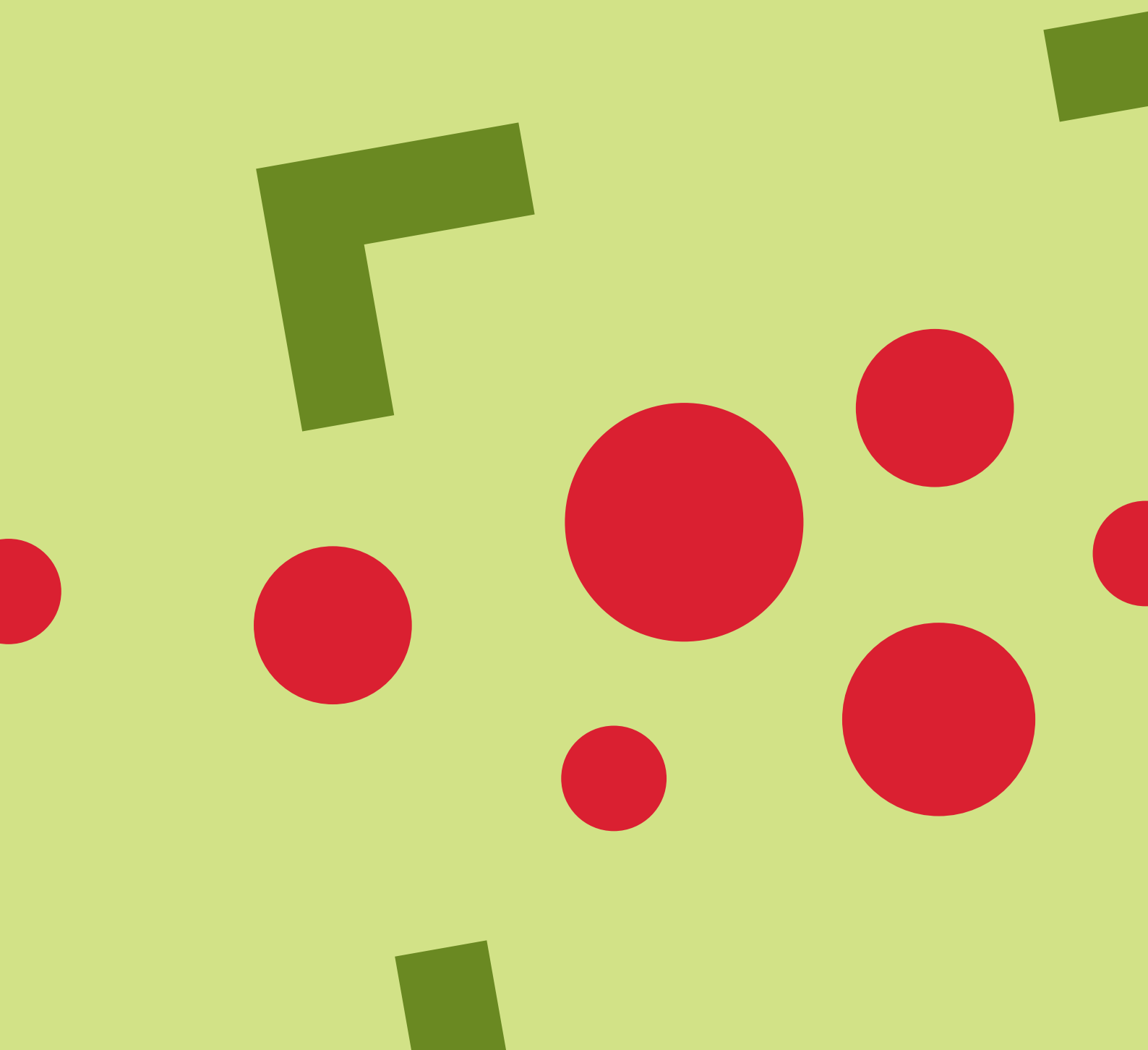
Den lempelige modregning skal ses i lyset af, at førtidspension gives til folk med varigt nedsat arbejdsevne. De fleste har ikke mulighed for at arbejde ved siden af pensionen, og det er kun positivt, hvis nogle få alligevel finder overskud til at deltage på arbejdsmarkedet. Selv hvis man helt fjernede modregningen, vil det være begrænset, hvor mange førtidspensionister, der vil begynde at arbejde mere.

En lempeligere modregning af partneres indkomst vil i et vist omfang få partnerne til at arbejde mere. Imidlertid er dødvægtstabet forbundet med en sådan lempelse stort, da mange af partnerne i forvejen arbejder fuld tid. Kommissionens beregninger peger på en selvfinansieringsgrad på omkring 20 pct. ved forskellige lempelser af partnerafhængigheden i førtidspensionsreglerne. Det vil sige, at hver gang der bruges en krone på at lempe partnerafhængigheden, vil partnerne arbejde mere svarende til 20 øre.

Lempeligere modregningsregler for førtidspensionister og deres partnere vil altså i et vist, men ret begrænset omfang kunne øge arbejdsudbuddet, men vil med stor sandsynlighed svække de offentlige finanser.

KAPITEL 6

EN MÅLRETTET FLEKSJOBORDNING



Kapitel 6

En målrettet fleksjobordning

6.1 Indledning

Fleksjobordningen udspringer af en målsætning om, at flest muligt skal fastholdes på arbejdsmarkedet. Førtidspension skal kun tilkendes personer, som end ikke via et varigt løntilskud kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det er væsentligt at fastholde dette udgangspunkt for ordningen.

Den nuværende fleksjobordning er imidlertid ikke tilstrækkelig målrettet mod den oprindelige målgruppe. Flexjobordningen mangler samtidig dynamik i forhold til at bringe personer i retning af ordinær beskæftigelse. Arbejdsmarkedskommissionen har derfor en række anbefalinger, der skal få fleksjobordningen til at fungere mere i overensstemmelse med den oprindelige hensigt, jf. boks 6.1.

Boks 6.1	
Forslag til en målrettet fleksjobordning	
E.1	Løntilskuddet omlægges, så fleksjobordningen bliver målrettet og dynamisk
E.2	Den statslige udligningsordning for fleksjob omlægges, så den kun omfatter indslusningsfleksjob og ikke fastholdelsesfleksjob
E.3	Ved et i øvrigt uændret refusionssystem nedsættes refusionsprocenten for fleksjobtilskud fra 65 pct. til 35 pct. (svarende til refusionsprocenten for førtidspension)
E.4	Samme rettigheder og pligter i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats for ledighedsydelsesmodtagere som for dagpengemodtagere
E.5	Arbejdsmarkedets parter opfordres til at bidrage til at øge psykisk syges muligheder for at finde plads på arbejdsmarkedet

Fleksjobordningens sigte er, at personer, der ellers ville have forladt arbejdsmarkedet, bliver fastholdt i beskæftigelse. Langt flere personer er imidlertid visiteret til fleksjobordningen end ventet ved vedtagelsen af førtidspensionsreformen.

Den store tilgang til fleksjobordningen har ikke ført til et fald i antallet af tilkendelser til førtidspension, som forudsat i forbindelse med førtidspensionsreformen. Tilgangen til førtidspension har været omtrent uændret efter reformen. Der er derved sket en væsentlig udvidelse af den samlede gruppe på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension, jf. afsnit 6.2.

Der er samtidig stor ledighed blandt de svageste fleksjobvisiterede, jf. afsnit 6.3. Det kan blandt andet skyldes, at personer med psykiske problemer har svært ved at opnå fleksjobansættelse, jf. afsnit 6.4.

Meget tyder på, at fleksjobordningen medvirker til at trække personer ud af det ordinære arbejdsmarked og ind i støttet beskæftigelse. Flexjobordningen anvendes i høj grad til fastholdelse af medarbejdere på den hidtidige arbejdsplads og har

formentlig modvirket brugen af de sociale kapitler i overenskomsterne, jf. afsnit 6.5.

Praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen viser samtidig, at der fortsat er meget store problemer med visitationen til fleksjobordningen. Således er der fejl i knap halvdelen af sagerne om bevilling af fleksjob. I mange af sagerne er der tale om mangelfuld dokumentation, hvilket gør det vanskeligt at vurdere den præcise andel af fejlvisitationer – men andelen ser ud til at være betydelig.

Den nuværende model for tildeling af løntilskud i fleksjobordningen har nogle betydelige svagheder.

- Fleksjobordningen åbner ikke mulighed for ansættelse af personer med aktuelt meget lille arbejdsevne, selvom det kunne være en mulig vej tilbage mod arbejdsmarkedet.
- Når der er indgået en aftale om fleksjob, har den fleksjobansatte ingen *økonomisk* tilskyndelse til at øge sin arbejdsindsats, forbedre arbejdsevnen eller komme i ordinær beskæftigelse. Der er således ingen sammenhæng mellem aflønning af fleksjobansatte og arbejdstiden/arbejdsindsatsen.
- Ordningen giver mulighed for et meget højt offentligt løntilskud – op til 24.000 kr. om måneden – hvilket langt kan overstige overførselsudgiften til eksempelvis førtidspensionister. Det er paradoksalt at fleksjobansatte, der har bedre arbejdsevne end førtidspensionister, skal have mulighed for et så stort offentligt tilskud. Det indebærer, at der gives meget store offentlige tilskud til ansættelse af personer med relativt store samlede lønninger.

Arbejdsmarkedskommissionen har en række anbefalinger til omlægninger af fleksjobordningen med henblik på at rette op på de ovennævnte svagheder. Hensigten er at skabe en fleksjobordning, der er målrettet den oprindelige målgruppe. Fleksjobordningen skal samtidig være mere dynamisk i forhold til at bringe personer i retning af det ordinære arbejdsmarked, jf. afsnit 6.6.

6.2 Langt flere i fleksjob end ventet

I december 2000 blev der indgået aftale om førtidspensionsreform og det rummelige arbejdsmarked. Reformen trådte i kraft 1. januar 2003. De primære formål med reformen var at:

- Flere skal fastholdes på arbejdsmarkedet ved at fokusere på tilbageværende arbejdsevne.
- Flest muligt – også personer med nedsat arbejdsevne – skal ansættes i ustøttede job på ordinære vilkår bl.a. efter overenskomsternes sociale kapitler.
- Personer med en væsentlig og varigt nedsat arbejdsevne skal visiteres til fleksjobordningen, mens kun personer, der ikke kan varetage et fleksjob, skal tilkendes førtidspension.

Boks 6.2**Fleksjob, ledighedsydelse og fleksydelse****Fleksjob**

Fleksjobordningen blev indført i 1998. Personer har mulighed for at komme i fleksjob, hvis der er en varig begrænsning i arbejdsevnen, og personen ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

Kommunen kan give tilbud om fleksjob, når alle relevante aktiverings- og revalideringsmæssige samt andre foranstaltninger, herunder evt. forsøg på omplacering på arbejdspladsen har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Dette gælder dog ikke i tilfælde, hvor det er åbenbart formålsløst at gennemføre de ovennævnte foranstaltninger.

Virksomheder, der ansætter en person i fleksjob, får løntilskud fra kommunen. Tilskuddet udgør halvdelen eller to trediedele af lønnen, afhængig af graden af arbejdsevnenedsættelsen. Der er fra 2006 lagt loft over løntilskuddets størrelse, således at tilskuddet beregnes ud fra et beløb på højst 430.000 kr. (2009-niveau) – svarende til en månedsløn på højst ca. 36.000 kr. Hertil kan lægges de arbejdsgiverbidrag, som arbejdsgiveren også kan få tilskud til. Staten refunderer 65 pct. af kommunernes udgifter til løntilskud.

For personer ansat i fleksjob gælder stort set de samme regler som for personer ansat på almindelige vilkår. Som udgangspunkt fastsættes løn og arbejdsvilkår efter de kollektive overenskomster på ansættelsesområdet. Er fleksjobbet inden for et område, der ikke er overenskomstdækket, sker ansættelsen med udgangspunkt i overenskomsten på sammenlignelige områder. Løn og arbejdsvilkår skal fastsættes i samarbejde med de faglige organisationer.

Ved tilrettelæggelsen af arbejdsvilkår skal der tages hensyn til karakteren af den nedsatte arbejdsevne. Nedsættelsen kan vise sig ved, at den pågældende ikke kan arbejde fuld tid og/eller ikke kan arbejde med fuld arbejdsintensitet.

Personer i fleksjob kan således eksempelvis modtage løn svarende til fuld arbejdstid, uanset om arbejdstiden reelt er nedsat som følge af manglende evne til at arbejde fuld tid. Der er ingen fast grænse for, hvor langt en person kan gå ned i tid og samtidig modtage løn for fuld arbejdstid. Kommunen skal som hovedregel tilbyde et fleksjob på (formelt) fuld tid. Dog ikke hvis personen var deltidsbeskæftiget i sit sidste ordinære ansættelsesforhold.

Ledighedsydelse

Nyvisiterede til fleksjobordningen har ret til ledighedsydelse, hvis personen på visitationstidspunktet er berettiget til at modtage sygedagpenge, deltager i revalidering eller er ansat i understøttet beskæftigelse. Kontanthjælpsmodtagere fortsætter på kontanthjælp ved visitation til fleksjobordningen. Personer, der har ret til ledighedsydelse ved visitationen, er også berettiget til ledighedsydelse ved ledighed efter et fleksjob. Kontanthjælpsmodtagere, der er visiteret til fleksjobordningen, får ret til ledighedsydelse ved ledighed efter fleksjob, når de har været ansat i fleksjob i 9 måneder inden for de seneste 18 måneder.

Ledighedsydelsen svarer til max. 91 pct. og minimum 82 pct. af arbejdsløshedsdagpengenes højeste beløb. Fleksjobvisiterede har ret til særlig ydelse, hvis de ikke har ret til ledighedsydelse eller kontanthjælp. Denne ydelse supplerer indkomsten op til kontanthjælpsniveau.

Der er ingen grænse for, hvor længe en person kan modtage ledighedsydelse. Dog kan en person, der er fyldt 60 år, højst modtage ledighedsydelse i sammenlagt 6 måneder.

Kommunen skal vurdere, om betingelserne for at få et fleksjob fortsat er opfyldt, når en person har fået ledighedsydelse i 8 måneder inden for 24 måneder. Staten refunderer 35 pct. af kommunernes udgifter til ledighedsydelse. Kommunen mister retten til refusion fra staten, når en fleksjobvisiteret har været ledig i 18 måneder inden for 24 måneder.

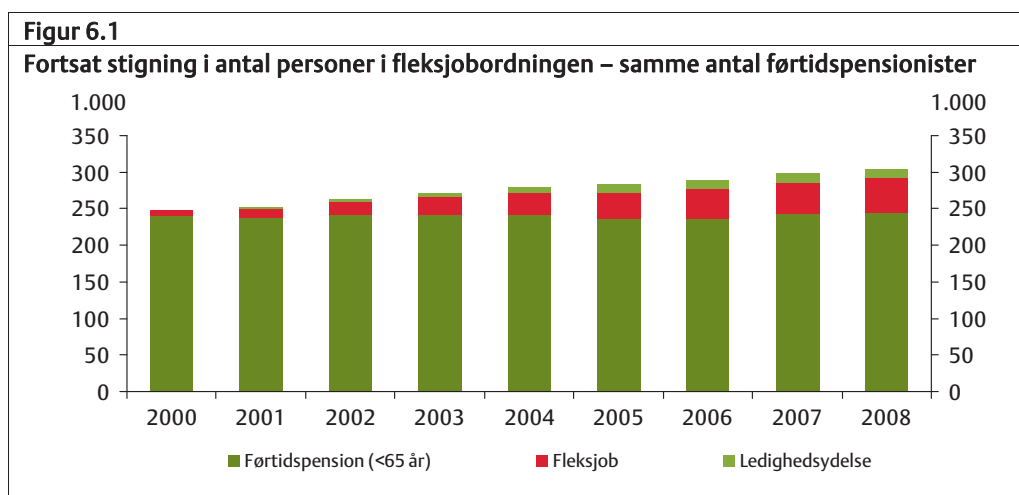
Fleksydelse

Fleksydelsesordningen er en efterlønslignende ordning for personer, der er visiteret til fleksjobordningen. Fleksydelsen beregnes på baggrund af de indtægter, som personen har haft. Fleksydelsen kan højst udgøre et beløb, der svarer til 91 pct. af dagpengenes højeste beløb. På samme måde som i efterlønsordningen sker der fradrag i fleksydelsen for arbejde og pensioner.

Langt flere personer er imidlertid visiteret til fleksjobordningen end ventet ved vedtagelsen af førtidspensionsreformen. Det blev ved reformens vedtagelse skønnet, at der i 2006 ville være i alt godt 28.000 personer i fleksjob og på ledighedsydelse. Antallet var imidlertid næsten dobbelt så stort – nemlig 53.000 personer. Antallet af ledighedsydelsesmodtagere var fem gange større end ventet. De offentlige udgifter til fleksjob og ledighedsydelse er i størrelsesordenen 11 mia. kr.

Som følge af den betydelige vækst i fleksjobordningen blev der i februar 2006 indgået en politisk aftale om justering af ordningen. De fleste ændringer trådte i kraft 1. juli 2006. Initiativerne sigtede på bedre visitation, nedbringelse af ledighed blandt fleksjobvisiterede og reduktion af det offentlige løntilskud.

Opstramningerne har foreløbig ikke haft en væsentlig opbremsende effekt på den samlede tilgang til fleksjobordningen. Dog er antallet på ledighedsydelse faldet i 2008. I 2008 omfattede ordningen 60.000 personer, heraf 50.000 i fleksjob og 10.000 personer i ledighedsydelse, jf. figur 6.1.



Kilde: Danmarks Statistik og Finansloven.

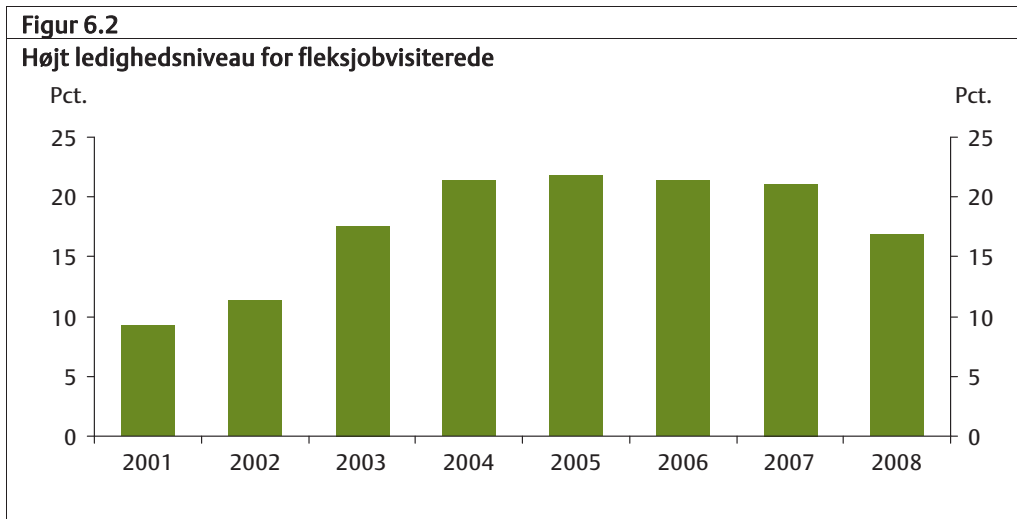
Den store tilgang til fleksjobordningen har ikke ført til et fald i antallet af tilkendelser til førtidspension som forudsat i forbindelse med førtidspensionsreformen. Tilgangen til førtidspension har været omtrent uændret efter reformen. Der er derved sket en væsentlig udvidelse af den samlede gruppe på fleksjob, ledighedsydelse og førtidspension. Udgifterne til de tre ydelser var i 2006 6,1 mia. kr. – svarende til 60 pct. – større end ventet ved vedtagelsen af førtidspensionsreformen¹.

Samtidig er antallet af sygedagpengemodtagere steget. Samlet set er antallet af personer i fleksjob, ledighedsydelse, førtidspension, sygedagpenge, revalidering og kontanthjælp steget med godt 50.000 i perioden 2000 til 2008. Udviklingen er sket i en periode præget af økonomisk fremgang og kraftigt faldende ledighed.

¹ Jf. *Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked*, Socialministeriet m.fl., 2007.

6.3 Ledighed blandt fleksjobvisiterede

Ledigheden blandt de fleksjobvisiterede har generelt set været meget høj – ca. 20 pct., jf. figur 6.2. Der var i 2008 godt 10.000 personer, der modtog ledighedsydelse. Hertil kommer en mindre gruppe ledige fleksjobvisiterede, der modtager kontanthjælp eller særlig ydelse.



Anm.: Ledigheden er beregnet som ledighedsydelsesmodtagernes andel af flekjobansatte og ledighedsydelsesmodtagere. Der er derved set bort fra den mindre gruppe ledige fleksjobvisiterede, der modtager kontanthjælpsmodtagere eller særlig ydelse.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De fleksjobvisiterede har således ikke i samme grad som andre grupper på arbejdsmarkedet haft glæde af de senere års gunstige økonomiske konjunkturer. Blandt andet med henblik på at mindske ledigheden blandt de fleksjobvisiterede blev der i 2006 gennemført en justering af reglerne for fleksjob og ledighedsydelse, jf. boks 6.3.

Ledigheden blandt fleksjobvisiterede faldt i 2008 til ca. 16 pct., hvilket formentlig delvis skyldes justeringen af ordningen i 2006². Det er dog endnu for tidligt at vurdere, hvorvidt ledighedsfaldet er varigt.

² Se bl.a. *Effekter af fleksjobaftalen 2006*, Markovic og Birkegård, 2008.

Boks 6.3

Aftale i 2006 om justering af fleksjobordningen

Forligspartierne bag førtidspensionsreformen indgik i 2006 en aftale om justering af fleksjobordningen. Initiativerne sigtede blandt andet på at styrke visitationspraksis og nedbringe ledigheden for fleksjobvisiterede. De fleste af ændringerne, som udmøntede aftalen, trådte i kraft den 1. juli 2006.

Styrket visitationspraksis

Det blev præciseret hvilken dokumentation, der skal foreligge som grundlag for en afgørelse om fleksjob. Der er ikke tale om nye regler, men alene om en præcisering af, at kommunen fortsat skal anvende arbejdsevne-metoden og ressourceprofilen i forbindelse med påbegyndelse og behandling af sager om fleksjob.

Revurderingen af fleksjobvisitationen blev fremrykket fra 18 måneders ledighed til 12 måneders ledighed. Kommunen skal således fortage en vurdering af, om en person fortsat opfylder betingelserne for fleksjob, når personen har modtaget ledighedsydelse i 12 måneder inden for 18 måneder. Det blev samtidig konkretiseret, at der skal foreligge samme dokumentationsgrundlag for afgørelsen som ved visitation til fleksjobordningen.

Den kommunale revision skal have særlig fokus på området i fem år. Revisionen skal således gennemgå halvdelen af alle nye tilkendelser og revurderinger af, om personen fortsat opfylder betingelserne for et fleksjob. Hvis grundlaget for tilkendelser eller revurdering ikke er tilvejebragt mister kommunen refusion i 3 år. Mangler der dokumentation i mere end 20 pct. af sagerne, skal kommunen selv afholde udgiften til en gennemgang af de øvrige sager.

Nedbringelse af ledigheden

Modtagere af ledighedsydelse eller særlig ydelse har fået ret til et kontaktføreløb. Kommunen skal således have en individuel samtale med alle, der er visiteret til et fleksjobordningen, hver gang personen har været ledig i 3 måneder. Under samtalen skal der med udgangspunkt i ressourceprofilen sættes fokus på, hvad personen selv og kommunen gør for at finde et fleksjob, herunder muligheden for at indlægge et CV i jobnet.dk.

Kommunen mister retten til refusion fra staten, når en fleksjobvisiteret har været ledig i 18 måneder inden for 24 måneder. Retten til refusion genopstår, når personen har været i fleksjob i mindst 9 måneder inden for 18 måneder.

Fleksjobvisiterede har på linje med dagpengemodtagere fået ret til seks ugers selvvalgt uddannelse inden for de første 12 måneders sammenlagt ledighed. Fleksjobvisiterede har ligeledes fået ret til en mentor på arbejdspladsen.

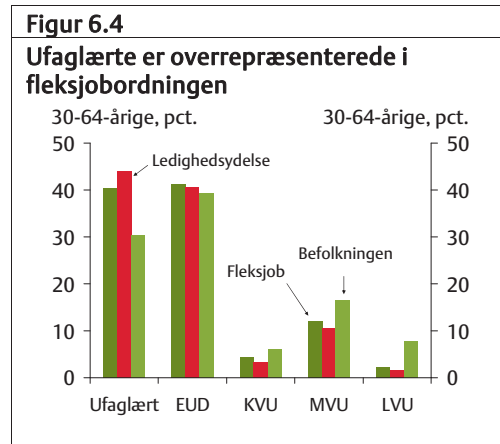
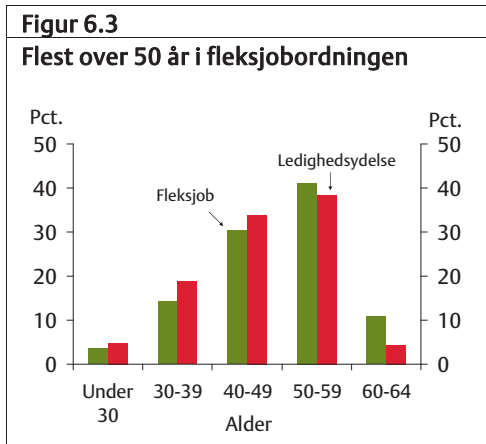
Fleksjobvisiterede har fået ret til anden aktør, når personen har modtaget ledighedsydelse eller anden ydelse i 6 måneder inden for 9 måneder efter visitationen.

Efter 12 måneders ledighed skal kommunen henvise den fleksjobvisiterede til anden aktør, hvis kommunen vurderer, at den pågældende fortsat opfylder betingelserne for et fleksjob. Krav på anden aktør indtræder således først, når personen er revisiteret.

6.4 Fleksjobansatte og ledighedsydelsesmodtagere

Kvinder udgør 60 pct. af de fleksjobvisiterede. Ledigheden blandt de fleksjobvisiterede er størst for kvinder, idet 65 pct. af ledighedsydelsesmodtagerne er kvinder.

Det er fortrinsvis den lidt ældre del af arbejdsstyrken, der anvender fleksjobordningen. Knap 40 pct. af de fleksjobvisiterede er således mellem 50 og 60 år. Ordningen benyttes imidlertid også af personer, der ikke har været på arbejdsmarkedet i så mange år. 20 pct. af de fleksjobvisiterede er under 40 år, jf. figur 6.3.



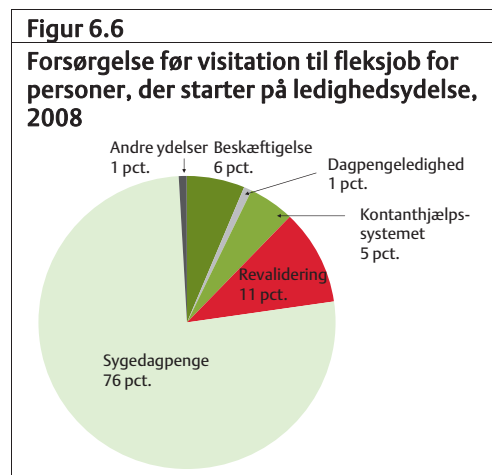
Anm.: EUD er erhvervsuddannelse, KVV er kort videregående uddannelse, MVU er mellemlang videregående uddannelse, og LVU er lang videregående uddannelse.
Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger på baggrund af DREAM og Lovmodellen.

Der er en overvægt af ufaglærte i fleksjobordningen. Der er derimod kun en meget lille andel personer i fleksjobordningen med lang videregående uddannelse, set i forhold til hvor stor en andel denne gruppe udgør af befolkningen, jf. figur 6.4.

Indvandrere og efterkommere benytter ordningen i mindre grad end personer med dansk herkomst. Tilgangen af personer med ikke-vestlig herkomst har imidlertid været stigende i de senere år.

Forsørgelse inden fleksjobvisitering

Hovedparten af de fleksjobvisiterede modtog sygedagpenge før de overgik til fleksjob. Det gælder således en tredjedel af de fleksjobansatte og tre fjerdedele af ledighedsydelsesmodtagerne, jf. figur 6.5 og 6.6. Den store tilgang fra sygedagpenge til ledighedsydelse kan blandt andet skyldes, at ledighedsydelsen giver mulighed for et varigt forsørgelsesgrundlag, når retten til sygedagpenge er opbrugt.



Anm.: Forsørgelsen før visitation er opgjort et halvt år før første overgang til fleksjob eller ledighedsydelse. En del af de beskæftigede kan reelt være sygemeldt og modtage sygedagpenge.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

En fjerdedel af dem, som starter i fleksjob, kommer fra beskæftigelse. Det er noget paradoksalt, at en så relativ stor andel kommer direkte fra ordinær beskæftigelse, idet alle relevante aktiverings- og revalideringsmæssige foranstaltninger skal være afprøvet før visitation til fleksjobordningen.

Tallet understøtter Ankestyrelsens praksisundersøgelser (se senere afsnit), hvoraf det fremgår, at kommunerne i mange tilfælde ikke afprøver alle muligheder for ordinær beskæftigelse inden visitation til fleksjobordningen. Det bemærkes dog samtidig, at en del af de beskæftigede reelt kan være sygemeldt og modtage løn under sygdom.

Fleksjobansatte

Rådgivningsfirmaet DISCUS har gennemført en landsdækkede undersøgelse med henblik på at give et indblik i eksisterende fleksjob og processerne omkring fleksjobvisitation, oprettelsen af fleksjob og udviklingen over tid³. Undersøgelsen bygger på en spørgeskemaundersøgelse, der er besvaret af knap 5.000 fleksjobansatte, samt 27 kvalitative interviews.

I undersøgelsen skelnes der mellem to typer af fleksjob: Fastholdelsesfleksjob og indslusningsfleksjob. Personer i fastholdelsesfleksjob er personer, der fortsætter i fleksjob på deres tidligere arbejdsplads. Personer i indslusningsfleksjob kommer typisk i fleksjob efter en længere periode på overførselsindkomst og har oftere haft en periode på ledighedsydelse, før de får et fleksjob.

Undersøgelsen viser blandt andet:

- Fleksjobordningen blev i de første år primært anvendt til indslusning, men er sidenhen i stigende grad anvendt til fastholdelse. I 2005 var halvdelen af de fleksjobansatte fastholdte. Arbejdsopgaverne for de fastholdte ligner arbejdsopgaverne i de ordinære job.
- ”Kortere arbejdstid” anvendes i 8 ud af 10 fleksjob og er langt det hyppigst anvendte skånehensyn. Det ugentlige timetal varierer meget. Godt en tredjedel arbejder halv tid, dvs. 18-22 timer om ugen.
- I 56 pct. af fleksjobbene gives et løntilskud på totredjedel af områdets mindsteløn. Andelen med løntilskud på to tredjedele er steget siden ordningens start - særligt for indslusede.
- Ifølge 7 ud af 10 fastholdte har der ikke været drøftet alternative løsninger til fleksjob. Job på særlige vilkår uden offentligt løntilskud i henhold til de sociale kapitler har kun været overvejet hos 5 pct. Ordinære deltidsjob på samme arbejdsplads har været overvejet i under 10 pct. af tilfældene.

³ *Ansatte i fleksjob*, Discus, 2006.

- Kun godt en tredjedel af de fastholdte har efter eget udsagn været arbejdsprøvet i forbindelse med selve godkendelsen – og i givet fald næsten altid på samme arbejdsplads og med de kendte arbejdsopgaver. Interviewene sandsynliggør ifølge undersøgelsen, at motivationen til at gennemføre en arbejdsprøving ved fastholdelse er begrænset. Fastholdte selvstændige er endnu sjældnere blevet arbejdsprøvet forud for fleksjobgodkendelsen.
- Den kommunale opfølgning af, om tilskuddet til arbejdsgiveren modsvarer den nedsatte arbejdsevne, har karakter af en administrativ opfølgning – i bedste fald afkrydsning af et skema. Den manglende revurdering af arbejdsevnen indebærer, at en evt. forbedring af arbejdsevnen (fx som følge af nye behandlingsformer) ikke umiddelbart vil føre til en ændring i ansættelsesforholdet.

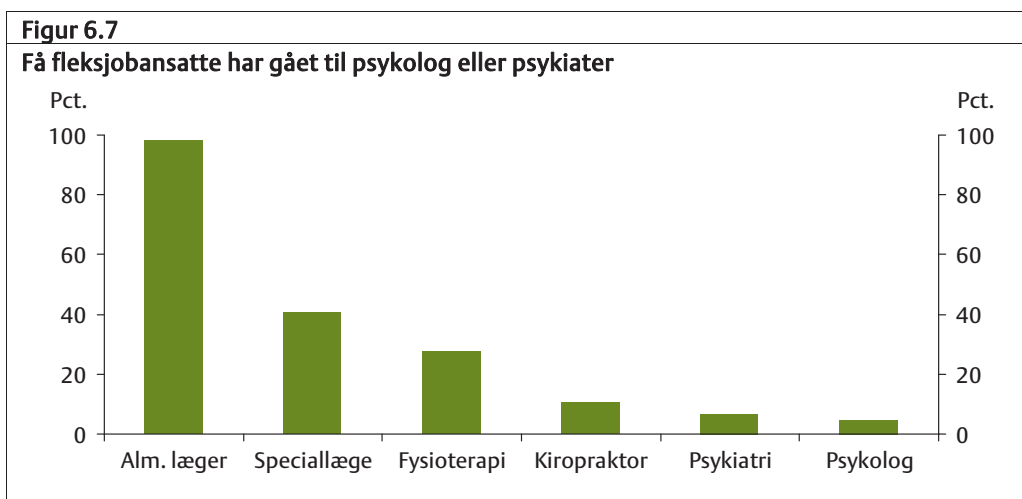
Det konkluderes i undersøgelsen, at de fleksjobansattes høje gennemsnitsalder, overvægten af fysiske sygdomme, nedslidning samt den konsekvente brug af nedsat tid blandt de fastholdte kan indikere, at fastholdelse via fleksjob til tider kompenserer for manglende senioraftaler eller arbejdsmiljøforbedringer.

Få med psykiske lidelser i fleksjobordningen

Undersøgelsen fra DISCUS viser desuden, at fleksjobordningen ikke er særlig anvendt af personer med psykisk betingede arbejdsevnenedsættelser. Fleksjob er således oftest begrundet i fysisk sygdom eller handicap. Fire ud af fem fleksjobansatte angiver fysisk sygdom eller handicap, nedslidning eller ulykke som årsag til fleksjobbet, mens kun ca. 13 pct. angiver psykisk sygdom eller handicap som årsag. Til sammenligning sker halvdelen af førtidspensionstilkendelserne på baggrund af en psykisk lidelse (hoveddiagnose).

Det var under 5 pct. af de nyvisiterede til fleksjobordningen, der havde kontakt til en psykolog året før tilgang til fleksjobordningen, og lidt under 7 pct. havde kontakt til en psykiater, jf. figur 6.7. Det var samtidig kun 4 pct. af dem, som blev visiteret til fleksjob i 2006, der var indlagt med en mental lidelse året før tilgang til fleksjobordningen⁴.

⁴ Jf. *Førtidspension og fleksjob*, DA, 2009



Anm.: Andel personer tilgået fleksjobordningen i 2007, der havde kontakt med sundhedssystemet i 2006, pct.

Kilde: Egne beregninger pga. DREAM og Lovmodellen.

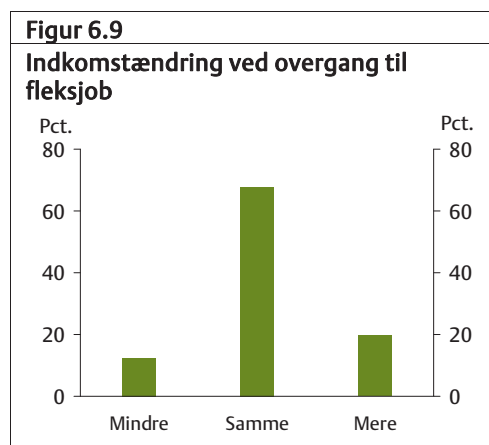
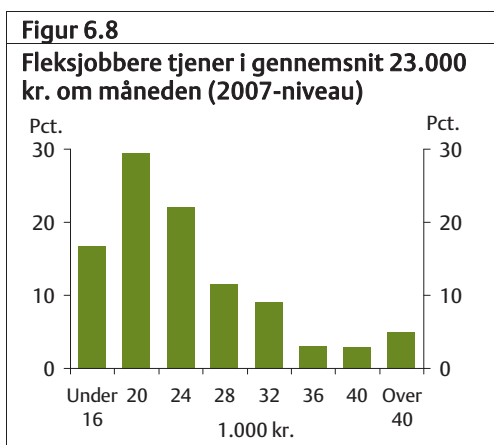
Der kan være mange årsager til, at personer med psykiske lidelser har sværere ved at blive ansat i fleksjob end personer med fysiske arbejdsevnenedsættelser. En forklaring kan være, at der på arbejdspladserne er en betydelig skepsis overfor at skulle samarbejde med en kollega, der er psykisk syg⁵.

En anden forklaring kan være, at personer med psykiske problemer i nogle tilfælde har lange fraværperioder på grund af deres sygdom. Med den nuværende løn-tilskudsmodel i fleksjobordningen kan det være økonomisk urentabelt at ansætte personer i fleksjob, der har lange fraværperioder.

Lønforhold for personer i fleksjob

Den gennemsnitlige månedsløn for personer i fleksjob er 23.000 kr., jf. figur 6.8. I 2007 tjente 20 pct. mere i fleksjob end i deres tidligere ordinære beskæftigelse. Syv ud af ti tjente det samme, mens 10 pct. tjente mindre, jf. figur 6.9. Det bemærkes, at opgørelsen er forbundet med nogen usikkerhed.

⁵ Jf. *Virksomhedernes sociale engagement*, SFI, 2008.



Anm.: Den gennemsnitlige månedsfortjeneste ekskl. genetillæg er 23.037 kr. Månedsfortjenesten er inkl. pension, personalegoder og den særlige feriegodtgørelse. Mere eller mindre i løn er defineret som 10 pct. mere eller mindre i månedsfortjeneste ekskl. genetillæg i forhold til året før.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og Lovmodellen.

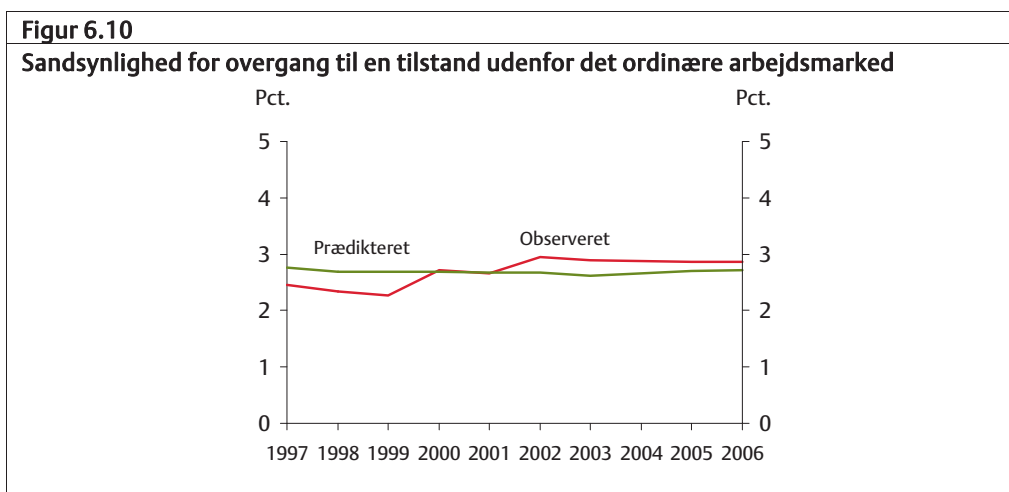
Når nogle tjener mere i fleksjob end i tidligere ordinær beskæftigelse, kan det hænge sammen med skift i branche/arbejdsfunktion, eller at de faglige organisationer via lovgivningen er sikret ret til at have indflydelse på at fastsætte lønnen, jf. boks 6.2 ovenfor. Det kan også skyldes, at fleksjobvisiterede indtil 2006 havde ret til et fleksjob med aflønning svarende til fuld tid, selv om seneste ordinære job var deltidsbeskæftigelse.

6.5 Brugen af fleksjobordningen og sammenhæng med andre ordninger

AKF har for Arbejdsmarkedskommissionen udarbejdet en rapport om bevægelserne ind og ud af det ordinære arbejdsmarked⁶. Rapporten sandsynliggør, at fleksjobordningen har medvirket til en faldende tilgang til førtidspension. Samtidig har ordningen tilsyneladende bidraget til, at flere i den erhvervsaktive alder er på offentlig forsørgelse.

Sandsynligheden for at overgå fra det ordinære arbejdsmarked til en tilstand uden for det ordinære arbejdsmarked (kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, fleksjob og førtidspension) er steget ret kraftigt i perioden 1997 til 2006, jf. figur 6.10. Denne stigning er tidsmæssigt sammenfaldende med udbredelsen af fleksjobordningen. Parallelt med denne udvikling er sandsynligheden for at returnere til det ordinære arbejdsmarked aftaget en smule.

⁶ Jf. *Arbejdsmarkedets udkant - Bevægelser ind og ud af det ordinære arbejdsmarked*, AKF, 2009.



Anm.: Tilstande uden for det ordinære arbejdsmarked dækker over modtagere af kontanthjælp og sygedagpenge samt personer i fleksjob, revalidering og førtidspension. Den forudsagte overgang er baseret på køn, alder, uddannelse, etnicitet, forsikret mod arbejdsløshed, erhvervs erfaring og forbrug af sundhedsydelse i perioden 1995-2006.

Kilde: *Arbejdsmarkedets udkant - Bevægelser ind og ud af det ordinære arbejdsmarked*, AKF, 2009.

Aftalebaserede og uformelle skånejob

Særligt aftalebaserede – men også uformelle – skånejob anvendes kun i begrænset omfang sammenlignet med offentligt støttede løntilskudsjob, herunder fleksjob. Det skyldes formentlig, at fleksjob er økonomisk mere attraktive for både arbejdsgiver og lønmodtager end både aftalebaserede og uformelle skånejob.

Aftalebaserede og uformelle skånejob anvendes typisk kun i forbindelse med fastholdelse af en medarbejder, der har fået nedsat arbejdsevnen.

Aftalebaserede skånejob oprettes i henhold til overenskomsternes sociale kapitler og kan indebære nedsat arbejdstid og lavere løn (jf. fx Industriens Overenskomst 2007, §31). Brugen af aftalebaserede skånejob er faldet og ligger på et lavt niveau. I perioden 1998 til 2007 er andelen af virksomheder, der har mindst én ansat i et aftalebaseret skånejob, faldet fra 4 pct. til 3 pct., jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1
Andel virksomheder med mindst én ansat i et aftalebaseret eller uformelt skånejob eller et løntilskudsjob, pct.

	1998	2000	2002	2004	2007
Aftalebaseret skånejob	4	3	2	2	3
Uformelt skånejob	9	11	11	11	15
Løntilskudsjob	21	17	25	34	28
- heraf andel med fleksjob	13	31	53	66	75

Anm.: Faldet i anvendelsen af løntilskudsjob fra 2004 til 2007 skyldes en faldende ledighed, der reducerede omfanget af aktivering med løntilskud. Antallet i fleksjob er steget kraftigt.

Kilde: *Virksomhedernes sociale engagement*, SFI, 2008.

I SFIs opgørelser af uformelle skånejob er det den enkelte arbejdsgiver, som subjektivt vurderer, om der bliver taget et skånehensyn. I uformelle skånejob svarer timelønnen til den, der gælder for andre ansatte. Ved uformelle skånejob er arbejdsevnenedsættelsen typisk relativt lille.

Brugen af uformelle skånejob er tilsyneladende steget. Fra 1998 til 2004 er andelen af virksomheder, der har mindst én ansat i uformelt skånejob, steget fra 9 til 15 pct. Både aftalebaserede og uformelle skånejob er mest udbredt i den offentlige sektor. Da opgørelsen af uformelle skånejob bygger på subjektive vurderinger, er det imidlertid ikke sikkert, at omfanget kan sammenlignes over tid.

Faldet i anvendelsen af løntilskudsjob fra 2004 til 2007 skyldes den faldende ledighed, der reducerede omfanget af aktivering med løntilskud. Antallet i fleksjob er steget kraftigt.

Praksisundersøgelser om brugen af fleksjobordningen

En række praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen viser, at en stor andel af visitationer til fleksjob er sket på et mangelfuldt grundlag. Ankestyrelsen har eksempelvis i 2008 undersøgt 93 sager om bevilling af fleksjob og 59 sager om fortsat ret til fleksjob fra 19 kommuner.

Undersøgelsen viser, at der er fejl i 43 pct. af sagerne om bevilling af fleksjob. Resultatet er sammenfaldende med resultatet i praksisundersøgelsen om fleksjob i 2006, hvor 46 pct. af sagerne ikke var afgjort i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis.

9 pct. af de gennemgåede sager fra 2008 om bevilling af fleksjob ville blive ændret af Ankestyrelsen, selvom sagerne er tilstrækkeligt dokumenteret. Der er således tale om regulære fejlvisitationer. I 34 pct. af sagerne fra 2008 mangler der væsentlige eller afgørende oplysninger. Det vides ikke, hvor mange af sagerne med mangelfuld dokumentation, der ville være ændret af Ankestyrelsen, såfremt de havde været korrekt dokumenteret.

Fleksjob kan efter lovens regler først bevilges, når alle relevante tilbud har været afprøvet for at bringe eller fastholde den pågældende i ordinær beskæftigelse. Arbejdsprøvning har til formål at belyse borgerens arbejdsevne og mulighed for at forbedre sin arbejdsevne med henblik på selvforsørgelse.

Ankestyrelsens undersøgelse viser, at der i nogle sager udelukkende er sket afprøvning med henblik på beskæftigelse i fleksjob inden for det hidtidige arbejdsområde. Arbejdsprøvningerne er i andre sager for kortvarige eller med et for højt fravær til at kunne belyse borgerens arbejdsevne og muligheden for at forbedre den.

I to tredjedele af opfølgningssagerne i forhold til ledige fleksjobbere følger kommunerne ikke regler og praksis, når den fortsatte ret til fleksjob skal vurderes for ledige fleksjobbere. En tredjedel af sagerne indeholder slet ingen vurdering af borgerens fortsatte ret til fleksjob.

6.6 En målrettet og dynamisk fleksjobordning

Fleksjobordningens sigte er, at personer, der ellers ville have forladt arbejdsmarkedet, bliver fastholdt i beskæftigelse.

Der er imidlertid mange indikationer på, at fleksjobordningen ikke fungerer efter den oprindelige hensigt. Overordnet set er det tankevækkende, at tilgangen til ordningen har været så stor, uden at det har ført til et fald i antallet af førtidspensionstilkendelser.

Den oprindelige målgruppe for fleksjobordningen var personer, som alternativt ville have fået førtidspension. Nogle af de nuværende fleksjobansatte kunne imidlertid formentlig have fastholdt et job uden ordningen.

Fleksjobordningen anvendes således i høj grad til fastholdelse af medarbejdere på den hidtidige arbejdsplads og har formentlig modvirket brugen af de sociale kapitler i overenskomsterne. Der er indikationer af, at fleksjobordningen kan have øget sandsynligheden for, at personer i den arbejdsdygtige alder forlader det ordinære arbejdsmarked.

Herudover har den nuværende model for tildeling af løntilskud i fleksjobordningen nogle betydelige svagheder.

- Flexjobordningen åbner ikke mulighed for ansættelse af personer med aktuelt meget lille arbejdsevne, selvom det kunne være en mulig vej tilbage mod arbejdsmarkedet. I princippet skal en fleksjobansat således have en arbejdsevne på mindst en tredjedel, hvilket (indirekte) kræver, at man skal kunne arbejde i størrelsesordenen 12 timer om ugen (svarende til en tredjedel af en normal arbejdsuge).
- Når der er indgået en aftale om fleksjob, har den fleksjobansatte ingen *økonomisk* tilskyndelse til at øge sin arbejdsindsats, forbedre arbejdsevnen eller komme i ordinær beskæftigelse. Der er således ingen sammenhæng mellem aflønning af fleksjobansatte og arbejdstiden/arbejdsindsatsen.
- Ordningen giver samtidig mulighed for et meget højt offentligt løntilskud – op til 24.000 kr. om måneden – hvilket langt kan overstige overførselsudgiften til eksempelvis førtidspensionister. Det er paradoksalt, at fleksjobansatte, der har bedre arbejdsevne end førtidspensionister, skal have mulighed for et så stort offentligt tilskud. Det indebærer, at der gives meget store offentlige løntilskud til ansættelse af personer med relativt store samlede lønninger, hvilket er i strid med et overordnet princip om målretning af offentlige ydelser.
- Personer med psykiske problemer har sværere ved at opnå fleksjobansættelse end personer med fysiske arbejdsevnenedsættelser. Dette er formentlig en af årsagerne til det høje ledighedsniveau blandt fleksjobvisiterede. Problemet kan

blandt andet skyldes den nuværende model for tildeling af løntilskud i fleksjobordningen.

De nævnte anbefalinger til omlægning af fleksjobordningen har til hensigt at rette op på de ovennævnte svagheder. Det foreslås ikke at ændre vilkårene for de eksisterende fleksjob.

Forslag E.1

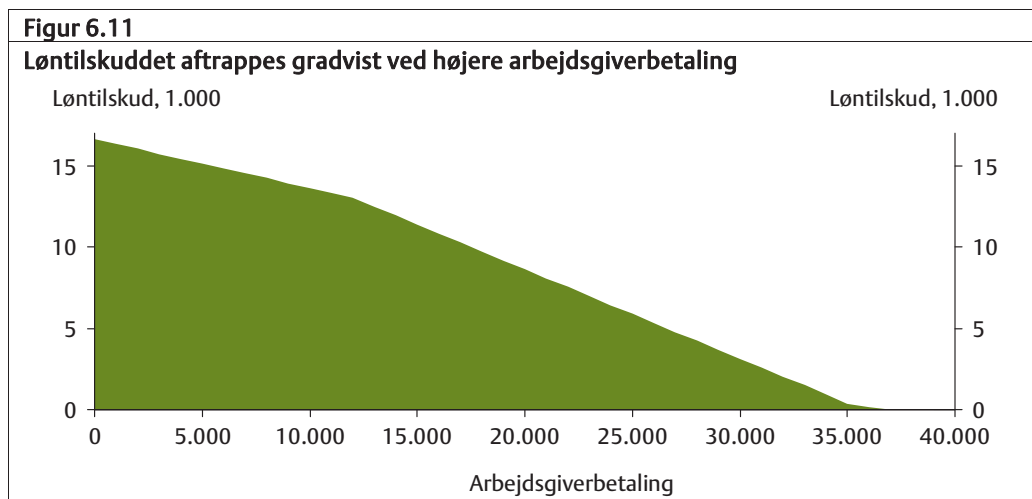
Løntilskuddet omlægges, så fleksjobordningen bliver målrettet og dynamisk

Konkret foreslås, at personer får mulighed for et fleksjob, hvis arbejdsevnen varigt er nedsat med mindst 50 pct. Personer i fleksjob aftaler selv arbejdsgiverbetaling og arbejdsindsats mv. med deres arbejdsgiver. Med henblik på at undgå utilsigtet brug af fleksjobordningen stilles der krav om en arbejdsgiverbetaling på mindst 2.000 kr. om måneden.

Løntilskuddet tager udgangspunkt i dagpengeniveauet dvs. godt 16.000 kr. om måneden. Løntilskuddet aftrappes gradvist med arbejdsgiverbetaling. Der aftrappes med 30 pct. for arbejdsgiverbetalinger på op til 12.000 kr. For arbejdsgiverbetalinger over 12.000 aftrappes løntilskuddet med 55 pct.

Løntilskuddet bortfalder hermed ved en bruttolønindkomst på knap 36.000 kr. Kommissionen mener principielt ikke, at der skal gives løntilskud til personer, som kan opnå en arbejdsgiverbetaling på næsten 36.000 kr. Hvis dette skal undgås må aftrappingsprocenten for løntilskuddet imidlertid være større, hvilket medfører at gevinsten for den fleksjobansatte ved øget arbejdsgiverbetaling bliver begrænset.

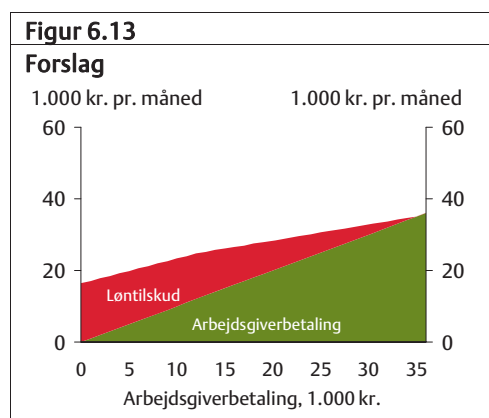
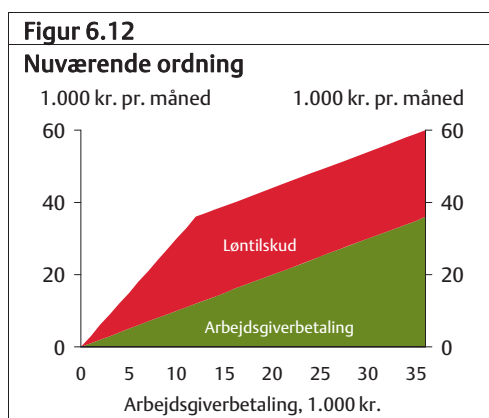
Aftrappingen af løntilskuddet er illustreret i figur 6.11.



Omlægningen af løntilskuddet sikrer, at de fleksjobvisiterede får en tilskyndelse til at øge lønnen via større arbejdsindsats og dermed til at søge i retning af ordinær beskæftigelse.

Omlægningen indebærer samtidig, at løntilskudsmidlerne flyttes fra fleksjobansatte, der kan opnå en høj betaling fra deres arbejdsgiver, til personer med lille arbejdsevne, som (i starten) kun kan opnå en beskeden løn, jf. figur 6.12 og 6.13. Samtidig sikres, at der ikke gives offentlige tilskud til personer med meget høje indkomster.

I den nuværende fleksjobordning kræves (indirekte), at man skal kunne arbejde i størrelsesordenen 12 timer om ugen (svarende til en tredjedel af en normal arbejdsuge). Kommissionens forslag vil styrke muligheden for, at personer, der (i starten) kun kan arbejde få timer om ugen, kan benytte fleksjobordningen. Herved lettes overgangen til fleksjob fra eksempelvis udviklingsforløb, jf. kapitel 5.



Anm.: I figur 6.13 er løntilskuddet beregnet for en fleksjobansat med et løntilskud på to tredjedele.

Hvis arbejdsevnen forbedres, kan den fleksjobansatte aftale en højere arbejdstid eller nye (mere krævende) arbejdsopgaver med sin arbejdsgiver og derved opnå en indkomstfremgang. Flexjobansatte får derved – ligesom andre grupper på arbejdsmarkedet – en økonomisk gevinst ved at øge deres arbejdsindsats.

Hvis den fleksjobansattes arbejdsevne forbedres så meget, at arbejdsgiveren er villig til at betale en løn på 36.000 kr. om måneden, bortfalder løntilskuddet. Personer overgår derved i praksis til ordinær ansættelse. Flexjobordningen bliver dermed mere dynamisk end i den nuværende udformning.

Forslaget bidrager herudover til at afbureaukratisere den kommunale beskæftigelsesindsats. En omlægning af fleksjobordningen vil betyde, at kommunen slipper for at vurdere den præcise arbejdsevne. Systemet er enkelt og gennemskueligt. Kommunen skal blot vurdere, om arbejdsevnen er nedsat i en sådan grad, at det giver ret til et fleksjobtilskud. I administrationen af den nuværende fleksjobordning bruges der mange ressourcer på at fastlægge det lønniveau, som tilskuddet skal beregnes ud fra, og vurdere graden af arbejdsevnenedsættelse.

Forslaget ville, hvis der tages udgangspunkt i den nuværende bestand af fleksjob (som dog ikke berøres af ændringen), umiddelbart indebære, at udgiften til fleksjobtilskud reduceres med i størrelsesordenen $\frac{3}{4}$ mia. kr. Det er dog ikke en

hensigt med forslaget at opnå en besparelse, men alene at op en mere målrettet og dynamisk ordning.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor stor en ændring i de fleksjobansattes arbejdstid, omlægningen vil medføre. Hvis de fleksjobansatte i gennemsnit arbejder en time ekstra om ugen, svarer effekten til i størrelsesordenen 1.500 fuldtidspersoner. Dette styrker isoleret set de offentlige finanser med yderligere 200 mio. kr. årligt.

Reduktion af udgiften til fleksjobtilskud og den positive effekter på arbejdstid opstår ikke med det samme, men over en længere årrække, da forslaget kun vedrører nye fleksjob. De to effekter vurderes på den baggrund samlet set at styrke holdbarheden af de offentlige finanser med i størrelsesordenen $\frac{3}{4}$ mia. kr.

Statslig udligningsordning

For statslige arbejdspladser eksisterer en særlig udligningsordning, der medfinansierer lønudgiften ved ansættelser af personer i fleksjob. Ordningen kompenserer statsinstitutioner med 50 pct. af den lønudgift, der ikke dækkes ved det kommunale løntilskud. Dette indebærer, at det for statslige arbejdspladser er meget billigt at ansætte personer i fleksjob. Ordningen blev lavet i en periode, hvor der var behov for flere fleksjob.

Fleksjobordningen er nu ganske udbredt, og kompensationsordningen har derfor ikke længere samme formål. Den indebærer derimod, at der formentlig ansættes flere i fleksjob i stedet for i ordinær ansættelse med skånehensyn. Ordningen foreslås justeret:

Forslag E.2

Den statslige udligningsordning for fleksjob omlægges, så den kun omfatter indslusningsfleksjob og ikke fastholdelsesfleksjob

Hermed opnås, at den statslige udligningsordning fortsat kan bidrage til at øge efterspørgslen efter fleksjob og nedbringe antallet af ledighedsydelsesmodtagere. Ordningen vil imidlertid ikke tilskynde til oprette fleksjob i stedet for aftalebase-rede skånejob eller uformelle skånejob.

Lavere kommunal refusion for fleksjobtilskud

Forslaget om at justere den kommunale refusion af overførselsudgifter (se kapitel 8) omfatter også løntilskud til fleksjob. Omlægningen øger kommunernes tilskyndelse til at undgå langvarig offentlig forsørgelse, herunder varige løntilskud til fleksjob. Den statslige refusion af kommunernes udgifter til fleksjob bliver således væsentligt lavere end de nuværende 65 pct. Dette bør også ske, selv om der ikke sker andre ændringer af refusionssystemet.

Forslag E.3

Ved et i øvrigt uændret refusionssystem nedsættes refusionsprocenten for fleksjobtilskud fra 65 pct. til 35 pct. (svarende til refusionsprocenten for førtidspension)

Dette vil indebære en mere logisk struktur i refusionssystemet og kan medvirke til, at kommunerne bringer anvendelsen af fleksjobordningen i overensstemmelse med hensigten bag ordningen.

Det bemærkes, at dette forslag bortfalder (overflødiggøres), hvis Kommissionens forslag G.1 (om en ny kommunal refusionsmodel) gennemføres.

Rettigheder og pligter i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats

Fleksjobordningen er på mange måder indrettet, så ansættelse i fleksjob i videst muligt omfang ligner et ordinært ansættelsesforhold. Fleksjobvisiterede har således adgang til økonomisk understøttelse i forbindelse med ledighed og adgang til frivillig tilbagetrækning på fleksydelse, som er en pendant til efterlønsordningen.

Der er imidlertid forskel mellem de fleksjobvisiterede og personer på det ordinære arbejdsmarked, når det gælder rettigheder og pligter i forbindelse med ledighed. Disse forskelle forklarer formentlig en del af forskellen i ledighedsniveauet mellem fleksjobvisiterede og personer på det ordinære arbejdsmarked. Kommissionen foreslår derfor:

Forslag E.4

Samme rettigheder og pligter i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats for ledighedsydelsesmodtagere som for dagpengemodtagere

Med de nuværende regler for den aktive beskæftigelsesindsats indebærer forslaget eksempelvis, at ledighedsydelsesmodtagere omfattes af ret og pligt til aktivering. Arbejdsmarkedskommissionen foreslår vedr. den aktive indsats for personer på det ordinære arbejdsmarked angår også ledighedsydelsesmodtagerne. Eksempelvis bør retten til 6 ugers selvvalgt uddannelse også afskaffes for ledighedsydelsesmodtagere.

Større tolerance på arbejdspladserne i forhold til personer med psykiske lidelser og handicap

Der er behov for at gøre arbejdspladserne mere rummelige i forhold til mennesker med psykiske lidelser og handicap.

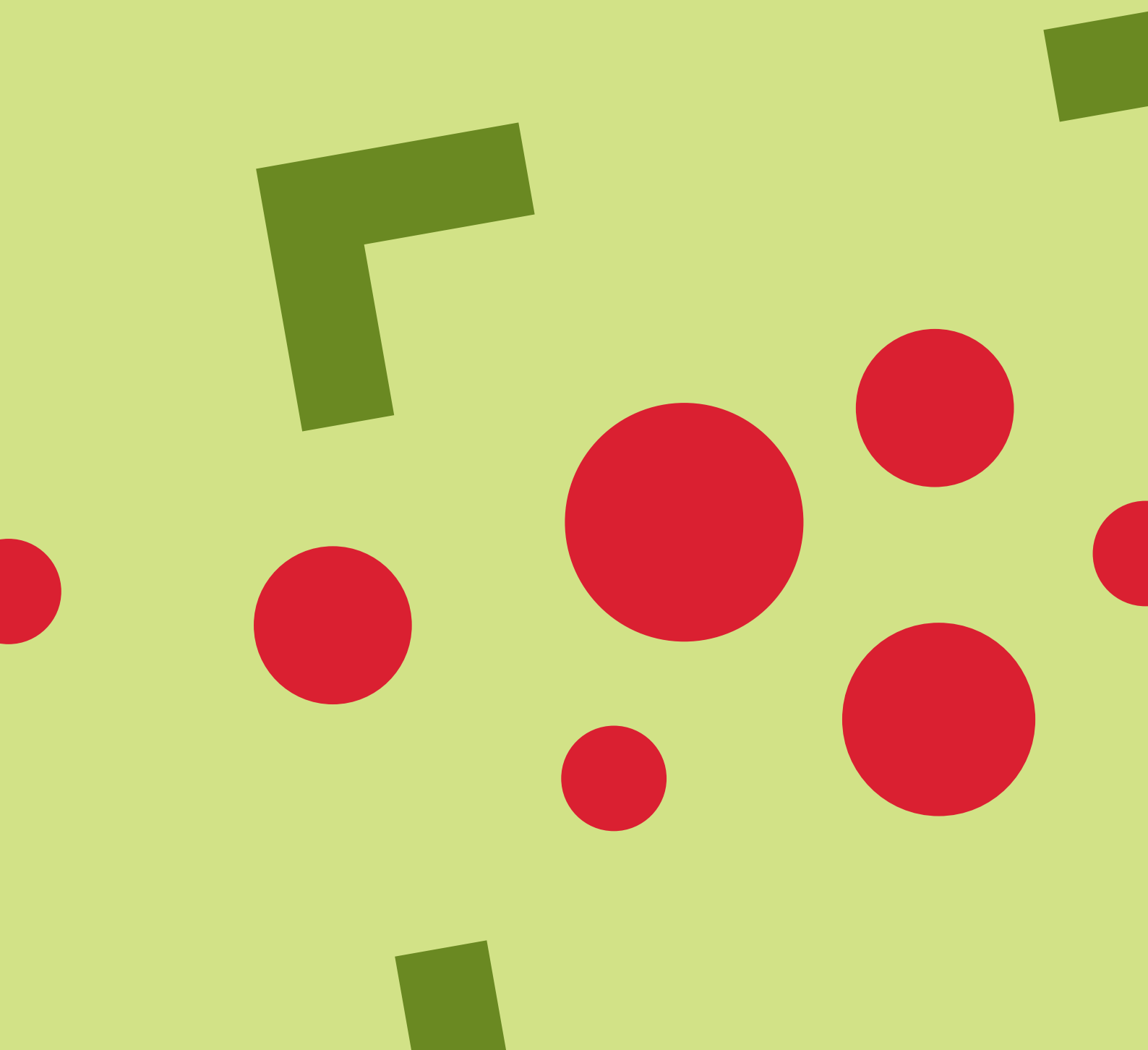
Forslag E.5

Arbejdsmarkedet parter opfordres til at bidrage til at øge psykisk syges muligheder for at finde plads på arbejdsmarkedet

Mens der generelt har været en positiv udvikling i retning af mere rummelighed på arbejdspladserne (jf. de årlige målinger fra SFI af virksomheders sociale engagement), så er der ifølge den seneste måling en meget betydelig skepsis overfor at skulle samarbejde med en kollega, der er psykisk syg.

Mere viden og information om psykiske sygdomme, og hvordan omgivelserne bedst håndterer en psykisk syg kollega, både hos ledelse og medarbejdere, herunder tillidsrepræsentanter, kan styrke de psykisk syges tilknytning til arbejdsmarkedet.

KAPITEL 7
ARBEJDSMILJØ
OG RISIKO FOR
AFGANG FRA
ARBEJDSMARKEDET



Kapitel 7

Arbejdsmiljø og risiko for afgang fra arbejdsmarkedet

7.1 Indledning

Såvel arbejdsmiljø som personlig livsstil er blandt de faktorer, der har betydning for afgang fra arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen. En bedre forebyggende indsats på disse områder rummer derfor muligheder for at mindske afgang fra arbejdsmarkedet, herunder til førtidspension. Det er imidlertid vanskeligt at give et præcist svar på, hvor meget afgang fra arbejdsmarkedet kan reduceres gennem en forbedring af konkrete arbejdsmiljø- og livsstilsforhold.

En række danske undersøgelser viser, at visse arbejdsmiljøfaktorer øger risikoen for sygefravær og for at overgå til førtidspension. Det gælder både for det psykiske arbejdsmiljø, fx lav indflydelse på sit job, og det fysiske arbejdsmiljø, fx visse former for fysisk krævende arbejde. Livsstilsfaktorer, i særdeleshed rygning, øger også risikoen for at overgå til førtidspension, jf. afsnit 7.2.

De foreliggende undersøgelser af sammenhængen mellem arbejdsmiljø og førtidig afgang fra arbejdsmarkedet giver imidlertid *ikke* grundlag for at udpege, hvordan man mest hensigtsmæssig målretter den forebyggende indsats.

Det hænger sammen med, at undersøgelserne typisk viser, hvor stor en risiko, der kan tilskrives en enkelt faktor – givet at der korrigeres for alle andre relevante faktorer. En sådan korrektion er dog vanskelig, blandt andet fordi en række risikofaktorer er indbyrdes forbundne.

Arbejdsmarkedskommissionen finder, at der er behov for styrket dokumentation af betydningen af risikofaktorer i bredeste forstand, det vil sige omfattende både psykosociale og fysiske faktorer på arbejdspladsen samt livsstilsfaktorer, jf. boks 7.1.

Boks 7.1

Forslag om forebyggelse af afgang fra arbejdsmarkedet

F.1 Dokumentationen af sammenhænge mellem arbejdsmiljø- og livsstilsfaktorer og afgang fra arbejdsmarkedet skal styrkes. Effekterne af den eksisterende forebyggelsesindsats skal evalueres systematisk

Der er i de senere år taget en række initiativer til at styrke forebyggelsen af nedslidning, forbedre arbejdsmiljøet og nedbringe antallet af arbejdsskader, jf. afsnit 7.3.

Et centralt initiativ er etableringen af Forebyggelsesfonden, der kan støtte projekter på området med op til 350 mio. kr. årligt. Kommissionen foreslår, at der sker en systematisk evaluering af effekten af indsatsen på forebyggelsesområdet, herunder af Forebyggelsesfondens projekter.

Arbejdsmarkedskommissionens forslag ligger på linje med Forebyggelseskommissionens vurdering på dette område. Forebyggelseskommissionen fandt, at der til trods for det øgede fokus på forebyggelse på arbejdspladsen mangler viden om, hvilke sundhedsfremmende indsatser, der virker og hvilke, der ikke gør. Forebyggelseskommissionen fandt derfor, at der er behov for systematiske studier af effekten af sundhedsfremmeindsatser på arbejdspladsen, og at det i denne sammenhæng var naturligt at pege på potentialet i Forebyggelsesfonden. Forebyggelseskommissionen anbefalede derfor, at Forebyggelsesfonden udvikler samarbejdet mellem praktisk forebyggelse og forskning. Derved kan der skabes evidens for fremtidige forebyggelsestiltag.¹

En del tilkendelser af førtidspension skyldes arbejdsskader, men det er ikke muligt præcist at opgøre hvor mange. Der er dog en klar sammenhæng mellem alvoren af en skade og den tilskadekomnes evne til efterfølgende at forsørge sig selv.

Der blev med virkning fra 2008 gennemført en række ændringer af loven om arbejdsskadesikring. I den forbindelse er der skabt mulighed for, at den enkelte arbejdsgiver kan få rabat på bidraget til Arbejdsmarkedets Erhvervs sygdomssikring, hvis vedkommende har gjort en indsats for at forbedre arbejdsmiljøet. Rabatordningen er imidlertid endnu ikke sat i kraft, og Kommissionen har på denne baggrund valgt ikke at fremlægge forslag på området.

7.2 Sammenhæng mellem arbejdsmiljø og førtidspensionering mv.

Der foreligger en række danske undersøgelser, der påviser en sammenhæng mellem visse arbejdsmiljøfaktorer og risikoen for førtidspensionering. Det er imidlertid vanskeligt at fastslå, hvor meget tilgangen til førtidspension kan reduceres gennem en forbedring af konkrete arbejdsmiljøfaktorer.

Forskere fra bl.a. SFI har udarbejdet en oversigt² over nyere videnskabelig dokumentation for risikofaktorer for overgang fra arbejde til førtidspension. Der er endvidere inddraget forskningsresultater om risikofaktorer i forhold til sygefravær.

Oversigtsrapporten opsummerer blandt andet resultaterne fra en række forløbsundersøgelser, hvori der beregnes en såkaldt *ætiologisk fraktion* af risikofaktorer for overgang fra arbejde til førtidspension. Endvidere refereres undersøgelser, der estimerer risiko for førtidspension ved en række arbejdsrelaterede faktorer, dog uden at beregne ætiologisk fraktion.

¹ Forebyggelseskommissionen: *Vi kan leve længere og sundere*, april 2009. Anbefaling nr. 44 lyder: "Forebyggelsesfondens formål udvides til at omfatte udvikling af samarbejdet mellem praktisk forebyggelse og forskning for at skabe evidensbaserede modeller for implementering af viden og for at systematisere resultaterne og dermed skabe evidens for fremtidige forebyggelsestiltag".

² M. Labriola, T. Lund og K. B. Christensen: *Oversigtsrapport – Videnskabelig dokumentation af risikofaktorer og potentiale for nedbringelse af overgang fra arbejde til førtidspension*, SFI, København 2009.

Ætiologisk fraktion (ÆF) er et risikomål, der både tager højde for størrelsen af risikoen og for hvor mange, der er udsat for den pågældende risikofaktor, jf. boks 7.2.

ÆF afspejler hvor stor risiko, man kan tilskrive én bestemt faktor – givet at der korrigeres for alle andre relevante faktorer, fx alder, rygning, overvægt etc. Imidlertid er det i praksis vanskeligt at korrigere for alle relevante faktorer, og der er stærke indikationer for, at en række risikofaktorer er kraftigt korrelerede.

Resultaterne kan *ikke* udlægges som om, at førtidig udstødning fra arbejdsmarkedet kan nedbringes svarende til ÆF gennem en styrket arbejdsmiljøindsats. ÆF kan således ikke opfattes som størrelsen af forebyggelsespotentialet.

Boks 7.2

Ætiologisk fraktion

Den ætiologiske fraktion (ÆF) angiver, hvor stor risiko (for fx førtidspensionering), der kan tilskrives en bestemt risikofaktor. ÆF tager hensyn til både hvor mange, der er påvirket af overrisikoen for førtidspension ved en given påvirkning, og hvor stor denne risiko er.

ÆF omtales i nogle sammenhænge som et udtryk for et såkaldt "forebyggelsespotential". Hermed tillægges ÆF den egenskab, at den skulle udtrykke, hvor stor en del et givent problem (fx førtidspensionering) der ville *forsvinde*, hvis alle var udsat for det samme (fx hvad angår arbejde) eller opførte sig ens (fx hvad angår rygning).

Det er imidlertid misvisende, fordi man hermed implicit antager dels, at der er en kausal sammenhæng mellem påvirkning og effekt, dels at den risikofaktor, man vil forebygge en effekt af, kan ændres. Hvad angår forudsætningen om kausalitet, er dette i teorien et spørgsmål om undersøgelsesdesign. Derimod giver forudsætningen om at kunne ændre eller påvirke en bestemt risikofaktor ikke altid mening. Eksempelvis kan kvinders højere risiko for førtidspensionering ikke på en meningsfuld måde udtrykkes som en ÆF.

Et andet eksempel kan være effekten af tunge løft på risikoen for førtidspensionering. Hvis analyser viser, at man vil kunne fjerne fx 50 pct. af nytillkendelser af førtidspension, hvis man fjerner alle tunge løft, møder man i praksis det problem, at tunge løft er en nødvendig bestanddel af visse jobs: Det vil i praksis være umuligt helt at fjerne tunge løft fra flyttemandens, stilladsarbejderens eller SOSU-assistentens arbejdsdag. Man bør selvfølgelig systematisk forsøge at reducere den helbredsrisiko, og dermed risiko for førtidspension, der er forbundet med tunge løft, men det er ikke muligt at præcisere, hvorvidt potentialet for reduktion efterfølgende er 5 pct., 32 pct. eller noget helt tredje.

Rygning er endnu et eksempel på de problemer, som en ukritisk fortolkning af en ÆF kan medføre: I et typisk studie vil en ÆF udtrykke reduktionen i det samlede antal førtidspensioner, hvis ex-rygere, rygere og stor-rygere alle havde samme risiko, som de, der aldrig har røget.

I analyser, hvor der estimeres ÆF af flere faktorer, der er målt på samme tid, kan man *inden for* analysen identificere den eller de faktorer, som det er mest hensigtsmæssigt at bruge ressourcer på at reducere for at minimere risikoen. En sammenligning *mellem* analyser forudsætter, at de sammenlignende risikofaktorer er målt på samme måde, og at analyserne er justeret for de samme faktorer, der ellers vil kunne påvirke resultatet (fx køn, alder, livsstil osv.).

Man kan ikke lægge ÆF'er sammen: Hvis et studie viser, at rygning forklarer 15 pct. og alkoholforbrug 10 pct. af førtidspensioneringer, kan man ikke ud fra dette slutte, at de to faktorer tilsammen forklarer 25 pct. af den samlede effekt.

Anm.: Baseret på M. Labriola (SFI), T. Lund (SFI) og K. B. Christensen (Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet): *Oversigtsrapport – Videnskabelig dokumentation af risikofaktorer og potentialer for nedbringelse af overgang fra arbejde til førtidspension*, SFI, København 2009.

Forskningsresultater vedrørende risikofaktorer for førtidspensionering

De foreliggende danske undersøgelser belyser ÆF for en række risikofaktorer for førtidspensionering. Der er undersøgelser både vedrørende faktorer knyttet til arbejdslivet og til livsstil. I tabel 7.1 er vist en oversigt over resultater fra en række undersøgelser. Det skal understreges, at det ikke er muligt at sammenligne størrelsen af de ætiologiske fraktioner mellem de forskellige studier. Det skyldes blandt andet, at der er forskel på, hvilke øvrige faktorer, der er korrigeret for i de enkelte undersøgelser.

Det psykosociale arbejdsmiljø: En undersøgelse fra 2008³ fandt, at lille (eller mellem) indflydelse i arbejdet indebærer en overrisiko for at få førtidspension. ÆF blev beregnet til 13 pct. for kvinder og 10 pct. for mænd. Middel eller lav variation i arbejdet øger risikoen for at overgå til førtidspension for både kvinder (ÆF 15 pct.) og for mænd (ÆF 14 pct.).

Tabel 7.1	
Risikofaktorer for overgang til førtidspension målt ved ætiologisk fraktion (ÆF), pct.	
Risikofaktor	ÆF
Psykosociale forhold:	
Lille eller mellem indflydelse i arbejdet, kvinder	13
Lille eller mellem indflydelse i arbejdet, mænd	10
Lav eller middel variation i arbejdet, kvinder	15
Lav eller middel variation i arbejdet, mænd	14
Fysisk arbejdsmiljø:	
Ensidigt gentaget arbejde, kvinder	23
Ensidigt gentaget arbejde, mænd	14
Hudkontakt med rengøringsmidler, kvinder	8
Livsstilsfaktorer:	
Rygning, kvinder	20
Rygning, mænd	16

Anm.: Baseret på forskellige undersøgelser, jf. nedenfor. Størrelsen af ÆF kan ikke sammenlignes på tværs på grund af forskelle i analysemetoder mv.

Kilde: M. Labriola (SFI), T. Lund (SFI) og K. B. Christensen (Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet): *Oversigtsrapport – Videnskabelig dokumentation af risikofaktorer og potentiale for nedbringelse af overgang fra arbejde til førtidspension*, SFI, København 2009. Der henvises til denne kilde samt til afsnit 7.2 for henvisning til de enkelte undersøgelser.

Det fysiske arbejdsmiljø: En anden undersøgelse⁴ har belyst sammenhængen mellem ergonomiske eksponeringer i arbejdsmiljøet og risikoen for førtidspension. Især

³ Christensen K.B., Feveile H., Labriola M., Lund T. (2008): *The impact of psychosocial work environment on the risk of disability pension in Denmark*. European Journal of Public Health 18:235-7.

⁴ Labriola M., Feveile H., Christensen K.B., Strøyer J., Lund T. *The impact of ergonomic work environment exposures on the risk of disability pension. Prospective results from DWECs/DREAM*. Under review, Ergonomics.

ensidigt gentaget arbejde øger risikoen for overgang til førtidspension for både kvinder (ÆF 23 pct.) og mænd (ÆF 14 pct.).

Et studie⁵ identificerer hudkontakt med rengøringsmidler og lignende som en risikofaktor for førtidspensionering for kvinder. ÆF er beregnet til 8 pct.

Livsstil: Sammenhængen mellem rygning og risikoen for førtidspensionering er i en analyse⁶ opgjort til ÆF på 20 pct. for kvinder og 16 pct. for mænd. I samme analyse fandtes der ingen sammenhæng mellem overvægt og førtidspensionering, når der blev taget højde for arbejdsforhold.

I den førnævnte oversigtsrapport er yderligere refereret en række undersøgelser, der har belyst risikoen for førtidspensionering ved en række arbejdsfaktorer, dog uden at beregne ætiologisk fraktion. Blandt resultaterne er, at der er overrisiko for overgang til førtidspension for kvinder (men ikke for mænd) med skifteholdsarbejde. Risikoen for overgang til førtidspension bliver øget for mænd (men ikke for kvinder), der har været udsat for en arbejdsulykke.

Forskningsresultater vedrørende risikofaktorer for sygefravær

Langvarigt sygefravær fører ofte til førtidspension. Det langvarige sygefraværs afhængighed af fysiske arbejdsmiljøforhold er også belyst i en række danske undersøgelser.

En analyse⁷ finder, at det samlede langtidssygefravær ville være 27 pct. mindre blandt kvinder, hvis alle havde lige så lidt langtidssygefravær som de, der er mindst udsat for vrid eller bøjninger i nakke og ryg. Blandt mænd ville det samlede langtidssygefravær være 23 pct. mindre, hvis alle havde samme niveau for langtidssygefravær, som de med mindst stående/gående arbejde. Det langvarige fravær ville være 28 pct. lavere, hvis alle havde samme fravær som dem med mindst løft og lignende i arbejdet.

I et andet studie⁸ belyses, hvilke arbejdsforhold blandt lønmodtagere i 1995, der øger risikoen for, at de - forudsat de stadig er i arbejde – har syv eller flere dages selvrapporteret sygefraværet i løbet af 2000. Undersøgelserne viser, at personer, der er udsat for vrid af nakke eller arbejder med armene løftet over skulderhøjde, har øget risiko. Hvis sygefraværet for alle var på samme niveau som for dem, der er lavest eksponeret for disse risikofaktorer, ville 40 pct. færre lønmodtagere have højt sygefravær.

⁵ Feveile H., Christensen K. B., Flyvholm M-A.: *Self-reported occupational skin contact with cleaning agents and the risk of disability pension.* Contact Dermatitis 2009 Mar;60(3):131-5.

⁶ Lund T., Labriola M., Feveile H., Christensen K. B.: *The fraction of disability pensions attributable to smoking and obesity. Results from a 15-year follow-up study among employees in Denmark.* Under review, Scandinavian Journal of Public Health.

⁷ Christensen K. B., Lund T., Labriola M., Villadsen E., Bültmann U. (2007): *The fraction of long-term sickness absence attributable to work environmental factors: prospective results from the Danish Work Environment Cohort Study.* Occup Environ Med 64:487-9.

⁸ Labriola M., Lund T., Burr H. (2006): *Prospective study of physical and psychosocial risk factors for sickness absence.* Occup Med 56: 469-74.

Ifølge en anden undersøgelse⁹ kan 29 pct. af sygefraværet forklares af det psykiske arbejdsmiljø (indflydelse på arbejdet og støtte fra lederen). Resultaterne fra den pågældende undersøgelse kan dog ikke generaliseres til hele befolkningen.

Kommissionens forslag

Den eksisterende dokumentation analyserer risikofaktorer indenfor psykosocialt arbejdsmiljø, fysisk arbejdsmiljø, rygning osv. *separat*. Dokumentationen giver ikke svar på, hvorvidt det er mest hensigtsmæssigt at intervenere overfor fx fysiske eller psykosociale faktorer – eller for den sags skyld individuelle helbreds faktorer.

Samtidig kan det ikke afvises, at de fundne resultater i høj grad er knyttet til bestemte jobfunktioner. Forskerne konkluderer, at der er stor forskel i risikoen for førtidspension mellem forskellige brancher og jobfunktioner, og at der reelt sker et tab af information ved at undersøge risikofaktorer på tværs af brancher og jobs.

Endvidere kan det heller ikke afvises, at de fundne resultater er knyttet til nogle individuelle helbreds faktorer, som er mere fremherskende blandt de beskæftigede i nogle jobtyper end i andre.

Kommissionen foreslår, at der tilvejebringes yderligere dokumentation i form af *samtidig* estimering af betydningen – i forhold til helbreds betinget afgang fra arbejdsmarkedet – af arbejdsforhold i bredeste forstand. Det vil sige omfattende både psykosociale og fysiske faktorer samt livsstils faktorer, primært rygning.

Forslag F.1

Dokumentationen af sammenhænge mellem arbejdsmiljø- og livsstils faktorer og afgang fra arbejdsmarkedet skal styrkes. Effekterne af den eksisterende forebyggelsesindsats skal evalueres systematisk

7.3 Den forebyggende indsats

Der er de senere år taget en række initiativer til at styrke indsatsen for at forebygge afgang fra arbejdsmarkedet som følge af arbejdsmiljøforhold, jf. boks 7.3¹⁰.

Forebyggelsesfonden blev oprettet som et led i Velfærdsaftalen fra 2006 og sat i værk i 2007. Fonden har en kapital på 3 mia. kr. og kan årligt uddele støtte for op til 350 mio. kr.

Indsatsen skal medvirke til at forebygge og forhindre fysisk og psykisk nedslidning. Det er en forudsætning for at få støtte fra fonden, at projektet er arbejdspladsrelateret.

⁹ Nielsen M. L., Kristensen T. S., Smith-Hansen L. (2002): *The Intervention Project on Absence and Well-being (IPAW): Design and results from the baseline of a 5-year study*. Work & Stress 16:191–206.

¹⁰ En gennemgang af lovgivningen og arbejdsmarkedets organisering i relation til forebyggelse og sundhedsfremme findes i Forebyggelseskommissionen: *Vi kan leve længere og sundere*, april 2009.

Boks 7.3**Iværksatte initiativer vedrørende arbejdsmiljø og forebyggelse****Arbejds miljøreformen fra 2005**

1. januar 2005 blev der gennemført en arbejdsmiljøreform, hvis overordnede formål var at målrette arbejdsmiljøindsatsen mod de virksomheder, der har det største behov for tilsyn og rådgivning. Reformen betød, at Arbejdstilsynet screener arbejdsmiljøet på samtlige landets ca. 180.000 virksomheder med ansatte i perioden 2005-2011. Formålet med screeningerne er at opdele virksomhederne i to grupper: De, der har styr på arbejdsmiljøet, og de, der har behov for yderligere tilsyn. Derudover giver reformen Arbejdstilsynet mulighed for at afgive rådgivningspåbud til de virksomheder, der har behov for rådgivning.

I 2007 fik arbejdsmiljøreformen et serviceeftersyn, og der vil blive gennemført en omfattende evaluering og effektmåling af reformen.

Fire prioriterede arbejdsmiljøproblemer

Med det formål at sikre, at fokus er rettet mod de vigtigste arbejdsmiljøproblemer besluttede regeringen i december 2005, at følgende fire arbejdsmiljøproblemer skal prioriteres frem til og med 2010:

- Arbejdsulykker skal reduceres med 20 pct.
- Sygefravær som følge af problemer med det psykiske arbejdsmiljø skal reduceres med 10 pct.
- Høreskadende støj skal reduceres med 15 pct., og generende støj skal reduceres med 10 pct.
- Sygefravær som følge af dårlig ryg eller andre former for muskel- og skeletbesvær skal reduceres med 10 pct.

De fire områder danner grundlag for den samlede indsats på arbejdsmiljøområdet frem til og med 2010. Efterfølgende vil der blive målt på, om de opstillede reduktionsmål er nået.

Velfærdsaftalen fra 2006

Med det formål at styrke arbejdsmiljøindsatsen fik Arbejdstilsynet som følge af Velfærdsaftalen tilført 70 mio. kr. årligt i perioden 2007-2010. Midlerne skal bruges til at gennemføre:

- Særlige indsatser indenfor job og brancher med nedslidningstruet arbejdskraft. Med nedslidende branche eller job forstås, at der her er overrisiko for, at de beskæftigede ikke helbredsmæssigt kan holde til at arbejde et helt arbejdsliv. Sådanne brancher og job er identificeret ud fra overhyppighed af hhv. førtidspension, efterløn og langvarigt sygefravær. Brancherne omfatter bl.a. rengøring, hjemmepleje, fiskeri, bygge- og anlæg, transport og slagterier, mens job fx er pædagogmedhjælpere og SOSU-assistenten.
- Udvidet vejledning til virksomheder, der har fået påbud om at løse et konkret problem inden for ergonomi eller psykisk arbejdsmiljø.
- Procesvejledning til virksomheder, hvor Arbejdstilsynet har konstateret problemer i det psykiske arbejdsmiljø, så virksomhederne kan komme godt i gang med at løse deres problemer.

Indsatsen vil blive evalueret.

Forebyggelsesfonden

Forebyggelsesfonden blev oprettet med Velfærdsaftalen i 2006. Fonden er etableret med en kapital på 3 mia. kr. og kan udbetale op til 350 mio. kr. årligt. Fondens formål er at forebygge og forhindre fysisk og psykisk nedslidning og yde støtte til arbejdspladsrelaterede projekter på offentlige og private virksomheder og institutioner. Fonden giver støtte til projekter, der sigter mod:

- at forbedre arbejdsmiljøet inden for nedslidningstruede brancher og jobgrupper.
- at forbedre rehabilitering og genoptræning.
- at øge bevidstheden om risikoen ved rygning, alkohol, fedme og fysisk inaktivitet.

Boks 7.3 (fortsat)
Iværksatte initiativer vedrørende arbejdsmiljø og forebyggelse
<p>Fonden gav i 2008 tilsagn om støtte til 115 projekter for i alt 238 mio. kr. Fordelt efter formål gik støtten til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 187 mio. kr. gik til projekter til forbedring af arbejdsmiljøet inden for nedslidningstruede brancher og jobgrupper. Denne støtte kan søges af virksomheder inden for de pågældende brancher og jobgrupper. Det er en betingelse for at opnå støtte, at repræsentanter for arbejdstager- og arbejdsgiversiden på området indgår skriftlig aftale med konkrete mål for initiativerne. • 13 mio. kr. blev givet i tilsagn til projekter, der forbedrer rehabilitering og genoptræning. Midlerne kan primært søges af kommuner. • 38 mio. kr. blev givet i tilsagn til projekter om sundhedsfremme, herunder rygestopaktiviteter. Virksomheder, foreninger, organisationer og offentlige myndigheder kan søge om denne form for støtte.

Fonden forvalter betydelige offentlige midler, og det anbefales, at der systematisk sker en evaluering af effekterne af denne indsats. Fonden startede sit virke i 2007, og det er endnu begrænset, hvor mange projekter der er afsluttet. Antallet af afsluttede projekter vil imidlertid vokse de kommende år, og der er behov for en evidensbaseret evaluering af effekterne. Da projekterne i henhold til Fondens formål er arbejdspladsrelaterede, er der ligeledes behov for at belyse mulighederne for at udbrede indsatsen til andre arbejdspladser. Der bør også indgå en vurdering af hvilke konklusioner, der kan drages med henblik på tilrettelæggelsen af den fremtidige forebyggelsesindsats.

Sygefravær

Der er de senere år taget en række initiativer med henblik på at nedbringe sygefraværet, senest med trepartsaftalen og den politiske aftale fra september 2008.

Disse aftaler indeholdt en del initiativer, der specifikt sigter på at styrke koordinationen mellem sundheds- og beskæftigelsesindsatsen. Initiativerne sigter på en hurtig afklaring og behandling af syge med henblik på at få dem hurtigere tilbage til arbejdsmarkedet. Der er blandt andet aftalt et analysearbejde om, hvordan indsatserne i beskæftigelses- og sundhedssystemet kan koordineres bedre, og hvordan den kommunale forebyggelses-, rehabiliterings- og beskæftigelsesindsats kan sammentænkes.

Arbejdsmarkedskommissionen har ikke yderligere forslag, som kan nedbringe sygefraværet. Dog kan der i forbindelse med forslaget om et nyt udviklingsforløb være grund til at overveje forlængelsesmulighederne i sygedagpengeloven, jf. kapitel 5.

Arbejdsskader

Begrebet arbejdsskader dækker både over arbejdsulykker og erhvervs sygdomme. Ved en ulykke forstås i lovgivningen en personskade forårsaget af en hændelse, der er pludselig eller opstået inden for fem dage. Erhvervs sygdomme er sygdomme, som skyldes særlige påvirkninger, som bestemte persongrupper er udsat for i kraft af deres arbejde.

Der er ikke præcis viden om, hvor mange tilkendelser af førtidspension mv., der skyldes arbejdsskader. Der er dog en klar sammenhæng mellem alvoren af skaden og den tilskadekomnes efterfølgende evne til at forsørge sig selv.

Arbejdsskadestyrelsen har analyseret konsekvenserne i forhold til selvforsørgelse for alle de personer, som i 1997 anmeldte enten en arbejdsulykke eller en erhvervssygdom.¹¹ Denne skadesårgang er blevet fulgt fra året før skadesanmeldelsen til 9 år efter.

For dem, der i 1997 anmeldte en *arbejdsulykke*, var der et kraftigt efterfølgende fald i selvforsørgelsesgraden for tilskadekomne med et erhvervsevnetab, jf. tabel 7.2. Der kan også konstateres en forventelig graduering af selvforsørgelsen alt efter, hvor stort erhvervsevnetabet er. For personer med erhvervsevnetab over 50 pct. er førtidspension ifølge undersøgelsen langt den mest dominerende offentlige ydelse. Det er dog en begrænset andel, ca. 5 pct. af anmeldelserne svarende til 1.000 personer, der har haft et tab af erhvervsevne på mere end 50 pct.

Selvforsørgelsesgraden er også faldet for personer, der *ikke* har oplevet et erhvervsevnetab. Det hænger blandt andet sammen med, at en del i løbet af analyseperioden er overgået til efterløn eller folkepension.

Afgørelse:	Antal personer	Selvforsørgelsesgrad året før, pct.	Selvforsørgelsesgrad ni år efter, pct.
Erhvervsevnetab over 50 pct.	489	86	4
Erhvervsevnetab 26-50 pct.	498	86	18
Erhvervsevnetab 15-25 pct.	532	84	31
Méngodtgørelse o. 10 pct., intet erhv.evnetab	600	89	63
Méngodtgørelse 5-10 pct., intet erhv.evnetab	3.646	88	64
Anerkendt uden erstatning	9.695	86	65
Afvist	5.057	86	62
I alt	20.517	n.a.	n.a.

Anm.: Selvforsørgelsesgraden angiver den (gennemsnitlige) andel af året, hvor der ikke modtages offentlige indkomstoverførsler.

Kilde: Arbejdsskadestyrelsen: *En analyse af sociale og arbejdsmæssige konsekvenser af en arbejdsskade*, Social Rapport 2008.

Den klare sammenhæng mellem tab af erhvervsevne og fald i selvforsørgelsesgraden gør sig også gældende blandt de personer, der anmeldte en *erhvervssygdom* i 1997, jf. tabel 7.3.

¹¹ Arbejdsskadestyrelsen: *En analyse af sociale og arbejdsmæssige konsekvenser af en arbejdsskade*, Social Rapport 2008.

Tabel 7.3			
Erhvervssygdomme og selvforsørgelse, skadesårgang 1997			
Afgørelse:	Antal personer	Selvforsørgelsesgrad året før, pct.	Selvforsørgelsesgrad ni år efter, pct.
Erhvervsevnetab over 50 pct.	107	62	6
Erhvervsevnetab 26-50 pct.	167	58	19
Erhvervsevnetab 15-25 pct.	170	72	29
Méngodtgørelse o. 10 pct., intet erhv.evnetab	301	84	55
Méngodtgørelse 5-10 pct., intet erhv.evnetab	998	83	58
Anerkendt uden erstatning	431	81	62
Afvist	10.826	79	51
I alt	13.000	n.a.	n.a.

Anm.: Selvforsørgelsesgraden angiver den (gennemsnitlige) andel af året, hvor der ikke modtages offentlige indkomstoverførsler.

Kilde: Arbejdsskadestyrelsen: *En analyse af sociale og arbejdsmæssige konsekvenser af en arbejdsskade*, Social Rapport 2008.

For anmelderne af erhvervssygdomme var selvforsørgelsesgraden *før* anmeldelsen ofte ret lav sammenlignet med dem, der bliver ramt af en arbejdsulykke. Det skyldes blandt andet, at erhvervssygdomme som ofte er et længere forløb, der er startet inden anmeldelsen og har været ledsaget af forhøjet sygefravær.

Selvforsørgelsesgraden er også relativ lav *efter* anmeldelsen blandt den gruppe, der har fået afvist deres anmeldelse. Det skyldes formentlig, at de lider af en sygdom, men at sygdommen ikke har kunnet henføres til påvirkning ved arbejde. Endvidere er der også i denne gruppe en del, der i løbet af perioden er overgået til efterløn eller folkepension.

Økonomiske incitamentter til at nedbringe antallet af arbejdsskader

Lovgivningen om arbejdsskadesikring betyder, at pligten til at sikre de ansatte ligger hos arbejdsgiveren. Arbejdsgivernes udgifter til at forsikre de ansatte afhænger af omfanget af skader i den pågældende branche. Det gælder både for arbejdsulykker og erhvervssygdomme.

Med hensyn til *arbejdsulykker* skal arbejdsgiveren tegne forsikring mod ulykker i et forsikringsselskab. (Det gælder dog ikke offentlige arbejdsgivere, der er selvforsikrende). Det er op til forsikringsselskabet at vurdere risikoen ved den pågældende forsikring og fastsætte forsikringspræmien ud fra denne vurdering. I praksis vil selskabet lægge vægt på, hvilken branche virksomheden har sin hovedaktivitet i. Præmierne varierer fra under 2.000 kr. årligt pr. fuldtidsbeskæftiget i fx visse service- og detailhandelsbrancher til over 10.000 kr. i dele af byggeriet og transportbranchen.

For den pågældende branche (som helhed) vil en reduktion i antallet af arbejdsulykker give grundlag for en lavere præmie.

Sikringen mod *erhvervssygdomme* sker ved, at alle arbejdsgivere (også offentlige) skal tilslutte sig Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (AES). Også her betales en årlig præmie pr. fuldtidsbeskæftiget, der afhænger af skadesudgifterne i den pågældende branchegruppe.

De laveste AES-bidrag findes indenfor undervisning, finansiering og forretnings-service, hvor den årlige præmie er under 150 kr., mens industri og dele af byggeriet har præmier på mellem 600 og 700 kr.

Siden 2008 er der 16 branchegrupper i AES, mens der tidligere var over 100 branchegrupper. De mange grupper betød en meget stor variation i AES-bidragenes størrelse. Nogle branchegrupper var meget små, hvilket betød, at en enkelt dyr skadessag kunne medføre præmier, der ikke stod i rimeligt forhold til risikoen i den pågældende branche.

For en branche set under ét er der en gevinst i form af et lavere AES-bidrag, hvis det lykkes at nedbringe udgifterne i forbindelse med erhvervssygdomme i branchen. Den enkelte arbejdsgivers konkrete bestræbelser for at forbedre arbejdsmiljøet vil imidlertid ikke afspejle sig i AES-bidragets størrelse.

I forbindelse med ændringen af loven om arbejdsskadesikring, der trådte i kraft i 2008, blev der derfor skabt rammer for, at den enkelte arbejdsgiver kan få rabat på AES-bidraget, hvis vedkommende havde gjort en indsats for at forbedre arbejdsmiljøet. Rabatten skal finansieres af AES-bidragene indenfor den pågældende branchegruppe.

Rabatordningen er imidlertid ikke sat i kraft.

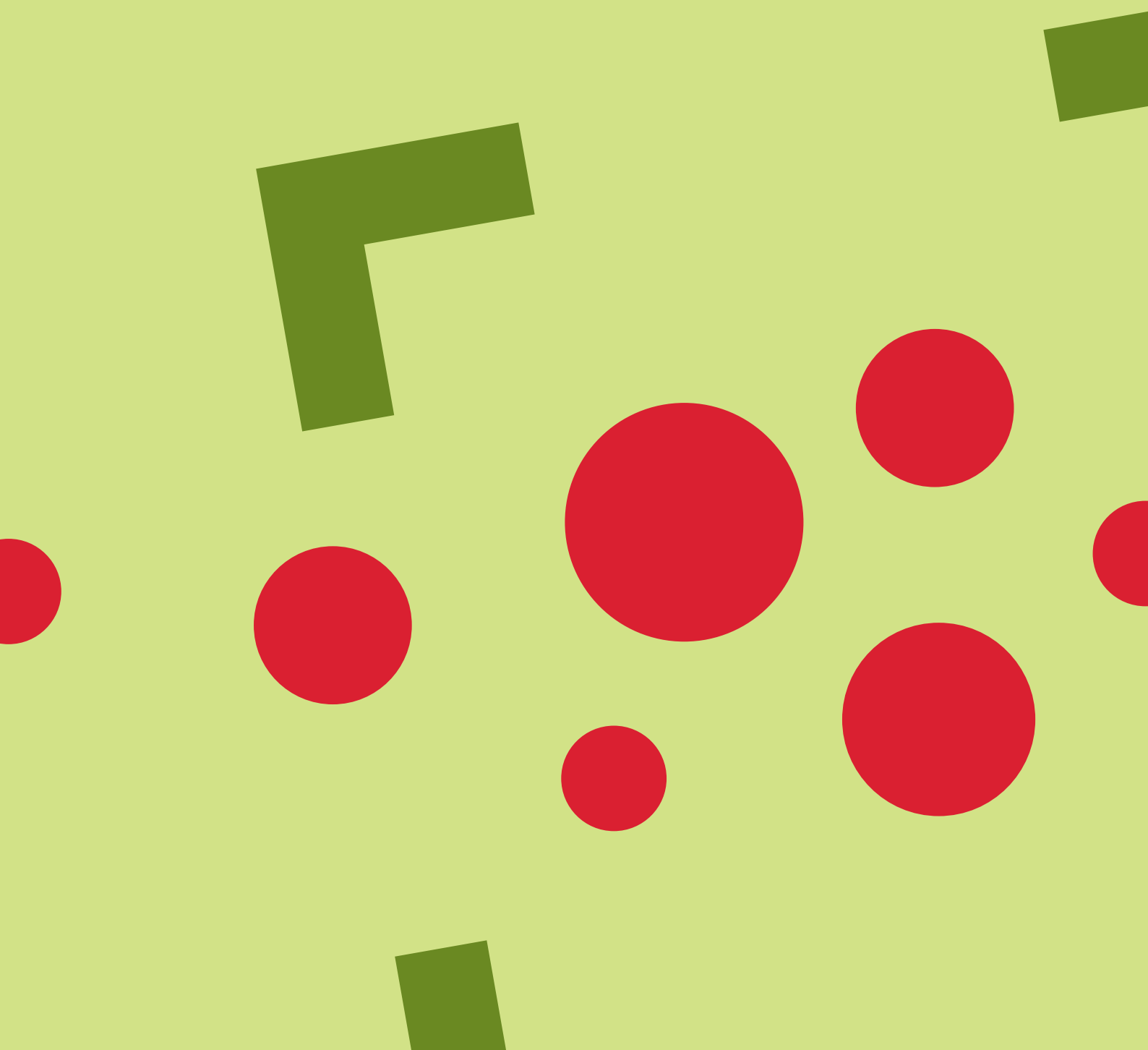
I bemærkningerne til lovforslaget¹² var anført, at den gældende arbejdsmiljøcertificeringsordning på kort sigt kan være udgangspunktet for en belønningsordning. Der skal dog også udvikles et nyt dokumentationsgrundlag for et godt arbejdsmiljø. Dette skal ifølge bemærkningerne især være velegnet for mindre virksomheder og for virksomheder, der ikke ønsker arbejdsmiljøcertificering.

Der er efterfølgende – med deltagelse af arbejdsmarkedets parter – blevet arbejdet med at udvikle et dokumentationsgrundlag, først i en arbejdsgruppe under AES og siden i en arbejdsgruppe under Arbejdstilsynet. Der foreligger endnu ikke en færdig model.

AES-ordningen er fra 2008 væsentligt omlagt, og der arbejdes fortsat på at udmønte lovens muligheder for brug af økonomiske incitamenter. På denne baggrund har Arbejdsmarkedskommissionen valgt ikke at fremlægge forslag på dette område.

¹² L 194 af 28. marts 2008.

KAPITEL 8
MERE EFFEKTIV
STYRING AF
BESKÆFTIGELSES-
INDSATSEN



Kapitel 8

Mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen

8.1 Indledning

Der er behov for en enklere og mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen. De overordnede rammer for den kommunale beskæftigelsesindsats og sociale indsats skal understøtte, at kommunerne på en omkostningseffektiv måde søger at få flest muligt i beskæftigelse.

De nuværende regler for, hvor stor en del af kommunens udgifter til indkomstoverførsler, der refunderes af staten, er vanskelige at overskue. Reglerne indebærer samtidig en risiko for, at indsatsen for en borger bestemmes af kassetænkning i stedet for af hvilken indsats, der har størst mulighed for at bringe borgeren tilbage i beskæftigelse. Målet med refusionsreglerne bør i stedet være, at der er klare økonomiske incitamenter for kommunerne til at gøre det, der er mest gavnligt for samfundet.

Kommissionen har en række forslag, der skal sikre en enklere og mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen, jf. boks 8.1.

Boks 8.1
Forslag til en enklere og mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen
<p>Ny model for finansiering af kommunernes forsørgelsesudgifter</p> <p>G.1 Ny refusionsmodel: Den statslige refusion til kommunernes forsørgelsesudgifter udgør 100 pct. i den første måned, en person har været offentligt forsørget, 65 pct. fra 2.-12. måned, 35 pct. mellem 1-3 år og bortfalder efter en periode på 3 år</p> <p>Mulighed for at prioritere beskæftigelsesindsatsen</p> <p>G.2 Kommunernes administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen løftes ud af servicerammen</p> <p>G.3 Driftsudgifter til opfølgningssamtaler behandles som udgifter til aktivering. Udgifterne budgetgaranteres</p> <p>Andre forslag til styring af beskæftigelsesindsatsen</p> <p>G.4 Samspejlet mellem a-kasser og kommuner skal styrkes. Kommunerne skal have mulighed for at anke a-kassernes afgørelser om rådighed mv. Den individuelle plan for jobsøgning skal være tilgængelig for jobcentret</p> <p>G.5 Der oprettes en jobkonsulentuddannelse</p>

Der er truffet politisk beslutning om, at beskæftigelsesindsatsen for alle ledige fra 1. august 2009 samles i kommunerne. Kommunerne forvalter hermed næsten alle overførsler til den voksne befolkning. Kommissionen finder det derfor logisk at gentænke refusionssystemet.

Kommissionen foreslår en ny model for, hvordan staten og kommunen skal dele udgifterne til overførselsmodtagere, jf. afsnit 8.3

Grundtanken i den ny refusionsmodel er, at når en borger kommer på en overførselsindkomst, så betaler staten til at starte med 100 pct. af ydelsen. Herefter aftrappes statens andel gradvist, og efter en periode betaler kommunen hele udgiften til ydelsen – uanset hvilken ydelse, der er tale om – og uanset, om borgeren fortsætter på den samme ydelse eller skifter mellem forskellige ydelser undervejs.

Forslaget indebærer, at refusionsprocenten alene vil afhænge af, hvor lang tid den pågældende borger samlet set har været offentligt forsørget på den ene eller anden ordning. Dvs. der vil ikke længere være særskilte refusionsprocenter for bestemte ydelser (eller valg af indsats). Kommissionens model vil kræve, at der udvikles et nyt administrativt system til at opgøre den samlede varighed på offentlige ydelser for alle borgere.

Tankegangen er, at kommunen kun har begrænsede muligheder for at forhindre, at en borger pludselig rammes af en begivenhed som fx at blive ledig. Kommunen bør derfor (fortsat) holdes økonomisk skadesløs for de kortsigtede udsving i antallet af offentligt forsørgede. Derimod har kommunen bedre mulighed for at påvirke, om en borger i lang tid står uden for arbejdsmarkedet, og kommunen bør derfor holdes økonomisk fuldt ansvarlig for en sådan situation.

I det nuværende refusionssystem har kommunerne en økonomisk tilskyndelse til at igangsætte en aktiv indsats – også selvom den ikke virker. I Kommissionens forslag til en ny refusionsmodel vil kommunernes beskæftigelsesindsats i højere grad blive styret af indsatsens resultater. Målet med ændringen er således at styrke tilskyndelsen til at opnå gode resultater med beskæftigelsesindsatsen.

Der vil dog fortsat være brug for at supplere økonomiske incitamenter med regler og proceskrav i beskæftigelsesindsatsen (jf. kapitel 4). Sådanne proceskrav bidrager til at sikre, at den enkelte står til rådighed for arbejdsmarkedet og aktivt søger job, og at der sikres et vist niveau for indsatsen på tværs af kommuner.

Den ny model vil betyde, at kommunerne får refunderet en mindre del af deres forsørgelsesudgifter end i dag. Hermed skal der omfordeles et større beløb gennem de generelle tilskud til kommunerne. Det vil have fordelingsmæssige konsekvenser kommunerne imellem, jf. afsnit 8.4.

For at begrænse disse konsekvenser kan modellen indføres gradvist, eksempelvis så refusionen ikke ændres for alle nuværende overførselsmodtagere. Således vil den nye model kun omfatte nye tilkendelser af førtidspension, dvs. personer, som allerede har fået tilkendt førtidspension, bevarer den nuværende refusionsprocent. Denne indfasningsmodel reducerer de økonomiske konsekvenser på kort sigt væsentligt. Det vurderes, at omlægningen stadig vil være så betydelig, at det kræver justeringer i udligningssystemet. Analysen viser, at de fordelingsmæssige konsekvenser vil kunne begrænses ved ændringer i det kommunale udligningssystem.

Med Kommissionens nye refusionsmodel vil kommunerne få en økonomisk tilskyndelse til at prioritere beskæftigelsesindsatsen i det omfang, det kan betale sig.

Det bør samtidig sikres, at kommunen har mulighed for at investere de nødvendige ressourcer i indsatsen.

Den nuværende overordnede økonomistyring af kommunerne indebærer en risiko for, at kommunerne under ét prioriterer beskæftigelsesindsatsen for lavt. Kommunerne skal således under ét prioritere de administrative udgifter i beskæftigelsesindsatsen (løn til sagsbehandlere) i ”konkurrence” med andre kommunale serviceudgifter. Det foreslås derfor, at kommunernes administrative udgifter løftes ud af servicerammen, som i dag lægger et loft over, hvor meget kommunen samlet kan bruge på serviceudgifter.

For yderligere at tilskynde til prioritering af den kommunale beskæftigelsesindsats, foreslås det, at kommunerne fremover kan opnå samme refusion til opfølgningssamtaler som til andre aktiveringsudgifter. De to forslag er beskrevet i afsnit 8.5.

På trods af gennemførelsen af den enstrengede beskæftigelsesindsats har kommunerne ikke fået den fulde beslutningskompetence vedrørende de forsikrede ledige. A-kasserne står fortsat for den konkrete beregning og udbetaling af dagpenge, som fuldt ud refunderes af kommunerne. Det er også fortsat a-kasserne, der foretager rådighedsvurderingen af de forsikrede ledige.

For at sikre bedre overensstemmelse mellem beslutningskompetencen og finansieringsansvaret foreslås det, at kommunerne får mulighed for at anke a-kassernes afgørelser om rådighed mv., jf. afsnit 8.6.

Kommissionens forslag til en aktiveringsindsats, som i højere grad baserer sig på effektevalueringer og forslaget om et udviklingsforløb med individuelle forløb, tilrettelagt i tæt samarbejde med social- og sundhedssystemet, øger de faglige krav til jobcentermedarbejderne. Således skærper Kommissionens forslag ambitionsniveauet både for den beskæftigelsesrettede og for den sociale indsats. Det vil øge kravene til kompetencerne i jobcentrene. Derfor foreslås det, at der oprettes en egentlig jobkonsulentuddannelse, jf. afsnit 8.6

Det er ikke hensigten, at jobkonsulentuddannelsen skal erstatte andre uddannelser eller være den eneste vej til at blive ansat i et jobcenter. Efteruddannelse af de allerede ansatte skal fortsat være et væsentligt redskab til at styrke kompetencerne på området.

Det er ikke muligt at skønne over de konkrete effekter af Kommissionens forslag til en mere effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen. Forslagene vil dog samlet set bidrage til at understøtte målsætningen i den aktive beskæftigelsesindsats mv. og forudsættes derfor at have en positiv – men størrelsesmæssig ubestemt – effekt på beskæftigelse og de offentlige finanser.

8.2 Organisering og styring af beskæftigelsesindsatsen

I dette afsnit gives en kort oversigt over de statslige styringsværktøjer i beskæftigelsesindsatsen. Efterfølgende beskrives den nuværende økonomiske styring af

kommunernes beskæftigelsesindsats – både hvad angår forsørgelsesudgifter og udgifter til en aktiv indsats.

Styringsværktøjer i beskæftigelsesindsatsen

Den statslige styring af jobcentrenes beskæftigelsesindsats kan opdeles i følgende elementer:

- Forskriftsstyring, dvs. styring i form af lovgivning, bekendtgørelser, cirkulærer mv.
- Økonomisk styring, dvs. styring via økonomiske rammer, refusionsregler mv.
- Anden styring, dvs. indirekte styring via benchmarking og mål mv.

Der er som led i finanslovsaftalen for 2009 aftalt en enstrenget beskæftigelsesbeskæftigelsesindsats, der indebærer, at indsatsen for de forsikrede ledige overgik til kommunerne 1. august 2009. Fra den 1. januar 2010 skal kommunernes derudover medfinansiere udgifter til arbejdsløshedsdagpenge og aktivering af forsikrede ledige, jf. boks 8.2.

Boks 8.2
En enstrenget beskæftigelsesindsats
<p>Aftalen om en enstrenget beskæftigelsesindsats består af to led – en finansieringsmodel og en række styringsmæssige justeringer.</p> <p>Aftalen indebærer følgende finansieringsmodel:</p> <ul style="list-style-type: none">• 75 pct. statslig refusion af forsørgelsesudgifter i aktive perioder (aktiveringsydelse og løntilskud) og 50 pct. i passive perioder• 100 pct. refusion af forsørgelsen i starten af ledighedsforløbet. Perioden aftrappes fra 18 uger i 2010, til 12 uger i 2011, 8 uger i 2012 og 4 uger i 2013• 100 pct. refusion af feriedagpenge og løntilskud til voksenlærlinge• 50 pct. refusion af driftsudgifter til aktivering (indenfor et loft) <p>Med henblik på at imødegå kommunale byrdefordelingsmæssige konsekvenser indføres en særlig <i>kommunal tilskudsordning vedr. beskæftigelsesområdet</i>. Ordningen etableres uden for det generelle tilskuds- og udligningssystem og påvirker dermed ikke den nuværende fordeling af bloktilskuddet mellem kommunerne. Ordningen indebærer, at den enkelte kommune kompenseres nøjagtigt svarende til det skønnede overtagne udgiftsniveau pr. 1. januar 2010.</p> <p>Der etableres endvidere en mellemkommunal forsikringsordning med henblik på at tage hensyn til situationer, hvor mange arbejdspladser nedlægges lokalt på samme tid. Kommuner, hvor ledigheden udvikler sig betydeligt værre end i resten af landsdelen, modtager compensation.</p> <p>På sigt lægges der op til at overveje, om beskæftigelsesområdet kan indgå i det generelle tilskuds- og udligningssystem. Det kan ske i forbindelse en evaluering af modellen, der vil finde sted i 2012.</p> <p>Herudover indeholder aftalen en række styringsmæssige justeringer, herunder et driftsloft for forsikrede ledige, stærkere statslig styring af beskæftigelsesindsatsen og obligatoriske rammeudbud for anvendelse af andre aktører.</p>

Den økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen

Staten finansierer under ét kommunernes samlede udgifter til både overførselsindkomster og beskæftigelsesindsats. Finansieringen sker enten gennem direkte refusion af udgifterne eller gennem den generelle tilskudsordning (bloktilskud).

Hvor stor en andel kommunen direkte får refunderet, afhænger af refusionsprocenten for den enkelte ydelse.

Refusionsprocenterne vedrørende overførselsindkomst (samt udgifter til løntilskud) til personer i den arbejdsdygtige alder er historisk fastsat ud fra følgende hovedprincipper:

- Kommunerne skal have et økonomisk medansvar (ikke fuld refusion) for ordninger, hvor kommunen har myndighedsansvaret for at tildele ydelser eller gennem aktive foranstaltninger kan påvirke omfanget (ansvarsprincippet).
- Refusionsprocenterne tilstræbes at indebære omtrent ens kommunale netto-udgifter ved ordninger, som kan erstatte hinanden (neutralitetsprincippet).
- Refusionsprocenten skal tilskynde kommunen til – omkostningseffektivt – at få flest mulig i ordinær beskæftigelse og begrænse antallet på langvarig offentlig forsørgelse (tilskyndelsesprincippet).

Udviklingen i de statslige refusionsprocenter for kommunens udgifter til indkomstoverførsler er i de senere år gået i retning af højere refusion i aktive perioder og lavere i passive perioder, jf. tabel 8.1. Før var det gennemgående træk, at der til midlertidige ydelser var en ensartet refusion på 50 pct., mens der til permanente ydelser (førtidspension) var en lavere refusion på 35 pct. I appendiks 8.1 kan ses en oversigt over ændringer i refusionsordningerne.

Tabel 8.1		
Statens direkte refusion (pct.) af kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet		
	Aktiv periode	Passiv periode
Arbejdsløshedsdagpenge ¹⁾	100/75	100/50
Kontanthjælp/starthjælp	65	35
Sygedagpenge ²⁾	100/50/65/0	100/50/35/0
Revalidering	65	-
Fleksjob/ledighedsydelse	65	35
Introduktionsydelse	50	-
Skånejob (løntilskud til førtidspens.)	50	-
Førtidspension	-	35
Aktiveringsudgifter ³⁾	50/65	-

1) Når modellen for kommunernes medfinansiering af udgifter til forsikrede ledige er fuldt indfast i 2013, ydes 100 pct. refusion i de første 4 uger af ledighedsforløbet. Derudover ydes 100 pct. refusion til feriedagpenge og løntilskud til voksenlærlinge.

2) Refusion af udgifter til sygedagpenge er 100 pct. i de første 4 uger og 50 pct. i uge 5.-8. Fra uge 9 til 52 er refusionen 65 pct. i aktive perioder og 35 pct. i passive perioder. Efter 52. uge er der ingen refusion.

3) Driftsudgifter til vejledning og opkvalificering refunderes med 50 pct. Refusionen af udgifter til dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere sker inden for et rådighedsbeløb. Løntilskudsudgifter refunderes med 65 pct.

Sondringen mellem aktive og passive perioder blev indført på kontanthjælpsområdet med aftalen *En ny chance til alle* fra juni 2005 og udbredt til sygedagpengeom-

rådet med sygefraværsaftalen fra november 2008. Med finanslovsaftalen for 2009 overtager kommunerne finansieringen af dagpengene, hvor der ligeledes gives højere refusion i aktive perioder.

Kommunerne kompenseres under ét for den del af udgiften til overførselsindkomster, der ikke refunderes direkte. Beløbet fordeles som et generelt tilskud (bloktilskud). Den enkeltes kommunes andel af bloktilskuddet er bestemt af en række fastlagte kriterier for kommunens udgiftsbehov, fx udvikling i demografi og konjunktursituation, jf. boks 8.3. Denne fordelingsmekanisme garanterer ikke, at den enkelte kommune fuldt ud får dækket sine udgifter til forsørgelse eller aktivering.

Boks 8.3
Tilskuds- og udligningsordningerne
Tilskuds- og udligningsordningerne omfatter: <ul style="list-style-type: none">• Det generelle statstilskud (bloktilskuddet)• Landsudligning• Hovedstadsudligning• Tilskud til ugunstigt stillede kommuner (uden for hovedstadsområdet)• Særlige tilskuds- og udligningsordninger
Kommunernes indtægter fra skatteopkrævning finansierer godt tre fjerdedele af de kommunale udgifter. Den resterende del finansieres hovedsagelig gennem bloktilskuddet.
En kommunes udligningstilskud opgøres på baggrund af kommunens beregnede strukturelle underskud opgjort som forskellen mellem kommunens beregnede udgiftsbehov og kommunens beregnede skatteindtægter ved anvendelse af en gennemsnitlig skatteprocent. Det strukturelle overskud eller underskud viser således, om en kommune er i stand til at finansiere sit udgiftsbehov ved opkrævning af skat med en gennemsnitlig kommuneskatteprocent.
En kommunes udgiftsbehov består af et aldersbestemt udgiftsbehov og et socioøkonomisk udgiftsbehov. I 2009 vægter de aldersbestemte udgiftsbehov 69½ pct. og de socioøkonomiske 30½ pct. Der er indbygget en mekanisme, så vægten for de socioøkonomiske udgiftskriterier øges med ¼ pct. årligt.
Det socioøkonomiske udgiftsbehov beregnes på baggrund af en række kriterier og vægte. Kriterierne dækker en række forhold blandt andet hvor mange, som ikke er i beskæftigelse, er uden uddannelse eller har relativt lav indkomst.

De fleste overførsler er omfattet af den kommunale budgetgaranti. Denne indebærer, at bloktilskuddet efterfølgende justeres, hvis udviklingen i forsørgelsesordningerne har været anderledes end forudsat. Baggrunden herfor er et ønske om at beskytte kommunerne mod udsving i konjunkturfølsomme udgifter.

Kommunerne kompenseres under ét, dvs. den enkelte kommune kompenseres ikke nødvendigvis fuldt ud. Hvis et evt. økonomisk tilbageslag rammer meget forskelligt på tværs af kommunerne, vil deres økonomi således også blive påvirket forskelligt. Dette vil dog delvis blive fanget op af udligningen mellem kommuner, hvor både udviklingen i kommunernes beskatningsgrundlag og den samlede ledighed indgår som parametre.

Udgifter til fleksjob (men ikke ledighedsydelse), skånejob og sygedagpenge er undtaget fra budgetgarantien. I praksis har det begrænset betydning, hvorvidt en overførselsudgift er omfattet af budgetgarantien eller ej, da de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og kommunerne bl.a. tager afsæt i en vurdering af udviklingen i de samlede overførselsudgifter i forhold til det skønnede.

Kommunens driftsudgifter til aktiveringsindsatsen refunderes på en anden måde end udgifter til overførselsindkomster. Driftsudgifter ved aktivering (vejledning og opkvalificering) af dagpengemodtagere, kontant- og starthjælpsmodtagere, revaliderende og sygedagpengemodtagere samt tilbud til personer i fleksjob, skånejob, på ledighedsydelse mv. refunderes alle med 50 pct. Udgifter til løntilskud med 65 pct.

Staten refunderer driftsudgifterne til aktivering af både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere op til et loft (rådighedsbeløb)¹. Udgifter til aktivering af sygedagpengemodtagere er ikke underlagt et rådighedsbeløb.

8.3 Ny model for finansiering af kommunernes udgifter til overførselsindkomster

Kommissionen mener, at det nuværende system til refusion af kommunernes udgifter til overførselsindkomster skal forbedres på tre områder:

- For det først bør systemet indrettes, så det i højere grad giver tilskyndelse til en indsats, som modvirker længerevarende offentlig forsørgelse.
- For det andet bør incitamenterne i systemet baseres på resultater i form af beskæftigelse.
- For det tredje bør systemet gøres mere enkelt og gennemskueligt.

Beslutningen om at kommunalisere beskæftigelsesindsatsen giver mulighed for at tilrettelægge en enklere og mere effektiv økonomisk styring af indsatsen.

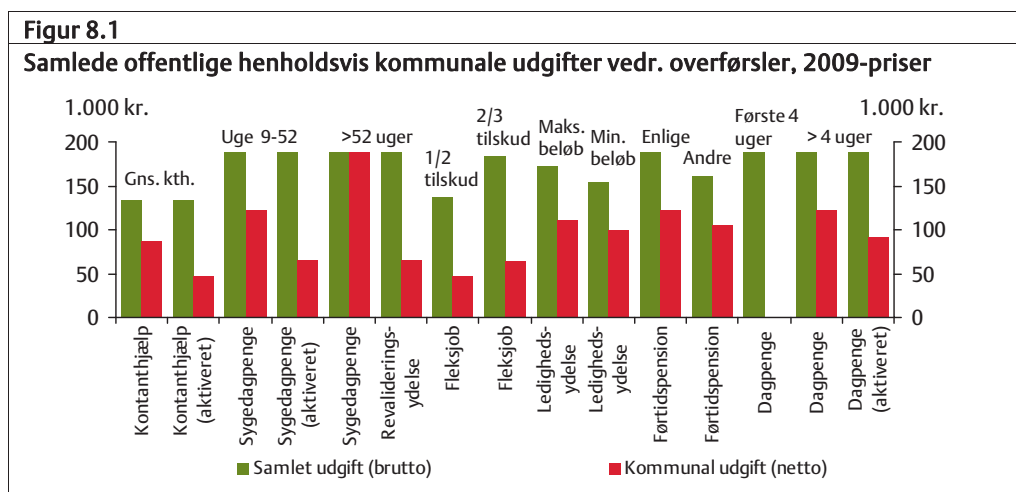
I første afsnit bliver incitamenterne i det nuværende system gennemgået og efterfølgende præsenteres Kommissionens forslag til en ny refusionsmodel. I afsnit 8.4 gennemgås konsekvenserne af den nye model.

Incitamenterne i det nuværende refusionssystem

Kommunens direkte økonomiske incitament til at få en borger i arbejde vil først og fremmest afhænge af kommunens direkte udgift ved, at personen står uden arbejde. Udgiften er bestemt af, hvilken ydelse borgeren modtager, og hvilken refusionssats, som gælder for denne ydelse.

Figur 8.1 viser de kommunale forsørgelsesudgifter for forskellige overførselsmodtagere (før og efter refusion). Ved at få en borger i arbejde sparer kommunen umiddelbart den direkte udgift til overførselsindkomsten.

¹ Loft over driftsudgifter til aktivering udgør 18.500 kr. pr. forsikret helårsledig og 20.300 kr. pr. kontanthjælpsmodtager eller revaliderend (2010-priser).



Anm.: For kontanthjælps-, revalideringsydelses- og dagpengemodtagere er vist udgifter for personer over 25 år. For kontanthjælpsmodtagerne er vist udgifter for ikke-forsørgere. Løntilskuddet til personer i fleksjob er beregnet på baggrund af gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i fleksjob. For dagpengemodtagere er beregningen baseret på regeringens lovforslag omkring kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, når omlægningen er fuldt indfaset i 2013.

Kilde: Finansloven og egne beregninger.

Figur 8.1 giver et billede af kommunernes umiddelbare økonomiske incitamenter i tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Da de fleste ydelser ligger på et niveau omkring dagpengesatsen, afhænger kommunens udgifter i høj grad af refusions-satsen for de enkelte ydelser. Kommunen har derfor en relativ lille forsørgelses-udgift for borgere, som er aktiverede på enten kontanthjælp, dagpenge eller syge-dagpenge, hvor kommunen modtager høj refusion for ydelsen under aktivering. Derudover har kommunen relativt små udgifter ved at have en person i fleksjob.

Udover den direkte udgift til overførselsindkomst vil en række andre forhold på-virke kommunens gevinst ved at få en borger i arbejde. Kommunen får umiddel-bart en højere skatteindtægt, men denne gevinst kan på længere sigt blive mind-sket gennem udligningssystemet. Det skyldes, at kommunens andel af bloktil-skuddet blandt andet er bestemt af hvor mange i kommunen, som ikke er i be-skæftigelse (jf. boks 8.3). Derudover vil der for nogle overførselsmodtagere være udgifter til aktiveringstilbud mv.

Det nuværende refusionssystem underbygger ikke altid en beskæftigelsesindsats, som fokuserer på tilbagevenden til ordinær beskæftigelse. Det kan i nogle tilfælde bedre betale sig for kommunen at lade borgere forblive på ordninger, som inde-bærer langvarig offentlig forsørgelse, i stedet for at gøre en indsats for at få dem tilbage i ustøttet beskæftigelse.

Fx har kommunerne en relativ lille udgift ved at have en person i fleksjob, idet løntilskuddet i fleksjob refunderes med 65 pct. Flexjob er typisk permanent, og ansættelse i fleksjob er ofte på stærkt nedsat tid. Den relativt høje refusions-sats ved fleksjob indebærer, at kommunerne har en ret lille økonomisk tilskyndelse til at sikre tilbagevenden til det ordinære arbejdsmarked (jf. kapitel 6).

For sygedagpengemodtagere, som har modtaget sygedagpenge i mere end 52 uger, dækker kommunen i dag hele forsørgelsesudgiften. En u hensigtsmæssighed her ved er, at refusionsprocenterne isoleret set tilskynder kommunen til at visitere til førtidspension eller fleksjob frem for at fortsætte en indsats – fx på sygedagpenge – med at få personen tilbage i ordinær beskæftigelse.

Det nuværende refusionssystem giver generelt kommunerne en betydelig økonomisk tilskyndelse til at yde en aktiv indsats, fordi der typisk er højere refusionssatser i aktive perioder. Intentionen er, at et øget aktiveringsomfang vil føre til, at flere overførselsmodtagere bliver selvforsørgende. Der er imidlertid risiko for, at aktivering bliver et mål i sig selv, uanset effekten heraf. Således kan fx aktivering af kontanthjælpsmodtagere medføre en besparelse for kommunen, selv om det ikke fører til beskæftigelse.

Den højere refusion under aktivering kan ses som et forsøg på at processtyre den kommunale indsats frem for at lade det være op til kommunerne selv at afgøre, hvilken indsats der er den bedste.

Systemets indretning indebærer dog overordnet set, at det bedst kan betale sig for kommunen at igangsætte aktivering, der er billig og har de bedste beskæftigelseseffekter. Derudover er udgifterne til dele af aktiveringsindsatsen begrænset af et rådighedsbeløb, jf. afsnit 8.2.

Kommissionens forslag

Kommissionen foreslår, at der indføres et nyt enstrenget refusionssystem, hvor refusionssatsen – uafhængig af ydelse og valg af indsats – gradvist aftrappes med den enkeltes varighed på offentlig forsørgelse. Konkret foreslås det at:

Forslag G.1

Ny refusionsmodel: Den statslige refusion til kommunernes forsørgelsesudgifter udgør 100 pct. i den første måned, en person har været offentligt forsørgt, 65 pct. fra 2.-12. måned, 35 pct. mellem 1-3 år og bortfalder efter en periode på 3 år

Alle ydelser tænkes med forslaget ind i et enstrenget refusionssystem.

Med den ny model vil refusionen af kommunernes udgift ikke længere afhænge af hvilken ydelse, personen modtager, men udelukkende af, hvor længe personen har været offentligt forsørgt.

Modellen vil give kommunerne en klar og ensartet tilskyndelse til at få overførselsmodtagere i beskæftigelse og til at modvirke, at personer ender på langvarig offentlig forsørgelse. Det sikres samtidig, at der ikke kan spekuleres i kortsigtet kassetænkning, hvor der tildeles en bestemt ydelse udelukkende ud fra ønsket om en højere refusion. Fokus i hele indsatsen bliver derfor på at få borgeren tilbage i arbejde.

Modellen tager med 100 pct. refusion de første fire uger højde for, at kommunerne kun i begrænset omfang er ansvarlige for, at personer i første omgang bliver offentligt forsørgede.

Forslaget betyder, at refusionsprocenten er den samme i aktiv- og passivperioder. Kommunerne styres hermed ud fra resultater og ikke ud fra et bestemt aktivitetskrav. Det sikrer, at der i højere grad igangsættes aktivering, som virker, og hvor omkostningerne ikke er for store.

Forslaget om en ny refusionsmodel underbygger derfor Kommissionens forslag om en mere jobrettet beskæftigelsesindsats (jf. kapitel 4). For at understøtte, at modellen fører til en effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen, bør kommunerne have de rette redskaber til at evaluere indsatsen.

Lykkes det ikke med en aktiv indsats at få borgeren tilbage på det ordinære arbejdsmarked, vil kommunen på sigt skulle afholde den fulde forsørgelsesudgift. Dette økonomiske incitament forventes at ville sikre et tilstrækkeligt niveau for den aktive indsats, også selvom Kommissionens model – i modsætning til refusionssystemet i dag – ikke indebærer højere refusion under aktivering.

Den ny model er en forenkling af refusionssystemet i forhold til i dag. Antallet af forskellige satser mindskes betydeligt. Samtidig er der i dag flere forskellige tidsgrænser indbygget i refusionssystemet (fx under 5 uger og 5-9 vedrørende sygedagpenge, og under 4 uger for arbejdsløshedsdagpenge). I den nye model forenkles det til tre ensartede tidsgrænser for alle ydelser. Systemet gøres hermed mere enkelt og gennemskueligt. Det vil selvstændigt fremme systemets effektivitet, da kommunerne i højere grad vil have mulighed for at reagere på de incitament, som er indbygget i systemet.

Forslaget betyder, at kommunerne vil få mindre direkte refusion end i dag. Hermed skal et større beløb fordeles gennem generelle tilskud (bloktilskud). Kommunerne vil under ét få de samme ressourcer til at afholde forsørgelsesudgifter som i dag, men modellen vil indebære en vis omfordeling mellem kommunerne. Nogle kommuner vil blive bedre stillet og nogle dårligere.

Et overkantsskøn for de fordelingsmæssige konsekvenser peger på, at de kommuner, som taber, kan miste hvad der svarer til 0,3 pct. af deres udskrivningsgrundlag, når modellen er fuldt indfaset. Den umiddelbare virkning vil være betydelig mindre, da modellen vil skulle indføres gradvist. Ved en indfasningsmodel, hvor den nuværende bestand af førtidspensionister ikke bliver omfattet, vil kommunernes potentielle tab på kort sigt kun udgøre ca. halvdelen af det langsigtede tab. Kommissionens analyser tyder på, at en del af de byrdemæssige forskydninger vil kunne udjævnes gennem justeringer i det nuværende udligningssystem, jf. afsnit 8.4.

Kommunerne vil med den nye model få et øget økonomisk ansvar og hermed også en større udgiftsmæssig risiko. En lav refusionsprocent indebærer alt andet lige en større risiko for en utilsigtet byrdefordeling, hvis fx ledigheden stiger meget i

en enkelt kommune. Dette kan løses i forbindelse med den mellemkommunale forsikringsordning, som etableres, når kommunerne overtager finansieringen af dagpengeudgifterne fra 2010. Ordningen skal tage hensyn til situationer, hvor mange arbejdspladser nedlægges lokalt på samme tid. Kommuner, hvor ledigheden udvikler sig betydeligt værre end i resten af landsdelen, skal således modtage en kompensation.

En risiko ved den ny model er, at kommunerne får større tilskyndelse til at få borgere på langvarig offentlig forsørgelse til at flytte til en anden kommune. For at mindske tilskyndelsen til dette, kan det overvejes om "fracflytter-kommunen" bør finansiere dele af forsørgelsesudgiften i en periode efter borgeren er flyttet.

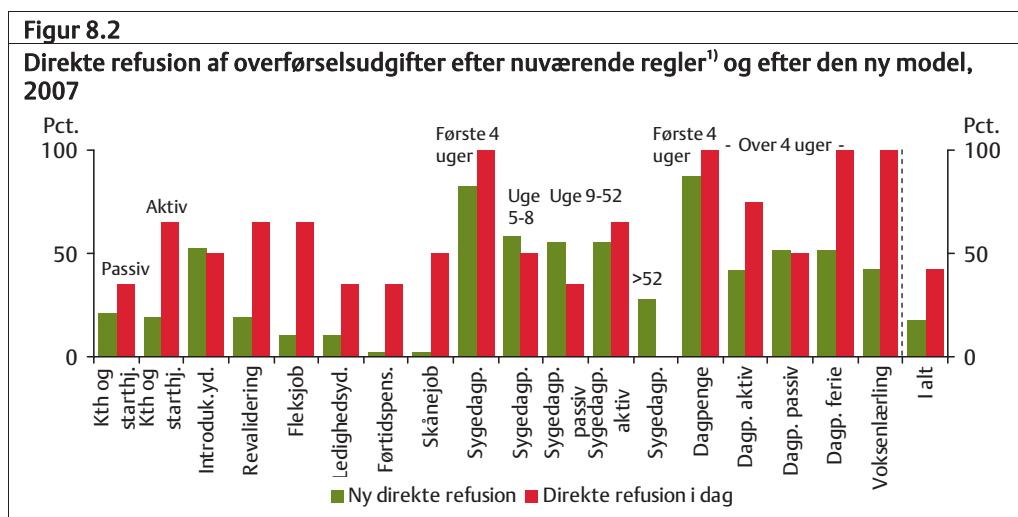
8.4 Virkninger af Kommissionens forslag om en ny refusionsmodel

Kommissionens forslag til en ny refusionsmodel vil påvirke kommunernes tilskyndelse til at forebygge længerevarende ledighed. Som konsekvens af modellen vil kommunerne få mindre direkte refusion end i dag. Dette afsnit beskriver virkninger af Kommissionens model på kommunernes økonomi.

Mindre direkte refusion af udgifter til førtidspension – større til sygedagpenge

Princippet i Kommissionens ny model er væsentlig forskelligt fra det nuværende refusionssystem. Modellen betyder – i modsætning til i dag – at refusionen ikke afhænger af typen af overførselsindkomst. Refusionen vil i stedet alene afhænge af, hvor lang tid personen, som modtager en ydelse, har været offentligt forsørgt. I modsætning til i dag vil der ikke blive givet højere refusion under aktivering.

De nuværende refusionssatser for forskellige ydelser og den gennemsnitlige refusion ved den ny model er vist i figur 8.2. Refusionsprocenten i det nuværende system (de røde søjler) er fastsat ved lov. Refusionsprocenterne i den nye model (de grønne søjler) er et gennemsnit beregnet ud fra, hvor længe modtagere af forskellige ydelser i gennemsnit har været offentligt forsørgt.



Anm.: Den nye refusion er beregnet ud fra en varighedsfordeling af overførselsmodtagere i uge 21 2007.

1) Beregnet ud refusionsregler fra 2009. For dagpengemodtager er reglerne baseret på regeringens lovforslag omkring kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, når omlægningen er fuldt indfaset i 2013.

Kilde: Danmarks Statistik, Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase (DREAM) og egne beregninger.

I det nuværende system er refusionen af de enkelte ydelser bestemt af faste procentsatser. I den nye model er refusionen bestemt af, hvor længe modtagere af forskellige ydelser i gennemsnit har været offentligt forsørget. Boks 8.4 indeholder en nærmere beskrivelse af opgørelsen af sammenhængende varighed af offentlig forsørgelse. I appendiks 8.2 vises forskellige overførselsmodtagers varighed på offentlig forsørgelse.

Den nye model indebærer en lavere refusion for førtidspension og fleksjob end i dag. Det skyldes, at mange, som modtager førtidspension eller er i fleksjob, har været offentligt forsørget i mere end 3 år. I praksis vil kommunerne skulle afholde hele forsørgelsesudgiften for stort set alle førtidspensionister.

Modellen medfører til gengæld højere gennemsnitlig refusion for sygedagpengeudgifter. Det skyldes, at refusionen af sygedagpengeudgifter i den nuværende model bortfalder efter 52 uger, men typisk først efter tre år i den nye model.

Efter den nye model vil kommunerne i gennemsnit modtage direkte refusion for 18 pct. af deres forsørgelsesudgifter, mens refusionen er ca. 43 pct. efter de nuværende regler (gældende fra 2013).

Boks 8.4**Opgørelse af varighed af offentlig forsørgelse**

Den nye refusionsmodel vil komme til at omfatte alle kommunens udgifter til overførselsindkomster, som fra 2009 også omfatter dagpenge. Derudover vil modellen omfatte fleksjobtilskud og løntilskudsudgifter for personer i aktivering.

Den nye model forudsætter, at kommunen kan opgøre den samlede varighed på offentlig forsørgelse for alle overførselsmodtagere. En sådan opgørelse findes ikke i dag og vil kræve et nyt samlet administrationssystem for alle ydelser. Ved flytninger på tværs af kommunegrænser vil der blive behov for, at den ny bopælskommune får adgang til tilflytterens overførselshistorik i den fraflyttede kommune.

Der findes i dag ingen regler for, hvordan den samlede varighed på offentlig forsørgelse opgøres, men kun for hvordan varigheden på de enkelte ydelser opgøres. Fx vil der være tale om et nyt dagpengeforløb, hvis personen, som bliver ledige, har haft mere end 1 års beskæftigelse inden for en periode på 3 år. I kontanthjælpssystemet definerer en kalendermåned uden kontanthjælp et nyt forløb.

Det er som beregningsteknisk forudsætning valgt, at 1 års beskæftigelse inden for 3 år definerer starten på et nyt forløb i offentlig forsørgelse, svarende til reglerne for indplacering i dagpengesystemet.

Mindre direkte refusion – større bloktilskud som følge af Kommissionens forslag

Den ny model indebærer, at den direkte refusion bliver lavere, og at et større beløb skal fordeles over bloktilskuddet. Da enkeltkommunerne ikke nødvendigvis kompenseres fuldt ud gennem bloktilskuddet, kan modellen få fordelingsmæssige konsekvenser kommunerne imellem.

Størrelsen af de fordelingsmæssige konsekvenser vil blive begrænset af især tre forhold:

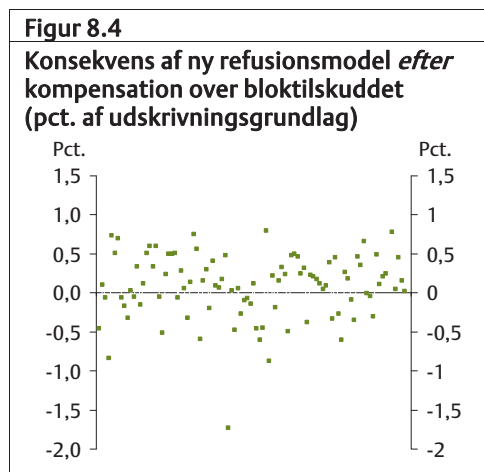
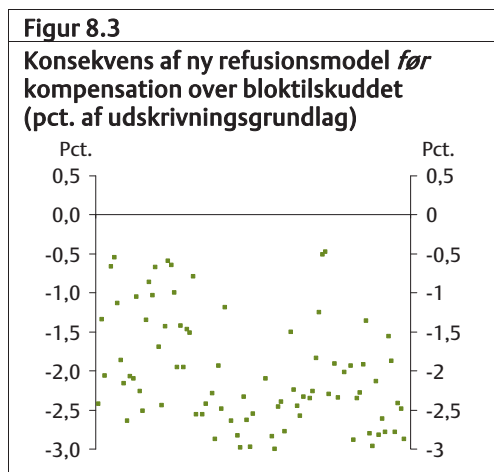
For det *første* vil den ny refusionsmodel ikke omfatte alle de eksisterende overførselsmodtagere. Som indfasningsmodel foreslås det, at de nye regler kun gælder for nye tilkendelser af førtidspension, mens kommunerne stadig vil modtage refusion efter gældende regler for den eksisterende bestand af førtidspensionister.

For det *andet* vil en så betydelig omlægning af refusionssystemet indebære, at der er behov for at justere i udligningssystemet. Konsekvenserne af modellen vil derfor kunne begrænses ved at ændre på parametrene i udligningssystemet.

For det *tredje* vil modellen som sagt give kommunerne et større økonomisk incitament til at forebygge, at borgere ender på længerevarende offentlig forsørgelse. Kommunerne kan derfor selv – og forventes selv – at medvirke til at begrænse konsekvenserne af den ny refusionsmodel. Det er imidlertid svært at vurdere adfærdsvirkningen.

For at få et indtryk af, hvor meget modellen omfordeler, er det forsøgt at udregne virkningen på den eksisterende bestand af overførselsmodtagere. Denne hypotetiske beregning er således gennemført under antagelse om, at modellen er fuldt indfaset, at der ikke er ændret i udligningssystemet, samt at kommunerne ikke har ændret adfærd. Der er derfor tale om et overkantsskøn af modellens konsekvenser, når den er fuldt indfaset.

Under disse antagelser vil kommunerne modtage godt 17 mia. kr. mindre i direkte refusion fra staten, end de gør i dag. Det er primært en konsekvens af lavere refusion til fleksjob og førtidspension. Figur 8.3 og 8.4 nedenfor viser de fordelingsmæssige konsekvenser af denne beregning, før og efter kompensation via bloktilskuddet.



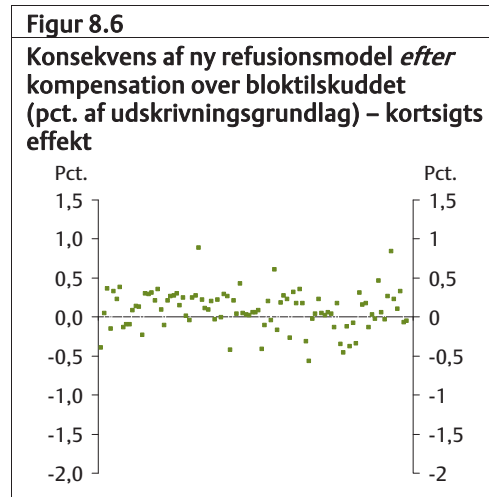
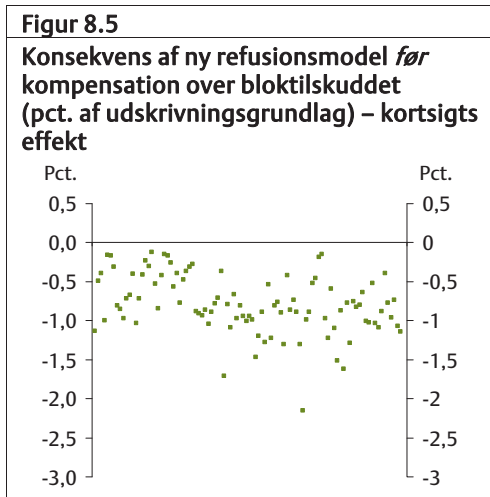
Anm.: Kommunerne er kompenseret efter gældende bloktilskudsnøgle (2009). Omkostningen er udregnet som andel af udskrivningsgrundlaget 1. januar 2009.

Før kompensationen via bloktilskuddet (jf. figur 8.3) er alle kommuner i sagens natur dårligere stillet i regneeksemplet og mister i gennemsnit 2,2 pct. af deres skatteudskrivningsgrundlag, svarende til, hvad kommunen skal sætte skatten op med for at finansiere tabet.

Efter kompensationen via bloktilskuddet (jf. figur 8.4) er nogle kommuner bedre stillet ved den nye model end før. Det gælder kommuner, som i dag modtager en relativ stor del af bloktilskuddet, og som taber relativt lidt på den nye refusionsmodel. Andre kommuner vil blive dårligere stillet.

Overkantsskønnet for de fordelingsmæssige konsekvenser viser, at efter kompensation via bloktilskuddet har kommuner, som er bedre stillet ved den nye model, i gennemsnit en gevinst svarende 0,3 pct. af deres udskrivningsgrundlag. De kommuner, som efter beregningen er dårligere stillet, vil tilsvarende i gennemsnit tabe, hvad svarer til 0,3 pct. af deres udskrivningsgrundlag. I beregningen er omkring to tredjedele af kommunerne bedre stillet ved omlægningen, mens en tredjedel er dårligere stillet.

For at få et indtryk af modellens konsekvenser på kort sigt (fx efter et par år) er gennemført en beregning, hvor de nuværende førtidspensionister ikke er omfattet af den ny model. I dette beregningseksempel modtager kommunerne ca. 6,5 mia. mindre i direkte refusion. Fordelingsvirkninger før og efter kompensationen via bloktilskuddet er vist i figur 8.5 og 8.6.



Anm.: Kommunerne er kompenseret efter gældende bloktilskudsnøgle (2009). Omkostningen er udregnet som andel af udskrivningsgrundlaget 1.januar 2009. I beregningerne er det antaget, at udgifterne til førtidspension refunderes efter gældende regler.

De fordelingsmæssige konsekvenser på kort sigt er her væsentlig mindre, end når modellen er fuldt indfaset. I beregningen er det stadig ca. en tredjedel af kommunerne, som vil være dårligere stillet ved den nye model (efter kompensation via bloktilskud). Det gennemsnitlige tab er på mellem 0,1 og 0,2 pct. af skatteudskrivningsgrundlag, hvilket udgør godt halvdelen af tabet på lang sigt.

8.5 Bedre muligheder for at prioritere beskæftigelsesindsatsen

Forslaget til en ny refusionsmodel vil give kommunerne en økonomisk tilskyndelse til at prioritere beskæftigelsesindsatsen i det omfang, det kan betale sig i form af sparede overførselsudgifter. Det er imidlertid samtidig vigtigt, at kommunerne faktisk har mulighed for at investere de nødvendige ressourcer i beskæftigelsesindsatsen.

Det nuværende system for finansiering af kommunens beskæftigelsesindsats

Kommunens serviceudgifter til beskæftigelsesindsatsen (lønudgifter) er begrænset af de årlige drøftelser om kommunernes økonomi mellem regeringen og KL. Her aftales en ramme for kommunernes serviceudgifter under ét – kaldet servicerammen.

Konstruktionen med servicerammen indebærer, at for kommunerne under ét vil en opprioritering af beskæftigelsesindsatsen – som evt. kunne føre til en samfundsmæssig gevinst i form af færre overførselsmodtagere – umiddelbart ”konkurrere” med prioriteringen af de øvrige kommunale serviceudgifter, fx til ældrepleje. Det kan i princippet føre til, at beskæftigelsesindsatsen for kommunerne under ét prioriteres lavere end det samfundsmæssigt optimale niveau.

Selvom kommunerne under ét – hypotetisk set – kunne realisere en samlet besparelse (i kraft af færre udgifter til overførsler og øget skattegrundlag) ved at bruge flere driftsmidler på beskæftigelsesindsatsen (herunder løn til sagsbehandlere), så

kan kommunerne under ét ikke benytte denne besparelse til at øge service- eller anlægsudgifterne, men kun til at nedbringe skatten (eller øge opsparingen).

Aftalesystemet opstiller ikke begrænsninger for den enkeltes kommunes drifts- eller anlægsudgifter. Det vil sige, at den enkelte kommune i princippet godt kan øge driftsudgifterne i beskæftigelsesindsatsen uden at skulle reducere (væksten i) andre serviceudgifter. Alle kommuner kan imidlertid ikke gøre det på én gang uden derved at bryde den aftalte ramme for serviceudgifterne.

Kommissionens forslag

Serviceammen gør det fra centralt hold muligt at kontrollere udgiftsvæksten i den kommunale sektor. For en lang række områder er dette også hensigtsmæssigt.

Den nuværende overordnede økonomistyring af kommunerne indebærer imidlertid en risiko for, at kommunerne under ét prioriterer beskæftigelsesindsatsen for lavt, idet kommunerne under ét skal prioritere de administrative udgifter i beskæftigelsesindsatsen (løn til sagsbehandlere) i ”konkurrence” med andre kommunale serviceudgifter med større politisk bevågenhed, fx børne- og ældreområdet. Derfor foreslås følgende:

Forslag G.2

Kommunernes administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen løftes ud af serviceammen

Ved at løfte udgifterne ud af serviceammen vil kommunerne blive tilskyndet til at investere i beskæftigelsesindsatsen i det omfang, det kan betale sig i form at sparede udgifter til forsørgelse. I forhold til andre områder under serviceammen, har beskæftigelsesindsatsen den fordel, at en opprioriteret indsats relativt direkte fører til sparede udgifter.

Forslaget betyder ikke, at kommunerne tilføres flere ressourcer. Udgifter til egentlig aktivering (til fx uddannelse og køb af kurser) er ikke underlagt serviceammen og påvirkes dermed ikke.

Såfremt kommunerne overvurderer effekten ved en øget indsats, samt har penge i kommunekassen, kan modellen indebære risiko for højere samlede offentlige udgifter.

For yderligere at tilskynde til prioritering af den kommunale beskæftigelsesindsats, foreslås følgende:

Forslag G.3

Driftsudgifter til opfølgningssamtaler behandles som udgifter til aktivering. Udgifterne budgetgaranteres

Forslaget indebærer, at udgifter til opfølgningssamtaler refunderes af staten i samme omfang (med samme procent) som andre udgifter til aktivering. Det indebærer en relativt set større tilskyndelse til at gennemføre opfølgningssamtaler, der

erfaringsmæssigt har gode effekter (jf. kapitel 4). Samtidig vil indførelse af refusion kombineret med budgetgarantien tage eksplicit højde for, at omfanget af opfølgningssamtaler – som aktiveringsomfanget – varierer henover konjunkturerne.

Allerede i dag kan der gives refusion til samtaler afholdt af private aktører.

Indførelsen af refusion finansieres i udgangspunktet via en tilsvarende reduktion af bloktilskuddet. Såfremt ændringen fører til, at kommunerne afholder flere opfølgningssamtaler, vil det øge de samlede offentlige udgifter.

Hvor Kommissionens forslag til en ny refusionsmodel i høj grad giver økonomisk tilskyndelse til en indsats for at begrænse længerevarende offentlig forsørgelse, kan forslaget om at give direkte refusion til samtaler give incitament til at øge indsatsen tidligt i ledighedsforløbet.

8.6 Andre forslag til styring af beskæftigelsesindsatsen

Med gennemførelsen af den enstrengede beskæftigelsesindsats overtager kommunerne beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige og får et medansvar for finansieringen af dagpengene. Kommunerne har imidlertid ikke fået den fulde beslutningskompetence vedrørende de forsikrede ledige. Det er fortsat a-kasserne, der står for den konkrete beregning og udbetaling af dagpenge, som fuldt ud refunderes af kommunerne. Det er også fortsat a-kasserne, der foretager rådighedsvurderingen af de forsikrede ledige.

Det betyder, at der ikke er sammenfald mellem beslutningskompetencen og finansieringsansvaret. Det foreslås, at kommunerne får mulighed for at anke a-kassernes afgørelser om rådighed mv.

Som en erstatning fra det tidligere anvendte princip i rådighedsvurderingen om fire ansøgninger om ugen er der i 2009 indført nye retningslinjer for de lediges jobsøgning. Retningslinjerne indebærer blandt andet, at den ledige fremover skal udarbejde en individuel plan for jobsøgningen sammen med a-kassen. Jobcentret har efter gældende regler ikke adgang til planen. Der er behov for at sikre, at kommunerne generelt har adgang til de oplysninger fra a-kasserne, der har relevans for indsatsen for de ledige.

Det foreslås derfor, at kommunen får adgang til den lediges jobsøgningsplan. Dermed får jobcentret et bredere grundlag til vejledning af den ledige. Det vil blandt andet gøre det muligt for jobcentret at sammenholde den lediges jobsøgningsplan med de beskæftigelsesmål, der er angivet i den lediges CV.

Forslag G.4

Samspillet mellem a-kasser og kommuner skal styrkes. Kommunerne skal have mulighed for at anke a-kassernes afgørelser om rådighed mv. Den individuelle plan for jobsøgning skal være tilgængelig for jobcentret

Jobkonsulentuddannelse

De opgaver, som de kommunale jobcentre skal løse, er gradvist blevet mere komplekse, og forventningerne til resultaterne er skærpet. Dette sætter blandt andet fokus på medarbejdernes kompetencer.

Samtidig peger undersøgelser på en betydelig spredning både i den kommunale beskæftigelsesindsats og på de resultater, som indsatsen giver. Det gælder, også når der korrigeres for forskelle i rammevilkår.

Med indførelsen af det enstrengede beskæftigelsessystem bliver det endnu vigtigere at sikre udbredelsen af viden om de mest effektive virkemidler i jobcentrene. Også i den sammenhæng spiller medarbejdernes indsats en væsentlig rolle.

Der er stor forskel på den uddannelsesmæssige baggrund for sagsbehandlere fra henholdsvis de tidligere statslige jobcentre og fra de tidligere kommunale jobcentre. Det fremgår af en undersøgelse fra SFI² foretaget i 2006, dvs. umiddelbart før Strukturreformen trådte i kraft.

I den statslige del har de fleste sagsbehandlere enten en socialpædagogisk eller en handels- og kontoruddannelse, og en del har en videregående uddannelse, jf. tabel 8.2. I den kommunale del har over halvdelen af sagsbehandlere en socialrådgiver- eller socialformidleruddannelse.

	Staten	Kommunerne
Længere videregående uddannelse	16	6
Socialrådgiver	11	42
Socialformidler	1	11
Handels- eller kontoruddannelse	33	15
Socialpædagogisk eller anden pædagogisk uddannelse	28	7
Teknisk uddannelse (inkl. IT)	11	5
Anden uddannelse bortset fra tillægsuddannelse	1	13
Ingen erhvervsuddannelse	0	2
I alt	100	100

Kilde: Beer, Winter, Skou, Stigaard, Henriksen og Friisberg: "Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats", SFI-rapport 08:19.

Den nævnte SFI-undersøgelse fandt, at forskelle i sagsbehandlernes uddannelse generelt havde en forholdsvis begrænset effekt på deres adfærd over for de ledige. Ifølge undersøgelsen var sagsbehandlere, der var uddannet socialrådgivere eller socialformidlere, dog mindst fokuserede på beskæftigelse, når de aktiverede ledige.

² Beer, Winter, Skou, Stigaard, Henriksen og Friisberg: *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats*, SFI-rapport 08:19.

Når uddannelser i et vist omfang påvirker adfærd, skyldes det formentlig de professionsnormer, der oparbejdes under uddannelsen. Samlet set kan mødet mellem forskellige fagkulturer være en udfordring for jobcentrene.

Kommissionens forslag til en aktiveringsindsats, som i højere grad baserer sig på effektevalueringer, vil øge kravene til jobcentermedarbejdere. Forslaget om et udviklingsforløb med individuelle forløb, tilrettelagt i tæt samarbejde med social- og sundhedssystemet, øger ligeledes de faglige krav til jobcentermedarbejderne. Således skærper Kommissionens forslag ambitionsniveauet både for den beskæftigelsesrettede og for den sociale indsats. Det vil øge kravene til kompetencerne i jobcentrene.

En formel jobkonsulentuddannelse kan være et af midlerne til at nå dette mål.

Forslag G.5

Der oprettes en jobkonsulentuddannelse

Jobkonsulentuddannelsen kan hjælpe til at styrke det faglige miljø i jobcentrene og hjælpe til at opbygge en fælles faglig referenceramme hos medarbejdere. En fælles faglig forståelse kan medvirke til at udvikle og effektivisere indsatsen og samtidig gøre det lettere at implementere nye metoder og redskaber i indsatsen, fx evalueringsredskaber.

Den nærmere udformning af uddannelsen bør ske i et samspil med de berørte aktører. Blandt de kompetencer, som den nye uddannelse skal styrke, er:

- Viden om arbejdsmarkedet med henblik på at få den ledige hurtigt i job.
- Afdækningen af den lediges kompetencer.
- Vurdering af aktiveringsredskaber og deres effekt for den enkelte ledige.
- Viden om relevant lovgivning.
- Viden om virksomhedernes rekrutteringsbehov og evne til at samarbejde med virksomhederne om fx særlige forløb.

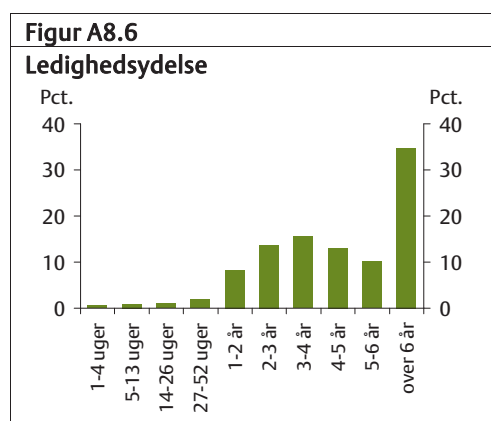
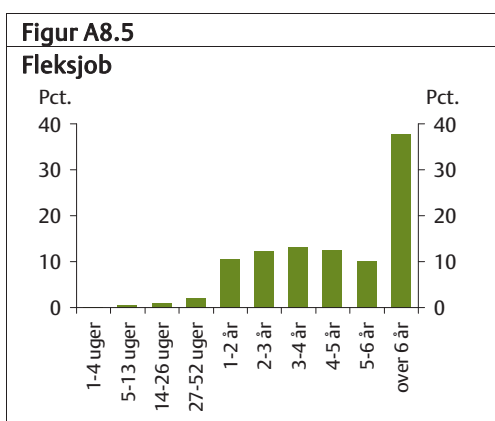
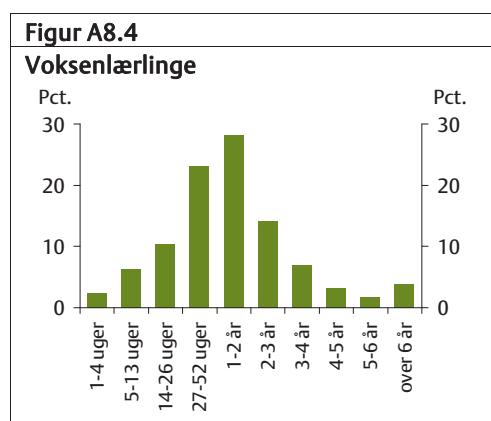
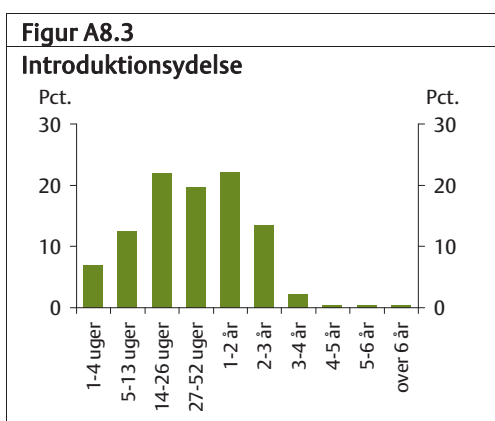
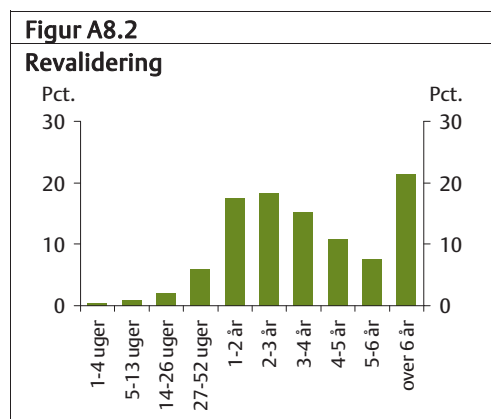
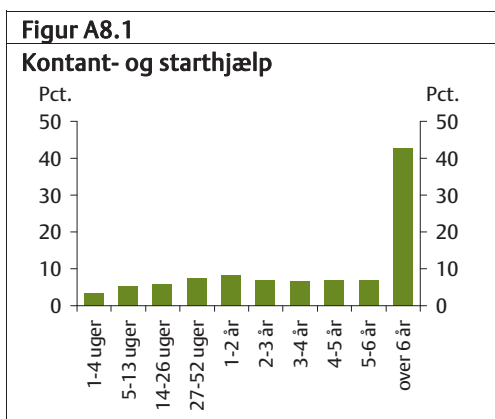
Det er ikke hensigten, at jobkonsulentuddannelsen skal erstatte andre uddannelser eller være den eneste vej til at blive ansat i et jobcenter. Jobkonsulentuddannelsen skal supplere eksisterende uddannelsesmuligheder. Samtidig vil jobkonsulentuddannelsen (eller dele heraf) kunne fungere som efteruddannelse for medarbejdere, der allerede arbejder indenfor området.

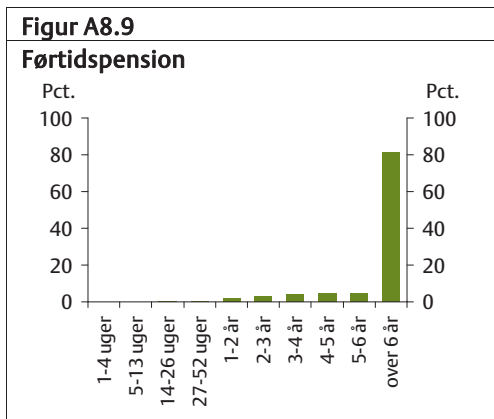
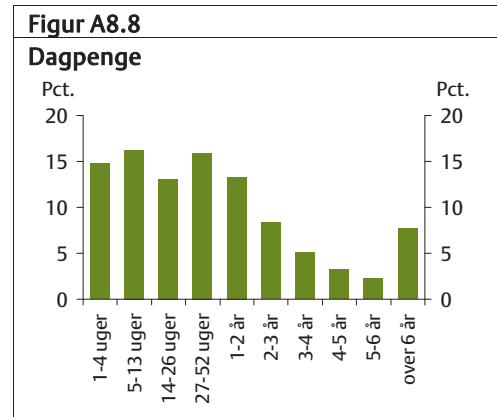
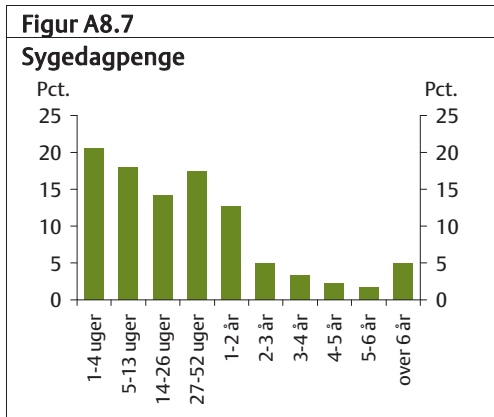
Appendiks 8.1 Ændringer i refusionsprocenter siden 1992

Tabel A8.1	
Ændringer af statslig refusion vedr. kommunale overførsler og aktiveringsudgifter	
Dagpenge:	
2009	75 pct. i passive perioder og 50 i aktive. 100 pct. før 4 uger (fra 2013)
Kontanthjælp:	
2006, 1. juli	50 → 65 pct. (aktive perioder); 50 → 35 pct. (passive perioder)
Revalidering:	
2002, 1. januar	50 → 65 pct. ved virksomhedspraktik og løntilskud (visiteret efter 1. juli 2001)
2006, 1. januar	50 → 65 pct. ved virksomhedspraktik og løntilskud (alle)
2006, 1. juli	50 → 65 pct. (alle)
Aktiveringsudgifter:	
1996	Statslige puljetilsk. → 50 pct. inden for et rådighedsbeløb (loft pr. komm.)
2006, 1. juli	50 → 65 pct. (løntilskud); fortsat 50 pct. ved driftsudgifter (vejl./opkval.)
2007, 1. januar	Driftsudgifter (vejl./opkval.) ved revalidender refunderes med 50 pct. Skal også afholdes indenfor rådighedsbeløbet. Beløbet tilsvarende øget.
2009	Aktiveringsudgifter for dagpengemodt. omfattes af 50/65 pct. refusion
Fleksjob:	
1997, 1. januar	0 → 50 pct. (før finansieret af kommunen og amtet med halvdelen hver)
1998, 1. januar	50 → 100 pct.
2002, 1. januar	100 → 65 pct. (fleksjob oprettet efter 1. juli 2001)
2006, 1. januar	100 → 65 pct. (alle)
Ledighedsydelse:	
1998, 1. januar	0 → 50 pct. mellem fleksjob (ny ordning)
2000, 1. februar	0 → 50 pct. under ferie; 50 → 0 pct. i øvrigt
2002, 1. januar	0 → 35 pct. inden og mellem fleksjob; fortsat 50 pct. under ferie
Sygedagpenge:	
1997, 1. april	100 pct. (1.-8. uge, før 1.-13. uge)/50 pct. efter 8. uge
1999, 5. juli	100 pct. (1.-8. uge)/50 pct. (9.-52. uge)/0 pct. efter 52. uge
2001, 1. januar	100 pct. (1.-4. uge)/50 pct. (5.-52. uge)/0 pct. efter 52. uge
2009	50 → 65 pct. (aktive perioder); 50 → 35 pct. (passive perioder) i uge 9-52
Introduktionsydelse:	
2008, 1. januar	75 → 50 pct.
Skånejob:	
1998, 1. januar	0 → 50 pct. (før finansieret af kommunen og amtet med halvdelen hver)
Førtidspension:	
1992, 1. januar	100 → 50 pct. (pers. < 60 år, nytillkendte pensioner, indstillede sager)
1997, 12. juni	100 → 50 pct. (pers. > 60 år, nytillkendte pensioner, afgjorte sager)
1999, 1. januar	50 → 35 pct. (alle nytillkendte pensioner, afgjorte sager)

Appendiks 8.2 Overførselsmodtagere fordelt på samlet varighed i offentlig forsørgelse

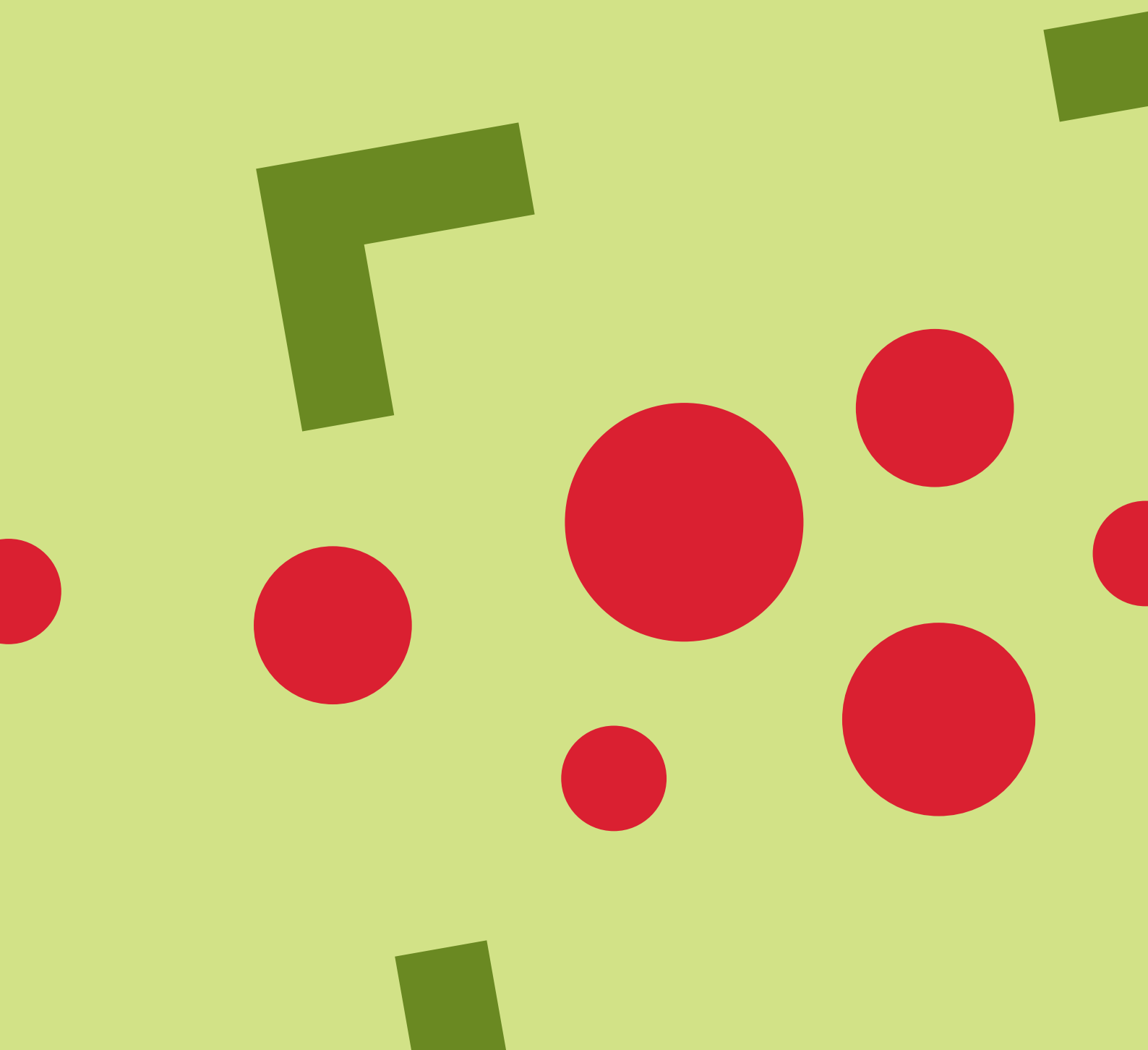
Nedenstående figurer viser den procentmæssige fordeling af overførselsmodtagere på forskellige ordninger fordelt efter samlet varighed på offentlig forsørgelse. Kilden til alle figurerne er egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forløbsregister DREAM.





KAPITEL 9

TIDLIGERE FÆRDIGGØRELSE AF UDDANNELSE



Kapitel 9

Tidligere færdiggørelse af uddannelse

9.1 Indledning

Danske unge er i international sammenligning blandt dem, der bliver senest færdige med en kompetencegivende uddannelse. Økonomisk set vil det både for den enkelte og for samfundet være gavnligt, hvis de unge kunne færdiggøre deres uddannelser tidligere.

Arbejdsmarkedskommissionen fremsætter på den baggrund en række forslag med det formål at opnå tidligere færdiggørelse af uddannelser, jf. boks 9.1.

Boks 9.1	
Forslag til tidligere færdiggørelse af uddannelse	
H.1	SU-perioden begrænses til normeret studietid for sene studiestartere
H.2	Skattefri bonus på 10.000 kr. ved beståelse af 1. år på en erhvervskompetencegivende uddannelse senest 3 år efter adgangsgivende eksamen
H.3	Udarbejdelse af analysegrundlag for tilpasninger i uddannelsernes indretning med henblik på at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet
H.4	Målrætning af 10. klasse og offentligt tilskud til efterskoleophold på 10. klasseniveau mod unge, der ikke er klar til en ungdomsuddannelse
H.5	Værnepligten skal tilrettelægges, så den forsinker unge mindst muligt i uddannelsessystemet
H.6	Kun personer over 30 år kan starte som voksenlærlinge i forløb med tilskud fra ordningen

Personer, der opnår en kompetencegivende uddannelse, bruger i gennemsnit 3,9 år mere, end hvis de var gået den lige vej gennem uddannelsessystemet. Mange er således forsinkede med betydeligt mere end 4 år. Årsagerne til forsinkelsen er nærmere beskrevet i afsnit 9.2.

Hvis alle gik den lige vej, kunne arbejdsstyrken øges med 90.000 personer. Det er naturligvis urealistisk, men potentialet for at styrke beskæftigelsen og de offentlige finanser gennem tidligere færdiggørelse af uddannelser er meget stort, jf. afsnit 9.3.

Hvis unge bliver hurtigere færdige med deres uddannelse, kan de bruge uddannelseskvalifikationerne i flere år på arbejdsmarkedet. Dermed sikres et større udbytte af de omfattende offentlige investeringer i uddannelse, både for den enkelte og for samfundet. Tidligere færdiggørelse af uddannelser vil øge den enkeltes livsindkomst. Samtidig vil det forbedre den offentlige økonomi, især fordi tidligere færdiggørelse indebærer, at de unges erhvervsdeltagelse og arbejdstid vil stige.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår derfor en række initiativer, der sigter på, at de studerende kommer tidligere i gang og bliver hurtigere færdige med en kompe-

tencegivende uddannelse. Disse forslag, som er nærmere beskrevet i afsnit 9.4, lægger sig i forlængelse af en række tidligere initiativer bl.a. fra Velfærdsaftalen fra juni 2006, som også havde til formål at styrke de offentlige finanser gennem tidligere gennemførelse af uddannelser.

En del af Kommissionens forslag vedrører de økonomiske tilskyndelser for den enkelte studerende, herunder indretningen af SU-systemet. Kommissionen foreslår samlet set ikke besparelser på uddannelsesstøtten, men foreslår at justere systemet, så det i højere grad belønner tidlig studiestart og hurtig gennemførelse. I det omfang omlægningerne medfører, at de studerende opholder sig kortere tid i uddannelsessystemet, vil det medføre færre offentlige udgifter til uddannelsesstøtte.

Kommissionen finder endvidere, at der er behov for en justering af uddannelsessystemet, så det i højere grad understøtter, at unge kommer tidligere i gang og hurtigere igennem deres studier. Det kan fx dreje sig om optagelsessystemet, herunder muligheden for at dæmme op for, at skæve fagvalg i gymnasiet forsinker studiestarten, samt uddannelsernes indhold, tilrettelæggelse og normerede varighed. Arbejdsmarkedskommissionen har vurderet, at den ikke selv besidder den nødvendige ekspertise til at tage stilling til disse spørgsmål, men opfordrer i stedet til en grundig undersøgelse heraf i et andet regi – fx en Uddannelseskommission.

Der er ikke foretaget en egentlig effektvurdering af Kommissionens uddannelsesforslag. Det skyldes blandt andet, at nogle af Kommissionens forslag har karakter af hensigtserklæringer. Samtidig er det meget usikkert hvor store effekter, der kan forventes af de virkemidler, der er peget på.

Såfremt Kommissionens forslag nedbringer det ekstra tidsforbrug i uddannelsessystemet med mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{2}$ år øges beskæftigelsen med 4.-8.000 personer og de offentlige finanser styrkes med 1-2 mia. kr.

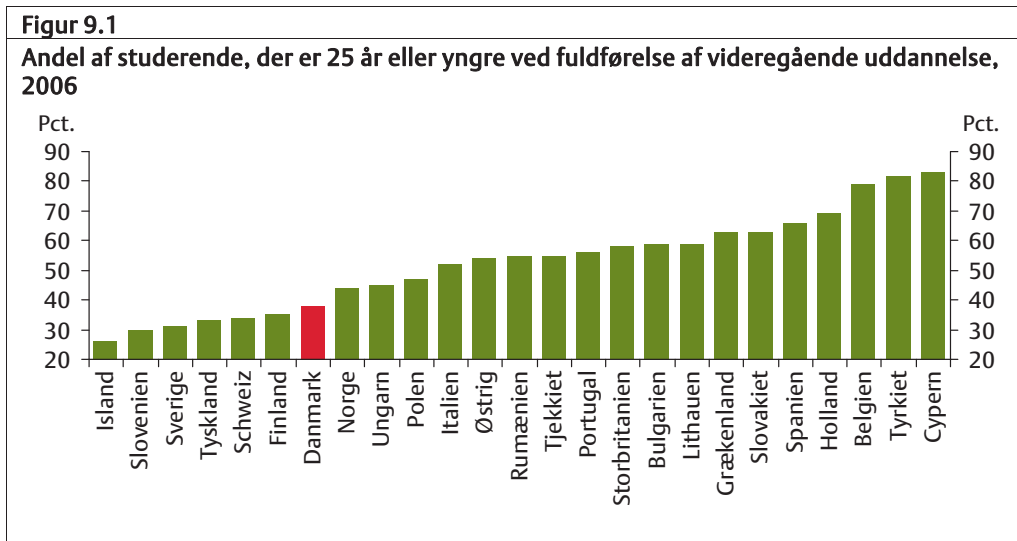
I regeringens globaliseringsstrategi er anført, at mindst 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse, og 50 pct. skal gennemføre en videregående uddannelse i 2015. Regeringens målsætninger må anses som ambitiøse. I de økonomiske fremskrivninger, der er udgangspunktet for Kommissionens opgave, er målsætningerne forudsat realiseret.

Et øget uddannelsesniveau vil bidrage til at skabe øget vækst og øge den samlede velstand. Yderligere investeringer i at øge uddannelsesniveaet kan imidlertid ikke entydigt forventes at styrke finanspolitikken holdbarhed, jf. afsnit 9.5.

Da det er Arbejdsmarkedskommissionens opgave at komme med forslag med henblik på at styrke de offentlige finanser, fremsætter Kommissionen ikke forslag, der retter sig direkte mod at øge uddannelsesniveaet.

9.2 Tidsforbrug i uddannelsessystemet

Danske studerende er blandt dem, der bliver senest færdige med deres erhvervs-kompetencegivende uddannelse. I de fleste europæiske lande er hovedparten af de studerende færdige med deres videregående uddannelse, når de fylder 25 år. Sådan er det ikke i Danmark, jf. figur 9.1.

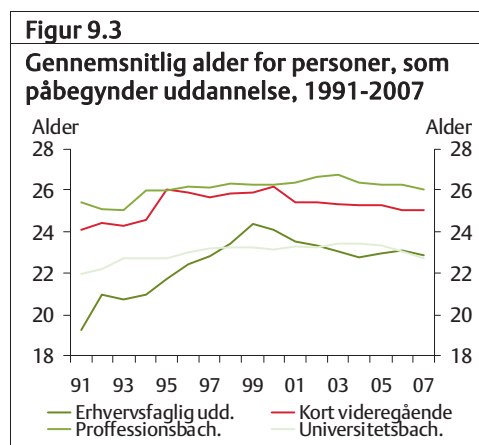
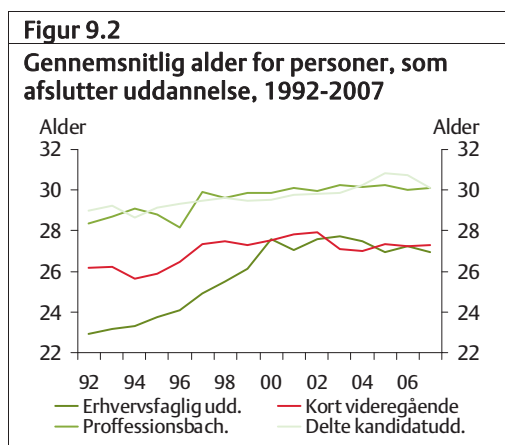


Anm.: Vedrører første gennemførte videregående uddannelse (inkl. universitetsbacheloruddannelser). Opgørelsesmetoden indebærer, at rangordenen i nogen grad afspejler forskelle i uddannelsesstrukturen, herunder om kandidatuddannelser eksempelvis er opdelt i en grunduddannelse og en overbygning.

Kilde: Konkurrenceanalyse, 2009.

Gennemsnitsalderen ved uddannelsesfuldførelse var i 2007 26,9 år for erhvervsuddannelser, 27,3 år for de korte videregående uddannelser, 30,0 år for professionsbachelor og 30,1 år for delte kandidatuddannelser, jf. figur 9.2.

Gennemsnitsalderen ved fuldførelse er for alle grupper steget i perioden 1992-2009. Mest markant er stigningen for de erhvervsfaglige uddannelser. Forklaringen er hovedsageligt, at starttidspunktet på de erhvervsfaglige uddannelser er steget kraftigt, jf. figur 9.3. En af forklaringerne kan være øget brug af voksenlærlinge.



Kilde: Undervisningsministeriet.

En gennemsnitsstuderende bruger i 2007 9,2 år efter 9. klasse på at opnå en kompetencegivende uddannelse, jf. tabel 9.1. Heraf er 5,4 år i gennemsnit normeret studietid, og 3,9 år er i gennemsnit ekstra tidsforbrug. Mange er således forsinkede med betydeligt mere end 4 år.

Det gennemsnitlige ekstra tidsforbrug er faldet en smule i de seneste år. I 2005 udgjorde det ekstra tidsforbrug således 4,3 år. Reduktionen i det ekstra tidsforbrug skyldes især mindre tid brugt på uddannelsespauser og studieskift.

Tabel 9.1
Tidsforbrug fra afsluttet 9. klasse til opnåelse af erhvervskompetence, 2007

	Erhvervsfaglige udd.	Korte vid. udd.	Professionsbachelor	Kandidatudd.	Total
Tidsforbrug, i alt, heraf:	7,4	8,6	10,3	12,6	9,2
- Normeret studietid	3,7	5,1	6,4	8,0	5,4
- Ekstra tidsforbrug	3,6	3,6	3,8	4,6	3,9
Heraf					
- 10. klasse	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
- Dobbelt ungdomsuddannelse	0,4	0,1	0,1	0,0	0,2
- Uddannelsespause	2,3	2,4	2,6	1,9	2,3
- Studieskift	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
- Forlænget studietid mv.	0,0	0,2	0,3	1,9	0,5

Kilde: UNI•C Statistik & Analyse.

I det ekstra tidsforbrug indgår:

10. klasse (da 10. klasse er frivillig). Andelen af elever i 9. klasse, der vælger at fortsætte i 10. klasse, har været faldende. I 2007 var andelen godt 53 pct. mod over 60 pct. i 2001. Det er således fortsat halvdelen af en årgang, der går i 10. klasse. 10. klasse bidrager dermed i gennemsnit 0,5 år til det ekstra tidsforbrug.

Dobbelt ungdomsuddannelse, som betegner den tid, der er brugt på en ny ungdomsuddannelse efter anden fuldført ungdomsuddannelse. Dobbelt ungdomsuddannelse bidrager i 2007 i gennemsnit med 0,2 år til det ekstra tidsforbrug.

Uddannelsespause, som henviser til den tid, der ikke er brugt i uddannelsessystemet, for eksempel arbejde, værnepligt og rejseaktivitet. Langt hovedparten af venteperioderne på de videregående uddannelser ligger mellem adgangsgivende eksamen og start på de videregående uddannelser. Uddannelsespause bidrager i gennemsnit med 2,3 år til det ekstra tidsforbrug.

Studieskift, som henviser til den tid, der er brugt på et ikke afsluttet studieforløb. Studieskift bidrager i gennemsnit med 0,4 år til det ekstra tidsforbrug.

Forlænget studietid og øvrig resttid, som bidrager med i gennemsnit 0,5 år til det ekstra tidsforbrug.

Det gennemsnitlige tidsforbrug på studieskift og 10. klasse er næsten uafhængigt af hvilke uddannelser, der opnås, mens andre typer af tidsforbrug varierer med valg af uddannelse. Uddannelsespausen er længst for professionsbacheloruddannelserne, mens universitetsuddannelserne har de korteste pauser.

Dobbelt ungdomsuddannelse er mest udbredt på erhvervsuddannelserne, da mange vælger at tage både en gymnasial og en erhvervsfaglig uddannelse.

Personer med en kandidatuddannelse har med 4,6 år det største ekstra tidsforbrug. For denne gruppe er uddannelsespausen mindre end gennemsnittet, mens studietidsforsinkelsen med næsten to år i gennemsnit er langt højere end på andre uddannelser.

9.3 Effekter af tidligere studieafslutning

Havde de unge fulgt den lige vej fra 9. klasse, ville deres arbejdskraft som færdiguddannet i gennemsnit indgå 3,9 år tidligere i arbejdsstyrken, som beskrevet ovenfor. Denne forsinkelse kan i et regneeksempel opgøres til 90.000 færre i arbejdsstyrken, jf. tabel 9.2.

Tabel 9.2		
Regneeksempel: Ekstra tidsforbrug hos unge med erhvervskompetencegivende uddannelse og virkning på arbejdsstyrken		
Bidrag til ekstra tidsforbrug fra:	Gnst. ekstra tidsforbrug pr. person, år	Fuldtidspersoner i arbejdsstyrken
- 10. klasse	0,5	-23.000
- Dobbelt ungdomsuddannelse	0,2	-11.000
- Uddannelsespause	2,3	-28.000
- Studieskift	0,4	-12.000
- Forlænget studietid	0,5	-16.000
I alt	3,9	- 90.000

Anm.: I beregningen af arbejdsstyrkevirkningen af det ekstra tidsforbrug er forudsat en ungdomsårgangsstørrelse på 65.000. Endvidere er forudsat, at 75 pct. af disse vil tage en erhvervskompetencegivende uddannelse, (videregående uddannelse eller erhvervsuddannelse). Tabellen vedrører alene personer med erhvervskompetencegivende uddannelse og der er derfor ikke indregnet ekstra tidsforbrug til sen skole-start, 10. klasse og studieafbrud hos personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse. I omregningen til arbejdsstyrkevirkning er forudsat, at 75 pct. af det ekstra tidsforbrug til venteperioder anvendes til erhvervsarbejde. I Arbejdsmarkedsrapport 2004, Danmarks Arbejdsgiverforening, opgøres de unge til at være omtrent 3 år på arbejdsmarkedet ud af gennemsnitligt omtrent 4 års pauser og venteperioder. Det er endvidere forudsat, at studerende på erhvervskompetencegivende uddannelser arbejder svarende til 1/3 af en fuldtidsbeskæftiget (målt i timer). Der er ikke taget højde for erhvervsarbejde blandt unge i 10.klasse og på ungdomsuddannelser.

Kilde: UNI•C Statistik & Analyse og egne beregninger.

Der er i dette regneeksempel taget højde for, at en del unge er på arbejdsmarkedet i den tid, som er indregnet i det ekstra tidsforbrug. I regneeksemplet indgår alene spildtiden for personer, som fuldfører en uddannelse. Spildtiden for personer, der aldrig fuldfører en uddannelse, tælles ikke med.

Det ekstra tidsforbrug har også betydning for arbejdsstyrkens gennemsnitlige kvalifikationsniveau på et givet tidspunkt. Det ekstra tidsforbrug indebærer således relativt færre med erhvervskompetencegivende uddannelse i arbejdsstyrken.

Analysegruppen DREAM har for Arbejdsmarkedskommissionen gennemført en analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser af, at unge kommer hurtigere gennem uddannelsessystemet, jf. DREAM: "Samfundsøkonomiske konsekvenser af hurtigere studie gennemførelse og studiestart (2009)", jf. boks 9.2. Der er analyseret på to alternative scenarier:

- I det første scenarie antages det, at kompetencegivende uddannelser i gennemsnit gennemføres et år hurtigere end i dag. Dvs. det samme antal personer gennemfører en uddannelse, men de gør det i gennemsnit ét år hurtigere. På lang sigt indebærer det, at ca. 50.000 færre personer årligt er studerende. Ved et års hurtigere studie gennemførelse opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden af de offentlige finanser på 5,2 mia. 2009-kroner (0,29 pct. af BNP).

- I det andet scenarie forudsættes starten på kompetencegivende uddannelser fremskyndet med ét år. Dvs. det samme antal personer gennemfører en uddannelse – i samme tempo som nu – men de starter et år tidligere. Denne ændring påvirker ikke det årlige antal af studerende. Ved et års hurtigere studie-start opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden på 4,1 mia. 2009-kroner (0,23 pct. af BNP).

Boks 9.2
Samfundsøkonomiske konsekvenser af tidligere studie gennemførelse
<p>DREAM-gruppen er en uafhængig institution, der har som hovedformål at udvikle, vedligeholde og foretage økonomiske analyser med den økonomiske model Danish Rational Economic Agents Model, DREAM. DREAM er en såkaldt generel ligevægtsmodel, der bruges til at lave forudsigelser af den sandsynlige økonomiske udvikling og til at foretage konsekvensberegninger af økonomisk-politiske tiltag.</p> <p>DREAM har for Arbejdsmarkedskommissionen gennemført en analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser af, at unge kommer hurtigere gennem uddannelsessystemet. Der er analyseret på to scenarier.</p> <p>Hurtigere studie gennemførelse</p> <p>I dette scenarie ændres de studerendes adfærd, således at kompetencegivende uddannelser gennemføres et år hurtigere end i dag. Ændringen gennemføres fra 2009, således at studerende, der starter på kompetencegivende uddannelser fra 2009 og frem, antages at ændre adfærd. På den enkelte kompetencegivende uddannelse ændres færdiggørelsesfordelingen, således at den nye målsætning angående det gennemsnitlige gennemførelsestidspunkt samlet set opnås.</p> <p>En hurtigere gennemførelse af kompetencegivende uddannelser vil have en begrænset effekt på det langsigtede uddannelsesniveau, men vil have betydelig effekt på antallet af studerende. Et års hurtigere gennemførelse af disse studier giver i 2015 anledning til et fald på ca. 50.000 personer, svarende til et fald i det årlige antal studerende med knap 15 pct. Dette indebærer mindre udgifter til SU og større arbejdsstyrke. På lang sigt stiger BNP med 0,7 pct. og udgifterne til SU falder med ca. 1,4 mia. kr. Ved et års hurtigere studie gennemførelse opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden af de offentlige finanser på 5,2 mia. 2009-kroner (0,29 pct. af BNP).</p> <p>Hurtigere studiestart</p> <p>I dette scenarie fremrykkes det gennemsnitlige starttidspunkt for kompetencegivende uddannelser ét år. Personer, der forlader 9.klasse fra 2009 og frem, ændrer adfærd.</p> <p>En hurtigere studiestart vil på længere sigt hverken påvirke uddannelsesniveau eller antal studerende. Effekten af et års hurtigere start på kompetencegivende uddannelser sker især gennem effekten på sammensætningen af de beskæftigede. Unge beskæftigede med lav erhvervsdeltagelse, produktivitet og arbejdstid "byttes" således ud med ældre med højere erhvervsdeltagelse, produktivitet og arbejdstid. Denne ændring giver på lang sigt en stigning i beskæftigelsen på 0,6 pct. og en stigning i BNP på 0,5 pct. Ved et års hurtigere studiestart opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden på 4,1 mia. 2009-kroner (0,23 pct. af BNP).</p>

9.4 Initiativer for at få unge hurtigere gennem uddannelsessystemet

Med "Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden" (Velfærdsaftalen) fra juni 2006 blev der taget en række initiativer med henblik på at få unge hurtigere gennem uddannelsessystemet. Initiativerne er ved at blive implementeret og omfatter bl.a. en justering af optagelsessystemet, ændret praksis vedr. eksamener, tidsbegrænsning for specialeskrivning, styrket studievejledning og ny taxameterbonus på universiteterne, jf. boks 9.3.

Boks 9.3
Allerede igangsatte initiativer for at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet
<p>Justering af optagelsessystemet. Optagelsessystemet er justeret med henblik på at tilskynde til at starte tidligere. Unge, der søger optagelse inden for to år efter aflæggelse af den adgangsgivende eksamen, begunstiges i forhold til de unge, der venter mere end to år på at søge ind på en videregående uddannelse. Der er således indført en såkaldt kvotientmodel, hvor de unge, der starter senest to år efter den adgangsgivende eksamen, får ganget deres oprindelige karaktergennemsnit med en kvotient på 1,08.</p> <p>Ændret praksis vedr. eksaminer. For at understøtte, at de studerende gennemfører studiet på normeret tid, er der på alle universitetsuddannelser indført mulighed for at gå til eksamen hvert halve år i de fag, hvori der løbende afholdes undervisning. De studerende har endvidere fået mulighed for hurtigt at kunne gå til reeksamination, hvis de ikke består en eksamen umiddelbart efter afslutning af et undervisningsforløb.</p> <p>Der er samtidig indført automatisk eksamenstilmelding, således at studerende ved begyndelsen af ethvert undervisningsforløb (forelæsningsrække, kursus, projekt, speciale mv.) automatisk tilmeldes til eksamen i det pågældende undervisningsforløb.</p> <p>Tidsbegrænsning for specialeskrivning. Der er indført bindende tidsbegrænsning for de studerendes specialeskrivning. Hvis specialet ikke afleveres inden for den aftalte tidsfrist, dvs. normalt ½ år, har den studerende brugt et eksamensforsøg. Den studerende skal ikke starte forfra på et nyt speciale, men der aftales en ny opgaveformulering, der skal ligge inden for samme emneområde med en afleveringsfrist på tre måneder.</p> <p>Styrket studievejledning på universiteter. Universiteterne er blevet forpligtiget til at følge op i forhold til frafaldstruede studerende, der er mere end ½ år bagud på deres studium, fx ved et tilbud om en samtale. Samtalen gøres obligatorisk, hvis forsinkelsen forøges yderligere i løbet af de næste 6 måneder.</p> <p>Ny taxameterbonus på universiteterne. Der er indført en ny taxameterbonusmodel på universiteterne, som erstatter den tidligere færdiggørelsesbonus, der blev udløst pr. færdiguddannet bachelor uafhængigt af studietid. Den nye taxameterbonusmodel indebærer, at der udløses bachelorbonus, når de studerende består en bacheloruddannelse inden for normeret tid plus et år. Der udløses tilsvarende en kandidatbonus, når de studerende består en kandidatuddannelse på normeret tid.</p>

Det er endnu for tidligt at vurdere, i hvilket omfang, de allerede gennemførte initiativer vil påvirke studiestartstidspunktet og gennemførelsestiden.

Arbejdsmarkedskommissionen vurderer imidlertid, at der kan gøres mere for at få unge hurtigere gennem uddannelsessystemet. Kommissionens forslag er udarbejdet under hensyn til, at man bør gå forsigtigt til værks i bestræbelserne på at fremmetidligere færdiggørelse af uddannelse, hvis man samtidig ønsker at realisere en målsætning om, at flere skal tage en uddannelse.

Der er ikke foretaget en egentlig effektvurdering af Kommissionens uddannelsesforslag. Det skyldes blandt andet, at nogle af Kommissionens forslag har karakter af hensigtserklæringer. Samtidig er det meget usikkert hvor store effekter, der kan forventes af de virkemidler, der er peget på.

Såfremt Kommissionens forslag nedbringer det ekstra tidsforbrug i uddannelsessystemet med mellem ¼ og ½ år øges beskæftigelsen med 4.-8.000 personer og de offentlige finanser styrkes med 1-2 mia. kr.

Omlægninger af studiestøtten

Det danske SU-system sikrer de studerende et meget generøst forsørgelsesgrundlag sammenlignet med andre lande. Arbejdsmarkedskommissionen ønsker ikke at reducere den samlede uddannelsesstøtte.

Kommissionen mener imidlertid, at uddannelsesstøtten kan anvendes på en måde, der i højere grad tilskynder de unge til at færdiggøre studierne hurtigere.

De nuværende SU-regler giver mulighed for at studerende kan modtage SU et år længere end den normerede studietid. Dette er det såkaldte ”fjumreår”. Herudover er der mulighed for at fravælge SU-udbetalinger undervejs. Disse SU-klip kan udbetales senere. Der kan således udbetales SU længe efter normeret studietid.

Kommissionen anbefaler på den baggrund at:

Forslag H.1

SU-perioden begrænses til normeret studietid for sene studiestartere

Forslaget indebærer en afskaffelse af det såkaldte ”fjumreår” for personer, der starter en videregående uddannelse senere end to år efter en adgangsgivende uddannelse (uden mulighed for dispensation for barsel, sygdom, militærtjeneste og lignende forhold).

Samtidig afskaffes muligheden for at opspare SU-rettigheder og få udbetalt SU-klip efter normeret studietid for sene studiestartere.

I sammenhæng hermed foreslås at give udvidet mulighed for at optage SU-slutlån udover normeret tid. Der kan også gives mulighed for ét studieomvalg: Hvis man frafalder det første studie inden 1 år, vil der således også på det andet studie være mulighed for at få SU i hele den normerede studietid.

Forslaget styrker både tilskyndelsen til at starte tidligt på en uddannelse og tilskyndelsen til at blive hurtigt færdigt (for de sene studiestartere).

Forslaget frigør nogle SU-midler – i størrelsesordenen 200-250 mio. kr. årligt. Disse midler forudsættes anvendt til yderligere at styrke tilskyndelsen til at komme hurtigt i gang med et uddannelsesforløb.

Forslag H.2

Skattefri bonus på 10.000 kr. ved beståelse af 1. år på en erhvervskompetencegivende uddannelse senest 3 år efter adgangsgivende eksamen

Forslaget sikrer en synlig økonomisk bonus ved tidlig studiestart. Bonus'en udbetales først efter beståelse af 1. års eksamener på studiet, således at det kun er personer, der reelt uddanner sig, som får glæde af bonus'en.

Bonus'en skønnes at medføre offentlige udgifter på i størrelsesordenen 130 mio. kr., som der ikke skal betales skat af. Samlet set indebærer forslag H.1 og H.2 således en omtrent uændret uddannelsesstøtte.

Indretning af uddannelserne

Omlægninger af uddannelsesstøtten giver kun et begrænset bidrag til hurtigere færdiggørelse af studierne. Den største forbedring kan formentlig opnås med en omlægning af selve indretningen af uddannelsessystemet. Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler derfor:

Forslag H.3

Udarbejdelse af analysegrundlag for tilpasninger af uddannelsernes indretning med henblik på at få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet

En tilpasning af uddannelserne kræver et omfattende analysearbejde. Arbejdsmarkedskommissionen besidder ikke den nødvendige viden på området til at kunne foretage denne analyse. Analysen bør derfor foretages i et andet regi – fx en Uddannelseskommission.

Undersøgelsen kan blandt andet omfatte:

- Adgangskrav og optagelsessystem, herunder kravene om specifikke fagvalg i den adgangsgivende uddannelse og mulighed for meritoverførsel mellem uddannelserne.
- Indhold i studierne.
- Længden af de studerendes ferie.
- Varigheden af uddannelserne.
- Muligheden for at etablere et ”fast-track”-spor på studierne, hvor studerende kan gennemføre deres studie hurtigere end normeret tid, fx ved at give mulighed for undervisning i sommerperioden.

Undersøgelsen bør inddrage erfaringer fra andre lande.

Færre i 10. klasse

En række analyser peger på, at en stor andel – 30 pct. – af eleverne i 10. klasse er fagligt parate til en ungdomsuddannelse efter 9. klasse. Mange andre vurderes at kunne klare en ungdomsuddannelse efter 9. klasse, hvis de forinden modtager bedre vejledning. Den tid, der bruges i 10. klasse, indhentes ikke senere i uddannelsesforløbet.

Arbejdsmarkedskommissionen vurderer, at det er spild af både den enkeltes og samfundets ressourcer, at personer uden behov herfor bruger tid i 10. klasse. Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler derfor:

Forslag H.4

Målretning af 10. klasse og offentligt tilskud til efterskoleophold på 10. klasseniveau mod unge, der ikke er klar til en ungdomsuddannelse

Hurtig færdiggørelse af værnepligt

Der indkaldes i dag ca. 7.000 værnepligtige årligt. Værnepligtsperioden er som hovedregel 4 måneder. Selv et relativt kort værnepligtforløb kan imidlertid forsinke studiestarten med et år. Hvis værnepligten er uheldigt placeret, kan den forsinke studiestarten med 2 år.

Arbejdsmarkedskommissionen har noteret, at det i forsvarsforliget fra juni 2009 er aftalt at igangsætte en undersøgelse af værnepligtens fremtid. Det anbefales, at fremtidige omlægninger af værnepligten tager højde for, at værnepligten ikke bør forsinke unges færdiggørelse af uddannelser unødigt længe. Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler således:

Forslag H.5

Værnepligten skal tilrettelægges, så den forsinke unge mindst muligt i uddannelsessystemet

Voksenlærlingeordningen forbeholdes personer over 30 år

Arbejdsmarkedskommissionen anbefalede i delrapporten fra efteråret 2008 blandt andet, at voksenlærlingeordningen blev forbeholdt personer, som ikke allerede har en kompetencegivende uddannelse. Det er siden gennemført. Samtidig er det besluttet, at voksenlærlingeordningen ikke længere skal være begrænset af en økonomisk ramme.

Aldersgrænsen i voksenlærlingeordningen er imidlertid fortsat 25 år. Denne relativt lave aldersgrænse giver en tilskyndelse til at udskyde uddannelse i det ordinære uddannelsessystem til fordel for et forløb under voksenlærlingeordningen. Dette bidrager til det sene starttidspunkt på erhvervsuddannelserne.

Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler derfor at:

Forslag H.6

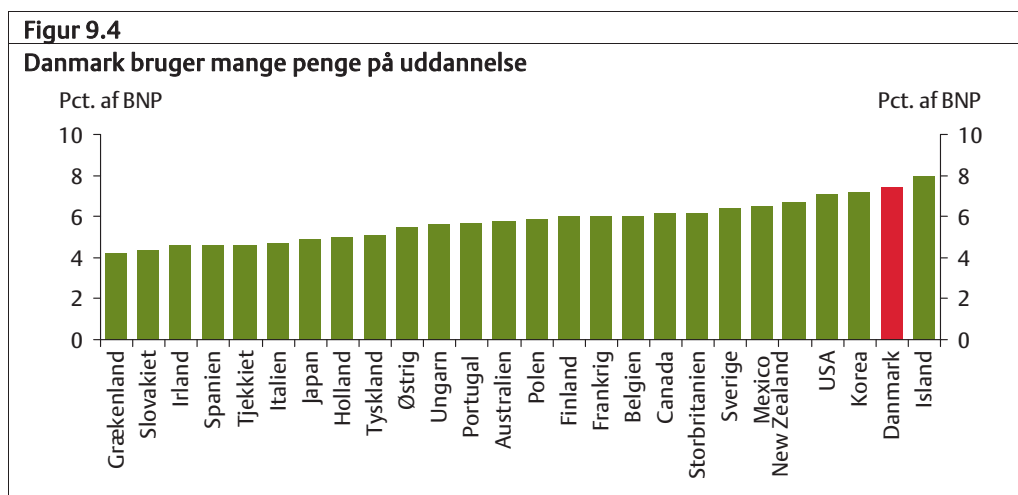
Kun personer over 30 år kan starte som voksenlærlinge i forløb med tilskud fra ordningen

9.5 Målsætninger for uddannelsesniveaue

Danmark er det OECD-land (bortset fra Island), der bruger flest offentlige ressourcer på uddannelse, jf. figur 9.4.

I regeringens globaliseringsstrategi er anført, at mindst 95 pct. af alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse i 2015. Med den adfærd der var i uddannelsessystemet i 2007, vil knap 84 pct. af en ungdomsårgang gennemføre (mindst) en ungdomsuddannelse.

Det er samtidig regeringens mål, at mindst 50 pct. af en ungdomsårgang gennemfører en videregående uddannelse i 2015. Med den adfærd der var i uddannelses-systemet i 2007, vil knap 45 pct. af en ungdomsårgang gennemføre en videregående uddannelse.



Anm.: Opgørelsen omfatter offentlige og private udgifter til uddannelsesinstitutioner (folkeskole, ungdomsuddannelser og videregående uddannelse). Forsørgelsesudgifter (eksempelvis SU) er ikke inkluderet, 2005, OECD-lande.

Kilde: OECD, Education at a Glance, 2008.

Regeringens målsætninger må anses som ambitiøse. I de økonomiske fremskrivninger, der er udgangspunktet for Kommissionens opgave, er målsætningerne forudsat realiseret. Yderligere investeringer i at øge uddannelsesniveaut kan imidlertid ikke entydigt antages at styrke finanspolitikens holdbarhed.

Da det er Arbejdsmarkedskommissionens opgave at komme med forslag, der styrke de offentlige finanser, fremsætter Kommissionen ikke forslag, der retter sig direkte mod at øge uddannelsesniveaut.

Et højere generelt uddannelsesniveaut vil øge produktivitet, vækst og velstand i samfundet. Højere vækst øger samtidigt skatteindtægterne, men virker samlet set relativt neutralt på de offentlige finanser, jf. også omtale i kapitel 1.

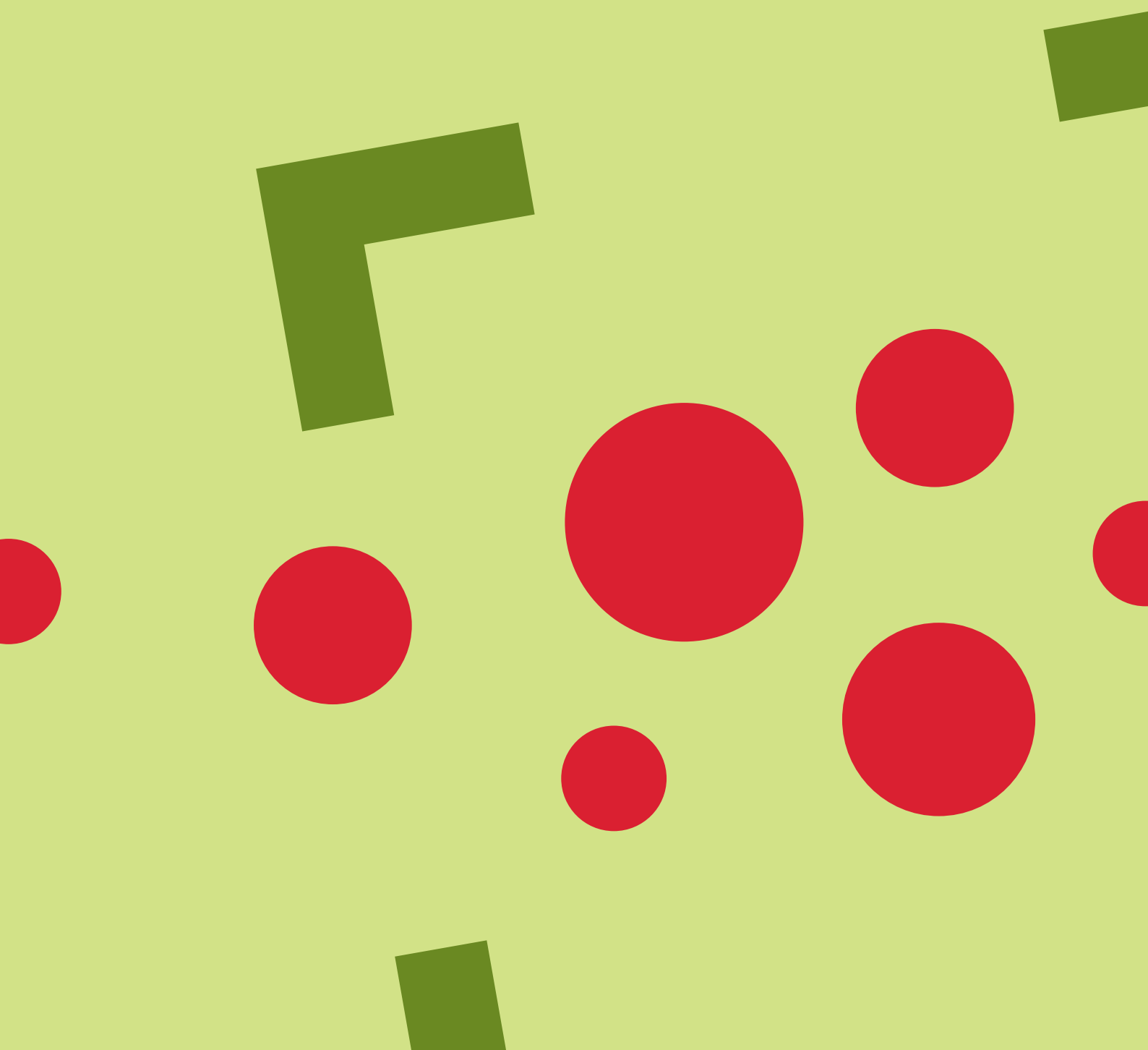
Det skyldes bl.a., at lønudgiften til offentligt ansatte følger lønudviklingen i den private sektor. Samtidig bliver overførselsindkomsterne satsreguleret på baggrund af lønudviklingen. Såvel lønudgifter til offentligt ansatte og overførselsindkomsterne – der tilsammen udgør langt hovedparten af de offentlige udgifter – følger således den generelle velstandsudvikling i samfundet.

Hvis disse principper fastholdes, påvirkes holdbarheden af de offentlige finanser derfor ikke nævneværdigt af højere produktivitet og øget vækst.

KAPITEL 10

UDENLANDSK

ARBEJDSKRAFT



Kapitel 10

Udenlandsk arbejdskraft

10.1 Indledning

Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft kan give et bidrag til at styrke den finanspolitiske holdbarhed og medvirke til at mindske arbejdskraftmangel på særlige jobområder.

Det danske arbejdsmarked er allerede åbent for arbejdstagere fra Norden og fra EU, herunder – fra 1. maj 2009 – også fuldt ud for arbejdstagere fra de nye østeuropæiske EU-lande. Yderligere initiativer til at tiltrække arbejdskraft fra udlandet må derfor rettes mod borgere fra lande uden for Norden og EU.

Boks 10.1	
Forslag om øget tilgang af arbejdskraft fra lande uden for EU og Norden	
1.1	Indkomstgrænsen i beløbsordningen nedsættes fra 375.000 kr. til 300.000 kr.
1.2	Positivlisten udvides med grupper med korte videregående uddannelser og erhvervsuddannelser

Der er en række betingelser, der skal være opfyldt, for at øget indvandring bidrager positivt til de offentlige finanser. Først og fremmest kræves, at indvandrerne i betydeligt omfang er i beskæftigelse og dermed betaler skat. Endvidere afhænger (netto)bidraget af i hvor høj grad, der trækkes på de offentlige ydelser.

Udenlandsk arbejdskraft kan bidrage til det danske arbejdsmarked både gennem indvandring, pendling og udstationering. Samlet set har der de senere år været en kraftig vækst i tilgangen af arbejdskraft, først og fremmest fra de nye østeuropæiske EU-lande, jf. afsnit 10.2.

På det danske arbejdsmarked har der været gode muligheder for at beskæftige udenlandsk arbejdskraft i ganske betydeligt omfang. Det har modvirket problemer med mangel på arbejdskraft og muliggjort en højere økonomisk vækst, end det ellers havde været muligt.

Indvandrere fra de nye EU-lande har opnået beskæftigelsesfrekvenser, der ligger højere end for indvandrere fra de gamle EU-lande og andre udviklede lande. Der er to årsager til den høje gennemsnitlige erhvervsfrekvens for de østeuropæiske indvandrere.

For det første er en meget stor andel – omkring tre fjerdedele – af østeuropæiske indvandrere mænd. De har en højere beskæftigelsesfrekvens end kvinder, hvilket trækker den gennemsnitlige erhvervsfrekvens op. For det andet har både de østeuropæiske mænd og de østeuropæiske kvinder, der er kommet til Danmark i de senere år, en højere erhvervsfrekvens end tidligere. Der er således tegn på, at ind-

vandring af denne type arbejdskraft har et potentiale til at bidrage til den finanspolitiske holdbarhed, jf. afsnit 10.3.

De sidste overgangsregler, der regulerede tilgangen af arbejdskraft fra de nye EU-lande, bortfaldt 1. maj 2009. Herefter har arbejdstagere fra disse lande fri adgang til det danske arbejdsmarked.

Derimod har borgere fra lande uden for Norden og EU generelt *ikke* fri adgang til det danske arbejdsmarked. Der findes dog en række ordninger, der gør det lettere for kvalificerede udlændinge at få opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. Blandt de væsentligste er *beløbsordningen* og *positivlisten*, jf. afsnit 10.4.

Beløbsordningen giver udlændinge, der har fået tilbudt et job med høj løn, let adgang til det danske arbejdsmarked, uanset jobområde. Positivlisten giver let adgang for udlændinge til et job på områder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft. Der er tale om job, hvor der kræves kandidatgrad, bachelorgrad eller lignende.

Den 1. juli 2008 blev der som led i Jobplanen fra foråret 2008 gennemført en række tiltag, der skal gøre det lettere at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. Initiativerne omfattede bl.a. en nedsættelse af indkomstgrænsen i beløbsordningen fra 450.000 kr. til 375.000 kr. og en udvidelse af hvilke typer uddannelse, der giver adgang ifølge positivlisten.

De første erfaringer siden ændringen tyder på, at disse initiativer har ført til en øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft. En indvandring af personer, der i gennemsnit opnår en høj beskæftigelsesgrad, vil give et positivt bidrag til de offentlige finanser. Arbejdsmarkedskommissionen foreslår derfor yderligere lempelser af reglerne vedrørende beløbsordningen og positivlisten.

Veluddannede indvandrere (der har en høj beskæftigelsesgrad) har en større tilbøjelighed til at genudvandre end andre indvandrere. Det indebærer, at Danmark mister et potentielt bidrag til at styrke de offentlige finanser fra disse grupper, jf. afsnit 10.5.

Hvis Danmark bliver bedre til at fastholde kvalificeret udenlandsk arbejdskraft – herunder udenlandske studerende, der har fuldført en uddannelse i Danmark – vil det bidrage til at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser. En bedre fastholdelse kræver næppe ændrede regler inden for Kommissionens arbejdsområde, men kan fremmes med en styrket indsats fra blandt andet virksomheder, uddannelsesinstitutioner og myndigheder.

10.2 Tilgang af udenlandsk arbejdskraft

Det er vanskeligt nøjagtigt at opgøre omfanget af udenlandsk arbejdskraft i Danmark. Noget af tilgangen af arbejdskraft fra udlandet sker i form af indvandring, hvor arbejdstageren midlertidigt eller varigt bosætter sig i Danmark. Herudover sker der pendling, hvor arbejdstageren er ansat i dansk virksomhed, men ikke bor

fast i landet. Endvidere er der en del udlændinge, der ikke er ansat i en dansk virksomhed, men arbejder i Danmark som udstationerede for en udenlandsk arbejdsgiver.

Indvandring

I 2008 var der i alt 195.000 indvandrere (ekskl. efterkommere) i beskæftigelse i Danmark. Det svarer til ca. 7 pct. af den samlede beskæftigelse. Beskæftigede indvandrere omfatter både personer, der varigt har bosat sig i Danmark, og personer, der er her i en kortere eller længere periode. Op mod to tredjedele af de beskæftigede indvandrere har været i landet i 10 år eller mere.

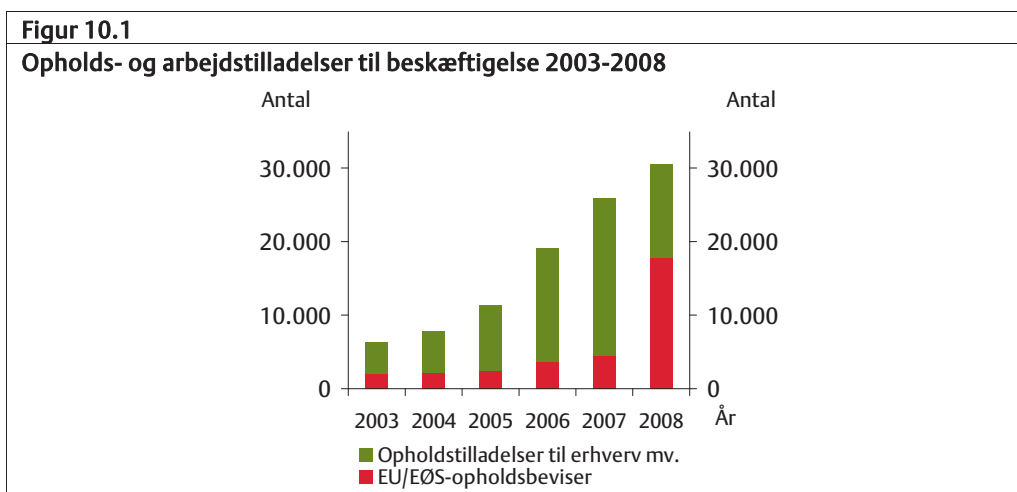
Blandt de beskæftigede indvandrere er der både personer, der er indvandret med beskæftigelse som opholdsgrundlag, og personer, der er indvandret af andre årsager, fx familiesammenføring.

Som beskrevet i afsnit 10.3 kan indvandring bidrage til at styrke den finanspolitiske holdbarhed, forudsat at de indvandrede opnår en høj grad af beskæftigelse. Derfor er fokus i dette kapitel på den beskæftigelsesrettede indvandring og mulighederne for at påvirke den.

En indikator for udviklingen i den beskæftigelsesrettede indvandring er Integrationsministeriets statistik over opholdstilladelser og -beviser til beskæftigelse, der både omfatter borgere fra EU (der ikke skal have en tilladelse, men et opholdsbevis) og fra resten af verden.

Der har de senere år været en stigning i antallet af tilladelser mv. Den var særlig kraftig omkring 2006 og 2007, jf. figur 10.1. Stigningen skyldes især en øget tilgang af arbejdstagere fra de nye østeuropæiske lande (der frem til 1. maj 2008 er indeholdt i kategorien opholdstilladelser til erhverv og derefter som hovedregel i kategorien EU/EØS-beviser, jf. noten til figuren).

Udviklingen må først og fremmest ses på baggrund af EU-udvidelsen 1. maj 2004 og den gradvise åbning af det danske arbejdsmarked for de østeuropæiske arbejdstagere. Den 1. maj 2009 faldt de sidste overgangsregler ifølge Østaftalen bort. Herefter følger alle arbejdssøgende fra de nye EU-lande (såvel de lande, der blev optaget i EU i 2004 som Bulgarien og Rumænien, der blev optaget i 2007) samme regler som arbejdssøgende fra de gamle EU/EØS-lande. Det betyder, at de har adgang til at opholde sig og søge arbejde i Danmark i op til seks måneder.



Anm.: Tallene vedrører kun opholdstilladelser på baggrund af førstegangsansøgninger. Forskydningen i 2008 mellem EU-EØS opholdsbeviser og opholdstilladelser skyldes, at hovedparten af arbejdstagerne fra de nye EU-lande fra 1. maj 2008 ikke længere behøvede opholdstilladelse, men kun et opholdsbevis.

Kilde: Udlændingsservice: *Tal og fakta på udlændingeområdet 2008*.

Den gunstige konjunktursituation frem til 2008 har givetvis også været en betydelig årsag til den kraftige stigning. Der har siden slutningen af 2008 været tegn på et fald i antallet af arbejdstilladelser.

Udviklingen i antallet af tilladelser er et overkantsskøn for indvandringen af arbejdskraft, fordi ikke alle tilladelser anvendes. Herudover er det væsentligt at bemærke, at en stor del af de indvandrede hurtigt udvandrer igen. Antallet af indvandrede giver derfor ikke en forøgelse af beskæftigelsen af samme størrelse.

Pendling

Udover den egentlige indvandring giver også *pendling* fra udlandet et bidrag til beskæftigelsen i Danmark. Pendlere er karakteriseret ved ikke at have bopæl i Danmark, men alligevel arbejde her. Der findes flere former for pendling. En del personer pendler frem og tilbage hver dag. Nogle tager hjem til deres bopælsland mindst én gang om ugen (grænsearbejdere), mens andre er hjemme mindre end én gang om ugen.

Det er vanskeligt at belyse omfanget af pendlingen præcist. Der findes ikke en samlet statistisk opgørelse over pendlingen til Danmark eller en international pendlingsstatistik, men pendlingen har efter alt at dømme haft stigende betydning for arbejdsmarkedet.

Der foreligger en række undersøgelser af omfanget af pendlingen fra vores nabolande til Danmark. Der er dog ofte anvendt forskellige metoder, og undersøgelserne er derfor svære at sammenligne. Forskellene omfatter blandt andet hvor stort et arbejdsomfang, der forudsættes for at blive talt med som beskæftiget.

Den seneste opgørelse over grænsependlingen i Øresundsregionen¹ viser, at i november 2006 pendlede lidt under 13.000 personer fra Skåne til Østdanmark, mens under 1.000 pendlede den modsatte vej. Tidligere undersøgelser af samme art har vist, at ca. halvdelen af dem, der pendler fra Skåne til Østdanmark, er danske statsborgere bosat i Sverige.

Der var i 2008 registreret ca. 18.000 pendlere fra Tyskland til Danmark med henblik på arbejde², men deres arbejdsomfang er ikke belyst. En undersøgelse vedr. 2003³, der satte en indkomstgrænse på 50.000 kr. årligt som betingelse for at blive regnet som beskæftiget, fandt, at 1.700 tyskere pendlede til Danmark for at arbejde.

En ny analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed⁴ har søgt at sætte tal på den samlede arbejdskraftpendling af udlændinge til Danmark, uanset pendlingens art eller bopælsland for pendleren. Analysen er baseret på MIA-databasen over månedlig indberetning af a-indkomst (arbejdsgivernes oplysningssedler om de ansatte i virksomhederne). Denne kilde indeholder ikke oplysninger om beskæftigelsesomfanget, men er en bruttoopgørelse over alle lønmodtagere.

Personer, der er med i MIA, men ikke er en del af befolkningen, anses som pendlere. I analysen sorteres danskere derefter fra denne gruppe af pendlere, så kun de udenlandske pendlere er tilbage.

Resultatet af analysen er, at antallet af udenlandske pendlere steg fra 14.000 i 2005 til 40.000 i 2007. Sammenlignet med tidligere undersøgelser er det et ret højt tal for pendlingen, hvilket antagelig hænger sammen med, at også ganske korte beskæftigelsesforhold indgår. Grundlaget for analysen giver ikke umiddelbart mulighed for at kategorisere pendlere efter oprindelsesland. Det skønnes i analysen, at det i 2007 var ca. 6.000 af pendlere, der havde oprindelse i de nye østeuropæiske EU-lande.

Udstationering

Udover indvandring og pendling bidrager også udstationeret arbejdskraft til beskæftigelsen. Der er tale om udstationering, når en udenlandsk virksomhed vælger at anvende sine egne ansatte, når virksomheden udfører en tjenesteydelse i Danmark.

Det er særdeles vanskeligt at opgøre omfanget af arbejdsindsatsen fra udstationerede medarbejdere. I den tidligere omtalte analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed skønnes, at der alene fra de nye EU-lande i 2007 var udstationeret ca.

¹ Danmarks Statistik: *Nyt fra Danmarks Statistik nr. 274 2008*. Statistikken udarbejdes ved at kombinere den danske og den svenske registerbaserede arbejdsstyrkestatistik med befolkningsregistre. En øresundspendler er en person, der er registreret med en bopæl i den svenske del af Øresundsregionen og sit primære lønmodtagerjob i den danske del eller omvendt.

² Region Syddanmark og Beskæftigelsesregion Syddanmark: *Notat om pendling*, august 2008.

³ Institut for Grænseregionsforskning: *Hvem er grænsependleren ved den dansk-tyske grænse?*, 2006.

⁴ Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen: *Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst*, 2009.

3.000 personer. Hertil kommer et ukendt antal udstationerede fra de gamle EU-lande.

Samlede erfaringer med tilgang af arbejdskraft som følge af EU-udvidelsen

Erfaringerne efter EU-udvidelsen i 2004 med de nye østeuropæiske EU-lande er, at det er muligt at opnå en ganske betydelig og hurtig vækst i beskæftigelsen fra udenlandsk arbejdskraft. Samlet vurderer Rockwool Fondens Forskningsenhed, at der i 2007 var lidt under 30.000 beskæftigede fra de nye EU-lande, jf. tabel 10.1. Det svarer til 1 pct. af den samlede beskæftigelse.

Tabel 1.1					
Østeuropæisk arbejdskraft i Danmark 2003-2007, antal personer					
	2003	2004	2005	2006	2007
Lønmodtagere med bopæl i Danmark	9.273	10.163	11.748	14.751	18.131
Pendlende lønmodtagere	•	•	1.247	2.220	6.522
Selvstændige	699	713	726	764	936
Udstationerede	0	121	750	1.924	3.077
I alt	(9.972)	(10.997)	14.471	19.659	28.666

Kilde: Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen: *Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst*, 2009.

10.3 Udenlandsk arbejdskraft og finanspolitisk holdbarhed

Den hurtige og betydelige tilgang af arbejdskraft efter EU-udvidelsen vurderes at have bidraget til at modvirke manglen på arbejdskraft i de senere år. Det har muliggjort en højere økonomisk vækst, end der ellers ville være opnået.

Derimod er det ikke på forhånd givet, at øget indvandring vil styrke den finanspolitiske holdbarhed. Det direkte bidrag til de offentlige finanser afhænger af omfanget af betalingen af skatter m.v., som er tæt forbundet med beskæftigelsesomfanget. Endvidere afhænger (netto)bidraget af i hvilket omfang, indvandrerne modtager indkomstoverførsler og giver anledning til et øget offentligt forbrug.

Der foreligger en række analyser fra de senere år, der belyser indvandringens betydning for den finanspolitiske holdbarhed⁵. Analyserne underbygger, at nettoreultatet for de offentlige finanser bl.a. vil afhænge af hvilken indvandrergruppe, der er tale om, dens alderssammensætning m.v.

Som et overordnet pejlemærke kan anføres, at såfremt nye indvandrere opnår en beskæftigelsesgrad, der er lige så høj som allerede ankomne vestlige indvandrere, vil de være omtrent neutrale i forhold til de offentlige finanser. Dette beskæftigelsesniveau er ganske vist en smule lavere end danskernes, men til gengæld ophol-

⁵ Se fx: Det Økonomiske Råd: *Dansk Økonomi, efterår 2007*, Finansministeriet: *Mod nye mål – Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport* og Dansk Arbejdsgiverforening: *Arbejdsmarkedsrapport 2007*.

der indvandrerne sig i mindre grad i Danmark som børn og ældre og medfører derfor ikke så høje offentlige udgifter.

Den tidligere omtalte nye analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed viser – med udgangspunkt i erfaringerne fra tilgangen af arbejdskraft fra de nye EU-lande i de senere år – at øget indvandring kan bidrage til at forbedre de offentlige finanser. Det skyldes især, at der de seneste fem år har været en tydelig tendens til en stigende beskæftigelsesfrekvens for *nyankomne* østeuropæiske indvandrere. De har nu *højere* beskæftigelsesfrekvens end nyankomne indvandrere fra de øvrige EU-lande. Det gælder for både mænd og kvinder.

Den høje beskæftigelsesfrekvens for indvandrere fra de nye EU-lande under ét hænger også sammen med, at mænd har udgjort en stor andel. De har højere beskæftigelsesfrekvens end kvinder, hvilket trækker den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens op. Det er dog usikkert, om de senere års indvandringsmønster, herunder den skæve kønsfordeling, vil fortsætte på længere sigt.

Rockwool Fondens Forskningsenhed har gennemført to modelberegninger, der illustrerer effekten på de offentlige finanser, såfremt den fremtidige indvandring af arbejdskraft også er præget af høje erhvervsfrekvenser. I begge beregninger er der regnet på effekten af en permanent ekstra indvandring på 5.000 personer hvert år.

I den første beregning er der forudsat højere erhvervsfrekvenser for indvandrerne end i hidtidige beregninger⁶, men dog stadig sådan, at indvandrerne har lavere erhvervsfrekvenser end danskere af samme køn og alder. Til gengæld vil de trække mindre på de offentlige udgifter, fordi de antages i mindre grad at opholde sig her som børn og ældre. Endvidere forudsættes, at 60 pct. af indvandrerne er mænd. I denne beregning forbedres de offentlige finanser med 0,1 pct. af BNP svarende til ca. 1,7 mia. kr.

I den anden beregning er forudsat, at indvandrerne opnår samme erhvervsfrekvenser som danskere af samme køn og alder. Endvidere forudsættes, at 75 pct. af indvandrerne er mænd. I dette eksempel forbedres de offentlige finanser med 0,25 pct. af BNP svarende til 4,2 mia. kr.

Rockwool Fondens Forskningsenhed anfører, at begge beregninger er forsigtige, bl.a. fordi der ikke tages højde for konjunkturudsving, idet der forudsættes konstant indvandring uanset konjunktursituationen.

Indvandringen må i praksis ventes at være stærkest under en højkonjunktur, hvor der er mangel på arbejdskraft og dermed lav ledighedsrisiko for indvandrerne. En indvandring, der varierer med konjunktursituationen, vil derfor bidrage mere positivt til de offentlige finanser end en konstant indvandring.

⁶ Der tages udgangspunkt i en beregning fra Det Økonomiske Råd: *Dansk Økonomi, efterår 2007*, hvor resultatet af øget indvandring var finanspolitisk neutralt. Her var forudsat, at de fremtidige indvandrere vil have samme erhvervsfrekvenser, som indvandrere fra mere udviklede lande har i dag. I den nye analyse forudsættes frekvenser, der er 7,5 pct.-enhed højere.

Med hensyn til pendling er det begrænset, hvad der foreligger af undersøgelser af effekten på de offentlige finanser, men sandsynligvis er effekten positiv i indpendlingslandet (det land man pendler til)⁷. Det skyldes, at som hovedregel leder pendlingen til øgede skatteindtægter for indpendlingslandet, mens overførselsindkomster og andre offentlige udgifter ikke påvirkes særlig kraftigt.

Nettoresultatet er stærkt afhængigt af, hvordan skatteaftalen mellem de involverede lande er udformet. Mellem Danmark og Sverige er hovedprincippet, at indkomstskatten betales i indpendlingslandet, men indpendlingslandet betaler udpendlingslandet en kompensation svarende til kommuneskatten.

10.4 Arbejdskraft fra lande uden for Norden og EU

De sidste overgangsregler, der regulerede tilgangen af arbejdskraft fra de nye EU-lande, bortfaldt 1. maj 2009. Herefter har arbejdstagere fra hele EU og Norden fri adgang til det danske arbejdsmarked.

Derimod kan statsborgere fra lande udenfor Norden og EU efter gældende regler normalt kun få opholdstilladelse, hvis beskæftigelses- eller erhvervsmæssige hensyn taler for det.

I bedømmelsen heraf lægges bl.a. vægt på, om der er tilgængelig dansk eller herboende udenlandsk arbejdskraft eller arbejdskraft inden for EU, som har kvalifikationerne til at kunne varetage det pågældende arbejde. Endvidere indgår i bedømmelsen, om det pågældende arbejde er af en sådan særlig karakter, at opholds- og arbejdstilladelse kan anbefales. Det indebærer, at der normalt ikke gives tilladelse til at udføre sædvanligt faglært arbejde.

Der findes dog særlige ordninger, der gør det lettere for især højt kvalificerede udlændinge at få opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, jf. boks 10.2. Som hovedregel giver disse ordninger arbejdstilladelse i tre år med mulighed for forlængelse med fire år. Efter syv år som beskæftiget vil man normalt kunne få permanent opholdstilladelse i Danmark.

Beløbsordningen giver let adgang til det danske arbejdsmarked for personer, der har fået tilbudt arbejde med en årlig løn på minimum 375.000 kr.

Positivlisten giver let adgang for udlændinge til at besætte job på områder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft.

Disse to centrale ordninger på området har indtil midten af 2008 ofte været præ-senteret samlet som *jobkortordningen*.

⁷ Jf. P. Andersson og E. Wadensjö: *Arbetskraftens rörlighet i Norden*, 2008.

Boks 10.2**Ordninger, der giver arbejdstilladelse til borgere fra lande uden for EU og Norden**

Beløbsordningen betyder, at udlændinge, som er tilbudt et job med en løn over 375.000 kr. har særligt let adgang til det danske arbejdsmarked. Der stilles ikke krav til uddannelse, erhvervsområde eller stillingens præcise karakter. Ansøgeren skal kunne fremvise konkret jobkontrakt eller lignende. Løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige efter danske forhold. I visse tilfælde kan det desuden være en betingelse, at ansøgeren har fået fornøden autorisation. Opholdstilladelse gives i op til tre år med mulighed for forlængelse i op til fire år. Ansøgeren kan medbringe ægtefælle og børn forudsat, at familien kan forsørge sig selv. Ægtefællen har ret til at arbejde.

Positivlisten er en liste over de erhverv, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft. Positivlisten er baseret på den løbende overvågning af arbejdsmarkedet, som foretages af de fire Beskæftigelsesregioner (den såkaldte Arbejdsmarkedsbalancemodel). Personer uddannet inden for et af disse erhverv har særligt let adgang til det danske arbejdsmarked. For at en stilling kan optages på positivlisten er der krav om, at det uddannelsesmæssige niveau mindst skal være som professionsbachelor (fx sygeplejerske). Ansøgeren skal kunne fremvise konkret jobkontrakt eller lignende. Løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige efter danske forhold. I visse tilfælde kan det desuden være en betingelse, at ansøgeren har fået fornøden autorisation. Opholdstilladelse gives i op til tre år med mulighed for forlængelse i op til fire år. Ansøgeren kan medbringe ægtefælle og børn forudsat, at familien kan forsørge sig selv. Ægtefællen har ret til at arbejde.

Koncernordningen gør det muligt for ansatte i en virksomhed i udlandet at blive udstationeret i virksomhedens danske datter-, søster-, moderselskab eller lignende i en periode. Der er en række krav til virksomheden, der skal være opfyldt for at den kan få status som en koncern. Den ansøgende person skal også opfylde nogle betingelser, blandt andet skal vedkommende være fastansat i koncernen, og arbejdet i Danmark må ikke bestå i almindelige driftsopgaver. Koncernopholdstilladelse gives for tre år med mulighed for forlængelse. Ansøgeren kan medbringe ægtefælle og børn forudsat, at familien kan forsørge sig selv. Ægtefællen har ret til at arbejde.

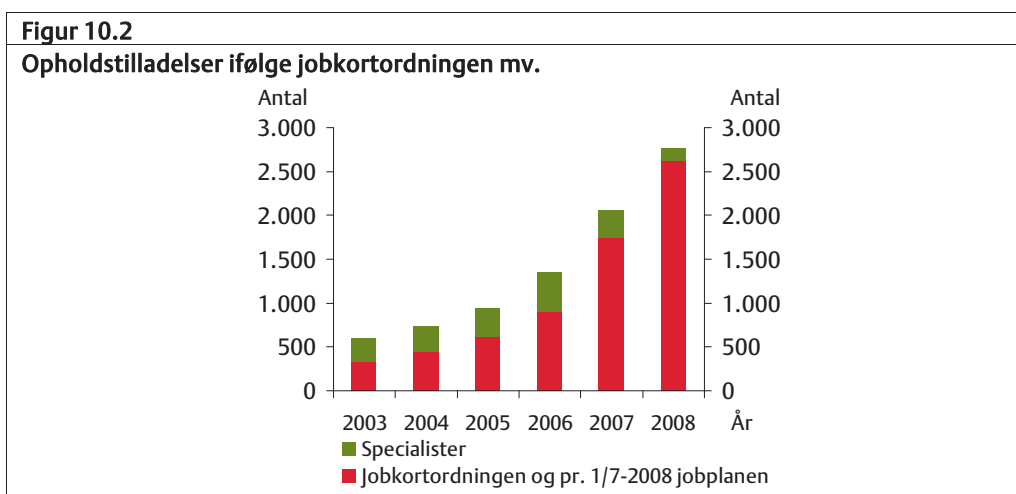
Greencard-ordningen giver en udlænding mulighed for at få tre års opholdstilladelse til at søge job og arbejde i Danmark. En opholdstilladelse efter Greencard-ordningen gives efter en individuel vurdering på baggrund af et pointsystem. Pointsystemet bruges til at vurdere, om det er sandsynligt, at udlændingen vil kunne finde kvalificeret arbejde i Danmark. Pointene tildeles efter fem kriterier: Uddannelse, sprogfærdigheder, arbejds erfaring, tilpasningsevne (uddannelses- eller beskæftigelsesmæssig erfaring fra EU/EØS-land) og alder. Udlændingen skal kunne forsørge sig selv det første år i Danmark. Ansøgeren kan medbringe ægtefælle og børn forudsat, at familien kan forsørge sig selv. Ægtefællen har ret til at arbejde.

Forskere har let adgang til det danske arbejdsmarked. Der skal være forskningsmæssige grunde til, at udlændingen skal udføre arbejdet. Ansøgeren skal kunne fremvise konkret jobkontrakt. Løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige efter danske forhold. Opholdstilladelse gives i op til tre år med mulighed for forlængelse i op til fire år. Ansøgeren kan medbringe ægtefælle og børn, forudsat at familien kan forsørge sig selv. Ægtefællen har ret til at arbejde.

Endvidere findes der særlige regler for bl.a. **sportsfolk og religiøse forkyndere**.

Kilde: www.nyidanmark.dk.

Anvendelsen af jobkortordningen set under ét har været kraftigt stigende gennem de senere år, jf. figur 10.2. Antallet af tilladelser – 2.600 i 2008 – er dog fortsat relativt lavt sammenlignet med fx tilgangen af arbejdskraft fra de nye EU-lande.



Anm.: Jobkortordningen mv. omfatter indtil 1/7 2008 beløbsordningen og positivlisten, derefter tillige green-card-ordningen og koncernordning i henhold til Jobplanen. Specialister er bl.a. personer, der er rekrutteret på baggrund af kompetencer til job af særlig karakter.

Kilde: Udlændingetjenesten: Tal og fakta på udlændingeområdet 2008.

Reglerne blev som led i Jobplanen fra 2008 lempet med virkning fra 1. juli 2008. Grænsen i beløbsordningen blev sænket fra 450.000 kr. til 375.000 kr. I positivlisten blev minimumskravet til uddannelse sænket, så også bacheloruddannelser og mellemlange videregående uddannelser giver adgang. Tidligere var det stort set kun kandidatuddannelser.

Der foreligger kun statistik fra en kort periode efter ændringerne af ordningerne. Det er derfor ikke muligt at komme med en sikker vurdering af effekten af ændringerne. De første erfaringer tyder dog på, at der har været en positiv effekt på tilgangen af udenlandsk arbejdskraft, jf. tabel 10.2. Samlet set er der givet væsentligt flere opholdstilladelser i andet halvår af 2008 end i første halvår.

Især kan bemærkes, at der er sket en meget kraftig vækst i anvendelsen af beløbsordningen efter, at beløbsgrænsen er nedsat til 375.000 kr. Tidligere var positivlisten den helt centrale ordning. Beløbsordningen blev først indført 1. maj 2007 og havde i starten – mens indkomstgrænsen var 450.000 kr. – en meget begrænset anvendelse.

Beløbsordningen er nu den mest benyttede af ordningerne. En del af væksten kan efter alt at dømme henføres til udlændinge, der alternativt kunne have brugt positivlisten. Anvendelsen af positivlisten er faldet trods nedsættelsen af uddannelseskravet. Set under ét er antallet af tilladelser i henhold til de to ordninger dog gået væsentligt op i andet halvår af 2008.

Tabel 10.2		
Opholdstilladelser efter jobkortordningen/Jobplanen		
	1. halvår 2008	2. halvår 2008
Jobkortordningen	953	•
Heraf:		
- beløbsordningen (450.000 kr.)	109	•
- positivlisten	844	•
Jobplanen	•	1.671
Heraf:		
- beløbsordningen (375.000 kr.)	•	1.243
- positivlisten	•	259
- greencard-ordningen	•	156
- koncernordningen	•	13

Kilde: Udlændingesservice: Tal på udlændingeområdet pr. 28.02.2009.

Kommissionens forslag

En øget beskæftigelsesrettet indvandring kan bidrage til at styrke de offentlige finanser varigt i Danmark. Endvidere kan udenlandsk arbejdskraft fortsat – trods konjunkturomsvinget – være af væsentlig betydning for at mindske den vedvarende mangel på arbejdskraft, der kendetegner blandt andet sundhedsområdet.

Beløbsordningen og positivlisten er væsentlige redskaber til at regulere tilgangen af arbejdskraft fra lande uden for EU og Norden.

De to ordninger supplerer hinanden. En generel reduktion af indkomstgrænsen i beløbsordningen er en fleksibel adgang til at besætte stillinger også på fx meget specialiserede jobområder, der kan være svære at opfange på en positivliste. Positivlisten vil dog fortsat kunne bruges til at åbne for tilgangen af arbejdskraft på udvalgte områder med særlig arbejdskraftmangel. Sådanne mangler findes også på områder, der ikke kræver mindst bacheloruddannelse eller høj indkomst.

Kommissionen foreslår på denne baggrund, at begge ordninger lempes.

Forslag I.1

Indkomstgrænsen i beløbsordningen nedsættes fra 375.000 kr. til 300.000 kr.

Forslag I.2

Positivlisten udvides med grupper med korte videregående uddannelser og erhvervsuddannelser

Effekten af en reduktion af indkomstgrænsen til 300.000 kr. er vanskelig at vurdere. Udover forholdene i Danmark afhænger effekten også af den økonomiske si-

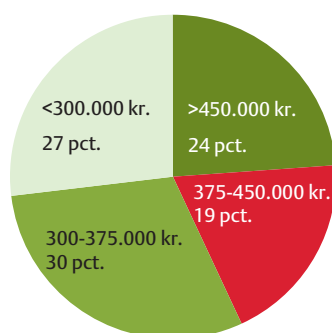
tuation og regelsættet i ansøgernes hjemlande og i de lande, som Danmark konkurrerer med om at tiltrække arbejdskraft.

En nedsættelse af indkomstgrænsen til 300.000 kr. vil betyde en klar forøgelse af den del af det danske jobmarked, som åbnes for udenlandsk arbejdskraft. Omkring 45 pct. af (fuldtids)jobbene har en aflønning over 375.000 kr., mens tre fjerdedele af jobbene ligger over en indkomstgrænse på 300.000 kr., jf. figur 10.3.

En grænse på 300.000 kr. skønnes at være tilstrækkelig til, at der ikke skabes et nedadgående pres på lønnen for herboende ufaglærte. Tidligere indvandring af lavtlønnede har haft en sådan effekt på lønnen.

Figur 10.3

Andel fuldtidslønmodtagere opdelt på indkomstintervaller 2006



Anm.: Indkomstbegrebet er bruttoløn inkl. pensionsbidrag.

Kilde: Lovmodellens databank.

Det skønnes, at en reduktion af indkomstgrænsen til 300.000 kr. vil medføre en moderat stigning i tilgangen af arbejdskraft på 1.000-3.000 personer på kortere sigt (inden for et år). På sigt synes der mulighed for en endnu større tilgang. Effekten på beskæftigelsen af en udvidelse af positivlisten vil afhænge af den konkrete udformning og af konjunktursituationen samt af samspillet med den ændrede indkomstgrænse.

På lidt længere sigt er antaget, at de to forslag samlet set vil indebære et varigt løft i beskæftigelsen af størrelsesordenen 5.000 personer og en varig forbedring af de offentlige finanser på op imod en kvart mia. kr. Det er muligvis en forsigtig vurdering i lyset af fx det store antal opholdstilladelser, der blev udstedt i årene efter EU-udvidelsen, jf. afsnit 10.2. Det er dog som udgangspunkt væsentlig sværere at rekruttere arbejdskraft fra lande uden for EU end fra landene tæt på Danmark.

Hertil kommer, at der er betydelig konkurrence mellem OECD-landene om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Indretningen af landenes indvandringspolitik, arbejds- og levevilkår, skatteforhold og sprog er blandt de vigtige forhold for indvandringens størrelse.

Adskillige europæiske lande har på det seneste iværksat initiativer, der skal gøre det lettere at tiltrække arbejdskraft.⁸ Det sker fx i form af greencard-ordninger, positivlister eller andre tiltag målrettet kvalificeret arbejdskraft eller mere generelle lempelser i adgangen for udenlandsk arbejdskraft, som eksempelvis i Sverige. Siden 15. december 2008 har de svenske regler for indvandring af arbejdskraft været liberale og administrativt enkle. Det centrale krav er, at ansøgeren har et tilbud om et job på sædvanlige løn- og arbejdsvilkår. Der stilles ikke særlige krav til jobbet art, dog skal det have et omfang, så lønnen er mindst 13.000 sek. om måneden før skat. Efter fire år kan arbejdstageren få permanent opholdstilladelse.

Hidtil har Danmark haft omtrent balance mellem ind- og udvandringen af højtuddannet arbejdskraft, mens OECD-landene i gennemsnit har haft nettotilgang af denne type arbejdskraft⁹.

Målt i forhold til befolkningens størrelse lå antallet af opholdstilladelser til beskæftigelse i Danmark i 2006 væsentligt under niveauet i engelsktalende lande som fx New Zealand, Australien og UK, men over niveauet i fx Norge, Sverige og Tyskland¹⁰.

10.5 Fastholdelse af kvalificeret arbejdskraft

Indvandrernes påvirkning af arbejdsmarkedet og de offentlige finanser er ikke kun et spørgsmål om hvor mange, der indvandrer, og hvilken type indvandrere, der er tale om. Effekten afhænger også af hvor længe, de bliver, og hvem, der rejser ud igen.

Den tidligere omtalte analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed indeholder også en undersøgelse af genudvandringen. Den viser, at Danmark har svært ved at fastholde højtuddannede og højtlønnede indvandrere.

Rockwool Fondens Forskningsenheds analyse belyser blandt andet varigheden af indvandringen. Fordelt efter nationalitet er det borgere fra Norden og fra både gamle og nye EU-lande, der i gennemsnit opholder sig kortest tid i Danmark, jf. tabel 10.3. Ca. en tredjedel af dem er genudvandret inden fem år. Blandt indvandrere fra resten af verden er det mindre end hver femte, der er udrejst inden fem år. En stor del af indvandringen fra de nye EU-lande er sket de senere år, og det er endnu usikkert, hvor længe disse indvandrere typisk vil opholde sig i Danmark.

Forskellene i genudvandringens mønster hænger blandt andet sammen med hvor gode muligheder, der er for at udvandre igen. EU-borgere kan fx frit rejse hjem eller til et andet EU-land, mens indvandrere, der er kommet som flygtninge, ofte ikke har mulighed for at vende tilbage til oprindelseslandet.

⁸ Jf. OECD: *International Migration Outlook*, 2008.

⁹ Regeringen: *Konkurrencevneredegørelse 2008* (fig. 4.13).

¹⁰ Regeringen: *Konkurrencevneredegørelse 2009* (fig. 4.9). Opgjort som langsigtede opholdstilladelser til beskæftigelse uanset kvalifikationsniveau, ekskl. arbejdskraftvandringer i henhold til arbejdskraftens frie bevægelighed indenfor EU.

Tabel 10.3
Indvandrere fordelt efter oprindelsesland og varighed af ophold, pct.

Antal år i Danmark	Alle	EU-15, Norge og Island	EU-12	Øvrige udviklede lande	Mindre udviklede lande
≤1 år	6	10	12	6	4
2-5 år	17	26	20	12	14
6-9 år	26	27	20	26	27
≥10 år	51	36	49	57	56
I alt	100	100	100	100	100

Anm.: Personer indvandret 1986-2005, som på indvandringstidspunktet var fyldt 15 år. Der er kun medtaget indvandrere, der har opholdt sig i Danmark hen over et årsskifte.

Kilde: Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen: *Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst*, 2009.

Rockwool Fondens Forskningsenhed har ved hjælp af en såkaldt varighedsmodel beregnet, hvordan forskellige faktorer påvirker sandsynligheden for, at indvandrere genudvandre. Blandt resultaterne af undersøgelsen kan nævnes:

Indkomst: Personer i både den høje og lave ende af indkomstfordelingen har højere sandsynlighed for at genudvandre end indvandrere med mellemindkomster.

Uddannelse: Sandsynligheden for, at personen genudvandre, stiger med uddannelsesniveaue.

Arbejdsmarkedstilknytning: Resultaterne på dette område er ret blandede. På den ene side har personer uden for arbejdsstyrken større tilbøjelighed til at udrejse end lønmodtagere. Formelt arbejdsløse har på den anden side ikke større sandsynlighed for at genudvandre end lønmodtagere, og det at modtage kontanthjælp har i sig selv en negativ effekt på denne sandsynlighed.

Familie- og netværk: Hvis indvandrerens har en partner, så mindsker det udrejsesandsynligheden, især hvis det er en dansk partner. Et netværk i form af en høj andel af indvandrere fra ens eget oprindelsesland i kommunen mindsker også udrejsesandsynligheden.

Der kan være mange grunde til, at en indvandrer genudvandre. For manges vedkommende er det formentlig planlagt kun at opholde sig i landet i en vis periode, fx i forbindelse med en bestemt arbejdsopgave, en uddannelsesaktivitet eller af familiemæssige grunde. For andres vedkommende kan der være tale om, at de genudvandre tidligere end planlagt, fordi de økonomiske muligheder i Danmark ikke lever op til deres forventninger. Også den økonomiske situation i indvandrerens hjemland har betydning.

Højtlønnede og højtuddannede har som nævnt større tilbøjelighed til at genudvandre end gennemsnittet af indvandrerne. Rockwool Fondens Forskningsenhed

anfører, at dette er i overensstemmelse med, at det især er disse personer, der bliver negativt overraskede over den danske lønstruktur og det danske skattesystem.

Den særlige bruttoskatteordning for forskere og nøglemedarbejdere indebærer dog, at højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft kan opnå en gunstig beskatning ved ophold i Danmark, jf. boks 10.3. Skatterabatten mindsker i sagens natur de pågældendes bidrag til de offentlige finanser.

Boks 10.3

Bruttoskatteordningen for forskere og nøglemedarbejdere

Skatteordningen for forskere og nøglemedarbejdere har været i kraft siden 1991. I stedet for den almindelige indkomstbeskatning kan de omfattede personer blive beskattet med enten 25 pct. af bruttoindkomsten i tre år eller med 33 pct. af bruttoindkomsten i fem år.

Blandt kravene for at blive omfattet af ordningen er bl.a., at medarbejderen har en månedsløn på mindst ca. 69.000 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag). Dette krav gælder dog ikke forskere.

Endvidere gælder som hovedregel, at den pågældende de seneste tre år inden ansættelsen ikke har været skattepligtig i Danmark. Ordningen har som udgangspunkt et efterbeskatningskrav, hvis man opholder sig længere end syv år i Danmark. Dette krav er dog blevet lempet af flere omgange. Forskere kan nu opholde sig i Danmark i ubegrænset tid uden at blive efterbeskattet, og langt de fleste nøglemedarbejdere er nu også fritaget for efterbeskatningskravet. Betingelsen er, at pågældende ikke har været skattepligtig i Danmark i fem år forud for ansættelsen.

Anvendelsen af bruttoskatteordningen har været stigende siden indførelsen og omfattede i starten af 2009 lidt under 3.000 personer.

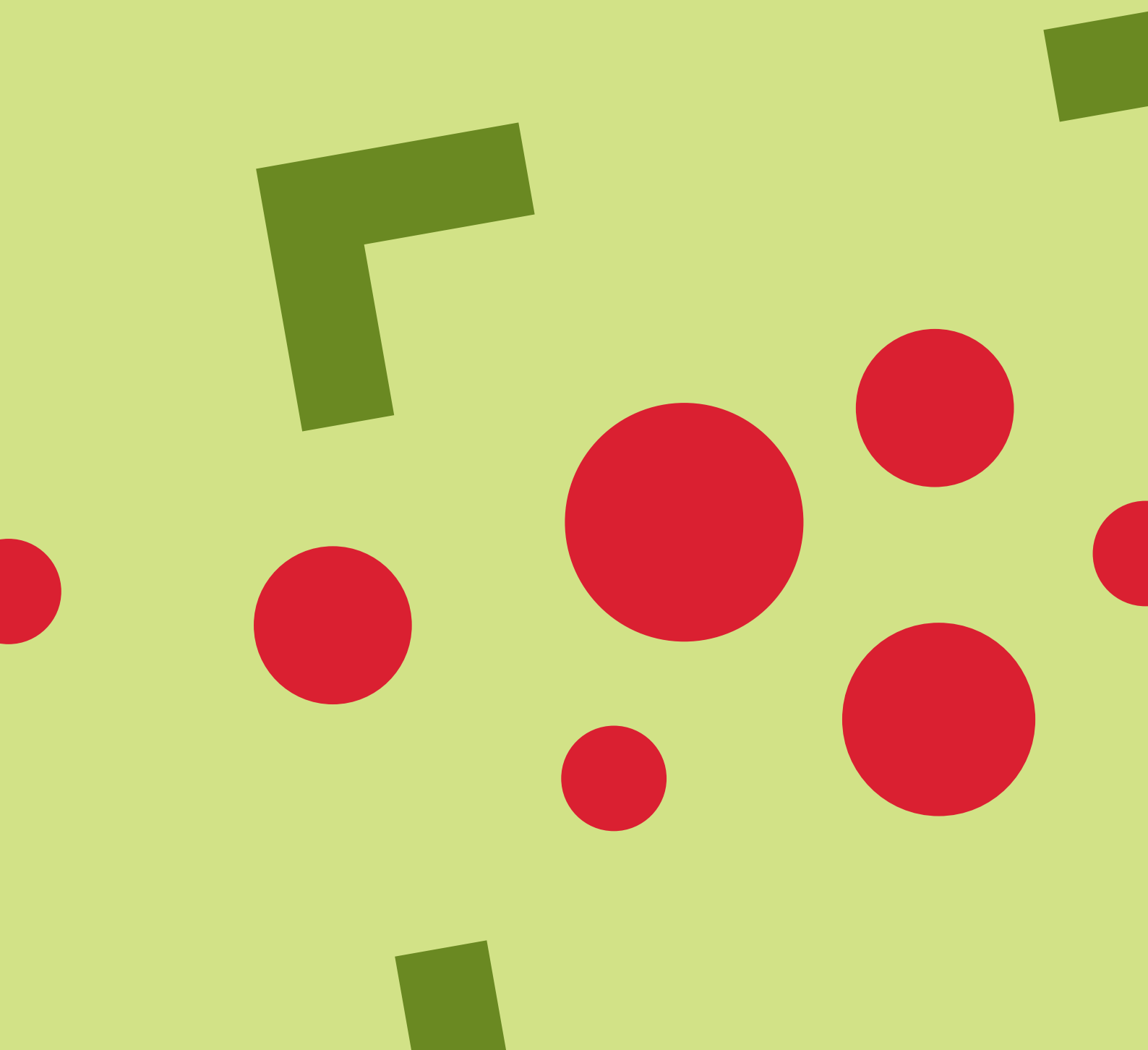
Kilde: www.skm.dk.

Generelt gælder dog, at i det omfang Danmark kan blive bedre til at fastholde kvalificeret udenlandsk arbejdskraft – herunder udenlandske studerende, der har fuldført en uddannelse i Danmark – vil det bidrage til at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser.

Inden for Kommissionens arbejdsområde kan der næppe peges på væsentlige regelændringer, der kan styrke fastholdelsen af højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. En styrket indsats fra blandt andet virksomheder, uddannelsesinstitutioner og myndigheder vurderes at kunne påvirke fastholdelsen positivt.

KAPITEL 11

EFTERLØN



Kapitel 11

Efterløn

1.1 Indledning

I dag forlader mange velkvalificerede ældre arbejdsmarkedet inden folkepensionsalderen. Hvis flere seniorer arbejdede, ville det give et værdifuldt bidrag til beskæftigelsen.

Efterlønsordningen er den vigtigste årsag til den markante, frivillige tilbagetrækning blandt fuldt arbejdsmarkedsparete 60-64-årige. Ordningen indebærer, at store grupper af beskæftigede seniorer får en høj kompensation, når de trækker sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

Kommissionen anser det ikke for muligt markant at ændre tilbagetrækningsmønstret for de 60-64-årige uden at ændre i efterlønsordningen – hvis ændringen samtidig skal bidrage til at styrke de offentlige finanser.

Efterlønsmodtagere er den gruppe af overførselsmodtagere, som bedst vil kunne undvære deres overførselsindkomst. For langt de fleste vil alternativet til efterløn være beskæftigelse.

Kommissionen er opmærksom på, at den politiske vilje til at justere i efterlønsordningen er begrænset. Men det ændrer ikke på den kendsgerning, at efterlønsordningen er det enkeltområde, der kan give det største bidrag til at løse det holdbarhedsproblem, som Kommissionen er blevet bedt om komme med løsningsforslag til.

Inden for en række fag – herunder centrale velfærdsfunktioner – er der stort set ingen ledighed. Mangelsituationer kan derfor ikke afhjælpes gennem en dagpenge-reform. Heller ikke reformer på førtidspensionsområdet eller initiativer i uddannelsespolitikken kan – inden for en overskuelig tid – løse problemet. Ændringer i efterlønsordningen vil derimod være et effektivt middel.

Kommissionen har derfor en række forslag til justeringer i efterlønsordningen, der i varierende grad vil bidrage til at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser, jf. boks 11.1.

Boks 11.1		
Forslag til justeringer af efterlønsordningen		
	Beskæftigelses- effekt, personer	
	10 års sigt	Lang sigt
J.1 Efterlønsordningen afvikles gradvist	90.000	100.000
<i>Eller</i>		
J.2 Påbegyndelsen af de planlagte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen fremrykkes fra 2019 til 2011	75.000	0
J.3 Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden	5.000	>5.000
J.4 Arbejdsmarkedskommissionen opfordrer a-kasserne til at forbedre medlemmernes muligheder for at vurdere de økonomiske konsekvenser af deltidsarbejde ved siden af efterløn	-	-
J.5 Midlertidig mulighed for at træde ud af efterlønsordningen inden efterlønsalderen og få tilbagebetalt indbetalte efterlønsbidrag skattefrit	+	+

Efterlønsreformen fra 1999 har medført, at tilgangen til ordningen er faldet for de 61- og 63-årige og omvendt er steget markant for de 62-årige. Disse modsatrettede effekter betyder, at reformen fra 1999 på kort sigt kun har haft en begrænset effekt på det samlede antal af efterlønsmodtagere. Erfaringerne fra reformen i 1999 viser imidlertid, at det er muligt at ændre de ældres tilbagetrækningsmønstre via ændringer i efterlønsordningen, jf. afsnit 11.2.

Efterlønsordningen er realistisk set den eneste måde at løse problemet med mangel på arbejdskraft i en række centrale velfærdsfunktioner på bl.a. sundheds- og uddannelsesområdet inden for en overskuelig tidsperiode, jf. afsnit 11.3.

En lang række analyser peger på, at efterlønsordningen ikke i særlig grad bruges af personer med et ringe helbred. Arbejdsmarkedskommissionen finder ikke, at der er gode argumenter for at bruge skatte kroner på at støtte frivillig førtidig tilbagetrækning.

Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler derfor, at efterlønsordningen afvikles over en årrække, jf. afsnit 11.4. Det er det mest effektive instrument til at løse problemet med mangel på arbejdskraft og finansieringsudfordringen for den offentlige sektor. En afskaffelse af efterlønsordningen skønnes at kunne øge beskæftigelsen varigt med 100.000 personer og styrke de offentlige finanser med 18 mia. kr. årligt.

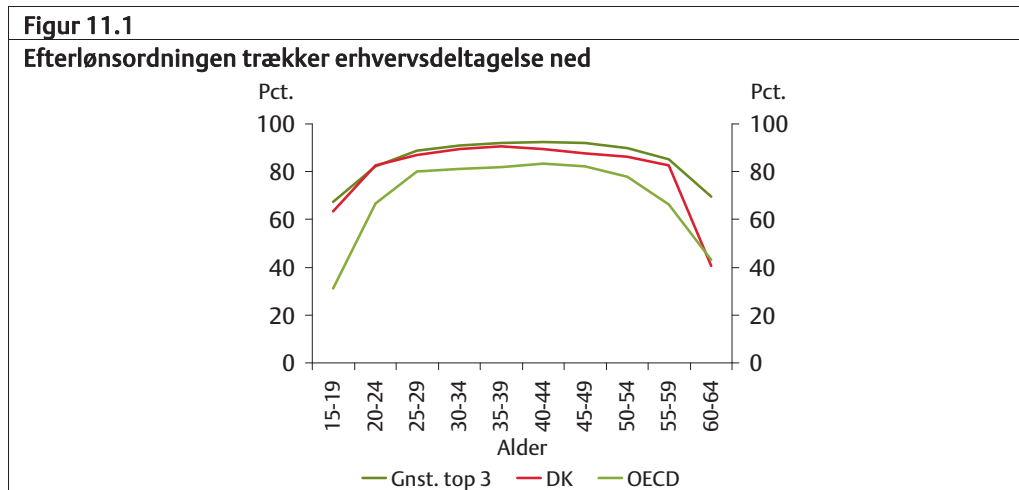
Som alternativ til en afvikling af efterlønsordningen kan peges på en række mindre vidtgående ændringer, herunder:

- Fremrykket indfasning af højere efterløns- og folkepensionsalder
- Øget pensionsmodregning
- Gradvis tilbagetrækning i stedet for efterløn på fuld tid

- Midlertidig mulighed for at få tilbagebetalt efterlønsbidrag

11.2 Brugen af efterlønsordningen

Danmark har samlet set en høj erhvervsfrekvens sammenlignet med andre lande, jf. figur 11.1. Blandt de 60-64-årige ligger erhvervsfrekvensen i Danmark imidlertid under OECD-gennemsnittet. Årsagen er efterlønsordningen.



Anm.: De tre lande, der har højst erhvervsdeltagelse blandt de 60-64-årige er Island, New Zealand og Sverige.

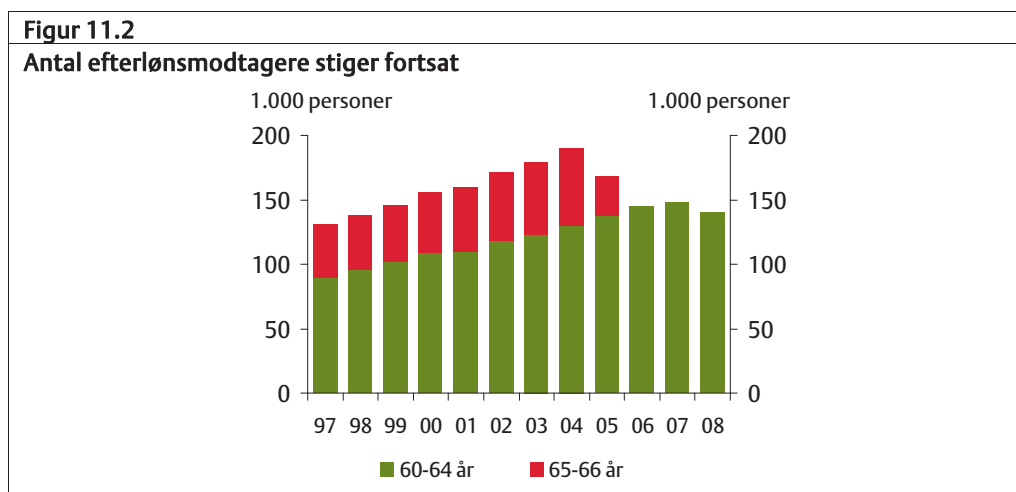
Kilde: OECD.

Antallet af efterlønsmodtagere udgjorde i 2008 ca. 150.000 personer, jf. figur 11.2. Det svarer til, at 40 pct. af de 60-64-årige modtager efterløn.

Det samlede antal efterlønsmodtagere er lavere end i 2004 (hvor antallet af efterlønsmodtagere toppede). Faldet skyldes udelukkende nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år.

Antallet af 60-64-årige efterlønsmodtagere har været stigende gennem en længere årrække. Dette skyldes, at gruppen af 60-64-årige er blevet større. Samtidig har andelen af efterlønsmodtagere blandt gruppen af 60-64-årige været voksende.

Antallet af efterlønsmodtagere faldt dog en smule i 2008, hvilket formentlig skyldes, at nogle udskød tilbagetrækningen en tid som følge af de ekstraordinært gode konjunkturer.



Kilde: Arbejdsdirektoratet.

Efterlønsreformen i 1999 styrkede tilskyndelsen til at udskyde tilbagetrækningen til (mindst) to år efter, man har modtaget efterlønsbevis – i praksis det 62. år for de fleste – idet man så kan opnå:

- en efterlønsats på op til 100 pct. af maksimale dagpenge,
- en lempeligere modregning af pensionsopsparing, samt
- mulighed for at optjene en skattepræmie for hver 481 timers arbejde (svarende til et kvartals fuldtidsarbejde).

Før reformen af efterlønsordningen var der et incitament til at udskyde tilbagetrækningen til det 63. år. Hvis man ventede med at gå på efterløn til det fyldte 63. år, kunne man således modtage den maksimale efterlønsats i hele den resterende efterlønsperiode.

Arbejdsmarkedskommissionen har fået foretaget en analyse af efterlønsreformens effekter¹. Analysen viser, at ændringerne i efterlønsreglerne har haft en klar effekt på tilbagetrækningsmønsteret.

Reformen har således medført, at tilgangsfrekvensen er faldet for de 61- og 63-årige og omvendt er steget markant for de 62-årige, jf. figur 11.3.

Disse modsatrettede effekter betyder, at reformen fra 1999 på kort sigt kun har haft en begrænset effekt på det samlede antal af efterlønsmodtagere, jf. figur 11.4. Den samlede tilgang til efterlønsordningen har således kun ændret sig i mindre omfang.

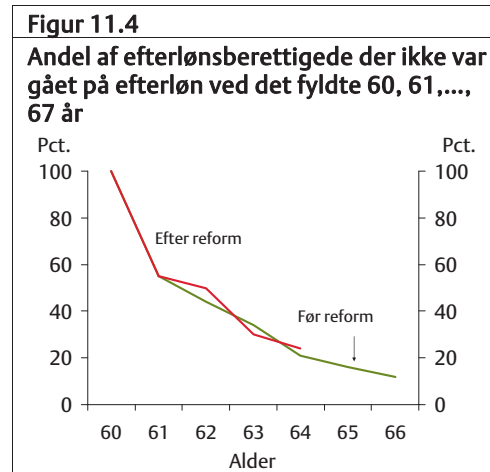
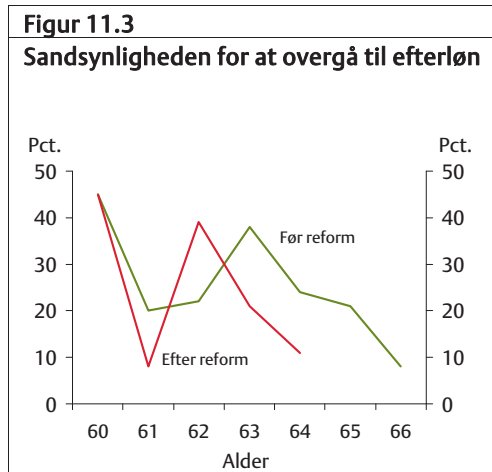
Erfaringen fra reformen i 1999 er, at omlægninger i efterlønsordningen har en meget direkte indflydelse på, hvornår seniorer trækker sig tilbage. Dette bekræftes af en lang række andre analyser². At den samlede tilgang til efterlønsordningen

¹ En effektmåling af efterlønsreformen af 1999, SFI, 2009.

² Se eksempelvis: *Tilbagetrækningsalderen 1992-2008*, Forsikring og Pension, 2009.

kun har ændret sig i mindre omfang, skyldes den konkrete udformning af reformen, hvor nogle blev tilskyndet til at trække sig tidligere tilbage end under de tidligere regler.

Den langsigtede effekt af reformen afhænger blandt andet af, hvilken betydning efterlønsbidragene (der blev indført ved reformen) har på tilgangen til efterlønsordningen på lang sigt. Efterlønsbidragene vil således muligvis få nogle til at fravælge ordningen. Med velfærdsreformen fra 2006 blev det besluttet at øge antallet af år med bidragsbetaling (for at opnå fuld efterlønsret) fra 25 til 30 år. Denne forøgelse af bidragsbetalingen kan bidrage til at styrke den førnævnte effekt.



Anm.: I figur 11.3 er sandsynligheden for overgang til efterløn opgjort for dem, der havde optjent retten til efterløn, men endnu ikke var overgået til efterløn ved den pågældende alder. Med "Før reform" henvises til personer, der fyldte 60 år i 1995. Med "Efter reform" henvises til personer, der fyldte 60 år i 2001.

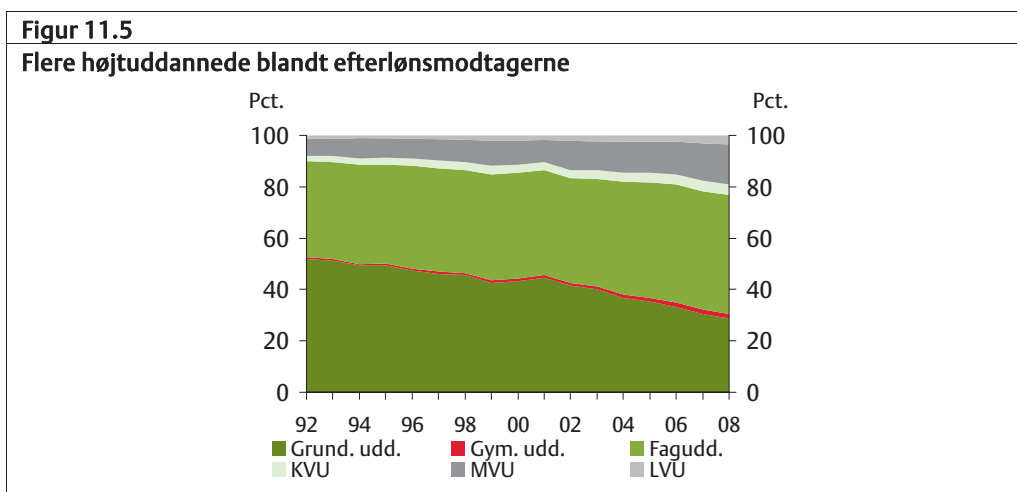
Kilde: *En effektmåling af efterlønsreformen af 1999*, SFI, 2009.

Efterlønsmodtagernes uddannelsesbaggrund

Efterlønsmodtagernes fordeling på uddannelsesgrupper har ændret sig markant. I 1992 bestod mere end halvdelen af tilgangen til efterlønsordningen af personer med en grundskoleuddannelse, mens personer med en videregående uddannelse udgjorde 10 pct., jf. figur 11.5. I 2008 udgjorde personer med en videregående uddannelse 23 pct. af tilgangen til ordningen, mens personer med grundskole kun udgjorde 30 pct. af tilgangen. Andelen af faguddannede er steget fra 37 til 46 pct.

Den ændrede uddannelsesfordeling af efterlønsstilgangen kan ikke alene forklares med ændringer i uddannelsesfordelingen blandt alle 60-64-årige. I perioden 1992-2008 er andelen af personer med en videregående uddannelse blandt nye efterlønsmodtagere således steget ca. 17 pct. mere end det, som kan forklares med ændringen i uddannelsessammensætningen for alle 60-64-årige. For personer med en lang videregående uddannelse er den ekstra stigning endnu større og udgør 42 pct.³

³ *Tilbagetrækningsalderen 1992-2008*, Forsikring og Pension, 2009.



Kilde: *Tilbagetrækningsalderen 1992--2008*, Forsikring og Pension, 2009.

Efterlønsmodtagernes helbredstilstand

Der er gennem det seneste årti lavet en lang række analyser af efterlønsmodtageres helbredstilstand og helbredets betydning for, hvorvidt og hvornår man overgår til efterløn⁴.

Den generelle konklusion på disse analyser er, at helbredstilstanden har en begrænset betydning for overgangen til efterløn. Af analyserne fremgår, at efterlønsmodtagere under ét har en smule ringere helbred end beskæftigede i samme aldersgruppe. Derimod har førtidspensionisterne et betydelig ringere helbred end såvel efterlønnere og beskæftigede.

Hvilke faktorer, der har betydning for tilgangen til efterlønnen, er senest belyst grundigt i *Har efterlønsmodtagere et dårligt helbred?*, Forsikring og Pension, 2009.

I denne analyse tages der hensyn til en række forskelle i karakteristika mellem efterlønsmodtagere, ledige og beskæftigede m.fl. Der tages således højde for uddannelsesniveau, branchetilhørsforhold m.m., når helbredstilstanden hos efterlønsmodtagere og beskæftigede sammenlignes. Metoden gør det muligt mere præcist at undersøge, om efterlønsordningen i særlig grad bruges af personer med ringe helbred.

Analysen viser at:

- Efterlønsmodtagerne har et lidt ringere helbred end personer, der fortsætter i beskæftigelse.
- Der er ingen forskelle mellem helbredet hos efterlønsmodtagere og ledige.

⁴ Se eksempelvis: Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Socialministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003), *Rapport fra Udvalget vedr. længere tid på arbejdsmarkedet*, Christensen, B. J. og N. B. Gupta (2000), *Effekten af pensionsreform på danske ægtepars udtræden af arbejdsmarkedet*. Nationaløkonomisk Tidsskrift 138, pp. 222-242, Danø, A. M., M. Ejrnæs og L. Husted (2004), *Do Single Women Value Retirement more than Men? Labour Economics* 12, pp. 47-71, Det Økonomiske Råd (2005), *Danske Økonomi forår 2005*, Velfærdskommissionen (2006), *Analysereport: Fremtidens velfærd – vores valg*.

- Førtidspensionister har et helbred, der er markant ringere end efterlønsmodtagere.
- Helbredsforskellene mellem efterlønsmodtagere og beskæftigede forsvinder stort set, når der korrigeres for forskelle i socioøkonomiske karakteristika mellem de to grupper.
- Blandt efterlønsmodtagerne har ufaglærte et betydeligt ringere helbred end faguddannede og personer med en videregående uddannelse.

På den baggrund konkluderes det i analysen, at efterlønsordningen ikke i særlig grad bruges af personer med et ringe helbred. Modtagere af efterløn har et helbred, der kun er marginalt dårligere end beskæftigedes og markant bedre end helbredet hos førtidspensionister. Resultatet understøtter således resultaterne fra tidligere analyser.

I analysen vurderes herudover hvor mange efterlønsmodtagere, der ville overgå til førtidspension, hvis efterlønsordningen ikke eksisterede. Resultaterne fra den statistiske model peger på, at blot 6 pct. af efterlønsmodtagerne ville kunne opnå førtidspension på baggrund af objektive kriterier. Der er altså kun ganske beskedne helbredsmæssige ligheder mellem efterlønsmodtagere og førtidspensionister. Skønnet er en smule lavere end i tidligere analyser. Eksempelvis vurderer Det Økonomiske Råd, at 11 pct. af efterlønsmodtagerne alternativt ville modtage førtidspension⁵.

11.3 Efterløn og mangelområder

Inden for en række fag – herunder indenfor centrale velfærdsfunktioner – er der stort set ingen ledighed, jf. tabel 11.1. Mangelsituationer kan derfor ikke afhjælpes gennem en dagpengereform og heller ikke – inden for en overskuelig tid – gennem reformer på førtidspensionsområdet eller initiativer i uddannelsespolitikken.

Gennemføres der ingen initiativer til at udskyde tilbagetrækningen, vil det ikke være muligt at afhjælpe den vedvarende mangel på arbejdskraft indenfor eksempelvis uddannelsessektoren, plejesektoren og sundhedsvæsenet. Inden for sidstnævnte område skønnes der om 10 år at mangle mindst 20 pct. af det nuværende antal ansatte på sygehusene.

Principielt kunne problemet også løses ved, at de beskæftigede på mangelområderne fik en højere gennemsnitlig arbejdstid. Dette er imidlertid vanskeligt at opnå, jf. kapitel 2.

⁵ Det Økonomiske Råd (2005), *Dansk Økonomi forår 2005*.

Tabel 11.1		
Antal ledige (fuldtidspersoner) og efterlønsmodtagere fordelt på udvalgte a-kasser, 2008		
	Ledige	Efterlønsmodtagere
I alt (forsikrede og ikke-forsikrede)	48.110	140.022
<i>Udvalgte a-kasser:</i>		
Sygeplejersker m.fl. (DSA)	161	3.120
Pædagoger (BUPL's a-kasse)	751	2.472
Folkeskolelærere (DLF's a-kasse)	782	5.666
Offentligt ansatte (FOA's a-kasse)	1.963	17.255
HK's a-kasse	4.705	21.191
Ufaglærte (3F's a-kasse)	10.301	26.957
Metalarbejdere	1.152	5.599
Ingeniører (IAK)	647	1.537
Akademikere (AAK)	1.369	1.257

Kilde: Danmarks Statistik.

11.4 Ingen skattefinansiering af frivillig tilbagetrækning

For at opnå ret til efterløn skal man være medlem af en a-kasse og indbetale et efterlønsbidrag på 5.076 kr. (2009-niveau) om året i 30 år. Efterlønsbidraget finansierer som hovedregel kun en lille del af de efterlønsudbetalinger, som man opnår ret til at modtage på et senere tidspunkt. Hvor meget efterlønsbidraget finansierer, afhænger dog af, hvordan man bruger efterlønsordningen.

Personer, der har indbetalt efterlønsbidrag i 30 år, og som benytter deres efterlønsret i hele efterlønsperioden, vil have finansieret godt 20 pct. af deres efterlønsudbetalinger selv gennem efterlønsbidraget (hvis de har en typisk pensionsformue), jf. tabel 11.2.

Tabel 11.2	
Hvor mange pct. finansierer man selv af sin efterløn?	
Brug af efterlønsordningen	Selvfinansieringsgrad
Efterløn i hele efterlønsperioden ¹⁾	21,1
Efterløn efter 2 år med efterlønsret	32,0
Ingen efterløn, fuld skattefri præmie	83,6

Anm.: Egenfinansieringen er opgjort efter skat og med udgangspunkt i indbetaling af efterlønsbidrag i 30 år. Der er regnet med fuld virkning af nedsættelsen af skatteværdien af fradragsretten for efterlønsbidrag til 25 pct. som følge af Forårspakke 2.0. I beregningen påbegyndes indbetaling af efterlønsbidrag således fra 2019 eller senere.

1) Inklusiv modregning med forventet gennemsnitlig pensionsformue i 2040.

Kilde: Egne beregninger.

Personer, der har indbetalt efterlønsbidrag i 30 år og overgår til efterløn efter 2 år med efterlønsret, vil have finansieret 32 pct. af efterlønsudbetalingerne selv. Personer, der slet ikke bruger efterlønsretten og i stedet får udbetalt den fulde skattefri præmie, har gennem efterlønsbidraget selv finansieret knap 85 pct. af disse udbetalinger.

De nævnte selvfinansieringsgrader vil i praksis først være gældende for de generationer af efterlønsmodtagere, der har indbetalt det fulde bidrag efter de regler, der blev vedtaget med velfærdsaftalen fra 2006, og med de skattemæssige fradragsregler, der blev besluttet med skatteaftalen fra foråret 2009. Dvs. for personer, der overgår til efterløn fra omkring midten af 2050'erne. For personer, der overgår til efterløn inden – og for de nuværende efterlønsmodtagere – er selvfinansieringsgraden lavere.

Det bemærkes, at forslag B.5 om lavere arbejdsløshedsforsikringsbidrag og højere efterlønsbidrag øger nævnte selvfinansieringsgrader.

Arbejdsmarkedskommissionen finder ikke, at der er gode argumenter for at bruge skatte kroner på at støtte frivillig førtidig tilbagetrækning. Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler derfor at:

Forslag J.1 Efterlønsordningen afvikles gradvist

Konkret foreslås, at efterlønsalderen øges med et halvt år om året fra 2011, indtil efterlønsordningen er afviklet i 2021.

En afvikling af efterlønsordningen vil øge beskæftigelsen med 90.000 personer inden for en kortere årrække og med 100.000 personer på lang sigt. Herved styrkes de offentlige finanser varigt med 18 mia. kr. årligt.

Mindre, men dog markante forbedringer af de offentlige finanser kan opnås ved en reduktion af efterlønsperioden til 3 eller 4 år. En forkortelse af efterlønsperioden til 4 år, der påbegyndes i 2017, kan på sigt øge beskæftigelsen med 30.000 personer og styrke de offentlige finanser med i størrelsesordenen 6 mia. kr.

11.5 Justeringer af efterlønsordningen

Som alternativ til en afvikling af efterlønsordningen kan peges på en række mindre vidtgående ændringer, herunder:

- Fremrykket indfasning af højere efterløns- og folkepensionsalder
- Øget pensionsmodregning
- Gradvis tilbagetrækning i stedet for efterløn på fuld tid
- Midlertidig mulighed for at få tilbagebetalt efterlønsbidrag

Fremrykket indfasning af højere aldersgrænser

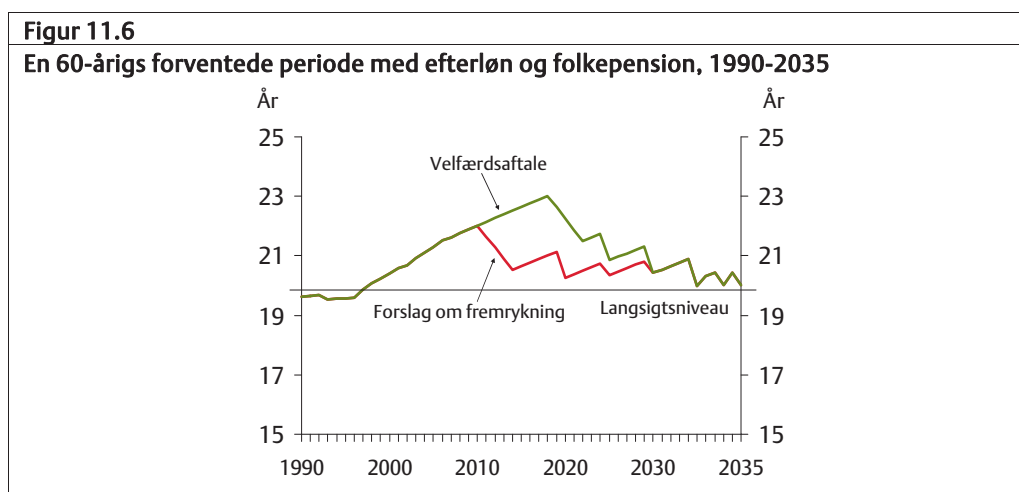
I 2006 blev det med Velfærdsaftalen vedtaget, at efterløns- og folkepensionsalderen skal øges fra hhv. 2019 og 2024.

Begrundelsen for denne justering er, at levetiden er stigende, og at tendensen forventes at fortsætte fremover bl.a. som følge af bedre levevilkår og behandlingsmuligheder i sundhedsvæsenet.

Med henblik på at gøre de offentlige finanser mere robuste i forhold til øget levetid, skal aldersgrænserne fra 2025 reguleres i takt med restlevetiden for 60-årige. Efterlønsalderen fastsættes, så perioden med efterløn og folkepension i gennemsnit bliver omkring 20 år på længere sigt.

De nuværende 60-årige har imidlertid udsigt til i gennemsnit mindst 21½ år med efterløn og folkepension. Og personer, der bliver 60 år inden for de næste 10 år, vil have op til 23 år med efterløn/folkepension, idet levetiden forventes at vokse år for år, jf. figur 11.6.

De generationer, der er friholdt fra velfærdsaftalens forhøjelse af efterløns- og pensionsalderen, vil således få væsentligt flere år med efterløn og folkepension end såvel tidligere som kommende generationer af ældre.



Kilde: Egne beregninger.

Hvis efterlønsordningen ikke afvikles, foreslår Kommissionen at:

Forslag J.2

Påbegyndelsen af de planlagte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen fremrykkes fra 2019 til 2011

Forslaget indebærer, at efterlønsalderen hæves gradvist til 62 år med et halvt år årligt fra 2011-2014. Folkepensionsalderen hæves gradvist til 67 år fra 2016-2019.

En fremrykning af forhøjelserne af efterløns- og folkepensionsalderen vurderes at ville kunne øge beskæftigelsen midlertidigt med op til 80.000 personer i en periode. Bidraget til øget beskæftigelse vil netop komme i den periode, hvor der er udsigt til faldende arbejdsstyrke.

En fremrykning af højere efterløns- og folkepensionsalder vil imidlertid ikke give anledning til et permanent højere niveau for beskæftigelsen end med de gældende regler. At der ikke opnås en permanent effekt skyldes, at man også med de nuværende regler på sigt vil ramme et forløb, hvor den forventede periode med efterløn og folkepension er 20 år.

Det er derfor kun en midlertidig effekt på beskæftigelsen, der bidrager positivt til de offentlige finanser. Virkningen svarer til en varig styrkelse af de offentlige finanser med 5 mia. kr. årligt.

Øget pensionsmodregning

Som et mindre vidtgående alternativ kan det overvejes at øge pensionsmodregningen i efterlønsordningen.

Effekten af en justering af pensionsmodregningen vil imidlertid være væsentlig mindre end ved de ovenfor nævnte initiativer.

De nuværende regler indebærer, at man kan opnå en efterlønsats svarende til dagpengemaximum, hvis man udskyder overgangen til efterløn i mindst 2 år efter modtagelse af efterlønsbevis – dvs. typisk til efter det 62. år. Dog sker der pensionsmodregning, hvis man får udbetalt en arbejdsmarkedspension.

Overgang til efterløn inden 2 år efter modtagelse af efterlønsbevis – dvs. typisk inden det 62. år – medfører en lavere efterlønsats (svarende til 91 pct. af dagpengemaximum). Der modregnes endvidere for såvel udbetalte som ikke-udbetalte pensioner.

Denne 2-års-regel, der blev indført med efterlønsreformen fra 1999, har klart påvirket tilbagetrækningsmønstret blandt de efterlønsberettigede. Mange vælger således at udskyde efterlønsalderen til det 62. år, jf. afsnit 11.2.

Det kan overvejes at stramme pensionsmodregningen i efterlønsordningen. Her ved opnås foruden en styrkelse af de offentlige finanser også en øget målretning af efterlønsordningen mod personer, der ikke selv kan finansiere en førtidig tilbagetrækning. Reglerne, der gælder ved tilbagetrækning, før 2-års-reglen er opfyldt, kan således udstrækkes til at gælde alle efterlønsmodtagere, uanset tilbagetræknings-tidspunkt.

Forslag J.3

Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden

Et sådant initiativ skønnes med udgangspunkt i de nuværende pensionsformuer at øge beskæftigelsen med i størrelsesordenen 5.000 personer og forbedre de offent-

lige finanser med godt 1 mia. kr. årligt.

Beskæftigelseseffekten må forventes fremover at blive større i takt med, at udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne medfører større pensionsformuer.

Den øgede beskæftigelse vil være særlig markant blandt grupper med veludbyggede pensionsordninger som fx akademikere, sygeplejersker og skolelærere.

En anden mulighed er at ændre 2-års-reglen til en 3-års-regel. Konsekvensen vil være, at man skal vente tre år i stedet for to år med at gå på efterløn, hvis man vil opnå en efterlønsats svarende til dagpengemaksimum og undgå pensionsmodregning.

Det vil få en væsentlig del af dem, der nu trækker sig tilbage som 62-årige, til at udskyde overgangen til efterløn med 1 år. Det vurderes, at en sådan ændring vil øge beskæftigelsen med i størrelsesordenen 4.000 personer og forbedre de offentlige finanser med knap 1 mia. kr. årligt.

Øget udbredelse af gradvis tilbagetrækning i stedet for efterløn på fuld tid

En del seniorer udtrykker ønske om at kunne trække sig gradvist tilbage fra arbejdsmarkedet. Efterlønsordningen giver meget fleksible rammer at arbejde på nedsat tid samtidig med, at man modtager efterløn.

Det skønnes, at ca. en fjerdedel af efterlønsmodtagerne – svarende til 35.000 personer – arbejder i gennemsnit godt 200 timer årligt ved siden af efterlønnen. Kombinationen af efterløn og arbejde er blevet mere udbredt efter efterlønsreformen i 1999, hvor den fleksible efterløn afløste den tidligere 200-timers-regel. Justeringen af modregningsreglerne med Velfærdsaftalen fra 2006 har yderligere gjort det mere attraktivt at arbejde for efterlønsmodtagere med relativ lav løn.

En øget brug af gradvis tilbagetrækning kan medvirke til at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser, hvis det fører til færre efterlønsmodtagere på fuld tid. Hvis gradvis tilbagetrækning derimod sker på bekostning af arbejde på fuld tid, vil det have skadelige konsekvenser for den samlede beskæftigelse og de offentlige finanser.

En af barriererne for delvis tilbagetrækning kan være mangelfuld viden om mulighederne i efterlønsreglerne. Samtidig er det formentlig ikke alle arbejdspladser, der er indrettet på at have deltidsansatte seniorer.

Forslag J.4

Arbejdsmarkedskommissionen opfordrer a-kasserne til at forbedre medlemmernes muligheder for at vurdere de økonomiske konsekvenser af deltidsarbejde ved siden af efterløn

Arbejdsmarkedskommissionen har drøftet mulighederne for at ændre i efterlønsreglerne med henblik på at øge tilskyndelsen til gradvis tilbagetrækning frem for fuldtidsefterløn.

Grundlæggende er der to stilleskruer i efterlønsordningen i forhold til at gøre det mere attraktivt at trække sig gradvist tilbage. For det første reglerne for modregning af arbejdsindkomst i efterlønnen og for det andet den skattefrie præmie. Den skattefrie præmie kan optjenes af personer, der opfylder 2-års-reglen. Der optjenes en præmie på ca. 11.000 kr. for hver 481 timers arbejde (svarende til et kvartals fuldtidsarbejde). Den samlede skattefrie præmie kan således udgøre knap 140.000 kr., hvis man helt undlader at bruge sin efterlønsret.

Men der er begrænsede muligheder for at opnå et øget arbejdsudbud ved brug af disse stilleskruer uden at svække de offentlige finanser.

En generel lempelse af modregningen for arbejdsindkomst i efterlønnen vurderes således at svække de offentlige finanser.

Det skyldes, at lempet modregning vil gøre det relativt mere attraktivt at få efterløn og arbejde på deltid ved siden af frem for at have fuldtidsarbejde. En lempelse af modregningen af arbejdsindkomst i efterlønnen vil indebære, at deltidsbeskæftigede efterlønsmodtagere vil kunne opnå en meget høj indkomst ved en relativ lille arbejdsindsats, idet der gives mulighed for at kombinere deltidsarbejde, efterlønsudbetaling og optjening af skattefrie præmie (for dem, der opfylder 2-årsreglen). Flere vil derfor vælge at overgå til efterløn.

Samtidig vil en lempelse af modregningsreglerne indebære et dødvægtstab, dvs. personer, der i forvejen benytter delvis tilbagetrækning, vil også få gavn af lempelsen. De afledte negative effekter på de offentlige finanser vurderes at være større end det positive bidrag til de offentlige finanser, der vil opstå som følge af øget arbejdsudbud blandt efterlønsmodtagerne.

Midlertidig mulighed for tilbagebetaling af efterlønsbidrag

På baggrund af den nuværende konjunktursituation er der gennemført en række efterspørgselsfremmende initiativer. Det private forbrug er bl.a. forsøgt stimuleret via muligheden for udbetaling af SP-midlerne i 2009, en renoveringspulje på 1,5 mia. kr. (puljen finansierer tilskud til renovering og bygningsarbejde) og vedtagelsen af en skattereform fra 2010, der er underfinansieret i de første år.

Såfremt der er brug for yderligere efterspørgselsfremmende initiativer anbefaler Kommissionen:

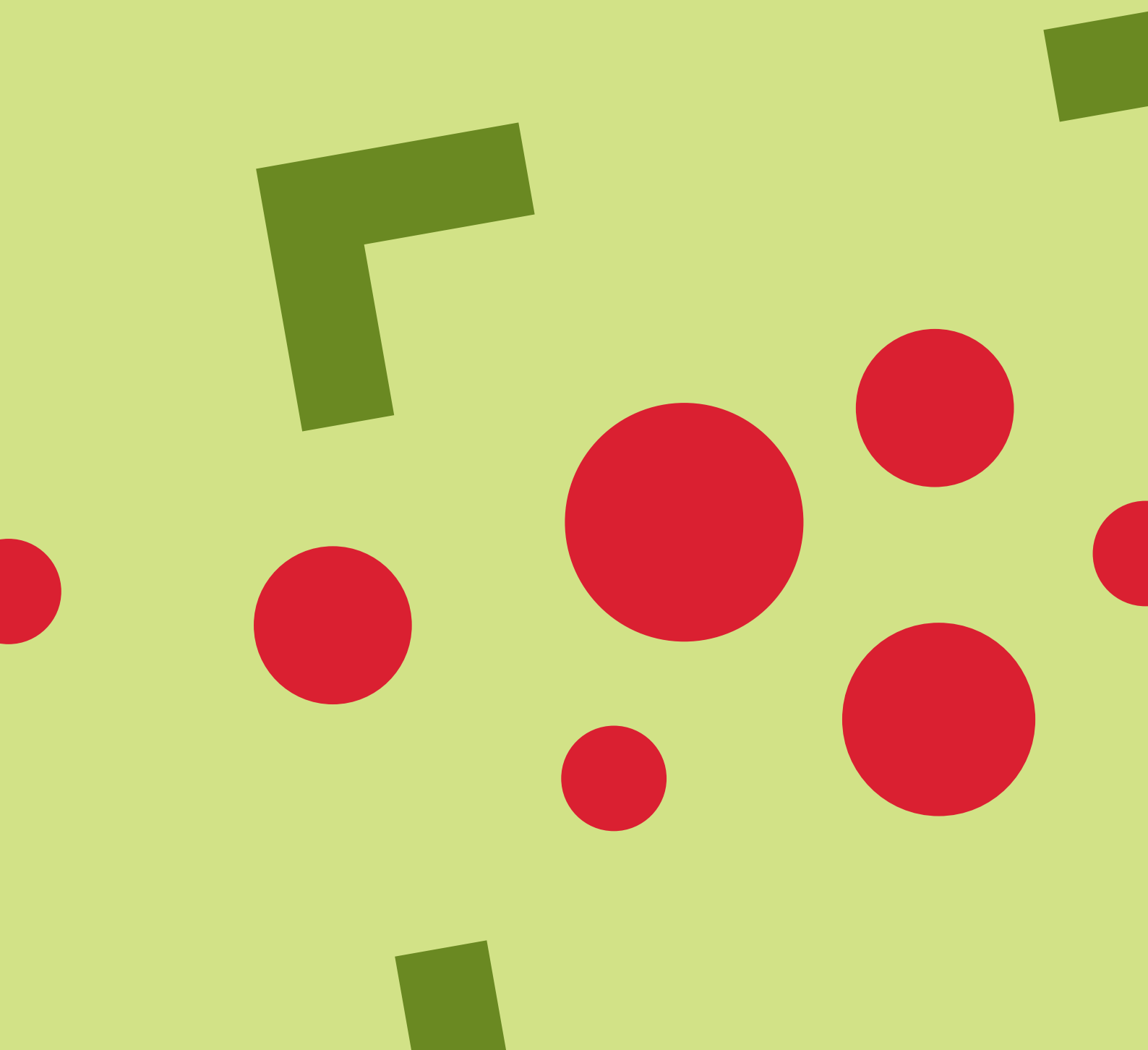
Forslag J.5

Midlertidig mulighed for at træde ud af efterlønsordningen inden efterlønsalderen og få tilbagebetalt indbetalte efterlønsbidrag skattefrit

En mulighed for at få tilbagebetalt indbetalte efterlønsbidrag skattefrit indebærer en skattemæssig gunstig behandling af de indbetalte bidrag. Indbetaling af efterlønsbidrag medfører således et skattefradrag, der udgør i størrelsesordenen 33 pct., på indbetalingstidspunktet. Efterlønsbidragene bliver efterfølgende (indirekte) forrentet svarende til satsreguleringen.

For de offentlige finanser vil det generelt være en god forretning, hvis folk vælger at få deres efterlønsbidrag udbetalt skattefrit nu. Det skyldes, at efterlønsordningen får væsentligt støtte fra skattemidler (se afsnit 11.4).

BILAG



Bilag 1 Eksterne analyser

Arbejdsmarkedskommissionen har ifølge sit kommissorium haft mulighed for at rekvirere eksterne analyser. Kommissionen har anvendt denne mulighed til at få belyst en række centrale emner af en række forskningsinstitutioner m.fl.

Nedenfor gives – fordelt på hovedtemaer – en kort præsentation af analyserne. De eksterne analyser kan i deres helhed ses på Kommissionens hjemmeside www.amkom.dk. De enkelte forfattere er ansvarlige for analyserne og konklusionerne heri.

Ledige hurtigere i arbejde

T. M. Andersen og M. Svarer: *Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik*, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, 2009.

Analysen viser, at en politik, hvor dagpengeniveauet sænkes, eller dagpengeperioden forkortes under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer, indebærer mindre udsving i vilkårene for de ledige. Således har en konjunkturafhængig politik en stabiliserende velfærdseffekt. Der gives med andre ord bedre forsikring mod ledighed i dårlige tider og omvendt i gode tider.

Dette modsvarer af større udsving i ledigheden og det offentlige budget henover konjunkturforløbet. Årsagen er, at den konjunkturafhængige politik forstærker jobsøgningen under gode konjunkturer og omvendt under dårlige konjunkturer. Sammensættes politikken optimalt, vil det imidlertid kunne reducere den strukturelle ledighed. Dette kræver, at forvridningseffekterne af dagpengeydelsen er større i gode tider end i dårlige tider, hvilket den empiriske del af rapporten faktisk tyder på er tilfældet.

Det er således principielt muligt at designe en konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik, som skaber en bedre forsikring mod ledighed, uden samtidig at øge den strukturelle ledighed. En konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik vil derudover have en automatisk budgeteffekt og dermed påvirke den samlede efterspørgsel i økonomien i retning af at stabilisere/mindske konjunkturudsvingene.

H. B. Bach: *Motivation og beskæftigelseschancer*, SFI, København 2009.

Analysen følger op på en spørgeundersøgelse blandt ledige (hovedsagelig dagpengeomtagere), som SFI gennemførte i 2006. De ledige blev i undersøgelsen spurgt, om de søgte job, kunne tiltræde job med kort varsel, og om de var interesserede i at komme i arbejde.

I den ny analyse undersøges, om de lediges arbejdsmotivation har haft betydning for deres efterfølgende selvforsørgelsesgrad. De interviewede ledige følges i op til to år efter interviewet i registrene over offentlig forsørgelse.

Hovedkonklusionen er, at tilkendegivelser om motivation for at tage et arbejde *ikke* har haft signifikant betydning for graden af den efterfølgende selvforsørgelse.

Øget beskæftigelse for personer med nedsat arbejdsevne

C. Kolodziejczyk, H. L. Andersen, K. B. Jensen og S. H. Andersen: *Kommunernes brug af fleksjob og førtidspension. En benchmarkanalyse af kommunernes indsats*, AKF, København 2009.

Analysen viser, at kommunernes visitation til førtidspension og fleksjob påvirkes af borgersammensætningen i den enkelte kommune (fx helbredstilstanden og øvrige karakteristika), de kommunale rammebetingelser (fx beskæftigelsesgraden i kommunen og kommunens størrelse) og kommunernes praksis på området (fx særlig fokus på personer med psykiske lidelser).

Selv om der tages højde for forskellene i kommunernes borgersammensætning og rammebetingelser, er der stor forskel på, hvor meget kommunerne visiterer til førtidspension og fleksjob. Hvis alle gjorde som de 10 kommuner, der benytter ordningerne mindst, ville brugen af førtidspension og fleksjob blive reduceret med 43 pct.

Det er svært at udlede entydige forklaringer på, hvorfor nogle kommuner benytter sig mindre af førtidspension og fleksjob end andre. Kommuner, der visiterer mange til førtidspension og fleksjob, tilkender oftere førtidspension på baggrund af en psykisk diagnose som hoveddiagnose.

E. B. Hansen, U. Hjelm og T. S. Jørgensen: *Tildeling af førtidspension og fleksjob – En kvalitativ analyse af forskelle i kommunernes praksis*, AKF, København 2009.

Analysen knytter an til ovennævnte kvantitative analyse. Der er foretaget en kvalitativ analyse baseret på interview i ni kommuner. Disse interview søger at afdække, hvad der ligger bag de forskelle i kommunernes praksis, som den ovennævnte analyse påviste.

Undersøgelsen peger på, at forskellene mellem kommuner i omfanget af tildelte fleksjob og førtidspensioner bl.a. kan henføres til, hvordan den enkelte kommune har håndteret langvarige kontanthjælpssager og sygedagpengesager. I flere kommuner var der opstået en sagspukkel i forbindelse med kommunalreformen pr. 1. januar 2007.

Kommuner, der har tildelt relativt få førtidspensioner i 2006-2007 synes at have været inde i en periode, hvor afklaring af sagspuklen har været nedprioriteret. Omvendt er der kommuner, der har sat ekstra ressourcer ind på at afklare sagerne,

hvilket har resulteret i en midlertidig stigning i tilgangen til førtidspension og fleksjob.

Undersøgelsen giver ikke indikation af, at der i kommuner, der tilkender relativt få førtidspensioner, er gjort en særlig forebyggende indsats.

J. Clausen: *Arbejdsmarkedets udkant. Bevægelser ind og ud af det ordinære arbejdsmarked.* AKF, København 2009.

Analysen belyser bevægelserne ind og ud af det ordinære arbejdsmarked for perioden 1997-2006. Ved at sammenholde de forskellige bevægelser med hinanden er det muligt at afdække sammenhænge mellem kommunernes brug af de enkelte ydelser.

Tidligere analyser har vist, at sandsynligheden for udstødelse af arbejdsmarkedet (herunder støttet beskæftigelse i fleksjob) er steget de seneste år. Analysen viser, at resultatet ikke kan forklares ud fra udviklingen i demografi og befolkningens helbredsstatus. Derimod hænger den større bevægelse ud af det ordinære arbejdsmarked sammen med etableringen af fleksjobordningen og stigningen i antallet af sygedagpengemodtagere.

Sandsynligheden for at vende tilbage til det ordinære arbejdsmarked ser derimod ud til at være konstant over perioden. En større bevægelse ud af det ordinære arbejdsmarked og en uændret bevægelse ind resulterer samlet set i, at antallet af overførselsmodtagere med problemer ud over ledighed er steget over de senere år.

Analysen underbygger, at fleksjobordningen både har tiltrukket personer, som ellers ville være i ordinær beskæftigelse, og personer, som ellers ville være på førtidspension.

M. Labriola, T. Lund og K. B. Christensen: *Oversigtsrapport – Videnskabelig dokumentation om risikofaktorer og potentiale for nedbringelse af overgang fra arbejde til førtidspension.* SFI, København 2009.

Formålet med rapporten er at give sammenfattende billede af nyere videnskabelig dokumentation for potentialet for nedbringelse af antallet af personer, der overgår fra arbejde til førtidspension i Danmark.

Et centralt resultat er, at den foreliggende forskning ikke gør det muligt at vurdere, hvorvidt det er mest hensigtsmæssigt at intervenere overfor fx fysiske eller psykosociale faktorer – eller muligvis over for individuelle helbreds faktorer.

B. Larsen, A. B. Jonassen og J. Høgelund: *Personer med handicap: Helbred og beskæftigelse 1995-2008.* SFI, København 2009.

Analysen er en opfølgning på en undersøgelse af funktionsevnenedsættelser fra 1995. Personer, der i 1995 havde en funktionsevnenedsættelse, er geninterviewet i

2008. Formålet er bl.a. at undersøge, hvorvidt funktionsevnenedsættelser er variable, og hvem der får det bedre.

Funktionsevne er ikke det samme som arbejdsevne. Funktionsevne dækker over evnen til fysisk og psykisk at magte forskellige dagligdags bevægelser og handlinger. En nedsat funktionsevne medfører ikke nødvendigvis, at arbejdsevnen er nedsat. Det vil afhænge af den konkrete funktionsevnenedsættelse og det konkrete job.

Undersøgelsen viser, at knap halvdelen af personerne med en funktionsnedsættelse i 1995 har fået en bedre funktionsevne i 2008. Blandt førtidspensionister har ca. en tredjedel fået bedre funktionsevne.

Forbedringen af funktionsevnen er størst blandt unge og blandt personer med ikke-fysiske funktionsevnenedsættelser. Fire ud af fem personer med adfærdsproblemer har fået en forbedret funktionsevne.

Uddannelse

DREAM-gruppen: *Samfundsøkonomiske konsekvenser af hurtigere studiegennemførelse og studiestart*, København 2009.

Der er gennemført beregninger på DREAM-modellen af de samfundsøkonomiske konsekvenser af, at unge kommer hurtigere gennem uddannelsessystemet. Der er analyseret på to alternative scenarier.

1. Hurtigere studiegennemførelse

I dette scenarie ændres de studerendes adfærd, således at kompetencegivende uddannelser i gennemsnit gennemføres ét år hurtigere end i dag. Ændringen gennemføres fra 2009, således at studerende, der starter på kompetencegivende uddannelser fra 2009 og frem, antages at ændre adfærd. På den enkelte kompetencegivende uddannelse ændres færdiggørelsesfordelingen, således at den nye målsætning angående det gennemsnitlige gennemførelsestidspunkt samlet set opnås.

En hurtigere gennemførelse af kompetencegivende uddannelser vil have en begrænset effekt på det langsigtede uddannelsesniveau, men vil have betydelig effekt på antallet af studerende. Et års hurtigere gennemførelse af disse studier giver i 2015 anledning til et fald på ca. 50.000 personer, svarende til et fald i det årlige antal studerende med knap 15 procent. Dette indebærer mindre udgifter til SU og større arbejdsstyrke. På lang sigt stiger BNP med 0,7 pct. og udgifterne til SU falder med ca. 1,4 mia. kr.

Ved et års hurtigere studiegennemførelse opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden af de offentlige finanser på 5,2 mia. 2009-kroner (0,27 pct. af BNP).

2. Hurtigere studiestart

I dette scenarie fremrykkes det gennemsnitlige starttidspunkt for kompetencegivende uddannelser ét år. Personer, der forlader 9. klasse fra 2009 og frem, forudsættes at ændre adfærd.

En hurtigere studiestart vil på længere sigt hverken påvirke uddannelsesniveaueet eller antallet af studerende. Effekten af ét års hurtigere start på kompetencegivende uddannelser sker især gennem effekten på sammensætningen af de beskæftigede. Unge beskæftigede med lav erhvervsdeltagelse, produktivitet og arbejdstid ”byttes” således ud med ældre med højere erhvervsdeltagelse, produktivitet og arbejdstid. Denne ændring giver på lang sigt en stigning i beskæftigelsen på 0,6 procent og en stigning i BNP på 0,5 procent.

Ved ét års hurtigere studiestart opnås en permanent årlig forbedring af holdbarheden på 4,1 mia. 2009-kroner (0,23 procent af BNP).

Efterløn

M. Jørgensen: *En effektmåling af efterlønnsreformen af 1999 – Reformens betydning for arbejdsudbuddet*, SFI, København 2009.

I analysen undersøges, hvilken effekt på tilbagetrækningsbeslutningen, som ”stilleskruerne” fra 1999-reformen – pensionsmodregning og præmieordning – har haft på anvendelsen af efterlønnsordningen.

Den centrale konklusion er, at den skærpede modregning for pensionsopsparing og optjeningen af den skattefrie præmie har haft en signifikant – men dog beskedent – reducerende effekt på tilbagetrækningen til efterløn.

