

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats



Veje til job

– en arbejdsmarkedsindsats med mening

Februar 2014

Titel:

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats
Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening

Udgivet af:

Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats

Design:

Rosendahls A/S

Foto:

Colourbox

Tryk:

Rosendahls A/S

Web:

Kan hentes på bm.dk

År:

2014

ISBN til tryk:

87-91892-15-5

Indholdsfortegnelse

Resumé	3
Summary	7
Kapitel 1. Indledning	11
1.1 Ekspertgruppen og kommissorium	11
Kapitel 2. Rammer og udfordringer	15
2.1 Beskæftigelsespolitikens formål	15
2.2 Indretning af beskæftigelsespolitikken	15
2.3 Demografien på det danske arbejdsmarked	18
2.4 De langsigtede udviklingstendenser på arbejdsmarkedet	22
2.5 Udfordringer for den aktive beskæftigelsespolitik	23
Kapitel 3. Status for den aktive beskæftigelsesindsats	29
3.1 Hvad koster den aktive beskæftigelsesindsats?	29
3.2 Hvem går den aktive indsats til?	33
3.3 Hvilken aktiv indsats gives til de arbejdsmarkedsparete?	36
3.4 Særlige ordninger	42
3.5 Rådighed og sanktioner i beskæftigelsessystemet	48
Kapitel 4. Organisering og styring af den aktive beskæftigelsesindsats	59
4.1 Organisering af beskæftigelsessystemet i Danmark	59
4.2 Det udførende led i forhold til de forsikrede ledige	61
4.3 Nationale styringsværktøjer i beskæftigelsespolitikken	65
4.4 Tema: Refusionssystemet mellem kommunerne og staten	72
4.5 Opsummering og udfordringer	77
Kapitel 5. Meningsfuld og jobrettet indsats for den enkelte	81
5.1 Hvad er en meningsfuld indsats?	81
5.2 Rammer og status for meningsfuld indsats	81
5.3 Udfordringer i den eksisterende indsats	83
5.4 Giver en meningsfuld indsats bedre effekter?	89
5.5 Opsummering og udfordringer	91
Kapitel 6. Hvad virker i forhold til at få den enkelte "hurtigst mulig i varig beskæftigelse"?	93
6.1 Afgrænsning og definition	93
6.2 Aggregerede effekter af den aktive indsats	96
6.3 Motivationseffekter	98
6.4 Effekten af de enkelte redskaber i den aktive indsats	98
6.5 Timing af den aktive indsats	103
6.6 Opsummering og udfordringer	103
Kapitel 7. Uddannelse	107
7.1 Uddannelse i det ordinære uddannelsessystem og uddannelse i den aktive indsats	107
7.2 Værdien af uddannelse for den enkelte og for samfundet	108
7.3 Vejledning og opkvalificering i den aktive indsats i dag	112
7.4 Viden om effekterne af vejledning og opkvalificering i den hidtidige indsats	115
7.5 Effekter af særlig indsats	119
7.6 Opsummering og udfordringer	123

Kapitel 8. Virksomhedsrettet indsats	129
8.1 Fleksibelt arbejdsmarked og rekruttering af arbejdskraft	129
8.2 Effekter af beskæftigelsessystemets virksomhedskontakt	135
8.3 Den virksomhedsrettede indsats i dag	136
8.4 Status for virksomhedskontakten	137
8.5 Virksomhedernes vurdering af samarbejdet med beskæftigelsessystemet	144
8.6 Områder med forbedringspotentialer	145
8.7 Opsummering og udfordringer	149
Kapitel 9. International sammenligning	155
9.1 Andre landes brug af aktiv beskæftigelsespolitik	155
9.2 Erfaringer med andre landes aktiveringspolitik og seneste reformer	162
9.3 Internationale erfaringer med profilafklaring	168
9.4 Opsummering og udfordringer	173
Kapitel 10. Ekspertgruppens anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats	183
10.1 En mere individuel og jobrettet indsats for forsikrede ledige	183
10.2 Fem søjler i en ny arbejdsmarkedsindsats	184
10.3 Søjle A: Ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte	186
10.4 Søjle B: Måltrettet uddannelse og opkvalificering for ledige i beskæftigelsessystemet	196
10.5 Søjle C: Styrket fokus på virksomhedernes behov	201
10.6 Søjle D: Styrkede økonomiske incitamerter for beskæftigelsessystemet og mindre bureaukrati og færre proceskrav	206
10.7 Søjle E: Ny tværgående organisering og interessentinddragelse	207
10.8 Afbureaukratisering og it-understøttelse	209
10.9 Anbefalingernes økonomiske og strukturelle konsekvenser	211
Litteraturliste	219
Bilag	
Partsgruppens bemærkninger til rapporten	223
Ekspertgruppens kommentarer til partsgruppens bemærkninger	289

Resumé

Regeringen nedsatte i februar 2013 en ekspertgruppe, som fik til opgave at udrede den aktive beskæftigelsesindsats og komme med anbefalinger til en ny og bedre indsats, der varigt løfter beskæftigelsen. Denne rapport omhandler indsatsen for de forsikrede ledige.

Ekspertgruppen har formuleret en række principper, der skal være styrende for den fremtidige indsats og fremlægger på baggrund heraf 39 anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats for forsikrede ledige. Anbefalingerne skal også ses i lyset af den nye, kortere dagpengeperiode, der skærper behovet for en tidlig, aktiv og effektiv indsats.

Med anbefalingerne gøres der op med den nuværende standardiserede beskæftigelsesindsats, hvor alle ledige får samme indsats, og en række proceskrav er styrende for indsatsen. Anbefalingerne bygger på en individuel tilgang til den enkelte ledige, større valgfrihed, øget ansvar og indflydelse på egen indsats samt et mere intensivt jobsøgningsforløb i starten af ledighedsperioden. Samtidig lægger ekspertgruppen op til et markant skift i indsatsen, hvor midlerne omprioriteres fra jobsøgnings- og CV-kurser og lignende aktiveringskurser til jobrettet uddannelse og uddannelse målrettet ledige med færrest kompetencer.

Anbefalingerne holder sig inden for den nuværende økonomiske ramme, hvor der årligt bruges ca. 2,3 mia. kr. til den aktive indsats for forsikrede ledige. Anbefalingerne vurderes på langt sigt at kunne øge den strukturelle beskæftigelse med 3.500 personer. Det svarer til, at den offentlige saldo styrkes med knap 1 mia. kr.

Ekspertgruppens anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats

Med 39 anbefalinger lægger ekspertgruppen op til en ny arbejdsmarkedsindsats, hvor indsatsen fremover skal være mere individuelt tilpasset den enkelte ledige. For at understøtte en individuel indsats anbefaler ekspertgruppen, at lediges behov og muligheder bliver mere systematisk afdækket i en profilafklaring ved ledighedsperiodens start. Det skal samtidig sikre, at der hurtigt kan sættes ind med en særlig og ekstra indsats til ledige, der vurderes at have sværere ved hurtigt at finde et job.

Anbefalingerne indeholder også forslag om, at ledige skal have øget valgfrihed. Til gengæld skal de også tage mere ansvar for egen indsats for på den måde at sikre, at ledige er motiveret for en indsats og oplever indsatsen som meningsfuld. I sidste ende kan det være med til at forbedre mulighederne for at komme i job. De øgede valgmuligheder skal ledsages af krav om deltagelse i et intensivt jobsøgningsforløb. Samtidig skal opfølgningen på rådighed styrkes.

Jobcentrenes og a-kassernes forskellige kompetencer kan give nye muligheder i den aktive indsats, hvis de bliver udnyttet rigtigt. Derfor anbefaler ekspertgruppen en mere klar arbejdsdeling mellem jobcentre og a-kasser, så ledige ikke længere skal gå til de samme møder – og ofte også på samme tidspunkt – i både jobcentret og hos a-kassen. Ledige, der ikke er i risiko for langtidsledighed, vælger selv, om de vil have jobsøgningshjælp i a-kassen eller jobcentret. Ledige, hvor mulighederne for at komme i job er mere usikre, skal være tilknyttet jobcentret, hvor de skal have særlig støtte og jobsøgningshjælp. Det udelukker ikke, at den ledige også sideløbende kan modtage tilbud fra a-kassen.

Ekspertgruppen anbefaler også, at den gentagne aktivering bliver afskaffet for at opnå et større fokus på indhold og resultater. Ledige skal fremover kun have pligt til at deltage i ét tilbud efter seks måneder, og det skal altid være virksomhedsrettet, da virksomhedsrettede forløb har de bedste effekter.

Uddannelse skal også i fremtiden være en del af den aktive indsats. Men ekspertgruppen anbefaler, at uddannelse kun skal tilbydes til ledige, der selv ønsker det, og efter en konkret

aftale mellem den enkelte ledige og jobcentret. Ekspertgruppen betragter uddannelse som en investering, der kun giver afkast, hvis ledige er motiveret for at tilegne sig ny viden.

Samtidig anbefaler ekspertgruppen, at uddannelse i den aktive indsats bliver målrettet ledige, der har brug for det, så de kan tilegne sig de kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet. Derfor skal der indføres en række uddannelsesrettigheder i den aktive indsats til ledige uden uddannelse, da de har størst risiko for langtidsledighed. De skal blandt andet have ret til realkompetenceafklaring, basale kurser i at læse, regne og skrive samt ret til at tage en erhvervsuddannelse.

Desuden får alle ledige efter seks måneders ledighed ret til seks ugers jobrettet uddannelse efter aftale med jobcentret. Herudover skal det gennem hele ledighedsforløbet fortsat være muligt at tilbyde uddannelse og opkvalificering i de tilfælde, hvor ledige ønsker et tilbud, der klart vil styrke mulighederne for hurtigt at komme i job.

En forudsætning for en effektiv arbejdsmarkedsindsats er, at indsatsen tager udgangspunkt i det arbejdsmarked, som de ledige skal hjælpes tilbage på. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der bliver etableret en mere systematisk og opsøgende kontakt fra jobcentre til virksomhederne, og at virksomhederne får bedre hjælp til at rekruttere medarbejdere samt fastholde og opkvalificere deres nuværende medarbejdere.

Ekspertgruppen vurderer, at der skal være et klart og entydigt økonomisk incitament for kommunerne til at få ledige i varig beskæftigelse, hvis ambitionerne i den nye arbejdsmarkedsindsats skal realiseres. Derfor anbefales det, at der bliver indført ens refusionssatser, som aftrappes over tid på tværs af forsørgelsesydelse og uanset indsats. En model, som også Arbejdsmarkedskommissionen har foreslået.

Anbefalingerne indeholder også forslag om en markant styrkelse af partsinddragelsen. Det vurderes, at det er muligt at styrke arbejdsmarkedsindsatsen på tværs af kommuner, hvis partsinddragelsen organiseres på en ny måde. Samtidig kan det styrke sammenhængen mellem beskæftigelses-, uddannelses- og erhvervsområdet indenfor arbejdskraftoplandet. På den baggrund anbefaler ekspertgruppen, at de eksisterende lokale og regionale beskæftigelsesråd bliver samlet i et antal tværgående arbejdsmarkedsråd, der bedre afspejler de geografiske arbejdskraftoplande.

Ekspertgruppen har haft et særligt fokus på digitalisering som et redskab til at understøtte en ny arbejdsmarkedsindsats. Ved at digitalisere indsatsen får alle mulighed for løbende indsigt, bedre overblik og mulighed for at tilpasse indsatsen den enkeltes behov. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der skal udvikles nye digitale værktøjer rettet mod både ledige og virksomheder.

Med rapporten om en ny arbejdsmarkedsindsats for de forsikrede ledige har ekspertgruppen afsluttet første fase af arbejdet og vil i den næste fase fokusere på indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate.

▼ **Oversigt over ekspertgruppens anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats****A. Ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte**

- Tilbud om hjælp til afskedigede allerede i opsigelsesfasen og større fleksibilitet i varslingsindsatsen til gavn for alle ledige
- Jobsøgningsforløb med intensiverede samtaler det første halve år og relevante og differentierede samtaler og jobsøgningsaktiviteter
- Fremrykning af aktiveringsindsatsen til 6 måneder med virksomhedsrettede tilbud for ledige over 30 år (efter 3 måneder for unge under 30 år)
- Afskaffelse af gentagen ret-og-pligt aktivering
- Styrket inddeling af ledige efter risiko for langtidsledighed og skærpet pligt til at understøtte ledige i høj risiko (baseret på profilering)
- Mulighed for at ledige med lav risiko for langtidsledighed kan vælge at gennemføre de første seks måneders samtaleforløb i a-kassen
- Selvbooking af samtaler og jobsøgningsstøtteaktiviteter i den første ledighedsfase
- Kompetenceløft af ledere og medarbejdere i a-kasser og jobcentre
- Harmonisering af reglerne for offentlige og privat løntilskud
- Øget fleksibilitet i brugen af virksomhedspraktik
- Målretning og forenkling af jobrotationsordningen
- Krav om løbende dokumentation af intensiv, bred og realistisk søgning i joblog
- Styrket mulighed for sanktionering af manglende rådighed

B. Målrettet brug af opkvalificering i beskæftigelsesindsatsen

- Opkvalificering skal målrettes motiverede ledige med behov for opkvalificering
- Ret til korte, jobrettede kurser til langtidsledige med jobgaranti
- Styrket og målrettet voksenlærlingeordning
- Ret til realkompetenceafklaring
- Mulighed for brobygningsforløb
- Ret til basale kurser i at læse, regne og skrive (FVU og OBU kurser)
- Ret til 6 ugers jobrettet uddannelse efter 6 måneders ledighed efter aftale med jobcentret
- Ret til uddannelsesløft for ledige med størst behov (erhvervsuddannelse for ufaglærte ledige over 30 år)
- Skærpet pligt for jobcentrene til at rådgive unge om mulighederne for uddannelse

C. Styrket fokus på virksomhedernes behov

- Systematisk opsøgende virksomhedskontakt fra jobcentrene baseret på viden om arbejdsmarkedet
- Systematisk styrkelse af sagsbehandlers viden om arbejdsmarkedet
- Bedre og lettere hjælp fra jobcentrene til virksomhedernes rekruttering af ledig arbejdskraft samt opkvalificering og fastholdelse af eksisterende medarbejdere (herunder voksenlærlinge og jobrotation)
- Styrket samarbejde på tværs af kommuner
- Etablering af én indgang for landsdækkende virksomheder med rekrutteringsbehov
- Årlige oversigter over igangværende og kommende infrastrukturprojekter og andre større anlægsarbejder

D. Styrkede økonomiske incitamenter for beskæftigelsessystemet og mindre bureaukrati og proceskrav

- Afskaffelse af proceskrav til indkaldelse til samtaler samt afskaffelse af pligt til gentagen aktivering
- Omlægning af den kommunale refusion i tråd med Arbejdsmarkedskommissionens forslag, hvor refusionen er ens på tværs af ydelser og uanset indsats og aftagende over tid
- Afskaffelse af det kommunale beskæftigelsestilskud for at forenkle investeringskalkulen for kommunerne og fremme det tværkommunale samarbejde

▼ **Oversigt over ekspertgruppens anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats**

E. Ny tværgående organisering og interessentinddragelse

- De nuværende 94 lokale beskæftigelsesråd og 4 regionale beskæftigelsesråd sammenlægges og organiseres i et antal nye tværgående arbejdsmarkedsråd, der i højere grad afspejler de naturlige arbejdskraftoplunde (8-12 stk.)
- De nye råd skal blandt andet understøtte samarbejdet kommunerne imellem, mellem kommuner og a-kasser, samt mellem jobcentre, VEU-centrene og de regionale Vækstfora
- Rådene skal udmønte regional pulje til særlig jobrettet opkvalificering, herunder tilpasset efterspørgslen som følge af infrastrukturprojekter

Note: Enkelte forslag i oversigten herover er omformuleret eller skrevet sammen af flere forslag. Antallet af forslag svarer derfor ikke til antallet i rapportens kapitel 10.

Summary

In February 2013 the Danish Government appointed an Expert Committee tasked with investigating the active labour market policy and come up with recommendations for a new and better labour market policy with a view to permanently raising the employment rate. The present report focuses on active labour market policy for the insured unemployed.

The Expert Committee has formulated a series of guiding principles for the future active labour market policy and on that basis proposed 39 recommendations for a new active labour market policy for insured unemployed persons. The recommendations are put forward in the light of the shortened period of entitlement to the unemployment insurance benefit, which demands early, active and effective active labour market intervention.

The recommendations mark a break with the existing standardised active labour market policy where all unemployed receive the same active measures and where procedural requirements guide the use of active measures. The recommendations are based on an individual approach to each unemployed person, greater freedom of choice and more personal influence on individual active measures as well as more intensive job seeking at the beginning of the unemployment spell. At the same time the Expert Committee proposes a significant shift in the use of active measures based on redistribution of resources from courses of job seeking and the drawing up of CVs, and similar activities towards training with a clear job focus and education and training for the unemployed with the lowest level of competencies.

The recommendations keep within the economic boundaries of the existing active labour market policy, amounting to a yearly budget of approximately DKK 2.3 billion (€ 310 mill.) in respect of the active labour market policy for the insured unemployed. In the long run the recommendations are estimated to increase structural employment by 3,500 persons. This amounts to an improvement of the public balance by just below DKK 1 billion (€ 134 mill.).

Recommendations for a new active labour market policy

With 39 recommendations the Expert Committee aims at an active labour market policy that better acknowledges and takes into account that the unemployed are individuals. In order to support a more individually based active labour market policy the Expert Committee recommends that the needs and possibilities of the unemployed are more systematically assessed at the beginning of the unemployment spell. This will enable an earlier and more specific support for the unemployed who are found to have a lower probability of a swift return to employment.

The recommendations also propose that unemployed persons are given greater freedom of choice. On the other hand unemployed persons must take greater responsibility for their own situation in order to ensure their motivation to actively participate and ensure that they find the active measures meaningful. Ultimately, this may improve their chances of returning to employment. Increased freedom of choice must go hand in hand with an obligation to participate in intensive job seeking. At the same time availability to the labour market must be better monitored.

The different competencies of municipal job centres and unemployment insurance funds may provide for new opportunities in active labour market policies if employed correctly. The Expert Committee recommends a clearer division of labour between job centres and unemployment insurance funds so that unemployed persons will no longer have to attend to the same type of meetings – often at the same time – in both the job centre and unemployment fund. Unemployed persons who are not deemed to be in risk of long term unemployment may choose to receive support for job seeking in either the job centre or the unemployment insurance fund. People, for whom the prospects of getting into employment are less clear, will be attached to the municipal job centre in order to receive special support and assis-

tance in their job seeking. This does not rule out that the unemployed person at the same time can receive support from the unemployment insurance fund.

The Expert Committee also recommends abolishing the obligation to participate in repeated active measures in order to achieve a greater focus on contents and results. For this reason unemployed persons shall only be obliged to participate in one activating course after six months of unemployment and this course shall always be connected to an enterprise as such measures prove most effective.

Education and training shall continue to be part of the active labour market policy. However, the Expert Committee recommends that education and training is only provided for unemployed persons who wish to participate, based on specific agreement between the unemployed and the job centre. The Expert Committee considers education and training an investment which only pays off if the unemployed are motivated to acquire new knowledge and skills.

At the same time the Expert Committee recommends better targeting of education and training towards the unemployed who need it in order for them to acquire the competencies demanded by the labour market. To this end it is recommended to introduce certain rights to education and training for the unemployed without formal competencies as they are most at risk of long term unemployment. They should for example have the right to an assessment of real (non-formal) competencies, to basic courses in reading, mathematics and writing as well as the right to vocational training.

Furthermore all unemployed persons shall obtain the right to six weeks of job-targeted training after six months of unemployment conditional on agreement with the local job centre. In addition to this, throughout the unemployment spell it shall continue to be possible to offer education and training to unemployed persons who wish to enhance their competencies in a way that clearly will enhance their probability of a swift return to employment.

A precondition for an effective active labour market policy is that the policy is adapted to the labour market on which the unemployed should be re-integrated. The Expert Committee therefore recommends more systematic and outreaching contact from municipal job centres towards enterprises and that the same enterprises are better assisted in recruiting, maintaining and upgrading their workforce.

It is the opinion of the Expert Committee that there must be clear economic incentives for municipalities to assist the unemployed in returning permanently to work in order for the ambitions of the new labour market policy to be realised. It is recommended that the same rate of reimbursement of municipal expenditure for all benefits and regardless of participation in active measures be introduced and that the rate is reduced over time. The same model was recommended by the Labour Market Commission in 2009.

The recommendations also include a proposal to significantly strengthen the role of Social Partners. It is the view of the Expert Committee that the active labour market policy may be enhanced across municipal borders by involving the Social Partners in a new way. At the same time it may enhance consistency between areas of employment, education and business within the travel to work area. On this basis the Expert Committee recommends that the existing local and regional Employment Councils are merged into a number of cross-municipal employment councils that better correspond to geographic travel to work areas.

The Expert Committee has paid specific attention to digitalization as a means to support the new active labour market policy. Digitalisation of the active labour market policy provides the possibility for insight and overview for involved parties as well as the possibility to make adjustments according to the needs of the individual. The Expert Committee recommends that new IT support tools are developed aimed at both the unemployed and enterprises.

With this report on a new active labour market policy for the insured unemployed the Expert Committee has concluded the first phase of its work. The next phase will focus on people who are not immediately ready to re-enter the labour market.

▼ **Outline of the Expert Committees recommendations for a new active labour market policy for insured unemployed**

A. New, individual and job- targeted approach for the insured unemployed

- Offered support to dismissed workers already during the period of notice and greater flexibility in the efforts for dismissed workers
- Intensive job seeking courses during the first six months of unemployment and relevant and differentiated interviews and job seeking activities
- Earlier activation support, always connected to enterprises – after six months for unemployed over 30 years (after 3 months for youth under 30 years)
- Abolish obligation to participate in repeated activation courses
- Better assessment of unemployed by risk of becoming long term unemployed and strengthened obligation to support the unemployed in high risk (based on profiling)
- Possibility for unemployed in low risk of long term unemployment to choose to participate in job seeking courses at the unemployment insurance funds the first six months
- Self-booking of interviews and job search support activities during the first phase of unemployment
- Boost of competences for managers and staff of the unemployment insurance funds and municipal job centres
- Harmonisation of rules regarding public and private job training
- Increased flexibility as regards practical training (internship) in enterprises
- Targeting and simplification of the “job rotation scheme”
- Obligation to continuously document intensive, broad and realistic job-search in joblog
- Enhanced possibility for sanctioning in relation to lack of availability

B. Targeted use of education and training in the active labour market policy

- Education and training must be targeted unemployed persons who are motivated to learn and in need of skills upgrade
- Right to short, job-oriented courses with job guarantee for long term unemployed
- Strengthened and targeted “adult apprenticeship scheme”
- Right to assessment of real (non-formal) competencies
- Opportunity to participation in “bridging schemes” (pre-education)
- Right to basic courses in reading, mathematics and writing as well as courses for the dyslexic
- Right to six weeks of job-targeted training/education after six months of unemployment conditional on agreement with the job centre
- Right to vocational education of unemployed persons most in need (unskilled unemployed over 30 years)
- Enhanced obligation for municipal job centres to counsel young people on possibilities of training and education

C. Strengthened focus on the need of enterprises

- Systematic and outreaching contact from the municipal job centres to enterprises based on knowledge of the labour market
- Systematic strengthening of the caseworkers knowledge regarding the labour market
- Improved and simplified assistance from the job centres to enterprises’ recruitment of unemployed workers, as well as upgrading of qualifications and maintenance of existing employees (including the “adult apprenticeship scheme” and the “job rotation scheme”)
- Strengthened cooperation between municipalities
- Establishment of single entrance for nationwide enterprises with recruitment needs
- Yearly overviews of ongoing and forthcoming infrastructure projects and other large construction works

▼ **Outline of the Expert Committees recommendations for a new active labour market policy for insured unemployed**

D. Strengthened economic incentives in the employment system and less bureaucracy and procedural regulation

- Abolition of procedural requirements regarding interviews and obligation to participate in repeated active measures
- Introducing the same rate of reimbursement of municipal expenditure for all benefits and regardless of participation in active measures, declining over time, as recommended by the Labour Market Commission
- Abolish the specific municipal employment grant in order to simplify the investment calculation in municipalities and promote cross- municipal cooperation

E. New cross-sector organization and involvement of the Social Partners

- Merge the current 94 Local Employment Councils and 4 Regional Employment Councils into a number of cross-municipal employment councils that better corresponds to geographic travel to work areas
- The new councils shall i.e. support cooperation between municipalities, between municipalities and unemployment insurance funds and between the job centres, Adult Education Centres and Regional Growth Fora
- The new councils are to implement a regional fund for job-targeted upgrading of qualifications, among others adapted to the demands related to infrastructure projects

Note: Certain recommendations in the above have been worded differently or compounded from more than one recommendation. The number of recommendations therefore does not correspond to the number in chapter 10 of the report.

Kapitel 1. Indledning

Regeringen vil udvikle beskæftigelsespolitikken, så den aktive beskæftigelsesindsats giver størst mulig værdi for den enkelte, for virksomhederne og for samfundet som helhed. Det er baggrunden for, at regeringen i februar 2013 nedsatte en ekspertgruppe til at udrede den aktive beskæftigelsesindsats og komme med anbefalinger til en ny beskæftigelsesindsats, der varigt løfter beskæftigelsen på en omkostningseffektiv måde.

Ekspertgruppens arbejde har taget afsæt i tre centrale spørgsmål:

- Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hurtigst muligt hjælper de ledige i varig beskæftigelse?
- Hvordan sikres en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?
- Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch, så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft og ledige kommer i varig beskæftigelse?

Ekspertgruppens arbejde er delt op i to faser. Første fase, som afsluttes med denne rapport, har handlet om beskæftigelsesindsatsen for arbejdsmarkedsparete ledige, i denne sammenhæng forsikrede ledige, dvs. dagpengemodtagere. Rapporten består af 8 analysekapitler efterfulgt af ekspertgruppens anbefalinger, som er samlet i rapportens sidste kapitel.

I anden fase skal ekspertgruppen se på beskæftigelsesindsatsen for ikke arbejdsmarkedsparete ledige, herunder personer på sygedagpenge, kontanthjælp, ledighedsydelse og revalidering.

1.1 Ekspertgruppen og kommissorium

Ekspertgruppens sammensætning

Formand for ekspertgruppen er Carsten Koch, tidligere skatte- og sundhedsminister og blandt andet nuværende formand for Beskæftigelsesrådet. Derudover består ekspertgruppen af:

- Michael Rosholm, Professor ved Institut for Økonomi på Aarhus Universitet og tidligere vismand.
- Per Kongshøj Madsen, professor ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, og formand for AE, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Vibeke Jensen, Beskæftigelseschef i Aarhus Kommune, tidligere medlem af Arbejdsmarkedskommissionen.

Ekspertgruppen påbegyndte sit arbejde i februar 2013 og har siden holdt 26 møder, hvor ekspertgruppens sekretariat også har deltaget. Det drejer sig om repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Den nedsatte partsgruppe, der er sammensat af arbejdsmarkedets parter, jf. kommissoriet, har fået oversendt ekspertgruppens rapport til kommentering.

Ekspertgruppens tilgang til arbejdet har været evidens- og forskningsbaseret og har således taget udgangspunkt i det foreliggende vidensgrundlag, nye undersøgelser sat i værk af ekspertgruppen, drøftelser med andre interessenter, eksperter og partsgruppen.

Kommissorium for udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

”Høj beskæftigelse er en betingelse for velfærd og velstand i Danmark. I dag er der dog 750.000 danskere i den arbejdsdygtige alder, som mere eller mindre permanent står udenfor arbejdsmarkedet.

Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at styrke lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme i beskæftigelse. Den aktive indsats bygger på et princip om ret og pligt, som indebærer, at ledige har ret til hjælp til at komme i job og samtidig pligt til stå til rådighed for arbejdsmarkedet og for en aktiv indsats.

Den aktive beskæftigelsesindsats er gennem de seneste 15-20 år løbende blevet reformeret og opprioriteret, hvilket har medvirket til at nedbringe den strukturelle ledighed og øge beskæftigelsen.

Der er imidlertid mange ledige og virksomheder, som ikke oplever at få tilstrækkelig gavn af den aktive indsats, selvom det fremgår af beskæftigelseslovgivningen, at tilbud i beskæftigelsesindsatsen skal gives med henblik på hurtigst muligt at opnå varig beskæftigelse.

Danmark anvender i en international sammenhæng forholdsvis mange ressourcer på den aktive indsats. Disse ressourcer skal anvendes bedst muligt. En reform af den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til regeringens reformdagsorden gennem højere beskæftigelse og en styrkelse af de offentlige finanser, jf. regeringens 2020-plan.

Som det fremgår af regeringsgrundlaget, vil regeringen også skabe flere frihedsgrader i beskæftigelsesindsatsen, så den bliver mere jobnær og tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov. Målet er ”en aktiv arbejdsmarkedspolitik, der hjælper de ledige med at finde et nyt job og som hjælper dem, der har for få kvalifikationer, med at få de rigtige og relevante uddannelses tilbud.”

Regeringen ønsker en effektiv aktiv beskæftigelsesindsats, som tager udgangspunkt i den enkelte ledige. De ledige skal rustes bedre til at blive varigt inkluderet i det arbejdsfællesskab, der er en væsentlig byggesten for vores velfærdssamfund og for den enkeltes liv og muligheder i tilværelsen. Fokus på relevant opkvalificering er et centralt redskab hertil.

Regeringen vil på den baggrund nedsætte en ekspertgruppe, som skal gennemføre en udredning af beskæftigelsesindsatsen i Danmark med afsæt i en række overordnede mål, herunder:

- Den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt.
- Der skal fokus på relevant opkvalificering, såfremt det er nødvendigt for, at den enkelte ledige står bedre rustet til at opnå varig beskæftigelse.
- Den aktive indsats skal sikre, at de ledige overholder deres rådighedsforpligtelse, men indsatsen skal samtidig tage udgangspunkt i den enkelte og i højere grad bygge på tillid.
- Beskæftigelsessystemet skal bidrage til, at virksomhederne har adgang til den arbejdskraft, de efterspørger.
- Beskæftigelsessystemet skal være omkostningseffektivt, så ressourcerne i højere grad bruges på redskaber, som hjælper den enkelte i job.

Formålet med udredningen er overordnet at besvare følgende spørgsmål:

1. Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hjælper de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse?
2. Hvordan sikres en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?
3. Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch, fx så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft, og ledige kommer i varig beskæftigelse?

1. Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hjælper de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse?

Der anvendes i dag betydelige ressourcer på den aktive beskæftigelsesindsats. Mange ledige og virksomhederne oplever imidlertid ikke at få tilstrækkelig gavn af indsatsen.

Ekspertgruppen skal komme med anbefalinger til, hvordan der gennem justeringer af den aktive beskæftigelsesindsats kan sikres et varigt løft i beskæftigelsen på en omkostningseffektiv måde. Udredningsarbejdet skal føre til en række konkrete forslag til at gentænke indsatsen. Forslagene baseres på en samlet analyse af den nuværende beskæftigelsesindsats, herunder af hvad der virker i indsatsen. Ekspertgruppen skal komme med konkrete forslag til:

- Hvilke redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats, der mest effektivt kan bidrage til at hjælpe ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse, herunder undersøges:
 - Effekten af de eksisterende tilbud i beskæftigelsesindsatsen på både kort og længere sigt i forhold til at sikre ledige og øvrige overførselsmodtagere varig beskæftigelse.
 - Forskelle på effekten af de forskellige redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats på tværs af gruppen af overførselsmodtagere? Kan der fx være positive effekter af uddannelsesaktivering på den varige beskæftigelse?
- Hvordan sikres et øget fokus på den enkelte ledige i beskæftigelsesindsatsen, herunder undersøges:
 - Om indsatsen i højere grad kan tilrettelægges ud fra den enkeltes behov, herunder om "profilering" i højere grad bør inddrages som et redskab i tilrettelæggelsen af den aktive beskæftigelsesindsats?
 - Om timingen af de aktive tilbud er hensigtsmæssig?
 - Hvilken kombination af samtaler og aktive tilbud, der kan bidrage til i højere grad at få ledige og andre overførselsmodtagere varigt i job?

2. Hvordan sikres en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?

Ydelserne i det danske ydelsessystem er i en international sammenhæng forholdsvis høje. Et vigtigt sigte med den aktive beskæftigelsesindsats er således også at sikre, at de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Ekspertgruppen skal på den baggrund komme med anbefalinger til:

- Hvordan de ledige og øvrige grupper af overførselsmodtagere kan tilbydes en meningsfuld aktiv indsats, uden at rådighedsforpligtelsen svækkes, herunder kan Ekspertgruppen fx undersøge:
 - Om nogle af kontrolementerne over for modtagerne af den aktive indsats kan justeres?
 - Om dele af den aktive indsats, herunder visse pligter, kan omlægges?
 - Om der kan tilvejebringes et større medejerskab for den aktive indsats hos den enkelte ledige?

Beskæftigelsesindsatsen er samtidig forholdsvis regeltung og bureaukratisk. Det indebærer bl.a., at kommunerne bruger forholdsvis mange ressourcer på administration af indsatsen, herunder til samtaler med de ledige og øvrige grupper af overførselsmodtagere. Ekspertgruppen skal komme med konkrete anbefalinger til:

Hvordan ressourcerne i den aktive indsats anvendes mest hensigtsmæssigt, så det sikres, at indsatsen er omkostningseffektiv.

3. Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch fx, så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft, og ledige kommer i varig beskæftigelse?

Beskæftigelsessystemet skal bidrage til, at virksomhederne har adgang til den arbejdskraft, de efterspørger. Ekspertgruppen skal således afdække samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre og komme med konkrete anbefalinger i forhold til:

- Initiativer, som kan sikre et stærkt samarbejde mellem jobcentrene og virksomhederne, herunder fx initiativer, som sikrer et optimalt jobmatch mellem ledige og virksomheder.
- Initiativer, som kan bidrage til at involvere flere private virksomheder i den aktive indsats, herunder fx en forøgelse af udbuddet af private løntilskudspladser og lyst til at tage et større socialt ansvar.

Ekspertgruppen skal inddrage internationale erfaringer vedrørende den aktive beskæftigelsesindsats i udredningsarbejdet, herunder hvorvidt de afsatte ressourcer til den aktive indsats står mål med resultaterne på beskæftigelsesområdet. Samtidig skal internationale erfaringer, hvor den aktive beskæftigelsesindsats tilrettelægges ud fra den enkelte lediges karakteristika, herunder internationale erfaringer med "profiling", også inddrages.

Økonomi

Ekspertgruppens samlede anbefalinger skal holde sig inden for de eksisterende økonomiske rammer for den aktive beskæftigelsesindsats, så der sikres den bedst mulige udnyttelse af de nuværende ressourcer. Anbefalinger som isoleret set indebærer merudgifter, vil derfor skulle finansieres gennem omprioriteringer inden for de eksisterende økonomiske rammer for den aktive beskæftigelsesindsats. Ekspertgruppens forslag skal samlet set understøtte regeringens reformarbejde og en langsigtet forbedring af de offentlige finanser. Ekspertgruppen skal derfor, for alle større forslag, foretage en vurdering af den langsigtede effekt på den strukturelle ledighed og beskæftigelse."

Kapitel 2. Rammer og udfordringer

Dette kapitel beskriver rammerne for det danske arbejdsmarked samt beskæftigelsespolitikken og gennemgår de konkrete udfordringer, som den aktive beskæftigelsesindsats står overfor.

Kapitlet starter med at tegne et overordnet billede af det danske arbejdsmarked gennem en beskrivelse af beskæftigelsespolitikens formål, det danske beskæftigelsessystem og demografien på arbejdsmarkedet. Herefter oplyses de store udviklingstendenser, som forventes at præge arbejdsmarkedet og beskæftigelsespolitikken de kommende år. Endelig gennemgås de konkrete udfordringer for den aktive beskæftigelsespolitik, som kan udledes direkte af analyserne af den nuværende beskæftigelsesindsats, jf. kapitel 3 til 9.

2.1 Beskæftigelsespolitikens formål

Finansieringen af den offentlige sektor og de, i international sammenhæng, relativt høje indkomstoverførsler forudsætter en høj erhvervsdeltagelse og en høj beskæftigelse. Den aktive beskæftigelsespolitik er et af de instrumenter, der kan understøtte dette.

Grundlæggende fungerer det danske arbejdsmarked godt, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at den strukturelle arbejdsløshed ligger på et relativt lavt niveau sammenlignet med vores nabolande (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2013). En lav strukturel arbejdsløshed indikerer, at ledige stillinger generelt besættes effektivt og hurtigt.

I lighed med de fleste andre markeder er arbejdsmarkedet dog ikke et perfekt marked. Der kan derfor være behov for intervention på arbejdsmarkedet, der understøtter at udbuddet af arbejdskraft (personer, der gerne vil have et arbejde) modsvarer efterspørgslen efter arbejdskraft (personer, arbejdsgiverne ønsker at ansætte), fx ved at beskæftigelsespolitikken understøtter gennemsigtigheden og mobiliteten på arbejdsmarkedet samt hindrer udsatte ledige i at miste forbindelsen til arbejdsmarkedet.

Beskæftigelsespolitikken, som består af en *passiv del*, der omfatter indkomsterstattende ydelser ved ledighed, og en *aktiv del*, der omfatter indsatsen over for ledige og virksomheder, giver de ledige et økonomisk sikkerhedsnet, mens de søger ny beskæftigelse samtidig med, at den opkvalificerer, vejleder og motiverer de ledige i deres jobsøgning for dermed at øge deres beskæftigelsesmuligheder. Samtidig understøttes virksomhederne i rekruttering af medarbejdere.

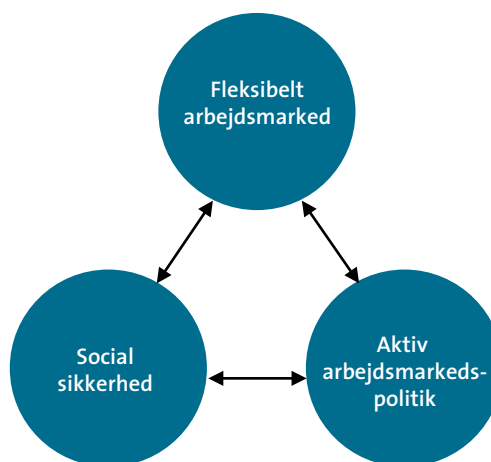
2.2 Indretning af beskæftigelsespolitikken

Det danske beskæftigelsessystem bygger på tre hovedelementer, der spiller indbyrdes sammen:

- *Fleksibel* regulering af arbejdsmarkedet, hvor der generelt er fleksible muligheder for at ansætte og afskedige medarbejdere og begrænset regulering af arbejdsmarkedet i lovgivningen.
- *Social sikkerhed* for lønmodtagerne i forhold til at kunne opretholde et vist indkomstniveau i tilfælde af ledighed.
- *En aktiv beskæftigelsespolitik*, der understøtter/tilstræber en høj beskæftigelse og en lav ledighed.

Disse tre elementer, og balancen mellem dem, betegnes ofte som "flexicurity-modellen", jf. figur 2.1.

Figur 2.1 Flexicurity-modellen



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

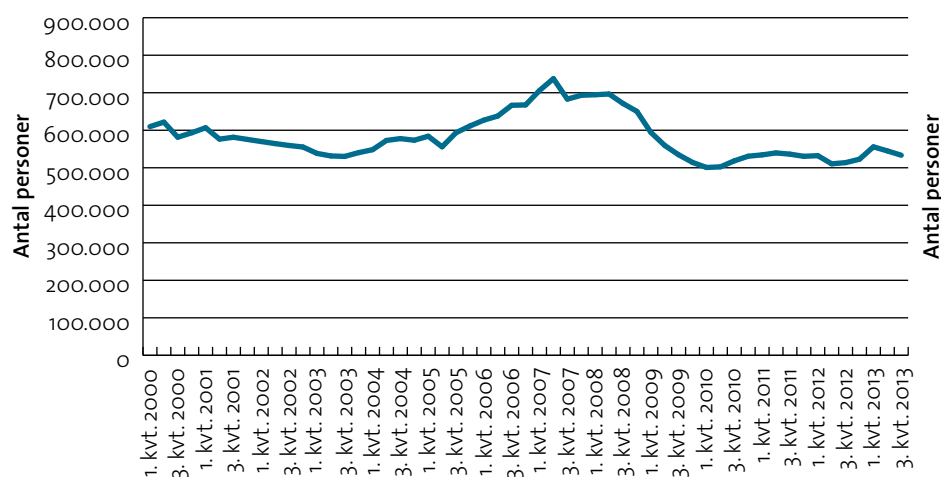
Flexibilitet

Danmark har, sammenlignet med de fleste andre OECD-lande, et relativt fleksibelt arbejdsmarked, der er karakteriseret ved en begrænset regulering i lovgivningen af særligt virksomhedernes ansættelser og afskedigelser (OECD, 2013a). Denne fleksibilitet kommer blandt andet til udtryk ved en stor jobomsætning i Danmark.

► Høj jobomsætning i international sammenhæng

Således havde, i gennemsnit, hver femte dansker i 2011 skiftet job på det danske arbejdsmarked inden for det seneste år.¹ For OECD-landene under et var det hver sjette person (OECD, 2012). Antallet af personer, der skifter job påvirkes af konjunkturerne, men ligger generelt mellem 500-700.000 årligt, jf. figur 2.2.

Figur 2.2 Antal personer, der har skiftet job inden for det seneste år, rullende år



Note: Antal beskæftigede, der er startet i deres nuværende arbejde inden for det seneste år, sæsonkorrigeret, 1. kvartal 2000 til 3. kvartal 2013. Et databrud i 1. kvartal 2007 betyder, at tallene før og efter bruddet skal sammenlignes med forsigtighed.
Kilde: Særudtræk fra Danmarks Statistiks AKU og Eurostat

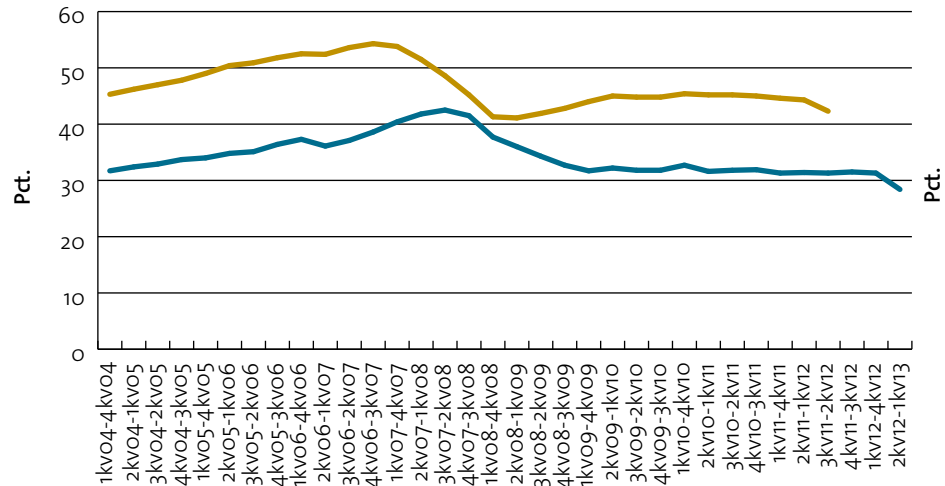
¹ Det årlige antal jobskifte ligger højere end antallet af personer, der skifter job, hvilket afspejler, at en person kan skifte job mere end én gang pr. år.

Også på arbejdsgiversiden er det danske arbejdsmarked kendetegnet ved en relativt høj grad af fleksibilitet. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at der ved udgangen af 2010 – et år kendetegnet ved økonomisk lavkonjunktur – blev oprettet og nedlagt ca. 225.000 jobs.

▶ **Omkring en tredjedel ledige tilbage i beskæftigelse efter 3 måneder**

Det fleksible danske arbejdsmarked bevirker, at en relativt høj andel af ledige hurtigt kommer tilbage i beskæftigelse igen på tværs af konjunkturer (De Økonomiske Råd, 2012). Omkring en tredjedel af de nyledige var i beskæftigelse igen efter 3 måneders ledighed i perioden 2004 – 2012, bortset fra et lidt højere niveau, da ledigheden var på sit laveste umiddelbart før finanskrisen, jf. figur 2.3.

Figur 2.3 Andel ledige i beskæftigelse hhv. 3 og 12 måneder efter nyledighed, rullende år, pct.



Note: Ydelsesmodtageren opgøres i målingen som beskæftiget, når personen på nedslagstidspunktet 3 og 12 måneder efter nyledighed ikke modtager offentlige forsørgelsesydelse i minimum fire sammenhængende uger.
 Kilde: www.jobindsats.dk

Social sikkerhed

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved et relativt højt forsørgelsesniveau ved ledighed.

Ledige, der har tegnet en arbejdsløshedsforsikring, har eksempelvis som udgangspunkt ret til dagpenge i to år fra første ledighedsdag. Dagpengesatsen udgør 90 pct. af den lediges hidtidige indkomstgrundlag, dog maksimalt 208.260 kr. årligt (2013-niveau).

▶ **Forholdsvist højt forsørgelsesgrundlag på dagpenge**

Varigheden af dagpengeperioden er – også efter afkortningen til en 2-årig periode - relativt lang, ligesom kompensationsgraden for særligt lavindkomstgrupperne er forholdsvis høj i en international sammenhæng, jf. kapitel 9.

I 2011 var nettokompensationen ved ledighed - dvs. forholdet mellem den disponible indkomst ved at være ledig og den disponible indkomst ved beskæftigelse - for de lavtlønnede i Danmark blandt de højeste i OECD. Fx var nettokompensationsgraden for en gift lavtlønnet person med 2 børn over 90 pct. i Danmark, mens OECD gennemsnittet var 83 pct. For højt-lønnede lå den danske nettokompensationsgrad (63 pct.) omtrent på samme niveau som OECD-gennemsnittet (65 pct.) (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2013).

Den aktive beskæftigelsespolitik

Den aktive beskæftigelsespolitik i Danmark udgør det tredje element i flexicurity-modellen.

Formålet med den aktive beskæftigelsespolitik er at styrke lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme hurtigst muligt i varig beskæftigelse. Den aktive indsats kan fx vejlede den ledige til en bedre og mere målrettet jobsøgning, opkvalificere den enkelte og understøtte et match til konkrete job i virksomheder. Den aktive indsats kan også sikre en løbende rådighedsafprøvning og motivere ledige til, på egen hånd, at søge job mere aktivt.

► Den aktive indsats understøtter fleksibiliteten på arbejdsmarkedet

Dermed kan den aktive beskæftigelsespolitik kompensere for, at de relativt gunstige overførselsindkomster indebærer en risiko for, at ledige fastholdes på offentlig forsørgelse. Samtidig kan beskæftigelsespolitikken understøtte fleksibiliteten på arbejdsmarkedet ved at styrke de lediges kvalifikationer og ved at sikre et bedre og hurtigere match mellem ledige og virksomheder.

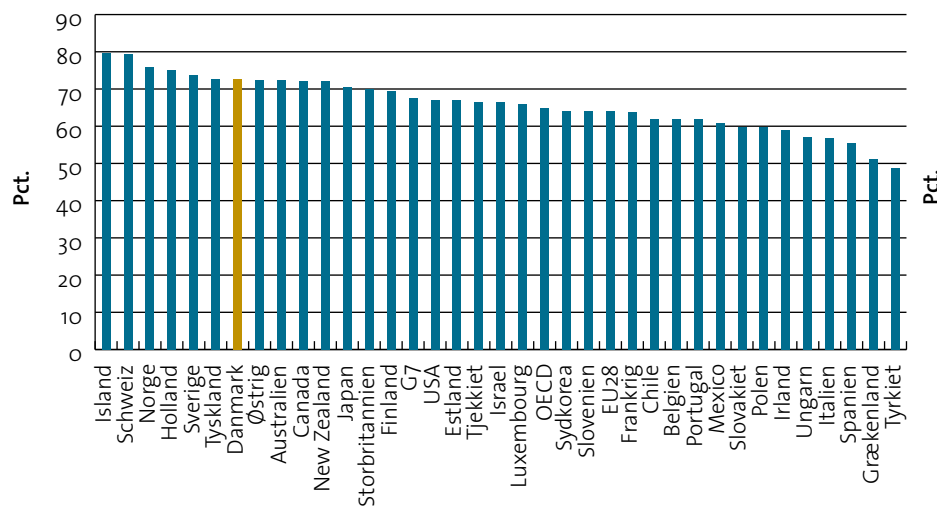
Den aktive beskæftigelsespolitik er over de seneste årtier blevet udbygget væsentligt samtidig med, at fokus er skiftet fra vejledning og opkvalificering af de ledige til virksomhedsrettet aktivering, jf. bilag 2.1.

2.3 Demografien på det danske arbejdsmarked

► Tre ud af fire i beskæftigelse i Danmark

Danmark har i international sammenhæng en høj beskæftigelsesfrekvens. Knap tre ud af fire danskere mellem 15 og 64 år er i beskæftigelse i 2012. Til sammenligning er kun to ud af tre i hele OECD eller EU27-området i beskæftigelse, jf. figur 2.4.²

Figur 2.4 Beskæftigelsesfrekvens 15-64-årige, fordelt på OECD lande, 2012 i pct.



Note: Beskæftigelsesfrekvensen er defineret som antallet af beskæftigede i pct. af befolkningen i den valgte aldersgruppe.
Kilde: OECD

► Danmark ramt hårdere af krisen end nabolande

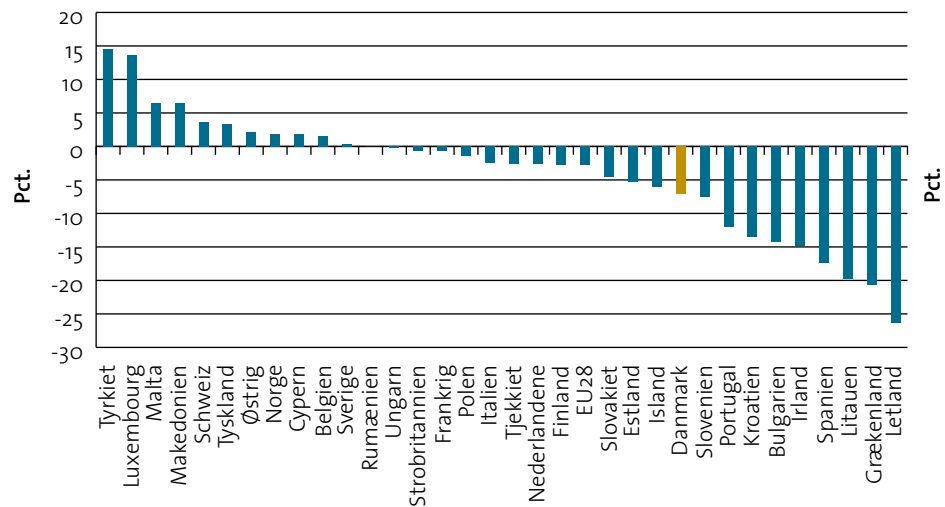
Danmark har dog i 2012 en lidt lavere beskæftigelsesfrekvens end vores to største handelspartnere, Sverige og Tyskland. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at Danmark efter krisen (siden 2008) har oplevet et relativt stort fald i beskæftigelsen på ca. 200.000 personer, svarende til et faldt på 7 pct., jf. figur 2.5. Det er et markant større fald end fx vores naboland, Tyskland. En væsentlig forklaring på det markante beskæftigelsesfald i Danmark fra 2008 er formentlig, at den danske økonomi var mere overophedet end i mange andre

² Målt i fuldtidspersoner vil beskæftigelsesfrekvensen i Danmark være relativt lavere. Det skyldes, at langt flere kvinder arbejder i Danmark end i de fleste andre OECD-lande. Men eftersom kvinderne generelt har færre arbejdstimer end mændene, trækker de den gennemsnitlige arbejdstid ned.

lande og derfor har været udsat for en større tilpasning.

Herudover kan forskellen i beskæftigelsesudviklingen skyldes væsentlige forskelle i strukturerne på det danske og tyske arbejdsmarked. Blandt de mere udtalte er forskellene i arbejdsgivernes muligheder for at afskedige medarbejdere. Tyskland har, i forhold til Danmark, en mere omfattende beskyttelse mod opsigelse af medarbejdere. Denne forskel har medvirket til, at arbejdsmarkedet i de to lande har reageret forskelligt på den økonomiske krise. I Tyskland skete tilpasningen til en lavere efterspørgsel gennem arbejdsfordeling, mens den i Danmark skete gennem lavere beskæftigelse. Endelig kan forskellen i beskæftigelsesudviklingen skyldes den store forekomst af lavlønnede jobs i Tyskland (Danmarks Nationalbank, 2012).

Figur 2.5 Ændring i beskæftigelsen fordelt på OECD lande, 2008-2012 i pct.



Kilde: Eurostat, Labour Force Survey

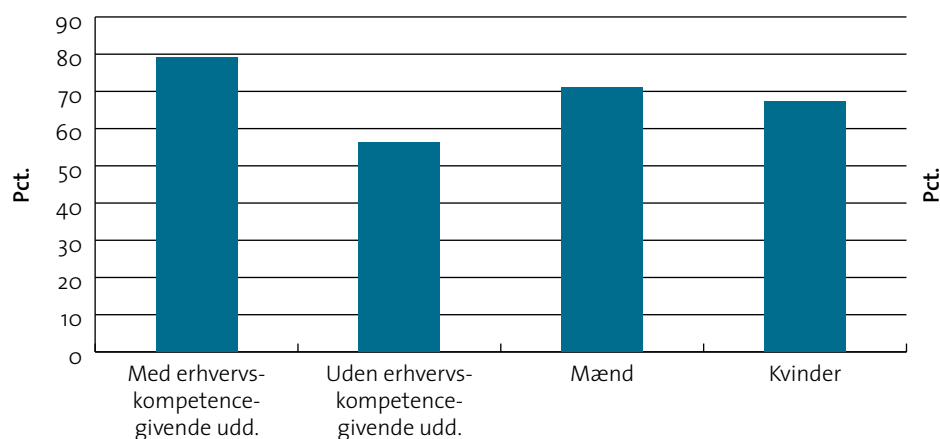
En erhvervskompetencegivende uddannelse har stor betydning for mulighederne for at være i beskæftigelse. Hvor 79 pct. med en erhvervskompetencegivende uddannelse var i job i 2012, gjorde det tilsvarende sig gældende for blot 56 pct. af dem uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

► **Danske kvinder i høj grad i beskæftigelse**

Kvinder i Danmark har en høj beskæftigelse, som dog ligger lidt lavere end for mænd. I 2012 var det 67 pct. af kvinderne, der arbejdede, mens tallet for mændene var 71 pct., jf. figur 2.6.

Siden starten af 00'erne er forskellen mellem mænds og kvinders beskæftigelsesfrekvens blevet mindre. Indsnævringen skyldes især, at mændene har været hårdere ramt af ledigheden under den økonomiske krise end kvinderne. Den højere ledighed for mænd kan forklares ved, at den økonomiske krise især har ramt de mandsdominerede brancher såsom industri og bygge og anlæg m.v. (Beskæftigelsesministeriet, 2011).

Figur 2.6 Beskæftigelsesfrekvens i Danmark fordelt på køn og uddannelse, 2012



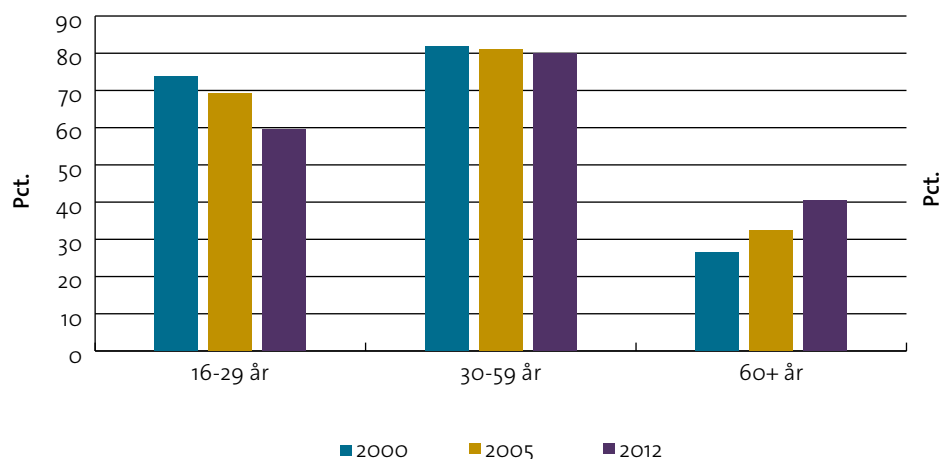
Note: Beskæftigelsesfrekvensen vist i figur 2.4 kan ikke umiddelbart sammenlignes med beskæftigelsesfrekvensen i denne figur grundet forskellige opgørelsesmetoder.
Kilde: www.jobindsats.dk

► **8 ud af 10 i kernearbejdsstyrken er i beskæftigelse**

Beskæftigelsen er højst blandt gruppen af danskere i alderen 30-59 år, hvor ca. 80 pct. var i beskæftigelse i 2012. Beskæftigelsen ligger noget lavere for både de yngre under 30 år, hvilket især skyldes at en stor andel er i uddannelse, og for de ældste over 60 år, jf. figur 2.7.

Beskæftigelsesfrekvensen for de 60-årige og derover er samtidig steget markant over de seneste godt 12 år, hvilket formentlig i høj grad kan tilskrives reformer af tilbagetrækningsordningerne, herunder primært ændringer i efterlønsordningen, der er gennemført i perioden samt det forhold, at de ældres uddannelsesniveau gradvist bliver højere.

Figur 2.7 Beskæftigelsesfrekvens i Danmark fordelt på alder, 2000, 2005 og 2012



Kilde: Den Registerbaserede Arbejdsstyrkestatistik (RAS), Danmarks Statistik
Anm.: Kun personer i alderen 16-66 år indgår i målingen

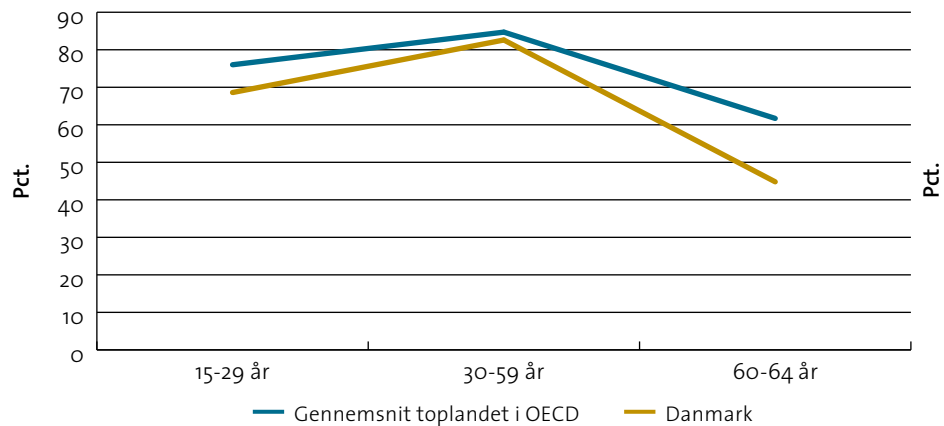
► **Unge særligt hårdt ramt af krisen**

Gruppen af unge under 30 år har oplevet et relativt kraftigt fald i beskæftigelsen over de senere år. Beskæftigelsesfrekvensen for unge 16-29-årige er faldet fra godt 70 pct. før krisen til ca. 60 pct. i 2012, jf. figur 2.7. En mulig forklaring herpå kan være, at en stigende andel af unge har valgt at påbegynde et uddannelsesforløb grundet udsigten til eventuel arbejdsløshed (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2013a).

▶ **Kernearbejdsstyrken næsten på OECD-topniveau**

Sammenlignet med gennemsnittet af de fem OECD-lande med de højeste beskæftigelsesfrekvenser er beskæftigelsesfrekvensen i Danmark relativt høj for de 30-59-årige, hvor den er tæt på OECD-topniveauet. Anderledes er der fortsat et potentiale for at øge beskæftigelsesgraden blandt den yngre og ældre del af befolkningen i den arbejdsdygtige alder, jf. figur 2.8. Hvad angår den yngre del af befolkningen i den arbejdsdygtige alder er succeskriteriet dog ikke nødvendigvis entydigt øget beskæftigelse, hvis der er risiko for, at det sker på bekostning af uddannelse.

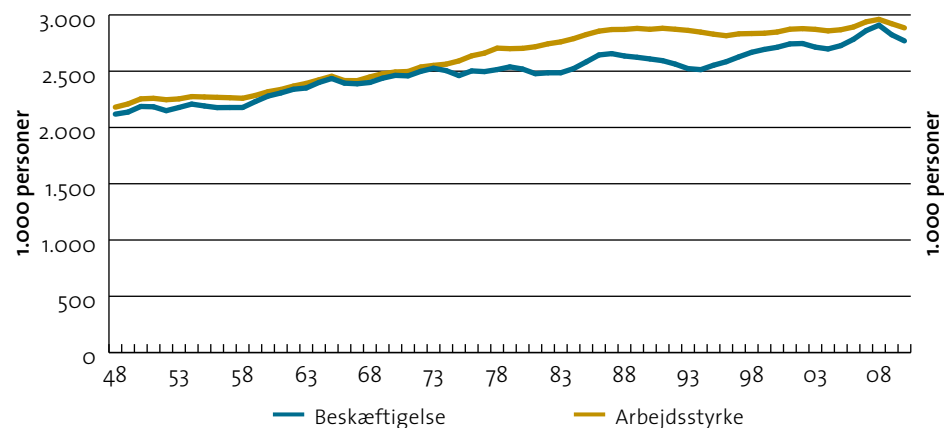
Figur 2.8 Aldersbetinget beskæftigelsesfrekvens fordelt på toplandet i OECD, 4. kvartal 2012 i pct.



Note: Beskæftigelsesfrekvensen for toplandet i OECD er lig gennemsnittet af beskæftigelsesfrekvenserne for de 5 OECD-lande med højeste beskæftigelsesfrekvenser: Island, Schweiz, Norge, Sverige og Holland.
 Kilde: Eurostat, Labour Force Survey

Et fokus på at øge den samlede beskæftigelse bør tage højde for arbejdsstyrkens størrelse. Over tid følger beskæftigelsen og antallet af personer i arbejdsstyrken nemlig hinanden i Danmark, jf. figur 2.9.

Figur 2.9 Sammenhæng mellem arbejdsudbud og beskæftigelse



Kilde: Finansministeriet, 2011

▶ **Højere arbejdsstyrke og stigende beskæftigelse følges ad**

Både arbejdsstyrken og beskæftigelsen er således steget med ca. 800.000 personer fra 1948 og frem til 2007. Der har dog samtidig været udsving undervejs, blandt andet i forlængelse af oliekriserne.

En tilsvarende variation mellem arbejdsudbud og beskæftigelse genfindes endvidere på tværs af OECD-lande (Finansministeriet, 2011).

2.4 De langsigtede udviklingstendenser på arbejdsmarkedet

Det danske arbejdsmarked påvirkes og udfordres af en række hjemlige og internationale rammebetingelser, som vil præge arbejdsmarkedet i de kommende mange år.

Nogle af de væsentligste er:

- Globalisering og den teknologiske udvikling øger behovet for en velkvalificeret arbejdsstyrke
- Øget indvandring
- Demografisk udvikling
- Den overordnede økonomiske ramme frem mod 2020

► Stigende behov for uddannet arbejdskraft

Globaliseringen og den teknologiske udvikling påvirker arbejdsmarkedet ved, at jobfunktioner i Danmark i stigende grad er underlagt international konkurrence. Det kan indebære en øget risiko for direkte jobtab i form af offshoring og for, at job, der tidligere blev oprettet i Danmark, ikke længere etableres på grund af den skærpede internationale konkurrence fra lande med lavere lønninger. Globaliseringen og den teknologiske udvikling vil alt andet lige påvirke efterspørgslen efter arbejdskraft i retning mod relativt større behov for uddannet arbejdskraft.

► Øget krav til integration af borgere med anden etnisk herkomst end dansk på arbejdsmarkedet

En anden udviklingstendens, som påvirker det danske arbejdsmarked, er *øget indvandring* og det forhold, at en stadig større andel af borgere i Danmark har en anden etnisk herkomst end dansk.³ Andelen af borgere i den arbejdsdygtige alder (16-64 år) med anden etnisk herkomst end dansk er næsten fordoblet fra 2000 (7 pct.) til i dag (13. pct.). I 2020 forventes andelen at stige yderligere til 18 pct.⁴ Denne udvikling vil øge kravet til, at borgere med anden etnisk herkomst end dansk bliver integreret på arbejdsmarkedet, så de kan bidrage til at modvirke den faldende arbejdsstyrke (De Økonomiske Råd, 2007a).

Den *demografiske udvikling* indebærer samtidig, at der fremover bliver flere ældre og færre i arbejdsstyrken. Det betyder, at Danmark står over for et stigende økonomisk pres, hvis der med opretholdelsen af det nuværende offentlige serviceniveau samtidig fremadrettet skal sikres vækst og sunde offentlige finanser.

► Arbejdsudbuddet reduceres med knap 25.000 personer fra 2013 til 2020 uden reformer

Samlet set vil den demografiske udvikling skønsmæssigt reducere arbejdsudbuddet svarende til knap 25.000 fuldtidspersoner fra 2013 til 2020 (Finansministeriet, 2013). Det forventes dog at blive modgået af en række reformer af tilbagetrækningsordningerne, skattesystemet, dagpenge og kontanthjælp m.v., der vurderes at øge arbejdsudbuddet med knap 75.000 fuldtidspersoner *netto* frem mod 2020 (ibid.).

► Stramme økonomiske rammer for den offentlige sektor

Den forventede forøgelse af arbejdsudbuddet frem mod 2020 er en forudsætning for at opfylde et mål om strukturel balance på de offentlige finanser. De *økonomiske rammer* for den offentlige sektor er således relativt stramme i årene fremover, hvis målsætningen om holdbare offentlige finanser skal fastholdes.

Danmarks deltagelse i Finanspagten og indførelsen af budgetloven - der blandt andet skal understøtte, at Finanspagtens krav til de offentlige finanser efterleves - indebærer, at det årlige strukturelle underskud på de offentlige finanser som udgangspunkt ikke må overstige 1/2 pct. af bruttonationalproduktet (BNP).

Med den nuværende mellemfristede finanspolitiske planlægning ligger det strukturelle underskud i perioden 2014-2020 relativt tæt på grænsen på 1/2 pct. af BNP.

3 Omfatter både vestlige - og ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.
4 Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Det betyder i praksis, at nye initiativer, herunder i forhold til den aktive beskæftigelsespolitik, ikke må forringe de offentlige finanser, heller ikke på kort sigt.

Den aktive beskæftigelsespolitik bør derfor, efter ekspertgruppens vurdering tilrettelægges, så ressourcerne anvendes bedst muligt og dermed bidrager til at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet.

2.5 Udfordringer for den aktive beskæftigelsespolitik

Udover de langsigtede udviklingstendenser, som sætter rammerne for arbejdsmarkedet og beskæftigelsespolitikken i Danmark, har eksperterne identificeret en række centrale udfordringer i forhold til beskæftigelsesindsatsen.

I det følgende gennemgås først en række *overordnede udfordringer* for beskæftigelsesindsatsen, som sætter rammen for ekspertgruppens analyser og anbefalinger. Det drejer sig om:

- Krav om at få mest muligt ud af ressourcerne
- Tilpasning af indsatsen til en 2-årig dagpengeperiode
- Sikring af tilstrækkelig fleksibilitet og robusthed hen over konjunkturerne

Herefter opsummeres de konkrete udfordringer, som kan udledes direkte af analyserne af den nuværende beskæftigelsesindsats, jf. kapitel 3 til 9. Det drejer sig om:

- Behov for klarere arbejdsdeling mellem a-kasser og jobcentre
- Behov for mere meningsfyldt indsats i beskæftigelsessystemet uden at gå på kompromis med rådighedskravet
- Behov for differentieret indsats, så rette indsats gives på rette tidspunkt til rette person
- Behov for evidensbaseret tilgang til beskæftigelsesindsatsen med udgangspunkt i den ledige
- Behov for en mere målrettet brug af vejledning og opkvalificering
- Behov for mere virksomhedsnær aktiv indsats
- Behov for et velfungerende styrings- og incitamentssystem
- Behov for mere udbyggede digitale værktøjer

Overordnede udfordringer for beskæftigelsesindsatsen

Krav om at få mest muligt ud af ressourcerne

Danmark anvendte ca. 11,7 mia. kr. i 2012 til den aktive beskæftigelsesindsats. Af de 11,7 mia. kr. gik ca. 7,2 mia. kr. til den aktive indsats, som iværksættes overfor ledige, heraf ca. 2,3 mia. kr. til forsikrede ledige, jf. kapitel 3.

► Indsatsen skal gennemføres i en offentlig økonomi med knappe ressourcer

Set i forhold til andre lande anvender Danmark relativt mange ressourcer på beskæftigelsesindsatsen. Ressourceforbruget skal ses i lyset af, at ledigheden i Danmark er forholdsvis lav sammenlignet med andre lande.

De stramme økonomiske rammer, jf. omtalen af de langsigtede udviklingstendenser, indebærer, at beskæftigelsesindsatsen skal gennemføres i en offentlig økonomi med knappe ressourcer.

Udfordringen er på en gang at sikre en udbygget aktiv indsats, der opnår varige resultater i form af lavere ledighed og øget beskæftigelse samtidig med, at det sker på en omkostnings-effektiv måde.

► **Kortere dagpengeperiode reducerer behovet for kontrol af rådighed**

Tilpasning af indsatsen til en 2-årig dagpengeperiode

Som følge af dagpengereformen m.m. indføres nu en kortere dagpengeperiode og et skærpet genoptjeningskrav for forsikrede ledige. Det betyder, at de forsikrede lediges incitament til at komme i arbejde er styrket betydeligt, særligt sidst i dagpengeperioden, hvilket indebærer en ændret incitamentsstruktur over ledighedsforløbet. Herudover betyder det, at der nu er kortere tid til at gennemføre en målrettet aktiv indsats for at få den ledige i beskæftigelse igen.

Dagpengereformen kan generelt reducere behovet for, at den aktive beskæftigelsesindsats skal udøve en løbende rådighedsafprøvning af de ledige, eksempelvis gennem kvantitative krav til, hvor tit beskæftigelsessystemet skal levere den aktive indsats. Dette gælder dog ikke i samme grad i starten af ledighedsperioden som i slutningen af ledighedsperioden.

► **Indsats og regler – fleksible nok til at håndtere skift i økonomien og lokale forhold?**

Sikring af tilstrækkelig fleksibilitet og robusthed hen over konjunkturerne

Den aktive beskæftigelsesindsats skal kunne fungere i såvel høj- som lavkonjunkturer og perioderne med tilpasning herimellem. Den skal dermed være tilstrækkelig fleksibelt og robust indrettet, så den kan håndtere større ændringer i bevægelser ind og ud af ledighed. Det betyder, at regler og udmøntning skal tilrettelægges, så indsatsen kan tilpasses til den til ethvert tidspunkt givne konjunktursituation og til eksempelvis lokale forhold. Det betyder også, at myndighederne skal kunne dimensionere indsats og ressourcer løbende.

Beskæftigelsesindsatsen skal også være gearet til at reagere på lokale forhold i efterspørgslen og virksomhedernes behov på såvel kort som langt sigt, eksempelvis i forhold til større offentlige anlægsinvesteringer og virksomhedsinvesteringer og -udvidelser.

Konkrete udfordringer relateret til den nuværende beskæftigelsesindsats

► **Den rette arbejdsdeling mellem a-kasser og jobcentre?**

Behov for klarere arbejdsdeling mellem a-kasser og jobcentre

I dag er forsikrede ledige omfattet af en indsats i såvel deres a-kasser som i jobcentrene. Den ledige skal fx deltage i obligatoriske samtaler begge steder i den tidlige fase af et ledighedsforløb og det stiller store krav til koordinationen mellem a-kasser og jobcentre, hvis det ikke skal medføre dobbeltarbejde, dvs. ressourcespild, og den ledige ikke skal opleve det som meningsløst og overflødigt.

En aktuel udfordring er, jf. kapitel 4 og 5, at sikre en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem jobcentre og a-kasser, som understøtter en effektiv og meningsfuld beskæftigelsesindsats. Samarbejdet mellem a-kasser og jobcentre er senest blevet udbygget i forbindelse med afkortningen af dagpengeperioden, hvor der blev indført et formelt, men midlertidigt intensiveret samarbejde, om ledige i risiko for at opbruge dagpengeretten (Akutpakkeberedskabet).

Behov for mere meningsfyldt indsats i beskæftigelsessystemet uden at gå på kompromis med rådighedskravet

Medindflydelse, valgfrihed og individuel indsats kan potentielt styrke den enkeltes oplevelse af indsatsen som værende meningsfuld og dermed øge motivationen for at få udbytte af indsatsen.

► **Øgede valgmuligheder uden at gå på kompromis rådighedsprincippet**

Samtidig viser analysen i kapitel 5, at en væsentlig del af de positive effekter i beskæftigelsesindsatsen netop skyldes, at klare og konsekvente krav om jobsøgning og deltagelse i en aktiv indsats øger lediges motivation for at finde ordinær beskæftigelse.

Der er behov for en aktiv indsats, der giver større ansvar og valgfrihed til den enkelte ledige, uden at der gives køb på princippet om at stå til rådighed og deltage løbende i en aktiv indsats.

Behov for differentieret indsats så rette indsats gives på rette tidspunkt til rette person

Ledige udgør en heterogen gruppe med forskellige kompetencer og muligheder for at komme tilbage på arbejdsmarkedet.

Selv om målet er at få ledige i beskæftigelse kan der således være forskellige veje hertil, afhængig af den enkeltes forudsætninger og indstilling af jobmuligheder og af de valgte redskaber.

► **Behov for øget differentiering af den aktive indsats**

Nogle kan have behov for primært at fokusere på egen jobsøgning i den første ledighedsperiode samt påtage sig et større ansvar og valgfrihed i forbindelse med tilrettelæggelsen af egen indsats. Andre, med svagere forudsætninger, kan derimod have behov for tidlig og håndholdt hjælp til jobsøgning, fordi de ellers vil være i risiko for at blive langtidsledige.

Der kan, jf. kapitel 5, være behov for, at den aktive beskæftigelsesindsats i højere grad kan differentieres og tilpasses den lediges individuelle behov og forskellige grupper på arbejdsmarkedet (ufaglærte, faglærte, akademikere osv.)

Behov for evidensbaseret tilgang til beskæftigelsesindsatsen med udgangspunkt i den ledige

Beskæftigelsesindsatsen bør tage afsæt i viden om, hvad der virker. Der eksisterer allerede i dag en omfattende viden om effekterne af forskellige aktive indsatser, jf. kapitel 6.

► **Indsats bør baseres på viden om, hvad der virker og en individuel vurdering**

Effektmålinger på beskæftigelsesområdet kan dog udelukkende sige noget om den gennemsnitlige effekt af et tiltag i forhold til den gennemsnitlige ledige i målgruppen. Den evidensbaserede tilgang skal derfor suppleres med en individuel tilgang til, hvilke indsatser, der er relevante i den konkrete situation.

Behov for en mere målrettet brug af vejledning og opkvalificering

En uddannelse styrker generelt chancerne for en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Fx har personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse en lavere sandsynlighed for at blive ledige samtidig med, at de har kortere ledighedsperioder.

► **Ikke entydige effekter af uddannelse**

Effektstudier af den nuværende anvendelse af vejledning og opkvalificering i beskæftigelsessystemet viser dog, at der i Danmark er dårlig effekt af den nuværende vejledning og opkvalificering. De dårlige effekter kan skyldes, at vejledning og opkvalificering dækker over en bred vifte af tilbud, hvor en stor del ikke er særlig jobrettet eller målrettet de kompetencer, virksomhederne efterspørger. Herudover er effekterne i studierne et gennemsnit for målgrupperne, og der kan derfor godt være positive effekter af indsatsen for konkrete ledige.

Samtidig kan det dække over, at ikke alle ledige, der deltager i vejledning og opkvalificering, inden for rammerne af beskæftigelsessystemet, har den nødvendige motivation herfor.

Behov for en mere virksomhedsnær aktiv indsats

Et godt kendskab til konkrete virksomheder og deres efterspørgsel hos sagsbehandleren styrker effekten af den rådgivning, den ledige modtager, ligesom et direkte samarbejde med sygemeldte borgeres arbejdsgivere kan styrke effekterne af indsatsen for den sygemeldte.

► **Virksomhederne efterspørger et større branchekendskab hos jobcentre og en systematisk og professionel tilgang til virksomhedssamarbejdet**

Analysen i kapitel 8 viser, at virksomhederne overordnet set er tilfredse med samarbejdet med jobcentre. Trods tilfredsheden med samarbejdet efterlyser virksomhederne, at beskæftigelsessystemet har et bedre branchekendskab og større indblik i virksomhedernes behov for arbejdskraft med konkrete kvalifikationer, samt at der bør være færre administrative byrder i samarbejdet. Analysen i kapitlet indikerer endvidere, at virksomhederne ikke oplever, at jobcentre i tiltrækkeligt omfang har en systematisk og professionel tilgang til samarbejdet med virksomhederne, ligesom de efterspørger en lettere adgang og kontakt til ét samlet beskæftigelsessystem – også på tværs af kommunegrænser.

► **Behov for at forenkle nuværende procesregler**

Behov for et velfungerende styrings- og incitamentsystem

Formålet med en national styring af beskæftigelsesindsatsen er at påvirke adfærden hos kommuner/jobcentre, ledige og virksomheder, så der derigennem kan opnås bedre resultater (ledige overgår fra offentlig forsørgelse til job eller uddannelse) i større omfang end i fraværet af denne styring.

En aktuel udfordring er, jf. kapitel 4, at sikre en velfungerende økonomisk incitamentsstruktur, der entydigt understøtter kommunernes indsats med at få de ledige i varig beskæftigelse. Samtidig er der behov for at forenkle de nuværende proceskrav i lovgivningen.

► **Behov for at videreudvikle og udvikle nye digitale løsninger på beskæftigelsesområdet**

Behov for mere udbyggede digitale værktøjer

Digitale værktøjer kan påvirke både borgere, jobcentre og a-kasser i retning af en mere effektiv jobrettet indsats. Der eksisterer i dag en række digitale løsninger, som understøtter såvel borgerne, virksomhederne og sagsbehandlerne i en effektiv beskæftigelsesindsats. Der er dog, jf. kapitel 4, potentiale i at videreudvikle og udvikle nye digitale løsninger på beskæftigelsesområdet, der understøtter større medejerskab for borgeren, større videns grundlag med henblik på at skabe en målrettet indsats og en større transparens.

▼ Bilag 2.1 Udviklingen i beskæftigelsespolitikken

Udviklingen i den aktive beskæftigelsesindsats har været præget af en række skift over de seneste årtier.

Beskæftigelsesindsatsen frem til 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer

Før 1990'erne var beskæftigelsespolitikken baseret på et overvejende passivt regime, hvor forsørgelsesgraden var høj, dvs. at dagpengeperioden var relativt lang. Arbejdsmarkedet var på daværende tidspunkt karakteriseret ved en høj strukturledighed. Ledighed blev primært anset for at være et konjunkturproblem og ikke et strukturelt problem.

Balancen på arbejdsmarkedet blev derfor primært søgt reguleret via finans- og indkomspolitik (og via overenskomsterne) (Madsen m.fl., 2003). Den aktive indsats udgjorde et supplement til forsørgelsen under ledighed. Med et aktiv tilbud kunne ledige genoptjene retten til dagpengeydelse, så de kunne vedblive med at have en høj købekraft trods ledighed, til gavn for efterspørgslen.

90'ernes arbejdsmarkedsreformer

Med indførelsen af aktiv arbejdsmarkedspolitik i starten af 1990'erne blev arbejdsmarkedspolitik til et strukturpolitisk instrument. Princippet om ret og pligt blev forstærket. Modtagelse af dagpenge blev gjort afhængig af deltagelsen i de aktive tilbud. Parallelt hermed blev der indført en syv-årig dagpengeperiode – som gradvist blev reduceret til fire år op gennem 1990'erne – og som alene kunne genoptjenes via perioder i ordinær beskæftigelse.

Succeskriteriet for den aktive arbejdsmarkedspolitik ændredes med 90'ernes reformer. Målet var, at den aktive indsats ved at opkvalificere og motivere ledige kunne bidrage til at nedbringe strukturledigheden og øge arbejdsudbuddet (Jørgensen m.fl., 2000). Målgruppen for indsatsen var fortsat primært dagpengemodtagerne, men i slutningen af 1990'erne blev princippet om ret og pligt også indført for kontanthjælpsmodtagerne.

Op igennem 1990'erne blev der opbygget en mere systematisk og i stigende grad regelstyret beskæftigelsesindsats i forhold til gruppen af arbejdsmarkedsparate ledige, hvor der blev lovgivet mere detaljeret om, hvornår de ledige havde ret og pligt til tilbud. Samtidig blev der i det daværende statslige beskæftigelsessystem opbygget et stærkt fokus på "produktionsmålinger", såsom antallet af handlingsplaner til tiden, antallet af virksomhedsbesøg om året etc.

00'ernes beskæftigelsesreformer

I begyndelsen af 00'erne var fokus i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats primært det parallelsystem, som var opbygget overfor henholdsvis dagpengemodtagerne og kontanthjælpsmodtagerne. Der var en vis bekymring for, at effekterne af den aktive indsats kunne reduceres af, at de to systemer indbyrdes ikke var i samspil. Samtidig var den aktive indsats overfor kontanthjælpsmodtagerne mindre udbygget end indsatsen for dagpengemodtagerne. Der var på den baggrund et uudnyttet potentiale for at øge arbejdsudbuddet og mindske strukturledigheden yderligere ved at udvide målgrupperne for den aktive indsats. Succeskriteriet for den aktive indsats var fortsat at sikre en lav strukturel ledighed (Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2013a).

Regelstyringen af den aktive indsats blev udbygget yderligere. Blandt andet blev kontanthjælpsmodtagere og sygedagpengemodtagere omfattet af pligt til en løbende aktiv indsats. Samtidig blev den aktive indsats samlet i kommunale jobcentre i 2009, og der blev samtidig indført økonomisk incitamentsstyring af indsatsen for de forsikrede ledige via refusionssystemet.

I løbet af 00'erne kom der i stigende grad fokus på, om den aktive indsats virkede, og for hvem. Beskæftigelsesministeriet begyndte således mere systematisk at opsamle viden om effekten af de forskellige tilbud i den aktive indsats via måle- og benchmarkingredskaber som Jobindsats.dk, via kontrollerede forsøg og via analyser af effekterne af indsatsen. Samtidig har der i de senere år været tiltagende kritik af beskæftigelsessystemet for i for stort omfang at have fokus på "produktionen" i stedet for den enkelte borgers individuelle behov for en jobrettet indsats.

Kapitel 3. Status for den aktive beskæftigelsesindsats

Ifølge kommissoriet har ekspertgruppen til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan den aktive beskæftigelsesindsats kan forbedres. Som afsæt for anbefalingerne giver dette kapitel en beskrivelse af status for den aktive beskæftigelsesindsats i dag, både i forhold til udgifter og indhold samt hvem indsatsen går til. Formålet er at etablere et afsæt for de analysekapitler, der leder op til ekspertgruppens fremadrettede anbefalinger til en forbedret aktiv indsats.

Kapitlet starter med at behandle udgifterne til den samlede aktive indsats. Herefter gennemgås det, hvem den aktive indsats går til, fordelt på alle målgrupper, både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate. Dernæst beskrives en række særlige ordninger, som giver ledige forskellige supplerende rettigheder i beskæftigelsessystemet. Endelig behandles rådighed og sanktioner i beskæftigelsessystemet.

3.1 Hvad koster den aktive beskæftigelsesindsats?

► Beskæftigelsesindsatsen koster 11,7 mia. kr.

I 2012 udgjorde udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats ca. 11,7 mia. kr., mens udgifterne til forsørgelse udgjorde ca. 62,2 mia. kr. for målgrupperne dagpenge-, kontanthjælps-, sygedagpengemodtagere, revalidender samt ledighedsydelsesmodtagere. Hertil kommer forsørgelsesudgifter til fleks- og skånejobbere samt førtidspensionister på henholdsvis ca. 9,3 og ca. 43,1 mia. kr. Samlet set beløb forsørgelsesudgifterne sig således til 114,5 mia. kr. i 2012, jf. tabel 3.1. En mere detaljeret opdeling af tabellens delelementer fremgår af bilag 3.1.

Tabel 3.1 De samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats samt samlede forsørgelsesudgifter 2012, mio. kr. (2013-pl)

Målgruppe/indsats	Aktiv indsats	Forsørgelse*
Dagpengemodtagere	2.310	25.390
- heraf ordinær uddannelse	530	
- heraf øvrig vejledning og opkvalificering	1.280	
- heraf selvalgt uddannelse	500	
Kontanthjælpsmodtagere	3.180	17.770
- heraf ordinær uddannelse	180	
- heraf øvrig vejledning og opkvalificering	2.680	
Revalidender (inkl. forrevalidering)	850	1.990
Sygedagpengemodtagere	630	13.980
Ledighedsydelsesmodtagere	230	3.070
Delsum **	7.200	62.200
Fleksjob og skånejob	20	9.270
Førtidspensionister (Socialministeriet)		43.070
Delsum	7.230	114.540
Andre beskæftigelsesordninger	880	
Drift (administration) af jobcentre	3.250	
Puljebevillinger	330	
I alt	11.690	114.540

* Omfatter forsørgelsesudgifter til passiv og aktive ydelsesmodtagere og den alternative forsørgelsesudgift, som personer i løntilskud, voksenlærlinge fra ledighed og i jobrotation ville have fået, hvis de ikke havde været i løntilskud m.v.

** Omfatter foruden 5,9 mia. kr. driftsudgifter ved aktivering i vejledning og opkvalificering og 0,7 mia. kr. følgeudgifter (mentor, hjælpemidler og befordring) også 0,6 mia. kr. merudgifter ved løntilskud i forhold til alternativ forsørgelse. Merudgifterne til løntilskud er lagt ind under 'øvrig vejledning og opkvalificering'. Der er foretaget afrundinger af tallene.

Kilde: Beregninger på baggrund af kommunale regnskabsstal fra Danmarks Statistik og statsregnskabsstal.

► 7,2 mia. kr. til offentlige merudgifter til aktive tilbud

Af de ca. 11,7 mia. kr., som dækker de samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats, gik ca. 7,2 mia. kr. til den aktive indsats, som iværksættes overfor modtagere af arbejdsløshedsdagpenge (inklusive deltagere i seks ugers selvalgt uddannelse), kontanthjælp, sygedagpen-

ge, ledighedsydelse samt revalidender, heraf ca. 2,3 mia. kr. til forsikrede modtagere.

Det vil sige udgifter til vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud samt direkte følgeudgifter til mentorer, hjælpemidler og befordringsgodtgørelse.¹ Den største udgiftspost er udgifter til vejledning og opkvalificering (driftsudgifter til aktivering), som dækker over en bred vifte af tilbud, herunder ordinær uddannelse, jobsøgningskurser og kommunale projekter.

De ca. 7,2 mia. kr. til den aktive indsats finansierede i 2012 aktive tilbud svarende til 82.600 fuldtidspersoner, jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2 Samlet aktivitetsomfang (fuldtidspersoner) i 2010-12

Redskab	2010	2011	2012
Vejledning og opkvalificering	59.700	50.100	44.000
- heraf ordinær uddannelse	6.700	10.800	10.400
- heraf øvrig vejledning og opkvalificering	35.300	37.300	30.900
- heraf selvvalgt uddannelse	2.800	2.000	2.700
- ikke-opdelt *	14.900	0	0
Virksomhedspraktik	15.500	20.900	19.700
Løntilskud	18.600	21.900	18.900
I alt	93.800	92.900	82.600
- heraf dagpengemodtagere i ord. udd. og øvrig vejledning/opkvalificering	14.900	16.000	11.800
- heraf dagpengemodtagere i virksomhedspraktik	4.600	6.600	5.300
- heraf dagpengemodtagere i løntilskud	16.000	18.000	14.300

Note: Tabellen omfatter aktiviteten for målgrupper omfattet af det fælles driftsloft, dvs. dagpengemodtagere (inkl. deltagere i seks ugers selvvalgt uddannelse), og modtagere af kontanthjælp, sygedagpenge samt revaliderings- og ledighedsydelse. Der er afrundet til nærmeste 100.

* Aktiviteten for dagpengemodtagere vedr. vejledning og opkvalificering i 2010 kan ikke opdeles på underkategorier.

Kilde: www.jobindsats.dk, dog er selvvalgt uddannelse for 2010-2011 fra e-Indkomstregistret, mens oplysningerne for 2012 er fra de kommunale sagsbehandlingssystemer.

Den gennemsnitlige varighed af aktiveringsforløbene er ca. 11 - 12 uger, og antallet af fuldtidspersoner dækker således over et markant højere antal forløb/berørte.²

I 2012 var antallet af berørte personer i vejledning og opkvalificering ca. 130.000 personer, hvoraf ca. 104.000 var i øvrig vejledning og opkvalificering. Grunden til de mange forløb relativt til antallet af fuldtidspersoner er, at de fleste vejledningsforløb er meget korte. Tilsvarende var 26.000 af de berørte af vejledning og opkvalificering i ordinære uddannelsesforløb. Dette er tættere på antallet af fuldtidspersoner, hvilket skyldes at ordinære uddannelsesforløb er relativt længerevarende.³

► 3,2 mia. kr. bruges på administration af jobcentre

Af de ca. 11,7 mia. kr. kan udgifterne til drift og administration af jobcentre skønsmæssigt opgøres til ca. 3,2 mia. kr. i 2012, jf. også tabel 3.1.⁴

¹ Det bemærkes, at der ikke er offentlige merudgifter til virksomhedspraktik, idet de ledige blot bibeholder deres forsørgelsesgrundlag.

² www.jobindsats.dk. Den gennemsnitlige varighed af aktiveringsforløbet for fuldtidsaktiverede i årene 2010, 2011 og 2012 er udregnet for ydelsesgrupperne a-dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge, revaliderings- og ledighedsydelse. Aktivering er opgjøret som samtlige tilbud for ydelsesgrupperne (dvs. primært virksomhedspraktik, løntilskud og vejledning/opkvalificering). Det bemærkes, at voksnelever fra ledighed også indgår, men udgør en ubetydelig procentdel.

³ www.jobindsats.dk

⁴ Da det er en kommunal opgave at prioritere udgifterne mellem de forskellige serviceområder, og da staten ikke yder direkte refusion til kommunernes administrationsudgifter i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen og derfor ikke modtager indberetninger herom, har Beskæftigelsesministeriet ikke validerede opgørelser af kommunernes udgifter til driften af jobcentre. Der foregår dog en årlig indberetning af budget- og regnskabstal til Danmarks Statistik om *Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre*. Indberetningsdisciplinen afspejler, at det ikke er afgørende for kommunernes hjemtagelse af refusion eller overholdelse af servicerammen m.v. om støttefunktioner til jobcentret (økonomi, IT, servicefunktioner m.v.) registreres på denne gruppering eller på tilsvarende grupperinger vedr. andre dele af den kommunale administration, eller om ikke-refusionsberettigede udgifterne i tilknytning til et kommunalt beskæftigelsesprojekt, der gennemføres i en afdeling af Vej og Park eller lignende, registreres her eller under jobcentret. Der må derfor tages et betydeligt forbehold for de samlede indberettede udgifter på knap 3,2 mia. kr. i 2012 (2013-pl), mens de tilsvarende budgettal for 2013 udgør ca. 3,5 mia. kr.

Kommunerne prioriterer selv, hvordan de administrative ressourcer anvendes i forhold til de forskellige ydelsesgrupper. Dette opgøres ikke fra centralt niveau, men et casestudie i tre mellemstore kommuner, der ligner hinanden i forhold til placering, størrelse og ledighed, viser, at i to ud af de tre kommuner fylder dagpengemodtagerne ca. en femtedel af jobcentrets årsværksanvendelse på borgerrettede opgaver. I den tredje kommune (case B) fylder dagpengemodtagerne 27 pct. af de borgerrettede opgaver. I alle tre kommuner fylder kontanthjælp match 2 og 3 mest i de borgerrettede opgaver, jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3 Fordeling af borgerrettede årsværk fordelt på jobcentrets ydelsesgrupper

	Case A	Case B	Case C
<i>Ydelsesgruppe</i>	<i>Årsværk (andel af de borgerrettede årsværk)</i>		
A-dagpenge	9,4 (18 pct.)	16,1 (27 pct.)	12,7 (19 pct.)
Kontanthjælp - match 1	6,6 (13 pct.)	9,4 (16 pct.)	8,9 (14 pct.)
Kontanthjælp - match 2 og 3	17,1 (34 pct.)	18,4 (31 pct.)	17,2 (26 pct.)
Sygedagpenge	10,8 (21 pct.)	9,9 (16 pct.)	15,5 (24 pct.)
Øvrig gruppe (fleksjob, ledighedsydelse og integration)	7,2 (14 pct.)	5,7 (10 pct.)	11,3 (17 pct.)
<i>Borgerrettede årsværk i alt</i>	<i>51,1 (60 pct.)</i>	<i>59,6 (58 pct.)</i>	<i>65,6 (64 pct.)</i>

Note: De borgerrettede opgaver udgør hhv. 60 pct., 58 pct. og 64 pct. af casejobcentrenes samlede ressourceforbrug. De borgerrettede opgaver omhandler både direkte og indirekte borgerrettede opgaver. De direkte er alle situationer, hvor borgeren og medarbejderen er i direkte kontakt, fx samtaler, mens de indirekte de aktiviteter, der understøtter den direkte kontakt, fx forberedelse af møder, registreringer herom mv. Foruden de borgerrettede opgaver er ressourceforbruget inddelt på virksomhedsrettede opgaver og interne opgaver og sekretariatsbetjening. I forhold til de virksomhedsrettede opgaver er der alene tale om den rene virksomhedsservice, hvor jobcentret har kontakt og virksomhedsbesøg uden borgere.

Kilde: Deloitte, 2013a

De samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats har været nogenlunde uændrede i perioden 2009-2013, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4. De samlede udgifter til beskæftigelsesindsatsen 2007-2012 og FL2013, mio. kr. (2013-pl)

Udgiftstyper	2007	2008	2009	2010	2011	2012	FL 2013
Vejledning og opkvalificering	4.850	5.054	6.178	7.338	6.198	5.868	5.382
Merudgifter til løntilskud	10	-75	87	72	332	635	334
Følgeudgifter (mentorer, hjælpemidler, befordring mv.)	444	399	417	519	635	724	676
Aktivering i alt	5.305	5.377	6.681	7.930	7.165	7.226	6.392
- heraf aktivering i alt for dagpenge-modtagere (inkl. selvvalg)	1.400	685	1.525	2.110	2.110	2.306	1.483
Andre beskæftigelsesordninger (voksenlærlinge, jobrotation mv.)	767	749	700	669	710	883	1.394
Administration af jobcentre (løn til ansatte, husleje mv.)	2.740	3.011	3.095	3.255	3.079	3.247	3.476
Særlige indsatser, puljer m.v.	226	196	256	327	299	334	286
I alt*	9.038	9.333	10.733	12.180	11.253	11.691	11.547

Note: Omfatter ikke satspuljer, udgifter til integrationsprogrammet og styrelsens/regionernes drifts- og it-udgifter. Der er foretaget afrundinger. Udgifter til vejledning og opkvalificering på FL2013 omfatter også 0,6 mia. kr. til de nye målgrupper, der modtager ressourceforløbsydelse og den særlige uddannelsesyndelse.

*I alt indeholder både statens direkte udgifter til tilskud og den refusion, som kommunerne hjemtager i forbindelse med indsat- sen, og de kommunale nettoudgifter, som kommunerne kompenseres for via blok- og beskæftigelsestilskuddene.

Kilde: Kommunale regnskabstal samt finansloven for 2013.

De stort set uændrede udgifter til den aktive indsats i 2011-2013 dækker over et fald i udgifterne til vejledning og opkvalificeringsforløb, som så modsvares af en stort set tilsvarende stigning i udgifterne til andre beskæftigelsesordninger og til administration i jobcentre, jf. tabel 3.4. En mere detaljeret opdeling af tabellens delelementer fremgår af bilag 3.2.

► **Gevinst på 280.000 kr. når en dagpengemodtager kommer i beskæftigelse**

Der er en betydelig samfundsøkonomisk gevinst, når en modtager af offentlig forsørgelse overgår til beskæftigelse. Den samlede offentlige gevinst udgøres dels af sparede udgifter til forsørgelse og den aktive indsats og dels af skatte- og afgiftsindtægter til det offentlige ved, at personen nu opnår en lønindkomst.

Overgår en dagpengemodtager til beskæftigelse vil den årlige offentlige økonomiske gevinst beløbe sig til 280.000 kr., mens den tilsvarende gevinst for en kontanthjælpsmodtager uden forsørgelsespligt, i gennemsnit, er 215.000 kr., jf. tabel 3.5.

Tabel 3.5 Offentlige besparelser ved at flytte en borger fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse (2012), 2013-priser

	Sparede udgifter til forsørgelse og den aktive indsats	Skatte og afgiftsindtægter fra de beskæftigede	Samlet offentlige økonomisk gevinst
	Beløb i kroner pr. fuldtidsperson		
Dagpengemodtagere	110.000	170.000	280.000
Kontanthjælpsmodtagere med forsørgelsespligt	110.000	125.000	235.000
Kontanthjælpsmodtagere uden forsørgelsespligt	90.000	125.000	215.000
Sygedagpengemodtagere	105.000	170.000	275.000
Ledighedsydelse	105.000	125.000	230.000
Førtidspension (enlige)	95.000	125.000	220.000

Note: Der er regnet med tilbageløb for forsørgelsesudgifterne. Det betyder, at den offentlige udgift til forsørgelsesydelse er opgjort som det beløb, der er tilbage, når der er betalt indkomstskat og når der samtidig tages højde for de moms- og afgiftsindbetalinger, der foregår, når den ledige køber moms- og afgiftsbelagte produkter. De sparede udgifter til forsørgelse udgør således den rene forsørgelsesudgift minus de skatter og afgifter, der løber tilbage til statskassen.

Note: Er beregnet ud fra en årlig indtægt på 330.000 kr. for dagpenge- og sygedagpengemodtagere, og en årlig indtægt på 280.000 kr. for de resterende ydelsesgrupper.

Kilde: Egne beregninger foretaget med input fra et særudtræk af aktiviteten fra bestandsstatistik, jf. tabel 3.4.

Forskellige tal for udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats

OECD har opgjort udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats til omkring 2,26 pct. af BNP i 2011 svarende til omkring 40 mia. kr. Samtidig har De Økonomiske Råd (DØR) og Rockwool Fondens Forskningsenhed opgjort udgifterne til 16 mia. kr. (De Økonomiske Råd, 2012; Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2013a). Forskellene skyldes forskellige opgørelsesmetoder, herunder at OECD-tallene ikke tager højde for, at udgifter til fx løntilskud i vidt omfang modsvarer af tilsvarende besparelser på fx dagpenge, hvorfor nettoudgiften til en række elementer i den aktive indsats er væsentlig lavere end bruttoudgiften (eller nul), jf. boks 3.1.

▼ Boks 3.1 Forskellige opgørelsesmetoder for udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats

OECD's opgørelse

OECD's opgørelse indeholder omkostninger til den aktive indsats, administrationsudgifter samt visse forsørgelsesudgifter under den aktive indsats. Arbejdsmarkedsstyrelsens opgørelse medtager alene de offentlige merudgifter i forbindelse med en aktiv indsats. I Arbejdsmarkedsstyrelsens opgørelse udgør et privat løntilskudsjob isoleret set en besparelse for det offentlige, fordi udgiften til løntilskud er lavere end dagpenge, mens offentlige løntilskudsjob kun medfører en marginal merudgift.

Forskellene i opgørelsesmetoderne skal blandt andet ses i lyset af, at OECD's opgørelse er udarbejdet med henblik på en sammenligning på tværs af flere lande med vidt forskellige beskæftigelsessystemer og -indsatser.

Opgørelsen, og de konklusioner der kan drages på den baggrund, er således påvirket af eventuelle definitionsmæssige forskelle i opgørelsen af udgifter i de enkelte lande – fx hvorvidt udgifterne til indsatsen overfor de svageste grupper medregnes under beskæftigelsesindsatsen eller den socialpolitiske indsats.

DØR'S opgørelse

DØR opgjorde i sin rapport "Dansk økonomi, Efterår 2012" udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats i Danmark til ca. 16 mia. kr. i 2012, svarende til 0,9 pct. af BNP. Der er tale om en opgørelse af de samlede offentlige bruttoudgifter på de ordninger, som er budgetteret under finanslovens aktivitetsområde 17.46. Aktiv beskæftigelsesindsats omfatter en lang række af de samme udgifter, som indgår i Arbejdsmarkedsstyrelsens opgørelse. Dog medtager DØR ikke udgifter til løntilskud til sygedagpengemodtagere og fleksjob, og DØR inkluderer heller ikke de ca. 3,5 mia. kr. i udgifter vedrørende administration i jobcentre, som på baggrund af kommunernes indberetninger til Danmarks Statistik indgår i Arbejdsmarkedsstyrelsens opgørelse.

Til gengæld omfatter DØR's opgørelse ca. 8,4 mia. kr. i udgifter til løntilskud og forsørgelse til ledige under aktivering, som ikke indgår i Arbejdsmarkedsstyrelsens beregning, fordi de erstatter tilsvarende udgifter til passiv forsørgelse, såfremt de ledige ikke var omfattet af den aktive indsats.

Hvor mange er der ansat inden for beskæftigelsesområdet?

Der findes ikke en specifik opgørelse af, hvor mange personer der arbejder inden for beskæftigelsesområdet. Antallet kan dog skønsmæssigt opgøres til ca. 13.000 ansatte i a-kasser og jobcentre.

Tabel 3.6 Skøn over antal af ansatte i jobcentre og a-kasser (fuldtidspersoner)

	Antal fuldtidspersoner
Jobcentre	8.600 - 8.900
A-kasser	4.000
Ansatte i alt	12.600 - 12.900

Note: Kommunernes budgetter indberetter til Danmarks Statistik udgifterne til administration af jobcentre til 3.476 mio. kr. i 2013. Hvis dette sættes i forhold til en gennemsnitlig fuldtidsårs løn på 400.000 kr. svarer dette til 8.690 fuldtidspersoner i jobcentre. Kommunernes og regionernes fælles løndatakontor opgør også antallet af ansatte i kommunerne fordelt på områder. Her opgøres antallet af ansatte til 8.865,8 personer på fuld tid i jobcentre og ekskl. elever og ekstraordinært ansatte er antallet 8.621 fuldtidspersoner (KRL – Kommunernes og Regionernes Løndatakontor). Pensionsstyrelsen har opgjort antallet af ansatte i de 27-statsanerkendte a-kasser til 4.000 fuldtidspersoner pr. ultimo 2009. (Pensionsstyrelsens: "Benchmarking af a-kasserne - statusrapport 2010", 2011.)

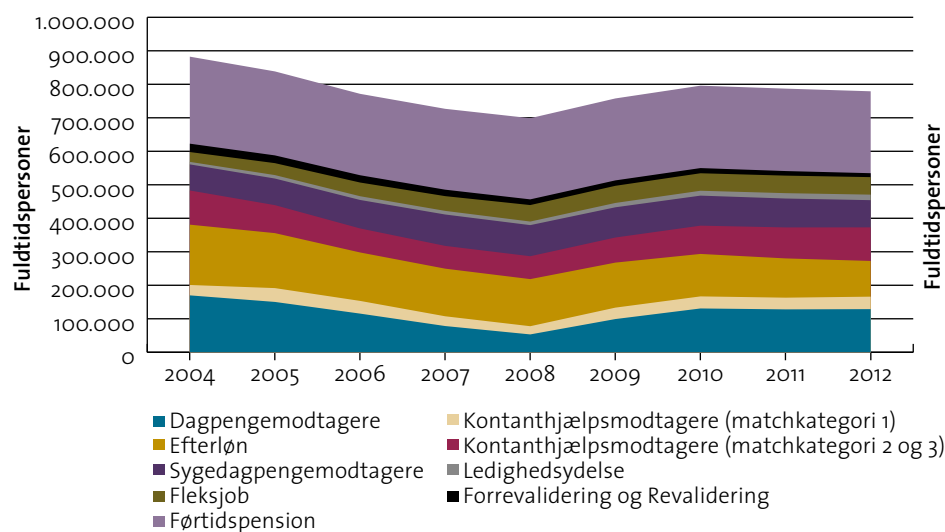
Kilde: KRL – Kommunernes og Regionernes Løndatakontor og Pensionsstyrelsen.

3.2 Hvem går den aktive indsats til?

► **Konjunkturer spiller ind på antallet af arbejds-markedsparate ledige**

780.000 fuldtidspersoner i den arbejdsdygtige alder modtog i 2012 offentlig forsørgelse. Antallet lå omtrent på samme niveau som i 2005, mens antallet dykkede til ca. 700.000, da højkonjunkturen toppede i 2008, jf. figur 3.1.

Figur 3.1 Antal fuldtidspersoner i de arbejdsdygtige aldersklasser på offentlig forsørgelse



Kilde: www.jobindsats.dk

Antallet af arbejdsmarkedsparate ledige (dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, dvs. match 1) udgjorde i 2005 ca. 192.000 personer, og hertil kommer ca. 165.000 på efterløn. I 2008 var antallet af ledige arbejdsmarkedsparate faldet til 77.000 personer, hvorefter antallet har været stigende til i 2012 at udgøre 166.000 personer. Udviklingen viser, at antallet i gruppen af arbejdsmarkedsparate ledige i høj grad svinger med konjunkturerne.

Dagpengemodtagerne udgør størstedelen af de arbejdsmarkedsparate ledige. I 2012 var der 129.000 dagpengemodtagere og godt 37.000 arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige (kontanthjælpsmodtagere match 2 og 3, sygedagpengemodtagere, revaliderende, modtagere af ledighedsydelse, fleksjobbere og førtidspensionister) var i 2005 ca. 483.000 fuldtidspersoner. I 2008 var antallet omtrent 480.000 personer, hvorefter det steg til 506.000 i 2012. Gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er således omtrent konstant og ikke påvirket af de økonomiske konjunkturer i perioden.

► **Flere unge og flere med ikke-vestlig baggrund blandt ledige**

Gruppen af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere adskiller sig på en række punkter fra gennemsnitsborgeren i den danske arbejdsstyrke. Yngre personer og personer med anden etnisk baggrund er generelt overrepræsenterede blandt ledige borgere. Det gælder særligt i gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, jf. tabel 3.7.

Tabel 3.7 Hvem modtager dagpenge og kontanthjælp?

	Arbejdsmarkedsparate ledige	Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	Hele arbejdsstyrken
Alder			
16-29-årige	28%	39%	22%
30-54-årige	58%	53%	61%
54+-årige	13%	8%	17%
Køn			
Kvinder	49%	50%	48%
Mænd	51%	50%	52%
Etnicitet			
Danskere	85%	72%	91%
Vestlige lande	5%	3%	3%
Ikke vestlige lande	10%	25%	5%
Civilstand			
Ugift	50%	67%	53%*
Gift	49%	33%	47%*
Registreret partnerskab	0%	0%	0%*
Geografi			
Region Nordjylland	11%	10%	10%
Region Midtjylland	22%	21%	23%
Region Syddanmark	22%	22%	21%
Region Sjælland	14%	14%	14%
Region Hovedstaden	30%	33%	32%

Note: Civilstand er opgjort for befolkningen i alderen 16-64 år.
 Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

Samtidig er ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i højere grad ugifte end de øvrige grupper, hvilket formentlig hænger sammen med den større andel af yngre borgere i denne gruppe.

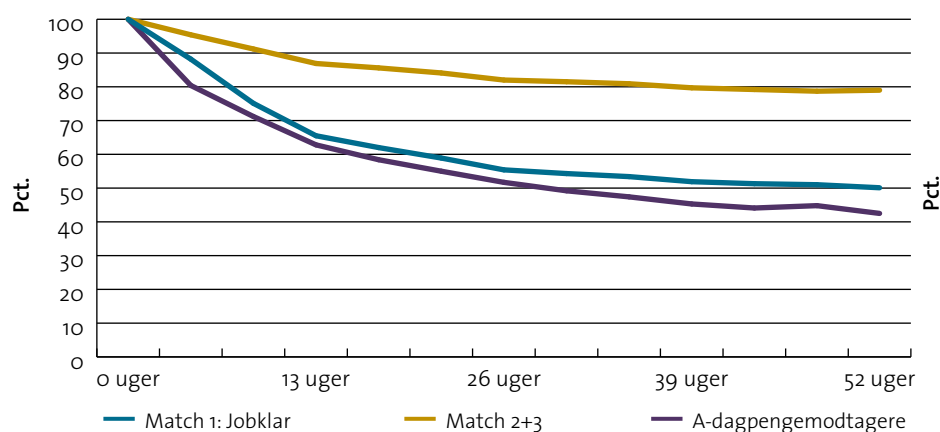
I forhold til køn og geografi adskiller ledige sig ikke markant fra borgere i arbejdsstyrken som helhed.

Hvor hurtigt kommer dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i job igen?

Der er betydelig forskel på, hvor hurtigt dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere afgår fra ledighed til beskæftigelse, uddannelse eller selvforsørgelse.

Efter et halvt år er knap halvdelen af de nyledige dagpengemodtagere enten tilbage i beskæftigelse, uddannelse eller blevet selvforsørgende, jf. figur 3.2.

Figur 3.2 Overlevelseskurve med tilbagefald til alle ydelser for hhv. dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i 2011



Note: Målingen viser, hvor stor en andel der – uge for uge – modtager hhv. arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp eller anden offentlig forsørgelse (undtaget SU) på et givet tidspunkt efter forløbets påbegyndelse. Den samme person indgår i målingen i alle de uger efter forløbets start, hvor personen modtager offentlig ydelse. Det registreres kun som en afgang, i de perioder hvor personen er overgået til beskæftigelse, en SU-godkendt uddannelse eller bliver selvforsørgt. Der skal være tale om minimum 1 dags fravær fra samtlige offentlige ydelser, før det registreres som en afgang.
Kilde: www.jobindsats.dk

► **Stor afgang fra ledighed i begyndelsen af ledighedsperioden**

Fælles for de arbejdsmarkedsparate ledige i 2011 er, at afgangsraten fra ledighed er høj i særligt de første 3 måneder (13 uger) af ledighedsperioden. I perioden fra 26 til 52 uger falder sandsynligheden for afgang til beskæftigelse, uddannelse eller selvforsørgelse markant for gruppen af arbejdsmarkedsparate.

Arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (match 1) har en lavere hastighed i afgang fra ledighed end dagpengemodtagerne. Efter et halvt år er 45 pct. af de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere tilbage i beskæftigelse, uddannelse eller selvforsørgelse.

Blandt de arbejdsmarkedsparate, berørt af ledighed i 2011, var afgangsraten fra ledighed højest blandt yngre personer. Dette gælder både blandt dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. En stor del af forklaringen på den høje afgang fra netop denne gruppe skyldes dog formentlig, at mange er begyndt på en uddannelse.

► **Ikke-arbejdsmarkedsparate er ledige i længere tid**

Gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere (match 2 og 3) har en væsentligt langsommere afgang fra ledighed og efter et år er det kun ca. 20 pct. af gruppen, som er i beskæftigelse, selvforsørgende eller modtager SU. Det skyldes, at gruppen har en lavere arbejdssevne.

3.3 Hvilken aktiv indsats gives til de arbejdsmarkedsparate?

Arbejdsmarkedsparate ledige har ifølge lovgivningen ret og pligt til at deltage i et kontaktføreløb og i aktive tilbud på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet.⁵ En beskrivelse af tilbuddene i den aktive indsats fremgår af boks 3.2.

⁵ For en nærmere gennemgang af ret og pligt for samtaler og aktive tilbud henvises til bilag 3.7.

▼ Boks 3.2 Tilbud i den aktive indsats (regler gældende fra 1. januar 2014)

Samtaler har til formål at vejlede og øge den enkelte lediges viden om jobsøgning og muligheder på arbejdsmarkedet. Ledige dagpengemodtagere skal senest efter henholdsvis tre og fire ugers ledighed møde i a-kassen til CV- og vejledningsmøder og skal møde til rådighedssamtaler mindst hver tredje måned. Desuden skal ledige dagpengemodtagere herudover møde i det lokale jobcenter til samtale mindst hver tredje måned. Første samtale for ledige dagpengemodtagere under 30 år skal afholdes senest efter 1 måned og for dagpengemodtagere over 30 år senest efter 3 måneder. Ledige kontanthjælpsmodtagere (over 30-årige og unge med uddannelse) skal møde i jobcentret til en indledende samtale senest efter 1 uge fra 1. henvendelse om hjælp. De jobparate kontanthjælpsmodtagere skal herefter til yderligere mindst 2 samtaler inden for de første 3 måneder, og dernæst skal de have mindst 4 samtaler årligt. Efter den 1. samtale skal aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere have mindst 4 samtaler årligt. Uddannelseshjælpsmodtagere skal have samtaler med henblik på støtte til at påbegynde og gennemføre en studie- eller erhvervskompetenceuddannelse på almindelige vilkår. Alle uddannelsesparate skal have 1. samtale senest efter 1 uge. Åbenlyst uddannelsesparate skal herefter have samtaler i det omfang det er nødvendigt. Andre uddannelsesparate og aktivitetsparate skal efter 1. samtale have mindst 2 yderligere samtaler inden for de første 3 måneder. Uddannelsesparate skal herefter have samtaler i det omfang det er nødvendigt, og aktivitetsparate skal have samtaler mindst hver 2. måned.

Aktive tilbud har til formål afprøve og opkvalificere den lediges færdigheder samt afklare beskæftigelsesmål med henblik på job. *Dagpengemodtagere* under 30 år, har senest efter sammenlagt 13 ugers ledighed ret og pligt til at påbegynde et aktiveringstilbud. *Dagpengemodtagere* mellem 30 og 60 år, har senest efter sammenlagt 9 måneders ledighed ret og pligt til at påbegynde tilbud, mens *dagpengemodtagere*, der er fyldt 60 år, efter senest 6 måneders sammenlagt ledighed har ret og pligt til at påbegynde et tilbud. Efter første tilbud har *dagpengemodtagere* ret og pligt til tilbud hver gang de har haft 6 måneders sammenlagt ledighed. *Kontanthjælpsmodtagere* (over 30-årige og unge med uddannelse), der er jobparate, har senest efter en sammenhængende periode på 3 måneder på kontanthjælp ret og pligt til at påbegynde et aktivt tilbud. *Kontanthjælpsmodtagere*, der er aktivitetsparate, har senest efter en sammenhængende periode på 6 måneder på kontanthjælp ret og pligt til at påbegynde et aktivt tilbud. *Kontanthjælpsmodtagere*, som er jobparate, har, når de har afsluttet første tilbud ret og pligt til at påbegynde et nyt tilbud, hver gang den pågældende har modtaget kontanthjælp i en sammenhængende periode på 6 måneder. *Kontanthjælpsmodtagere*, som er aktivitetsparate, har, når personen har afsluttet første tilbud, ret og pligt til at påbegynde et nyt tilbud, hver gang den pågældende har modtaget kontanthjælp i en sammenhængende periode på 12 måneder. *Uddannelseshjælpsmodtagere* (unge under 30 år uden uddannelse) skal have første tilbud senest efter 1 måned. Herefter kontinuerlig aktivering frem til uddannelsesstart, dog kan der være op til 4 uger imellem hvert tilbud.

Vejledning og opkvalificering er en samlekategori, der dækker alt fra korte vejlednings- og afklaringsforløb og særligt tilrettelagte projekter til korte eller lange forløb med ordinær uddannelse. De korte vejlednings- og afklaringsforløb og særligt tilrettelagte projekter ligger typisk i starten af ledighedsperioden og kan fx være jobsøgningskurser, som langt de fleste dagpengemodtagere deltager i, kommunale projekter, hvor der fx arbejdes med rengøring og vedligehold eller - i meget få tilfælde - deltagelse i fysisk træning og vejledning i kost, motion og helbred. Ordinær uddannelse omfatter blandt andet almen voksenuddannelse, AMU-kurser, erhvervskompetencegivende uddannelser samt uddannelser på et videregående niveau. Den ledige modtager dagpenge eller kontanthjælp under tilbuddet og der stilles ofte krav om dagligt fremmøde med faste tider.

Virksomhedspraktik er et 4 ugers forløb (i særlige tilfælde op til 13 uger med mulighed for forlængelse) på en offentlig eller privat virksomhed, hvor den ledige fortsætter med at modtage dagpenge eller kontanthjælp under tilbuddet. Tilbuddet gives med henblik på at afdække eller optræne personens faglige, sociale eller sproglige kompetencer samt at afklare beskæftigelsesmål. Virksomhedspraktik kan også gives til kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere som *nytteindsats* i op til 13 uger, der består af samfundsnyttige opgaver i offentlige arbejdsgivere.

Løntilskud kan enten finde sted hos en offentlig eller en privat virksomhed. Løntilskud i det offentlige kan bevilges fra første ledighedsdag og må maksimalt vare 1/2 år, mens privat løntilskud som hovedregel først kan bevilges efter 6 måneders ledighed og må maksimalt gives i op til 1 år. Arbejdsgiveren modtager et tilskud til lønnen pr. time. En ansættelse med løntilskud må ikke erstatte en stilling, som ellers skulle udfyldes på ordinære vilkår.

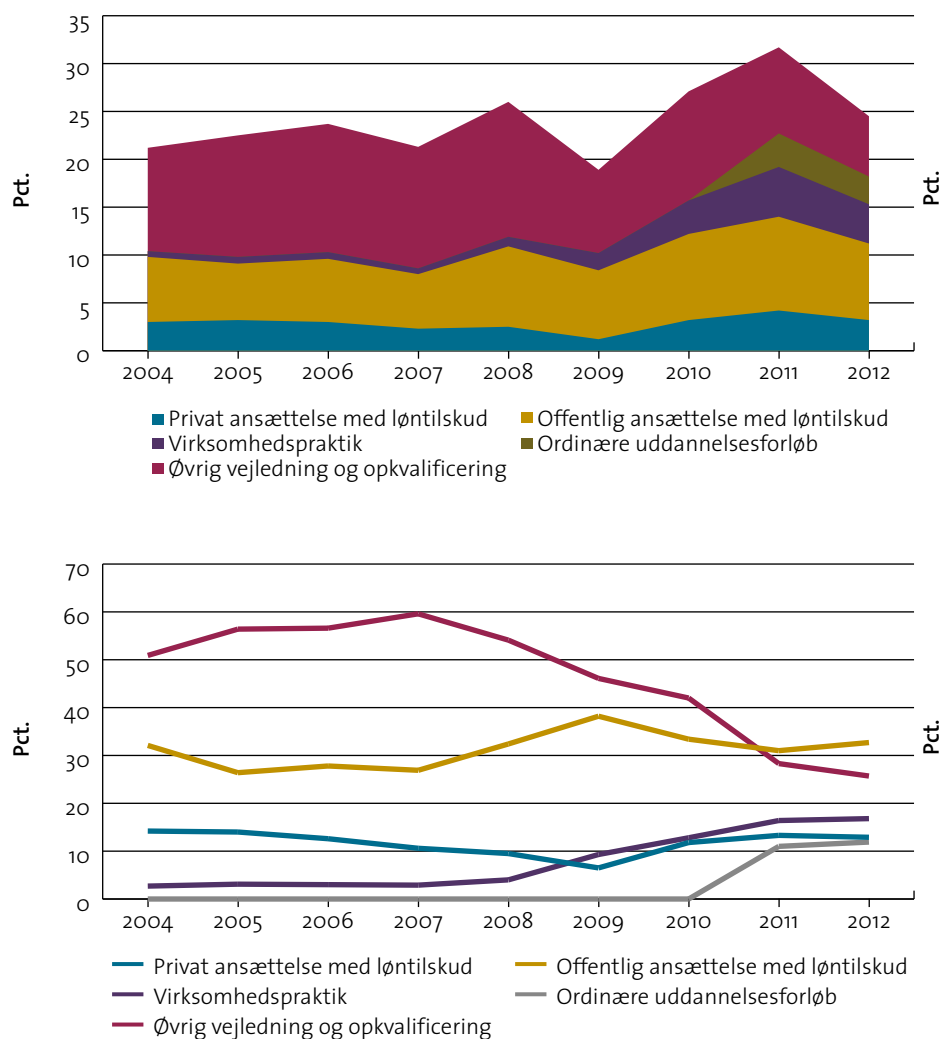
Dagpengemodtagere møder både til samtaler hos jobcentret og i a-kassen, mens kontanthjælpsmodtagere kun møder til samtaler i jobcentret.

► **Ledige er til samtale i gennemsnit hver 2 1/2 måned**

Ca. 40 pct. af de arbejdsmarkedsparate ledige var til en samtale i jobcentret i løbet af en given måned i 2012. Det svarer til, at hver ledig modtager en samtale ca. hver 2 1/2 måned. Der er dermed kontakt lidt hyppigere end minimumskravet i reglerne på 3 måneder.

Der har været en stigning i andelen af fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere fra ca. 23 pct. i 2005 til ca. 31 pct. i 2011, hvorefter andelen er faldet i 2012, jf. figur 3.3 nedenfor.

Figur 3.3 Andel fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere fordelt på tilbud, pct.



Note: Fuldtidsaktiverede inkluderer ikke voksenlæringer. Fuldtidsaktiverede er antal aktiverede omregnet til fuldtidspersoner ved hjælp af den gennemsnitlige varighed af aktiveringen inden for den viste periode.
Kilde: www.jobindsats.dk

Faldet fra 2011 til 2012 skal blandt andet ses i lyset af de regelændringer, der er gennemført vedrørende dels bortfald af timetalskravet – om minimum 25 timers aktivering i gennemsnit pr. uge – for ret og pligt aktivering for dagpengemodtagere og dels nedsættelsen af varighedskravet til aktiveringstilbud fra 4 til 2 uger.⁶ Antallet af dagpengemodtagere, der deltog i aktivering steg på den baggrund med ca. 5.000 personer fra 2011 til 2012, mens den gennemsnitlige varighed af tilbuddene opgjort inden for året samtidig faldt med godt 3 uger fra 12,7 til 9,5 uger. Betragtes den gennemsnitlige varighed af aktiveringsforløb der er afsluttet i året falder varigheden dog kun med godt 0,5 uge fra 7,3 til 6,7.

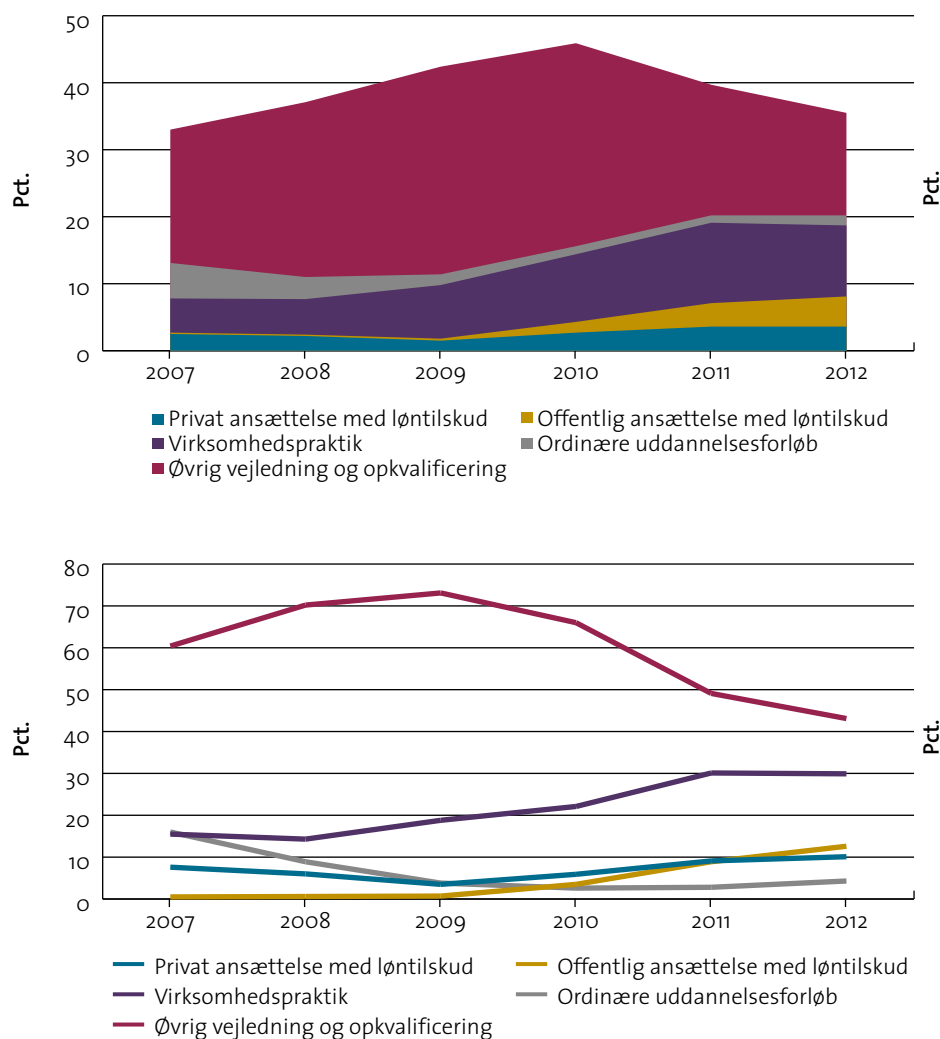
⁶ Timetalskravet bortfalder fra 1. januar 2012 for tilbud, der påbegyndes efter 1. januar 2012. Dette var en konsekvens af aftale mellem Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Venstre, Dansk Folkeparti, Konservativ, Liberal Alliance og Kristendemokraterne om forenkling af beskæftigelsesindsatsen (4. maj 2011). Jf. Aftale mellem regeringen og Enhedslisten om Bedre vilkår for ledige (19. november 2011) nedsættes varighedskravet til aktive tilbud fra 4 til 2 uger fra 1. marts 2012.

▶ **Øget brug af virksomhedsrettede tilbud blandt dagpengemodtagere**

Brugen af de virksomhedsrettede tilbud har været stigende siden 2007 blandt dagpengemodtagerne.

For de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har der ligeledes været en stigning i andelen af fuldtidsaktiverede fra ca. 33 pct. i 2007 til ca. 46 pct. i 2010, hvorefter andelen er faldet til 35,5 pct. i 2012, jf. figur 3.4.

Figur 3.4 Andel fuldtidsaktiverede arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere fordelt på tilbud, pct.



Note: Fuldtidsaktiverede inkluderer ikke voksenlæringe. Fuldtidsaktiverede er antal aktiverede omregnet til fuldtidspersoner ved hjælp af den gennemsnitlige varighed af aktiveringen inden for den viste periode.
Kilde: www.jobindsats.dk

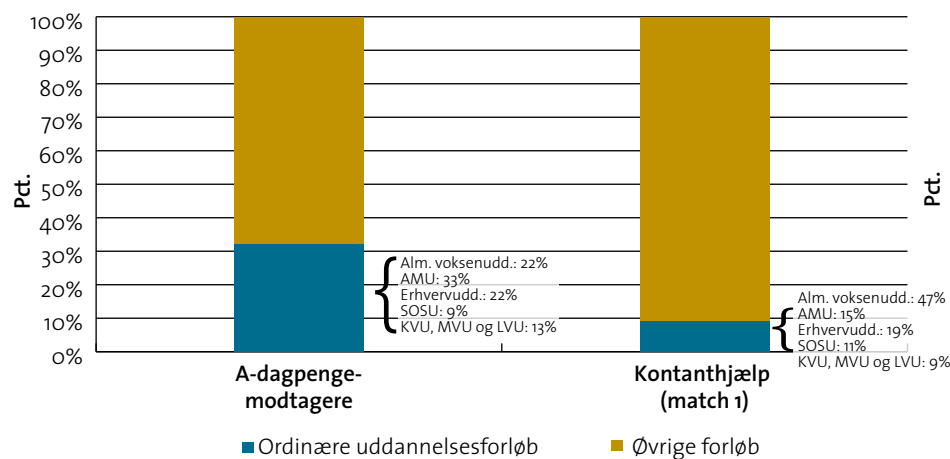
Også i forhold til arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er andelen af øvrig vejledning og opkvalificering faldet, mens anvendelsen af de virksomhedsrettede redskaber stiger i perioden, jf. figur 3.4.

▶ **Refusionsomlægning betyder flere virksomhedsrettede tilbud**

Den stigende brug af virksomhedsrettede tilbud skal ses i lyset af refusionsomlægningen, der trådte i kraft 1. januar 2011. Her fik kommunerne økonomisk incitament til at prioritere de virksomhedsrettede redskaber, idet de modtager højere refusion i perioder, hvor de ledige aktiveres i virksomhedsrettede tilbud eller ordinær uddannelse frem for øvrig vejledning og opkvalificering samt i passive perioder (jf. kapitel 4).

Vejledning og opkvalificering, som på trods af et fald i de senere år er det mest anvendte redskab i den aktive indsats, dækker over en bred vifte af tilbud. Ordinær uddannelse udgjorde knap en tredjedel af den samlede vejlednings- og opkvalificeringsindsats for dagpengemodtagere, mens andelen var ca. 10 pct. for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 3.5.

Figur 3.5 Arbejdsmarkedsparate modtagere af vejledning og opkvalificering (fuldtidspersoner), 2012, pct.



Note: Antallet af fuldtidsaktiverede er antal aktiverede omregnet til fuldtidspersoner ved hjælp af den gennemsnitlige varighed af aktiveringen inden for den viste periode. I 2012 var der 3.728 fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere som modtog ordinære uddannelsesforløb, mens det tilsvarende var 574 fuldtidsaktiverede kontanthjælpsmodtagere.
Kilde: www.jobindsats.dk

1/3 af de ordinære uddannelsesforløb, der i 2012 blev givet til dagpengemodtagere bestod af AMU-kurser. Derudover omfattede forløbene primært almen voksenuddannelse og forløb på erhvervsuddannelserne. Uddannelsesforløb på videregående niveau udgjorde 13 pct. af de ordinære uddannelsesforløb.

I forhold til arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere udgør almen voksenuddannelse ca. halvdelen af forløbene, mens AMU-kurser bruges mindre hyppigt end for dagpenge-modtagere.

Der findes ikke registerdata, som kan belyse indholdet i de øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb systematisk over tid.

En spørgeskemaundersøgelse i jobcentrene fra 2012 viser imidlertid, at tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering typisk kan opdeles i tre hovedgrupper (Slotsholm, 2012a). Det er kurser eller uddannelse (primært jobsøgningskurser), kommunale projekter samt fysisk træning.

Hjælp til jobsøgning er det mest udbredte indhold i øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb. Henholdsvis 79,2 pct. og 65,3 pct. af alle øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb for henholdsvis dagpenge- og kontanthjælpsmodtagerne (match 1) har ifølge undersøgelsen været jobsøgningskurser og hjælp til at skrive ansøgninger og CV. I forhold til gruppen af arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fylder "kommunale projekter" med 27 pct. af alle forløb dog også relativt meget.

► **Tidlige samtaler og aktivering gives i høj grad til kontanthjælpsmodtagere**

Tidlig aktiv indsats

Timing af den aktive indsats kan have betydning for afgang fra ledighed. Som vist ovenfor er der betydelig større afgang fra ledighed til blandt andet beskæftigelse for alle grupper af ledige i begyndelsen af et ledighedsforløb – særligt inden for de første tre måneders ledighed.

Væsentligt flere arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere end dagpengemodtagere er i tidlig kontakt med jobcentret og modtager et aktivt tilbud meget tidligt i ledighedsforløbet, jf. tabel 3.8 nedenfor.

Tabel 3.8 Tidspunkt for indsats i form af samtaler og aktivering ift. nye ledighedsforløb for personer over 30 år, pct., 2012

	Samtaler			Aktivering		
	Inden for én uge	Inden for én måned	Inden for tre måneder	Inden for én uge	Inden for én måned	Inden for tre måneder
A-dagpenge	3,7	30,9	79,2	1,8	7,5	24,8
Kontanthjælp (match 1)	46,1	75,8	92,2	13,7	29,6	43,3

Anm.: Tabellen viser, hvor hurtigt efter påbegyndelsen af et nyt ydelsesforløb, hhv. første jobsamtale afholdes og deltagelse i aktivering finder sted. Et nyt ydelsesforløb påbegyndes den første dag, hvor borgeren modtager ydelsen: (1) for første gang, (2) igen efter ikke at have modtaget ydelse i mindst én kalendermåned eller (3) efter et kommuneskift.

Kilde: www.jobindsats.dk

3,7 pct. af dagpengemodtagerne med nye ydelsesforløb i 2012 fik første jobsamtale inden for en uge efter påbegyndelsen af ydelsesforløbet, mens den tilsvarende andel for kontanthjælpsmodtagere med nyt ydelsesforløb er på 46,1 pct. inden for en uge efter påbegyndelsen af ydelsesforløbet. Inden for tre måneder har henholdsvis 79,2 pct. af dagpengemodtagerne og 92,2 pct. af kontanthjælpsmodtagerne fået en jobsamtale.

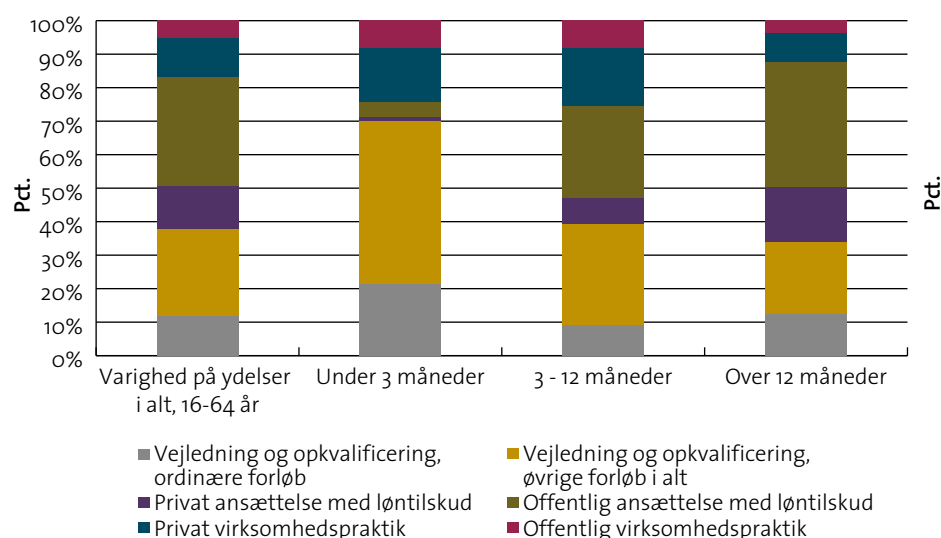
1,8 pct. af dagpengemodtagerne med nye ydelsesforløb i 2012 fik første aktive tilbud inden for en uge efter påbegyndelsen af ydelsesforløbet, mens den tilsvarende andel for kontanthjælpsmodtagere med nyt ydelsesforløb er på 13,7 pct. inden for en uge efter påbegyndelsen af ydelsesforløbet. Inden for tre måneder har henholdsvis 24,8 pct. af dagpengemodtagerne og 43,3 pct. af kontanthjælpsmodtagerne fået et aktivt tilbud.

Den tidligere indsats for kontanthjælpsmodtagerne kan hænge sammen med, at mange møder personligt op hos kommunen og ansøger om kontanthjælp, hvor det således er let for kommunen/jobcentret at afholde den første samtale i samme ombæring.

▶ Nyledige får oftest vejledning og opkvalificering

Jobcentrene anvender samtidig de forskellige redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats til de ledige på forskellige tidspunkter i ledighedsperioderne. Jobcentrene bruger primært øvrig vejledning og opkvalificering som redskab tidligt i ledighedsperioden, jf. figur 3.6.

Figur 3.6 Redskaber fordelt på ledighedsanciennitet for dagpengemodtagere (fuldtidspersoner og gennemsnitlig varighed på ydelser)



Note: Ledigheden er opgjort som sammenhængende ledighed, hvilket forklarer at fx privat løntilskud også bruges før 3 måneder. Optællingen i jobindsats hænger ikke sammen med forbrug af dagpengeklip.
Kilde: Særkørsel baseret på RAM og de kommunale sagsbehandlingsystemer.

► **Løntilskud anvendes oftest til de langtidsledige**

Senere i ledighedsperioden fylder ansættelse med offentligt og privat løntilskud en større del af indsatsen. Efter 3 måneder er godt 30 pct. af indsatsen løntilskud, mens det efter 12 måneder er mere end 50 pct. Særligt offentligt løntilskud fylder relativt meget i indsatsen i de længerevarende dagpengeforløb. Offentligt løntilskud gives i 37 pct. af tilfældene, mens privat løntilskud gives i 16 pct. af tilfældene, når en person med mere end 12 måneders sammenhængende dagpengeforløb får en aktiv indsats. Virksomhedspraktik bruges mest indenfor de første 12 måneder af ledighedsperioden, men stadig i mindre omfang end vejledning og opkvalificering.⁷

3.4 Særlige ordninger

I den aktive indsats findes der en række særlige ordninger, som giver ledige forskellige supplerende rettigheder i beskæftigelsessystemet, fx i form af retten til selv at vælge et uddannelsesforløb eller retten til at få en særlig hjælp, hvis man er del af en større afskedigelse (varsling).

De fire særordninger, som fylder mest i beskæftigelsesindsatsen for de arbejdsmarkedspare ledige er:

- 6 ugers selvvalgt uddannelse
- Varsling
- Jobrotation
- Voksenlærlingeordningen

6 ugers selvvalgt uddannelse

Ledige dagpengemodtagere har ret til at deltage i op til 6 ugers selvvalgt uddannelse efter de første 4 måneders ledighed.⁸ Ledige under 25 år skal gennemføre den selvvalgte uddannelse inden for de første 10 måneders ledighed. Ledige over 25 år inden for de første 13 måneders ledighed.

Da den ledige har ret til selv at vælge uddannelsen skal uddannelsesvalget ikke godkendes og dimensioneres af jobcentret i modsætning til de aktive tilbud. De ledige kan dog kun vælge de 6 ugers selvvalgt uddannelse på samme eller højere niveau end deres eget uddannelsesniveau, og der kan som altovervejende hovedregel kun vælges uddannelser, som udbydes igennem offentlige uddannelsesinstitutioner – fx erhvervsskoler, professionshøjskoler, AMU-centre eller universiteter. Det drejer sig overvejende om uddannelser, der i beskæftigelsessystemet betragtes som ordinære uddannelser.⁹

Det giver fx mulighed for deltagelse i forberedende voksenundervisning (FVU), AMU-kurser eller kortere kurser på videregående niveau fx i ledelse, markedsføring eller coaching.

► **10 pct. af de ledige har været i selvvalgt uddannelse i 2012**

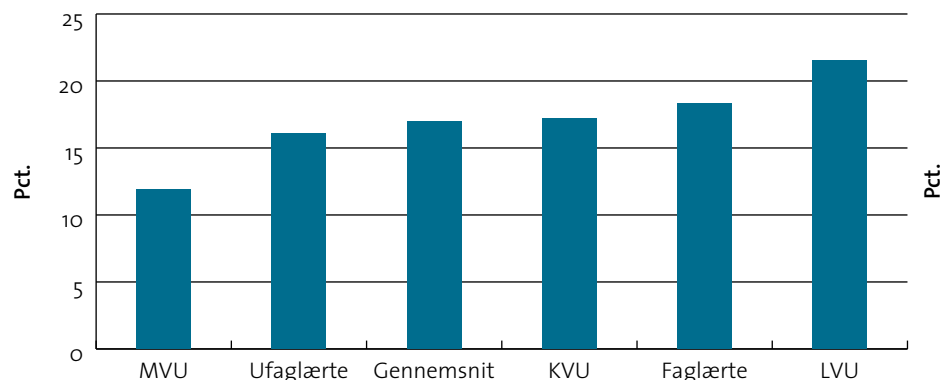
I 2012 var der i alt 33.962 ledige, som deltog i selvvalgt uddannelse. Det svarer til, at ca. 10 pct. af alle ledighedsberørte dagpengemodtagere deltog i selvvalgt uddannelse i 2012. Ordningen bruges mest af ledige med en lang videregående uddannelse og blandt faglærte, når der ses på perioden 2010-2012, jf. figur 3.7.

⁷ I bilag 3.3 er opstillet en samlet oversigt, der viser brugen af de forskellige aktive tilbud fordelt på alder og ledighedsanciennitet.

⁸ Reglerne om 6 ugers selvvalgt uddannelse er ændret pr. 1. juli 2013, således at ledige dagpengemodtagere har ret til at deltage i op til 6 ugers selvvalgt uddannelse efter de første 4 måneders ledighed. Tidligere havde ledige dagpengemodtagere ret til at deltage i op til 6 ugers selvvalgt uddannelse fra 1. ledighedsdag. En ledig, der er påbegyndt en uddannelse i sin opsigelsesperiode fra et arbejde, kan dog fortsætte med uddannelse som selvvalgt uddannelse i op til 6 uger fra 1. ledighedsdag, hvis uddannelsen kan tages som selvvalgt uddannelse.

⁹ Enkelte uddannelsesmuligheder under ordningen med 6 ugers selvvalgt uddannelse betragtes ikke som ordinær uddannelse i beskæftigelsessystemet. Det drejer sig fx om muligheden for en individuel kompetencevurdering (IKV) og mulighed for at tage taxikørekort hos private, som er godkendt af Trafikstyrelsen.

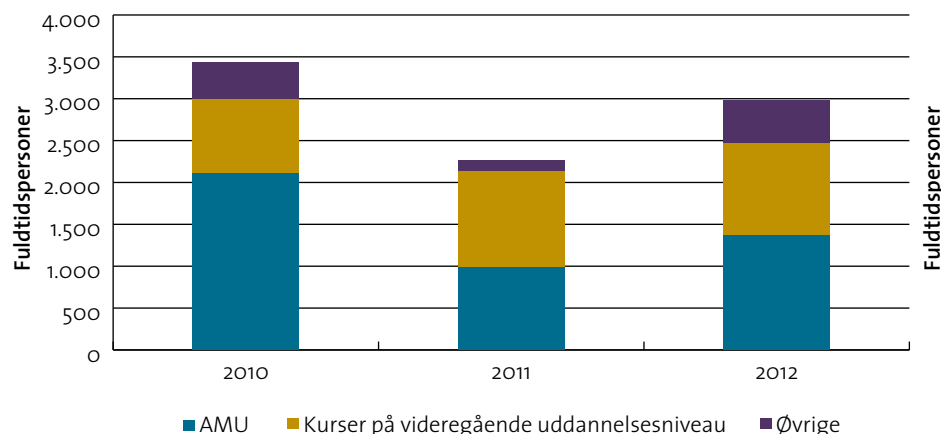
Figur 3.7 Deltagelse i 6 ugers selvvalgt uddannelse fordelt på uddannelsesbaggrund (gennemsnit 2010-2012)



Kilde: DREAM og Danmarks Statistiks uddannelsesdata.

Størstedelen af de uddannelser, der tages under 6 ugers selvvalgt uddannelse, udgøres af AMU-kurser og kurser på et videregående uddannelsesniveau, jf. figur 3.8.

Figur 3.8 Udviklingen i aktiviteten på 6 ugers selvvalgt uddannelse (fordelt på fuldtidspersoner) 2010-2012



Note: Figuren viser den procentvise fordeling af deltagere på hhv. AMU og kurser på videregående uddannelsesniveau og øvrige. Enkelte uddannelser under ordningen udbydes hverken som AMU eller på det videregående niveau, og er derfor benævnt øvrige. Det er fx uddannelser udbudt under VUC.
Kilde: Data fra Undervisningsministeriet

▶ Justeringer i prisloft har haft betydning for brugen af ordningen

I 2011 skete en nedgang i brugen af 6 ugers selvvalgt uddannelse samt et skift i aktivitetssammensætningen med færre AMU-kurser og flere kurser på det videregående niveau, mens der i 2012 igen er sket en stigning i valget af AMU-kurser. Det kan skyldes to justeringer på prisloftet, som har fundet sted i henholdsvis 2011 og 2012. I 2011 indførte man et prisloft på alle uddannelser under ordningen, hvorefter man i 2012 fjernede prisloftet for uddannelser til og med erhvervsuddannelsesniveau, herunder AMU-kurser (pr. 1. april 2012).

Der er i dag fortsat prisloft på 6 ugers selvvalgt uddannelse for uddannelser på det videregående niveau.¹⁰

Varslingsindsatsen

Varslingsindsatsen er en særlig mulighed for ekstra hjælp og støtte til en offentlig eller privat virksomhed i forbindelse med større afskedigelser. Hjælpen kan bruges til kortere uddannelsesforløb og hjælp til jobsøgning i forhold til de medarbejdere, der varsles afskediget jf.

¹⁰ Prisloftet på det videregående niveau er 3.648,32 kr. pr. uge i 2013.

boks 3.3.

▼ Boks 3.3 Varslingsindsatsen

For at kunne gøre brug af varslingsmidlerne skal der som udgangspunkt varsles afskedigelse af:

1. mindst 10 personer i virksomheder, som normalt beskæftiger over 20 og færre end 100 lønmodtagere.
2. mindst 10 pct. af antallet af lønmodtagere i virksomheder, som normalt beskæftiger mindst 100 og under 300 lønmodtagere.
3. mindst 30 personer i virksomheder, som normalt beskæftiger mindst 300 lønmodtagere.

Der kan søges om dispensation for ovenstående, hvis særlige forhold gør sig gældende, fx hvis afskedigelserne får stor betydning for lokalsamfundet.

Varslingsmidlerne kan anvendes til:

- Jobsøgningskurser i op til 2 uger
- Opkvalificering, herunder efter- og videreuddannelse i max 8 uger
- Frikøb af medarbejdere i et jobcenter
- Etablering og drift af IT understøttelse i forbindelse med etablering af indsatskontorer på virksomheden.

I 2012 blev der brugt 32 mio. kr. på varslingsindsatsen i hele landet, heraf 20 mio. kr. af den ordinære varslingspulje.

Nedenfor fremgår et eksempel på et varslingsforløb i Aarhus, hvor dele af en virksomhed lukkes, og hvor der søges varslingsmidler og tages imod tilbud der iværksættes fra Jobcenter Aarhus:

En virksomhed i Aarhus ser sig nødsaget til at varsle 20 medarbejdere, da virksomheden vil flytte dele af produktionen til udlandet. De 20 medarbejdere er primært ansat i stillinger inden for IT og det grafiske område. Jobcentret i Aarhus kontakter Beskæftigelsesregion Midtjylland og ansøger om 120.000 kr. til opkvalificering af medarbejdere i form af kortere kurser i opsigelsesperioden. Beskæftigelsesregionen bevilger pengene til jobcentret.

Der etableres en indsatsplan for virksomhedens varslede medarbejdere. Medarbejderne får tilknyttet to faste kontaktpersoner fra Jobcenter Aarhus i hele opsigelsesperioden. De afholder først et informationsmøde for de berørte medarbejdere og derefter individuelle samtaler med de medarbejdere, der ønsker det. Samtalernes indhold afhænger af den enkeltes behov. Der kan være tale om hjælp til at lægge CV på Jobnet.dk, sparring i forhold til jobsøgning, kompetenceafdækning og ikke mindst bevilling af konkrete kurser.

I alt tog 17 ud af 20 medarbejdere imod tilbuddet om en individuel samtale, og jobcentret bevilgede 15 kurser. 80 procent af de varslede medarbejdere var kommet i job på ny, da varslingsperioden ophørte.

Jobrotation

Jobrotation består i, at en virksomhed efteruddanner en medarbejder og i uddannelsesperioden kan få tilskud til at ansætte en ledig person som vikar. Den ledige vikar kan være dagpenge- eller kontanthjælpsmodtager. Formålet med ordningen er at tilskynde virksomheder til at opkvalificere deres medarbejdere og samtidig give ledige mulighed for at få konkret erhvervs erfaring og et netværk på en virksomhed.

▼ Boks 3.4 Jobrotationsordninger

Når en privat eller offentlig arbejdsgiver modtager jobrotationsydelse med henblik på at sende en medarbejder på (efter)uddannelse og ansætter en ledig som vikar, er der tale om jobrotation.

Hvis vikaren er dagpengemodtager og ikke modtager supplerende dagpenge under jobrotationsforløbet forbruger vikaren ikke af dagpengeperioden under forløbet, og står ikke til rådighed under forløbet. Under jobrotationsforløbet optjenes der ikke ret til dagpenge. Den ledige får overenskomst-mæssig løn i ansættelsesperioden, uanset om ansættelsen finder sted i det offentlige eller det private.

For hver time en medarbejder er på efteruddannelse, og der er ansat en ledig som vikar, kan arbejdsgiveren modtage et økonomisk tilskud fra jobcentret. I 2013 modtager private arbejdsgivere 194,84 kr. per time, mens offentlige arbejdsgivere modtager 173,09 kr. per time.¹⁵

Det er en betingelse at medarbejderen er ansat i som minimum 10 timer om ugen i højst et år. Arbejdsgiveren kan ikke modtage SVU eller VEU - godtgørelse sammen med den ovenstående jobrotationsydelse.¹⁶

Der er både en *ordinær jobrotationsordning* for faglærte og ufaglærte samt en *særlig jobrotationsordning* for personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse. Den særlige jobrotationsordning er på forsøgsbasis udvidet til også at omfatte personer med en lang videregående uddannelse fra 1. januar 2013 frem til 31. december 2014.

Ved jobrotationsprojekter under den ordinære jobrotationsordning har arbejdsgiver ret til jobrotationsydelse vedrørende faglærte og ufaglærte såfremt de opfylder betingelserne herfor. På den særlige jobrotationsordning skal jobcentret ansøge om bevilling hos Arbejdsmarkedsstyrelsen, som behandler ansøgningerne efter først-til-mølle-princippet. Når den særlige pulje "løber tør" kan der ikke gives yderligere tilskud.

Pr. 1. juli 2013 er ordningen blevet ændret, idet der blev lukket for muligheden for at bevilge jobrotationsydelse, når arbejdsgiver udbetaler løn, der er knyttet til uddannelsesaftaler, der fører frem til en erhvervsuddannelse (elever og lærlinge).

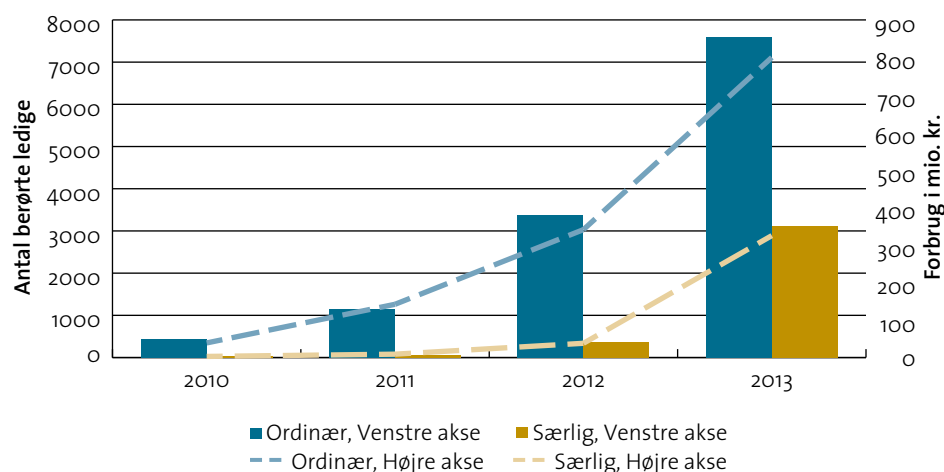
► **Kraftig vækst i anvendelsen af og udgifterne til jobrotation**

Der har de seneste år været en kraftig vækst i anvendelsen af jobrotation både hvad angår brugen af den ordinære og den særlige ordning, jf. figur 3.9 nedenfor.

¹¹ Jobrotationsydelsen er i perioden den 1. januar 2013 til og med den 30. juni 2014 midlertidig forhøjet fra 160 pct. til 180 pct. af højeste dagpengesats for private arbejdsgivere. Sætserne reguleres pr. 1. januar 2014 til 176,20 kr./timen for offentlige arbejdsgivere og 198,34 kr./timen for private arbejdsgivere. Den midlertidige tilskudsforhøjelse for private arbejdsgivere udløber pr. 1. juli 2014.

¹² SVU (Statens Voksenuddannelsesstøtte) og VEU-godtgørelse (Voksen- og Efteruddannelsesgodtgørelse).

Figur 3.9 Udvikling i antal berørte ledige og forbrug på den ordinære og den særlige jobrotationsordning



Note: Forbruget er korrigeret for kommunernes restafregning. Den endelige restafregning for 2013 foreligger dog først i sommeren 2014. Forbruget på den særlige ordning i 2013 svarer til seneste skøn for tilsagn afgivet i 2013 til aktivitet i 2013 og frem. Forbruget er opgjort i løbende priser.

Note: Aktiviteten i antal berørte ledige i er teknisk beregnet på baggrund af det årlige forbrug og den gennemsnitlige varighed af et jobrotationsvikarforløb pr. år fra en datasærkørsel. Den gennemsnitlige varighed af et jobrotationsvikarforløb i 2010-12 er opgjort på baggrund af kommunernes indberetninger om deres anvendelse af jobrotationsordningerne. Den indberettede aktivitet i 2010 og 2011 udgør kun en delmængde af det faktiske antal forløb på begge jobrotationsordninger. Der foreligger endnu ikke endelige aktivitetsdata for 2013. Antal berørte ledige i 2013 er derfor teknisk beregnet ud fra en antagelse om, at den gennemsnitlige varighed af et jobrotationsforløb er ca. 16 uger som i 2012.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsens årsrapporter, kommunernes refusionsansmodninger, datasærkørsel og egne beregninger.

► **Økonomisk incitament til at anvende jobrotationsordningen**

Den kraftige vækst kan blandt andet skyldes, at man i starten af 2011 sænkede VEU-godtgørelsen fra 100 pct. til 80 pct., hvilket betyder, at virksomheder modtager lavere kompensation (VEU-godtgørelse) for tab af løn eller mulighed for arbejde, når virksomhedens medarbejdere deltager i erhvervsrettet uddannelse for voksne. Dette kan have betydet, at flere virksomheder får økonomisk incitament til at anvende jobrotationsordningen i stedet for at søge om VEU-godtgørelse, når de sender medarbejdere i efteruddannelse.

Samtidig er ordningen blevet opprioriteret og målgruppen udvidet de seneste år. Dette er blandt andet sket i forbindelse med akutindsatsen fra efteråret 2012 og i forbindelse med finansloven for 2013.

► **Stærkt incitament til at bruge jobrotation**

Incitamentet til at anvende jobrotationsordningen er samtidig stærkt, idet kommunens udgift til jobrotationsydelse refunderes 100 pct. af staten. Kommunen har derfor ingen udgifter til forsørgelse, når en ledig deltager i jobrotationsforløb.

Samtidig modtager virksomhederne et relativt højt tilskud på 160/180 pct. (offentlig/privat) af højeste dagpengesats svarende til ca. 333.000/375.000 kr. årligt i 2013.

Kravet til forudgående ledighed for deltagelse i jobrotation er mindst 3 måneder.¹³ Data viser at ca. 2/3 af jobrotationsvikarerne havde mindre end 6 måneders sammenhængende ledighed bag sig, da de startede forløbet. Et gennemsnitligt jobrotationsforløb har i perioden 2010 til 2012 varet mellem 15 og 20 uger.

72 pct. af alle påbegyndte jobrotationsforløb i 2012 fandt sted i den offentlige sektor. Der er en tendens til, at andelen af jobrotationsforløb i den private sektor stiger. I 2012 og perioden januar til og med september 2013 er andelen af påbegyndte jobrotationsforløb i den private sektor steget fra 28 pct. til 43 pct.

¹³ Dette krav er senest i forbindelse med ungepakken i 2010 nedsat fra 6 til 3 måneder for alle med virkning fra 1. maj 2010.

Voksenlærlingeordningen

Voksenlærlingeordningen er et tilskud til virksomheder, der indgår en uddannelsesaftale med voksne over 25 år i forbindelse med en erhvervsuddannelse. Formålet er, at de ufaglærte som ikke fik en uddannelse, da de var unge, kan uddanne sig. Virksomheden betaler løn til lærlingene og modtager tilskud i op til de første 2 år af uddannelsesaftaleperioden, jf. boks 3.5.

▼ Boks 3.5 Voksenlærlingeordningen

Tilskudssatsen til virksomheden er på 30 kr. i timen i lærlingens praktikperiode, og tilskuddet gives i op til 2 år af uddannelsen.

Det er en betingelse for tilskud, at uddannelsesaftalen er indgået med en person, der er fyldt 25 år og enten:

- ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse,
- har en erhvervskompetencegivende uddannelse der ikke er brugt de seneste 5 år, eller
- har været på dagpenge eller kontanthjælp i mere end 9 måneder for personer over 30 år eller 6 måneder for personer under 30 år.

Det er endvidere en betingelse for tilskud, at eleven under de praktikophold, som uddannelsesaftalen omfatter, er sikret en overenskomstfastsat løn, der mindst svarer til den laveste løn, som en ufaglært arbejder inden for det pågældende område er berettiget til.

Tilskudsperioden er i en forsøgsperiode blevet forlænget fra to år til fire år for ledige unge, der påbegynder en uddannelse som voksenlærling, når de er i alderen 25-29 år. Forsøgsperioden løber fra 1. januar 2012 til 31. december 2013.

Beskæftigelsesregionerne udarbejder to gange om året en liste i hver region over de uddannelser, der er berettiget til tilskud. Listerne udarbejdes på grundlag af data om udbud og efterspørgsel på arbejdskraft for ca. 1.000 stillingsbetegnelser i hver af de fire beskæftigelsesregioner (arbejdsmarkedsbalancen).

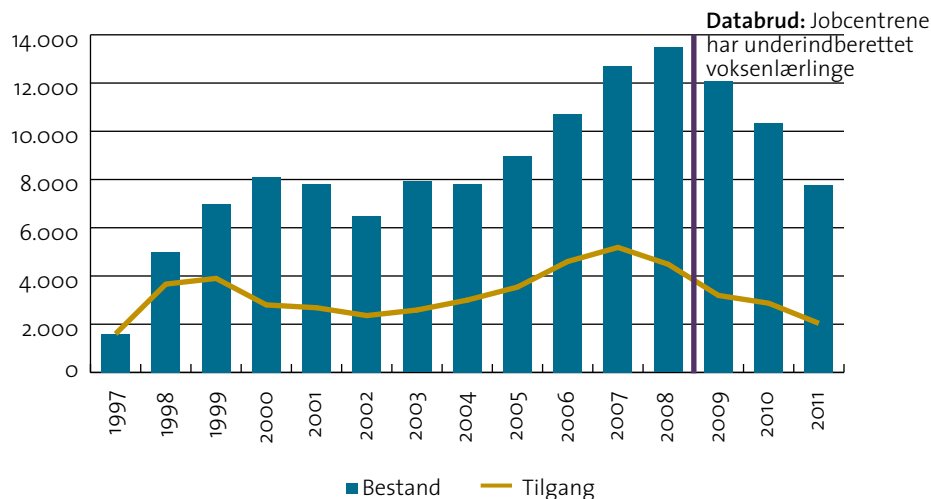
Personer, der kommer fra ledighed, kan i en tre-årig forsøgsperiode fra 1. januar 2013, blive voksenlærlinge inden for alle uddannelsesområder, uafhængigt af arbejdsmarkedsbalancen.

Kommunerne administrerer ordningen. Staten refunderer 100 pct. af udgifterne til ordningen.

► Brugen af voksenlærlingeordningen følger konjunkturerne

Siden ordningens indførelse i 1997 er i alt ca. 48.000 påbegyndt en erhvervsuddannelse med tilskud fra voksenlærlingeordningen. Tilgangen har varieret over tid fra knap 1.800 i 1997 til mere end 5.000 påbegyndte forløb i 2007, jf. figur 3.10. Tilgangen til ordningen følger i betydelig grad udviklingen i konjunkturerne, således at antallet af påbegyndte forløb stiger under højkonjunkturer og falder under lavkonjunkturer.

Figur 3.10 Tilskud fra voksenlærlingeordningen, tilgang og bestand 1997-2011



Note: Antal vokselevforløb vil for 2009 og frem være undervurderet for de kommuner, der er overgået til kommunale it-systemer i 2009, da der pt. ikke indberettes nystartede vokselevforløb fra disse it-systemer.

Kilde: Deloitte, 2013b

Over hele perioden er lidt flere mænd end kvinder påbegyndt en erhvervsuddannelse med voksenlærlingetilskud. Fordelingen svarer til fordelingen på erhvervsuddannelserne generelt. Aldersfordelingen er nogenlunde stabil over tid, således at ca. 40 pct. er mellem 25 og 29 år, og ca. 60 pct. er 30 år eller derover. Ca. 60 pct. er ufaglærte, mens ca. 40 pct. er faglærte eller har en videregående uddannelse forud for påbegyndelse af erhvervsuddannelsen med voksenlærlingetilskud.

I 2011 var halvdelen af dem, der påbegyndte en erhvervsuddannelse med voksenlærlingetilskud, selvforsørgende forud for påbegyndelsestidspunktet.¹⁴ 12 pct. kom fra SU, 18 pct. fra dagpenge og 16 pct. fra kontanthjælp. Andelen, der er selvforsørgende forud for påbegyndelse af uddannelsen med voksenlærlingetilskud, var væsentligt højere i årene 2007-2009, hvor den var over 60 pct.

► **Andelen af voksenlærlinge, der kommer fra dagpenge er faldet**

Andelen af voksenlærlinge, der kommer fra dagpenge er er faldet fra i 2001 at udgøre ca. 30 pct. af de påbegyndte forløb til i 2007 at udgøre 12 pct. og i 2011 18 pct. Andelen af voksenlærlinge, der kommer fra kontanthjælp har fra 2001-2010 været omkring 4-7 pct., mens det i 2011 er steget til 16 pct.

3.5 Rådighed og sanktioner i beskæftigelsessystemet

Den aktive indsats bygger på ret og pligt, hvor den ledige har både en ret og en pligt til at deltage i en aktiv indsats. Rammerne for ret og pligt varierer især efter, om den ledige er dagpenge- eller kontanthjælpsmodtager eller modtager andre former for indkomsterstøttende ydelser.¹⁵

Dagpengesystemet bygger på et forsikringsprincip, det vil sige den enkelte har forsikret sig mod indtægtstab, hvis vedkommende bliver uforskyldt ledig. Det betyder, at en dagpengemodtager har pligt til at begrænse sit tab fx ved at søge og tage arbejde samt deltage i aktive tilbud, der kan forbedre mulighederne for at komme tilbage til arbejdsmarkedet. Hvis dagpengemodtageren ikke kan eller vil stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, kan vedkommende ikke få dagpenge. Ligeledes pålægges en dagpengemodtager en sanktion, hvis vedkommende selv er skyld i sin ledighed (selvforskyldt ledighed).

Kontanthjælpen udgør derimod et forsørgelsesgrundlag for de personer, der ikke har andre forsørgelsesmuligheder, som fx dagpenge. En arbejdsmarkedssparat kontanthjælpsmodtager skal udnytte sine arbejdsmuligheder, men hvis kontanthjælpsmodtageren ikke kan stå fuldt til rådighed kan vedkommende fortsat få kontanthjælp. Da en kontanthjælpsmodtager ikke har mulighed for anden ydelse, skal det sikres, at vedkommende fortsat har et forsørgelsesgrundlag – uanset en sanktion, eller at den enkelte selv kan bringe sanktionen til ophør.

Muligheden for at sanktionere er med til at håndhæve, at de ledige har pligter i beskæftigelsessystemet, som de skal overholde for at være berettiget til en ydelse. Sanktioner kan fx gives til de ledige, der ikke lever op til kravene om rådighed eller deltagelse i aktive tilbud i beskæftigelsessystemet.

► **Kontanthjælpsmodtagere sanktioneres oftere men i mildere grad**

Kontanthjælpsmodtagere pålægges i praksis langt flere sanktioner end dagpengemodtagere, mens størrelsen af de enkelte sanktioner typisk er mindre på kontanthjælpsområdet. I 2011 var der i alt 12.749 sanktioner for dagpengemodtagere i hele landet, mens der var 140.469 sanktioner for kontanthjælpsmodtagere i hele landet, heraf var langt hovedparten af sanktionerne periodesanktioner (en udelukkelse fra kontanthjælp i en eller flere dage i forbindelse med udeblivelse fra et tilbud). Kontanthjælpsmodtagere kan få en periodesanktion

¹⁴ Forsørgelsesstatus er opgjort som den primære forsørgelses de seneste 3 måneder inden påbegyndelse af uddannelsen med voksenlærlingetilskuddet.

¹⁵ For en oversigt over rådighedskravet for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere samt gældende sanktionsregler og ændringer heraf henvises til bilag 3.4, 3.5 og 3.6.

fra den dag, hvor de udebliver fra et aktivt tilbud. Det kan dagpengemodtagere ikke, men de kan få en periodesanktion, hvis de udebliver fra en samtale. Sanktionen ophører, når dagpengemodtageren har genetableret kontakten.

Andelen af sanktionerede dagpengemodtagere var i 2011 på 3,2 pct., mens andelen af sanktionerede kontanthjælpsmodtagere var på 24 pct.

Nedenfor i boks 3.6 er skitseret rådighedskravet og tilhørende sanktioner for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere uden andre problemer end ledighed.

▼ **Boks 3.6 Elementer af rådighedskravet og tilhørende sanktioner i beskæftigelsessystemet**

	Dagpengemodtagere	Kontanthjælpsmodtagere
Rådighed		
Aktiv jobsøgende	Personen skal søge:	Personen skal søge:
	Varigt arbejde – herunder rimeligt arbejde – med fuld sædvanlig arbejdstid og på almindelige løn- og ansættelsesvilkår. Rimeligt arbejde er alt arbejde, man kan varetage. Fuld tid er 37/30 timer per uge for henholdsvis fuldtids- og deltidsforsikrede.	Rimeligt arbejde med op til fuld sædvanlig arbejdstid. Rimeligt arbejde er alt arbejde, som personen skønnes at kunne klare.
	Arbejde inden for et geografisk område, hvor man må acceptere en vis transporttid til og fra arbejde.	Arbejde inden for et geografisk område, hvor man må acceptere en vis transporttid til og fra arbejde.
	Et tilstrækkeligt antal job og være realistisk i sin jobsøgning.	
	Dokumentere sin jobsøgning, fx ved kopier af ansøgninger om søgte job.	Kunne dokumentere sin jobsøgning, fx ved kopier af ansøgninger om søgte job.
Deltage i tilbud	Personen skal deltage i tilbud fra jobcentret.	Personen skal deltage i aktive tilbud fra jobcentret.
Deltage i samtaler og aktiviteter	Personen skal deltage i samtaler og aktiviteter, som personen er indkaldt til af jobcentret eller a-kassen.	Personen skal deltage i samtaler og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, som personen er indkaldt til af jobcentret.
Sanktioner		
Ikke aktivt jobsøgende	Hvis a-kassen på baggrund af en rådighedsvurdering finder, at personen ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet på grund af manglende jobsøgning, mistes retten til dagpenge.	Hvis kommunen finder, at der er tvivl, om en persons rådighed på grund af manglende jobsøgning, skal kommunen foretage en rådighedsvurdering af den pågældende. Hvis der er begrundet tvivl om rådigheden, bør jobcentret fremsætte et tilbud om fx arbejde, og hvis pågældende uden rimelig grund udebliver eller afviser tilbuddet kan dette sanktioneres.
	Personen kan først få dagpenge igen, når personen har haft udstøttet arbejde i mindst 300 løntimer inden for en sammenhængende periode på 3 måneder eller i mindst 26 uger uafbrudt har drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang uden offentlig støtte (fuldtidsforsikrede).	Rimelige grunde er fx helbredsproblemer, eller manglende pasningsmulighed af børn.
		Med kontanthjælpsreformen bliver det muligt at sanktionere personer, der er jobparate eller åbenlyst uddannelsesparate, hvis de pågældende ikke har været tilstrækkeligt jobsøgende. Sanktionen er en punktsanktion (3 gange dagsatsen).

▼ Boks 3.6 Elementer af rådighedskravet og tilhørende sanktioner i beskæftigessystemet

	Dagpengemodtagere	Kontanthjælpsmodtagere
Ikke deltage i tilbud	Hvis personen afslår en jobplan eller afslår eller ophører med et tilbud uden en gyldig grund, anses personen for at være selvforskyldt ledig. Det samme gælder, hvis personen uden gyldig grund udebliver fra et tilbud, og udeblivelsen må sidestilles med et afslag/ophør.	Hvis personen uden rimelig grund udebliver fra tilbud, skal kommunen foretage fradrag i hjælpen for det antal dage, hvor personen er udeblevet.
	Gyldige grunde er fx helbredsproblemer eller manglende pasningsmulighed af børn.	Hvis personen uden rimelig grund afviser tilbud eller har gentagne udeblivelser fra tilbud af et så betydeligt omfang, at det kan sidestilles med en afvisning ophører hjælpen, så længe personen afviser tilbud. Det er en betingelse for, at hjælpen kan ophøre, at kommunen samtidig sikrer, at der er et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder.
	Ved selvforskyldt ledighed pålægges personen 3 ugers karantæne.	Rimelige grunde er fx helbredsproblemer eller manglende pasningsmulighed af børn.
	Hvis personen 2 gange inden for 12 måneder er selvforskyldt ledig, mistes retten til dagpenge. Personen kan først få dagpenge igen, når personen har haft udstøttet arbejde i mindst 300 løntimer inden for en sammenhængende periode på 3 måneder eller i mindst 26 uger uafbrudt har drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang uden offentlig støtte (fuldtidsforsikrede).	Med kontanthjælpsreformen indføres ny skærpet sanktion for personer, som gentagne gange uden rimelig grund har undladt at opfylde pligten til at stå til rådighed og ved deres adfærd viser manglende vilje til at stå til rådighed.
Ikke deltage i samtaler og aktiviteter	Hvis en person udebliver fra en samtale/aktivitet, kan personen ikke få dagpenge fra udeblivelsen, og indtil personen igen har henvendt sig om udeblivelsen til afsenderen af indkaldelsen.	Hvis en person uden rimelig grund udebliver fra beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, foretager kommunen fradrag i hjælpen for de dage, hvor den pågældende er udeblevet helt eller delvist.
		Hvis en personen uden rimelig grund udebliver fra en jobsamtale m.v. foretager kommunen fradrag i hjælpen for de dage, der går fra personen skulle være mødt til jobsamtalen m.v., og indtil kontakten til jobcentret er genoprettet.

16 En karantæne på 3 uger betyder, at personen ikke kan få dagpenge i 3 uger. En karantæne kan kun afvikles i perioder, hvor personen ellers ville have haft ret til dagpenge eller en anden ydelse, som a-kassen udbetaler.

▼ Bilag 3.1 Specifikation af de samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats

Tabel A. Den målgruppeopdelte del af udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats 2012, mio. kr. (2013-pl)

Målgruppe/indsats	Drifts-udgifter	Følge-udgifter *	Merudg. til løntilskud **	Aktiv indsats i alt
Dagpengemodtagere	1.840	180	290	2.310
Kontanthjælpsmodtagere	2.550	300	320	3.180
Revalidender (inkl. forrevalidering)	680	140	30	850
Sygedagpengemodtagere	580	50	0	630
Ledighedsydelsesmodtagere	210	20	0	230
Personer i fleksjob		20		20
I alt	5.870	720	630	7.230

* Består af udgifter til mentorer, hjælpemidler og befordring. Udgifter til mentorer registreres ikke på målgrupper, så de er fordelt efter målgruppens relative andel af berørte aktiverede personer. Udgifter til hjælpemidler og befordring er registreret for hver målgruppe (inkl. personer i fleksjob).

** Merudgifter til løntilskud er beregnet som differencen mellem de samlede udgifter til løntilskud og de tilsvarende udgifter til forsørgelse, hvis løntilskudspersonerne i stedet have fået dagpenge eller kontanthjælp.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik og statsregnskabstal.

Tabel B. Forsørgelsesudgifter opdelt på passiv og aktiv forsørgelse samt udgifter til løntilskud 2012, mio. kr. (2013-pl)

Målgruppe/forsørgelse	Passiv	Aktiv	Løntilskud m.v. *	Forsørgelse og løntilskud i alt
Dagpengemodtagere	19.640	2.730	3.030	25.390
Kontanthjælpsmodtagere	12.120	5.140	520	17.770
Revalidender (inkl. forrevalidering)	0	1.960	30	1.990
Sygedagpengemodtagere **	11.830	2.150	0	13.980
Ledighedsydelsesmodtagere	1.310	1.750	0	3.070
Fleksjob og skånejob	0	9.270		9.270
Førtidspension	43.070			43.070
I alt	87.970	23.000	3.580	114.540

* Omfatter de alternative forsørgelsesudgifter til personer i løntilskud, voksenlærlinge fra ledighed og jobrotation. De samlede udgifter til løntilskud var i 2012 på 4,3 mia. kr. (630 mio. kr. merudgifter fra forrige bilagstabel, 3,580 mio. kr. udgifter ovenfor og 146 mio. kr. merudgifter til voksenlærlinge fra ledighed og jobrotation).

** En delmængde af udgifterne til sygedagpenge er fordelt på passiv - aktiv efter aktiveringsoplysninger, da udgiftsregistreringen vedr. udgifter med 30 pct. refusion registreres under ét (passiv og deltagere i øvrig vejledning og opkvalificering).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik og statsregnskabstal.

Bilag 3.2. Uddybning af de samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats 2007-2013, mio. kr. (2013-pl)

Udgiftstype	2007	2008	2009	2010	2011	2012	FL2013
Vejledning og opkvalificering	4.850,3	5.054,0	6.177,9	7.338,1	6.198,1	5.867,5	5.381,9
Merudgifter til løntilskud *	10,0	-75,3	86,5	72,3	332,0	635,0	334,1
Følgeudgifter	444,2	398,6	417,0	519,3	634,9	724,0	675,8
- heraf mentor til alle mål-grupper	36,4	45,5	99,1	188,2	386,0	517,0	448,2
- heraf hjælpemidler til alle og befordring til ikke-forsikrede	373,4	327,3	274,2	235,6	164,2	146,7	157,6
- heraf befordring til dagpengemodtagere	34,5	25,8	43,7	95,5	84,7	60,3	70,0
Aktivering i alt	5.304,6	5.377,2	6.681,4	7.929,7	7.164,9	7.226,4	6.391,8
- heraf aktivering i alt for dagpengemodtagere (inkl. selvvalg)	1.400,0	684,8	1.524,5	2.109,7	2.110,0	2.305,7	1.482,9
Andre beskæftigelsesordninger	767,3	748,8	700,4	669,3	709,7	882,6	1.394,0
- heraf voksenlærlinge *	304,1	299,1	219,6	129,0	96,5	89,5	111,3
- heraf jobrotation *	4,8	4,2	5,4	49,2	77,5	173,9	491,1
- heraf seniorjob	0,0	2,8	13,2	24,3	65,7	140,5	150,9
- heraf servicejob	169,4	144,4	123,3	88,3	48,5	39,1	38,8
- heraf jobpræmieordninger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	18,1	186,8
- heraf personlig assistance til handicappede m.fl.	288,9	298,3	338,9	378,5	420,9	421,5	415,0
I alt inklusiv andre beskæftigelsesordninger	6.071,8	6.126,1	7.381,8	8.599,0	7.874,7	8.109,1	7.785,7
Administration af jobcentre (løn til ansatte, husleje mv.)	2.740,2	3.010,7	3.095,0	3.254,5	3.079,3	3.247,1	3.475,7
I alt inklusiv administration af jobcentre	8.812,0	9.136,8	10.476,8	11.853,5	10.954,0	11.356,1	11.261,4
Særlige indsætter, puljer m.v.	225,5	195,7	256,0	326,6	299,3	334,4	285,9
- heraf varslingspuljerne til afskedigede ved større afskedigelser	2,3	0,5	29,4	38,8	36,0	15,8	9,8
- heraf aktiv regional beskæftigelsesindsats, herunder særligt intensive jobformidlingsforløb til langtidsledige (akutpakken)**	0,0	0,0	0,0	20,1	54,0	125,1	75,2
- heraf særlig indsats for ledige unge	0,0	0,0	0,0	54,3	80,5	14,8	16,0
- heraf styrket indsats for ledige ordblinde og læse- og skrive svage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	16,5
- heraf de Lokale Beskæftigelses Råds (LBR) lokale indsætter	189,4	181,7	201,5	195,7	118,3	101,3	76,6
- heraf tværgående aktiviteter mellem stat, kommuner og andre aktører	33,9	13,4	17,0	3,8	8,9	20,0	6,4
- heraf fagpiloter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0
- heraf styrket indsats for at nedbringe sygefravær	0,0	0,0	8,1	13,9	1,6	1,7	0,0
- heraf implementering af rehabiliteringsteam	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	47,1	78,4
I alt	9.037,5	9.332,5	10.732,8	12.180,1	11.253,3	11.690,6	11.547,3

* Omfatter de offentlige merudgifter i forbindelse med disse aktiviteter, det vil sige justeret for de alternative forsørgelsesudgifter.

** Omfatter i 2012 og 2013 akutpakkens puljebestilling til finansiering af særligt intensive jobformidlingsforløb.

Kilde: Kommunale regnskabstal samt finansloven for 2013. Der er foretaget afrundinger.

Bilag 3.3 Brugen af aktive tilbud fordelt på alder og ledighedsanciennitet (fuldtidspersoner), 2012

	Vejledning og opkvalificering, ordinær	Vejledning og opkvalificering, øvrig	Privat løntilskud	Offentlig løntilskud	Privat virksomhedspraktik	Offentlig virksomhedspraktik	Tilbud i alt
A-dagpenge							
Alder							
16-29-år	2%	7%	3%	9%	4%	2%	28%
30-54-år	3%	6%	3%	7%	3%	1%	23%
54+ år	2%	6%	4%	10%	3%	1%	25%
Alder i alt	3%	6%	3%	8%	3%	1%	25%
Lejlighedsanciennitet							
Under 3 mdr.	21%	48%	1%	5%	16%	8%	-
3-12 mdr.	9%	30%	8%	27%	17%	8%	-
over 12 mdr.	12%	22%	16%	37%	9%	4%	-
Varighed i alt	12%	26%	16%	37%	9%	4%	-
Kontanthjælp (match 1)							
Alder							
16-29-år	1%	20%	3%	4%	8%	4%	40%
30-54-år	2%	11%	4%	5%	7%	3%	32%
54+ år	1%	11%	4%	8%	7%	3%	34%
Alder i alt	2%	15%	4%	4%	7%	3%	36%
Lejlighedsanciennitet							
Under 3 mdr.	2%	75%	1%	1%	15%	7%	-
3-12 mdr.	3%	45%	7%	9%	26%	11%	-
over 12 mdr.	6%	30%	17%	21%	18%	8%	-
Varighed i alt	4%	43%	10%	13%	21%	9%	-
Kontanthjælp (match 2+3)							
Alder							
16-29-år	2%	19%	1%	0%	5%	2%	29%
30-54-år	1%	9%	1%	0%	4%	1%	16%
54+ år	0%	7%	0%	1%	2%	1%	12%
Alder i alt	1%	13%	1%	0%	4%	2%	20%
Lejlighedsanciennitet							
Under 3 mdr.	3%	76%	2%	1%	12%	5%	-
3-12 mdr.	4%	67%	3%	2%	2%	17%	-
over 12 mdr.	5%	60%	4%	3%	3%	20%	-
Varighed i alt	5%	62%	4%	3%	3%	19%	-

Note: Tabellen er opgjort på fuldtidspersoner, og da de færreste er aktiveret igennem et helt år, er antallet af berørte langt større. Tabellen viser fx at 28 pct. af de 16-29-årige dagpengemodtagere er i aktivering i 2012 (målt i fuldtidspersoner). Af disse er 9 pct. i et vejlednings- og opkvalificeringsforløb osv. Desuden, at af de dagpengemodtagere (fuldtidspersoner) der modtager et aktivt tilbud, og som har en ledighedsanciennitet på under 3 måneder, så er der 65 pct. af disse der er i et opkvalificerings- og vejledningsforløb.

Kilde: www.jobindsats.dk

▼ **Bilag 3.4 Rådighedskrav for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (pr. 1. januar 2014)**

Rådighedskravet for dagpengemodtagere

For at få dagpenge skal man stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Det er blandt andet en betingelse, at man:

- Er tilmeldt som arbejdssøgende hos jobcentret.
- Har fået oprettet og godkendt et CV, lagt det på www.jobnet.dk og løbende ajourfører det.
- Har bopæl og opholder sig i Danmark.
- Kan overtage arbejde med dags varsel.
- Aktivt søger arbejde, man kan varetage.
- Deltager i de samtaler og aktiviteter som a-kassen eller jobcentret indkalder til.
- Deltager i tilbud fra jobcentret og samtidig er aktivt jobsøgende.

Det er endvidere en betingelse, at man ikke er selvforskyldt ledig. Man er blandt andet selvforskyldt ledig, hvis man uden en såkaldt "gyldig grund" siger sit job op, afslår henvist arbejde, afslår en jobplan, eller afslår eller ophører med et tilbud fra jobcentret.

Det er a-kassen, der afgør, om en dagpengemodtager står til rådighed, herunder træffer afgørelse om sanktion, hvis dagpengemodtageren ikke står til rådighed eller er selvforskyldt ledig. A-kassen skal mindst hver 3. måned vurdere en dagpengemodtagers rådighed for arbejdsmarkedet. Derudover skal rådigheden vurderes, hvis der er tvivl herom, fx hvis jobcentret sender en indberetning om forhold, der giver anledning til tvivl om rådighed. Det er fx tilfældet, hvis en dagpengemodtager udebliver fra en jobsamtale, afslår henvist arbejde, afslår eller ophører i et tilbud fra jobcentret.

Rådighedskravet for kontanthjælpsmodtagere

Hvis man søger om kontanthjælp som jobparat, skal man stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Det betyder, at man:

- Skal være tilmeldt som arbejdssøgende i jobcentret Har lagt til sit cv på www.jobnet.dk og løbende ajourfører dette.
- Aktivt udnytter sine arbejdsmuligheder ved at søge arbejde, og efter krav fra jobcentret søger konkrete job.
- Overholder aftaler med jobcentret om jobsøgning samt registrere jobsøgning på joblog (fremtidige krav som følge af Kontanthjælpsreformen).
- Kan overtage arbejde med dags varsel. Deltager i de samtaler som kommunen indkalder til.
- Deltager i de tilbud som kommunen giver som led i den beskæftigelsesrettede indsats.
- Opholder sig i Danmark, medmindre der er ret til ferie eller kommunen særskilt har givet tilladelse til ophold i udlandet.

Man har ikke pligt til at møde op til en samtale, tage imod et arbejde eller deltage i tilbud, hvis man har en såkaldt "rimelig grund" hertil, fx sygdom.

Hvis man er aktivitetsparat, skal man ikke tilmelde sig som arbejdssøgende på www.jobnet.dk, men skal dog indlægge CV og vedligeholde CV'et. Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har endvidere pligt til at deltage i de samtaler, som kommunen indkalder til, pligt til at deltage i tilbud som led i den beskæftigelsesrettede indsats samt at tage imod et rimeligt tilbud om arbejde, som kommunen skønner, at personen vil kunne varetage fx job på nedsat tid og/eller hvor der tages hensyn til personens skånebehov.

Det er kommunen, der træffer afgørelse om en persons rådighed. Hvis der opstår tvivl kan kommunen rådighedsafprøve den ledige ved fx at give et tilbud om aktivering eller arbejde. Hvis personen afviser eller udebliver uden rimelig grund træffer kommunen afgørelse om, at hjælpen ophører så længe den pågældende afviser tilbuddet m.v.

▼ Bilag 3.5 Gældende sanktionsregler og regler om konsekvenser af manglende opfyldelse af rådighedskravet for dagpengemodtagere

Manglende rådighed i en periode (manglende dagpenge i en periode):

Ved manglende rådighed i en periode kan dagpengemodtageren ikke få dagpenge, så længe rådighedsbegrænsningen findes. Dagpengemodtageren kan få dagpenge, når personen igen kan stå til rådighed. Det gælder fx hvis personen udebliver fra en samtale i jobcentret eller a-kassen, eller hvis personen ikke kan stå til rådighed i en periode pga. manglende pasningsmulighed af børn, midlertidig sygdom m.v.

Manglende rådighed (mistet dagpengeret):

Hvis a-kassen på baggrund af en rådighedsvurdering finder, at dagpengemodtageren ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet fx på grund af manglende jobsøgning eller en vedvarende rådighedsbegrænsning, mistes retten til dagpenge. Personen kan først få dagpenge igen, når personen har haft udstøttet arbejde i mindst 300 løntimer inden for en sammenhængende periode på 3 måneder eller i mindst 26 uger uafbrudt har drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang uden offentlig støtte (fuldtidsforsikrede).

Selvforskyldt ledighed (karantæne/mistet dagpengeret):

Ved selvforskyldt ledighed pålægges dagpengemodtageren 3 ugers karantæne. Hvis dagpengemodtageren 2 gange inden for 12 måneder er selvforskyldt ledig, mistes retten til dagpenge. Personen kan først få dagpenge igen, når personen har haft udstøttet arbejde i mindst 300 løntimer inden for en sammenhængende periode på 3 måneder eller i mindst 26 uger uafbrudt har drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang uden offentlig støtte (fuldtidsforsikrede). En person er selvforskyldt ledig, hvis personen fx uden gyldig grund siger sit job op, afslår et henvist arbejde eller afslår eller ophører med et tilbud. En gyldig grund er fx helbredsproblemer eller manglende pasningsmulighed af børn.

▼ Bilag 3.6 Gældende sanktionsregler for kontanthjælpsmodtagere

Periodesanktion: Sanktionen gives som et fradrag i hjælpen med virkning fra den dag, hvor personen ikke opfylder sin rådighedspligt og frem til det tidspunkt, hvor pågældende igen opfylder rådighedspligten. Kontanthjælpsmodtagere får *periodesanktioner*, herunder ophør af hjælpen, hvis en forseelse løber over tid, fx hvis en person udebliver fra tilbud og jobsamtaler.

Punktsanktion: Sanktionen gives som en nedsættelse af hjælpen med et fast beløb. Kontanthjælpsmodtagere får *punktsanktioner*, hvis forseelsen ikke løber over tid, fx hvis personen uden rimelig grund har sagt nej til et tilbud om arbejde eller ikke har søgt et konkret job, som personen er blevet pålagt af jobcentret at søge.

Ophør af ydelse: Sanktionen anvendes, hvis en person eller dennes ægtefælle:

- uden rimelig grund afviser tilbud om aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder foranstaltninger som led i sygeopfølgning, eller
- uden rimelig grund har gentagne udeblivelser fra et tilbud om aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning, herunder foranstaltninger som led i sygeopfølgning, og udeblivelserne har et så betydeligt omfang, at det kan sidestilles med en afvisning af tilbuddet eller integrationsprogrammet.

Hjælpen til personen ophører, så længe personen afviser tilbud m.v. Hjælpen ophører tilsvarende hos ægtefællen. Det er en betingelse for, at hjælpen kan ophøre, at kommunen samtidig sikrer, at der er et åbent tilbud, som personen kan tage imod og dermed opfylde sin pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder.

Tilbagebetaling: Kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af hjælpen, når en person 2 eller flere gange inden for de seneste 12 måneder uden rimelig grund fx er ophørt med sit arbejde eller har afvist tilbud om arbejde. Hjælpen skal tilbagebetales for en måned. En rimelig grund er fx sygdom eller manglende pasningsmulighed af børn.

Ændrede sanktionsregler med kontanthjælpsreformen (pr. 1. januar 2014)

Mere enkle beregningsregler: Sanktionsreglerne bliver lettere at administrere. De allerede gældende sanktionsregler bliver lettere at administrere. Hvor der tidligere var forskellige beregningsmetoder, regnes der fremover med en gennemsnitlig sats pr. dag på grundlag af en femdagesuge. Det bliver derfor enklere at forklare borgerne.

Periodesanktion: Beregningen af periodesanktioner harmoniseres, således at alle periodesanktioner beregnes som en gennemsnitlig sats pr. dag på baggrund af en 5-dages-uge. Det bliver derfor enklere at forklare borgerne.

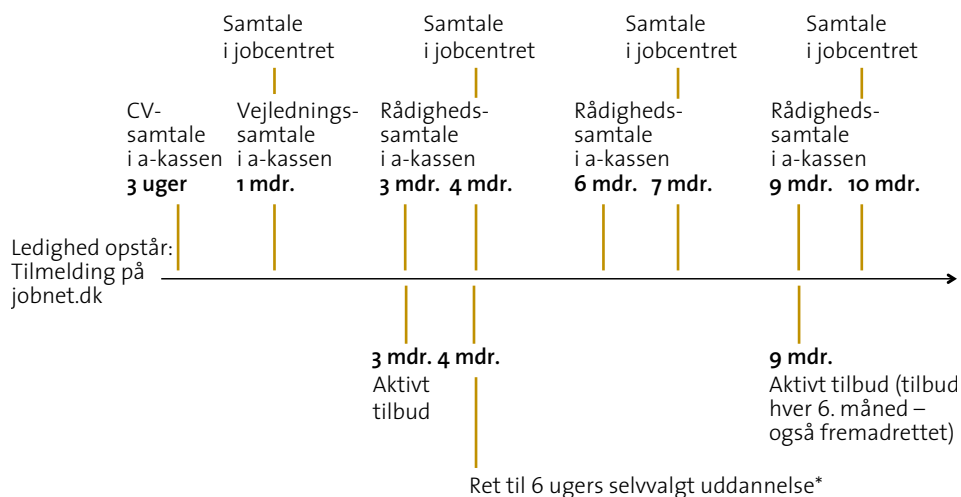
Punktsanktion: Beregningen af punktsanktionerne skal beregnes på baggrund af gennemsnitssatsen pr. dag og punktsanktionen fastsættes til 3 dagssatser pr. forseelse. Kommunerne kan fremover give en punktsanktion, hvis en jobparat har undladt at overholde aftaler om jobsøgning eller undladt at registrere sine jobsøgningsaktiviteter i jobloggen på Jobnet.dk indenfor den frist, som kommunen har fastsat.¹⁷

Skærpet sanktion: Der indføres en ny skærpet sanktion, hvor en person, der er uddannelses- eller jobparat mister retten til hjælp i op til 3 måneder, hvis personen gentagne gange uden rimelig grund ikke har opfyldt sin pligt til aktivt at stå til rådighed for uddannelse, job eller tilbud, og kommunen konkret vurderer, at den pågældende med sin adfærd viser, at den pågældende ikke har vilje til at stå til rådighed. Samtidig med afgørelsen om en skærpet sanktion skal kommunen give borgeren et tilbud, daglige samtaler i jobcentret eller pligt til at møde dagligt i jobcentret. Borgeren får kun udbetalt hjælp for de dage, hvor den pågældende møder frem i tilbuddet, samtalen i jobcenter m.v. Hjælpen beregnes som en forholdsvis andel af månedens hjælp, svarende til antallet af kalenderdage, hvor personen er mødt frem i tilbud m.v. sat i forhold til månedens samlede kalenderdage. Reglen om, at kommunen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af hjælp, når en person 2 eller flere gange uden rimelig grund er ophørt med arbejde m.v., ophæves med kontanthjælpsreformen som følge af indførelsen af den skærpede sanktion.

Bilag 3.7 Tidslinjer for ret og pligt i den aktive beskæftigelsesindsats for arbejdsmarkedsparede ledige

Ret og pligt i den aktive beskæftigelsesindsats

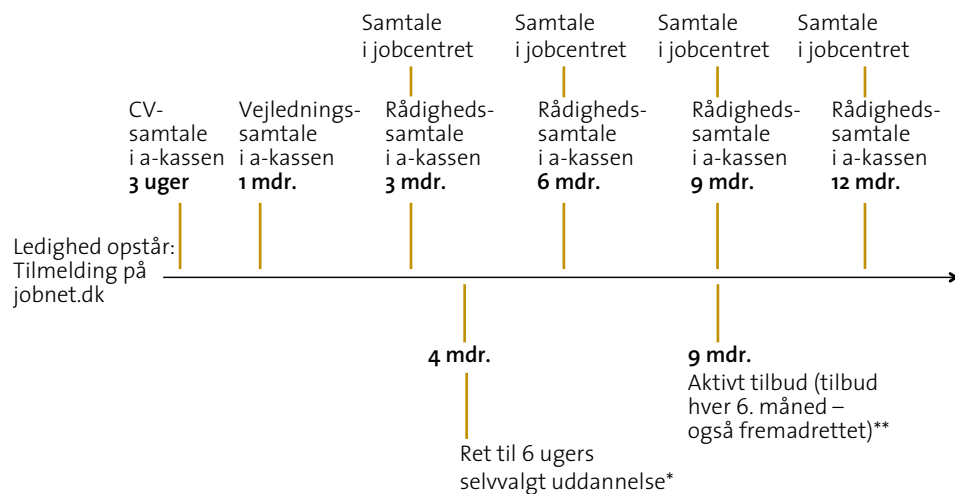
– For en dagpengemodtager *under 30 år*



*Retten skal bruges indenfor de første 10 måneders sammenlagt ledighed for personer under 25 år og indenfor de første 13 måneders sammenlagt ledighed for personer over 25 år.

Ret og pligt i den aktive beskæftigelsesindsats

– For en dagpengemodtager over 30 år



*Retten skal bruges indenfor de første 13 måneders sammenlagt ledighed for personer over 25 år.

** For personer over 60 år indtræder ret og pligt efter 6 måneder.

Kontanthjælpsreformen

- indsats og opfølgning

Baggrund

Med kontanthjælpsreformen afskaffes matchsystemet og der indføres et nyt visitationssystem:

Uddannelseshjælpsmodtagere (unge under 30 år uden uddannelse):

- Uddannelsesparate.
- Aktivitetsparate.

Kontanthjælpsmodtagere (over 30-årige og unge med uddannelse):

- Jobparate.
- Aktivitetsparate.

Indsats for uddannelseshjælpsmodtagere

- Uddannelsespålæg til alle.
- En uddannelsesrettet indsats igangsættes senest efter en måned.

Indsats for jobparate kontanthjælpsmodtagere

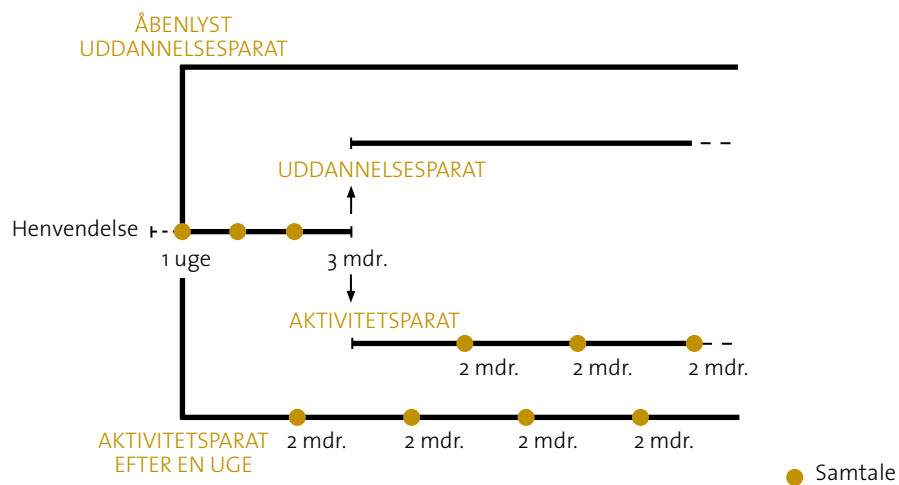
- Krav om intensiv jobsøgning de første 3 mdr.
- Krav om at arbejde for ydelsen senest efter 3 mdr. i form af virksomhedspraktik, løntilskudsjob eller nytteindsats.

Indsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

- Aktivt tilbud senest efter 6 måneder.
- Ret til koordinerende sagsbehandler.
- Ret til mentorstøtte i perioder hvor borgeren ikke kan deltage i anden beskæftigelsesrettet indsats.

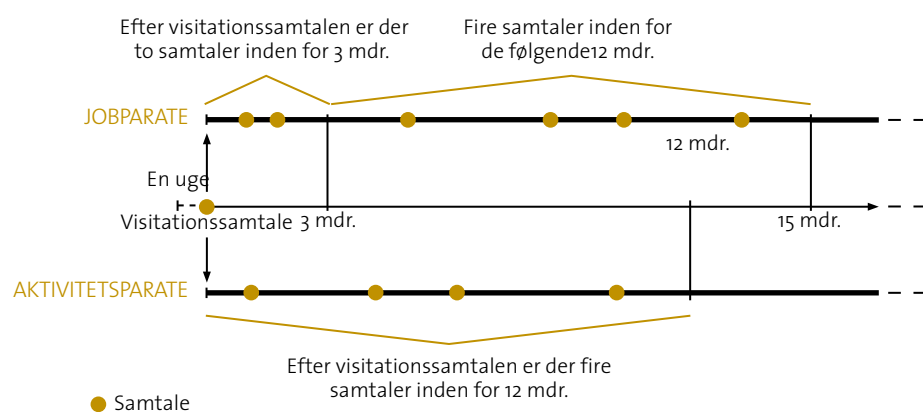
Uddannelseshjælpsmodtagere (unge under 30 år uden uddannelse):

Samtalekadence – modtagere af uddannelseshjælp



Kontanthjælpsmodtagere (over 30-årige og unge med uddannelse):

Samtalekadence – kontanthjælpsmodtagere



Kapitel 4. Organisering og styring af den aktive beskæftigelsesindsats

Dette kapitel beskriver og analyserer den nuværende organisering og styring af beskæftigelsesindsatsen. Kapitlet giver et overblik over den nuværende organisering og styring samt hvilke udfordringer, der er i forhold til at understøtte målsætningerne for den aktive beskæftigelsesindsats og sikre at ressourcerne i den aktive indsats anvendes mest hensigtsmæssigt, jf. kommissoriets overordnede målsætning.

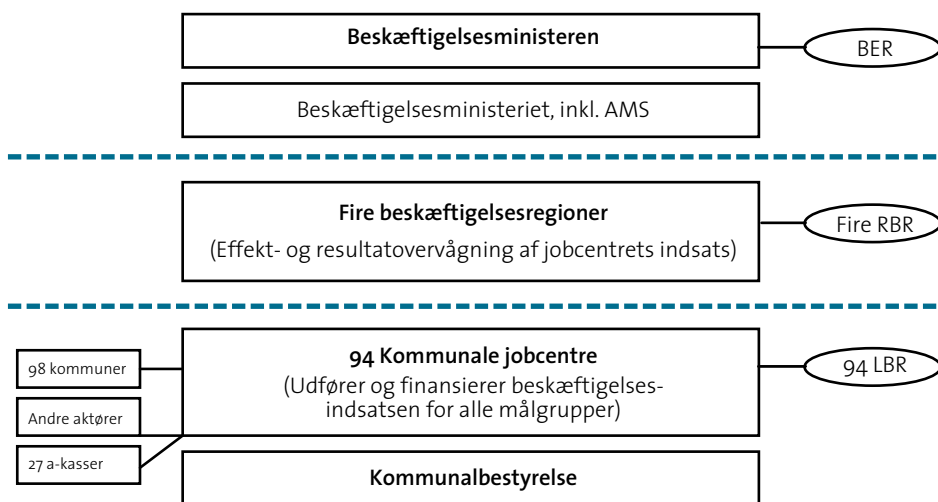
Kapitlet starter med at behandle den nuværende organisering af beskæftigelsessystemet og de nationale styringsværktøjer, der bliver anvendt i beskæftigelsesindsatsen. Herefter analyseres refusionssystemet som et særskilt tema.

4.1 Organisering af beskæftigelsessystemet i Danmark

Den løbende gennemførelse af beskæftigelsesindsatsen og kontakten til borgere og virksomheder varetages i dag af kommunerne på linje med en række andre velfærdsserviceydelser.

Beskæftigelsessystemet er organiseret på tre niveauer, som hver især varetager deres opgaver i relation til beskæftigelsespolitikken. Arbejdsmarkedets parter medvirker samtidig i styringen af beskæftigelsesindsatsen på alle niveauer via Beskæftigelsesrådet (BER), de fire regionale beskæftigelsesråd (RBR) og de lokale beskæftigelsesråd (LBR), jf. figur 4.1.

Figur 4.1 Oversigt over beskæftigelsessystemets aktører



Kilde: www.ams.dk

► **Ministeren fastlægger beskæftigelsespolitikken**

Beskæftigelsesministeren/Beskæftigelsesministeriet fastlægger på vegne af regeringen, og med Folketingets opbakning, den nationale beskæftigelsespolitik via love og regler, økonomiske incitamentter (forankret i regelsættet) og ved at stille nationale it-værktøjer til rådighed på udvalgte områder. Arbejdsmarkedets parter rådgiver ministeren via BER.

Hvert år udmelder beskæftigelsesministeren et begrænset antal indsatsområder og mål for beskæftigelsesindsatsen i Danmark. Det er områder, hvor der er særligt behov for, at jobcentrene retter deres fokus, når de planlægger indsatsen for det pågældende år, jf. eksempel i boks 4.1.

▼ **Boks 4.1 Fire beskæftigelsespolitiske mål for 2013**

1. Flere unge skal have en uddannelse

”Jobcentrene skal sikre, at flere unge uden uddannelse starter på en erhvervskompetencegivende uddannelse”.

2. Bedre og mere helhedsorienteret hjælp til ledige på kanten af arbejdsmarkedet – færre personer på førtidspension

”Jobcentrene skal forebygge, at så mange personer førtidspensioneres.”

3. Langtidsledigheden skal bekæmpes

”Jobcentrene skal sikre, at antallet af langtidsledige personer begrænses mest muligt.”

4. En tættere kontakt og styrket dialog med de lokale virksomheder

”Jobcentrene skal styrke samarbejdet med virksomhederne om beskæftigelsesindsatsen”

Kilde: www.ams.dk

De beskæftigelsespolitiske mål indgår i den beskæftigelsesplan og efterfølgende resultatrevision, som jobcentrene udarbejder hvert år, ligesom målene indgår i de årlige kontrakter, som de regionale beskæftigelsesråd/ beskæftigelsesregionerne indgår med beskæftigelsesministeren.

► **Beskæftigelsesregioner understøtter implementering og opfølgning**

Der er etableret fire statslige beskæftigelsesregioner, der har til opgave at understøtte implementering og følge op på indsats og resultater af beskæftigelsesindsatsen i de 94 lokale jobcentre. Dette sker blandt andet via dialog og gennem samarbejde med jobcentrene om implementering af reformer af beskæftigelsespolitikken, metodeudvikling, kontrollerede forsøg m.v. Arbejdsmarkedets parter er repræsenteret via RBR, der følger udviklingen på arbejdsmarkedet og bidrager til at sikre resultater af beskæftigelsesindsatsen i beskæftigelsesregionerne.

► **Jobcentrene har driftsansvaret for beskæftigelsesindsatsen**

Kommunerne/jobcentrene har det samlede driftsansvar for beskæftigelsesindsatsen, ligesom det gælder på en række andre velfærdsområder. Det er samtidig fastsat i loven, at jobcentret skal være en særskilt del af kommunens forvaltning, der alene står for beskæftigelsesindsatsen.¹ Det indebærer en organisatorisk adskillelse i forhold til den sociale indsats og udbetaling af forsørgelsesydelse.

De kommunale jobcentre har til opgave at varetage den aktive beskæftigelsesindsats rettet mod borgere og virksomheder. I hver kommune, der har eget jobcenter, er der nedsat et LBR, som inddrages i kommunernes arbejde.²

LBR er sammensat af personer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter, Danske Handicaporganisationer, Praktiserende Lægers Organisation (PLO) samt eventuelle lokale integrationsråd og relevante lokale foreninger.

LBR skal overvåge resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene, og LBR skal rådgive kommunalbestyrelsen og staten om tiltag til forbedring af det lokale jobcenters beskæftigelsesindsats. LBR skal hvert år udmønte den statslige bevilling til de lokale beskæftigelsesråd for at fremme særlige virksomhedsrettede initiativer og udarbejde en plan for, hvordan den virksomhedsrettede indsats kan understøttes lokalt, så beskæftigelsesindsatsen i størst muligt omfang bliver virksomhedsrettet og virksomhedsnær.

¹ Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats § 13.

² Ved kommunalreformens ikrafttrædelse den 1. januar 2007 blev følgende 7 kommuner: Læsø, Samsø, Fanø, Ærø, Langeland, Vallensbæk og Dragør forpligtet til at indgå i et forpligtende samarbejde om den kommunale beskæftigelsesindsats med en større kommune jf. lov om forpligtende kommunale samarbejder. Kommunerne Samsø, Ærø og Langeland har siden fået dispensation fra det forpligtende kommunale samarbejde på beskæftigelsesområdet og har oprettet eget jobcenter. Der er i 2013 således 94 kommuner, der har eget jobcenter.

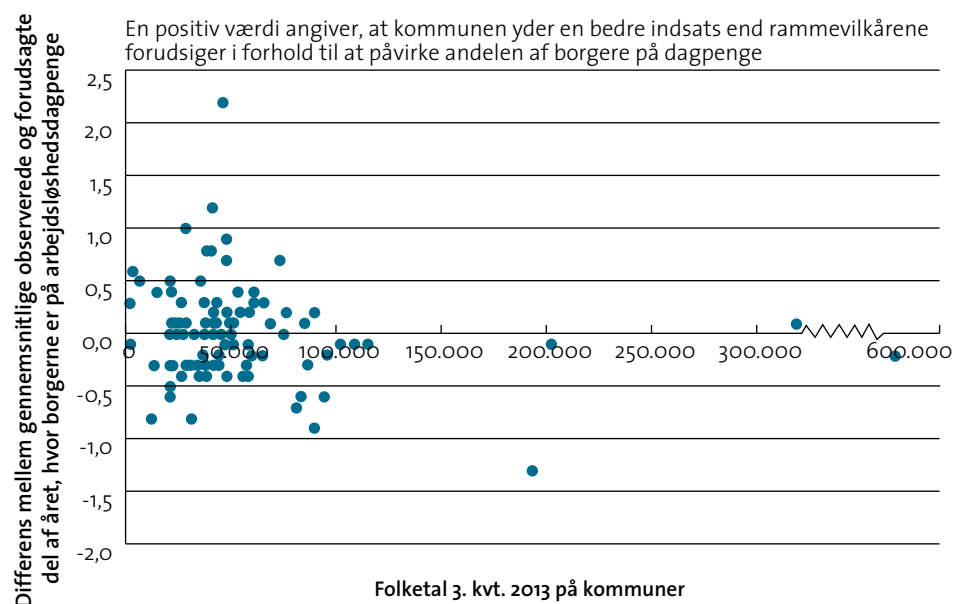
De statsanerkendte a-kasser udbetaler dagpenge og har en række opgaver i forhold til beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige. A-kasserne afholder blandt andet CV-, vejlednings- og rådighedssamtaler med ledige medlemmer. Herudover udbetaler de efterløn og VEU-godtgørelse m.v.

Den danske struktur er decentral og de 94 kommunale jobcentre, der varetager beskæftigelsesindsatsen i dag har forskellige rammevilkår. Kommunerne har fx en forskellig befolkningssammensætning med hensyn til alder, etnicitet, uddannelsesniveau og andelen af borgere på offentlig forsørgelse varierer. Udviklingen på det lokale og regionale arbejdsmarked er ligeledes forskellig.

Samtidig varierer de kommunale jobcentre betydeligt i forhold til deres befolkningsgrundlag.

Sammenholdes kommunernes resultater med hensyn til at påvirke andelen af borgere på arbejdsløshedsdagpenge med kommunestørrelsen målt på befolkningsgrundlag er der imidlertid ikke noget, der tyder på, at der er en sammenhæng mellem kommunestørrelsen – altså det befolkningsgrundlag, som jobcentret dækker – og de resultater, som opnås af den aktive beskæftigelsesindsats, når der tages hensyn til forskelle i rammevilkår. Det er således både store og små kommuner, hvor dagpengemodtagere har kortere henholdsvis længere forløb på ydelsen, end man skulle forvente med udgangspunkt i rammevilkår, jf. figur 4.2.

Figur 4.2 Forskel mellem gennemsnitlig og forudsagt del af året, hvor borgerne modtager arbejdsløshedsdagpenge fordelt på kommuner efter befolkningsgrundlag



Kilde: Danmarks Statistik og SFI, 2013.

4.2 Det udførende led i forhold til de forsikrede ledige

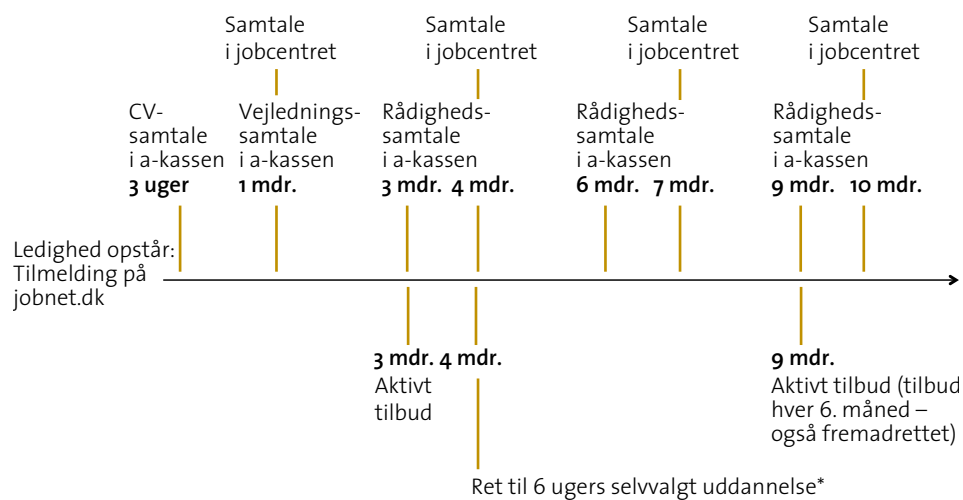
► **Dobbelt kontaktforløb for dagpengemodtagere**

For forsikrede ledige er den borgerrettede indsats delt mellem a-kassen og jobcentret. Det indebærer konkret, at den ledige dagpengemodtager (under 30 år) skal deltage i en CV-samtale med sin a-kasse senest efter tre ugers ledighed. Senest én uge senere, dvs. efter fire ugers ledighed, skal den ledige møde i både jobcentret og a-kassen til samtaler. Herefter skal både jobcentrets og a-kassens kontakt med den ledige ske minimum hver tredje måned, jf. figur 4.3.

Figur 4.3 Regler for kontakt med dagpengemodtagere under 30 år i jobcenter og a-kasse³

Ret og pligt i den aktive beskæftigelsesindsats

– For en dagpengemodtager *under 30 år*



*Retten skal bruges indenfor de første 10 måneders sammenlagt ledighed for personer under 25 år og indenfor de første 13 måneders sammenlagt ledighed for personer over 25 år.

Ifølge kvalitative undersøgelser opfatter mange ledige dette "dobbelte kontaktforsøg" som indholdsmæssigt sammenfaldende og som indikation af to systemer, der ikke samarbejder, jf. kapitel 5.

Forsøg med kontaktforsøget for forsikrede ledige

I nogle kommuner har a-kasserne som forsøg overtaget hele indsatsen for forsikrede ledige i starten af ledighedsperioden. Det gælder blandt andet Københavns Kommune, som har indgået samarbejdsaftaler med 16 a-kasser om at varetage kontaktforsøget med deres nyledige medlemmer.

► Ledige vurderer udbyttet af indsatsen i a-kassen og jobcentret som lige gode

En evaluering af samarbejdet viser, at der ikke er forskel på afgang til beskæftigelse i Københavns Kommune i forhold til sammenlignelige grupper af ledige i nabokommuner, hvor indsatsen er delt mellem jobcenter og a-kasse. De ledige vurderer samtidig, at det samlede udbytte af jobsamtalerne hos henholdsvis a-kasserne og jobcentret er ens. I forhold til kompetencer vurderer de ledige, at a-kasserne har et bedre branchekendskab, mens jobcentrene er bedre til at arbejde med og motivere til bred jobsøgning. Desuden viser evalueringen, at a-kasserne har begrænset samarbejde med virksomheder, og at kontakten kun opstår med de virksomheder, som indgår i a-kassernes daglige drift (mPloy, 2013).

Arbejdsmarkedsstyrelsen indledte i 2012 et forsøg kaldet "Den Gode Samtale", som giver friere rammer og mere fleksibilitet omkring samtaleforløbet i 8 udvalgte a-kasser, jf. boks 4.2 nedenfor.

3 Se evt. også bilag 3.7.

▼ Boks 4.2 Forsøget ”Den Gode Samtale”

Forsøget om ”Den Gode Samtale” bygger på viden om, at samtaler – særligt coachende samtaler – har en god effekt, dvs. er med til at få de ledige hurtigere i job.

Med forsøget gives de ledige mulighed for – gennem brugen af digitale redskaber – at tage større del i og ejerskab for egen indsats, blandt andet via digital selvbooking af samtaler og forskellige jobstøtteaktiviteter med deres a-kasse. De ledige er selv med til at bestemme form, indhold og varighed af de samtaler, de har med deres a-kasse.

Forsøget giver samtidig a-kasserne friere rammer til at tilrettelægge indsatsen.

Forsøget har således også det formål at søge veje til højere tilfredshed med samtalerne, så samtalerne kan blive et endnu bedre redskab i indsatsen.

Kilde: www.ams.dk

En midtvejsstatus af forsøget viser, at de lediges tilfredshed med samtalerne er steget, ligesom medarbejderne i a-kasserne i større omfang end tidligere vurderer, at samtalerne er et godt afsæt til at hjælpe de ledige videre i job (Slotsholm, 2012b).

► **Fleksibilitet på bekostning af kvalitet i indsats?**

Midtvejsstatus viser også, at forsøget har medført, at en større del af kontakten mellem ledige og a-kasser sker i form af kortere telefonsamtaler. Af midtvejsstatus fremgår det, at forsøgsresultater indikerer, at der er risiko for, at de fleksible rammer for kontakten i forsøgsindsatsen bruges til at reducere serviceniveauet til et begrænset omfang. Det indebærer samtidig en risiko for, at ledige med behov for en mere udbygget kontakt i praksis ikke får mulighed for adgang til hjælp.

Andre aktører

Alle opgaver i den aktive beskæftigelsesindsats, inklusiv visse myndighedsopgaver, kan udlægges til eksterne leverandører (andre aktører), herunder a-kasser, private firmaer og organisationer. Opgaver, der vedrører udbetaling og afgørelser om berettigelse til offentlige ydelser kan dog ikke udliciteres.

► **Stort set alle kommuner bruger andre aktører**

Der findes ikke centrale data for, hvor meget andre aktører, der i dag anvendes i beskæftigelsesindsatsen for arbejdsmarkedsparate ledige, men en evaluering har vist, at stort set alle kommuner bruger andre aktører i større eller mindre omfang i indsatsen for de forsikrede ledige (Rambøll, 2012).

Der er gennemført en undersøgelse af effekterne af henholdsvis anden aktør og jobcentrenes indsats for ledige akademikere, der var tilrettelagt som et kontrolleret forsøg med henblik på at understøtte forskningsmæssige solide resultater. Denne undersøgelse viste ingen forskel i resultaterne for henholdsvis jobcentre og andre aktører, jf. boks 4.3.

▼ Boks 4.3 Evaluering af kontrolleret forsøg med LVU-indsatsen

I august 2011 igangsatte Arbejdsmarkedsstyrelsen et kontrolleret forsøg med indsatsen overfor ledige med en lang videregående uddannelse (LVU). Formålet med forsøget var at sammenligne effekten af den aktive beskæftigelsesindsats for LVU'ere, der forblev i jobcentret sammenholdt med LVU'ere, der modtog en indsats hos anden aktør.

Forsøget løb fra august 2011 til juli 2012. Under forsøget var der ikke fastsat specifikke eller nye rammer for tilrettelæggelsen af indsatsen i henholdsvis jobcentrene eller anden aktør udover, at indsatsen skulle ligge inden for gældende lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og inden for LVU-udbudets rammer.²⁵

En evaluering af det kontrollerede forsøg viste, at der ikke var nogen signifikante forskelle på beskæftigelsesomfanget mellem ledige LVU'ere, der havde modtaget indsats i henholdsvis jobcentrene eller hos andre aktører.

Evalueringen viste også, at der var en svag tendens til, at mænd klarer sig en smule bedre hos andre aktører, mens kvinder omvendt ser ud til at klare sig bedre hos jobcentrene. Samtidig var der en lidt større tilfredshed med indsatsen for ledige, der havde været tilknyttet jobcentrene, om end dette ikke havde betydning for beskæftigelseseffekterne.

Kilde: Rambøll, 2012

KORA har på vegne af Rigsrevisionen gennemført en registerbaseret undersøgelse af effekten for forsikrede ledige, der fik en indsats hos en aktør under et statsligt rammeudbud kaldet Serviceudbuddet (KORA, 2013a). Effektanalysen er baseret på en matchinganalyse, hvor ledige henvist til andre aktører i første kvartal 2010 sammenlignes med ikke-henviste ledige korrigeret for en lang række baggrundskarakteristika. Fokus for undersøgelsen var på forskelle i beskæftigelsesgraderne for de to grupper i perioderne for henvisningen (12 måneder) og det efterfølgende halve år frem.

Undersøgelsen viser, at andre aktører i mindre grad end jobcentrene får ledige i beskæftigelse. Forskellen svarer til, at ledige, der er tilknyttet en anden aktør, i gennemsnit arbejder ti dage mindre i det første halve år, end hvis de havde været tilknyttet et jobcenter.

Begge de to udbud, der er evalueret i en dansk kontekst (jf. ovenfor), byggede på resultatafløbning af de andre aktører, hvor 75 pct. af betalingen forudsatte at den ledige kom i beskæftigelse, jf. boks 4.4.

▼ Boks 4.4 Betalingsmodel for aflønning af anden aktør under Service- og LVU-udbuddet

Den fælles betalingsmodel er gældende på landsplan for statslige udbud, og blev anvendt ved aflønning af andre aktører under Service- og LVU-udbuddet. Betalingsmodellen består af et driftstilskud på 25 % af prisen og en bonusandel på 75 % af prisen.

For alle målgrupper udløses bonus, hvis den ledige opnår:

- Ordinær beskæftigelse på mindst 20 timer pr. uge (hel bonus)
- Privat løntilskud (1/2 bonus). For visse målgrupper udløses desuden bonus for ordinær uddannelse (hel bonus).

Der afregnes drifts- og bonusbetaling pr. måned.

Det er en betingelse for, at der kan udløses bonus, at anden aktør har afholdt en samtale forud for den bonusudløsende aktivitet. Der udbetales bonus pr. ledig, når effektkriteriet er opfyldt. De bonusudløsende aktiviteter, der kan indgå i opfyldelse af effektkravet, må tidligst påbegyndes to uger efter forløbsstart og senest være påbegyndt to uger efter forløbsafslutning hos aktøren.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

²⁵ Målgruppen for LVU-udbuddet var arbejdsmarkedsparate LVU'ere, der modtog dagpenge, kontant- eller starthjælp, som var under 30 år med højst 6 ugers ledighed eller over 30 år med højst 3 måneders ledighed.

Der er også gennemført internationale undersøgelser af effekten af at bruge andre aktører. I Tyskland er der gennemført et kontrolleret forsøg (for lidt over 1.000 ledige, der blev tilfældigt fordelt mellem jobcenter og privat aktør), hvor effekten af jobcentrenes og andre aktørers beskæftigelsesindsats sammenlignes. Denne undersøgelse viser, at jobcentrene er bedre end andre aktører til at hjælpe de ledige i arbejde (Krug m.fl., 2011).

Samtidig har et kontrolleret forsøg i Frankrig både sammenlignet andre aktører og jobcentrene for henholdsvis alle ledige og for ledige med lang videregående uddannelse. For de ledige med lang videregående uddannelse viser undersøgelsen, at jobcentrene og andre aktører er lige gode, mens undersøgelsen for alle ledige viser, at jobcentrene er bedre end andre aktører til at hjælpe de ledige i arbejde (Beghagel m.fl., 2012).

Et svensk forsøg i 2007 for alle ledige viste, at der ingen forskel er mellem jobcentrene og andre aktører (Benmaker m.fl., 2009).

► **Ikke et klar billede af om andre aktører eller jobcentre løser opgaven bedst**

Selvom der samlet set ikke tegner sig et klart billede i effektanalyserne af, om andre aktører opnår bedre eller dårligere effekter end det offentlige beskæftigelsessystem, så er der en vis tendens til, at effekten af jobcentrenes indsats er bedre end hos andre aktører. Internationale sammenligninger skal dog altid tages med forbehold for, at der kan være grundlæggende forskelle i indretningen af systemerne.

Både i en dansk kontekst (se ovenfor) og internationalt er der gjort forsøg med at fremme resultater i indsatsen hos andre aktører via resultataflønning.

I Australien anvendes en høj grad af resultataflønning i den aktive indsats og i den forbindelse arbejdes løbende med at tilpasse finansieringsmodellen for at undgå uhensigtsmæssig adfærd. En undersøgelse fra 2013 peger således på, at der er en tendens til, at den nuværende finansieringsform favoriserer nyledige med høj risiko for langtidsledighed frem for personer, som allerede har været ledige i en periode, jf. kapitel 9.

4.3 Nationale styringsværktøjer i beskæftigelsespolitikken

► **Styringen af beskæftigelsesindsatsen via fire spor**

Formålet med styringen af beskæftigelsesindsatsen er at påvirke adfærden hos kommuner/jobcentre, ledige og virksomheder, så ledige overgår hurtigst muligt fra offentlig forsørgelse til varig beskæftigelse eller uddannelse.

Styringen af beskæftigelsesindsatsen i Danmark kan inden for de nuværende rammer overordnet inddeles i følgende fire hovedgrupper:

- Styring via lovgivning og regler
- Styring via økonomiske incitamentter (som også er forankret i love og regler)
- Styring via nationale digitale værktøjer
- Styring via dialog

Den nationale styring af beskæftigelsesområdet er relativt omfattende. I boksen nedenfor gives eksempler på, hvordan staten styrer indsatsen i forhold til borgere, virksomheder og systemet.

▼ **Boks 4.5 Eksempler på styringssporens anvendelse i forhold til borgeren, virksomheden og systemet**

Styring via lovgivning og regler:

Regelsatte krav om faste kadencer for samtaler og aktive tilbud for borgeren samt minimumskrav til indsatsen i form af fx varighed af tilbud. Eksempler på love/regler rettet mod:

Borgeren: Alle ledige er sikret en aktiv indsats med bestemte krav til indhold og timing (retssikkerhed).

Virksomheden: Der stilles krav til varigheden og omfanget af brugen af støttet beskæftigelse, som skal modvirke risikoen for, at virksomhederne bruger ordningerne på bekostning af ordinære ansættelser.

Systemet: Leverer bestemte typer af indsats – samtaler og aktive tilbud – efter bestemte tidsintervaller.

Styring via økonomiske incitamenter:

Bevidst påvirkning af borgernes, virksomhedernes og systemets adfærd via ydelser og tilskudssatser samt via refusionssystemet. Eksempler på økonomiske incitamenter rettet mod:

Borgeren: Ydelsessystemet – ydelsesniveauet og længden på ydelsesperioden.

Virksomheden: Tilskudsordninger i forbindelse med lediges deltagelse i aktive tilbud, fx jobrotation

Systemet: Med refusionssystemet har kommunerne et medansvar for udgiftsomfanget til den aktive indsats – både ydelser og drift (dog ingen refusion på udgifter til jobcentre).

Styring via digitale værktøjer:

En række landsdækkende digitale værktøjer. Eksempler på digitale værktøjer rettet mod:

Borgeren: Via Jobnet.dk og andre jobdatabaser påvirker søgeadfærden, idet der skabes transparens om relevante jobåbninger og ledige.

Virksomheden: Via Jobnet.dk og andre jobdatabaser kan virksomheder synliggøre stillinger, få adgang til lediges CV og derigennem sikre et godt match.

Systemet: Screenings-værktøjer kan give sagsbehandleren mulighed for at tilbyde en differentieret og effektiv indsats.

Styring via dialog:

Formaliseret og regelunderstøttet dialogstyring via fire beskæftigelsesregioner og kommunerne omkring indsats og resultater. Årlige aftaler om den kommunale økonomi mellem regeringen og KL.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

► **Regler påvirker adfærden hos borgere, virksomheder og kommuner/a-kasser**

Styring via lovgivning og regler

Med styring via lovgivning og regler påvirkes adfærden hos borgere, virksomheder og kommuner/a-kasser. Reglerne er udmøntet i love, bekendtgørelser, vejledninger m.v.

I forhold til *ledige borgere* er det vigtigste mål med reglerne at forpligte den enkelte til at stå til rådighed, deltage i den aktive indsats og aktivt søge job for at være berettiget ydelse/hjælp under ledighed. Reglerne indebærer samtidig, at hvis den ledige ikke lever op til disse krav, udløser det økonomiske sanktioner, jf. nærmere beskrivelse i kapitel 3.

I forhold til *virksomhederne* er et væsentligt mål med styringen via love og regler at sikre hensigtsmæssig indretning af offentlige tilskudsordninger. Fx er der opstillet en række krav til varigheden og omfanget af brugen af støttet beskæftigelse, som skal modvirke risikoen for at borgerne fastholdes i ledighed, og at virksomhederne bruger ordningerne på bekostning af ordinære ansættelser.

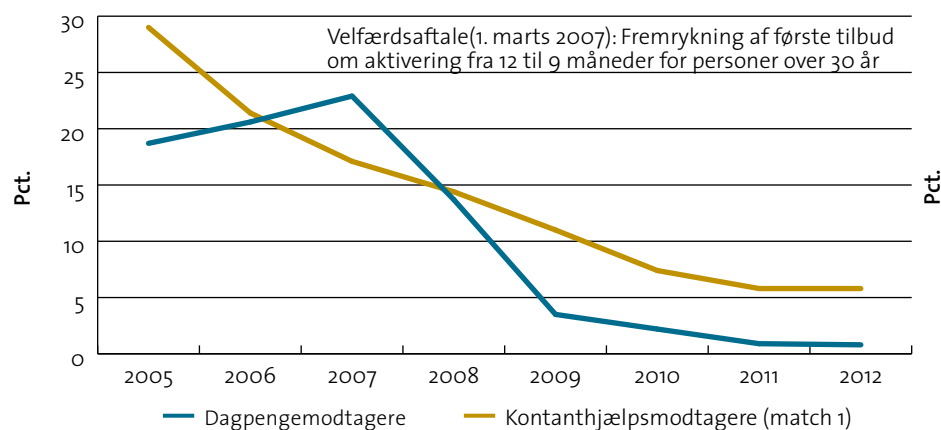
► **Regler specificerer minimumskrav, og sikrer at alle ledige får en indsats**

I forhold til *kommuner og a-kasser* er målet med regelstyringen at sikre, at alle ledige modtager en aktiv indsats af ensartet og høj kvalitet. Dette sker blandt andet ved at forpligte beskæftigelsessystemet til løbende at levere samtaler og aktive tilbud til alle ledige og at følge op på den enkeltes rådighed. Der stilles således krav om løbende samtaler (både jobsøgningssamtaler og rådighedssamtaler) og om, at der skal gives tilbud efter bestemte kadencer, ofte betegnet som minimumskrav. Reglerne specificerer, at der skal leveres en bestemt type indsats (fx samtaler og aktivering) efter bestemte tidsintervaller.

Målet med regelsættet er at sikre, at *alle* ledige får en aktiv indsats, og at systemet ikke kun giver en indsats til de ledige, der er lettest at hjælpe i job eller uddannelse (creaming). Samtidig er der opstillet en række bestemmelser om den maksimale varighed af tilbud, som skal understøtte, at beskæftigelsessystemet leverer en indsats, hvor der er fokus på, at ledige kommer videre i ordinær beskæftigelse og ikke fastholdes i ledighed.

I forhold til jobcentre og borgere har fx Velfærdsaftalen, der trådte i kraft 1. marts 2007, og omfattede en fremrykning af første tilbud om aktivering fra 12 til 9 måneder for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (over 30 år), betydet, at det er blevet vanskeligt at gå ledig i længere tid uden at modtage et aktivt tilbud, hvilket tydeligt fremgår af figur 4.4 nedenfor.

Figur 4.4 Andel arbejdsmarkedsparate langtidsledige som ikke har deltaget i aktivering



Note: Målingen er opgjort som antal personer uden aktivering i forhold til det samlede antal personer, der har modtaget henholdsvis a-dagpenge og kontanthjælp i minimum 52 uger inden for de seneste 65 uger, uanset om disse er blevet aktiveret eller ej. I opgørelsen er der ikke taget højde for (midlertidige) perioder med fritagelser fra aktivering. En person som har modtaget dagpenge i 52 uger inden for en referenceperiode på 65 uger kan have fået en ny første dagpengeperiode, hvilket vil udskyde tidspunktet for ny første aktivering.
Kilde: www.jobindsats.dk

Andelen af langtidsledige dagpengemodtagere (over 52 uger), der ikke havde været i aktivt tilbud i 2005 udgjorde 18,7 pct., mens det i 2012 var mindre end 1 pct., jf. figur 4.4. Tilsvarende udgjorde andelen af de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke modtog en aktiv indsats i 2005 29 pct., og var i 2012 faldet til 5,8 pct. Samtidig med at minimumskravene har været medvirkende til en udbygning af den aktive indsats er der en risiko for, at minimumskravene har haft den utilsigtede konsekvens, at fokus skifter til "produktion" af rettidig indsats i stedet for et klart jobfokus.

De nuværende regler bygger således primært på en præmis om, at der stilles en række minimumskrav til, hvad beskæftigelsessystemet skal forpligte borgeren til hvordan og hvornår, mens den enkelte ledige har begrænsede formelle indflydelsesmuligheder på egen beskæftigelsesindsats. Sigtet med minimumskrav var dels at etablere et nedre sikkerhedsnet for indsatsen, således at alle fik en indsats, og dels at der med udgangspunkt i minimumsindsatsen blev bygget en individuel indsats oven på denne.

Flere ledige peger således i kvalitative undersøgelser på, at de oplever den aktive indsats, de modtager, som begrundet i at reglerne foreskriver en bestemt aktivitet frem for en individuel vurdering af, hvad der skal til for at de kommer i job, jf. uddybende analyse i kapitel 5.

Af ovenstående figur ses det, at styring via minimumskrav har medført, at stort set alle modtager en indsats i form af et aktivt tilbud, som lever op til minimumskravene i lovgivningen. Ifølge kvalitative undersøgelser er sigtet om en individuel indsats ikke nået, idet minimumskravene er blevet til standard for indsatsen, ligesom kommunerne har haft fokus på opfyldelse af minimumskravene og på bortfald af refusionen, hvis ikke indsatsen skete til tiden.

Med lov om frikommuner fra 2012 har Gladsaxe, Gentofte, Fredensborg, Fredericia, Odense, Odsherred, Vejle, Vesthimmerland og Viborg Kommune fået hjemmel til i et vist omfang at iværksætte forsøg indtil udgangen af 2015 inden for kontaktforløb og varigheden af tilbud. Det betyder, at disse kommuner har mulighed for, at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen uden hensyntagen til statslige krav og regler.

Styring via økonomiske incitamenter

► **Økonomiske incitamenter kan påvirke borgere til en mere aktiv jobsøgning**

Styring via økonomiske incitamenter omfatter dels de ydelser og tilskudssatser, der gives til borgere og virksomheder, og dels de tilskud/refusioner, som gælder i forhold til den statslige medfinansiering af den aktive beskæftigelsesindsats og ydelsesudbetalingerne.

I forhold til *borgerne* fremkommer de økonomiske incitamenter fx gennem ydelsesniveauer, længden på ydelsesperioden eller gennem de sanktionsmuligheder, der findes i beskæftigelsesystemet. Økonomiske incitamenter kan fx tilskynde de ledige til en bredere og mere aktiv jobsøgning og er samtidig med til at påvirke den løn, de ledige er villige til at acceptere i et ordinært job som alternativ til offentlig forsørgelse, den såkaldte reservationsløn. Økonomiske incitamenter kan således være med til at fastholde mennesker i ledighed. Det kan fx ske hvis beskæftigelsesindsatsen – herunder forsørgelsesydelsen – påvirker den lediges reservationsløn i en opadgående retning.

► **Tilskud kan fx påvirke virksomheders samarbejde med jobcentret**

De økonomiske incitamenter overfor *virksomhederne* består både af de tilskudsordninger, som virksomhederne tilbydes i forbindelse med, at en ledig deltager i et aktivt tilbud på virksomheden, men også de administrative omkostninger, som virksomheden har i forbindelse med indsatsen. De økonomiske incitamenter i form af tilskudsordninger kan fx tilskynde virksomheder til at samarbejde med jobcentrene om at hjælpe de ledige hurtigt tilbage til arbejdsmarkedet, mens de administrative omkostninger nok primært har den modsatte effekt.

De økonomiske incitamenter for *kommunerne* styres via de statslige rammer for medfinansiering, herunder refusionssystemet. Kommunernes økonomi på beskæftigelsesområdet er påvirket af en række økonomiske relationer til staten, hvor staten refunderer og giver tilskud til nogle af kommunernes udgifter til beskæftigelsesindsatsen via en række forskellige elementer, jf. boks 4.6.

▼ **Boks 4.6 Elementer i finansieringssystemet mellem kommuner og stat⁵**

De forskellige elementer i finansieringssystemet mellem kommuner og stat:

- Refusion af kommunale udgifter til forsørgelsesydelse, hvor staten betaler en andel af kommunens udgifter til diverse forsørgelsesydelse, fx dagpenge, kontanthjælp m.v.
- Refusion af kommunale driftsudgifter under driftsloftet, hvor staten betaler en andel af kommunernes udgifter til fx køb af vejledning og opkvalificeringsforløb til ledige.
- Servicerammen, som sætter en samlet grænse for de kommunale udgifter til løn og personale, herunder ansatte på beskæftigelsesområdet. Disse udgifter er ikke omfattet af statslig refusion.
- Beskæftigelses- og bloktilskud, budgetgaranti og udligning, som sikrer, at kommunerne, udover den direkte statslige refusion af udgifter, kompenseres for udsving i udgifter på beskæftigelsesområdet og sikrer risikodeling på tværs af kommuner.

Refusionssystemet, hvor kommunerne betaler udgifterne på beskæftigelsesområdet med delvis statslig medfinansiering, bygger på den styringspræmis, at kommunerne har et medansvar for udgiftsomfanget til de enkelte ordninger. Den statslige refusion er i dag kendetegnet ved følgende tre forhold:

- Refusionsprocenten afhænger af, hvilken type ydelse borgeren modtager.
- Refusionsprocenten - i forhold til nogle ydelser - har en aftagende profil, dvs. at refusionen falder i takt med varigheden af forsørgelsen af den enkelte borger.
- Refusionsprocenten for nogle forsørgelsesydelse er differentieret efter hvilken type aktivitet borgerne deltager i.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Styring via digitale værktøjer

De digitale løsninger i beskæftigelsesindsatsen har overordnet set tre forskellige formål: a) bedre service, b) effektivisering af administrative processer og c) styring af brugeres adfærd. Ofte vil digitale løsninger opfylde flere af formålene sideløbende. Traditionelt er IT løsninger tæt forbundet med ønsket om effektivisering af administrative processer. Digitale værktøjer bidrager i stigende grad også til at påvirke adfærden blandt borgere, virksomheder og systemet.

► **Digitale værktøjer kan være adfærdspåvirkende**

Adfærdspåvirkning sker ved at strukturere data, som stilles til rådighed for borgere, a-kasser, kommuner (både sagsbehandlere og ledelse) og virksomheder. Når data stilles til rådighed, tilvejebringes et bedre beslutningsgrundlag for brugerne, som kan påvirke deres adfærd og potentielt øge effekterne af beskæftigelsesindsatsen.

I forhold til *borgerne* kan jobsøgningsadfærden påvirkes og forbedres gennem digitale værktøjer ved at gøre det lettere for den enkelte at afsøge og finde relevante job.

▼ **Boks 4.7 Digitale værktøjer til at påvirke adfærden hos borgere**

Digitale værktøjer, der påvirker *borgerens* egen indsats og jobsøgningsadfærd:

- Jobnet.dk, der skaber en vis transparens på jobmarkedet og giver ledige udvalgte jobforslag. Jobnet.dk har hver måned ca. 800.000 unikke besøgende. 200.000 personer har et aktivt CV på Jobnet.dk (krav i den aktive indsats).
- Jobbing.dk og Mitkompas.dk tilbyder digital og brugersegmenteret hjælp til jobsøgning og kompetenceafklaring for henholdsvis akademikere og ufaglærte.
- ijob.dk som er en jobbank målrettet unge i alderen 16-25 år.

I forhold til *virksomhederne* kan digitalisering fx styrke gennemsigtigheden vedrørende lediges CV og dermed potentielt styrke hastigheden og kvaliteten af matchet mellem ledige og virksomheder.

⁵ Af bilag 4.1 fremgår en mere detaljeret gennemgang af de forskellige elementer i finansieringssystemet mellem kommunerne og staten.

▼ **Boks 4.8 Digitale værktøjer til at påvirke adfærden hos virksomheder**

Digitale værktøjer, der påvirker *virksomhederne*:

- Via Jobnet.dk har virksomhederne mulighed for at synliggøre ledige stillinger. Det er obligatorisk for offentlige virksomheder at annoncere ledige job på Jobnet.dk.

De digitale værktøjer kan nyttiggøres af *jobkonsulenten* i jobcentret eller a-kassen til at tilbyde borgeren en differentieret beskæftigelsesindsats, fx ved at give adgang til den enkeltes forsørgelsehistorik via profiling/screening-værktøjer og via overblik over ledige job og lediges CV'er. Digitalisering kan samtidig tilvejebringe *ledelsen* i jobcentret relevant ledelsesinformation og dermed styrke vidensgrundlaget og muligheden for at følge op på, om kommunens beskæftigelsesindsats er den rette.

Et overblik over udvalgte centrale digitale værktøjer i det nuværende beskæftigelsessystem og deres "styringsvirkning" i forhold til jobkonsulenter og ledelsen i jobcentret/a-kassen er opstillet i boks 4.9.

▼ **Boks 4.9 Digitale værktøjer til at påvirke adfærden hos jobkonsulenten og ledelsesniveauet**

Digitale værktøjer der påvirker indsatsen i forhold til *jobkonsulenter*:

- Jobnet.dk, der skaber transparens om lediges kompetencer og ledige stillinger.
- Screening/profilingsværktøjer, der fx giver mulighed for at vurdere, hvorvidt en ledig er i risiko for langtidsledighed og derfor skal tilbydes en særlig indsats (bruges fx i akademikernes a-kasse).

Digitale værktøjer, der påvirker indsatsen i forhold til *ledelsen i jobcentre/a-kasser*:

- Jobindsats.dk, der samler og udstiller data om indsats og resultater samt giver mulighed for benchmarking og analyser på tværs af jobcentre og a-kasser.
- Jobnet.dk, der giver sagsbehandlerne overblik over visse ledige stillinger og ledige i kommunens CV-oplysninger.

Via den lediges selvbetjening på Jobnet.dk får jobkonsulenten/jobcentret adgang til informationer, som den ledige registrerer. Blandt andet får jobkonsulenten indblik i, hvornår ledigheden er indtruffet samt CV-informationer omfattende uddannelse, jobhistorik og erfaring. På denne måde lettes sagsbehandlingen og dobbeltregistrering undgås. Med den nuværende IT-understøttelse kan det dog være vanskeligt for jobkonsulenten på en effektiv måde at undersøge ledige fra andre kommuner, som matcher virksomhedernes efterspørgsel.

► **Via dialog kan holdninger påvirkes**

Styring via dialog

Det overordnede formål med dialogstyring er at sikre en effektiv indsats gennem holdningspåvirkning af aktørerne. Et konkret eksempel på dialogstyring ses i forbindelse med implementeringen af førtidspensionsreformen, hvor der er indført en ny tværgående aktiv indsats i kommunerne og en ny ydelse (ressourceforløb), jf. boks 4.10.

▼ **Boks 4.10 Implementeringen af reform af førtidspension og fleksjob understøttes af en række initiativer, der skal udbrede intentionerne bag samt facilitere det nye tværfaglige arbejde i rehabiliteringsteam og med ressourceforløb**

- Opstartskonferencer i de fire beskæftigelsesregioner.
- Opkvalificeringstilbud til medarbejderne i kommunerne om, hvordan der samarbejdes på tværs af kommunens forvaltninger samt mellem kommune og sundhedsvæsen.
- Workshop-række om den koordinerende sagsbehandlers rolle med henblik på at understøtte jobcentrenes brug af koordinerende sagsbehandlere.
- Netværk for rehabiliteringsteam, hvor rehabiliteringsteams kan få inspiration og input fra rehabiliteringsteams i nabokommunerne.
- Pjecer om rehabiliteringsplanen og den koordinerende sagsbehandler med gode råd og eksempler på brugen af rehabiliteringsplanen og den koordinerende sagsbehandlers rolle og opgaver under et ressourceforløb.
- Best practice-katalog om etablering af mentorkorps med henblik på at understøtte en øget brug af mentorer til udsatte borgere, som deltager i et ressourceforløb. Der er i håndbogen fokus på etablering af mentorkorps samt på opkvalificering af mentorer og vedligeholdelse af mentorkorps.
- Styring af forsøg i udvalgte jobcentre med "Virksomhedscentre Generation 2.0" med henblik på at indsamle erfaringer med og styrke den virksomhedsrettede indsats i ressourceforløben, som Arbejdsmarkedstyrelsen/beskæftigelsesregionerne gennemfører i samarbejde med jobcentre.

Kilde: Arbejdsmarkedstyrelsen

► **Beskæftigelsesregioner gennemfører dialogstyring**

Dialogstyringen gennemføres i vidt omfang af de fire beskæftigelsesregioner, der har til opgave at have løbende dialog med landets kommuner om prioriteringen, tilrettelæggelsen og gennemførelsen af den aktive indsats.

Beskæftigelsesregionerne varetager som led i dialogstyringen blandt andet følgende opgaver:

- Beskæftigelsesregionerne fungerer som vidensformidlere i kommunerne. Det kan både være i forhold til de lovgivningsmæssige rammer for indsatsen, de politiske intentioner bag udformningen af den konkrete indsats og ikke mindst i forhold til den aktuelle viden om, hvilke indsatser, der virker i forhold til de enkelte målgrupper.
- Beskæftigelsesregionerne følger løbende op på de forskellige indsatser i jobcentrene, herunder også effekterne af disse og har løbende dialog med jobcentrene herom.
- Beskæftigelsesregionerne identificerer ved hjælp af deres løbende dialog med jobcentre og a-kasser, hvordan systemet og beskæftigelsespolitikken fungerer i praksis og er dermed også med til at identificere mulige indsats- og problemområder.
- Beskæftigelsesregionerne følger løbende udviklingen på de regionale arbejdsmarkeder – både via statistiske værktøjer, men også via deres kendskab til efterspørgslen efter arbejdskraft og arbejdsmarkedet generelt i deres respektive beskæftigelsesregioner – og stiller denne viden til rådighed for jobcentrene.
- Beskæftigelsesregionerne formidler indhold i reformer på beskæftigelsesområdet og understøtter implementering i kommunerne.

Det er vanskeligt at måle eller kvantificere effekten af den regionale dialogstyring. En evaluering fra 2011, som bygger på spørgeskemaresultater fra kommunerne peger på, at flertallet af kommunerne (godt 80 pct.) har en positiv vurdering af deres dialog og samarbejde med beskæftigelsesregionerne (mPloy, 2011).

Evalueringen peger dog også på en række udfordringer og forbedringspotentialer hos beskæftigelsesregionerne, herunder:

- Beskæftigelsesregionerne mangler viden og kompetencer i forhold til kommunernes økonomi, i forhold til den daglige tilrettelæggelse af indsatsen og i forhold til drift og styring i kommunerne.
- Beskæftigelsesregionerne kan med fordel have mere fokus på udviklingen af beskæftigelsesindsatsen, så rådgivningen i større omfang bliver værdiskabende og handlingsorienteret for kommunen.
- Beskæftigelsesregionerne kan overveje et styrket samarbejde på tværs af regionerne om den videre udvikling af samspillet med kommunerne.
- Behov for bedre rådgivning og understøtning af kommunerne i forhold til implementering af nye reformer på området.

4.4 Tema: Refusionssystemet mellem kommunerne og staten

Kommunernes økonomi på beskæftigelsesområdet er påvirket af en række økonomiske relationer til staten, hvor staten yder refusion eller tilskud til kommunernes udgifter. Det omfatter:⁶

- 1: Refusion af kommunale udgifter til forsørgelsesydelse
- 2: Refusion af kommunale driftsudgifter under driftsloftet
- 3: Servicerammen
- 4: Beskæftigelses- og bloktilskud, budgetgaranti og udligning

Refusionssystemet påvirker kommunernes incitamenter i relation til, at få borgerne i beskæftigelse. Derfor er refusionssystemet en central del af styringen af beskæftigelsesindsatsen.

Kommunen medfinansierer en del af udgifterne på tværs af ydelserne. Det indebærer et generelt økonomisk incitament til at gøre en indsats for at få ledige i job. Samtidig er der i det nuværende refusionssystem forskel på refusionsprocenten afhængig af, om den ledige deltager i aktive tilbud på en virksomhed eller i ordinær uddannelse eller ej, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1. Overblik over refusionsprocent - ydelser⁷

Ydelse/varighed	Passive perioder	Aktive perioder med ordinær uddannelse og virksomhedsrettede tilbud	Aktive perioder med øvrig vejledning og opkvalificering
Forsørgelsesudgifter⁷			
Arbejdsløshedsdagpenge, uge 1-4	100 pct.	100 pct.	100 pct.
Arbejdsløshedsdagpenge, efter 4 uger	30 pct.	50 pct.	30 pct.
(Arbejdsløshedsdagpenge, ikke-rettidige perioder)*	0 pct.	-	-
Kontanthjælp	30 pct.	50 pct.	30 pct.
(Kontanthjælp, ikke-rettidige perioder)*	0 pct.	-	-
Sygedagpenge, uge 1-4	100 pct.	100 pct.	100 pct.
Sygedagpenge, uge 5-8	50 pct.	50 pct.	50 pct.
Sygedagpenge, uge 9-52	30 pct.	50 pct.	30 pct.

⁶ Oversigten tager udgangspunkt i gældende regler pr. 1. januar 2013.

⁷ Udover refusion af ydelser, medfinansierer staten også kommunernes driftsudgifter til den aktive indsats med 50 pct. op til et maksimalt beløb pr. ledig borger, som udgør 13.329 kr. (2013-pris- og lønniveau) pr. helårsperson - det såkaldte driftsloft. Afholder kommunen udgifter ud over driftsloftet, gives der ikke statslig refusion, hvilket medfører at kommunernes effektive refusionsprocent bliver mindre end 50 pct. I 2011 udgjorde den gennemsnitlige refusion under det fælles driftsloft 42,9 procent. Dette tal dækker over en betydelig variation. Således har nogle kommuner oppebåret en refusion på 50 pct., mens andre ligger lavere.

Ydelse/varighed	Passive perioder	Aktive perioder med ordinær uddannelse og virksomhedsrettede tilbud	Aktive perioder med øvrig vejledning og opkvalificering
Sygedagpenge efter 52 uger	0 pct.	0 pct.	0 pct.
Ledighedsydelse, måned 1-18	30 pct.	50 pct.	30 pct.
Ledighedsydelse efter 18 måneder	0 pct.	-	-
Modtagere af særlig uddannelsesyndelse**	30 pct.	50 pct.	-
Modtagere af ressourceforløbsydelse	30 pct.	50 pct.	30 pct.
Revalideringsydelse	30 pct.	50/65 pct.	30 pct.
Førtidspension	35 pct.	-	-
Løntilskud			
Arbejdsledighedsdagpenge-modtagere	-	50 pct.	-
Kontanthjælpsmodtagere	-	50 pct.	-
Sygedagpengemodtagere	-	50 pct.	-
Revalidender	-	65 pct.	-
Fleksjob (Ledighedsydelsesmodtagere)	-	65 pct.	-
Skånejob (førtidspensionister)	-	50 pct.	-

* 'Strafrefusionen' er suspenderet i 2013 og 2014.

** For ledige, som har opbrugt deres dagpengeregulering

Staten medfinansierer ligeledes kommunernes driftsudgifter til aktivering af ledige inden for rammerne af et driftsloft.⁸ Det sikrer, at kommunerne ikke står med alle udgifter til indsatsen, og samtidig giver driftsloftet et incitament for kommunerne til at prioritere, økonomisere og være effektive i anvendelsen af midler til beskæftigelsesindsatsen.

Arbejdsmarkedskommissionens forslag til en ny refusionsmodel

Arbejdsmarkedskommissionen konkluderer i sin rapport fra 2009, at det nuværende refusionssystem ikke i tilstrækkelig grad tilskynder kommunerne til at flytte borgere fra offentlig forsørgelse til ordinær beskæftigelse. Arbejdsmarkedskommissionen fremfører, at den svage kommunale tilskyndelse til at bringe borgere i beskæftigelse kan skyldes, at:

1. De nuværende styringsredskaber i beskæftigelsessystemet kan være vanskelige for kommunerne at overskue. Det giver en uklar incitamentsstruktur, hvor det i nogle tilfælde bedre kan svare sig for kommunen at lade borgere forblive på ordninger i stedet for at gøre en indsats for at få dem i ordinær beskæftigelse.
2. Rækken af forskellige refusionsprocenter i det nuværende refusionssystem giver kommunerne et økonomisk incitament til at flytte borgere rundt mellem de enkelte ydelser for at opnå en høj refusion. Denne form for kassetænkning sker typisk uden fokus på at få borgere tilbage i ordinær beskæftigelse.
3. Kommunerne i beskæftigelsessystemet ofte har reageret relativt kortsigtet og styret efter økonomiske incitamenter som kan realiseres inden for en overskuelig budgethorisont.

⁸ Driftsloftet på 13.329 kr. (2013-pris- og lønniveau) pr. helårsperson i målgruppen er en øvre ramme for, hvor store driftsudgifter (rådighedsbeløb), kommunen kan hjemtage refusion for. Ud fra antallet af helårspersoner beregnes kommunens rådighedsbeløb. Ved at gange driftsloftet med antallet af helårspersoner i bruttomålgruppen (det vil sige både aktiverede og passive) i kommunen beregnes den enkelte kommunes rådighedsbeløb. Kommunen får 50 pct. refusion af driftsudgifterne op til dette rådighedsbeløb. Afholder kommunerne udgifter ud over rådighedsbeløbet, gives der ikke refusion, hvilket medfører at kommunens effektive refusionsprocent bliver mindre end 50 pct. Den del af udgifterne, som kommunerne ikke kan hjemtage refusion af, kompenseres de under ét for via den kommunale budgetgaranti. Fra 2014 opsplittes det fælles driftsloft som led i udmøntningen af budgetloven til to separate driftslofter. Driftsudgifter til aktivering af borgere på ressourceforløbsydelse, den særlige uddannelsesyndelse for ledige, som har opbrugt deres dagpengeregulering eller arbejdsmarkedsyndelsen, er ikke omfattet af det fælles driftsloft, og statsrefusionen udgør her 50 pct. uanset udgiftsniveauet.

På baggrund af de udfordringer, Arbejdsmarkedskommissionen analyserer sig frem til ved det nuværende refusionssystem, fremlagde den i sin rapport fra 2009 et udspil til et nyt refusionssystem. Udspillet sætter fokus på at reducere kassetænkningen i beskæftigelsesystemet og at sikre, at kommunerne får en mere klar incitamentsstruktur på tværs af forskellige ydelser med fokus på at flytte borgere fra offentlig forsørgelse til ordinær beskæftigelse.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslog en ny refusionsmodel, der som hovedelement indeholdt et refusionssystem, hvor alle forsørgelsesydelse ses under ét, og hvor refusionen for forsørgelsesydelser falder over tid (0 pct. efter 3 år). Formålet var at håndtere den udfordring, der kan være i det eksisterende refusionssystem, hvor kommunerne kan have et økonomisk incitament til at flytte en ledig fra en ydelsestype til en anden for at opnå den højeste refusion.

Kommissionens forslag om et enstrenget refusionssystem skulle samtidig sikre, at kommunerne har en klar og ensartet tilskyndelse på tværs af ydelser til at få overførselsmodtagere i beskæftigelse og at undgå langvarige forsørgelsesforløb. Forslaget sigtede på at give kommunerne incitament til at betragte den ledige ud fra en langsigt investeringsprofil, frem for udelukkende at agere inden for et givet budget år.

▼ Boks 4.12. Indholdet i Arbejdsmarkedskommissionens model

Arbejdsmarkedskommissionens model indeholder følgende elementer:

Alle forsørgelsesydelser ses under ét, og refusionen aftrappes over tid. Skift mellem forsørgelsesydelser (kommunal kassetænkning) har dermed ikke betydning.

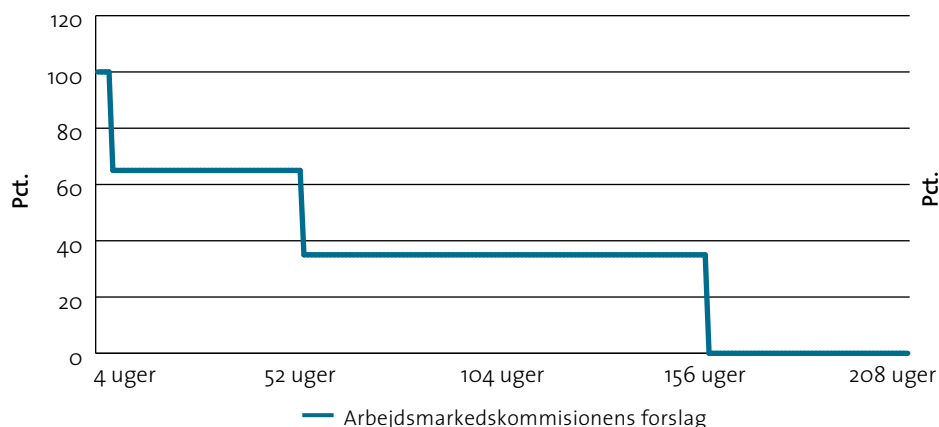
- Refusionsprocenten blev foreslået til:
 - 0 - 4. uge: 100 pct.
 - 5.- 52. uge: 65 pct.
 - 1- 3 år: 35 pct.
 - Over 3 år: 0 pct.
- Kommunernes administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen, herunder til samtaler, løftes ud af servicerammen, og der indføres 50 pct. refusion for samtaleudgifter. Udgifterne budgetgaranteres.
- 50 pct. refusion af driftsudgifter til tilbud.
- Refusionstælleren nulstilles, når en person har været selvforsørget i 52 uger ud af de sidste 3 år.
- Refusionsprocenten nedsættes kun for nye førtidspensionsforløb.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

► Arbejdsmarkedskommissionens trappeformede refusionsmodel

Den trappeformede refusionsmodel tager højde for, at kommunerne kun har begrænset mulighed for at forhindre, at en person bliver ledig, mens de derimod har mulighed for at påvirke, hvor lang tid en person er på offentlig forsørgelse. Derfor indebærer kommissionens model også en refusionsprocent på 100 pct. i starten af ledighedsforløbene – hvorved kommunerne holdes skadesløse i starten – mens kommunernes medfinansiering stiger over tid. Efter 3 år har kommunerne det fulde finansieringsansvar.

Figur 4.5 Refusionsprocenterne i Arbejdsmarkedskommissionens forslag



► **Kommunen overtager med tid et større finansieringsansvar**

I kraft af at refusionen falder over tid, vil modellen indebære, at kommunerne overtager en større andel af finansieringsansvaret, jo længere tid borgeren er i systemet.

Det er et centralt element i modellen, at kommunerne ikke længere skal kunne opnå højere refusion ved, at en borger overgår/visiteres fra en forsørgelsesydelse til en anden.

Analyse af det nuværende refusionssystem og Arbejdsmarkedskommissionens forslag til en ny refusionsmodel

For at kunne vurdere, hvordan kommunernes adfærd påvirkes af de økonomiske styringsredskaber i refusionssystemet er det nødvendigt at skelne mellem forskellige typer af økonomiske incitamenter. Et refusionssystem kan således indeholde både langsigtede og kortsigtede økonomiske incitamenter.

Langsigtede økonomiske incitamenter ligger i den generelle gevinst, kommunerne oplever ved, at ledige kommer i job. Gevinster kommer til udtryk i form af sparede udgifter til forsørgelse, eventuelle tillægsydelser samt øgede skatteindtægter. Ved generelle økonomiske incitamenter realiseres gevinsten, når den ledige overgår til beskæftigelse og der er således ikke nødvendigvis en tidsmæssig sammenhæng mellem investering og gevinst. De langsigtede incitamenter forudsætter – særligt for mere udsatte ledige – en langsigtet tidshorison, der ligger udover det enkelte budgetår og forudsætter derfor en "investeringstilgang" i økonomistyringen.

Kortsigtede økonomiske incitamenter består af den umiddelbare gevinst, som kommunerne får ved at have en given adfærd. Fx kan kommunerne opnå en økonomisk gevinst ved at benytte en specifik aktiv indsats, der medfører en højere refusionsprocent eller ved at flytte personer fra en overførselsordning til en anden.

Et eksempel på kortsigtede økonomiske incitamenter i det nuværende refusionssystem er forskellen i den statslige refusion ved virksomhedsrettede indsatser og tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering. Visiterer en kommune den ledige til fx virksomhedsrettede tilbud gives 50 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne fra staten, hvor vejledning og opkvalificering alene giver 30 pct.

► **Modellen bygger på langsigtede økonomiske incitamenter**

Arbejdsmarkedskommissionens model er primært baseret på mere langsigtede økonomiske incitamenter. Den faldende refusionsstruktur betyder, at kommunernes medfinansiering af en ydelse stiger i takt med borgerens samlede varighed på offentlig forsørgelse.

Refusionssystemets indvirkning på adfærd i kommunerne

Det nuværende refusionssystem er, som omtalt ovenfor, baseret på flere forskellige refusionsprocenter, der kan gøre refusionssystemet svært at gennemskue og kan medføre utilsig-

tet kassetænkning frem for at sikre fokus på at få ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt. Arbejdsmarkedskommissionen vurderer, at dens model:

- Er mere simpel og overskuelig, og medfører, at kommunerne med et mere langsigtet økonomisk fokus sætter ind med den rigtige indsats på det rette tidspunkt.
- Mindsker kommunernes incitament til at flytte ledige fra en ydelsestype til en anden for at opnå højere refusion.
- Placerer et større økonomisk ansvar hos kommunerne, idet kommunerne løbende står for en større medfinansiering. Dog vil kommunerne fortsat være dækket af budgetgarantien.

Ved udformningen af et refusionssystem er det nødvendigt at danne sig et overblik over, hvordan både langsigtede og kortsigtede økonomiske incitamenter influerer på kommunernes tilrettelæggelse af den aktive beskæftigelsesindsats.

Kommunerne har under det nuværende refusionssystem et generelt økonomisk incitament til at nedbringe antallet af borgere på forsørgelsesydelse, da de medfinansierer de offentlige forsørgelsesordninger. Dette incitament vil blive forstærket i Arbejdsmarkedskommissionens refusionssystem, idet kommunerne medfinansieringsansvar stiger i takt med borgernes varighed på offentlig forsørgelse.

En evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet viser, at kommunerne under det daværende refusionssystem ofte agerede relativt kortsigtet og ofte disponerede indsatsen efter indeværende års eller næste års budget (Slotsholm, 2010). Kommunerne reagerer ifølge analysen derfor på kortsigtede økonomiske incitamenter.

I det nuværende refusionssystem findes der ligeledes data, der viser, hvordan specifikke økonomiske incitamenter har påvirket kommunernes adfærd med hensyn til redskabssammensætningen af den aktive indsats. Med refusionsomlægningen pr. 1. januar 2011, der betød høj refusion i perioder med virksomhedsrettede tilbud eller tilbud om ordinær uddannelse og lav refusion i øvrige perioder, skete der efterfølgende en stigning i brugen af disse tilbud. Særligt brugen af virksomhedsrettede tilbud blev øget. Den virksomhedsrettede aktive indsats som andel af alle aktive tilbud er vokset fra godt 40 pct. af alle aktive tilbud til forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere i 2010 til over halvdelen af tilbuddene i 2012.

Der findes også en række eksempler på, at kommunerne, i det nuværende refusionssystem, har nedprioriteret indsatsen for de relativt svageste borgere, når især virksomhedsrettede tilbud tildeles. Refusionsomlægningen fra 2011 har medført, at virksomhedsrettet aktivering i dag udgør en langt større del af de aktive tilbud, som kommunerne tilbyder borgerne. På trods af at refusionen nu er harmoniseret mellem de forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagerne, er det fortsat de stærkere forsikrede ledige, der i størst omfang tilbydes aktive tilbud på ordinære arbejdspladser.

I Arbejdsmarkedskommissionens refusionsmodel skal redskabssammensætningen og sikringen af, at kommunerne ikke koncentrerer indsatsen om de stærke ledige, der forholdsvis let vil kunne formidles til job, ske ved at give kommunerne generelle økonomiske incitamenter til at flytte borgere fra offentlig forsørgelse til ordinær beskæftigelse. Kommunernes stigende medfinansiering af forsørgelsesudgifterne skal således give kommunerne et økonomisk incitament til at give borgerne en effektiv aktiv indsats. Dette gælder både for de stærke og de mere udsatte borgere.

I Arbejdsmarkedskommissionens refusionsmodel øges kommunernes generelle økonomiske incitamenter over tid, hvilket betyder at kommunernes adfærdsmønstre i det nuværende refusionssystem ikke direkte kan sammenlignes med, hvordan kommunerne reagerer på specifikke økonomiske incitamenter.

4.5 Opsummering og udfordringer

Beskæftigelsessystemet er organiseret på tre niveauer, et nationalt, et regionalt og et kommunalt, som varetager hver deres opgaver i relation til beskæftigelsespolitikken. Det er 94 kommuner, der på lokalt niveau varetager beskæftigelsesindsatsen og kontakten til borgere og virksomheder. Samtidig har a-kasserne også løbende kontakt med forsikrede ledige

Det er ekspertgruppens vurdering, at det nuværende kontaktforløb med faste tidskandener for løbende kontakt med både jobcenter og a-kasser bør forenkles. Den nuværende organisering af kontaktforløbet vurderes således ikke at fungere optimalt, og kvalitative undersøgelser peger blandt andet på, at nogle ledige opfatter samtalerne med de to systemer som indholds- og tidsmæssigt sammenfaldende, og dermed som to systemer der ikke samarbejder.

Det er ekspertgruppens vurdering, at de nuværende love og regler på beskæftigelsesområdet om en løbende aktiv indsats på den ene side har været medvirkende til at understøtte en udbygget aktiv beskæftigelsesindsats, som understøtter høj beskæftigelse og lav strukturledighed. Samtidig har de nuværende lovgivningsmæssige rammer dog efter ekspertgruppens vurdering medvirket til at skabe en standardiseret beskæftigelsesindsats, hvor fokus i for høj grad har været på, at opfylde lovkravene til indsatsen og dermed taget fokus væk fra at tilrettelægge en individuel indsats med effekten for øje.

Økonomiske incitamenter er et effektivt styringsværktøj og det er afgørende, at beskæftigelsesindsatsen bliver understøttet af en økonomistyring, der giver kommunerne et klart og entydigt incitament for at få borgerne i varig beskæftigelse.

Udover at sikre en klar incitamentsstruktur og minimere kassetænkning bør de økonomiske incitamenter have fokus på at tackle risikoen for, at stærke ledige favoriseres på bekostning af svagere ledige (creaming), som der er dokumentation for forekommer under det nuværende refusionssystem. Det er derfor vigtigt, at kommunerne har et økonomisk incitament til at prioritere en aktiv indsats for udsatte ledige.

Digitale værktøjer kan påvirke både borgere, jobcentre og a-kasser i retning af en mere effektiv og jobrettet adfærd. Selvom der i dag er relevante digitale løsninger, som understøtter såvel borgerne, virksomhederne og sagsbehandlerne i en effektiv beskæftigelsesindsats er det ekspertgruppens vurdering, at der stadig er et potentiale i at videreudvikle og udvikle nye relevante digitale løsninger på beskæftigelsesområdet.

Det drejer sig om i højere grad at udbygge servicen gennem selvbetjeningsløsninger og skabe medejerskab for borgerne, skabe transparens og sikre både borgeren og jobkonsulenterne det nødvendige vidensgrundlag med henblik på at skabe en målrettet indsats.

Digitale løsninger kan desuden udbygges med det sigte at sikre indsigt i og viden om virksomhedernes behov og arbejdsmarkedets struktur. På denne måde vil jobkonsulenterne få et redskab, som styrker dem i deres mulighed for at optimere samspillet med virksomhederne på tværs af kommunegrænser, både i forhold til fastholdelse af medarbejdere på virksomheden og i forhold til rekruttering til virksomheder i brancher med særlige behov.

I dialogstyringen er det vigtigt, at dialogen i beskæftigelsessystemet og mellem kommunerne har fokus på, at understøtte udviklingen af beskæftigelsesindsatsen, herunder implementeringen af nye reformer etc.

Arbejdsmarkedets parter inddrages i dag i beskæftigelsesindsatsen på både lokalt, regionalt og nationalt niveau. Ekspertgruppen vurderer, at det fremadrettet er vigtigt, at partsinddragelsen sker på en sådan måde, at inddragelsen af eksterne interessenter i højere grad medvirker til at facilitere og understøtte udviklingen af beskæftigelsesindsatsen i det enkelte jobcenter og a-kasse og på tværs af jobcentre og a-kasser.

Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer:

- Hvordan sikres at de lovgivningsmæssige rammer kan give rum for en beskæftigelsesindsats, som er mere målrettet og individuelt tilpasset og hvor den ledige får mere ansvar og øget valgfrihed, herunder medindflydelse på kontakten med jobcentre og a-kasser uden at rådighedsforpligtelsen sættes over styr?
- Hvordan kan man styrke og forenkle de økonomiske incitament og mindske bureaukrati og proceskrav med henblik på, at understøtte kommunernes indsats med at få borgerne i varig beskæftigelse?
- Hvordan sikres det, at digitaliseringen af indsatsen understøtter, at både ledige og jobkonsulenter får løbende indsigt, bedre overblik og mulighed for at tilpasse indsatsen til den enkeltes behov?
- Hvordan sikres det, at eksterne interessenter, herunder arbejdsmarkedets parter medvirker bedst muligt til, at understøtte beskæftigelsesindsatsen i jobcentre og a-kasser?
- Hvor sikres et velfungerende samarbejde mellem kommunerne, således at beskæftigelsesindsatsen kan ske på tværs af kommunegrænser og at særlige målgruppers interesser kan tilgodeses, også for de borgere, der bor i forholdsvis små kommuner?

▼ Bilag 4.1. De forskellige elementer i finansieringssystemet mellem kommuner og stat

De forskellige elementer i finansieringssystemet mellem kommuner og stat:

- *Refusion af kommunale udgifter til forsørgelsesydelse.* Lovgivningen fastlægger, at kommunerne afholder udgifterne til borgernes forsørgelse, fx kontanthjælp, sygedagpenge, arbejdsløshedsdagpenge m.v., og får en del af disse udgifter refunderet fra staten.⁹ Dette medfinansieringsansvar giver kommunerne et generelt incitament til at flytte borgere fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse. For nogle ydelser er dette generelle incitament skærpet ved, at statsrefusionen også varierer med den lediges anciennitet på ydelsen. Fx gælder det for sygedagpenge, at staten afholder 100 pct. af udgifterne i de første 4 uger af forløbet, for herefter at refundere kommunen 50 pct. for de næste 4 uger, hvorefter refusionen som udgangspunkt (i passive perioder) udgør 30 pct. indtil det første år er gået. Efter 52. uge yder staten ikke refusion af kommunernes udgifter til sygedagpenge. For at understøtte en aktiv indsats fastlægger reglerne endvidere, at kommunerne får en større andel af deres udgifter (fx 50 pct.) refunderet fra staten i visse aktive perioder (virksomhedsrettede tilbud og ordinær uddannelse) end i passive perioder (typisk 30 pct. statsrefusion). Dette giver kommunerne et specifikt økonomisk incitament til at iværksætte en aktiv indsats – også overfor de svagere målgrupper, hvor staten betaler en andel af kommunens udgifter til diverse forsørgelsesydelse, fx kontanthjælp m.v.
- *Refusion af kommunale driftsudgifter til aktiveringsindsatsen.* En betydelig del af kommunernes udgifter til den aktive indsats knytter sig til køb eller drift af vejledning og opkvalificeringstilbud. Staten yder som udgangspunkt 50 pct. refusion af disse udgifter, men for at fastholde kommunernes incitament til at prioritere, økonomisere og at være effektive i anvendelsen af midler til beskæftigelsesindsatsen, er den enkelte kommunes driftsudgiftsrefusion underlagt et loft. Loftet fastsættes med udgangspunkt i bruttomålgruppens størrelse, og dermed tilpasses den økonomiske ramme udviklingen i ledigheden – både nationalt og lokalt.
- *Budgetgarantien.* For både forsørgelsesudgifterne og driftsudgifterne til aktivering gælder, at kommunerne under ét kompenseres fuldt ud for den del af deres udgifter, som de ikke hjemtager refusion for, via den statslige budgetgaranti. Herved sikres kommunerne under ét for generelle udsving i udgiftsniveauet som følge af konjunkturudviklingen. Budgetgarantien udmøntes via det statslige bloktilskud og det særlige beskæftigelsestilskud. Da disse tilskud fordeles efter nogle generelle kriterier, vil den enkelte kommune ikke blive kompenseret 1:1 for sine faktiske udgifter til indsatsen. Derved fastholdes det generelle incitament til at gennemføre indsatsen så omkostningseffektivt som muligt og til at flytte borgere fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse.
- *Blok- og beskæftigelsestilskuddet* er elementer i det samlede kommunale udligningssystem, som sikrer risikodeling på tværs af kommunerne. Bloktilskuddet fordeles efter nogle generelle demografiske og socioøkonomiske kriterier, mens beskæftigelsestilskuddet, der kompenserer kommunerne for deres nettoudgifter til indsatsen for forsikrede ledige, sikrer fuld compensation indenfor hver landsdel, men på kommuneniveau indenfor landsdelen fordeles efter bruttoledigheden to år før tilskudsåret.
- *Beskæftigelsestilskuddet* har, også efter en justering af modellen i 2012, været kritiseret for at være for uigennemskuelig og dermed svække kommunernes styringssikkerhed.
- *Serviceammen.* Kommunernes administrative udgifter er omfattet af serviceammen, som sætter en samlet grænse for de kommunale udgifter til løn og personale, herunder ansatte på beskæftigelsesområdet. Disse udgifter er ikke omfattet af statslig refusion.

Refusionssystemet, hvor kommunerne betaler udgifterne på beskæftigelsesområdet med delvis statslig medfinansiering, bygger på den styringspræmis, at kommunerne har et medansvar for udgiftsomfanget til de enkelte ordninger. Den statslige refusion er i dag kendetegnet ved følgende tre forhold:

- Refusionsprocenten afhænger af, hvilken type ydelse borgeren modtager.
- Refusionsprocenten - i forhold til nogle ydelser - har en aftagende profil, dvs. at refusionen falder i takt med varigheden af forsørgelsen af den enkelte borger.
- Refusionsprocenten for nogle forsørgelsesydelse er differentieret efter hvilken type aktivitet borgerne deltager i.

⁹ For de forsikrede ledige gælder, at staten – via a-kasserne – afholder udgiften til forsørgelse i form af arbejdsløshedsdagpenge (samt fra 2014 den kommende midlertidige arbejdsmarkedsydelse), og at kommunerne medfinansierer denne udgift. Princippet er dog helt det samme, som for de øvrige ydelser, at kommunerne bærer en del af finansieringsansvaret.

Kapitel 5. Meningsfuld og jobrettet indsats for den enkelte

Det fremgår af kommissoriet, at et af målene med udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats er at sikre en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Dette kapitel diskuterer indledningsvis, hvad der overordnet skal forstås ved en ”meningsfuld beskæftigelsesindsats”. Herefter gives en status for den nuværende indsats, og det belyses hvilke elementer i den nuværende indsats der kan have betydning for oplevelsen af mening i indsatsen. Endelig analyseres, hvordan oplevelsen af en meningsfuld indsats hænger sammen med de faktiske effekter af beskæftigelsesindsatsen.

5.1 Hvad er en meningsfuld indsats?

Rådighedsforpligtelsen og den aktive indsats er en forudsætning for at modtage offentlige ydelser

Udgangspunktet for dette kapitel er en forudsætning om, at retten til dagpenge indebærer en pligt til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder søge job og deltage i aktive tilbud. Dele af de positive effekter i beskæftigelsesindsatsen kan således tilskrives tilstedeværelsen af en *sorteringseffekt*, dvs. at tilgangen til ledighed reduceres fordi den aktive indsats og krav om rådighed gør ledighed mindre attraktivt end ordinær beskæftigelse, og en *motivationseffekt* som indtræder på det tidspunkt, hvor den ledige møder konkrete krav om at stå til rådighed og deltage i en aktiv indsats, jf. gennemgang af viden og evidens om effekterne af den aktive indsats i kapitel 6.

Dette kapitel ser nærmere på, hvordan den aktive indsats kan gøres mere relevant og meningsfuld for den enkelte ledige inden for en ramme, hvor der fortsat stilles krav til den ledige om deltagelse i en aktiv indsats og aktiv jobsøgning.

Begrebet ”meningsfuld indsats”

► **Borgeren skal opfatte og have tillid til, at indsatsen er jobrettet**

Om beskæftigelsesindsatsen opleves som meningsfuld af den enkelte vil altid afhænge af en subjektiv vurdering. Hvad der for den ene ledige opleves som meningsfuldt, vil ikke nødvendigvis opleves sådan af den anden. Selvom det således ikke er muligt at opstille objektive kriterier for måling af en meningsfuld indsats, vil det meningsfulde for de fleste ledige kunne kobles til en indsats, hvor det for den enkelte er tydeligt, hvorfor netop den aktive indsats man modtager, kan føre til at man kommer tættere på et job – eller i job.

Udgangspunktet for ekspertgruppens arbejde er, at borgeren hurtigst muligt skal finde varig beskæftigelse, og at borgeren inden for denne ramme skal opleve og have tillid til, at beskæftigelsesindsatsen er rettet mod job, samt at borgeren skal have indflydelse på indsatsen.

5.2 Rammer og status for meningsfuld indsats

Der er gennemført en række spørgeskemaundersøgelser blandt ledige, som giver et indtryk af, hvorvidt indsatsen i dag opleves som meningsfuld af ledige.

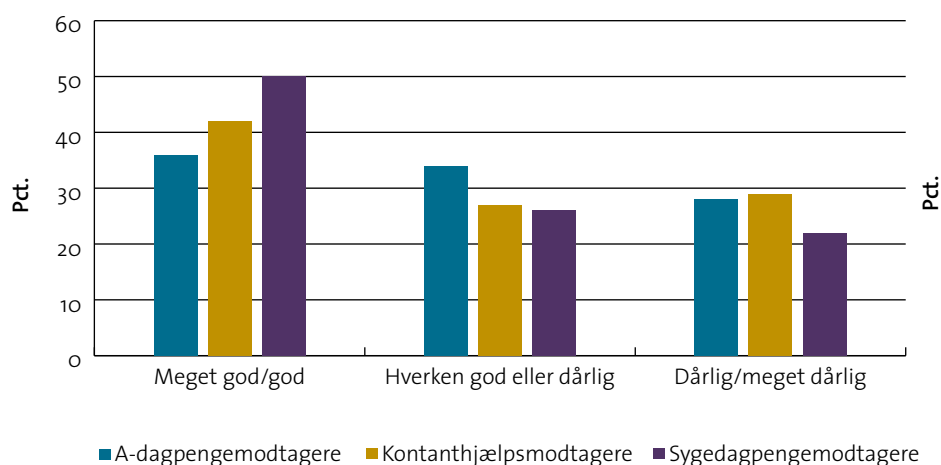
► **Dagpengemodtagerne de mindst tilfredse med beskæftigelsesindsatsen**

Den største undersøgelse blandt ledige er gennemført af Slotsholm i 2011, se bilag 5.1 (Slotsholm, 2011a). Undersøgelsen adskiller sig fra en række andre undersøgelser ved, at den både omfatter borgere, der stadig er ledige og borgere, der for nylig har været omfattet af indsatsen, men som ikke er ledige længere. Undersøgelser, der udelukkende interviewer personer, der fortsat er ledige, indebærer en risiko for negativ bias, da det pr. definition er de personer, hvor indsatsen endnu ikke er lykkedes, som tilkendegiver deres holdning.

Undersøgelsen fra Slotsholm viser, at forskellige grupper af overførselsmodtagere deler sig i tre nogenlunde lige store grupper. Lidt flere end 1/3 vurderer indsatsen som god eller meget god, lidt mindre end en 1/3 har hverken en positiv eller negativ vurdering, mens en tilsvarende andel betegner den som dårlig eller meget dårlig. For alle grupper af overførselsmodtagere er der en overvægt af ledige, der vurderer jobcentrenes indsats som god eller meget god.

Dagpengemodtagere er den gruppe af overførselsmodtagere, der har den laveste andel i den mest tilfredse kategori. Undersøgelsen viser således, at 36 pct. af dagpengemodtagerne mener, at jobcentrets indsats har været god eller meget god. Til sammenligning er 50 pct. af sygedagpengemodtagerne og 42 pct. af kontanthjælpsmodtagerne meget godt eller godt tilfredse med jobcentrets indsats, jf. figur 5.1.

Figur 5.1 Borgernes svar på, hvordan de samlet set vurderer den indsats, kommunens jobcenter har gjort for dem



Kilde: Slotsholm, 2011a

Ca. 34 pct. af dagpengemodtagerne vurderer hverken indsatsen som positiv eller negativ, mens ca. 28 pct. af dagpengemodtagerne, er utilfredse med indsatsen.

► **1/3 beskæftigede vurderer at samtaler har hjulpet til job**

Nogenlunde samme billede tegner sig, når det i samme undersøgelse belyses, hvorvidt ledige dagpengemodtagere vurderer, at samtaler har hjulpet til et job. Her svarer 32 pct., at samtalerne i jobcentret i høj eller nogen grad er en hjælp til at komme i job eller ordinær uddannelse. 25 pct. mener, at samtaler i mindre grad er en hjælp, mens 42 pct. mener, at samtaler slet ikke er en hjælp.

Godt halvdelen af dagpengemodtagerne vurderer, at de aktive tilbud ikke har haft nogen betydning for, om de er klar til at arbejde. Samtidig mener 70 pct. dog, at de har haft stor eller nogen indflydelse på, hvilket aktivt tilbud de har deltaget i.

En mindre spørgeskemaundersøgelse gennemført af ugebrevet A4 blandt ledige viser umiddelbart et noget mere negativt billede, idet tre ud af fire ledige angiver, at jobcentret i ringe grad eller slet ikke har hjulpet med at finde job. Derudover vurderer over halvdelen, at kvaliteten af jobcentrets indsats er dårlig eller meget dårlig (Ugebrevet A4, 2013).

► **Metodevalg har betydning for resultat**

Hovedparten af respondenterne i undersøgelsen angiver imidlertid, at de er ledige på tidspunktet for spørgsmålet. Derudover har størstedelen af de ledige en ledighedsanciennitet på over 9 måneder hvilket vil sige, at undersøgelsen primært har respondenter, der efter længere tids ledighed endnu ikke er kommet i job. Denne selektion i respondenter er formentlig en medvirkende årsag til de mere negative besvarelser.

5.3 Udfordringer i den eksisterende indsats

Selvom der findes undersøgelser, der viser, at flertallet af ledige er tilfredse med eller har et neutralt billede af beskæftigelsesindsatsen er der også tegn på en betydelig andel, der ikke er tilfredse. Der er formentlig ikke én enkelt årsag hertil. Kravet om, at modtagelsen af en ydelse forudsætter deltagelse i en aktiv indsats som led i pligten til at stå til rådighed kan i sig selv være en del af forklaringen på nogle lediges negative opfattelse af beskæftigelsesindsatsen.

Samtidig er der formentlig også en række forhold i den nuværende beskæftigelsesindsats, som kan have betydning for om indsatsen opfattes som meningsfuld og som ikke kan henføres til overordnet utilfredshed med rådighedskravet. Nedenfor er præsenteret en række forhold der kan have betydning for, om indsatsen opfattes som meningsfuld af de ledige. Hvad der opleves som en meningsfuld indsats vil dog altid i sagens natur være individuelt, og de udvalgte forhold i analysen er derfor ikke nødvendigvis udtømmende.

Systemtilgang og begrænset indflydelse for den enkelte

► **Minimumskrav sikrer retssikkerhed men ikke en individuel indsats**

Over de seneste 20 år har den aktive indsats udviklet sig til at omfatte stadig flere målgrupper og de krav, der stilles i lovgivningen til tilrettelæggelsen af den aktive indsats er udbygget væsentligt. Der er blandt andet indført en række minimumskrav til, hvordan beskæftigelses-systemet skal tilrettelægge kontakten med ledige.

Den nuværende regulering af området i lovgivningen stiller en række krav til, hvad beskæftigelses-systemet skal forpligte borgeren til, hvordan og hvornår, jf. boks 5.1 nedenfor.

▼ **Boks 5.1. Balancen mellem beskæftigelsesystemet og borgeren (arbejdsmarkedsparate)**

Beskæftigelsesystemet (herunder lovgivning)	Borgerens rettigheder og pligter
<p><i>Bestemmer:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Hvor, hvornår, hvordan og med hvem samtaler afholdes Hvornår, hvilke og hvor længe, der deltages i et aktivt tilbud <p><i>Udbetaler</i> ydelser til borgeren</p> <p><i>Sanktionerer</i> og pålægger krav til borgeren</p> <p><i>Rådighedsvurderer</i> borgeren</p> <p><i>Dataudveksler</i> uden om borgeren, dog med samtykke fra borgeren</p> <p><i>Kommunikerer</i> med andre, fx a-kasser og anden aktør, og ofte uden, at borgeren har indsigt i denne kommunikation</p> <p>Udarbejder it-funktionalitet og præmisserne for, hvordan det skal bruges af borgeren</p>	<p><i>Pligt til at:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Deltage i samtaler Deltage i aktive tilbud Stå til rådighed for arbejdsmarkedet, fx aktivt jobsøgende, CV på jobnet.dk Tage en uddannelse, hvis dette pålægges af jobcentret (kun for unge uden uddannelse) <p><i>Ret til:</i></p> <p>Forsørgelse</p> <ul style="list-style-type: none"> Information og vejledning i jobcentret 6 ugers selvvalgt uddannelse (kun dagpengemodtagere) Samtaler hver 3. måned Aktivt tilbud hver 6. måned

Flere ledige peger i kvalitative undersøgelser på, at den aktive indsats, de tilbydes, kunne tilrettelægges mere individuelt, jf. eksempel i boks 5.2 nedenfor.

▼ **Boks 5.2. AC-dimittenders manglende oplevelse af individuel tilpasset indsats**

Fra en undersøgelse foretaget blandt ledige akademiske dimittender illustrerer følgende citat, hvordan de ledige i undersøgelsen føler, at de blot er et nummer i køen, når de møder beskæftigelsessystemet. En ledig udtaler blandt andet:

”Jeg havde alle de her ting med, så vi kunne få en snak om mine muligheder, og så viste det sig, at jeg bare skulle have et flueben! Hun havde blot til opgave at spørge, om jeg havde tænkt mig at søge. Hun var automatiseret til at sætte flueben, så længe jeg bare mødte op. Så jeg kan godt forstå, at folk går nedenunder og hjem på det her, fordi det var så uværdigt. Jeg havde da ikke troet, at den måde de gjorde det på, var så meget en latterliggørelse af mig.”

Samtidig viser undersøgelsen dog også, at de ledige dimittender godt forstår, at der skal opstilles krav til dem, men hvis kravene er uforståelige, og man ikke kan deltage i aktiviteter, som man mener, kan være fremmende for at få et arbejde, så holder forståelsen op.

Kilde: Akademikernes Centralorganisation, 2010

En kvalitativ undersøgelse fra Ugebrevet A4 blandt ledige tegner det samme billede. En stor del af de ledige oplever således, at de i jobcentret betragtes som et nummer i rækken, og at sagsbehandleren ikke havde sat sig ind i deres specifikke situation (Ugebrevet A4, 2013).

► **Erfaringer med ejerskab fra forsøget Den Gode Samtale**

Der arbejdes dog flere steder i landets jobcentre og a-kasser med ejerskab med henblik på at styrke indsatsen.

Siden marts 2012 har der været iværksat et nationalt forsøg i syv a-kasser kaldet *Den Gode Samtale*. Med forsøget gives ledige mulighed for – gennem brugen af digitale redskaber – at tage større del i og ejerskab for egen indsats, blandt andet via digital selvbooking af samtaler og forskellige jobstøtteaktiviteter med deres a-kasse. De ledige er blandt andet med til at bestemme form, indhold og varighed af de samtaler, de har med deres a-kasse. Formålet med forsøget har været at løfte de lediges tilfredshed med samtalerne ved at give dem større indflydelse på indsatsen.

► **Valgfrihed skaber tilfredshed...**

En evaluering af forsøget viser, at tilfredsheden blandt de ledige er steget. De ledige er særligt tilfredse med forsøgets muligheder for frit at kunne vælge samtaleemne, tidspunkt for samtalen og samtaleformen. Samtidig tilkendegiver de ledige, at den digitale joblog, hvor den ledige blandt andet registrerer aktiviteter og hvilke job, der er søgt er blevet et godt redskab til at give den ledige et samlet overblik over egen jobsøgning og indsats. Endelig tilkendegiver de ledige, at de via forsøget har fået et mere positivt samarbejde med medarbejderen i a-kassen (Slotsholm, 2013).

► **Men der er behov for rammer og redskaber for både ledige og a-kasser**

Evalueringen viser dog også, at a-kasserne i et vist omfang har brugt de frie rammer for samtalerne til at foretage andre prioriteringer, fx ved at satse på korte telefonsamtaler. Når der ikke er klare krav til samtaleformen er der ifølge evalueringen risiko for, at den personlige samtale erstattes af en løsere kontakt mellem a-kasser og ledige i form af fællesaktiviteter, mailkontakt og korte telefonsamtaler, hvilket i særlig grad er en risiko for ledige, der har brug for en mere håndholdt indsats.

Lokalt har blandt andet Viborg Kommune iværksat et projekt, der skal styrke den enkelte lediges ejerskab til indsatsen ved at give den ledige så meget ansvar for eget forløb som muligt, jf. boks 5.3.

▼ **Boks 5.3 Erfaringer med styrket ejerskab fra Jobcenter Viborg**

Jobcenter Viborg har besluttet at styrke borgernes ejerskab til beskæftigelsesindsatsen ved at give borgeren så meget ansvar for eget forløb som muligt.

Man ønsker med egne ord at gå fra myndighedsforvalter til facilitator, hvor målet med beskæftigelsesindsatsen er at gøre noget sammen med borgeren og ikke for borgeren.

Som led i vejen til det styrkede ejerskab har alle jobkonsulenter fået kursus i at benytte den coachende tilgang, som de kan bruge i deres møde med borgeren. Der er arbejdet på, at synliggøre rammerne, mulighederne og viden om effekter for borgerne, sådan at de kan forberede sig og planlægge eget forløb. Tilbud om valgmuligheder betyder imidlertid ikke, at borgeren kan vælge at være passiv – vilje, evne og muligheder hos borgeren skal udnyttes. Derfor er det også vigtigt, at jobkonsulenten kan motivere borgeren til at tage ansvar.

For at give bedre rammer for, at borger og jobkonsulent kan gå efter det, der er evidens for virker og det de i fællesskab er enige om at opnå er krav om fx rettidighed i afholdelse af samtaler afskaffet, som led i et frikommuneforsøg.

Ledelsen for beskæftigelsesindsatsen i Viborg Kommune forventer, at det styrkede ejerskab opnås ved at borgeren har følt sig hørt og inddraget og ikke talt ned til, og at borgeren har indsigt i egen sag samt fået en følelse af, at jobkonsulenten tager en individuel beslutning omkring borgerens situation og muligheder fremover.

Kilde: Jobcenter Viborg

► **Dobbelt kontakt – risiko for dobbelt arbejde**

Kontaktforløb i jobcentre og a-kasser og risiko for manglende koordination

Ledige dagpengemodtagere peger i kvalitative undersøgelser på, at det dobbelte kontaktforløb, hvor ledige skal møde til samtaler i både jobcenter og a-kasse fører til manglende fleksibilitet, modtagelse af identisk information fra to forskellige systemer og indkaldelse til møder med samme formål, jf. boks 5.4.

▼ **Boks 5.4 Parallelt kontaktforløb**

En undersøgelse fra Ugebrevet A4 fra 2012 konkluderer, at det ikke opleves som meningsfuldt for de ledige, at de skal gå til samtaler i både jobcentret og a-kassen. De ledige oplever de to parallelle forløb som stort set identiske, og peger i den forbindelse på det meningsløse i at skulle møde op til samtaler med det samme indhold hos både jobcentret og a-kassen.

En ledig administrativ medarbejder udtaler til Ugebrevet A4:

”Jeg synes ikke, der er nogen forskel på møderne i a-kassen og jobcentret. Når man skal køre til de samme møder i samme uge, så føler man sig totalt til grin. Også fordi der reelt ikke er noget indhold i møderne. Man skal åbenbart bare møde op for at følge lovgivningen.”

Samtidig viser en undersøgelse blandt ledige medlemmer af HK's a-kasse, at 65 pct. af de adspurgte ledige oplever, at de ofte eller meget ofte skal aflevere de samme oplysninger eller næsten samme oplysninger til både jobcentret og a-kassen. Hertil kommer, at 56 pct. oplever at blive indkaldt til møder i jobcentret og a-kassen, der handler om det samme eller næsten det samme.

Kilde: Ugebrevet A4, 2012 og HK Danmark, 2012

Administration og borgerkontakt

Der er i dag begrænset tværgående viden om, hvordan ressourcerne anvendes i landets jobcentre. Undersøgelser tyder dog på, at der i beskæftigelsesindsatsen bruges betydelige ressourcer på administration, og at den direkte borger- og virksomhedskontakt fylder en mindre del af tidsforbruget.

Et casestudie foretaget af Deloitte i tre udvalgte jobcentre viser, at mellem 33 og 38 pct. af ressourceforbruget i de tre jobcentre bruges på rene administrative opgaver såsom møder, økonomiopgaver, sekretariatsbetjening m.v. (Deloitte, 2013a). Casestudierne viser samtidig, at den overordnede ressourceanvendelse i de tre jobcentre er meget ens, når der ses på, hvor

stor en del af ressourcerne, der anvendes sammen med borgerne på tværs af ydelsesgrupper. I alle tre jobcentre anvendes omkring 60 pct. af ressourceforbruget på borgerrettede opgaver, hvor omkring en fjerdedel af disse ressourcer bruges på direkte borgerrettede opgaver jf. tabel 5.1 nedenfor.¹ Samtidig viser casestudierne, at den helt overvejende kontakt med borgerne sker ved personlige møder og, at der herudover sker telefonisk eller mailbaserede opfølgninger mellem borgeren og jobcentret.

Tabel 5.1 Fordeling af det samlede ressourceforbrug i de tre cases²

	Case A	Case B	Case C
Årsværk i alt	100%	100%	100%
Borgerrettede opgaver i alt	60%	58%	64%
Direkte borgerrettede opgaver	26%	25%	26%
Indirekte borgerrettede opgaver	34%	33%	38%
Virksomhedsrettede opgaver i alt	2%	7%	3%
Direkte virksomhedsrettede opgaver	1%	6%	2%
Indirekte virksomhedsrettede opgaver	1%	1%	1%
Interne opgaver og sekretariatsbetjening	38%	35%	33%
Interne opgaver	35%	33%	32%
Sekretariatsbetjening mv. af politiske udvalg	3%	2%	1%

Kilde: Deloitte, 2013a

► **Enten bruges tiden ikke optimalt eller også er der ikke tid nok**

En anden undersøgelse foretaget af Dansk Socialrådgiverforening i 2010 blandt 66 socialrådgivere i 33 kommuner peger på, at de administrative opgaver fylder relativt meget for socialrådgiverne og dermed potentielt er med til at tage tid fra kontakten med borgerne (Dansk Socialrådgiverforening, 2010). Ifølge undersøgelsen bruges omkring 80 pct. af tiden på, hvad der i undersøgelsen er defineret som administration og interne opgaver. Dog indeholder definitionen af administration flere af de samme aktiviteter, som i Deloitte's casestudier er defineret som indirekte borgerrettede opgaver, såsom sparring omkring borgerens sag, kontakt til potentielle arbejdspladser, aktiveringsmuligheder m.v.

Der kan være flere årsager til, at en del af tidsforbruget går med administrative opgaver og intern tid. Centrale krav til indsatsen kan være en del af forklaringen, men samtidig kan mangelfuld it-understøttelse og lokale krav til administration og procedurer også udgøre en del af forklaringen.

Virksomhedskendskab i jobcentrene

Formålet med den aktive beskæftigelsesindsats er overordnet at få ledige i job, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det forudsætter, at jobcentrene har kendskab til den lediges jobmuligheder og kompetencer og til det arbejdsmarked, de skal hjælpe de ledige ind på.

Flere undersøgelser tyder på, at noget af det, som jobcentrene – og hermed også jobkonsulenterne – i dag ikke er gode nok til, er at have tilstrækkelig virksomhedskontakt og kendskab til arbejdsmarkedet.

Blandt andet viser en undersøgelse fra Dansk Erhverv, at der er store forskelle i forhold til, hvor godt det enkelte jobcenter, ifølge Dansk Erhvervs medlemmer, forstår virksomhedens branche, eller hvor serviceminded de er overfor virksomhederne (Dansk Erhverv, 2013).

¹ Direkte borgerrettede opgaver defineres som alle situationer, hvor borgeren og medarbejderen er i direkte kontakt (personlige samtaler, møder, telefonisk kontakt m.v.). Indirekte borgerrettede opgaver defineres som alle former for aktiviteter, der knytter sig til en enkelt borger og understøtter de direkte borgerrettede opgaver (forberedelse af møde med borgeren, opfølgning, registrering, dokumentation, sparring med kolleger m.v.). Kilde: Deloitte, 2013a.

² De virksomhedsrettede opgaver fylder generelt lidt i opgørelserne i de tre cases. Det skal ses i sammenhæng med metoden, hvor der alene er medtaget den rene virksomhedsservice, hvor jobcentret har kontakt og møder med virksomheden uden borgeren. Møder og virksomhedsplaceringer, som involverer borgere, er medtaget under de borgerrettede opgaver.

To undersøgelser viser samtidig, at mange af virksomhederne mener, at jobcentrene mangler konkret branchekendskab samt viden om, hvilke kompetencer de enkelte virksomheder efterspørger (Dansk Erhverv, 2013; Dansk Industri, 2013).

Analysen i kapitel 8 vedrørende den virksomhedsrettede indsats belyser generelt status for den virksomhedsrettede indsats samtidig med, at analysen overordnet viser, at der er en række udfordringer i den nuværende virksomhedsrettede indsats. Disse udfordringer vil formentlig også have betydning for den enkelte lediges opfattelse af indsatsen og hvorvidt den er meningsfuld, da ledige sandsynligvis vil lægge stor vægt på, at medarbejderne i jobcentret har en systematisk kontakt til relevante virksomheder, for dermed at øge den enkeltes muligheder for konkret kontakt med en virksomhed.

Har digitalisering betydning for oplevelsen af meningsfuldhed i den aktive indsats?

Digitale selvbetjeningsløsninger kan være et væsentligt element i at give borgerne større ejerskab til egen indsats, og dermed øge borgerens oplevelse af meningsfuldhed i beskæftigelsesindsatsen. En undersøgelse fra 2011 viser, at digitale muligheder kan styrke engagementet i beskæftigelsesindsatsen (Slotsholm, 2011a), og de fleste borgere har både forudsætningerne for - og ønske om - at kunne deltage aktivt i beskæftigelsesindsatsen gennem digitale selvbetjeningsløsninger. En anden undersøgelse viser, at brugerne af selvbetjeningsløsninger oplever, at de får større indflydelse på egen indsats (Advice, 2012).

På beskæftigelsesområdet er Jobnet.dk den centrale nationale indgang til digital selvbetjening. Alle jobsøgere skal kunne anvende Jobnet.dk, uanset uddannelse, erhvervs erfaring, kompetencer, køn, alder, geografi og etnicitet. Det er Jobnet.dk's styrke, men det er også Jobnet.dk's svaghed. Jobnet.dk har månedligt mellem 2 og 3 millioner besøg fordelt på ca. 800.000 unikke besøgende og 200.000 personer har et aktivt CV på Jobnet.dk. En del af disse forbinder Jobnet.dk med myndighedsrollen og ser det derfor ikke som en hjælp, men noget, man skal, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med kravet om at ledige har et CV på Jobnet.dk.³

De seneste år er der sket en gradvis udbygning af selvbetjeningsmulighederne på Jobnet.dk. Dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har blandt andet fået adgang til deres jobplan og aktivering på "Min Side" på Jobnet.dk.

Samtidig har der været et begyndende fokus på at udvikle målrettede nationale digitale værktøjer som fx Mitjobkompas.dk og Jobbing.dk, der skal være med til at sikre større tilfredshed med de digitale værktøjer og opfattelsen af, at de er en hjælp for den ledige, der kan være med til at understøtte den enkelte lediges vej i job, jf. boks 5.5 nedenfor.

▼ **Boks 5.5 Målrettede selvbetjeningsløsninger i beskæftigelsesindsatsen**

Jobbing.dk

Jobbing.dk er målrettet brugere med mellemlang eller lang videregående uddannelse. Jobbing.dk er et jobmatch-, inspirations- og refleksionsværktøj, der på særligt tre punkter adskiller sig fra traditionelle jobbanker:

- Matcher brugeren med relevante job på baggrund af kompetencer, jobønsker, erhvervs erfaring og uddannelse. Brugeren kan finde inspiration til afklaring af kompetencer og jobønsker blandt andet ud fra, hvad andre med samme uddannelse og erhvervs erfaring har valgt.
- Guider brugeren til at finde nye relevante virksomheder at søge job hos disse.
- Giver brugeren mulighed for at strukturere og skabe overblik over egen jobsøgning. Man kan fx gemme jobopslag og virksomheder på en to-do liste.

Mitjobkompas.dk

Mitjobkompas.dk er et afklarings- og jobsøgningsværktøj til ufaglærte. Værktøjet består af tre konsekutive dele:

- Først skal jobsøgeren besvare en række afklaringssspørgsmål.
- Dernæst præsenterer værktøjet et bud på jobsøgerens stærke sider med fokus på muligheder og potentialer.
- Til slut får brugeren forslag til jobtyper med ledige stillinger, der matcher den jobsøgendes stærke sider.

Mitjobkompas.dk er ved at blive udbygget til også at komme med forslag til videreuddannelse, der matcher den jobsøgendes stærke sider og som er sorteret efter de bedste beskæftigelsesmuligheder efterfølgende.

iJob.dk

iJob.dk er en jobbank målrettet unge i alderen 16-25 år, der samler alle annoncer med:

- Fritidsjob
- Elev- og lærlingepladser
- Studiejob og praktik

Ud over annoncerne er der gode råd omkring: ansøgning, jobsamtalen, at bruge netværk, at opøge virksomheder og 'dine rettigheder'.

Kilde: www.jobnet.dk

Der er også eksempler på lokale projekter, der understøtter valgfrihed og medindflydelse for borgeren, blandt andet ved hjælp af digitalisering. Københavns Kommune har frem mod 2015 som strategi at reducere ungedighed og overledighed med øget borgerinddragelse og investering i digital understøttelse af indsatsen. Samtidig arbejdes der i Ingeniørernes A-kasse (IAK) med et screeningsværktøj, der skal hjælpe med at identificere nyledige med risiko for langtidsledighed, jf. boks 5.6.

▼ Boks 5.6 Erfaringer med digitalisering, styrket borgerinddragelse og screening af ledige

Københavns Kommune har lanceret programmet 'Borgeren ved Roret', som skal give borgerne bedre mulighed for selv at stå i spidsen for den indsats, der skal bane den hurtigste vej til job eller uddannelse.

Et centralt element for 'Borgeren ved Roret' er en ny digital selvbetjeningsmulighed, som fra første ledighedsdag giver den enkelte borger bedre overblik over pligter, muligheder, inspiration til jobsøgning og mere indflydelse på sin egen situation. Borgeren skal fx i starten af ledighedsforløbet gå ind på nettet og digitalt besvare en række spørgsmål om sin jobsøgningsadfærd, kompetencer og mål og komme med konkret input til sin jobplan, inden det første møde med jobcentret.

Efterfølgende drøfter borgeren sine idéer og perspektiver med jobkonsulenten til en samtale. I drøftelsen er det jobkonsulentens opgave at give gode råd – ikke at styre og diktere. Borgeren skal i højere grad selv tage ansvaret, og derfor skal jobkonsulenten tage udgangspunkt i borgerens perspektiver og anvende særlige samtaleteknikker til at drage fuld nytte af borgernes ressourcer, og til at motivere borgeren til endnu mere effektiv jobsøgning.

Jobkonsulenten følger op på progression mod job og udfordrer borgeren til at sætte nye mål. Borgeren har altid mulighed for at orientere sig om tilbud på nettet og skrive, hvad vedkommende gerne vil drøfte med sin jobkonsulent før en samtale i jobcentret.

IAK (Ingeniørernes A-kasse, der nu er en del af Akademikernes) har udviklet et digitalt screeningsværktøj, med det formål så tidligt som muligt i ledighedsforløbet at identificere de nyledige, der har en risiko for langtidsledighed, og dermed ekstra behov for en tidlig indsats.

IAK's screeningsværktøj bygger dels på en række medlemsspecifikke parametre blandt andet alder, uddannelse og bopæl samt et spørgeskema, som den ledige udfylder inden første kontakt med a-kassen, omhandlende den lediges livssituation, uddannelse og arbejdsliv. Screeningsprogrammet indeholder et krav om, at medlemmerne udarbejder en handlingsplan, som indeholder nogle obligatoriske elementer, såsom CV på Jobnet.dk og at udfylde en joblog. På baggrund af screeningen er det muligt at sætte ind med en særlig målrettet indsats og individualiseret vejledning allerede ved den første kontakt med den ledige.

IAK's erfaringer med det digitale screeningsværktøj er, at det muliggør en tidlig identifikation og målrettet indsats. Generelt har værktøjet medvirket til at øge brugernes tilfredshed. Det gælder både blandt de ledige medlemmer og blandt medarbejderne, der servicerer de ledige, blandt andet ved at de oplever et større udbytte ved den første samtale. Det har medvirket til at sætte øget fokus på medlemmets egen indsats, og således muliggjort at der flyttes ressourcer fra "stærke" til "svage" ledige.

Kilde: Københavns Kommune og Akademikernes

5.4 Giver en meningsfuld indsats bedre effekter?

En større oplevelse af meningsfuldhed i indsatsen er ikke nødvendigvis lig med bedre effekter og vice versa. I nedenstående afsnit gennemgås enkelte analyser og studier, der giver en indikation af, hvilke effekter en "mere meningsfuld indsats" kan formodes at have.

Ejerskab

Der foreligger kun begrænset forskningslitteratur vedrørende betydningen af ejerskab på beskæftigelsesområdet.

► Begrænset viden om ejerskab...

► ... men studier peger på positiv jobeffekt

En amerikansk undersøgelse viser, at arbejdsløse, som er motiverede for at få et job, og som tager ejerskab til deres situation, vender tilbage til arbejdsmarkedet i signifikant højere grad end ellers (Lam m.fl., 2010). Samtidig viser et studie fra Sverige, at en persons opfattelse af, hvorvidt han er i stand til selv at påvirke sin egen situation eller ej har betydning for effekten af revalidering (Millet m.fl., 2003).

► **Godt match mellem ledig og sagsbehandler kan give gode resultater**

Individualiseret indsats og identifikation

Et schweizisk studie viser, at der opnås højere beskæftigelses effekter, hvis der sker en identifikation mellem den ledige og sagsbehandleren. Studiet har analyseret om lighed i personlige karakteristika mellem den ledige og sagsbehandleren påvirker beskæftigelses effekten.

Studiet viser, at ledige, der har en sagsbehandler med mange af de samme karakteristika som den ledige selv såsom alder, køn og uddannelse, opnår en større grad af efterfølgende beskæftigelse. Samtidig viser studiet, at de samme effekter ikke opnås, hvis der kun er lighed mellem sagsbehandleren og den ledige inden for få karakteristika (Behncke m.fl., 2008).

Der findes dog også undersøgelser, der peger på, at en mindre samarbejdsorienteret tilgang understøtter gode effekter, formentlig fordi motivationseffekten her kan være større. Blandt andet viser et schweizisk studie, at sagsbehandlerens holdning til samarbejdsformen med den ledige påvirker den efterfølgende beskæftigelse. Analysen viser blandt andet, at ledige, der har en sagsbehandler, der finder det vigtigt at samarbejde med den ledige og inddrage den lediges ønsker i tilrettelæggelsen af indsatsen, har dårligere resultater, end hvis dette ikke er tilfældet (Behncke m.fl., 2007a). Studiet tyder altså på, at den enkelte sagsbehandler kan have indflydelse på motivationseffekten hos den ledige og dermed motivere til mere intensiv jobsøgning.

Betydningen af sagsmængden for resultater

► **Lavere sagsmængde kan give bedre indsats og resultat**

Et tysk studie undersøgte betydningen af at reducere sagsmængden for sagsbehandlere i nogle jobcentre og sammenligne deres resultater med resultaterne i jobcentre, hvor sagsmængden forblev uændret (Hainmueller m.fl., 2011).⁴ Studiet viser, at en lavere sagsmængde resulterer i en nedgang i omfang og varighed af ledighed og en højere beskæftigelsesrate. Samtidig viser studiet, at en lavere sagsmængde hos den enkelte sagsbehandler førte til en mere proaktiv indsats, hvor der fx var mere fokus på at finde og opsøge ledige stillinger til de ledige (ibid.).

De førømtalte casestudier foretaget af Deloitte har også undersøgt, hvor mange sager (caseload) de enkelte medarbejdere er ansvarlige for i de tre jobcentre. Analysen viser, at den enkelte medarbejders caseload varierer på tværs af de tre jobcentre samtidig med at de også varierer på tværs af ydelseskategorier, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2 Antal sager pr. årsværk fordelt på ydelsesgrupper

Ydelsesgruppe	Case A	Case B	Case C
	Antal sager opgjort som antal fuldtidspersoner i 1. halvår 2013		
A-dagpenge	101	68	94
Kontanthjælp - match 1	114	60	56
Kontanthjælp - match 2 og 3	52	54	49
Sygedagpenge	41	64	47

Note: I opgørelse af antallet af sygedagpengesager er alle berørte personer medtaget uanset varigheden af sygedagpengeforløbet. For størstedelen af de korte sager under fire uger vil der ikke ske en sagsbehandling i jobcentret, men alene refusion i ydelsesadministrationen. Antallet af sygedagpengesager pr. årsværk er derfor overvurderet.

Kilde: Deloitte, 2013a

Som tabellen ovenfor viser, har de medarbejdere, der arbejder med arbejdsmarkedsparate ledige (dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i match 1) et markant højere caseload end de medarbejdere, der arbejder med kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3 samt sygedagpengemodtagere. Det skyldes sandsynligvis, at en større del af tidsforbruget i forhold til de ikke arbejdsmarkedsparate borgere går til koordination og kontakt med andre dele af kommunen og andre myndigheder.

⁴ Sagsmængden i forsøgsjobcentre var 1:40, mens den normale sagsmængde i de resterende jobcentre var 1:100.

I Jobcenter Skive arbejder man systematisk med at nedbringe antallet af sager for de medarbejdere, der arbejder med ledige, der er tæt på at opbruge deres ret til dagpenge for derved at styrke fokus på at hjælpe denne gruppe af ledige i job, jf. boks 5.7 nedenfor.

▼ **Boks 5.7 Erfaringer fra Jobcenter Skive med mange jobkonsulenter og lav sagsmængde**

Jobcenter Skive har positive erfaringer med en lavere sagsmængde til jobkonsulenter, der arbejder med langtidsledige, som er tæt på at opbruge retten til dagpenge.

I en periode, hvor kommunen oplevede, at mange langtidsledige var tæt på at opbruge deres ret til dagpenge, indførte man en procedure med en særlig intensiv indsats for de 200 langtidsledige, der var tættest på at miste dagpengereetten. Hver langtidsledig modtog en intensiv kontakt med samtaler minimum hver anden uge, som blev varetaget af i alt ca. fem jobkonsulenter med en lav sagsmængde på omkring 40 ledige pr. konsulent.

Der blev afsat penge til at ansætte flere jobkonsulenter og på den baggrund blev der oprettet et team med godt fem jobkonsulenter, som kun havde kontakten til de langtidsledige i risikogruppen. Jobkonsulenten skulle således kun koncentrere sig om de langtidsledige og kunne ikke prioritere andre ledige før dem. De ledige mødte den samme jobkonsulent hver gang. Jobkonsulenten havde både virksomhedskontakt og borgerkontakt og kunne således give en mere proaktiv hjælp til at finde relevante jobåbninger, idet hver enkelt jobkonsulent via sit kendskab til de lokale arbejdsmarked kunne levere et grundigt og professionelt kendskab til relevante jobåbninger – særligt i det private. Samtidig blev der i teamet afholdt ugentlige sparrings-møder, hvor jobkonsulenterne kunne sparre med hinanden om fremdrift og udfordringer for de enkelte borgere.

Jobcenter Skive vurderer selv, at de mange jobkonsulenter med en lav sagsmængde og de hyppige samtale har været afgørende for at nedbringe antallet af langtidsledige, der er tæt på at opbruge deres dagpengereet. Samtidig peger Jobcenter Skive også på, at den enkelte jobkonsulents "hybrid-rolle" med både virksomheds- og borgerkontakt har været afgørende for at de langtidsledige har kunnet få optimal hjælp til at komme i job.

Kilde: Jobcenter Skive

5.5 Opsummering og udfordringer

Medindflydelse, valgfrihed og individuel indsats kan potentielt styrke den enkeltes oplevelse af indsatsen som værende meningsfuld og dermed øge motivationen til at få udbytte af indsatsen. Samtidig skal en meningsfuld indsats ses i sammenhæng med krav om jobsøgning og rådighed, så indsatsen samlet set understøtter opnåelse af varig beskæftigelse.

I kapitlet betragtes en række forhold, som vurderes at have betydning for borgernes oplevelse af mening med indsatsen, herunder:

- Rådighedsforpligtelsen – krav om aktiv jobsøgning
- Indflydelse på egen indsats (individuel indsats vs. standardiseret systemdefineret indsats)
- Samtidig kontaktforløb i både A-kasser og jobcentre
- Sagsmængden i kommunerne
- Match med jobkonsulent
- Digitalisering/selvbetjeningsløsninger

Der er begrænset viden om sammenhæng mellem borgerens oplevelse af indsatsen som meningsfuld og beskæftigelseseffekter. Der er dog indikation for, at lediges ejerskab til indsatsen, en lavere sagsmængde for jobkonsulenterne og derigennem muligheden for en styrket indsats for den enkelte, samt bedre identifikation mellem jobkonsulent og borger både kan styrke oplevelsen af meningsfuldhed og de gode effekter af beskæftigelsesindsatsen.

Ekspertgruppen har på den baggrund opstillet følgende udfordringer, som vil blive adresseret i ekspertgruppens anbefalinger, jf. kapitel 10:

- Hvordan styrkes borgerens medinddragelse samtidig med, at der ikke gives køb på princippet om, at alle, som hovedregel, skal deltage i en aktiv indsats og stå til rådighed?
- Hvordan sikres, at øgede valgmuligheder i indsatsen ikke medfører et fald i motivations-effekten og at friere rammer understøtter den aktive indsats samtidig med at svage ledige prioriteres?
- Hvordan sikres det, at jobcentre og a-kasser leverer en høj kvalitet i indsatsen samtidig med at de ledige får en øget valgfrihed?
- Hvordan kan de digitale muligheder anvendes bedre for at understøtte en meningsfuld indsats – både i forhold til den enkelte borger og i forhold til tilrettelæggelsen af indsatsen, men også med henblik på at frigøre ressourcer?
- Hvordan sikres et mere borgervendt og effektivt kontaktføreløb?

▼ **Bilag 5.1 Beskæftigelsesindsatsen ifølge borgerne om udvælgelse og generaliserbarhed (Slotsholm, 2011a)**

Udvælgelsen af respondenter til brugerundersøgelsen blandt borgerne er sket med udgangspunkt i en population af nuværende og tidligere modtagere af offentlige forsørgelsesydelse. Populationen udgøres af borgere, der i april 2011 modtog sygedagpenge, dagpenge eller kontanthjælp og havde gjort det i mindst 16 uger, samt af selvforsørgende borgere, som indenfor de sidste 6 måneder havde modtaget én af de ovennævnte ydelser.

Ud fra populationen blev udvalgt en stikprøve på i alt 17.855 borgere. For at sikre tilstrækkelig mange besvarelser inden for hver af målgrupperne er stikprøven udvalgt, så nogle grupper er overrepræsenterede og andre underrepræsenterede i forhold til den samlede populationen, som den så ud ultimo marts 2011. Der er efterfølgende, i databehandlingen korrigeret for dette, ved at vægte data, så fordelingen mellem målgrupperne i undersøgelsen, svarer til gruppernes fordeling i populationen på dette tidspunkt.

Ud fra stikprøven har 5.503 borgere besvaret spørgsmålene i undersøgelsen på en måde, som betyder, at de tilhører undersøgelsens målgruppe. Undersøgelsen er gennemført i maj og juni 2011. Respondenterne fordeler sig på hhv. 2.225 nuværende og tidligere a-dagpenge-modtagere, 1.684 nuværende og tidligere kontant- og starthjælpsmodtagere og 1.594 nuværende og tidligere sygedagpengemodtagere.

Sammensætningen og karakteristika for de respondenter, der har besvaret undersøgelsen, fordeler sig nogenlunde ens, set i forhold til den samlede population af borgere og af borgerne i stikprøven, hvad angår køn, alder og bopæl. Sammenfattende giver data grundlag for at generalisere resultaterne i rapporten til populationen. Af den grund kan svarene i brugerundersøgelsen blandt borgerne anses som repræsentative og generaliserbare.

Kapitel 6. Hvad virker i forhold til at få den enkelte ”hurtigst mulig i varig beskæftigelse”?

Dette kapitel sammenfatter den eksisterende viden om effekten af den aktive beskæftigelsesindsats, både ud fra et samfundsperspektiv og ud fra den enkelte ledige. Kapitlet giver et overblik over det eksisterende vidensgrundlag for at adressere kommissoriets målsætning om, at den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse hurtigst muligt, jf. kapitel 1 om afgrænsning af opgaven.

Kapitlet starter med at definere, hvordan effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats måles. Herefter gennemgås den eksisterende litteratur omkring effekterne af de forskellige typer af beskæftigelsesindsatser. Effekterne af vejledning og opkvalificering bliver dog belyst i kapitel 7.

6.1 Afgrænsning og definition

Den aktive beskæftigelsesindsats kan både påvirke tilgangen til ledighed samt afgang fra ledighed til beskæftigelse. Derudover kan den aktive beskæftigelsesindsats påvirke kvaliteten og varigheden af den efterfølgende beskæftigelse.

► Hvad er effekter?

Når der i dette kapitel omtales effekter menes der således, hvordan en given indsats påvirker et af ovenstående udfald. Det kunne fx være, hvordan deltagelse i virksomhedspraktik eller et kursus påvirker sandsynligheden for at finde beskæftigelse indenfor et givet tidsrum sammenlignet med en situation i fravær af aktivering.

Den eksisterende litteratur på området har i vid udstrækning beskæftiget sig med at opgøre, i hvilket omfang forskellige aktiveringstiltag bidrager til at afkorte den forventede ledighedsperiode for de personer, der har deltaget i indsatsen. Derudover ser nogle studier også på, hvordan den aktive beskæftigelsesindsats påvirker den enkeltes efterfølgende lønniveau, kvaliteten af efterfølgende beskæftigelse o. lign. Derimod er der få studier, der måler effekten af den aktive indsats på varigheden af den efterfølgende beskæftigelse.

► Målet er ’Hurtigst muligt i varig beskæftigelse’

Målet med kommissoriets udredningsarbejde er blandt andet, at ”den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse”.

I forbindelse hermed vil den samlede arbejdsmarkedstilknytning være det mest relevante succeskriterium for, hvorvidt en given indsats bidrager til at bringe den enkelte ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse. Den samlede arbejdsmarkedstilknytning kan både påvirkes af, at ledighedsperioden forkortes og/eller, at varigheden og omfanget af det efterfølgende beskæftigelsesforløb forlænges.

I forhold til varigheden af den efterfølgende beskæftigelse må det indgå i fortolkningen af resultaterne, at effekten af aktivering på den ene side først viser sig fuldt ud efter et stykke tid og på den anden side, at effekten med tiden vil kunne udviskes af andre forhold, som ikke er relateret til den aktive indsats og som det er vanskeligt at korrigere for.

► Forskellige effekter af beskæftigelsesindsatsen

Inden for beskæftigelsesområdet arbejdes der med fire effekter. Den direkte effekt af beskæftigelsesindsatsen på *tilgangen til* ledighed omfatter den såkaldte sorteringseffekt, mens effekten på *afgangen fra* ledighed samt varigheden af efterfølgende beskæftigelse dækker over motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekter, jf. boks 6.1.

► **Hvad måles effekter på?**

► **Typer af effekter**

▼ **Boks 6.1 Forskellige effekter af aktivering**

I effektlitteraturen på beskæftigelsesområdet arbejdes der normalt med fire effekttyper, når effekten af en aktiv indsats for en bestemt gruppe skal vurderes: Sorterings-, motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekt. Sorteringseffekten optræder før personer bliver ledige, mens motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne indtræffer henholdsvis før, under og efter et aktivt tilbud.

Effekt på tilgangen til ledighed

- *Sorteringseffekten* fremkommer ved, at den aktive beskæftigelsesindsats kan påvirke tilgangen til ledighed blandt de beskæftigede samt personer under uddannelse o.lign. Eksempelvis kan en aktiv beskæftigelsesindsats og krav om rådighed gøre ledighed relativt mindre attraktivt, hvorved personer, i det omfang de selv kan påvirke deres beskæftigelsesstatus, søger at undgå ledighed.

Effekt på afgang fra ledighed

- *Motivationseffekten* fremkommer ved, at lediges udsigt til at skulle deltage i et aktivt tilbud, herunder samtaler, motiverer ledige til at finde beskæftigelse, inden den aktive indsats påbegyndes. Motivationseffekten kan også virke modsat, hvis udsigten til at deltage i et aktivt tilbud mindsker tilskyndelsen til at finde beskæftigelse, fordi den ledige finder deltagelse i tilbuddet attraktivt. Dette beskrives som en "attraktionseffekt".
- *Fastholdelseeffekten* fremkommer ved, at ledige, mens de deltager i et aktivt tilbud, søger mindre efter job. Dermed har de en lavere sandsynlighed for at finde beskæftigelse. Det kan eksempelvis være fordi, de ledige ønsker at færdiggøre det tilbud, de deltager i, eller fordi deres tid til at søge arbejde reduceres. Fastholdelseeffekten kan dog også have den modsatte effekt, hvis deltagelsen i det aktive tilbud øger de lediges søgeintensitet i perioder, hvor de deltager i et aktivt tilbud.
- *Opkvalificeringseffekten* eller *programeffekten* fremkommer ved at ledige, efter et aktivt forløb har opnået nye kompetencer, færdigheder, kvalifikationer m.v., der gør dem bedre rustet til at finde job inden for tidligere eller nye arbejdsområder. Effekten kan imidlertid også være negativ, fx hvis opkvalificeringen medfører, at ledige indsnævrer deres jobsøgningsområde. Programeffekten omfatter også eventuelle effekter på stabiliteten af den efterfølgende beskæftigelse, omfanget af efterfølgende ledighed, ligesom effekter på lønnen også er en programeffekt.

For at kunne vurdere den samfundsøkonomiske gavn, der kan være ved en given indsats, skal beskæftigelseseffekterne sammenholdes med de omkostninger, der er forbundet med indsatsen. Det gøres ofte ved hjælp af cost-benefit analyser. En cost-benefit analyse er en metode til at afgøre, hvorvidt et givent tiltag er gavnligt for de offentlige finanser eller for samfundsøkonomien generelt. Her holdes gevinsterne – eksempelvis i form af sparede offentlige overførselsindkomster grundet, at den ledige kommer hurtigere i beskæftigelse eller får en øget indkomst efter deltagelse i indsatsen – op mod omkostningerne ved indsatsen – eksempelvis i form af udgifter til at gennemføre aktiveringsindsatsen.

Udover de direkte effekter kan der også være indirekte effekter, blandt andet i form af eksterne effekter. Det kan ligeledes have betydning for den samlede samfundsøkonomiske gevinst af den aktive beskæftigelsesindsats.

Indirekte effekter kan fx bestå i, at andre end de aktiverede påvirkes af den aktive indsats eller, at løndannelsen påvirkes i bredere forstand. Eksempelvis kan den aktive indsats medføre fortrængning af ordinær beskæftigelse, hvis ledige, der aktiveres, kommer hurtigere i beskæftigelse på bekostning af andre lediges beskæftigelse eller, at allerede beskæftigede bliver ledige.

Der kan også være positive indirekte effekter, dvs. at beskæftigelsesindsatsen også gavner andre end de ledige. Det kan fx ske ved, at beskæftigelsesindsatsen skaber bedre kompetencer blandt de ledige, som har en afsmittende effekt på produktiviteten blandt de kolleger, de ledige fremadrettet får ude på arbejdspladserne. Derudover kan den aktive indsats medvirke til, at lediges jobsøgning bliver mere effektiv, så virksomhederne oplever, at de hurtigere får besat opslåede stillinger og med bedre kvalificeret arbejdskraft.

► **De fleste effektstudier ser kun på dele af den samlede effekt**

Når effekten af en given indsats måles ses der i mange studier alene på fastholdelses- og programeffekten. Nogle analyser inkluderer dog også beregninger af motivationseffekten, hvilket giver et mere komplet grundlag i forhold til at kunne vurdere, hvilke aktive indsatser der i gennemsnit virker bedst for ledige generelt og overfor specifikke grupper af ledige.

For at analysere hvorvidt en given indsats i den aktive beskæftigelsespolitik har en effekt, fx om en indsats øger sandsynligheden for at komme i beskæftigelse, kræves ideelt en kontrolgruppe som er identisk med den gruppe, som modtager indsatsen. Det er ofte ikke muligt at danne en identisk kontrolgruppe, hvorfor der benyttes forskellige statistiske fremgangsmetoder til at danne en kontrolgruppe, som ligner deltagergruppen både på observerbare og uobserverbare karakteristika. For en mere detaljeret gennemgang af de statistiske metoder henvises til bilag 6.1.

Vidensniveauet er afhængigt af mængden og kvaliteten af viden

De enkelte effektanalyser giver viden om, hvordan forskellige dele af den aktive beskæftigelsesindsats i gennemsnit virker for forskellige målgrupper. Derudover giver nogle effektanalyser et styrket grundlag for at skønne over effekterne på samfundsniveau. Dermed skabes der et udgangspunkt for at tilrettelægge og målrette beskæftigelsesindsatsen på den mest ressourceeffektive måde, som samtidig realiserer den ønskede effekt på beskæftigelsen. Når studier skal omsættes til konkrete anbefalinger, er det nødvendigt at være opmærksom på, at forskellige kombinationer af data og analytiske tilgange hver især giver forskellige muligheder og begrænsninger i forhold til at overføre analyseresultaterne til virkeligheden.

► **Effektstudier skal tolkes i den rette kontekst**

I boks 6.2 er der sammenfattet en række forhold, som ofte er afgørende for den praktiske anvendelse af analyseresultater, og som derfor altid bør holdes for øje, når effektanalyser anvendes i policyøjemed.

▼ **Boks 6.2 Potentielle begrænsninger for brugen af analyseresultater**

Datagrundlaget

Detaljeringsgraden af datagrundlaget kan sløre underliggende effekter. Hvis data fx ikke kan opdeles på køn kan et resultat, der viser, at en given indsats ikke har en effekt dække over, at der er modsatrettede effekter for kvinder og mænd. Tilsvarende for manglende opdeling på aldersgrupper, etnicitet m.v. samt ved manglende underopdeling på forskellige aktiviteter under den aktive indsats.

Kontekstafhængighed

En analyse kan være gennemført i en anden kontekst end den, resultaterne overføres på. Fx kan der være foretaget ændringer af reglerne på området efter analysen er gennemført, som betyder, at analysens resultater ikke længere er aktuelle. Tilsvarende kan analysen være gennemført under specifikke økonomiske omstændigheder, som ikke længere er gældende (højkonjunktur/lavkonjunktur). Endvidere ses der også variation i, hvilke redskaber der over tid bruges i den aktive indsats. Det kan således være muligt, at brugen af redskaber i indsatsen er ændret, hvilket kan påvirke effekten af indsatsen. Analysen kan også være gennemført på baggrund af data fra et andet land, hvor regelsættet kan adskille sig fra det danske.

Gennemsnitseffekter

Analysen gennemføres på baggrund af større datamængder og de observerede effekter er derfor et udtryk for den gennemsnitlige effekt på den gruppe af personer effekten hidrører. Eventuelle anbefalinger af individuelle indsatser bør ske under iagttagelse af, at de gennemsnitlige resultater vil kunne udmønte sig i forskellige effekter for forskellige enkeltpersoner.

Effektstudier giver sjældent svar på ”hvorfor” noget virker (eller ikke virker)

Effektmålingerne i kvantitative studier (registeranalyser og lodtrækningsforsøg) giver kun sjældent viden om, *hvorfor* de enkelte aktive indsatser virker, som de gør. Kvantitative studier giver som oftest kun en viden om retningen og størrelsen af de forskellige effekter. En viden/indsigt om, hvorfor en given indsats virker vil ofte kræve supplerende kvalitative analyser, der nærmere kan belyse indhold, implementeringen af de forskellige indsatser, adfærdændringer og herved verificere eller afkræfte den underliggende programteori (den teori, som fortæller os hvorfor og hvordan programmet er tilrettet at virke).

I den økonomiske litteratur peger effektstudierne af de enkelte aktive tilbud ikke altid i samme retning. Derudover kan kvaliteten af studierne variere. Til at vurdere tyngden af viden om beskæftigelsesindsatsen, kan der opstilles et videnshierarki. Dette kan nærmere beskrive og sammenfatte mængden af viden, der haves om de forskellige indsatsers beskæftigelseseffekt for forskellige målgrupper. Boks 6.3 viser det videnshierarki, der er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen i samarbejde med en række uafhængige forskere.

► **Forskel i tyngde af viden om beskæftigelsesindsats**

▼ **Boks 6.3 Videnshierarki**

Overordnet Vidensniveau	Detaljeret vidensniveau	Kriterier
Evidens	Stærk evidens	En overvægt på tre eller flere effektstudier med høj kvalitet, der viser resultater, der går i samme retning
	Moderat evidens	En overvægt på to effektstudier af høj kvalitet, der viser resultater, der går i samme retning
Indikation	Indikation	En overvægt på ét effektstudie af høj kvalitet eller flere effektstudier med begrænset kvalitet, der viser resultater, der går i samme retning
Ingen viden	Modstridende viden	Studier der viser resultater, der går i forskellige retninger, hvor der ikke nogen klar overvægt af studier der peger i en retning
	Usikker viden	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet samt ingen klar retning af resultaterne

I Beskæftigelsesministeriets online vidensbank, Jobeffekter.dk, benyttes dette videnshierarki i forbindelse med indsamling og systematisering af viden vedrørende beskæftigelsesindsatsen. I vidensbanken synliggøres vidensgrundlaget vedrørende effekterne af den aktive beskæftigelsespolitik for forskellige målgrupper og indsatsler.

I de næste afsnit gennemgås en række studier, hvori der analyseres forskellige effekter inden for den aktive beskæftigelsesindsats med udgangspunkt i videnshierarkiet. Vidensniveauet bygger på den aktuelle informationsmængde, som findes i vidensbanken og på det anvendte kildegrundlag.

6.2 Aggregerede effekter af den aktive indsats

Effektmålinger på mere aggregeret niveau giver viden om den samlede effekt af den aktive beskæftigelsesindsats i forhold til det overordnede niveau for ledighed og beskæftigelse.

Inden for den litteratur, der analyserer de samlede samfundsmæssige effekter, er der indikation på, at den aktive beskæftigelsespolitik har en positiv effekt på den strukturelle ledighed.

► **Den aktive indsats sænker ledighedsniveauet**

I De Økonomiske Råds (DØR) rapport fra 2013 estimeres de aggregerede effekter af de enkelte aktive indsatsler i Danmark. I rapporten analyseres effekterne af aktivering på bruttoledigheden for arbejdsmarkedsparete ledige (De Økonomiske Råd, 2012). Som noget nyt er analysen endvidere opdelt på effekter af beskæftigelsesindsatsen under henholdsvis en høj- og lavkonjunktur.

.. **dette gælder på tværs af konjunkturerne**

Analysen er gennemført ved at se på sammenhængen mellem den aktive indsats og niveauet for bruttoledighed på tværs af kommuner, dels i en periode med højkonjunktur, årene 2006-2008, og dels i en periode med lavkonjunktur, årene 2009-2011. Resultaterne er sammenfattet i tabel 6.1.

Tabel 6.1 Aggregerede effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur for arbejdsmarkedsparede ledige

	Ledighedsniveau		
	Højkonj.		Lavkonj.
Løntilskud i private virksomheder	+	=	+
Løntilskud i offentlige virksomheder	o	=	o
Vejledning og uddannelse	+	<	+
Virksomhedspraktik	+	=	+
Samtaler	o	<	+

Note:

+ : Positiv signifikant effekt af beskæftigelsesindsatsen, dvs. reducerer ledighedsniveauet.

- : Negativ signifikant effekt, dvs. øger ledighedsniveauet.

o : Effekt er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul.

< = > : Sammenligning af de estimerede koefficienter (effekter) i høj- og lavkonjunktur.

Kilde: De Økonomiske Råd, 2012

Analysen fra DØR viser, at en aktiv indsats til arbejdsmarkedsparede ledige generelt reducerer ledighedsniveauet under både en høj- og lavkonjunktur. Det gælder alle typer af aktive tilbud, dog ikke tilbud om ansættelse med løntilskud i det offentlige, hvor effekten ikke er signifikant forskellig fra nul.

I analysen fremgår det endvidere, at privat løntilskud giver den største beskæftigelseseffekt for arbejdsmarkedsparede ledige, idet privat løntilskud er den aktive indsats, der i størst omfang reducerer ledighedsniveauet under både høj- og lavkonjunktur. Analysen finder ligeledes positive beskæftigelseseffekter for virksomhedspraktik både under en høj- og lavkonjunktur.

Vejledning og opkvalificering, herunder uddannelse, har også positiv effekt i forhold til at nedbringe ledigheden. Det gælder både under høj- og lavkonjunktur, om end effekterne er lidt større under lavkonjunktur. Ifølge DØR hænger den større effekt under lavkonjunktur sammen med, at der er en relativt mindre fastholdelseeffekt, idet det i forvejen er sværere at finde beskæftigelse under lavkonjunktur.

► **Samtaler har effekt under lavkonjunktur**

Analysen viser herudover, at brugen af samtaler overfor ledige reducerer ledighedsniveauet under lavkonjunktur, mens der ikke ses nogen effekt under højkonjunktur. Dette resultat stemmer dog ikke overens med de effekter, der findes af samtaler i analyser på individniveau, jf. afsnit 6.4. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at det ofte på aggregeret niveau er vanskeligt at afgøre kausaliteten, dvs. hvorvidt det er den aktive beskæftigelsespolitik, der påvirker ledigheden eller omvendt. Desuden kan de indirekte/afledte effekter indebære, at effekterne på aggregeret niveau afviger fra individeffekterne.

► **Indikation af positive effekter af den aktive indsats på samfunds niveau**

Udover DØR's analyse findes der også enkelte studier, som på baggrund af data fra slutningen af 1990'erne har analyseret, hvorvidt der er korrelation mellem ledighedsprocenten og brugen af den aktive beskæftigelsespolitik. I disse studier findes både positiv og ingen sammenhæng mellem den aktive beskæftigelsespolitik og ledighedsprocenten (Baker m.fl., 2004; Rosholm og Svarer, 2012).

DØR har ligeledes foretaget en analyse af betydningen en forøgelse af den aktive beskæftigelsesindsats. DØR finder, at en forøgelse af den aktive indsats i en højkonjunktur vil ledighedsniveauet blive reduceret med 0,05 pct. point og 1,13 pct. point i en lavkonjunktur (De Økonomiske Råd, 2012; Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2013a).

Sådanne beregninger er altid behæftet med stor usikkerhed. Især fordi det er meget vanskeligt at estimere, hvilken betydning en overordnet reduktion i den aktive indsats vil have på den tidligere beskrevne sorteringseffekt. Det skyldes, at sorteringseffekten kan blive påvirket forskelligt alt efter, om der sker en reduktion eller en forøgelse af omkostningerne i den aktive beskæftigelsesindsats. Samtidig afhænger sådanne beregninger i ligeså høj grad af, hvilke indsatser der vælges at reducere i omfang som følge af en besparelse i den aktive indsats.

Dette skyldes, at der, som det efterfølgende afsnit vil vise, er store forskelle i beskæftigelses-effekterne af de enkelte redskaber i den aktive indsats.

Dertil kommer, at aktiveringspolitikken i kommunerne afhænger af ledigheden og dens sammensætning, hvilket ud fra de nuværende regler medfører, at desto længere den gennemsnitlige ledighedsvarighed er, desto større er aktiveringsomfanget og dermed også de omkostninger, der er forbundet med den aktive beskæftigelsesindsats. Dette medfører en omvendt sammenhæng mellem aktiveringsomfanget og ledighedsomfanget.

Samlet set findes der således indikation på at den aktive indsats har en gunstig effekt på det generelle ledighedsniveau, både under en høj- og lavkonjunktur.

6.3 Motivationseffekter

► Indikation for motivationseffekter i den aktive indsats

Motivationseffekten indebærer, at udsigten til at deltage i aktivering 'motiverer' den ledige til at søge efter arbejde allerede inden den aktive indsats påbegyndes. Motivationseffekten kan imidlertid også virke modsat. Hvis den ledige har et ønske om at deltage i en given aktiv indsats kan udsigten til deltagelse mindske tilskyndelsen til at søge efter eller gå i arbejde. Der tales her om en attraktionseffekt. Motivationseffekten kan ikke altid henføres til et enkelt aktiveringsredskab; effekten opstår ofte før det er besluttet, hvilken indsats den enkelte ledige skal deltage i.

Der er samlet set moderat evidens for at motivationseffekten har en positiv effekt på beskæftigelsen.

Ifølge Rosholm og Svarer findes der en indikation for positive sorterings- og motivationseffekter af den aktive beskæftigelsesindsats (Rosholm og Svarer, 2012). Det vil sige, at udsigten til at skulle deltage i et aktivt tilbud både medfører, at personer afholder sig fra at blive registreret som ledig samt har en positiv effekt på det efterfølgende beskæftigelsesomfang, idet ledige i højere grad finder beskæftigelse, inden aktiveringen påbegyndes. Resultatet understøttes af litteraturgennemgangen fra Rockwool Fondens Forskningsenhed (Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2013b).

Danske studier, der estimerer motivationseffekten separat for mænd og kvinder finder imidlertid alene positive motivationseffekter blandt mænd (jf. fx Rosholm og Svarer, 2009; Rosholm og Svarer, 2008; Geerdsen m.fl., 2007; Pedersen, m.fl., 2012). Endvidere finder Rockwool Fondens Forskningsenhed, at motivationseffekten er til stede for ufaglærte og faglærte, men ikke for ledige med videregående uddannelse, dog med udtagelse af nyuddannede mænd (Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2013c; Rockwool Fondens Forskningsenhed, 2013d). I studierne estimeres motivationseffekten endvidere til at være størst under højkonjunktur relativt til lavkonjunktur. Et tilsvarende resultat findes af Pedersen m.fl. (Pedersen, m.fl., 2012).

6.4 Effekten af de enkelte redskaber i den aktive indsats

I det følgende afsnit beskrives den eksisterende viden om effekterne af de enkelte indsatser. Effekterne af vejledning og opkvalificering behandles dog særskilt i kapitel 7. Som følge af metoden i den tilgængelige litteratur måles positive beskæftigelseseffekter typisk som nettoeffekten af fastholdelses- og programeffekten, med mindre andet er angivet. Det medfører, at der på baggrund af disse undersøgelser ikke kan drages endelige konklusioner, hvorvidt det pågældende redskab har positive aggregerede effekter, da der ikke indgår motivations-, sorteringseffekter og eventuelt indirekte effekter. Derudover skal det bemærkes, at de færreste effektstudier har fokus på varig beskæftigelse, hvilket er vigtigt at holde sig for øje ved brugen af analyseresultaterne. Tabel 6.2 opsummerer den eksisterende viden om effekterne af de enkelte redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats.

Samtaler

Samtaler og jobsøgningsforløb fra jobcentret eller a-kassen kan øge den enkelte lediges viden om de muligheder, der eksisterer på arbejdsmarkedet og samtidig give den ledige redskaber til målrettet at søge job. Derudover kan samtalerne også bruges til at planlægge den fremadrettede aktive indsats for den ledige.

► Stærk evidens for at samtaler forkorter ledighedsperioden

I den eksisterende litteratur findes der stærk evidens for, at samtaler har positive beskæftigelseseffekter. For arbejdsmarkedsparate ledige vurderes samtaler at være et af de bedst virkende og mest robuste instrumenter i den aktive beskæftigelsespolitik. Der er endvidere indikation på, at den positive effekt af samtaler øges med antallet af samtaler. Brown og Koettl finder, at de positive effekter fra samtaler blandt andet skyldes, at den lediges position på arbejdsmarkedet styrkes (Brown og Koettl, 2012). Derudover er samtalerne med til at afstemme den lediges forventninger til arbejdsmarkedet og samtidig kan samtaler være medvirkende til at skabe et bedre arbejdsmarkedsmatch.

Et eksempel på positive effekter af samtaler i den aktive indsats er det danske lodtrækningsforsøg ”Hurtigt i gang 2”, der undersøgte hvorvidt og hvilke former for tidlig og intensive indsatser, der hjalp de ledige hurtigere i arbejde. Forsøget er nærmere beskrevet i boks 6.4.

▼ Boks 6.4 ”Hurtigt i gang 2”

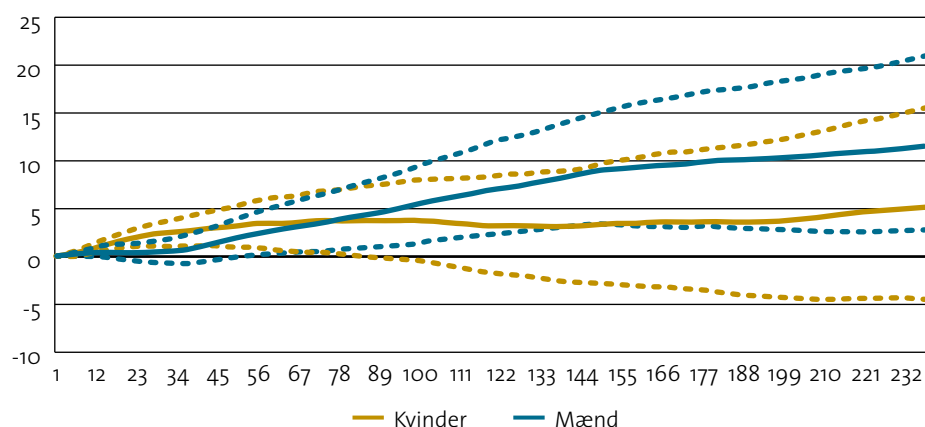
Formålet med projekt ”Hurtigt i gang 2” var at finde ud af, hvilken tidlig og intensiv indsats, der virker bedst for nyledige a-dagpengemodtagere og om indsatsen kunne omkostningseffektiveres. Følgende indsatser blev udført i de fire beskæftigelsesregioner, som var med i forsøget:

- Kollektivt kontaktføreløb i Nordjylland med ugentlige samtaler de første tre måneder af ledighedsforløbet
- Individuelt kontaktføreløb i Hovedstaden og Sjælland med samtaler hver anden uge de første tre måneder af ledighedsforløbet
- Aktivering efter tre måneders ledighed i Midtjylland af mindst tre måneders varighed
- Kollektivt kontaktføreløb med ugentlige samtaler de første tre måneder af ledighedsforløbet og derefter aktivering efter tre måneders ledighed af mindst tre måneders varighed i Syddanmark

Evalueringresultaterne af ”Hurtigt i gang 2” viste, at både tidlige individuelle og kollektive samtaler havde en positiv effekt på de lediges afgang til beskæftigelse. Det var dog især forløb med individuelle kontaktsamtaler hver anden uge de første tre måneder af ledighedsforløbet, der viste sig at have markant positive effekter i forhold til at forkorte ledighedsperioderne, jf. figur 6.1 og figur 6.2 (Rosholm og Svarer, 2009).¹

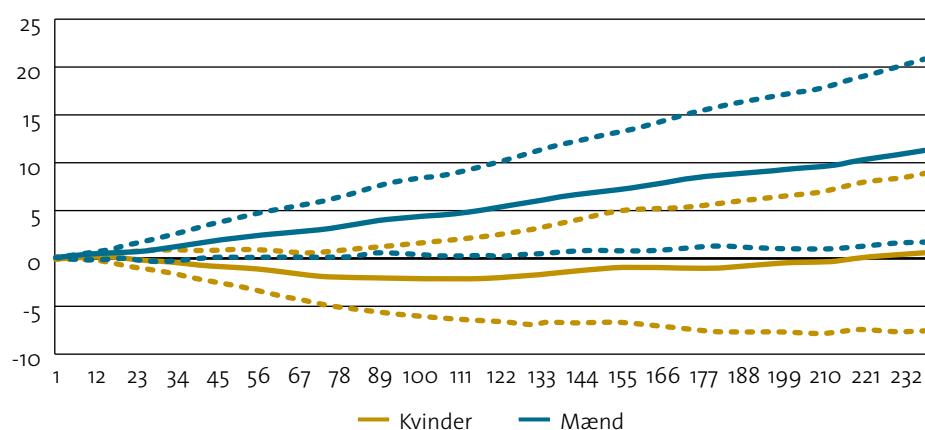
¹ Figuren for Midtjylland viser også tilstedeværelsen af motivationseffekten for mænd.

Figur 6.1 "Hurtigt i gang 2": Akkumuleret forskel i andel i job (deltagergruppe - kontrolgruppe) målt i uger for Hovedstaden og Sjælland



Note: Job er personer uden ydelse eller feriedagpenge fra beskæftigelse som har modtaget E-indkomst i samme måned
 Note.: X-aksen viser antallet af uger efter at personer i deltager- og kontrolgruppe blev udvalgt til forsøgene. De stiplede linjer for hhv. mænd og kvinder angiver 95 pct. konfidensintervallet.
 Kilde: DREAM

Figur 6.2 "Hurtigt i gang 2": Akkumuleret forskel i andel i job (deltagergruppe - kontrolgruppe) målt i uger for Midtjylland



Note: Job er personer uden ydelse eller feriedagpenge fra beskæftigelse som har modtaget E-indkomst i samme måned
 Note.: X-aksen viser antallet af uger efter at personer i deltager- og kontrolgruppe blev udvalgt til forsøgene. De stiplede linjer for hhv. mænd og kvinder angiver 95 pct. konfidensintervallet.
 Kilde: DREAM

► **Rådgivende samtaler virker bedre end monitorerede samtaler**

Derudover findes det, at både rådgivende samtaler og samtaler med fokus på rådighedsafprøvning og monitorering har positive beskæftigelses effekter. Imidlertid estimeres effekterne af rådgivende samtaler til at være bedst. Det kan skyldes, at samtaler med fokus på monitorering fx omfatter efterprøvning af krav om dokumenteret jobsøgning. Det kan medføre et skifte fra uformelle til formelle søgekanaler, hvilket kan medføre en mindre effekt af samtaler, der fokuserer på monitorering. Idet uformelle søgekanaler ofte er mere effektive vil dette reducere afgangens til beskæftigelse (Rosholm og Svarer, 2010).

Et vigtigt element i de lediges samtaler med jobcentret eller a-kassen er samtidig at gøre brug af sagsbehandlernes eventuelle virksomhedsnetværk. Et schweizisk studie, der er beskrevet nærmere i boks 6.5, finder, at såfremt sagsbehandlerne har direkte kontakt til arbejdsgiverne, er dette medvirkende til at øge de lediges chancer for at finde beskæftigelse som følge af samtaler.

▼ Boks 6.5 Sagsbehandlerens virksomhedsnetværk

Behncke m.fl. undersøger på baggrund af schweizisk data, hvor vigtigt sagsbehandlerens virksomhedsnetværk er for at få de ledige i beskæftigelse. Data består af en omfattende spørgeskemaundersøgelse blandt 1560 sagsbehandlere, svarende til 84 pct. af alle ansatte sagsbehandlere i perioden, der kobles med registerdata, hvor man følger nyledige i 2003 frem til udgangen af 2006 (Behncke m.fl., 2007b).

I spørgeskemaundersøgelsen indsamles information om, hvilke kilder sagsbehandlerne primært bruger til at indsamle information omkring den nuværende arbejdsmarkedsstatus i relation til ledige, efterspurgte kompetencer m.v. Her angiver 44 pct. af sagsbehandlerne, at de benytter direkte kontakt til arbejdsgivere som primær kilde.

Behncke m.fl. analyserer på baggrund heraf, om ledige der var tilknyttet en af de sagsbehandlere, der udnyttede en direkte kontakt til arbejdsgivere i deres sagsbehandling, opnåede større eller mindre efterfølgende beskæftigelsesomfang.

Analysen viser, at ledige, der har en sagsbehandler, som har en direkte kontakt til arbejdsgiverne, efterfølgende har en signifikant højere beskæftigelsesfrekvens. Effekten er i størrelsesordenen 3 pct. point, hvilket er en betydelig effekt og er størst for ledige over 55 år samt ledige uden en kompetencegivende uddannelse.

Resultaterne bakkes op af Hofmann m.fl., der i en undersøgelse på baggrund af tysk data finder, at en forøgelse af jobcentrenes arbejdsgiverkontakt har samme effekt som en intensivisering af jobcentrets aktive indsats til de ledige (Hofmann m.fl., 2010a).

Effektstudier af samtaler med rådgivning som målsætning viser endvidere, at disse både medvirker til, at ledige kommer hurtigere i job samtidig med, at den efterfølgende jobkvalitet ikke reduceres (Rosholm og Svarer, 2010).

Ses der særskilt på de unge viser et review fra Kraka, at samtaler samlet set har de samme effekter som for ledige generelt. Resultaterne findes dog primært på baggrund af de danske studier, mens den internationale litteratur typisk ikke finder nogen målbare effekter af samtaler til unge (Kraka, 2013).

Der findes desuden særskilt evidens for motivationseffekter af samtaler, hvor effekterne vurderes at være mest tydelige for nyledige, hvor der er indikation på, at den øgede afgang til beskæftigelse ved udsigten til samtaler skyldes, at de ledige øger deres jobsøgning (Rosholm og Svarer, 2010).

Sanktioner

Når de ledige ikke lever op til beskæftigelsesindsatsens regler om ret og pligt har kommunerne og a-kasserne mulighed for at sanktionere de ledige. Rationalet er, at det skal give de ledige et økonomisk incitament til at overholde de forpligtigelser, der er i forbindelse med modtagelse af en forsørgelsesydelse fra det offentlige.

Blandt danske og internationale studier findes der stærk evidens for, at sanktioner har en positiv effekt på beskæftigelsen.

► **Stærk evidens for at sanktioner øger afgang fra ledighed**

Rosholm og Svarer finder stærk evidens for, at sanktioner øger afgang fra ledighed. Der er endvidere indikation på, at der eksisterer en motivationseffekt ved sanktioner, således at alene udsigten til en sanktion øger afgang fra ledighed til beskæftigelse. Der er dog også indikation på, at sanktonerede ledige efterfølgende accepterer job af lavere kvalitet både med hensyn til løn og varighed (Rosholm og Svarer, 2012).

Kraka finder, at unge generelt reagerer kraftigere på ændringer i ydelsesniveauet end andre ledige. Dette indikerer, at de unge også vil reagere kraftigere på sanktioner end øvrige ledige (Kraka, 2013).

Virksomhedsrettede tilbud

Virksomhedsrettede tilbud kan opkvalificere den enkelte ledige direkte i forhold til løsningen af konkrete opgaver på en arbejdsplads samt bibringe den ledige nye relationer og netværk, der bygger bro til ordinær beskæftigelse. Dette kan bidrage til, at den ledige hurtigere opnår en ordinær ansættelse. Ydermere kan et virksomhedsrettet tilbud medvirke til, at den ledige bevarer sin tilknytning til arbejdsmarkedet og ikke glider ud af arbejdsstyrken.

Der er dog en risiko for, at de virksomhedsrettede tilbud kan forlænge ledighedsperioden. Dette skyldes, at jobsøgningsaktiviteten kan falde i den periode, hvor den ledige er i gang med forløbet på virksomheden, idet virksomhedsrettede forløb generelt er relativt lange.

Både privat og offentligt løntilskud opererer under samme generelle regelsæt. Dette betyder, at brugen af løntilskudsstillinger skal have form af 'ekstra' beskæftigelse på virksomheden, og at der skal være et rimeligt forhold mellem antallet af ordinære stillinger og løntilskudsstillinger. For den offentlige sektor gælder dog også, at der hvert år udmeldes en løntilskudskvote, der betyder, at offentlige myndigheder forpligter sig til at levere et vist antal løntilskudspladser.

► Løntilskud i det private virker – ikke i det offentlige

Ifølge Rosholm og Svarer er effekterne af virksomhedsrettet aktivering i høj grad afhængig af, hvorvidt det foregår på private eller offentlige arbejdspladser. Mens der er stærk evidens for, at løntilskud i private virksomheder har positive beskæftigelseseffekter, er der moderat evidens i forhold til, at løntilskud i det offentlige forlænger ledighedsperioden. I litteraturen findes der ligeledes evidens for, at privat løntilskud medfører, at ledige kommer hurtigere i beskæftigelse, fastholder efterfølgende beskæftigelse, samtidig med at der opnås en højere løn (Rosholm og Svarer, 2011). De positive effekter af privat løntilskud bakkes op af to nye effekt analyser fra henholdsvis KORA og Damvad (KORA, 2013b; Damvad, 2013a).

Et studie af Christensen og Jacobsen finder, at både private og offentlige løntilskudsstillinger er forbundet med fastholdelseeffekter. For private løntilskudsjob opvejes disse af efterfølgende opkvalificeringseffekter, mens dette ikke er tilfældet for offentligt løntilskud – heller ikke på lang sigt (Christensen og Jacobsen, 2009).

► Løntilskud er en god forretning for samfundet

I en cost-benefit analyse, hvor deltagerne i aktive tilbud følges over en 10-årig periode, finder Jespersen m.fl., at privat løntilskud medfører et betydeligt overskud for samfundet som helhed. Endvidere giver offentligt løntilskud også et signifikant overskud, dog mindre end privat løntilskud (Jespersen m.fl., 2008). I begge tilfælde skyldes effekten, at de pågældende personer har højere indkomster og modtager færre indkomstoverførsler efter gennemførelsen af den aktive indsats.

►... også for unge ledige

Kraka finder samlet set, at der for de unge er lignende effekter, nemlig at private løntilskudsstillinger er den indsats, der har den største beskæftigelseseffekt, mens offentlige løntilskudsstillinger typisk forlænger ledighedsperioden for også unge. Samtidig finder Kraka, at unge dimittender i Danmark er overrepræsenteret i de offentlige løntilskudsstillinger, hvilket kan medvirke til at ledighedsperioden for denne gruppe af ledige forøges (Kraka, 2013).

Effekterne af virksomhedspraktik er generelt set mindre belyst end effekterne af løntilskud. Der findes dog indikation på, at virksomhedspraktik har positive beskæftigelseseffekter. De positive effekter kan dels tilskrives, at forløbene ved virksomhedspraktik er relativt korte, hvorfor fastholdelseeffekterne er små og insignifikante og dels at programeffekterne for de fleste ledige er positive (Rosholm og Svarer, 2011).

Udover de direkte beskæftigelseseffekter af løntilskud kan der også være afledte effekter. KORA har undersøgt nogle af de indirekte effekter, der kan opstå i relation til den beskæftigelsespolitiske indsats (KORA, 2013c). Ifølge KORA, samt Pons og Arendt er der indikation på, at brugen af både private og offentlige løntilskudsstillinger ikke fortrænger ordinære stillinger (Pons m.fl., 2010).

Ud fra ovenstående gennemgang findes der således stærk evidens for, at samtaler og privat løntilskud har en positiv effekt på beskæftigelsen. Derudover findes der ligeledes moderat evidens for motivationseffekter. Tabel 6.2 opsummerer den eksisterende viden om de enkelte redskaber i den aktive indsats.

6.5 Timing af den aktive indsats

► Tidlig indsats risikerer at fastholde ledige ...

Timing kan have stor betydning for den endelige effektvurdering af de enkelte indsatser. I starten af et ledighedsforløb er der typisk en stor afgang fra forsørgelsesydelse til beskæftigelse, da rigtig mange ledige finder arbejde tidligt i deres ledighedsforløb. Der er således en risiko for, at en tidlig intensiv indsats kan virke fastholdende og dermed forsinke den enkelte lediges tilbagevenden til beskæftigelse. Jo længere varighed af en given aktiv indsats, jo længere vil de ledige kunne forventes at blive fastholdt i ledighed. En tidlig indsats forøger ligeledes risikoen for, at der gives en aktiv indsats til ledige, der uden indsatsen alligevel ville have fundet beskæftigelse – også kaldet et dødvægtstab.

► ... men kan også være effektiv jobhjælp

Modsat kan en tidlig indsats også være med til at hjælpe og motivere ledige til hurtigt at finde et job. Dette kan indikere, at en tidlig indsats kan virke motiverende og give en hurtigere afklaring for den enkelte ledige og dermed forkorte vejen tilbage i beskæftigelse.

Der findes få effektstudier, der direkte vedrører timingen af den aktive indsats og derfor er der usikker viden om, hvad der er den optimale timing af den aktive indsats.

En undersøgelse af Lauzadyte peger i retning af, at det optimale aktiveringstidspunkt ligger omkring et år inde i ledighedsforløbet (Lauzadyte, 2008).

Som nævnt ovenfor kan en tidlig indsats være med til at motivere ledige til hurtigere at finde beskæftigelse, hvilket afsnit 6.3 om motivationseffekter understøtter.

I størstedelen af litteraturen estimeres fastholdelseeffekten ikke separat, men indgår derimod i den estimerede effekt, der består af både fastholdelses- og programeffekten under ét. Rosholm og Svarer har estimeret fastholdelseeffekten separat og finder, at der er fastholdelseeffekter af henholdsvis uddannelsesaktivering og løntilskud (Rosholm og Svarer, 2012; Rosholm og Svarer, 2011). Endvidere er der en tendens til, at jo længere aktiveringsforløb, desto større er fastholdelseeffekten. DØR estimerer, at samtlige aktive tilbud, med undtagelse af samtaler, medfører fastholdelseeffekter (De Økonomiske Råd, 2012). Dette resultat trækker i retning af, at en tidlig indsats generelt vil have en fastholdelseeffekt på ledige, og at en tidlig indsats dermed risikerer at øge den gennemsnitlige ledighedsperiode. Dertil kommer et eventuelt dødvægtstab.

Det må forventes, at timingen af den aktive indsats afhænger af rammerne for beskæftigelsesindsatsen, herunder varigheden af ydelsesperioden. Da de fundne effekter i Lauzadyte er estimeret på baggrund af en dagpengeperiode på 4 år, og ikke en 2-årig periode, er det muligt, at den optimale timing i en aktuel dansk kontekst vil være anderledes end i den analyserede kontekst (Lauzadyte, 2008).

6.6 Opsummering og udfordringer

Der findes generelt indikation for, at alle aktiveringsinstrumenter reducerer ledighedsniveauet på samfundsniveau med undtagelse af offentligt løntilskud. Dette gælder både under høj- og lavkonjunktur. Der findes dog ikke signifikante effekter af samtaler under højkonjunktur. Dette medfører formentligt at effekten af den aktive indsats er størst under lavkonjunktur.

Måles effekten af de forskellige aktive indsatser i beskæftigelsessystemet på individniveau, findes der at private løntilskudsstillinger er det mest effektive instrument i den aktive indsats og der er stærk evidens for, at det hjælper de ledige til en bedre arbejdsmarkedstilknytning. De virksomhedsrettede tilbud medfører på den ene side mulighed for netværk og opkvalificering for den ledige, men på den anden side også risiko for fastholdelse i ledighed, idet løntilskudsstillingerne i deres nuværende form er forholdsvis lange forløb. For samfundet som helhed giver privat løntilskud overskud. Derudover findes der indikation for, at løntilskudsjob ikke fortrænger ordinære arbejdspladser i den kontekst, de benyttes nu.

Der findes moderat evidens for, at offentlige løntilskudsstillinger forlænger den gennemsnitlige ledighedsperiode for den enkelte ledige. På trods af dette findes der indikation af, at offentligt løntilskud giver overskud for samfundet som helhed, dog mindre end privat løntilskud.

Der er moderat evidens for motivationseffekter, dvs. at ledige afgår hurtigere fra ledighed ved udsigten til aktive tilbud. Derudover findes der generelt få studier, som belyser betydningen af timingen i den aktive indsats.

Der findes stærk evidens for, at samtaler har positive beskæftigelseseffekter. Rådgivende samtaler har størst effekt relativt til monitorerende samtaler.

Tabel 6.2 opsummerer den eksisterende viden omkring effekterne de enkelte redskaber i den aktive beskæftigelsespolitik.

Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer:

- Det kan overvejes, om de samme positive samfundseffekter kan opnås mere omkostningseffektivt ved at ændre på rammerne for beskæftigelsesindsatsen, således at de fremmer brugen af billigere aktive instrumenter, fx privat løntilskud, samtaler og virksomhedspraktik.
- Det kan overvejes, om der er behov for at målrette brugen af offentligt løntilskud, fx ved at indføre en regel om at redskabet først kan bruges efter 6 måneder, afskaffelse af kvoter, harmonisering af merbeskæftigelseskrav og løntilskudssats til det private område.
- Det kan overvejes at justere rammerne for brugen af samtaler for således at fremme en tidlig indsats, der bygger på samtaleforløb i stedet for aktivering, da risikoen for fastholdelse ved samtaler er begrænset, mens mere omfattende aktivering bør ligge lidt senere i ledighedsperioden.

Tabel 6.2 Opsummering af eksisterende viden omkring effekterne de enkelte redskaber i den aktive indsats for arbejdsmarkedsparate

				Under 30 år			Mellem 30-59 år			60 år og ældre		
	I alt	Kvinder	Mænd	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder
Samtaler	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Offentligt løntilskud	-	-	-	/	/	/	/	-	/	-	-	-
Privat løntilskud	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Praktik	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Motivation	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Note: '+'; '-' og '/' indikerer hhv. en positiv effekt, negativ effekten eller modstridende viden for en given indsats, hvis feltet er tomt er der for få studier til at kunne vurdere en effekt. Vejledning og opkvalificering er ikke medtaget, da dette behandles i kapitel 7.
Kilde: www.jobeffekter.dk

▼ Bilag 6.1 Det fundamentale effektevalueringsproblem og metoder til at løse det

Når effekten af en given indsats skal beregnes - fx beskæftigelsesomfanget for deltagerne af en given indsats - skal udfaldet for dem, som deltog i indsatsen, kendes. Dette kan eksempelvis observeres ved hjælp af registerbaserede data. Derudover er der også brug for at kende beskæftigelsesomfanget såfremt de samme personer ikke havde deltaget i den givne indsats. Dette kan ikke observeres, da disse personer netop deltog i indsatsen. Dette uobserverede udfald kaldes *kontrafaktum*. Det, at kontrafaktum ikke kan observeres, kaldes for ’det fundamentale evalueringsproblem’. Den effekt, som ønskes målt for en given indsats, er den gennemsnitlige treatment effekt (ATE). Sat på formel:

$$E(Y_{i,t} - Y_{oi,t}) = E(Y_{i,t} | D_i = 1) - E(Y_{oi,t} | D_i = 0)$$

Problematikken heri består af, at udfaldet (Y) ikke observeres for det samme individ, på det samme tidspunkt, hvor individet både deltager (D=1) og ikke deltager (D=0) i den givne indsats.

Hvis fx effekten af uddannelsesaktivering på beskæftigelsesgraden ønskes analyseret skal beskæftigelsesgraden på et givent tidspunkt kendes for det samme individ - både hvor individet hhv. deltog og ikke deltog, hvilket ikke er muligt på det samme tidspunkt. Derfor opstår problematikken med kontrafaktum.

Der findes en lang række metoder, hvorfra et kontrafaktum tilnærmelsesvis kan beregnes, lige fra lodtrækningsforsøg, som blandt andet kendes fra den medicinske videnskab, til avancerede statistiske teknikker. Disse metoder har alle det til fælles, at de søger at genskabe det uobserverede kontrafaktum.

Problemet er, at det ikke er helt enkelt at konstruere et kontrafaktum, da udfaldet for de der deltog i indsatsen skal genskabes ud fra nogle personer, som ikke har deltaget i indsatsen. Hvis det ikke er fuldstændig tilfældigt, hvem der deltager i en given indsats kan en tilfældig gruppe ikke-deltagere ikke bruges til at beregne et kontrafaktum. Sammenligningsgrundlaget skal således helst bestå af personer, som på alle relevante kriterier, både observerbare og uobserverbare, ligner deltagerne i indsatsen.

Den foretrukne metode til at konstruere et kontrafaktum eller kontrolgrupper er via lodtrækningsforsøg. Denne metode sikrer, at treatment (deltagelse i et aktivt tilbud) gives tilfældigt. Således er det ikke personlige karakteristika, der påvirker hvorvidt en person vælger at deltage i tilbuddet og derfor heller ikke disse personlige karakteristika, der påvirker udfaldet. At designe og implementere et kontrolleret forsøg eller lodtrækningsforsøg er imidlertid ikke altid muligt, da det både kan være en tidskrævende, omkostningstung proces samt være forbundet med en række etiske og praktiske udfordringer.

Udover lodtrækningsforsøg findes der en række alternative metoder til at danne kontrafaktum eller kontrolgrupper:

- *Matching*: Idéen bag matchinganalyse er, at der for hver person, der deltager i aktiveringstilbuddet, findes en "tvilling", som ikke deltager. Denne "tvilling" har nøjagtig samme observerbare karakteristika, som deltageren. Forskellen mellem hvor hurtigt, de hver især finder job, tolkes som effekten af aktiveringstilbuddet.
- *Difference-in-difference*: I difference-in-difference sammenlignes treatment- og kontrolgruppen inden indsatsen indtræder og efter indsatsen har fundet sted. På den måde kan der tages højde for forskellige personlige karakteristika mellem de to grupper, både observerbare og uobserverbare. Dette kræver dog, at forskellen i karakteristika er konstante over tid.
- *Naturlige eksperimenter*: Denne metode minder om lodtrækningsforsøg - blot hvor der fx via en lovændring bliver dannet en naturlig kontrolgruppe, som ikke afhænger af personlige karakteristika.
- *Timing-of-event*: Her følges hver person i løbet af hele deres ledighedsperiode, og idéen er at gøre brug af, at der er variation i starttidspunktet for aktivering. For de ledige, der aktiveres tidligt i forløbet, er der en stor kontrolgruppe, der endnu ikke er aktiveret, som afgangsraten fra ledighed under og efter aktiveringsforløbet kan sammenlignes med. Det er denne afgangsrate, der generelt set antages også at gælde for de ledige, der aktiveres senere i deres forløb, hvor der ikke er en så stor kontrolgruppe at sammenligne med.

Kapitel 7. Uddannelse

I kommissoriet for udredningen af den aktive indsats er anført blandt de overordnede mål, at den aktive indsats skal bidrage til at bringe den enkelte ledige i varig beskæftigelse så hurtigt som muligt, og at der skal fokus på relevant opkvalificering, såfremt det er nødvendigt for, at den enkelte ledige står bedre rustet til at opnå varig beskæftigelse.

Erfaringerne med opkvalificerende tilbud i den aktive beskæftigelsesindsats er blandede.

Dette kapitel drøfter indledningsvis forskellen på uddannelse i det ordinære uddannelsessystem og uddannelse som led i den aktive indsats. Afsnit 7.2 giver i den forbindelse en oversigt over værdien af en erhvervskompetencegivende uddannelse generelt samt en beskrivelse af uddannelsesbaggrunden hos de forsikrede ledige relativt til befolkningen og til de beskæftigede.

Afsnit 7.3 beskriver uddannelsesindsatsen for de forsikrede ledige via redskabet vejledning og opkvalificering, herunder de forskellige delelementer samt den hidtidige anvendelse. Afsnit 7.4 sammenfatter den eksisterende viden om effekterne af redskabet vejledning og opkvalificering og inddrager i den forbindelse en nylig opgørelse af effekterne af den aktive indsats, hvor der blandt andet er søgt identificeret effekter af redskabet på et mere detaljeret niveau i forhold til, hvornår redskabet anvendes i ydelsesperioden, og hvordan det kan have betydning for den efterfølgende beskæftigelse på kortere sigt.

Afsnit 7.5 gennemgår nogle af de særlige ordninger for ledige med opkvalificerende elementer, der er oprettet som supplement til den aktive indsats, herunder voksenlærlingeordningen, jobrotationsordningen, 6-ugers selvvalgt uddannelse samt varslingsindsatsen. Hertil kommer erfaringerne med go'ernes uddannelsesorlov for ledige.

7.1 Uddannelse i det ordinære uddannelsessystem og uddannelse i den aktive indsats

► **Uddannelse kan både erhverves i det ordinære uddannelsessystem og i beskæftigelsessystemet**

I Danmark har personer, som har gennemført en erhvervskompetencegivende uddannelse, dvs. er blevet faglærte eller gennemført en kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse, markant bedre tilknytning til arbejdsmarkedet end personer, som ikke har. De har typisk en højere indkomst, er i mindre grad ledige, trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet og lever længere end ufaglærte. Befolkningens tilegnelse af erhvervskompetencegivende uddannelser er i alt overvejende grad opnået via det ordinære uddannelsessystem, men uddannelse kan også i visse tilfælde erhverves via beskæftigelsessystemet for ledige og via eksempelvis revalideringsordningen.

► **Meget lidt uddannelse i beskæftigelsessystemet giver formelle kompetencer**

I beskæftigelsessystemet indgår erhvervskompetencegivende uddannelser som et meget begrænset element under redskabet "vejledning og opkvalificering", som dækker over en række forskellige tilbud til ledige lige fra meget korte, vejledende forløb, særligt tilrettelagte forløb, jobsøgningskurser, AMU-kurser og andre, jobrettede kurser, og op til erhvervsuddannelser og videregående uddannelser.

► **Effekterne for beskæftigelse er ikke positive**

Effekterne af redskabet "vejledning og opkvalificering" har i danske undersøgelser vist sig i gennemsnit at være neutrale eller negative i forhold til virkningen på den efterfølgende beskæftigelse for deltagerne.

Der kan være en række årsager til, at der tilsyneladende ikke opnås de samme positive resultater med opkvalificering af ledige i Danmark sammenlignet med generel opkvalificering i det ordinære uddannelsessystem. Det kan for det første skyldes, at den nuværende brug af

vejledning og opkvalificering dækker over en bred vifte af tilbud, der gives til en bred gruppe af ledige. Opgørelser over den nuværende brug af vejledning og opkvalificering viser, at langt de fleste ledige får jobsøgningskurser og afklarende forløb, mens kun en mindre gruppe får ordinær uddannelse og en begrænset andel gennemfører en egentlig erhvervskompetencegivende uddannelse.

Normalt er det i det almindelige uddannelsessystem sådan, at et års ekstra uddannelse forbedrer eksempelvis den efterfølgende indkomst med nogle få procent (Björklund m.fl., 2012). Varigheden af uddannelsesstilbud er typisk kortere i beskæftigelsessystemet, men det holdes op imod, at personen alternativt kunne være i beskæftigelse, og derfor samtidig skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Det skal dermed ses i sammenhæng med risikoen for, at tilbuddene fastholder den ledige i ledighed, herunder også ved at begrænse personens jobsøgning. I lyset heraf vil nogle få ugers kursus dermed vanskeligt kunne øge arbejdsmarkedstilknytningen markant. Hertil kommer, at elementer af redskabet vejledning og opkvalificering kan være studieforberedende eller en del af kombinationsforløb, hvorfor de ikke i sig selv umiddelbart leder til efterfølgende beskæftigelse.

► **Uddannelse i den aktive indsats er ikke altid frivillig**

For det andet kan tilbud om vejledning og opkvalificering, som det er i dag, indgå som led i den løbende rådighedsafprøvning af ledige i den aktive indsats og foregå med henblik på at opfylde de nuværende krav om gentagen aktivering. Uddannelse i det ordinære uddannelsessystem må derimod formodes at være baseret på, at personerne selv har valgt forløbet og er motiverede for at opnå gevinster ved uddannelsesforløbet. Af samme årsag kan den hidtidige brug af vejledning og opkvalificering i den aktive indsats risikere at være rettet mod personer, som af forskellige grunde tidligere i livet har fravalgt en formel uddannelse og fortsat ikke er motiveret herfor. Brug af redskabet i rådighedstestende sammenhænge kan give kortvarige effekter i form af afgang fra dagpengesystemet, men er ikke nødvendigvis befordrende for en mere varig tilknytning til arbejdsmarkedet, idet det må forventes, at opkvalificeringseffekten for den ledige i sådanne tilfælde vil være begrænset.

7.2 Værdien af uddannelse for den enkelte og for samfundet

► **Uddannelse er en god investering for den enkelte og for samfundet**

Der er generelt evidens for, at en uddannelse er en god investering for den enkelte og for samfundet som helhed.¹

Opnåelse af en erhvervskompetencegivende uddannelse er typisk forbundet med højere indkomster set over et livsperspektiv, også når der tages højde for perioden under uddannelse med lavere indkomst. Der er således typisk tale om privatøkonomiske positive afkast af erhvervskompetencegivende uddannelser.

Personer med erhvervskompetencegivende uddannelse har typisk også mindre ledighed og bedre tilknytning til arbejdsmarkedet, set ved højere beskæftigelsesfrekvenser og senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Der findes evidens for sammenhængen mellem uddannelse og fx senere indtjening (Ashenfelter m.fl., 1999). Analyseresultaterne i det følgende vedrørende uddannelse skal dog tolkes med forsigtighed. Det kan være svært at tage højde for alle de forhold, som påvirker mulighederne for at få en uddannelse og et arbejde. Evnen og viljen til at gennemføre en uddannelse kan således være betinget af personlige eller sociale forhold, som i sig selv har betydning for mulighederne for at få et arbejde senere hen. Kausaliteten i resultaterne er ikke entydig. Derfor kan der formentlig være en tendens til, at den isolerede betydning af uddannelse for succes på arbejdsmarkedet overvurderes.

¹ Vismændene finder fx generelt positivt samfundøkonomisk afkast af uddannelse (De Økonomiske Råd, 2003).

Uddannelse kan styrke tilknytningen til arbejdsmarkedet

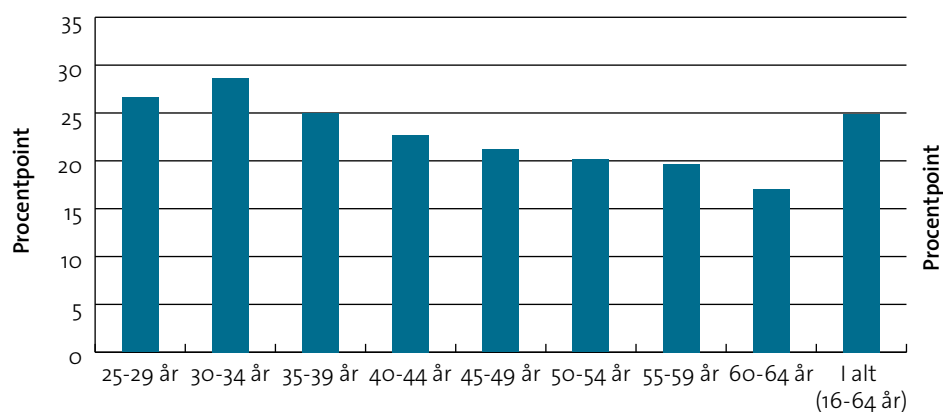
Deltagelsen på arbejdsmarkedet er meget forskellig for personer henholdsvis med og uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Med erhvervskompetencegivende uddannelser menes faglært uddannelse og korte, mellemlange og lange videregående uddannelser.

► Personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse er mere i beskæftigelse...

Blandt personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse var godt 81 pct. i job i 2011, mens det samme var tilfældet for godt 56 pct. af personerne uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, dvs. ufaglærte. Personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse har således i gennemsnit en merbeskæftigelse på ca. 25 procentpoint sammenlignet med personer uden en kompetencegivende uddannelse, jf. figur 7.1. Der ses generelt en aftagende forskel i takt med alderen svarende til, at værdien af den formelle uddannelse afskrives og "afløses" af mere virksomhedsspecifik human kapital (erhvervs erfaring m.v.).

Ud over forskellen i uddannelsesniveau kan der være en række andre forhold, der har betydning for tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er der ikke er taget højde for i figur 7.1.

Figur 7.1 Beskæftigelsesforskel (procentpoint) mellem personer med og uden erhvervskompetencegivende uddannelse, 2011



Anm.: Aldersgruppen under 25 år er udeladt af figuren, da mange i denne gruppe vil være under uddannelse.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Uddannelsens betydning for arbejdsmarkedstilknytningen ses også internationalt, jf. fx OECD (OECD, 2013b). Der er større forskelle i beskæftigelsesfrekvensen alt efter uddannelsesniveau i Danmark end i de øvrige nordiske lande (Norge, Sverige og Finland), men samtidig lidt mindre forskel sammenlignet med OECD-gennemsnittet og Storbritannien og USA.

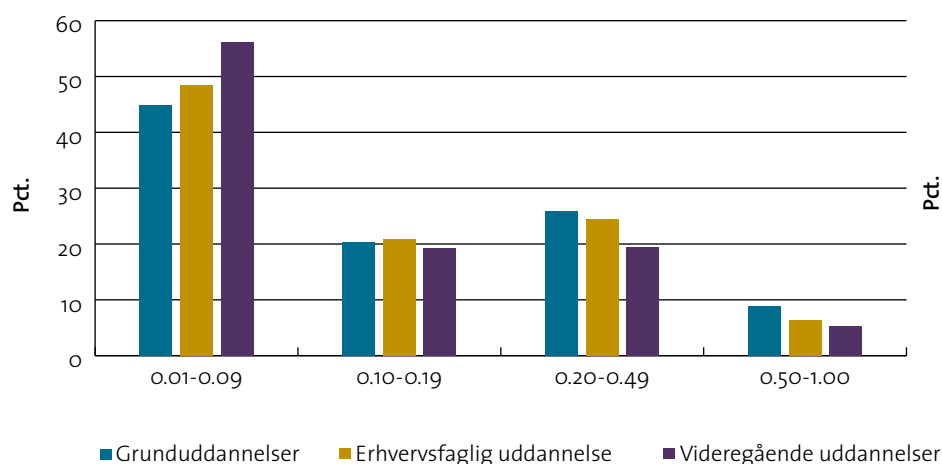
Ledighedsprocenten er højest for ufaglærte og lavest for personer med lange, videregående uddannelser, jf. Arbejdskraftundersøgelsen fra Danmarks Statistik. Også målt på varighed er ledighedsrisikoen større, jo lavere uddannelsesniveau man har.

►...og personerne er mindre ledige

Voksne personer med erhvervskompetencegivende uddannelser i ultimo 2012 havde i gennemsnit været mindre ledige de forudgående 5 år end personer uden (grunduddannede). Blandt de personer, der har været ledige i perioden, har 56 pct. af personerne med videregående uddannelser været ledige mindre end 10 pct. af den femårige periode, mens 48 pct. af de erhvervsuddannede og 45 pct. af de grunduddannede (ufaglærte) har været ledige mindre end 10 pct. af perioden, jf. figur 7.2.

Blandt de personer, der i perioden har været ledige i mere end 20 pct. af tiden, ses den omvendte tendens, således at andelen er højere blandt grunduddannede (ufaglærte) og erhvervsuddannede end blandt personer med videregående uddannelser.

Figur 7.2 Omfang af ledighed for grunduddannede, erhvervsuddannede og personer med videregående uddannelser

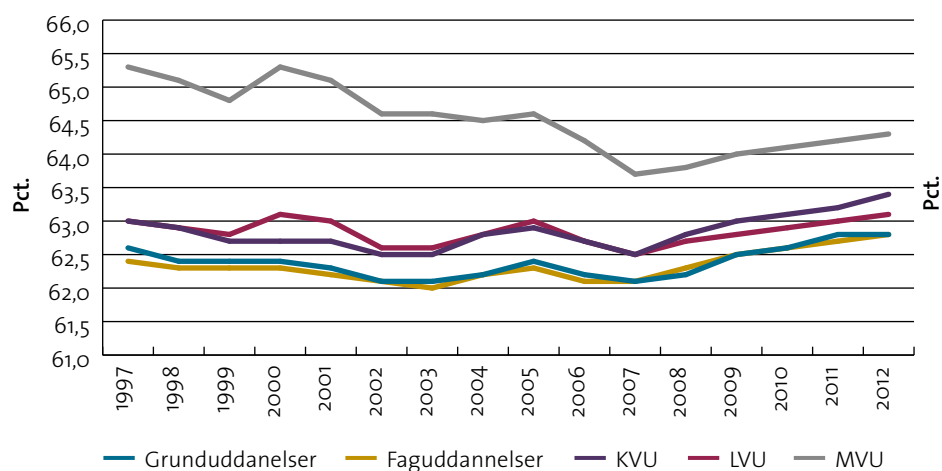


Anm.: Ledighedsgrad (dagpenge og kontanthjælp match 1) pr. 1. oktober 2012 og fem år tilbage.
Kilde: DREAM.

►...og personerne trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet

Tal fra Forsikring og Pension over den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ved efterløn og folkepension viser også, at et højere uddannelsesniveau er forbundet med en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I 2012 var den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for personer med en lang videregående uddannelse således knap 1 1/2 år højere end for grunduddannede (ufaglærte) og faglærte, mens personer med korte og mellemlange videregående uddannelser ligger imellem, jf. figur 7.3.

Figur 7.3. Gennemsnitlig alder ved tilbagetrækning til efterløn og folkepension fordelt på uddannelsesbaggrund



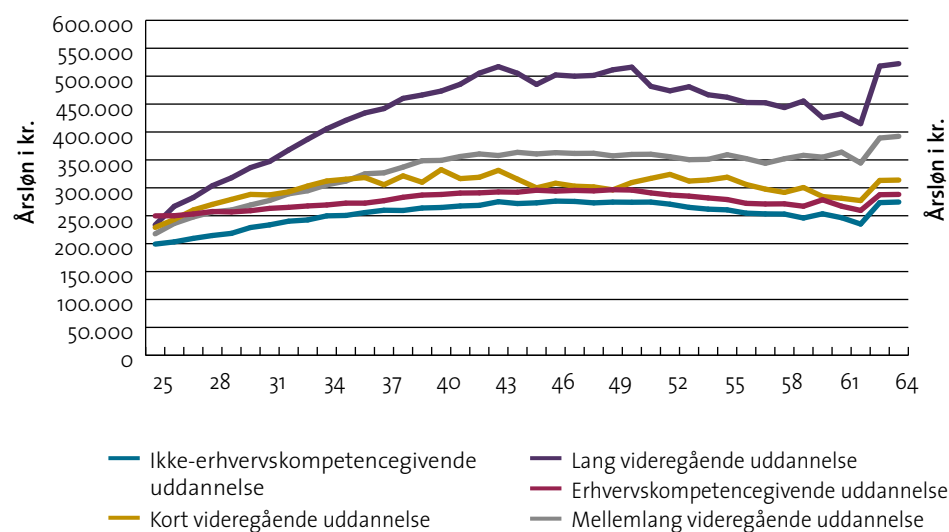
Anm.: Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet. KVVU, MVU og LVU dækker over hhv. kort videregående, mellemlang videregående og lang videregående uddannelse.
Kilde: Forsikring & Pension.

► Erhvervskompetencegivende uddannelse giver højere livstidsindkomst

Uddannelse kan give højere livsindkomst

Den øgede tilknytning til arbejdsmarkedet, som en erhvervskompetencegivende uddannelse fører til, slår typisk ud i, at årsindkomsten gennem hele livet er lavest for personer uden en sådan uddannelse (ufaglærte), jf. figur 7.4, hvoraf det blandt andet fremgår, at personer med en lang videregående uddannelse har den højeste årsindkomst sammenlignet med andre personer gennem stort set hele arbejdslivet.

Figur 7.4 Årlig lønindkomst (før skat) opdelt efter alder og uddannelsesgruppe, 2006-priser



Kilde: Beskæftigelsesministeriet på baggrund af Lovmodellen.

Ifølge Arbejderbevægelsens Erhvervsråd er livsindkomst direkte relateret til uddannelsesniveau (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2009). Dette medfører fx, at der er betydelige forskelle i bidragene til de offentlige finanser fra grupper med forskellig uddannelsesbaggrund. Faglærte bidrager således ifølge Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd med 2,3 mio. kr. mere end ufaglærte over livsforløbet, mens personer med korte, videregående uddannelser bidrager med 3 1/2 mio. kr., mellemlange videregående uddannelser med knap 5 mio. kr. og lange, videregående uddannelser med 9 mio. kr. mere end ufaglærte (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2013b).

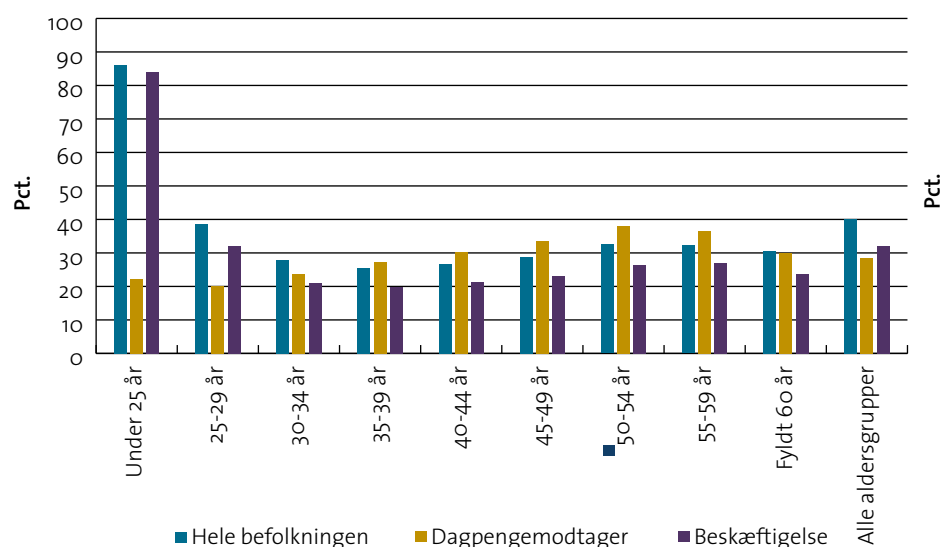
Uddannelsesbaggrund for befolkningen, for beskæftigede og blandt forsikrede ledige

► **40 pct. af befolkningen har ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse**

Blandt de forsikrede ledige i den normalt erhvervsaktive alder 18-64 år, var ca. 3 ud af 10 ufaglærte i 2011.² Blandt de unge dagpengemodtagere under 30 år var omkring 2 ud af 10, ufaglærte. Til sammenligning var 40 pct. af den samlede befolkning ufaglærte i 2011, mens 70 pct. af befolkningen under 30 år var ufaglærte, jf. figur 7.5. De dagpengeforsikrede ledige er i gennemsnit lidt bedre uddannede i forhold til befolkningen generelt og de beskæftigede. Det skyldes især den initiale ledighed for de mange dimittender blandt dagpengemodtagerne, da dette forhold især kan henføres til de yngre grupper. For personer i alderen 35-59 år er der relativt flest ufaglærte blandt dagpengemodtagerne sammenlignet med befolkningen generelt og især med de beskæftigede. Uddannelsesbaggrunden ses igen at have sammenhæng til ledighedsrisikoen.

² Jf. særkørsel fra Lovmodellen og Beskæftigelsesministeriets forløbsregister, DREAM.

Figur 7.5 Andel af ufaglærte personer fordelt på forsikrede ledige, beskæftigede og hele befolkningen, 2011



Kilde: Lovmodellen 2011

7.3 Vejledning og opkvalificering i den aktive indsats i dag

Der er i dag en række uddannelsesmuligheder i beskæftigelsessystemet målrettet både ledige og beskæftigede. Viften af tilbud betegnes samlet set *vejledning og opkvalificering*.

► Vejledning og opkvalificering er det mest anvendte redskab i den aktive indsats

Vejledning og opkvalificering er, på trods af et fald i de senere år, blandt de mest anvendte redskaber i den aktive indsats. Ud af den samlede gruppe af ledige dagpengemodtagere (128.711 fuldtidspersoner) blev knap en fjerdedel aktiveret i 2012, svarende til 31.633 fuldtidspersoner. Vejledning og opkvalificering udgjorde 37 pct. af det samlede antal aktiverede fuldtidspersoner, mens offentligt løntilskud udgjorde godt 32 pct., virksomhedspraktik 17 pct. og privat løntilskud 13 pct. af de fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere i 2012, jf. tabel 7.1. Herudover modtog godt 2.643 dagpengemodtagere (fuldtidspersoner) tilbud om 6 ugers selvvalgt uddannelse.

Tabel 7.1 Antal forsikrede ledige (fuldtidspersoner) fordelt på aktiveringstilbud 2012

	Antal fuldtidspersoner	Andel
Vejledning og opkvalificering	11.806	37%
Ordinære uddannelsesforløb	3.741	12%
Øvrig vejledning og opkvalificering	8.065	25%
Ansættelse med løntilskud	14.294	45%
Privat ansættelse med løntilskud	4.060	13%
Offentlig ansættelse med løntilskud	10.233	32%
Virksomhedspraktik	5.297	17%
Voksenelever fra ledighed	236	1%
Tilbud i alt	31.633	100

Kilde: Kilde: www.jobindsats.dk og egne beregninger.

Tilbud om vejledning og opkvalificering bevilges af jobcentret og kan overordnet inddeles efter, om der er tale om "øvrig vejledning og opkvalificering", herunder fx jobsøgningskurser og kommunale projekter m.v. eller "ordinære uddannelsesforløb", jf. figur 7.6.

Figur 7.6 Vejledning og opkvalificering i den aktive indsats



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og Slotsholm (2012a): *Kortlægning af indholdet i øvrig vejledning og opkvalificering*.

► **Ordinær uddannelse udgør en tredjedel af al vejledning og opkvalificering**

I 2012 udgjorde ordinær uddannelse knap en tredjedel af den samlede vejlednings- og opkvalificeringsindsats for dagpengemodtagere (fuldtidspersoner), mens øvrig vejledning og opkvalificering udgjorde ca. to tredjedele.

Udover muligheden for at give ledige et aktivt tilbud om vejledning og opkvalificering findes også en række supplerende muligheder for opkvalificering/uddannelse i beskæftigelsessystemet, jf. bilag 7.1.

Ordinær uddannelse i den aktive indsats

► **Ordinære uddannelser er hjemlet i lov og rettet mod beskæftigelse**

Ordinære uddannelser defineres som uddannelser, der har hjemmel i lov, som udbydes generelt og umiddelbart er rettet mod beskæftigelse på arbejdsmarkedet. I boks 7.1 er angivet hovedkategorierne inden for ordinære uddannelser.

▼ **Boks 7.1 Ordinære uddannelser i den aktive beskæftigelsesindsats**

Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU)

Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) er et udvalg af erhvervsrettede uddannelser for voksne, der er ufaglærte og faglærte, som løbende ønsker at tilegne sig kompetencer og kvalifikationer, de kan bruge på arbejdsmarkedet.

Der findes omkring 3.000 forskellige uddannelser indenfor AMU. Det er korterevarende uddannelser, der giver anerkendte kompetencer og som kan give merit på visse erhvervsuddannelser. Et AMU-kursus varer fra en dag til seks uger. Det gennemsnitlige forløb er på ca. en uge.

Erhvervskompetencegivende uddannelse (erhvervs- og videregående uddannelser)

Erhvervskompetencegivende uddannelse består af *erhvervsuddannelser* eller *videregående uddannelser*.

En erhvervsuddannelse er en faglig uddannelse som fx frisør, murer, social- og sundhedsuddannelsen m.v. Der findes i alt 108 erhvervsuddannelser. Uddannelserne er grupperet under 12 indgange og varer mellem 1 1/2 og 5 1/2 år.

I regeringsudspillet "*Faglært til fremtiden – bedre og mere attraktive erhvervsuddannelser*" foreslås det, at der etableres et samlet erhvervsuddannelsesstilbud for voksne over 25 år (EUV). Den nye erhvervsuddannelse for voksne kan gennemføres i tre spor, hvor varigheden af uddannelsesforløbet reduceres afhængig af forudgående uddannelsesforudsætninger og praktisk erfaring.

Videregående uddannelse omfatter forløb på kort, mellemlang og lange videregående uddannelser,

Øvrig (blandt andet forberedende voksenundervisning (FVU), ordblinde undervisning (OBU))

Forberedende voksenundervisning (FVU) og ordblinde undervisning (OBU) henvender sig til personer, som mangler de basale læse-, skrive- og regnefærdigheder for at kunne påbegynde og gennemføre en uddannelse.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

I 2012 var knap 3.750 ledige dagpengemodtagere (fuldtidspersoner) omfattet af et ordinært uddannelsesforløb. Et forløb varede i gennemsnit 7,5 uge.³

► **En tredjedel af de ordinære uddannelsesforløb i 2012 var AMU kurser**

En tredjedel af de ordinære uddannelsesforløb, der i 2012 blev bevilget til ledige dagpengemodtagere, bestod af AMU-kurser. Derudover omfattede forløbene primært almen voksenuddannelse (21 pct.) og forløb på erhvervsuddannelserne (32 pct.), typisk i form af enkeltfagskurser. Uddannelsesforløb på videregående niveau udgjorde 13 pct. af de ordinære uddannelsesforløb, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2 Fordeling af tilbud om ordinær uddannelse til forsikrede ledige i 2012

Ordinær uddannelse	Fuldtidspersoner	Andel
AMU	1.235	33%
Almen voksenuddannelse	791	21%
Erhvervsuddannelse	1181	32%
Korte, mellem, lange videregående udd.	496	13%
Øvrig	20	1%
I alt	3.723	100%

Kilde: Resultatdata og egne beregninger

► **Øvrig vejledning og opkvalificering er det mest udbredte aktive tilbud**

Øvrig vejledning og opkvalificering i den aktive indsats

Alle former for vejledning og opkvalificering af ledige, som ikke falder ind under ovenstående gennemgang af ordinær uddannelse i den aktive indsats, betegnes "øvrig vejledning og opkvalificering". Selvom øvrig vejledning og opkvalificering er en af de mest udbredte tilbudsformer og samtidig den, der fylder mest i de kommunale budgetter, eksisterer der begrænset viden om tilbuddenes indhold. Omkring en fjerdedel af aktiveringen i 2012 bestod af tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering, svarende til knap 8.100 fuldtidspersoner.

En kortlægning af øvrig vejledning og opkvalificering, baseret på en spørgeskemaundersøgelse, viser, at tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering for forsikrede ledige kan opdeles i to overordnede hovedkategorier, navnlig: *kurser eller undervisningsforløb* og *kommunale projekter* (Slotsholm, 2012a).

► **70 pct. af øvrig vejledning og opkvalificering er jobsøgningskurser**

Kortlægningen viser, at kursus eller undervisningsforløb er det mest udbredte indhold i tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering (89 pct.), jf. tabel 7.3. Kursus og undervisningsforløb omfatter blandt andet jobsøgningskurser - herunder hjælp til ansøgninger og CV-coaching og personlig udvikling, hjælp til at finde virksomhedspraktik eller løntilskudsjob m.v. Det fremgår, at jobsøgningskurser fylder relativt meget under øvrig vejledning og opkvalificering, hvor 71 pct. af de adspurgte har modtaget et jobsøgningskursus, jf. tabel 7.3.

Knap 11 pct. af de adspurgte dagpengemodtagere har svaret, at hovedindholdet i deres tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering har været et kommunalt projekt. Indholdet af kommunale projekter bestod primært i produktion for privat virksomhed - fx pakning og sortering af produkter - arbejde med vedligehold og renholdelse for kommunen samt andre opgaver for kommunen, hvilket, ifølge kortlægningen, primært vil sige aktivering på kommunale sy- og metalværksteder eller forløb på kommunale arbejdspladser som fx SFO'er, børnehaver m.v.

Tabel 7.3 Øvrig vejledning og opkvalificering, forsikrede ledige

	Andel
Kursus eller undervisningsforløb	89%
<i>Jobsøgningskursus</i>	71%
<i>Coaching eller personlig udvikling</i>	5%
<i>Hjælp til at finde virksomhedspraktik eller løntilskudsjob</i>	6%
<i>Øvrige</i>	8%
Kommunalt projekt	11%
<i>Produktion for privat virksomhed - fx pakning og sortering af produkter</i>	3%
<i>Arbejde med vedligeholdelse og renholdelse for kommunen</i>	2%
<i>Andre opgaver for kommunen</i>	3%
<i>Øvrige</i>	3%
I alt	100%

Kilde: Egne beregninger og Slotsholm, 2012a

7.4 Viden om effekterne af vejledning og opkvalificering i den hidtidige indsats

I den danske effektlitteratur opdeles vejledning og opkvalificering ofte i "ordinær uddannelse" og "øvrig vejledning og opkvalificering", svarende til den lovmæssige inddeling, jf. også figur 7.6. I internationale studier afgrænses øvrig vejledning og opkvalificering imidlertid som værende kurser med en varighed på op til 3 måneder, mens der for ordinær uddannelse ikke findes en varighedsbegrænsning (KORA, 2013f). Den internationale afgrænsning af de to overordnede kategorier under vejledning og opkvalificering i den aktive indsats er på grund af datamæssige begrænsninger således ikke i alle tilfælde sammenlignelig med den danske.

► **Generelt modstridende viden om effekterne af vejledning og opkvalificering**

Der findes generelt modstridende viden om effekten af både ordinær uddannelsesaktivering og øvrig vejledning og opkvalificering, hvilket skal ses i sammenhæng med ovenstående begrænsninger i muligheden for at drage internationale sammenligninger.

De modstridende resultater skal desuden ses i sammenhæng med, at effektstudierne, som følge af begrænset detaljeringsgrad i data, i mange tilfælde er baseret på den samlede masse af enten ordinær uddannelse eller øvrig vejledning og opkvalificering. Kun få studier opnår højere detaljeringsgrad i effektanalyserne end de aggregerede niveauer. De målte effekter er således for det meste udtryk for gennemsnit, der spænder over en stor mængde af forskelligartede indsatser for en stor gruppe af ledige, jf. også afsnit 7.2.

Ordinær uddannelsesaktivering

Under ét er der modstridende viden om effekten af ordinær uddannelse i den aktive indsats (Rosholm og Svarer, 2012).

► Tendens til bedre effekter jo længere evalueringshorisont

Dette dækker over, at studier fra Danmark finder moderat evidens for, at uddannelsesaktivering har negative nettoeffekter, mens internationale studier finder moderat evidens for positive effekter af uddannelsesaktivering. En del svenske og tyske studier, der inddrages i litteraturoversigten fra Rosholm og Svarer, finder positive effekter af uddannelsesaktivering (ibid.). En række af disse studier fokuserer på fagrettet uddannelsesaktivering, hvilket kan sammenlignes med de danske AMU-uddannelser.

De danske såvel som de internationale resultater må imidlertid ses i sammenhæng med den meget varierede indsats, som uddannelsesaktivering dækker over, samt at ordinær uddannelsesaktivering udgør 12 pct. af den samlede aktiveringsindsats og omkring en tredjedel af den samlede vejledning og opkvalificering i Danmark. Der beregnes således en gennemsnitlig effekt for en meget blandet indsats, der vedrører en bred målgruppe af ledige.

Rosholm og Svarer finder en tendens til, at studier, der finder positive effekter af ordinær uddannelsesaktivering, evalueres over en længere tidshorisont end studier, der finder negative effekter (ibid.). Dette hænger formentligt sammen med, at uddannelsesaktivering estimeres til at medføre betydelige fastholdelseeffekter, der alt andet lige er større, jo længere uddannelsesforløbet er. De positive effekter på lang sigt findes imidlertid kun i den internationale litteratur, mens den danske litteratur ikke finder positive langsigteffekter.⁴

Resultaterne bakkes op af et review fra KORA, der finder indikation på, at uddannelsesaktivering i Danmark ikke har nogen positiv nettoeffekt (KORA, 2013d). KORA kommer i store træk frem til samme konklusionen som Rosholm og Svarer (Rosholm og Svarer, 2012). Supplerende finder de, at der er stærk evidens for, at længere uddannelsesvarighed ikke øger programeffekten. Samtidig finder KORA moderat evidens for, at der heller ikke er positive beskæftigelseeffekter af uddannelsesaktivering, når den ordinære uddannelse opdeles efter uddannelsesretning. For den efterfølgende beskæftigelse findes hovedsageligt negative eller ingen effekter af deltagelse i opkvalificeringsaktivering. For unge ledige er deltagelse i opkvalificeringsprogrammer typisk med til at forlænge ledighedsperioden (Kraka, 2013).

KORA's analyse af effekterne af uddannelsesaktivering for forsikrede ledige bekræfter indtrykket af, at uddannelsesaktivering generelt ikke kan forventes at give positive effekter i form af kortere ledighedsperiode efter aktivering (KORA, 2013b). Endvidere indikerer KORA's analyse, at uddannelsesaktivering overordnet ser ud til at forkorte omfanget af den efterfølgende beskæftigelse, jf. bemærkningerne til fortolkningen af KORA's resultater i bilag 7.2.

► Bedre efterfølgende beskæftigelse for unge ...

... men generel fastholdelse og i de fleste tilfælde negative nettoeffekter

KORA finder positive resultater af uddannelsesaktivering for så vidt angår længden af den efterfølgende beskæftigelse for ledige under 35 år. Herudover finder KORA positive effekter på den efterfølgende beskæftigelse for personer under 50 år, der aktiveres tidligt i deres ledighedsforløb. For ældre mennesker, personer med en videregående uddannelse og personer, der aktiveres sent i deres ledighedsforløb ses til gengæld overvejende negative effekter på omfanget af den efterfølgende beskæftigelse. I næsten alle tilfælde ses uddannelsesaktivering at bidrage til en længere ledighedsperiode, således at KORA i de fleste tilfælde vurderer den samlede effekt af uddannelsesaktivering til at være negativ, jf. dog bilag 7.2 om design og fortolkning af KORA's analyse.

⁴ Et enkelt dansk studie, Jespersen m.fl., 2006, har fundet langsigtede positive effekter af uddannelsesaktivering for forsikrede ledige i Danmark, men på grund af metodemæssige udfordringer skal resultaterne anvendes forsigtigt. En senere opdatering af studiet med nyere data viste desuden ikke længere positive effekter, jf. Christensen og Jacobsen, 2009.

► **Meget heterogene resultater med stor varians over målgrupperne**

Udover de nævnte hovedtræk viser resultaterne en række spredte positive og negative effekter, som ikke synes at følge noget bestemt mønster. Blandt andet bidrager kurser inden for AMU handel og service til længere efterfølgende beskæftigelse for grunduddannede mænd, mens AMU transportkurser giver længere beskæftigelse for mænd over 50 år, jf. også boks 7.2.

► **Ikke positivt afkast af uddannelsesaktivering på samfundsniveau**

I en ny analyse fra Damvad, som måler effekten af uddannelsesaktivering i forhold til privat løntilskud, findes ligeledes, at nettoeffekten af uddannelse, målt over en toårig periode, er dårligere end effekten af privat løntilskud (Damvad, 2013a). Analysen finder dog, at uddannelsesaktivering er relativt bedre end privat løntilskud inden for det første halve år efter påbegyndt aktivering. Dette opvejer dog ikke, at privat løntilskud efterfølgende er mere effektivt. Dette resultat gælder generelt i en højkonjunkturperiode for begge køn og uanset alder, uddannelsesbaggrund og ledighedsanciennitet. Dog findes der ikke signifikant forskel mellem privat løntilskud og uddannelsesaktivering i en lavkonjunkturperiode for ledige med en videregående uddannelse, unge op til 29 år samt for ledige med en ledighedsanciennitet mellem 13-26 uger.

► **Men også eksempler på positive effekter i mere specifikke studier**

Enkelte studier vurderer de overordnede gevinster af ordinær uddannelse, dvs. nettoeffekten sammenholdes med omkostninger ved indsatsen. I Jespersen m.fl., hvor deltagerne følges over en 10-årig periode, findes, at uddannelsesaktivering medfører et betydeligt underskud for samfundet som helhed (Jespersen m.fl., 2006). Dette skyldes en kombination af ringe effekt på senere indkomst og overførsler samt betydelige udgifter til administration og gennemførelse af aktiveringen (Jespersen m.fl., 2008). Dette resultat bakkes op af Damvads analyse der finder, at uddannelsesaktivering sammenlignet med privat løntilskud medfører et samfundsøkonomisk tab. Damvad finder, at tabet er større i en højkonjunktur periode end i en lavkonjunktur periode, og at privat løntilskud i begge perioder er mere rentabelt end uddannelsesaktivering (Damvad, 2013a).

Der findes generelt modstridende viden om effekterne af uddannelsesaktivering. Det dækker over, at der både er studier, der finder negative effekter af uddannelsesaktivering og studier, der finder positive effekter af uddannelsesaktivering. I boks 7.2 gennemgås en række eksempler på studier, der finder positive effekter af bestemte former for uddannelsesaktivering for bestemte grupper af ledige. De gengivne resultater i boksen er således udtryk for, at der under den generelt modstridende viden kan være eksempler på positive effekter, som dog ikke formår at opveje den samlede modstridende viden omkring effekterne af uddannelsesaktivering. Resultaterne underbygger dermed, at der er meget heterogene resultater af aktivering med vejledning og opkvalificering – hvorfor det er vanskeligt at lave generelle anbefalinger til brugen af redskabet på baggrund heraf.

▼ **Boks 7.2 Eksempler på studier, der viser positive effekter af uddannelsesaktivering efter tilbudstype og efter lediges karakteristika**

Erhvervsrettede forløb

En række svenske studier finder positive effekter af fagrettet uddannelsesaktivering (Richardson og van den Berg, 2012; de Luna m.fl. 2008). Dette bakkes op af en analyse fra Arbejdsmarkedskommissionen, der finder, at korte AMU-kurser inden for transport medvirker til at reducere ledighedsperioden for mænd. Det samme gør sig gældende for kvinder indenfor service og restauration (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009).

KORA bekræfter til dels dette billede, idet AMU handel og service er den eneste form for uddannelsesaktivering, der for kvinder og mænd under ét bidrager til at forlænge den efterfølgende beskæftigelse. For unge kvinder og mænd, for hvem der generelt ses gode effekter af aktivering, ses særligt positive effekter af AMU transport og AMU handel og service sammenlignet med de øvrige uddannelsesstilbud (KORA, 2013b).

I et studie, som Damvad har lavet for Dansk Metal, findes, at uddannelse under ét er lige så effektivt for medlemmer af Dansk Metal som privat løntilskud. For målrettede kurser til medlemmer af Dansk Metal findes bedre effekter end for privat løntilskud (Damvad, 2013b).

Disse positive effekter af erhvervsrettede forløb genfindes dog ikke i et nyt litteratur review fra KORA, hvor der findes indikation for at kurser med erhvervsfagligt indhold ikke har positive programeffekter (KORA, 2013d).

Ledige med og uden uddannelse

Enkelte studier finder, at de lediges uddannelsesbaggrund kan have en betydning for effekten af uddannelsesaktivering. Kjærsgaard viser, at ledige med grundskole som højeste fuldførte uddannelse har positive effekter af opkvalificering (Kjærsgaard, 2009). Vismandsrapporten fra 2007 finder desuden, at ledige med faglært eller videregående uddannelse bag sig har de mindste beskæftigelses-effekter af uddannelsesaktivering (De Økonomiske Råd, 2007b). Uddannelsesaktivering til ufaglærte synes derimod at have en positiv effekt på deres beskæftigelse efter nogle år.

KORA finder positiv effekt på længden af den efterfølgende beskæftigelse for mænd uden erhvervs-kompetencegivende uddannelser, der modtager kurser under AMU handel og service, dog finder KORA ligeledes at resttiden i ledighed forlænges. For både kvinder og mænd ses konsistent negative resultater for kvinder og mænd med videregående uddannelser på både restledighed og efterfølgende beskæftigelse (KORA, 2013b).

Selv om der i visse studier observeres disse forskelle i effekter for ledige med forskellig uddannelsesbaggrund er der risiko for, at effekterne i højere grad afspejler, at der er forskel på, hvilke tilbud ledige får alt efter deres uddannelsesbaggrund. Arbejdsmarkedskommissionen finder fx, at ufaglærte ledige ofte tilbydes korte, erhvervsrettede tilbud, mens ledige med erhvervskompetencegivende uddannelse oftere får længerevarende uddannelsesstilbud, der kan have større fastholdelseeffekter. Arbejdsmarkedskommissionen finder samtidig, at der ikke lader til at være nogen tendens til, at ufaglærte skulle have bedre effekt af uddannelsesaktivering end faglærte (Arbejdsmarkedskommissionen, 2008).

Køn

Der kan være forskelle på effekterne for mænd og kvinder. Rosholm og Svarer finder tendenser i retning af bedre effekter af uddannelsesaktivering for kvinder end for mænd (Rosholm og Svarer, 2012).

KORA konkluderer overordnet, at de samlede effekter på restledighed og efterfølgende beskæftigelse ikke ændres, når der opdeles på køn. Dog ses en tendens til, at de negative effekter for mænd i højere grad skyldes kortere beskæftigelse, mens de negative effekter for kvinder i højere grad skyldes større fastholdelse (KORA, 2013d).

Alder

KORA finder generelt en tendens til bedre effekter for ledige dagpengemodtagere i alderen 18-35 år end for de ældre aldersgrupper. For mænd og kvinder under ét ses således positiv effekt på længden af den efterfølgende beskæftigelse af alle AMU kurser samt gruppen af anden uddannelsesaktivering og 6-ugers selvvalgt uddannelse. For mænd i alderen 51-65 år ses endvidere positive effekter på både restledigheden og den efterfølgende beskæftigelse af AMU transport kurser. Der findes dog også en forlænget resttid i ledighed for unge, dog ikke for 6 ugers selvvalgt uddannelse (KORA, 2013b).

▼ **Boks 7.2 Eksempler på studier, der viser positive effekter af uddannelsesaktivering efter tilbudstype og efter lediges karakteristika**

Etnicitet

Flere analyser finder mere positive effekter af uddannelsesaktivering for indvandrere end for øvrige danskere (Staghøj m.fl., 2010; Arbejdsmarkedskommissionen, 2008). Her synes især fastholdelseeffekten mindre for indvandrere fra ikke-vestlige lande. Dette bakkes op af et nyt review fra KORA, der finder en mindre fastholdelseeffekt for ikke-vestlige indvandrere (KORA, 2013e).

Effekterne af aktivering kan variere med starttidspunkt og længden af forløbet

KORA finder generelt positive effekter af aktivering, som finder sted inden for de første 12 uger af ledighedsforløbet sammenlignet med senere aktivering (KORA, 2013b).

Øvrig vejledning og opkvalificering

Under ét er der, ligesom for ordinær uddannelse, modstridende viden om effekten af øvrig vejledning og opkvalificering.⁵

► **Positive effekter af korte jobrettede kurser i Tyskland**

I det omtalte review fra KORA findes der indikation på positive effekter af kurser med vejledning og opkvalificering (KORA, 2013f). Resultaterne dækker over meget forskelligartede resultater på tværs af lande. I studier på danske forhold findes der hovedsageligt negative beskæftigelseeffekter. Modsat findes der i en række studier på tyske data positive effekter af øvrig vejledning og opkvalificering. En mulig forklaring på de positive effekter i Tyskland kan være, at op mod en tredjedel af de korte tyske kurser foregår på private virksomheder, hvor der erfaringsmæssigt er fundet de bedste beskæftigelseeffekter for ledige. Modsat foregår en del af de danske særligt tilrettelagte projekter på kommunale arbejdspladser, hvor der sjældent er fundet gunstige beskæftigelseeffekter af aktivering.

Der er, ifølge KORA ligeledes stærk evidens for, at korte kurser, der foregår som ren klasseundervisning i Tyskland også har positive effekter – dog mindre end de kurser, der foregår på private virksomheder. Forklaringen af forskellen mellem de danske og tyske resultater skal derfor muligvis også findes i deltagersammensætningen og kvaliteten af kurserne.

Ifølge afsnit 7.3 udgør jobsøgningskurser en stor del af den øvrige vejledning og opkvalificering. Rosholm og Svarer finder modstridende viden om effekten af jobsøgningskurser, men det bemærkes, at der i litteraturen er tegn på, at der er en vis motivationseffekt forbundet med udsigten til at skulle deltage i et jobsøgningskursus (Rosholm og Svarer, 2012; KORA, 2013f).

7.5 Effekter af særlig indsats

► **Særlige ordninger som supplerer den aktive indsats**

Sideløbende med ret og pligt-indsatsen er der gennem årene indført en række særlige indsatsmuligheder, som kan supplere aktiveringsindsatsen. Det drejer sig primært om voksenlærlingeordningen, jobrotation, 6-ugers selvvalgt uddannelse og varslingsindsatsen. Der findes ikke systematisk viden om effekterne af disse særlige indsats, jf. de følgende afsnit.

Voksenlærlingeordningen

Formålet med voksenlærlingeordningen er primært at sikre, at ufaglærte over 25 år kan blive faglærte, selvom de ikke fik en uddannelse, da de var helt unge.

Voksenlærlingeordningen er et tilskud til virksomheder, der indgår en uddannelsesaftale med voksne i forbindelse med en erhvervsuddannelse. Ordningen har både et beskæftigelsespolitisk og et uddannelsespolitisk sigte. Den skal give voksne bedre mulighed for at tage en erhvervsuddannelse, så de kan få et bedre fodfæste på arbejdsmarkedet, jf. også afsnit 3.3.

Voksenlærlingeordningen giver arbejdsgivere, der indgår en uddannelsesaftale på en erhvervsuddannelse (EUD) inden for områder med mangel på arbejdskraft eller med gode beskæftigelsesmuligheder, ret til et særligt løntilskud på 30 kr. i timen under uddannelsesforløbs praktikdel i de første 2 år af uddannelsen.⁶

For at virksomheden kan få tilskud skal uddannelsen være inden for et område, hvor der er behov for arbejdskraft. Det er desuden en betingelse for tilskuddet, at uddannelsesaftalen er indgået med en person, der er fyldt 25 år og enten:

- ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse,
- har en erhvervskompetencegivende uddannelse, der ikke er brugt de seneste 5 år, eller
- har været på dagpenge eller kontanthjælp i mere end 9 måneder for personer over 30 år eller 6 måneder for personer under 30 år.⁷

Beskæftigelsesministeriet har fået foretaget et serviceeftersyn af voksenlærlingeordningen af Deloitte i 2013. I det følgende gennemgås hovedkonklusionerne fra analysen (Deloitte, 2013b).

Antallet af årligt påbegyndte forløb er faldet siden 2007

Antallet af årligt påbegyndte voksenlærlingeforløb er faldet kraftigt siden 2007. I 2011 påbegyndte ca. 2.000 personer en uddannelse med voksenlærlingetilskud, hvilket er næsten halvt så mange som i 2007.

Stort set ingen fortrængning

► **Positive effekter af voksenlærlingeordningen**

Voksenlærlingeordningen fortrænger stort set ikke andre elever på erhvervsuddannelserne. I fire af de syv undersøgte år viser evalueringen ingen målbar fortrængning af elever under 25 år. Hver gang, der er 100 personer i voksenlærlingeordningen, fortrænges ni elever under 25 år og 12 vokselever uden tilskud, i det år, hvor fortrængningen er størst. Alt i alt etableres der således mindst 79 yderligere elevpladser hver gang, der tilgår 100 voksenlærlinge.

Det betyder, at ordningen bidrager til en markant forøgelse af det samlede antal praktikpladser og dermed til, at flere personer bliver faglærte. Med andre ord ville 79 pct. af voksenlærlingepladserne (i det år, hvor fortrængningen er størst) ikke blive besat af andre elever, hvis ikke ordningen eksisterede.

Der er betydelige positive beskæftigelseseffekter for ledige

► **Især ledige har gavn af ordningen**

Ledige (både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere), der får en uddannelse med voksenlærlingetilskud, har markant bedre sandsynlighed for at være i job i de første år efter endt uddannelse sammenlignet med ledige, der ikke har været i voksenlærlingeforløb. Efter et år er 70 pct. af disse i beskæftigelse mod 58 pct. i kontrolgruppen. Effekterne er særligt store for kontanthjælpsmodtagere (25 procentpoint i forskel).

Effekterne gælder såvel ledige, der har en uddannelse i forvejen, som ufaglærte. Effekterne er ensartede på tværs af aldersgrupper. Der er dog en tendens til, at beskæftigelseseffekterne er en anelse højere for ældre ledige.

Negative beskæftigelseseffekter for beskæftigede

► **... mens beskæftigede umiddelbart klarer sig lidt dårligere end ellers**

Beskæftigelseseffekten for gruppen, der kommer fra beskæftigelse, er på kort sigt negativ – det vil sige, at gruppen har en lidt lavere beskæftigelse end sammenlignelige personer i de første år efter endt uddannelse.

Analysen afdækker imidlertid ikke effekten af uddannelsesløftet på lang sigt. I andre ana-

⁶ Ordningen for ledige 25-29-årige blev med FL12 udvidet i en to-årig forsøgsperiode, så arbejdsgiverne kan få tilskud i 4 år i stedet for 2 år.

⁷ Ordningen for ledige blev med FL13 udvidet i en treårig forsøgsperiode, så arbejdsgiverne kan få tilskud, når de indgår uddannelsesaftaler med vokselever fra ledighed inden for alle fagområder.

lyser er det påvist, at personer, der har taget en erhvervskompetencegivende uddannelse, trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet og dermed bidrager med flere aktive år på arbejdsmarkedet end personer uden uddannelse. Desuden viser mange analyser, at ordinær uddannelse fører til beskæftigelse. Personer, der har en uddannelse, har mindre sandsynlighed for at blive ledige, og hvis de bliver ledige, er ledighedsperioderne generelt kortere end for ufaglærte, jf. afsnit 7.1

► **Også for ufaglærte beskæftigede**

Væsentlige indkomsteffekter af ordningen for ledige og ufaglærte beskæftigede

En uddannelse med voksenlærlingetilskud medfører en markant stigning i indkomsten i de første år efter endt uddannelse både for voksenlærlinge, der kommer fra ledighed, og for ufaglærte voksenlærlinge, der kommer fra beskæftigelse. For faglærte beskæftigede er der imidlertid ingen effekt på indkomsten efter endt uddannelse. Dvs. at det samlet set ikke kan betale sig at dobbeltuddanne faglærte, der kommer fra beskæftigelse via voksenlærlingeordningen.

Jobrotation

Jobrotation har til formål at tilskynde virksomhederne til at opkvalificere nuværende medarbejdere og samtidig give ledige mulighed for at få erfaringer på en ordinær arbejdsplads, hvor hensigten er at forbedre den lediges muligheder for at træde ind på det ordinære arbejdsmarked, jf. også afsnit 3.3.

Med ordningen har arbejdsgivere mulighed for at efteruddanne medarbejdere samtidig med, at der ansættes en ledig som vikar. Som følge af et ikke fyldestgørende datagrundlag har det endnu ikke været muligt at udarbejde deciderede effektanalyser af ordningen.

► **Ingen sikker viden om effekten af jobrotation...**

Effekten af jobrotation kan formentlig sammenholdes med effekterne af løntilskud, hvor den eksisterende viden tyder på positive effekter af forløb i den private sektor og gennemsnitligt negative effekter i den offentlige sektor, jf. afsnit 6.4. Her er der dog ikke taget højde for effekten af det efteruddannelsesforløb, som den beskæftigede modtager.

... men minder om løntilskudsordning

6-ugers selvvalgt uddannelse

6 ugers selvvalgt uddannelse giver mulighed for, at ledige, der er motiverede for at uddanne sig, kan deltage i op til 6 ugers selvvalgt uddannelse i perioden fra den 18. til den 44/57 ledighedsuge.⁸ Den ledige har ikke pligt til at deltage i aktivering under et forløb med 6 ugers selvvalgt uddannelse på fuld tid og skal ikke stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

► **Indikation på negative resultater af 6-ugers selvvalgt uddannelse**

KORA finder i deres analyse af effekterne af uddannelsesaktivering for forsikrede ledige indikation på systematisk negative resultater for 6-ugers selvvalgt uddannelse. For yngre mænd i alderen 18-35 år synes 6-ugers selvvalgt uddannelse dog at kunne afkorte ledighedsperioden, mens yngre kvinder i alderen 18-35 år synes at opnå længere efterfølgende beskæftigelse. Der er i studiet generelt mere positive effekter af at aktivere unge på tværs af redskaberne. For alle øvrige kombinationer af alder og uddannelsesgrund ses negative effekter på både restledighed og efterfølgende beskæftigelse (KORA, 2013b).

Varslingsindsats

Varslingsindsatsen giver mulighed for, at borgere, der bliver varslet afskediget og overgår til ledighed i forbindelse med større fyringsrunder, kan få forskellige opkvalificerende kurser allerede i opsigelsesperioden. Varslingsindsatsen retter sig således mod borgere, der har kurs mod ledighed. Formålet er at hjælpe borgere med de udfordringer, der kan være forbundet med at en større gruppe individer mister jobbet samtidig, jf. også afsnit 3.3.

► **Indsats i opsigelsesperioden giver risiko for fastholdelse**

Der findes ingen egentlige effektstudier af varslingsindsatsen. Effekterne af ordningen kan formentlig sammenholdes med effekterne af samtaler samt vejledning og opkvalificering,

⁸ Ordningen blev senest omlagt i forbindelse med den langsommere indfasning af den afkortede dagpengeperiode i foråret 2013.

da det er disse aktiviteter, der anvendes i forbindelse med varslingsindsatsen.

Det forventes dermed, at varslingsindsatsen på den ene side kan indebære positive effekter, hvis den bidrager til at målrette jobsøgningen fx via samtaleforløb, men at den på den anden side også kan indebære risiko for at fastholde de snarligt ledige uden beskæftigelse, hvis der er tale om en mere intensiv og meget tidlig vejlednings- og opkvalificeringsindsats. Konsekvenserne af fastholdelse vil være større, når det finder sted i en periode, hvor personerne alt andet lige har høje afgangsrater til beskæftigelse, hvilket typisk er i starten af et ledighedsforløb.

Uddannelsesorlov

► **Tidligere langvarig mulighed for at uddanne sig på gunstige vilkår**

I 1990'erne var det muligt for ledige (og beskæftigede) at tage orlov i op til 1 år på dagpenge for at uddanne/efteruddanne sig uden nærmere krav til uddannelsens indhold. Den tidligere ordning for uddannelsesorlov trådte i kraft i 1994 og eksisterede med forskellige tilpasninger frem til 2000. Da ordningen var mest attraktiv i 1994 og 1995, var der, under forudsætning af arbejdsgiverens accept, mulighed for uddannelse i op til 52 uger på 100 pct. dagpengesats, og uddannelsesorlovperioden gav en tilsvarende forlængelse af dagpengeperioden. Ordningen indskrænkes herefter for de ledige i 1996, hvor der indføres et krav om 6 måneders forudgående ledighed. Ordningen blev udfaset fra 1998.

► **Oftest på daghøjskoler og med alment forberedende kurser**

I 1995 var der ca. 12.000 fuldtidspersoner, der gik på orlov fra ledighed, jf. tabel 7.4. Ifølge en opgørelse af lediges valg af uddannelser, fremgår det, at 16 pct. af uddannelserne, der tages orlov til, er erhvervsuddannelser (Pedersen, 1996). Hovedparten svarende til 46 pct. var alment forberedende kurser og højskoler.

Tabel 7.4 Fuldtidspersoner på uddannelsesorlov, der kommer fra ledighed

	1994	1995	1996	1997	1998
Fuldtidspersoner på uddannelsesorlov	6.890	12.130	9.560	9.350	4.540
Registreret netto ledighed i året	329.000	271.400	227.700	202.200	166.000

Kilde: DREAM og Statistikbanken

I et studie af 1990'ernes orlovsordninger gennemgås de makroøkonomiske effekter af ordningerne (ibid.). De umiddelbare effekter består blandt andet i offentlige udgifter til orlovsydelse og sparede offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse, når en orlovsstilling genbesættes. Af strukturelle effekter består de negative i, at orlov medfører et umiddelbart fald i arbejdsudbuddet, da personer på orlov ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. De positive strukturelle effekter består i faldende ledighed ved genbesættelse af stillinger samt en potentiel opkvalificeringseffekt ved uddannelsesorlov. Såfremt ordningerne ikke medfører strukturelle forbedringer vil der ske et fald i beskæftigelsen af samme størrelse som nedgangen i arbejdsudbuddet, så ledigheden på langt sigt vil være upåvirket af orlovsordningerne.

► **Lavere arbejdsudbud, når orlovspersoner ikke erstattes**

Analysen viser, at ikke alle orlovsstillinger genbesættes, hvilket isoleret set reducerer arbejdsudbuddet. Analysen viser endvidere, at påvirkningen af ledigheden er begrænset, da kun få stillinger besættes med personer med lang forudgående ledighed. For så vidt angår opkvalificeringseffekten har det ikke været muligt at vurdere, om den opkvalificering, der opnås under uddannelsesorlov, er jobrelevant.

► **Populært blandt beskæftigede med lav ledighedsrisiko**

Der ses en tendens til, at navnlig beskæftigede med ingen eller kort forudgående ledighed har gjort brug af ordningerne, hvilket kan være en indikation på, at ordningerne forværrer mismatch problemer på arbejdsmarkedet. Endvidere ses, at en meget stor del tog orlov fra den offentlige sektor.

En modelberegning i analysen, hvis resultater bekræftes af De Økonomiske Råd, viser, at effekten på ledigheden ved en stigning i brugen af orlovsordningerne går mod nul på langt sigt, hvorved det strukturelle resultat er en reduktion i beskæftigelsen svarende til faldet i arbejdsstyrken (De Økonomiske Råd, 1994). Resultaterne forklares blandt andet ved, at der i modelberegningerne ikke var mulighed for at tage højde for mulige strukturelle forbedringer.

Uddannelsesorloven fra 90'erne for beskæftigede og ledige gav mulighed for uddannelse på relativt gunstige vilkår uden nærmere krav til uddannelsens indhold eller relevans for arbejdsmarkedet. Samtidig gav orloven mulighed for at forlænge perioden med ret til ydelser for ledige. Der er derfor en række forhold, som gør, at erfaringerne fra denne ordning ikke nødvendigvis vil være retvisende for, hvordan det ville virke, hvis man i dag eksempelvis indførte en målrettet ordning for uddannelsesløft af visse ledige.

7.6 Opsummering og udfordringer

Aktivering af ledige dagpengemodtagere med tilbud under redskabet vejledning og opkvalificering udgør en væsentlig del af den samlede aktivering af dagpengemodtagere og stort set alle udgifterne til aktivering af ledige dagpengemodtagere kan henføres til aktivering med dette redskab.

Effektstudier af den hidtidige anvendelse af vejledning og opkvalificering i den aktive indsats giver ikke grund til at tro, at tilbuddene i gennemsnit styrker de lediges tilknytning til arbejdsmarkedet.

Til sammenligning findes der god evidens for, at personer, som har gennemført en erhvervs-kompetencegivende uddannelse, generelt opnår bedre tilknytning til arbejdsmarkedet end personer, som ikke har. De har typisk en højere indkomst, er mindre ledige og trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet end ufaglærte.

Den viden, der kan udledes af de eksisterende studier af effekten af vejledning og opkvalificering i den aktive indsats er begrænset som følge af, at det typisk ikke er muligt at tilvejebringe detaljeret viden om indholdet af den store del af den vejledning og opkvalificering, der ikke består af ordinær uddannelse. Tilbuddene dækker over store forskelle i såvel varighed som indhold, men de fleste studier estimerer effekterne under ét.

Der er eksempler på positive effekter af forskellige former for vejledning og opkvalificering for forskellige grupper af ledige på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet. Disse eksempler er ikke entydige, hvad angår målgrupper og typer af tilbud.

De eksisterende studier medtager ikke eventuelle positive effekter af vejledning og opkvalificering, som indtræder forud for aktiveringen (motivations- og sorteringseffekter). De foreliggende resultater kan dermed ikke benyttes til at vurdere, om anvendelsen af vejledning og opkvalificering i den aktive indsats er rentabelt fra et samfundsøkonomisk synspunkt.

Hertil kommer, at de hidtidige effektstudier af uddannelsesaktivering med få undtagelser ikke giver nogen viden om effekten på omfanget eller kvaliteten af den efterfølgende beskæftigelse, herunder på lønnen.

Der kan være flere forklaringer på de tilsyneladende begrænsede gennemsnitseffekter af redskabet vejledning og opkvalificering i beskæftigelsesindsatsen set i forhold til de generelt gode effekter af uddannelse fra det ordinære uddannelsessystem. Først og fremmest skal det ses i sammenhæng med, at uddannelse i det ordinære uddannelsessystem er kompetencegivende uddannelser, som unge mennesker har valgt af lyst og med forventning om, at det vil øge deres muligheder for stabil og interessant beskæftigelse senere i livet.

Til sammenligning giver en stor del af den vejledning og opkvalificering, der finder sted i den aktive indsats, ikke formelle kompetencer, men kan bestå af et meget blandet udvalg af kurser og forløb, hvoraf størstedelen udgøres af jobsøgningskurser af forskellig karakter.

Endvidere anvendes vejledning og opkvalificering i den aktive indsats både baseret på den lediges eget valg, som led i den løbende pligt til at deltage i aktive tilbud og som led i rådgivningsafprøvningen af ledige. Der kan dermed være tilfælde i det eksisterende system, hvor ledige ikke deltager i vejledning og opkvalificering baseret på deres egne præferencer og motivation.

En medvirkende årsag til at uddannelsesaktivering ser ud til at virke relativt dårligt i Danmark kan også være, at resten af indsatsen virker godt i Danmark. Såfremt det, der sammenlignes med, er meget effektivt, så vil uddannelsesaktivering alt andet lige se dårligere ud i en sammenligning med effekten på de andre aktive tilbud. Hvis den danske beskæftigelsespolitik med sin fokus på samtaler og krav om aktiv jobsøgning giver generelle gode effekter, så kan uddannelsesaktivering komme til at fremstå relativt mindre effektivt. Det er imidlertid en klar konklusion fra kapitlet, at den hidtidige anvendelse af vejledning og opkvalificering i gennemsnit ikke gavner de lediges beskæftigelsesudsigter.

Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer og konklusioner:

- De relativt dårlige effekter af uddannelsesaktivering skaber behov for at gentænke rammerne for den indsats, der i dag kendes som vejledning og opkvalificering.
- Den foreliggende viden om effekterne af uddannelsesaktivering og de meget heterogene resultater giver ikke mulighed for at udlede generelle anbefalinger om at fremme bestemte former for uddannelse eller generelt fremme uddannelse til bestemte målgrupper.
- Hvordan opnås en større grad af positive effekter af uddannelsesaktivering? Resultaterne indikerer, at redskabsvalget i højere grad må baseres på individuelle forhold og en større målretning af tilbuddene.
- De ledige skal være motiverede for at opkvalificere sig og have tillid til, at systemet kan hjælpe dem til at opnå kompetencer, der kan øge deres tilknytning til arbejdsmarkedet.
- Hvordan sikres det, at de opkvalificerende kurser, der tilbydes ledige, er relevante i forhold til efterspørgslen og i forhold til konkrete job? Udfordringen er at sikre ledige reelle og relevante kompetencer, men ikke nødvendigvis formelle kompetencer.
- Det skal sikres, at der løbende arbejdes på at opnå mere og bedre viden om effekterne af opkvalificering i den aktive indsats. Det gælder også indholdet og kvaliteten af uddannelses tilbuddene. Der er et særligt behov for at følge op på effekterne på den efterfølgende beskæftigelse, heraf varigheden og kvaliteten heraf, og få underbygget de mere langsigtede effekter af uddannelsesaktivering.

▼ Bilag 7.1 Uddannelsesmuligheder i beskæftigelsessystemet

Uddannelse	Beskrivelse	Målgruppe
Vejledning og opkvalificering	<p>Eksempler på tilbud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMU kurser (truckfører, asfaltbelægning, affaldshåndtering) • Ordinære uddannelser (fx AMU, FVU, AVU, erhvervsuddannelser, maritime uddannelser, EGU, danskundervisning) • Kortere forløb eksempelvis på produktions-skoler eller TAMU • Særlig tilrettelagte forløb • Private kurser 	Alle ledige
Voksenlæringsordningen	<p>Voksenlæringsordningen er et tilskud til virksomheder, der indgår uddannelsesaftaler med voksne i forbindelse med en erhvervsuddannelse. Tilskudssatsen til virksomheden er på 30 kr. i timen i lærlingens praktikperioder og tilskudet gives i op til 2 år af uddannelsen.</p> <p>Det er endvidere en betingelse for tilskud, at eleven under de praktikophold, som uddannelsesaftalen omfatter, er sikret en ved overenskomst fastsat løn, der mindst svarer til den laveste løn, som en ufaglært arbejder inden for det pågældende område er berettiget til.</p> <p>Beskæftigelsesregionerne udarbejder to gange om året en liste i hver region over de uddannelser, der er berettiget til tilskud. Listerne udarbejdes på grundlag af data om udbud og efterspørgsel på arbejdskraft for ca. 1.000 stillingsbetegnelser i hver af de fire beskæftigelsesregioner (Arbejdsmarkedsbalancen).</p>	Alle over 25 år, som har været ledige i en længere periode, er ufaglærte eller har en forældet uddannelse.
6 uger selvvalgt	Forsikrede ledige kan deltage i op til 6 ugers selvvalgt uddannelse med dagpenge. Ordningen er netop blevet målrettet.	Kun forsikrede ledige. Uddannelsen kan påbegyndes efter 4 måneders ledighed. Ledige under 25 år skal afslutte deres 6 ugers selvvalgt uddannelse inden for de første 10 måneders ledighed. Ledige, der er fyldt 25 år, skal afslutte deres 6 ugers selvvalgt uddannelse inden for de første 13 måneders ledighed..
Jobrotation	Med jobrotationsordningen kan en virksomhed sende en eller flere medarbejdere på efteruddannelse og erstatte de ansatte med ledige som vikarer i uddannelsesperioden.	Alle ledige efter 3 måneders ledighed.
Opkvalificeringsjob	I forbindelse med ansættelse i ordinært job kan virksomheden få tilskud til opkvalificering.	Ledige med en vis forudgående ledighed, der ansættes i ordinært job.
Opkvalificering ved løntilskud	Uddannelse kan indgå i et løntilskudsjob. For arbejdsmarkedsparede ledige kan jobcentret betale for køb af uddannelsen, hvis den er aftalt i jobplanen.	Ledige i tilbud om ansættelse med løntilskud.
Opkvalificering ved afskedigelse	Ved større afskedigelser kan de afskedigede få tilbud om uddannelse i opsigelsesperioden. De kan få 2 ugers jobsøgningskursus og op til 8 ugers opkvalificering. Desuden kan tilbuddet gives i perioden efter fratrædelsen fra virksomheden.	Personer, der er afskediget i forbindelse med en større afskedigelse.

▼ Bilag 7.2 KORA's analyse for ekspertgruppen af effekterne af uddannelsesaktivering

Til brug for udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats har ekspertgruppen bedt KORA om at analysere effekterne af aktivering for dagpengemodtagere, herunder navnlig effekterne af forskellige former for vejledning og opkvalificering i den aktive indsats. I den forbindelse har det været et eksplicit krav, at analysen skulle give mulighed for at vurdere effekten på både ledighedsperioden og omfanget af den efterfølgende beskæftigelse.

Analysen (KORA, 2013b) giver mulighed for at vurdere effekten af forskellige aktiveringsformer i forhold til ingen aktivering og i forhold til hinanden på henholdsvis længden af ledighedsperioden og længden af den efterfølgende beskæftigelse.

Analysen omhandler forsikrede personer, der var ledige i 2009 og 2010 som følges til udgangen af 2012. I forhold til omfanget af den efterfølgende beskæftigelse er der således tale om kortsigtseffekter sammenlignet med fx mulighederne for at opgøre effekterne af en ordinær uddannelse over et helt liv, jf. afsnit 7.1. I modellen indgår alene første aktiveringsforløb og der måles endvidere på første beskæftigelsesforløb efter endt aktivering, idet der dog accepteres afbrydelser i beskæftigelsen på op til fire uger, førend beskæftigelsen anses for afsluttet.

Fortolkningen af resultaterne skal ses i nøje sammenhæng med analysens design samt de generelle forbehold, der altid skal tages ved fortolkning af statistiske analyser, jf. boks 6.2.

KORA anfører, at navnlig resultaterne vedrørende varigheden af den efterfølgende beskæftigelse er baseret på en model, som der er begrænsede erfaringer med, og at nogle af resultaterne har en størrelsesorden, der ikke altid forekommer plausibel, samt at der er resultater på undergrupper, der ikke stemmer overens med de aggregerede resultater. KORA tager på den baggrund forbehold for størrelsen på effekterne. For så vidt angår de generelt negative effekter på ledighedsperioden af stort set al aktivering på nær privat løntilskud, stemmer dette resultat i det store og hele overens med den eksisterende forskning på området, jf. også afsnit 7.3.

Eftersom kortlægningen af effekterne på varigheden af den efterfølgende beskæftigelse er den første af sin art i dansk forskning er det ikke muligt at sammenholde med tidligere resultater. Det kan dog konstateres, at de er negative i en grad, som virker påfaldende i forhold til, hvad der måtte forventes og i forhold til hensigten med tilbuddene, jf. også KORA's eget forbehold for størrelsen af disse effekter.

Det forhold, at de aktiverede personer løbende sammenlignes med personer, der er samme sted i ledighedsforløbet, men som ikke deltager i et aktivt tilbud, kan indebære en systematisk skævhed i sammenligningen. Hvis de ledige, der på et givent tidspunkt ikke har deltaget i et aktivt tilbud besidder nogle egenskaber, som analysen ikke tager højde for, som øger deres sandsynlighed for at finde og fastholde beskæftigelse i forhold til de ledige, der på samme tidspunkt deltager i et aktivt tilbud, vil det indebære en systematisk undervurdering af effekterne af aktivering.

Endelig er der nogle forhold i selve den transformation af de estimerede modelkoefficienter til forventede varigheder, som kan give en skævhed i retning af "for store" varighedseffekter. Hertil kommer, at analysen ikke tager højde for motivations- og sorteringseffekter af de aktive tilbud, hvorved analysen ikke kan anvendes til at belyse værdien af den samlede aktiveringsindsats, herunder om den er samfundsøkonomisk rentabel eller om der kunne opnås en bedre effekt ved at afskaffe visse aktiviteter.

I det omfang motivationseffekten slår stærkere igennem på de ledige, der på et givent tidspunkt ikke er i aktivering sammenlignet med ledige, der er i aktivering, vil det kunne forstærke indtrykket af den negative effekt af de aktive tilbud.

▼ Bilag 7.2 KORA's analyse for ekspertgruppen af effekterne af uddannelsesaktivering

For så vidt angår resultaterne omkring aktiveringstidspunktet, tyder de umiddelbart på positive effekter af tidlig indsats i et omfang, hvor fastholdelseeffekten ikke dominerer beskæftigelseeffekten. Der kan imidlertid være tale om selektion i disse resultater, idet de, der aktiveres så tidligt, og fx får et AMU-kursus, fordi de har et job på hånden, eller fordi der er andre særlige forhold til stede, som modellen ikke i tilstrækkelig grad kan tage højde for. Omvendt vil tidlig indsats også kunne indikere, at der har været tale om rådighedsafprøvning, hvilket i givet fald ville trække i retning af en relativt stærk sammenligningsgruppe og dermed en undervurdering af effekterne af tidlig aktivering.

Analysen betragter af praktiske årsager alene det første aktiveringstilbud, den ledige modtager. Det betyder fx, at der er forholdsvis få ledige med privat løntilskud i analysen (0,7 pct. af de samlede aktiveringsforløb), da det sjældent gives som første tilbud. Analysen tager dermed ikke højde for, at nogle tilbud måske systematisk gives som del af et forløb med flere tilbud.

Analysen betragter, også af praktiske årsager, alene det første beskæftigelsesforløb efter endt ledighed. Analysen tillader i den forbindelse afbrydelser i beskæftigelsen på op til 4 uger, hvorved et jobskifte med mindre end 4 ugers afbrydelse vil blive betragtet som en fortsættelse af første beskæftigelsesforløb. Efter 4 ugers ledighed betragtes første beskæftigelsesforløb som ophørt, og eventuelle senere beskæftigelsesforløb indenfor måleperioden tælles ikke med. Analysen opfanger dermed de kortsigtede effekter på varigheden af den efterfølgende beskæftigelse. På grund af den afgrænsede måleperiode vil alle beskæftigelsesforløb betragtes som ophørt ved udgangen af 2012, hvilket per design vil tendere til at undervurdere effekten på den efterfølgende beskæftigelse.

Det bemærkes i øvrigt, at analysen alene betragter aktive tilbud og ikke lediges deltagelse i samtaler som led i den aktive indsats. Som det fremgår af afsnit 6.4 findes der generelt god effekt af samtaler på lediges mulighed for at vende tilbage til beskæftigelse. Såfremt der i KORA's analyse er forskel på de lediges deltagelse i samtaler, vil det eventuelt kunne forklare nogle af forskellene i observeret effekt af de aktive tilbud. I den forbindelse bemærkes, at unge mennesker har ret til samtaler tidligere i ledighedsforløbet end personer over 30 år.

Kapitel 8. Virksomhedsrettet indsats

Det fremgår af kommissoriet, at beskæftigelsesystemet skal bidrage til, at virksomhederne har adgang til den arbejdskraft, de efterspørger.

Kapitlet starter med en beskrivelse af det danske arbejdsmarkeds funktionsmåde, herunder jobomsætningen og virksomhedernes rekrutteringskanaler. Med det udgangspunkt analyseres efterfølgende, hvordan virksomhedskontakten i beskæftigelsesystemet kan understøtte virksomhedernes rekruttering og dermed matchet mellem virksomhed og ledig, samt hvordan den nuværende virksomhedskontakt fungerer.

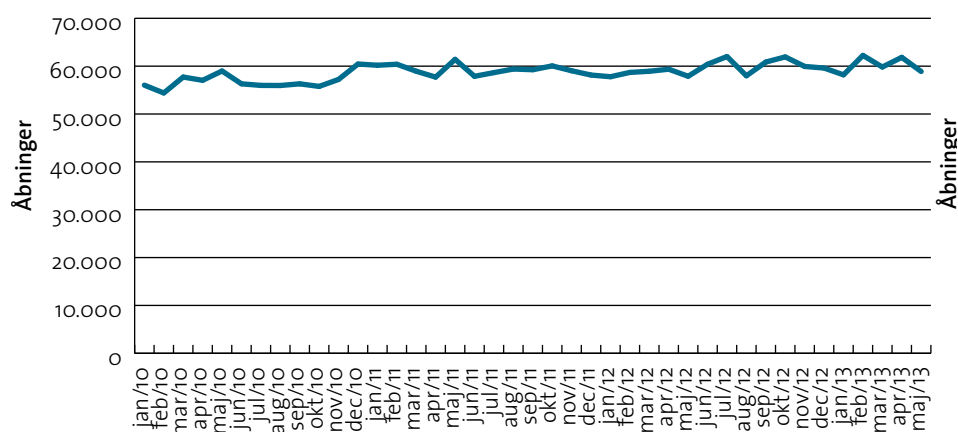
8.1 Fleksibelt arbejdsmarked og rekruttering af arbejdskraft

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved at være et dynamisk arbejdsmarked med høj jobomsætning sammenlignet med andre lande, jf. kapitel 2.

Der var 714.000 jobåbninger – dvs. nye ansættelsesforhold – i Danmark i hele 2012.¹ Det svarer til en jobomsætning på ca. 19 pct.²

Antallet af jobåbninger har været svagt stigende henover perioden 2010 til 2013 og udgør månedligt ca. 60.000, jf. figur 8.1.

Figur 8.1 Antal jobåbninger i alt (sæsonkorrigeret), januar 2010 til maj 2013



Note: Antal jobåbninger tager udgangspunkt i SKAT's e-indkomstregister, hvorfra der udtrækkes jobåbninger for personer over 18 år med lønindkomst. En jobåbning er defineret ved en lønudbetaling fra en arbejdsgiver til en person i en periode, hvor der i perioden før ikke var en lønudbetaling fra samme arbejdsgiver til samme person eller slet ingen lønudbetaling til den pågældende. Selvstændige er således ikke medtaget. Se også bilag 8.1 for definition af en jobåbning.

Kilde: Særkørsel baseret på e-indkomstregisteret og egne beregninger.

I 2012 besættes ca. 53 pct. af jobåbningerne af personer, der, i forhold til måneden før, kommer fra (anden) beskæftigelse, godt 20 pct. kommer fra at have modtaget en offentlig ydelse (fortrinsvis ledige) og godt 26 pct. kommer fra "andet", dvs. uden for arbejdsstyrken (og uden at have modtaget en offentlig ydelse måneden før).³

¹ Særkørsel baseret på e-indkomstregisteret.

² Ifølge e-indkomstregisteret var der i 2012 3,7 mio. job, hvor lønmodtagere i en kortere eller længere periode modtog skattepligtig a-indkomst. I forhold hertil er jobomsætningen ca. 19 pct. på årsbasis. Antallet af job er i denne opgørelse (i modsætning til opgørelsen af jobåbninger) inklusiv helt kortvarige job.

³ Egne beregninger baseret på e-indkomstregisteret.

► **Fleksibelt arbejdsmarked med høj jobomsætning**

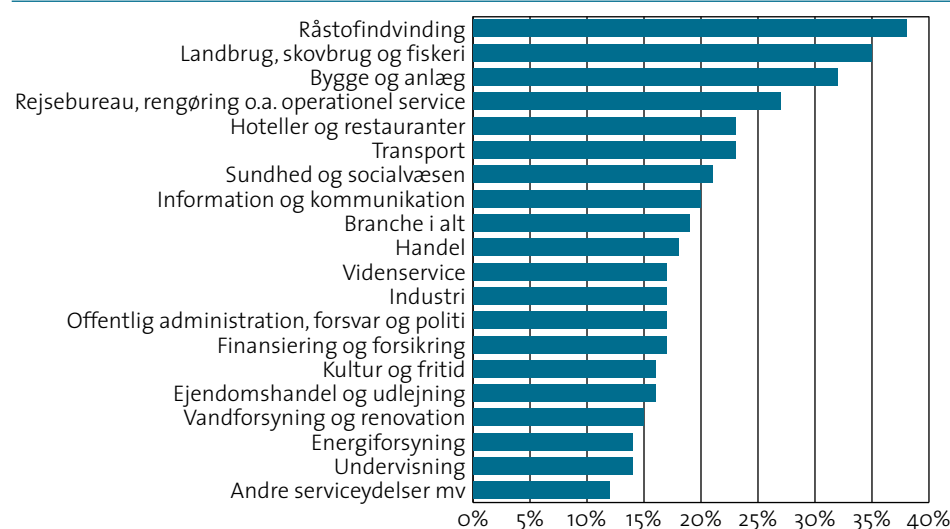
► **Svag stigning i antallet af jobåbninger**

Nogle personer skifter job mere end én gang på et år og flere jobåbninger besættes således af de samme personer.

Den største jobomsætning i forhold til antallet af jobs i 2012 var inden for brancherne råstofudvinding, landbrug m.m. samt bygge- og anlægssektoren, jf. figur 8.2.⁴

► **Størst relativ jobomsætning inden for råstofudvinding og landbrug**

Figur 8.2 Jobomsætning på brancher, 2012



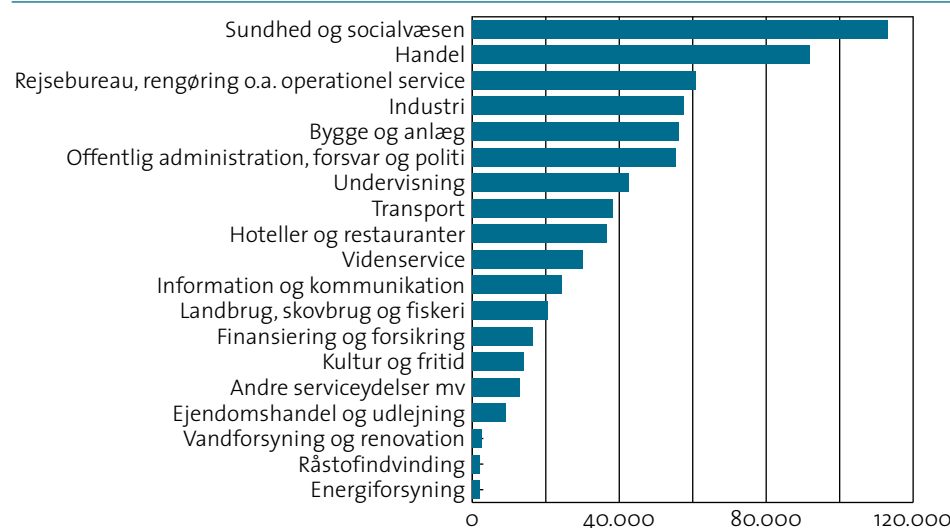
Note: Se bilag 8.1 for definition af en jobåbning.
 Jobomsætningen er defineret som antallet af jobåbninger sat i forhold til antallet af job i perioden.
 Kilde: Særkørsel baseret på e-indkomstregisteret og egne beregninger.

Inden for energiforsyning og andre serviceydelser finder man den laveste relative jobomsætning.

Social- og sundhedsvæsenet er den branche, der havde det største absolutte antal jobåbninger i 2012. Herefter følger handelsbranchen og industri og bygge/anlæg, jf. figur 8.3.

► **Flest jobåbninger i social- og sundhedsvæsenet**

Figur 8.3 Antal jobåbninger på brancher, år 2012



Note: Se note ovenfor samt bilag 8.1 for definition af en jobåbning.
 Kilde: Særkørsel baseret på e-indkomstregisteret og egne beregninger.

⁴ Jobomsætning på brancher er opgjort på baggrund af opgørelsen af, at der i 2012 ifølge E-indkomstregisteret var 3,7 mio. job, hvor lønmodtagere i en kortere eller længere periode modtog skattepligtig a-indkomst. I forhold hertil er jobomsætningen ca. 19 pct. på årsbasis. Antallet af job er i denne opgørelse (i modsætning til opgørelsen af jobåbninger) inklusiv helt kortvarige job.

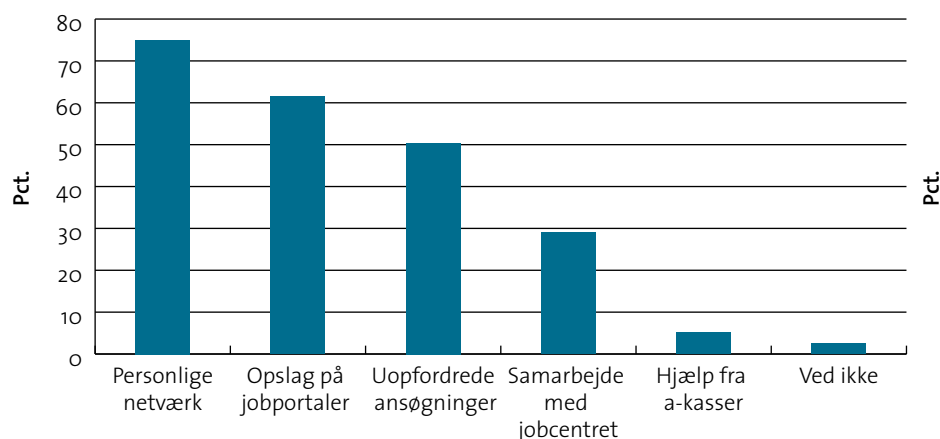
Rekrutteringskanaler – hvordan besættes job i Danmark

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved, at mange virksomheder bruger uformel rekruttering.

75 pct. af Dansk Industris (DI) medlemsvirksomheder anvender deres personlige netværk, når de skal rekruttere nye medarbejdere, viser en undersøgelse foretaget af DI. Knap 62 pct. anvender opslag på jobportaler, mens godt 50 pct. rekrutterer via uopfordrede ansøgninger. Knap en tredjedel får hjælp fra et jobcenter (29 pct.), og ca. 5 pct. får hjælp fra a-kassen, jf. figur 8.4.

► Mange rekrutteringer sker via personlige netværk

Figur 8.4 Hvilke rekrutteringskanaler anvender virksomhederne, når der ansættes nye medarbejdere?



Note: Figuren omfatter samtlige virksomheder, der har deltaget i spørgeundersøgelsen. Det har været muligt for den enkelte virksomhed at sætte flere krydser ved anvendte rekrutteringskanaler. Godt 72 pct. af virksomhederne har svaret "Andre rekrutteringskanaler". Dette er ikke vist i figuren, da det ikke er muligt at komme indholdet heri nærmere.

Kilde: Dansk Industri, 2013

Samtidig har konjunkturerne betydning for valg af rekrutteringskanal. I en højkonjunktur indgår formel rekruttering via jobopslag i en større andel af stillingsbesættelser end under en lavkonjunktur, ligesom antallet af stillingsannoncer falder markant under en lavkonjunktur.⁵ Det betyder formentlig, at stillinger på det danske jobmarked i højere grad besættes via uformelle kanaler under en lavkonjunktur.

Der vises aktuelt ca. 11.600 stillinger dagligt på Jobnet.dk.⁶ Det anslås, at der herudover er ca. 3.700 annoncerede stillinger, som ikke vises på Jobnet.dk, blandt andet fordi annoncerne ikke lever op til Jobnet.dk's kvalitetsstandarder, eller fordi annoncerne er oprettet på portaler, der ikke ønsker at blive "crawlet" til opslag på Jobnet.dk.⁷

► Kun få virksomheder oplever forgæves rekrutteringer

Ledige stillinger besættes i de fleste tilfælde uden problemer, og virksomhederne får den arbejdskraft, de har brug for (De Økonomiske Råd, 2012). Virksomhederne oplever dog samtidig i mindre omfang, at der er problemer med at rekruttere den arbejdskraft, de har behov for. Virksomhederne rapporterer om ca. 11.700 forgæves rekrutteringer i efteråret 2013 (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2013). Omregnet til helårstal svarer det til 0,8 pct. af den samlede beskæftigelse i Danmark eller ca. 3,2 pct. af antallet af jobåbninger.

5 Dansk Jobindex: *Opgørelse over antal nye jobannoncer på internettet, januar 2004 – februar 2013*, (2013)

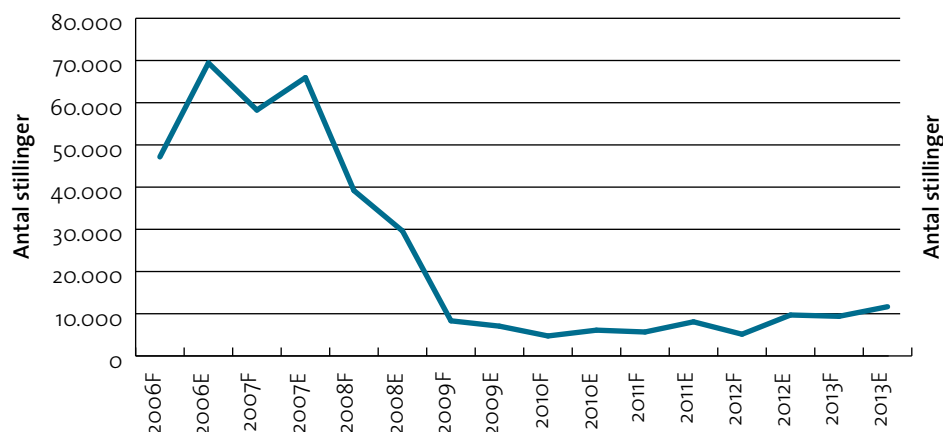
6 www.jobnet.dk: Data for en "almindelig" dag, d. 3. oktober 2013. Der er 5.000 af Jobnet.dk's egne annoncer og 3.200 link til eksterne annoncer, der vises på jobnet.dk. Da en annonce kan indeholde flere stillinger er antallet af stillinger højere end antallet af annoncer. Jobnet.dk's egne annoncer indeholder 8.100 stillinger, mens de eksterne annoncer omregnes til 3.500 stillinger ved at gange antal annoncer med en faktor 1,1.

7 Ankiro: Data for en "almindelig" dag, d. 3. oktober 2013. Ankiro frasorterer blandt andet annoncer, der ikke opfylder Arbejdsmarkedsstyrelsens kvalitetskrav i form af fx mangel på oplysninger om arbejdssted mv. eller andre filtre, fx uønskede ord. Desuden er der en række jobportaler og virksomheder, der ikke ønsker at blive "crawlet" af Jobnet.dk.

Under højkonjunkturperioden i andet halvår af 2007 er der registreret op til 66.000 forgæves rekrutteringer (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2007). Omregnet til helårstal svarer det til 5,1 pct. af beskæftigelsen. Siden lavkonjunktoren slog igennem faldt antallet af forgæves rekrutteringer markant og har siden foråret 2009 ligget på knap 10.000, jf. figur 8.5.

► **Forgæves rekrutteringer svinger med konjunkturer**

Figur 8.5 Antal forgæves rekrutteringer, 1. halvår 2006 – 2. halvår 2013



Note: En forgæves rekruttering indebærer, at en virksomhed indenfor de seneste 2 måneder forgæves har forsøgt at rekruttere arbejdskraft med en given profil.
 Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsens halvårslige rekrutteringsanalyser fra efteråret 2006 til efteråret 2013.

Det er relativt få brancher, der bærer en væsentlig del af de forgæves rekrutteringer, uanset om det er høj- eller lavkonjunktur. Således stod brancherne Hotel og restauration, Bygge og anlæg samt Rengøring og anden operationel service for en overgennemsnitlig andel af de forgæves rekrutteringer, uanset konjunktursituationen.⁸

Omvendt er antallet af forgæves rekrutteringer i foråret 2013 lavt indenfor brancherne undervisning, offentlig administration, finansiering og forsikring, selv om der er registreret henholdsvis 42.000, 55.000 og 16.000 jobåbninger indenfor disse brancher i 2012.

► **Rekrutteringsproblemer**

Der er flere årsager til, at virksomhederne oplever rekrutteringsproblemer, hvor flere faktorer hos både virksomheder på efterspørgselssiden og de jobsøgende/ledige på udbudssiden kan spille ind.

For det første kan der være tale om en reel mangel på arbejdskraft, der besidder de efterspurgte kvalifikationer. Eksempelvis har der i løbet af perioden 2010 til 2013 generelt været mangel på læger, sygeplejersker og ingeniører med forskellige specialiseringer, som fx bygningsingeniører, maskiningeniører og kemiingeniører.⁹

► **Paradoksproblemer**

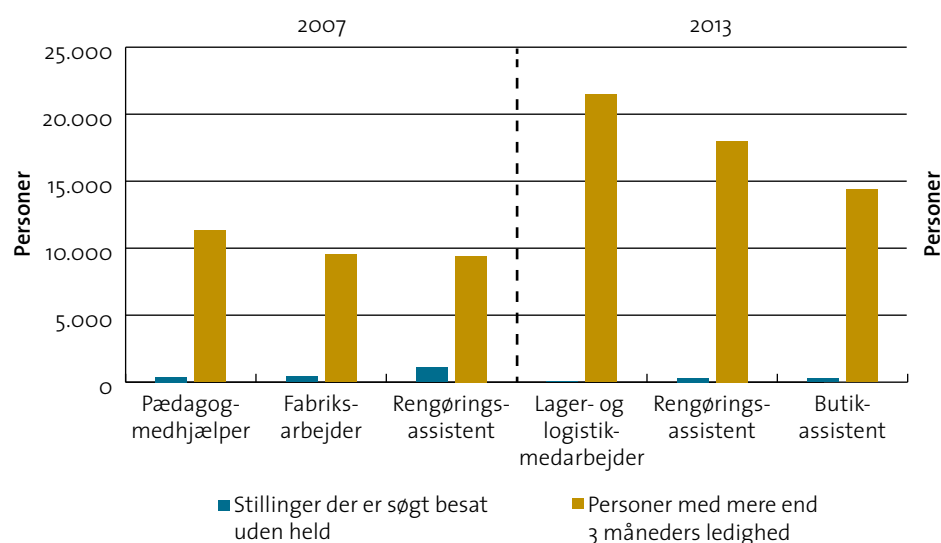
For det andet kan der være tale om såkaldte paradoksproblemer, hvor virksomhederne oplever problemer med at rekruttere den arbejdskraft, de efterspørger på trods af, at flere ledige har tilkendegivet, at de kan bestride de efterspurgte arbejdsfunktioner.

Både under høj- og lavkonjunkturer opleves paradoksledighed oftest ved ufaglærte stillinger som fx rengøringsassistent, butiksassistent samt fabriks- og lagermedarbejdere, jf. figur 8.6, der viser top tre over stillinger med paradoksledighed i 2007 og 2013.

⁸ Arbejdsmarkedsstyrelsens halvårslige rekrutteringsanalyser fra efteråret 2006 til efteråret 2013.
⁹ Historiske opgørelser fra Arbejdsmarkedsbalancen på mangelområder med 1) tværgående og strukturel mangel på arbejdskraft og 2) mangel på arbejdskraft. Stillinger i disse kategorier er kendetegnet ved, at virksomhederne har problemer med at rekruttere medarbejdere samtidig med, at ledigheden er lav eller ekstraordinært lav for stillingen.

► **Oftest rekrutteringsproblemer til lavtlønnede job, fx inden for rengøring**

Figur 8.6 Top tre over stillinger med størst ledighed i andet halvår af 2007 og første halvår af 2013



Note: Vedr. 2007-tallene: Stillingerne er søgt besat uden held i perioden uge 28 til uge 44, 2007. Personer med mere end tre måneders ledighed dækker over personer, der i perioden uge 28 til uge 38, 2007, var arbejdsmarkedsparate og havde været ledige i minimum tre sammenhængende måneder. Vedr. 2013-tallene: Stillingerne er søgt besat uden held i perioden uge 49, 2012 til uge 12, 2013. Personer med mere end tre måneders ledighed dækker over personer, der i perioden uge 49, 2012 til uge 12, 2013 var arbejdsmarkedsparate og havde været på offentlig forsørgelse i minimum tre måneder. Kolonnerne kan ikke summeres lodret, idet den samme person kan angive at kunne varetage flere forskellige typer af job.
Kilde: Register for arbejdsmarkedsstatistik (RAM) og www.jobnet.dk (CV-banken).

► **En årsag kan være et lille økonomisk incitament til at søge job med lav løn**

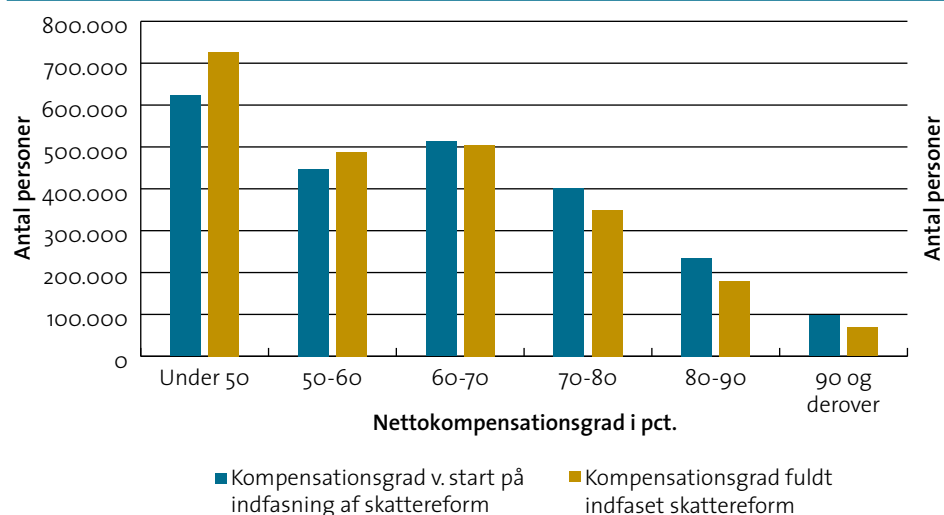
En årsag til virksomhedernes rekrutteringsproblemer til særligt lavtlønnede job kan blandt andet være, at nogle ledige i Danmark har et forholdsvis lille økonomisk incitament til at søge job frem for at modtage en offentlig ydelse. Således viser en beregning fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, at særligt for personer med nettokompensationsgrader¹⁰ over 80 pct. er beskæftigelsesgraden markant lavere end for andre. Fx har 30-59-årige personer med en nettokompensationsgrad, der ligger under 50 pct. en beskæftigelsesgrad på knap 90 pct., mens personer i samme aldersgruppe med en nettokompensationsgrad på 90 pct. og derover har en beskæftigelsesgrad på mindre end 70 pct. (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013). Den lave beskæftigelsesgrad for personer i lavtlønnede jobs kan dog også være et udtryk for, at denne gruppe ofte udgør den mest fleksible del af medarbejderstaben i en produktion, og blandt andet kan have en lavere ansættelsesbeskyttelse og derfor også er lettere at afskedige, fx i forbindelse med en produktionsomlægning i virksomheden (Berglund m.fl., 2010).

Det beregnes, at der i 2013 er 97.000 personer, som har en nettokompensationsgrad på 90 pct. eller derover og 235.000 personer, som har en nettokompensationsgrad i intervallet 80-90 pct., jf. figur 8.7. Dvs., at 332.000 personer har en nettokompensationsgrad over 80 pct.

Når skattereformen er fuldt indfaset i 2013 vil antallet af personer med en nettokompensationsgrad over 80 pct. være faldet til 249.000 personer.

¹⁰ Nettokompensationsgraden opgøres som den disponible indkomst som overførselsindkomstmodtager i procent af den disponible indkomst som beskæftiget (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013).

Figur 8.7 Nettokompensationsgrader fordelt på personer i 2013



Note: 18-64-årige. Beregningerne er foretaget på registerdata for 2011, der er fremskrevet til pris- og lønniveauet i 2013 samt gældende regler i 2013 og når skattereformen er fuldt indfaset i 2023. Figuren viser således dels, hvor mange der skønnes at være i de forskellige intervaller i 2013, dvs. med gældende 2013-regler, dels hvor mange, der ville være i 2013, hvis skattereformen - der er fuldt indfaset i 2023 - var fuldt indfaset allerede fra og med 2013.
Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets beregninger på lovmodellen.

► **Rådighedsregler kompenserer for mindre økonomisk incitament**

Samtidig er kompensationsgraden for lavere lønne i Danmark generelt høj i forhold til andre OECD-lande (OECD, 2013c). Rådighedsreglerne i beskæftigelsessystemet understøtter dog samtidig, at også ledige med et mindre økonomisk incitament er motiverede til at søge aktivt.

► **Nogle job er mindre attraktive fx pga. skæve arbejdstider**

En anden årsag til rekrutteringsproblemer kan være, at de ledige stillinger ikke er eller ikke opfattes som attraktive. En undersøgelse foretaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen viser, at 30 pct. af de stillinger, hvor virksomhederne oplevede forgæves rekrutteringer har en række "mindre attraktive" karakteristika, så som skiftende eller skæve arbejdstider, tidsbegrænset varighed eller består af deltidstillinger (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2013).

► **Nogle job er ikke synlige nok**

Endelig kan rekrutteringsproblemer også opstå, fordi virksomheden ikke har gjort tilstrækkeligt for at "synliggøre" den ledige stilling for relevante jobsøgende med de efterspurgte kompetencer. 43 pct. af de adspurgte virksomheder, som angiver forgæves rekruttering, vurderer således, at de selv kunne have gjort noget anderledes eller bedre for at besætte stillingen. Og i 45 pct. af de forgæves rekrutteringsforløb har virksomheden ikke anvendt deres netværk aktivt og intensivt til at finde egnede kandidater.

▼ **Boks 8.1 Fakta om forgæves rekrutteringsforløb (ibid.)**

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i forbindelse med rekrutteringsundersøgelsen for efteråret 2013 spurgt virksomheder, der har tilkendegivet, at de har rekrutteret forgæves, nærmere ind til de job, som de forgæves har forsøgt at rekruttere arbejdskraft til – herunder de anvendte rekrutteringskanaler og søgeprocessen i forbindelse hermed.

Resultatet viser, at:

- I godt 36 pct. af rekrutteringsforløbene slog virksomheden stillingen op på Jobnet.dk.
- I 24 pct. af rekrutteringsforløbene tog virksomhederne kontakt til det kommunale jobcenter.
- I godt 5 pct. af rekrutteringsforløbene tog virksomheden kontakt til en a-kasse/fagforening.
- 43 pct. af virksomhederne finder selv, ifølge surveyen, at de kunne have gjort noget anderledes eller bedre for at besætte stillingen.
- 30 pct. af de stillinger, hvor virksomhederne har haft forgæves rekrutteringsforsøg, er kendetegnet ved mindst et af følgende forhold: skiftende arbejdstider (26 pct.), aften-, nat- eller weekendarbejde (46 pct.), tidsbegrænset (17 pct.) eller deltidansættelse (16 pct.).

► **Knap 115.900 udenlandske statsborgere lønnes i Danmark**

Udenlandsk arbejdskraft

I såvel høj- som lavkonjunkturer rekrutterer virksomhederne udenlandsk arbejdskraft som et supplement til rekruttering af dansk arbejdskraft.

I 2012 var der i alt knap 115.900 fuldtidsbeskæftigede udenlandske statsborgere med lønindkomst i Danmark.¹¹ En stor del af denne gruppe er kommet til landet inden for de sidste godt 10 år. Knap 91.000 af disse fuldtidspersoner har således fået udstedt deres cpr-nummer i perioden 2001 og frem.

► **Flest er kommet til inden for de seneste 10 år**

Det er overvejende virksomheder inden for brancher, hvor der typisk er lavtlønnede jobs, som rekrutterer og beskæftiger udenlandske statsborgere.¹² Som det fremgår af tabellen nedenfor, var der i 2012 flest udenlandske arbejdstagere i brancherne industri, handel samt landbrug, skovbrug og fiskeri.

► **Brancher med lavtlønnede jobs rekrutterer mest udenlandsk arbejdskraft**

Tabel 8.1 Top 5 over brancher med flest udenlandske statsborgere i 2012 for gruppen af personer med cpr-nummer i perioden 2001 til 2012 inkl. RUT (fuldtidsbeskæftigede)

Branche	Fuldtidspersoner
Industri	12.845
Handel	8.799
Landbrug, skovbrug og fiskeri	8.396
Hoteller og restauranter	6.778
Bygge og anlæg	6.775
Branche i alt	90.849

Note: Udenlandske statsborgere med lønindkomst omfatter alle grænsependlere, henholdsvis personer med ophold til erhverv eller studie. Udenlandske statsborgere, som hverken er grænsependlere eller har et opholdsgrundlag til erhverv og studie, indgår i populationen såfremt de var mindst 18 år ved udstedelsen af cpr-nummeret, og hvis de har fået udstedt et cpr-nummer efter 23. september 1991.

Note: Udenlandske lønmodtagere i RUT er aflønnet af udenlandske virksomheder, men er medtaget fordi de udfører arbejde i Danmark.

Kilde: www.jobindsats.dk, baseret på Udlændingeregistret, CPR-registret, CVR-registret, DetailCOR.

8.2 Effekter af beskæftigelsessystemets virksomhedskontakt

Der findes få videnskabelige studier, der belyser eventuelle beskæftigelseseffekter af en styrket kontakt med virksomhederne.

► **Jobcentrenes virksomhedsnetværk har positive beskæftigelseseffekter for ledige**

Et studie foretaget i Schweiz viser, at ledige, der har en sagsbehandler med direkte kontakt til virksomheder, har en højere efterfølgende beskæftigelsesfrekvens svarende til 3 procentpoint. Lavtuddannede ledige har størst effekt af at have en sagsbehandler med direkte virksomhedskontakt. Samtidig viser studiet, at de positive effekter stadig kan ses i hvert fald tre år efter første ledighedsdag (Behncke, 2007b).

Studiet nævner også en række forklaringer, der kan være med til at understøtte de positive effekter ved en tæt virksomhedskontakt i beskæftigelsessystemet. Blandt andet nævnes det, at sagsbehandlere med tæt kontakt til virksomheder tilegner sig uformel viden, der kan være med til at understøtte et godt match mellem ledig og virksomhed. Samtidig får sagsbehandlere med tæt virksomhedskontakt også ofte informationer omkring jobåbninger, før de bliver offentlig kendte og dermed et "forspring" i forhold til at kunne tilbyde konkrete ledige til jobåbningen. Sidstnævnte er blandt andet relevant, idet varigheden af et jobopslag er kortere i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur (De Økonomiske Råd, 2012).

Samtidig tyder et tysk studie på, at ekstra ressourcer til den opsøgende virksomhedskontakt kan medvirke til, at ledige kommer hurtigere i beskæftigelse (Hofmann m.fl., 2010b). Studiet er gennemført blandt en forsøgsgruppe på 14 arbejdsformidlingskontorer, der har fået en generel opnormering af medarbejdere, herunder en specifik opnormering af med-

¹¹ Data baseret på udtræk fra Udlændingeregistret, CPR-registret, CVR-registret og DetailCOR. Dette tal er inkl. knap 5.000 fuldtidspersoner, som er registreret i Registret for Udenlandske Tjenesteydelser (RUT).

¹² www.jobindsats.dk, baseret på Udlændingeregistret, CPR-registret, CVR-registret, DetailCOR.

arbejdere med virksomhedskontakt som hovedopgave fra 20 pct. til 30 pct. Beskæftigelsesomfanget for ledige tilknyttet de 14 ”forsøgsjobcentre” har været sammenholdt med ledige i en sammenlignelig kontrolgruppe af jobcentre. Resultatet af forsøget viser, at ledighedsperioderne i de 14 arbejdsformidlingskontorer i snit er blevet forkortet med 10 dage i forhold til ledige i kontrolgruppen af jobcentre.

Der findes ydermere studier, der indikerer, at et samarbejde med virksomhederne om at fastholde sygemeldte medarbejdere kan have positive beskæftigelseseffekter.¹³

8.3 Den virksomhedsrettede indsats i dag

Det fremgår af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at jobcentrene blandt andet har til opgave at bistå arbejdsgivere med at henvise og finde arbejdskraft, informere og vejlede om arbejdskraft- og uddannelsesforhold samt hjælpe og vejlede med at slå ledige stillinger op på Jobnet.dk.¹⁴ Lovgivningen normerer derimod ikke nærmere, hvordan jobcentrene skal udføre disse opgaver, eller hvordan indsatsen skal være organiseret i det enkelte jobcenter.

Beskæftigelsessystemet har derfor udstrakt ”metodefrihed” i forhold til virksomhedskontakten. Jobcentrene kan konkret samarbejde med virksomhederne ved at 1) understøtte rekruttering, herunder via tilbud om at sende en ledige i støttet beskæftigelse, 2) tilbyde hjælp til opkvalificering af ledige og 3) understøtte fastholdelse af medarbejdere, fx fastholdelse af sygemeldte medarbejdere.

Hjælp til rekruttering

Beskæftigelsessystemet kan samarbejde med virksomhederne om rekruttering af arbejdskraft ved, at jobcentrene gennem kendskab og kontakt til virksomheder i lokalområdet hjælper med at finde ledige til en konkret stilling, jf. boks 8.2.

► Samarbejde med virksomhederne om rekruttering

▼ Boks 8.2 Eksempler på, hvordan jobcentrene hjælper virksomheder med rekruttering

- Gennemføre opsøgende virksomhedskontakt og indgå i dialog med virksomhederne om afklaring af behov for arbejdskraft, som kan matches af ledige tilknyttet jobcentret.
- Leverer hjælp til synliggørelse og udbredelse af stillingsopslag via fx Jobnet.dk.
- Leverer hjælp til rekruttering til konkrete stillinger, fx ved udvælgelse (evt. fremsendelse af CV) og anbefaling af motiverede og kvalificerede ledige kandidater til konkrete stillinger.
- Give mulighed for, at virksomhederne kan afprøve ledige i virksomheden forud for en eventuel ansættelse, fx via oprettelse af pladser i virksomhedspraktik og løntilskud.
- Hjælpe med papirgange m.m. ved fx virksomhedspraktik og løntilskud.

Herudover skal Beskæftigelsesregionerne pr. 1. januar 2014, som led i kontanthjælpsreformen, understøtte jobcentrenes indsats ved at være bindeled i en tværgående indsats, der skal hjælpe virksomheder, der oplever problemer med at rekruttere den arbejdskraft, de har behov for.

Uddannelse og opkvalificering af ledige

Beskæftigelsessystemet har en række muligheder for at bevilge uddannelse eller opkvalificering til ledige, der hvor en ledig ikke fuldt ud er kvalificeret til at påtage sig et ledigt job, jf. boks 8.3.

► Samarbejde med virksomheder om uddannelse og opkvalificering af ledige

¹³ En undersøgelse gennemført af SFI viser, at indsatser for sygemeldte medarbejdere med muskel- skeletbesvær, som inddrager arbejdspladsen har en positiv beskæftigelseseffekt. Studiet viser desuden indikationer for, at arbejdspladsbaserede indsatser ligeledes øger beskæftigelseschancen for sygemeldte med mentale helbredsproblemer. Et eksempel på en arbejdspladsbaseret indsats er delvis raskmelding, hvor borgeren modtager delvis sygedagpenge og arbejder delvist under sin sygdom (SFI, 2012).

¹⁴ Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, blandt andet kap 3 og 4.

▼ **Boks 8.3. Eksempler på, hvordan beskæftigelsessystemet hjælper virksomheder via uddannelse og opkvalificering af ledige**

- Gennemføre målrettet uddannelse og opkvalificering af ledige, så de får de kompetencer, virksomhederne efterspørger.
- Samarbejde med uddannelsesinstitutioner og virksomheder om at etablere og gennemføre målrettet uddannelse for ledige, som matcher virksomhedernes behov forud for eller i forbindelse med en ansættelse.
- Informere virksomhederne om særlige muligheder for støtte til målrettet opkvalificering og uddannelse i forbindelse med rekruttering af en ledig, fx via voksenlærlingeordningen, jobrotation og "opkvalificeringsjob".
- Levere bistand til virksomhederne i forbindelse med varsling af afskedigelser, herunder bevilge jobsøgningskurser, uddannelse og opkvalificering til de ledige, der bliver afskediget.

► **Samarbejde med virksomheder om fastholdelse af medarbejdere**

Hjælp til fastholdelse af medarbejdere

Beskæftigelsessystemet kan hjælpe virksomhederne med at fastholde medarbejdere ved fx at understøtte, at sygemeldte vender hurtigst muligt tilbage i arbejde eller via ordninger som fleksjob og hjælpemidler samt være med til at fastholde medarbejdere med nedsat arbejdsevne.

I forhold til fastholdelse af medarbejdere med helbredsproblemer kan jobcentret endvidere gøre brug af virksomhedspraktik eller, ved hjælp af løbende samtaler med sygedagpenge-modtagere, undersøge mulighederne for, at den sygemeldte kan vende helt eller gradvist tilbage i arbejde. I forhold til medarbejdere med en varig og væsentlig nedsat arbejdsevne kan jobcentre fx bevilge fleksjob og/eller gøre brug af kompenserende ordninger, som giver personer med funktionsnedsættelse mulighed for fx at få tilknyttet en personlig assistent eller en mentor, jf. boks 8.4.

▼ **Boks 8.4. Eksempler på, hvordan jobcentre hjælper virksomheder til fastholdelse af medarbejdere**

- Kontakte sygemeldtes virksomhed og gå i dialog om mulighederne for tilpasning af arbejdsopgaver og arbejdstid.
- Informere om mulighederne for at få delvise sygedagpenge i tilfælde, hvor den sygemeldte ikke behøver være fuldtidssygemeldt, men kan arbejde delvist under sin sygdom.
- Iværksætte virksomhedspraktik i tilfælde, hvor en sygemeldt ikke – eller kun i meget begrænset omfang – kan arbejde, for derigennem at fremme, at den sygemeldte alligevel bevarer kontakten til sin arbejdsplads.
- Informere om de forskellige redskaber til arbejdsfastholdelse af skadelidte medarbejdere eller ordninger, som hjælper til fastholdelse af personer med funktionsnedsættelse.
- Bevilge fleksjob eller gøre brug af kompenserende ordninger, som støtter medarbejdere via fx at bevilge hjælpemidler eller en personlig assistent.

8.4 Status for virksomhedskontakten

Der findes ikke datakilder, som kan illustrere det samlede samarbejdsomfang mellem virksomheder og beskæftigelsessystemet/jobcentre i dag. Der er dog en række kilder, som giver en indikation på omfanget og kvaliteten af samarbejdet, jf. bilag 8.2 for en samlet oversigt.

► **2/3 af virksomheder er i kontakt med jobcentre**

En survey blandt DI's medlemsvirksomheder viser, at to ud af tre virksomheder er blevet kontaktet af jobcentre én eller flere gange inden for det seneste år med henblik på samarbejde inden for flere forskellige områder, som fx rekruttering til ordinære stillinger, støttet beskæftigelse eller fastholdelse af medarbejdere (Dansk Industri, 2013). Nogenlunde samme billede viser en survey foretaget af Dansk Erhverv blandt deres medlemsvirksomheder (Dansk Erhverv, 2013).

► **Størstedelen har strategi for virksomhedssamarbejdet**

Næsten alle jobcentre har en overordnet strategi for virksomhedssamarbejdet (New Insight og Epinion, 2013).¹⁵ Det viser en survey blandt jobcentre, hvor næsten samtlige af de 73 adspurgte jobcenterchefer angiver, at der findes en overordnet strategi i jobcentret for virksomhedssamarbejdet. Det fremgår samtidig af medarbejdernes besvarelser, at medarbejderne kender til strategien og arbejder efter den. Størstedelen af strategierne er udarbejdet i løbet af 2012 eller 2013, og alle indeholder typisk retningslinjer for samarbejdet med virksomheder om fx rekruttering til ordinære jobs og støttet beskæftigelse, fastholdelse m.v.

► **Alligevel har de ikke fuldt overblik over samarbejdet**

På trods af, at stort set alle har en strategi for virksomhedssamarbejdet angiver jobcentercheferne i surveyen, at de mangler overblik over, hvor mange virksomheder jobcentret samarbejder med, og hvornår samarbejdet har fundet sted. To ud af tre af de adspurgte chefer ved ikke, hvor stor en andel af virksomhederne i kommunen, de arbejder sammen med og ca. fire ud af fem har ikke noget overblik over, hvorvidt samarbejdet er opstået for nyligt.

► **Der skelnes ikke ml. offentlige og private virksomheder**

I de fleste strategier skelnes der ikke mellem offentlige og private virksomheder. To tredjedele af de adspurgte jobcenterchefer angiver, at der som hovedregel ikke skelnes i strategierne mellem samarbejdet med offentlige og private virksomheder.

► **Netværksbaseret tilgang til at finde nye samarbejder og jobåbninger**

Netværk og personlig kontakt betyder meget, når medarbejdere i jobcentrene skal indhente viden om virksomhederne. Kommunernes Landsforening (KL) har foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt jobcentermedarbejdere, der viser, at størstedelen indhenter deres viden om virksomhederne via kollegaer (66 %) og via personlig virksomhedskontakt (41 %) (Kommunernes Landsforening, 2013).

Samme billede ses af New Insight og Epinions survey blandt jobcentre. Surveyen viser, at når medarbejderne skal indhente viden om jobmuligheder og rekrutteringskanaler samt hvilke nye virksomheder, der skal kontaktes, sker det som udgangspunkt ikke på baggrund af analyser, men oftest ved hjælp af medarbejderens personlige kontakt til virksomhederne eller når en virksomhed selv kontakter jobcentret (New Insight og Epinion, 2013).¹⁶

I supplement hertil angiver næsten alle jobcenterchefer, at jobcentrets medarbejdere får deres viden om nye rekrutteringskanaler via opslag på Jobnet.dk eller andre databaser, via løbende kontakt med virksomhederne samt via opsøgende arbejde og deltagelse i netværk. Lidt færre foretager tillige flaskehalsanalyser (ca. tre fjerdedele), mens knap to tredjedele indhenter viden via netværk med andre forvaltninger i kommunen.

► **Én indgang til jobcentret er udbredt praksis**

Størstedelen af jobcentrene angiver, at de har etableret én indgang for virksomhederne, oftest via et centralt telefonnummer, hvorfra henvendelser fra virksomheder fordeles til det relevante team eller medarbejder. Cirka halvdelen af jobcentrene har en fast kontaktperson eller et samlet virksomhedsteam, som tager sig af kommunikationen med virksomhederne.

► **Men indgangen går til flere medarbejdere**

Størstedelen af medarbejderne i jobcentrene har både kontakt til virksomheder og borgere. 2/3 af medarbejderne fungerer som både virksomhedskonsulent og sagsbehandler på samme tid. Derfor findes den 'rene' virksomhedskonsulent, der kun har kontakt til virksomheder og ikke matcher en borger med jobåbninger, kun i mindre omfang.

¹⁵ Følgende i afsnittet er baseret på surveyen fra New Insight og Epinion.

¹⁶ Følgende i afsnittet er baseret på surveyen fra New Insight og Epinion.

► **Jobcentrene udsøger ledige til virksomheder**

Samarbejde om hjælp til rekruttering til ordinære jobs og etablering af støttet beskæftigelse

Den mest udbredte tilgang i jobcentrene, når en virksomhed henvender sig med en konkret jobåbning, er ifølge jobcentersurveyen, at jobcentret udsøger et mindre antal ledige, som matcher virksomhedens behov og dernæst enten formidler CV'et til virksomheden eller arrangerer en samtale. De fleste jobcentre tilbyder også hjælp til at søge i Jobnet.dk eller en lignende database (New Insight og Epinion, 2013). Når jobcentrene udsøger ledige sker det primært via it-systemer eller dialog med andre medarbejdere i jobcentret.

Nogle jobcentre har etableret mere formaliserede samarbejder med andre jobcentre om rekruttering af arbejdskraft. Et eksempel er Østjylland, hvor der er etableret en koordineret virksomhedsindsats med henblik på at understøtte et kommende rekrutteringsbehov på bygge- og anlægsområdet, idet der lige nu igangsættes store byggeprojekter. Der er etableret et samarbejde på tværs af flere jobcentre, hvor der blandt andet gennemføres systematisk screening af relevante ledige og gennemføres fælles tiltag som fx kampagner og udvikling samt formidling af særlige opkvalificeringstilbud, jf. boks 8.5.

► **Eksempel på samarbejde om rekruttering til ordinære jobs**

▼ **Boks 8.5. Jobcenter Aarhus - en koordineret indsats på tværs af jobcentre i forhold til bygge- og anlægsområdet**

I Østjylland er flere kommuner gået sammen om en koordineret beskæftigelsesindsats målrettet beskæftigelsesmulighederne på bygge- og anlægsområdet, hvor der lige nu igangsættes store byggeprojekter.

Der er ansat en person i Jobcenter Aarhus, som skal koordinere samarbejdet på tværs af de østjyske jobcentre. I samarbejdet sker der blandt andet en systematisk screening og afdækning af kvalifikationer og jobønsker hos de ledige i tæt samarbejde mellem de østjyske jobcentre og relevante a-kasser. De ledige, der via en screeningssamtale viser sig at være motiverede og kvalificerede til job inden for branchen, registreres i en emnebank, som anvendes, når en arbejdsgiver henvender sig eller når jobcentrene laver offensive fremstød. I samarbejdet gennemføres også tiltag som call-center, kampagner og udvikling og formidling af eventuelle særlige opkvalificeringstilbud.

Kilde: Jobcenter Aarhus

I forhold til *støttet beskæftigelse* m.v. samarbejder godt 38 pct. af de danske virksomheder med jobcentrene i 2012 omkring oprettelse af fx virksomhedspraktik og løntilskudspladser til ledige.

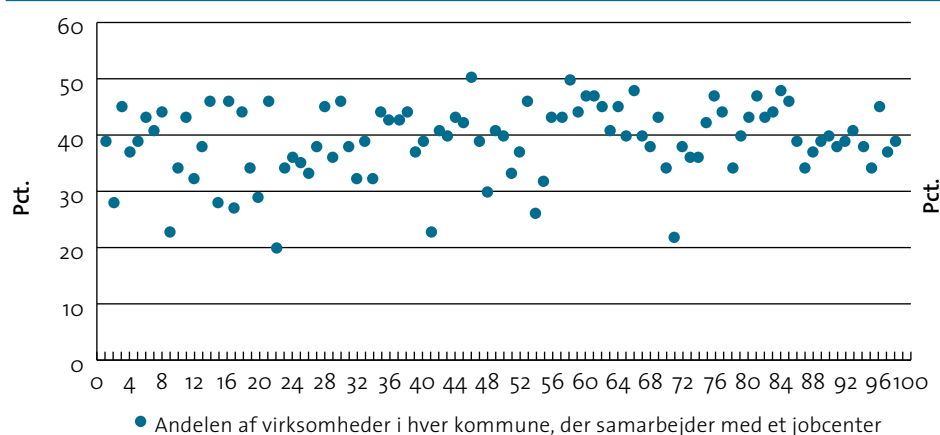
► **Samarbejde om støttet beskæftigelse**

Samarbejdsgraden varierer på tværs af kommuner, men det er, med enkelte undtagelser, i størrelsesordenen 30-50 pct. af virksomhederne i en kommune, der har et samarbejde med beskæftigelsessystemet om støttet beskæftigelse m.v., jf. figur 8.8.

Den fjerdedel af kommunerne, der samarbejder mindst med beskæftigelsessystemet har en gennemsnitlig samarbejdsgrad på knap 30 pct., mens den fjerdedel, der samarbejder mest, har en samarbejdsgrad på knap 46 pct. i gennemsnit.

► **Forskelle mellem kommunerne i samarbejdsgrad om støttet beskæftigelse**

Figur 8.8 Forskelle mellem kommuner i samarbejdsgrader mellem virksomheder og et eller flere jobcentre ift. støttet beskæftigelse (2012)



Note: Figuren viser andelen af virksomheder i hver kommune/jobcenter, der samarbejder med et jobcenter i 2012 om støttet beskæftigelse, som fx virksomhedspraktik, løntilskud eller jobrotation m.v. Samarbejdet kan både være med "samme jobcenter", et "andet jobcenter" eller begge. Virksomheden registreres som havende et samarbejde efter blot én kontakt. Kommunerne er vist i rækkefølge efter kommunenummer, som angivet på den vandrette akse.
Kilde: Særkørsel baseret på kommunernes sagsbehandlingssystemer.

Generelt er der flere personer i virksomhedspraktik eller løntilskud på private arbejdspladser end på offentlige. I 2012 deltog godt 15 pct. af dagpengemodtagere i et forløb på en offentlig arbejdsplads, mens godt 17 pct. deltog i et forløb på en privat arbejdsplads. Samme tendens gør sig gældende for de ikke-arbejdsmarkedsparate, hvor størstedelen af de virksomhedsrettede forløb også findes i det private, jf. tabel 8.2 nedenfor.

Tabel 8.2 Det rummelige arbejdsmarked – antal personer aktiveret eller ansat i virksomhedspraktik eller løntilskud på enten offentlige eller private arbejdspladser (2012, fordelt på ydelsesgrupper)

Antal personer aktiveret eller ansatte (2012)	Berørte personer (offentlig)	Berørte personer (privat)	Berørte på offentlig forsøgelse, i alt	Procent på offentligt arbejdspladser	Procent på private arbejdspladser
Arbejdsmarkedsparate i alt	66.412	80.135	422.021	15,7	19,0
Dagpengemodtagere	52.007	58.130	338.379	15,4	17,2
Kontanthjælpsmodtagere match 1	14.405	22.005	83.642	17,2	26,3
Ikke-arbejdsmarkedsparate i alt	56.993	88.519	921.291	6,2	9,6
Kontanthjælpsmodtagere match 2+3	11.366	24.573	134.675	8,4	18,3
Forrevalidering og revalidering	1.971	3.456	18.198	10,8	19,6
Sygedagpenge (ekskl. delvise raskmeldinger)*	10.246	13.355	416.843	2,5	3,3
Ledighedsydelse	4.533	8.472	30.228	15,0	29,0
Fleksjob	26.429	34.665	61.541	42,9	56,3
Førtidspension	2.448	3.998	259.806	0,9	1,5
I alt	123.405	168.654	1.343.314	9,2	12,6

Note: *Det er ikke muligt at opdele delvise raskmeldinger på sektor. I 2012 var der i alt 71.598 delvise raskmeldinger i både offentligt og privat regi.

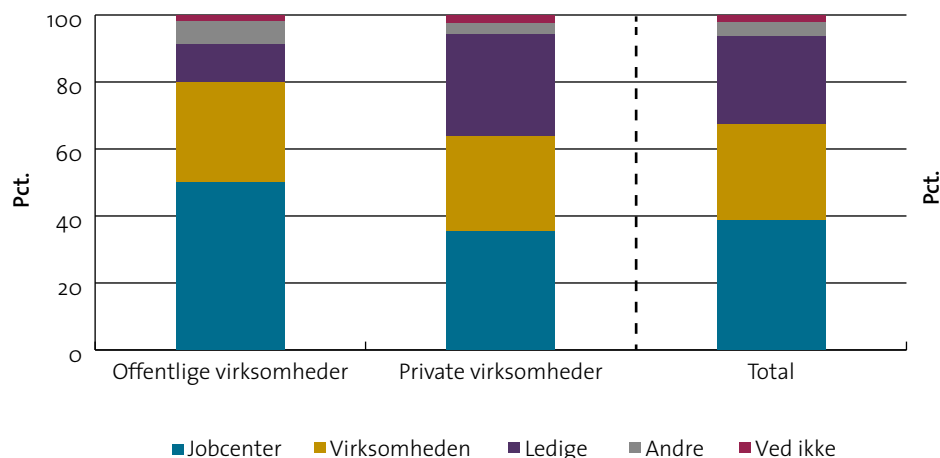
Note: En person der har modtaget flere ydelser i løbet af 2012, tæller som berørt person for alle disse ydelser. Der vil således være personer der indgår flere gange i summen.

Kilde: www.jobindsats.dk og særudtræk vedr. fleksjob.

► **Jobcentrene initierer kontakten til virksomhederne om støttet beskæftigelse**

Det er oftest jobcentret, der tager kontakt til virksomhederne for at indlede et samarbejde omkring støttet beskæftigelse. I en survey, foretaget af Slotsholm for Arbejdsmarkedsstyrelsen, oplyser 39 pct. af de adspurgte virksomheder, at det typisk er jobcentret, der har kontakten dem med henblik på at få ledige i virksomhedspraktik eller løntilskud. Samtidig angiver 29 pct. af virksomhederne, at det typisk er dem selv, der har taget kontakt, mens 26 pct. af virksomhederne angiver, at det typisk er de ledige, der tager initiativet, jf. figur 8.9 nedenfor.

Figur 8.9 Hvem har initieret kontakten mellem jobcenter og virksomhed?

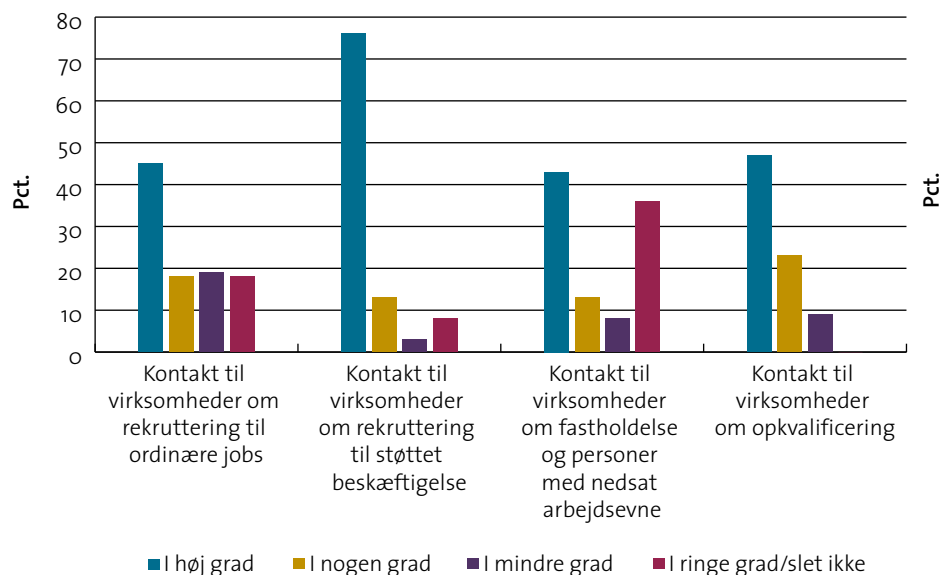


Note: 30 respondenter har ikke oplyst, om de er en offentlig eller privat virksomhed. De indgår derfor alene i totalen.
Kilde: Slotsholm, 2011b

Dette billede underbygges af DI’s medlemsundersøgelse, som viser, at henvendelser til virksomhederne oftest sker i forbindelse med støttet beskæftigelse, og at jobcentrene således er mere proaktive i forhold til støttet beskæftigelse (Dansk Industri, 2013).

I en survey blandt jobcentre angiver størstedelen (88 pct.) af medarbejderne i jobcentrene tilsvarende, at de i høj eller nogen grad arbejder med rekruttering til støttet beskæftigelse, dvs. virksomhedspraktik og løntilskud, når de samarbejder med virksomhederne, mens andre samarbejder med virksomhederne ikke er helt så udbredte, jf. figur 8.10 nedenfor (New Insight og Epinion, 2013).

Figur 8.10. Hvad bruger jobcentermedarbejderne ifølge egen vurdering mest tid på i deres virksomhedskontakt?



Note: Stort set ingen medarbejdere har svaret "ved ikke" og derfor vises dette ikke i figuren.
Kilde: New Insight og Epinion, 2013

▶ **Jobcentre har fokus på at etablere flere private løntilskudspladser**

Samtidig viser surveyen blandt jobcentre, at de fleste jobcentre har særligt tilrettelagte indsatser for at etablere flere private løntilskudspladser (New Insight og Epinion, 2013). De mest udbredte metoder hertil er telefonisk kontakt til virksomheder med henblik på at arrangere møder omkring oprettelse af private løntilskudsstillinger, eller at virksomhedskonsulenterne benytter egne netværk til at identificere potentielle nye virksomheder til privat løntilskud.

► **Men måske overses uopdyrkede potentialer i den netværksbaserede tilgang**

Sammenholdt med at undersøgelsen også viser, at medarbejderne oftest bruger deres personlige netværk i den opsøgende virksomhedskontakt kan der forekomme risiko for at overse uopdyrkede potentialer hos virksomheder, man ikke i forvejen kender til.

Et eksempel på hvordan en mindre virksomhed i hotel- og restaurationsbranchen samarbejder med det lokale jobcenter om særligt virksomhedspraktik og løntilskud indebærer blandt andet, at jobcentret henvender sig til virksomheden, hvis de har ledige, som er relevante for virksomheden og en løbende kontakt etableres mellem jobcenter og virksomhed omkring de ledige, der kommer i støttet beskæftigelse, jf. boks 8.6.

▼ **Boks 8.6 Cases fra hotel- og restaurationsbranchen og industribranchen om to mindre virksomheders samarbejde med jobcentret**¹⁷

En virksomhed i hotel- og restaurationsbranchen fortæller, at de generelt samarbejder med jobcentret, men at det særligt sker i forhold til virksomhedspraktik og løntilskud. Jobcentret ringer til dem, hvis de har nogle kandidater, og virksomheden er ikke i tvivl om, hvem de skal henvende sig til i jobcentret omkring deres samarbejde, fx hvis der skal koordineres og gives en tilbagemelding omkring de ledige, som virksomheden har i støttet beskæftigelse.

En møbelvirksomhed inden for industribranchen fortæller, at de samarbejder med tre forskellige jobcentre omkring støttet beskæftigelse, særligt virksomhedspraktik. Virksomheden oplever, at der er stor forskel på samarbejdet med de forskellige jobcentre, særligt i forhold til, om jobcentret følger op på, hvordan det går med den ledige, der er i virksomhedspraktik. Virksomheden oplever, at samarbejdet fungerer bedst med det jobcenter, der løbende holder kontakt med virksomheden om, hvordan det går med de ledige i praktikken og om at sikre en forventningsafstemning omkring de ledige, der skal i praktik hos virksomheden.

► **Eksempel på samarbejde omkring støttet beskæftigelse**

► **Flest offentlige løntilskudspladser i egen kommune**

I forhold til støttet beskæftigelse deltager ledige i betydeligt omfang i privat virksomhedspraktik eller i privat løntilskud i virksomheder, der er beliggende i andre kommuner end bopælskommunen. I forhold til offentligt løntilskud og offentlig virksomhedspraktik er andelen uden for bopælskommunen væsentligt mindre. Det indikerer, at kommunerne formentlig i vidt omfang opretter tilbud i egne institutioner og på egne arbejdspladser, når der skal findes offentlige løntilskudsjob og praktikpladser, jf. tabel 8.3 nedenfor.

Tabel 8.3 Fordelingen af kontanthjælps- og dagpengeforløb i løntilskud eller virksomhedspraktik på lokaliseringen af virksomheden ift. borgerens bopælskommune, 2012, pct.

	Virksomhed i samme kommune som borger, pct.	Virksomhed uden for borgers kommune, pct.	I alt, pct.
Løntilskud offentlig	85	15	100
Løntilskud privat	57	43	100
Virksomhedspraktik offentlig	87	13	100
Virksomhedspraktik privat	66	34	100
I alt	73	27	100

Kilde: Resultatdata, CVR-registeret og Amfora.

Denne tendens har været uændret gennem de seneste år. Fra 2009 og frem har andelen af ledige i virksomhedspraktik og løntilskud inden for kommunegrænserne været stort set uændret, jf. tabel 8.4.

¹⁷ Sekretariatets caseindsamling vedrørende virksomhedssamarbejde med beskæftigelsessystemet.

Tabel 8.4 Udviklingen i andel påbegyndte kontanthjælps- og dagpengeforløb i løntilskud eller virksomhedspraktik, hvor virksomheden er lokaliseret i samme kommune som borgerens bopælskommune, 2009-2012, pct.

	2009	2010	2011	2012
Løntilskud offentlig	86	85	86	85
Løntilskud privat	59	57	57	57
Virksomhedspraktik offentlig	87	86	86	87
Virksomhedspraktik privat	65	64	64	66
I alt	75	72	72	73

Kilde: Resultatdata, CVR-registeret og Amfora.

► Samarbejde om opkvalificering

Samarbejde om uddannelse og opkvalificering af ledige

I forhold til samarbejdet omkring opkvalificering af ledige viser jobcentersurveyen, at samtlige adspurgte jobcentermedarbejdere, der har virksomhedskontakt, i større eller mindre grad også har kontakt til virksomhederne omkring opkvalificering, jf. figur 8.9 ovenfor (New Insight og Epinion, 2013).

► Ledelsesopbakning til opkvalificering til konkrete jobåbninger

Surveyen viser også, at der på ledelsesniveau i jobcentrene er opbakning til at tilbyde opkvalificering af ledige, hvis jobcentret ikke kan finde en ledig, der matcher det, virksomheden søger. 95 pct. af de adspurgte jobcenterchefer angiver, at virksomheden kontaktes og tilbydes opkvalificering, hvis jobcentret ikke lykkes med at identificere ledige til en konkret jobåbning.

► Men reelt sker det nok i mindre omfang

Reelt sker opkvalificering af ledige til konkrete jobåbninger dog nok i mindre omfang, idet kun 57 pct. af de adspurgte medarbejdere angiver, at de i høj grad tilbyder virksomheden opkvalificering af ledige, hvis de ikke kan finde en ledig, der matcher en konkret jobåbning.

De store offentlige infrastrukturprojekter, der igangsættes i de kommende år frem til 2020 indebærer en fremtidig efterspørgsel efter særlige kvalifikationer. Den kommende efterspørgsel får blandt andet betydning for den uddannelse og opkvalificering af ledige, der gennemføres i beskæftigelsessystemet, og derfor nedsatte beskæftigelsesministeren et ekspertudvalg, der skulle kortlægge arbejdskraftbehovet og komme med forslag til, hvordan beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen for ledige i højere grad kan målrettes, så de ledige får gavn af de nye jobåbninger, jf. også boks 8.7.¹⁸

▼ Boks 8.7 Ekstra efterspørgsel efter arbejdskraft som følge af de store infrastrukturprojekter

De kommende 10 år investeres der ca. 200 mia. kr. i store infrastrukturprojekter, så som Femern Bælt forbindelsen, supersygehuse, metro, letbaner, udbygning af motorvejs- og jernbanenettet m.v. Samlet ventes infrastrukturprojekterne at betyde en ekstra efterspørgsel efter arbejdskraft på ca. 87.300 mandår, svarende til 8.500 mandår årligt i perioden 2013-2022. De infrastrukturprojekter, der forventes at skabe størst efterspørgsel efter arbejdskraft, er sygehusbyggeri samt bygning af broer og tunneler.

Der vil i hele perioden især være efterspørgsel efter ikke-faglærte med særlige kvalifikationer, herunder medarbejdere med en struktøruddannelse (tidligere jord- og betonarbejdere). Derudover vil der også være stor efterspørgsel efter arbejdskraft med en række erhvervsuddannelser, fx elektrikere, smede, teknikere samt murere, tømrere, snedkere, malere, VVS'ere og ingeniører.

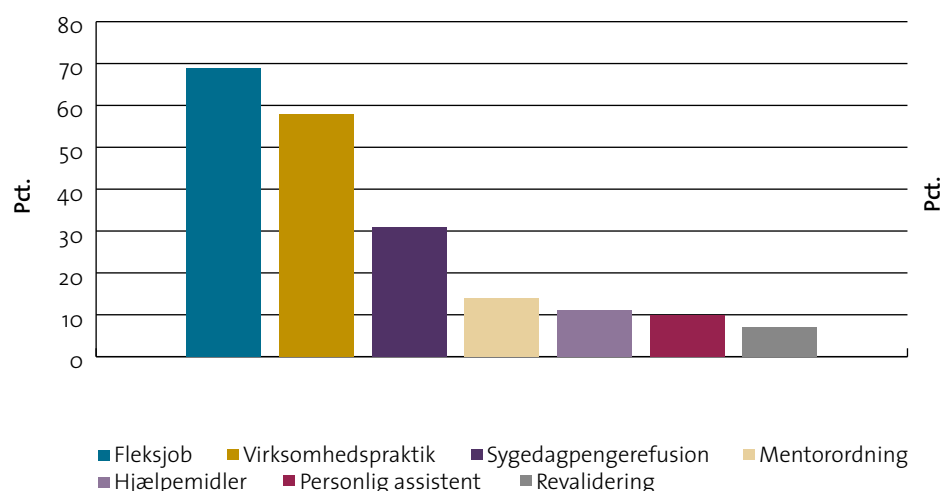
Status på samarbejde om fastholdelse af medarbejdere

I forhold til *fastholdelse af medarbejdere* samarbejder en stor del af virksomhederne med jobcentrene om fleksjob og sygemeldte medarbejdere, der modtager sygedagpenge, jf. figur 8.11.

¹⁸ Kilde: Ekspertudvalget vedrørende infrastrukturinvesteringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov – beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen for ledige, 2013

► **Meget samarbejde omkring fastholdelse – særligt fleksjob og sygedagpenge**

Figur 8.11 Hvilke af de følgende tiltag har jobcentret hjulpet virksomheden med i forhold til medarbejdere med nedsat arbejdsevne?



Note: Virksomhederne har kunnet angive flere svar. Derfor summerer andelen til mere end 100 pct. I figuren er der ikke vist de virksomheder, der svarer at jobcentret ikke har hjulpet med tiltag (3,9 pct.). Der er heller ikke vist de svar, hvor virksomheden har angivet "andet" (3,1 pct.) eller "ved ikke" (2,8 pct.). Samtidig viste besvarelsen, at 11 pct. af virksomhederne havde fået hjælp til "løntilskud til pensionister". Dette er heller ikke angivet i figuren.
 Note: I fastholdelse af medarbejdere kan der bruges forskellige supplerende ordninger, som fx virksomhedspraktik, mentorordning, hjælpe midler eller personlig assistent.
 Kilde: Slotsholm, 2011b

8.5 Virksomhedernes vurdering af samarbejdet med beskæftigelsesystemet

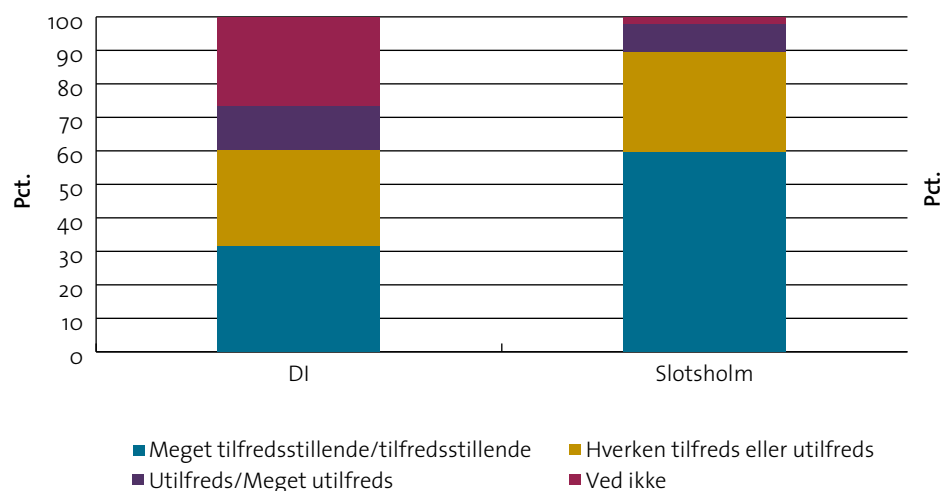
► **Blandet billede af virksomhedernes tilfredshed**

Der tegner sig et varieret billede af virksomhedernes vurdering af samarbejdet med beskæftigelsesystemet. Overordnet set er mange virksomheder på et generelt niveau tilfredse med samarbejdet, men bag denne overordnede tilfredshed oplever virksomhederne på en række konkrete punkter, at samarbejdet kunne være bedre.

To surveys, der begge spørger til den generelle tilfredshed, tegner et billede af, at et flertal af virksomhederne er tilfredse og en begrænset andel er utilfredse, jf. figur 8.12.

► **Men overordnet er virksomhederne tilfredse med samarbejdet**

Figur 8.12 Virksomhedernes vurdering af samarbejdet med beskæftigelsesystemet



Note: Figuren viser resultaterne af to undersøgelser, hvor virksomheder har vurderet deres generelle tilfredshed med jobcenter-samarbejdet. I Slotsholms undersøgelse (udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen) er der spurgt til virksomhedernes vurdering af den samlede indsats, mens der i Dansk Industris undersøgelse er spurgt til serviceniveauet generelt. Kilde: Slotsholm, 2011b og Dansk Industri, 2013

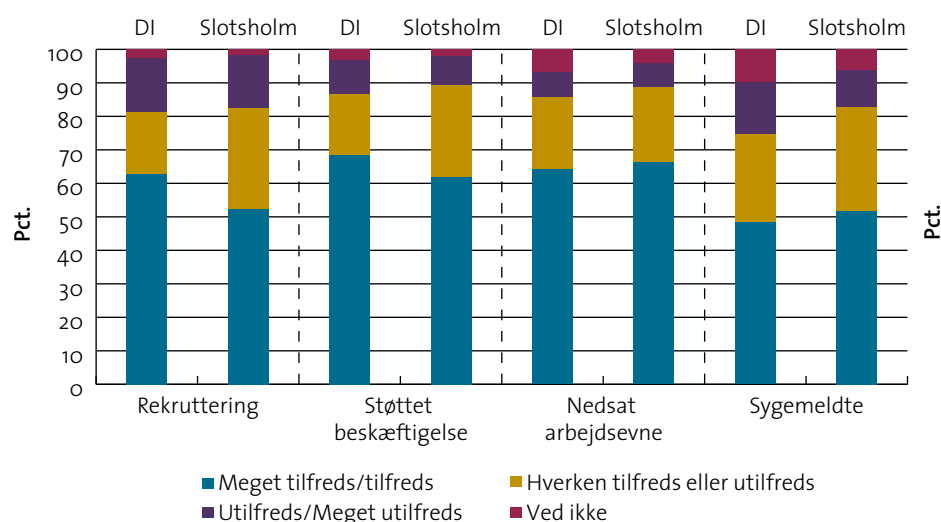
▶ **Offentlige virksomheder er mest tilfredse med jobcentrenes samlede indsats**

Der er forskel på tilfredsheden i offentlige og private virksomheder. Offentlige virksomheder er generelt mere tilfredse med jobcentrets indsats (Slotsholm, 2011b). Slotsholms survey viser, at 67 pct. af de offentlige virksomheder giver udtryk for, at jobcentrets samlede indsats har været god eller meget god. Dette gælder for 57 pct. af de private virksomheder.

▶ **Størst tilfredshed med samarbejde omkring løntilskud og virksomhedspraktik**

Der er samtidig forskel i virksomhedernes tilfredshed, når man kigger på tværs af de områder, som de samarbejder med jobcentrene om. Virksomhederne er mest tilfredse med indsatsen i forhold til støttet beskæftigelse, hvor 7 ud af 10 virksomheder peger på en meget tilfredsstillende eller tilfredsstillende indsats fra jobcentrene. Virksomhederne har også en høj tilfredshed med samarbejdet om medarbejdere med nedsat arbejdsevne. Virksomhederne er samtidig lidt mere utilfredse med samarbejdet om rekruttering, selvom den overvejende andel af virksomhederne også her er meget tilfredse/tilfredse, jf. figur 8.13.

Figur 8.13 Hvordan vurderer virksomhederne jobcentrets samlede indsats fordelt på fire forskellige samarbejdsområder?



Note: Figuren viser resultaterne af to undersøgelser, hvor udvalgte virksomheder har vurderet deres tilfredshed med jobcenter-samarbejdet inden for fire områder. I Slotsholms undersøgelse (udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2011) er der spurgt til, hvordan virksomhederne vurderer jobcentrets samlede indsats ift. de fire områder, mens der i Dansk Industris undersøgelse (2013) er spurgt til serviceniveauet. Derudover spørger Dansk Industri også til jobrotation ift. støttet beskæftigelse, det gør Slotsholm ikke. Samtidig spørger Slotsholm konkret til indsatsen for langtidssygemeldte, mens Dansk Industri spørger mere generelt til service ift. sygedagpenge. Respondenterne har haft mulighed for at angive, at de har samarbejdet med jobcentret om flere ting. Virksomheder, der i Dansk Industris undersøgelse (2013) har angivet, at de ingen kontakt har til jobcentret, er udeladt af beregningerne.

Kilde: Slotsholm, 2011b og Dansk Industri, 2013

8.6 Områder med forbedringspotentialer

▶ **Flere områder, hvor virksomheder oplever, at samarbejdet kan forbedres**

Der kan identificeres en række områder, hvor der kan være potentiale for et styrket samarbejde med virksomhederne. Det drejer sig om:

- Bedre matchning og mere motiverede ledige
- Bedre opfølgning fra beskæftigelsessystemet
- Færre administrative byrder i samarbejdet med beskæftigelsessystemet
- Bedre muligheder for at komme i kontakt med relevante personer i systemet
- Bedre samarbejde med beskæftigelsessystemet på tværs af kommuner
- Bedre hjælp til fastholdelse af medarbejdere

▶ **Potentiale for bedre matchning**

Bedre matchning og mere motiverede ledige

Flere undersøgelser peger på, at beskæftigelsessystemet skal være bedre til at kende til virksomhedernes krav til kompetencer hos nye medarbejdere og til at matche ledige med virksomhedernes behov. Således vurderer 60 pct. af de adspurgte virksomheder i Dansk Erhvervs

medlemsundersøgelse, at jobcentret kun i mindre grad eller slet ikke kender til virksomhedens krav til kompetencer hos nye medarbejdere (Dansk Erhverv, 2013). Undersøgelsen viser også, at mange jobcentre mangler branchekendskab. Kun 4 pct. af virksomhederne i undersøgelsen svarede, at jobcentrene i høj grad havde kendskab til de specifikke forhold i deres branche.

► **Bedre branchekendskab**

Blandt de virksomheder, der, i forbindelse med forgæves rekruttering, har taget kontakt til jobcentret for at få hjælp har knap 43 pct. af virksomhederne været tilfredse. Flere virksomheder bemærker dog, at det har været en udfordring, at der er manglende match mellem jobcentrets kandidater og virksomhedernes behov (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2013).

Samtidig peger 27 pct. af virksomhederne i Dansk Industris survey på, at jobcentret ikke havde ledige med de rette kompetencer, som matchede virksomhedens behov (Dansk Industri, 2013).

► **Jobcentrene oplever barrierer for at udsøge ledige via it**

I relation hertil viser surveyen blandt jobcentre, at udsøgning af relevante ledige til virksomheder, der henvender sig med en konkret jobåbning, som oftest sker via udsøgning i it-systemer og dialog mellem medarbejdere i jobcentret (New Insight og Epinion, 2013). Medarbejderne peger selv på, at der er en række barrierer ved at bruge udsøgning i it-systemerne, som fx at systemerne ikke kan søge specifikt nok.

► **Bedre til at have konkrete ledige med i bagagen**

Dette understøttes af erfaringerne fra virksomhedskampagnen ”Luk op for nye jobmuligheder” under akutpakke 1.¹⁹ Evalueringen af kampagnen viste en overordnet tilfredshed fra virksomhedernes side i forhold til jobcentrenes arbejde. Dog peger flere virksomheder på, at jobkonsulenterne burde have været mere konkrete i forhold til relevante ansættelser, fx ved at medbringe konkrete forslag til ledige, der kunne være et potentielt match for virksomheden, jf. boks 8.8.

▼ **Boks 8.8 Kampagnen ”Luk op for nye jobmuligheder” (Epinion, 2013)**

I perioden november 2012 til maj 2013 gennemførte beskæftigelsesregionerne, i samarbejde med 74 jobcentre, kampagnen ”Luk op for nye jobmuligheder” som led i akutindsatsen. Via kampagnen blev virksomhederne kontaktet af konsulenter med henblik på at skaffe jobåbninger.

Evaluering af kampagnen viser overordnet tilfredshed fra virksomhedernes side. Virksomhederne peger dog blandt andet på følgende forbedringspotentialer:

- Jobkonsulenterne burde have været mere konkrete i forhold til relevante ansættelser, fx ved at medbringe konkrete forslag til ledige, der kunne være et potentielt match for virksomheden.
- Én ud af ni virksomheder oplever ikke, at den aftalte opfølgning fra jobcentrets side fandt sted.

► **Bedre til at sikre, at de ledige er motiverede**

Virksomhederne oplever også problemer med lediges reelle motivation til at komme i arbejde. I forbindelse med samarbejde med jobcentrene om rekruttering har knap hver femte af de adspurgte virksomheder i Dansk Industris medlemsundersøgelse oplevet, at ledige reelt ikke står til rådighed, fx i tilfælde, hvor de ledige ikke mødte op til en jobsamtale eller takkede nej til et jobtilbud.

Bedre opfølgning fra beskæftigelsessystemet

► **Potentiale for bedre opfølgning**

Nogle virksomheder oplever situationer, hvor der mangler opfølgning fra beskæftigelsessystemet.

To tredjedele af medarbejderne i jobcentrene angiver via en survey, at de foretager en opfølgning til virksomhederne undervejs og efter, at ledige har været i forløb i virksomheden, og at opfølgningen foregår systematisk og efter faste tidsrammer. Samtidig angiver én tredjedel af de adspurgte medarbejdere, at der ikke er systematisk opfølgning, eller at der kun sjæl-

¹⁹ Regeringen indgik i august 2012 en aftale med LO, DA, AC, FTF, KL og A-kassernes Samvirke om en særlig indsats for ledige, som risikerer at opbruge deres ret til dagpenge.

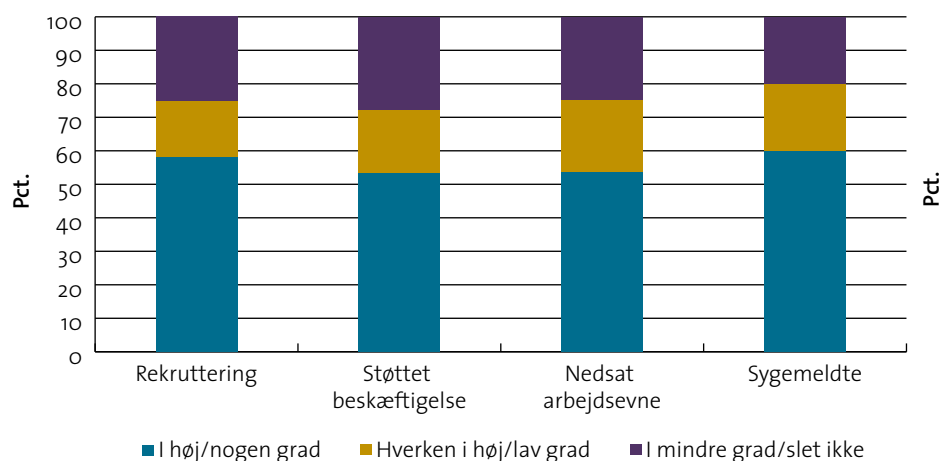
dent følges op undervejs og efter virksomheder har haft en ledig i et forløb (New Insight og Epinion, 2013).

► **Potentiale for færre administrative byrder**

Færre administrative byrder i samarbejdet med beskæftigelsessystemet

Godt halvdelen af virksomhederne angiver i Slotsholms virksomhedssurvey, at der på forskellige samarbejdsområder i høj eller nogen grad er administrative byrder forbundet med samarbejdet med jobcentret, jf. figur 8.14.

Figur 8.14 I hvilken grad har virksomhederne oplevet administrative byrder, når der samarbejdes med jobcentrene, fordelt på fire samarbejdsområder



Note: Respondenterne har haft mulighed for at angive, at de har samarbejdet med jobcentret om flere ting. Totalen måler antallet af samarbejdsrelationer (4.284) og ikke antallet af virksomheder, der indgår i undersøgelsen (2.322). Udover de nævnte områder rummer totalen også samarbejde om afskedigelser og øvrige forhold. Disse er ikke medtaget i skemaet, idet der er få observationer.
Kilde: Slotsholm, 2011b

Samme billede tegner sig i undersøgelsen blandt Dansk Erhvervs medlemsvirksomheder, der viser, at hver fjerde virksomhed oplever samarbejdet med jobcentrene som bøvlet, mens færre – nemlig hver femte virksomhed – ser det som smidigt (Dansk Erhverv, 2013).

► **Fx i forbindelse med voksenlærlinge**

Samtidig viser en evaluering af voksenlærlingeordningen, at der i samarbejdet på dette konkrete område også opleves administrative byrder. Evalueringen viser, at virksomhederne oplever refusionsprocessen som en administrativ byrde, hvor der fx månedligt skal indsendes refusionsblanket og lønseddel for medarbejderen. Denne administration forekommer tung for nogle – særligt mindre – virksomheder (Deloitte, 2013b).

► **Potentiale for lettere kontakt til jobcentret**

Bedre muligheder for at komme i kontakt med relevante personer i systemet

Virksomhederne oplever, at det ofte er svært at komme i kontakt med de rette personer i beskæftigelsessystemet.²⁰

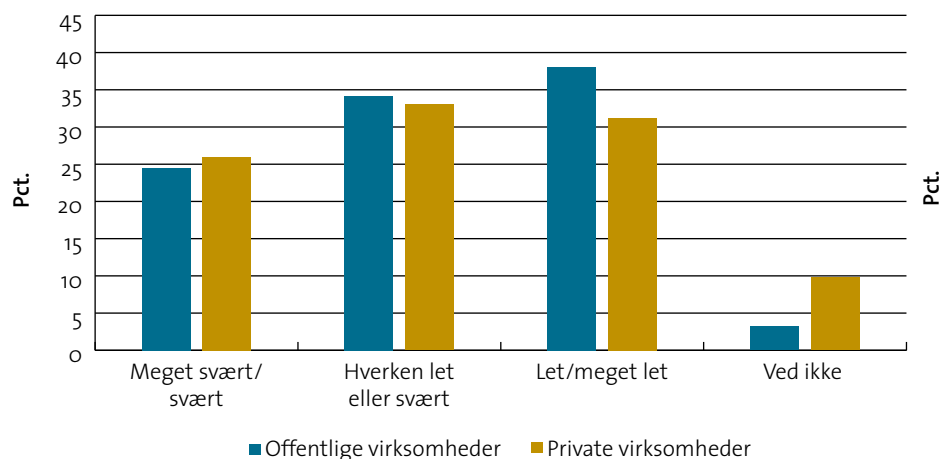
Dansk Industris undersøgelse blandt medlemsvirksomhederne viser, at ca. hver femte virksomhed oplever at skulle tale med flere forskellige medarbejdere i jobcentret om den samme sag, og at det af mange virksomheder betragtes som et problem (Dansk Industri, 2013).

Slotsholms survey for Arbejdsmarkedsstyrelsen viser, at godt en fjerdedel af virksomhederne, der samarbejder med jobcentrene om løntilskud eller virksomhedspraktik, oplever det som svært at komme i kontakt med den rette medarbejder i jobcentret. Virksomhederne i de offentlige og private sektorer adskiller sig ikke væsentligt fra hinanden på dette område, jf. figur 8.15.

20 Se blandt andet case fra en møbelfabrik om samarbejde med jobcentre (boks 8.6) samt Epinion, 2013.

► **Virksomhederne oplever at det er svært at komme i kontakt med den rette i jobcentret**

Figur 8.15 Hvordan er det at komme i kontakt med den rette medarbejder i jobcentret for virksomheder, der samarbejder om løntilskud eller virksomhedspraktik?



Kilde: Slotsholm, 2011b

► **Også selvom jobcentrene har etableret én indgang**

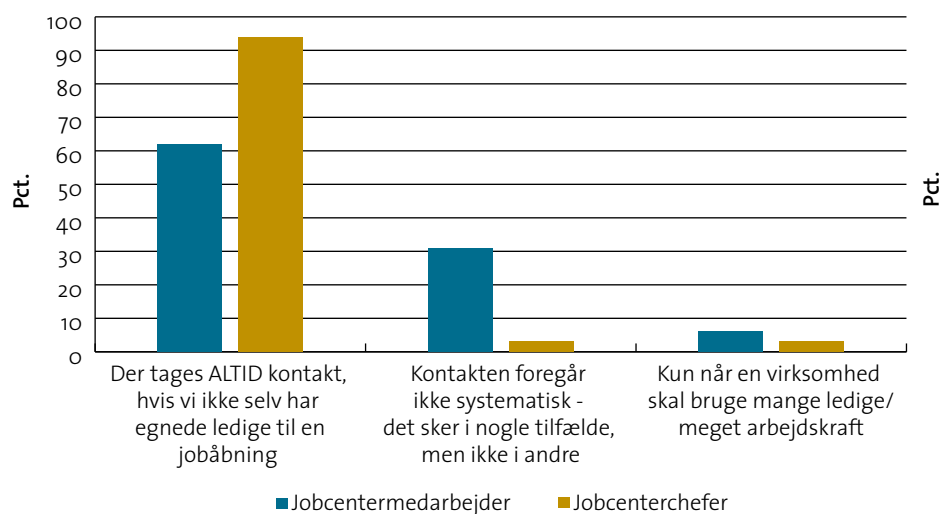
En survey blandt jobcentre viser, at størstedelen af de adspurgte jobcentre angiver, at de har etableret én indgang for virksomhederne, oftest via et centralt telefonnummer, hvorfra henvendelser fra virksomheder fordeles til det relevante team eller medarbejdere. Alligevel oplever ikke alle virksomheder, at det er let at komme i kontakt med den rette person omkring støttet beskæftigelse. Dette indikerer, at der fortsat er et potentiale i at forbedre virksomhedernes indgang til beskæftigelsessystemet.

► **Potentiale for bedre samarbejde på tværs af kommuner**

Bedre samarbejde med beskæftigelsessystemet på tværs af kommuner

Ni ud af 10 jobcenterchefer svarer, at deres jobcenter samarbejder med andre jobcentre om besættelse af konkrete jobåbninger. Samtidig er det kun to tredjedele af medarbejderne, der svarer at dette sker, mens en tredjedel angiver, at de ikke har systematisk kontakt med andre jobcentre, hvis de ikke selv kan hjælpe virksomheden med en ledig, jf. figur 8.16 (New Insight og Epinion, 2013).

Figur 8.16 Hvor systematisk foregår samarbejdet med andre jobcentre i relation til konkrete jobåbninger?



Note: 1 pct. af de adspurgte medarbejdere har svaret "andet". Dette er ikke vist i figuren.
Kilde: New Insight og Epinion, 2013

Det indikerer et potentiale for en styrkelse af samarbejdet på tværs af kommuner om rekruttering af ledige blandt de udførende medarbejdere.

► **Potentiale for bedre hjælp til fastholdelse af medarbejdere**

Bedre hjælp til fastholdelse af medarbejdere

Selvom undersøgelser peger på, at virksomhederne overordnet oplever tilfredshed med hjælp fra beskæftigelsessystemet til fastholdelse af medarbejdere er der også undersøgelser, som viser, at beskæftigelsessystemet i virksomhedernes øjne kan forbedre indsatsen yderligere på dette område.

► **Fx i forhold til sygemeldte...**

I forhold til sygemeldte medarbejdere viser Slotsholms survey, at virksomhederne er mindre tilfredse med jobcentersamarbejdet om langtidssyge medarbejdere. Dette billede bekræftes i Dansk Industris survey blandt medlemsvirksomhederne, der viser, at under halvdelen (ca. 42 pct.) af virksomhederne er tilfredse eller meget tilfredse med jobcentrenes service i forhold til sygedagpengesager (Slotsholm, 2011b; Dansk Industri, 2013).

► **... hvor virksomhederne ofte skal i kontakt med flere kommuner**

I den forbindelse fremgår det også af Dansk Industris survey, at mere end halvdelen af virksomhederne i større eller mindre grad oplever, at det er et problem, at de skal kontakte flere forskellige jobcentre om sygedagpengesager alt efter hvilken kommune, den sygemeldte bor i (Dansk Industri, 2013).

► **Også behov for mere hjælp til fastholdelse af skadelidte**

Der er også flere undersøgelser, som peger på, at virksomhederne efterspørger endnu mere hjælp til fastholdelse af medarbejdere fra jobcentrenes side. En undersøgelse foretaget af SFI for Arbejdsskadestyrelsen viser, at jobcentrene kunne være mere proaktive over for virksomhederne, fx i forhold til at hjælpe med udarbejdelse af fastholdelsesplaner og til etablering af skånevilkår i forbindelse med medarbejdere, der har været udsat for en arbejdsskade (SFI, 2013b).

8.7 Opsummering og udfordringer

Det danske arbejdsmarked fungerer grundlæggende godt og stillinger besættes i stort omfang, uden at de offentlige myndigheder er involveret. Dette er vigtigt at fastholde. Beskæftigelsessystemet kan supplerende understøtte arbejdsmarkedet ved at have et større fokus på virksomhedernes efterspørgsel og dermed være med til at sikre, at, at der sker et hurtigt og effektivt match mellem virksomheder og ledige.

Et godt kendskab til konkrete virksomheder og deres efterspørgsel hos sagsbehandleren styrker effekten af den rådgivning, den ledige modtager, ligesom et direkte samarbejde med sygemeldte borgeres arbejdsgivere kan styrke effekterne af indsatsen for den sygemeldte.

Derfor skal beskæftigelsessystemet have fokus på et mere proaktivt, styrket og professionelt samarbejde med virksomhederne.

Der tegner sig et blandet billede af virksomhedernes vurdering af samarbejdet med beskæftigelsessystemet. Overordnet set er mange virksomheder på et generelt niveau tilfredse med samarbejdet, men der er flere konkrete områder, hvor virksomhederne oplever, at samarbejdet kunne være bedre, herunder:

- Adgang og kontakt til ét samlet beskæftigelsessystem – også på tværs af kommunegrænser
- Branchekendskab og indblik i konkrete kvalifikationsbehov
- Systematisk og professionel tilgang til samarbejdet med virksomheder og opfølgning på aftaler
- Færre administrative byrder i samarbejdet med beskæftigelsessystemet

Ekspertgruppen har på baggrund af kapitlet opstillet følgende udfordringer:

- Hvordan sikres en systematisk og enkel virksomhedskontakt, hvor virksomhederne får adgang til ledig arbejdskraft på tværs af kommunegrænser?
- Hvordan kan det understøttes, at medarbejderne i beskæftigelsessystemet har den nødvendige viden og kendskab til arbejdsmarkedet, fx via større analyser af virksomhedernes fremtidige efterspørgsel på arbejdskraft i stil med de analyser, der er foretaget af Ekspertudvalget vedrørende infrastrukturinvesteringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov?
- Hvordan kan det understøttes, at virksomhederne oplever en styrket og koordineret service fra beskæftigelsessystemet?
- Hvordan sikres det, at beskæftigelsessystemet er proaktivt og opsøgende, når der er rekrutteringspotentiale eller virksomhederne oplever udfordringer med at rekruttere den arbejdskraft, de søger?

▼ Bilag 8.1 Fakta og definitioner af begreberne jobmobilitet, jobomsætning og jobåbninger

Jobmobilitet bruges ofte som et udtryk for fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, dvs. arbejdsmarkedets evne til at allokere arbejdskraften hen, hvor behovet er størst. Der skelnes ofte mellem geografisk mobilitet og faglig mobilitet. Endvidere kan man skelne mellem mobilitet mellem forskellige eksisterende job og mobilitet i form af, at der bliver skabt nye job/stillinger (jobskabelse) og nedlagt gamle job/stillinger (jobdestruktion).

Jobåbning er en registrering af, at en person på et givet tidspunkt/i en given periode er påbegyndt et nyt ansættelsesforhold. Personen kan forud for ansættelsen komme fra beskæftigelse i anden virksomhed, fra ledighed eller uden for arbejdsstyrken. Jobåbninger omfatter således ikke som udgangspunkt virksomhedsrokader eller jobskifte inden for samme juridiske enhed, men skift mellem fx forskellige juridiske enheder/afdelinger inden for samme concern tælles som jobåbninger. I opgørelsen over antallet af jobåbninger er der her taget udgangspunkt i SKAT's e-indkomstregister, hvorfra der udtrækkes personer over 18 år med lønindkomst. En jobåbning er her defineret ved en lønudbetaling fra en arbejdsgiver til en person i en periode, hvor der i perioden før ikke var en lønudbetaling fra samme arbejdsgiver til samme person eller slet ingen lønudbetaling til den pågældende. Selvstændige er således ikke medtaget. En jobåbning er herudover afgrænset til en situation, hvor en person har modtaget løn fra en virksomhed i minimum 2 måneder i træk med en beskæftigelsesgrad på minimum 25 pct. månedligt, svarende til min. 40 timer månedligt. Personerne har ikke fået løn fra samme virksomhed i minimum 2 måneder forud for ansættelsen. Antallet af jobåbninger er opgjort på arbejdsstedsniveau og er opgjort eksklusiv ansættelser af personer under 18 år og eksklusiv ansættelser i løntilskud. For virksomheder med min. 10 ansatte er der korrigeret for sammenlægninger, overtagelser og administrative flytninger af lønudbetalinger m.v. Herudover er der korrigeret for perioder med offentlig forsørgelse i form af sygdom og orlov mellem lønudbetalingsperioder. Opgørelsesmetoden betyder, at et meget stort antal korte ansættelser sorteres fra fx i julemåneden, der netop er karakteriseret ved et stort antal korte midlertidige ansættelser. Januar måned fremstår til gengæld som en tid for ansættelser/jobskift af mere varig karakter.

Jobomsætning opgør antallet af jobåbninger i forhold til den samlede beskæftigelse, og giver dermed et billede af, hvor mange ledige job der besættes indenfor en given periode målt i forhold til den samlede bestand af job. Sat i forhold til antallet af personer, der har job i perioden måles hvor hyppigt de beskæftigede skiftede job. Jobomsætningen ses ofte som udtryk for dynamikken på arbejdsmarkedet.

▼ Bilag 8.2 Overblik: Hvad ved vi om virksomhedernes samarbejde med jobcentrene?

Undersøgelse/Data	Formål og omfang	Udvalgte resultater
Jobcentrenes virksomhedssamarbejde (New Insight og Epiration, 2013 foretaget på vegne af Arbejdsmarkedsstyrelsen og bestilt af Ekspertudvalget om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats)	<p>Survey blandt jobcenterchefer og -medarbejdere vedr. virksomhedssamarbejde i landets jobcentre. Undersøgelsen består af to surveys via telefoninterviews til henholdsvis jobcenterchefer og jobcentermedarbejdere, der arbejder med virksomhedskontakt.</p> <p>Der er gennemført 73 interviews med jobcenterchefer, dvs. en svarprocent på 78 pct. af populationen og 130 interviews med medarbejdere fordelt på i alt 70 jobcentre. Der er udelukkende gennemført interview med jobcentermedarbejdere, som svarer bekræftende på, at de deltager i jobcentrets virksomhedskontakt. Interviewene er gennemført i perioden 4. til 21. oktober 2013.</p>	<p>Samtlige af de 73 adspurgte jobcenterchefer angiver at de har en overordnet strategi for virksomhedssamarbejdet, og de adspurgte medarbejdere med virksomhedsindsats svarer, at de kender til strategien og arbejder efter den. De fleste strategier skelner ikke mellem offentlige og private virksomheder.</p> <p>Samtlige jobcentre har en løbende opsøgende virksomhedsindsats over for virksomheder, der ikke allerede samarbejdes med. Der er relativt mindst fokus på ordinær beskæftigelse og mest fokus på støttet beskæftigelse.</p>
Virksomhedernes syn på beskæftigelsesindsatsen (Dansk Industri, 2013)	<p>DI har i forbindelse med nedsættelsen af Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats ønsket at sætte fokus på virksomhedernes syn på beskæftigelsesindsatsen, og har derfor gennemført en spørgeundersøgelse blandt DI's medlemsvirksomheder.</p> <p>DI's survey var målrettet virksomhedsledere, personalechefer og andre rekrutteringsansvarlige og omhandlede rekruttering, lediges jobsøgning samt virksomhedernes erfaringer med at bruge jobcentre.</p> <p>I alt 1.044 virksomheder har deltaget i undersøgelsen. Undersøgelsen blev gennemført i august 2013.</p>	<p>To ud af tre af virksomheder er blevet kontaktet af jobcentrene én eller flere gange inden for det seneste år med henblik på samarbejde inden for flere forskellige områder.</p>
Erhvervslivets syn på jobcentrene (Dansk Erhverv, 2013)	<p>Medlemsundersøgelsen blandt et tilfældigt udsnit af Dansk Erhvervs medlemsvirksomheder vedr. omfanget af virksomhedernes brug af jobcentrene, og hvordan samarbejdet opleves. I alt 418 virksomheder har deltaget i undersøgelsen. Undersøgelsen blev gennemført i april 2013.</p>	<p>To ud af tre af de adspurgte virksomheder har haft kontakt med et jobcenter, fx i forbindelse med ansættelse af medarbejdere.</p>
Beskæftigelsesindsatsen ifølge virksomhederne (Slotsholm for Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011b)	<p>Survey blandt virksomheder, der har samarbejdet med jobcentre om støttet beskæftigelse. Undersøgelsen viser virksomhedernes holdninger til, erfaringer med og opfattelser af jobcentrenes beskæftigelsesindsats.</p> <p>Undersøgelsen er gennemført blandt virksomheder, der har samarbejdet med jobcentrene om støttet beskæftigelse i perioden januar til maj 2011. 2.322 virksomheder indgår som respondenter i undersøgelsen.</p>	<p>Flertallet af virksomhederne er tilfredse med den indsats, de har oplevet fra jobcentrenes side. De offentlige virksomheder er mere positive end de private.</p> <p>Virksomhederne er mest tilfredse med hjælpen til støttet beskæftigelse og mindst tilfredse med hjælpen til rekruttering.</p>

▼ Bilag 8.2 Overblik: Hvad ved vi om virksomhedernes samarbejde med jobcentrene?

Undersøgelse/Data	Formål og omfang	Udvalgte resultater
Kompetencer i jobcentrene (KL, 2013)	KL gennemførte i november 2013 en spørgeskemaundersøgelse blandt Jobcentermedarbejderne, som omhandler uddannelsesniveaut i jobcentrene, kompetenceudvikling efter endt uddannelse og kendskabet til private virksomheder. 1.861 respondenter har deltaget i undersøgelsen. Respondenterne repræsenterer 48 ud af landets 94 jobcentre.	Størstedelen af jobcentermedarbejderne indhenter deres viden om virksomhederne via kollegaer (66 %) og via personlig virksomhedskontakt (41 %).
Samarbejdsgrad vedr. støttet beskæftigelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen)	Data fra Arbejdsmarkedsstyrelsen vedr. samarbejdsgraden viser, hvor mange af landets virksomheder, der samarbejder med jobcentrene om støttet beskæftigelse. Virksomheden registreres som havende et samarbejde efter blot én kontakt. Data er fra 2012.	Omkring 38 pct. af de danske virksomheder samarbejdede i 2012 med jobcentrene om støttet beskæftigelse, fx løntilskud eller jobrotation. Samarbejdsgraden mellem kommunerne varierer. Med enkelte undtagelser har mellem 30 – 50 pct. af virksomhederne i en kommune et samarbejde med jobcentrene om støttet beskæftigelse.
Rekruttering blandt virksomheder med forgæves rekrutteringer (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2013)	Via surveyen belyses hvad virksomheder, der oplever forgæves rekruttering, i praksis gør for at lykkes med deres rekruttering. I surveyen indgår virksomheder, der har haft "forgæves rekruttering" i sidste halvår af 2013.	Knap 1/4 har taget kontakt til jobcentret for at få hjælp til at finde den efterspurgte arbejdskraft, og 43 pct. har været tilfredse med deres henvendelse, men flere har oplevet, at der mangler match mellem jobcentrets kandidater og virksomhedens behov.
Evaluerings af "Luk op for nye jobmuligheder" (Epinion for beskæftigelsesregionerne, 2013)	Rapporten evaluerer kampagnen "Luk op for nye jobmuligheder", som blev gennemført som led i akutupakke 1. Evalueringen er baseret på 422 interviews med virksomheder og 25 interviews med jobkonsulenter. Både virksomhedsundersøgelsen og interviewene med jobkonsulenterne er gennemført i april 2013.	Virksomhederne er overordnet tilfredse med indsatsen i kampagnen. Virksomhederne peger på, at jobkonsulenterne skulle have haft forslag til konkrete ledige med på besøgene. Samtidig påpeger én ud af ni virksomheder, at den aftalte opfølgning ikke fandt sted.

▼ Bilag 8.2 Overblik: Hvad ved vi om virksomhedernes samarbejde med jobcentrene?

Undersøgelse/Data	Formål og omfang	Udvalgte resultater
<p>Evaluering af voksenlærlingeordningen – effekter, anvendelse og incitamenter (Deloitte, 2013b)</p>	<p>Evalueringen undersøger voksenlærlingeordningen ud fra 5 temaer: anvendelse, incitamenter, effekter, fortrængning og potentiale for digitalisering. Formålet med evalueringen af voksenlærlingeordningen er at undersøge, om ordningen understøtter en opkvalificering af ufaglærte til at blive faglærte, som sikrer, at flere ufaglærte kommer i beskæftigelse.</p> <p>Evalueringen er dels baseret på kvantitative data (registeranalyse og surveys med hhv. voksenlærlinge og virksomheder, der har eller har haft voksenlærlinge). Herudover er der gennemført interview med i alt tre jobcentre (København, Fakse og Ringsted) og to erhvervsskoler (Frederiksberg og Vejle).</p>	<p>Evalueringen viser blandt andet, at virksomhederne oplever administrative byrder i forbindelse med voksenlærlingeordningen.</p>
<p>Arbejdsfastholdelse af skadelidte medarbejdere – virksomheders rolle og erfaringer (SFI for Arbejdsskadestyrelsen, 2013b)</p>	<p>Rapporten undersøger virksomheders rolle i fastholdelsesprocesser, og hvordan danske virksomheder selv ser på fastholdelsesprocesserne i forbindelse med arbejdsskadesager.</p> <p>Undersøgelsen er baseret på et litteraturstudie og 24 interviews foretaget på 7 danske virksomheder, der har et særligt udtalt ønske om at bidrage til medarbejdernes fastholdelse.</p>	<p>Virksomhederne oplever jobcentrene som en vigtig samarbejdspartner i forhold til fastholdelse, men efterspørger konkret hjælp i forhold til udarbejdelse af fastholdelsesplaner og etablering af skånevilkår samt at jobcentrene bør have større indsigt i virksomhedernes rammevilkår og hverdag.</p>
<p>Cases med eksempler på udvalgte virksomhedssamarbejder (Arbejdsmarkedsstyrelsen)</p>	<p>Casene er udvalgt med henblik på at illustrerer de forskellige aspekter ved samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre. Casene er udvalgt blandt små og mellemstore virksomheder inden for brancher, der overvejende har ufaglærte eller faglærte ansatte, som fx hotel og restauration. Casene er indsamlet i 2013.</p>	<p>-</p>

Kapitel 9. International sammenligning

Ifølge kommissoriet for udredningen skal ekspertgruppen inddrage internationale erfaringer vedrørende den aktive beskæftigelsesindsats i udredningsarbejdet, herunder hvorvidt de afsatte ressourcer til den aktive indsats står mål med resultaterne på beskæftigelsesområdet.

Danmark anvender i international sammenhæng forholdsvis mange ressourcer på den aktive beskæftigelsesindsats. Som det fremgår af følgende skal man være varsom med at sammenligne udgifterne til den aktive indsats mellem lande, da der på tværs af lande er store forskelle på indsatsen - navnlig på de målgrupper, der er omfattet af indsatsen, herunder om indsatsen omfatter andre end ledige. De enkelte landes udgifter til den aktive indsats kan således afspejle meget forskellige former for programmer for forskellige grupper af personer og i nogle tilfælde også udgifter til forsørgelse under tilbuddene.

De forskellige indretninger gør, at blandt andet OECD peger på, at der ikke umiddelbart er grundlag for at anbefale ét bestemt design af den aktive indsats. OECD anbefaler dog samtidig, at alle lande med veludviklede ydelsessystemer bør have en stærk og beskæftigelsesrettet aktiveringsindsats (OECD, 2013a).

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at udredningen skal inddrage internationale erfaringer, hvor den aktive beskæftigelsesindsats tilrettelægges ud fra den enkelte lediges karakteristika, herunder "profiling".

Erfaringer fra andre lande tyder på, at "profiling", eller profilafklaring, kan være et nyttigt redskab i den aktive indsats. Blandt flere lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, gøres allerede brug af profilafklaring i den aktive indsats med henblik på at sikre en mere målrettet og effektiv indsats samt at forbedre mulighederne for løbende at tilpasse indsatsen til ressourcesituationen.

Dette kapitel præsenterer indledningsvis en international sammenligning af den aktive indsats efter ressourceanvendelse og redskabsfordeling samt krav til rådighed, jobsøgning og aktivering. Dette suppleres med en mere udførlig gennemgang af den aktive indsats i Sverige, Holland, Tyskland og Norge samt studier af effekten af deres aktive beskæftigelsesindsats. Kapitlet afrundes med internationale erfaringer i forhold til anvendelse af profilafklaring.

9.1 Andre landes brug af aktiv beskæftigelsespolitik

Aktiv beskæftigelsespolitik anvendes som supplement til arbejdsløshedsunderstøttelsen i stort set alle lande med udviklede velfærdssystemer. Omfanget og de anvendte redskaber varierer dog, ligesom behovene for at fremme beskæftigelsen via en aktiv beskæftigelsespolitik er forskellig afhængig af indretningen af de enkelte landes ydelsessystemer (se bilag 9.1 for gennemgang af ydelsessystemerne i forskellige lande).

Aktiv beskæftigelsespolitik spænder over en række aktiviteter og indebærer i internationale beskrivelser typisk:

► **Mange elementer i en aktiv indsats**

- Specifikke krav til jobsøgningsindsatsen
- Udarbejdelse af individuel handlingsplan
- Samtaleforløb, inklusiv vejledning og status på jobsøgning
- Jobformidling/jobhenvielse
- Udpegning af særlige målgrupper for tidlig indsats
- Brug af aktive tilbud, evt. med særlige krav til timing og til intensiteten af tilbuddene
- Brug af forskellige aktører til forskellige målgrupper samt brug af resultataflønning

► **Ret og pligt princippet er udbredt**

I Danmark og en række andre lande er indsatsen baseret på et ret-og-pligt princip ("mutual obligations"), hvor det offentlige – ud over forsørgelse – stiller jobformidling, samtaleforløb, handlingsplaner samt vejledning og aktiveringstilbud til rådighed mod, at den enkelte ledige aktivt deltager og medvirker til at fremme sine jobchancer samt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

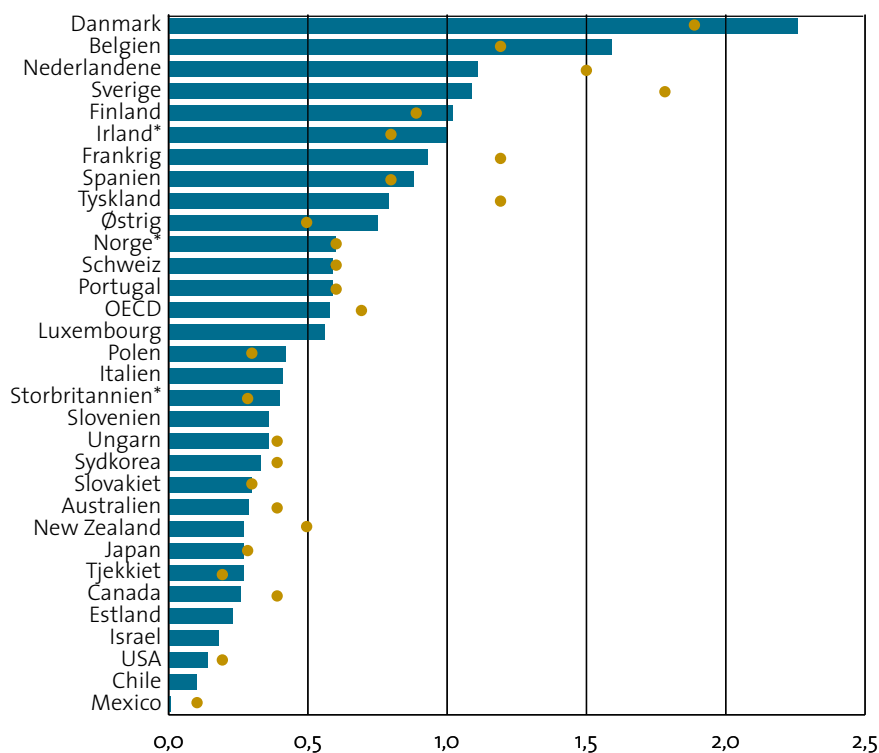
Aktive tilbud spænder over en række forskelligartede aktiviteter og vedrører i internationale sammenligninger ikke i alle tilfælde kun ledige, men også personer på relaterede ydelser, eksempelvis revalideringsforløb, personer med helbredsproblemer eller lignende.

Udgifter til aktiveringstiltag

Set i forhold til andre lande anvender Danmark relativt mange ressourcer på aktive foranstaltninger. Det gælder både set i forhold til den samlede indsats i pct. af BNP, og når der tages højde for antallet af ledige, jf. figur 9.1 og figur 9.2. Sverige har omkring år 2000 haft et næsten tilsvarende ressourceforbrug på aktive tilbud, men har siden reduceret omfanget, jf. figur 9.1.

► **Danmark bruger fortsat flest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik i OECD-området**

Figur 9.1 Udgifter til aktiveringstiltag i pct. af BNP, 2011 og 2000



Anm: Søjlerne angiver 2011, mens 2000 er markeret med prikker. Udgifterne omfatter for Danmarks vedkommende aktive tiltag for alle målgrupper, der aktiveres, dvs. også ikke-arbejdsmarkedsparete, sygedagpengemodtagere m.v. samt støttet beskæftigelse såsom fleksjob. Data fra Storbritannien er fra 2009, data fra Norge er fra 2006, data fra Irland er fra 2010. Kilde: OECD, 2013a.

►... men Danmark har også udbredt aktive foranstaltninger til en række grupper ud over ledige

Udgifterne i Danmark, jf. figur 9.1, dækker de samlede udgifter til aktive beskæftigelsesforanstaltninger for alle ydelsesmodtagere, dvs. også personer i fleksjob, på ledighedsydelse og sygedagpenge samt ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, der ikke er registreret som ledige. Da Danmark har et omfattende aktiveringsprogram for disse grupper, og dermed har udbredt de aktive foranstaltninger til andre grupper end ledige vil udgifterne således også være større.

Hertil kommer, at OECD's opgørelse indeholder de offentlige bruttoudgifter til al form for støttet beskæftigelse, herunder også løntilskud, hvor udgiften alternativt havde været en forsørgelsesudgift, jf. kapitel 3.

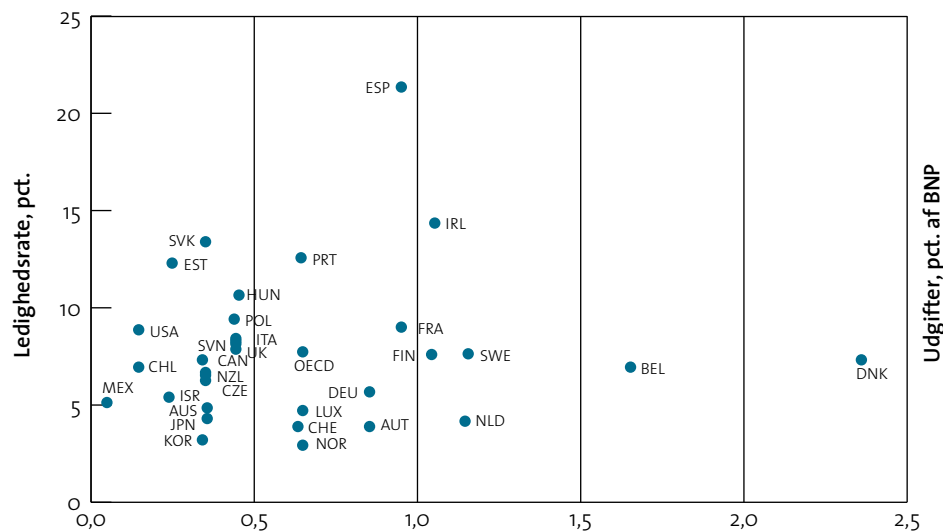
► Danmark bruger også flest ressourcer i forhold til ledighedsniveauet...

Det store ressourceforbrug for aktive foranstaltninger i Danmark skal ses i lyset af, at ledigheden i Danmark ikke er specielt høj sammenlignet med andre lande. Som det fremgår af figur 9.2, ligger Danmark derfor klart i front. Man skal imidlertid være varsom med sammenligningerne af udgifter, idet der indgår forskellige former for udgifter, som afspejler de konkrete programmer i landene og i nogle tilfælde også forsørgelse under tilbuddene. Eksempelvis indgår ansættelse af forsikrede ledige med løntilskud i det offentlige i Danmark som nævnt med en udgift svarende til dagpengeniveauet, der i international optik er relativ høj. Der er i udgiftsmålene også inkluderet udgifter til reintegration af personer med helbredsproblemer, dvs. revalideringslignende ordninger, som også varierer i omfang og generøsitet mellem landene.

Figur 9.2 viser derfor udgifterne til aktive foranstaltninger i Danmark for en langt større målgruppe end de ledige, som der sammenlignes med. Det er imidlertid ikke muligt at korrigere de internationale sammenligninger, så udgifterne alene vedrører ledige personer. Kapitel 3 giver en detaljeret gennemgang af den aktive indsats i Danmark, herunder udgifterne forbundet med de enkelte elementer.

►...men opgørelsen er misvisende pga. den udbredte brug af aktivering på tværs af målgrupper

Figur 9.2 Fordeling af ledige og udgifter til aktive foranstaltninger, 2011



Kilde: OECD

Den strukturelle ledighed i Danmark er i international sammenhæng forholdsvis lav. Blandt de lande, vi normalt sammenligner os med, var den strukturelle ledighed i Danmark i 2012 lavere end i Storbritannien, Tyskland og Sverige, men højere end i Norge og Nederlandene, jf. også bilag 9.2. Den strukturelle ledighed i Danmark er faldet støt siden starten af halvfemserne, hvor reformeringen af den aktive beskæftigelsespolitik for alvor begyndte.

Anvendte redskaber i den aktive indsats

Tabel 9.1 viser en dekomponering af udgifterne til aktive tiltag fordelt på redskabstyper. Her-

af fremgår det, at næsten halvdelen af udgifterne i Danmark går til indsatser for grupper med helbredsproblemer (reintegration af handicappede), eksempelvis via fleksjobordningen.

I forhold til uddannelse bruger Danmark 0,5 pct. af BNP, hvilket er det højeste niveau i sammenligningsgruppen. Forbruget på uddannelse svarer til ca. 30 pct. af de samlede udgifter til aktivering. Denne andel ligger nogenlunde midt i feltet af de sammenlignede lande. Tyskland, Norge og Storbritannien bruger således en højere andel af deres aktivudgifter på uddannelse end Danmark, mens Sverige og Holland bruger en lavere andel.

Tabel 9.1 Offentligt forbrug som pct. af BNP, fordelt på aktiveringskategorier, 2011

Land	Uddannelse	Jobrotation og jobfordeling	Beskæftigelsesincitamenter	Reintegration af handicappede	Direkte jobskabelse	Opstartsinitiativer	I alt
Danmark	0,50	0,01	0,39	0,69	-	-	1,59
Tyskland	0,26	-	0,06	0,03	0,03	0,07	0,45
Holland	0,13	-	0,01	0,44	0,11	-	0,69
Norge	0,19	-	0,05	0,17	0,05	-	0,46
Sverige	0,08	-	0,45	0,25	-	0,02	0,8
Storbritannien*	0,02	-	0,01	0,01	-	-	0,04

Anm.: * Tal for Storbritannien er fra 2009 som følge af manglende data for 2011 og 2010. Der hvor der ikke er angivet noget forbrug "-" er der tale om et forbrug mellem 0 og 0,005 pct. af BNP. Reintegration af handicappede dækker i Danmark blandt andet over revalidering og modtagere af ledighedsydelse og sygedagpenge samt personer i fleksjob.
Kilde: OECD

Krav for at få ledighedsunderstøttelse

Deltagelse i den aktive indsats er en del af de kriterier, der skal opfyldes, for at man er berettiget til at modtage en ydelse under ledighed. Krav til de ledige under ledighedsforløbet kan bidrage til at håndhæve disse kriterier samt til at forbedre de lediges jobsøgning og jobchancer. Krav til de ledige i form af afrapportering, samtaler eller deltagelse i aktivering og konkrete aktiviteter kan få nogle ledige til at undlade at ansøge om ydelser, men kan også hæve motivationen blandt ydelsesmodtagerne i forhold til hurtigere at forlade ydelsessystemet.

I det danske beskæftigelsessystem er kravene til de forsikrede ledige samlet set i den lave fjerdedel blandt OECD-landene (Venn, 2012). Det dækker imidlertid over store variationer på enkeltelementerne:

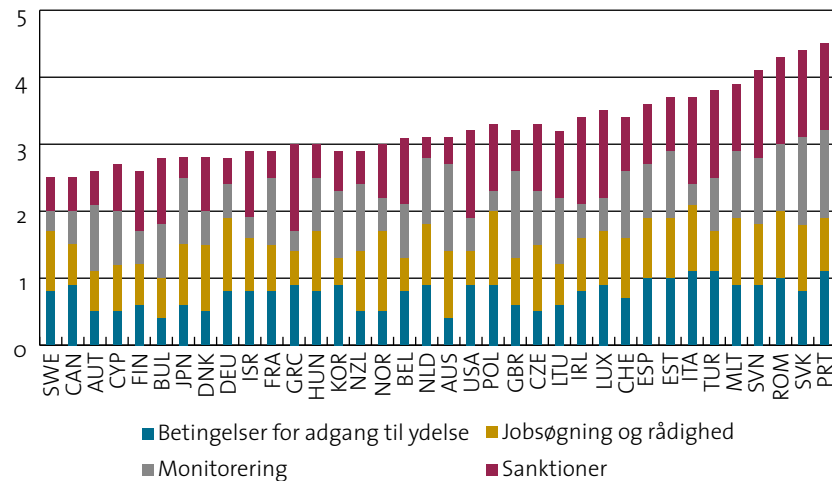
- Kravene i Danmark for at få adgang til arbejdsløshedsdagpenge¹ er nogenlunde gennemsnitlige i en international sammenligning. Sanktionen for selvforskyldt ledighed er blandt de mildeste.
- De formelle krav til rådighed og jobsøgning er til gengæld forholdsvis strenge i Danmark. Det gælder særligt krav om bredden af det beskæftigelsesområde, man skal stå til rådighed for og kravet om fortsat at være aktivt jobsøgende under aktivering. Kravet om geografisk mobilitet er gennemsnitligt.
- Kravene til monitorering, dvs. dokumentation af den aktive jobsøgning er i den lave ende internationalt set.
- Sanktionering er samlet set forholdsvis mild, når der ses på kriterier for og konsekvenser af sanktioner. Den umiddelbare sanktion på tre ugers karantæne for personer, der ikke deltager i aktive tilbud eller tager imod job er blandt de mildeste. Risikoen for stop for dagpengereget ved gentagen sanktionering er blandt de skrappeste internationalt set, men kendes også fra eksempelvis Sverige.

► **Krav øger jobchancerne og får ledige til at forlade ydelsessystemet hurtigere**

► **Samlet set er de danske krav i den lave ende – kun rådighedskrav er strenge**

¹ Opgørelsen er foretaget efter, at beskæftigelseskravet for fornyet dagpengereget efter udløb af dagpengeperioden blev hævet for dagpengemodtagere, dvs. svarende til 52 ugers fuldtidsarbejde indenfor 3 år.

Figur 9.3 Overordnet indikator for krav til ledige



1 = mindst strenge krav og 5 = strengeste krav

Kilde: Venn, 2012

► **Enten kvantitative krav til jobsøgningen eller opfølgning, fx med "joblog"**

Krav til jobsøgningsindsatsen

Der er forskellige krav til de lediges jobsøgningsindsats på tværs af landene. I Danmark skal ledige dokumentere deres jobsøgningsindsats i forbindelse med rådighedssamtaler i a-kassen, der som minimum finder sted hver tredje måned. I Sverige følges der i gennemsnit op hver sjette uge, mens hyppigheden er hver anden uge i Storbritannien, jf. tabel 9.2. Storbritannien har også formuleret direkte kvantitative krav til jobsøgningens omfang, der mindst skal være på 10 ansøgte job om måneden.

For Danmarks vedkommende er der ikke lovbaserede kvantitative krav til, hvor mange job den ledige skal søge. Kravene til den lediges jobsøgning fastlægges i en "Plan for jobsøgning", som udarbejdes ved en vejledningssamtale i a-kassen, der skal holdes inden for 4 uger efter ledigmeldelsen og som revideres løbende. Kravene skal blandt andet sikre, at den ledige søger de job, som er relevante for den pågældende at søge, herunder med faglig og geografisk bredde.² Af planen fremgår det også, hvor mange jobansøgninger, den ledige skal medbringe kopi af til den efterfølgende rådighedssamtale i a-kassen.

► **De fleste skal søge alle rimelige job fra 1. ledighedsdag**

I Norge og Sverige er der heller ikke direkte kvantitative krav til, hvor mange job den ledige skal søge, jf. tabel 9.2. For Norges vedkommende skal ledige i forbindelse med samtaler i jobcentret fremvise kopier af deres jobansøgninger eller udfylde en "joblog" over hvilke job og hos hvilke arbejdsgivere, der er søgt (OECD, 2013a).

De danske rådighedsregler indebærer, at ledige skal søge alle job, de kan bestride (rimeligt arbejde) fra 1. ledighedsdag. Det er også tilfældet i Norge og Sverige. I Storbritannien kan ledige i de første 3 måneder nøjes med at søge inden for deres normale beskæftigelsesfelt og må samtidig gerne afvise job, der ikke matcher deres kvalifikationsniveau. I Tyskland har den ledige i begyndelsen af ledighedsforløbet mulighed for at afvise jobs, der vil indebære en lønnedgang, jf. tabel 9.2.

² A-kasserne vejleder derfor også typisk den enkelte ledige om, hvor mange job pr. uge den ledige forventes at have søgt.

Tabel 9.2 Krav til jobsøgningsindsatsen

	Hyppighed for status på jobsøgning	Kvantitative krav til jobsøgning	Krav om søgning af "alle job"
Danmark	Hver 3. måned	Nej	1. dag
Sverige	Hver 6. uge (gns.)	Nej	Individ. vurdering
Norge	Hver 3. måned	Nej	1. dag
Tyskland	Hver 4. uge (gns.)	Nej	3-6 mdr.
Nederlandene	6 gange årligt	Nej	12 mdr.
Storbritannien	Hver 2. uge	10 pr. måned	3-6 mdr.

Anm.: Hyppighed for status på jobsøgning: Sverige (voksne hver 6.-8. uge, unge hver 2.-3. uge), Tyskland (afhænger af profilingskategori). Krav om søgning af alle jobs: Tyskland (afhænger af varighed: første 3 mdr. kan man afvise jobs, som giver lønning på 20 pct. i forhold til tidligere job, 3-6 mdr. 30 pct. og efter 6 mdr. skal man acceptere jobs, hvor løn overstiger dagpenge). Storbritannien (efter 13 uger skal man kunne bevise en "rimelig sandsynlighed" for at finde job på hidtidige område. Efter 6 mdr. skal man søge alle job).

Kilde: OECD, 2007 og Venn, 2012

Øvrige krav til timingen og omfanget af den aktive beskæftigelsespolitik

Udover krav om hyppighed for jobsøgning har forskellige lande forskellige yderligere krav i forhold til tilrettelæggelsen af den aktive indsats.

Fx skal første samtale mellem den ledige og jobcentret i Danmark afholdes senest efter en måned, hvis den ledige er under 30 år og senest efter tre måneder, hvis den ledige er fyldt 30 år. I Sverige skal første samtale afholdes senest efter en måned, mens den i Norge skal afholdes inden tre uger og i Storbritannien skal afholdes inden en uge.

I Sverige er det et krav i den aktive indsats, at der skal foreligge en individuel handlingsplan indenfor den første måned, mens der i Danmark, Norge, Tyskland, Nederlandene og Storbritannien ikke findes tilsvarende krav med eksplicit tidsfrist for en jobplan eller handlingsplan.

Både Danmark og Sverige har krav til seneste tidspunkt for første aktiveringstilbud. I Danmark skal det ske inden 3 måneder for unge under 30 år, inden 9 måneder for voksne, der er fyldt 30 år og efter 6 måneder for personer over 60 år. I Sverige skal det ske inden 90 dage for alle.

Danmark og Storbritannien har som de eneste blandt de betragtede lande regler om hyppigheden for personligt fremmøde i den aktive indsats. I Danmark er der krav om personligt fremmøde i jobcentret hver tredje måned³, mens ledige i Storbritannien skal møde op hver anden uge. Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien har endvidere krav til, hvor ofte den ledige skal give en status for sin rådighed (aktivt tilmeldt). Danmark har med krav om ugentlig digital status på jobsøgning, det skrappeste krav til hyppigheden blandt de betragtede lande.

OECD review af aktiveringsindsatsen i syv lande

OECD har sammenfattet erfaringerne fra en række casestudier af i alt syv landes ydelsessystemer og aktive beskæftigelsespolitik (OECD, 2013a). Det drejer sig om studier for henholdsvis Irland, Norge, Finland, Schweiz, Japan og Australien samt foreløbige studier for Storbritannien.

► Flere opskrifter på et velfungerende arbejdsmarked

Ifølge OECD havde alle syv lande forud for krisen et relativt velfungerende arbejdsmarked med højere beskæftigelse og lavere ledighed end OECD-gennemsnittet. Den gunstige position var dog et resultat af meget forskellige beskæftigelsespolitikker i landene og giver dermed ikke grundlag for anbefaling af ét konkret beskæftigelsespolitisk design. Dertil kommer, at effekten af en given indsats både afhænger af, hvordan den implementeres samt af den konkrete kontekst. Det gør det svært at uddrage specifikke policy-anbefalinger fra casestudier.

³ Herudover skal den ledige møde personligt op til rådighedssamtaler i a-kassen senest hver tredje måned.

► **Påpasselighed ved sammenligning af udgifter til aktive tilbud**

Der er generelt store forskelle på, hvor meget de enkelte OECD-lande investerer i aktiveringsforanstaltninger samt i deres vægtning mellem den passive og aktive indsats. Forskellene afspejler både politiske valg og konjunkturelle forhold, og der ses ingen entydig sammenhæng mellem udgifterne til aktive foranstaltninger (som andel af BNP) og ledighedsniveauet på tværs af OECD-landene. OECD opfordrer til påpasselighed ved detaljerede sammenligninger af landenes udgifter til aktiv beskæftigelsespolitik, da der på tværs af landene er væsentlige forskelle i den måde, som landene kategoriserer indsatsen på.

► **OECD anbefaler blandt andet...
►...beskæftigelsesrettet aktiveringsindsats**

På det overordnede plan finder OECD anledning til følgende generelle policy-anbefalinger på baggrund af de syv casestudier:

- Alle lande med et veludviklet (generøst) ydelsessystem vil drage fordel af en stærk, beskæftigelsesrettet aktiveringsindsats, der blandt andet inkluderer hjælp til jobsøgning. Indsatsen bør om nødvendigt - og i hvert fald efter seks måneder - understøttes af tvungen visitering til enten beskæftigelse eller uddannelse, håndhævet af ydelsessanktioner. Det af OECD anbefalede design af den aktive indsats vil variere fra land til land.
- Aktivering af arbejdsmarkedsparate ledige bidrager til at reducere antallet af ydelsesmodtagere, hvorfor indsatsen med fordel kan udvides til at omfatte grupper, der ikke pålægges aktivering.
- Reformer, der sigter mod at udvide den aktive indsats, så den også omfatter ydelsesmodtagere, der ikke tidligere har skullet stå til rådighed, kræver omhu, og det kan tage tid, før resultaterne viser sig i form af øget beskæftigelse for nye målgrupper.

Institutionelle reformer har været en vigtig komponent i mange landes aktiveringsstrategier, jf. OECD, herunder også organisatoriske sammenlægninger, hvor ansvaret for beskæftigelsesindsatsen og ydelsesadministrationen placeres samme sted.

► **... og øget effektivitet via performance management**

Effektiviteten af både den offentlige og private beskæftigelsesindsats kan hæves, hvis der indføres "performance management", herunder brug af benchmarking.

OECD finder, at krav til hvorledes den ledige skal rapportere sin jobsøgningsindsats, krav til fremmøde og krav til deltagelse i aktiviteter, medvirker til en motivationseffekt, der reducerer den forventede varighed af ledighedsforløbene (OECD, 2013a).

► **Aktiv beskæftigelsespolitik kan understøtte arbejdsstyrken**

Aktiv beskæftigelsespolitik spiller generelt en væsentlig rolle i forhold til at opretholde høje beskæftigelsesgrader og holde ledige inde i arbejdsstyrken under kriser. Men der kan samtidig være en risiko for, at krav om deltagelse i aktive tilbud tvinger visse modtagere af overførselsindkomster over på helbredsrelaterede ydelser uden tilsvarende krav. OECD anbefaler en udbredelse af aktive foranstaltninger til relaterede ydelser.

► **... men svært at tilpasse til konjunkturerne**

Hidtil har det været svært for landene i tilstrækkeligt omfang at tilpasse den aktive indsats i tide og på en effektiv måde i forhold til ændringer i konjunkturerne.

► **OECD anbefalinger til investeringer i krisetider**

I lyset af den langvarige krise, og den deraf følgende vedvarende høje ledighed, kan det være vanskeligt at opretholde den eksisterende aktiveringsindsats og sikre effektiviteten af nye tiltag – uden at det samtidig medfører signifikante stigninger i ressourceforbruget. OECD fremhæver tre områder, hvor organisationen finder det nødvendigt at øge mængden af ressourcer i takt med et stigende caseload (mængden af arbejde i de enheder, der står for udførelsen af den aktive indsats):

- *Håndtering af ydelsesansøgninger:* Der bør være tilstrækkelig personale til at overvåge antallet af ydelsesmodtagere, udarbejde individuelle handlingsplaner og afholde jævnlige samtaler.
- *Øget fokus på at fremme jobmatchet, når udbuddet af stillinger er lavt.*
- *Aktivering af langtidsledige:* Det kan være nødvendigt med en tilstrækkelig volumen af programmer for langtidsledige. Offentlige jobs kan være en sidste løsning, men erfaringer viser dog, at en sådan løsning kan være ineffektiv og omkostningsfuld med mindre ansættelsen er strengt tidsbegrænset og ledsaget af uddannelse rettet mod ordinær beskæftigelse.

Ifølge OECD vil en måde til sikring af, at udgifterne til beskæftigelsesindsatsen øges i takt med ledigheden, uden at medføre permanente udgiftsstigninger, være at udlicitere flere opgaver til private udbydere, hvor betalingen afhænger af antallet af klienter.

9.2 Erfaringer med andre landes aktiveringspolitik og seneste reformer

Dette afsnit beskriver de konkrete erfaringer med den aktive indsats i henholdsvis Sverige, Norge og Tyskland. Karakteristika for de enkelte landes ydelsessystemer, ledighedsudvikling, niveau for den strukturelt betingede ledighed og omfang af arbejdstagerbeskyttelse på arbejdsmarkedet er uddybet i bilag 9.1-9.3 sidst i kapitlet. Disse forhold skal tages i betragtning, når man vurderer den aktive indsats, da de påvirker hinanden og på forskellig vis øger eller reducerer behovet for en aktiv beskæftigelsespolitik.

Erfaringer fra Sverige

► Dagpengereform i Sverige i 2006

I 2006 blev der gennemført en større reform af det svenske dagpengesystem, hvor ydelsesniveauet blev reduceret, beskæftigelseskravet øget og egenbetalingen til arbejdsløshedsforsikring steg. Samtidig blev reguleringen af dagpengeniveauet fastfrosset og der blev indført et to-trins system vedrørende ydelsesniveauet.

Arbejdsgivernes medarbejderomkostninger (de lovpligtige socialbidrag) blev reduceret for ansatte, der havde været ledige i mere end to år. Dette skete for at øge incitamentet til at beskæftige personer fra langvarig offentlig forsørgelse.

► Mere fleksible ansættelsesregler

Desuden blev de svenske ansættelses- og især afskedigelsesregler lempet, så det blev lettere at ansætte medarbejdere i tidsbegrænsede stillinger for herved at øge omfanget af jobåbninger.

Den svenske regering satte i 2011 som mål for beskæftigelsespolitikken, at indsatserne overordnet set skulle bidrage til et mere velfungerende arbejdsmarked, sikre et forbedret jobmatch, øge beskæftigelsen på lang sigt og sikre, at arbejdsløshedsforsikringen fungerer som en "omstillingsforsikring" for indkomsttab mellem to job.

► Fokus på ledige langt fra arbejdsmarkedet

Det var en prioritering fra regeringens side, at ressourcerne blev rettet mod matchningen mellem arbejdssøgende og ledige job, og mod dem, som stod langt fra arbejdsmarkedet. Ligeledes var det en prioritet, at der blev lavet opfølgning og evaluering.

Ret til dagpenge

Ret til dagpenge kræver medlemskab af en a-kasse i en vis periode, og at et beskæftigelseskrav er opfyldt. Beskæftigelseskravet er generelt set opfyldt, hvis den ledige har arbejdet mindst 80 timer om måneden i seks ud af de seneste 12 måneder eller, indenfor samme periode, har arbejdet mindst seks måneder i træk, minimum 50 timer om måneden og samlet 480 timer.

Genoptjening af dagpengerechten kræver, at ovenstående arbejdskrav igen opfyldes.

- **Dagpengeperiode på 300 dage**
- Varighed af dagpengeperioden*
- I Sverige kan maksimalt modtages dagpenge i 300 dage, hvorefter ledige overgår til job- og udviklingsgarantien, jf. nedenfor.
- I de første 200 dage af dagpengeperioden er kompensationen op til 80 pct. af den tidligere gennemsnitlige indkomst, hvorefter kompensationen er på 70 pct. i den resterende del af dagpengeperioden indenfor et loft, jf. bilag 9.1.
- **Rådighedskrav på mindst 17 timers arbejde om ugen**
- Krav til de ledige*
- De helt overordnede krav til dagpengemodtagerne er i store træk de samme i Sverige som i Danmark. Dagpengemodtagerne skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, dog er rådighedskravet i Sverige, at de skal kunne tage arbejde mindst tre timer hver dag eller mindst 17 timer om ugen.
- Når en person melder sig ledig skal vedkommende indskrives hos Arbejdsformidlingen, specificere sine ønsker for arbejde og lægge en søgeprofil ind i Arbejdsformidlingens informationssystem. Herefter tilbydes en individuel samtale.
- **Profilafklaring til vurdering af behov for tidlig indsats**
- Efter indskrivningen foretages en vurdering af behovet for en tidlig indsats via et profilafklaringsredskab, jf. afsnit 9.3.
- Efterfølgende skal der lægges en individuel handlingsplan og der skal lægges en ny plan efter seks måneders ledighed, såfremt den ledige fortsat er i systemet. Når handlingsplanen er lagt er der kontakt mellem den ledige og Arbejdsformidlingen ca. en gang om måneden, enten via besøg, telefon eller e-mail.
- De aktiviteter, der kan indgå i handlingsplanen, omfatter blandt andet:
- Jobsøgningsaktiviteter
 - Vejledning og uddannelse
 - Opstart af egen virksomhed
 - Arbejdsforberedende indsatser
- En gang om måneden skal den ledige sende en "aktivitetsrapport" til Arbejdsformidlingen. Den skal indeholde de handlinger, som den ledige har foretaget sig med henblik på at komme i beskæftigelse.
- Både Arbejdsformidlingen og private aktører kan afholde samtaler, som er obligatoriske for den ledige at deltage i.
- **Job med indkomst på 90 pct. af dagpengeniveau skal accepteres**
- Accept af job*
- Der er en række betingelser for, hvornår et jobtilbud anses som værende egnet. Blandt andet indgår en indkomstmæssig betingelse. Et job, der er blevet tilbudt/henvist til, anses som egnet, hvis indkomsten er mindst 90 pct. af det fastsatte daglige dagpengeniveau. Ligeledes kan et job også være egnet, selvom der ikke kan pendles mellem hjemmet og arbejdspladsen hver dag, men fx ugentligt.
- **Sanktioner ved afvisning af "passende arbejde"**
- Sanktioner*
- Sanktioner kan gives med tre begrundelser; ved misligholdelse af jobsøgning, ved medvirken til forlængelse af ledighedsperioden og ved selvforskyldt ledighed.
- **...og øges ved gentagne brud på kravene**
- Ligesom i Danmark ligger beslutningen om en sanktion hos a-kassen. Sanktionen øges jo flere gange den ledige ikke retter sig efter kravene. De mildeste sanktioner er én dags mistet ydelse, mens de skrappeste er, at dagpengene mistes helt og et nyt beskæftigelseskrav skal opfyldes for at få retten igen.

- Erhvervsrettet uddannelse tilbydes efter konkret vurdering**
- Arbejdsmarkedsuddannelse*
- Arbejdsmarkedsuddannelse er en erhvervsrettet uddannelse, som kan vare i op til seks måneder. Den ledige kan deltage i en arbejdsmarkedsuddannelse, hvis sagsbehandleren vurderer, at det kan styrke den lediges muligheder for at få et arbejde. Vurderingen tager både udgangspunkt i den lediges situation og i situationen på arbejdsmarkedet.
- Praktik kan gives ved interesse fra den ledige**
- Praktik på en virksomhed*
- Hvis den ledige har brug for at styrke sine kompetencer med henblik på at få job er der mulighed for praktik på en virksomhed. Der gives mulighed for praktik i op til 6 måneder. Det er den ledige, der skal kontakte Arbejdsformidlingen, hvis denne er interesseret i en praktikplads. Der ydes aktivitetsstøtte under forløbet svarende til den tidligere ydelse.
- Støtte ved start af virksomhed**
- Iværksætter*
- Hvis den ledige har gode forudsætninger for at starte egen virksomhed kan der, baseret på en individuel vurdering fra Arbejdsformidlingens side, gives aktivitetsstøtte i op til seks måneder. Samtidig afholdes der kurser og gives tips og gode råd i forbindelse med opstarten. Det er en forudsætning, at den ledige er over 25 år.
- Flere ydelsestrin, når dagpengereetten er opbrugt**
- Job- og udviklingsgarantien*
- Programmet henvender sig til de ledige, der har været væk fra arbejdsmarkedet i en længere periode. For dagpengemodtagere betyder det, at de kan deltage, når de har opbrugt deres ordinære dagpengeperiode på 300 dage. Den ledige kan deltage i programmet, indtil der findes et heltidsarbejde.
- Der kan modtages aktivitetsydelse under programdeltagelsen. Det svarer til niveauet for dagpenge, dog falder ydelsen til 65 pct. af tidligere indkomst, når dagpengereetten er brugt.
- Der er tre faser i job- og udviklingsgarantien. I den første fase sker der afklaring af den lediges styrker og svagheder, jobsøgende aktiviteter med coach og forberedende indsatser. Herefter følger en periode, hvor disse aktiviteter fortsætter, men suppleres med arbejdspraktik, arbejdsstræning m.v. Den tredje fase påbegyndes, hvis ikke den ledige har fundet job efter 90 uger i programmet. I denne fase henvises den ledige til en beskæftigelsesplads.
- Virksomheder, der tager en person ind under job- og udviklingsgarantien kan få tilskud til meromkostninger ved oplæring.
- Støttet beskæftigelse til udsatte ledige**
- Støttet beskæftigelse*
- Når den ledige har været udenfor arbejdsmarkedet gennem længere tid kan arbejdsgiveren få økonomisk støtte i forbindelse med en ansættelse. Ledige, der er 27-55 år, skal have været ledige i mindst 12 ud af de seneste 15 måneder, mens det for øvrige er seks ud af de seneste ni måneder.
- Lønnen ved støttet beskæftigelse skal være på mindst overenskomstmæssigt niveau. Arbejdsgiveren får støtte svarende til dobbelt arbejdsgiverafgift for 27-55-årige. Støtten gives som udgangspunkt i lige så lang tid, som den ledige har været ledig, men med en maksimumgrænse, som for 27-55-årige er på fem år.
- Arbejdsformidlingen yder service til virksomhederne**
- Arbejdsformidlingen og virksomhederne*
- Arbejdsformidlingen yder en række services til virksomhederne. Det drejer sig om platforme på internettet, hvor virksomhederne og de ledige kan "finde hinanden". Det drejer sig også om hjælp i rekrutteringssituationer, hvor virksomhederne har behov, der ikke opfyldes af den almindelige matching, fx i form af hjælp til arbejdsmarkedsuddannelser i tilfælde, hvor der er mangel på arbejdskraft. En tredje service er muligheden for at yde støtte til ansættelsen af ledige, der har været væk fra arbejdsmarkedet gennem længere tid, jf. ovenfor.

Ved planer om nedskæringer, som berører mindst 5 ansatte, skal dette anmeldes til Arbejdsformidlingen.

Effektstudier fra Sverige

Der er lavet en række studier af effekterne af den aktive indsats i Sverige. Hägglund finder, at motivationseffekten af intensive kontaktføløb er positiv for nyledige (Hägglund, 2006). Et senere studie af samme forfatter finder også gode effekter for langtidsledige.

Vedrørende de forskellige aktive indsatser er der fundet god effekt af støttet beskæftigelse, mens der ikke er fundet effekter af praktik samt fundet negativ effekt af uddannelse (Sianesi, 2008).

► **Korte, fagrettede kurser giver job**

En opsplitning af effekterne af uddannelsesaktivering viser, ifølge De Luna m.fl., gode effekter af fagrettede kurser, men negative effekter af de øvrige kurser (de Luna m.fl., 2008).

En mere specifik undersøgelse af lediges deltagelse i fagrettede kurser viser, at deltagelse i korte kurser fører til hurtigere beskæftigelse, mens deltagelse i kurser af mere end 90 dages varighed forlænger ledighedsperioden (Richardson og Van den Berg, 2012).

I et forsøg med en kombination af intensive jobsøgningskurser samt praktik og opfølgning blev der fundet gode effekter (Liljeberg og Lundin, 2010). Forsøget indebar blandt andet, at der blev brugt meget tid på at etablere kontakter til virksomhederne.

► **Fagrettet uddannelse bedre end virksomhedspraktik under lavkonjunkturer**

Der er blevet fundet positive effekter af at give sanktioner i forhold til at finde beskæftigelse, men det gav samtidig anledning til lavere løn i det nye job (Van den Berg og Vikström, 2009).

I lavkonjunkturer er fagrettet uddannelse relativt mere effektivt end virksomhedspraktik. Der findes imidlertid både positive effekter af virksomhedspraktik og fagrettet uddannelsesaktivering (Forslund, 2011).

► **Obligatorisk dagpengeforsikring med relativ høj kompensation for højtlonnede i Norge**

Aktiv beskæftigelsespolitik i Norge

Dagpengeforsikring er obligatorisk i Norge, men for at være berettiget til ydelsen skal en række kriterier være opfyldt. Hvis ikke betingelserne for udbetaling af dagpenge er opfyldt, udbetales en kontanthjælpslignende ydelse på et væsentligt lavere niveau. Retten til dagpenge forudsætter som hovedregel, at man:

- Har fået reduceret arbejdstiden med mindst 50 pct.
- Har haft en vis forudgående arbejdsindtægt og i den forbindelse indbetalt bidrag.
- Er registreret som ledig og hver 14. dag indberetter meldekort, dvs. oplyser hvad man har haft af aktiviteter de sidste 14 dage, herunder arbejdsomfang og deltagelse i aktive tilbud.
- Aktivt søger arbejde og holder sit CV opdateret.
- Bor eller opholder sig i landet.
- Som hovedregel ikke er skoleelev eller studerende.

Derudover er der en række særlige tilfælde, hvor det er muligt at få dagpenge. Det gælder eksempelvis ved opstart af egen virksomhed.⁴

Dagpengeydelsen kan fås i op til to år, men afhænger af den forudgående indkomst. Den udmåles umiddelbart med en lavere bruttokompensationsgrad end i Danmark, men med et højere loft, hvorfor den gennemsnitlige kompensationsgrad i Norge er højere end i Danmark. Se bilag 9.1 for nærmere detaljer om det norske ydelsessystem.

Den norske beskæftigelsesindsats blev med en reform i 2006 i praksis samlet under ét tag og placeret i kommunerne.

Nedenfor følger en mere detaljeret gennemgang af konklusionerne fra OECD's norske landestudie fra 2009 (Duell m.fl., 2009).

► **Lav ydelsesafhængighed i Norge**

Relativt strenge krav til ledige ydelsesmodtagere, og mange personer på helbredsrelaterede ydelser

Til trods for et relativt generøst ydelsessystem har Norge ifølge OECD en lav ledighed og en relativ lav "ydelsesafhængighed", dvs. en lav andel ydelsesmodtagere af dagpenge blandt ledige.

► **... hænger sammen med strenge krav til ledige**

Den lave ydelsesafhængighed skal ifølge OECD ses i sammenhæng med de krav, der stilles til de ledige ydelsesmodtagere, herunder:

- Strenge kriterier for tildeling af ydelser.
- Høje krav til ydelsesmodtagernes mobilitet (en ledig skal være villig til at tage et hvilket som helst job, et hvilket som helst sted i landet).
- Udbredt anvendelse af sanktioner på ydelserne.

► **OECD anbefaler styrket kontakt til arbejdsgivere**

Norge har en veletableret indsats, hvad angår jobformidling og vejledning, der i stigende grad baserer sig på it-værktøjer. OECD anbefaler, at der investeres flere ressourcer i at tage kontakt til arbejdsgivere med henblik på at hjælpe de mest ressourcesvage ansøgere med at finde ledige stillinger.

I Norge er der en særskilt indsats for henholdsvis ordinært ledige og ledige med helbredsrelaterede problemer. OECD anbefaler, at der også foretages en særlig målretning af indsatsen over for indvandrere samt ældre ledige.

► **Ydelsessystemet bidrager til vækst i helbredsrelaterede ydelser**

I Norge er den relativt lave ledighed kombineret med en relativ stor gruppe personer, der modtager helbredsrelaterede ydelser. Denne gruppe udgør 19 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder, hvilket er en af de højeste andele i OECD. Den høje andel hænger ifølge OECD sammen med, at ydelsessystemet er designet på en måde, der er biased i retning af de helbredsrelaterede ydelser, dvs. tilskynder overgang hertil.

Mange komplicerede, men også relativt almindelige sager, har en tendens til at ende i det helbredsrelaterede system, hvor ydelsesmodtagerne ikke længere står til rådighed for arbejdsmarkedet. Tendensen er problematisk, fordi den gør det sværere at implementere en konsekvent og sammenhængende aktiveringsstrategi.

► **OECD: Begræns indstrømning til helbredsrelaterede ydelser**

OECD's anbefalinger til Norge

I reviewet fra 2009 giver OECD følgende anbefalinger til Norge:

- Øget effektivitet af den nye enstrengede beskæftigelsesindsats i kommunalt regi, herunder introduktion af performance management.
- Strengere "gate-keeping" relateret til sygdom og handicap.
- Øget aktivering og reintegrations af modtagere af helbredsrelaterede ydelser, herunder et større jobfokus i indsatsen for handicappede.
- Skræddersyede arbejdsmarkedsprogrammer, dvs. individuelt tilpassede tilbud.

Effektstudier fra Norge

► **Positiv effekt af kurser tilpasset udviklingen på arbejdsmarkedet**

Der findes positive effekter af aktiveringsforløb i Norge (Gaure m.fl., 2008). Restledigheden forlænges en smule, men til gengæld øges sandsynligheden for, at den ledige overgår til job frem for anden offentlig forsørgelse. Derudover findes en positiv effekt på lønnen af aktivering.

Et andet studie finder, at sanktioner har en positiv effekt på afgang til beskæftigelse (Roed og Westlie, 2007).

Opkvalificeringstiltag fører til en fastlåsnings effekt, mens forløbet pågår, men til gengæld er der en markant øget sandsynlighed for job efterfølgende. Samlet set bidrager de såkaldte AMO-kurser⁵ til en lille nedgang i ledighedsvarighed (Hardoy m.fl., 2006).

Et studie af aktiveringsindsatserne målrettet unge i Norge finder, at virksomhedsrettede tilbud samt opkvalificeringsprogrammer har en positiv beskæftigelses effekt for både mænd og kvinder over 20 år. For de 16-20-årige har indsatserne positive effekter for kvinder, men negative effekter for mænd (Hardoy, 2005).

Deltagelse i AMO-kurser har en positiv effekt på lønnen 4-5 år efter indsatsstart. Effekten er stærkere for mænd end for kvinder (Raaum m.fl., 2002).

Erfaringer fra Tyskland

Ligesom i Norge er arbejdsløshedsforsikring obligatorisk i Tyskland, og ordningen er skattefinansieret med bidrag fra arbejdstagere, arbejdsgivere og selvstændige.

Dagpengesystemet består af to separate dele: Arbeitslosengeld eller ALG I, som er en optjeningsbaseret ordning, og ALG II, som giver en grundydelse til personer, der ikke opfylder optjeningskravet i ALG I og som ikke har formue eller andre muligheder for at forsørge sig. Retten til dagpenge opnås indenfor ALG I ved 12 måneders beskæftigelse, hvor der er betalt til arbejdsløshedsforsikring inden for en fem-årig periode. Dagpengeniveauet er 60 pct. af den tidligere nettoløn for ikke-forsørgere og 67 pct. for forsørgere. Der er et loft på den nettoløn, der kan medregnes (ca. €5.600 /md.), hvilket indebærer at der i praksis også er et loft over ydelsen. Længden af dagpengeperioden er dels afhængig af varigheden af tidligere beskæftigelse, og dels af alder. Dagpengeperioden er maksimalt et år for personer op til 54 år.⁶

Hartz-reformer

I årene 2003-2005 blev der gennemført en række arbejdsmarkedsreformer i Tyskland, der medførte store forandringer af det tyske arbejdsmarked. Reformerne kom som en reaktion på en periode med lav vækst og høj langtidsledighed. Hensigten med reformerne var at øge den samlede beskæftigelse gennem større fleksibilitet og omstillingsparathed på det tyske arbejdsmarked.

► Dagpengeretten i Tyskland afhænger af alder og forudgående beskæftigelse

⁵ AMO står for "arbeitsmarktsoppl ring" og er det centrale kvalificerings- og opl ringstiltag for arbejdsmarkedsparate ledige i Norge. Formålet er at give deltagerne kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, og oplæringen foregår i praksis både ved klasseundervisning og praktisk oplæring. Indhold og omfang tilpasses udviklingen på arbejdsmarkedet, s  omfanget øges i perioder med stigende arbejdsløshed

⁶ www.arbeitsagentur.de

Hartz-reformerne bestod af fire love (Hartz I-IV), der som udgangspunkt skulle forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet gennem reduktioner af offentlige ydelser og forbedringer af den aktive beskæftigelsespolitik. Ligeledes skulle de også øge arbejdstagerens incitament til at påtage sig arbejde og mindske barriererne for jobskabelsen. De væsentligste elementer i reformerne omfattede (Jacobi og Kluge, 2006):

► **Kortere ydelsesperiode...**

- Skærpede krav om rådighed og om accept af jobtilbud.
- Udvidet mulighed for "minijob" med fast indkomstgrænse på op til 400 euro pr. måned, som er fritaget for skat og socialforsikringsbidrag. Giver ikke mulighed for at genoptjene dagpengereget.
- Etablering af "midijob", hvor lønnen er 400-800 euro, og hvor arbejdsgiverne har nedsat betaling til skat og sociale bidrag.
- Omlægning af tysk arbejdsformidling til kommunal jobcenterstruktur.
- Reducerede bidrag til social sikring for lavtlønsjob.
- Reduktion af dagpengeperioden. Dagpenge i 12 måneder for ledige under 55 år og 18 måneder for 55-64-årige.
- Lempeligere ansættelsesregler der gør det nemmere at bruge vikarer og medarbejdere i tidsbegrænsede stillinger, og nemmere for små virksomheder at afskedige medarbejdere.
- Reduktion i ydelsen for langtidsledige til et kontanthjælpslignende niveau.
- Indførelse af lav ydelse for hjemmeboende under 25 år.

► **... og flere deltidjob og job på særlige vilkår**

► **Tysk skattereform med lavere marginalskatte**

Ud over Hartz-reformerne blev der i 2000 vedtaget en omfattende skattereform, der sænkede skatten for både virksomheder og lønmodtagere med henblik på at øge beskæftigelsen. De ændringer, der vedrørte indkomstskatten, blev gradvist indført fra 2001 til 2005 og indebar en reduktion af marginalsatten for både de højeste og laveste indkomster. Desuden blev personfradraget forhøjet. En væsentlig del af skattelettelserne skete i 2004 og 2005 samtidig med, at Hartz IV blev gennemført.

Siden 2005 har Tyskland oplevet stigende beskæftigelse og faldende ledighed. Det er en udbredt opfattelse, at fremgangen i beskæftigelsen skyldes Hartz-reformerne, der gennemførtes i de foregående år. Et studie estimerer således, at Hartz IV har medført en reduktion af den strukturelle ledighed med 1,4 procentpoint (Krebs og Scheffel, 2013). Et andet studie peger på, at den tyske lønstigningstakt 1990'erne har været relativ lav sammenlignet med andre europæiske lande, og at reallønnen var faldende i årene efter 2003 (Akyol m.fl., 2013). Dette har forbedret den tyske konkurrenceevne og det er i dette lys, man især skal se udviklingen på det tyske arbejdsmarked det seneste årti.

9.3 Internationale erfaringer med profilafklaring

Profilafklaring

► **"Profiling" er statistisk udpegning af ledige ...**

Brugen af det engelske udtryk "profiling" i relation til den aktive beskæftigelsesindsats dækker over, hvad man på dansk ville kalde statistisk udpegning eller kategorisering af ledige, fx efter risiko for langtidsledighed. Som det fremgår af kapitel 6 og 7 afhænger effekten af forskellige aktive indsats for, hvem der deltager i dem, og hvornår de deltager i dem. Formålet med den statistiske udpegning er at kunne målrette den aktive indsats til de grupper af ledige, hvor effekten er størst, eller hvor der, for en bestemt gruppe, ønskes en forstærket indsats.

Herudover kan statistisk profilafklaring forbedre mulighederne for løbende at tilpasse den aktive indsats til ressourcetsituationen, herunder ved skiftende konjunkturer, uden at ændre på prioriteringen af ressourcerne mellem de forskellige målgrupper for indsatsen.

► **... med henblik på at sikre en mere målrettet aktiv indsats...**

Erfaringen viser, at nogle ledige meget hurtigt selv finder arbejde igen ved egen hjælp, mens andre har brug for aktive forløb af varierende længde og indhold. Hvis det var muligt på for-

hånd at afgøre, hvilke ledige der tilhører hvilken gruppe, ville den aktive indsats i højere grad kunne målrettes den gruppe af ledige, hvor effekten eller behovet er størst, hvorved der ville opnås en bedre ressourceudnyttelse og en mere meningsfuld indsats for den enkelte ledige.

► **... som er mere meningsfuld og ressourceeffektiv**

Blandt gruppen af ledige, som har gavn af en aktiv indsats, kan der ligeledes være forskel på, hvilken en indsats, de har mest gavn af. Endvidere kan den samme indsats have forskellig effekt på forskellige tidspunkter i et ledighedsforløb. Også her ville et bedre forudgående kendskab til de ledige give mulighed for at indrette den aktive indsats på en måde, der samlet set giver bedst mulig effekt i forhold til de anvendte ressourcer.

► **Træfsikkerhed er afgørende**

Navnlig træfsikkerheden af profiling redskaberne har betydning for, i hvilken grad de nævnte fordele kan realiseres i praksis. Hvis træfsikkerheden fx er 50 pct., medfører det, at der i halvdelen af tilfældene gives en indsats, som ikke er den mest effektive i den pågældende situation. Profiling kan således også bidrage til at synliggøre ineffektiv ressourceanvendelse.

En anden afgørende forudsætning for at realisere potentialet af statistisk profilafklaring i den aktive indsats er, at der findes tilstrækkelig viden om, hvilke indsatser der virker for forskellige grupper af ledige.

► **Inddragelse af sagsbehandlernes vurdering i profilafklaringen**

Som det fremgår af nedenstående cases er der forskellige måder at udforme og implementere statistisk profilafklaring i den aktive indsats på. For det første er der forskel på, hvordan profilafklaringsredskaberne er opbygget, og dermed hvad de kan bruges til, og hvor træfsikre de er. For det andet er der forskel på, hvilken betydning den statistiske profilafklaring tillægges i den egentlige tilrettelæggelse af indsatsen, herunder navnlig i hvilken grad sagsbehandlere skal inddrage resultaterne af profilafklaringen i tilrettelæggelsen af indsatsen. Profilafklaringsredskaberne skal således ses i sammenhæng med det system, de anvendes i.

Profiling anvendes og overvejes i stigende grad i andre lande, som på forskellig vis søger den rette balance mellem ovennævnte fordele og ulemper.

Profilafklaring i Sverige

► **Svensk erfaring med udmøntning af specifik indsats**

I den svenske finanslov for 2012 blev afsat ekstra midler til en tidlig indsats til personer i risiko for langtidsledighed. Midlerne rakte til en tidligere indsats til omkring 10 pct. af de nyledige og skulle ved hjælp af en profiling model målrettes ledige, der var i særlig risiko for at være ledige i mere end 6 måneder (Dahlén, 2012).

Den Svenske Arbejdsformidling havde på daværende tidspunkt allerede bedt Det Svenske Institut for Arbejdsmarkeds- og Uddannelsespolitisk Evaluering (IFAU) om at udvikle en profiling model, som dog endnu ikke var klar, idet der blandt andet udestod nogle juridiske spørgsmål, førend modellen kunne anvendes direkte i Arbejdsformidlingen. Arbejdsformidlingen udarbejdede derfor selv en forenklet model til brug i mellemtiden. Den forenkledede model er baseret på oplysninger om den lediges alder, fødeland, ledighedshistorik og tidlige deltagelse i aktivering, uddannelsesbaggrund, funktionsnedsættelser samt om personen søger et bestemt hverv og om personen i givet fald har erfaring eller uddannelse af relevans for dette hverv.

► **Godt 60 pct. træfsikkerhed**

Modellen forudsiger korrekt 63 pct. af dem, der bliver ledige i mere end 6 måneder og 61 pct. af dem, der ikke passerer 6 måneder.

De personer, der har den højeste sandsynlighed for at passere 6 måneders ledighed har også de længste gennemsnitlige ledighedsperioder (i den periode, det har været muligt at måle på populationen af nyledige fra 2010). I forhold til den statistiske udpegning af målgruppen for den tidlige indsats, som var udmålt til omkring 10 pct. af de nyledige, blev det derfor besluttet at fokusere på personer med den højeste sandsynlighed for at forblive ledig i mere end 6 måneder.

► **Profiling ledsages altid af personlig vurdering**

Modellen udpeger meget få reelt korttidsledige som sandsynlige langtidsledige, hvilket mindsker risikoen for at der bruges ressourcer på personer, som ikke er i risiko for langtidsledighed. På den anden side lader der dog til at være en stor mængde reelt langtidsledige, som modellen udpeger som sandsynligt korttidsledige, hvormed de ikke kommer i betragtning til den tidlige indsats. På den baggrund understreges det, at den statistiske udpegning altid skal ledsages af en personlig vurdering.

For at levne rum til det individuelle skøn blev det besluttet at lade modellen inddele de ledige i fire grupper med sandsynligheder for langtidsledighed på henholdsvis 0-40 pct., 40-60 pct., 60-80 pct. og 80-100 pct. Det er på dette grundlag op til de ansatte på Arbejdsformidlingen at udvælge de 10 pct. af den samlede gruppe af nyledige, som den særlige indsats skal målrettes.

Modellen viser sig at være mest træfsikker i gruppen med sandsynlighed for langtidsledighed over 80 pct. og i gruppen under 40 pct. I de to midterste grupper er der navnligt behov for det individuelle skøn.

I gruppen af personer med over 80 pct. sandsynlighed for langtidsledighed ses i særlig grad personer, som er væsentligt ældre, som har funktionsnedsættelser, personer med tidligere langtidsledighed, personer med ringere uddannelsesbaggrund, personer uden erfaring i de søgte erhverv samt personer helt uden et nærmere defineret søgt erhverv.

► **Vigtigt at supplere med sagsbehandlerens vurdering**

Det konkluderes, at modellen, som har været anvendt i alle arbejdsformidlinger i Sverige fra starten af 2012 er forholdsvis træfsikker for personer, som forventes at blive langtidsledige, men bør ledsages af en personlig vurdering. Det kan medføre visse udfordringer, når systemet skal fungere under en budgetrestriktion, som det er tilfældet i Sverige.

Det bemærkes afslutningsvis, at modellen ville kunne forbedres yderligere, hvis det var muligt at tage højde for forhold som personligt netværk, ambitionsniveau og vilje til at håndtere sin egen situation samt tidligere understøttelse, familiestruktur og økonomisk status.

Profilafklaring i Australien

► **Australske erfaringer...**

Det nuværende australske beskæftigelsessystem, Job Services Australia (JSA), er fra 2009, og er baseret på et netværk af godt 100 private udbydere, som udfører den aktive indsats med finansiering fra staten.⁷

► **...i et system med private leverandører**

Finansieringen af de private udbydere er baseret på et fast bidrag per ledig og et resultatafhængigt bidrag. Begge bidrag afhænger af hvilke typer af ledige, der er tale om og det resultatafhængige bidrag afhænger endvidere af, hvor længe de fastholder deres beskæftigelse.

Når de ledige melder sig som ledige, eller hvis deres forhold ændrer sig, anvendes et profilering instrument, Job Seeker Classification Instrument (JSCI), til at vurdere de lediges relative grad af "disadvantage" i relation til arbejdsmarkedet. I praksis måles dette ved sandsynligheden for at forblive ledig i yderligere et år.

Den statistiske model er baseret på en række oplysninger om den ledige. Udover de oplysninger, der også indgår i den svenske model, jf. ovenfor, inddrager den australske model oplysninger om den lediges indfødte status (aboriginal), afstand til arbejdsmarked, adgang til transport og tilgængelighed via telefon. Hertil kommer nogle oplysninger om sundhedsforhold, stabilitet af boligforhold, leveforhold, kriminel historik og personlige forhold, som det er frivilligt for den ledige at oplyse.

Instrumentets træfsikkerhed angives at være god i forhold til at forudsige, om de ledige fortsat er ledige efter et år eller ej. Endvidere angives den relative klassificering at være god, idet

7 www.employment.gov.au

sandsynligheden for at afgå til beskæftigelse inden 12 måneder falder løbende i takt med, at instrumentet beregner en højere grad af "disadvantage".

► **Profiling instrumentet inddeler ledige i fire grupper**

Profiling instrumentet inddeler de ledige i fire såkaldte "Streams", hvor Stream 1 består af de ledige, der vurderes at have lettest ved at vende tilbage til arbejde og Stream 4 er den gruppe, der vurderes at have mindst sandsynlighed for at komme i arbejde inden for et år. Modellen fordeler umiddelbart de ledige i Stream 1-3 og udpeger herudover en gruppe, som har brug for yderligere udredning med henblik på at afgøre, om de skal klassificeres i Stream 4, som stadig er en del af den aktive indsats, eller om de har behov for en særlig indsats i andet regi, fx som følge af alvorlige funktionsnedsættelser.

Inddelingen i Streams anvendes til at henvise ledige til det niveau for assistance, der samlet set sikrer den bedste udnyttelse af ressourcerne i overensstemmelse med regeringens politik.

► **Afregner med private leverandører efter "tyngde" af ledige**

Den konkrete indsats, som den enkelte ledige modtager, er dog ikke givet direkte ved klassificeringen i Streams. Klassificeringen benyttes til at udmåle afregningen mellem staten og de private leverandører af den aktive indsats. Inden for de økonomiske rammer har de private leverandører en forholdsvis høj grad af fleksibilitet i forhold til tilrettelæggelsen af den konkrete indsats. I den forbindelse er det ikke en forudsætning, at den statslige finansiering anvendes krone for krone på den enkelte ledige.

Finansieringen af de private udbydere er indrettet således, at der tildeles højere beløb til indsatser for ledige, som vurderes at have ringere sandsynlighed for at komme i job. For alle kategorier af ledige tildeles et højere beløb til indsatser i det første års ledighed end i de følgende, således at der er et økonomisk incitament til hurtigt at få ledige i arbejde. Endvidere tildeles de private udbydere en økonomisk præmie for at få ledige i arbejde, som afhænger af om de ledige fortsat er i job efter henholdsvis 3 og 6 måneder, og som er højere for ledige med ringe jobchance.

► **Risiko for skævridding**

I en undersøgelse af systemets effekt for mindre ressourcestærke ledige konkluderes det, at systemet sandsynligvis vil medføre bedre resultater for nyledige med høj risiko for langtidsledighed på bekostning af personer, som allerede har været ledige i en længere periode (Davidson, 2013). For så vidt angår øvrige effekter vurderes det navnlig at afhænge af kvaliteten og målretningen af et øget antal af erhvervsuddannelsespladser. Det fremgår af studiet, at der ikke findes officielle data for de forskellige gruppers (Streams) bevægelser i beskæftigelsessystemet, eller hvilken indsats de modtager og som følge heraf ingen viden om effekterne på deres efterfølgende beskæftigelse (ibid.).

Profilafklaring i Irland

► **Irske erfaringer...**

Når en ledig i Irland melder sig med henblik på at modtage forsøgelse, skal vedkommende udfylde et spørgeskema, hvis formål er at indplacere de ledige i tre forskellige kategorier, afhængig af den vurderede risiko for langtidsledighed (over 1 år).⁸

► **...inddeling i tre kategorier**

På baggrund af spørgeskemaet beregnes en sandsynlighed, Probability of Exit (PEX), for at den ledige vil komme i beskæftigelse i løbet af de følgende 12 måneder. Samtidig skal den ledige underskrive en ret-og-pligt kontrakt for det videre forløb.

► **Tre intensitetsniveauer for den aktive indsats**

Ledige med en høj PEX-score, dvs. en høj sandsynlighed for at komme i beskæftigelse inden 12 måneder, opfordres til at søge jobs og modtager støtte til dette.

Ledige i den midterste kategori inviteres til at deltage i grupperådgivning, hvor de modtager oplysninger og retningslinjer om programmer, der kan bidrage til at forbedre deres jobchancer.

Ledige med de laveste PEX-scores, dvs. den laveste sandsynlighed for at komme i arbejde indenfor 12 måneder, modtager intensiv støtte fra en erfaren personlig rådgiver og kan i forlængelse heraf blive henvist til specifikke job- eller træningsprogrammer.

Regeringen har haft som målsætning, at alle nyledige som minimum skal have deltaget i grupperådgivning efter tre måneder og henvises til et job eller jobtræning indenfor 18 måneder.

► **Profiling i Tyskland med inddragelse af ”bløde kompetencer”**

Profilafklaring i Tyskland

Sammenlignet med øvrige europæiske lande anvender Tyskland i højere grad kvalitative vurderinger og ”bløde kompetencer” i fastlæggelsen af den lediges profil. Profiling sker typisk tidligt i forløbet og indgår i en ”4-fase-model” for planlægningen af den lediges personlige handlingsplan. De fire faser består af:

1. It-baseret profiling
1. Målfastlæggelse i forhold til profilen
1. Valg af relevante redskaber i forhold til videre forløb (it-understøttet guide)
1. Fælles aftalt personlig handlingsplan (mellem den ledige og sagsbehandler)

Overordnede ”profiler” i den tyske indsats

I den tyske model for beskæftigelsesindsats er der seks forskellige overordnede grupper af ”profiler”. Disse er opdelt i tre profiler *tæt på arbejdsmarkedet*, som er borgere, der forventes at være tilbage på arbejdsmarkedet i løbet af mindre end 6 eller 12 måneder – og tre *komplekse profiler*, som er borgere, der forventes at skulle bruge mere end 12 måneder, inden de opnår beskæftigelse på det ordinære jobmarked, herunder have behov støtte til at forbedre ”beskæftigelsesegnetheden” i forløb, der kan vare mere end 12 måneder.

► **Først forsøges automatisk match af ledige og job**

Profiling som led i beskæftigelsesindsatsen

Det tyske system benytter den første it-baserede del af deres ”profiling” til automatisk matching af de ledige, hvor oplysninger om kvalifikationer, uddannelse m.v. matches med ledige job. Den kan endvidere bruges til en styrke- og potentialeanalyse, der ser på jobrelaterede og øvrige kompetencer af relevans for yderligere matching og indsats.

Denne overordnede fastlæggelse af profil bygger på en analyse af følgende forhold:

- Uddannelsesmæssig baggrund
- Arbejdsmæssig erfaring/kompetencer
- Erhvervsfaglige færdigheder
- ”Bløde færdigheder”

► **Dernæst yderligere profiling med inddragelse af øvrige kompetencer**

De tre første dele (uddannelse, erhvervskompetencer og færdigheder) bruges i forhold til stillinger i ”Jobbörse”, som er en af de største online portaler i Tyskland, hvor arbejdstagere kan søge job og arbejdsgivere kan slå stillinger op. Borgere, der ikke direkte finder et match i ”Jobbörse”, vil gå videre til yderligere ”profiling” med analyse af personlig profil og relationsmæssig profil.

Profiling af ”bløde færdigheder”

Det tyske Bundesagentur für Arbeit fremhæver arbejdsgivernes fokus på ”bløde færdigheder” i forhold til deres medarbejdere. Over 80 pct. af arbejdsgivere mener, at disse er mere end eller ligeså vigtige som medarbejderens tekniske færdigheder.

I forhold til profilering af borgerens "bløde færdigheder" ses der på:

- Metodiske/analytiske kompetencer (analytisk/problemløsning, intellektuel formåen, beslutningsdygtighed, organisatoriske evner m.v.)
- Sociale og kommunikation/formidlingsmæssige færdigheder
- (empati, lederevner, teamarbejde m.v.)
- Evne til at handle og levere
- (stresshåndtering, initiativ, motivation, selvstændighed)
- Personlige færdigheder (fleksibilitet, kreativitet, læringsparathed, korrekthed, stabilitet)

KodiaK – kompetence diagnose

Tyskland har til afdækning af bløde færdigheder udviklet et særligt "kompetence-diagnose-redskab" (KodiaK), der består af fem forskellige tilbud/services, der kan vurdere en persons forskellige kompetencer med relevans for arbejdsmarkedet.

Redskaberne spænder fra it-understøttet selvevalueringstest til dybdegående tre-timers test og interviews med psykologer.

Profilafklaring i Nederlandene

Nederlandene har arbejdet med statistiske profilafklaringsmodeller siden starten af 2000'erne (Konle-Seidl, 2011). I dag bruges flere kvalitative vurderingsværktøjer ("soft profilering") for at identificere klienternes behov bedst muligt.

Nederlandene har den længste erfaring med profilering blandt de europæiske lande. I 1999 indførtes et "chance-meter" (Kansmeter) som er et statistisk værktøj til at bestemme jobsøgendes afstand fra arbejdsmarkedet. Dette blev erstattet i 2007 af en klassificering af jobsøgende i to grupper, og i 2009 blev dette profileringssystem erstattet af "WERKformule", en periodemæssig strategi, som ikke segmenterer klienterne, men organiserer tjenesteleveringen i henhold til længden af den enkeltes ledighedsperiode.

I Nederlandene sorterer de lokale jobcentre (WERKpleinen) ikke klienter efter forskellige grupper, men følger derimod en trinvis proces. Arbejdsløshedsperioden opdeles således i faser. I øjeblikket tilbydes basale tjenester de første tre måneder, hvorefter disse intensiveres efter 3 og 6 måneder. Efter 12 måneders arbejdsløshed kan jobsøgende blive henvist til private udbydere for at få hjælp til at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Efter de seneste budgetnedskæringer, blandt andet som følge af den økonomiske krise, vil der kun være online-tjenester til rådighed i de første tre måneder af ledighedsperioden, efterfulgt af e-coachingtjenester (måned 3-12) og obligatorisk aktivering efter 12 måneder.

I flere lande afholdes den første samtale 3-4 uger efter registreringen. I Nederlandene skal den jobsøgende imidlertid registrere sig inden arbejdsløshedsperioden indtræffer, dvs. umiddelbart efter opsigelse/afskedigelse.

9.4 Opsummering og udfordringer

I internationale opgørelser fremgår de danske udgifter til den aktive beskæftigelsespolitik som de højeste i verden målt som andel af BNP. Dette giver imidlertid ikke nødvendigvis et retvisende indtryk af, hvad der rent faktisk anvendes på den aktive indsats for ledige, da den aktive indsats i Danmark er udbredt til række målgrupper udover ledige, fx ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og revalidender under fleksjobordningen. De internationale opgørelser medregner også udgifter til indsatsen til blandt andet personer med helbredsproblemer samt i varierende omfang udgifter til forsørgelse. En stor udbredelse af aktive foranstaltninger og relativt høje ydelser samt løntilskud vil derfor alt andet lige øge udgifterne.

► **Lang erfaring med profilafklaring i Nederlandene**

► **Stigende intensitet i indsats ved længere ledighed**

Der er således metodiske forbehold ved internationale sammenligninger, men indtrykket er, at den aktive indsats for ledige i Danmark hører til blandt de mere omfattende i OECD, hvilket også er i overensstemmelse med OECD's anbefaling for lande med veludviklede ydelsessystemer.

Blandt de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, indeholder de aktive indsatsen en række af de samme grundelementer, men de er typisk indrettet på forskellig vis, hvilket blandt andet afspejler forskelle i ydelsessystemerne. På grund af disse forhold er OECD generelt tilbageholdende med konkrete anbefalinger til den aktive indsats, men har blandt andet fremhævet, at en styrket kontakt til arbejdsgiverne kan være en god investering, navnlig i forhold til at hjælpe mindre ressourcestærke ledige med at finde ledige stillinger. OECD finder samtidig, at effekten af beskæftigelsesindsatsen kan hæves ved brug af benchmarking.

Flere sammenlignelige lande har allerede indført forskellige varianter af profilafklaring af ledige og gjort sig de første erfaringer. Anvendelsen af profilafklaring i den aktive indsats vurderes at kunne bidrage til en mere effektiv ressourceanvendelse gennem en mere målrettet indsats og vurderes endvidere at give bedre mulighed for løbende at tilpasse den aktive indsats til den overordnede ressourcesituation, herunder varierende konjunkturer.

I forhold til ekspertgruppens arbejde giver de udenlandske erfaringer anledning til følgende overvejelser og konklusioner:

- Deltagelse i den aktive indsats skal fortsat være en betingelse for at modtage dagpenge og den aktive indsats skal motivere ledige til hurtigst muligt at vende tilbage til varig beskæftigelse.
- I andre lande skal ledige registrere grundoplysninger allerede i opsigelsesfasen med henblik på forberedelsen af et eventuelt ledighedsforløb.
- Anvendelse af profilafklaring i den aktive indsats giver grundlag for bedre ressourceudnyttelse og kan gøre det lettere at foretage løbende tilpasninger i indsatsen.
- Statistiske redskaber giver kun information om gennemsnittet af en gruppe, og skal derfor altid ledsages af en konkret og individuel vurdering af en sagsbehandler.
- Statistisk profilafklaring kan med fordel suppleres med information om den lediges ønsker, ambitionsniveau, personlige netværk m.v., som er gode indikatorer for jobchancer.
- En forudsætning for at realisere gevinsterne af profilafklaring er, at der suppleres med viden om, hvilken indsats der virker for forskellige grupper, dvs. at der følges op med løbende effektvurderinger.
- Sagsbehandlerens medvirken i og accept af profilafklaringssystemet er en forudsætning for dets succes.

▼ Bilag 9.1. Baggrundsinformation om arbejdsløshedsunderstøttelsen i forskellige lande

Ydelsessystemerne for ledige i de enkelte lande varierer en hel del. Den aktive beskæftigelsespolitik og de tilknyttede incitamenter skal ses i lyset heraf. Langt de fleste lande har et obligatorisk dagpengesystem, mens en frivillig forsikring, som kendes i Danmark, derudover kun findes i Sverige og Finland. Dagpengesystemerne kan indeholde flere trin. I det efterfølgende beskrives hovedydelsen (trin 1) på en række parametre efter landenes hovedregler. Når dagpengeydelsen ophører har de fleste lande et kontanthjælpssystem (social assistance), som træder til. Bilaget afsluttes med en række figurer for ydelsessystemernes kompensationsgrad.

Informationerne i bilaget stammer i vidt omfang fra EU's MISSOC database over sociale ydelser (2012) og fra OECD's database og er for de enkelte lande suppleret med yderligere information fra Sverige: www.arbetsformedlingen.se, Norge: www.aetat.no og OECD (2013a), Tyskland: www.arbeitsagentur.de, Holland: Ministry of Social Affairs og OECD (2013a).

Tabel A.1 sammenligner dagpengesystemerne i udvalgte lande efter forsikringsystem og adgangsbetingelser i form af forudgående beskæftigelse og/eller betaling af bidrag.

Tabel A.1. Adgangsbetingelser til arbejdsløshedsforsikring (trin 1)

	Frivillig forsikring	Beskæftigelseskrav	Bidragsperiode	Bidragsstørrelse (socialt bidrag)
Danmark	Ja	12 mdr. (36)	1 år	Fast bidrag
Sverige	Ja	6 mdr. (12)	1 år	Fast bidrag
Norge	Nej	Nej (indk.krav)	Nej	7,8 pct.
Tyskland	Nej	12 mdr.***	1 år (3)	3,25 pct.
Holland	Nej	26 uger (39)	26 uger (39)**	4,2 pct
Storbritannien	Nej	26 uger*	2 år*	11 pct.

Anm.: Parentes efter periodekrav angiver referenceperiodens længde. * Storbritannien har særkrav til bidragsportioner og beløb inden for referenceperiode på 2 år, i praksis vil kravet som regel være 26 uger i et af de to forudgående år. ** I Holland kræves 26 ugers beskæftigelse indenfor de 39 uger umiddelbart op til ledighedsperioden. *** Tyskland: 6 mdr. for visse korttidsansatte.

Kilde: EU MISSOC, Venn 2012.

Venteperioder og dagpengeperiodens længde

Tabel A.2 sammenligner dagpengesystemerne i udvalgte lande i forhold til, hvor længe den dagpenge lignende ydelse som hovedregel kan modtages. Der kan være undtagelser, eksempelvis aldersbetinget for ældre ledige. Tabellen viser også varigheden for venteperioder, enten i form af en generel karenperiode før adgang til dagpenge eller i tilfælde af selvforskyldt ledighed.

Tabel A.2 Adgangsbetingelser til arbejdsløshedsforsikring (trin 1) fortsat

	Ydelseslængde	Venteperiode (karens)	Vente/karantæneperiode ved selvforskyldt ledighed
Danmark	2 år (3)	Ingen	3 uger
Sverige	300-450 dage*	7 dage	9-12 uger
Norge	2 år	4 dage	8 uger
Tyskland	6-32 mdr.	Ingen	12 uger
Holland	6-60 mdr.	Ingen	Ubegrænset**
Storbritannien	26 uger	3 dage	1-26 uger

Anm.: * I Sverige afhænger ydelsesperiodens længde af, om man er forsørger eller ej. ** I Holland indebærer selvforskyldt ledighed enten hel eller delvis suspension fra ydelsessystemet.

Kilde: EU MISSOC

▼ Bilag 9.1. Baggrundsinformation om arbejdsløshedsunderstøttelsen i forskellige lande

Dagpengeydelsens størrelse

Beregningen af dagpengesatsen tager udgangspunkt i den lediges hidtidige indkomstgrundlag (beregningsgrundlag), hvoraf der ydes en vis kompensation (bruttokompensationsgraden). I de fleste lande er der imidlertid loft over den samlede kompensation, hvorved kompensationsgraden er væsentligt lavere. I nogle lande aftager ydelsesprofilen over tid svarende til, at kompensationsgraden reduceres. Det er fx tilfældet i Sverige, hvor dagpengesatsen reduceres efter 200 dage, dvs. 2/3 inde i den normale ydelsesperiode, jf. tabel A.3.

I de fleste lande kan der opnås tillæggydelser af forskellig karakter, eksempelvis boligstøtte eller børnetilskud, hvorfor bruttoydelsen ikke siger noget om de lediges rådighedsbeløb. I internationale sammenligninger forsøges der at tage højde for dette ved at se på nettokompensationsgrader, hvor ydelsen er opgjort efter skat og forskellige former for sociale ydelser og tillæggydelser.

For langt de fleste lande reguleres ydelserne årligt, typisk med en fast indeksring efter lønudviklingen eller prisudviklingen. I Sverige reguleres ydelserne efter politisk beslutning. Her har dagpenge-niveauet været fastfrosset siden 2006, hvilket har betydet et løbende fald også i nettokompensationsgraden.

Tabel A.3 Adgangsbetingelser til arbejdsløshedsforsikring (trin 1) fortsat

	Beregningsgrundlag (hidtidig indkomst)	Brutto- kompensation	Max ydelse (dag)	Aftagende ydelsesprofil
Danmark	3 mdr.	90 pct.	€107	Nej
Sverige	12 mdr.	70-80 pct.*	€79	Ja (200 dage)
Norge	1 el. 3 år	62,4 pct.	€161	Nej
Tyskland	12 mdr.	60-67 pct.**	Ingen	Nej
Holland	1 dag	70-75 pct.*	€145	Ja (2 mdr)
Storbritannien	Ikke indkomstafh.	Nej	€69-87	Nej

Anm: * Aftrapning. ** Ikke forsørgere og forsørgere
Kilde: EU MISSOC

▼ Bilag 9.1. Baggrundsinformation om arbejdsløshedsunderstøttelsen i forskellige lande

Overordnet set har Danmark sammen med Holland en af de højeste nettokompensationsgrader i EU, som ligger 20 procentpoint over OECD-gennemsnittet, jf. tabel A.4.

Nettokompensationsgraderne beregnes af OECD for en række familietypeeksempler med udgangspunkt i nogle bestemte lønniveauer i forhold til gennemsnitslønnen i landet (fx 67 pct., 100 pct. og 150 pct. af gennemsnittet) og for forskellige typer af ledighed: nyledighed; gennemsnit over 60 måneder og for meget langvarig ledighed over 60 måneder. De sidstnævnte ledighedsperioder inddrager dermed også landenes systemer for kontanthjælpslignende ydelser, idet der typisk ikke er adgang til dagpenge i 60 måneder.

Nettokompensationen til nyledige er vist for de tre lønniveauer i tabel A.5-A.7 for en række familietyper. Tabel A.8-A.10 viser tilsvarende nettokompensationen til meget langvarigt ledige over 60 måneder.

Her fremgår det, at nyledige og tidligere relativt lavtlønnede i Danmark får en relativt høj ydelse sammenlignet med andre lande, idet nettokompensationsgraden for stort set alle familietyper er højere end i de andre lande, jf. tabel A.5.

Hvis man sammenligner med de andre lande, er der i Danmark relativt større forskel på dagpengesatsen, hvis man sammenligner de tre indkomstgrupper med hinanden, hvilket betyder at man i Danmark i højere grad nedjusterer dagpengesatsen i forhold til indkomstniveauet.

For de meget langvarigt ledige (over 60 måneder) tegner der sig også her et billede af, at danske ledige kompenseres i højere grad end modtagere i de andre lande fra sammenligningen. Ydelsen vil her komme fra kontanthjælpsystemet og i højere grad være afhængig af familietype. Sammenlignet med de andre lande, er der for de langtidsledige i Danmark en relativt mindre forskel på kompensationsgraden mellem indkomstgrupperne.

Såvel dagpengeydelsen som de kontanthjælpslignede ydelser vil i de fleste lande være omfattet af regler om modregning for indkomst samtidig med modtagelse af ydelse. Fradraget sker enten på beløbs- eller timebasis.

Tabel A.4 Gennemsnitlig nettokompensationsgrad opgjort over en periode med 60 måneders ledighed for forskellige familietyper ved 100 pct. af gennemsnitslønnen, 2011 (pct.).

	Ingen børn		2 børn		Samlet gennemsnit
	Enlig	Ægtepar med eneforsørger	Enlig forælder	Ægtepar med eneforsørger	
Danmark	70	63	80	77	73
Sverige	54	64	66	75	65
Norge	54	67	73	85	70
Tyskland	44	54	68	70	59
Holland	66	77	68	79	73
Storbritannien	47	56	69	75	62
OECD gennemsnit	42	52	57	62	53

Kilde: OECD

▼ Bilag 9.1. Baggrundsinformation om arbejdsløshedsunderstøttelsen i forskellige lande

Tabel A.5 Nettokompensationsgrad for nyledige for seks familietyper ved 67 pct. af gennemsnitslønnen, 2011 (pct.).

	67 pct. af gennemsnitslønnen					
	Ingen børn			2 børn		
	Enlig	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere	Enlig forælder	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere
Danmark	84	91	91	91	95	92
Sverige	66	76	83	80	87	84
Norge	67	76	84	90	98	86
Tyskland	59	60	87	75	77	91
Holland	76	88	84	76	85	81
Storbritannien	55	66	60	74	79	69

Kilde: OECD

Tabel A.6 Nettokompensationsgrad for nyledige for seks familietyper ved 100 pct. af gennemsnitslønnen, 2011 (pct.).

	100 pct. af gennemsnitslønnen					
	Ingen børn			2 børn		
	Enlig	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere	Enlig forælder	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere
Danmark	61	76	74	76	94	76
Sverige	46	53	68	63	63	70
Norge	64	66	79	83	72	81
Tyskland	59	59	83	71	74	88
Holland	59	59	83	71	74	88
Storbritannien	38	46	49	65	72	57

Kilde: OECD

Tabel A.7 Nettokompensationsgrad for nyledige for seks familietyper ved 150 pct. af gennemsnitslønnen, 2011 (pct.).

	150 pct. af gennemsnitslønnen					
	Ingen børn			2 børn		
	Enlig	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere	Enlig forælder	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere
Danmark	45	57	61	62	74	63
Sverige	34	39	57	49	48	59
Norge	46	48	64	62	53	66
Tyskland	57	57	78	65	67	83
Holland	58	60	70	57	63	69
Storbritannien	27	33	39	47	53	46

Kilde: OECD

▼ Bilag 9.1. Baggrundsinformation om arbejdsløshedsunderstøttelsen i forskellige lande

Tabel A.8 Nettokompensationsgrad ved meget langvarig ledighed (over 60 måneder) for seks familietyper ved 67 pct. af gennemsnitslønnen, 2011 (pct.).

	67 pct. af gennemsnitslønnen					
	Ingen børn			2 børn		
	Enlig	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere	Enlig forælder	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere
Danmark	79	55	72	85	67	86
Sverige	61	76	50	62	87	53
Norge	54	76	52	69	98	55
Tyskland	47	60	58	75	77	64
Holland	73	87	54	68	81	63
Storbritannien	55	66	50	74	79	67

Anm.: Sammenligningen tager her udgangspunkt i kontanthjælpslignende ydelser.
Kilde: OECD

Tabel A.9 Nettokompensationsgrad ved meget langvarig ledighed (over 60 måneder) for seks familietyper ved 100 pct. af gennemsnitslønnen, 2011 (pct.).

	100 pct. af gennemsnitslønnen					
	Ingen børn			2 børn		
	Enlig	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere	Enlig forælder	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere
Danmark	57	46	58	71	66	71
Sverige	42	53	41	48	63	44
Norge	38	54	43	59	72	46
Tyskland	34	44	48	58	61	54
Holland	53	65	45	60	72	53
Storbritannien	38	46	41	65	72	56

Anm.: Sammenligningen tager her udgangspunkt i kontanthjælpslignende ydelser.
Kilde: OECD

Tabel A.10 Nettokompensationsgrad ved meget langvarig ledighed (over 60 måneder) for seks familietyper ved 150 pct. af gennemsnitslønnen, 2011 (pct.).

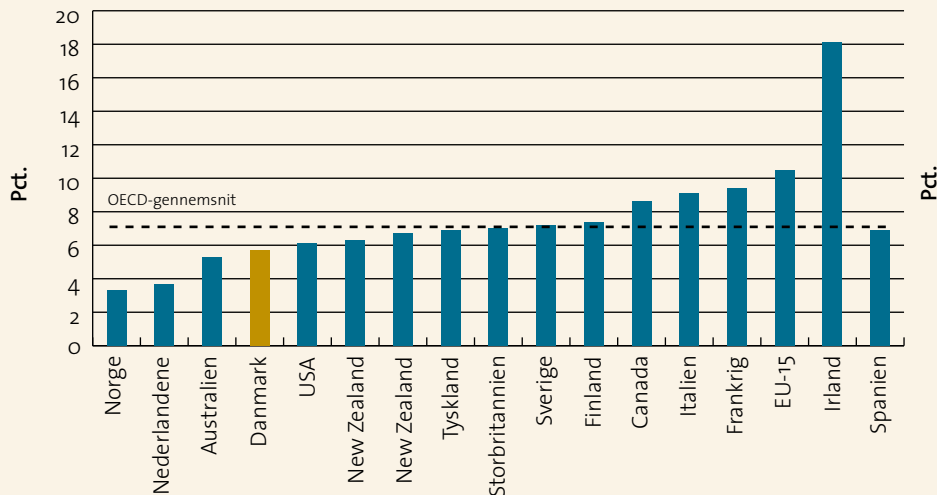
	150 pct. af gennemsnitslønnen					
	Ingen børn			2 børn		
	Enlig	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere	Enlig forælder	Ægtepar med eneforsørger	Ægtepar med to forsørgere
Danmark	42	35	48	57	53	59
Sverige	32	39	34	38	48	37
Norge	27	39	35	44	53	37
Tyskland	24	31	38	42	44	44
Holland	38	47	36	45	53	43
Storbritannien	27	33	33	47	53	45

Anm.: Sammenligningen tager her udgangspunkt i kontanthjælpslignende ydelser.
Kilde: OECD

▼ Bilag 9.2. Udvikling i strukturel ledighed

Danmark har den fjerde laveste strukturelle ledighed blandt OECD-landene med en ledighed, der er lidt højere end i Australien og lidt lavere end i USA. Norge har den laveste strukturelle ledighed, mens Spanien har den markant højeste, jf. figur A.

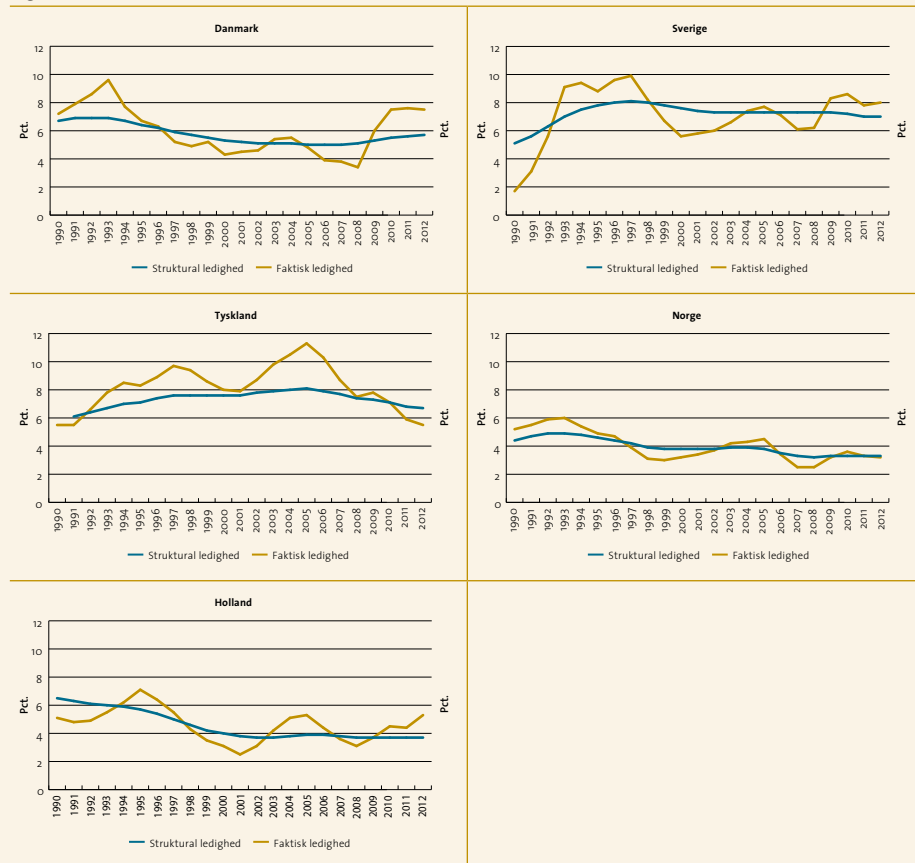
Figur A. Omfang af strukturel ledighed blandt OECD-lande, 2012



Kilde: Eurostat

Den faktiske ledighed har siden krisen ligget et godt stykke over den strukturelle ledighed i Danmark. Det samme er gældende i Sverige og Holland, hvor sammenhængen mellem faktisk og strukturel ledighed, ligesom i Danmark, følger konjunkturerne, således at den faktiske ledighed er høj i forhold til den strukturelle under lavkonjunkturer, og modsat under højkonjunkturer. Norge følger samme udvikling, dog med markant mindre udsving. I Tyskland er den faktiske ledighed i øjeblikket mindre end den strukturelle, jf. figurer nedenfor.

Figur B.

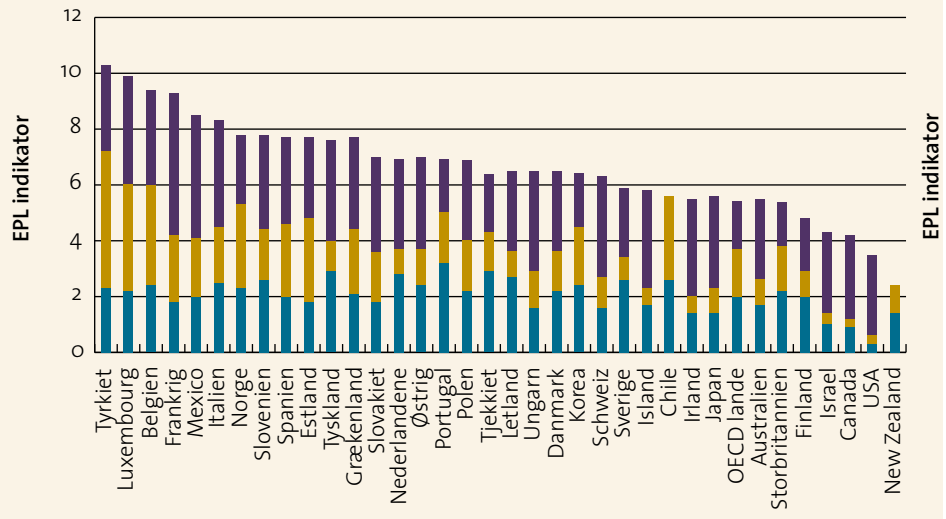


Kilde: Eurostat

▼ Bilag 9.3. Lovgivningsfastlagte beskyttelsesregler for arbejdskraften (EPL)

Der er i de seneste revisioner af OECD's indikator inddraget betydningen af overenskomstbestemte beskyttelser og begrænsninger, ud over de lovgivningsbestemte, som indikatoren tidligere har været baseret på. Denne ændring i indikatoren har betydet at Danmark fra at have befundet sig i den mest fleksible ende af indikatoren nu befinder sig i midterfeltet. Dette skyldes primært at opsigelsesvarsler i overenskomsterne påvirker Danmarks placering.

Figur A. Jobbeskyttelse, OECD 2013



Kilde: OECD, 2013a

Kapitel 10. Ekspertgruppens anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats

10.1 En mere individuel og jobrettet indsats for forsikrede ledige

Høj beskæftigelse er en betingelse for velfærd og velstand. Beskæftigelsesindsatsen skal være med til at understøtte, at flest muligt får en plads på arbejdsmarkedet, og at virksomhederne får den arbejdskraft, de har behov for. Derfor har beskæftigelsesindsatsen en afgørende rolle og stor bevågenhed.

Gennem de sidste mange årtier er beskæftigelsesindsatsen løbende blevet reformeret og opprioriteret, hvilket har medvirket til at nedbringe den strukturelle ledighed og øge beskæftigelsen. Sammenlignet med andre lande har Danmark, trods krisen, fortsat høj mobilitet på arbejdsmarkedet og langtidsledigheden og ledigheden blandt unge er relativt lav. Der er desuden løbende blevet oparbejdet viden om, hvad der virker i den aktive beskæftigelsesindsats, så indsatsen i dag i højere grad end tidligere bygger på evidens.

Regeringen har imidlertid vurderet, at der er behov for en ny beskæftigelsesindsats, hvis indsatsen i højere grad skal styrke lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme hurtigst muligt i varig beskæftigelse – ikke mindst set i lyset af den to-årige dagpengeperiode. Derfor nedsatte regeringen i 2013 en ekspertgruppe, der skulle udarbejde en udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.

Ekspertgruppen fik til opdrag at undersøge tre centrale spørgsmål og at komme med anbefalinger til en beskæftigelsesindsats, der varigt løfter beskæftigelsen på en omkostningseffektiv måde med udgangspunkt i den eksisterende økonomiske ramme.

De tre spørgsmål, som danner udgangspunkt for ekspertgruppens arbejde, er:

- Hvordan sikres en beskæftigelsesindsats, der hjælper de ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse?
- Hvordan sikres en meningsfuld beskæftigelsesindsats, der tager udgangspunkt i den enkelte lediges behov – uden at svække princippet om, at ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet?
- Hvordan kan samarbejdet mellem virksomheder og jobcentre styrkes, herunder hvordan sikres et optimalt jobmatch, fx så virksomhederne får den mest kvalificerede arbejdskraft, og ledige kommer i varig beskæftigelse?

Første fase af ekspertgruppens arbejde, som afsluttes med denne rapport, behandler beskæftigelsesindsatsen for forsikrede ledige (dagpengemodtagere). I forhold til kommissoriets opdrag om at betragte indsatsen for arbejdsmarkedsparate ledige har ekspertgruppen valgt at fokusere på forsikrede ledige med henblik på at tilpasse den aktive indsats til den to-årige dagpengeperiode og i lyset af de netop gennemførte reformer for arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Vise af forslagene i rapporten vil dog have betydning for andre grupper af overførselsmodtagere, ligesom de generelle overvejelser i analyserne naturligvis også vil kunne indgå i fase to af ekspertgruppens arbejde.

Ekspertgruppen vurderer, at redskaberne i den aktive beskæftigelsesindsats i dag ikke i tilstrækkeligt omfang er målrettet den enkelte lediges konkrete behov. I stedet bærer indsatsen præg af, at ledige bliver skåret over én kam og får den samme indsats. Det kan skyldes, at

de nuværende lovgivningsmæssige rammer danner afsæt for en standardiseret beskæftigelsesindsats, som ledige og kommuner oplever som en barriere for en god og effektiv indsats. Samtidig bliver indsatsen ikke i tilstrækkelig grad tilrettelagt ud fra den nyeste viden om, hvad der virker bedst i forhold at få ledige i job.

Ekspertgruppen vurderer også, at der har været for lidt fokus på virksomhedernes behov for arbejdskraft i beskæftigelsesindsatsen. Generelt tilkendegiver virksomheder, at samarbejdet med jobcentrene som udgangspunkt fungerer godt. Men flere virksomheder efterlyser bedre hjælp, når de skal rekruttere ordinær arbejdskraft og bedre koordinering på tværs af jobcentre. Derfor er der et potentiale for at styrke virksomhedssamarbejdet i beskæftigelsesindsatsen, hvor virksomhederne i langt højere grad end i dag er udgangspunkt for indsatsen.

Danmark anvender – set i international sammenhæng – relativt mange ressourcer på beskæftigelsesindsatsen. Det hænger blandt andet sammen med, at mange grupper på kanten af arbejdsmarkedet er omfattet af den aktive indsats, og at ydelsesniveauet er relativt højt. Samtidig opfattes beskæftigelsesindsatsen af mange, som forholdsvis regeltung, hvorfor kommunerne bruger mange ressourcer på at administrere indsatsen.

Ekspertgruppen vurderer, at ressourcerne kan anvendes bedre end i dag, hvis kommunerne får større frirum i tilrettelæggelsen af indsatsen og klarere økonomiske incitamenter til at investere i de rigtige løsninger, hvis det bliver lettere at administrere indsatsen, og hvis indsatsen i større omfang bygger på viden om effekter og samtidig målrettes ledige, der har størst behov for hjælp til at komme i job.

Det er baggrunden for, at ekspertgruppen foreslår, at beskæftigelsesindsatsen i langt højere grad end i dag skal tage udgangspunkt i den enkelte ledige, bygge på tillid og ansvar til såvel ledige som kommuner samt have et klart fokus på både virksomheder og på at få ledige hurtigst muligt i varig beskæftigelse. Den to-årige dagpengeperiode sætter samtidig en ramme for indsatsen for forsikrede ledige. Den nye, kortere ydelsesperiode stiller krav til en tidlig, aktiv og effektiv beskæftigelsesindsats.

Ekspertgruppen lægger op til fem søjler i en ny arbejdsmarkedsindsats for forsikrede ledige, som anbefalingerne er struktureret efter:

- A. Ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte
- B. Målrettet uddannelse og opkvalificering for ledige i beskæftigelsessystemet
- C. Styrket fokus på virksomhedernes behov
- D. Styrkede økonomiske incitamenter for beskæftigelsessystemet og mindre bureaukrati og proceskrav
- E. Ny tværgående organisering og interessentinddragelse

Tværgående for de fem søjler er, at arbejdsmarkedsindsatsen skal være mere enkel, indeholde flere muligheder for borgerne og kommunerne, flere rettigheder til de ledige og stille færre krav til kommunerne. Indsatsen skal understøttes digitalt og sikre større åbenhed omkring information og sagsgange mellem ledige, jobcentrene og a-kasserne.

10.2 Fem søjler i en ny arbejdsmarkedsindsats

A. Ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte

En ny arbejdsmarkedsindsats skal bygge på, at ledige får mere ansvar og øget valgfrihed. Ledige skal i højere grad selv kunne tilrettelægge og have indflydelse på kontakten med jobcentre og a-kasser. De øgede valgmuligheder skal til gengæld følges op af krav til ledige om, at de skal deltage i en intensiv jobsøgningsstøtte, og at opfølgningen på den enkeltes rådighed styrkes.

Jobcentre og a-kasser skal stille samtaler, rådgivning, jobsøgningsstøtte og andre aktiviteter til rådighed, der gør det muligt for den enkelte ledige at få en koordineret, sammenhængende og differentieret indsats. Kommunerne skal samtidig – som det også er tilfældet i dag – have mulighed for selv at investere yderligere i indsatsen og aftale supplerende aktiviteter med den enkelte ledige, hvor de finder det relevant.

Arbejdsmarkedsindsatsen skal kunne favne, at ledige er meget forskellige. Nogle er ufaglærte med 25 års erfaring på arbejdsmarkedet. Andre er nyuddannede. Der er også ledige med en faglært eller længere uddannelse, og unge uden hverken uddannelse eller erfaring. Nogle er ofte ledige, og andre er det sjældnere. Alle har de forskellige kompetencer og udfordringer i forhold til at komme tilbage på arbejdsmarkedet.

Indsatsen skal derfor tage udgangspunkt i den enkeltes forudsætninger og muligheder for at komme i job. Hvor nogle ledige primært har behov for at fokusere på egen jobsøgning og have større ansvar og valgfrihed, når indsatsen skal tilrettelægges, har andre derimod behov for tidlig og håndholdt hjælp til at søge job og blive opkvalificeret, fordi de vurderes at have sværere ved at finde et job hurtigt.

Indsatsen skal også være enklere. Færre proceskrav og detaljerede tidsfrister til samtaler og aktivering vil understøtte, at jobcentrene og a-kasserne i højere grad har fokus på indhold og resultater. Det vil forbedre kvaliteten af både samtalerne og indsatsen og samtidig vil det frigøre ressourcer til at kunne levere bedre service til ledige.

Ekspertgruppen har haft særligt fokus på digitalisering som et redskab til at understøtte de grundlæggende principper om ansvar, valgfrihed og styrket rådighedsopfølgning. Ved at digitalisere indsatsen får både ledige og jobkonsulenter mulighed for løbende indsigt, bedre overblik og mulighed for at tilpasse indsatsen den enkeltes behov.

B. Måltrettet uddannelse og opkvalificering for ledige i beskæftigelses-systemet

For ledige, der har sværere ved at finde et job hurtigt og med behov for et kompetenceløft, handler indsatsen om at sikre, at den enkelte opnår et stærkere fundament, som øger chancerne for varig beskæftigelse.

Vejledning og opkvalificering skal fremover bruges som et måltrettet tilbud til ledige, der har lyst til at lære nyt og som har mod på at gå i gang med et uddannelsesforløb. Ledige, der ikke har lyst, skal ikke forpligtes til at tage en uddannelse eller kortere opkvalificeringsforløb. Det er spild af penge og af den lediges tid. Det betyder, at vejledning og opkvalificeringstilbud ikke længere bliver et tilbud, som ledige får pligt til at deltage i, men et tilbud som aftales mellem jobcentret og den enkelte ledige. Tilbuddene kan omfatte jobsøgningskurser, korte, jobrettede kurser og, i nærmere bestemte tilfælde, også egentlige uddannelsesløft.

Ufaglærte ledige og ledige, der mangler basale færdigheder, såsom læse-, skrive- og regnefærdigheder er særligt udsatte på arbejdsmarkedet. De skal have mulighed for et uddannelsesløft med det formål at styrke deres muligheder for at få en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

De nye rammer for vejledning og opkvalificeringsindsatsen skal derfor sikre, at aktiviteter uden klare effekter, og som ledige reelt ikke kan se formålet med, bliver erstattet af tilbud, der sikrer reelle kompetencer og jobrettet uddannelse.

C. Styrket fokus på virksomhedernes behov

Et godt samarbejde mellem virksomheder og beskæftigelsesystemet kan styrke virksomhedernes muligheder for at rekruttere kvalificeret arbejdskraft og samtidig styrke lediges muligheder for øget tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der skal derfor være større fokus på virksomhederne i arbejdsmarkedsindsatsen. Det indebærer, at jobcentrene skal kunne levere mere kundeorienteret og ubureaukratisk service til virksomhederne, der kan understøtte, at virksomhederne hurtigt og effektivt får den arbejdskraft, de har behov for.

Virksomhederne skal opleve, at jobcentrene leverer en proaktiv og koordineret service, der er tilpasset til den enkelte virksomheds behov. Jobcentrene skal fremover tilbyde virksomhederne systematisk hjælp til rekruttering af arbejdskraft, uddannelse og opkvalificering samt fastholdelse af medarbejdere fx i forbindelse med længerevarende sygemelding.

Et styrket fokus på virksomhedernes behov og et forbedret servicekoncept kræver, at medarbejderne i jobcentrene har den rette viden samt kendskab til arbejdsmarkedet og virksomhedernes behov. Derfor skal kendskabet til virksomhederne og deres måde at rekruttere medarbejdere på styrkes.

D. Styrkede økonomiske incitamenter for beskæftigelsessystemet og mindre bureaukrati og proceskrav

En ny arbejdsmarkedsindsats skal understøttes af den rette økonomiske styring, der giver kommunerne et klart og entydigt incitament til at få borgerne i varig beskæftigelse. Samtidig skal rammerne for arbejdsmarkedsindsatsen give bedre rum til, at den enkelte ledige, jobcenter og a-kasse sammen kan tilrettelægge indsatsen ud fra en individuel vurdering.

E. Ny tværgående organisering og interessentinddragelse

Arbejdsmarkedets parter og andre interessenter inddrages i dag i beskæftigelsesindsatsen på både lokalt, regionalt og nationalt niveau.

Det er eksperternes vurdering, at den nuværende organisering med regionale og lokale beskæftigelsesråd ikke i tilstrækkelig grad adresserer behovet for udvikling af arbejdsmarkedsindsatsen og tværkommunalt samarbejde på fremtidens arbejdsmarked.

Fremover skal inddragelsen af interessenterne give mere tyngde i partsinddragelsen og styrke samarbejdet med institutionerne i det enkelte arbejdskraftopland.

I de følgende afsnit findes en detaljeret gennemgang af indholdet i de fem søjler i en ny arbejdsmarkedsindsats.

10.3 Søjle A: Ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte

Den nuværende aktive beskæftigelsespolitik har i et vist omfang karakter af et "standardprodukt", der skal leve op til en række proceskrav. Det har taget fokus væk fra at tilrettelægge en individuel indsats med et klart formål og jobsigte for den enkelte ledige.

Kvalitative undersøgelser viser også, jf. kapitel 5, at mange ledige oplever samtalerne hos både jobcentret og a-kassen som sammenfaldende både indholdsmæssigt og tidsmæssigt, hvilket ikke virker særligt befordrende for oplevelsen af en god og koordineret jobsøgningsassistance. Medindflydelse, valgfrihed og individuel indsats kan derimod styrke den enkeltes oplevelse af indsatsen som værende meningsfuld og derigennem have en positiv effekt på den enkelte lediges muligheder for varig beskæftigelse.

Derudover vurderer ekspertgruppen, at processen, hvor både jobcentre og a-kasser indkalder til samtaler løbende - ofte på samme tidspunkt og med overlappende indhold - er spild af ressourcer.

Analysen i kapitel 6, viser, at tæt kontakt og samtaler mellem ledige og beskæftigelsessystemet kan bidrage til, at ledige kommer hurtigere i job, ligesom en tidlig og udbygget aktiv

indsats kan have positiv effekt på den enkelte lediges jobsøgning.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at ledige skal have flere valgmuligheder, mere indflydelse og større ansvar for at få tilrettelagt egen indsats. Samtidig skal ledige have større ansvar for at vise, at de reelt står til rådighed, og at deres jobsøgning er bred, intensiv og realistisk.

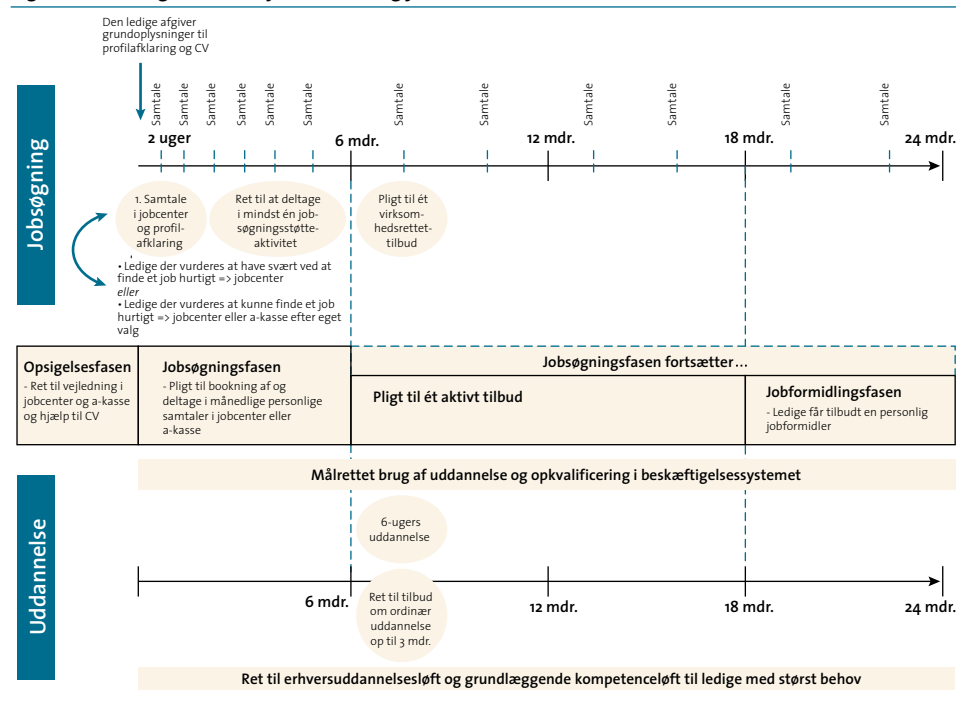
Ekspertgruppens anbefalinger bygger på følgende principper:

- Større valgfrihed til den ledige, men også større ansvar for at demonstrere, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet.
- Tidlig og intensiv kontakt med fokus på målrettet jobsøgningsstøtte fra dag ét.
- Kontaktforløbet med både jobcenter og a-kasse forenkles, så ledige ikke er tilknyttet et kontaktforløb to steder. I stedet skal ledige have ét kontaktforløb, som kun er forankret ét sted.
- Indsatsen skal være tilpasset efter den enkelte lediges behov.
- Opfølgning på rådighed skal styrkes i takt med at den enkelte ledige får øget valgfrihed og større ansvar for egen indsats.
- Mindre bureaukrati og proceskrav, så jobcentre og a-kasser i højere grad kan have fokus på indhold og resultater.

Figuren nedenfor giver et samlet overblik over ekspertgruppens forslag til en ny arbejdsmarkedsindsats, som beskrives yderligere i det efterfølgende. Det bemærkes, at ekspertgruppen også har formuleret en række forslag specifikt til unge under 30 år, som ikke indgår i figuren, jf. forslag A17 og A18.

Figur 10.1 viser en tidslinje for en ny aktiv indsats, der allerede kan påbegyndes i opsigelsesfasen, efterfølgende har fokus på intensiv og individuelt tilrettelagt jobsøgningsstøtte, pligt til deltagelse i et virksomhedsrettet aktivt tilbud efter et halvt år og intensiveret jobformidling i den sidste del af dagpengeperioden. Som nærmere beskrevet i søjle B nedenfor, understøttes den nye aktive indsats af målrettede rettigheder og muligheder for uddannelse i hele dagpengeperioden.

Figur 10.1 Oversigt over en ny individuel og jobrettet indsats for den enkelte



Hovedelementerne i en individuel og jobrettet indsats for den enkelte

Den to-årige dagpengeperiode øger behovet for tidlig indsats. Så snart medarbejdere bliver sagt op, skal de i opsigelsesfasen have ret til vejledning i jobcentret og/eller a-kassen. Det kan fx dreje sig om hjælp til at udarbejde deres CV. Samtidig kan de registrere sig i jobcentret og give oplysninger, som jobcentret kan bruge til at vurdere deres konkrete behov.

Indenfor de første to uger af ledighedsperioden skal alle ledige til en samtale i jobcentret, hvor den enkeltes profil bliver afklaret med det formål at vurdere jobmuligheder og risikoen for at blive langtidsledig. Samtidig hermed godkendes den lediges CV. Der gennemføres en profilafklaring, hvor jobcentret, med udgangspunkt i en personlig samtale med den ledige og med inddragelse af informationer fra et statistisk profilafklaringsværktøj, afklarer rammerne for det videre forløb for den enkelte ledige.

I den første del af ledighedsperioden skal alle ledige også deltage i intensiv jobsøgningsstøtte med hyppige personlige samtaler, da tæt kontakt kan styrke mulighederne for at komme i job ved blandt andet at have kontinuerligt fokus på bred, geografisk og branchemæssig jobsøgning. Den ledige booker selv det præcise samtaletidspunkt og vælger, så vidt muligt, selv medarbejderen i jobcenteret eller a-kassen (jobkonsulenten). Det understøtter større ejerskab til og udbytte af samtalerne.

Ledige, der med udgangspunkt i profilafklaringen, er blevet vurderet til at have gode muligheder for hurtigt at komme tilbage i job, får mulighed for selv at vælge, om de vil modtage jobsøgningshjælp i form af samtaler og jobsøgningsstøtteaktiviteter fra a-kassen eller fra jobcentret i de første seks måneder.

Ledige, der er blevet vurderet til at have sværere ved at finde et job hurtigt skal tilknyttes jobcentret. Det giver jobcentret større muligheder for at kunne fokusere på at hjælpe de ledige, som vurderes at have behov for en skærpet indsats, og at få sammensat et individuelt jobsøgnings- eller uddannelsesforløb for dem.

Der skal i samarbejde mellem den ledige og jobkonsulenten udarbejdes en jobplan med konkrete aktiviteter, der understøtter og giver mening for den enkelte ledige i forhold til at komme i job.

Hvis ledige over 30 år ikke finder job inden for det første halve år af deres ledighedsperiode har personen pligt til at deltage i et aktivt virksomhedsrettet tilbud og ret til, som led i deres jobplan, at deltage i opkvalificerende kurser, fx AMU-kurser, i op til seks uger.

Ved at fremrykke og fastholde pligten til et aktivt tilbud for de over 30-årige tilpasses indsatsen til den to-årige dagpengeperiode. En tidligere indsats vil sammen med den intensive kontakt i begyndelsen af ledighedsperioden understøtte, at ledige fra starten har fokus rettet mod at søge job. Samtidig får ledige, der efter et halvt år ikke har fået et job, bedre muligheder for at etablere eller genetablere kontakten med arbejdsmarkedet via et virksomhedsrettet tilbud.

Der skal fortsat være en særlig indsats for unge, hvilket betyder, at unge under 30 år skal have pligt til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud allerede efter tre måneders ledighed. For ufaglærte unge under 30 år skal der samtidig i højere grad være fokus på uddannelse. Derfor skal jobcentre have en skærpet pligt til at vejlede ufaglærte unge om deres uddannelsesmuligheder.

I de sidste seks måneder af dagpengeperioden får alle ledige ret til en personlig jobformidler. Den personlige jobformidler skal understøtte, at ledige har et stærkt fokus på at komme i job og sikre en tæt kontakt til virksomhederne i den sidste del af perioden.

En tidlig og intensiv indsats

Analysen i kapitel 6 viser, at timingen af den aktive arbejdsmarkedsindsats påvirker effekten af indsatsen.

Sandsynligheden for at ledige finder et job er typisk stor i begyndelsen af et ledighedsforløb. 116.500 ud af 148.400 forsikrede ledige kommer i job inden for det første halve år af deres ledighedsperiode.¹ Derfor kan aktive tilbud tidligt i ledighedsforløbet medvirke til at fastholde personer i ledighed. På den anden side kan en tidlig indsats også være med til at hjælpe og motivere ledige, der ellers kan have svært ved at komme i gang med jobsøgningen.

Karls første møde med beskæftigelsessystemet

Karl er 45 år og er netop varslet afskediget fra sit mangeårige job som ufraglært i en mindre smede virksomhed. Karl henvender sig til sin a-kasse for at få hjælp til at komme videre allerede i opsigelsesperioden. Her får Karl hjælp til at få lavet et CV og vejledning omkring, hvordan han hurtigt kommer tilbage i arbejde. Det lykkedes dog ikke Karl at finde et nyt arbejde i opsigelsesperioden, og han melder sig derfor ledig.

Nogle ledige opfatter ikke beskæftigelsesindsatsen som meningsfuld, jf. kapitel 5. For nogle kan kravet om at deltage i en aktiv indsats – altså pligten til at stå til rådighed – i sig selv være en del af forklaringen. Det kan dog også hænge sammen med en række andre forhold i den nuværende beskæftigelsesindsats, fx manglende indflydelse på egen indsats, ukoordinerede kontaktfølger og utilfredshed med skiftende jobkonsulenter.

Hvis ledige får ansvar, medindflydelse og valgfrihed til selv at kunne tilrettelægge indsatsen, kan det styrke den enkeltes oplevelse af indsatsen som værende meningsfuld. I sidste ende kan det betyde, at effekterne af indsatsen og samtalerne bliver forbedret.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at fremtidens arbejdsmarkedsindsats skal tilrettelægges omkring en tidlig intensiveret jobsøgningsstøtte med hyppige samtaler og hjælp til jobsøgning. Samtidig skal ledige i større omfang selv kunne styre indsatsen – lige fra selv at booke samtaler og aktiviteter i et jobsøgningsforløb til selv at kunne vælge jobkonsulent.

Arbejdsmarkedsindsatsen skal tage højde for, at der også er en risiko forbundet med at give ledige større ansvar, som kan betyde, at de mest udsatte ledige ikke får den rette hjælp. Jobcentrene skal derfor have øget fokus på at understøtte ledige, der er i risiko for langtidsledighed. Fokus skal være på at sammensætte et relevant jobsøgningsforløb og hjælpe med at få kontakt og netværk til virksomheder. Den tidlige og grundige profilafklaring kan understøtte, at det kommer til at ske, og at jobcentrene og ledige i fællesskab kan tilrettelægge den rette hjælp og indsats.

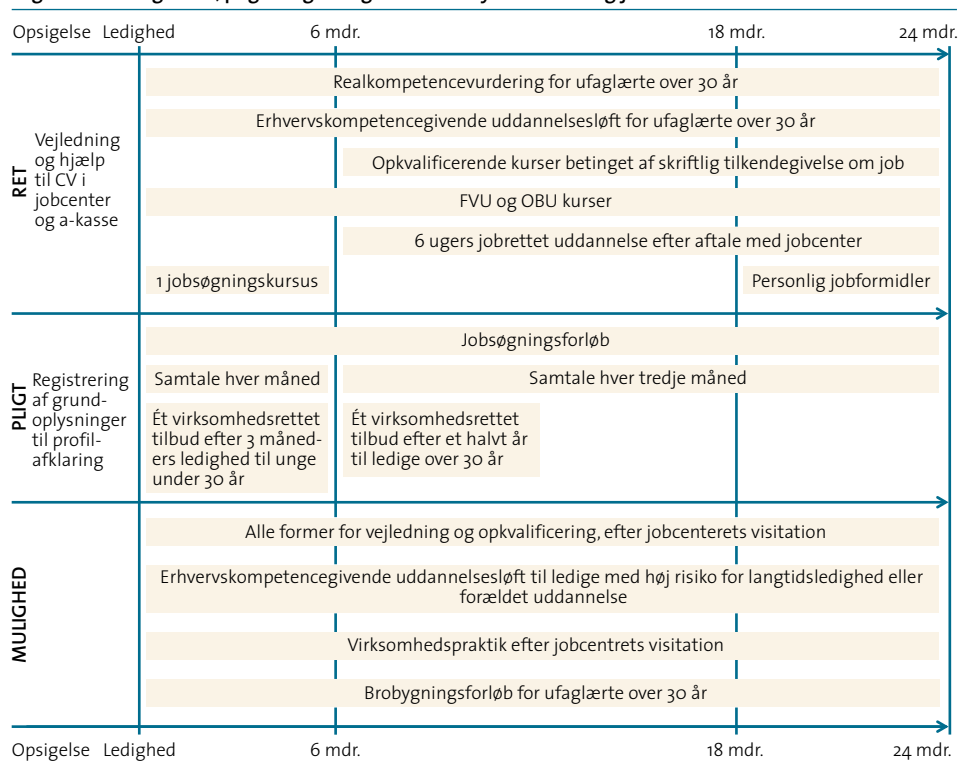
¹ Forsikrede ledige er opgjort som personer, der i 2012 har en første dag i dagpengeperioden. Af disse er opgjort, hvor mange der, inden for 6 måneder efter første dag i dagpengeperioden, har en lønindkomst ifølge e-indkomstregistret.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Måltrettet jobsøgningsstøtte fra dag ét og større ansvar til den enkelte	
A.1	<p><i>Vejledning i jobcentret og a-kassen allerede i opsigelsesfasen</i></p> <p>Afskedigede tilbydes vejledning i opsigelsesfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle, der er blevet afskediget, får ret til vejledning allerede i opsigelsesperioden, fx hjælp til at udarbejde et udkast til CV. • Arbejdsmarkedets parter opfordres til at give personer i opsigelsesfasen adgang til kompetencefonde fra deres ansættelsesområde med henblik på at iværksætte, og som udgangspunkt afslutte, fx kort og jobrettet uddannelsesforløb og realkompetenceafklaring i opsigelsesfasen.
A.2	<p><i>Større fleksibilitet i varslingsindsatsen til gavn for alle ledige</i></p> <p>Der skal være styrkede muligheder for fleksibel brug af de særskilte midler til varslingsindsatsen.</p>
A.3	<p><i>Intensiveret jobsøgningsstøtte med hyppige samtaler og hjælp til jobsøgning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hurtigst muligt, og inden for to uger, skal ledige booke og deltage i en samtale i jobcentret. Ved ledighedens start og inden samtalen skal den enkelte give jobcentret relevante oplysninger til brug for profilafklaring og et udkast til CV, som så kan danne grundlag for samtalen. Derved fremrykkes CV samtalen, som i det nuværende system skal afholdes efter senest 3 uger. • Der indføres en selvbetjeningsløsning, der skal understøtte, at ledige selv kan booke samtaler, øvrige jobsøgningsaktiviteter og selv vælge jobkonsulent i de tilfælde, hvor det er muligt. Samtidig skal der udvikles digitale løsninger, der kan understøtte en differentieret dialog og kommunikation mellem beskæftigelsessystemet og ledige, der kan målrette dialogen efter den lediges behov, sikre at den ledige bliver guidet til at vælge den rette indsats og ikke mindst, at løsningen understøtter, at ledige selv tager ansvar. • I et samarbejde mellem den ledige og jobkonsulent udarbejdes en jobplan. • Ledige skal deltage i jobsøgningsforløbet ved personligt fremmøde til samtaler i jobcentret eller a-kassen. I starten af ledighedsperioden er det hver måned og derefter kvartalsvist. • Ledige får tilbud om særlig intensiv jobformidling fra en personlig jobformidler, når der er et halvt år tilbage af dagpengeperioden.
A.4	<p><i>Styrket vejledning til ledige der har svært ved at finde et job hurtigt</i></p> <p>Jobcentret har en skærpet pligt til at understøtte og hjælpe ledige, der vurderes at have svære ved at finde et job hurtigt. Det drejer sig om at få sammensat et relevant jobsøgnings- og/eller uddannelsesforløb, der har fokus på jobsøgning, jobformidling og etablering af kontakt og netværk til virksomheder, blandt andet ved brug af praktikforløb og på jobrelevante kompetencer.</p>
A.5	<p><i>Større indflydelse på eget jobsøgningsforløb og ansvar for at booke samtaler og jobsøgningsaktiviteter</i></p> <p>Ledige får ret til at deltage i mindst én jobsøgningsstøtteaktivitet inden for det første halve år af dagpengeperioden.</p> <p>Jobcentre og a-kasser får pligt til at stille jobsøgningsstøtteaktiviteter, fx gruppesamtaler, jobklubber, jobsøgningskurser og rådgivning til rådighed for den ledige. Den ledige booker selv samtaler og andre aktiviteter samt, så vidt muligt, den jobkonsulent, som skal forestå samtalen. Samtalerne skal suppleres med mulighed for minimum én jobsøgningsstøtteaktivitet.</p>

Figur 10.2 nedenfor giver et samlet overblik over, hvilke rettigheder, pligter og muligheder den enkelte ledige får i en ny individuel og jobrettet indsats. De enkelte redskaber i indsatsen er derfor skitseret både i forhold til tidsforløbet i den to-årige dagpengeperiode og indenfor hvilken kategori (ret, pligt og mulighed), de falder. Figuren rummer både de indsats, som er omfattet af søjle A samt den målrettede uddannelse og opkvalificering for ledige, der beskrives nærmere under søjle B nedenfor.

Figur 10.2 Rettigheder, pligter og muligheder i en ny individuel og jobrettet indsats



Note: Registrering af grundoplysninger til profilafklaring skal senest ske ved det tidspunkt en person bliver registreret som ledig.

Kontaktforløbet med både jobcenter og a-kasse forenkles

Ledige oplever i dag et beskæftigelsessystem, hvor både a-kasser og jobcentre indkalder til samtale – nogle gange på samme tid og med nogenlunde samme indhold. Det giver anledning til irritation, og nogle ledige føler, at det er spild af tid.

Ekspertgruppen anbefaler, at kontakten mellem jobcenter/a-kasse og ledige fremover skal være mere koordineret og sammenhængende. Ledige, der under profilafklaringen vurderes at have gode muligheder for hurtigt at komme tilbage i job, skal kunne vælge at få jobsøgningshjælp fra a-kassen i stedet for jobcentret i starten af ledighedsperioden, hvorimod ledige, der vurderes at have sværere ved at finde et job hurtigt skal have jobsøgningsstøtte i jobcentret. Dermed får jobcentret et særligt ansvar for ledige, der har brug for en mere håndholdt indsats for at komme tilbage til et job.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Øget valgfrihed for den enkelte og entydigt ansvar for kontaktforløbet	
A.6	<p><i>Entydigt ansvar for kontaktforløbet i enten jobcenter eller a-kasse med mulighed for frit valg for den enkelte ledige</i></p> <p>For nogle ledige bliver det muligt selv at vælge, om de vil deltage i jobsøgningsstøtte i a-kassen eller jobcentret i de første seks måneder af ledighedsperioden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ledige, som af jobcentret vurderes at have gode muligheder for at finde et job hurtigt kan frit vælge om de vil booke jobsøgningsstøtteforløbet i jobcentret eller i a-kassen i de første seks måneder af dagpengeperioden. • Ledige, som vurderes at have sværere ved at finde et job hurtigt, skal booke jobsøgningsstøtteforløbet i jobcentret, som får ansvaret for at tilrettelægge en hensigtsmæssig indsats. Det samme gælder for alle, der har været ledige i mere end seks måneder. • Andre aktører kan efter aftale fortsat inddrages som leverandører af alle former for jobsøgningsstøtteaktiviteter til jobcentrene. • Alle ledige vil uændret have mulighed for at booke og deltage i supplerende frivillige aktiviteter, der har fokus på jobsøgningsstøtte og som bliver tilbudt af a-kasserne eller jobcentrene.

Indsatsen skal være individuelt tilpasset

Flere steder i landet har jobcentre allerede erfaringer med at udarbejde en profilafklaring af den enkelte ledige og bruge den målrettet til at tilrettelægge en indsats, der er rettet mod de behov, den enkelte ledige har.

Ekspertgruppen anbefaler, at der fremover skal arbejdes målbevidst med at få afklaret den enkeltes lediges kompetencer og behov og bruge profilafklaringen til at få tilrettelagt en individuel indsats. Afklaringen af profilen skal ske i samarbejde med den ledige ved den første samtale i jobcentret, jf. figur 10.3.

Arbejdet med profilafklaringen og tilrettelæggelsen af en individuel arbejdsmarkedsindsats skal understøttes af et statistisk værktøj, der viser sandsynligheden for, at persontyper med de givne forudsætninger finder beskæftigelse inden for det første halve år af ledighedsperioden.

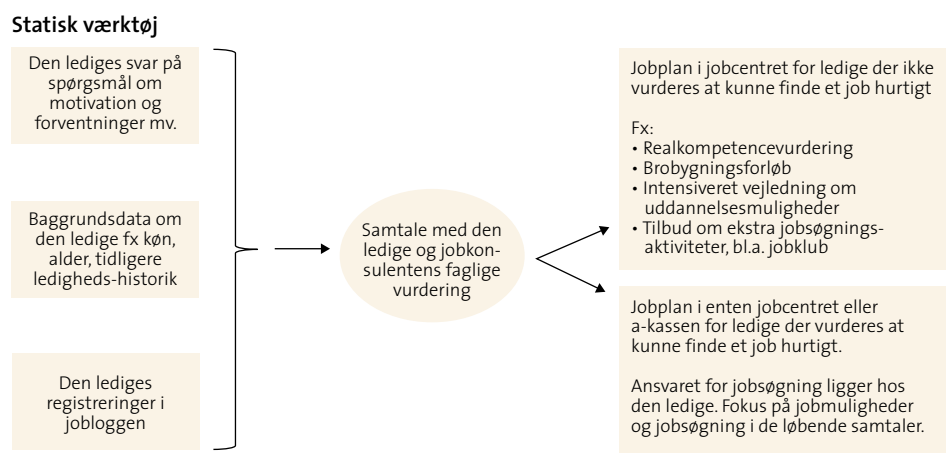
Karl har meldt sig ledig og møder op i jobcentret

Karl skal nu møde til en personlig samtale i jobcentret, hvor han på baggrund af den statistiske profilafklaring og dialog med jobkonsulenten får valget mellem at fortsætte sit jobsøgningsforløb i enten jobcentret eller a-kassen. Karl vælger, at benytte a-kassens tilbud. Under samtalen i jobcentret bliver Karl og jobkonsulenten enige om, hvordan Karl skal gribe sin jobsøgning an frem til den første samtale i a-kassen. Karl er meget opsat på igen at komme til at arbejde inden for smedbranchen eller relaterede brancher.

Jobkonsulenten i jobcentret introducerer Karl til Jobnet.dk og de muligheder, der her findes til både at se konkrete jobopslag og inspiration til, hvordan Karls jobsøgning kan bredes ud. Karl går nu hjem og logger på Jobnet.dk. Her kan han selv booke de samtaler, han skal møde op til månedligt i det første halve år af sin ledighedsperiode. Karl begynder nu at søge job, hvilket både jobcentret, a-kassen og Karl selv kan følge med i via en joblog. Efter halvanden måned med jobsøgning har Karl sin første samtale i a-kassen. Karl og jobkonsulenten i a-kassen taler om de aftaler, Karl indgik med jobcentret om konkret jobsøgning og udarbejdelse af CV ved visitationssamtalen og om de tilbud, a-kassen stiller til rådighed for at understøtte hans jobsøgning. Karl booker to aktiviteter, han vurderer kan understøtte jobsøgningen i forhold til at finde et job inden for smedbranchen – blandt andet melder han sig til en jobklub for faglærte og et kursus, hvor han kan få gode råd til at målrette sin jobsøgning endnu mere, da Karl vurderer, at lige præcis disse tilbud indeholder både sparring med andre i samme situation som ham og konkrete metoder til, hvordan jobsøgningen typisk foregår i branchen eller relaterede brancher.

Profilafklaringen sikrer, at jobcentre og a-kasser får de nødvendige informationer, så de kan stille relevante og differentierede jobsøgningsstøtteaktiviteter til rådighed for den enkelte ledige.

Figur 10.3 Illustration af profilafklaring



Samtidig skal samtalerne og aktiviteterne være af høj kvalitet, hvis målet om at hjælpe ledige i varig beskæftigelse skal nås. Derfor anbefaler ekspertgruppen også, at medarbejderne i jobcentrene efteruddannes og løbende understøttes. Ellers bliver det svært at opnå et generelt kvalitetsløft i indsatsen samtidig med, at de aktive tilbud justeres og målrettes den enkelte lediges behov og forudsætninger.

Det fremgår af analysen i kapitel 6, at private løntilskudsjob er det mest effektive redskab i den aktive indsats. Der er stærk evidens for, at et løntilskudsjob i en privat virksomhed hjælper ledige til at opnå en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet. Offentlige løntilskudsjob kan, som reglerne er i dag, og som ordningen bruges, have den modsatte virkning. Et løntilskudsjob på en offentlig arbejdsplads forlænger ledighedsperioden for de ledige i gennemsnit. Praktikforløb synes mere positive.

Ekspertgruppen anbefaler, at det aktive tilbud for ledige over 30 år først igangsættes efter en periode med intensiv jobsøgning, men tidligere end i dag, og at tilbuddet er virksomhedsrettet. På den måde sikres det, at ledige har et klart jobsøgningsfokus i starten, er motiverede for at søge job og samtidig sikres tilknytning til mindst én arbejdsplads på et tidspunkt i ydelsesperioden.

De virksomhedsrettede tilbud målrettes, så effekten styrkes og så risikoen for, at ledige fastholdes i ledighed, og at ordinære arbejdspladser fortrænges, bliver minimeret.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Målrettet og individuelt tilpasset indsats	
A.7	<p><i>Profilafklaring skal understøtte en individuel indsats i jobcentre og a-kasser</i></p> <p>Profilafklaring af den enkelte ledige skal hjælpe til at guide og understøtte den bedste indsats i forhold til den enkelte ledige.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profilafklaringen sker gennem en dialog mellem den ledige og jobkonsulenten i jobcentret, hvor der foretages en helhedsvurdering af den lediges kompetencer, behov og jobmuligheder. • Der udvikles et landsdækkende statistisk profilafklaringsværktøj, der skal understøtte den helhedsorienterede profilafklaring. Værktøjet er tilgængeligt for både ledige og jobkonsulenter i jobcentre og a-kasser.
A.8	<p><i>Kompetenceløft til ledere og medarbejdere i jobcentre og a-kasser</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af landsdækkende kurser i samarbejde med repræsentanter fra jobcentre og a-kasser for ledere og medarbejdere i jobcentre og a-kasser, så alle får en fælles metode og relevant faglig baggrund. Det skal bidrage til, at ledere og medarbejdere i jobcentre og a-kasser får de relevante kompetencer, så de i højere grad kan tilbyde ledige kvalitet i samtalerne.
A.9	<p><i>Krav om relevante og differentierede samtaler og jobsøgningsaktiviteter</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Jobcentre og a-kasser skal med udgangspunkt i profilafklaringen tilbyde målrettet jobsøgningsstøtte og digitalt baserede informationer til ledige og dermed støtte tilrettelæggelsen og indholdet i et individuelt jobsøgningsforløb. • Kvaliteten i de jobsøgningsstøtteaktiviteter og samtaler, der udbydes af jobcentre og a-kasser, skal understøttes fra centralt hold. Det kan fx ske ved, at der udarbejdes vejledninger for hvad "samtaler og de gode forløb og aktiviteter" kan indeholde, iværksættelse af udviklingsprojekter, der understøtter læreprocesser på tværs af jobcentre og a-kasser og benchmarking, hvor tilbud sammenlignes på tværs af a-kasser og jobcentre.
A.10	<p><i>Virksomhedsrettet tilbud efter et halvt års ledighed for ledige over 30 år (og afskaffelse af gentagen aktivering, jf. D2)</i></p> <p>Efter et halvt år har ledige over 30 år pligt til at påbegynde et aktivt tilbud i form af enten løntilskud eller virksomhedspraktik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der fastsættes minimumskrav til varighed (antal uger) og intensitet i form af antal timer om ugen. • Jobcentret skal blandt andet med baggrund i viden om, hvilken indsats der virker for hvilke grupper og informationer fra profilafklaringsværktøjet, drøfte forskellige konkrete virksomhedsrettede aktive tilbud med den ledige, som han eller hun har pligt til at deltage i. • Deltager den ledige i et uddannelsesforløb efter aftale med jobcentret (jf. uddannelses-søjle nedenfor) på tidspunktet for pligt til aktivering, bliver tilbuddet betragtet som et aktivt tilbud, og den ledige skal derfor ikke deltage i et virksomhedsrettet forløb.

Målrettet og individuelt tilpasset indsats	
A.11	<p><i>Offentlig og privat løntilskud harmoniseres</i></p> <p>Offentlige løntilskudsjob skal i højere grad harmoniseres med private løntilskudsjob for at mindske risikoen for fastholdelse og et forløb, hvor der ikke i den anden ende er bedre muligheder for at komme i job. Det foreslås, at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det nuværende kvote- og sanktionssystem afskaffes. • Den offentlige løntilskudssats harmoniseres helt eller delvist med den private løntilskuds-sats. • Både private og offentlige løntilskudsjob skal målrettes ledige med mere end seks måneders ledighed bag sig. • Der indføres en varighedsbegrænsning på seks måneder for både private og offentlige løntilskudsjob.
A.12	<p><i>Mere fleksibel brug af virksomhedspraktik</i></p> <p>For at understøtte fleksibilitet og reel opkvalificering i den virksomhedsrettede indsats skal jobcentrene efter en konkret vurdering have mulighed for at udvide varigheden af virksomhedspraktik fra fire uger op til otte uger.</p>
A.13	<p><i>Målretning og forenkling af jobrotationsordningerne</i></p> <p>En enkel og attraktiv jobrotationsordning er en forudsætning for, at jobcentre og virksomheder kan løfte opgaven med at koble efteruddannelse og oplæring/ansættelse af en vikar. For at forenkle ordningerne bør det overvejes, at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Den ordinære jobrotationsordning og den særlige jobrotationsordning lægges sammen, så der kun er én samlet ordning, der får en lovbunden bevilling. • Jobrotation målrettes ledige med mere end seks måneders ledighed. • Den maksimale varighed af et jobrotationsvikariat sættes ned fra 12 til seks måneder. • Tilskuddet til jobrotationsydelsen sænkes. • Videreføre det stop for muligheden for at ansætte jobrotationsvikarer for elever og lærlinge, som blev indført 1. juli 2013

Opfølgning på rådighed skal styrkes

Dagpengesystemet bygger på et forsikringsprincip, hvor den enkelte forsikrer sig mod indtægtstab, hvis vedkommende bliver ledig. Som i andre forsikringsordninger har man pligt til at begrænse sit tab og trække mindst mulig på sin forsikring. I dagpengesystemet indebærer det, at man skal søge og tage arbejde samt deltage i aktive tilbud, der kan forbedre ens muligheder for at komme tilbage til arbejdsmarkedet.

Hvis ledige ikke står fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet har de normalt ikke ret til at modtage dagpenge. Det princip skal fortsat være et grundelement i fremtidens aktive arbejdsmarkedsindsats.

Rådighedskrav og sanktioner skal fortsat bidrage til, at det alene er ledige, der reelt er villige at arbejde, der modtager dagpenge.

Analysen i kapitel 6 viser, at ledige i højere grad finder arbejde lige inden de skal starte i et aktivt tilbud. Analysen viser også, at sanktioner i forbindelse med manglende rådighed øger afgang fra ledighed. Det er baggrunden for, at den større fleksibilitet og valgfrihed skal følges op med klare krav om intensiv jobsøgning og aktivt medspil, deltagelse i jobsøgningsstøtteaktiviteter samt en tættere opfølgning på rådighed. Konsekvenserne skal være, at hvis ledige ikke er bevidste om deres eget ansvar og misbruger den større valgfrihed i indsatsen, bliver de forpligtede til fx at deltage i flere samtaler med beskæftigelsessystemet eller tage imod nyttejob.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at opfølgningen på rådigheden skal systematiseres og moderniseres, og at nye digitale værktøjer skal understøtte det. På den måde sikres det, at jobkonsulenterne får bedre overblik over den enkeltes jobsøgning og deltagelse i aktiviteter, og at de skal bruge mindre tid på at følge op på rådigheden.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Styrket opfølgning på rådighed	
A.14	<p><i>Etablering af joblog for alle ledige på tværs af jobcentre og a-kasser til dokumentation af jobsøgning</i></p> <p>Der skal etableres en joblog, hvor ledige skal registrere jobsøgningsaktiviteter. Samtidig får de mulighed for at få overblik over egen sag, herunder rettigheder og pligter.</p> <p>Jobloggen giver også jobkonsulenter på tværs af myndigheder mulighed for at følge med i den enkelte lediges aktiviteter. De kan dermed iværksætte en indsats, hvis der er ledige, der ikke lever op til kravene om aktivitet og samtaler.</p>
A.15	<p><i>Større ansvar til den ledige følges op af en effektiv rådighedsopfølgning</i></p> <p>Både ledige, jobcentret og a-kassen får mulighed for at følge indsats og aftaler om jobsøgning digitalt, blandt andet via adgang til joblog og profilafklaring.</p>
A.16	<p><i>Større frihed for den ledige skal følges op af en effektiv og kontant rådighedsopfølgning</i></p> <p>Det er fortsat a-kassen, der skal have ansvaret for at rådgive ledige. Der skal altid være fokus på en effektiv og kontant håndhævelse af rådighedsforpligtelsen. For at styrke rådighedsopfølgningen foreslås det, at kommunerne for en større rolle og bedre indblik i a-kassernes afgørelser, herunder mulighed for at klage over a-kassernes rådighedsvurderinger.</p> <p>Hvis ledige ikke har booket et tilstrækkeligt antal samtaler og aktiviteter, der lever op til minimumskravene, modtager de automatisk en partshøring, hvor den ledige bliver informeret om de oplysninger, som kommunen lægger til grund for en mulig afmelding af den ledige som dagpengemodtager.</p> <p>Derudover skal der med udgangspunkt i jobloggen og den øvrige kontakt med ledige løbende følges op på, om den enkelte søger job tilstrækkeligt bredt, intensivt og realistisk. Er det ikke tilfældet, kan der med udgangspunkt i en konkret vurdering træffes en rådighedsafgørelse (løbende rådighedsvurdering).</p> <p>Både jobcentret og a-kassen kan fratage ledige retten til selv at booke samtaler og jobsøgningsstøtteaktiviteter, hvis det vurderes, at den enkelte ledig ikke aktivt står til rådighed og dermed indkalde til obligatoriske samtaler og iværksætte tidlig pligt aktivering gennem jobcentret.</p> <p>Der indføres en periodesanktion (manglende dagpenge i en periode), hvis ledige udebliver fra aktivering efter samme model som kendes fra kontanthjælpssystemet. Den nye sanktion supplerer de nuværende sanktionsregler om selvforskyldt ledighed ved ophør med aktivering. Sanktionen betyder, at ledige ikke kan få dagpenge fra den dag, de udebliver, og indtil de igen deltager.</p>

Særlig indsats for unge og dimittender

For unge med et langt arbejdsliv foran sig og begrænset erfaring er det særligt vigtigt med en tidlig aktiv indsats, så de kan komme i job og få en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den tidlige indsats kan for unge, som allerede har en erhvervskompetencegivende uddannelse, bidrage til, at de tidligt i ledighedsforløbet får etableret en kontakt til en virksomhed og dermed får den nødvendige erhvervs erfaring og relevante kontakter, som kan bringe dem i job.

For ufaglærte unge ledige, der ikke har en uddannelse, handler den tidlige indsats om at forebygge, at de unge bliver langtidsledige og i værste fald marginaliseret på arbejdsmarkedet over tid. Derfor giver den tidlige opfølgning også mulighed for, at ufaglærte unge får uddannelsesvejledning og orienteres mod det ordinære uddannelsessystem.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Særlig indsats for unge	
A.17	<p><i>Pligt til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud efter tre måneders ledighed for unge under 30 år</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ledige under 30 år har pligt til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud efter tre måneders ledighed. Ledige under 30 år skal derfor deltage i jobsøgningsstøtteforløbet i jobcentret, da a-kassen ellers vil have dårlig mulighed for at tilrettelægge et meningsfuldt forløb med mindre end tre måneders varighed. Såvel jobcentret som den ledige kan dog til enhver tid aftale supplerende aktiviteter med a-kassen.
A.18	<p><i>Jobcentrene har skærpet pligt til at vejlede ufaglærte unge under 30 år om uddannelse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Jobcentrene skal fra første ledighedsdag have fokus på at vejlede ufaglærte unge under 30 år om mulighederne for at uddanne sig – gerne i samarbejde med den lokale Ungdoms Uddannelsesvejledning (UU).

En effektiv og vidensbaseret arbejdsmarkedsindsats

Der findes i dag en del viden omkring effekten af de forskellige redskaber i arbejdsmarkedsindsatsen. En viden som er vigtigt i forhold til at sikre en effekt af de initiativer, der løbende iværksættes som led i udviklingen af indsatsen. Der findes dog stadig områder og redskaber, hvor der ikke findes meget viden omkring effekt og anvendelse. Ekspertgruppen anbefaler, at Beskæftigelsesministeriet fortsat skal have fokus på at udvikle, understøtte og opsamle viden om effekterne af den indsats og de instrumenter, der ligger til grund for den aktive arbejdsmarkedsindsats.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativ:

Bedre viden om hvad der virker i arbejdsmarkedsindsatsen	
A.19	<p><i>Opsamling og udbygning af viden om effekter af indsatsen</i></p> <p>Beskæftigelsesministeriet skal sikre, at der regelmæssigt indsamles og/eller udarbejdes viden om, hvad der virker i arbejdsmarkedsindsatsen for dermed at sikre et kontinuerligt fokus på effekten af den indsats, der bliver iværksat for at få ledige i job.</p>

Samtidig lægger ekspertgruppen vægt på, at der kontinuerligt følges op på om, ressourceanvendelsen i beskæftigessystemet er omkostningseffektiv.

10.4 Søjle B: Målrettet uddannelse og opkvalificering for ledige i beskæftigessystemet

En uddannelse styrker den enkeltes muligheder for en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse har en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. analysen i kapitel 7. En uddannelse betyder også, at sandsynligheden for at blive ledig er mindre, og bliver man ledig, er man også ledig i kortere tid end personer, der ikke har en uddannelse.

En del ledige har begrænset uddannelse bag sig og har derfor sværere forudsætninger for at opnå fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Samtidig er gruppen af ledige uden uddannelse en meget sammensat gruppe. Nogle har forudsætninger for et uddannelsesløft, men mangler blot det sidste skub. Nogle skal have særlig støtte og en ekstra hånd for at kunne realisere uddannelsesløftet. Andre er mindre motiverede for uddannelse og har hidtil klaret sig med deres erfaring og uformelle kompetencer.

Louises første møde med beskæftigelsessystemet

Louise er 36 år og har siden folkeskolen arbejdet som ufaglært medhjælper på forskellige plejehjem. Louise er nu blevet afskediget og møder derfor til den første samtale i jobcentret. Louise har inden samtalen svaret på en række spørgsmål fra jobcentret vedr. blandt andet sin arbejds erfaring og uddannelsesniveau. Under samtalen i jobcentret bliver Louise og jobkonsulenten enige om, at Louise skal tilknyttes jobcentret i sin ledighedsperiode. Jobkonsulenten og Louise taler om, at Louise mangler nogle formelle kompetencer, der kan være med til at styrke hendes muligheder for at finde et fast arbejde. Jobkonsulenten fortæller derfor Louise om de muligheder og rettigheder hun har for at uddanne sig i beskæftigelsessystemet, samt hvilke krav der gælder i forhold til medfinansiering.

Den nuværende brug af "vejledning og opkvalificering" i beskæftigelsessystemet omfatter alt fra *ordinær uddannelse*, som omfatter blandt andet gymnasiale uddannelser, erhvervs-kompetencegivende uddannelser til "*øvrige vejledning og opkvalificering*", som blandt andet omfatter jobsøgningskurser og særligt tilrettelagte projektforbøb, jf. figur 10.4.

Figur 10.4 Oversigt over vejledning og opkvalificering i den nuværende beskæftigelsesindsats

Vejledning og opkvalificering

Ordinær uddannelse

- Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU-kurser)
- Gymnasiale uddannelser
- FVU-kurser (basale læse-, regne- og skrive-færdigheder)
- OBU-kurser (ordblindekurser)
- Almen voksenuddannelse (AVU)
- Erhvervskompetencegivende
 - Erhvervsuddannelser (EUD)
 - Korte, mellemlange og lange videregående uddannelser. (NB! – der er oftest tale om enkelte fag på uddannelserne i efteruddannelsesøjemed)

Øvrige vejledning og opkvalificering

- Jobsøgningskurser m.v.
- "Særligt tilrettelagte projekter"
- Individuelle tilrettelagte kurser, samt private udbud kurser, som fx IT-kurser, Off-shore kurser m.v.

Den nuværende brug af vejledning og opkvalificering viser, at langt de fleste ledige får jobsøgningskurser og afklarende forløb, mens kun en mindre gruppe får ordinær uddannelse. Heraf tilbydes relativt få et erhvervskompetencegivende uddannelsesløft. Analysen i kapitel 7 viser også, at der generelt er neutrale eller negative effekter af den nuværende brug af vejledning og opkvalificering. Det kan blandt andet skyldes, at vejledning og opkvalificering dækker over en bred vifte af tilbud, der anvendes i forhold til en stor gruppe af ledige med forskellige forudsætninger.

Når ledige i dag får tilbudt vejledning og opkvalificering sker det ofte som et led i den almindelige ret- og pligt indsats, der skal foregå mindst hver 6. måned. Der er derfor risiko for, at tilbuddene ikke er specielt målrettede i forhold til den enkeltes behov eller har som primært formål at bringe den ledige nye kompetencer. Fraværet af opkvalificeringseffekter kan også hænge sammen med, at de ledige ikke har været motiverede for de konkrete kurser, men udelukkende har deltaget af pligt.

I den fremtidige arbejdsmarkedsindsats skal mulighederne for at aftale tilbud om vejledning og opkvalificering mellem den ledige og jobcentret være mere fleksible, og ledige skal ikke længere være forpligtede til at tage imod vejledning og opkvalificeringskurser. Ved konkret tvivl om rådighed, fx med udgangspunkt i jobloggen, kan der imidlertid gives rådighedsafklarende tilbud indenfor rammerne af vejledning og opkvalificering. Men en ny arbejdsmarkedsindsats skal have fokus på opkvalificering i det ordinære uddannelsessystem og på uddannelse, der er rettet mod de kompetencer, der kræves i et konkret job.

Med det udgangspunkt foreslår ekspertgruppen, at brugen af vejledning og opkvalificering i en ny arbejdsmarkedsindsats skal bygge på følgende principper:

- Opgør med uddannelse som pligtaktivering.
- Ledige med en længere ledighedsperiode bag sig skal have ret til tilbud om ordinær uddannelse, der styrker deres jobmuligheder.
- En styrket og målrettet voksenlærlingeordning skal udgøre en grundsten i arbejdet med at løfte uddannelsesniveaet blandt ledige.
- Ret til erhvervsuddannelsesløft og grundlæggende kompetenceløft til ledige med størst behov.
- Styrkede muligheder for et erhvervskompetencegivende uddannelsesløft betinges af, at den enkelte ledige også er villig til at investere i uddannelsen.

Opgør med uddannelse som pligtaktivering

Motivation og lysten til at lære nyt kan styrke den enkeltes udbytte af vejledning og opkvalificering. Omvendt kan særligt kravet om, at de ledige løbende skal deltage i den aktive indsats, fx på gentagne jobsøgningskurser, mindske motivationen og lysten til at lære nyt. Det er ofte medvirkende til, at ledige har en negativ opfattelse af den nuværende beskæftigelsesindsats.

Karl får fornyet sit svejsecertifikat og får et job

I løbet af de næste måneder møder Karl løbende til samtaler i a-kassen, deltager i sine jobsøgningsstøtteaktiviteter og søger aktivt job. Da Karl har rundet sin 6. ledigheds måned bliver han kaldt til samtale hos en lokal brændeovnsfabrikant. Samtalen går rigtig godt, men arbejdsgiveren er bekymret for, at Karl ikke har det nyeste svejsecertifikat. Karl fortæller historien til sin jobkonsulent i jobcentret, der gør ham opmærksom på, at han kan få et opkvalificeringstilbud. Karl bliver herefter enig med jobcentret om, at han kan få et svejsecertifikat som AMU. Karl forlader beskæftigelsessystemet efter 6 måneders ledighed.

Vejledning og opkvalificering skal fremover anvendes som et målrettet tilbud til ledige, der er motiverede for og har lyst til at lære nyt. Derfor skal vejledning og opkvalificering alene være et tilbud, der aftales mellem den ledige og jobcentret og ikke en del af pligtaktiveringen.

Ufaglærte ledige, der deltager i et rettighedsbaseret erhvervsuddannelsesstilbud skal fritages for rådighedspligten under tilbuddene. De skal i stedet bruge kræfterne på at gennemføre et uddannelsesløft, så de kan stå stærkere, når de kommer tilbage i beskæftigelse.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Opgør med uddannelse som pligtaktivering og rådighedsafprøvning

B.1	Uddannelsesforløb til motiverede ledige og ikke som en del af pligtaktivering
	<ul style="list-style-type: none"> • Ledige kan som udgangspunkt ikke længere forpligtes til at deltage i vejledning og opkvalificering. Vejledning og opkvalificering er et tilbud, som de ledige kan deltage i, hvis de er motiverede for at opkvalificere sig. • Jobcentret og den ledige kan til enhver tid blive enige om et tilbud om vejledning og opkvalificering, hvis det vurderes relevant i forhold til at bringe den ledige i job. • Hvis en ledig aftaler med jobcentret at deltage i et tilbud om vejledning og opkvalificering har vedkommende pligt til at møde op og følge tilbuddet, og der kan sanktioneres ved manglende deltagelse. • Ledige fritages fra rådighedsforpligtelsen, når de deltager i et rettighedsbaseret erhvervsuddannelsesstilbud. • Ledige, der deltager i et egentligt uddannelsesløft, bliver ikke mødt med et krav om, at de også skal deltage i et aktivt tilbud i øvrigt (se forslag A.10). • Ved konkret tvivl om rådighed kan der gives rådighedsafklarende tilbud indenfor rammerne af vejledning og opkvalificering.

Ledige, der vurderes til at være i risiko for langtidsledighed, skal have ret til tilbud om ordinær uddannelse, der styrker deres jobmuligheder

De typisk begrænsede effekter af den nuværende brug af vejledning og opkvalificering, jf. analysen i kapitel 7, vidner om et behov for at prioritere og målrette de ordinære uddannel-

sestilbud, så de har fokus på konkrete job og gives til ledige med størst behov. Det drejer sig om ledige, der fortsat står uden job efter seks måneders ledighed, med særligt fokus på ufaglærte og personer med forældede kompetencer.

Det betyder også, at de ressourcer, der i dag bruges på seks-ugers selvvalgt uddannelse skal omlægges, så ressourcerne anvendes mere målrettet end i dag, hvor alle ledige efter forholdsvis kort ledighed kan gøre brug af tilbuddet. Ledige skal fortsat have ret til et uddannelsesstilbud, men tilbuddet skal have et konkret jobsigte for den enkelte samtidig med, at det først kan gives efter en vis ledighedsperiode for at sikre et entydigt fokus på jobsøgning i den første del af ledighedsperioden og for at understøtte, at uddannelsesmidlerne målrettes og går til ledige med størst behov for opkvalificering.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Ret til jobrettet uddannelse	
B.2	<p><i>Ret til kortere jobrettet uddannelse efter seks måneders ledighed i forbindelse med skriftlig tilkendegivelse om job</i></p> <p>Retten omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Opkvalificeringsjob"², hvor virksomheden får finansieret et konkret uddannelsesforløb efter, at de har ansat en medarbejder, der kommer fra et længere ledighedsforløb. • Kortere uddannelsesstilbud på op til tre måneder, herunder AMU-kurser, hvis den ledige har en skriftlig tilkendegivelse fra en arbejdsgiver om, at den pågældende kan blive ansat, forudsat at et specifikt kursus bliver gennemført.
B.3	<p><i>Ret til jobrettet uddannelse i op til seks uger efter seks måneders ledighed og efter aftale med jobcentret</i></p> <p>Omlægning af ordningen indebærer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valg af uddannelse aftales mellem den ledige og kommunen og indgår i jobplanen. • Ordningen kan benyttes efter seks måneders ledighed, dog har det virksomhedsrettede tilbud første prioritet, og skal derfor afvikles inden den ledige kan påbegynde et uddannelsesforløb. • Det virksomhedsrettede pligttilbud skal som udgangspunkt være afholdt først, men jobcentret kan efter en konkret vurdering give ledige tilbud om uddannelse først.

Ret til erhvervsuddannelsesløft og grundlæggende kompetenceløft til ledige med størst behov

Mange ledige står uden uddannelse. Ufaglærte udgør i dag ca. 28 pct. af dagpengemodtagerne, og de er mere udsatte på arbejdsmarkedet end ledige med en erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. analysen kapitel 7. Ufaglærte er blandt andet oftere ledige, og når de er ledige, er de ledige i længere tid, end andre. En erhvervskompetencegivende uddannelse styrker derimod den enkeltes muligheder for en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Louise bruger tiden som ledig på at dygtiggøre sig

Louise har altid arbejdet med mennesker og kan bedst se sig selv fortsætte med at arbejde på plejehjem, som hun hidtil har gjort. Derfor aftaler Louise og jobkonsulenten, at Louise skal henvende sig til den lokale social- og sundhedsskole for at undersøge, hvilke muligheder hun har for at tage en grunduddannelse for voksne (GVU) til social- og sundhedshjælper. Efter aftale med uddannelses- og erhvervsvejlederen får Louise herefter foretaget en realkompetencevurdering som leder til den vurdering, at Louise har kompetencer svarende til praktikumålene for social- og sundhedshjælperuddannelsen. Social- og sundhedsskolen sammensætter på den baggrund et uddannelsesforløb til Louise, hvor hun udelukkende skal følge et skoleforløb, idet hun kan få merit for hele praktikforløbet. Louise starter nu på uddannelsen og har i denne periode fuld fokus på at dygtiggøre sig. Da Louise har fået merit for uddannelsen praktikdel, kan hun derfor gennemføre uddannelsen på omkring et halvt år. Louise er nu færdig med social- og sundhedshjælper uddannelsen og skal derfor i gang med at søge job. Louise booker derfor kvartalvise samtaler med jobcentret samtidig med, at hun deltager i jobsøgningsstøtteaktiviteter.

Mange ufaglærte ledige over 30 år har en lang erhvervs erfaring, som giver ballast til at tage en egentlig uddannelse som faglært. I dag har jobcentret mulighed for, efter en konkret vur-

2 I dag har jobcentret mulighed for, på baggrund af en konkret vurdering, at bevillige opkvalificeringsjob til ledige.

dering, at bevilge alle forsikrede ledige over 30 år et tilbud om en erhvervskompetencegivende uddannelse, som led i pligt aktiveringsindsatsen efter 9 måneders sammenlagt ledighed.³ Denne mulighed skal jobcentrene fortsat have frem over. Det skal dog suppleres med, at ledige ufaglærte over 30 år, som er motiverede og har lyst til at tage en erhvervsuddannelse, sikres en mulighed for at få et uddannelsesløft inden for rammerne af beskæftigelsessystemet tidligt i ledighedsforløbet.

Ekspertgruppen anbefaler, at ledige i den fremtidige arbejdsmarkedsindsats selv skal være med til at "betale" en mindre del af et erhvervsuddannelsesforløb ved at acceptere en lavere ydelse end den fulde dagpengesats. En villighed hertil og dermed medfinansiering indikerer, at den ledige betragter uddannelsen som en god investering i sin fremtid og reelt ønsker forløbet frem for noget andet. Dermed vil den ledige også tage større ansvar for sin uddannelse, hvilket øger chancen for at gennemføre uddannelsesforløbet.

Samtidig skal beskæftigelsessystemet tage hånd om og understøtte ufaglærte ledige, der mangler forudsætningerne for at gennemføre et uddannelsesløft. Fx ved forberedende forløb, der ruste ledige til at kunne gennemføre et uddannelsesforløb.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Ret til uddannelsesløft til motiverede ledige med størst behov	
B.4	<p><i>Ret til erhvervsuddannelse til ufaglærte ledige over 30 år</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ufaglærte ledige over 30 år får fra første ledighedsdag ret til at deltage i en erhvervsuddannelse. Retten forudsætter, at: <ul style="list-style-type: none"> forløbet kan gennemføres inden for den resterende del af dagpengeperioden erhvervsuddannelsen kan gennemføres uden et praktikforløb⁴ ledige får reduceret dagpengeydelse under uddannelsesløftet, men med mulighed for at låne op til den hidtidige dagpengesats for at understøtte fx familiens udgifter. Lånet skal betales tilbage, når den ledige efterfølgende er kommet i arbejde. <p>Modellen evalueres for at belyse, om den understøtter en mere målrettet brug af uddannelse i beskæftigelsessystemet. Der kan i den forbindelse overvejes en delvis eftergivelse af lånet, hvis den ledige gennemfører uddannelsen på normeret tid.</p> <ul style="list-style-type: none"> Jobcentret får pligt til at oplyse, hjælpe, vejlede og understøtte ufaglærte ledige i forhold til relevante erhvervsuddannelsesmuligheder.
B.5	<p><i>Ret til realkompetencevurdering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ufaglærte ledige over 30 år får ret til at få foretaget en realkompetencevurdering. Realkompetencevurderingen bliver foretaget af en uddannelsesinstitution og er en vurdering af de kompetencer, som en person har fået udenfor det etablerede uddannelsessystem.
B.6	<p><i>Mulighed for brobygningsforløb som forberedelse til uddannelse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ufaglærte ledige over 30 år kan tilbydes "brobygningsforløb" på uddannelsesinstitutioner, fx på erhvervsskoler i samarbejde med jobcentrene, hvis de ikke umiddelbart vurderes at kunne påbegynde eller gennemføre en erhvervsuddannelse.
B.7	<p><i>Ret til læse-, regne- og skrivekurser samt ordblindkurser</i></p> <p>En række ledige, herunder særligt ufaglærte, mangler basale almene færdigheder, som fx læse-, skrive- og regnefærdigheder. De skal have ret til:</p> <ul style="list-style-type: none"> Almen uddannelse i form af FVU-kurser (basal læsning, regning og skrivning) og OBU-kurser (ordblindkurser).

Samlet set er forslaget om et uddannelsesløft til ufaglærte tilpasset voksne, der står i en situation, hvor det ordinære uddannelsessystem ikke er attraktivt, men hvor personen har relevant praktisk erfaring og er motiveret for at få en erhvervskompetencegivende uddannelse på kort tid. Uddannelsesløftet kan derfor ikke sammenlignes med tidligere tiders uddannelsesorlov, der var baseret på langt løsere kriterier for valg af uddannelse, indebar orlov fra beskæftigelse eller fra ydelsesperioden som ledige, og som generelt tiltrak personer, der i forvejen havde uddannelse bag sig, jf. kapitel 7.

³ For ledige over 60 år er det efter 6 måneders sammenlagt ledighed.

⁴ Svarende til den nuværende grunduddannelse for voksne (GVU), hvor voksne meriteres for deres erhvervs erfaring.

En styrket og målrettet voksenlærlingeordning skal udgøre en grundsten i arbejdet med at løfte uddannelsesniveaut blandt ledige

Siden 1997, hvor voksenlærlingeordningen blev oprettet, er der i alt startet ca. 49.000 personer i et voksenlærlingeforb.

Ekspertgruppen ønsker at målrette brugen af voksenlærlingeordningen, så flere ledige og dermed dem med størst behov kan få gavn af den. Ekspertene vurderer, at ordningen er relevant for voksne ufaglærte ledige og ønsker på den baggrund at målrette ordningen. Det understøttes af en analyse, der viser, at størstedelen af voksenlærlinge er i job et år efter, de er blevet færdige med uddannelsen, og at ordningen stort set ikke fortrænger andre elever på erhvervsuddannelserne. Endvidere viser analysen, at ordningen har positive beskæftigelses-effekter for voksenlærlinge, der kommer fra ledighed. Derimod har ordningen negative beskæftigelses-effekter for voksenlærlinge, der kommer fra beskæftigelse. Det skal dog bemærkes, at der for ufaglærte, der kommer fra beskæftigelse, ses en positiv effekt på indkomsten.

På den baggrund anbefaler ekspertgruppen at målrette den nuværende voksenlærlingeordning særligt i forhold til ledige, for dermed at understøtte mulighederne for at opkvalificere ledige og styrke de lokale muligheder for at imødekomme fremadrettet efterspørgsel efter uddannet arbejdskraft.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

B.8	<i>Styrket og målrettet voksenlærlingeordning</i>
	<p>Ny og målrettet voksenlærlingeordning:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voksenlærlingeordningen afskaffes for beskæftigede med en erhvervskompetencegivende uddannelse (faglærte og personer med videregående uddannelser). • Voksenlærlingeordningen kan uændret benyttes af alle ufaglærte. • Voksenlærlingeordningen ændres, så den kan benyttes af alle ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere med en erhvervskompetencegivende uddannelse efter seks måneders ledighed. • Incitamenterne til at ansætte voksenlærlinge, der kommer fra ledighed, styrkes fx ved at forlænge tilskudsperioden, der i dag er to år, eller ved at forøge voksenlærlingetilskuddet til personer, der kommer fra ledighed (udgør i dag 30 kr. i timen).

10.5 Søjle C: Styrket fokus på virksomhedernes behov

Grundlæggende fungerer det danske arbejdsmarked godt. Jobomsætningen er høj. Hvert år er der omkring 700.000 nye ansættelsesforhold i Danmark, hvilket svarer til en jobomsætning på knap 20 procent. Samtidig besættes langt de fleste stillinger, og virksomhederne får i de fleste tilfælde den arbejdskraft, de har brug for, uden at hverken jobcentre eller a-kasser er involverede i jobformidlingen.

Et godt, professionelt og mere kundeorienteret samarbejde mellem virksomheder og beskæftigelsessystemet kan imidlertid også understøtte, at der sker et hurtigt og effektivt match mellem virksomhederne og ledige. Udgangspunktet er, at en arbejdsmarkedsindsats, der har fokus på både ledige – udbudssiden – og virksomhederne – efterspørgselssiden – opnår de bedste resultater. Samtidig bør beskæftigelsessystemet justere virksomhedssamarbejdet og hjælpen til ledige efter de aktuelle konjunkturer. Der bør fx i en højkonjunktur være et øget fokus på at hjælpe virksomheder, der henvender sig med at finde kvalificeret ledig arbejdskraft.

Imidlertid er der begrænset viden om og evidens for, hvilken virksomhedsindsats der virker bedst. Internationale studier indikerer, at det styrker resultaterne, når jobcentre eller jobkonsulenter har et direkte kendskab til virksomheder. Et styrket samarbejde med virksomhederne kan dermed bidrage til, at rådgivningen til ledige om jobsøgning i større omfang bliver rettet mod virksomhedernes efterspørgsel, og at ledige kommer hurtigere tilbage i job.

Med udgangspunkt i analysen i rapporten foreslår ekspertgruppen, at fremtidens arbejdsmarkedsindsats bygger på følgende principper om virksomhedssamarbejdet:

- Jobcentrene skal være proaktive og opsøgende, når virksomheder søger medarbejdere.
- Styrket og koordineret servicering af virksomheder.
- Styrket koordinering af virksomhedskontakten på tværs af kommunegrænser.
- Viden og kendskab til arbejdsmarkedet.

Jobcentrene skal være proaktive og opsøgende, når virksomheder søger medarbejdere

Når jobcentrene i dag samarbejder med virksomhederne er det primært om støttet beskæftigelse og fastholdelse af medarbejdere på arbejdspladsen, mens samarbejdet om rekruttering af ledige medarbejdere til ordinære stillinger er ret begrænset.

Langt de fleste ledige stillinger bliver i dag besat, uden at jobcentret er involveret, og virksomhederne får de medarbejdere, de har brug for. Analysen i kapitel 8 viser imidlertid, at der er et potentiale for at forbedre samarbejdet med virksomhederne, når de skal rekruttere ledig arbejdskraft til ordinære stillinger.

Analysen viser også, at jobcentrenes opsøgende virksomhedskontakt ikke altid er systematisk og proaktiv. Ofte er den tilfældig og baseret på de netværk, der i forvejen er skabt mellem jobcentret og virksomheder. Når jobcentret skal finde nye samarbejdspartnere blandt virksomhederne er det fx mere udbredt blandt jobcentre at bruge netværk frem for have en klar strategi baseret på analyser og viden om virksomhedernes behov. Risikoen er, at samarbejdet overvejende sker med de virksomheder, man i forvejen kender og ikke nødvendigvis med dem, hvor der kan være et nyt og uopdyrket potentiale.

Derudover viser analysen, at på trods af, at langt de fleste jobcentre har en strategi for samarbejdet med virksomhederne, så mangler jobcentrene konkret overblik over, hvor mange virksomheder, de samarbejder med, hvordan, de samarbejder med dem, og hvornår samarbejdet foregår.

Et styrket samarbejde med virksomhederne indebærer, at jobcentrene skal have en mere systematisk tilgang til, hvornår og med hvilke virksomheder, de samarbejder med. Samtidig skal jobcentrene være mere opsøgende over for de virksomheder, hvor de vurderer, at samarbejdet kan give mest udbytte og derfor være til gavn for både virksomheder og ledige.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at jobcentrene i højere grad end i dag bruger systematik og analyser, når de identificerer og opsøger virksomheder, der har brug for at ansætte medarbejdere på enten den korte eller længere bane. Det kan fx være virksomheder i brancher med stor jobomsætning eller virksomheder, der oplever udfordringer med at rekruttere arbejdskraft, fx på grund af paradoksproblemer, jf. analysen kapitel 8.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Opsøgende virksomhedskontakt fra jobcentrene	
C.1	<p><i>Opsøgende og systematisk virksomhedskontakt fra jobcentrene</i></p> <p>Jobcentre skal fremover gennemføre opsøgende virksomhedskontakt efter følgende model:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle jobcentre skal have en strategi for den opsøgende virksomhedskontakt, fx som led i den årlige beskæftigelsesplan, med henblik på systematisk at kontakte virksomheder, hvor der vurderes at være et væsentligt potentiale for samarbejde om rekruttering. Strategien kan fx forholde sig til, hvordan jobcentrene kan understøtte nystartede virksomheder, virksomheder med paradoksproblemer og virksomheder, der oplever rekrutteringsbehov fx i forbindelse med større anlægsopgaver. • Den opsøgende virksomhedskontakt baseres dels på data og analyser af efterspørgslen på arbejdsmarkedet (fx viden om paradoksproblemer eller brancher/virksomhedstyper med stor jobomsætning), suppleret med lokalt indhentet viden om større rekrutteringspotentiale (fx nystartede virksomheder, virksomheder i vækst og større anlægsprojekter) (se også forslag C.5).

Styrket og koordineret servicering af virksomheder

Overordnet set er virksomhederne tilfredse med samarbejdet med jobcentrene, særligt samarbejdet omkring løntilskud og virksomhedspraktik, jf. analysen i kapitel 8. Tilfredsheden dækker dog over en række konkrete punkter, hvor virksomhederne oplever at samarbejdet kan blive bedre.

Virksomhederne efterlyser blandt andet, at beskæftigelsessystemet skal have et bedre branchekendskab og indblik i virksomhedernes konkrete kvalifikationsbehov, og at der bør være færre administrative byrder i samarbejdet. Det efterlyses også, at jobcentrene har en mere systematisk og professionel tilgang til samarbejdet med virksomhederne, at jobcentrene bliver bedre til at følge op, og at virksomhederne har en lettere adgang og kontakt til ét samlet beskæftigelsessystem – også på tværs af kommunegrænser.

I dag er der stor forskel på, hvordan og hvor meget det enkelte jobcentre servicerer virksomhederne og der er ikke en fælles ramme for, hvordan virksomhedsindsatsen skal foregå. Fremover skal alle jobcentre have et professionelt og kundeorienteret samarbejde med virksomhederne.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at der bliver etableret en fælles ramme for, hvilken service beskæftigelsessystemet skal levere til virksomhederne, og at jobcentrene fremadrettet får pligt til at hjælpe virksomhederne inden for tre servicespor: Rekrutteringsservice, uddannelse og opkvalificering af medarbejdere samt fastholdelse af medarbejdere.

Dertil kommer at jobcentrene, når de yder virksomhederne rekrutteringsservice, skal undersøge mulighederne for at tilbyde virksomhederne forløb med ledige i støttet beskæftigelse. Det kan både understøtte virksomhedens rekruttering og medvirke til at styrke lediges muligheder for at komme i job.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Styrket og koordineret service til virksomhederne

C.2	<p><i>Støtte til rekruttering af ledige samt uddannelse og fastholdelse af medarbejdere</i></p> <p><i>Rekrutteringsservice</i> Jobcentrene skal tilbyde virksomhederne hjælp til at rekruttere ledig arbejdskraft. Det omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hjælp til jobopslag: <ul style="list-style-type: none"> - Virksomheder, der kan og vil skal tilbydes hjælp fra jobcentrene til at slå konkrete stillinger op på Jobnet.dk. Det videre forløb i forhold til at finde relevante kandidater, søger virksomheden selv for. • Konkret jobformidling: Jobcentrene kan tilbyde virksomhederne hjælp til at udsøge og formidle motiverede ledige til en konkret stilling: <ul style="list-style-type: none"> - Virksomhederne skal tilbydes hjælp til screening af ledige, hvor jobcentrene identificerer og præsenterer virksomheden for et antal relevante og motiverede ledige på tværs af jobcentre. - Virksomhederne skal tilbydes adgang til hurtig og ubureaukratisk jobformidling på tværs af jobcentre. Der skal etableres et digitalt system, hvor virksomheden kan afgive en bestilling, hvorefter der leveres en hurtig og håndholdt jobformidling fra et eller flere jobcentre, jf. eksempel i boks 10.1. - Jobnet.dk udbygges med et nyt bruger- og virksomhedsmodul. Modulet kan anvendes af både virksomheder og jobcentre. Jobcentrene får via modulet lettere ved at screene og udvælge relevante ledige på tværs af kommunegrænser. Hvis alle andre muligheder er udtømt, kan jobcentret henvise til Workindenmark-centrene, der kan hjælpe virksomhederne med at rekruttere udenlandsk arbejdskraft, så ressourcerne målrettes de situationer, hvor der ikke findes relevante kandidater til den pågældende stilling. - Samtidig kan ledige danskere via EURES få adgang til international jobformidling. <p><i>Uddannelse og opkvalificering af medarbejdere</i> Virksomhederne skal i højere grad tilbydes information om og praktisk hjælp til at etablere målrettede opkvalificerings- og uddannelsesforløb i forbindelse med rekruttering af ledige (fx voksenlærlingeordningen, jobrotation og ”opkvalificeringsjob”). Servicen skal understøttes via selvbetjeningsløsninger til de virksomheder, der ønsker det:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virksomhederne får digital adgang (selvbetjening) til at etablere opkvalificeringsforløb på virksomheden i de situationer, hvor der er tale om en rettighed til forløbet, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Det drejer sig om voksenlærlinge forløb. • Virksomhederne får mulighed for at ansøge digitalt (starte sagen) om igangsættelse af jobrotationsforløb og ”opkvalificeringsjob”. <p><i>Fastholdelse af medarbejdere</i> Virksomhederne skal tilbydes hjælp til at fastholde medarbejdere. Servicen skal understøttes via selvbetjeningsløsninger til de virksomheder, der ønsker det:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virksomhederne får digital adgang til at igangsætte en ansøgning (starte sagen) om ordninger, der understøtter fastholdelse af medarbejdere, hvis lovgivningens betingelser ellers er opfyldt. Det vil sige personlig assistent, hjælpemidler, fleksjob, § 56-aftale.
-----	---

▼ **Boks 10.1 Koncept for rekrutteringsservice**

Der kan etableres et landsdækkende digitalt system, som understøtter rekrutteringsservicen på tværs af kommunegrænser, og som sikrer at der hurtigt bliver fulgt op på virksomhedernes behov for arbejdskraft:

- Via den landsdækkende digitale løsning får arbejdsgivere mulighed for at afgive en kort bestilling på den rekrutteringshjælp, de ønsker, til ét eller flere specifikke jobcentre eller samlet til alle jobcentre.
- Jobcentrene ”plukker” virksomhedens bestilling og kontakter inden for kort tid virksomheden og aftaler det videre forløb på baggrund af bestillingen.
- Jobcentrene har ansvaret for en konkret bestilling fra en virksomhed og løser opgaven ved – efter aftale med virksomheden – at screene og udvælge et antal ledige kandidater, som præsenteres for virksomheden.
- Jobcentrene skal have mulighed for at tilbyde stillingen digitalt til ledige på tværs af jobcentre, så ledige, der er interesserede i den konkrete stilling, uanset bopælskommune, kan tilkendegive interesse.

En styrket koordinering af virksomhedskontakten på tværs af kommunegrænser

Beskæftigelsessystemet skal fremstå som en koordineret serviceleverandør over for de virksomheder, der henvender sig og beder om hjælp til at rekruttere medarbejdere.

I dag er der ikke et systematisk og koordineret samarbejde mellem jobcentre på tværs af kommunegrænser, når virksomheder henvender sig for at få hjælp til at besætte konkrete jobåbninger, jf. analysen i kapitel 8.

Derudover er der landsdækkende virksomheder, der efterlyser en national indgang til beskæftigelsessystemet for at drøfte de mere overordnede rammer med beskæftigelsessystemet. Det konkrete samarbejde om rekruttering skal fortsat foregå lokalt i jobcentrene, som har den personlige kontakt og netværket til ledige og lokale afdelinger af virksomheden.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at jobcentrene fremover skal samarbejde på tværs af kommunegrænser, der hvor det kan understøtte en tættere virksomhedskontakt.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Koordineret virksomhedsrettet indsats på tværs af kommunegrænser	
C.3	<i>Tværkommunal indgang og samarbejde</i> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunerne forpligtes til at drøfte muligheder for samarbejde på tværs af kommunegrænser om virksomhedskontakten. Samarbejdet kan fx bestå af: <ul style="list-style-type: none"> - Kampagneaktiviteter - Koordinering og samarbejde ved større infrastrukturprojekter - Koordinering og samarbejde ved større opsigelsesrunder • Kommunerne skal fremover i deres beskæftigelsesplaner forholde sig til, hvordan de vil samarbejde med andre jobcentre omkring virksomhedskontakten. • Virksomheder med større rekrutteringsopgaver kan kontakte en hotline og anmode om håndholdt jobformidling.
C.4	<i>Landsdækkende kontaktpunkt for større virksomheder</i> <ul style="list-style-type: none"> - Større virksomheder får mulighed for at drøfte de overordnede rammer for samarbejdet om rekruttering med et nationalt kontaktpunkt i beskæftigelsessystemet med henblik på at forbedre det lokale samarbejde om konkrete rekrutteringsopgaver.

Viden og kendskab til arbejdsmarkedet

Hvis medarbejderne i jobcentre og a-kasser skal have et styrket fokus på virksomhedernes behov og forbedre servicekonceptet over for virksomhederne forudsætter det, at de grundlæggende har et godt kendskab til arbejdsmarkedet og virksomhedernes behov. Kendskabet skal blandt andet omfatte den aktuelle rekrutteringssituation og rekrutteringskanaler inden for forskellige brancher og virksomheder i lokalområdet.

Mange virksomheder oplever i dag jobcentre og a-kasser, der ikke har tilstrækkeligt branchekendskab og indblik i konkrete kvalifikationsbehov hos virksomhederne og dermed heller ikke altid er en kvalificeret hjælp til rekruttering, jf. analysen kapitel 8.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Bedre kendskab til arbejdsmarkedet i jobcentrene

C.5	<p><i>Efteruddannelse af jobcentermedarbejdere og udvikling af bedre virksomhedsrettede analyseværktøjer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der oprettes et landsdækkende efteruddannelsesmodul, som opkvalificerer medarbejderne i arbejdsmarkeds- og brancheforhold, typiske rekrutteringsmetoder inden for forskellige brancher, metoder til at matche potentielle medarbejdere og virksomheder samt metoder til overvågning af arbejdsmarkedet jf. også forslag A8 om efteruddannelsesmodul omkring afholdelsen af samtaler m.v., der udvikles i samarbejde med repræsentanter fra jobcentre og a-kasser. • Der etableres med udgangspunkt i Arbejdsmarkedsbalancen et digitalt værktøj, som giver medarbejderne i jobcentrene et understøttende og operationelt grundlag for at kunne tilrettelægge en opsøgende virksomhedskontakt. Værktøjet kan fx indeholde branchefordelt overblik over rekrutteringssituationen og jobomsætningen. • Der udarbejdes en årlig oversigt over igangværende og kommende infrastrukturprojekter og andre større kendte rekrutteringsbehov (det samme arbejde, som blev udført af Leo Larsen-udvalget). • Jobindsats.dk udvides til også at vise data for jobomsætning fordelt på detaljerede brancher.
-----	--

10.6 Søjle D: Styrkede økonomiske incitamenter for beskæftigelsessystemet og mindre bureaukrati og færre proceskrav

I den nuværende beskæftigelsesindsats stilles en række minimumskrav til, hvornår jobcentre og a-kasser skal indkalde ledige til samtaler, og hvornår ledige skal indkaldes til at deltage i et aktivt tilbud. Samtidig har den enkelte ledige begrænsede indflydelsesmuligheder på egen beskæftigelsesindsats.

Det indebærer risiko for, at aktiviteter igangsættes for aktivitetens skyld og ikke med det formål at sikre en målrettet individuel indsats. Ledige oplever, at den indsats, de modtager, bliver begrundet i reglerne frem for i en individuel vurdering af, hvad der skal til for, at de kommer i job.

Det nuværende refusionssystem tilskynder samtidig ikke i tilstrækkelig grad kommunerne til at flytte borgere fra offentlig forsørgelse til ordinær beskæftigelse og investere i de nødvendige tiltag. Arbejdsmarkedskommissionen har argumenteret for, at den manglende kommunale tilskyndelse til at bringe borgere i beskæftigelse kan skyldes, at de nuværende styringsredskaber i beskæftigelsessystemet giver en uklar incitamentsstruktur, hvor det i nogle tilfælde bedre kan svare sig for kommunen, at borgere bliver på passive ordninger i stedet for at investere i en indsats for at få dem i ordinær beskæftigelse. De mange forskellige refusionssatser giver ydermere kommunerne et økonomisk incitament til at flytte borgere rundt mellem de forskellige ydelser i en kortsigtet jagt på den højeste statsrefusion.

Der er brug for et enklere system, hvor kommunerne i større omfang fokuserer på de langsigtede økonomiske gevinster ved en jobrettet indsats i stedet for proceskrav i lovgivningen.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Styrkede økonomiske incitamenter samt mindre bureaukrati og proceskrav	
D.1	<i>Afskaffelse af proceskrav til jobcentre og a-kasser om indkaldelse til samtaler</i> Alle proceskrav rettet mod a-kasser og jobcentres pligt til løbende at indkalde til samtaler afskaffes. Ledige får selv ansvaret for at booke sine egne samtaler. Dog skal jobcentret sikre, at den ledige kommer til den første samtale i jobcentret.
D.2	<i>Afskaffelse af reglerne om gentagen aktivering</i>
D.3	<i>Nyt refusionssystem, der understøtter kommunernes fokus på at få borgere i varig beskæftigelse med udgangspunkt i Arbejdsmarkedskommissionens forslag</i> Med udgangspunkt i Arbejdsmarkedskommissionens forslag med ens refusionssatser på sørgelsesydelsen på tværs af ydelser og uanset indsats, som aftrappes over tid, arbejdes mod et nyt refusionssystem, der understøtter, at: <ul style="list-style-type: none"> • Kommunerne i højere grad har fokus på at få borgerne i varig beskæftigelse frem for at opnå høje refusionssatser. • Medfinansieringen af kommunernes driftsudgifter til aktiveringsindsatsen understøtter kvalitet og indhold i den aktive arbejdsmarkedsindsats, og at jobcentre og virksomhederne benytter de aktive tilbud, der virker bedst i forhold til at få ledige i varig beskæftigelse.
D.4	<i>Afskaffelse af det særlige beskæftigelsestilskud</i> Det særlige beskæftigelsestilskud afskaffes til fordel for kompensation via det generelle bloktilskud. Det vil sikre større gennemsigtighed i forhold til den kommunale budgetlægning samtidig med, at det vil skabe et øget incitament til samarbejdet på tværs af kommunerne.

10.7 Søjle E: Ny tværgående organisering og interessentinddragelse

Arbejdsmarkedets parter og andre interessenter inddrages i dag i beskæftigelsesindsatsen på både lokalt, regionalt og nationalt niveau. På lokalt niveau har parterne i dag en rådgivende funktion i forhold til kommunen, hvor fokus først og fremmest er rettet mod resultaterne af indsatsen i det enkelte jobcenter. På regionalt niveau har parterne primært fokus på at overvåge udviklingen på arbejdsmarkedet og følge op på resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i jobcentre.

Med udviklingen af arbejdsmarkedet i Danmark er der behov for at udvide samarbejdet på tværs af kommunegrænser og for en større grad af koordination ved tværgående problemstillinger. Det drejer sig blandt andet om samarbejdet med områdets uddannelsesinstitutioner, fx VEU institutioner, rekruttering på tværs af kommunegrænser og løsning af specialopgaver på tværs af jobcentre.

Det er eksperternes vurdering, at de nuværende 4 regionale beskæftigelsesråd (RBR) har begrænset indflydelse på udviklingen i landets jobcentre og dækker meget store geografiske områder. Det skyldes blandt andet manglende kendskab til de lokale problemstillinger. Det er ligeledes eksperternes vurdering, at de nuværende 94 lokale beskæftigelsesråd (LBR) har vanskeligt ved at løfte større tværgående opgaver samt få engageret parter og institutioner i de enkelte kommuner.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at de nuværende 94 LBR og 4 RBR nedlægges, og at der i stedet etableres 8-12 nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd (TAR), der dækker hver sit arbejdskraftsopland.

Hvis en kommune forsat ønsker, at få rådgivning og input fra interessenter på lokalt niveau kan kommunen fx oprette et advisory board med arbejdsmarkedets parter, erhvervsorganisationer og andre lokale organisationer etc.

Der etableres sekretariatsbetjening af de Tværgående Arbejdsmarkedsråd inden for rammerne af den statslige del af beskæftigelsessystemet i forhold til de opgaver, som de Tværgående Arbejdsmarkedsråd skal varetage, jf. forslaget. Kommunernes nuværende opgave med at se-

ekretariatsbetjene LBR bortfalder. Ekspertgruppen forudsætter, at omlægningen af sekretariatsbetjeningen samlet set er udgiftsneutral.

Ekspertgruppen foreslår følgende initiativer:

Ny tværgående organisering og interessentinddragelse	
E.1	<p><i>Etablering af en ny tværgående organisering og interesseinddragelse - Tværgående Arbejdsmarkedsråd</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De nuværende 94 lokale beskæftigelsesråd (LBR) og fire regionale beskæftigelsesråd (RBR) nedlægges. • Der etableres et antal nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd (TAR), der dækker 8-12 arbejdskraftoplande. Det nationale beskæftigelsesråd (BER) bevares uændret. • De nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd sammensættes med repræsentanter for arbejdsgivere, arbejdstagere, kommunerne i området, handicaporganisationerne, Vækstforum og uddannelsesinstitutioner i området.
E.2	<p><i>Tværgående Arbejdsmarkedsråd understøtter indsatsen på tværs af kommuner og a-kasser</i></p> <p>De nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd skal understøtte og rådgive kommunalbestyrelserne i forbindelse med:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af arbejdsmarkedsindsatsen i det enkelte jobcenter og den enkelte a-kasse, blandt andet gennem drøftelse af de kommunale beskæftigelsesplaner og med mulighed for at henstille til kommunerne om at foretage ændringer i disse. • Understøtte jobcentrene med udviklingsinitiativer og sikre en effektiv og sammenhængende arbejdsmarkedsindsats på tværs af kommunegrænser og fagområder og a-kasser • Prioritere og udmønte midlerne fra en samlet regional pulje til opkvalificering (i den nye regionale pulje indgår midler fra den nuværende LBR-pulje) • Sikre koordination og sammenhæng mellem beskæftigelses-, uddannelses- og erhvervsområdet • De Tværgående Arbejdsmarkedsråd udarbejder en strategi og udviklingsplan for, hvordan rådet vil understøtte arbejdsmarkedsindsatsen i deres område. • Behandle klager fra jobcentret over kvaliteten af a-kassernes vejledning og anden jobsøgningsstøtte til de ledige, som modtager bistand fra a-kassen i de første seks måneder af ledighedsperioden og henstille til a-kassen at foretage fornødne ændringer i sin praksis.
E.3	<p><i>Afbureaukratisering og effektivisering af partssamarbejdet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der skal ikke indgås regionale kontrakter mellem ministeren og de nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd. • De nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd skal ikke udarbejde en årlig analyserapport om resultaterne af indsatsen i jobcentrene.

Ekspertgruppen vurderer, at der fortsat er behov for at beskæftigelsessystemet varetager en række opgaver, der i dag løses af beskæftigelsessystemet, herunder beskæftigelsesregi-
onerne. Nogle opgaver vil med fordel kunne løses centralt, mens andre opgaver kræver en
nærhed og løbende dialog med jobcentrene. I lyset af forslaget til en ny struktur for part-
sinddragelsen skal der tages stilling til den fremadrettede organisering og opgaveløsning i
forhold til disse opgaver. Det drejer sig om:

- Gennemførelse af analyser og evalueringer af arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedsindsatsen.
- Understøttelse af implementering af tiltag på beskæftigelsesområdet fx implementering af kontanthjælpsreformen og den kommende reform af arbejdsmarkedsindsatsen.
- Igangsættelse og gennemførelse centralt initierede forsøgs- og udviklingsaktiviteter.
- Styrket og koordineret betjening af virksomhederne i samarbejde med jobcentrene på tværs af arbejdskraftoplande.
- Indsamling af viden om den lokale arbejdsmarkedsindsats med henblik på feedback til de nationale beskæftigelsesmyndigheder.
- Varetagelse af driftsopgaver/forvaltningsopgaver i forbindelse med fx:
 - opholds- og arbejdstilladelser
 - virksomheders varsling af større afskedigelser
 - og arbejdsfordelinger i virksomheder etc.

10.8 Afbureaukratisering og it-understøttelse

Ekspertgruppen har fremlagt en række konkrete anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats. Anbefalingerne er fordelt på fem søjler, jf. ovenstående gennemgang. På tværs af søjlerne har ekspertgruppen haft en målsætning om, at arbejdsmarkedsindsatsen skal afbureaukratiseres og smidiggøres, så der bliver frigjort ressourcer i beskæftigelsessystemet. Samtidig lægger ekspertgruppen afgørende vægt på, at et nyt beskæftigelsessystem skal understøttes digitalt, hvilket forudsættes af, at der skal udvikles nye digitale værktøjer rettet mod både borgere og virksomheder.

Større ansvar til ledige vil frigøre ressourcer

De mange administrative ressourcer, som jobcentre og a-kasser bruger i dag på at indkalde og booke samtaler med ledige samtidig med, at de løbende skal følge op på, om den enkelte ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet kan mindskes ved at give ledige større ansvar.

Ekspertgruppen har derfor i søjle A – ny individuel og jobrettet indsats for den enkelte – anbefalet, at ledige selv skal booke deres samtaler via et nationalt it-system og gennem en joblog registrere blandt andet jobsøgningsaktiviteter. Det vil give jobcentrene og a-kasserne indblik i og mulighed for løbende at følge den lediges vej til job og vil i sidste ende frigive en række administrative ressourcer hos medarbejderne i jobcentre og a-kasser.

De konkrete anbefalinger fra søjle A, der sikrer større ansvar til den enkelte ledige og frigør ressourcer, er:

- Større indflydelse og ansvar for eget jobsøgningsforløb, hvor den ledige selv booker og tilrettelægger samtaler og jobsøgningsaktiviteter.
- Den enkelte ledige skal søge bredt, intensivt og realistisk samt dokumentere jobsøgningen i en joblog.
- Etablering af joblog for alle ledige og jobkonsulenter på tværs af beskæftigelsessystemet skal sikre større transparens for både ledige og jobkonsulenter.

Forenkling af den aktive arbejdsmarkedsindsats

Når ledige skal til samtaler hos både jobcentret og a-kasserne på stort set samme tid og med stort set samme indhold, er der muligheder for at forenkle og afbureaukratisere arbejdsmarkedsindsatsen og sikre, at samtalerne giver mere mening for den enkelte.

Derfor har ekspertgruppen i søjle D anbefalet, at jobsøgningsforløbet skal forenkles, så det kun foregår enten i jobcentret eller i a-kassen.

Ekspertgruppen har også lagt en række anbefalinger frem, der forenkler rammerne for brugen af redskaberne i den aktive arbejdsmarkedsindsats for dermed at sikre større gennemsigthed og fokus på indhold i stedet for paragraffer.

De konkrete anbefalinger fra søjle A, der forenkler arbejdsmarkedsindsatsen, er:

- En mere fleksibel varslingsindsats.
- Kontaktforløbet med både jobcenter og a-kasse forenkles.
- Brugen af offentlig og privat løntilskud harmoniseres.
- Målretning af brugen af virksomhedspraktik.
- Målretning og forenkling af jobrotationsordningerne.

De konkrete anbefalinger fra søjle D, der forenkler arbejdsmarkedsindsatsen, er:

- Færre proceskrav til jobcentre og a-kasser vedrørende samtaler.
- Reglerne om gentagen aktivering afskaffes.
- Der etableres et nyt refusionssystem, der understøtter kommunernes fokus på at få borgere i varig beskæftigelse. Det nye refusionssystem tager udgangspunkt i Arbejdsmarkedskommissionens forslag.

Herudover anbefaler ekspertgruppen generelt, at der ved udarbejdelse af både national arbejdsmarkedslovgivning og ved udarbejdelse af interne procedurer i kommunerne samt a-kasserne er et kontinuerligt fokus på, at indsatsen skal være gennemsigtig og ubureaukratisk – både for den enkelte ledige og jobkonsulenten i jobcentret og a-kassen.

Forbedret it-understøttelse

Ekspertgruppens anbefalinger til en ny arbejdsmarkedsindsats tager udgangspunkt i den enkelte ledige, bygger på tillid og ansvar, har et klart fokus på job og uddannelse og lægger vægt på, at virksomhederne i langt højere grad er omdrejningspunktet for indsatsen. Samtidig er der lagt vægt på, at en ny arbejdsmarkedsindsats bliver mere effektiv på tværs af kommunegrænser og a-kasser, og at der kommer en mere effektiv koordination og sammenhæng med både uddannelses- og erhvervsområdet.

For at disse principper for arbejdsmarkedsindsatsen kan føres ud i livet kræver det, at it-understøttelsen af beskæftigelsesområdet ændres og forbedres. For ekspertgruppen er det afgørende, at de digitale muligheder bliver udnyttet aktivt for at sikre en mere effektiv og smidig arbejdsmarkedsindsats.

De konkrete anbefalinger fra søjle A, der forbedrer og afbureaukratiserer it-understøttelse, er:

- Større indflydelse og ansvar for eget jobsøgningsforløb, hvor den ledige selv booker og tilrettelægger samtaler og jobsøgningsaktiviteter (bookingsystem).
- Profilafklaring skal understøtte en individuel indsats i jobcentre og a-kasser.

De konkrete anbefalinger fra søjle C, der forbedrer og afbureaukratiserer it-understøttelse, er:

- Service til virksomheder i tre spor (digitalt understøttet).

Herudover anbefaler ekspertgruppen generelt, at der ved udviklingen og udrulningen af den digitale understøttelse af arbejdsmarkedsindsatsen er fokus på følgende:

- Ved udviklingen af nye digitale løsninger er det vigtigt løbende at inddrage relevante praktikere fra kommunerne og a-kasserne. Det sikrer, at den konkrete viden, der findes på praktikerniveau integreres i udviklingsarbejdet.
- Den digitale it-understøttelse, og den tilknyttede hjælp og support i jobcentre og a-kasser, skal kunne favne alle grupper af ledige og dermed være tilgængelig for alle, uanset hvilke it-forudsætninger den enkelte ledige har. Derfor skal der lægges stor vægt på brugervenligheden af it-understøttelsen.
- Jobkonsulenterne i både jobcentre og a-kasser skal løbende hjælpe de ledige med at bruge de forskellige digitale redskaber, så den enkelte ledige bliver bekendt med den hjælp og understøttelse, der er at hente via den digitale understøttelse.
- Ved udviklingen og udrulningen af den digitale understøttelse skal der løbende være fokus på at sikre den enkelte lediges retssikkerhed, blandt andet i forhold til at sikre relevant samtykke ved udveksling af oplysninger.

Afbureaukratisering af partsarbejdet

Det regionale partsarbejde er i dag omfattet af en række formalia, fx den årlige kontrakt med beskæftigelsesministeren og inddragelse i forvaltningsopgaver.

Ekspertgruppen har derfor anbefalet, at det regionale partsarbejde bliver forenklet, så der i højere grad skabes rum for et øget fokus på at understøtte arbejdsmarkedsindsatsen på tværs af jobcentre og a-kasser.

De konkrete anbefalinger fra søjle D, der skal afbureaukratisere partsarbejdet er:

- Der skal ikke indgås regionale kontrakter mellem ministeren og de nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd.
- De nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd skal ikke udarbejde en årlig analyserapport om resultaterne af indsatsen i jobcentrene.

10.9 Anbefalingernes økonomiske og strukturelle konsekvenser

Ifølge kommissoriet for udredningsarbejdet skal de samlede forslag og konsekvenserne heraf overholde følgende:

”Ekspertgruppens samlede anbefalinger skal holde sig inden for de eksisterende økonomiske rammer for den aktive beskæftigelsesindsats, så der sikres den bedst mulige udnyttelse af de nuværende ressourcer. Anbefalinger som isoleret set indebærer merudgifter vil derfor skulle finansieres gennem omprioriteringer inden for de eksisterende økonomiske rammer for den aktive beskæftigelsesindsats. Ekspertgruppens forslag skal samlet set understøtte regeringens reformarbejde og en langsigtet forbedring af de offentlige finanser. Ekspertgruppen skal derfor, for alle større forslag, foretage en vurdering af den langsigtede effekt på den strukturelle ledighed og beskæftigelse.”

Afsættet for eksperternes anbefalinger er således en omprioritering af midler inden for de eksisterende rammer for den aktive beskæftigelsesindsats med henblik på at understøtte regeringens reformdagsorden og opnå en langsigtet forbedring af de offentlige finanser via en højere strukturel beskæftigelse.

Målgruppen for eksperternes forslag

Målgruppen for eksperternes forslag er i denne fase de arbejdsmarkedsparate overførselsmodtagere dvs. de forsikrede ledige (dagpengemodtagere). Her skal den aktive beskæftigelsesindsats adressere det nye paradigme for forsørgelse inden for rammerne af den to-årige dagpengeperiode.

Visse af forslagene vil imidlertid række længere, idet nogle af redskaberne også omfatter øvrige overførselsmodtagere, eksempelvis løntilskudsordningerne, som også er til rådighed for kontanthjælpsmodtagere. På samme måde omfatter blandt andet voksenlærlinge- og jobrotationsordningen ledige på tværs af forsikringskategori og beskæftigede.

Eksperternes forslag til at styrke økonomiske incitament for kommunerne i tilrettelæggelsen af indsatsen vedrører desuden alle overførselsmodtagere, idet der lægges op til, at refusionssystemet går på tværs af ydelseskategorier for at forebygge langvarige forløb.

De eksisterende rammer for den aktive beskæftigelsesindsats

Forslag og beregninger omfatter hovedsageligt forsikrede ledige, hvor der på Finansloven for 2014 budgetteres med et samlet forbrug til den aktive beskæftigelsesindsats på i alt godt 2,3 mia. kr. i 2014, jf. tabel A i bilag 10.1. Se nærmere redegørelse om udgifterne til den aktive indsats i kapitel 3. Forslagene medfører således en omfordeling af en del af disse udgifter, mens udgiftsniveauet forbliver uændret.

Ud af de afsatte midler til forsikrede ledige i 2014 vedrører godt 730 mio. kr. udgifter til aktiveringsindsatsen, primært til redskabet "vejledning og opkvalificering". Hertil kommer nettoudgifter på ca. 70 mio. kr. til løntilskud til voksenlærlinge, nettoudgifter på ca. 560 mio. kr. til jobrotation⁵, ca. 385 mio. kr. til 6 ugers selvvalgt uddannelse samt godt 80 mio. kr. til følgeudgifter i form af befordring og hjælpemidler. Endvidere er der afsat en række puljer, der blandt andet vedrører forsikrede ledige svarende til i alt ca. 70 mio. kr. Derudover er der afsat midlertidige bevillinger vedrørende driftsudgifter til aktivering af modtagere af den særlige uddannelsesydelse og den midlertidige arbejdsmarkedsydelse samt jobpræmie for akutjob til ledige svarende til i alt ca. 190 mio. kr. i 2014. Endelig anvender kommunerne skønsmæssigt 250 mio. kr. årligt på samtaler med de forsikrede ledige.

Direkte økonomiske konsekvenser af forslagene

Eksperternes forslag indebærer en omprioritering af de eksisterende midler i en mere hensigtsmæssig retning. Der er i alt stillet 39 forslag inden for 5 søjler, heraf 19 vedrørende en ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte, som sætter rammerne omkring den aktive beskæftigelsesindsats, 8 vedrørende målrettet opkvalificering i beskæftigelsesindsatsen, 5 vedrørende jobcentrenes styrkede fokus på virksomhedernes behov, 4 vedrørende styrkede økonomiske incitamentter for beskæftigelsesystemet samt mindre bureaukrati og færre proceskrav og endelig 3 vedrørende fornyet partsinddragelse.

Forslagene til en ny arbejdsmarkedsindsats for dagpengemodtagere indeholder overordnet en omlægning af den eksisterende aktiveringsindsats, så indsatsen i højere grad målrettes og gøres individuel. Det sker blandt andet gennem en intensiveret indsats for nyledige via øget samtalehyppighed og jobsøgningsstøtte samt ved et virksomhedsrettet tilbud efter senest 1/2 år. Kravene om gentagen aktivering afskaffes og til gengæld gives ufaglærte ledige ret til et uddannelsesløft, ligesom det foreslås at indføre en række øvrige uddannelsesrettigheder og – muligheder for ledige. Der investeres således i en tidligere og mere intensiv indsats og i mere målrettet opkvalificering til udvalgte grupper, mens der reduceres væsentligt i omfanget af mere ensartet aktivering til alle på faste tidspunkter via afskaffelse af krav om gentagen aktivering.

Den to-årige dagpengeperiode ventes at indebære betydelige incitamentter til at være aktivt jobsøgende, hvorfor behovet for den nuværende gentagne pligt aktivering begrænses.

Udgifterne til den nye indsats vurderes stort set at svare til den eksisterende indsats. Den nye indsats skønnes overordnet at indebære merudgifter til et styrket kontaktføreløb og til den ordinære uddannelsesindsats. Disse merudgifter finansieres gennem en billigere redskabsvifte i den virksomhedsrettede indsats (forskydning fra løntilskud på offentlige arbejdspladser til private arbejdspladser og til virksomhedspraktik), en reduktion i udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering samt en reduktion i udgifterne til jobrotation, jf. tabel 10.1.

⁵ Udgifter til voksenlærlinge og jobrotation omfatter også kontanthjælpsmodtagere og er opgjort netto – dvs. inkl. mindreudgifter til dagpenge og kontanthjælp for ledige, der kommer ind i disse ordninger.

Tabel 10.1 Oversigt over de overordnede bevægelser i udredningsudvalgets forslag

	Nuværende indsats	Ny indsats	Forskel
<i>Kontaktforløb:</i>			
- udgifter (mio. kr.)	160	285	125
<i>Virksomhedsrettede tilbud:</i>			
- udgifter (mio. kr.)	15	-5	-20
- fuldtidspersoner	8.800	14.700	5.900
<i>Ordinær uddannelse:</i>			
- udgifter (mio. kr.)	600	875-920	275-320
- fuldtidspersoner	3.800	7.075-7.675	3.275-3.875
<i>Øvrig vejledning og opkvalificering:</i>			
- udgifter (mio. kr.)	480	150	-330
- fuldtidspersoner	4.000	1.400	-2.600
<i>Jobrotation:</i>			
- udgifter (mio. kr.)	0	100	100
<i>Midlertidige implementeringsudgifter:</i>			
- udgifter (mio. kr.)	0	100	100
<i>I alt direkte effekter:</i>			
- udgifter (mio. kr.)	1.255	1.305-1.350	10 - 60
- fuldtidspersoner	16.600	23.175-23.775	6.575-7.175

Note: Det er forudsat, at udgifterne til ufaglærtes ret til uddannelse vil være lavere i implementeringsåret, hvorved der antages råderum til at afholde de forudsatte implementeringsudgifter.

Note: Udgifterne til den nuværende og den nye indsats opgjort netto, dvs. inkl. konsekvenser på skatte- og afgiftsprovenu.

Samlet set vurderes eksperternes forslag at føre til en stigning i det samlede omfang af aktive foranstaltninger (aktiveringsomfanget) i forhold til det forudsatte på Finansloven for 2014, men med andre redskaber end i dag og ud fra andre præmisser.

Forslagene indebærer først og fremmest en øget orientering mod virksomhedsrettede tilbud, der i mange tilfælde har bedre beskæftigelseeffekter og samtidig i gennemsnit er billigere at afholde⁶ 7. Samtidig indebærer forslagene, at tilbuddene under redskabet "vejledning og opkvalificering" drejes over mod korte, jobrettede kurser og ordinær uddannelse og væk fra "øvrig vejledning og opkvalificering".

Overordnet skønnes den nye indsats at indebære merudgifter til et styrket kontaktforløb med de ledige og til den ordinære uddannelsesindsats samt engangsudgifter til implementering af reformen. Disse merudgifter finansieres gennem en billigere redskabsvifte i den virksomhedsrettede indsats, en reduktion i udgifterne til øvrig vejledning og opkvalificering samt en reduktion i udgifterne til jobrotation.

Beregningerne hviler på en præmis om, at den eksisterende indsats omprioriteres til fordel for en ny indsats, som omfatter pligt til ét virksomhedsrettet tilbud efter senest 1/2 år⁸ samt rettigedsbårne udgifter til opkvalificering.

Kommunerne vil herudover kunne give tilbud efter individuelle behov og motiveret af den foreslåede refusionsomlægning. Det er i vurderingen af de økonomiske konsekvenser forudsat, at der etableres tilstrækkelige økonomiske styringsmekanismer over for kommunerne, fx i form af nedsat driftsrefusion, puljer, egentlig rammestyning m.v. af de midler, som kommunerne kan prioritere ud fra, således at de samlede udgifter holdes på det forventede niveau.

6 Privat løntilskud er det instrument, der i gennemsnit har de bedste effekter, og som samtidig er mest omkostningseffektivt. Det er – sammen med praktikperioder i private virksomheder – imidlertid begrænset af, hvor mange virksomheder der ønsker at indgå aftaler herom. Omfanget forventes påvirket af jobcentrenes virksomhedsopøgende indsats.

7 Den billigere redskabsvifte i den virksomhedsrettede indsats skyldes en forskydning fra offentligt løntilskud til privat løntilskud samt øget brug af virksomhedspraktik. Øget brug af privat løntilskud indebærer mindre udgifter, idet tilskuddet til arbejdsgiver i privat løntilskud er mindre end dagpengesatsen, som er den ydelse, den ledige alternativt modtager. Mindre brug af offentligt løntilskud indebærer ligeledes mindre udgifter, idet tilskuddet til arbejdsgiver i forbindelse med offentligt løntilskud efter gældende regler er lidt større end dagpengealternativet. Endelig er øget brug af virksomhedspraktik ikke forbundet med yderligere omkostninger, idet ledige fortsat modtager dagpenge i praktikperioden. Der er forudsat en øget brug af virksomhedspraktik, som er omkostningsneutral, og øget brug af privat løntilskud, mens der ventes færre med løntilskud i offentlige virksomheder pga. harmoniseringen af reglerne med reglerne for private løntilskudsansættelser. Det gør redskabet væsentligt billigere og reducerer samtidig brugen.

8 For personer over 30 år. For personer under 30 år gælder dette efter 3 måneder.

Ekspertgruppens anbefalinger har såvel direkte økonomiske konsekvenser som afledte konsekvenser i form af øget strukturel beskæftigelse og dermed en styrket offentlig saldo. Fokus i anbefalingerne er såvel på det kortsigtede jobmatch som på det lange sigte ud fra en investeringstankegang og ud fra ønsket i kommissoriet om at skabe fundament for mere varig beskæftigelse.

Beskæftigelsesmæssige konsekvenser

Der er foretaget skøn over de beskæftigelsesmæssige konsekvenser ved den nye aktiveringsindsats, som involverer mere hyppige samtaler, en fremrykning af aktiveringstidspunktet og en ændret redskabssammensætning, blandt andet som følge af nye rettigheder til ledige, afskaffelse af krav om gentagen aktivering og en orientering mod mere jobrettede kurser, egentlig opkvalificering og en mere virksomhedsnær indsats.

Der er samtidig foretaget skøn over konsekvenserne af omlægningen af voksenlærlingeordningen, sanktionsmulighederne samt af de nye muligheder for uddannelsesløft.

Disse tiltag vurderes forsigtigt at kunne øge den strukturelle beskæftigelse med op til 3.500 personer, når de er fuldt indfasede, svarende til, at den offentlige saldo på langt sigt styrkes med omkring 950 mio. kr.

De strukturelle effekter skal ses i forhold til, at forslagene som udgangspunkt indebærer omprioriteringer inden for rammerne af en indsats for forsikrede ledige, der samlet set koster omkring 2,3 mia. kr. årlig, jf. tabel 10.1. Forslagene indebærer alene tilpasninger af den aktive indsats for ledige og indebærer således ikke generelle ændringer i forsørgelsesgrundlaget for de ledige.

Tabel 10.2 Virkning af forslag på strukturel beskæftigelse og strukturel saldo

	Personer	Mio. kr.
Kort sigt	500-1.000	130-270
Mellemlangt sigt (2020)	1.000-1.500	270-400
Langt sigt	3.500	950

Anm.: De offentlige besparelser som følge af, at en forsikret ledig kommer i beskæftigelse, fremkommer ved lavere forsørgelses- og driftsudgifter i beskæftigelsessystemet samt øgede skattebetalinger som følge af lønindkomst svarende til ca. 270.000 kr. pr. helårsperson.

På kort sigt, omkring implementeringstidspunktet, vurderes effekten af forslagene at være positiv, men relativt begrænset, blandt andet som følge af, at flere er i gang med uddannelsesforløb og dermed midlertidigt ude af arbejdsstyrken. I takt med, at flere opnår styrkede kompetencer, eksempelvis som følge af et uddannelsesløft og færdiggørelse af en erhvervs-kompetencegivende uddannelse, forventes det, at flere job vil kunne bestrides og ledighedsrisikoen dermed reduceres. Uddannelsesindsatsen forventes at give et stadigt stigende afkast over tid og er først fuldt indfaset efter en generation på arbejdsmarkedet, dvs. typisk efter 25-30 år.

Potentiale for yderligere forbedringer

For flere af eksperternes forslag har det ikke med tilstrækkelig sikkerhed været muligt at beregne en strukturel effekt. Det gælder fx forslaget om omlægning af de økonomiske incitamentter for den kommunale indsats i forbindelse med en reform af refusionssystemet efter Arbejdsmarkedskommissionens model. Her styrkes incitamentet til at forebygge langvarig forsørgelse, herunder også langvarig ledighed samt mere varig forsørgelse på øvrige ordninger.

Andre forslag har det heller ikke været muligt at opgøre strukturvirkningen af i et omfang, hvor de – med tilstrækkelig sikkerhed – kan indregnes direkte i samfundsøkonomien og indgå som finansieringselementer til andre tiltag.

Det gælder fx forslagene om styrket virksomhedskontakt, hvor jobcentrene skal være mere opsøgende i forhold til virksomhedernes efterspørgsel, det gælder forslag, der i højere grad styrker den lediges rettigheder og valgmuligheder og det gælder forslag, der understøtter kommunernes muligheder for at gennemføre en mere jobnær og individuelt tilrettelagt indsats.

Forslag, der kan styrke jobmatchet, men ikke indgår i de strukturelle beregninger, omfatter blandt andet:

- Styrket vejledningsindsats i opsigelsesfasen
- Styrket profilafklaring af ledige med henblik på mere individuelt tilrettelagt indsats
- Styrkede økonomiske incitamenter i den kommunale tilrettelæggelse af indsatsen (omlægning af refusionssystemet og beskæftigelsestilskud)
- Bedre forudsætninger for at følge op på rådighed gennem brug af joblog
- Styrket virksomhedskontakt i jobcentrene og mere opsøgende indsats
- Øget samarbejde på tværs af kommunegrænser
- Større valgfrihed for den ledige og større medejerskab
- Regelforenkling og afbureaukratisering, der skaber større fleksibilitet og kan frigøre ressourcer i kommunerne
- Omlægning af 6 ugers selvvalgt uddannelse til mere jobrettede kurser
- Decentrale puljer til jobrettet opkvalificering i forbindelse større infrastrukturprojekter m.v.
- Ret til kortere opkvalificeringskurser ved udsigt til job

Det er eksperternes vurdering, at disse forslag også kan trække i retning af et styrket jobmatch på arbejdsmarkedet og dermed potentielt vil kunne bidrage til at reducere den strukturelle ledighed yderligere.

For at illustrere potentialet kan der opstilles et *regneeksempel*, der viser, hvordan kortere ledighedsforløb kan styrke den strukturelle saldo og dermed gavne samfundsøkonomien:

Hvis forslagene således kan understøtte, at ledighedsforløbene blandt de forsikrede ledige i gennemsnit reduceres med 1 uge, vil det svare til, at den strukturelle beskæftigelse øges med 6.400 personer. Det styrker samtidig de offentlige finanser med omkring 1,7 mia. kr.

Såfremt ledighedsforløbene reduceres med blot 1 dag, vil det øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 900 personer og give en gevinst på 1/2 mia. kr.

I 2012 var det gennemsnitlige ledighedsforløb blandt forsikrede ledige på godt 18 uger. Der er generelt anlagt en forholdsvis forsigtig vurdering af forslagenes konsekvenser. Erfaringerne fra tidligere forsøg i beskæftigelsesindsatsen, eksempelvis "Hurtigt i gang II", har vist, at det alene med en intensiveret samtaleindsats var muligt at afkorte deltageres efterfølgende ledighed med næsten to uger årligt, jf. Pedersen m.fl. (2012). Det, og andre partielle vurderinger af indsatsen, illustrerer således et betydeligt potentiale for yderligere gevinster, hvis det lykkes at forbedre indsatsen generelt.

I det omfang forslagene bidrager til yderligere styrkelse af den strukturelle beskæftigelse end det forudsatte i beregningerne, vil det frigøre yderligere ressourcer til samfundet og til styrkelse af den strukturelle saldo.

Forudsætninger for effekter af en omlægning af den aktive indsats

Forslagene indebærer alene tilpasninger af den aktive indsats for ledige, primært forsikrede ledige, og indebærer således ikke ændringer i det generelle forsørgelsesgrundlag for ledige. Effekternes størrelse skal ses i lyset heraf.

Den aktive beskæftigelsesindsats blev senest vurderet af Arbejdsmarkedskommissionen i 2009, som også foreslog en intensiveret indsats for ledige (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009). Vurderingen var her, at den intensiverede indsats i sig selv ville være ressourcekrævende, men at den kunne finansieres ved, at der samtidig blev foreslået en afkorting af dagpengeperioden. Arbejdsmarkedskommissionen vurderede, at deres forslag til den aktive indsats på sigt ville kunne løfte beskæftigelsen med 2-3.000 personer.

Hertil kom en vurdering fra Arbejdsmarkedskommissionen af, at en henstilling til kommunerne om en mere jobrettet indsats uden nærmere lovgivningsmæssig præcisering, men understøttet af forslag til refusionssystemet ville kunne øge beskæftigelsen med yderligere 1-2.000 personer.

Afslutning

Eksperterne har på baggrund af denne udredning fremlagt en samlet pakke af forslag til en ny aktiv arbejdsmarkedsindsats for ledige inden for rammerne af den 2-årige dagpengeperiode med de dertil hørende regler og ydelsesniveauer for forskellige grupper.

Forslagene skal ses i en helhed, hvor de enkelte elementer balancerer i forhold til hinanden. Den samlede forslagspakke indebærer såvel opstramninger, som en række nye frihedsgrader for kommuner og ledige og nye rettigheder for ledige.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik vil løbende skulle vurderes i forhold til nye behov og nye krav, men også i forhold til eventuelle nye forslag vedrørende forsørgelsessystemerne.⁹ De samlede incitament og muligheder for ledige til at komme i beskæftigelse udspringer af balancen mellem forsørgelsesgrundlaget og den aktive arbejdsmarkedsindsats og af rammerne generelt på arbejdsmarkedet vedrørende ansættelsesforhold.

Der er i denne udredning anlagt en forholdsvis forsigtig vurdering af forslagernes gennemslag. Det skal ses i lyset af, at der foreslås en ganske gennemgribende omlægning af tilrettelæggelsen af indsatsen og af brugen af redskaber i den aktive arbejdsmarkedspolitik, herunder med introduktion af nye rettigheder. Der kan således være potentiale for yderligere gevinster.

Eksperterne opfordrer derfor til, at der følges op på såvel implementering som på efterfølgende effekter af den samlede indsats og af de enkelte initiativer.

⁹ Fx har regeringen har annonceret, at der skal nedsættes en dagpengekommission med henblik på at komme med forslag til indretning af fremtidens dagpengesystem under forudsætning af, at forslagene ikke indebærer højere strukturel ledighed, lavere strukturel beskæftigelse eller svækkelse af de strukturelle offentlige finanser, jf. Regeringens udspil, "Ny og bedre indfasning af dagpengereformen", maj 2013.

▼ Bilag 10.1. Udgifter i den nuværende aktive indsats for forsikrede ledige

Udgangspunktet for skøn over de økonomiske konsekvenser er de afsatte midler til indsats m.v. for forsikrede ledige i 2014. Der budgetteres med et samlet forbrug på i alt 2,3 mia. kr. i 2014, jf. tabel A.

Tabel A. Offentlige udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige i 2014

Redskab	Fuldtid-spersoner	Udgift, mio. kr.	Bruttoudgift, mio. kr.
Vejledning- og opkvalificering	5.925	697	697
- heraf øvrig vejledning og opkvalificering	4.050	-	-
- heraf ordinær uddannelse	1.875	-	-
Løntilskud	5.800	35	1.173
- heraf offentlig	3.625	196	907
- heraf privat	2.175	-161	266
Virksomhedspraktik	3.025	0	0
Aktiveringsindsats i alt	14.750	732	1.870
Jobrotation *	3.610	555	1.237
- heraf dagpengemodtagere	3.141	460	1.076
Voksenlærlinge **	6.625	68	225
- heraf ledige dagpengemodtagere	2.002	-44	68
Jobrotation og voksenlærlinge i alt	10.235	623	1.462
6 ugers selvvalgt uddannelse	1.900	386	386
Befordring		54	54
Hjælpebidler		24	24
Selvvalgt uddannelse og følgeudgifter	1.900	464	464
I alt	26.885	1.819	3.796
Puljer m.m.			
Varslingspuljen **		22	22
Regionale puljer til en aktiv beskæftigelsesindsats *		42	42
Fagpiloter *		7	7
I alt puljer m.m.		71	71
Driftsudgifter til aktivering	710	98	98
- heraf til modtagere af særlig uddannelsesydelse (2013-14)	445	60	60
- heraf til modtagere af midlertidig arbejdsmarkedsydelse (2014-16)	265	38	38
Jobpræmie for akutjob til ledige (2013-14)		91	91
Midlertidige bevillinger (akutindsatsen) i alt	710	189	189
Samtaler (indgår i serviceramme)	-	250	250
Drifts- og administrationsudgifter i alt	27.595	2.329	4.306

* Inklusiv kontanthjælpsmodtagere.

** Inklusiv kontanthjælpsmodtagere og beskæftigede.

Anm.: Udgifterne til løntilskud og jobrotation er nettoficeret i midterste kolonne ved at fratække udgiften til dagpenge eller kontanthjælp, som den ledige alternativt ville være berettiget til i hele perioden med støttet beskæftigelse. I kolonnen yderst til højre vises de samlede bruttoudgifter uden at tage højde for alternative forsørgelsesudgifter.

Anm.: Udgiften til voksenlærlinge er nettoficeret i den midterste kolonne i den periode, som det forventes, at den pågældende ville have været ledig. I kolonnen yderst til højre vises de samlede bruttoudgifter uden at tage højde for alternative forsørgelsesudgifter.

Anm.: De skønnede udgifter til samtaler er beregnet med udgangspunkt i, hvor mange samtaler kommunerne efter gældende regler afholder med forsikrede ledige. Skønnet er behæftet med usikkerhed, idet det reelle tidsforbrug til samtaler ikke kan opgøres.

Anm.: Der er ikke taget højde for eventuelle beskæftigelseseffekter i form af fastholdelses- eller opkvalificeringseffekter.

Kilde: Endelig finanslov for 2014.

Litteraturliste

- Advice (2012): *Baselinemåling*
- Aftale om bedre vilkår for ledige (19. november 2011)
- Aftaler om Finansloven for 2013
- Akademikernes Centralorganisation (2010): *Det frie valg eller det frie fald*
- Aftale om forenkling af beskæftigelsesindsatsen, (4. maj 2011)
- Akyol, M. m.fl. (2013): *Were the Hartz Reforms responsible for the improved performance of the German labour market?*, Economic Affairs vol. 33, No. 1
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013a): *Økonomiske Tendenser*
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009): *Store forskelle på danskernes livsindkomster*
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013b): *Senere tilbagevækst øger afkast af uddannelse*
- Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde*
- Arbejdsmarkedskommissionen (2008): *Analyse af uddannelsesaktivering*
- Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Rekruttering*, (efterår, 2013)
- Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Rekruttering*, (efterår, 2007)
- Ashenfelter, O. m.fl. (1999): The Causal effect of education on earnings, Handbook of Labor Economics, Elsevier, edition 1, volume 3, number 3
- Baker, D. m.fl. (2004): *Labour Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*
- Beghagel, LB. m.fl. (2012): *Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment*, IZA Discussion Paper 6518
- Behncke, S. m.fl. (2008): *A Caseworker Like Me: Does the Similarity between Unemployed and Caseworker Increase Job Placements?*
- Behncke, S. m.fl. (2007a): *Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?*
- Behncke, S. m.fl. (2007b): *Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?*
- Bennmaker, H. m.fl. (2009): *Effects of Outsourcing Employment Services: Evidence from a Randomized Experiment*, IFAU Working paper 2009:23
- Berglund, T. m.fl. (2010): *Labour Market Mobility in Nordic Welfare States*
- Beskæftigelsesministeriet (2011): *Konjunktur og arbejdsmarkedet uge 47*
- Björklund, A. m.fl. (2012): *Economics of Education: Policies and Effects*, Nordic Economic Policy Review 1
- Brown A. og J. Koettl (2012): *Active Labour market programs: Employment gain or fiscal drain?*
- Christensen, R. og Jacobsen (2009): *Analyse af effekten af aktivering og voksen- og efteruddannelse for forsikrede ledige*
- Dahlén, F. (2012): *Et förenklat bedömningsstöd*, Forsknings- och Utvärderingsenheten
- Damvad (2013a): *Effekterne af uddannelse på lediges mulighed for at komme i beskæftigelse*
- Damvad (2013b): *Effekten af uddannelsesaktivering af medlemmer af Dansk Metal*
- Dansk Erhverv (2013): *Erhvervslivets syn på jobcentre*
- Dansk Industri (2013): *Virksomhedernes syn på beskæftigelsesindsatsen*
- Dansk Jobindex (2013): *Opgørelse over antal nye jobannoncer på internettet, januar 2004 – februar 2013*
- Danmarks Nationalbank (2012): *Kvartalsoversigt 2012, 3 kvartal del 1*
- Dansk Socialrådgiverforening (2010): *Notat om socialrådgiveres tidsforbrug i jobcentre*
- Davidson, P. (2013): *Is Job Services Australia made to measure for disadvantaged jobseekers?*, Centre for Public Policy, Employment Services for the Future Conference, University of Melbourne
- de Luna, X. m.fl. (2008): *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*, IFAU rapport 2008:1

- Deloitte (2013a): *3 casestudier af ressourceanvendelse og caseload i jobcentrene*
- Deloitte (2013b): *Evaluering af voksenlærlingeordningen – Effekter, anvendelse og incitamenter*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2012): *Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2013a): *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) (2013b): *Arbejdsfastholdelse af skadelidte medarbejdere*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013a): *Beretning til Statsrevisorerne om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013b): *Effekten af uddannelsesaktivering for forsikrede ledige*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013c): *Effekten af løntilskud på kommunale arbejdspladser*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013d): *Effekter af ordinær uddannelse for ledige, en oversigt over danske og internationale kvantitative studier*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013e): *Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige indvandrere – En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*
- Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2013f): *Effekter af kurser med vejledning og særligt tilrettelagt opkvalificering for ledige*
- De Økonomiske Råd (2012): *Dansk Økonomi Efterår 2012*
- De Økonomiske Råd (2007a): *Dansk Økonomi Efterår 2007*
- De Økonomiske Råd (2007b): *Dansk Økonomi, Forår 2007*
- De Økonomiske Råd (2003): *Dansk Økonomi Efterår 2003*
- De Økonomiske Råd (1994): *Dansk Økonomi Juni 1994*
- Duell, N. m.fl. (2009): *Activation Policies in Norway*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 78
- Ekspertudvalget vedrørende infrastrukturinvesteringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov – beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen for ledige, (2013)
- Epinion (2013): *Evaluering af "Luk op for nye jobmuligheder"*
- Erhvervs- og Vækstministeriet (2013): *Redegørelse om vækst og konkurrenceevne*
- Finansministeriet (2011): *Reformpakken 2020 – kontant sikring af Danmarks velfærd*
- Finansministeriet (2013): *Vækstplan DK – Teknisk baggrundsrapport*
- Forslund, A. (2011): *What Active Labour Market Policy Works in a Recession?*, IFAU working paper 2011:2
- Gaure, S. m.fl. (2008): *The impacts of labour market policies on job search behavior and post-unemployment job quality*
- Geerdsen, LP. m.fl. (2007): *Duration of UI periods and the perceived threat effect from labour market programmes*
- Häggglund, P. (2006): *Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomized experiments*
- Hainmueller, J. m.fl. (2011): *Do Lower Caseloads Improve the Effectiveness of Active Labor Market Policies? New Evidence from German Employment Offices*
- Hardoy, I. m.fl. (2006): *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak- En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*
- Hardoy, I. (2005): *Impact of Multiple Labour Market Programmes on Multiple Outcomes: The Case of Norwegian Youth Programmes*
- HK Danmark (2012): *Stemmer fra jobkøen 3*
- Hofmann m.fl. (2010a): *Kürzere arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler*
- Hofmann m.fl. (2010b): *Modellprojekt in den Arbeitsagenturen – Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler*
- Jacobi, L. og J. Kluge (2006): *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active*

- Labour Market Policy in Germany*, IZA DP no. 2100
- Jespersen, S. m.fl. (2006): *Evaluering af aktiveringsindsatsen for forsikrede ledige – med særligt fokus på uddannelsesaktivering*, Analyse for LO, CEBR
 - Jespersen, S. m.fl. (2008): *Costs and benefits of Danish active labour market programs*
 - Jørgensen, T. m.fl. (2000): *Arbejdsmarkedspolitik*
 - Kjærsgaard, L. (2009): *Effekter af aktivering på køn, alder, uddannelsesniveaue, regioner og ledighedstidspunkt*, Working Paper 2009:1, De Økonomiske Råds Sekretariat
 - Kommunernes Landsforening (KL) (2013): *Kompetencer i jobcentrene*
 - Konle-Seidl, R. (2011): *Use of profiling for resource allocation, action planning and matching*, EU Kommissionen, DG-Employment, Discussion paper
 - Kraka (2013): *Hvad virker for ledige unge?*
 - Krebs, T. og M. Scheffel (2013): *Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*, IMF working paper 13/42
 - Krug, G. m.fl. (2011): *Is contracting-out intensified placement services more effective than in-house production? Evidence from a randomized field experiment*
 - Lam, CS. m.fl. (2010): *Assessing readiness to work from a stages of change perspective: implications for return to work*, Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation, volume 37, number 3 2010, pp. 321-329
 - Lauzadyte, A. (2008): *Active Labour Market Policies and Labour Market Transitions in Denmark: an Analysis of Event History Data*
 - Liljeberg, L. og M. Lundin (2010): *Jobnättet ger job: Effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet*
 - Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats
 - Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats
 - Madsen, P. m.fl. (2003): *Drivkræfterne bag arbejdsmarkedspolitikken*
 - Millet, P. m.fl. (2003): *Locus of control and its relationship with vocational rehabilitation of unemployed sick leaves in Sweden*
 - mPloy (2013): *Evaluering af samarbejdet mellem Københavns Kommune og a-kasserne – Et sammenhængende kontaktforløb for nyledige*
 - mPloy (2011): *Samspelet mellem beskæftigelsesregionerne og kommunerne – En survey om samarbejdet mellem kommunerne og beskæftigelsesregionerne om beskæftigelsesindsatsen*
 - New Insight og Epinion (2013): *Virksomhedssamarbejde i jobcentre – kortlægning og analyse*
 - OECD (2012): *Employment Outlook*
 - OECD (2013a): *Employment Outlook*
 - OECD (2013b): *Education at a Glance 2013*
 - OECD (2013c): *Benefits and Wages: Statistics*
 - OECD (2007): *Employment Outlook*
 - Pedersen, JM. m.fl. (2012): *Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation*
 - Pedersen, L. (1996): *Orlov, ledighed og beskæftigelse*, Socialforskningsinstituttet 96:10
 - Pensionsstyrelsen (2011): *Benchmarking af a-kasserne – Statusrapport 2010*
 - Pons, G. m.fl. (2010): *The Effect of a Wage Subsidy on Employment in the Subsidised Firm*
 - Rambøll (2012): *Evaluering af kontrolleret forsøg med LVU-indsatsen*
 - Raaum, O. m.fl. (2002): *Do Individual Programme Effects Exceed Costs? Norwegian Evidence on Long Run Effects of Labour Market Training*
 - Regeringen (2013): *Ny og bedre indfasning af dagpengereformen*, maj 2013
 - Richardson, K. og G. Van den Berg (2012): *Duration Dependence versus Unobserved Heterogeneity in Treatment Effects: Swedish Labor Market Training and the Transition rate to Employment*
 - Rockwool Fondens Forskningsenhed (T. Tranæs) (2013a): *Hvorfor Aktivering? Et essay om den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark*
 - Rockwool Fondens Forskningsenhed (S.Andersen) (2013b): *How scary is it? – Review of literature on the threat effect of active labour market programs*
 - Rockwool Fondens Forskningsenhed (J. Clausen m.fl.) (2013c): *Beskæftigelseseffekten af*

fremrykket aktivering

- Rockwool Fondens Forskningsenhed (J. Clausen m.fl.) (2013d): *The Motivation Effect of Active Labour Market Policy on Wages*
- Rosholm, M. og M.Svarer (2012): *Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik*,
- Rosholm, M. og M.Svarer (2009): *Kvantitativ evaluering af "Hurtig i gang 2"*
- Rosholm, M. og M.Svarer (2008): *Estimating the treat effect of active labour market programmes*
- Rosholm, M. og M.Svarer (2010): *Effekter af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik*
- Rosholm, M. og M.Svarer (2011): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*
- Roed, K. og L. Westlie (2007): *Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions*
- Sianesi, B. (2008): *Differential Effects of Active Labour Market Programs for the Unemployed*
- Slotsholm (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*
- Slotsholm (2011a): *Beskæftigelsesindsatsen ifølge borgerne*
- Slotsholm (2011b): *Beskæftigelsesindsatsen ifølge virksomhederne*
- Slotsholm (2011c): *Midtvejsstatus for forsøget 'Den Gode Samtale'*
- Slotsholm (2012a): *Kortlægning af indholdet i øvrig vejledning og opkvalificering*
- Slotsholm (2012b): *Midtvejsevaluering af forsøget "Den Gode Samtale" med a-kasserne*
- Slotsholm (2013): *Evaluering af forsøget "Den Gode Samtale"*
- Staghøj, J. m.fl. (2010): *Choosing the Best Training Programme: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 72, 172-201
- Ugebrevet A4 (2013): *Ledige dumper jobcentre*
- Ugebrevet A4 (2012): *Lediges erfaringer med jobcentre*
- Van den Berg, G. og B. & J. Vikström (2009): *Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality*
- Venn, D. (2012): *"Eligibility criteria for unemployment benefits: Quantitative indicators for OECD and EU countries"*, (2012), OECD Social, Employment and Migration working papers No. 131
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): *Fordeling og incitamenter, kap 6*

Hjemmesider:

www.ams.dk
www.jobindsats.dk
www.jobeffekter.dk
www.jobnet.dk
www.dst.dk
www.oecd.org
www.google.com/intl/da/analytics/
www.epp.eurostat.ec.europa.eu
www.employment.gov.au
www.nav.no
www.arbeitsagentur.de
www.eu-employment-observatory.net

www.forsikringopension.dk
www.missoc.org
www.arbetsformedlingen.se
www.aetat.no
www.government.nl
Jobcenter Viborg
Jobcenter Skive
Jobcenter Aarhus
Københavns Kommune
Akademikernes
Undervisningsministeriet
Beskæftigelsesministeriet

Bilag

Partsgruppens bemærkninger



Den 30. januar 2014

Til Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsespolitik
Att. Kristian Bak (kba@ams.dk)

Kære Carsten Koch

Tak for det tilsendte udkast til rapport fra ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsespolitik. Som medlemmer af partsgruppen har vi set frem til rapportens kommen.

Efter grundig læsning af rapporten og drøftelser af jeres anbefalinger har vi nu sammenfattet LO's og FTF's kommentarer til ekspertgruppen i det vedlagte bilag. Her skriver vi blandt andet, at vi er meget enige i målsætningen om varig beskæftigelse. Vi skriver også, at vi finder de bærende principper - om en mere individuel tilgang, større tillid til de arbejdsløse, en mere enkel og tidlig indsats, inddragelse af arbejdsløsheds-kasserne i opgaveløsningen, mere fokus på arbejdsmarkedsrettet uddannelse, tværgående samarbejde mellem jobcentre og en styrket virksomhedskontakt - rigtige.

Særligt på tre områder mener vi dog, at der er behov for at ændre og præcisere ekspertgruppens anbefalinger. Vi mener således:

- At indgangen til beskæftigessystemet fortsat skal være i medlemmets egen arbejdsløshedskasse.
- At der fortsat skal være mulighed for jobrettet uddannelse tidligt i indsatsen.
- At der skal være en tryk økonomi omkring beskæftigelsesindsatsen.

Baggrunden for disse tre væsentlige ændringsforslag er anført i vores kommentarer.

Vi ser frem til ekspertgruppens drøftelse af parternes kommentarer samt den videre proces med henblik på i sidste ende at opnå en forbedret og mere effektiv beskæftigelsesindsats.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ejner K. Holst'.

Ejner K. Holst

og

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Bente Sorgenfrey'.

Bente Sorgenfrey

Landsorganisationen i Danmark

FTF



Den 30. januar 2014

LO og FTF's kommentarer til ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats fremsendte den 20. januar 2014 et klausuleret rapportudkast til kommentering i den tilhørende partsgruppe. I rapporten fremkommer ekspertgruppen med en række anbefalinger.

I tråd med LO og FTF's fælles politikforslag peger ekspertgruppen på, at det bærende fokus i beskæftigelsespolitikken skal være en mere individuel tilgang, en mere enkel og tidlig indsats med udgangspunkt i en kvalificeret visitation, større involvering af og tillid til de arbejdsløse, mere fokus på arbejdsmarkedsrettet uddannelse, tværgående samarbejde mellem jobcentre, inddragelse af arbejdsløsheds-kasserne i opgaveløsningen, en styrket virksomhedskontakt, samt at målet for hele den beskæftigelsespolitiske indsats skal være varig beskæftigelse.

LO og FTF er således enige i ekspertgruppens målsætninger og intentioner med en ny og bedre beskæftigelsespolitik, hvor de arbejdsløse mødes med tillid i stedet for mistillid.

Underliggende dette fokus kommer ekspertgruppen med 39 konkrete anbefalinger. LO og FTF er enige i en del af de konkrete anbefalinger og har forslag til justeringer og forbedringer til en række andre forslag. Forslagene kommenteres enkeltvis i den vedlagte tabel.

Særligt på tre områder mener LO og FTF dog, at der er behov for at ændre og præcisere anbefalingerne, jf. nedenfor.

Tre væsentlige ændringsforslag

- **Indgangen til beskæftigelsessystemet skal fortsat ske via medlemmets egen arbejdsløshedskasse**

Ekspertgruppen anbefaler uden klar baggrund, at den første kontakt med beskæftigelsessystemet for de arbejdsløse skal ske i jobcentre i form af en profileringsamtale. Dette er i modsætning til i dag, hvor de arbejdsløses første møde med beskæftigelsessystemet sker i arbejdsløsheds-kassen i form af først CV-samtalen, som skal afholdes inden for tre uger, dernæst i form af vejledningssamtalen, som skal afholdes inden for en måned.

LO og FTF finder ikke, at denne ændring i indgangen til beskæftigelsessystemet er begrundet. Snarere tværtimod mener vi, at der er mange analyser og argumenter, som peger på, at indgangen til beskæftigelsessystemet fortsat sker via medlemmets egen arbejdsløshedskasse.

LO og FTF mener som udgangspunkt, at anbefalingen om at gennemføre en indledende profileringsamtale er rigtig. Der er forskel på de arbejdsløse, hvilket skal afspejles i den indsats og det forløb, som de arbejdsløse tilbydes af beskæftigelsessystemet. Dette gælder

uanset, om den arbejdsløse er under eller over 30 år. En kvalitativ profilering af de arbejdsløse med henblik på at vurdere hvilken indsats, som vil bringe den enkelte tilbage i varig beskæftigelse hurtigst, er dog ikke ligetil. Det viser fx erfaringerne fra Københavns Kommune, som er et af de steder i landet, som er længst med praktisk brug af et statistisk profileringsredskab. Her er konklusionen således: ”Vores erfaring var, at de data ikke forudså nok. Der var alt for meget personligt og andre faktorer i spil, som registrene ikke kunne give os. Dem, som kan klare sig selv, er de sværeste at udpege. Det var en kæmpe udfordring. Det er lettere at forudse, hvem der bliver hos os de næste to år”,« udtaler en, chefkonsulent i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune¹. Andre undersøgelser bekræfter, at et digitalt profileringsværktøj ikke kan stå alene, jf. rapportens kapitel 9. Et nationalt profileringsværktøj til alle arbejdsløse vil således kun medføre en kvalitativ profilering - og dermed kunne danne udgangspunkt for en individuel indsats - såfremt at det kombineres med dialog om blandt andet konkrete jobåbninger, den enkeltes branche, uddannelse og det geografiske arbejdsmarked, som den arbejdsløse har sin primære tilknytning til.

Både arbejdsløshedskasser og jobcentre vil kunne bidrage med viden om det geografiske arbejdsmarked, men branchekendskabet, kendskab til jobåbninger og detaljeret viden om uddannelserne har i dag kun arbejdsløshedskasserne, da arbejdsløshedskasserne har kunnet fokusere deres viden på deres faglige områder i stedet for at skulle opdyrke viden om hele arbejdsmarkedet. Arbejdsløshedskasserne vil endvidere kunne motivere og vejlede de arbejdsløse i forhold til uddannelse.

LO og FTF mener derfor, at profileringen af alle arbejdsløse medlemmer skal være forankret i arbejdsløshedskasserne i kombination med vejledning om CV, uddannelse og jobsøgning. Af hensyn til gennemsigtighed og eventuel tidlig indsats anbefaler LO og FTF, at alle informationer i relation til profil, CV og jobsøgning indtastes i Jobloggen, som både jobcenter, den arbejdsløse og arbejdsløshedskassen har adgang til. Hermed bliver profileringen i arbejdsløshedskasserne gennemsigtig, og jobcentret har den til rådighed digitalt.

I ovenstående ligger også, at LO og FTF mener, at en profilering i arbejdsløshedskassen skal gælde alle arbejdsløse uanset alder. Arbejdsløse under 30 år er en lige så heterogen gruppen som arbejdsløse over 30 år. Nogle har op til 10 års (eller mere) erfaringen inden for deres felt, mens andre er nyuddannede.

En placering af profileringssamtalen i jobcentret, som anbefalet af ekspertgruppen, er endvidere kontraproduktiv i relation til ekspertgruppens anbefaling om en indsats i opsigelsesperioden. Indsatsen i opsigelsesperioden knytter sig direkte til overenskomsterne og er derfor et anliggende for de overenskomst bærende organisationer. En sammenhæng mellem indsatserne før og efter 1. ledighedsdag taler således også for, at profileringssamtalen skal være forankret i arbejdsløshedskasserne.

Det samme gør den schweiziske undersøgelse, som ekspertgruppen også omtaler, jf. kapitel 5, side 96. Konklusionen her er, at de mest effektive samtaler er de samtaler, hvor den arbejdsløse kan identificere sig mest muligt med sagsbehandleren, fx i forhold til uddannelse, erfaringer og lignende. Dette må alt andet lige være mest sandsynligt i arbejdsløshedskasserne, som dækker et mindre arbejdsmarkedsfelt end jobcentrene.

¹ Ugebrevet A4 (23.01.14): Silkeborg tyvstarter Carsten Kochs jobplan

LO og FTF mener endvidere, at det vil være uhensigtsmæssig brug af offentlige ressourcer, at 94 jobcentre skal til at opdyrke en så detaljeret viden om alle brancher, uddannelser og stillingstyper, som en kvalitativ profilering vil kræve.

- **Der skal fortsat være mulighed for jobrettet uddannelse tidligt i indsatsen**

Ekspertgruppen når i kapitel 7 frem til, at uddannelse overordnet styrker den enkeltes muligheder for en varig tilknytning til arbejdsmarkedet. LO og FTF er meget enige i denne tilgang, som også bekræftes af nylige analyser gennemført af Kraka² og Dream-gruppen³. LO og FTF er enige i flere af de anbefalinger, som følger af denne overordnede konklusion, og som prioriterer uddannelse for de arbejdsløse, som har størst behov.

Ekspertgruppen bruger dog også kapitel 7 til at pege på en generel fastholdelseeffekt ved uddannelsesstilbud, herunder at uddannelsesaktivering har dårligere effekter end aktivering med privat løntilskud.

Med udgangspunkt i særligt én analyse fra KORA⁴ anbefaler ekspertgruppen således også, at uddannelse - bortset fra et reelt uddannelsesløft fra ufaglært til faglært og FVU/OBU-kurser - først skal være en ret for arbejdsløse efter seks måneder og eventuelt endnu senere, da virksomhedsrettede tilbud er første prioritet. Arbejdsmarkedsrettet uddannelse inden seks måneders ledighed er således alene efter aftale med jobcentret, hvilket kendes fra i dag. Ekspertgruppen mener, at uddannelses tilbuddene skal målrettes et helt konkrete job og alene bruges af arbejdsløse med størst behov.

LO og FTF er meget uenige i anbefalingen om, at ret til uddannelse først skal være efter seks måneders arbejdsløshed og finder ikke, at anbefalingen er underbygget af analyserne. Vi finder, at den primære kilde fra KORA er alt for usikker i sine konklusioner til at blive brugt som hjørnesteen. Således tager KORA's analyse ikke højde for selektion i forhold til, hvilke arbejdsløse, som tilbydes hvilke indsatser, særligt ikke i forhold til seks ugers selvvalgt uddannelse. Samtidig anfører forfatterne selv, at størrelsen af effekterne bør fortolkes med en vis skepsis. Effekterne er endvidere så varierede og markante, at dette bør gøre, at hele analysen fortolkes varsomt. Endelig viser analysen, at seks ugers selvvalgt uddannelse forkorter efterfølgende beskæftigelse med mere end et halvt år. Dette må siges at være helt urealistisk, og betyder formentligt, at de angivne fejlkilder er af stor betydning, og at resultaterne er tæt på ubrugelige.

Og selvom KORA's analyse tages for pålydende, understøtter analysen ikke den omlægning af seks ugers selvvalgt uddannelse, som ekspertgruppen anbefaler. Tværtimod. Analysen viser, at aktivering inden for de første 12 ugers ledighed er mest effektiv. KORA når således frem til, at seks ugers selvvalgt uddannelse virker bedst, i forhold til at reducere ledigheden og øge beskæftigelsen, hvis den igangsættes inden 12 uger og dårligst hvis den igangsættes i perioden uge 25 til 36. Der er således ikke belæg for, at retten til uddannelse skal flyttes til efter seks måneder.

² KRAKA (2014): Omkostning ved lavere arbejdsudbud – målgruppeanalyse. Se også Kraka (2014) Uddannelse, erhvervsdeltagelse og selvfinansieringsgrad – kort om regneprincipper, 15. januar 2014.

³ DREAM (2014): Samfundsøkonomiske konsekvenser ved opkvalificering af ufaglærte og erhvervsfaglige, 15. januar 2014

⁴ Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) 2013: Effekter af uddannelsesaktivering for forsikrede ledige

LO og FTF mener således, at der skal være en ret til arbejdsmarkedsrettet uddannelse allerede fra 1. ledighedsdag. Retten skal være reel, hvilket blandt andet betyder, at den skal være uafhængig af fx en arbejdsgivererklæring. Al erfaring viser, at arbejdsgiverne ikke vil forpligte sig på et ansættelsesforhold på denne måde, men at jobcentrene på den anden side i dag typisk kræver en arbejdsgivererklæring for at bevilge uddannelse. Derfor skal uddannelse defineres som en rettighed, der hverken afhænger af en arbejdsgivererklæring eller en aftale med et jobcenter.

En ret til uddannelse allerede fra 1. ledighedsdag betyder også, at initiativer i opsigelsesperioden, som en række overenskomster giver mulighed for, kan kædes sammen med initiativer i ledighedsperioden, og en relevant tidlig indsats kan iværksættes ubureaukratisk.

LO og FTF anerkender dog, at ikke al uddannelse tidligt i ledighedsperioden er lige virksomt for alle grupper af arbejdsløse. De analyser, som nuancerer indholdet af 'vejledning og opkvalificering', viser således, at særligt arbejdsmarkedsrettet uddannelse har en effekt. Det gælder fx en undersøgelse fra DAMVAD⁵, der viser, at målrettede kurser har bedre effekt end privat løntilskud. Her er tale om målrettede forløb inden for AMU-området på industriens område. Ligeledes viste AMS' egen evaluering af seks ugers selvvalgt uddannelse, udarbejdet af Rambøll⁶, at for ufaglærte og grupper af faglærte havde ordningen om seks ugers selvvalgt uddannelse en positiv beskæftigelseseffekt. Samme evaluering viste endvidere, at uddannelser på erhvervsuddannelsesniveaet (hovedsageligt AMU) i højere grad end kurser på videregående niveau var målrettet områder med gode beskæftigelsesmuligheder.

LO og FTF finder det derfor også relevant, at uddannelses tilbuddene under selvvalgt uddannelse i langt højere grad rettes mod arbejdsmarkedet. Vi foreslår, at ordningen om selvvalgt uddannelse erstattes med en ret til arbejdsmarkedsrettet uddannelse, defineret på en positivliste.

• Tryk økonomi omkring beskæftigelsesindsatsen

Ekspertgruppen anbefaler, at det særlige beskæftigelsestilskud til kommunerne afskaffes til fordel for compensation via det generelle bloktilskud. Ekspertgruppens begrundelse for at omlægge beskæftigelsestilskuddet til det almindelige bloktilskud er større gennemskuelighed, samt at det vil øge incitamentet til at samarbejde på tværs af kommunerne, jf. kapitel 10, side 237.

Økonomi er afgørende for, hvordan systemer agerer i praksis. Det syntes også at være klart, når man ser på beskæftigelsesområdet. Da staten skruede op for refusionen på virksomhedsrettede tilbud, så steg antallet af virksomhedsrettede tilbud markant, jf. også kapitel 4, side 80. At ekspertgruppen derfor anbefaler, at man fjerner beskæftigelsestilskuddet for at lægge det over i det generelle bloktilskud, uden at have analyseret hvilke mulige konsekvenser, som det kan have, finder vi helt uforståeligt.

LO og FTF mener ikke, at et bloktilskud kan stå alene, idet vi ønsker tryk omkring de økonomiske midler til beskæftigelsesområdet. Risikoen for, at kommunalpolitikkerne kan

⁵ Damvad (2013): Effekten af uddannelsesaktivering af medlemmer af Dansk Metal

⁶ Rambøll (2011): Evaluering af 6 ugers selvvalgt uddannelse, lavet for Arbejdsmarkedsstyrelsen.

blive fristet til at anvende midlerne til børnepasning eller ældrepleje i stedet for en svær forståelig indsats over for arbejdsløse, skal fjernes. **LO og FTF mener således, at anbefalingen vedrørende afskaffelse af det særlige beskæftigelsestilskud mangler analytisk understøtning.** Vi er dog enige i, at det særlige beskæftigelsestilskud med fordel kan forenkles, så der ikke er den oplevede uforudsigelighed om tilskuddet i kommunerne. Hvilken model, som skal vælges, bør dog understøttes af dækkende analyser.

Usikkerheden omkring den beskæftigelsespolitiske økonomi bliver ikke mindre af, at ekspertgruppen samtidig foreslår, at der indføres et nyt refusionssystem a la arbejdsmarkedskommissionens model, hvor kommunerne kommer til at bære en større økonomisk risiko. LO og FTF er meget betænkelige ved dette, set i lyset af de meget konjunkturbestemte udgifter. Modellen medfører således dels en forhøjet risiko for, at den enkelte kommunes økonomi vælter, dels at økonomien bag indsatsen for de arbejdsløse kan komme til at variere kraftigt fra kommunen til kommune, afhængigt af ledighedsudviklingen i den enkelte kommune.

LO og FTF finder således, at konsekvenserne af Arbejdsmarkedskommissionens trappemodell for jobcentrenes indsats og redskabsanvendelse grundlæggende er underbelyst.

LO og FTF's kommentarer til de fem søjler

Ekspertgruppen har struktureret deres anbefalinger efter fem søjler med tilhørende principper og konkrete anbefalinger. Nedenfor kommenterer LO og FTF på de fem søjler og deres primære indhold.

Søjle A: Ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte

Ekspertgruppen peger på, at der skal være større valgfrihed til den arbejdsløse, men også større ansvar for at demonstrere, at man som arbejdsløse står til rådighed for arbejdsmarkedet. Kontakten med de arbejdsløse skal være tidlig og intensiv, med fokus på målrettet jobsøgningsstøtte fra dag ét. Kontaktforløbet skal forenkles, og indsatsen skal tilpasses den enkelte arbejdsløses behov. Ekspertgruppen påpeger endvidere, at rådighedsopfølgningen skal styrkes, ligesom der skal være mindre bureaukrati og proceskrav.

LO og FTF mener overordnet, at ekspertgruppens forslag til en ny individuel og jobrettet indsats tager udgangspunkt i relevante principper. LO og FTF er enige i, at indsatsen skal tage udgangspunkt i de arbejdsløses ønsker og behov. Uanset om den arbejdsløse kommer fra det typiske arbejdsmarked med faste længerevarende ansættelser eller kommer fra det atypiske arbejdsmarked med mange midlertidige og kortere ansættelser. Det er i vores øjne helt afgørende, at de arbejdsløse involveres meget mere i deres egen indsats. Udgangspunktet skal være tillid, og ikke mistillid og kontrol.

LO og FTF er meget enige i ekspertgruppens opfattelse af arbejdsløshedskasserne som beskæftigelsespolitisk aktør på linje med jobcentrene, og ikke kun som aktør i forhold til rådighed. Vi finder derfor også, at alle arbejdsløse uden særlige behov skal have mulighed for at vælge, om de vil foretrække arbejdsløshedskassen eller jobcentret til jobsøgningsstøtte de første seks måneder af ledighedsforløbet. LO og FTF er således

uforstående over for, at ekspertgruppen mener, at forsikrede arbejdsløse under 30 år ikke skal have valgfrihed på lige fod med de øvrige medlemmer af arbejdsløsheds-kassen.

LO og FTF finder ikke, at anbefalingen om samtaler hver måned er tilstrækkeligt velunderbygget. Vi er enige i, at mange studier viser, at samtaler virker i højkonjunktur, men mener ikke, at der findes dokumentation for, at en markant forøgelse af samtaleaktiviteten, som ekspertgruppen foreslår, vil medføre en forøget beskæftigelses-effekt - endsige om så stor en forøgelse af samtaleaktiviteten vil kunne betale sig samfundsøkonomisk. LO og FTF mener, at intensiteten i samtaleforløbet bør afhænge af den individuelle arbejdsløses behov og finder, at ekspertgruppens anbefaling om samtaler til alle arbejdsløse hver måned, går imod ekspertgruppens anbefaling om en mere individuel indsats. Vi finder også belæg for dette i AMS' egen afrapportering om "Hurtigt i gang 2", hvor forsøget blev kritiseret af jobcentermedarbejderne for, at den individuelle tilgang manglede⁷. Et kontaktføreløb med samtale hver måned kommer således ikke uden om den kritik, som ekspertgruppen fremhæver i forhold til det nuværende system, nemlig at de arbejdsløse oplever, at de er et nummer i rækken og at sagsbehandleren ikke har sat sig ind i deres specifikke situation, jf. kapitel 5, side 89.

LO og FTF mener endvidere, at analysernes understregning af, at rådgivende samtaler har bedre effekter end samtaler, der fokuserer på rådighedsafprøvning, mangler at blive afspejlet i anbefalingerne.

LO og FTF kan endvidere konstatere, at arbejdsløse under 30 år er en meget heterogen gruppe, hvorved en standardiseret behandling går imod princippet om, at indsatsen skal være tilpasset efter den enkelte arbejdsløses behov. I LO-gruppen er der fx 28-årige faglærte, der allerede har været over 10 år på arbejdsmarkedet. Det giver ikke mening, at de ikke skal have et valg i forhold til forankring af deres kontaktføreløb eller skal tvinges til et virksomhedsrettet tilbud efter tre måneder.

LO og FTF ser uproblematisk på, at (valg)frihed naturligvis skal følges af eget ansvar og dermed ansvar for at dokumentere, at man som arbejdsløs står til rådighed for arbejdsmarkedet. Dette må dog ikke skygge for udgangspunktet; nemlig, at systemet har tillid til, at de forsikrede arbejdsløse vil arbejde i stedet for det modsatte. De forsikrede arbejdsløse er jo alle pr. definition jobklare, da de har en tæt tilknytning til arbejdsmarkedet til forskel fra flertallet af arbejdsløse i kontanthjælpssystemet.

LO og FTF er meget enige i ekspertgruppens anbefaling om at fremrykke aktiveringsindsatsen til efter seks måneder. Aktiveringstidspunktet på seks måneder bør dog også gælde for de arbejdsløse under 30 år. Vi er til gengæld uenige i, at det kun er virksomhedsrettede tilbud, der kan have 1. prioritet for de forsikrede arbejdsløse. LO og FTF finder dette i modstrid med rapportens konklusioner om, at: "vejledning og opkvalificering, herunder uddannelse, har også positiv effekt i forhold til at nedbringe ledigheden.", jf. kapitel 6, side 108. Konklusionen drages på baggrund af DØR's rapport fra 2012. LO og FTF finder, at vejledning og opkvalificering – herunder særligt uddannelse – derfor også skal kunne være 1. prioritet i tilbudsviften. LO og FTF deler dog vurderingen af, at tilbuddene under vejledning og opkvalificering i højere grad skal kvalitetssikres.

⁷ Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): Kvalitativ evaluering af forsøget "Hurtigt i gang 2".

LO og FTF har noteret de lave effekter af aktivering med offentlig løntilskud og er enige med ekspertgruppen i behovet for en harmonisering af offentlig og privat løntilskud.

LO og FTF er samtidig meget enige i, at vurderingen af de arbejdsløses rådighed stadig skal være forankret i arbejdsløshedskasserne. Arbejdsløshedskasserne er private organisationer, hvor man som individ kan forsikre sig mod en alt for voldsom indkomstnedgang i forbindelse med arbejdsløshed. LO og FTF er uenige i, at jobcentrene skal kunne træffe afgørelse om afmelding fra arbejdsløshed og uenige i, at jobcentrene skal kunne klage over afgørelserne, da det er arbejdsløshedskassen, som bærer det økonomiske ansvar for forkert udbetalte penge. LO og FTF er dog enige i ekspertgruppens anbefalinger om øget gennemsigtighed og digital understøttelse. LO og FTF er på ingen måde interesseret i, at der skal være tvivl om, hvorvidt de arbejdsløse medlemmer af arbejdsløshedskasserne står til rådighed for arbejdsmarkedet.

LO og FTF er enige i, at der er behov for mindre bureaukrati og proceskrav for jobcentre og arbejdsløshedskasser, så der er fokus på indhold og resultater. Systemet skal udvikles i dialog mellem ledere, sagsbehandlere og de arbejdsløse, så reglerne fremstår forståelige, og aktivt medvirker til en meningsfuld og resultatorienteret indsats.

Søjle B: Måltrettet brug af opkvalificering i beskæftigelsesindsatsen

Ekspertgruppen når frem til, at der skal ske et opgør med uddannelse som pligtaktivering, at arbejdsløse med en længere ledighedsperiode bag sig skal have ret til tilbud om ordinær uddannelse, der styrker deres jobmuligheder, samt at arbejdsløse uden uddannelse skal have ret til et uddannelsesløft. Ekspertgruppen mener dog også, at de styrkede muligheder for et erhvervskompetencegivende uddannelsesløft bør betinges af, at den enkelte arbejdsløse også er villig til at investere i uddannelsen.

LO og FTF mener overordnet, at ekspertgruppen har opstillet flere relevante principper på baggrund af deres analyser og anbefalinger. Det er en central anerkendelse, som ekspertgruppen giver udtryk for, når de peger på, at der er behov for måltrettet uddannelse og en ambition om at løfte uddannelsesniveaet for de arbejdsløse, der både styrker de arbejdsløses jobmuligheder, men også medvirker til varig beskæftigelse.

Ekspertgruppen anerkender således, at uddannelse styrker den enkeltes muligheder for en varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Heri ligger en accept af, at uddannelse kan være et nødvendigt redskab i beskæftigelsesindsatsen. LO og FTF finder det derfor også meget positivt, at ekspertgruppen peger på en ret til realkompetencevurdering, som kan give arbejdsløse papirer på bl.a. oparbejdede praktiske kompetencer. Ekspertgruppen fremlægger en stribe analyser, der påviser de generelle positive effekter af uddannelse med hensyn til bl.a. bedre tilknytning til arbejdsmarkedet, tilbagetrækning og livtidsindkomst. LO og FTF mener, at ekspertgruppen med fordel også kunne have undersøgt betydningen af den produktivtgevinst, som virksomhederne opnår ved, at deres medarbejdere løbende bliver efteruddannet, nærmere.

LO og FTF finder dog imidlertid, at anbefalingerne er hæmmet af, at erhvervskompetencegivende uddannelse udgør en lille del af den samlede aktiveringsindsats, hvorfor de sparsomme undersøgelser bygger på gennemsnitlige effekter af ”en bred vifte af tilbud, der gives til en bred gruppe af arbejdsløse”, jf. kapitel 7, side 120. Med det udgangspunkt havde det været formålstjenstlig, hvis ekspertgruppen havde

suppleret rapporten med analyser, dels af barrierer for brugen af uddannelse som aktiveringsredskab (fx økonomiske, systemmæssige og personlige barrierer), dels af de langsigtede samfundsøkonomiske effekter af uddannelse som arbejdsmarkedspolitisk redskab.

Et bidrag til en mere nuanceret diskussion af cost-benefit analyser af omkostninger og samfundsmæssige gevinster ved at give arbejdsløse et kompetenceløft er en ny undersøgelse fra Kraka⁸. Analysen tager som noget nyt højde for forskellige typer af arbejdsløse, deres tilknytning til arbejdsmarkedet, forventet lønniveau og det offentlige indtægststab, og konkluderer, at omkostningen ved at trække en ufaglært arbejdsløs ud af arbejdsmarkedet er mindre end ved fx en person med en erhvervsuddannelse og især personer med videregående uddannelse. Resultaterne peger dermed på, at det mistede nettobidrag til de offentlige finanser ved at trække forskellige grupper ud af arbejdsmarkedet kan nedbringes ved at målrette eventuelle arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske tiltag.

DREAM-gruppen⁹ har desuden foretaget beregninger på, hvordan et uddannelsesløft på 1.000 ufaglærte til faglært niveau årligt vil påvirke den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Konklusionen er her, at opkvalificering fra ufaglært til faglært tjener sig ind, selvom man trækker folk ud af arbejdsstyrken i et år. Det skyldes, at uddannelsen efterfølgende øger erhvervsfrekvensen og dermed løn og skattebetalinger.

LO og FTF finder, at dette understøtter en særlig prioriteret uddannelsesindsats for arbejdsløse uden ordinær uddannelse, og er således helt enig med ekspertgruppen i, at der er behov for en ret til et erhvervsuddannelsesløft til de arbejdsløse med størst behov.

LO og FTF mener dog, at der herudover skal være ret til et uddannelsesmæssigt sporskifte for arbejdsløse med særligt behov herfor. Det gælder fx arbejdsløse med forældede uddannelser, eller hvor man ikke kan vende tilbage til hidtidig beskæftigelse på grund af nedslidning eller arbejdsskade.

LO og FTF er heller ikke uenige i, at de enkelte arbejdsløse skal være villige i at investere i deres uddannelse. Men derfra til at komme med en anbefaling om, at de forsikrede arbejdsløse skal betale for uddannelsen i form af en indtægt lavere end dagpengeniveauet, er vi uenige i. Denne anbefaling baserer sig på en præmis om, at mange ufaglærte arbejdsløse vil bestorme ordningen, hvis forsørgelsen var på niveau med fuld dagpenge. Det er ikke virkeligheden. Med en dagpengeperiode på kun to år skal man være yderst motiveret for at tage en længerevarende uddannelse, som samtidig forbruger af dagpengeperioden.

LO og FTF er enige med ekspertgruppen i, at voksenlærlingeordningen er en grundsten i arbejdet med at løfte uddannelsesniveaut for de forsikrede arbejdsløse. Denne anbefaling hænger dog dårligt sammen med ekspertgruppens anbefaling om at begrænse muligheden for at beskæftigede med forældede uddannelser kan tage en voksenlærlingeuddannelse. Ekspertgruppen henviser til en evaluering af Deloitte, som konkluderer, at der er dårlige effekter på bl.a. løn for faglærte, der tager en ny erhvervsuddannelse. Men evalueringen

⁸ KRAKA (2014): Omkostning ved lavere arbejdsudbud – målgruppeanalyse. Se også Kraka (2014) Uddannelse, erhvervsdeltagelse og selvfinansieringsgrad – kort om regneprincipper, 15. januar 2014.

⁹ DREAM (2014): Samfundsøkonomiske konsekvenser ved opkvalificering af ufaglærte og erhvervsfaglige, 15. januar 2014

skelner ikke mellem, om der er tale om faglærte, som er sporskifttere pga. fx arbejdsskade, nedslidning, døende branche eller andet. Her vil alternativet til anden beskæftigelse måske have været sygdom eller arbejdsløshed. En negativ indkomsteffekt udelukker således ikke, at det er værd at bevare ordningen, hvis den fx skyldes helbredsmæssige årsager, herunder nedslidning, og/eller at man flytter til et nyt område, hvor man jo skal starte forfra i jobhierarkiet.

Søjle C: Styrket fokus på virksomhedernes behov

Ekspertgruppen peger på, at jobcentrene skal være proaktive og opsøgende, når virksomheder søger medarbejdere, at serviceringen af virksomhederne skal styrkes og koordineres på tværs af kommunegrænserne, samt at jobcentrene i højere grad skal have viden og kendskab til arbejdsmarkedet.

LO og FTF er helt enige i ekspertgruppens opgør med et ensidigt fokus på udbudssiden af arbejdsmarkedet. At ekspertgruppen peger på, at der skal ske en styrket virksomhedskontakt med fokus på efterspørgselssiden samt en opprioritering af kendskabet til arbejdsmarkedet, finder LO og FTF helt nødvendigt.

Ekspertgruppen opstiller en række anbefalinger, der i alt overvejende grad har fokus på at etablere en platform, så jobcentrene kan styrke deres rekrutteringsservice i forhold til ordinære ansættelser samt opkvalificering i tilknytning hertil.

Analyserne i rapporten understøtter LO og FTF's oplevelse af, at jobcentrene først og fremmest har kontakt til virksomhederne om støttet beskæftigelse, og at virksomhedernes tilfredshed med jobcentrene er størst på disse områder. Dette er forventeligt, eftersom det netop er på disse områder jobcentrenes lovgivningsmæssige opgaver er placeret, og hvor kommunerne har særlige forudsætninger for at løse opgaverne, når det gælder indsatsen i forhold til fx syge, kontanthjælpsmodtagere, fleksjobbere og revalidender.

Når det drejer sig om rekruttering af ordinær arbejdskraft og opkvalificering i tilknytning, er kommunernes nuværende indsats begrænset, og virksomhederne tilkendegiver, at jobcentrenes konkrete branchekendskab og viden om hvilke kompetencer, som virksomhederne efterspørger, er utilstrækkelige, jf. kapitel 8, side 167. Dette er fuldt forståeligt, eftersom rekrutteringsopgaven ikke lovgivningsmæssigt har været en prioriteret opgave for jobcentrene.

Anbefalingerne fra ekspertgruppen hviler på den præmis, at det inden for den ressourcemæssige ramme, der er til rådighed og i en kommunalt forankret struktur, er muligt at etablere et effektivt rekrutteringssystem baseret alene på jobcentrene.

LO og FTF anser dog rekrutteringsopgaven som så vigtig, at vi mener, at jobcentrene skal forpligtes til at samarbejde med hinanden. Ligeledes kan der med fordel etableres et samarbejde med arbejdsløshedskasserne om indsatsen. Virksomhederne efterspørger jo netop det nære branchekendskab, som arbejdsløshedskasserne har. Et øget samarbejde på tværs af kommunegrænserne vil også kunne styrkes gennem en øget inddragelse af arbejdsløshedskasserne, der ikke er kommunemæssigt afgrænset.

LO og FTF savner endvidere, at ekspertgruppen fokuserer på virksomhedernes ansvar i beskæftigelsesindsatsen. Når nu virksomhederne skal have en kundeorienteret service fra jobcentrene, mener vi også, at virksomhederne skal forpligtes til at levere gennemsigtige

informationer om ledige stillinger til beskæftigelsessystemet, fx ved at anvende den offentlige database Jobnet. En forudsætning for en effektiv beskæftigelsespolitik er, at jobåbningerne på arbejdsmarkedet er synlige. 80 pct. af HK's arbejdsløse medlemmer er fx aldrig blevet kontaktet af en arbejdsgiver på baggrund af deres CV på Jobnet. Det samme mønster findes i årene 2010-2013¹⁰, hvilket desværre har betydet, at Jobnet kun opfattes som et kontrolredskab for de forsikrede arbejdsløse uden reel værdi for jobsøgningen.

Søjle D: Styrkede økonomiske incitamenter for beskæftigelsessystemet og mindre bureaukrati og proceskrav

Ekspertgruppen beskriver, at udgangspunktet er anbefalinger, der skal mindske bureaukrati og proceskrav. Ekspertgruppen mener, at der er brug for et enklere refusionssystem, hvor de kortsigtede økonomiske incitamenter i kommunerne erstattes af et enklere system med langsigtede økonomiske gevinster.

LO og FTF er overordnet enige i, at et nyt beskæftigelsessystem skal være baseret på mindre bureaukrati og proceskrav igangsat blot for aktivitetens skyld. LO og FTF er også overordnet enige i, at der er behov for en ny og enklere økonomisk styring af beskæftigelsesområdet. LO og FTF mener som udgangspunkt, at den mest enkle metode er at afsætte midlerne eksplicit på Finansloven, mens ekspertgruppen foreslår, at man ændrer refusionssystemet med udgangspunkt i Arbejdsmarkedskommissionens model for forsørgelsesydelse. Det kan undre, at ekspertgruppen ikke har foretaget nogen konsekvensvurderinger af denne model, set i lyset af de meget konjunkturbestemte udgifter, som potentiel kan udgøre en stor risiko for den enkelte kommunes økonomi. Anbefalingen om at anvende Arbejdsmarkedskommissionens forslag isoleret fra Arbejdsmarkedskommissionens øvrige forslag vil i realiteten rykke hele den praktiske styring og ansvar over i den enkelte kommune.

Analyser af data fra jobindsats.dk viser tydeligt hvor stor en variation, der er mellem kommunerne, og endnu vigtigere at dette ligeledes gør sig gældende, når man kontrollerer for ens rammevilkår med de såkaldte "jobklynger". LO og FTF mangler således klare anbefalinger om forpligtende samarbejder mellem kommunerne og anbefalinger til støttende indsatser fra RBR/TAR til at sikre den regionale og tværgående indsats, som rapporten så rigtigt påpeger mangler.

Parallelt hermed undres LO og FTF over, at ekspertgruppen ikke har set nærmere på kommunegrænsernes betydning for effekten af beskæftigelsesindsatsen. Det kunne således have været relevant at undersøge konsekvensen af kommunegrænserne i forhold til de samlede effekter af jobformidling, virksomhedsrettede tilbud m.m., samt hvilken variation i indsatsen, som kommunegrænserne medfører for hver enkelt arbejdsløs.

Søjle E: Ny tværgående organisering og interessentinddragelse

Udgangspunktet for ekspertgruppen er anbefalinger, der tager afsæt i behovet for et udvidet samarbejde på tværs af kommunegrænser og for en større grad af koordination ved tværgående problemstillinger. Det drejer sig bl.a. om samarbejdet med områdets uddannelsesinstitutioner, fx VEU-institutioner, rekruttering på tværs af kommunegrænser

¹⁰ HK (2012): Stemmer fra jobkøen 3.

og løsning af specialopgaver på tværs af jobcentrene. Ekspertgruppen forslår overordnet, at man nedlægger de lokale og regionale beskæftigelsesråd og erstatter dem med 8-12 Tværgående Arbejdsmarkedsråd, der dækker hvert sit arbejdskraftopland.

LO og FTF er enige med ekspertgruppen i nødvendigheden af at tænke arbejdsmarkedsindsatsen i forhold til arbejdskraftoplande frem for indenfor kommunegrænser.

LO og FTF finder det yderst fornuftigt, at ekspertgruppen anbefaler, at de nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd skal sikre koordination mellem beskæftigelses-, uddannelses- og erhvervsområdet, samt at rådene skal prioritere og udmønte midlerne fra en samlet regional pulje til opkvalificering, som det også er foreslået af ekspertgruppen vedr. infrastrukturinvesteringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov¹¹.

LO og FTF finder det vigtigt, at de nye råd får en reel indflydelse i forhold til arbejdsmarkedspolitikken i deres arbejdskraftopland og kommunernes beskæftigelsesindsats, såfremt konstruktionen skal give merværdi for de arbejdsløse og for virksomhederne. Rådernes opgaver bør udbygges, så de bl.a. sikrer mulighed for prioritering af den lokale indsats gennem økonomi til særlige initiativer og redskaber. Desuden vil der bl.a. fortsat være brug for en national styringskæde med udgangspunkt i ministermålene, som det nationale Beskæftigelsesråd skal definere i fællesskab med Beskæftigelsesministeren.

LO og FTF finder det endvidere nødvendigt, at de Tværgående Arbejdsmarkedsråd sikres administrativ volumen og understøtning fx via ressourcer fra beskæftigelsesregionerne.

Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats skal bruges bedre

Ekspertgruppen fremhæver, at den 2-årige dagpengeperiode sætter en ramme for indsatsen for forsikrede arbejdsløse, og dermed stiller krav til en tidlig, aktiv og effektiv beskæftigelsesindsats indenfor den nuværende økonomi på beskæftigelsesområdet.

Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats for forsikrede arbejdsløse, som ekspertgruppens rapport omhandler, er på 2,3 mia. kr. i 2014. Ved siden af disse udgifter, og uden for den indsats, som ekspertgruppen behandler, bruges der 9,4 mia. kr. på driften af jobcentrene og aktivering af andre grupper.

I den offentlige debat er det flere gange blevet nævnt, at Danmark har de højeste udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik i verden. LO og FTF mener, at det er vigtigt at pointere - som ekspertgruppen selv fremhæver - at OECD påpeger flere metodiske problemer ved internationale sammenligninger, som gør, at man ikke nødvendigvis kan sige, at det danske udgiftsniveau er for højt. Som der står i rapporten: ” OECD opfordrer til påpasselighed ved detaljerede sammenligninger af landenes udgifter til aktiv beskæftigelsespolitik, da der på tværs af landene er væsentlige forskelle i den måde, som landene kategoriserer indsatsen på.”, jf. kapitel 9, side 186.

Derudover skal LO og FTF gøre opmærksom på, at de danske udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik også medfører, at arbejdsløsheden er mindre, end den ville være uden en aktiv indsats. Deciderede besparelser på aktiveringen af forsikrede arbejdsløse vil

¹¹ Ekspertgruppen vedr. infrastrukturinvesteringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov (Leo Larsen-udvalget) (2013): Beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen for ledige.

således formentlig indebære en stigning i strukturarbejdsløsheden, hvilket vil indebære omkostningsstigninger til dagpengeudbetalinger, der som minimum vil modvirke og muligvis overstige besparelspotentialet. Samtidig fører en relevant aktiv arbejdsmarkedspolitik til et mere velfungerende arbejdsmarked, som øger velstanden i samfundet. Derfor handler det for LO og FTF om at bruge midlerne i den aktive beskæftigelsesindsats endnu bedre end i dag. De afledte effekter af en mere opkvalificeret arbejdsstyrke vil betyde en reduktion af den strukturelle arbejdsløshed, der vil give en markant langsigtet besparelse.

Ligeledes mener LO og FTF, at det vil være mere hensigtsmæssig brug af de offentlige ressourcer, at profileringen af de arbejdsløse forankres i arbejdsløshedskasserne, jf. de indledende kommentarer. Parallelt vil et mere fleksibelt kontaktføreløb, hvad angår hyppigheden af samtalerne, medføre en bedre brug af de offentlige ressourcer.

Gennemgang af anbefalingerne enkeltvis

I tabel 1 kommenteres forslagene fra ekspertudvalget enkeltvis.

Tabel 1: Oversigt over konkrete anbefalinger fra ekspertgruppen, herunder LO og FTF's bemærkninger

Anbefalinger fra ekspertgruppen	LO og FTF's bemærkninger
A. Ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte	
Målrettet jobsøgningsstøtte fra dag ét og større ansvar til den enkelte	
A.1.1. Alle, der er afskediget, får ret til vejledning i jobcentret og a-kassen allerede i opsigelsesperioden, fx hjælp til at udarbejde et udkast til CV.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen om, at der skal være ret til vejledning i opsigelsesfasen. LO og FTF skal dog påpege, at de fleste arbejdsløsheds-kasser tilknyttet en organisation under LO og FTF allerede tilbyder dette i dag. Vejledning ift. opsigelsesperioden kan endvidere være svært for jobcentre, idet dette hænger tæt sammen med de overenskomst-mæssige muligheder, jf. bemærkningerne til forslag A.1.2.
A.1.2 Arbejdsmarkedets parter opfordres til at give perioder i opsigelsesfasen adgang til kompetencefonde fra deres ansættelsesområde mhp. at iværksætte, og som udgangspunkt afslutte, fx kort og jobrettet uddannelsesforløb og realkompetenceafklaring i opsigelsesfasen.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen om, at der skal være mulighed for, at uddannelse påbegyndes i opsigelsesperioden, men mener, at dette alene er et anliggende for de overenskomstbærende organisationer. På mange overenskomstråder er det dog urealistisk, at den opsagte kan færdiggøre uddannelsen i arbejdsløshedsperioden, idet opsigelsesvarslerne i overenskomsterne er meget korte for arbejdere. De korte opsigelsesvarsler øger betydningen af, at der skal være ret til uddannelse fra første arbejdsløshedsdag, jf. det indledende afsnit, sådan at indsatserne før og efter første ledighedsdag kan tænkes sammen.
A.2.1. Der skal være styrkede muligheder for fleksibel brug af de særskilte midler til varslingsindsatsen.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
A.3.1. Hurtigst muligt og inden for to uger, skal ledige booke og deltage i en samtale i jobcentret. Ved ledighedens start og inden samtalen skal den enkelte give jobcentret relevante oplysninger til brug for profilafklaring og et udkast til CV, som så kan danne grundlag for samtalen.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Profileringsamtalen skal som i dag afholdes i arbejdsløsheds-kassen, da det er her branchekendskabet ligger, jf. de indledende kommentarer. I forslaget er det endvidere uklart, hvad der skal ske med den vejledningssamtale, som arbejdsløsheds-kassen i dag har indenfor de første fire uger.
A.3.2. Der indføres en selvbetjeningsløsning, der skal understøtte, at ledige selv kan booke samtaler, øvrige jobsøgningsaktiviteter og selv vælge jobkonsulent i de tilfælde, hvor det er muligt. Samtidig skal der udvikles digitale løsninger, der kan understøtte en differentieret dialog og kommunikation mellem beskæftigelsessystemet og ledige, der kan målrette dialogen efter den lediges behov, sikre at den ledige bliver guidet til at vælge den rette indsats og ikke mindst, at løsningen understøtter, at ledige selv tager ansvar.	LO og FTF er <i>enige</i> i øget involvering af de arbejdsløse i indsatsen, herunder at de arbejdsløse selv kan booke samtaler mm. Det er dog vigtigt, at der stilles personlig hjælp til rådighed for de arbejdsløse, som har brug for støtte til at booke samtaler digitalt.
A.3.3. I et samarbejde mellem den ledige og sagsbehandleren udarbejdes en jobplan.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Jobplanen bør dog udbygges med en evt. uddannelsesplan, således at der fremover udarbejdes "en Job- og uddannelsesplan" for den arbejdsløse. Planen skal laves i et samarbejde mellem arbejdsløsheds-kassen, den arbejdsløse og jobcentret.
A.3.4. Ledige skal deltage i jobsøgningsforløbet ved personligt fremmøde til samtaler i jobcentret eller a-kassen. I starten af ledighedsperioden er det hver måned og derefter kvartalsvist.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen, som vi ikke finder tilstrækkelig velunderbygget analytisk. Intensiteten af samtaler bør afhænge af det individuelle behov hos den enkelte arbejdsløse. Derudover har ikke alle et behov for et personligt fremmøde til hver samtale, ligesom der ikke er analytisk belæg for månedlige samtaler.
A.3.5. Ledige får tilbud om særlig intensiv jobformidling fra en personlig jobformidler, når der er et halvt år tilbage af dagpengeperioden.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
A.4. Jobcentret har en skærpet pligt til at understøtte og hjælpe ledige, der vurderes at have sværere ved at finde et job hurtigt. Det drejer sig om at få sammensat et relevant jobsøgnings- og/eller uddannelsesforløb, der har fokus på jobsøgning, jobformidling og etablering af kontakt og netværk til virksomheder, blandt andet ved brug af praktikforløb, og på jobrelevante kompetencer.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Vi mener dog, at arbejdsløsheds-kassen bør involveres i motivationen og vejledningen, da de kender den arbejdsløses forudsætninger og erhvervs-mæssige ståsted.

A.5.1. Ledige får ret til at deltage i mindst én jobsøgningsstøtteaktivitet inden for det første halve år af dagpengeperioden.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Det bør dog være et krav, at der skal være kvalitet i indholdet.
A.5.2. Jobcentre og a-kasser får pligt til at stille jobsøgningsstøtteaktiviteter, fx gruppesamtaler, jobklubber, jobsøgningskurser og rådgivning, til rådighed for den ledige. Den ledige booker selv samtaler og andre aktiviteter samt, så vidt muligt, den jobkonsulent, som skal forestå samtalen. Samtalerne skal suppleres med mulighed for minimum én jobsøgningsstøtteaktivitet.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
Øget valgfrihed for den enkelte og entydigt ansvar for kontaktførelset	
A.6.1. Ledige, som af jobcenteret vurderes at have gode muligheder for at finde et job hurtigt, kan frit vælge, om de vil booke jobsøgningsstøtteforløbet i jobcentret eller i a-kassen i de første seks måneder af dagpengeperioden.	LO og FTF er <i>uene</i> i udgangspunktet for anbefalingen. Alle forsikrede arbejdsløse skal starte i arbejdsløsheds-kassen med profileringssamtalen. Den enkelte arbejdsløse får herefter mulighed for at vælge mellem arbejdsløsheds-kassen og jobcentret.
A.6.2. Ledige, som vurderes at have sværere ved at finde et job hurtigt, skal booke jobsøgningsstøtteforløbet i jobcentret, som får ansvaret for at tilrettelægge en hensigtsmæssig indsats. Det samme gælder for alle, der har været ledige i mere end seks måneder.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Med udgangspunkt i at alle forsikrede arbejdsløse starter i arbejdsløsheds-kassen, bør indsatsen for de arbejdsløse, som har brug for en tidlig indsats udover arbejdsmarkedetsrettet uddannelse, være forankret i jobcentret.
A.6.3. Andre aktører kan efter aftale fortsat inddrages som leverandører af alle former for jobsøgningsstøtteaktiviteter til jobcentre.	LO og FTF er <i>overvejende uene</i> i anbefalingen. De nuværende erfaringer med private aktører er blandede. Driftsflastning er ikke en gyldig grund til udlicitering. Såfremt der skal anvendes private aktører, skal disse besidde særlige kompetencer, som jobcentret ikke har.
A.6.4. Alle ledige vil uændret have mulighed for at booke og deltage i supplerende frivillige jobsøgningsstøtteaktiviteter, som har fokus på jobsøgningsstøtte, og som bliver tilbudt af a-kasserne eller jobcentre.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen.
Målrettet og individuelt tilpasset indsats	
A.7.1. Profilaflæringen sker gennem en dialog mellem den ledige og jobkonsulent i jobcentret, hvor der foretages en helhedsvurdering af den lediges kompetencer, behov og jobmuligheder	LO og FTF er <i>uene</i> i anbefalingen, jf. de indledende kommentarer. Vi mener, at arbejdsløsheds-kassen på baggrund af en profilering i samarbejde med den arbejdsløse skal vurdere, hvorvidt medlemmet er i risiko for langtidsarbejdsløshed, som det også sker i dag. Jobcentret har digitalt adgang til profileringen.
A.7.2. Der udvikles et landsdækkende statistisk profilaflæringværktøj, der skal understøtte den helhedsorienterede profilaflæring. Værktøjet er tilgængeligt for både ledige og sagsbehandlere i jobcentre og a-kasser.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen, jf. de indledende kommentarer. Det er fornuftigt med et nationalt værktøj for at sikre en ensartethed i udgangspunktet for dialogen med den arbejdsløse. Et nationalt værktøj kan dog ikke stå alene og bør kombineres med viden om brancher, uddannelser og geografi. Profilaflæring skal altid ledsages af en sagsbehandlers vurdering.
A.8. Kompetenceløft til ledere og medarbejdere i jobcentre og a-kasser. Udvikling af landsdækkende kurser i samarbejde med repræsentanter fra jobcentre og a-kasser for ledere og medarbejdere i jobcentre og a-kasser, så alle får en fælles metode og relevant faglig baggrund. Det skal bidrage til, at ledere og medarbejdere i jobcentre og a-kasser får de relevante kompetencer, så de i højere grad kan tilbyde ledige kvalitet i samtalerne.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Der er særlige kompetencer i arbejdsløsheds-kasserne om branchekendskab, der ikke findes i jobcentre. Arbejdsløsheds-kasserne har sørget for efteruddannelse, hvilket ikke i samme grad er sket i jobcentre. Det kvalitative indhold af en fælles metode må diskuteres videre.
A.9.1 Jobcentre og a-kasser skal med udgangspunkt i profilaflæringen tilbyde målrettet jobsøgningsstøtte og digitalt baserede informationer til ledige og dermed støtte tilrettelæggelsen og indholdet i et individuelt jobsøgningsforløb.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Der skal trækkes på erfaringerne fra "Den gode samtale". Arbejdsløsheds-kasserne skal have mulighed for at prioritere ressourcerne til indsatsen for den enkelte arbejdsløse.
A.9.2. Kvaliteten i de jobsøgningsstøtteaktiviteter og samtaler, der udbydes af jobcentre og a-kasser, skal understøttes fra centralt hold. Det kan fx ske ved, at der udarbejdes vejledninger for hvad "samtaler og de gode forløb og aktiviteter" kan indeholde, iværksættelse af udviklingsprojekter, der understøtter læreprocesser på tværs af jobcentre og a-kasser og benchmarking, hvor tilbud sammenlignes på tværs af a-kasser og jobcentre.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Det er positivt med en national kvalitetssikring.

<p>A.10.1. Virksomhedsrettet tilbud (virksomhedspraktik eller løntilskud) efter et halvt års ledighed for ledige over 30 år. Der skal fastsættes minimumskrav til varighed (antal uger) og intensitet i form af antal timer om ugen. Kravet om gentagen aktivering afskaffes.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i dele af anbefalingen og <i>uenige</i> i andre dele. Det er fornuftigt at prioritere jobsøgning (og evt. korte uddannelsesforløb) for arbejdsløse med stor sandsynlighed for job i det første halve år. Udmøntningen af det virksomhedsrettede tilbud skal afhænge af målgruppen og det individuelle behov og ønske. Ansættelse i, herunder varigheden af, et løntilskudsjob skal godkendes af de overenskomstbærende organisationer. Det giver dog ikke mening for alle, at virksomhedsrettet forløb skal være 1. prioritet. Uddannelsesstilbud bør også kunne have 1. prioritet i det første halve år.</p> <p>I rapporten, jf. kapitel 6, side 113, påpeges, at effekterne af virksomhedspraktik er ringe belyst, men at der findes indikation på, at det har positive effekter, ligesom det af tabel 6.2 fremgår, at der ikke kan identificeres markante positive eller negative effekter af virksomhedspraktik. På den baggrund finder LO og FTF det modstridende, at virksomhedspraktik – ifølge ekspertgruppens anbefalinger - kan indgå som det fremrykkede ret og pligt-tilbud, som træder i kraft efter seks måneders ledighed. Det ville være mest logisk, at de tidlige ret- og pligt-tilbud bestod af redskaber med en sikker effekt, som fx privat løntilskud og jobrotation, og at virksomhedspraktik blev forbeholdt som et særligt tilbud til den specifikke målgruppe, som har behov for at afprøve et helt nyt arbejdsområde. Det bør i denne sammenhæng også tages i betragtning, at virksomhedspraktik har risiko for at medføre andre ulemper som fortrængning og konkurrenceforvridning mellem virksomhederne.</p> <p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen om afskaffelse af gentagen aktivering.</p>
<p>A.10.2. Jobcentret skal blandt andet med baggrund i viden om, hvilken indsats der virker for hvilke grupper og informationer fra profilafklaringsværktøjet, drøfte forskellige konkrete virksomhedsrettede aktive tilbud med den ledige, som han eller hun har pligt til at deltage i.</p>	<p>LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>A.10.3. Deltager den ledige i et uddannelsesforløb efter aftale med jobcentret på tidspunktet for pligt til aktivering, bliver tilbuddet betragtet som et aktivt tilbud, og den ledige skal derfor ikke deltage i et virksomhedsrettet forløb.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>A.11.0. Offentlige løntilskudsjob skal i højere grad harmoniseres med private løntilskudsjob for at mindske risikoen for fastholdelse og et forløb, hvor der ikke i den anden ende er bedre muligheder for at komme i job.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>A.11.1. Det nuværende kvote- og sanktionssystem afskaffes</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>A.11.2. Den offentlige løntilskudsats harmoniseres helt eller delvist med den private løntilskudsats.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>A.11.3. Både private og offentlige løntilskudsjob skal målrettes ledige med mere end seks måneders ledighed bag sig.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>A.11.4. Der indføres en varighedsbegrænsning på seks måneder for både private og offentlige løntilskudsjob.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Der er ikke merværdi ved forløb over 6 mdr.</p>
<p>A.12. Mere fleksibel brug af virksomhedspraktik. Jobcentret skal efter konkret vurdering have mulighed for at udvide varigheden af virksomhedspraktik fra fire uger op til otte uger</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Virksomhedspraktik skal være "prøvepraktik". Udvidelse bør kun være muligt for særlige målgrupper fx dimittender med længere uddannelser uden arbejdspladserfaring.</p>
<p>A.13. Måltretning og forenkling af jobrotationsordningen</p>	<p>(se uddybning nedenfor)</p>
<p>A.13.1. Den ordinære jobrotationsordning og den særlige jobrotationsordning skal lægges sammen, så der kun er én samlet ordning, der får en lovunden bevilling.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Såfremt det økonomiske træk på ordningen senere giver anledning til begrænsning, skal midlerne prioriteres til de grupper, som har størst behov.</p>
<p>A.13.2. Jobrotation målrettes ledige med mere end seks måneders ledighed.</p>	<p>LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Der bør være mulighed for at deltage i jobrotation efter reglerne, som de er i dag. Effekterne af jobrotation er gode.</p>
<p>A.13.3. Den maksimale varighed af et jobrotationsvikariat sættes ned fra 12 til seks måneder.</p>	<p>LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Vi mener dog, at såfremt arbejdsgiveren kan garantere efterfølgende ordinær ansættelse, skal perioden kunne forlænges.</p>

A.13.4. Tilskuddet til jobrotationsydelsen sænkes.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Sækelse af tilskuddet kan bidrage negativt til udbredelsen af ordningen.
A.13.5. Videreførelse af det stop for muligheden for at ansætte jobrotationsvikarer for elever og lærlinge, som blev indført 1. juli 2013.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Ordningen blev brugt utilsigtet.
Styrket opfølgning på rådighed	
A.14. Der skal etableres en joblog på tværs af jobcentre og a-kasser, hvor ledige skal registrere jobsøgningsaktiviteter. Samtidig får de mulighed for at få overblik over egen sag, herunder rettigheder og pligter. Jobloggen giver også sagsbehandlere på tværs af myndigheder mulighed for at følge med i den enkelte lediges aktiviteter. De kan dermed iværksætte en indsats, hvis der er ledige, der ikke lever op til kravene om aktivitet og samtaler.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Større gennemsigtighed er et plus, men det skal være ud fra et tillidsregime, ikke et mistillidsregime. Rapporten peger ift. de digitale redskaber i indsatsen på en række "kan"-konklusioner, om hvordan udvikling og adfærd kan styrkes såvel overfor medarbejderne i jobcentre, arbejdsløsheds-kasser og andre aktører, som de arbejdsløse og virksomhederne. Dog mangler der dokumentation og beskrivelse af fx betydningen af jobloggen til brug for den foreslåede rådighedsvurdering m.v. Medlemmer med læse-/stavevanskeligheder, herunder medlemmer med anden etnisk baggrund end dansk, kan få store problemer med at anvende jobloggen som forudsat. Det skal derfor være muligt at blive fritaget for jobloggen efter samme principper som gælder for fritagelse for digital kommunikation med arbejdsløsheds-kasserne og det offentlige.
A.15. Effektiv rådighedsopfølgning - både ledige, jobcentret og a-kassen får mulighed for at følge indsats og aftaler om jobsøgning digitalt, blandt andet via adgang til joblog og profilafklaring.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Arbejdsløsheds-kassen har ansvaret for rådighedsvurderinger. Jobloggen skal bruges til at minimere tidsspilde brugt på bagudrettede aktiviteter, så der i stedet bruges tid til motiverende indhold i et fremadrettet perspektiv.
A.16. Større frihed for den ledige skal følges op af en effektiv og kontant rådighedsopfølgning	(Se uddybning nedenfor)
A.16.1. Det er fortsat a-kassen, der skal have ansvaret for at rådigheds-vurdere ledige. Der skal altid være fokus på en effektiv og kontant håndhævelse af rådighedsforpligtelsen.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. LO og FTF mener, at en effektiv rådigheds-håndhævelse i hele den 2-årige dagpengeperiode med fordel kan tage udgangspunkt i en rådighedsplanlægning med hvert enkelt medlem.
A.16.2. For at styrke rådighedsopfølgningen foreslås det, at kommunerne får en større rolle og bedre indblik i a-kassernes afgørelser, herunder mulighed for at klage over a-kassernes rådighedsvurderinger.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Det er fint med en større gennemsigtighed og godt, hvis jobcentrene kan få indblik i grundlaget for arbejdsløsheds-kassernes afgørelser, men vi finder, at det nuværende klagesystem fungerer udmærket. En decideret klageadgang vil modsat ekspertgruppens anbefalinger medføre mere bureaukrati i forhold til et større ankesystem og en mere bureaukratisk kommunikation mellem arbejdsløsheds-kasser og jobcentre.
A.16.3. Hvis ledige ikke har booket et tilstrækkelig antal samtaler og aktiviteter, der lever op til minimumskravene, modtager de automatisk en partshøring, hvor den ledige bliver informeret om de oplysninger, som kommunen lægger til grund for en mulig afmelding af den ledige som dagpengemodtager.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Jobcentrene skal ikke kunne træffe afgørelse om afmelding fra arbejdsløshed. Det er en afgørelse, som træffes af arbejdsløsheds-kassen, da det er arbejdsløsheds-kassen, som bærer det økonomiske ansvar for forkerte udbetalte penge. Anbefalingen går endvidere stik imod anbefaling A.16.1, hvor ekspertgruppen skriver, at det er arbejdsløsheds-kasserne, som har ansvaret for rådighedsvurderingen.
A.16.4. Derudover skal der med udgangspunkt i jobloggen og den øvrige kontakt med ledige løbende følges op på, om den enkelte søger job tilstrækkeligt bredt, intensivt og realistisk. Er det ikke tilfældet, kan der med udgangspunkt i en konkret vurdering træffes en rådighedsafgørelse (løbende rådighedsvurdering).	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Det er kun arbejdsløsheds-kassen, der skal kunne lave "løbende rådighedsvurdering". Og der skal altid være tale om partshøring, så evt. misforståelser kan ryddes af vejen.
A.16.5. Både jobcentret og a-kassen kan fratage ledige retten til selv at booke samtaler og jobsøgningsstøtteaktiviteter, hvis det vurderes, at den enkelte ledig ikke aktivt står til rådighed og dermed indkalde til obligatoriske samtaler og iværksætte tidlig pligt aktivering gennem jobcentret.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Det skal være arbejdsløsheds-kassen, der træffer afgørelser i relation til rådighed, og ikke jobcentret. Og der skal altid være tale om partshøring, så evt. misforståelser kan ryddes af vejen.
A.16.6. Der indføres en periodesanktion (manglende dagpenge i en periode), hvis ledige udebliver fra aktivering efter samme model som kendes fra kontanthjælpssystemet. Den nye sanktion supplerer de nuværende sanktionsregler om selvforskyldt ledighed ved ophør med aktivering. Sanktionen betyder, at ledige ikke kan få dagpenge fra den dag, de udebliver, og indtil de igen deltager.	LO og FTF er <i>overvejende uenige</i> i anbefalingen.

Særlig indsats for unge	
A.17. Pligt til at deltage i virksomhedsrettet tilbud efter tre måneders ledighed for unge under 30 år	(Se uddybning nedenfor)
A.17.1. Ledige under 30 år har pligt til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud efter tre måneders ledighed.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. Arbejdsløse under 30 år er en meget heterogen gruppe, hvorfor ikke alle har samme behov for et tilbud efter 3 mdr.
A.17.2. Ledige under 30 år skal derfor deltage i jobsøgningsstøtteforløbet i jobcentret, da a-kassen ellers vil have dårlig mulighed for at tilrettelægge et meningsfuldt forløb med mindre end tre måneders varighed. Såvel jobcentret som den ledige kan dog til enhver tid aftale supplerende aktiviteter med a-kassen.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. De arbejdsløse under 30 år skal have samme ret som de over 30-årige til at vælge et kontaktforbud i arbejdsløsheds-kassen i de første seks måneder. Arbejdsløsheds-kassens kompetencer ift. jobformidling er afgørende – også for de unge. Den løbende udarbejdelse af jobplanen vil sikre en meningsfuld indsats, hvor der også kan tages højde for evt. tilbud efter 3 mdr., jf. dog også bemærkning til A.17.1.
A.18. Jobcentrene skal fra første ledighedsdag have fokus på at vejlede ufaglærte unge under 30 år om mulighederne for at uddanne sig – gerne i samarbejde med den lokale Ungdoms Uddannelsesvejledning (UU).	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. LO og FTF finder det rigtigt, at der fra første arbejdsløshedsdag tales uddannelse med ufaglærte under 30 år i samarbejde med uddannelsesinstitutionerne. Arbejdsløsheds-kassen bør dog involveres i motivationen af de unge, da de kender deres forudsætninger og erhvervs-mæssige ståsted.
Bedre viden om hvad der virker i arbejdsmarkedsindsatsen	
A.19. Beskæftigelsesministeriet skal sikre, at der regelmæssigt indsamles og/eller udarbejdes viden om, hvad der virker i arbejdsmarkedsindsatsen for dermed at sikre et kontinuert fokus på effekten af den indsats, der bliver iværksat for at få ledige i job.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Arbejdet bør også medtage værdien af de langsigtede – og ikke kun de kortsigtede – effekter af indsatsen. Perspektivet bør være et bredere arbejdsmarkeds-perspektiv, hvor efterkommelse af virksomhedernes efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft også er et mål.
B. Måltrettet uddannelse og opkvalificering for ledige i beskæftigelsessystemet	
Opgør med uddannelse som pligtaktivering og rådighedsafprøvning	
B.1. Uddannelsesforløb til motiverede ledige og ikke som en del af pligtaktivering.	(Se uddybning nedenfor)
B.1.1. Ledige kan som udgangspunkt ikke længere forpligtes til at deltage i vejledning og opkvalificering. Vejledning og opkvalificering er et tilbud, som de ledige kan deltage i, hvis de er motiverede for at opkvalificere sig.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
B.1.2. Jobcentret og den ledige kan til enhver tid blive enige om et tilbud om vejledning og opkvalificering, hvis det vurderes relevant i forhold til at bringe den ledige i job.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
B.1.3. Hvis en ledig aftaler med jobcentret at deltage i et tilbud om vejledning og opkvalificering, har vedkommende pligt til at møde op og følge tilbuddet, og der kan sanktioneres ved manglende deltagelse.	LO og FTF er <i>overvejende uenige</i> i anbefalingen. Arbejdsløsheds-kassen træffer afgørelse om evt. sanktion.
B.1.4. Ledige fritages fra rådighedsforpligtelsen, når de deltager i et rettighedsbaseret erhvervsuddannelses-tilbud.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
B.1.5. Ledige, der deltager i et egentligt uddannelsesløb, bliver ikke mødt med et krav om, at de også skal deltage i et aktivt tilbud i øvrigt.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
B.1.6. Ved konkret tvivl om rådighed kan, der gives rådighedsafklarende tilbud indenfor rammerne af vejledning og opkvalificering.	LO og FTF er <i>uenige</i> i anbefalingen. De lediges rådighed skal selvfølgelig kunne testes, men tilbud om vejledning og opkvalificering bør som hovedregel gives til arbejdsløse, som er motiveret herfor.
Ret til jobrettet uddannelse efter seks måneders ledighed	
B.2.1. Ret til opkvalificeringsjob, hvor virksomheden får finansieret et konkret uddannelsesforløb efter, at de har ansat en medarbejder, der kommer fra et længere ledighedsforløb. Gælder efter 6 mdr. ledighed.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Ideen om opkvalificeringsjob er god, men er heller ikke ny. Ordningen anvendes i forsvindende lille grad. En yderligere begrænsning af målgruppen ved at udskyde tidspunktet for retten, finder vi derfor uhensigtsmæssig.

<p>B.2.2. Ret til kortere uddannelsesstilbud på op til tre måneder, herunder AMU-kurser, hvis den ledige har en skriftlig tilkendegivelse fra en arbejdsgiver om, at den pågældende kan blive ansat, forudsat at et specifikt kursus bliver gennemført. Gælder efter 6 mdrs. ledighed.</p>	<p>LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Ideen er god, men retten skal ikke være betinget af en arbejdsgivererklæring. Det taler for en bredere definition af retten til uddannelsesstilbud, jf. de indledende kommentarer.</p>
<p>B.3.(1.2.3.) Omlægning af ”6 ugers selvvalgt uddannelse” til ret til 6 ugers jobrettet uddannelse efter 6 mdrs. ledighed, hvor aftalen forudsættes udarbejdet i jobplanen med accept fra kommunen. Desuden skal det virksomhedsrettede pligttilbud efter 6 mdr. som udgangspunkt afvikles inden uddannelsen kan tages. Der kan dog ske en dispensation i det enkelte tilfælde, hvis kommunen vurderer det.</p>	<p>LO og FTF er <i>uene</i> i anbefalingen, jf. de indledende bemærkninger. Vi finder ikke, at der er analytisk belæg for anbefalingen. LO og FTF mener, at de arbejdsløse fra første arbejdsløshedskal have ret til jobrettet uddannelse, der ikke er betinget af tidspunkt og jobcentrets vurdering. Hermed skabes mulighed for sammenhæng til indsatser i opsigelsesperioden. Uddannelserne skal vælges ud fra en positivliste udarbejdet på regionalt niveau.</p>
<p>Ret til uddannelsesløft til motiverede ledige med størst behov.</p>	
<p>B.4.1. Ret til erhvervsuddannelse til ufaglærte ledige over 30 år fra første ledighedsdag. Retten forudsætter, at:</p> <ul style="list-style-type: none"> - forløbet kan gennemføres inden for den resterende del af dagpengeperioden - erhvervsuddannelsen kan gennemføres uden et praktikforløb - ledige får reduceret dagpengeydelse under uddannelsesløftet, men med mulighed for at låne op til den hidtidige dagpengesats for at understøtte fx familiens udgifter. Lånet skal betales tilbage, når den ledige efterfølgende er kommet i arbejde. <p>Modellen evalueres for at belyse, om den understøtter en mere målrettet brug af uddannelse i beskæftigelsessystemet. Der kan i den forbindelse overvejes en delvis eftergivelse af lånet, hvis den ledige gennemfører uddannelsen på normeret tid.</p>	<p>LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. LO og FTF støtter anbefalingen om, at en erhvervsuddannelse skal være en rettighed for ufaglærte arbejdsløse over 30 år.</p> <p>Vi er dog <i>uene</i> i anbefalingen om, at ydelsen skal være på et reduceret dagpengeniveau.</p> <p>LO og FTF er <i>enige</i> i, at så mange af den arbejdsløses erfaringer som muligt skal anerkendes via realkompetencevurdering. LO og FTF finder dog, at det skal være muligt at kombinere erhvervsuddannelsen med kortere virksomhedspraktikker.</p>
<p>B.4.2. Jobcentret får pligt til at oplyse, hjælpe, vejlede og understøtte ufaglærte ledige i forhold til relevante erhvervsuddannelsesmuligheder.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>B.5. Ret til realkompetencevurdering for ufaglærte ledige over 30 år. Realkompetencevurderingen bliver foretaget af en uddannelsesinstitution og er en vurdering af de kompetencer, som en person har fået, uden for det etablerede uddannelsessystem.</p>	<p>LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. LO og FTF mener, at anbefalingen skal udvides til at være en ret for alle arbejdsløse over 30 år.</p>
<p>B.6. Mulighed for brobygningsforløb som forberedelse til uddannelse for ufaglærte ledige over 30 år fx på erhvervsskoler i samarbejde med jobcentre, hvis de ikke umiddelbart vurderes at kunne påbegynde eller gennemføre en erhvervsuddannelse.</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>B.7. Ret til læse-, regne- og skrivekurser samt ordblindkurser, herunder almen uddannelse i form af FVU-kurser (basal læsning, regning og skrivning) og OBU-kurser (ordblindkurser).</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.</p>
<p>Styrket og målrettet voksenlærningeordning</p>	
<p>B.8.1. Voksenlærningeordningen afskaffes for beskæftigede med en erhvervskompetencegivende uddannelse (faglærte og personer med videregående uddannelser).</p> <p>B.8.2. Voksenlærningeordningen kan uændret benyttes af alle ufaglærte.</p> <p>B.8.3. Voksenlærningeordningen ændres, så den kan benyttes af alle ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere med en erhvervskompetencegivende uddannelse efter seks måneders ledighed.</p>	<p>LO og FTF er <i>uene</i> i anbefalingerne. Begrundelsen for, at faglærte beskæftigede med forældet uddannelse ikke skal have adgang til ordningen er meget unuanceret. Ekspertgruppen henviser til en evaluering af Deloitte, som konkluderer, at der er dårlige effekter på bl.a. løn for faglærte, der tager en ny erhvervsuddannelse. Evalueringen skelner dog ikke mellem, om der er tale om faglærte, som er sporskiftet pga. fx arbejdsskade, nedslidning, døende branche eller andet. Her vil alternativet til anden beskæftigelse måske have været sygdom eller arbejdsløshed. En negativ indkomsteffekt udelukker således ikke, at det er værdt at bevare ordningen, hvis den fx skyldes helbredsmæssige årsager, herunder nedslidning, og/eller at man flytter til et nyt område, hvor man jo skal starte forfra i jobhierarkiet.</p> <p>Hertil kommer, at evalueringen ikke omfatter virkningen af uddannelsesløftet på lang sigt, i form af senere tilbagetrækning og lavere ledighed jf. ekspertgruppens egen evaluering af værdien af uddannelse. Denne virkning er til gengæld omfattet af analyser lavet af KRAKA og DREAM-gruppen, der vurderer, hvordan et uddannelsesløft fra ufaglærte til faglært niveau årligt vil forbedre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Konklusionerne er entydigt positive: Investeringen i uddannelse tjener sig selv hjem igen for det offentlige. Dvs. at selvfinansieringsgraden er omkring 100 pct. eller mere.</p>
<p>B.8.4. Incitamenterne til at ansætte voksenlærninge, der kommer fra ledighed, styrkes fx ved at forlænge tilskudsperioden, der i dag er to år, eller ved at forøge voksenlærningetilskuddet til personer, der kommer fra ledighed (udgør i dag 30 kr. i timen).</p>	<p>LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen, da det vil styrke arbejdsgivernes incitament til at bruge ordningen for en gruppe af arbejdsløse med stor gevnn heraf.</p>

C. Styrket fokus på virksomhedernes behov	
Opsøgende virksomhedskontakt fra jobcentrene	
C.1. Opsøgende og systematisk virksomhedskontakt fra jobcentrene. Alle jobcentre skal have en strategi for den opsøgende virksomhedskontakt, fx som led i den årlige beskæftigelsesplan, med henblik på systematisk at kontakte virksomheder, hvor der vurderes at være et væsentligt potentiale for samarbejde om rekruttering. Den opsøgende virksomhedskontakt baseres dels på data og analyser, dels på indhentet viden om større rekrutteringspotentiale.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Der mangler dog fokus på, at kommunerne er for små til arbejdsmarkedets geografiske indretning, herunder at jobcentrene enkeltvis er for små til at kunne operere med systematisk virksomhedskontakt. RBR/TAR vil med fordel kunne have en koordinerende rolle. LO og FTF mener endvidere, at der bør etableres en dialog mellem jobcentret og arbejdsløsheds-kasser om virksomhedskontakten, idet arbejdsløsheds-kasserne har konkret viden om jobåbninger indenfor branchen, som med fordel kan inddrages.
Styrket og koordineret service til virksomhederne	
C.2.1. Rekrutteringsservice for virksomhederne i jobcentret, som indebærer hjælp til jobopslag, konkret jobformidling mv.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen, jf. dog bemærkningerne til anbefaling C.1.
C.2.2. Virksomhederne skal i højere grad tilbydes information om og praktisk hjælp til at etablere målrettede opkvalificerings- og uddannelsesforløb i forbindelse med rekruttering af ledige. Servicen skal understøttes via selvbetjeningsløsninger til de virksomheder, der ønsker det.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen, jf. dog bemærkningerne til anbefaling C.1.
C.2.3. Fastholdelse af medarbejdere på virksomheden. Virksomhederne får digital adgang til at igangsætte en ansøgning (starte sagen) om ordninger, der understøtter fastholdelse af medarbejdere, hvis lovgivningens betingelser ellers er opfyldt. Det vil sige personlig assistent, hjælpemidler, fleksjob, § 56-aftale.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
Koordineret virksomhedsrettet indsats på tværs af kommunegrænser	
C.3.1. Tværkommunal indgang og samarbejde. Kommunerne forpligtes til at drøfte muligheder for samarbejde på tværs af kommunegrænser om virksomhedskontakten.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen, men mener at forpligtelsen ikke alene skal omfatte drøftelser, men konkret samarbejde. Desuden skal der i højere grad tænkes i et regionalt perspektiv, hvor fx en større rekrutteringsopgave er på regionalt niveau.
C.3.2. Kommunerne skal fremover i deres beskæftigelsesplaner forholde sig til, hvordan de vil samarbejde med andre jobcentre omkring virksomhedskontakten.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen, men finder, at samarbejdet skal være forpligtende.
C.3.3. Virksomheder med større rekrutteringsopgaver kan kontakte en hotline og anmode om håndholdt jobformidling.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen, men finder, at samarbejdet skal være forpligtende.
C.4. Større virksomheder får mulighed for at drøfte de overordnede rammer for samarbejdet om rekruttering med et nationalt kontaktpunkt i beskæftigelsessystemet med henblik på at forbedre det lokale samarbejde om konkrete rekrutteringsopgaver.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
Bedre kendskab til arbejdsmarkedet i jobcentrene	
C.5.1. Der oprettes et landsdækkende efteruddannelsesmodul, som opkvalificerer medarbejderne i arbejdsmarkeds- og brancheforhold, typiske rekrutteringsmetoder inden for forskellige brancher, metoder til at matche potentielle medarbejdere og virksomheder samt metoder til overvågning af arbejdsmarkedet jf. også forslag A8 om efteruddannelsesmodul omkring afholdelsen af samtaler m.v., der udvikles i samarbejde med repræsentanter fra jobcentre og a-kasser.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Det skal nærmere afklares om behovet for efteruddannelse bedst dækkes med et enkelt landsdækkende standardmodul, eller om en mere tilpasset efteruddannelsesaktivitet er den rigtige løsning. Vi mener endvidere, at medarbejdere i arbejdsløsheds-kasserne også skal have muligheden, jf. det andet efteruddannelsesmodul (A.8). Dette fremgår ikke helt klart af anbefalingen.
C.5.2. Der etableres med udgangspunkt i Arbejdsmarkedsbalancen et digitalt værktøj, som giver medarbejderne i jobcentrene et understøttende og operationelt grundlag for at kunne tilrettelægge en opsøgende virksomhedskontakt.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Redskabet skal administreres og styres af arbejdsmarkedsrådene.

C.5.3 Der udarbejdes en årlig oversigt over igangværende og kommende infrastrukturprojekter og andre større kendte rekrutteringsbehov (det samme arbejde, som blev udført af Leo Larsen-udvalget).	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen. Analysen skal styres af arbejdsmarkedsrådene.
C.5.4 Jobindsats.dk udvides til også at vise data for jobomsætning fordelt på detaljerede brancher.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
D. Styrkede økonomiske incitamenter for arbejdsmarkedssystemet, mindre bureaukrati og færre proceskrav	
Styrkede økonomiske incitamenter samt mindre bureaukrati og proceskrav	
D.1. Alle proceskrav rettet mod a-kasser og jobcentres pligt til løbende at indkalde til samtaler afskaffes. Ledige får selv ansvaret for at booke sine egne samtaler. Dog skal jobcentret sikre, at den ledige kommer til den første samtale i jobcentret.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Afskaffelsen af proceskrav for jobcentret og arbejdsløsheds-kasser flyttes dog blot til de arbejdsløse. Samtidig indføres der nye proceskrav for jobcentre og arbejdsløsheds-kasser ved indførelsen af krav om samtale hver måned.
D.2. Afskaffelse af reglerne om gentagen aktivering	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen, jf. bemærkningerne til A.10.1.
D.3. Nyt refusionssystem, der understøtter kommunernes fokus på at få borgere i varig beskæftigelse med udgangspunkt i Arbejdsmarkedskommissionens forslag.	LO og FTF er <i>uene</i> i anbefalingen. Der mangler dokumentation for, at denne model er fornuftig. Ekspertgruppen kopierer blot Arbejdsmarkedskommissionens model uden at lave analyser og tage højde for samspillet med beskæftigelsesindsatsen.
D.4. Afskaffelse af det særlige beskæftigelsestilskud til fordel for kompensation via det generelle bloktilskud	LO og FTF er <i>uene</i> i anbefalingen, jf. de indledende bemærkninger.
E. Ny tværgående organisering og interessentinddragelse	
E.1.(1.2.). De 94 Lokale Beskæftigelsesråd og fire Regionale beskæftigelsesråd nedlægges og i stedet etableres et antal nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd (TAR), der dækker 8-12 arbejdskraftsoplunde. Det nationale beskæftigelsesråd (BER) bevares uændret.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Den nærmere afgrænsning af arbejdskraftoplunde vil være afgørende for TAR's muligheder for at sikre en bedre og mere tværgående indsats. Vi finder endvidere, at TAR's opgaver og kompetencer skal præciseres yderligere i form af, at TAR som udgangspunkt overtager de opgaver, som i dag er knyttet til LBR og RBR. LO og FTF mener, at TAR i større omfang skal kunne prioritere og dimensionere i forhold til uddannelsesindsatsen.
E.1.3. De nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd sammensættes med repræsentanter for arbejdsgivere, arbejdstagere, kommunerne i området, handicaporganisationerne, Vækstforum og uddannelsesinstitutioner i området.	LO og FTF er <i>enige</i> i anbefalingen.
E.2. Tværgående Arbejdsmarkedsråd understøtter indsatsen på tværs af kommuner og a-kasser, herunder understøtter og rådgiver kommunalbestyrelserne.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Det er afgørende, at der bliver afsat midler nok til drift, analyse- og udviklingsinitiativer.
E.2.1. TAR skal understøtte og rådgive om udvikling af arbejdsmarkedsindsatsen i det enkelte jobcenter og den enkelte a-kasse blandt andet gennem drøftelse af de kommunale beskæftigelsesplaner og med mulighed for at henstille til kommunerne om at foretage ændringer i disse.	LO og FTF er <i>enige</i> i, at TAR skal understøtte og rådgive jobcentre og arbejdsløsheds-kasser, men udgangspunktet for rådets opgave må være at se på indsatsen på tværs af arbejdsløsheds-kasser og jobcentre. LO og FTF anbefaler, at der udarbejdes en fælles beskæftigelsesplan for hele arbejdskraftoplandet, som de kommunale beskæftigelsesplaner skal tage udgangspunkt i.
E.2.2. TAR skal understøtte jobcentrene med udviklingsinitiativer og sikre en effektiv og sammenhængende arbejdsmarkedsindsats på tværs af kommunegrænser og fagområder og a-kasser.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Vi mener, at samarbejdet skal finansieres af TAR via et statsligt driftstilskud.
E.2.3. TAR skal prioritere og udmønte midlerne fra en samlet regional pulje til opkvalificering (I den nye regionale pulje indgår midler fra den nuværende LBR-pulje).	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Prioritering af socialfondsmidler bør også indgå i TAR's opgaveportefølje.

E.2.4. TAR skal sikre koordination og sammenhæng mellem beskæftigelses-, uddannelses- og erhvervsområdet.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen, men mener, at der skal indgås forpligtende aftaler med Vækstfora, VEU-centre mv.
E.2.5. TAR udarbejder en strategi og udviklingsplan for, hvordan rådet vil understøtte arbejdsmarkedsindsatsen i deres område.	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i anbefalingen. Strategi og udviklingsplan skal sendes til BER pba. aftale. TAR's strategi og udviklingsplanen, herunder ministermålene, skal evalueres.
E.2.6. TAR skal behandle klager fra jobcentret over kvaliteten af a-kassernes vejledning og anden jobsøgningsstøtte til de ledige, som modtager bistand fra a-kassen i de første seks måneder af ledighedsperioden, og henstille til a-kassen at foretage fornødne ændringer i sin praksis.	LO og FTF er <i>uene</i> i anbefalingen. Jobcentre bør ikke kunne klage til TAR over kvaliteten af arbejdsløshedskassernes vejledning og anden jobsøgningsstøtte til de arbejdsløse. Det er hensigtsmæssigt, at TAR overvåger både jobcentre og arbejdsløshedskassers indsats, men de er ikke en myndighed, der skal kunne klages til. Opgaven med at sikre, at arbejdsløshedskasserne vejleder medlemmet korrekt, ligger i dag hos tilsynsmyndigheden, AMS og Tilsynsrådet, som er meget aktiv på området og sikrer, at der bliver ens praksis i hele landet.
E.3 Afbureaukratisering og effektivisering af partssamarbejdet.	LO og FTF sætter <i>spørgsmålstegn</i> ved, om man decideret kan kalde forslagene for afbureaukratisering.
E.3.1. Der skal ikke indgås regionale kontrakter mellem ministeren og de nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd	LO og FTF er <i>overvejende uene</i> i anbefalingen og foreslår, at de regionale kontrakter i stedet skal aftales med BER.
E.3.2. TAR skal ikke udarbejde en årlig analyserapport om resultaterne af indsatsen i jobcentre.	LO og FTF er <i>overvejende uene</i> i anbefalingen. TAR's strategi og udviklingsplanen, herunder ministermålene, skal evalueres. Metoden kan dog diskuteres.
Hvis en kommune forsat ønsker, at få rådgivning og input fra interessenter på lokalt niveau kan kommunen fx oprette et advisory board med arbejdsmarkedets parter, erhvervsorganisationer og andre lokale organisationer etc.	LO og FTF er <i>overvejende uene</i> i dette, som bliver for uforpligtende. Vi mener i stedet, at kommunen skal oprette et § 17, stk. 4-udvalg (stående udvalg med udefrakommende deltagere) i kommunen med inddragelse af arbejdsmarkedets parter.
Der etableres sekretariatsbetjening af de Tværgående Arbejdsmarkedsråd inden for rammerne af den statslige del af beskæftigelsessystemet i forhold til de opgaver som de Tværgående Arbejdsmarkedsråd skal varetage jf. forslaget. Kommunernes nuværende opgave med at sekretariatsbetjene LBR bortfalder. Ekspertgruppen forudsætter, at omlægningen af sekretariatsbetjeningen samlet set er udgiftsneutral.	LO og FTF er <i>overvejende uene</i> i dette. Sekretariatsbetjeningen skal finansieres af et statsligt driftstilskud på 2009-niveau.
Der er fortsat behov for at beskæftigelsessystemet varetager en række opgaver, der i dag løses af beskæftigelsessystemet, herunder beskæftigelsesregionerne.	LO og FTF er <i>enige</i> i dette.
I lyset af forslaget til en ny struktur for partsinddragelsen, skal der tages stilling til den fremadrettede organisering og opgaveløsning i forhold til: <ul style="list-style-type: none"> • Gennemførelse af analyser og evalueringer af arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedsindsatsen • Understøttelse af implementering af tiltag på beskæftigelsesområdet fx implementering af kontanthjælpsreformen og den kommende reform af arbejdsmarkedsindsatsen • Igangsættelse og gennemførelse centralt initierede forsøgs- og udviklingsaktiviteter • Styrket og koordineret betjening af virksomhederne i samarbejde med jobcentre på tværs af arbejdskraftoplande • Indsamling af viden om den lokale arbejdsmarkedsindsats med henblik på feedback til de nationale beskæftigelsesmyndigheder • Varetagelse af driftsopgaver/forvaltningsopgaver i forbindelse med fx opholds- og arbejdstilladelser, virksomheders varsling af større afskedigelser og arbejdsfordelinger i virksomheder etc. 	LO og FTF er <i>overvejende enige</i> i dette og mener, at der er tale om regionale opgaver, som bør løses af beskæftigelsesregionerne. TAR skal overvåge det ekstraordinære arbejdsmarked med opgørelser over ekstraordinære ansættelser.



Beskæftigelsesministeriet
**Ekspertudvalget
om udredning af den aktive
beskæftigelsesindsats**
Ved Stranden 8
1061 København K

DA's vurdering af udspil fra ekspertudvalget om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

Ekspertudvalget har den 20. januar 2014 i fortrolighed udsendt et udkast til udredning af den aktive beskæftigelsesindsats til udvalgets partsgruppe.

30. januar 2014
JBP

Indledningsvist skal det slås fast, at DA finder det afgørende, at en fremtidig beskæftigelsesindsats forankres solidt i den viden, der findes om effekter, og tilrettelægges effektivt, så ledige vender hurtigere tilbage til job. En fremtidig beskæftigelsesindsats skal rette op på svaghederne i den nuværende beskæftigelsesindsats:

Dok ID: 31700

- Der er ledige, som hænger alt for længe fast i ledighed, fordi de ikke søger alle de job, de har mulighed for at varetage. Derfor skal jobcentrene kontrollere lediges jobsøgning og kunne udløse sanktioner ved dagpenge modtages manglende rådighed.
- Ledige skal hurtigt tilbage i job gennem bedre og mere intensiv jobsøgning. Derfor skal jobcentret have en tættere kontakt med ledige og følge op på, om ledige har effektive jobsøgningsstrategier.
- Jobcentrene skal bruge de redskaber, der virker bedst til at få ledige i job. Når uddannelse bruges, skal den rettes mod konkrete behov på arbejdsmarkedet.
- Jobcentrene skal kende jobmarkedet langt bedre, så de mere effektivt kan hjælpe de ledige og yde service, der er relevant for virksomhederne. Det kræver en langt tættere kontakt med virksomhederne.

DA vurderer, at såfremt udvalgets forslag gennemføres i sin helhed, vil det give et løst struktureret beskæftigelsessystem uden en klar prioritering af, at indsatsen skal handle om, at ledige skal i job så hurtigt som muligt. Beskæftigelsesindsatsen er i sin nuværende form forankret i et enstrengt system i kommunerne. Ekspertudvalgets forslag vil bryde hermed og samtidig lægge op til et uklart opgaveansvar hos de ansvarlige kommunale beskæftigelsesmyndigheder.

Følges ekspertudvalgets anbefalinger, er der risiko for, at ledigheden øges, og at der skal bruges massivt flere offentlige midler til forsørgelse og til beskæftigelsesindsatsen. Opgjort af OECD er Danmark i forvejen det land, som målt i forhold til BNP, anvender flest ressourcer på beskæftigelsesindsatsen.

Ekspertudvalget følger efter DA's vurdering ikke sine egne intentioner om, at anbefalinger skal baseres på evidens. Af samme grund kan DA ikke bakke op

DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Vester Voldgade 113
DK-1790 København V

Tlf. 33 38 90 00
www.da.dk

CVR 16834017
E-mail da@da.dk



om en beskæftigelsesindsats baseret på følgende:

- At jobcentrene som ansvarlig myndighed fratages kontaktforløbet for nogle ledige, hvilket vil skabe uklarhed om beskæftigelsesindsatsen.
- At det gøres frivilligt for ledige at deltage i jobsøgnings- og opkvalificeringskurser.
- At man i beskæftigelsesindsatsen frasiger sig væsentlige motivationseffekter ved at slække på pligter over for såvel ledige som over for jobcentrene
- At der udelades forslag, der styrker lediges rådighed i forhold til arbejdsmarkedet.

DA er derimod helt enig i, at en fremtidig beskæftigelsesindsats skal tilrettelægges med udgangspunkt i en nu 2-årig dagpengeperiode og et genoptjeningskrav på 52 uger. Ændringerne på dagpengeområdet har ydet et væsentligt bidrag til at motivere ledige til en mere aktiv jobsøgning tidligt i ledighedsforløbet. Det er en hovedopgave for beskæftigelsesindsatsen, bl.a. gennem kontaktforløbet at påvirke ledige til en mere effektiv jobsøgning, således at de manglende incitamenter fra et generøst dagpengesystem og fra andre offentlige ydelser delvist afbalanceres gennem beskæftigelsesindsatsen. Derfor skal beskæftigelsesindsatsen baseres på et overordnet princip om, at ledige altid har pligt til at tage i mod et hvert tilbud i beskæftigelsesindsatsen afgivet af jobcentret, og at der skal fastsættes landsdækkende krav til, hvornår jobcentrene som minimum skal afgive sådanne tilbud.

DA støtter udvalgets forslag om et intensiveret kontaktforløb i starten af ledighedsperioden.

Værdien af et tidligt fokus på jobsøgning illustreres af udvalgets beregninger som viser, at såfremt ledighedsforløbene reduceres med blot 1 dag, vil det øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 900 personer og give en gevinst på ¼ mia. kr.

DA konstaterer, at der ikke i rapporten er analytisk belæg for et forslag om at fratage jobcentret kontakten med en stor gruppe ledige og lægge kontakten hos a-kassen de første 6 måneder. Rapportens forslag vil opsplitte kontakten til ledige og dermed vanskeliggøre, at jobcentrene som ansvarlig myndighed kan løfte sit ansvar for resultaterne af indsatsen. DA kan ikke støtte dette forslag.

DA er enig med ekspertudvalget i, at det er nødvendigt at styrke jobcentrenes kendskab til behov for arbejdskraft på arbejdsmarkedet og at der skal ydes bedre service til virksomhederne. Det vil gøre det muligt at identificere flere relevante jobmuligheder til gavn for de ledige. Udvalgets forslag må efter DA's vurdering ikke føre til en udvidelse af det offentliges rekrutteringsservice gennem jobcentrene, så balancen yderligere skævvrides i forhold til tilsvarende private rekrutteringsvirksomheder. Formidling via jobcentret skal alene omfatte formidling af ledig arbejdskraft.

DA konstaterer, at udvalgets samlede anbefalinger betyder en stigning i det samlede aktiveringsomfang på omkring 7.000 helårspersoner. DA finder det bekymrende, at udvalgets anbefalinger lægger op til, at der skal være knap 4.000 flere helårspersoner i ordinær uddannelse. Dette reducerer arbejdsstyrken og trækker arbejdskraft væk fra arbejdsmarkedet.

DA anerkender, at der fremover bliver mangel på faglært arbejdskraft. DA ta-



ger dog kraftig afstand fra, at den problemstilling søges løst gennem beskæftigelsesindsatsen, der er en dyr vej til at opnå et sådant mål.

DA er skeptisk over for det realistiske i forudsætningen om, at en større satsning på uddannelse kan finansieres gennem en billigere redskabsvifte i de virksomhedsrettede tilbud i form af en forskydning fra løntilskud på offentlige arbejdspladser over til private arbejdspladser og til virksomhedspraktik. Nedprioriteringen af løntilskudsansættelser hos det offentlige er alene begrundet i de hidtidige erfaringer. Udvalget bør efter DA's vurdering analysere de nærmere årsager hertil og samtidig stille forslag, som kan forbedre resultaterne af den offentlige jobtræning.

De private virksomheder skal efter forslagene fremover deltage langt mere i beskæftigelsesindsatsen. En sådan øget volumen i brugen af virksomhedspraktik og løntilskud øger risikoen for, at redskaberne medfører konkurrenceforvridning.

Det er en stor svaghed i rapporten, at der kun i yderst begrænset omfang indgår analyser af rådighedsproblemstillingen. Problemstillinger om lediges rådighed er ikke kun spørgsmål om kontrol, men i lige så høj grad et spørgsmål om at sætte rammer, som både kan hjælpe ledige i den rigtige retning på arbejdsmarkedet og inspirere ledige til selv aktivt at søge beskæftigelse.

Rapporten bør medtage konkrete forslag, som kan medvirke til at styrke lediges rådighed for arbejdsmarkedet, f.eks. om at hæve den effektive karantæne ved afslag på job og aktive beskæftigelsestilbud samt ved selvforskyldt ledighed. Der bør også være færre grunde til ikke at tage et arbejde, og sanktioner ved misbrug af dagpengesystemet bør hæves.

DA tager afstand fra udvalgets tro på, at det kan lykkes at udvikle et troværdigt værktøj, der kan anvendes til at opdele ledige efter risiko for langtidsledighed. Ekspertudvalget bør forholde sig til de tidligere forsøg på dette område, herunder de blandede erfaringer, der er gjort med brugen af matchkategorisering.

DA kan ikke finde analytisk belæg for, at det styrker en jobrettet og cost-effektiv beskæftigelsesindsats, at ledige får rettigheder til konkrete tilbud. Der er ingen garanti for, at rettigheder for ledige, til f.eks. uddannelse, vil føre til valg af det mest hensigtsmæssige redskab. Derfor skal ansvaret for valg af redskab ligge hos beskæftigelsesmyndigheden.

DA kan ikke støtte forslag, der giver ledige ret til uddannelse i beskæftigelsesindsatsen og finder det særligt betænkeligt, at ekspertudvalget foreslår, at ufaglærte ledige tildeles særlige konkrete rettigheder, f.eks. i form af erhvervsuddannelser uden praktik, realkompetencevurdering og med dagpenge at deltage i almen uddannelse.

Forslag om sådanne rettigheder er i realiteten forslag om at genindføre uddannelsesorlov for visse ledige.

Ny, individuel og jobrettet indsats for den ledige

Efter DA's vurdering skal beskæftigelsesindsatsen hurtigt og effektivt række mennesker, som ikke hurtigt finder job af sig selv, en hjælpende hånd. Jobcentre skal kvalificere og motivere ledige til at søge på virksomhedernes jobopslag samt sikre sig, at ledige selv er opsøgende over for jobmuligheder i virksomhederne. Det skal kortlægges, hvilke ressourcer hver enkelt ledig har, og der skal arbejdes på at udvide den enkelte lediges horisont for jobmulighe-



der i nye brancher.

Ledige og jobcentre skal derfor holde en langt tættere kontakt med hyppigere samtaler, hvor fokus skal sikre en mere effektiv jobsøgning. DA finder, at det skal afklares tidligt i kontaktforløbet, hvem der skal støttes til at blive mere effektive jobsøgere, og hvem der skal løftes i kompetence for at få et nyt job. En konkret og individuel indsats skal minimere risikoen for langtidsledighed.

DA deler synspunktet fra ekspertudvalget om, at der skal tages højde for den risiko, der er forbundet med at give ledige større ansvar, for det kan betyde, at de mest udsatte ledige ikke får den rette hjælp. Men denne risiko forstærkes af ekspertudvalgets forslag om at give ledige mulighed for at fravælge den ansvarlige myndighed, jobcentret, i forlængelse af den foreslåede profilafklaring. Efter DA's opfattelse bør risikoen for en lav træfsikkerhed i vurderingen af den enkelte ledige minimeres ved fuldt ud at give jobcentret ansvaret for såvel kontaktforløb som afgivelse af aktive tilbud. Ved at lægge det samlede ansvar i jobcentret, øges muligheden også for umiddelbart at korrigere en fejlagtig indsats i forhold til den ledige.

DA konstaterer, at der ikke i rapporten fremlægges nogen form for dokumentation for, at ledige kommer hurtigere i job ved et forslag om at give visse ledige over 30 år mulighed for at vælge et forløb hos a-kassen, og dermed fratage jobcentret det samlede ansvar.

DA savner forslag i rapporten, som kan styrke fokus på lediges reelle rådighed for arbejdsmarkedet. I dag er der virksomheder, som oplever ikke at kunne få besat ledige job samtidig med, at der er mange udlændinge i job i Danmark, der ikke kræver særlige kvalifikationer. Omkring hver sjette af alle ledige står reelt ikke til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det er ødelæggende for et konstruktivt samspil mellem virksomhed og jobcentre, at virksomheder får dårlige oplevelser med ledige, som ikke holder deres aftaler eller reelt ikke ønsker sig et job.

DA skal derfor anbefale, at der i den endelige rapport indarbejdes forslag, som kan styrke jobcentrenes rolle på rådighedsområdet, bl.a. ved at jobcentre også i konkrete situationer kan idømme sanktioner for dagpengemodtagere. Reglerne om lediges rådighed skal styrkes og være langt tydeligere. Det er efter DA's opfattelse utilstrækkeligt alene at foreslå, at kommunerne får klagemulighed og bedre indblik i a-kassernes afgørelser.

DA er enig i, at hyppigheden i kontakten med ledige i starten af en ledighedsperiode skal styrkes, og fastsættes til hver måned, og at CV-samtalen rykkes frem til efter 2 uger. DA er enig i, at CV-samtalen fremover skal afholdes i jobcentret.

DA finder, at jobcentret skal anvende hele redskabsviften i beskæftigelsesindsatsen fra første ledighedsdag. Uanset uddannelsesbaggrund skal ledige, som ikke er i besiddelse af tilstrækkelige færdigheder, kunne få pligt til at deltage i relevante opkvalificerende kurser, f.eks. AMU-kurser.

DA er enig i udvalgets forslag om at, tidspunktet for lediges generelle aktiveringspligt skal fremrykkes til efter 6 måneders ledighed for personer over 30 år, således at den generelle aktiveringspligt følger i umiddelbar forlængelse af det foreslåede kontaktforløb på 6 måneder med en kontakt hver måned. Erfaringerne fra "Hurtigt i gang" forsøgene viser, at det er væsentligt, at denne aktiveringspligt annonceres tydeligt over for den ledige fra starten af kontakt-



forløbet hos jobcentret.

Uanset tidspunktet for den generelle aktiveringspligt, er det afgørende ikke at svække jobcentrenes mulighed for til en hver tid at kunne afgive et aktivt tilbud til ledige, og som den enkelte har pligt til at deltage i.

DA er som udgangspunkt positiv over for udvikling af værktøjer, som skal skabe et mere solidt grundlag for jobcentrets valg af individuelle tilbud til den enkelte ledige. Sådanne redskaber skal kunne være understøttende for kontaktsamtaler med ledige og samle op på erfaringer om lediges udbytte af beskæftigelsesrettede tilbud.

DA er derimod kritisk over for, om det foreslåede profilværktøj kan være et tilstrækkeligt solidt grundlag for en udpegning af ledige, som skal have en særlig indsats. Under alle omstændigheder er det DA's vurdering, at et profilværktøj ikke kan stå alene, når jobcentret skal bedømme, hvilke ressourcer der skal sættes ind med over for den enkelte.

DA er uenig i, at myndighedsopgaver flyttes fra jobcentret til a-kassen, da det vil svække en sammenhængende beskæftigelsesindsats. Såfremt ekspertudvalget alligevel fastholder et forslag om, at kontaktføreløbet for visse ledige de første 6 måneder skal kunne vælges lagt hos a-kasserne, skal DA i så fald anbefale, at et sådant forslag suppleres med forslag, der kan forøge den enkelte a-kasses økonomiske bidrag til og ansvar for de udbetalte ydelser.

Der bør ligeledes indarbejdes forslag om, at a-kasserne fremover skal være omfattet af offentligheds- og forvaltningsloven, og at Rigsrevisionen skal have adgang til indblik i a-kassernes forvaltning og anvendelse af midler. A-kassens aktiviteter, som led i beskæftigelsesindsatsen, og på rådighedsområdet skal være mere synlige og f.eks. indgå i jobindsats.dk.

Målrettet uddannelse og opkvalificering for ledige i beskæftigelsessystemet

Uddannelse bør som udgangspunkt foregå i uddannelsessystemet og er ikke et selvstændigt mål for beskæftigelsesindsatsen. Når uddannelse bruges i beskæftigelsesindsatsen, er det et af de absolut dyreste redskaber, som samtidig har dokumenterede fastholdelseeffekter. Derfor skal der, når uddannelse alligevel anvendes, være stor sikkerhed for, at et tilbud om uddannelse er en direkte vej for ledige til job. Uddannelsestilbud til ledige bør derfor kun anvendes, hvis det har et klart jobsigte og sker i tæt samspil med virksomhederne.

Skal det lykkes jobcentrene at få større effekt af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen, er det nødvendigt, at jobcentrene styrker deres evne til at afkode virksomhedernes behov for medarbejdere med bestemte færdigheder. Viden, som kan bruges, når der skal tages stilling til, hvilke ledige der skal tilbydes uddannelse, og hvilke tilbud de skal have.

Efter DA's opfattelse er det ikke foreneligt med et jobrettet brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen, at den er baseret på rettigheder om deltagelse i bestemte tilbud. DA finder derfor, at den nuværende ret, som ledige har til seks ugers selvvalgt uddannelse helt skal afskaffes. DA skal samtidig anbefale, at alle forslag om konkrete uddannelsesrettigheder udgår af udvalgets endelige rapport. Det gælder bl.a. ret til uddannelse i op til seks uger efter seks måneders ledighed, ret til erhvervsuddannelse, ret til realkompetencevurdering og ret til med dagpenge at deltage i almen uddannelse.



Efter DA's opfattelse er rettigheder til ledige om deltagelse i bestemte tilbud uforeneligt med, at det er de kommunale myndigheders ansvar at sikre de bedste resultater i beskæftigelsesindsatsen. DA deler ikke det indtryk, der gives fra rapporten om, at uddannelse er en sikker vej til job for ufaglærte ledige over 30 år. Såvidt det er DA bekendt, findes der ikke analyser, som for personer med samme karakteristika, har isoleret en positiv effekt af uddannelse på ledighedsrisiko.

Det hænger fornemtlig sammen med, at det er meget komplicerede selektionsmekanismer, der fører frem til, om en person tager en erhvervskompetencegivende uddannelse eller ej. DA finder ikke, at alle nødvendigtvis skal være faglærte. Ledige såvel som beskæftigede lønmodtagere skal have de kompetencer og kvalifikationer, som virksomhederne har brug for. Samtidig er det velkendt, at beskæftigelse i sig selv skaber værdifulde kvalifikationer og kompetencer.

DA kan tilslutte sig, at voksenlærlingeordningen udformes, så den ikke understøtter dobbeltuddannelser. Det bør dog fortsat være muligt for personer, som i en længere periode ikke har anvendt deres uddannelse i erhvervsmæssig sammenhæng, at de kan blive omfattet af ordningen.

Styrket fokus på virksomhedernes behov

Virksomhederne skal opleve en beskæftigelsesindsats, der understøtter fleksibilitet og mobilitet både fagligt og geografisk. Dermed understøttes virksomhedernes muligheder for at kunne rekruttere den arbejdskraft, som virksomhederne har brug for.

Beskæftigelsesindsatsen skal operere i et arbejdsmarked, hvor virksomhederne årligt besætter ca. 800.000 job. Den i en international sammenhæng høje mobilitet betyder, at det er nemt og hurtigt at skifte job. Jobskift foregår heldigvis i de fleste tilfælde på et marked, uden at andre end arbejdstageren og virksomheden er involveret.

Uden et solidt kendskab til virksomhedernes behov for arbejdskraft og virksomhedernes serviceønsker, er jobcentrene ikke i stand til at yde en optimal beskæftigelsesindsats, hverken over for virksomhederne eller over for ledige.

Jobcentrene skal arbejde tættere sammen, fordi de fleste virksomheder i dag ofte vil have kontakt til flere jobcentre – både i forbindelse med rekruttering og ved håndtering af sygdomsforløb. Det er ikke hensigtsmæssigt, hvis virksomhederne skal tilpasse sig hver enkelt kommunes måde at gribe opgaverne an på. Det bør være omvendt.

Det er efter DA's vurdering helt afgørende, at rekruttering fra jobcentret holder sig til rekruttering af ledige, og at et samarbejde med virksomhederne baseres på virksomhedernes frivillige deltagelse. Det er jobcentrene, som skal tilbyde en service, som virksomhederne kan ønske at benytte. En sådan tilgang bør fuldt ud indarbejdes i den endelige rapport.

DA er enig i, at der er behov for at styrke jobcentrenes dialog med og kontakt til virksomhederne, og at dette skal ske professionelt og på basis af et kundeorienteret samarbejde, herunder at der skabes rammer eller incitamenter for et samarbejde på tværs af kommunegrænser. Efter DA's opfattelse mangler der i rapporten et forslag til en konkret mekanisme, som kan sikre, at et sådant samarbejde finder sted. Efter DA's vurdering bør befolkningsgrundlaget under



et jobcenter være langt større end efter de regler, som gælder i dag.

DA kan tilslutte sig ekspertudvalgets anbefaling af, at jobcentrene skal bruge systematik og analyser, når de identificerer og opsøger virksomheder. Det er i den forbindelse afgørende, at det indtænkes som en del af jobcentrenes service til virksomhederne, at der arbejdes systematisk på at øge udbuddet af kvalificeret og motiveret arbejdskraft på områder, hvor virksomhederne oplever rekrutteringsproblemer.

Der er behov for, at såvel jobcentre som den statslige del af beskæftigelsessystemet udvikler sit kendskab til arbejdsmarkedet. Det gælder et styrket analytisk grundlag og samspil med arbejdsmarkedets parter om bl.a. arbejdskraftbehov, som i dag kendes fra arbejdet i AMS og i beskæftigelsesregionerne, og at jobcentre bliver i stand til at tale "branchens sprog". Indholdet i jobcentrets konkrete produkter skal endvidere målrettes de behov, som findes i den enkelte virksomhed.

Et muligt større kendskab til efterspørgselsens forventninger til arbejdskraften bør af jobcentrene anvendes som grundlag for indsatsen i jobcentrene over for ledige. DA har i den forbindelse noteret sig, at det påpeges i rapporten, at der er indikation fra internationale studier af, at det styrker resultaterne, når jobcentre og jobkonsulenter har et direkte kendskab til virksomheder og dermed bidrager til en mere målrettet rådgivning af ledige om jobsøgning.

Styrkede økonomiske incitamenter for beskæftigelsessystemet og mindre bureaukrati og færre proceskrav

DA finder, at en afgørende forudsætning for en ny og en mindre regelung beskæftigelsesindsats er, at der er tydelige økonomiske incitamenter for såvel den enkelte ydelsesmodtager som for de involverede myndigheder og andre aktører. DA er derfor enig i udvalgets betragtninger om, at der skal etableres et enklere system, hvor kommunerne har fokus på de langsigtede økonomiske gevinster ved en jobrettet indsats.

Efter DA's vurdering opnås dette mest effektivt ved etablering af et tilskudssystem, hvor den enkelte kommune får et bloktilskud baseret på objektive kriterier, og derfor ikke indeholder refusion for de kommunalt faktisk afholdte udgifter.

Det vil dog efter DA's opfattelse være et stort fremskridt at gennemføre en refusionsomlægning baseret på Arbejdsmarkedskommissionens model.

Ny tværgående organisering og partsinddragelse

DA deler ekspertudvalgets opfattelse af, at den nuværende konstruktion med både RBR og LBR ikke er tidssvarende, men det er samtidig vigtigt at fastholde, at rollen for arbejdsmarkedets parter også fremover bliver at rådgive de ansvarlige myndigheder.

Efter DA's opfattelse mangler der i rapporten anbefalinger om fastlæggelse af en landsdækkende national beskæftigelsesindsats. DA finder, at der skal være en national styring, som beskæftigelsesministeren er ansvarlig for, og at et sådant ansvar skal understøttes af den statslige del af beskæftigelsessystemet.

DA skal anbefale, at ekspertudvalget, f.eks. med udgangspunkt i pendlingsmønstre på arbejdsmarkedet, mere præcist peger på et relevant antal Tværgående Arbejdsmarkedsråd (TAR). Efter DA's opfattelse bør der tilstræbes en mo-



del, hvor ressourceanvendelsen til sekretariatsbetjening ikke fordeles på mange enheder. DA er enig i og finder det afgørende, at sekretariatsbetjeningen af TAR skal varetages af den statslige del af beskæftigelsessystemet, og at den statslige del af beskæftigelsessystemet organiseres, således at opgaver kan løses i samarbejde mellem flere TAR.

DA finder det påkrævet, at det bliver en del af opgaven for den statslige del af beskæftigelsessystemet at overvåge udviklingen på arbejdsmarkedet og i den forbindelse identificere behov for indsatser, som skal løses af jobcentrene. Den statslige del af beskæftigelsessystemet skal efter DA's opfattelse have bemyndigelse til at sikre, at et eller flere jobcentre tager konkrete initiativer, f.eks. til at øge udbuddet af arbejdskraft på områder med rekrutteringsproblemer.

Den statslige del af beskæftigelsessystemet skal overvåge og kunne stille krav om ændringer i den lokale indsats. Det skal ligeledes være en opgave for den statslige del af beskæftigelsessystemet at følge op på, om jobcentrene anvender den nyeste viden om den indsats, der giver de bedste resultater.

Afbureaukratisering og IT-understøttelse

DA støtter tiltag i form af IT-understøttelse, som kan smidiggøre administrationen i beskæftigelsesindsatsen og dermed frigøre ressourcer.

Det er dog væsentligt, at der fastholdes et nationalt ansvar for særligt de administrative krav, der vedrører virksomhederne, således at virksomheder, der er i kontakt med flere jobcentre, f.eks. i forbindelse med jobrotationsprojekter, ikke oplever forskellige lokale administrative krav.

DA støtter også, at der via de nationale beskæftigelsesmyndigheder udvikles og stilles selvbetjeningsværktøjer til rådighed for såvel virksomheder og jobsøgende.

Konkrete bemærkninger til udvalgets forslag

Forslag A 1: En rettighed for opsagte til at få assistance i jobcentret skal efter DA's opfattelse i givet fald tilrettelægges, så det kan ske uden for arbejdstiden. Spørgsmål vedrørende kompetencefonde er et overenskomstanliggende og derfor uden for ekspertudvalgets arbejdsfelt. Forslaget bør derfor ikke medtages i den endelige rapport.

Forslag A 3: DA kan støtte en fremrykning af CV-samtalen, og at denne skal lægges i jobcentret.

Det er et vigtigt signal, at der fastholdes en jobplan. Det bør tydeliggøres, at samarbejde i mellem den ledige og jobkonsulenten skal forstås således, at der tilstræbes enighed om mål og midler, men at jobcentermedarbejderen skal kunne udøve sin myndighed og stille krav om, at den ledige skal deltage i aktiviteter. Afslår den ledige at deltage i aktiviteter, som jobcentret finder nødvendige, skal der sanktioneres.

DA støtter en øget hyppighed i kontakten med ledige. Forløbet skal forankres i jobcentret, og såfremt kommunen har udlagt forløbet til A-kassen eller til andre, skal fremmødet også her være personligt.

DA finder, at et forslag om at tilbyde en personlig jobformidler ikke kun skal være et tilbud til ledige med et halvt år tilbage af dagpengeperioden, men være et muligt tilbud gennem hele ledighedsforløbet ud fra en konkret individuel



vurdering.

Forslag A 5: DA finder ikke, at ledige skal have rettigheder til at deltage i bestemte aktiviteter. Det bør være tilstrækkeligt, at jobcentret gennem nationale regler forpligtes til at tilbyde sådanne forløb. DA er uenig i, at ansvaret for kontaktforløbet for visse ledige flyttes væk fra jobcentret, men hvis ekspertudvalget fastholder forslaget, skal a-kasserne, som foreslået af udvalget, forpligtes til at stille mindst en jobsøgningsaktivitet til rådighed.

Forslag A 6: Efter DA's opfattelse bør ansvaret for kontaktforløbet entydigt lægges i jobcentret, der har det økonomiske ansvar. Det skaber klarhed om indsatsen, hvis jobcentret som ansvarlig myndighed fratages ansvaret for kontakten med ledige i visse perioder. DA er enig i, at andre aktører efter aftale fortsat skal kunne inddrages som leverandør af alle former for jobsøgningsaktiviteter efter beslutning i kommunen. A-kasserne kan på den måde indgå som leverandør.

Forslag A 7: DA støtter som udgangspunkt udvikling af nationale og landsdækkende værktøjer, som kan understøtte jobcentrenes valg af den mest optimale indsats. DA finder det tvivlsomt, om det foreslåede profilværktøj er anvendeligt som grundlag for en udpegning af ledige, som skal have en særlig indsats. DA er meget skeptisk over for, om profilværktøjet kan anvendes som grundlag for en opsplitning i to grupper af ledige med hvert sit kontaktforløb. Under alle omstændigheder er det DA's vurdering, at et profilværktøj ikke kan stå alene, men skal indgå som ét blandt flere elementer til en vurdering af, hvilken indsats jobcentret skal yde den enkelte ledige.

Forslag A10: DA finder, at tidspunktet for lediges generelle pligt til at påbegyn- de et aktivt tilbud skal fremrykkes til efter 6 måneders ledighed og dermed umiddelbart efter det intensive kontaktforløb hver måned. Hele redskabsviften skal kunne anvendes, og det skal være jobcentret som ansvarlig myndighed, der skal beslutte, hvilke aktiveringstilbud der mest effektivt øger jobchancerne.

DA er enig i, at der for aktive tilbud bør fastsættes nationale krav til varighed og intensitet i form af antal timer. Efter DA's opfattelse skal et aktivt tilbud være på fuld tid.

Forslag A 11: DA deler som udgangspunkt intentionen om at harmonisere vilkårene for løntilskudsredskabet i den offentlige sektor med reglerne i den private sektor, herunder en afvikling af det nuværende kvotesystem for offentlige arbejdsgivere.

DA er derimod ikke enig i, at det som følge heraf er logisk at foreslå en nedprioritering i brugen af offentligt løntilskud.

DA finder, at der er behov for, at ekspertudvalget nærmere får afdækket årsager til, at effekten af løntilskudsansættelser er ringere i den offentlige sektor end i den private sektor. Skal årsagen f.eks. findes i, at offentlige løntilskudsansættelser ikke finder sted på områder med mange jobåbninger, eller hvor opnåede kvalifikationer ikke kan finde anvendelse hos private arbejdsgivere, eller er der andre forklaringer?

Formålet med sådanne analyser er at anviser veje til at opnå bedre effekter i brugen af løntilskud i den offentlige sektor. Det bør i den forbindelse også analyseres, om der er særlige barrierer i samspillet i mellem jobcentret som beskæftigelsesmyndighed og kommunen som arbejdsgiver.

Forslag A 12: DA finder ikke et behov for, at jobcentre skal kunne udvide



varigheden i et forløb med virksomhedspraktik for forsikrede ledige ud over de nuværende 4 uger. En udvidelse til 8 uger vil øge risikoen for konkurrenceforvridning og fastholdelseeffekter. Hvis der er behov for et længere forløb for den enkelte, bør dette i givet fald gives i form af et tilbud om en løntilskudsansættelse.

Forslag A 15: Det er efter DA's opfattelse utilstrækkeligt alene at foreslå en klageadgang for kommunerne og bedre indblik fra kommunerne i a-kassernes afgørelser. Efter DA's opfattelse skal den endelige rapport suppleres med konkrete forslag om, at lediges rådighed for arbejdsmarkedet skal styrkes og være tydeligere. Det indebærer bl.a., at den effektive karantæne ved afslag på job og aktive beskæftigelsestilbud og ved selvforskyldt ledighed skal hæves, og der skal være færre grunde til ikke at tage et arbejde. Loftet for sanktion ved misbrug af dagpengesystemet bør hæves, og sanktioner skal først forældes efter en længere periode.

Det bør være sådan, at ledige i forbindelse med ledighedsstarten får en generel vejledning om rådighedsreglerne, og dermed selv har et ansvar for at leve op til regelsættet.

Forslag A 16: Efter DA's opfattelse skal jobcentre også kunne træffe rådighedsafgørelser for dagpengemodtagere. Forslaget bør derfor justeres, så jobcentrene får mulighed for at træffe rådighedsafgørelser og udløse sanktioner i de tilfælde, hvor dagpengemodtagere ikke overholder deres forpligtelser.

Det er uklart, hvorfor en ledig automatisk skal modtage en partshøring, hvis ikke den ledige booker et tilstrækkeligt antal samtaler og aktiviteter. Efter DA's opfattelse skal et forslag, der giver ledige et større ansvar, samtidig følges op med forslag om et automatisk træk i dagpengene, hvis den ledige ikke lever op til sit ansvar. Forvaltningen af reglerne er i dag sådan, at såfremt ledige ikke specifikt er vejledt om konsekvenserne af ikke at stå til rådighed, så har den enkelte ikke et ansvar. Det er ikke rimeligt, og ikke i tråd med retsprincipperne i Danmark i øvrigt.

Det kan være udmærket at indføre en joblog, og at ledige kan fratages retten til selv at booke samtaler, samt at udeblivelse fra alle typer aktiviteter kan medføre en periodesanktion. Disse forslag opvejer ikke rapportens mangel på forslag, der for alvor kunne styrke lediges rådighed for arbejdsmarkedet og dermed bidrage til at løse problemet med, at ca. hver 6. ledig reelt ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet.

Forslag A 17: Det giver god mening at foreslå en indsats i form af virksomhedsrettede tilbud til ledige under 30 år efter 3 måneders ledighed. Det hænger sammen med, at gruppen består af personer, som enten har en uddannelse (dimittend), eller som ikke er omfattet af et uddannelsespålæg. Jobcentret skal dog på ethvert tidspunkt, herunder også i forløbet op til 3 måneder, kunne afgive et konkret tilbud.

Forslag A 19: Forslaget om, at Beskæftigelsesministeriet skal sikre regelmæssig indsamling og bearbejdning af viden om, hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen, deles af DA. Forslaget er dog i sin nuværende form ukonkret. DA skal anbefale, at såfremt forslaget om, at ledige kan vælge at lægge en del af kontaktførelsen hos a-kasserne, at det som minimum indarbejdes i forslaget, at det også omfatter aktiviteter i a-kasserne. Der bør også indarbejdes overvejelser om, hvordan viden gives tilbage til det udførende led i jobcentrene, og om



hvordan det sikres, at de metoder, som virker, også i praksis bliver anvendt.

Forslag B 1: Efter DA's opfattelse lægger forslaget om uddannelsesforløb til "motiverede ledige" op til, at ledige stort set selv kan vælge opkvalificering, og at jobcentrets rolle kun bliver eventuelt at kunne nedlægge veto. Efter DA's opfattelse forudsætter en målrettet og jobnær brug af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen, at en konkret uddannelsesaktivitet for ledige skal være rettet mod behov på arbejdsmarkedet. Det er ifølge forslaget kun, når der er konkret tvivl om rådigheden, at der kan gives rådighedsafklarende tilbud. Efter DA's opfattelse bør det fremgå tydeligt af forslaget, at den ledige er forpligtet til at tage i mod et "rådighedsafklarende" tilbud, hvis den ledige siger nej til et relevant opkvalificerende tilbud fra jobcentret.

Efter DA's opfattelse bør et forslag om et erhvervsuddannelsesstilbud være et tilbud på linje med andre tilbud i beskæftigelsesindsatsen. Der skal derfor også gælde de sædvanlige regler om, at ledige skal være aktivt jobsøgende under deltagelse i sådanne tilbud.

Forslag B 2: DA kan støtte en videreførsel af ordningen med "opkvalificerings-job", hvor et uddannelsesforløb for en ledig kan gennemføres efter ansættelsen og i samarbejde med virksomheden. DA kan også se perspektivet i forslaget om, at ledige efter 6 måneder, og som har en skriftlig tilkendegivelse fra en virksomhed om job, kan få adgang til at deltage i et konkret uddannelsesforløb.

Forslag B 3: Det er centralt, at et uddannelsesstilbud som led i "pligtaktiveringen" efter en vis ledighedsperiode skal indgå i en jobplan, således at det står klart for den ledige, hvad betingelserne er. Det bør være op til jobcentret at afgøre rækkefølgen, hvis ledige skal kunne modtage flere tilbud.

Forslag B 4: DA finder ikke, at et forslag om, at ufaglærte ledige over 30 år fra første ledighedsdag kan deltage i en erhvervsuddannelse, hører til i beskæftigelsesindsatsens værktøjskasse. Skal ledige støttes i at tage en erhvervsuddannelse gennem beskæftigelsesindsatsen, skal det være gennem voksenlæringsordningens løntilskud. DA kan ikke støtte, at forslaget indgår i den endelige rapport.

Forslag B 5: DA kan støtte, at der gives ledige mulighed for deltagelse i en realkompetencevurdering, da det kan give kortere uddannelsesforløb efterfølgende, medmindre realkompetenceforløbet i sig selv har en længere varighed. Det er dog afgørende, at et kompetenceafklaringsforløb ikke er en rettighed, men vurderes af jobcentret som et konkret relevant tilbud i beskæftigelsesindsatsen.

Forslag B 6: DA skal fraråde forslaget om at give ufaglærte ledige over 30 år adgang til et brobygningsforløb på en uddannelsesinstitution, f.eks. på erhvervsskole. Efter DA's opfattelse giver det ikke mening at lede voksne ufaglærte ind på et uddannelsesspor, som de ikke har forudsætningerne for at gennemføre.

I givet fald bør det sikres, at det fulde forløb, dvs. også den efterfølgende erhvervsuddannelse, finansieres via beskæftigelsesindsatsen.

Forslag B 7: DA kan støtte, at der gives ret til ledige til at deltage i læse-, regne- og skrivekurser samt ordblindkurser med dagpenge. DA anbefaler, at det indgår i forslaget, at sådanne forløb bør tilrettelægges, så de kan kombineres med andre jobrettede aktiviteter, og at det sikres, at et påbegyndt forløb kan fortsætte uden for arbejdstiden samtidig med ordinær beskæftigelse.



Forslag B 8: DA kan tilslutte sig en målretning af voksenlærlingeordningen, så dobbeltuddannelser undgås. Personer, som i en længere periode ikke har anvendt deres uddannelse i erhvervsmæssigt sammenhæng, skal efter DA vurdering fortsat omfattes. DA finder derimod ikke, at tilskudsperioden bør forlænges, eller at den nuværende løntilskudssats på 30 kr. pr. time hæves. DA deler ikke opfattelsen af, at fortrængningsproblemer er et ubetydeligt problem.

Forslag C 1: DA kan som udgangspunkt støtte en model for jobcentrenes opsøgende virksomhedskontakt baseret på en fastlagt strategi i jobcentret, og at strategien er baseret på data og analyser af efterspørgslen på arbejdsmarkedet.

Det bør efter DA's vurdering sikres, at forslaget ikke medfører, at der kan fastlægges strategier, som udvider det offentlige rekrutteringsservice gennem jobcentrene til også at omfatte i forvejen beskæftigede lønmodtagere, eller at jobcentrene tilbyder virksomheder service i form af uddannelsesplanlægning. En styrket service til virksomheder fra jobcentret må ikke yderligere skævvride balancen i forhold til service fra private virksomheder, som udbyder tilsvarende services. Formidling via jobcentret skal alene omfatte formidling af ledig arbejdskraft.

I forslaget bør det endvidere tydeliggøres, hvordan "virksomheder med paradoksproblemer" nærmere skal forstås. Set med DA's øjne er der en særlig opgave for jobcentret, når virksomheder oplever rekrutteringsproblemer samtidig med, at et stort antal ledige tilsyneladende har de nødvendige kvalifikationer. Virksomhederne har derfor ikke et paradoksproblem. Virksomheden har et rekrutteringsproblem, som jobcentret bør afhjælpe gennem en systematisk indsats i arbejdet med at motivere ledige til at tage jobbene.

Forslag C 2: DA finder det positivt, at der gennem forslaget sættes fokus på, at jobcentret har en opgave med at yde virksomhederne service, som virksomhederne kan anvende i det omfang, det er relevant for virksomheden.

Derfor bør sprogbrugen i forslaget om at yde virksomheder hjælp udgå, så der bliver tale om at tilbyde virksomhederne rekruttering, tilbyde at udsøge og formidle ledige osv.

Når det gælder information og administration af ordninger som voksenlærlinge, jobrotation og "opkvalificeringsjob", bør det i forslaget indarbejdes, at der skal være tale om landsdækkende koncepter, så særligt virksomheder med aktiviteter flere steder i landet oplever en ensartet service, uanset hvilket jobcenter de har kontakt med.

I boks 10.1 fremgår det, at jobcentret skal have mulighed for digitalt at tilbyde ledige en stilling på tværs af jobcentre, "så ledige, der er interesserede i den konkrete stilling, uanset bopælskommune, kan tilkendegive interesse". DA finder, at jobcentret skal kunne følge konkret op på lediges tilbagemelding om interesse for stillingen. Såfremt en ledig ikke tilkendegiver interesse for et tilbudt job, bør det indgå i en vurdering af de pågældende lediges rådighed for arbejdsmarkedet. Ledige, der tilbydes konkrete job, bør ikke kunne sige nej.

DA tolker forslaget om fastholdelse af medarbejdere som en digital løsning. Forslaget er dog uklart og bør konkretiseres.

DA kan kun støtte et sådant forslag, hvis det er frivilligt for virksomhederne og at en digital løsning alene er et supplement til kommunernes generelle forpligtelse til at tilbyde hjælp til at fastholde medarbejdere på virksomhederne. DA



skal anbefale, at det stort set med et klik skal være muligt at starte en ansøgning, og at eventuelle yderligere spørgsmål/oplysninger skal være frivilligt at afgive for virksomheden. Det skal fortsat være muligt at starte en ansøgning op via f.eks. en telefonisk kontakt til kommunen.

Forslag C 3: DA er som udgangspunkt positiv over for initiativer, der kan sikre et samarbejde mellem kommuner i forbindelse med større rekrutteringer og ved større opsigelser af medarbejdere. Efter DA's vurdering mangler forslaget en konkret mekanisme, som skal initiere et samarbejde på tværs af kommuner, således at det ikke er op til virksomheden at sætte dette i gang. DA skal anbefale, at en sådan initiativpligt forankres hos den statslige del af beskæftigelsesindsatsen.

Forslag C 4: DA kan støtte forslaget om et nationalt kontaktpunkt for større virksomheder.

Forslag D1: Forslaget om at afvikle alle proceskrav om indkaldelse til samtaler bør vurderes i sammenhæng med, at der samtidig gennemføres forslag, som øger det økonomiske ansvar hos jobcentrene. A-kasserne skal udgå af forslaget.

Forslag D 2: DA finder, at forslaget om at afskaffe kravet om gentagen aktivering svækker motivationseffekten af den aktive indsats. Forslaget bør derfor ikke medtages i den endelige rapport.

Forslag D 3: DA kan støtte Arbejdsmarkedskommissionens forslag som den næstbedste løsning. Efter DA's vurdering kan begrebet "borgeren i varig beskæftigelse" misforstås i retning af, at det er et formål, at ledige skal blive i det samme job i længere tid. DA skal anbefale, at der i stedet anvendes "varigt fastholde sig i beskæftigelse".

Forslag D 4: DA har ingen bemærkninger til forslaget om at afskaffe det særlige beskæftigelsestilskud, hvis det samtidig sikres, at jobcentrene får det fulde økonomiske ansvar for forsørgerydelserne.

Forslag E 1: DA kan tilslutte sig et forslag om at sammenlægge de nuværende LBR og RBR. Efter DA's opfattelse bør det være arbejdsmarkedets parter, der har sæde i et eventuelt nyt råd. Derfor finder DA, at en eventuel inddragelse af vækstforum og uddannelsesinstitutioner skal være som observatører.

Ekspertudvalget bør foreslå en konkret model for antallet af Tværgående arbejdsmarkedsråd (TAR), herunder at sikre, at ressourceanvendelsen til sekretariater minimeres. DA savner ekspertudvalgets konkrete anbefalinger om det hensigtsmæssige i opgaveløsningen for de nuværende RBR og LBR, herunder anbefalinger om, hvilke opgaver der fremover skal ligge hos de nationale beskæftigelsesmyndigheder eller varetages decentralt.

Der skal efter DA's opfattelse fastlægges en landsdækkende national beskæftigelsesindsats. DA finder, at der skal være en national styring, som beskæftigelsesministeren er ansvarlig for, og at et sådant ansvar understøttes af den statslige del af beskæftigelsessystemet.

Den statslige del af beskæftigelsessystemet skal overvåge udviklingen på arbejdsmarkedet og i den forbindelse identificere behov for indsatser, som skal løses af jobcentrene. Den statslige del af beskæftigelsessystemet skal efter DA's opfattelse have bemyndigelse til at sikre, at et eller flere jobcentre tager konkrete initiativer, f.eks. til at øge udbuddet af arbejdskraft på områder med rekrutteringsproblemer. Den statslige del af beskæftigelsessystemet skal over-



våge og kunne stille krav om ændringer i den lokale indsats. Det skal ligeledes være en opgave for den statslige del af beskæftigelsessystemet at følge op på, om jobcentrene anvender den nyeste viden om den indsats, der giver de bedste resultater.

Forslag E 2: Det er afgørende for DA, at også et eventuelt TAR fastholder sin funktion som rådgivende over for de ansvarlige beskæftigelsesmyndigheder. DA finder ikke, at det skal være en opgave for TAR at rådgive om opgaver i a-kasserne, da A-kasserne efter DA's opfattelse ikke bør tillægges særlige opgaver i beskæftigelsesindsatsen, medmindre kommunerne har besluttet at udlægge opgaver til a-kasserne som anden aktør. Også i dette tilfælde er det kommunen som den ansvarlige myndighed, som TAR skal rådgive.

Forslag E 3: Ekspertudvalget er meget konkret i anbefalingerne om, at der ikke fremover skal indgås kontrakter mellem ministeren og de foreslåede nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd, og at der ikke længere skal udarbejdes årlige analyser om resultaterne af indsatsen i jobcentrene. DA savner en begrundelse netop for disse forslag.

Andre bemærkninger til rapporten

DA skal anbefale en justering af tabel 8.2 (side 160), således at der ikke anvendes betegnelsen "det rummelige arbejdsmarked", men i stedet "virksomhedsengagement i beskæftigelsesindsatsen".

Med venlig hilsen
DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Henrik Bach Mortensen



Akademikernes partsindlæg til Carsten Koch-rapporten

Den 29. januar 2014
Sag.nr. 2013-632
Dok.nr.
jm/db

Indledning

Akademikerne ser positivt på Koch-udvalgets opgør med den nuværende beskæftigelsesindsats og beskæftigelsessystemet og ser positivt på intentionerne om et paradigmeskift i indsatsen, som bygger på gensidig tillid og inddragelse af den enkelte ledige i en behovsorienteret indsats. Indsatsen rummer også elementer af frit valg for den enkelte, kombineret med et større ansvar for selv at tage styringen i forhold til at komme i beskæftigelse så hurtigt som muligt.

En lang række af de konkrete anbefalinger peger i samme retning som paradigmeskiftet, men der er dog nogle, som peger i modsatte retning, som vi uddyber længere nede i teksten.

Valgfrihed og større ansvar til den enkelte er positivt, men det undrer os, at det kun gælder for dem over 30 år. Det er vores opfattelse, at dem under 30 år også er ansvarlige og brænder for at finde det rigtige job så hurtigt som muligt.

Det er positivt med et meget større fokus på den ordinære virksomhedskontakt og udviklingen af et større kendskab til virksomhederne hos medarbejderne i jobcentre, men hvorfor stoppe her.

Der findes mange andre virksomhedsrådgivere, som med fordel kan inddrages i et samarbejde omkring identificeringen af virksomhedernes erkendte og ikke-erkendte behov for rekruttering af arbejdskraft. Det drejer sig bl.a. om konsulenter fra kommunale erhvervsservicecentre, væksthuse, universiteter og karrierecentre som allerede i dag besøger virksomheder med henblik på at afdække deres udviklingsbehov og i den sammenhæng ofte støder på behovet for at få løst specifikke opgaver via rekruttering af kvalificeret arbejdskraft.

I den sammenhæng er det positivt, at ekspertgruppen lægger op til et tættere samarbejde i TAR (Tværregionale Arbejdsmarkedsråd), hvor man også inddrager vækstfora og uddannelsesinstitutioner. Den idé fortjener også at blive udfoldet på det operative plan, hvor den rigtigt implementeret vil bidrage til at skabe helt nye jobs.

Idéen med profilering som screeningsmodel er god, men udmøntes ikke med tilstrækkelig konsekvens i de konkrete anbefalinger. Eksempelvis skal de "stærke" ledige møde op til lige så mange samtaler de første måneder af ledighedsperioden som alle de andre.

På mangelsiden har vi noteret os, at der ikke er blevet plads til et særligt akademikerspor, selv om det er demonstreret gennem Akademikerkampagnen, at en særlig akademikerindsats rykker afgørende i forhold til at skabe nye job på arbejdsmarkedet, og at der fortsat er behov for over de næste år at skabe mange flere nye jobs på det private arbejdsmarked.

Endelig synes vi, at det er en mangel, at skabelse af eget job og iværksætteri er fuldstændig fraværende i rapporten. Flere og flere skal søge deres beskæftigelse via skabelsen af eget job - enten som iværksætter, freelancer eller projektnomade, som skiftevis er ansat og selvstændig. Det er et voksende arbejdsmarked, som et beskæftigelsessystem også skal være gearret til at kunne håndtere.

Søjle A: En mere individuel og jobrettet indsats for forsikrede ledige

Manglende harmonisering af redskaber

Principperne om mere tillid og valgfrihed er gode, men udmøntes ikke i de konkrete forslag. Rapporten har en indbygget problematisk selvmodsigelse, i og med der på den ene side fokuseres på, at de lediges valgfrihed bør øges, mens der på den anden side anbefales en række tiltag, som indebærer en øget kontrol, pligt og styring.

Akademikerne mener, at fokus i de endelige anbefalinger bør vægte selvbestemmelse højere, end i rapportens oplæg. Der lægges op til fra udvalgets side at bruge et profileringsværktøj til at identificere stærke og svage ledige, men værktøjet benyttes ikke til andet end placering af de over 30-årige i enten jobcenter eller a-kasse. På trods af udvalgets anbefalinger om "profiling" af de ledige med henblik på at prioritere indsatsen omkring personer med størst behov, og på trods af anbefalingerne om at tage udgangspunkt i den enkelte ledige, anbefaler udvalget alligevel en række begrænsninger i anvendelsen af aktiveringsredskaber baseret på bl.a. alder, ledighedslængde, uddannelsesbaggrund o.a.

Det positive i brugen af et profileringsværktøj vil være at kunne identificere såkaldt stærke ledige, hvor indsatsen tager udgangspunkt i, at den ledige i høj grad selv kan tilrettelægge sit ledighedsforløb og vælge, hvilke tilbud der har mest værdi for den pågældende. Udover at sikre at indsatsen på den måde opfattes som meningsfuld og relevant for den enkelte, opnår man den yderligere gevinst, at der dermed ikke bruges unødvendige ressourcer på ledige, der selv kan finde en hurtig vej til job. Den vej har udvalget desværre ikke valgt at gå.

Uhensigtsmæssig opdeling af ledige over og under 30 år

Det er uhensigtsmæssigt, at en skillelinje på 30 år er afgørende for, om enten a-kassen eller jobcentret skal være ansvarlig for indsatsen. En skillelinje på 30 år vil betyde, at en stor del af dimittenderne fra universiteterne skal tilknyttes jobcentrene. Der er her tale om en gruppe, som har et markant behov for hjælp og vejledning indenfor deres specialiserede område. A-kassen vil ofte være den mest specialiserede aktør på dette område, og det vil derfor være naturligt, at også de stærke ledige under 30 år får mulighed for at vælge, om de vil tilknyttes a-kasse eller jobcenter.

Ansvarsfordelingen i rådighedsvurderingerne er uklar

Man kan stille spørgsmålstegn ved, hvorfor jobcentrene skal gives mere indsigt i a-kassernes rådighedsvurderinger og adgang til at klage. Transparens er fint, men da den anbefalede transparens vil kræve en betydelig investering og indebære en risiko for øget administration, må det tydeliggøres, hvilken gevinst man forventer at få ud af investeringen. Det fremstår i forslaget som endnu en tilsynsmyndighed. A-

kasserne er i forvejen under tilsyn fra myndighederne, og a-kassernes egne revisorer er pålagt at gennemføre meget grundige tilsyn. Gives jobcentrene større muligheder for at klage over a-kassernes rådighedsvurderinger, må man forudse et potentielt stort ressourceforbrug i dialogen mellem a-kasser og jobcentre om den enkelte lediges rådighedsvurdering.

Det er endvidere uklart, hvordan a-kasserne skal rådighedsvurdere medlemmer, der er under 30 år og medlemmer, der har været ledige mere end seks måneder, når a-kasserne ikke systematisk er i kontakt med disse medlemmer. Er det alene den nationale joblog, der skal være instrumentet, som a-kasser og jobcentre potentielt skal diskutere tolkningen af?

Brug for fælles it-plattform for at undgå øget bureaukratisering

Akademikerne er enig i udvalgets anbefalinger om, at der skal etableres en fælles landsdækkende IT-plattform, som kan understøtte samarbejdet mellem de forskellige aktører i indsatsen.

Der kan forudses udfordringer med at få etableret en national joblog, der kan spille sammen med alle kommuners og a-kassers it-systemer. Hvis en national joblog ikke er integreret med aktørernes it-systemer, må der forventes et øget administrativt ressourcetræk hos både a-kasser og jobcentre. Herudover er det en nødvendig forudsætning for etablering og drift af en fælles landsdækkende IT-plattform, at ansvaret placeres hos en central myndighed. Dette fremgår ikke klart af rapporten.

Manglende fokus på de ledige, der skal skabe deres eget job

En effektiv beskæftigelsesindsats må også have fokus på jobskabelse. Derfor undrer det, at Koch-udvalget, med sit fokus på ansvar og valgfrihed ikke kommer med anbefalinger til, hvordan beskæftigelsessystemet kan gøres mere tidssvarende ved at fjerne barrierer for ledige, der forsøger at skabe deres eget job. Rigide regler stiller barrierer op for ledige, som befinder sig i gråzonen mellem ordinær beskæftigelse og selvstændig virksomhed. Det gælder både dem, der er ansat på tidsbegrænsede kontrakter i projekter, gruppen af freelancere og gruppen bestående af egentlige iværksættere.

Harmonisering af reglerne for løntilskud

Akademikerne ser positivt på udvalgets anbefalinger om harmonisering af offentlig og privat løntilskud og kan anbefale, at man tager skridtet fuld ud og harmoniserer den offentlige løntilskudssats helt med den private løntilskudssats.

Søjle B: Målrettet uddannelse og opkvalificering for ledige i beskæftigelsessystemet

Udvalgets anbefalinger vedr. uddannelsesmuligheder for ledige i beskæftigelsessystemet fokuserer primært på uddannelse af ufaglærte. Det er der fin ræson i. Men det er samtidig meget afgørende, at højtuddannede også har mulighed for uddannelse i beskæftigelsessystemet. Det gælder både dimittender, som kan have behov for korte, jobnære og virksomhedsrettede kurser og for ledige med høj anciennitet, som oplever ledighed. Også for den erfarne ledige akademiker kan der være behov for uddannelse i form af korte opkvalificerings- og certificeringsforløb, målrettet specifikke aktuelle IT-værktøjer eller metodetilgange.

Uddannelsesretten for såvel dimittender som erfarne akademikere kan i mange tilfælde være den korteste vej mod varig beskæftigelse - f.eks. i forbindelse med et brancheskifte eller et konkret jobtilbud.

Akademikerne støtter, at uddannelse skal ses i en konkret sammenhæng med den enkelte lediges behov og de behov, der er på et givent tidspunkt på et relevant arbejdsmarked. Dermed må retten til uddannelse ikke frafalde men skal tilpasses den enkelte, gerne med et konkret jobsigte og samtidig være selvvalgt.

Akademikerne anbefaler derfor, at ledige akademikere bibeholder uddannelsesretten under ledighed. Samtidig støtter Akademikerne også, at der rettes fokus på erhvervs- og målrettede uddannelser, der opkvalificerer den ledige akademiker på specifikke kompetencer, der efterspørges i de brancher, hvor der er konkrete jobåbninger.

Uddannelse og vejledning for ledige med iværksætterplaner

Flere og flere ledige skal søge deres beskæftigelse via skabelsen af eget job – enten som iværksætter, freelancer eller projektnomade, som skiftevis er ansat og selvstændig. Det er et voksende arbejdsmarked, som beskæftigelsessystemet også skal være gearret til at håndtere og støtte op om.

Akademikerne mener, at det er en mangel, at fokus på lediges skabelse af eget job og iværksættereri er fuldstændig fraværende i rapporten. Det at starte op som selvstændig er at sammenligne med et omfattende brancheskifte fra lønmodtager til selvstændig – og flere erfaringer viser, at det er en stor udfordring for en nystartet virksomhed at overleve det første år. Der er mange overvejelser og mange administrative regler og pligter, der skal holdes styr på – samtidig med at kundegrundlaget skal opbygges og produktet leveres. Akademikerne anbefaler derfor, at der rettes fokus på at støtte op med vejledning og rådgivning til ledige, der ønsker at starte op som iværksættere, freelancere eller ser gode beskæftigelsesmuligheder som projektnomader.

Akademikerne foreslår helt konkret, at der i beskæftigelsessystemet tilbydes ledige med iværksætterplaner korte, målrettede uddannelsesforløb, der kan klæde dem på til at håndtere de udfordringer der ligger i at starte egen virksomhed. Forløbene kan evt. udbydes som pilotprojekter med videnindsamling om hvilke faktorer i opkvalificeringen, der virker fremmende på iværksætterlysten hos ledige.

Søjle C: Styrket fokus på virksomhedernes behov

Akademikerne har gennem Akademikerkampagnen 2012 – 13 haft et særligt tæt og godt samarbejde om den virksomhedsopsøgende indsats med jobcentre landet over. I disse 2 år har Akademikerne derfor opnået en god indsigt i hvordan jobcentrene arbejder på dette vigtige område og vi er helt enige i udvalgets konklusioner:

1. **Der er stor diversitet i jobcentrenes varetagelse af virksomhedskontakten**
2. **jobcentrenes konsulenter har manglende kompetencer vedr.**
 - Viden om arbejdsmarkedet og branchernes særkende
 - Viden om virksomhedernes behov
 - Kompetencer til at kunne rekruttere
 - It-understøttelse til den virksomhedsrettede opgave og match

Det konkluderes i rapportens kap. 10, at jobcenterkonsulenterne bør opkvalificeres til at kunne varetage en professionel virksomhedskontakt. Det er Akademikerne helt enige i.

Akademikerne støtter derfor, at der udarbejdes en sammenhængende plan for opkvalificering af jobcenterkonsulenterne på landsplan, så virksomhederne sikres en ensartet og kvalificeret virksomhedsindsats overalt i landet.

I kraft af Akademikernes kursus i "professionalisering af virksomhedskontakten", har vi gjort os gode og positive erfaringer med hvilke elementer, der bør indgå i opkvalificeringen af jobcenterkonsulenterne og vil derfor meget gerne bidrage med denne viden.

Manglende fokus på virksomhedernes uerkendte behov

Akademikerne støtter Koch-udvalgets erklæring om, at jobcentrene skal have en strategi for den opsøgende virksomhedskontakt baseret på data og analyser af efterspørgslen. Virksomhedsopsøgende arbejde skal være en væsentlig del af beskæftigelsessystemets indsats. Dog mener Akademikerne, at rapporten mangler fokus på den del af det virksomhedsopsøgende arbejde, der handler om at opdyrke og skabe nye job ude i virksomhederne. Dialog om virksomhedernes uerkendte behov er en afgørende del af det virksomhedsrettede arbejde, og det bør opprioriteres som en del af den samlede indsats.

En vigtig del af den virksomhedsrettede indsats på akademikerområdet er i høj grad også at rådgive virksomhederne omkring deres fremtidige mål med udgangspunkt i den aktuelle situation, virksomheden befinder sig i - og hvilke kompetencebehov, de har for at kunne nå disse fremtidige mål. Det er på denne måde, en konsulent skaber konkrete nye jobåbninger i en virksomhed – og det kræver en specifik viden om virk-

somhedernes vilkår og behov. Det kræver også en specifik viden og erfaring at oversætte disse behov til konkrete stillinger.

Opkvalificering af Jobcentermedarbejdere

Akademikerne er helt enig i rapportens initiativ til at oprette et landsdækkende efteruddannelsesmodul, hvor de opkvalificeres på arbejdsmarkeds- og brancheforhold, typiske rekrutteringsmetoder, matchning samt overvågning af arbejdsmarkedet. Ud over generel opkvalificering af jobcentermedarbejdere vil der også være behov for at rekruttere flere jobkonsulenter, der har en har erfaring med virksomhedsudvikling og gerne en baggrund som selvstændig eller ansat i en privat virksomhed.

På baggrund af Akademikerkampagnens erfaringer og resultater af den virksomhedsopsøgende indsats i tæt samarbejde med landets jobcentre, **anbefaler Akademikerne desuden**, at jobcenterkonsulenterne opkvalificeres på viden og kompetencer til at:

- opdyrke **nye jobåbninger** og **identificere potentielle** opgaveområder
- **rådgive både virksomhederne og de ledige akademikere** om akademiske kompetencer og deres relevans i specifikke brancher. På den måde kan de samtidig medvirke til at løse paradoksproblematikker på visse delarbejdsmarkeder.
- På akademikerområdet er det afgørende for jobskabelsen, at virksomhederne gennem en professionel dialog med konsulenten får afdækket behovet i kraft af identificering af opgaver/funktioner, der tilsammen kan formuleres til en konkret jobåbning – specielt i brancher der traditionelt set ikke beskæftiger akademikere.
- **Vide hvornår og have kendskab til hvilken instans** en virksomhed skal henvises til, hvis konsulenten erfarer, at virksomhedens problemstillinger ligger udenfor Jobcenterets rådgivningskompetence.

Desuden anbefaler Akademikerne, at jobcentrene både skal have **mulighed for** og **gensidig forpligtelse** til at dele jobåbninger på tværs af jobcentre. Tilsvarende bør gælde mellem jobcentre og a-kasser. Vi ved af erfaring fra Akademikerkampagnen, at videreformidling af jobåbninger ikke sker af sig selv.

Akademikerbasens funktioner

For at kunne levere en professionel og troværdig service til virksomhederne, som modsvarer virksomhedernes forventning til tidshorisont og tidsforbrug på en rekruttering, bør jobcentrene have adgang til en pro-

fildatabase, der modsvarer de kriterier, man som rekrutteringskonsulent foretager udsøgninger på.

Det er Akademikerkampagnens erfaring, at det sjældent er afgørende for et godt match, hvilken uddannelse en ansøger besidder, med mindre der er tale om en specialistuddannelse. Mere afgørende er det, hvilke **arbejdsopgaver** og hvilke **kompetencer** der skal matches på grundlag af. Udsøgning og matchning på baggrund af disse to meget enkle og specifikke kriterier på Akademikerbasen har vist sig gennem flere år at gøre rekrutteringsopgaven både overskuelig, hurtig og kvalitetsfyldt – og er et relativt enkelt værktøj at benytte for de jobkonsulenter, der skal opkvalificeres til at foretage professionel virksomhedsservice.

Akademikerne anbefaler derfor, at denne udsøgningsmetodik fra Akademikerbasen overføres til den IT-plattform, som jobcentrene skal benytte i deres virksomhedsarbejde.

Søjle D: Styrkede økonomiske incitamerter for beskæftigelses-systemet og mindre bureaukrati og færre proceskrav

Akademikerne ser meget positivt på forslaget om, at det nuværende refusionssystem gentænkes, så kommunerne får de stærkest mulige incitamerter til at arbejde for, at de ledige kommer hurtigt ud af dagpengesystemet og over i meningsfuld og varig beskæftigelse. Som Akademikerne tidligere har påpeget, så har tanken om, at man kan dosere den mest effektive indsats via differentierede økonomiske incitamerter, hvor visse aktiviteter udløser større refusion til kommunerne i forhold til andre, vist sig at være for firkantet. Det nuværende refusionssystem fører i værste fald til, at kassetænkning overtrumfer det rette indsatsvalg. Kommunerne skal honoreres for at vælge den bedste langsigtede løsning for den enkelte og for samfundet. Det kræver større fleksibilitet i finansieringsmodellen i forhold til at designe en relevant indsats til den enkelte ledige.

Principperne bag færre proceskrav og mindre bureaukrati ser vi også meget positivt på. Ud fra en samlet vurdering kan det dog være svært at få øje på væsentlig nedbringelse af bureaukrati og proceskrav i de konkrete forslag, som udvalget kommer med.

Søjle E: Ny tværgående organisering og interessentinddragelse

Det tværgående samarbejde mellem jobcentre og de øvrige aktører på området bør styrkes (erhvervsservicecentre, væksthuse, uddannelsesinstitutioner, a-kasser og Andre Aktører).

I rapporten er der lagt op til, at de nuværende LBR'ere og RBR'ere nedlægges og erstattes med 8-12 tværregionale arbejdsmarkedsråd, som får en række tværgående opgaver og sammensættes, så den rummer repræsentanter fra såvel de regionale erhvervsfora som uddannelsesinstitutioner.

Akademikerne finder, at forslaget er et godt skridt på vejen til at skabe en meget bedre sammenhængende arbejdsmarkedsindsats på tværs af kommunegrænser, fagområder og a-kasser, og med inddragelse af uddannelsesinstitutioner og aktører indenfor erhvervspolitikken er der også skabt mulighed for at høste gevinster af den synergi, som dette samarbejde vil kaste af sig i form af øget vækst og beskæftigelse.

Det er uklart i rapportens analyse og konklusion, hvad der skal drive og motivere jobcentrene til både at samarbejde på tværs af jobcentre og samarbejde på tværs af organisationer. Mål, rammer og incitament er bør eksemplificeres for at dette tværgående samarbejde skal kunne realiseres.

Et særligt akademikerspor i beskæftigelsesindsatsen

Akademikernes arbejdsmarked er under voldsom udvikling nu og i en lang årrække fremover. Alene det at der de næste mange år er en nettovækst på 10.000 akademikere hvert år gør, at der skal skabes 10.000 nye jobs om året for at ledigheden ikke skal stige. Hovedparten af disse job skal skabes i den private sektor – enten som lønmodtagerjobs i virksomheder eller som jobs, som bliver skabt af akademikerne selv (selvstændig, freelance, midlertidige projekter m.v.)

Udfordringen forstærkes af, at hovedparten af alle landets akademikere uddannes og dermed bor i landets fire største byer. Da akademikernes arbejdsmarked samtidig er nationalt er der behov for at sikre at beskæftigelsessystemet er gearret til at håndtere at ledige i en del af landet kan matches med en virksomhedskontakt i en anden del.

Til at tackle denne udfordring anbefaler Akademikerne et særligt akademikerspor i arbejdsmarkedsindsatsen, som bør være regionalt forankret – f.eks. med udgangspunkt i organiseringen af de 8-12 arbejdskraftoplande suppleret med en central styregruppe, som sikrer koordinering af indsatsen på tværs af TAR-områderne og videns- og erfaringsopsamling på landsplan. Styregruppen kunne endvidere få til opgave at koordinere indsatsen for at afhjælpe geografiske flaskehalsproblemer, som ikke kan løses via den regionale organisering.

Konkret kan man organisere indsatsen med det jobcenter, som har flest ledige akademikere(dimittender) som tovholder og regional koordinator af indsatsen. Dette jobcenter skal dels råde over konsulenter gerne i samarbejde med a-kasser og andre aktører, som har særlig viden om akademikerarbejdsmarkedet og dels kan stå for en koordinering af den virksomhedsopsøgende indsats med henblik på at afdække jobåbninger i virksomhederne og få lavet det rigtige match mellem virksomhederne og de ledige akademikere.

I en række kommuner findes der erhvervsservicecentre, som også laver virksomhedsbesøg, hvor hovedformålet er at tale om virksomhedens udviklingsbehov og udviklingsstrategier.

Ofte resulterer disse besøg i, at der identificeres et behov for tilførsel af viden på højt niveau. Her bør det også være jobcentrets ansvar at etablere det nødvendige netværk til disse virksomhedskonsulenter, således at de kan træde hjælpende til i forbindelse med rekruttering af de relevante medarbejdere, så man også kan få det rigtige match her. Enkelte kommuner har sat samarbejdet mellem jobcenter og erhvervsservice i system – f.eks. vækstakademikerkonceptet i Københavns Kommune.

Jobcentrene har endvidere ansvaret for bl.a. gennem den viden, som de får via virksomhedsbesøgene og rekrutteringsopgaverne, løbende at sørge for at tilvejebringe de relevante jobrettede kursustilbud til de ledige akademikere.

Det er vigtigt, at alle konsulenter, som arbejder med akademikerindsatsen, får adgang til og lærer at bruge Akademikerbasen eller en tilsvarende landsdækkende profildatabase, jf. beskrivelse af Akademikerkampagnens erfaringer med brug af Akademikerbasen nedenfor.

En optimal profildatabase er afgørende for det gode match

Akademikerbasens principper bør implementeres i det kommende IT – system, som den landsdækkende virksomhedsrettede indsats skal benytte til rekruttering af profiler til jobåbninger i virksomhederne. På baggrund af Akademikerkampagnens tætte samarbejde med jobcentrene i 2012-13 har Akademikerne erfaret, at tilgangen til en optimal profildatabase med en brugbar udsøgningsmetodik og en population af aktive og relevante profiler, er afgørende for, at konsulenterne kan levere en professionel og effektiv rekrutteringsservice og dermed opbygge samt fastholde en god kontakt til virksomhederne. Konsulenternes erfaring er, at de med meget lidt øvelse kan foretage formidling af relevante kandidater, der ligger i Akademikerbasen, hvilket har været særdeles vanskeligt med jobcentrenes nuværende registrering af ledige og deres kompetencer.

Akademikerne anbefaler derfor, at IT platformen for den kommende landsdækkende beskæftigelsesindsats implementerer Akademikerbasens optimale opbygning af søgekriterier på både opgave- og kompetencebeskrivelser. Akademikerne vil gerne levere den nødvendige viden og erfa-

ring til at viderefører Akademikerbasens principper til den landsdækkende rekrutterings- og matchindsats.



Ekspertgruppen til udredning af den aktive arbejdsmarkedspolitik

KL's høringssvar til ekspertgruppens udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

Den 30. januar 2014

Sags ID: SAG-2014-00566

Dok.ID: 1807461

JB@kl.dk

Direkte 3370 3405

Mobil 2478 6191

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1/8

KL har modtaget rapporten fra ekspertgruppen til udredning af den aktive beskæftigelsesindsats til kommentering.

KL ser overordnet meget positivt på sigtelinjerne i anbefalingerne fra ekspertgruppen. KL kan bakke fuldt og helt op om en mere individuel og jobrettet indsats med større ansvar til den ledige, mere jobrettet opkvalificering og et styrket fokus på virksomhedernes behov.

Det er rigtig fornuftige sigtelinjer. Kommunerne har længe efterspurgt at kunne give en mere fleksibel indsats. Samfundet har længe brugt for mange penge på uddannelse, der ikke har hjulpet ledige i arbejde. Og virksomhederne har længe ikke fået tilstrækkelig bistand til rekruttering, fordi ressourcerne er bundet i proceskrav og bureaukrati.

Kommunerne er på flere områder allerede i gang med at gennemføre initiativer, der peger i samme retning, bl.a. i frikommuneforsøgene. Ekspertgruppens analyse bekræfter dermed på mange måder den oplevelse af styrker og svagheder i det nuværende system, som kommunerne har haft gennem de senere år. Det er derfor positivt, at anbefalingerne netop har de tre nævnte fokusområder.

KL hilser med tilfredshed, at rapporten bygger på kommunerne som ansvarlig politisk myndighed for beskæftigelsesindsatsen, og at rapporten afliver myten om, at kommunestørrelsen har betydning for resultaterne.

KL kan tilslutte sig langt de fleste af de overordnede principper for den fremtidige indsats, som er fremhævet i rapportens kap. 10. KL finder dog, at der er en vis risiko for, at nogle af de konkrete anbefalinger ikke fuldt ud

udmønter principperne efter hensigten, men at man i for høj grad risikerer at reproducere det hidtidige system, jf. neden for om fleksibel indsats.

KL konstaterer, at det har været en præmis for ekspertgruppens arbejde, at det skal være udgiftsneutralt.

Ekspertgruppen har i første runde skulle analysere og give anbefalinger til indsatsen for de arbejdsmarkedsparate ledige, jf. kommissoriet. Det fremstår umiddelbart i rapporten som, at ekspertgruppen har valgt at definere denne gruppe snævert til de forsikrede ledige og medtager ikke arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

KL har stor forståelse for, at den afkortede dagpengeperiode har betydning for den aktive indsats, men finder alligevel, at det er uheldigt, hvis indsatsen fremover skal tilrettelægges mere ud fra den lediges ydelse end ud fra vedkommendes individuelle behov. Principielt må der stilles samme krav til forsikrede ledige og til jobklare kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne har siden kommunalreformen arbejdet på at integrere indsatsen på tværs af ydelser med udgangspunkt i borgerens behov.

KL finder, at en ny indsats bør dække alle jobklare ledige – også selvom der med kontanthjælpsreformen blev taget nogle skridt i retning af differentierede regler. KL anbefaler derfor ekspertgruppen at overveje, hvordan anbefalingerne i rapporten kan dække alle jobklare ledige.

I det følgende er fremhævet en række overordnede synspunkter til rapporten under følgende hovedoverskrifter:

- Behov for mere individuel og fleksibel indsats
- Kommunens politiske ansvar
- Kommunens økonomiske ansvar
- Samspejlet med a-kasserne og rådighedsvurdering
- Digitalisering

./. I vedlagte bilag er der uddybende bemærkninger til 10 af de 39 forslag, som bør indgå i ekspertgruppens afsluttende arbejde.

Behov for mere individuel og fleksibel indsats

Kommunerne har længe efterspurgt en mere fleksibel og individuel indsats, der er målrettet den enkelte lediges behov. Det er derfor meget positivt, at ekspertgruppen i rapporten flere gange fremhæver, at indsatsen skal være mere individuel og målrettet, hvilket også har været sigtelinjen i flere af de øvrige reformer i de seneste år.

I KL's optik betyder en mere fleksibel og individuel indsats, at der skal være mulighed for at vælge indsatser (samtaler, tilbud, støttefunktioner, mv.) til og fra ud fra borgerens behov.

KL finder på den baggrund, at ekspertgruppens anbefalinger ikke fuldt og helt lever op til egne intentioner om en individuel indsats. Det gælder særligt det forhold, at der lægges op til en meget fast og lovbunden model for indsatsen for alle ledige, hvor der fastlægges hvor mange samtaler, der skal holdes med en bestemt kadence, hvornår der skal gives et virksomhedsrettet tilbud, hvilket omfang det virksomhedsrettede tilbud skal have mv.

Det bliver ganske vist suppleret med en række mulige indsatser, som jobcentret kan iværksætte for ledige med særligt behov. Det er udmærket, men der kan være en del ledige, som ikke har behov for den meget intensive indsats og andre, der har behov for mere. Overlevelseskurverne viser, at mange ledige hurtigt finder job igen. Og selvom der er evidens for, at tidlige samtaler har positiv effekt, vil der være en stor risiko for, at der vil blive holdt mange overflødige samtaler med ledige, der selv finder et job tidligt i ledighedsforløbet.

Der er således tale om en unødigt overstyring. Den forkortede dagpengeperiode og forslaget om en ny refusionsmodel, med stigende kommunal medfinansiering over tid, har i høj grad til formål, at sikre incitamenter hos både de ledige og kommunerne, til en tidlig og effektiv indsats. En stærk styring på incitamenter bør følges op med en tilsvarende reduktion i regelstyringen – ikke både og.

KL vil anbefale, at ekspertgruppen beskriver modellen med jobsøgningsstøtte, hyppige samtaler og virksomhedsrettet aktivering som en strategisk paraply for indsatsen, som skal gælde for hovedparten af de ledige. Men ekspertgruppen bør samtidig lægge op til, at kommunen har ansvar for og frihed til i visitationssamtalen sammen med den ledige at aftale forløb, herunder intensiteten i de samtaler de ledige skal booke, evt. hvornår den næste samtale skal holdes, og hvor hurtigt en praktik vil være nyttig.

Et andet eksempel på, at ekspertgruppens anbefalinger kunne være mere fleksible, er anbefalingen om ufaglærte lediges ret til en erhvervsuddannelse på lavere ydelse end dagpengeniveau. Denne ordning bør ikke kun omfatte erhvervsuddannelser, men fx også korte videregående uddannelser. Der er en stor gruppe ledige med gymnasiale uddannelser som højeste uddannelsesniveau, der vil have fordel af at kunne tage en kort videregående uddannelse.

Ovennævnte tilgang vil give mere af den ønskede fleksible indsats og samtidig styrke rapportens anbefalinger omkring afbureaukratisering. KL noterer

med stor tilfredshed, at ekspertgruppen flere gange fremhæver, at der er behov for at afbureaukratisere indsatsen. Rapporten indeholder også en række positive tiltag i den retning, fx færre proceskrav, fordi ledige selv skal booke samtaler og afskaffelse af kravet om gentagen aktivering.

Men der er behov for at komme endnu længere ad den vej. Dels indeholder rapporten tiltag, der reelt er nye proceskrav, fx om længde og timetal på virksomhedsrettet aktivering. Dels er der også fortsat en række dokumentations- og proceskrav, der ikke gøres op med, fx omkring virksomhedsrettet aktivering, hvor høring af de ansatte, dokumentationskrav, mv. medfører meget papirarbejde.

KL vil opfordre ekspertgruppen til i højere grad at inddrage erfaringerne fra frikommuneforsøgene i afdækningen af mulige forenklingsinitiativer. KL vil også opfordre ekspertgruppen til at fremhæve behovet for at redefinere, hvordan man kan vise de ansatte i jobcentrene større tillid. Medarbejderne går på arbejde, fordi de brænder for borgere og virksomheder. Og kommunerne har stærke økonomiske incitamentter til at have dygtige og motiverede ansatte. KL så gerne, at rapporten trods mange ord om afbureaukratisering – og også reelle forslag – i højere grad lagde op til et paradigmeskift, der viser de ansatte tillid.

Rapporten indeholder også en række udmærkede overvejelser omkring kompetenceudvikling af medarbejderne. KL kan tilslutte sig behovet for en løbende udvikling af medarbejdernes kompetencer. Ekspertgruppen overser i overvejelserne omkring kompetenceudvikling fuldstændig de kommunale arbejdsgiveres ansvar for kompetenceudviklingen af medarbejderne. Det er et kommunalt ledelsesansvar at sikre varetagelsen og organiseringen af den løbende kompetenceudvikling.

Kommunens politiske ansvar

KL noterer med tilfredshed, at anbefalingerne er bygget op omkring kommunerne som den politisk ansvarlige myndighed. Ikke mindst fordi det styrker mulighederne for at samordne beskæftigelsespolitikken med andre kommunale opgaver, herunder erhvervs-service, skole, uddannelsesvejledning, sundhed, social indsats, mv.

Kommunerne arbejder i dag med at øge den politiske styring af beskæftigelsesindsatsen og senest har KL's politiske partnerskab udarbejdet seks anbefalinger til stærkere politisk styring i den enkelte kommune. De seks anbefalinger er i overskrifter:

1. Styrk den politiske handlekraft
2. Fastlæg politiske principper for indsatsen
3. Styrk samarbejdet med virksomheder

4. Skærp den helhedsorienterede indsats
5. Skærp fokus på resultater og effekter
6. Vær bevidst om de økonomiske konsekvenser

Lokalpolitisk styring giver dokumenterede, gode resultater. Men det kræver, at der er et politisk råderum i den enkelte kommune.

KL anbefaler derfor, at ekspertgruppens anbefalinger italesættes på en måde, der giver rum for lokal politisk styring. Det kan fx ske ved at beskrivelsen af rettigheder, pligter og muligheder i en ny indsats (Figur 10.2., side 220) sættes ind i en ramme om en samlet kommunal strategi for beskæftigelsesindsatsen, som skal fastlægges politisk i kommunens beskæftigelsesplan.

Der skal være ligeværdighed (også økonomisk) mellem de lovbundne rettigheder og pligter og de muligheder, der kan aftales med jobcentret. Der vil være mange tilfælde, hvor netop muligheden for lokalt at tilpasse indsatsen til lokale og regionale udfordringer er helt afgørende, for at kunne levere gode resultater, fx i forbindelse med virksomhedslukninger, infrastrukturprojekter, store demografiske forskydninger, mv.

KL bemærker, at konstruktionen med de nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd kan være et udmærket skridt til både at understøtte et tværkommunalt samarbejde og styrke samarbejdet med arbejdsmarkedets parter.

KL finder, at det ligger i naturlig forlængelse af kommunernes rolle som ansvarlig politisk myndighed, at kommunerne får ansvaret for at sekretariatsbetjene de nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd. KL kan således kun støtte forslaget om tværgående arbejdsmarkedsråd, hvis sekretariatsbetjeningen er forankret i kommunerne.

Kommunal forankring er nemlig en helt afgørende forudsætning for at få integreret arbejdsmarkedsrådenes virke med den kommunale opgaveløsning, og det er helt ulogisk at placere sekretariatsbetjeningen i statslig regi. Kommunerne samarbejder i forvejen på mange områder omkring sekretariatsbetjening, så den opgave vil kommunerne kunne koordinere ansvaret for i regi af fx kommunekontaktrådene (KKR).

Med en ny konstruktion omkring Tværgående Arbejdsmarkedsråd vil der, som ekspertgruppen anfører, være behov for at tage stilling til placeringen af en række af beskæftigelsesregionernes opgaver. Ekspertgruppen skriver ikke direkte, hvor opgaverne skal placeres, men anfører, at en del opgaver med fordel kan løses centralt. KL skal i den forbindelse pege på, at der burde kunne opnås en betydelig effektiviseringsgevinst.

Kommunens økonomiske ansvar

Det lokale politiske råderum er særlig vigtigt, hvis kommunerne skal have et større økonomisk ansvar. Et helt fundamentalt princip i dansk forvaltning er, at der er sammenhæng mellem ansvar og beslutningskompetence.

Under forudsætning af større frihedsgrader kan KL bakke op om en refusionsomlægning i tråd med Arbejdskommissionens model, hvis der samtidig kan tages højde for alle kommuners økonomiske bæredygtighed. Det tilsiger også, at ekspertgruppens meget detaljerede beskrivelse af forløb for alle borgere bliver mere fleksible, så der er reel lokal beslutningskompetence.

Hvis arbejdsmarkedskommissionens forslag gennemføres, vil KL understrege, at kommissionen også pegede på behovet og muligheden for en indfasningsmodel, hvor den nuværende bestand af førtidspensionister ikke omfattes af refusionsaftrapningen.

For at sikre sammenhængen mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar kan refusionsomlægningen med fordel følge Arbejdsmarkedskommissionens anbefalinger, hvor der ikke differentieres på refusion på baggrund af forskellige indsatser, så en type indsatser giver højere refusion end andre indsatser. En sådan differentiering vil ikke tilskynde til en individuel indsats, hvilket ekspertgruppen også selv påpeger.

Det vil tillige være afgørende, at kommunerne får adgang til at hjemtage samme refusionsssats (hvad enten den måtte blive høj eller lav) på driftsudgifter til aktivering – uanset om tilbuddet bevilges, fordi den ledige har en lovbaseret rettighed, eller fordi kommunen ud fra en konkret vurdering vurderer, at det er hensigtsmæssigt at bevilge et tilbud.

I forbindelse med kontanthjælpsreformen blev der indført regler, hvor kommunerne i nogle tilfælde selv skal finansiere tilbud fuldt ud. Reel handlefrihed forudsætter, at de økonomiske incitament er ens, uanset om tilbud er lovbundne eller givet ud fra en konkret vurdering af, at tilbuddet vil have en effekt.

I forlængelse heraf bemærker KL, at der er behov for at se nøje på økonomien i forhold til driftsudgifterne til de foreslåede ordninger. Ledige får adgang til flere omkostningstunge uddannelsesforløb, hvis de er knyttet til

job. Afhængig af, hvilket omfang ordningerne får, vil det kunne udhule de økonomiske rammer for den øvrige indsats, fordi lediges adfærd i større omfang bliver drivende for driftsudgifterne. Der er behov for en samlet analyse af denne problemstilling i forbindelse med en omlægning af beskæftigelsesområdetets samlede økonomi.

Med hensyn til administrationsudgifter kan KL støtte, at der findes en model for at trække administrationsudgifter til jobcentre ud af den kommunale serviceramme. Det større fokus på samtaler vil alt andet lige øge administrationsudgifterne og dermed presse servicerammen, hvis udgifterne ikke tages ud af servicerammen.

KL finder forslaget om at afskaffe beskæftigelsestilskuddet og indarbejde det i det generelle finansieringssystem interessant, men det må ske på en måde, der tager højde for de byrdefordelmæssige konsekvenser mellem kommunerne.

Forslaget om harmonisering af satserne for offentlige og private løntilskud vil få så betydelige økonomiske konsekvenser, at det kun vil kunne realiseres i sammenhæng med en samlet ændring af de økonomiske rammer for beskæftigelsesindsatsen.

Samspelet med a-kasserne og rådighedsvurdering

Samspelet mellem kommuner og a-kasser har været et omdiskuteret spørgsmål i forbindelse med ekspertgruppens arbejde. KL er enig med ekspertgruppen i, at der er behov for en mere optimal arbejdsdeling mellem kommuner og a-kasser og er enig i behovet for en entydig placering af ansvaret for kontaktførelsen med de ledige.

Under de givne forudsætninger tager KL ekspertgruppens forslag til efterretning, idet KL noterer, at forslaget ikke er i overensstemmelse med princippet om, at beslutningskompetence og økonomisk ansvar skal følges ad. Forudsætningen for forslaget skal i givet fald være, at man samtidig gennemfører den foreslåede ordning, hvor den ledige skal til første samtale med kommunen, og hvor kommunen – hvis den ledige vurderes at være i risiko for langtidsledighed – kan beslutte, at den ledige skal have en aktiv tidlig indsats i kommunen. Det er en helt afgørende forudsætning for KL.

KL er helt på linje med ekspertgruppen i, at effektive rådighedsvurderinger er en afgørende forudsætning for at give ledige større ansvar. Hvis den ledige får mulighed for at tilvælge a-kassen som ansvarlig for kontaktførelsen, må det derfor være en forudsætning, at rådighedsvurderingerne skærpes. KL hilser derfor med tilfredshed, at kommunerne får mulighed for at følge tættere op på a-kassernes rådighedsvurderinger, herunder at klage over afgørelserne.

Digitalisering

Rapporten nævner adskillige gange behovet, for at der udvikles digitale værktøjer til at understøtte en mere individuel, målrettet og evidensbaseret beskæftigelsesindsats.

KL er enige i, at en målrettet og resultatbaseret beskæftigelsesindsats forudsætter, at borgeren, jobcentre og a-kasserne får stillet data til rådighed, der er med til at belyse borgerens jobprofil. Ligesom et større ansvar til borgeren forudsætter udvikling af relevante digitale værktøjer. Desuden er der behov for data om arbejdsmarkedets krav. Da jobannoncer kun dækker en mindre del af de faktisk jobåbninger, vil det være relevant at kunne vise data for alle nye jobs fordelt på brancher og geografi (kan trækkes fra eIndkomst). Andre relevante data kunne være krav til kvalifikationer mv.

KL's rapport om en Forretningsarkitektur for en Resultatbaseret Beskæftigelsesindsats giver et bud på forudsætningerne for, at den vision kan realiseres. Rapporten kan findes på kl.dk.

Ekspertgruppen anbefaler i flere tilfælde nationale løsninger på de digitale udfordringer. KL vil i den sammenhæng opfordre ekspertgruppen til at medtage følgende betragtninger:

- For det første risikerer de nationale løsninger at blive nationale sektorløsninger. En national løsning til de lediges booking af jobsamtaler kunne lige så vel være interessant på socialområdet eller sundhedsområdet. Men udvikler beskæftigelsessystemet sin egen løsning, bliver det vanskeligere at samarbejde på tværs og at genbruge data.
- For det andet ønsker KL at anvende dynamikken på markedet. Det skaber en større usikkerhed på markedet, at man ikke ved hvornår og om staten vil udvikle gratis løsninger. Så går markedet i stå.
- For det tredje er det unødvendigt for ekspertgruppen at pege på, hvordan løsningerne fysisk set udvikles og placeres (i statsligt regi). Det er nok at stille et forslag om, at der skal være løsninger, der fx understøtter jobprofiler og selvbooking af samtaler. Det er unødvendigt – og som anført ovenfor uheldigt – at beskrive, hvordan de skal udvikles og stilles til rådighed, fordi man dermed på forhånd udelukker alternative løsninger, der kunne være bedre.

Med venlig hilsen

Erik Nielsen

Kristian Wendelboe



Bilag

Bilag til KL's høringssvar til ekspertgruppens udredning af den aktive beskæftigelsesindsats

Den 30. januar 2014

Sags ID: SAG-2014-00566

Dok.ID: 1806131

kbe@kl.dk

Direkte 3370 3287

Mobil 2826 7887

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1/6

A.3	<p>Intensiveret jobsøgningsstøtte med hyppige samtaler og hjælp til jobsøgning</p>
	<p>Hovedtænkningen i forslaget matcher KL's politik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • med større ansvar og medindflydelse til den ledige • med fokus på samtaler og intensiv jobsøgning tidligt i ledighedsforløbet • og med anvendelse af screeningsværktøjer til tidlig afklaring af hvilke ledige, der hurtigt forventes at komme i job. <p>Men detaljerede anbefalinger om månedlige – siden hen kvartalsvise – samtaler, er nye detaljerede regler som ikke understøtter større fleksibilitet i indsatsen mhp., at kommunerne kan levere en mere individuel indsats. Det giver samtidig risiko for, at der anvendes ressourcer på samtaler til stærke ledige, der ikke behøver så intensiv støtte og risiko for, at der i et vist omfang bliver afholdt samtaler for at leve op til minimums krav uden reelt indhold. Tilsvarende er det ikke hensigtsmæssigt med detaljerede regler om kontaktform.</p> <p>Der er tale om unødigt overstyring. Den forkortede dagpengeperiode og forslaget om en ny refusionsmodel med stigende kommunal medfinansiering over tid, har i høj grad til formål at sikre incitamentet både hos de ledige og kommune til en tidlig og effektiv indsats. En stærk styring på incitamentet bør følges op med tilsvarende reduktion i regelstyringen – ikke både og. Det vil i øvrigt også fremover være muligt at følge op på, hvor tidlig og hvor intensiv kontakten mellem den ledige og jobcentret er, også uden detaljerede krav til forløbet.</p> <p>KL anbefaler, at modellen med jobsøgningsstøtte og hyppige samta-</p>

	<p>ler beskrives som en strategisk paraply for indsatsen, hvor kommunen har ansvar for og frihed til i visitationssamtalen med den enkelte ledige, at aftale det konkrete jobsøgningsstøtteforløb, herunder intensiteten i de samtaler den ledige skal booke, evt. hvornår den næste samtale skal afholdes. KL drøfter gerne med ekspertgruppen, hvordan det kunne se ud.</p> <p>KL er helt enig i ambitionen om selvbetjeningsløsninger, der understøtter større ejerskab til den ledige, det indgår også i den fælleskommunale digitaliseringsstrategi. Udviklingen af den digitale kommunikation med borgerne er endvidere en fælles målsætning på tværs af den offentlige sektor, hvorfor KL lægger vægt på, at selvbetjeningsløsningerne skal udvikles efter de fælles retningslinjer og strategier herfor (udviklingsvejledningen og udstilling på borger.dk). Det skaber det bedste og mest sammenhængende møde mellem borgerne og den offentlige sektor på nettet. Endvidere er det afgørende, at der sikres sammenhæng (integration) til relevante forretningssystemer i kommunerne.</p>
--	---

A.6	<p>Entydigt ansvar for kontaktføreløbet i enten jobcenter eller a-kasse med mulighed for frit valg for den ledige</p>
	<p>KL er enig i behovet for en mere optimal arbejdsdeling mellem jobcentre og a-kasser vedrørende kontaktføreløbet med de ledige. Det mest logiske ud fra princippet om sammenhæng mellem beslutningskompetence og økonomisk ansvar er, at kommunerne entydigt har ansvaret for kontaktføreløbet, og at den enkelte kommune har mulighed for at aftale med relevante a-kasser, at de varetager dele af opgaven (som anden aktør), eksempelvis de første seks måneder af ledighedsforløbet.</p> <p>Ekspertgruppen er kommet med et forslag på en meget diskuteret udfordring. Under de givne forudsætninger tager KL ekspertgruppens forslag til efterretning, idet KL noterer, at forslaget ikke er i overensstemmelse med princippet om, at beslutningskompetence og økonomisk ansvar skal følges ad. Det er dog under den klare forudsætning, at det ses sammen med forslaget om, at den ledige skal til første samtale i jobcentret. Det skal være kommunen, der vurderer og beslutter, hvorvidt den ledige er i risiko for langtidsledighed, og dermed målgruppe for en tidlig aktiv indsats i kommunen.</p>

A.8	<p>Kompetenceløft til ledere og medarbejdere i jobcentre og a-kasser</p>
	<p>KL har foreslået, at en reform af beskæftigelsesindsatsen – med inspiration fra folkeskolereformen – følges op med competenceudvik-</p>

	<p>ling til ledere og medarbejdere. Engagement og de rette kompetencer hos medarbejderne er helt afgørende for en succesfuld implementering af reformen.</p> <p>KL foreslår derfor, at der tages initiativ til en vurdering af relevansen og kvaliteten af de allerede eksisterende muligheder for kompetenceudvikling på beskæftigelsesområdet.</p> <p>KL foreslår desuden, at der afsættes ressourcer til kompetenceudvikling. Det er imidlertid et kommunalt ledelsesansvar at tilrettelægge og organisere kommunernes kompetenceudvikling.</p>
A.10	<p>Virksomhedsrettet tilbud efter et halvt års ledighed for ledige over 30 år</p>
	<p>KL har opfordret til, at den virksomhedsrettede indsats udgør krumtappen i beskæftigelsesindsatsen, fordi det giver den bedste effekt. Men det er imod ekspertgruppens egen præmis om en mere individuel og meningsfuld indsats at fastlægge firkantede regler om, hvilke tilbud, der må anvendes hvornår og nye detaljerede regler om, hvor længe og hvor intensivt et tilbud skal være. KL foreslår, at ambitionen om en mere virksomhedsrettede indsats udgør krumtappen medtages i en overordnet strategisk paraply for beskæftigelsesindsatsen, jf. bemærkninger til A.3</p>

A.11	Offentlig og privat løntilskud harmoniseres
	<p>Forslaget matcher KL's politik som et eksempel på hensigtsmæssig regelforenkling. Forslaget vil givetvis mindske antallet af offentlige løntilskudsjob betydeligt. Dels vil der blive tale om en meget væsentlig større udgift for de offentlige arbejdsgivere ved at have personer i løntilskudsjob (selv ved en halvering af antallet vil der for kommunale arbejdsgivere være tale om en merudgift i størrelsesordenen ½ milliard kr.). Dels vil de offentlige arbejdsgivere som følge af samspil med normeringsstyring og reglerne om merbeskæftigelse ikke umiddelbart kunne finansiere denne merudgift.</p> <p>Forslaget vil trække i retning af at mindske presset på de kommunale arbejdspladser mht. beskæftigelse af personer på særlige vilkår. Det må også forventes, at løntilskudsjob i det offentlige i større udstrækning kun blive etableret der, hvor det giver særlig god mening for både arbejdsgiver og den ledige.</p> <p>Det er meget tilfredsstillende, at kvoterne for offentlige løntilskudsjob forsvinder. KL har stedse argumenteret for, at de ikke giver nogen mening.</p> <p>En meget væsentlig reduktion af de offentlige løntilskud vil have væsentlige økonomiske virkninger såvel for kommunen som arbejdsgiver og for jobcentret som myndighed, herunder indebære risiko for byrdefordelingsmæssige virkninger. Forslaget vil derfor kun kunne realiseres, hvis det indgår i en samlet løsning med en omlægning af finansiering med afsæt i forslaget fra Arbejdsmarkedskommissionen, jf. forslag D3.</p>
A.13	Målrkning og forenkling af jobrotationsordningerne
	<p>KL bakker op om en forenkling af jobrotationsordningerne. Anbefalingen om nedsættelse af den maksimale varighed fra 12 til seks måneder, samt anbefalingen om nedsættelse af tilskuddet, må formodes at gøre jobrotation mindre attraktivt for virksomhederne. Det vil sandsynligvis gøre det vanskeligere at få oprettet jobrotationsforløb, som har en god beskæftigelseeffekt.</p>
B.1	Uddannelsesforløb til motiverede ledige og ikke som en del af pligtaktivitet
	<p>Ekspertgruppens gennemgang af effekten af uddannelse bekræfter på ny, at erhvervskompetencegivende uddannelse har stor betydning for arbejdsmarkedstilknytningen og at effekten af uddannelse i beskæftigelsesindsatsen er ret uklar.</p>

	<p>Derfor skal vi holde fast i, at de unge så vidt det er muligt skal have en uddannelse i det ordinære uddannelsessystem – før de ender i jobcentret eller hurtigst muligt derefter med uddannelsespålæg.</p> <p>Forslaget om, at ingen kan forpligtes til uddannelse underer KL, da det ligger meget lidt i tråd med anbefalingerne i kontanthjælpsreformen, hvor der lægges vægt på, at unge uden uddannelse går i gang med og gennemfører en uddannelse. Det anbefales, at intentionerne i kontanthjælpsreformen videreføres ift. unge forsikrede ledige uden uddannelse. Der er også fortsat brug for at sikre, at der er sammenhæng mellem den uddannelsesrettede indsats (især for unge) og de tilbud der findes i uddannelsessystemet.</p> <p>Det er også unødigt firkantet at fastsætte regler om, at ledige ikke kan forpligtes til at deltage i vejledning og opkvalificering. Det kan være hensigtsmæssigt at kunne stille krav om deltagelse i vejledningstilbud. Det gælder eksempelvis ledige, der har behov for afklaring af realistiske fremtidige jobmuligheder.</p>
--	--

B.4	Ret til erhvervsuddannelse til ufaglærte ledige over 30 år
	<p>Man kan spørge, om ikke dette forslag også burde omfatte andre erhvervskompetencegivende uddannelser som kan nås i dagpengeperioden. Fx en kort videregående uddannelse til en person med en gymnasial ungdomsuddannelse.</p>

C.2	Støtte til rekruttering af ledige samt uddannelse og fastholdelse af medarbejdere
	<p>KL ønsker mere fokus på virksomhedernes behov, men uden at det bliver et mål, at jobcentrene overtager rekruttering fra de dele af arbejdsmarkedet, der fungerer fint på markedsvilkår. Det hensyn indgår i rapporten og det er vigtigt, at den balance bibeholdes.</p> <p>KL bakker fuldt op om, at yderligere digitalisering skal understøtte servicen overfor virksomhederne, både vedrørende rekruttering, etablering af målrettede opkvalificeringsforløb, jobrotation og øget selvbetjening. Det er en forudsætning, at det sker inden for rammerne af såvel den fællesoffentlige som den fælleskommunale digitaliseringsstrategi. Ekspertgruppen bør ikke anbefale konkrete nationale løsninger, men i stedet fokusere på anbefalinger om, hvilke digitale værktøjer/hvilken funktionalitet, der bør udvikles.</p>

D.4	Afskaffelse af det særlige beskæftigelsestilskud
	<p>KL finder forslaget om at afskaffe beskæftigelsestilskuddet og i stedet indarbejde det i det generelle finansieringssystem interessant. KL taler</p>

	generelt for en simpel finansieringsmodel, men det må ske på en måde, hvor der tages højde for de byrdefordelmæssige konsekvenser mellem kommunerne. Endvidere er det nødvendigt at sikre, at den enkelte kommune får en rimelig dækning af udgiftspresset på området, når der sker et skift i ledighedsudviklingen.
--	--

Ekspertgruppens kommentarer til partsgruppens bemærkninger

Indledning

Partsgruppens kommentarer har været drøftet i ekspertgruppen, og overordnet set bemærker ekspertgruppen, at parterne ser positivt på den retning, som ekspertgruppens anbefalinger udstikker for den fremtidige aktive beskæftigelsesindsats. Dertil udtrykker parterne sig positivt om de konkrete anbefalinger på en lang række punkter.

Vi hæfter os ved, at parterne finder det positivt, at den aktive beskæftigelsesindsats skal være baseret på en individuel og målrettet indsats, der gives på baggrund af den lediges konkrete behov, at opkvalificering af den ledige skal være jobrettet, og at virksomhedernes behov i højere grad end i dag skal imødekommes gennem øget service og tværkommunalt samarbejde. Herudover giver partsgruppen udtryk for, at en øget digitalisering af beskæftigelsesindsatsen og en ny organisering af partsinddragelsen vil være hensigtsmæssig.

Partsgruppens kommentarer giver endvidere ekspertgruppen anledning til følgende bemærkninger:

Søjle A i forslagskapitlet omfatter forslag, der sigter på en ny, individuel og jobrettet indsats for den enkelte. Der lægges i anbefalingerne blandt andet op til placering af et entydigt ansvar for kontaktforløbet i enten jobcenter eller a-kasse, og ret til frit at vælge mellem jobcenter og a-kasse for ledige over 30 år, der ikke vurderes at være i risiko for længerevarende ledighed.

Det fremgår af kommentarerne, at LO og FTF ønsker, at a-kassen gives en større rolle, således at alle ledige skal starte deres forløb og gennemføre profilafklaringssamtalen i a-kassen. Der skal ifølge AC, LO og FTF derefter være mulighed for at vælge mellem jobcenter og a-kasse for alle ledige, der ikke har behov for en særlig indsats. DA ønsker derimod opgaven placeret i jobcentret for alle ledige. KL bakker op om behovet for en entydig placering af ansvaret for kontaktforløbet, men ønsker, at det skal være kommunerne, der aftaler med a-kasser hvorvidt de varetager opgaven, således at beslutningskompetence og økonomisk ansvar følges ad.

LO, FTF og KL tilkendegiver, at de ikke er enige i, at der skal reguleres om samtalekadancer, men at samtaleintensiteten i stedet bør afhænge af den lediges individuelle behov. DA finder det positivt med hyppig kontakt ved personligt fremmøde tidligt i ledighedsperioden.

I forhold til forslagene om en effektiv og kontant rådighedsopfølgning, og at a-kasserne fortsat skal have ansvar for rådighedsvurderingen af den ledige, tilkendegiver DA, at jobcentre også skal kunne træffe afgørelser om rådighed og udløse sanktioner, hvis de ledige ikke overholder deres forpligtelser. LO og FTF ønsker, at det kun er a-kasserne, der skal kunne træffe rådighedsafgørelser, og mener derudover ikke, at jobcentre skal have klageadgang i forhold til a-kassernes rådighedsafgørelser. AC stiller sig tvivlende overfor, hvorfor kommunerne skal gives mere indsigt i a-kassernes rådighedsvurderinger og have klageadgang. KL vurderer, at såfremt den ledige skal kunne vælge a-kassen som ansvarlig for kontaktforløbet, skal rådighedsvurderingen skærpes. KL finder det dertil positivt, at jobcentre kan følge op på rådighedsvurderinger og får mulighed for at klage over a-kassernes afgørelser.

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at udgangspunktet for forslagene er, at der indføres en ny arbejdsmarkedsindsats, hvor der tages højde for, at ledige er forskellige og har individuelle forudsætninger og behov. Det forudsætter også, at de lediges behov afdækkes

mere systematisk. Det skal samtidig sikre, at der hurtigt kan sættes ind med en særlig og ekstra indsats til ledige, der vurderes at være i risiko for langtidsledighed. I denne forbindelse har ekspertgruppen også vurderet, at der fortsat er behov for en særlig tidlig ungeindsats, hvilket er baggrunden for at unge ledige under 30 år skal have et virksomhedsrettet tilbud efter 3 måneders ledighed.

Erfaringer fra andre lande viser, at en statistisk profilafklaring kan være et nyttigt hjælperekskab i tilrettelæggelsen af en mere individuel og effektiv indsats. Det skal dog altid være den konkrete faglige vurdering af den enkelte ledige, der er afgørende for hvilken indsats, der iværksættes. Dette er også det klare udgangspunkt for vores forslag.

Ekspertgruppens forslag vedrørende kontaktføløbet og jobcentrenes henholdsvis a-kassernes respektive roller bygger på et ønske om at drage nytte af det bedste fra begge verdener. A-kasserne har i en række tilfælde en god kontakt til virksomheder på det konkrete fagområde og kan for blandt andet nyledige være behjælpelige med jobformidling via et godt branchekendskab. Jobcentrene har – især ved personer i særlig risiko for langtidsledighed – mulighed for at planlægge en mere intensiveret indsats og har via de økonomiske incitamenter i refusionssystemet en klar interesse i at gennemføre en intensiv og virksom indsats, der modvirker langtidsledighed. Hertil kommer, at jobcentrene bedre kan koordinere indsatsen i kommunen, hvis borgeren har behov for hjælp fra flere forvaltninger.

Det er baggrunden for, at ledige med gode chancer for at vende hurtigt tilbage til arbejde selv kan vælge, om de vil have denne støtte fra jobcentret eller fra deres a-kasse, mens indsatsen for ledige, som vurderes at have særlig risiko for langtidsledighed, efter ekspertgruppens vurdering, bør tilrettelægges af kommunen. Det er en klar forudsætning, at jobcentrene visiterer på baggrund af profilafklaringen, som inkluderer både et statistisk profilafklaringsværktøj og en konkret, faglig vurdering af den enkelte ledige, og at jobcentrene yder en særlig indsats overfor de ledige, der visiteres til et forløb i jobcentrene i de første 6 mdr. af ledighedsforløbet.

Denne skærpede pligt for kommunerne til at give risikogruppen en særlig indsats er bevidst ikke procesreguleret i forslagene. Udgangspunktet er, at jobcentret bedst kan vurdere, hvilken indsats den enkelte ledige har behov for.

Endvidere skal det fremhæves, at der ikke er noget i anbefalingerne, der forhindrer, at kommuner såvel som a-kasser til hver en tid vil kunne tilbyde alle ledige, det vil sige både ledige under og over 30 år, de indsatser, som de vurderer giver bedst chance for at vende tilbage til job.

For så vidt angår samtaleforløbene vurderer ekspertgruppen, at der er så gode erfaringer med hyppige samtaler både herhjemme og i andre lande, og med at disse er særligt virkningsfulde for arbejdsmarkedsparede ledige, at dette alene kan begrunde forslaget om krav til hyppige samtaler. Ledige har brug for hyppig sparring og støtte, især tidligt i jobsøgningsforløbet, både for ikke at miste motivationen og for løbende at justere søgestrategien. Ekspertgruppen bemærker endvidere, at proceskravet lægges på borgeren, som selv gives ansvaret for at booke de pligtige samtaler.

I forhold til diskussionen om rådighed har det været ekspertgruppens vurdering, at ledige skal gives mere ansvar og øget valgfrihed for at øge deres motivation og oplevelse af indsatsen som meningsfuld. De øgede valgmuligheder skal til gengæld ledsages af krav til de ledige om, at de skal deltage i et jobsøgningsforløb, herunder det intensive samtaleforløb de første seks måneder af ledighedsforløbet. Samtidig skal opfølgningen på rådighed styrkes. Det er udgangspunktet for vores forslag på dette område, som samtidig indebærer, at rådighedsvurderingen fortsat er placeret i a-kasserne, idet a-kasserne har udbetalingsforpligtelsen i forhold til dagpenge. Dermed følges ansvar for udbetaling af ydelsen og kompetencen til rådighedsvurdering ad.

Jobcentrene vil til gengæld få en styrket indsigt i den lediges jobsøgningsforløb via adgang til den lediges joblog og jobcentrene skal have bedre indblik i a-kassernes afgørelser, herunder muligheden for at klage over a-kassernes rådighedsvurderinger, idet kommunerne bærer en del af det økonomiske ansvar for dagpengeydelsen.

I Søjle B i forslagskapitlet har ekspertgruppens hovedformål været, at uddannelse og opkvalificering af ledige i højere grad skal være målrettet ledige med størst behov og rettet mod konkrete job. Forslagene lægger også op til, at uddannelse ikke skal bruges som pligtaktivering, fordi uddannelse efter vores vurdering vil virke bedre, når den ledige er motiveret for at deltage.

LO og FTF er enige i, at forskellige uddannelsesmuligheder skal kunne indgå som en del af beskæftigelsesindsatsen, men ønsker, at mulighederne skal være mere vidtgående, både i form af en udvidelse af målgruppen og af tilbuddets varighed og ved mulighed for uddannelse fra første ledighedsdag, uanset uddannelsesstilbud. Specielt hvad angår 6 ugers selvvalgt uddannelse lægger organisationerne vægt på at muligheden ikke lægges senere i ledighedsforløbet, og udtrykker bekymring for, at det ikke er en ubetinget rettighed. LO og FTF er forbeholdne over for, at ydelsen under uddannelse reduceres for ufaglærte over 30 år, der deltager i en erhvervsuddannelse.

DA tilkendegiver, at uddannelsesindsatsen bør foregå i uddannelsessystemet, og at såfremt beskæftigelsesindsatsen skal omfatte uddannelsesstilbud, bør tilbuddene kun anvendes, hvis det har et klart jobsigte og sker i tæt sammenspil med virksomhederne. Derudover ønsker DA, at uddannelsesstilbud fortsat skal kunne indgå som pligtaktivering. KL ønsker, at unge så vidt muligt skal tage deres uddannelse i det ordinære uddannelsessystem, og at jobcentrene fortsat efter behov skal kunne forpligte ledige til at deltage i vejledning og opkvalificering, eksempelvis de ledige, der har behov for afklaring af realistiske fremtidige jobmuligheder.

AC ønsker, at ledige akademikere skal beholde deres nuværende ret til uddannelse under ledighed, og efterspørger en mulighed for hjælp til opstart af egen virksomhed (iværksætter) som en del af tilbudsviften i den aktive beskæftigelsesindsats.

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at et målrettet kompetenceløft til ledige uden uddannelse og uddannelsesstilbud til alle ledige, der er målrettet konkrete job, har høj prioritet. Uddannelse i den aktive indsats skal målrettes de ledige, der har brug for det, og det skal give dem de kompetencer, der efterspørgeres på arbejdsmarkedet. Det er baggrunden for, at det foreslås at modernisere og målrette 6-ugers selvvalgt uddannelse, så retten bevares, men målrettes personer lidt længere henne i ledighedsperioden, ligesom retten betinges af, at uddannelsen er jobrettet. Det bemærkes endvidere, at der er forudsat en uændret beløbsramme til de 6 ugers jobrettet uddannelse, så det er ikke hensigten, at omfanget af denne aktivitet nedbringes.

Ekspertgruppen anbefaler, at uddannelse kun skal tilbydes ledige, der selv ønsker det, og efter en konkret aftale mellem den ledige og jobcentret. Det bygger på, at ekspertgruppen betragter uddannelse som en investering, der kun giver afkast, hvis ledige er motiveret for at tilegne sig ny viden.

Motivationen til at gennemføre et uddannelsesforløb sikres blandt andet ved, at voksne ufaglærte gives mulighed for et uddannelsesløft på en reduceret dagpengesats, hvilket også skal ses i sammenhæng med, at de ledige ikke skal stå til rådighed for job under uddannelsesforløbet. Muligheden er et tilbud til interesserede og motiverede ledige med praktisk erfaring, som kan give merit, og som vil investere i sig selv.

Uddannelsesrettighederne er at betragte som minimumsrettigheder til jobrettet uddannelse til særligt ledige uden uddannelse, da de har størst risiko for langtidsledighed. Det betyder, at der blandt andet bliver ret til et uddannelsesløft og ret til 6 ugers jobrettet uddannelse.

Minimumsrettighederne skal ikke erstatte eller udelukke, at jobcentret og den ledige fortsat vil have mulighed for at aftale alle former for uddannelse i hele ledighedsperioden, såfremt det vurderes at være det bedste middel til at den ledige opnår varig beskæftigelse. Kommunernes mulighed for at tilbyde uddannelse til ledige udover de foreslåede rettigheder skal ses i sammenhæng med den foreslåede ændring af den økonomiske styring af området, hvor kommunerne via ændrede refusionsregler får stærkere incitamenter til at gennemføre en effektiv indsats for den enkelte.

For så vidt angår ledige, der ønsker at starte egen virksomhed, er der allerede mulighed for at tilbyde relevante kurser som en del af den aktive indsats. Yderligere støtte til iværksættere ligger udenfor kommissoriet for nærværende rapport.

Søjle C indeholder forslag om en styrket opsøgende virksomhedskontakt fra jobcentrene på følgende områder: Styrket og koordineret service til virksomhederne, koordineret virksomhedsrettet indsats på tværs af kommunegrænser og bedre kendskab til arbejdsmarkedet i jobcentrene.

DA ønsker, at formidlingen via jobcentrene alene skal omfatte ledig arbejdskraft, så rekrutteringsservicen i jobcentre ikke fortrænger tilsvarende service fra privat virksomheder. AC ønsker at jobcentrene skal have en gensidig forpligtelse til at dele kendskab til jobåbninger på tværs af kommuner.

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at det er en forudsætning for en effektiv arbejdsmarkedsindsats, at jobcentrene kender det arbejdsmarked, de skal hjælpe de ledige tilbage i job på. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der etableres en mere systematisk og opsøgende kontakt fra jobcentrene til virksomhederne, og at virksomhederne både får bedre hjælp til at rekruttere medarbejdere og til at fastholde og opkvalificere deres nuværende medarbejdere.

Det er ikke ekspertgruppens intention at jobcentrene skal konkurrere med private aktører på markedet for rekruttering. Forslagene har alene til hensigt at forbedre jobcentrenes mulighed for at matche ledig arbejdskraft med ledige stillinger. I den forbindelse anbefales endvidere kompetenceudvikling af a-kasse- og jobcentermedarbejdere som led i styrkelse og professionalisering af virksomhedskontakten.

Søjle D spænder over forslag om afskaffelse af proceskrav til jobcentre og a-kasser om indkaldelse til samtaler, afskaffelse af reglerne om gentagen aktivering samt et nyt refusionssystem.

DA ønsker ikke gentagen aktivering afskaffet, idet DA vurderer, at dette svækker motivationseffekten i den aktive indsats. LO og FTF vurderer, at der mangler dokumentation for, at det foreslåede nye refusionssystem er den bedste ordning. DA, KL og AC ser positivt på forslaget om et nyt refusionssystem. Dog påpeger KL, at der skal tages højde for kommunernes økonomiske bæredygtighed. LO og FTF mener ikke, at det særlige beskæftigelsestilskud skal afskaffes, mens DA og KL finder forslaget interessant, så længe der tages højde for de byrdefordelingsmæssige konsekvenser i kommunerne.

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at den samlede pakke af forslag, herunder forslag der afbureaukratiserer og forenkler indsatsen, fordrer et klart og entydigt økonomisk incitament for kommunerne til at få ledige i varig beskæftigelse.

Et nyt refusionssystem, der belønner resultater i stedet for processer, er derfor en vigtig forudsætning for, at den nye arbejdsmarkedsindsats, som er ambitionen i denne rapport, kan realiseres.

Derfor er det en helt central anbefaling, at der bliver indført ens refusionssatser på tværs af forsørgelsesydelse og uanset valg af indsats, som aftrappes over tid. Dette vil også være

med til at sikre, at kommunerne har økonomiske incitamentter til at yde en indsats for alle målgrupper – også de personer, der har behov for meget støtte til at få fodfæste på arbejdsmarkedet.

Afskaffelse af det særlige beskæftigelsestilskud ændrer ikke ved den enkelte kommunes mulighed for at prioritere mellem de forskellige kommunale serviceområder. Til gengæld vurderes det at give en mere enkel og gennemskuelig incitamentsstruktur kommunerne imellem, som kan bidrage til at styrke det tværkommunale samarbejde indenfor et arbejdskraftopland.

Søjle E omfatter anbefalinger om etablering af en ny tværgående organisering og interesseninddragelse i form af et Tværgående Arbejdsmarkedsråd, der skal understøtte indsatsen på tværs af kommuner og a-kasser samt en afbureaukratisering og effektivisering af partsarbejdet. Sekretariatsbetjeningen af TAR placeres i den statslige del af beskæftigelsessystemet.

Der er i partsgruppen overvejende enighed om en ny organisering af partsinddragelsen i form af nye Tværgående Arbejdsmarkedsråd (TAR). Der er dog flere syn på, hvor sekretariatsbetjeningen skal forankres. LO, FTF og DA ønsker, at der skal være tale om national sekretariatsbetjening, mens KL fremhæver, at kommunerne bør have ansvaret for sekretariatsbetjeningen.

For så vidt angår opgaverne til de nye TAR, fremfører LO og FTF blandt andet, at prioritering af socialfondsmidler også bør indgå i opgaveporteføljen, mens AC ønsker, at der skal være et særligt akademikerspor i beskæftigelsesindsatsen, som kan være forankret de 8-12 TAR.

Til det vil ekspertgruppen gerne bemærke, at forslaget om en ny organisering af arbejdsmarkedsindsatsen på tværs af kommuner vil betyde, at partsinddragelsen tager udgangspunkt i de lokale arbejdskraftoplande, og de større regionale enheder kan således danne grundlag for en mere hensigtsmæssig partsinddragelse, samt sikre bedre koordination og sammenhæng med uddannelsesinstitutioner og vækstfora. Tanken er desuden at TAR kan bidrage til at sikre en bedre koordinering mellem jobcentrenes indsats blandt andet for at give målrettede tilbud til grupper af ledige med særlige forudsætninger, herunder eksempelvis akademikere.

Forslaget om at placere sekretariatsbetjeningen af TAR i den statslige del af beskæftigelsessystemet skal ses i sammenhæng med ønsket om at sikre sammenhæng mellem den lokale og den nationale beskæftigelsesindsats.

