

KAPITEL II

ARBEJDSMARKEDSPOLITIK I HØJ- OG LAVKONJUNKTUR

II.1 Indledning

Behov for høj beskæftigelse

Den danske velfærdsstat kræver en høj erhvervsdeltagelse og en høj beskæftigelse for at finansiere den store offentlige sektor og de høje indkomstoverførsler. Arbejdsmarkedspolitikken er et af de instrumenter, der er målrettet til at holde erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen oppe.

Arbejdsmarkedspolitik består af ydelser og aktiv indsats

Arbejdsmarkedspolitikken består af en passiv del, der omfatter indkomsterstøttende ydelser ved ledighed, og en aktiv del, der omfatter indsatsen over for de ledige udført af jobcentrene. Ydelserne ved ledighed skal give de ledige en økonomisk tryghed, mens de søger ny beskæftigelse. Den aktive indsats har til hensigt at opkvalificere, vejlede og motivere de ledige i deres jobsøgning for at øge deres beskæftigelsesmuligheder.

Aktiv indsats skal sikre lediges tilknytning til arbejdsmarked

Under en langvarig økonomisk afmatning har den aktive arbejdsmarkedspolitik også en vigtig rolle i at sikre, at ressourcetsvage ledige ikke taber forbindelsen til arbejdsmarkedet. Så de får lettere ved at komme i beskæftigelse, når job igen bliver til at få.

Aktiv indsats kompenserer for effekt af ydelser

Der er et vigtigt samspil mellem de indkomsterstøttende ydelser ved ledighed og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Sidstnævnte har således blandt andet til opgave at modvirke effekten af, at relativt høje indkomsterstøttende ydelser indebærer, at de ledige alt andet søger mindre intensivt efter ny beskæftigelse. Dette sker bl.a. ved afprøvningen af de lediges rådighed for beskæftigelse og aktive indsatser.

Den aktive indsats er dyr

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er imidlertid også forbundet med omkostninger. For 2012 er der budgetteret med udgifter på omkring 16 mia. kr., svarende til knap 0,9 pct. af BNP, til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Målt i forhold til landenes BNP er det mere end dobbelt så meget, som OECD-landene i gennemsnit bruger på aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Et vedvarende fokus på effektivitet er påkrævet

Den store udgift til den aktive arbejdsmarkedspolitik nødvendiggør vedvarende fokus på, om indsatsen er indrettet på den bedst tænkelige måde. På denne baggrund ses der i kapitlet nærmere på det danske arbejdsmarked og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Kapitlet fokuserer særligt på følgende områder:

- Dynamikken på det danske arbejdsmarked
- Variationer af effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik over konjunktursituationen
- Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik for resourcesvage ledige
- Effekter af samtaler og andre aktive tiltag på det generelle ledighedsniveau
- Statens refusion af kommunale udgifter i forbindelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik
- Reformen af dagpengesystemet, der blev vedtaget i forbindelse med Genopretningsaftalen, og reformens implementering.

Kapitlets indhold

Afsnit II.2 indeholder en diskussion af målene med den danske arbejdsmarkedspolitik og indplacerer den aktive arbejdsmarkedspolitik heri. Det næste afsnit analyserer bevægelserne på arbejdsmarkedet. Afsnit II.4 gennemgår det konkrete indhold i og effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik med særligt fokus på, om der er forskel på tiltag mellem høj- og lavkonjunktur. Afsnit II.5 fokuserer på gruppen af resourcesvage ledige, og hvilke effekter den aktive arbejdsmarkedspolitik har for denne gruppe af ledige. Afsnit II.6 ser nærmere på implementeringen af arbejdsmarkedspolitikken og samspillet mellem staten og kommunerne heri. Endelig behandler afsnit II.7 dagpengereformen, der forkorter dagpengeperioden fra fire til to år. Afsnit II.8 sammenfatter og præsenterer politikanbefalinger.

II.2 Indretningen af arbejdsmarkedspolitikken

Det danske arbejdsmarkeds-system

Det danske arbejdsmarkedssystem er kendetegnet ved følgende elementer:

- Fleksible regler for ansættelser og afskedigelser
- Offentlige indkomsterstøttede ydelser ved ledighed
- En aktiv arbejdsmarkedspolitik, der skal facilitere de lediges overgang til beskæftigelse

I afsnittet opridses de underliggende principper for den danske arbejdsmarkedspolitik og sammenhængen mellem de nævnte elementer. Virkemidlerne og effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik diskuteres nærmere.

Høj fleksibilitet i ansættelsesregler

En velfungerende økonomi forudsætter, at arbejdskraften finder sin bedste anvendelse ud fra personlige kvalifikationer og erfaringer. Fleksible regler for ansættelser og afskedigelser aftalt af arbejdsmarkedets parter bidrager til, at jobskifte kan foregå så gnidningsløst som muligt.

Ledighedsforsikring og den aktive arbejdsmarkedspolitik

Fleksible regler for afskedigelser vil typisk medføre et ønske blandt arbejdstagere om en økonomisk sikring i tilfælde af ledighed. En betingelsesløs og høj indkomstforsikring reducerer dog de lediges søgeaktivitet med henblik på at finde ny beskæftigelse. Dette er en af grundene til, at den aktive arbejdsmarkedspolitik indgår i det danske arbejdsmarkedssystem, jf. også boks II.1. Gennem opkvalificering, vejledning, aktivering, test af rådighed for arbejdsmarkedet samt sanktioner sigter den aktive arbejdsmarkedspolitik mod at hjælpe og motivere den ledige til at komme i beskæftigelse.

Boks II.1 Markedsfejl ved ledighedsforsikring

En ledighedsforsikring skal give ufrivilligt ledige, som både ønsker og gør en indsats for at komme tilbage i beskæftigelse, en midlertidig indkomst. Det er dog ikke muligt at begrænse en sådan forsikring til de ufrivilligt ledige, da også frivilligt ledige, der har en høj præference for fritid og/eller høj disnytte af arbejde, kan foregive at være ufrivilligt ledige for at modtage ledighedsforsikringen. Dette skyldes, at den enkelte borgers præferencer for arbejde versus fritid er ukendte for en forsikringsudbyder, ligesom vedkommendes risiko for at være ledig – selvforskyldt eller ej – er vanskelig at opgøre. På grund af denne asymmetriske fordeling af information ved ledighed har en potentiel forsikringsudbyder derfor vanskeligt ved at prissætte en forsikring korrekt i forhold til den enkelte borger og kan kun sætte en pris, som svarer til en gennemsnitlig arbejdstagers ledighedsrisiko. En sådan forsikring er primært attraktiv for personer med en højere ledighedsrisiko end gennemsnittet, men for denne gruppe er forsikringen ikke rentabel for forsikringsudbydere. Denne *adverse selection* – de markedsdeltagere, der kan understøtte et marked, vælger at forlade det – kan indebære, at ingen ledighedsforsikringer udbydes, eller at kun grupper med høj ledighedsrisiko forsikres, jf. Chiu og Karni (1998).

En generel ledighedsforsikring kan imidlertid give en bedre udnyttelse af økonomiens ressourcer, hvilket er et argument for, at det offentlige intervererer og udbyder en ledighedsforsikring, som deler ledighedsrisikoen mellem arbejdstagerne, jf. f.eks. Diamond (1981) samt Acemoglu og Shimer (1999). Svingningerne i udgifterne forbundet med et dagpengesystem hen over konjunkturforløbet taler også for en ledighedsforsikring i offentligt regi. Et problem ved, at det offentlige træder til og udbyder ledighedsforsikring for alle, er imidlertid, at det økonomiske incitament for den ledige til at søge beskæftigelse mindskes. Samtidig kan hverken en privat eller offentlig forsikringsudbyder kontrollere den enkeltes søgeaktivitet efter beskæftigelse. Denne markedsfejl betegnes som *moral hazard*. Rådighedsforpligtigelse og andre midler inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik skal derfor sikre, at den enkelte ledige arbejder på at komme tilbage i beskæftigelse. Derved forsøger den aktive arbejdsmarkedspolitik at rette op på problemet med moral hazard.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan også anvendes til at målrette ledighedsforsikringen til de ufrivilligt ledige. Rådighedskrav og deltagelse i aktive tiltag mv. kan opfattes som en byrde for de ledige. Personer, der er frivilligt ledige, vil opfatte kravene som omkostningsfulde, og det reducerer sandsynligheden for, at de foregiver at være ufrivilligt ledige, jf. Kreiner og Tranæs (2005).

Virkemidler i den aktive arbejdsmarkedspolitik

I den aktive arbejdsmarkedspolitik anvendes en række forskellige virkemidler. I det følgende gives såvel en principiell beskrivelse af forskellige typer af virkemidler som en konkret beskrivelse af tiltagene i den danske aktive arbejdsmarkedspolitik, jf. også boks II.2.

Formidling af information om jobmarkedet

Samtaler og vejledning fra jobcenteret kan øge den enkelte lediges viden om muligheder på arbejdsmarkedet. Den ledige har typisk kun et begrænset kendskab til hele det relevante arbejdsmarked. Jobcentrenes større kendskab til både det lokale og nationale arbejdsmarked kan derfor give den ledige en bedre indgangsvinkel til jobsøgningen. Et bedre kendskab til det samlede arbejdsmarked kan hjælpe den ledige til hurtigere at komme i beskæftigelse og forbedre mulighederne for at få en passende stilling. Dette kan forbedre den enkeltes arbejdsevne og jobtilfredshed samt øge sandsynligheden for, at den ledige forbliver i arbejdsstyrken.

Manglende erfaring med jobsøgning

Den enkelte ledige borger er heldigvis typisk kun ledig relativt få gange i løbet af livet. Det indebærer, at den lediges kendskab til effektive søgemetoder og -teknikker er begrænset. I det omfang jobcentrene har denne ekspertise, kan de hjælpe og vejlede den ledige til at søge mere effektivt og hensigtsmæssigt.

Opkvalificering af ledige

Et dynamisk arbejdsmarked som det danske fordrer en fleksibilitet, hvor den samlede arbejdsstyrke både i forhold til arbejdssted, stilling og kvalifikationer kan tilpasse sig ændringer i efterspørgslen efter arbejdskraft. På et dynamisk arbejdsmarked kan den aktive arbejdsmarkedspolitik gennem vejledning, opkvalificering og omskoling af de ledige bidrage til at tilpasse arbejdsstyrkens uddannelsesniveau og -retning til virksomhedernes efterspørgsel.

Boks II.2 Virkemidler i den aktive arbejdsmarkedspolitik

Ret og pligt: Et centralt element i den aktive arbejdsmarkedspolitik er, at de ledige efter en vis periode med ledighed har både en ret og en pligt til at deltage i aktive tilbud. Reglerne inden for ret og pligt varierer især efter alder, og efter om den ledige er dagpenge- eller kontanthjælpsmodtager.

Kontakt og samtaler: Forsikrede ledige skal, senest tre uger efter de er blevet ledige, have en CV- og vejledningssamtale med A-kassen. Ledige har endvidere ret og pligt til en samtale med en jobkonsulent i jobcentret mindst hver tredje måned. Samtalerne kan have vejledende karakter, omhandle jobsøgning eller afklare kompetencer gennem personlig sparring. Nogle af disse samtaler kan foregå telefonisk, mens andre kræver personligt fremmøde.

Privat ansættelse med løntilskud: Deltagere i privat løntilskud bliver ansat i en privat virksomhed på ordinære vilkår, og arbejdsgiveren kan få udbetalt et tilskud på 70,54 kr. pr. time (2012-niveau) til at dække en andel af udgifterne til løn. En stilling med løntilskud må ikke træde i stedet for en stilling, som ellers skulle udfyldes på ordinære vilkår. En ansættelse med løntilskud varer typisk tre eller seks måneder og kan maksimalt vare et år. Ansættelse med løntilskud hos en privat arbejdsgiver kan som hovedregel bevilges efter seks måneders ledighed.

Offentlig ansættelse med løntilskud: Tilsvarende regler gælder for ansættelse i job med løntilskud i offentlig virksomhed. Dog kan en offentlig arbejdsgiver få udbetalt et løntilskud på 136,35 kr. pr. time (2012-niveau). Ansættelse med løntilskud i offentlig virksomhed varer gennemsnitlig ca. tre uger længere end i privat virksomhed og kan bevilges fra første dag i ledighed.

Virksomhedspraktik: Virksomhedspraktik varer i udgangspunktet fire uger for dagpengemodtagere samt ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere. For modtagere af kontanthjælp uden erhvervs erfaring, sygedagpengemodtagere samt andre svage grupper er perioden i udgangspunktet 13 uger, men kan forlænges op til 26 uger og i særlige tilfælde også udover de 26 uger. I virksomhedspraktik skal arbejdsstedet ikke udbetale løn til den ledige, som fortsætter på sin ydelse under forløbet.

Vejledning og uddannelse: Denne gruppe indeholder alt fra korte vejlednings- og afklaringsforløb til lange forløb med ordinær uddannelse. Heri ligger bl.a. AMU-kurser såvel som HF-kurser og regne- og skrivekurser. De ledige fortsætter på deres ydelse under aktiveringsforløbet.

Sanktioner: Ved udeblivelse fra samtaler i jobcentret eller aktive tilbud mv. kan ledige få sanktioner typisk i form af et midlertidigt ydelsesbortfald.

Sikring af rådighed for arbejdsmarked

Et andet vigtigt element i den danske aktive arbejdsmarkedspolitik er, at ledige skal stå til rådighed for passende beskæftigelse og aktive indsatser. Dette indebærer bl.a., at ledige skal være i stand til at tiltræde et arbejde, at de aktivt skal søge job, og at de både har ret og pligt til at deltage i kurser og andre tilbud, der øger deres mulighed for at finde beskæftigelse. Manglende rådighed kan medføre sanktioner, der eksempelvis kan bestå i, at den ledige i en periode ikke kan få udbetalt dagpenge.

Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Ofte sammenfattes virkningerne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på de ledige og arbejdsmarkedet inden for følgende typer af effekter:

- En sorteringseffekt, som afspejler, at den aktive arbejdsmarkedspolitik også blandt de beskæftigede reducerer tilgangen til ledighed, fordi samtaler, aktivering mv. ses som en omkostning ved ledighed
- En motivationseffekt, som afspejler, at forestående aktivering mv. tilskynder ledige til at finde beskæftigelse
- En fastholdelseeffekt, som afspejler, at de ledige har en lavere jobsøgningsaktivitet og dermed også lavere overgang til beskæftigelse i løbet af en aktiveringsperiode
- En programeffekt, som afspejler ændringen i de lediges muligheder på arbejdsmarkedet som følge af et aktiveringsforløb eller fra et bedre kendskab til jobmarkedet og forbedret jobsøgning via samtaler med jobkonsulenter

Effekter varierer betydeligt med type af aktivering

Diverse empiriske studier har dokumenteret motivations-, fastholdelses- og programeffekterne, mens sorteringseffekten ikke er belyst empirisk, jf. f.eks. gennemgangen i Det Økonomiske Råd (2007). De underliggende effekters relative betydning og det samlede resultat varierer dog betragteligt med f.eks. typen af aktivt tiltag, jf. afsnit II.4.

Fortrængning af regulær beskæftigelse

Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan gennem forskellige kanaler fortrænge ordinært beskæftigede eller jobsøgende. For det første kan en øget søgeaktivitet fra den enkelte ledige reducere andre jobsøgendes chancer for at få et jobtilbud. For det andet kan den aktive arbejdsmarkedspolitik gennem løntilskudsordninger også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges, eller at tilskuddet presser lønningerne ned.

Ekstraeffekt af den aktive arbejds-markedspolitik

I det omfang den aktive arbejdsmarkedspolitik øger det effektive arbejdsudbud, kan der dog også opstå en positiv ekstern virkning på antal opslåede stillinger, hvis virksamheder reagerer på den øgede tilgængelighed af arbejdskraft.

Samlet effekt kan være større eller mindre end den direkte effekt

Den samlede effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan derfor både være større og mindre end den målte, direkte beskæftigelseseffekt på den enkelte ledige. Et nyligt empirisk studie finder både en fortrængningseffekt og en effekt på antallet af opslåede stillinger og konkluderer, at nettobeskæftigelseseffekten er positiv, jf. Gautier mfl. (2012). Samtidig må det også tages i betragtning, at arbejdserfaring for ledige på kanten af arbejdsmarkedet i forbindelse med den aktive indsats kan give dem en indgangsvinkel til beskæftigelse, mens personer i ordinær beskæftigelse har lettere ved at finde anden beskæftigelse.

Forhindring af langtidsledighed

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har også en anden positiv, mindre effekt, der kan være meget svær at måle. Ledighed kan medføre et tab af kompetencer og kan skabe en negativ spiral for den enkelte ledige, da længere ledighed typisk reducerer sandsynligheden for igen at komme i beskæftigelse. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan bidrage til, at ledige opretholder deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dermed mindske sandsynligheden for, at en høj ledighed i en lavkonjunktur bider sig fast og permanent øger langtidsledigheden. Dette har en positiv effekt på samfundsøkonomien, da det reducerer de fremtidige udgifter til overførselsindkomster og øger skatteindtægterne fra beskæftigelse.

En konjunkturafhængig aktiv arbejdsmarkedspolitik

Konjunktur-afhængig sammensætning af den aktive indsats

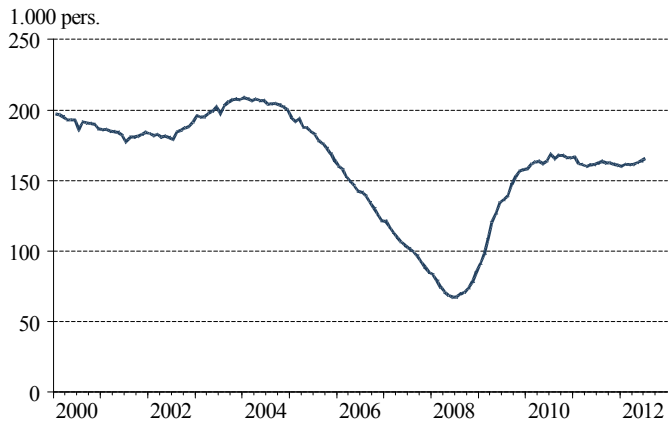
De samlede udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik er nødvendigvis konjunkturafhængige, idet udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats svinger med antallet af ledige. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dog også variere hen over konjunkturforløbet ved selve sammensætningen af politikken. Der er en række argumenter, som taler for og imod en sådan konjunkturafhængighed. I forhold til en normal konjunktursituation kan følgende gælde i en lavkonjunktur:

- Færre ledige stillinger indebærer, at motivationseffekten fra aktive tiltag er mindre, jf. f.eks. Pedersen mfl. (2012)
- Fastholdelseeffekten fra aktivering kan være mindre, da alternativet – beskæftigelse – er sværere at opnå
- Uddannelsesaktivering kan være mindre målrettet, da både sagsbehandlere og ledige mangler viden om, hvilke kvalifikationer der vil vise sig nyttige i et kommende opsving
- Fortrængningseffekten af løntilskud mv. kan være større, da antallet af job i en lavkonjunktur i højere grad er efterspørgselsbestemt
- Især svage ledige kan i en lavkonjunktur risikere at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Aktive tiltag overfor denne gruppe af ledige kan forhindre de lediges afgang fra arbejdsmarkedet, jf. Nordlund (2011)
- Med en fast ressourceallokering til den beskæftigelsesrettede indsats kan et større antal ledige indebære en dårligere kvalitet af indsatsen rettet mod den enkelte både med hensyn til vejledning og aktivering, da bemandingen i jobcentre ikke følger konjunkturforløbet

II.3 Bevægelser på det danske arbejdsmarked

Ledigheden har svinget betydeligt fra et lavpunkt under den kraftige højkonjunktur 2006-08 til et væsentligt højere niveau efter starten af den økonomiske krise, som opstod i Danmark og den øvrige verden fra 2008. Bruttoledigheden faldt inden for få år fra godt 200.000 personer i starten af 2004 til omkring 70.000 personer i midten af 2008, jf. figur II.1. Efter det økonomiske omslag i 2008 steg bruttoledigheden inden for blot 1½ år til det nuværende niveau på godt 160.000 personer.

Figur II.1 Bruttoledighed



Anm.: Observationerne er sæsonkorrigerede. Danmarks Statistik har kun offentliggjort tal for bruttoledigheden tilbage til januar 2007. For dette tidspunkt er bruttoledigheden beregnet på baggrund af DREAM-registret.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Beskæftigelsesministeriet og egne beregninger.

Et arbejdsmarked i stadig bevægelse

Under disse niveauforskydninger i ledigheden befinder der sig et arbejdsmarked i stadig bevægelse. Der skabes og nedlægges løbende stillinger, beskæftigede skifter ansættelse, og der er en stadig bevægelse fra ledighed til beskæftigelse såvel som den modsatte vej. Med et fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik er det især bevægelserne ind og ud af ledighed, som er interessante, da det overordnede

mål med den aktive arbejdsmarkedspolitik er at øge overgangen fra ledighed til beskæftigelse.

Afsnittet indledes med en international perspektivering af dynamikken på det danske arbejdsmarked i forhold til andre OECD-lande. Efterfølgende ses der nærmere på bevægelserne til og fra ledighed og beskæftigelse i Danmark, og omfanget af og udviklingen i antallet af ledige stillinger over tid belyses. Afsnittet afsluttes med en samlet illustration af dynamikken for ledighed og ledige stillinger i en Beveridge-kurve samt en aggregeret matchingfunktion.

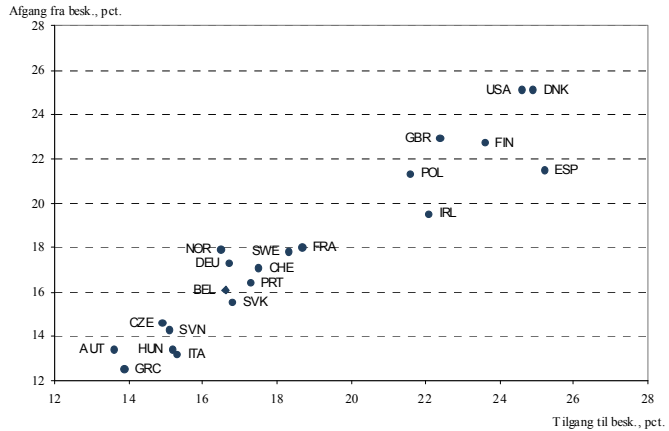
Høj dynamik på det danske arbejdsmarked

En international sammenligning viser, at det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj jobmobilitet. Danmark har en af de højeste jobomsætningsrater blandt de analyserede OECD-lande, når jobomsætningen måles som det samlede antal tilgange til og afgang fra job, jf. figur II.2. Den er på højde med jobomsætningen i USA og væsentligt højere end i f.eks. de andre skandinaviske lande.

Høj jobskabelse trods krise

Som følge af det økonomiske omslag i 2008 faldt lønmodtagerbeskæftigelsen i Danmark med godt 6 pct. fra april 2008 til april 2010, jf. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og DJØF (2012). Dynamikken på det danske arbejdsmarked eksemplificeres af, at denne nettoændring i beskæftigelsen dækkede over, at der blev nedlagt knap 500.000 stillinger og samtidig oprettet knap 350.000 nye arbejdspladser. Denne opgørelse tager højde for arbejdspladsændringer inden for arbejdssteder på tværs af uddannelseskategorier. Den faktiske jobomsætning kan derfor være endnu højere, da opgørelsen ikke tager højde for, at arbejdssteder kan vælge at nedlægge en stilling og oprette en ny stilling inden for samme uddannelsestype.

Figur II.2 Jobomsætning i OECD-lande, 2000-05



Anm.: Afgang og tilgang til beskæftigelse er defineret ved, at arbejdstageren har skiftet arbejdsgiver inden for det seneste år, og omfatter dermed både overgange mellem job og overgange mellem ledighed og beskæftigelse. Bevægelserne er sat ift. den samlede beskæftigelse. Data er korrigeret for sektorfordeling.

Kilde: OECD (2009).

Bevægelser mellem ledighed og beskæftigelse

Høj variation i overgangen til beskæftigelse

Afgangen fra ledighed til beskæftigelse inden for en måned har inden for de seneste otte år varieret mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{3}{4}$ pct. af arbejdsstyrken svarende til, at mellem 6.500 og 25.000 personer er gået fra ledighed til beskæftigelse inden for en måned, jf. figur II.3a. Det er bemærkelsesværdigt, at såvel antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse som antallet af overgange fra beskæftigelse til ledighed set i forhold til arbejdsstyrken er højere under den nuværende lavkonjunktur end inden det økonomiske omsving i 2008.¹

Faldende overgang fra ledighed til beskæftigelse når der er få ledige

Antallet af overgange mellem ledighed og beskæftigelse er konjunkturmodløbende. I årene frem mod 2008, hvor økonomien i stigende grad var overophedet, faldt antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse. I takt med en

1) Data anvendt til belysning af arbejdsmarkedets dynamik i dette og de følgende afsnit er nærmere beskrevet i boks II.3.

faldende ledighed i denne periode reduceredes antallet af ledige, som kunne overgå til beskæftigelse. Dette medførte en ekstraordinær høj afgangsrate fra ledighed til beskæftigelse i forhold til ledighedsbestanden. Overgangen fra ledighed til beskæftigelse svarede på toppunktet til, at knap 15 pct. af de ledige inden for en måned overgik til beskæftigelse, jf. figur II.3b.

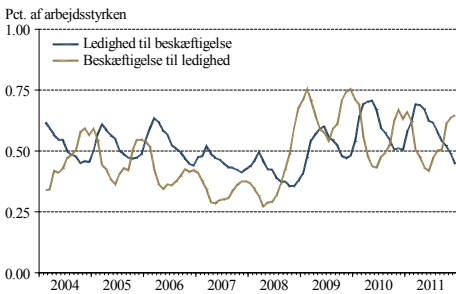
Høj dynamik trods lavkonjunktur ...

Afgangen fra beskæftigelse til ledighed set i forhold til arbejdsstyrken steg kraftigt i forbindelse med det økonomiske omsving i 2008. Samtidig steg antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse dog ligeledes, og det har de seneste år været på et højere niveau end under den foregående højkonjunktur.

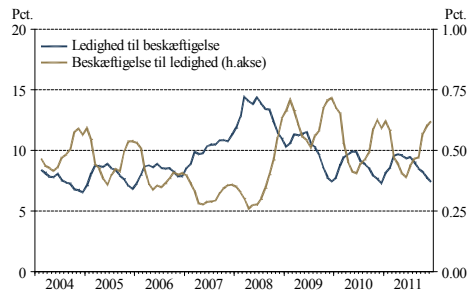
... men på niveau med 2005-06

Afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse som andel af ledigheden har de seneste to til tre år – trods den økonomiske krise – været på nogenlunde det samme niveau som for perioden 2005-06, som normalt anses for neutrale eller ligefrem højkonjunkturår.

Figur II.3a Bevægelser mellem ledighed og beskæftigelse



Figur II.3b Afgangsrater for ledighed og beskæftigelse



Anm.: De viste serier er løbende gennemsnit over fem måneder. Afgangsraten fra ledighed (beskæftigelse) i figur II.3b er antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse (fra beskæftigelse til ledighed) sat i forhold til den foregående måneds ledighed (beskæftigelse). Ledighedsbestanden til beregning af afgangsrater er antallet af ledige i den sidste uge af måneden. Sidste observation er december 2011.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Boks II.3 Data anvendt til belysning af dynamik på arbejdsmarkedet

Data til figurer og analyser i dette og de følgende afsnit er opgjort på månedsbasis for perioden 2004-11 på baggrund af Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register samt detaljerede data for ledige stillinger venligst stillet til rådighed af Jobindex.

Antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse er opgjort som det antal personer, der inden for en måned går fra ledighed til mindst fire ugers sammenhængende beskæftigelse.

Antallet af overgange fra beskæftigelse til ledighed er opgjort som det antal personer, der inden for en måned går fra mindst fire ugers sammenhængende beskæftigelse til ledighed.

Bestanden af ledige er opgjort som antallet af bruttoledige i den sidste uge af måneden.

Bestanden af ledige stillinger er åbne stillingsannoncer den første dag i måneden. Opgørelsen omfatter alle elektronisk tilgængelige jobdatabaser i Danmark. De anvendte data for ledige stillinger må dog anses at være et nedre estimat for det faktiske antal ledige stillinger, da stillingsopslag typisk indeholder flere stillinger, og nogle stillinger besættes uden forudgående annonce.

Tilgangen til ledige stillinger er ledige stillinger slået op inden for måneden.

Fra beskæftigelse til ledighed

Overgangen fra beskæftigelse til ledighed faldt i takt med den øgede økonomiske aktivitet i landet frem mod 2008, jf. figur II.3a og II.3b ovenfor. Det økonomiske omslag medførte en brat stigning i overgangen fra beskæftigelse til ledighed i midten og slutningen af 2008 efterfulgt af et generelt højere niveau for overgangen fra beskæftigelse til ledighed.

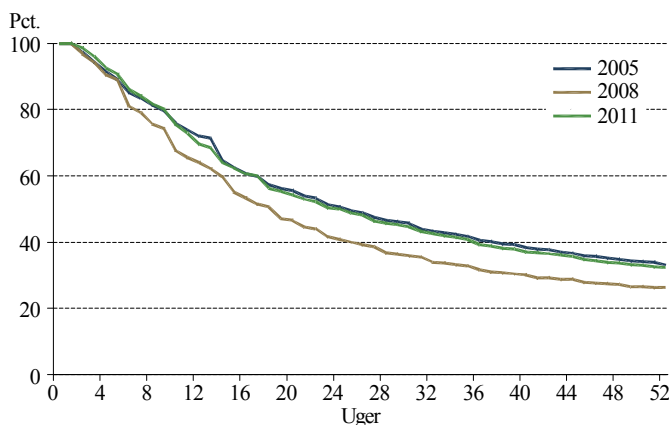
Lavere afgang fra ledighed i 2011 ...

Den økonomiske afmatning siden 2008 har indebåret, at ledige typisk er længere tid om at vende tilbage til beskæftigelse, end tilfældet var under overophedningen i 2008. Andelen af arbejdsløse, som er ledige i mere end 12 uger, er steget fra 64 pct. i 2008 til 70 pct. i 2011, jf. figur II.4. Tiden, det tager at vende tilbage til beskæftigelse fra ledighed, er i 2011 dog på omtrent samme niveau som i 2005, som ofte anses at have været et neutralt konjunkturår. Også

... men på niveau med 2005

i den nuværende periode med lavere økonomisk aktivitet vender over 50 pct. af de ledige tilbage til beskæftigelse inden for et halvt år. Yderligere godt 10 pct. afgår inden for samme tidsrum til anden selvforsørgelse.

Figur II.4 Tilbageværende ledige



Anm.: Figuren viser andelen af ledige, som endnu ikke er overgået til beskæftigelse i en given uge efter start af deres ledighedsperiode.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Bevægelser mellem ledighed og uden for arbejdsstyrken

Konjunkturafhængig ledighedsafgang ud af arbejdsstyrken

Ledige kan også forlade arbejdsmarkedet og overgå til selvforsørgelse eller til midlertidige eller varige overførselsindkomster som uddannelsesstøtte eller førtidspension, jf. boks II.4. Omvendt kan personer, der klassificeres som værende uden for arbejdsstyrken, f.eks. studerende, overgå til ledighed. I takt med at økonomien tog fart i årene op til 2008, og der i stigende grad var efterspørgsel efter arbejdskraft, faldt antallet af ledige, der forlod arbejdsmarkedet, fra knap 10.000 personer pr. måned til godt 6.000 personer pr. måned.² Efter 2008 steg afgang fra ledighed ud af arbejdsstyrken igen. Set i forhold til arbejdsstyrken er afgang på omtrent samme niveau som i 2006.

2) Egne beregninger på baggrund af figur II.5.

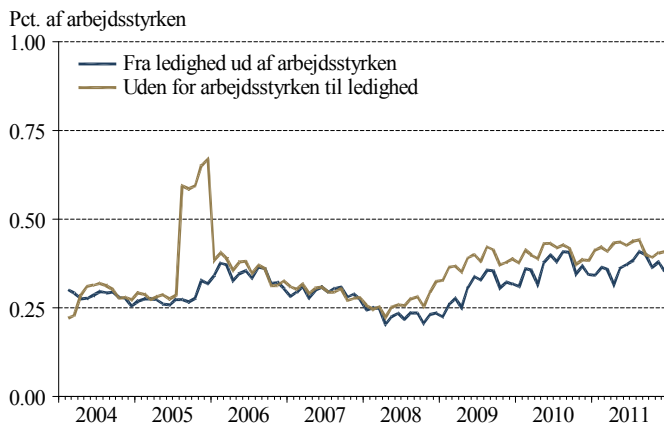
Boks II.4 Definition af arbejdsmarkedstilstande

I kapitlet er arbejdsstyrken defineret som summen af beskæftigede og ledige. Beskæftigelse er defineret som almindelig beskæftigelse, fleksjob, ferieledighed fra beskæftigelse samt skånejob. Ledighed omfatter aktiverede og ikke-aktiverede dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1. Matchgrupperne er beskrevet i afsnit II.5. Udover beskæftigede og ledighed kan personer i den erhvervsdygtige alder være uden for arbejdsstyrken. Uden for arbejdsstyrken omfatter kontanthjælpsmodtagere i matchgrupper 2 og 3, modtagere af orlovsydelse, uddannelsesydelser, barsels- og sygedagpenge, førtidspension, revalideringsydelse, fleksydelse, invaliditetsydelse og efterløn samt personer, der er selvforsørgende.

Relativt større overgang fra uden for arbejdsstyrken til ledighed

Strømmene af personer, der gik fra ledighed til at være uden for arbejdsstyrken eller den modsatte vej, faldt omtrent i samme takt i løbet af det økonomiske opsving op til 2008, jf. figur II.5. Efter omslaget steg tilgangen til ledighed fra at være uden for arbejdsstyrken mere end afgang fra ledighed. Dette kan bl.a. skyldes, at nyuddannede tidligere i højere grad gik direkte fra uddannelse til job, mens de med det nuværende lavere økonomiske aktivitetsniveau oftere har et ledighedsforløb mellem uddannelse og beskæftigelse.

Figur II.5 Bevægelser mellem ledighed og uden for arbejdsstyrken



Anm.: Det ekstraordinært høje antal overgange fra uden for arbejdsstyrken til ledighed i andet halvår af 2005 skyldes introduktionen af matchkategorier i 3. kvartal 2005. I denne forbindelse var der indledningsvist et stort antal ledige uden matchkategori, som ikke indgår i det anvendte ledighedsbegreb, men som sidenhen blev flyttet til matchgruppe 1, der indgår i ledighedsbegrebet. Serierne er løbende gennemsnit over fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ledige stillinger

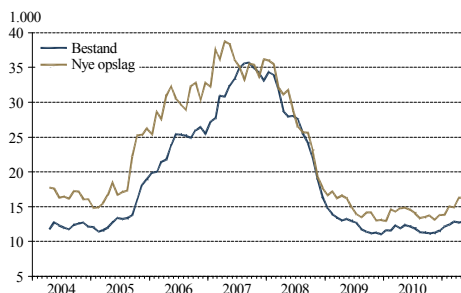
Antallet og arten af ledige stillinger afspejler efterspørgslen efter arbejdskraft. Virksomheder slår et stigende antal stillinger op, når de forventer en høj afsætning, mens antallet af nyopslåede stillinger reduceres i perioder med lavere økonomisk aktivitet. I den betragtede periode siden starten af 2004 er der månedligt blevet slået mellem 13.000 og 39.000 nye stillingsannoncer op, jf. figur II.6a. Dermed er der hver måned mindst 20.000 nye ledige stillinger, idet hvert stillingsopslag i gennemsnit indeholder 1,5 ledige stillinger, jf. Jobindex og Danske Bank (2008).

Betydelig konjunktur- afhængighed af ledige stillinger

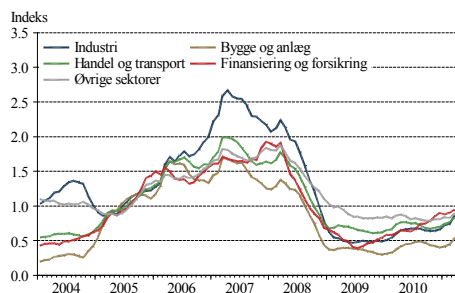
Antallet af ledige stillinger udviser en betydelig konjunkturafhængighed med en tredobling af antallet af ledige stillinger fra 2005 til 2007. Stigningen i antallet af annoncerede ledige stillinger fra en neutral konjunktursituation i 2005 frem til højkonjunktorens toppunkt i 2007/2008 kom fra et

bredt udvalg af sektorer, jf. figur II.6b. Byggeriet stod for den største stigning fra 2004 og frem til det økonomiske omslag i 2008.

Figur II.6a Nyopslag og bestand af ledige stillinger



Figur II.6b Nyopslag af ledige stillinger fordelt på sektorer



Anm.: Bestanden af ledige stillinger er åbne stillingsopslag den 1. i hver måned. Nye annoncer er slået op inden for måneden. Serier er løbende gennemsnit over tre og fem måneder i hhv. figur II.6a og figur II.6b. Serierne i figur II.6b har basisår i 2005. Sidste observation er maj 2011.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data leveret af Jobindex.

Ledige stillinger som ledende konjunkturindikator

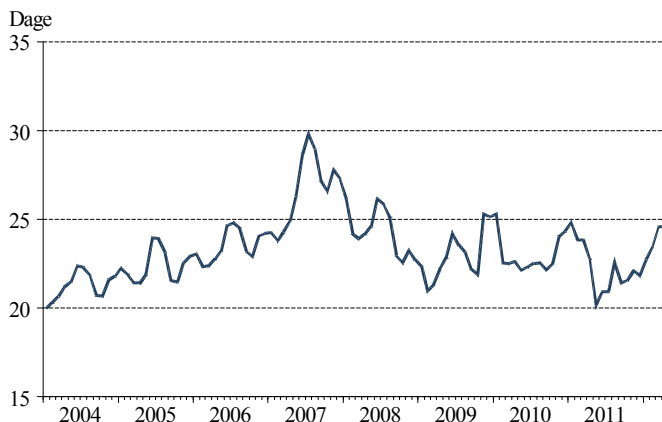
Antallet af nyopslåede stillinger synes at være en ledende konjunkturindikator i forhold til ledighedsstatistikken. Flere observatører har påpeget, at det økonomiske omslag i Danmark som følge af en forudgående overophedning af den danske økonomi allerede startede i slutningen af 2007/starten af 2008, jf. bl.a. Sørensen (2010). Denne udvikling afspejler sig i de ledige stillinger, hvor både bestand og nyopslag af stillingsannoncer toppede i 2007, og allerede i starten af 2008 begyndte de at falde brat. Ledigheden begyndte derimod først at stige fra midten af 2008, jf. figur II.1 ovenfor.

Varighed af stillingsopslag også funktion af ledighed

Antallet af nyopslåede stillinger er et udtryk for virksomhedernes ønsker til den fremtidige bemanding. Varigheden af jobopslag, dvs. tiden det tager at besætte stillingerne, er derimod også en funktion af ledighedsniveauet, da en stilling alt andet lige vil kunne besættes hurtigere ved flere ledige jobsøgende. Derfor må varigheden af jobopslag forventes at være længere i en situation med lav ledighed.

Dette var meget tydeligt i højkonjunktoren frem mod 2008, jf. figur II.7. Mens varigheden af jobopslag steg nogenlunde jævnt fra ca. 21 dage til ca. 24 dage fra starten af 2004 frem mod 2007, steg den i første halvår af 2007 fra 24 til ca. 30 dage inden for kun få måneder. Dette er en tydelig indikation på en overophedet økonomi.

Figur II.7 Varigheden af jobopslag



Anm.: Hvis slutdato for stillingsopslag mangler, antages varigheden af jobopslag at være to måneder, svarende til 95 pct.-percentilen for de observerede varigheder. Sidste observation er april 2012.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data leveret af Jobindex.

Dynamikken på arbejdsmarkedet

Beveridge-kurve illustrerer dynamik på arbejdsmarked

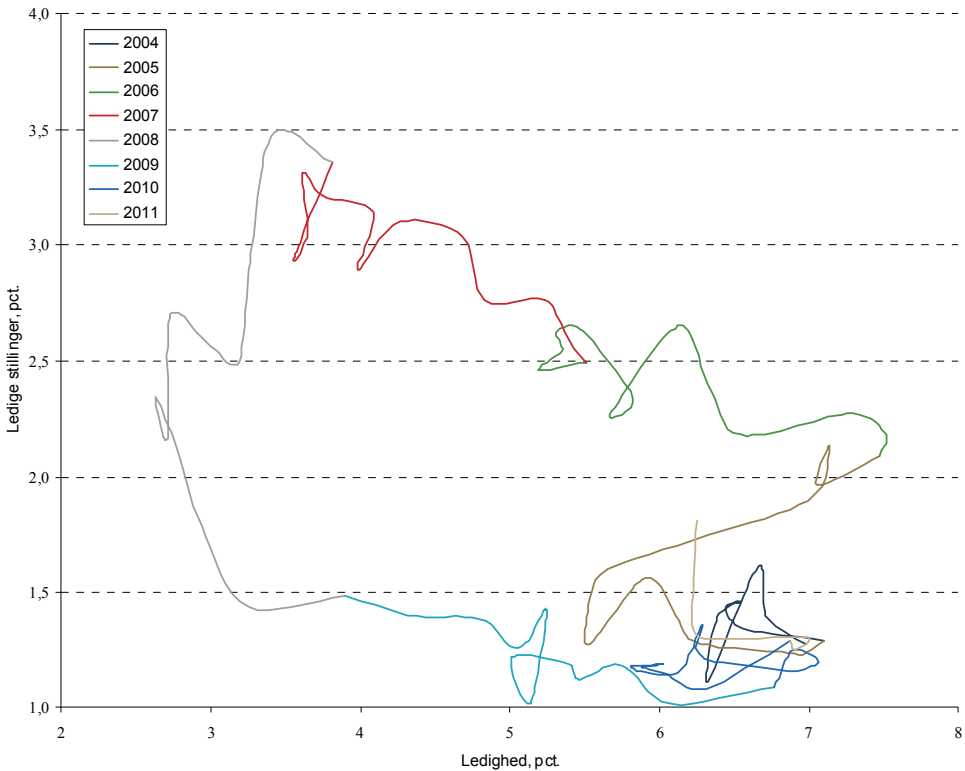
Den samlede dynamik på arbejdsmarkedet kan illustreres ved hjælp af en såkaldt Beveridge-kurve, hvor antallet af ledige og antallet af ledige stillinger afbildes i én figur, jf. også boks II.5. For den betragtede periode 2004-11 viser udviklingen en bevægelse mod uret, jf. figur II.8. Fra 2006 steg antallet af ledige stillinger, samtidig med at ledigheden faldt, svarende til en bevægelse mod nordvest i figuren.

Ledige stillinger reagerer hurtigere end ledigheden

Ved starten af den økonomiske krise i 2008 faldt antallet af åbne stillingsopslag hurtigt i de første måneder af året, mens ledigheden først begyndte at stige fra slutningen af 2008. I takt med at det økonomiske tilbageslag fortsatte, steg ledig-

heden næsten konstant frem til starten af 2010, mens antallet af ledige stillinger forblev stort set konstant, svarende til en bevægelse i figuren mod øst. Stigningen i ledigheden stagnerede dog fra starten af 2010 og nåede ikke til samme niveau som i 2004 og 2005.

Figur II.8 En Beveridge-kurve



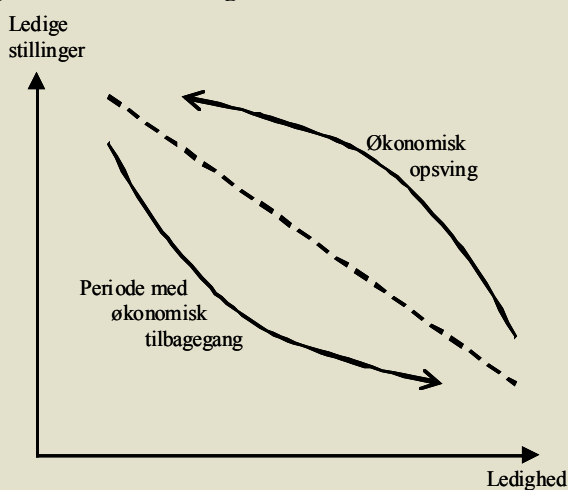
Anm.: Ledighedsopgørelsen omfatter dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1 inkl. aktiverede. Ledige er opgjort som antallet af ledighedsberørte i den første uge af måneden. Både antal af ledige og antal af ledige stillinger er normaliseret ved arbejdsstyrken.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data stillet til rådighed af Jobindex.

Boks II.5 En Beveridge-kurve

En Beveridge-kurve er udspændt af tal for ledighed og jobåbninger og er en grafisk afbildning af omsætningen på jobmarkedet. Forskellige ligevægte på arbejdsmarkedet vil alle befinde sig langs en kurve med en negativ hældning i det udspændte rum, da en ændring i den samlede økonomiske aktivitet påvirker ledigheden og jobåbninger i modsatte retninger, jf. Blanchard og Diamond (1989). Kombinationerne af antallet af ledige og antallet af jobåbninger (begge sat i forhold til arbejdsstyrken) vil som følge af konjunktursvingninger i økonomien typisk bevæge sig i en aflaget cirkel mod uret omkring ligevægtskurven, jf. figur A. I en opgangsperiode falder ledigheden, samtidig med at virksomheder efterspørger mere arbejdskraft og slår stillinger op. Da antallet af opslåede stillingsannoncer reagerer hurtigere end ledigheden på en ændring af konjunktursituationen, bevæger kurven sig i en halvcirkel mod nordvest. I en tilbagegangsperiode annonceres derimod færre stillinger, og ledigheden er stigende, men igen reagerer antallet af stillinger typisk inden antallet af ledige, hvorved kurven bevæger sig i en halvcirkel mod sydøst.

Figur A En Beveridge-kurve



Placeringen af Beveridge-kurven i forhold til nulpunktet viser det aggregerede effektivitetsniveau på jobmarkedet. En øget effektivitet på jobmarkedet, hvor de jobsøgende hurtigere overgår til beskæftigelse og fylder jobåbninger, viser sig ved, at Beveridge-kurven forskydes mod sydvest, da dette svarer til et lavere antal af ledige ved et givet antal af ledige stillinger.

Overgang til beskæftigelse som funktion af ledighed og stillinger

Arbejdsmarkedets præstation med hensyn til overgange fra ledighed til beskæftigelse er bl.a. et resultat af interaktionen mellem antallet af ledige og antallet af ledige stillinger.³ En analyse af denne art på kommuneniveau, hvor overgangen fra ledighed til beskæftigelse for perioden 2004-11 søges forklaret ved mål for ledigheden og ledige stillinger, viser, at især antallet af ledige har betydning for overgangen, jf. tabel II.1 og boks II.6. En konjunkturedgang, der får ledigheden til at stige, øger således dermed også dynamikken på arbejdsmarkedet med en øget overgang fra ledighed til beskæftigelse.

Tabel II.1 En aggregeret analyse af overgangen fra ledighed til beskæftigelse

	2004-08	2009-11
Ledige, bestand	0,624 ***	0,731 ***
Ledige, tilgang	0,064 **	-0,024
Stillinger, bestand	0,054 ***	0,057 **
Stillinger, tilgang	0,121 ***	0,017
Konstant	-2,303 ***	-2,845 ***
Antal observationer	5.657	2.731
R ²	0,621	0,556

Anm.: Den afhængige variabel i analyserne er antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse, opgjort inden for hver måned på tværs af kommuner. Overgange til beskæftigelse samt målene for ledighed og for ledige stillinger er normaliseret ved arbejdsstyrken og logaritmetransformerede. Analyserne medtager også månedsindikatorer og årsindikatorer. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata samt data stillet til rådighed af Jobindex.

3) I princippet er overgange til (ny) beskæftigelse en funktion af ledige stillinger og det fulde antal jobsøgende, som også omfatter beskæftigede, der ønsker at skifte ansættelse, jf. bl.a. Pissarides (1994). Sidstnævnte gruppe af jobsøgende er ikke medtaget her, da fokus i kapitlet er på overgangen fra ledighed til beskæftigelse.

Boks II.6 Analyser af arbejdsmarkedet og den aktive arbejdsmarkedspolitik

Analysen af overgange fra ledighed til beskæftigelse tager udgangspunkt i en matchingmodel for arbejdsmarkedet, hvor arbejdsgivere vha. opslag af ledige stillinger efterspørger arbejdskraft fra ledige, der vha. deres jobansøgninger udbyder deres arbejdskraft, jf. bl.a. Gregg og Petrongolo (2005). Omsætningen af arbejdskraft er dog præget af friktioner fra søgeomkostninger, geografiske afstande og mismatch mellem de jobsøgendes kvalifikationer og de efterspurgte kompetencer. Dette kan udtrykkes ved en matchingfunktion:

$$M_{kt} = m(U_{kt}, V_{kt}, u_{kt}, v_{kt}),$$

hvor antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse i kommune k i måned t , M_{kt} , bestemmes af ledighedsbestanden ved starten af perioden, U_{kt} , tilgangen til ledigheden inden for perioden, u_{kt} , bestanden af ledige stillinger ved starten af perioden, V_{kt} , samt af nyopslag af ledige stillinger inden for perioden, v_{kt} . Alle størrelser er normaliseret ved den årlige arbejdsstyrke i kommunen.

De anvendte data er opgjort på månedsbasis for alle 98 kommuner og er nærmere beskrevet i boks II.3 ovenfor. I analysen indgår også indikatorer for måneder samt for år. Analysen kontrollerer for kommune-specifikke faktorer, som ikke kan observeres i data, og som samtidig er konstante over tid for den enkelte kommune f.eks. erhvervssammensætning mv.

Høj effekt fra ledighedsniveau på overgang til beskæftigelse

I perioden op til det økonomiske omslag i 2008 medførte en stigning på 1 pct. i antallet af ledige en stigning på godt 0,6 pct. i antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse, og der er en tilsvarende effekt under den efterfølgende lavkonjunktur. Resultatet er af samme størrelsesorden som fundet af Albæk og Hansen (2004) for perioden 1974-88 for det danske arbejdsmarked. Den positive effekt af ledighedsniveauet på afgang fra ledighed til beskæftigelse findes også i lavkonjunkturerne fra 2009-11. Den positive effekt af ledighedsniveauet på overgangen til beskæftigelse afspejler, at et større antal arbejdssøgende personer må forventes at øge arbejdsgivernes mulighed for at besætte ledige stillinger og dermed at øge antallet af overgange til beskæftigelse.

Forskel på korttids- og langtidsledige i højkonjunktur

Under det økonomiske opsving frem til 2008 havde også tilgang til ledighed en statistisk signifikant effekt på overgangen fra ledighed til beskæftigelse. Tilgangen til ledighed

omfatter de personer, som bliver ledige inden for den pågældende måned. Effekten afspejler således de korttidsledige, som inden for samme måned går fra beskæftigelse til ledighed og til beskæftigelse igen, og derfor ikke blev en del af ledighedsbestanden. Tilgangen til ledighed har ingen selvstændig effekt i den senere periode fra 2009 og frem. Dette er i overensstemmelse med den stigende ledigheds-længde op til overgangen til beskæftigelse inden for de senere år, jf. figur II.4 ovenfor.

Især nyopslåede stillinger øger overgangen til beskæftigelse

Antallet af ledige stillinger har en positiv effekt på overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse både i lav- og højkonjunktoren, mens antallet af nyopslåede stillinger kun har en selvstændig effekt under højkonjunktoren. I denne periode har disse nyopslag en større effekt på antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse end de ledige stillinger, som blev slået op tidligere, og som stadig er ubesatte. Denne relative størrelsesorden er i overensstemmelse med lignende studier, jf. bl.a. Gregg og Petrongolo (2005).

Opsummering

Afsnittet har belyst dynamikken på det danske arbejdsmarked, og følgende punkter fremtræder som de vigtigste konklusioner:

- Det danske arbejdsmarked udviser en internationalt set høj mobilitet og jobomsætning
- Uagtet den økonomiske situation er der en stadig strøm fra ledighed til beskæftigelse, og overgangsraten fra ledighed til beskæftigelse har trods lavkonjunktur de seneste år været på samme niveau som i 2005-06
- Andelen af ledige, der ikke vender tilbage til beskæftigelse inden for 12 uger, er steget fra 2008 til 2011
- Ændringer i antallet af ledige stillinger er en informativ konjunkturindikator, der bl.a. afspejler kommende ændringer af ledigheden. Varigheden af jobopslag er en tidlig og brugbar indikator for overopledning af økonomien

- Både et højere antal ledige stillinger og et højere ledighedsniveau øger antallet af overgange fra ledighed til beskæftigelse i forhold til arbejdsstyrken

II.4 Den aktive arbejdsmarkedspolitik

Aktive og passive foranstaltninger supplerer hinanden

Den danske arbejdsmarkedspolitik består både af aktive og passive foranstaltninger. Den passive arbejdsmarkedspolitik dækker over indkomsterstøttede ydelser ved ledighed, mens den aktive politik omfatter aktiveringsindsatsen, samtaler med jobkonsulenten, rådighedsforpligtigelse for beskæftigelse mv.

Effekter af den aktive indsats ...

I afsnittet ses nærmere på den aktive arbejdsmarkedspolitik og dens effekter på ledigheden. I det følgende gennemgås først hovedtendenserne i arbejdsmarkedspolitikken siden 1990'erne efterfulgt af en opgørelse og international sammenligning af udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark. Dernæst gennemgås effekterne af forskellige elementer af den aktive arbejdsmarkedspolitik for den enkelte ledige på baggrund af både litteraturstudier og en egen analyse. Dette efterfølges af en analyse af den aktive arbejdsmarkedspolitikks effekter på bruttoledigheden på kommuneniveau. Denne tilgang kan tage højde for modsatrettede effekter af den aktive indsats på både andre lediges overgang til beskæftigelse og en evt. fortrængning af ordinære job.

... for den enkelte ledige og på kommunalt niveau

Hovedtendenser i arbejdsmarkedspolitikken

Arbejdsmarkedets udvikling

Fra midten af 1990'erne og frem til 2008 faldt ledigheden med undtagelse af en lille stigning under lavkonjunkturen 2002-04. Tilstanden på arbejdsmarkedet forandrede sig dermed fra en situation med høj ledighed og overkapacitet i begyndelsen af 1990'erne til en situation med lav ledighed og mangel på arbejdskraft fra midten af 2000'erne. Midt i 2008 vendte billedet dog igen, da finanskrisen resulterede i et markant fald i efterspørgslen. Mangel på arbejdskraft og klare tendenser på overophedning blev afløst af stigende ledighed. Denne situation ændrer dog ikke på, at mangel på

arbejdskraft stadig kan være et problem på længere sigt, bl.a. som følge af den demografiske udvikling.

Øget fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik

Frem mod 1994 fokuserede arbejdsmarkedspolitikken især på at bekæmpe ledigheden ved at begrænse udbuddet af arbejdskraft. Baggrunden var, at ledigheden var steget til omkring 350.000 registrerede fuldtidsledige i 1993, svarende til 12,4 pct. af arbejdsstyrken. Midlet var at øge efterspørgslen efter arbejdskraft og begrænse udbuddet af arbejdskraft, f.eks. gennem indførelsen af overgangsydelsen i 1992. I 1994 skete et skift i arbejdsmarkedspolitikken, og fokus blev rettet mod den aktive del, ligesom formålet med aktivering som en kilde til opkvalificering af de lediges kompetencer blev opprioriteret. Der indførtes ret og pligt til aktivering efter fire års ledighed, og dagpengeperioden blev begrænset til syv år.

Fremrykning af aktivering og forkortelse af dagpengeperioden

Efter arbejdsmarkedsreformen i 1994 er perioden for ret og pligt til aktivering gradvist blevet fremrykket, mens dagpengeperioden gradvist er blevet forkortet, jf. boks II.7. I 2001 var dagpengeperioden forkortet til fire år med ret og pligt til aktivering efter et år. Særligt for unge blev aktiveringen fremrykket, og i 2003 var der dermed ret og pligt til aktivering efter seks måneder for dagpengemodtagere under 30 år.

Faldende ledighed i 2000'erne

I 2000'erne faldt ledigheden til et meget lavt niveau, og fokus i arbejdsmarkedspolitikken blev drejet i retning af at sikre et stort arbejdsudbud for at imødekomme efterspørgslen og mindske risikoen for overophedning. Også her var aktiveringen i fokus, men nu ikke kun som et redskab til opkvalificering af kompetencer, men i stigende grad også som et middel til at sikre at rådighedsforpligtelsen blev overholdt.

Finanskrise og stigende ledighed

Midt i 2008 vendte konjunkturerne, og mangel på arbejdskraft blev afløst af stigende ledighed. Derfor har arbejdsmarkedspolitikken de seneste år både skullet reagere på den stigende ledighed og særligt langtidsledigheden uden samtidig at slippe fokus på det langsigtede problem med mangel på arbejdskraft.

Boks II.7 Arbejdsmarkedspolitikens hovedtendenser 1994-2012

- 1994 • Dagpengeperioden reduceres fra i praksis ubegrænset længde til syv år inkl. ret og pligt til aktivering efter fire år
- 1996 • Dagpengeperioden reduceres til fem år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
 - Ret og pligt til aktivering efter to år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
 - Ledige under 25 år uden kompetencegivende uddannelse får ret og pligt til aktivering efter seks måneder
- 1999 • Dagpengeperioden reduceres til fire år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
 - Ret og pligt til aktivering efter et år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
- 2002 • Indførelse af starthjælp (reduceret ydelse) til personer, der har opholdt sig uden for Danmark i mere end et år af de seneste otte år
- 2003 • Ungeindsats med bl.a. ret og pligt til aktivering efter seks måneder for dagpengemodtagere under 30 år
- 2006 • Krav om 300 timers beskæftigelse inden for de seneste 24 måneder indføres for kontanthjælpsmodtagere med ægtefælle på kontanthjælp
- 2007 • Intensiv aktivering af dagpengemodtagere efter 2½ års ledighed
 - Ret og pligt til aktivering efter ni måneders ledighed for ledige over 30 år
- 2009 • Beskæftigelseskrav til gifte kontanthjælpsmodtagere udvides til 450 timer
 - Alle statslige opgaver i jobcentre overføres til kommunerne, der skal medfinansiere udgifterne til dagpenge og aktivering
 - Ungepakken: Fremrykning af aktivering og pålæg om uddannelse på ordinære vilkår for alle under 25 år uden kompetencegivende uddannelse
- 2010 • Dagpengeperioden forkortes fra fire til to år, og genoptjeningskravet forlænges fra 26 uger til 52 uger inden for de seneste tre år
 - Flere læse-, skrive- og regnekurser, mere virksomhedsrettet aktivering og mere kontakt til de langtidsledige
- 2011 • Beskæftigelseskrav til kontanthjælpsmodtagere ændres til 225 timer inden for 12 måneder
 - Introduktionsjob til modtagere af starthjælp og introduktionsydelse
 - Privat løntilskud fra første ledighedsdag til indvandrere fra ikke-vestlige lande
- 2012 • Kontanthjælpsloft, starthjælp og introduktionsydelse afskaffes
 - Afskaffelse af beskæftigelseskrav til kontanthjælpsmodtagere
 - Midlertidig forlængelse af dagpengeperioden med op til 26 uger
 - Akutpakke med fokus på jobrotation til personer, der står til at miste dagpengeretten

Anm.: En udvidet oversigt findes som bilag.

Bekæmpelse af stigende ledighed ...

Den førte politik de seneste år har netop været centreret om disse to problemstillinger, hvilket ses af de fokusområder tiltagene har haft. Den stigende ledighed er blevet forsøgt modgået med tiltag over for de grupper, som er særligt udsatte for ledighed. Det er f.eks. unge, ufaglærte, indvandrere og sygdomsramte personer. For disse grupper er aktiveringsindsatsen løbende blevet fremrykket og intensiveret samt målrettet mod opkvalificering og virksomhedsnær aktivering.

... men også fokus på mangel på arbejdskraft

Samtidig er der blevet gennemført reformer, som har den fremtidige arbejdsstyrke for øje. Det er f.eks. yderligere forkortelse af dagpengeperioden og tilbagetrækningsreformen, som begrænser tilgangen til efterlønsordningen for at sikre et øget arbejdsudbud på længere sigt. Dertil kommer fokus på opkvalificering og uddannelse, for at arbejdsudbuddet matcher efterspørgslen. Også rådighedsforpligtelsen er blevet skærpet bl.a. gennem flere samtaler og tidligere aktivering. Formålet er at sikre, at de ledige faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed reelt er en del af arbejdsstyrken.

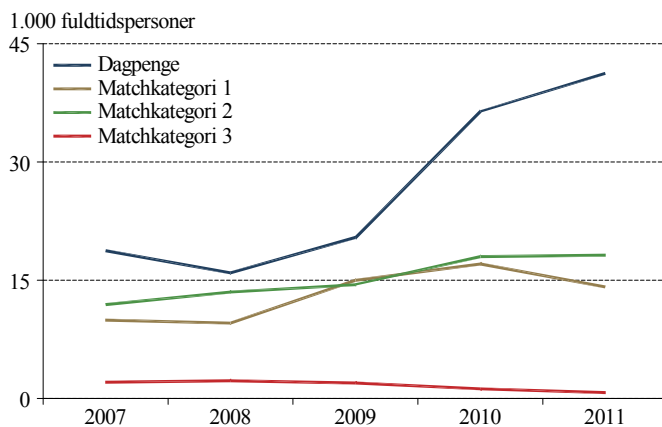
Ensretning af regler

Et sidste fokusområde for den førte politik har været afbureaukratisering og harmonisering af regler. Det gælder f.eks. indførelsen af en ny matchkategorisering og et nyt refusionssystem i 2010, hvor regler og refusionssatser i nogen grad blev harmoniseret henover ydelsesgrupper. Matchkategoriinddelingen tages op i afsnit II.5. Samlingen af beskæftigelsesindsatsen for alle ledige i de kommunale jobcentre tages op i afsnit II.6.

Stigende ledighed giver flere i aktivering

I 2011 var der godt 41.000 fuldtidsaktiverede dagpenge-modtagere og yderligere knap 34.000 fuldtidsaktiverede kontanthjælpsmodtagere, jf. figur II.9. Siden 2007 er antallet af aktiverede steget i takt med, at bruttoledigheden steg fra omkring 70.000 i 2008 til omkring 160.000 i 2011. Især antallet af aktiverede dagpengemodtagerne har set en kraftig stigning fra godt 15.000 personer i 2008 til godt 41.000 personer i 2011.

Figur II.9 Aktiverede dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere



Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner. I matchkategori 1-3 indgår kontant- og starthjælpsmodtagere.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik

Udgifter afholdes af både stat og kommuner

Udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik afholdes af både staten og kommunerne. Med jobcentrene har kommunerne ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsatsen over for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, men refunderes for dele af udgifterne af staten, jf. også afsnit II.6.

Samlet udgift på ca. 16 mia. kr.

I 2012 blev der bevilliget ca. 16 mia. kr. til den aktive arbejdsmarkedspolitik, når der tages udgangspunkt i den statslige bevilling til den aktive beskæftigelsesindsats på finansloven for 2012, og refusionssatserne for de enkelte poster indarbejdes.⁴

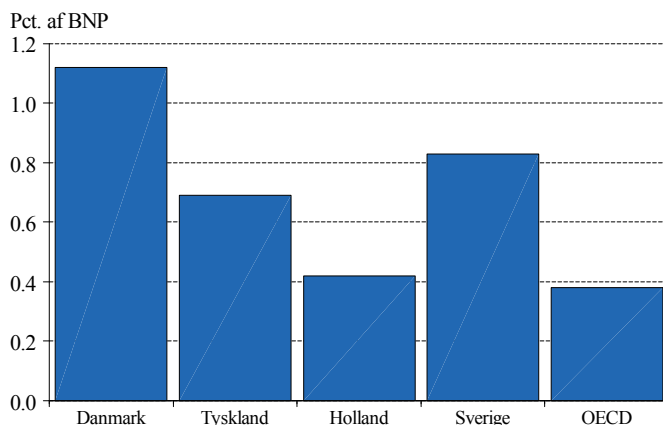
Høje udgifter, også i international sammenligning

I en international sammenligning har Danmark den højeste udgift til aktiv arbejdsmarkedspolitik blandt sammenlignelige OECD-lande. Den danske udgift, svarende til godt en pct. af BNP, er næsten tre gange så høj som gennemsnittet

4) Jf. §17.46, hvor blandt andet udgifter til fleksjob og sygedagpengemodtagere er udeladt.

for alle OECD-lande og betydeligt højere end f.eks. den svenske udgift i forhold til BNP, jf. figur II.10.⁵

Figur II.10 Udgifter til den aktive arbejdsmarkedspolitik i OECD-lande, 2010



Anm.: Beregningerne omfatter udgifter til jobcentrenes administration, jobtræning, jobrotation samt støtte til ansættelse af ledige ved hjælp af aktivering mv.

Kilde: OECD Employment Database.

Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik på de enkelte ledige

Der skelnes mellem motivations-, fastholdelses- og programeffekter

I empiriske analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelnes der generelt mellem motivationseffekten, fastholdelseeffekten og programeffekten, jf. afsnit II.2. De fleste analyser udelader motivationseffekten, da den er teknisk svær at estimere. Dog viser de studier, som medtager motivationseffekten, at det netop er her, der kan være væsentlige positive effekter.

Effekter for de enkelte ledige

Der findes efterhånden mange analyser af effekterne af aktivering – både danske og internationale. Hovedparten af analyserne ser på effekterne af forskellige aktiveringstiltag

5) OECD-tallene er ikke direkte sammenlignelige med opgørelsen på baggrund af finansloven for 2012.

på afgangen fra ledighed eller overgangen til beskæftigelse for den enkelte ledige. Denne type analyse fanger således ikke en eventuelt negativ effekt på andre lediges overgang til beskæftigelse eller en eventuel fortrængning af ordinær beskæftigelse. Senere i afsnittet foretages en analyse af den aktive arbejdsmarkedspolitik på kommunalt niveau, som kan tage højde for disse effekter.

Analyse af effekter for den enkelte ledige via en varighedsmodel

I det følgende beskrives en række af resultaterne af effekterne for de enkelte ledige fra litteraturen, hvilket suppleres med resultater fra egen analyse, som har fokus på variationer af effekterne hen over konjunkturforløbet. Analysen er baseret på en varighedsmodel, hvor det undersøges, om de forskellige aktiveringstiltag påvirker de lediges afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse under og efter aktivering, jf. boks II.8. I modellen estimeres fastholdelseeffekten og programeffekten, og disse effekter på afgangsraten omregnes til et samlet estimat for effekten på ledighedslængden. Resultaterne er ikke et udtryk for, hvordan effekterne vil være, hvis alle ledige deltager i den pågældende aktiveringstype, men derimod effekterne for de ledige, som faktisk deltog sammenholdt med ledige, der ikke deltog i aktiveringen eller deltager på et senere tidspunkt. Effekterne for de forskellige aktiveringstyper kan derfor heller ikke direkte sammenlignes, idet de ledige, som deltager i privat ansættelse med løntilskud, kan være forskellige fra dem, der deltager i vejledning og uddannelse. For hver aktiveringstype undersøges det, om effekterne varierer henover konjunktursituationerne.

Aktivering kan inddeles i fire hovedgrupper, jf. boks II.2 i afsnit II.2:

- Privat ansættelse med løntilskud
- Offentlig ansættelse med løntilskud
- Virksomhedspraktik
- Vejledning og uddannelse, herunder ordinær uddannelse, kurser og korte afklaringsforløb

Boks II.8 Varighedsanalyse – effekter af aktivering for den enkelte ledige

Analyserne i det følgende bygger på en varighedsmodel, som vist i Abbring og van den Berg (2003), hvor der fokuseres på sandsynlighederne for at overgå fra ledighed til beskæftigelse efter et bestemt antal uger i ledighed.

Metoden er en *timing-of-events* model, hvor sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse estimeres simultant med overgangsraten ind i aktivering. Modellen identificerer fastholdelses- og programeffekt, mens det kræver en udvidelse af modellen at identificere motivationseffekten. Det antages, at afgangsraterne ind i aktivering følger en *mixed-proportional-hazard* model med stykvis konstante baseline hazard'er. Der tillades at være uobserverbar heterogenitet, og denne estimeres i modellen. Modellen benytter variationen i starttidspunkterne for aktivering til at identificerer effekterne.

Til beregningerne anvendes forløbsoplysninger fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase, DREAM, samt en række oplysninger om alder, køn, indkomst, uddannelse mv. fra Danmarks Statistiks registre. Analysen medtager alle ledige, dvs. både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere og både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige.

Der fokuseres på variation af effekterne i høj- og lavkonjunktur, og effekterne estimeres derfor separat for perioden før omslaget i økonomien (2005-07) og efter omslaget i økonomien (2009-11).

Effekterne estimeres som den procentvise ændring i afgangsraterne fra ledighed til beskæftigelse. Den procentvise ændring i afgangsraterne til beskæftigelse estimeres under og efter aktiveringen. En effekt på -25 pct. under aktiveringen betyder således, at sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse reduceres med 25 pct., mens den ledige er i aktivering – f.eks. fra 8 pct. til 6 pct.

I tabellerne vises også den samlede effekt målt i uger på den forventede restvarighed fra aktiveringens påbegyndelse. Her er de procentvise ændringer i afgangsraterne omregnet til en samlet effekt på ledighedsforløbets længde. Den samlede effekt udregnes ved at anvende 1., 2. og 3. kvartil for ledighedslængden før og under aktiveringen for de forskellige aktiveringstyper, samt gennemsnitsværdier af de forklarende variable. Den samlede effekt er udregnet med en tidshorisont på tre år, dvs. 156 uger. En samlet effekt på -17 betyder således, at en gennemsnitsperson får forkortet ledighedsforløbet med 17 uger ved deltagelse i den pågældende aktiveringstype.

Især virksomhedsrettet aktivering er steget i omfang

Den største gruppe, målt som antallet af fuldtidsaktiverede, udgøres af vejledning og uddannelse, der bl.a. omfatter ordinær uddannelse og andre korte forløb, jf. tabel II.2. Det er især kontanthjælpsmodtagere, der har en stor deltagelse i denne form for aktivering. De seneste år er især virksomhedsrettet aktivering steget meget i omfang, og for dagpengemodtagere udgjorde virksomhedspraktik og løntilskud i 2011 således 60 pct. af aktiveringen. To tredjedele af de fuldtidsaktiverede i løntilskud er ansat på en offentlig arbejdsplads.

Dagpenge-modtagere deltager oftere i ordinær uddannelse

Vejledning og uddannelse dækker bl.a. over korte vejlednings- og afklaringsforløb, ordinær uddannelse og særligt tilrettelagt uddannelse. Det er således meget forskelligartede forløb med varierende længde. Målt i fuldtidspersoner omfattede knap 28 pct. af opkvalificeringen for dagpenge-modtagere i 2011 ordinær uddannelse, mens knap halvdelen vedrørte andre forløb med en varighed på over fire uger, jf. tabel II.3. For kontanthjælpsmodtagere var kun godt fem pct. af vejledning og opkvalificering ordinær uddannelse, mens 87 pct. var øvrige forløb med en varighed på over fire uger. Dagpengemodtagere deltager dermed i større omfang i ordinær uddannelse end kontanthjælpsmodtagere. I 2011 varede et aktiveringsforløb med ordinær uddannelse i gennemsnit 9,2 uger for dagpengemodtagere og 7,9 uger for kontanthjælpsmodtagere.

Tabel II.2 Fuldtidsaktiverede, 2011

	Dagpenge-modtagere	Kontanthjælps-modtagere	Alle ydelses-grupper
Tilbud i alt	41.199	33.870	94.046
- Vejl. og uddannelse	15.992	20.591	49.771
- Løntilskud, privat	5.393	2.010	7.724
- Løntilskud, offentligt	12.663	1.717	14.527
- Virksomhedspraktik	6.638	9.222	21.181

Anm.: Opgjort som fuldtidsaktiverede. "Alle ydelsesgrupper" dækker bl.a. også over modtagere af revalideringsydelse, sygedagpenge og ledighedsydelse.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Tabel II.3 Vejledning og uddannelse, 2011

	Dagpenge	Kontanthjælp
Vejl. og uddannelse i alt	15.995	20.582
- Ordinære uddannelsesforløb	4.476	1.079
- Øvrige forløb under 4 uger	3.869	1.625
- Øvrige forløb over 4 uger	7.650	17.879

Anm.: Opgjort som fuldtidsaktiverede.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Positiv programeffekt i højkonjunktur

Resultaterne af varighedsanalysen for vejledning og uddannelse viser, at der er stor variation i effekterne henover konjunkturerne, jf. tabel II.4. I både høj- og lavkonjunktur er der en signifikant fastholdelseeffekt under aktiveringen på -29 pct. Det betyder, at de lediges afgangsrate til beskæftigelse falder med 29 pct., mens de deltager i aktiveringen. I højkonjunkturerne (2005-07) har aktiveringen dog en positiv programeffekt især i de første uger efter aktiveringen. Programeffekten gør, at vejledning og uddannelse samlet set i gennemsnit forkorter ledighedslængden med godt ti uger. I lavkonjunkturerne (2009-11) udebliver den positive programeffekt, og aktiveringen forlænger samlet set ledighedslængden med godt syv uger. Vejledning og uddannelse forkorter således ledighedslængden markant i højkonjunktur, mens det samlet set forlænger tiden i ledighed i lavkonjunktur. I analysen er både arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate ledige medtaget, og det kan bidrage til at forklare, hvorfor effekterne er større end i andre studier, hvor de ikke-arbejdsmarkedssparate ofte ikke er medtaget.

Generelt negative effekter af opkvalificering

Andre danske studier har generelt fundet negative effekter af uddannelsesaktivering på den enkelte lediges overgang til beskæftigelse.⁶ Med en stor fastholdelseeffekt og ingen signifikant programeffekt giver ordinær uddannelse som aktiveringsindsats et samfundsmæssigt tab, jf. Jespersen mfl. (2008). Ordinære uddannelsesforløb er typisk af længe-

6) Nogle studier analyserer effekten på selvforsørgelse i stedet for på beskæftigelse.

re varighed og har derfor en større fastholdelseeffekt end f.eks. korte vejledende forløb eller jobsøgningskurser. Samtidig kan især længere uddannelsesforløb skabe forkerte forventninger hos den enkelte ledige om ansættelsesmulighederne og kan derved forlænge ledigheden. En analyse, der opdeler effekterne på de lediges uddannelsesniveau, finder ingen signifikante forskelle på programeffekterne af ordinær uddannelse for forskellige uddannelsesniveauer, men personer med lang videregående uddannelse har størst fastholdelseeffekt, jf. Christensen og Jacobsen (2009). Også en analyse over en lang tidshorisont fandt, at uddannelsesaktivering havde et stort negativt samfundsøkonomisk nettoafkast, jf. Det Økonomiske Råd (2007).

Tabel II.4 Effekter af vejledning og uddannelse for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere

	Højkonjunktur 2005-07	Lavkonjunktur 2009-11
	----- Pct. -----	
Under aktivering	-29 ***	-29 ***
0-13 uger efter aktivering	77 ***	7 ***
13-26 uger efter aktivering	29 ***	-20 ***
26-52 uger efter aktivering	24 ***	-21 ***
	----- Uger -----	
Samlet effekt	-10 ***	7 ***
	----- Antal -----	
Observationer i alt	21.927	36.068

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangen til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tidligere studier fokuser på stærke ledige

Resultaterne fra tidligere studier kan dog have givet et for negativt billede af uddannelsesaktivering. Tidligere danske studier har især set på overgangen til beskæftigelse for dagpengemodtagere, der typisk fik ordinær uddannelse som uddannelsesaktivering, dvs. længere forløb med tilsvarende højere fastholdelseeffekt. De tidligere studier afspejlede således ikke effekten af uddannelsesaktivering på alle typer af ledige.

Internationalt findes både positive og negative effekter

Internationale studier giver et mere positivt billede af uddannelsesaktivering end tidligere danske studier. For det svenske arbejdsmarked findes positive effekter af fagrettet uddannelsesaktivering efter ca. et år, mens forebyggende uddannelsesaktivering har negative effekter pga. en stor fastholdelseeffekt, jf. de Luna mfl. (2008). I Irland har kurser generelt positive effekter, jf. McGuinness mfl. (2011), mens uddannelse i det tidligere Østtyskland har negativ indvirkning på beskæftigelsen, jf. Lechner og Wunsch (2009b). Også længden på uddannelses tilbuddet har betydning for effekterne. I Sverige viser analyser, at deltagelse i fagrettet uddannelsesaktivering under tre måneders varighed fører til, at de ledige hurtigere finder beskæftigelse, mens kurser med en varighed på over tre måneder forlænger ledighedsperioden, bl.a. på grund af en større fastholdelse under aktiveringen, jf. Richardson og van den Berg (2012).

Nogle studier tyder på relativt bedre effekt i lavkonjunktur

Der foreligger kun meget få empiriske studier af effekterne af aktive tiltag på tværs af konjunktursituationen, bl.a. fordi analyser af denne art kræver sammenlignelige data over en længere tidsperiode, og en evaluering skal tage højde for, at ledighedens sammensætning ændrer sig over konjunkturcyklen. Eksisterende studier tyder på, at uddannelsesaktivering påbegyndt under en lavkonjunktur kan have en relativt mindre fastholdelseeffekt og en større programeffekt end under en højkonjunktur, jf. Lechner og Wunsch (2009a) og Forslund mfl. (2011). Den større programeffekt kan dog skyldes, at et generelt økonomisk opsving efterfølgende øger de lediges beskæftigelsesmuligheder.

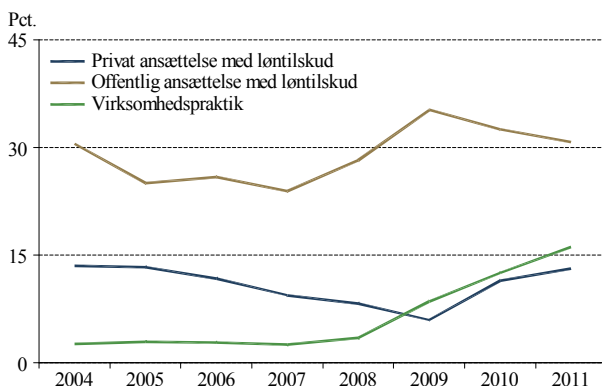
Fokus på uddannelsesaktivering bedre i højkonjunktur

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har gennem det seneste årti haft stor fokus på uddannelse især til unge og ufaglærte. Baggrunden er, at efterspørgslen efter uddannet arbejdskraft generelt øges, og at uddannede derfor har lavere ledighed end ufaglærte. Uddannelse kan dermed være med til at sikre beskæftigelse ved at uddanne de ledige til områder med høj efterspørgsel. Tidligere studier kan dog ikke påvise, at uddannelse i form af aktivering generelt har den ønskede effekt, men resultaterne fra varighedsanalysen ovenfor sandsynliggør, at vejledning og uddannelse er en bedre investering i en højkonjunktur, idet programeffekterne er negative i lavkonjunktur.

Virksomhedsrettet aktivering er steget i omfang

Den virksomhedsrettede aktivering dækker over ansættelse med løntilskud i privat og offentlig virksomhed samt virksomhedspraktik. Med den seneste omlægning af kommunernes refusionssystem er der lagt op til øget brug af virksomhedsrettet aktivering. For dagpengemodtagere er den samlede andel af alle virksomhedsrettede aktiveringstyper steget fra 36 pct. i 2007 til 60 pct. i 2011. Det er især virksomhedspraktikkens andel, der er steget, mens aktivering ved offentlig ansættelse med løntilskud er faldet de seneste år. Omvendt er andelen af privat ansættelse med løntilskud begyndt at stige i de seneste to år, jf. figur II.11.

Figur II.11 Virksomhedsrettet aktivering for dagpengemodtagere, andel af samlet aktivering



Anm.: Opgjort som fuldtidsaktiverede.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Positive effekter af privat ansættelse med løntilskud	Den virksomhedsrettede aktivering har både positive og negative effekter på beskæftigelsen. Tidligere danske studier viser generelt positive effekter af privat ansættelse med løntilskud, både i forhold til at få de ledige hurtigere i beskæftigelse og i forhold til at fastholde beskæftigelse og sikre en bedre løn, jf. Rosholm og Svarer (2011).
Offentlig ansættelse med løntilskud gavner kontanthjælpsmodtagere	Offentligt løntilskud viser derimod mindre positive effekter. For forsikrede ledige bliver en negativ fastholdelseeffekt ikke modsvaret af en positiv programeffekt, men for kontanthjælpsmodtagere ses en positiv effekt på beskæftigelsen efter aktiveringen, jf. Rosholm og Svarer (2011).
Manglende viden om effekt af virksomhedspraktik	Der findes ikke mange evalueringer af virksomhedspraktik. En enkelt analyse baseret på data for 2005-08 finder, at de korte virksomhedspraktikforløb ikke har en negativ fastholdelseeffekt og samtidig har positive programeffekter, jf. Rosholm og Svarer (2011). Analysen er dog foretaget på data for en højkonjunktur og i en periode, hvor virksomhedspraktikken ikke blev ligeså hyppigt anvendt som i dag.
Positive effekter i højkonjunktur	Egen analyse af dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere (arbejdsmarkedsparate såvel som ikke-arbejdsmarkedsparate) studerer netop effekterne af aktivering før og efter konjunkturomslaget i 2008. Den viser ligesom Rosholm og Svarer (2011), at både privat ansættelse med løntilskud og virksomhedspraktik bidrager til at forkorte ledighedslængden i en højkonjunktur. Privat ansættelse med løntilskud har større negativ fastholdelseeffekt, men dette modsvares af meget store positive programeffekter, og samlet set forkortes ledighedslængden med knap 12 uger, mens virksomhedspraktik forkorter ledigheden med 9 uger, jf. tabel II.5.
Offentlig ansættelse med løntilskud har stor fastholdelse	Offentlig ansættelse med løntilskud har stor negativ fastholdelseeffekt, og afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse falder således med 89 pct. under aktiveringen. Umiddelbart efter aktiveringen findes en positiv programeffekt, men denne effekt er ikke stor nok til, at aktiveringen samlet set forkorter ledighedslængden.

Tabel II.5 Effekter af virksomhedsrettet aktivering for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, højkonjunktur 2005-07

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomhedspraktik
	----- Pct. -----		
Under aktivering	-77 ***	-89 ***	-37 ***
0-13 uger efter aktivering	272 ***	79 ***	71 ***
13-26 uger efter aktivering	57 *	22	52 ***
26-52 uger efter aktivering	72 **	55 ***	41 ***
	----- Uger -----		
Samlet effekt	-12 ***	3	-9 ***
	----- Antal -----		
Observationer i alt	828	1.155	2.363

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangens til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbet længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau. 10 pct. stikprøve. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbet længde forkortes af tiltaget.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Negative effekter i lavkonjunktur pga. manglende programeffekter

I lavkonjunkturerne forlænger alle tre typer virksomhedsrettede aktiveringer derimod ledighedens længde, jf. tabel II.6. Privat og offentlig ansættelse med løntilskud har stor fastholdelse (om end lidt mindre end i højkonjunkturerne), men efterfølgende ingen signifikant programeffekt. Dermed forlænges ledighedsforløbene for deltagere i løntilskudsaktivering i gennemsnit med ca. 19 uger. Virksomhedspraktikken har mindre fastholdelse og ligeledes ingen signifikante programeffekter, og samlet set forlænges ledighedens længde med godt to uger for deltagere i virksomhedspraktik i en lavkonjunktur.

Tabel II.6 Effekter af virksomhedsrettet aktivering for dagpenge- og kontant-hjælpsmodtagere, lavkonjunktur 2009-11

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomhedspraktik
	----- Pct. -----		
Under aktivering	-68 ***	-77 ***	-42 ***
0-13 uger efter aktivering	14	-4	7
13-26 uger efter aktivering	-1	-20	-9
26-52 uger efter aktivering	-8	-9	5
	----- Uger -----		
Samlet effekt	19 ***	19 ***	2 *
	----- Antal -----		
Observationer i alt	575	1.499	6.423

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgang til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Kun positive effekter i højkonjunktur

Igen viser analysen, at aktiveringen forkorter tiden i ledighed i højkonjunktur, mens den forlænger tiden i ledighed i lavkonjunktur. Selvom de negative fastholdelseeffekter er lavere i lavkonjunktoren bevirker den manglende program-effekt, at aktiveringen samlet set fastholder de ledige i lavkonjunktoren.

Samtaler er også en del af den aktive indsats

Udover aktivering anvendes også samtaler som en del af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Samtalerne har en vejledende funktion samtidig med, at de indeholder et element af rådighedstest. Der er også ret og pligt til samtalerne, og udeblivelse kan føre til sanktioner i form af bortfald af ydelse. Endvidere kan kommunerne pålægges sanktioner i form af nedsat refusion, hvis samtalerne ikke afholdes rettidigt.

Samtaler har positiv effekt ...

Der er de senere år foretaget en række forsøg inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik for bl.a. at afdække effekterne af samtaler på det danske arbejdsmarked. Der er bred enig-

hed om (både nationalt og internationalt), at samtaler har en positiv effekt på de lediges afgangsrater til beskæftigelse. Flere danske studier finder positive effekter og viser, at samtaler gavner alle grupper af nyledige, jf. van den Berg mfl. (2012) og Pedersen mfl. (2012). En cost-benefit analyse viser ydermere, at samtaler giver et samfundsøkonomisk overskud, jf. Rosholm og Svarer (2009b) og Pedersen mfl. (2012).

**... også
internationalt**

Også internationale studier viser positive effekter af samtaler. Der findes en positiv motivationseffekt for nyledige i Sverige, jf. Hägglund (2006), og en positiv effekt af samtaler både generelt og for udsatte grupper (unge og langtidsledige), jf. Hägglund (2009). I Nordirland fik manglende afholdelse af overvågningsamtaler (samtaler med henblik på at vurdere de lediges søgeintensitet) afgangsraten fra ledighed til at falde, jf. McVicar (2008).

**Samfunds-
økonomisk kalkyle
vigtig**

Ved en vurdering af fordelene ved en konjunkturafhængig sammensætning af den beskæftigelsesrettede indsats må de samlede samfundsøkonomiske gevinster ved tiltagene tages i betragtning. Studier omfatter typisk kun de mulige positive virkninger af tiltag, mens de direkte og indirekte omkostninger fra administration, kursusgebyrer mv. ikke inddrages i sammenligningen. Samfundsøkonomiske beregninger med inddragelse af omkostningerne ved aktiveringstiltag viser store samfundsøkonomiske tab ved uddannelsesaktivering af en gennemsnitlig ledig, jf. bl.a. Det Økonomiske Råd (2007). Beregninger tyder også på, at den relative forbedring af effekten af uddannelsesaktivering i forhold til virksomhedspraktik under en lavkonjunktur ikke opvejer de højere omkostninger ved uddannelsesaktivering, jf. Forslund mfl. (2011).

**Stimulere
efterspørgsel efter
arbejdskraft**

I en lavkonjunktur er overgangen fra ledighed til beskæftigelse især begrænset af mængden af ledige stillinger, mens begrænsningen i besættelsen af ledige stillinger i en højkonjunktur i højere grad kommer fra et begrænset antal jobsøgende. For målrettet at gå efter den mest begrænsende faktor taler dette for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik i den nuværende situation i højere grad skal fokusere på at stimulere efterspørgslen efter arbejdskraft, ligesom indsat-

sen under den seneste højkonjunktur havde et fokus på at øge udbuddet af arbejdskraft ved at stramme rådighedsregler mv. Et nyligt studie fra Tyskland finder, at et højere antal af jobkonsulenter med fokus på kontakt til virksomheder og jobformidling medfører kortere ledighedsperioder, jf. Hofmann mfl. (2012).

Aggregerede effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik på ledighedsniveauet

Ledighedsniveauet er et vigtigt mål for arbejdsmarkedspolitikken

Det umiddelbare formål med den aktive arbejdsmarkedspolitik er at øge overgangen fra ledighed til beskæftigelse for den enkelte ledige, hvilket den præsenterede analyse på individniveau har belyst. Et mere overordnet mål for arbejdsmarkedspolitikken er ledighedsniveauet, da det dels indikerer, hvor godt ressourcerne på arbejdsmarkedet er udnyttet, og dels er afgørende for udgifterne til både den passive og den aktive arbejdsmarkedspolitik. I det følgende præsenteres derfor en analyse af effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på bruttoledighedsniveauet på tværs af kommuner, dels i en periode med højkonjunktur fra 2006-08 og dels i situationen med lavkonjunktur for perioden 2009-11.

Medtager eksternaliteter på arbejdsmarkedet ...

I det ovenstående er det diskuteret, hvordan aktive tiltag og samtaler bidrager til at få den enkelte ledige i beskæftigelse. Den enkelte lediges forøgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik vil øge vedkommendes sandsynlighed for at komme i beskæftigelse, men kan samtidig reducere andre lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan gennem løntilskudsordninger også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges. En analyse af effekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik på ledighedsniveauet kan belyse, om de dokumenterede effekter for den enkelte ledige dominerer de mulige negative eksternaliteter og viser sig som effekter i økonomien som helhed.

... ved en analyse af ledighedsniveauet

Mulige afledte effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Ud over de nævnte typer af fortrængning kan den aktive arbejdsmarkedspolitik have en positiv afledt effekt på antallet af nye stillingsopslag, hvis virksomheder i lyset af flere jobsøgende slår flere nye stillinger op. Vejledning og

den aktive indsats kan lede til, at der etableres bedre sammenfald mellem de lediges kompetencer og virksomhederne, hvilket kan medføre en øget produktivitet og stabilitet i den enkeltes beskæftigelsessituation.

Implementeringsmål for den aktive arbejdsmarkedspolitik

Som indsatsmål for implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik anvendes dels fordelingen af ledige på fire typer af aktive tiltag og dels antallet af gennemførte samtaler med de enkelte ledige i jobcentrene. Fordelingen af de ledige på aktive tiltag opgøres som andelen af de ledige i kommunen i en given måned, som deltager i forskellige typer af aktivering. Der skelnes mellem løntilskud i private virksomheder, løntilskud i offentlige institutioner, uddannelsesaktivering og virksomhedspraktik, jf. også beskrivelse i afsnit II.2. En målt effekt af andelen af aktiverede vil afspejle betydningen af en højere andel af en vis aktiveringstype i kommunen på bekostning af andelen af ikke-aktiverede ledige.

Effekter afspejler samlet effekt af f.eks. aktivering

De estimerede effekter viser ændringen i bruttoledighedsniveauet som følge af en øget andel aktiverede og af flere samtaler med de ledige og afspejler både motivations-, fastholdelses- og programeffekterne, jf. også afsnit II.2.⁷

Kausal fortolkning

I det følgende gives de estimerede effekter af arbejdsmarkedspolitikken en kausal fortolkning. Også på dette aggregerede niveau kan der dog være problemer med endogenitet i analysen, f.eks. fordi jobcentre med en bestemt sammensætning af ledighed og ledighedsniveau vælger sammensætningen af aktiveringstiltag derefter. Den anvendte økonomiske model tager i en vis udstrækning højde for dette.

Virksomhedsrettet aktivering reducerer ledighed ...

Både en øget brug af virksomhedspraktik og ansættelse af ledige med løntilskud i private virksomheder giver en reduktion af bruttoledighed i kommunen, jf. tabel II.7. En forøgelse med 1 pct.point af andelen af ledige i kommunen,

7) De forklarende variable for de aktive tiltag er medtaget med to eller tre måneders tidsforskydning for at afspejle deres gennemsnitlige varighed. Alligevel indebærer en vis grad af autokorrelation i de underliggende dataserier, at resultaterne kan forventes at afspejle både motivations-, program- og fastholdelseeffekten af aktiveringen.

der ansættes i privat løntilskud, reducerede i gennemsnit ledighedsniveauet under højkonjunktoren med 0,07 pct.point. Også virksomhedspraktik reducerer ledighedsniveauet. Resultatet tilsiger, at en stigning på 1 pct.point for andelen af de ledige, der deltager i virksomhedspraktik i stedet for ikke at være aktiveret, indebærer et fald i ledighedsprocenten på 0,05 pct.point under højkonjunktoren.

Tabel II.7 Den aktive arbejdsmarkedspolitik og ledighedsniveauet

	(1) Højkonjunktur	(2) Lavkonjunktur
Løntilskud, privat t_{-3}	-0,074 ***	-0,042 ***
Løntilskud, offentligt t_{-3}	-0,019	0,008
Vejl. og uddannelse t_{-3}	-0,010 **	-0,027 ***
Virksomhedspraktik t_{-2}	-0,049 ***	-0,034 ***
Samtaler t_{-1}	-0,031	-1,221 ***
Konstant	10,559 ***	6,700 ***
Antal observationer	3.511	2.732
R ²	0,838	0,648

Anm.: Den afhængige variabel i analyserne er bruttoledighedsprocenten i en kommune i måned t opgjort på baggrund af bestanden af ledige (dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1) i den sidste uge af måneden sat i forhold til arbejdsstyrken i kommunen. I analysen er der taget højde for tidsinvariante uobserverbare karakteristika af kommunerne, og der kontrolleres for ledighedsuddannelsessammensætning samt års- og månedsindikatorer. Analyserne i kolonne (1) og (2) dækker hhv. perioderne januar 2006 - juni 2008 og august 2009 - november 2011. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

... og varierer kun svagt med konjunkturerne

Resultaterne tyder på, at effekten af privat løntilskud og virksomhedspraktik er faldet svagt fra høj- til lavkonjunktoren. Estimerne er dog ikke statistisk signifikant forskellige i høj- og lavkonjunktur.

Ingen effekt af offentlig løntilskud	Løntilskudsforløb, hvor den ledige ansættes på en offentlig arbejdsplads, udviser ingen målbar effekt, hverken i høj- eller lavkonjunktur.
Højere effekt af uddannelsesaktivering i lavkonjunktur	Uddannelsesaktivering udviser en mindre effekt på ledighedsniveauet end de virksomhedsrettede tiltag, men er ligeledes virkningsfuldt i både høj- og lavkonjunktur. Effekten af uddannelsesaktivering er steget fra høj- til lavkonjunktur, hvilket kan afspejle en mindre fastholdelseeffekt i lavkonjunktoren, da det generelt er sværere at finde beskæftigelse end under højkonjunktoren.
Samtaler reducerer ledighed i lavkonjunktur ...	Ikke kun aktivering, men også samtaler reducerer ledigheden, dog kun under den indeværende lavkonjunktur. I denne periode resulterer en stigning på 0,1 samtale pr. ledig og måned i gennemsnit i et fald i ledighedsprocenten på godt 0,12 pct.point.
... men ingen effekt i højkonjunktur	Det kan undre, at samtaler ikke reducerede ledighedsniveauet i højkonjunktoren. Fortolkning kan være, at motivationseffekten af samtaler i en højkonjunktur kun leder til korte beskæftigelsesforløb, som ikke varigt reducerer ledighedsniveauet. Dette stemmer overens med, at tidligere studier har fundet, at det især er den vejledende karakter af samtaler, som hjælper de ledige, jf. van den Berg mfl. (2012).
Effekt af samlet forøgelse af beskæftigelsesindsats	En simulering af en proportional forøgelse af alle de viste indsatser med 10 pct. kan give et billede af en samlet intensivering af den aktive arbejdsmarkedspolitik på ledighedsniveauet. Den samlede effekt varierer betydeligt mellem høj- og lavkonjunktur, hvor der er en reduktion på henholdsvis 0,05 pct.point og 1,13 pct.point af ledighedsniveauet ved den beskrevne forøgelse af alle indsatsmål med ti pct. i forhold til den gennemsnitlige kommune i datagrundlaget. ⁸
Samtaler gør en stor forskel	Den samlede simulerede effekt er altså meget højere i lavkonjunktoren. Dette skyldes dog næsten udelukkende

8) Kun statistisk signifikante effekter er medtaget i simuleringen.

Metode kan ikke anvendes til fuld ekstrapolation ...

den høje effekt af samtaler i lavkonjunkturen, mens denne effekt er helt fraværende under højkonjunkturen.

Man skal være opmærksom på, at analysen ikke inddrager omkostningerne ved de forskellige tiltag samt eventuelle interaktioner mellem dem. Derudover kan metoden ikke anvendes til at simulere f.eks. en afskaffelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik, da de estimerede effekter – og derfor også simuleringen på baggrund af dem – er marginale effekter for det niveau af indsatsen, som er gældende nu. De marginale effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik må formodes at være betydeligt mindre på dette niveau end ved et lavere niveau. Derfor må den estimerede effekt antages at være et underkantsskøn for en vurdering af en samlet effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik på bruttoledighedsniveauet.

... men giver nok et underkantsskøn

Opsummering

Øget fokusering på den aktive arbejdsmarkedspolitik

Den danske arbejdsmarkedspolitik over de seneste 20 år er blevet mere fokuseret på den aktive arbejdsmarkedspolitik. I 2012 er der afsat omtrent 16 mia. kr. til den danske aktive arbejdsmarkedspolitik, svarende til 0,9 pct. af BNP. Udgiften i forhold til BNP er væsentligt højere end gennemsnittet i OECD-landene.

Analyser af den aktive arbejdsmarkedspolitik på to niveauer ...

Afsnittet har præsenteret to analyser af effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik:

- En analyse af effekten af de lediges aktivering på overgangen til beskæftigelse og varigheden af ledighed for den enkelte ledige
- En analyse på kommuneniveau af bruttoledighedsniveauet som funktion af aktiveringstiltag og samtaler

... tager højde for mulige fortrængnings-effekter

Analysen på kommuneniveau medtager den mulige fortrængning af andre jobsøgende på grund af den øgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik og den mulige fortrængning af ordinære job fra ansættelser med løntilskud.

Konklusioner fra analyser

Følgende konklusioner fremstår fra de to analyser hver især og på tværs af dem, jf. også tabel II.8:

- En analyse på individniveau finder, at både ansættelse med løntilskud i en privat virksomhed, uddannelsesaktivering og virksomhedspraktik reducerer ledighedsperiodens længde for de aktiverede ledige under en højkonjunktur
- Under en lavkonjunktur finder samme analyse derimod, at negative fastholdelseeffekter dominerer de små positive programeffekter, og at alle aktiveringsformer derfor forlænger ledighedsperiodens længde
- En højere andel af de ledige i løntilskudsjob i en privat virksomhed, i virksomhedspraktik eller i vejledning og uddannelse reducerer bruttoledighedsniveauet i både høj- og lavkonjunktur
- Et højere antal samtaler pr. ledig og måned reducerer bruttoledighedsniveauet i en lavkonjunktur
- Der er ingen signifikant effekt af en højere andel af ledige i løntilskudsjob i en offentlig virksomhed på bruttoledighedsniveauet
- En samlet ti pct.-intensivering af deltagelse i aktivering reducerer ledighedsniveauet med 0,05 pct.-point i højkonjunktur. Under lavkonjunkturen stiger effekten til 1,13 pct.point på grund af effekterne af samtaler.

Tabel II.8 Effekter af den aktive arbejdsmarkedspolitik i to analyser i høj- og lavkonjunktur

	Mikroanalyse			Ledighedsniveau		
	Høj.	Lavk.		Høj.	Lavk.	
Løntilskud i privat virksomhed	+	>	-	+	=	+
Løntilskud i offentlig virksomhed	0	>	-	0	=	0
Vejledning og uddannelse	+	>	-	+	<	+
Virksomhedspraktik	+	>	-	+	=	+
Samtaler	*	*	*	0	<	+

Anm.: + : Positiv signifikant effekt, dvs. forkorter ledighedslængde i mikroanalyse/reducerer ledighedsniveauet.

- : Negativ signifikant effekt, dvs. forlænger ledighedslængde i mikroanalyse/øger ledighedsniveauet.

0 : Effekt er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul.

* : Belyses ikke i den pågældende analyse.

<, =, > : Sammenligninger af estimerede koefficienter i høj- og lavkonjunktur.

Kilde: Jf. tabel II.4, II.5 og II.6.

II.5 Svage grupper på arbejdsmarkedet

Svage grupper rammes hårdere af lavkonjunktur

I en økonomisk krise rammes de resourcesvage grupper på arbejdsmarkedet hårdere af ledighed end andre. Disse grupper, som er kendetegnet ved f.eks. et lavt uddannelsesniveau, har generelt sværere ved at finde beskæftigelse, når de er blevet ledige. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan være et middel til at hjælpe de svage grupper til hurtigere at finde beskæftigelse, f.eks. via vejledning, virksomhedspraktik og uddannelse for derved at sikre en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Større risiko for at forlade arbejdsmarked

Der er dog en risiko for, at de svage ledige vil forlade arbejdsmarkedet, idet den aktive arbejdsmarkedspolitik stiller krav, som kan opleves som en stor byrde for denne gruppe. I det følgende ses der på ledighed, overgange til beskæftigelse og effekter af den anvendte politik for dels kontanthjælpsmodtagere indplaceret i matchkategori 2 og 3 og dels for ufaglærte ledige.

Effekterne af aktivering belyses i en varighedsmodel

I analyserne estimeres effekterne for de enkelte ledige, og der anvendes en varighedsmodel, som beskrevet i boks II.8 i afsnit II.4. Effekterne estimeres separat for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere samt ufaglærte dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Da analysen belyser effekten af aktivering for den enkelte ledige, medtages således ikke eventuelle afledte effekter. Det undersøges f.eks. ikke, hvordan overgangen til beskæftigelse for andre ledige påvirkes, eller om aktiveringen fortrænger personer i ordinær beskæftigelse. I modellen estimeres effekterne på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse under og efter en bestemt type aktivering. Disse effekter omregnes til et samlet estimat for effekten på ledighedslængden. En negativ effekt på afgangsraten betyder, at overgangen til beskæftigelse mindskes som følge af aktiveringen. En negativ effekt målt i uger betyder, at deltagelse i den pågældende aktiveringstype forkorter restledigheden.

Opdeling af ledige efter arbejdsmarkedstilknytning

Alle opdeles i tre kategorier efter tilknytning til arbejdsmarkedet

Alle personer på midlertidige overførselsindkomster bliver klassificeret inden for tre matchkategorier efter deres mulighed for at komme i job og aktivering. Matchkategori 1 omfatter arbejdsmarkedsparede personer, og dagpengemodtagere er per definition i denne kategori. Matchkategori 2 omfatter de indsatsklare personer, dvs. personer, som ikke umiddelbart er parate til et ordinært arbejde, men som kan deltage i beskæftigelsesrettede indsatser. Matchkategori 3 omfatter de personer, som er midlertidigt passive, fordi de har så alvorlige problemer, at de hverken kan arbejde eller deltage i aktivering, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009).

Flest modtagere af kontanthjælp i matchkategori 2

Matchkategori 2 er den største gruppe blandt kontanthjælpsmodtagerne. I 2011 udgjorde den 47 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, mens andelen af personer i matchkategori 3, er steget fra 16 pct. i 2006 til 24 pct. i 2011, jf. tabel II.9.

Tabel II.9 Kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----					
Matchkategori 1	35	30	26	31	30	27
Matchkategori 2	41	48	51	49	48	47
Matchkategori 3	16	18	20	17	21	24
Uoplyst	8	4	3	2	1	1
I alt	100	100	100	100	100	100
	----- 1.000 personer -----					
Antal	109,6	97,1	92,7	109,0	120,5	127,5

Anm.: Opgjort i fuldtidspersoner, inkl. personer i aktivering.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

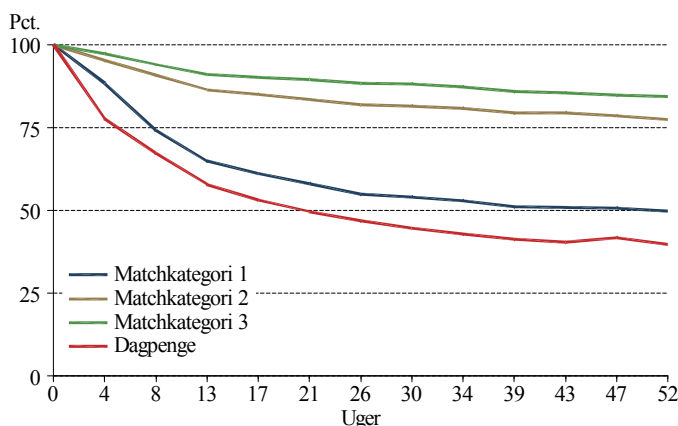
Mest arbejdsmarkedsparate først i beskæftigelse

I et økonomisk opsving kommer de mest arbejdsmarkedsparate først i beskæftigelse, og andelen af kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1 udviste tilsvarende et fald i 2006-08.

Stor forskel på afgang fra ledighed for matchkategorierne

Forskellen mellem kategorierne viser sig ved, at dagpenge-modtagere forlader ledighed og offentlige overførsler betydeligt hurtigere end kontanthjælpsmodtagere, og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3 er markant længere tid på ydelsen end personer i matchkategori 1. Efter 52 uger er ca. 40 pct. af dagpengemodtagerne stadig på offentlige overførsler, mens hele 85 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 3 stadig er på overførsler, jf. figur II.12.

Figur II.12 Personer fortsat på offentlige overførsler, 2010



Anm.: Kurven viser andelen af personer, som primo 2010 var på kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge, og som fortsat er på offentlige overførsler.

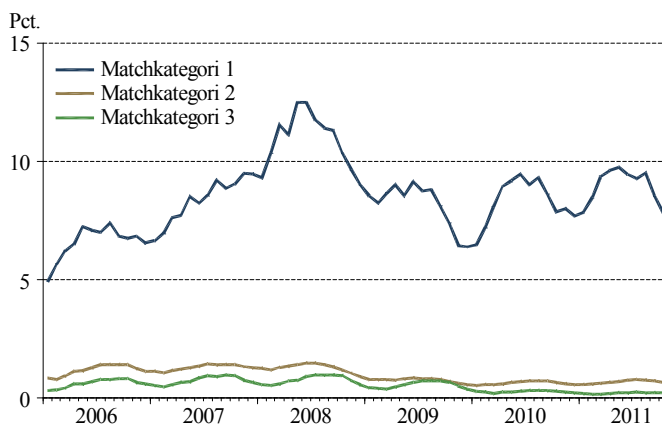
Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Lavere overgang til beskæftigelse i kategori 2 og 3

Den lave afgang fra matchkategori 2 og 3 viser sig også ved, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse kun ligger på knap 1 pct. pr. måned, mens den blandt dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1 ligger på ca. 8 pct. pr. måned, jf. figur II.13. Der er endvidere variationer over året for de jobklare, mens variationerne er langt lavere

for de mindre kvalificerede. For alle grupper er der en større afgang under den kraftige højkonjunktur fra midten af 2007 til midten af 2008 end efterfølgende. Samtidig er det dog værd at bemærke, at der selv under krisen og i den efterfølgende lavkonjunktur stadig er overgange fra ledighed til beskæftigelse på omkring 8 pct. pr. måned for de arbejdsmarkedssparate ledige, hvilket er på niveau med eller over perioden 2006-07.

Figur II.13 Overgang fra ledighed til beskæftigelse, matchkategorier



Anm.: Figuren viser antal overgange fra ledighed til beskæftigelse normaliseret ved antallet af ledige i matchkategorierne i den sidste uge af den foregående måned. Matchkategori 1 indeholder her både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

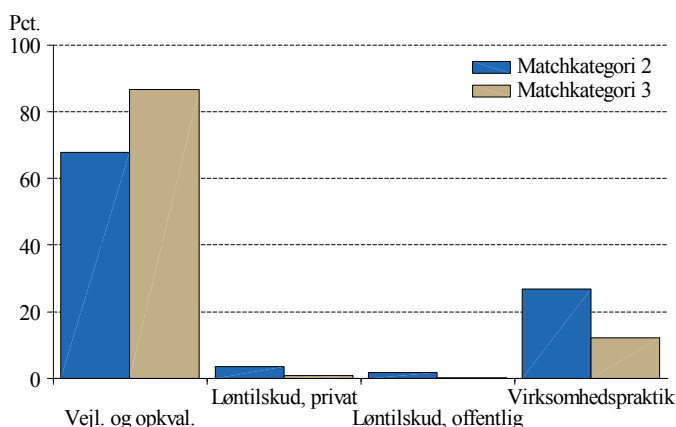
Reduceret indsats over for svage grupper

Den lave afgang fra matchkategori 2 og 3 kan tages som et tegn på, at indplaceringen i matchkategorier er foretaget passende, og at personerne i matchkategori 2 og 3 har svært ved at finde beskæftigelse. Det kan dog ikke udelukkes, at den mindre grad af ret og pligt for de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i sig selv medfører en lavere afgang fra ledighed, end det ellers havde været muligt.

Næsten udelukkende vejledning og uddannelse

Langt størstedelen af aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3 består i vejledning og uddannelse, som indeholder ordinær uddannelse og korte vejlednings- og afklaringsforløb, jf. figur II.14. Dog er godt $\frac{1}{4}$ af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 i virksomhedspraktik, svarende til knap 6.000 fuldtidsaktiverede. Kun ganske få i matchkategori 3 er aktiverede, og heraf er knap ni ud af ti i vejledning og uddannelse.

Figur II.14 Aktivering af kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3, 2011



Anm.: Opgjort som andel af de fuldtidsaktiverede. Der var i alt 18.179 fuldtidsaktiverede kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 752 fuldtidsaktiverede kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3.

Kilde: Arbejdsmarkedstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Færre i job med løntilskud

Der er kun få kontanthjælpsmodtagere fra matchkategori 2 og 3 i job med løntilskud, og det gælder både i den private og den offentlige sektor. Det skyldes formodentlig, at denne gruppe af ledige ikke vurderes at være i stand til at passe et job.

Lange forløb giver mulighed for store effekter

Effekterne af aktiveringstiltagene for ikke-arbejdsmarkedsparete ledige er kun sparsomt evalueret. Overgangen fra kontanthjælp til beskæftigelse er lav for personer i matchkategori 2 og 3, og denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere

har ofte lange forløb. En lille stigning i afgangsraten kan derfor medføre en betydelig forkortelse af ledighedslængden.

Lille effekt af vejledning og uddannelse

Analysen af effekterne af aktivering for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere viser, at vejledning og uddannelse har en positiv effekt på afgangsen til beskæftigelse i de første tre måneder efter aktiveringen er afsluttet – både i den seneste høj- og lavkonjunktur, jf. tabel II.10 og tabel II.11. Under lavkonjunktoren var der dog også en signifikant negativ fastholdelseeffekt under aktiveringen, hvilket resulterede i, at vejledning og uddannelse i gennemsnit kun forkortede ledighedsforløbene for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere med knap to uger.

Tabel II.10 Effekter af aktivering for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3, højkonjunktur 2005-07

	Løntilskud	Virksomhedspraktik	Vejledning og uddannelse
	----- Pct. -----		
Under aktivering	352 ***	69 ***	6
0-13 uger efter aktivering	280 ***	85 ***	82 ***
13-26 uger efter aktivering	-53	17	11
26-52 uger efter aktivering	6	15	1
	----- Uger -----		
Samlet effekt	-26,10 ***	-6,53 ***	-3,54 ***
	----- Antal -----		
Observationer i alt	415	2.015	12.754

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangsen til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel II.11 Effekter af aktivering for kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 og 3, lavkonjunktur 2009-11

	Løntilskud	Virksomhedspraktik	Vejledning og uddannelse
	----- Pct. -----		
Under aktivering	202 ***	9	-11 **
0-13 uger efter aktivering	70	82 ***	87 ***
13-26 uger efter aktivering	78	39 *	15
26-52 uger efter aktivering	72	17	0
	----- Uger -----		
Samlet effekt	-17,71	-5,88 ***	-1,67 **
	----- Antal -----		
Observationer i alt	522	3.834	25.214

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangen til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbs længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Praktik i virksomheder nytter

Virksomhedspraktik har ligeledes en positiv beskæftigelses-effekt efter afslutningen af aktiveringen uanset konjunktursituationen. Under højkonjunkturen 2005-07 ligger den positive effekt allerede under aktiveringen, hvilket betyder, at de aktiverede kommer i job, mens de er i aktivering. Derudover er der i begge konjunktursituationer en positiv effekt i de tre måneder umiddelbart efter virksomhedspraktikken, mens der i lavkonjunkturen 2009-11 også er en signifikant positiv effekt tre til seks måneder efter aktivering. Alt i alt forkorter virksomhedspraktikken ledighedsforløbene med ca. seks uger i både højkonjunkturen og lavkonjunkturen. En tidligere analyse på baggrund af data for 2004-08 fandt ingen effekt af virksomhedspraktik på ressourcetsvage lediges overgang til beskæftigelse, jf. Skipper (2010).

Kun få med løntilskud på trods af positive effekter

Aktivering i et job med løntilskud udviser klart de bedste effekter af de viste aktiveringsformer. I højkonjunktoren 2005-07 forkortede aktivering i løntilskud ledighedsperioden med 26 uger pga. store effekter under og umiddelbart efter aktiveringen. I lavkonjunktoren er den samlede effekt dog ikke statistisk forskellig fra nul. Dette bekræfter tidligere resultater, jf. Bolvig m.fl. (2003). Langt størstedelen af de analyserede forløb i løntilskud foregår i den private sektor, og det meste af den positive effekt må derfor tilskrives privat ansættelse med løntilskud. Andre analyser tyder på, at svage kontanthjælpsmodtagere har fordel af at være i løntilskudsaktivering i en privat virksomhed, men at det oftere er de ressourcestærke, der deltager i den form for aktivering, jf. Graversen og Jensen (2010).

Positive effekter under aktivering

Det er værd at bemærke, at der i begge konjunktursituationer er en *positiv* fastholdelseeffekt af løntilskud og virksomhedspraktik. Det betyder, at afgangens til beskæftigelse stiger mens de ledige er i aktivering. En forklaring kan være, at personer i matchkategori 2 og 3 generelt har meget lille tilknytning til arbejdsmarkedet, og mødet med virksomhederne kan derfor have stor effekt på de lediges netværk og forholdet til deres egen arbejdsevne. Derfor øges søgeaktiviteten allerede under aktiveringen, og da søgeaktiviteten i udgangspunktet er meget lav, påvirker dette afgangsraten til beskæftigelse betragteligt.

Positive effekter af aktivering

Analysen viser, at aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere generelt har gunstige effekter og forkorter dermed længden af ledighedsforløbene. Det skal dog bemærkes, at vejledning og uddannelse, som er langt den mest anvendte aktiveringsform, er meget heterogen, og det er derfor svært at vurdere præcis, hvor de gavnlige effekter findes.

Samtaler har ingen signifikant effekt

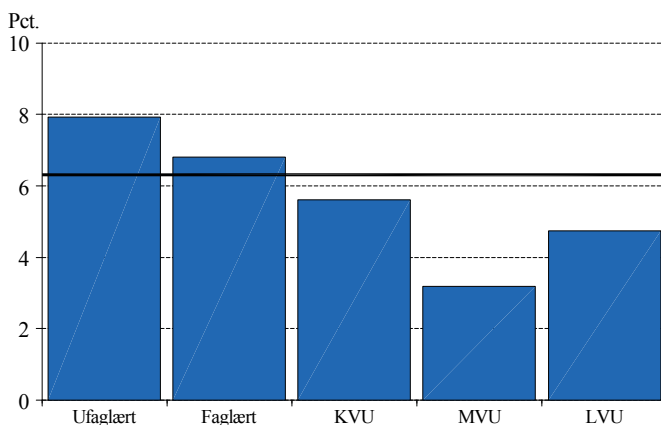
Samtaler har positiv effekt for arbejdsmarkedsparate ledige, men de synes ikke at have en signifikant effekt for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, jf. Rosholm og Svarer (2009a) (2010a) og Dockery and Stromback (2004).

Ledighed og uddannelse

Ufaglærte har høj ledighed

Uddannelsesniveaet har stor betydning for ledighedsniveauet og overgangen fra ledighed til beskæftigelse. Blandt uddannelsesgrupperne havde ufaglærte den største ledighed på knap otte pct. i 2010. Faglærte lå også over landsgennemsnittet, mens personer med mellemlang videregående uddannelse havde den laveste ledighedsprocent på godt tre pct., jf. figur II.15.

Figur II.15 Ledighed og uddannelse, 2010



Anm.: Ufaglært omfatter personer med grundskole og gymnasiale uddannelser. Mellemlang videregående uddannelse indeholder også bachelorer. Lang videregående uddannelse indeholder også forskeruddannelser.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

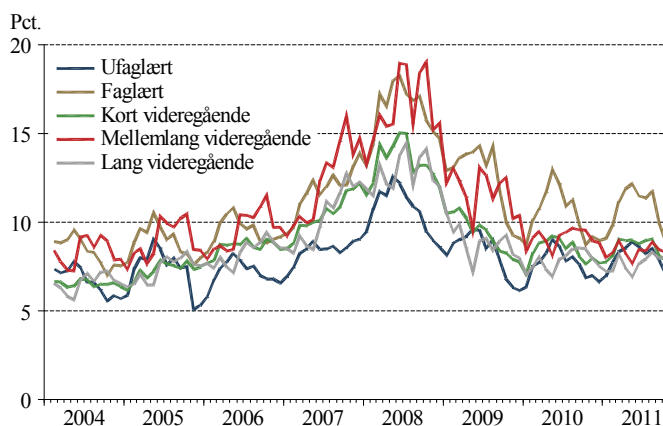
Ufaglærte har lav overgang til beskæftigelse

En af grundene til, at ufaglærte har en høj ledighed, er, at de har en meget lav overgang fra ledighed til beskæftigelse, jf. figur II.16. Typisk vil der være en korrelation mellem disse størrelser, idet en lavere afgangsrate fra ledighed betyder længere ledighedsforløb og dermed en højere ledighed. Dette billede går igen for personer med mellemlang videregående uddannelse, som har en lav ledighed og en høj afgang til beskæftigelse.

Faglærte har både høj ledighed og høj overgang til beskæftigelse

For faglærte ser billedet dog anderledes ud. De har en forholdsvis høj ledighed, men samtidig en høj overgang fra ledighed til beskæftigelse. Det tyder på, at denne gruppe har mange, men kortere ledighedsforløb. Omvendt har personer med lang videregående uddannelse en relativt lav ledighed og relativt lav overgang fra ledighed til beskæftigelse. Den lave overgang til beskæftigelse for personer med lang videregående uddannelse skyldes sandsynligvis, at de er mere selektive i deres jobsøgning end andre ledige.

Figur II.16 Overgang fra ledighed til beskæftigelse, uddannelsesgrupper



Anm.: Antal overgange fra ledighed til beskæftigelse er normaliseret ved antallet af ledige i uddannelseskategorien i den sidste uge af den foregående måned. Antal overgange fra ledighed til beskæftigelse er løbende gennemsnit over fem måneder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Stor forskel på effekter i høj- og lavkonjunktur

Effekterne af aktivering evalueres nu på tværs af uddannelsesgrupper. Analysen viser, at der for ufaglærte er stor forskel på effektiviteten af aktiveringen i høj- og lavkonjunktur, jf. tabel II.12 og tabel II.13. I højkonjunktoren bidrager alle aktiveringsformerne til at forkorte tiden i ledighed, omend den samlede effekt for offentligt løntilskud er statistisk insignifikant. I lavkonjunktur bidrager ingen af aktiveringsformerne til at forkorte ledighedsperioden, mens

offentligt løntilskud samt vejledning og uddannelse forlænger ledighedsperioden.

Table II.12 Effekter af aktivering for ufaglærte, højkonjunktur 2005-07

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomheds- praktik	Vejl. og uddannelse
	----- Pct. -----			
Under aktivering	-70 ***	-90 ***	-38 ***	-22 ***
0-13 uger efter aktivering	283 ***	107 ***	96 ***	83 ***
13-26 uger efter aktive- ring	119 ***	25	52 ***	29 ***
26-52 uger efter aktive- ring	41	48 *	44 ***	21 ***
	----- Uger -----			
Samlet effekt	-17,58 ***	-1,14	-9,71 ***	-10,43 ***
	----- Antal -----			
Observationer i alt	401	470	1.458	13.537

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgang til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbs længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Tabel II.13 Effekter af aktivering for ufaglærte, lavkonjunktur 2009-11

	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Virksomheds- praktik	Vejl. og uddannelse
	----- Pct. -----			
Under aktivering	-61 ***	-75 ***	-31 ***	-10 ***
0-13 uger efter aktivering	-14	-14	21 ***	21 ***
13-26 uger efter aktive- ring	30	-5	2	-13 ***
26-52 uger efter aktive- ring	67	-12	22 *	-20 ***
	----- Uger -----			
Samlet effekt	1,79	22,20 ***	0,23	3,79 ***
	----- Antal -----			
Observationer i alt	250	620	2.925	22.367

Anm.: Effekterne under og efter aktiveringen er angivet som den procentvise ændring i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. En positiv effekt øger derfor afgangsen til beskæftigelse og forkorter ledighedens længde. En negativ samlet effekt målt i uger betyder, at ledighedsforløbets længde forkortes af tiltaget. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Positive effekter af løntilskud i privat virksomhed

I højkonjunktoren 2005-07 udviser aktivering i job med løntilskud i privat virksomhed en markant negativ fastholdelseeffekt for ufaglærte, og efterfølgende stor positiv programeffekt indtil et halvt år efter aktiveringen. Dermed forkorter aktiveringen i gennemsnit tiden i ledighed for deltagerne med knap 18 uger. Privat ansættelse med løntilskud er dermed det mest effektive instrument til at få de ufaglærte ledige i beskæftigelse i en højkonjunktur.

Løntilskud i offentlig virksomhed har de laveste effekter

Anderledes ser det ud med offentlig ansættelse med løntilskud. I højkonjunktur er der stor fastholdelse kun efterfulgt af en programeffekt nul til tre måneder efter aktiveringen. Samlet giver det ingen effekt på ledighedslængden. I lavkonjunktoren er der fortsat stor fastholdelse, men ingen positive programeffekter. Dermed forlænger offentlig ansættelse med løntilskud ledighedslængden for ufaglærte med 22 uger. Både i høj- og lavkonjunktur er løntilskud i

offentlig virksomhed dermed den mindst effektive form for aktivering for de ufaglærte.

Lav fastholdelse og positive programeffekter ...

Virksomhedspraktik samt vejledning og uddannelse har relativ lav fastholdelse, men til gengæld store programeffekter – især i højkonjunkturen, hvor aktiveringsformerne har gunstige programeffekter i hele beregningsperioden. Samlet forkorter disse to aktiveringstyper ledighedslængden for de ufaglærte med ca. ti uger.

... og lavere effekter i lavkonjunktur

I lavkonjunkturen er fastholdelsen endnu mindre end i højkonjunkturen, hvilket skyldes generelt dårligere jobmuligheder. Samtidig er programeffekterne kun positive i de første tre måneder efter aktiveringen. Derfor har virksomhedspraktik samlet set ingen effekt på ledighedslængden, mens vejledning og uddannelse forlænger ledigheden med knap fire uger.

Aktivering forlænger ufaglærtets ledighed i lavkonjunktur

I højkonjunkturen bidrager alle aktiveringstyperne til at forkorte tiden i ledighed for de ufaglærte, mens flere aktiveringstyper forlænger ledighedslængden i en lavkonjunktur – til trods for at fastholdelseeffekten for alle aktiveringstyper er mindre i lavkonjunkturen. Offentlig ansættelse med løntilskud bidrager ikke til at få ufaglærte hurtigere i beskæftigelse – hverken i høj- eller lavkonjunktur.

II.6 Kommunernes rolle og refusion

Kommunerne er ansvarlige for indsatsen

Kommunerne spiller en afgørende rolle i implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, da de er ansvarlige for de kommunale jobcentre og implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det er dog nødvendigt med en statslig medfinansiering af udgifterne, og kommunerne kompenseres for en del af deres udgifter gennem statslige bloktilskud og gennem hel eller delvis refusion af de enkelte ydelser. Ved at anvende refusionsordninger såvel som bloktilskud kan staten påvirke kommunernes økonomiske incitament i indsatsen over for de ledige og samtidig dække væsentlige dele af de konjunkturmæssige udsving i udgifterne.

I det følgende diskuteres først den overordnede ansvarsfordeling mellem staten og kommunerne i varetagelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Herefter diskuteres indretningen af refusionssystemet nærmere.

Ansvar for beskæftigelsesindsats – fra stat til kommuner

Et kommunalt beskæftigelses-system fra 2009

Inden kommunalreformen i 2007 havde kommunerne udelukkende ansvaret for indsatsen over for de ikke-forsikrede ledige, mens det statslige AF-system havde ansvaret for de forsikrede ledige. For at harmonisere den aktive arbejdsmarkedspolitik blev kommunernes rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik udvidet i 2007, hvor der blev oprettet 91 kommunale jobcentre.⁹ De nye jobcentre var for hovedparten organiseret som fællesjobcentre. Tanken var at samle erfaringer med indretningen af beskæftigelsesystemet frem til 2010. I forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2009 blev det imidlertid aftalt at overdrage alle ansvarsområder i jobcentrene til kommunerne allerede fra og med august 2009.

Enstrengt system kan have synergieffekter

Sammenlægningen af beskæftigelsesindsatsen for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagerne i de kommunale jobcentre kan have synergieffekter både fra den generelle administration af indsatsen og via de konkrete indsatser over for de ledige og virksomhederne. Samlingen i jobcentrene havde bl.a. til hensigt at sikre, at dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere får en ensartet indsats.

Fare for fokus på egne ledige

Med samlingen af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene behøver virksomheder, der efterspørger arbejdskraft, kun at tage kontakt til én myndighed. Kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen kan dog samtidig indebære, at jobcentrene hellere anviser en ledig fra egen kommune til interesserede virksomheder frem for en bedre kvalificeret ledig fra en anden kommune, da dette kan spare dem for udgifter til dagpenge eller kontanthjælp.

9) Syv mindre kommuner deler jobcenter med en større nabokommune.

- Kommunalt ansvar kræver koordinering** Med kommunalt styrede jobcentre kan der endvidere være en fare for, at beskæftigelsesindsatsen varierer mere, end forskelle i kommunernes underliggende karakteristika tilsiger. Samtidig kan det med 91 jobcentre være vanskeligere at sikre, at ny viden og metoder spredes til gavn for alle ledige. Derfor blev der også oprettet fire beskæftigelsesregioner, som har til opgave at følge jobcentrenes arbejde og sikre vidensdeling mellem dem.
- Pilotjobcentre til erfaringsopsamling** Der er således både fordele og ulemper ved, at kommunerne har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for dagpengemodtagere. I forbindelse med oprettelsen af de kommunale jobcentre i 2007 blev 14 jobcentre oprettet som såkaldte pilotjobcentre, hvor alle aktiviteter var kommunalt styrede allerede fra 1. januar 2007, så kommunerne fik ansvaret for både modtagere af kontanthjælp og de forsikrede ledige. Hensigten med ordningen var at høste erfaringer i indretningen af et enstrengt beskæftigelsessystem, og planen var at evaluere forsøget ved udgangen af 2010.
- Pilotcentre kan bruges til at måle kommunal indsats** En analyse på baggrund af data fra 2007 til midten af 2008 fandt hverken entydige eller væsentlige forskelle i resultaterne eller indsatsen for pilotjobcentre i forhold til andre kommuner, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008). Der er nu mulighed for at evaluere den kommunale indsats over en længere periode, og her kan pilotjobcenterordningen udnyttes til en vurdering af, om en kommunalt styret beskæftigelsesindsats er bedre til at få forsikrede ledige i beskæftigelse end et statsligt system.
- Ingen systematisk forskel mellem pilotjobcentre og andre kommuner** En analyse af overgangen fra ledighed til beskæftigelse viser ingen systematiske forskelle mellem kommuner med pilotjobcentre og de øvrige kommuner for forsøgsperioden med pilotjobcentrene, dvs. fra januar 2007 til juli 2009. Overgangen til beskæftigelse var i forsøgsperioden 1,1 pct. lavere i kommuner med pilotjobcentre, men effekten kan statistisk ikke skelnes fra nul, jf. tabel II.14. I analysen er der taget højde både for generelle forskelle mellem kommuner, som f.eks. skyldes erhvervssammensætning mv., og for generelle udviklinger på arbejdsmarkedet fra f.eks. konjunktursvingninger, jf. også boks II.9. Resultatet tilsiger også, at overgangen fra ledighed til beskæftigelse i gennemsnit var

36 pct. højere i perioden fra 2007 og frem sammenlignet med perioden 2004-06, hvilket afspejler den generelt forbedrede situation i økonomien.

Tabel II.14 Evaluering af pilotjobcentre

	Overgang til beskæftigelse	
Bestand af forsikrede ledige _{t-1}	0,848	***
Tilgang af forsikrede ledige	0,059	**
Bestand af ledige stillinger _{t-1}	0,060	***
Tilgang af ledige stillinger	0,084	***
2007 og frem ^{a)}	0,360	***
Effekt af pilotjobcentre ^{b)}	-0,011	
Antal observationer	6.343	
R ²	0,691	

a) Dækker perioden januar 2007 til juli 2009.

b) Effekten måles i forhold til kommuner uden pilotjobcentre.

Anm.: Den afhængige variabel i analysen er overgang fra ledighed til beskæftigelse pr. måned blandt forsikrede inden for den enkelte kommune. For beskrivelse af data se boks II.3 i afsnit II.3. Analysen ser på perioden februar 2004 til juli 2009. I analysen er der taget højde for tidsinvariante uobserverbare karakteristika af kommunerne, og der kontrolleres for uddannelsessammensætningen blandt ledige samt års- og månedssindikatorer. ***, ** og * angiver statistisk signifikans på hhv. 1, 5 og 10 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og data leveret af Jobindex.

Omlægning i alle kommuner

Ved fortolkningen af effektevalueringen af pilotjobcentre må det også tages i betragtning, at håndteringen af forsikrede ledige i alle kommuner fysisk flyttede til jobcentre, til trods for at ansvaret for denne del af beskæftigelsespolitikken forblev statslig i de 84 kommuner uden pilotjobcenter. Dermed skete der også en ændring i de kommuner, som i analysen udgør kontrolgruppen. Hvis decentraliseringen af den statslige administration af beskæftigelsesindsatsen i sig selv har haft en effekt svarende til kommunaliseringen af indsatsen i kommuner med pilotjobcentre, kan denne ændring have neutraliseret en mulig effekt af pilotjobcentre i analysen.

Boks II.9 En evaluering af forsøget med pilotjobcentre

Evalueringen af forsøget med pilotjobcentre analyserer de forsikrede lediges overgang til beskæftigelse i perioden februar 2004 til juli 2009. Analysen afgrænses til de forsikrede ledige, da det var indsatsen over for denne gruppe af ledige, der i de 14 pilotkommuner blev flyttet fra AF-systemet til de kommunale jobcentre. Den nævnte tidsperiode dækker dels over en periode (2004-06), hvor indsatsen over for alle forsikrede ledige var inden for AF-systemet, og en periode (januar 2007-juli 2009), hvor indsatsen var et kommunalt ansvar over for de forsikrede ledige i kommuner med pilotjobcentre, mens indsatsen over for de forsikrede ledige i de resterende kommuner fortsat var et statsligt ansvarsområde.

Analysen anvender tilgangen beskrevet i boks II.6 i afsnit II.3. De variable, der også indgår i analysen i afsnit II.3, tager samtidig højde for generelle faktorer for overgangen fra ledighed til beskæftigelse, f.eks. ledighedsniveauet. Derudover medtages en indikator i forsøgsperioden for de kommuner, som blev udvalgt til pilotjobcenterforsøget samt en indikator for perioden fra og med januar 2007. Førstnævnte indikator afspejler effekten af den kommunale styring i pilotjobcentrene målt i forhold til de øvrige kommuner med statslig administration af beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige, mens sidstnævnte indikator kontrollerer for en generel ændring i overgangen til beskæftigelse på tværs af alle kommuner. Analysen tager samtidig højde for andre mulige forskelle mellem alle kommuner, som er omtrent konstante over tid, såsom den lokale erhvervs sammensætning.

Oplysninger om analysen fås ved henvendelse til De Økonomiske Råds Sekretariat.

Refusionssystemet

Med kommunernes overtagelse af hele beskæftigelsesindsatsen blev der behov for at udvide refusionsordningen til også at omfatte ydelser og indsats over for de forsikrede ledige. Det nye system indføres fra 2009-13 og har bl.a. til formål at harmonisere refusionsreglerne for modtagere af dagpenge og kontanthjælp. Reglerne fremgår af tabel II.15.

Tabel II.15 Statslig refusion af kommunale ydelser i 2010 samt 2011 og frem

Ydelsestype	2010	2011
	----Pct.----	
Dagpengemodtagere		
- De første 18 uger ^{a)}	100	100
- Over 18 uger ^{a)} – aktivering, virksomhedsrettet og ordinær uddannelse	75	50
- Over 18 uger ^{a)} – aktivering, øvrige redskaber	75	30
- Over 18 uger ^{a)} – ikke aktivering	50	30
Voksenlærling	100	100
Kontanthjælp		
- Aktivering, virksomhedsrettet og ordinær uddannelse	65	50
- Aktivering, øvrige redskaber	65	30
- Ikke aktivering	35	30
- Ikke rettidig aktivering	0	0
Sygedagpenge		
- De første 4 uger	100	100
- 5.-8. uge	50	50
- 9.-52. uge, aktivering, virksomhedsrettet og ordinær uddannelse	65	50
- 9.-52. uge, aktivering, øvrige redskaber	65	30
- 9.-52. uge, passive perioder	35	30
- Over 52 uger	0	0
Førtidspension	35	35

a) Afrappes til 12 uger i 2011, otte uger i 2012 samt fire uger i 2013 og frem.

Anm.: Fra 2011 får kommunerne ingen refusion, hvis dagpengemodtagerne ikke kommer rettidigt i aktivering.

Kilde: Rosholm og Svarer (2010), LO (2011).

Oprindelig refusionsordning

Frem til 2010 fik kommunerne refusion for 75 pct. af udgifterne til dagpenge i de perioder, hvor de ledige deltog i aktivering, og kun for 50 pct. i de passive perioder. Dog var der fuld refusion i de første 18 uger, men dette aftrappes gradvist frem til 2013, hvorefter der kun gives fuld refusion de første fire uger. Fuld refusion i de første fire uger begrundes med, at kommunerne ikke kan påvirke de korte ledighedsforløb.

Refusionssatserne er reduceret

Frem til 2010 var refusionssatsen for dagpengemodtagere højere end for kontanthjælpsmodtagere. Pr. 1. januar 2011 blev refusionen for begge grupper reduceret og fastsat til samme refusionssats. Også refusionen til aktivering ændredes, således at aktivering kun udløser en højere refusionssats, hvis den er virksomhedsrettet eller omfatter ordinær uddannelse. Refusionen for arbejdsløshedsdagpenge- og sygedagpengemodtagere har en aftagende profil, og efter 52 uger er refusionen til sygedagpenge helt udfaset.

Incitament til at aktivere

Gennem en højere refusion i de aktive perioder øges kommunernes tilskyndelse til at aktivere de ledige. Dertil kommer, at kommunerne sanktioneres, hvis de ikke afholder aktiveringen til tiden. Hvis en ledig ikke deltager i aktivering rettidigt, mister kommunerne refusionen, indtil aktiveringen påbegyndes. Der er således tale om relativt hårde sanktioner, hvis kommunerne ikke overholder tidsfristerne. Dette giver stærke incitamenter til at aktivere de ledige hurtigt, men det svækker incitamentet til at finde den rette og mest hensigtsmæssige type af aktivering. Kommunerne står således over for en afvejning mellem en kortsigtet og en langsigtet budgetrestriktion. Kommunerne har et langsigtet incitament til at tilrettelægge de enkelte aktiveringsforløb, så de optimerer de lediges beskæftigelsesmuligheder. På kort sigt tilskynder refusionsreglerne til hurtig aktivering, hvilket kan gå ud over måltretningen af indsatsen mod beskæftigelse. De to mål er ikke nødvendigvis modsatrettede, men der er en risiko for, at de kortsigtede incitamenter får kommunerne til at fokusere mere på at få de ledige i aktivering hurtigt end på at tilrettelægge aktiveringsindsatsen optimalt for den enkelte.

Uhensigtsmæssige incitamenter

Det nuværende system er kompliceret med forskellige refusionssatser for forskellige ydelsestyper, aktiveringstyper og tidspunkter i forløbet. Ændringerne i 2011 var et skridt imod harmonisering af refusionssatserne henover ydelsesgrupperne, men refusionssystemet indeholder fortsat uhensigtsmæssige incitamenter. Eksempelvis er det billigere for kommunen at tilkende en person, der har modtaget sygedagpenge i mere end otte uger, førtidspension, hvis personen ikke kan deltage i virksomhedsrettet aktivering eller ordinær uddannelse. I det tilfælde vil kommunen få refunde-

ret 30 pct. af udgifterne til sygedagpenge mod 35 pct. af udgifterne til førtidspension svarende til en besparelse på ca. 10.000 kr. om året. På kort sigt kan kommunen således spare penge ved at sende en sygedagpengemodtager på varig offentlig forsørgelse. Dertil kommer, at de aftagende refusionssatser kun findes inden for hver ydelsestype, men rykkes en person fra en ydelsestype til en anden, kan kommunen igen opnå en høj refusion.

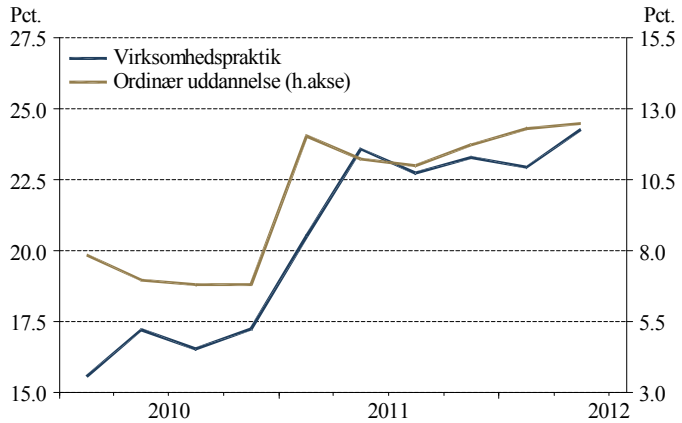
Sanktioner sikrer rettidighed

Kommunerne reagerer på de incitament, som refusionssystemet skaber. Det viser bl.a. spørgeskemaundersøgelser blandt kommunernes jobcenterchefer, jf. Rosholm og Svarer (2010). Især sanktionerne i forhold til rettidighed har fået jobcentrene til at fokusere på, at aktiveringen i stigende grad afholdes til rette tid.

Nedsat refusion målretter aktiveringen

Også anvendelsen af de forskellige aktive tiltag vidner om, at kommunerne optimerer deres refusion. Siden 1. januar 2011 er det kun virksomhedsrettet aktivering og ordinær uddannelse, der udløser en højere refusion end passive perioder. Dette resulterede i en pludselig og stor stigning i anvendelsen af virksomhedspraktik og ordinær uddannelse, jf. figur II.17.

Figur II.17 Virksomhedspraktik og ordinær uddannelse, andel af fuldtidsaktiverede



Anm.: Alle ydelsestyper, dvs. både dagpenge, kontanthjælp mv.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.jobindsats.dk.

Et alternativt refusionssystem

Et alternativ til den nuværende refusionsmodel er en model, hvor refusionsprocenten ikke afhænger af typen af overførselsindkomst, men kun af hvor lang tid personen har været offentligt forsørgt. Det giver et incitament til at rette aktivering mod at øge de lediges beskæftigelsesmuligheder, og kommunerne får en tilskyndelse til at få ledige i beskæftigelse frem for på langvarig offentlig forsørgelse. Kommunerne får heller ikke højere refusion ved at rykke overførselsmodtagerne til en anden ydelse, og de varige ydelser bliver dyrere for kommunerne, idet refusionen efter en årrække bliver nul. Et forslag efter dette princip er tidligere blevet foreslået af blandt andet Arbejdsmarkedskommissionen. Arbejdsmarkedskommissionen foreslog 100 pct. refusion den første måned, 65 pct. fra 2.-12. måned, 35 pct. mellem et og tre år og ingen refusion efter tre år, jf. Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

Opsummering

- Et kommunalt beskæftigelsessystem nødvendiggør en statslig refusion, da kun staten kan udligne udgifter over konjunkturforløbet
- En analyse finder ingen systematisk forskel mellem en kommunal og en statslig styring af den aktive beskæftigelsesindsats
- Gennem en målretning af refusionssystemet og indførelse af sanktioner fastsætter staten kommunernes økonomiske incitamenter i den aktive beskæftigelsesindsats
- Kommunernes anvendelse af aktive tiltag vidner om, at kommunerne optimerer deres refusion
- Det nuværende refusionssystem, hvor satsen bl.a. varierer med aktiveringsstatus, giver incitament til hurtig aktivering frem for at sigte mod en overgang til beskæftigelse
- Behov for en forbedring af det nuværende refusionssystem, så kommunerne sigter mod at reducere andelen på offentlige overførsler

II.7 Dagpengereformen

I forbindelse med Genopretningsaftalen i maj 2010 vedtog Folketinget at reducere dagpengeperiodens længde og at øge genoptjeningskravet for forsikrede ledige. Samtidig blev indkomstperioden, som dagpengesatsen fastlægges efter for den enkelte, forlænget fra 3 til 12 måneder før ledighed. Formålet med dagpengereformen var at øge den strukturelle beskæftigelse og forbedre de offentlige finanser.

Forkortelse af dagpengeperiodens længde

Forlængelsen af dagpengeperioden indebar, at den periode, hvor en ledig kan modtage dagpenge, blev forkortet fra fire til to år med virkning fra den 1. juli 2010. Alle modtagere af dagpenge ved lovens ikrafttræden bevarede retten til dagpenge i den periode, som de hidtil havde haft ret til, dog højst i to år efter forslagetets ikrafttræden. Dette blev i forbindelse med finansloven for 2012 forlænget med $\frac{1}{2}$ år, idet retten til dagpenge dog ikke kan overstige fire år. Derfor vil flere ledige end normalt nå afslutningen på deres dagpengeperiode i første halvår af 2013.

Forøgelse af genoptjeningskravet

Tidligere var det muligt at genoptjene retten til dagpenge ved ustøttet beskæftigelse svarende til 26 uger inden for tre år, når en ledig havde modtaget dagpenge i de maksimalt fire år. Dette genoptjeningskrav forøges i forbindelse med reformen til 52 uger inden for tre år, så det kommer til at svare til kravet for optjening af dagpengeret for nye A-kassemedlemmer, jf. også boks II.10.

Stigning i påkrævet beskæftigelsesgrad

Begge elementer af dagpengereformen berører den enkeltes fordeling af tid mellem ledighed og beskæftigelse. Reformens primære effekter kan således sammenfattes i en påkrævet beskæftigelsesgrad, som udtrykker, hvor meget medlemmerne af en A-kasse som minimum skal være i beskæftigelse for at kunne opretholde den maksimale længde af dagpengeperioden. Mens de tidligere regler med $\frac{1}{2}$ år til genoptjening af fire års dagpenge tilsagde et gennemsnitligt beskæftigelseskrav på en niendedel, så indebærer den vedtagne ændring til et års genoptjening for to års dagpenge et beskæftigelseskrav på gennemsnitligt mindst en tredjedel af tiden.

Boks II.10 *Krav for genoptjening af dagpengeret*

Som led i Genopretningsaftalen blev det vedtaget at reducere dagpengeperioden fra fire til to år, og i den forbindelse blev kravet for at genoptjene retten til arbejdsløshedsdagpenge harmoniseret til 52 ugers beskæftigelse inden for de seneste tre år uanset tidspunkt. Det betyder samlet set, at beskæftigelseskravet til genoptjening af dagpenge fremover er et års beskæftigelse inden for tre år, hvormed genoptjeningskravet reelt er øget fra $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse inden for $4\frac{1}{2}$ år til et års beskæftigelse inden for tre år.

Før reformen var beskæftigelseskravet for optjening af dagpengeret for nye medlemmer af en A-kasse et års beskæftigelse inden for tre år. Det samme var beskæftigelseskravet ved løbende genoptjening af dagpengeretten. Dog var der en særlig regel for de personer, der havde mistet dagpengeretten, fordi de havde opbrugt fire års dagpengeperiode. Disse personer behøvede kun $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse for at genoptjene retten til dagpenge. Dermed havde denne særlige gruppe et beskæftigelseskrav på $\frac{1}{2}$ år inden for de seneste 3 år. Ved løbende genoptjening var der således behov for beskæftigelse $\frac{1}{6}$ af tiden. I praksis var beskæftigelseskravet dog på $\frac{1}{2}$ år inden for $4\frac{1}{2}$ år (dvs. $\frac{1}{9}$), idet der under den fireårige dagpengeperiode ikke var krav til beskæftigelse. Først ved dagpengeperiodens udløb var beskæftigelseskravet relevant. Hvis den ledige derfor har $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse i træk umiddelbart efter udløbet af de fire år med dagpenge, da opfyldes også kravet om $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse inden for tre år. Det var derfor tilstrækkeligt for genoptjeningen med beskæftigelse $\frac{1}{9}$ af tiden, hvis det $\frac{1}{2}$ års beskæftigelse ligger samlet umiddelbart efter retten til dagpenge ophører, mens det er nødvendigt at være beskæftiget $\frac{1}{6}$ af tiden, hvis beskæftigelsen fordeles jævnt ud over ledighedsforløbet.

Med reformen blev reglerne ens. Kombinationen af forkortelsen af dagpengeperioden og fordoblingen af genoptjeningskravet medfører, at genoptjeningskravet nu er et år inden for de seneste tre år *uanset*, om man optjener retten til dagpenge undervejs i ledighedsforløbet eller ved dagpengerettens ophør. Dermed er beskæftigelseskravet for bevarelse af dagpengeretten $\frac{1}{3}$.

Dagpengesystem er forsikringsordning i statslig regi

Dagpengesystemet er en forsikringsordning, som midlertidigt skal erstatte A-kassemedlemmers erhvervsindkomst, mens de søger efter ny beskæftigelse. For at overkomme de markedsfejl, som der vil være på et privat marked for ledighedsforsikring, ligger dagpengesystemet i statslig regi, jf. diskussion i afsnit II.2.

**Staten udligner
over konjunktur-
forløbet**

Staten har også en vigtig rolle for udligningen af de ledighedsbaserede udgifter i dagpengesystemet hen over konjunkturforløbet. A-kassebidragene er ikke afhængige af ledighedsudviklingen, og det er dermed staten, der bærer den marginale forsikringsomkostning ved en ekstra forsikret ledig. Ved en øget ledighed stiger statens samlede nettobidrag til dagpengesystemet, og dagpengesystemet fungerer derfor som en af de automatiske stabilisatorer i økonomien.

**Staten bidrager
betydeligt til
dagpengesystemet**

Over det seneste årti har staten netto bidraget til finansieringen af systemet hvert år med et gennemsnitligt årligt bidrag på godt 6,3 mia. kr. i perioden 2001-10.¹⁰ Kun i 2008 balancerede summen af A-kassebidrag næsten med udbetalingerne af dagpengeydelse, men da var ledigheden ekstraordinær lav.

**Attraktiviteten af
ordningen kan
variere**

A-kassemedlemmer betaler med deres bidrag en præmie til en forsikringsordning. For de enkelte skal derfor foretages en afvejning af gevinster og omkostninger ved medlemskabet, karakteriseret ved dagpengeperiodens længde, dagpengesatsen/kompensationsgraden samt længden af genoptjeningsperioden. Forkortelsen af dagpengeperiodens længde og forlængelsen af genoptjeningskravet gør således forsikringsordningen mindre attraktiv, da ændringerne ikke modsvares af et lavere A-kassebidrag eller andre forbedrede forsikringsbetingelser.

**Afvejning over for
ledighedsrisiko og
anden indkomst**

Afvejningen inden for dagpengesystemet skal derudover inddrage den personlige ledighedsrisiko og mulighederne for at få kontanthjælp, jf. også boks II.11. Hårdere krav til modtagere af kontanthjælp, både hvad gælder regler for modregning af formue og ægtefælles indkomst og pligter inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik, gør alt andet lige dagpengesystemet mere attraktivt.

10) Beregningen inddrager A-kassernes bidrag til staten og tager højde for en fradragsværdi for A-kassebidraget på i gennemsnit 32 pct. og antager en skatteprocent på 40 pct. for dagpengeudbetalinger. Bidraget er angivet i 2011-niveau.

Boks II.11 Betingelser for kontanthjælp

Modtagelse af kontanthjælp er betinget af, at den ledige ikke er selvforskyldt ledig, og at vedkommende ikke er i stand til at skaffe den nødvendige forsørgelse fra anden indkomst eller fra formue. Dette indebærer, at ægtefæller skal forsørge hinanden, således at de fleste typer af egen og ægtefælles indkomst modregnes i den udbetalte kontanthjælp. Formue over 10.000 kr. for enlige og 20.000 kr. for par skal forbruges, inden kontanthjælp kan modtages, medmindre særlig forhold gør sig gældende, jf. Vilhof mfl. (2012).

Dagpengesystemet og dets statsstøtte omfordeler i tre dimensioner.

Dagpengesystemet omfordeler fra lav til høj ledighedsrisiko

Reglerne vedrørende A-kassebidragets og dagpengesatsens størrelse er ens for alle medlemmer. Da medlemmerne har varierende risiko for ledighed og deraf følgende ledighedsomfang, er dagpengesystemet mere fordelagtigt for personer med høj ledighedsrisiko og omfordeler derfor fra personer med lav ledighed til personer med høj ledighed.

Statsstøtte omfordeler fra høj til lav risikovillighed ...

Når dagpengesystemet er statsstøttet, omfordeler det også fra personer med høj risikovillighed til personer med lav risikovillighed. Dette skyldes, at personer, der i særlig grad ikke bryder sig om risikoen for at blive ledig uden en indkomsterstattende ydelse, vil være overrepræsenteret i dagpengesystemet og dermed nyde godt af statsstøtten.

... og fra høj til lav indkomst

A-kassebidraget til dagpengesystemet er uafhængigt af den enkeltes arbejdsindkomst og udgør derfor en større del af indkomsten for personer med lav indkomst. Dog indebærer den maksimale dagpengesats og finansieringen af den underliggende statsstøtte gennem et progressivt skattesystem, at støtten til dagpengesystemet omfordeler fra personer med højere arbejdsindkomster til personer med lavere arbejdsindkomster.¹¹ Omfordelingen via dagpengesystemet er dog betydeligt mindre end den implicite omfordeling

11) I 2009 havde 90 pct. af alle fuldtidsansatte i alderen 16-64 år en så høj arbejdsindkomst, at de ville være berettiget til den maksimale dagpengesats, jf. egne beregninger på registerdata.

gennem f.eks. kontanthjælpen, jf. Det Økonomiske Råd (2001).

**Afvejning mellem
efficiens og
fordeling**

Det statslige bidrag til dagpengesystemet indebærer en politisk afvejning mellem efficiens og fordeling. På den ene side indebærer skattefinansieringen reducerede incitamentter til at arbejde. På den anden side skaber det statslige engagement en mere ligelig fordeling af indkomster i samfundet.

Varige effekter af dagpengereformen

**Langsigtet effekt på
beskæftigelsen på
ca. 13.000 personer**

Beskæftigelsesministeriet vurderer, at beskæftigelsen som følge af reformen vil vokse med ca. 13.000 personer i alt – 10.000 fra forkortelsen af dagpengeperioden, yderligere 2.500 fra forlængelse af genoptjeningskravet og 500 fra forlængelse af beregningsperioden, som dagpengesatsen sættes på baggrund af. Vurderingen svarer omtrent til de effekter, som Arbejdsmarkedskommissionen tidligere fandt for en ændring af dagpengesystemet, som er forholdsvis tæt på den implementerede reform, jf. Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

**Offentlig
besparelse på
samlet 3 mia. kr.**

Reformen forventes i 2014 at reducere de offentlige udgifter med omtrent 3 mia. kr., jf. Finansministeriet (2010b). Der forventes en samlet besparelse på ca. 4½ mia. kr. på arbejdsløshedsdagpenge og aktivering af forsikrede ledige, mens der til gengæld forventes ekstra udgifter til ydelser og aktivering af modtagere på kontanthjælp på ca. 1½ mia. kr.

**Samlet effekt på
4½ mia. kr.**

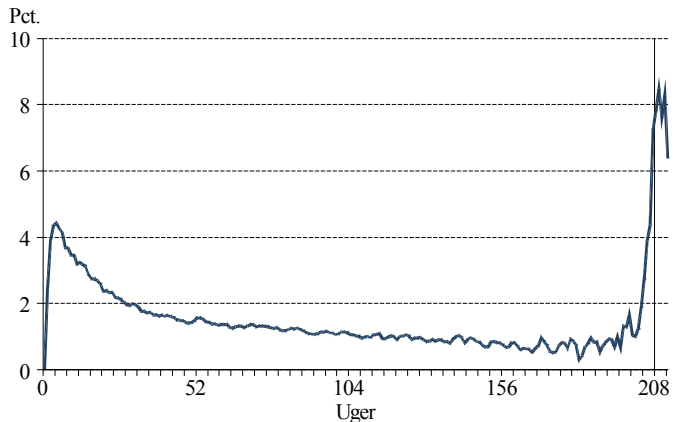
Den samlede effekt på de offentlige finanser vurderes til at være en forbedring på 4½ mia. kr., hvor den forøgede beskæftigelse og afledte effekter bidrager med 1½ mia. kr.

**Jobsøgning er
præget af friktioner**

Jobsøgning og overgang fra ledighed til beskæftigelse er præget af friktioner i form af manglende kendskab til arbejdsmarkedet, tiden det tager at få svar på jobansøgninger mv. Til trods for at ledige er aktivt jobsøgende, kan det derfor tage tid, inden de kommer i beskæftigelse. Dette illustreres ved en kurve over afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse sorteret efter ledighedslængde. En stor del af de nyledige vender tilbage til beskæftigelse inden for nogle få måneder, mens andre ledige er længere tid om at komme

i beskæftigelse, jf. figur II.18. En del af denne forsinkede tilbagevenden til beskæftigelse kan skyldes friktioner på arbejdsmarkedet. Samtidig er der en tydelig forøgelse af afgang fra ledighed til både selvforsørgelse og beskæftigelse frem mod dagpengeperiodens maksimale længde på 208 uger. I alt otte pct. afgår fra ledighed til beskæftigelse ved dagpengeperiodens ophør.

Figur II.18 *Afgang fra dagpenge til beskæftigelse*



Anm.: Figuren er baseret på alle de dagpengemodtagere, som påbegyndte et ledighedsforløb i perioden fra primo 2007 til marts 2012, og angiver andelen af de tilbageværende ledige, der i en given uge går fra ledighed til beskæftigelse i forhold til det samlede antal af ledige i den foregående uge.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Friktioner ved jobsøgning forlænger genoptjeningskrav

Friktioner ved jobsøgning forlænger tiden, det tager at genoptjene retten til dagpenge. Hvis hvert jobskifte eller overgang til beskæftigelse indebærer en bestemt mængde af friktioner, må skærpelsen af genoptjeningskravet forventes at ramme personer med hyppigt skiftende ansættelser hårdere end f.eks. funktionærer med lange beskæftigelsesforløb. Dette element mindsker derfor graden af omfordeling i systemet.

Øget antal ledige opbruger fuld dagpengeperiode

En kortere dagpengeperiode må forventes at øge antallet af ledige, som opbruger deres fulde dagpengeperiode. Beregninger viser, at omkring 8.000 personer pr. år kan forventes at opbruge deres toårige dagpengeret i det nye system, jf. Højbjerg (2012). I det tidligere fireårige dagpengesystem var der 1.000-2.000 ledige, som opbrugte deres fulde dagpengeperiode.

Overgang til beskæftigelse efter endt dagpengeperiode

En analyse for dagpengemodtagere, der opbrugte deres fireårige dagpengeperiode mellem oktober 2011 og april 2012, viser derudover, at 25 pct. af dem fik beskæftigelse inden for de første tre måneder efter udløbet af dagpengeperioden. Yderligere 25 pct. havde genoptjent retten til dagpenge (med et genoptjeningskrav på 26 uger), mens 24 pct. overgik til kontanthjælp eller SU, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012). I en højkonjunktur vil relativt flere overgå til beskæftigelse, jf. Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

Implementering af dagpengereformen

Implementeringsmodeller for reformen

Ved vedtagelsen af dagpengereformen forventedes det, at den danske økonomi ville være i fremgang, når den kortere dagpengeperiode trådte i kraft i sommeren 2012. Derfor blev reformen implementeret som en statusopgørelse, hvor den nye kortere dagpengeperiode ville gælde alle, som var ledige den 1. juli 2010 eller blev det herefter. Et alternativ havde været udelukkende at lade reformen gælde for alle nyledige efter en vis dato. Dette ville have indebåret en langsommere indfasning af reformens effekter.

Ekstraordinært mange opbruger snart dagpengeret

Konsekvensen af den valgte model – inklusive den senere vedtagne forlængelse af dagpengeretten med ½ år – er, at alle ledige med en dagpengeanciennitet mellem 0 og 1½ år pr. 1. juli 2010 og uden efterfølgende beskæftigelse vil have opbrugt deres dagpengeret netop den 31. december 2012. Samtidig vil både nyledige fra 1. juli til 31. december 2010, som er omfattet af den vedtagne forlængelse, samt nyledige fra 1. jan 2011 til 30. juni 2011 uden senere beskæftigelse have udløb af deres dagpengeret i første halvår af 2013. Med mindre de ledige er kommet eller kommer i beskæftigelse, vil der således være et betydeligt antal ledige, som

risikerer at opbruge deres maksimale periode med dagpenge i første halvår 2013.

**Afgang til
beskæftigelse de
sidste måneder er
central**

Selvom ledigheden ligger stabilt, bliver der hele tiden besat stillinger, og nogle af de ledige vil finde job, inden deres dagpengeperiode løber ud. Det gælder fra starten af ledigheden og i særdeleshed de seneste uger op til dagpengeperiodens udløb, jf. figur II.18 ovenfor. En del af de personer, som opbruger deres fulde dagpengeret, vil kort efter udløb af deres dagpengeperiode komme i beskæftigelse.

**Ca. 6.000 flere
opbruger dagpenge
i første halvår 2013**

For de ledige, hvis dagpengeperiode blev midlertidig forlænget, viser en analyse, at ca. 8.000 ikke vil komme i beskæftigelse inden udløbet af perioden og derfor vil miste deres dagpenge, jf. Højbjerg (2012). Når overgangen til beskæftigelse efter udløb af dagpengeperioden inddrages, vil der være ca. 6.000 ledige, som overgår til andre offentlige ydelser eller bliver selvforsørgende, jf. Arbejdsmarkedstyrelsen (2012).

**Beskæftigelsesrettet
indsats for ekstra
ledige**

For at hjælpe de ledige, som står til at miste deres dagpengeret inden sommeren 2013, er der blevet vedtaget en ekstraordinær indsats inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik. Indsatsen omfatter, at jobcentre tager kontakt til alle ledige i denne målgruppe, bl.a. med tilbud om en personlig jobformidler, jf. også boks II.12. Der oprettes endvidere et særligt beredskab af medarbejdere hos A-kasser og jobcentre til at hjælpe de ledige med at finde virksomhedsorienteret aktivering mv.

**Jobrotation er
forlængelse af
dagpengeperiode**

Indsatsen har særlig fokus på jobrotationspladser, hvor ledige i risikogruppen kan få en vis fortrinsret frem for andre ledige. Som vikar i en jobrotation modtages overenskomstmæssig løn, og dagpengemodtageren bruger ikke af sin dagpengeperiode. Brugen af jobrotation indebærer således en indirekte forlængelse af dagpengeperioden for ledige i målgruppen.

Boks II.12 Akutpakken

Regeringen har den 31. august 2012 indgået en aftale med arbejdsmarkedets parter, KL og A-kassernes Samvirke om en indsats for ledige, der har seks måneder eller mindre tilbage af deres dagpengeperiode.

Aftalen indeholder en særlig indsats fra kommunernes jobcentre, A-kasserne og beskæftigelsesregionerne over for denne målgruppe, hvor hovedingredienserne er indkaldelse til samtale af alle ledige i risiko for at miste dagpengereetten, et særligt beredskab af medarbejdere hos A-kasser og jobcentre til at hjælpe de ledige med at finde et job, finde virksomhedsorienteret aktivering, skrive ansøgninger og etablere netværk. De ledige kan også få tilknyttet en personlig jobformidler.

De ledige i målgruppen får muligheder for:

- Ansættelse som vikarer i jobrotation med en vis fortrinsret frem for andre ledige
- Ret til tilskud til opkvalificering ved ansættelse uden løntilskud
- “fast track” behandling af tilbud om virksomhedsrettet aktivering, som de selv har fundet

Derudover er der åbnet mulighed for, at samtaler og vejledning i A-kasserne kan erstatte en række rådighedssamtaler i jobcentrene.

Den ekstra indsats koster 332 mio. kr. fordelt over 2012 og 2013.

Konjunkturafhængighed i dagpengesystemet

Både forlængelsen af dagpengeperioden med et halvt år for en del af de ledige og sidenhen den ekstra indsats inden for den aktive beskæftigelsesindsats (Akutpakken) er udtryk for diskretionære ændringer af arbejdsmarkedspolitikken. Disse ændringer er blevet begrundet med den matte konjunktursituation. Det er på denne baggrund relevant at overveje argumenterne for en mere regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet. En regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengeperioden er tidligere blevet foreslået af De Økonomiske Råds Formandskab og Arbejdsmarkedskommissionen, jf. De Økonomiske Råd (2011) og Arbejdsmarkedskommissionen (2009).

Sværere at finde beskæftigelse i en lavkonjunktur

Et konjunkturafhængigt dagpengesystem, hvor eksempelvis dagpengeperioden forkortes i en højkonjunktur, eller genoptjeningskravet reduceres i en lavkonjunktur, kan begrundes med varierende muligheder for at finde beskæftigelse. Således var der betydeligt færre ledige stillinger i 2011, end der var under højkonjunktoren i perioden op til 2008, jf. figur II.6a i afsnit II.3. Da efterspørgslen på det korte sigt er afgørende for beskæftigelsen, betyder det i sig selv, at den enkelte ledige har mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

Højt forsikringsniveau mindre skadeligt i lavkonjunktur

Muligheden for at modtage dagpenge under ledighed reducerer alt andet lige søgeintensiteten og mindsker dermed overgangsraten til beskæftigelse for de ledige, jf. diskussionen i afsnit II.2. Under en lavkonjunktur reducerer dagpengesystemet dog incitamentet til at finde beskæftigelse mindre end under en højkonjunktur, jf. bl.a. Schmiuder mfl. (2012). Dette er grundlæggende et effektivitetsargument for at lade dagpengesystemet være konjunkturafhængigt.

Øget velfærd fra relativt bedre dækning i lavkonjunktur

Argumentet for konjunkturafhængighed bygger grundlæggende på, at beskæftigelsen i en lavkonjunktur i højere grad er bestemt af antallet af ledige stillinger, dvs. efterspørgslen efter arbejdskraft, mens den i en højkonjunktur, hvor der er flere ubesatte stillinger, er mere afhængig af antallet af ledige og deres søgeintensitet, dvs. udbuddet af arbejdskraft. I en lavkonjunktur med mange jobsøgende pr. ledig stilling vil den enkelte jobsøgende derfor i højere grad end i en højkonjunktur reducere andre jobsøgendes muligheder for at komme i beskæftigelse. Dette betyder, at gevinsten ved høj søgeaktivitet er mindre i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur. En bedre forsikringsdækning i dagpengesystemet i lavkonjunktur og omvendt i højkonjunktur vil dermed samlet set bidrage til en bedre fordeling af søgeaktiviteten mellem høj- og lavkonjunktur, jf. Landais mfl. (2010).

Højere strukturel beskæftigelse ...

Med et konjunkturafhængigt dagpengesystem vil den ændrede søgeintensitet bidrage til at øge beskæftigelsen i højkonjunktur i forhold til under et system, hvor dagpengeperioden er konstant. Tilsvarende vil et konjunkturafhængigt system reducere overgangen fra ledighed til beskæftigelse i en lavkonjunktur. Set over både høj- og lavkonjunktur er

nettoeffekten positiv, således at den langsigtede strukturelle beskæftigelse vil stige, jf. Andersen og Svarer (2011).

... men også øget variation i ledighedsniveau

Et varierende dagpengesystem vil dog også tendere mod at øge udsvingene i beskæftigelse og ledighed. De stærkere incitamenter til at søge efter arbejde i højkonjunktoren vil tendere mod at sænke ledigheden, men vil samtidig reducere lønpresset for en given ledighed. Omvendt vil svækkelsen af incitamenterne til at søge i en lavkonjunktur trække i retning af at øge ledigheden, men samtidig reduceres det nedadgående pres på lønningerne, der ellers via forbedret konkurrenceevne ville kunne bidrage til en stigning i efterspørgslen. En effekt af den mere svingende ledighed vil imidlertid også være, at statens udgifter til ledighedsforsikring i form af dagpenge og kontanthjælp bliver mere varierende over konjunkturforløbet. Dette svarer til, at de automatiske stabilisatorer, der virker via de offentlige finanser, styrkes, hvilket kan bidrage til at holde hånden under økonomien i en lavkonjunktur.

Gennemsigtighed taler for regelstyret konjunkturafhængighed

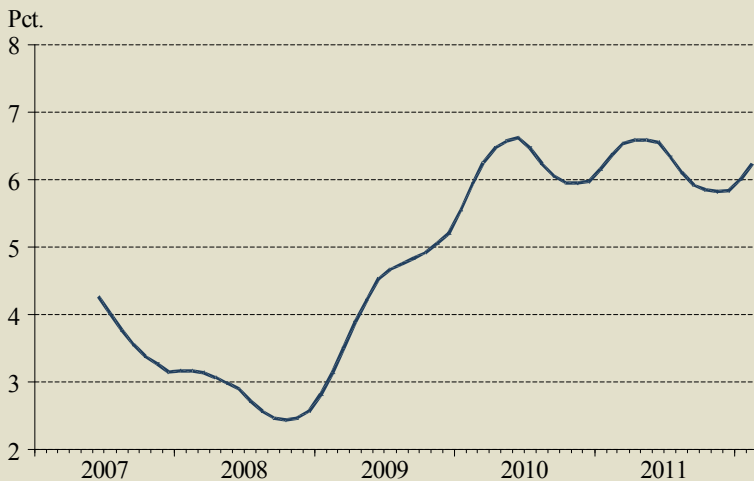
Ændringer i dagpengesystemet bidrager til usikkerhed, især hvis ændringerne sker diskretionært – også selvom begrundelsen herfor er at finde i konjunktursituationen. En forsikring er en langsigtet beslutning, hvor den enkelte typisk beslutter sig for forsikringen, når vedkommende er i beskæftigelse. Det er derfor vigtigt med sikkerhed og stabilitet om forventningerne til systemet. Alene usikkerheden om eksistensen og udformningen af systemet i fremtiden kan reducere attraktiviteten af systemet for den typiske borger. Dette taler for, at en konjunkturafhængighed i dagpengesystemet bør være styret af let gennemskelige og objektive regler frem for styret af diskretionære ændringer. Arbejds-markedskommissionen har tidligere foreslået en model, hvor dagpengeperiodens længde varierer med bruttoledigheden, jf. boks II.13.

Boks II.13 Arbejdsmarkedskommissionens forslag til konjunkturfhængighed i dagpengesystemet

Arbejdsmarkedskommissionen foreslog i 2009 en forkortelse af dagpengeperiodens længde fra fire til to år med mulighed for midlertidige forlængelser af dagpengeperioden med op til to gange $\frac{1}{2}$ år. Forlængelserne skulle træde i kraft, hvis bruttoledigheden når over tidligere fastsatte niveauer, hvor Arbejdsmarkedskommissionen opererede med bruttoledighedsniveauer på henholdsvis syv og ni pct. Den udløsende statistik for dagpengeperiodens forlængelse, bruttoledigheden, skulle opgøres som et løbende gennemsnit over seks måneder. Eventuelle forlængelser skulle opgøres hvert kvartal og skulle også kun have gyldighed i et kvartal ad gangen for ledige, som alternativt ville have opbrugt deres dagpengeperiode inden for tre måneder.

Inden for de seneste fem år ville bruttoledigheden med denne model ikke have givet anledning til en forlængelse af dagpengeperiodens længde, jf. figur A. Med en grænse på seks pct. ville der have været foretaget forlængelser i 2010 og 2011.

Figur A Bruttoledighed



Anm.: Det løbende gennemsnit er dannet over tidsperioderne t til $t-5$.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Diskretionære ændringer skaber forventninger

Gentagne diskretionære forlængelser af dagpengeperioden kan også skabe en forventning om fremtidige forlængelser, når ledigheden stiger. Dette vil trække i retning af at svække de lediges incitamenter til at søge beskæftigelse bredt og intensivt. Hvis dagpengeperioden imidlertid mod forvent-

ning ikke forlænges, vil dette føre til, at ledige mister deres dagpengereget, selvom deres forventninger grundlæggende var velbegrundede givet de tidligere ændringer i systemet.

Manglende vilje til stramninger taler for regler

De gennemførte konjunkturbetingede tiltag i forhold til dagpengesystemet – forlængelsen af dagpengeperioden med ½ år og den ekstraordinære indsats i forbindelse med Akutpakken – er eksempler på diskretionære lempelser af systemet. Et konjunkturafhængigt dagpengesystem kræver, at der gennemføres stramninger, når økonomien er i fremgang, hvilket kan være svært i praksis. Også dette taler for en automatiseret regelbaseret konjunkturafhængighed.

II.8 Sammenfatning og anbefalinger

Aktiv arbejds-markedspolitik er dyr

Finansieringen af den danske velfærdsstat kræver en høj beskæftigelse. Ved at vejlede, opkvalificere og motivere ledige til at komme i beskæftigelse spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik her en central rolle. Danmark har for 2012 budgetteret med udgifter på ca. 16 mia. kr. til den aktive arbejdsmarkedspolitik, svarende til knap 0,9 pct. af BNP, hvilket er markant højere end andre OECD-lande. Selv efter indregning af de forventede reducerede offentlige udgifter til aktivering mv. efter forkortelsen af dagpengeperioden vil udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik være høje. Dette nødvendiggør et vedvarende fokus på, at den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats er indrettet på den mest hensigtsmæssige måde.

En vigtig del af den samlede arbejds-markedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er en del af det danske arbejdsmarkedssystem, som bl.a. er kendetegnet ved fleksible regler for ansættelser og afskedigelser og relativt høje indkomsterstøttende ydelser ved ledighed. Systemet bidrager til, at det danske arbejdsmarked også i en international sammenhæng er meget dynamisk, hvor der uagtet den økonomiske situation er en stadig strøm af personer fra ledighed til beskæftigelse, svarende til mellem 6.500 og 25.000 personer pr. måned. Denne dynamik på arbejdsmarkedet er vigtig for at sikre en velfungerende økonomi, hvor arbejdskraften finder sin bedste anvendelse ud fra personlige kvalifikationer og erfaringer, samtidig med at virksom-

hederne kan finde kvalificeret arbejdskraft. Den aktive arbejdsmarkedspolitik bidrager til dette ved at opkvalificere, hjælpe og motivere de ledige til at komme i beskæftigelse.

Analyser på to niveauer:

Direkte effekter på de enkelte ledige

I kapitlet er effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på det danske arbejdsmarked belyst ved en gennemgang af relevante studier fra litteraturen samt ved to nye analyser. I en mikroanalyse ses der på de direkte effekter af forskellige aktiveringstiltag på ledighedslængden for de enkelte ledige. De lediges forøgede jobsøgning som følge af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan dog reducere andre lediges sandsynlighed for at komme i beskæftigelse. Aktivering gennem løntilskudsordninger kan også indebære, at ordinært beskæftigede fortrænges. For at teste om effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik er robuste over for de mulige fortrængningseffekter, er der gennemført en analyse af, hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik påvirker bruttoledigheden på tværs af kommuner. Denne analyse kan tage højde for fortrængningseffekter både med hensyn til andre lediges overgang til beskæftigelse og med hensyn til allerede beskæftigede i ordinære jobs. I begge analyser skelnes der mellem perioden med højkonjunktur inden det økonomiske omslag i 2007/2008 og den efterfølgende periode med lavkonjunktur.

Effekter på bruttoledigheden på tværs af kommuner

Aktiv arbejdsmarkedspolitik reducerer bruttoledigheden

Analysen af bruttoledighedsniveauet på tværs af kommuner indikerer en gunstig effekt af den aktive arbejdsmarkedspolitik, også når der kontrolleres for særlige forhold i de enkelte kommuner samt den uddannelsesmæssige sammensætning af ledighedsbestanden. Især en højere andel af ledige i løntilskud i private virksomheder eller i virksomhedspraktik reducerer ledighedsniveauet sammenlignet med en situation, hvor de ledige ikke aktiveres, og dette synes at gælde såvel i høj- som lavkonjunktur.

Virksomhedspraktik – samme effekt med mindre indsats

For de enkelte ledige tyder mikroanalysen på, at såvel virksomhedspraktik som privat ansættelse med løntilskud har positive effekter i højkonjunktoren, men ikke i lavkonjunktoren. I højkonjunktoren har virksomhedspraktik en lavere programeffekt end privat ansættelse med løntilskud, men har til gengæld også en betydelig lavere fastholdelses-effekt. Samlet set reducerer virksomhedspraktik derfor

ledighedslængden for de deltagende ledige omtrent ligeså kraftigt som ansættelse med løntilskud i en privat virksomhed. Med en mindre indsats fra både den ledige og den aktive arbejdsmarkedspolitik kan virksomhedspraktik således opnå en lignende effekt på den enkelte lediges beskæftigelsesmuligheder.

Effekt af privat løntilskud for den enkelte ledige ...

... men ikke i lavkonjunktur

Aktivering i form af ansættelse med løntilskud har i tidligere analyser vist gunstige effekter for den lediges beskæftigelsesmuligheder. Den præsenterede mikroanalyse bekræfter dette for de ledige, der ansættes med løntilskud i private virksomheder i en højkonjunktur, mens fastholdelseeffekten overskygger programeffekten af tiltaget i lavkonjunkturren, hvor der er færre jobmuligheder.

Høj effekt af samtaler

Hyppige kontakter og samtaler med de ledige er de senere år kommet i fokus som et instrument til at hjælpe de ledige i beskæftigelse. Tidligere studier på baggrund af bl.a. eksplisitte forsøg i den aktive indsats har fundet positive effekter på de lediges beskæftigelsesmuligheder. Analysen af ledighedsniveauet præsenteret i kapitlet indikerer, at dette instrument i den aktive beskæftigelsesindsats faktisk slår igennem på et lavere bruttoledighedsniveau i kommunerne under en lavkonjunktur, mens der ikke kan findes en sådan effekt under højkonjunktur.

Udvidet brug af samtaler bør overvejes – særligt under den nuværende lavkonjunktur

De positive effekter af samtaler på ledighedsniveauet i lavkonjunkturren skyldes sandsynligvis, at samtaler kan hjælpe de ledige med at afklare deres muligheder på jobmarkedet og derved lette overgangen til beskæftigelse. Også i en lavkonjunktur er der en betydelig omsætning af job, og samtaler kan hjælpe de ledige med at finde passende jobmuligheder. Samtaler har den fordel, at der ikke er nogen fastholdelseeffekt, og at det er et relativt billigt instrument i den aktive beskæftigelsesindsats. Det bør derfor overvejes, om brugen af samtaler kan udvides i den nuværende lavkonjunktur.

Nu positive resultater for vejledning og uddannelse ...

Tidligere studier har typisk fundet ingen eller negative effekter fra vejlednings- og uddannelsesforløb på de enkelte lediges beskæftigelse, men analyser i kapitlet finder en gunstig effekt af denne type instrument for de aktiverede

**... sandsynligvis
pga. motivations-
og matchingeffekt**

under en højkonjunktur samt positive effekter på ledighedsniveauet uanset konjunktursituationen. Forskellen i forhold til tidligere analyser skal blandt andet ses i lyset af, at de nærværende analyser omfatter en bredere gruppe af ledige, mens tidligere studier oftest kun har set på dagpengemodtagere, som typisk fik længerevarende forløb med en tilsvarende høj fastholdelseseffekt under aktiveringsforløbet. Vejlednings- og uddannelsesforløb kan også være blevet mere målrettet de grupper af ledige, der har gavn af det. En yderligere grund til den positive effekt af vejledning og uddannelse i den aggregerede analyse af ledighedsniveauet kan være motivationseffekten, som de fleste af de tidligere studier ikke tager højde for. Ligeledes kan vejledning og uddannelse bidrage til, at ledige finder bedre og mere langvarig beskæftigelse.

**Mere uddannelses-
aktivering i
lavkonjunktur for
nogle ledige**

Der har været fremført en række argumenter for, at sammensætningen af den aktive indsats bør ændres i retning af en større brug af f.eks. uddannelsesaktivering i en lavkonjunktur. Under en lavkonjunktur er det imidlertid svært at vurdere, hvilke kompetencer det fremtidige arbejdsmarked efterspørger, og det er derfor svært at målrette uddannelsesaktivering og andre aktive tiltag. Emnet er vanskeligt at belyse empirisk, men en række resultater i litteraturen tyder på, at uddannelsesaktivering under en lavkonjunktur er fordelagtigt for nogle ledige. Det må dog også tages i betragtning, at de øgede beskæftigelsesmuligheder ikke nødvendigvis står mål med de høje udgifter til især lange uddannelsesforløb. Dette taler for en højere vægt på korte målrettede opkvalificeringsforløb frem for lange forløb.

**Fokus bør være på
målrettede forløb**

**Især aktiverings-
forløb i private
virksomheder
virker ...**

Samlet set peger analyserne på, at aktiveringsforløb kan have positive beskæftigelseseffekter for den enkelte ledige under en højkonjunktur, men at lavere programeffekter under en lavkonjunktur indebærer, at aktivering medfører længere ledighedsperioder for de aktiverede. På et aggregeret plan bidrager aktiveringsforløb i private virksomheder dog generelt set positivt til et lavere ledighedsniveau, mens samtaler fremstår som det mest effektive instrument i lavkonjunkturen.

**... og sandsynligvis
pga. motivations-
effekten**

Til trods for, at en række aktiveringstyper udviser ingen eller direkte negative effekter på de enkelte lediges overgang til beskæftigelse under lavkonjunkturen, tyder analysen af ledighedsniveauet på tværs af kommuner på en gunstig overordnet effekt af den aktive indsats. Dette peger på, at selve kendskabet og forventningen om den aktive indsats og dermed motivationseffekten af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan spille en vigtig rolle.

**Indsats bør sigte på
samtaler og korte
afklarende
aktiveringsforløb**

Med den forkortede dagpengeperiode er der behov for at overveje strategien for den aktive indsats, da der ikke længere bliver mulighed for flere lange aktiveringsforløb. De negative effekter fra en høj fastholdelse under selve aktiveringen har i forvejen vist sig i en række tilfælde, særligt under lavkonjunktur, at dominere de mulige gevinster fra programeffekten. Indsatsen i den aktive arbejdsmarkedspolitik bør derfor rettes mod vejledende og motiverende samtaler kombineret med relativt korte afklarende aktiveringsforløb, såsom virksomhedspraktik eller korterevarende ansættelser med løntilskud.

**Jobkonsulenter
bør hjælpe
virksomheder med
at finde passende
ledige**

I en lavkonjunktur er det især efterspørgslen efter arbejdskraft, som er den begrænsende faktor for at øge beskæftigelsen, mens den begrænsende faktor i en højkonjunktur er manglen på arbejdskraft. Ligesom den aktive arbejdsmarkedspolitik i den forgangne højkonjunktur fokuserede på at øge arbejdsudbuddet blandt de ledige, kan det anbefales, at beskæftigelsesindsatsen i den nuværende situation stimulerer antallet af ledige stillinger, f.eks. ved at virksomheder tilbydes bistand med at udvælge kvalificeret arbejdskraft blandt de ledige. Udenlandske erfaringer taler for, at denne strategi kan virke.

**Vigtigt med
empiriske
effekt målinger**

I de seneste årtier er der udført et stigende antal effekt målinger af forskellige tiltag inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik både i Danmark og i andre europæiske lande. For at sikre en effektiv aktiv beskæftigelsesindsats er det vigtigt at lære af disse erfaringer samt at understøtte det videre arbejde med effektevalueringer. Trods et stigende antal studier er der stadig behov for en øget indsigt i, hvilke tiltag som virker på hvilke grupper af ledige på hvilket tidspunkt i ledighedsforløbet og på hvilket tidspunkt i

konjunkturføløbet. Formandskabet bakker derfor op om principperne for den indsats, som lægges i evidenssikringen af den danske aktive arbejdsmarkedspolitik.

Effekter af uddannelsesaktivering bør undersøges nærmere

En øget empirisk underbygning af den aktive arbejdsmarkedspolitik kan blandt andet kaste mere lys på effekterne af uddannelsesaktivering. Hidtil har studiet af uddannelsesaktivering været hæmmet af, at det har været svært at skelne mellem forskellige typer af tiltag med vidt forskellige mål og varigheder. Der bør derfor udarbejdes mere detaljerede analyser af effekterne af forskellige typer af uddannelsesaktivering for forskellige grupper af ledige særligt med hensyn til at afklare effektforskelle mellem høj- og lavkonjunktur. Dette kan give en baggrund for bedre at målrette uddannelsesindsatsen inden for den aktive arbejdsmarkedspolitik mod de ledige, som virkelig har gavn af det.

Den aktive indsats for ressourcetsvage ledige

Skiftende roller for den aktive arbejdsmarkedspolitik

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har haft forskellige roller over de seneste to årtier. Mens politikken i 1990'erne især skulle bidrage til at reducere en høj generel ledighed gennem handlingsplaner og opkvalificering, har politikken de seneste ti år fokuseret på at øge arbejdsudbuddet på lang sigt og mindske risikoen for overophedning bl.a. ved at øge arbejdsudbuddet på kort sigt. Dette indebar primært fokus på de umiddelbart arbejdsmarkedsparete.

Forhindre marginalisering og social eksklusion

I den nuværende lavkonjunktur er der en fare for, at især svage ledige mister tilknytningen til arbejdsmarkedet. Dette kan medføre et forfald af oparbejdet arbejds erfaring, et tab af produktive ressourcer samt fordelingsmæssige konsekvenser. Det bør derfor sikres, at den aktive arbejdsmarkedspolitik indrettes på at fastholde svage ledige i nærheden af arbejdsmarkedet og også bidrager til, at de vender tilbage til beskæftigelse. Dette kan reducere de langsigtede udgifter til offentlige overførsler og øge skattebetalingerne.

Indsats for ressourcetsvage ledige bør være virksomhedsrettet

Tidligere danske studier peger især på virksomhedsrettede tilbud som gavnlige for bl.a. ressourcetsvage kontant-hjælpsmodtagere. Egne analyser præsenteret i kapitlet bekræfter dette og finder, at det i en lavkonjunktur især er

virksomhedspraktik, som øger beskæftigelsesmulighederne for kontanthjælpsmodtagere i matchkategorier 2 og 3 samt for ledige under 30 år. Indsatsen for de resourcesvage ledige bør derfor i højere grad drejes mod virksomhedsrettede tilbud. Virksomhedernes incitament til at oprette pladser bør øges tilsvarende.

Staten, kommunerne og refusionssystemet

Kommunalt ansvar for den aktive beskæftigelsesindsats

Siden august 2009 har kommunerne haft ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsats for alle ledige. Dette giver mulighed for en ensartet behandling af alle grupper af ledige inden for en kommune. Det skaber dog en udfordring med hensyn til at sikre, at praksis på tværs af kommuner ikke varierer mere end kommunernes og de lediges karakteristika berettiger. Endvidere skal det sikres, at ny viden om de bedste metoder inden for beskæftigelsespolitikken også spredes ud til alle kommunale jobcentre.

Ingen sporbar forskel på kommunal og statslig styring

I 14 kommuner blev ansvaret for beskæftigelsesindsatsen over for de forsikrede ledige allerede lagt over i kommunalt regi pr. 1. januar 2007. Dette giver mulighed for at evaluere effekten af en kommunal i forhold til en statslig varetagelse af den aktive beskæftigelsesindsats. En evaluering af overgangen fra ledighed til beskæftigelse for de 14 pilotjobcentre i forhold til de øvrige kommuner viser ikke nogen effekt. Det er derfor ikke muligt på dette grundlag at konkludere sikkert på, om der er en forskel mellem en kommunal og en statslig styring af den aktive indsats over for de forsikrede ledige.

Refusion bør aftage med tiden på offentlig forsørgelse

Trods et kommunalt ansvar for beskæftigelsesindsatsen over for de ledige er et statslig bidrag nødvendigt for at kunne udligne variationer i de ledighedsbaserede udgifter hen over konjunkturforløbet. Gennem bloktilskud og refusionsordningen kan staten påvirke kommunernes incitament til beskæftigelsespolitikken. Det gældende refusionssystem med højere refusion ved aktivering og differentierede refusionssatser ved forskellige ydelser kan dog lede til, at ledige i højere grad aktiveres og flyttes rundt mellem ydelserne (for at opnå højst mulig refusion), end det tjener deres overgang til beskæftigelse. Regeringen har tilkendegivet et

snarligt udspil til en omlægning af refusionssystemet med henblik på, at refusionssatsen gradvist aftrappes med den enkelte borgers varighed på offentlig forsørgelse. Formandskabet finder, at den annoncerede omlægning af refusionssystemet er fornuftig. Et system som det foreslåede, hvor kommunernes refusion falder med tiden, den enkelte person er på offentlig forsørgelse uanset den modtagne ydelse eller aktiveringsstatus, kan øge jobcentrenes fokus på det ultimative mål med den aktive arbejdsmarkedspolitik, nemlig at få folk i beskæftigelse.

Dagpengereform

Dagpenge som midlertidig indkomst på vej til beskæftigelse

Dagpengesystemet er en indkomstforsikring i tilfælde af ledighed og har til hensigt midlertidigt at erstatte erhvervsindkomsten. Det vigtigste formål med dagpengesystemet er således at give de ledige en midlertidig indkomst, mens de søger efter ny beskæftigelse, understøttet af vejledning, opkvalificering og motivation fra den aktive beskæftigelsesindsats i jobcentrene.

Dagpengesystemet er en forsikringsordning

Dagpengesystemet er en forsikringsordning i statslig regi, som den enkelte betaler til via A-kassebidraget. Den enkelte bidrag til ordningen indebærer, at en ændring af dagpengesystemet – af bidragssatsen, dagpengesatsen, dagpengeperioden eller af optjeningsperioden – påvirker borgernes incitament til at deltage i forsikringsordningen, herunder at være med til at udligne konsekvenserne af ledighedsrisici inden for arbejdsstyrken. Forringelser af forsikringsvilkårene kan risikere at svække grundlaget for deltagelse i dagpengesystemet, ligesom stramminger i kontanthjælpssystemet kan gøre dagpengesystemet relativt mere gunstigt.

Dagpengereform øger den strukturelle beskæftigelse

Reduktionen af dagpengeperiodens længde til to år samt forlængelsen af genoptjeningskravet vil på lang sigt reducere den strukturelle ledighed i Danmark, da den kortere dagpengeperiode tidligere i ledighedsforløbet øger de lediges tilskyndelse til at søge aktivt mod beskæftigelse. Reformen forventes at medføre en langsigtet forøgelse af beskæftigelsen på omkring 13.000 personer og en permanent forbedring af den offentlige økonomi på ca. 4½ mia. kr. årligt. Beskæftigelsesændringen vil dække over et større

fald i antallet af dagpengemodtagere og en vis stigning i antallet af personer, der modtager kontanthjælp eller bliver selvforsørgende, hvis deres økonomiske situation ikke gør dem berettigede til kontanthjælp.

Flere vil opbruge dagpenge i nyt system

I det nye toårige dagpengesystem kan flere ledige risikere at opbruge deres dagpengeret. Reformens positive effekt på den strukturelle beskæftigelse må afvejes mod de fordelingsmæssige konsekvenser af den reducerede forsikringsdækning i dagpengesystemet.

Reform kan reducere den opgjorte arbejdsstyrke

Et øget antal selvforsørgende kan isoleret set reducere arbejdsstyrken, bl.a. fordi personer, der ikke modtager dagpenge, kontanthjælp eller andre offentlige ydelser, kun har ret, men ikke pligt til aktive beskæftigelsesindsatser. Dette kan i et mindre omfang modvirke den positive effekt på den strukturelle beskæftigelse.

Øget indsats for ekstra ledige

Den midlertidige forlængelse af dagpengeperioden for nogle dagpengemodtagere indebærer, at der kan være ca. 8.000 flere ledige, som ekstraordinært opbruger deres dagpengeperiode i første halvår af 2013 som følge af indfasningen af reformen. Der er derfor indgået en aftale om en øget beskæftigelsesrettet indsats for ledige, som har seks måneder eller mindre tilbage af deres dagpengeperiode inden sommeren 2013. Aftalen indebærer ekstra ressourcer til særlige beskæftigelsesindsatser heriblandt tilskud til opkvalificering og mulighed for jobrotation. I lyset af det øgede antal personer i fare for at miste deres dagpenge kan aftalen ses som en ekstraordinær styrkelse af den indsats, som jobcentre i et vist omfang allerede udfører, når dagpengeperiodens afslutning nærmer sig for en borger. Fokus på jobrotation indebærer en indirekte forlængelse af dagpengeperioden for de berørte ledige, da de modtager overenskomstmæssig løn under jobrotationen og ikke forbruger af deres dagpengeperiode.

Ekstra indsats må ikke ske på bekostning af svagere ledige

Det er under alle omstændigheder vigtigt, at indsatsen ikke sker på bekostning af svagere ledige heriblandt kontanthjælpsmodtagere. Denne gruppe af ledige må antages at være længere fra beskæftigelse end de ledige, som opbruger

deres dagpengere i forbindelse med ændringen af dagpengesystemet.

Reform er afvejning mellem effektivitet og fordeling

Forkortelsen af dagpengeperioden medfører en højere strukturel beskæftigelse og forbedrer de offentlige finanser. Samtidig indebærer ændringen, at et større antal ledige end i dag mister deres ret til dagpenge. Erfaringer viser tydeligt, at mange dagpengemodtagere formår at komme i beskæftigelse mod dagpengeperiodens slutning eller lige efter dagpengeperiodens ophør, men det vil ikke gælde alle. En stillingtagen til reformens afkortning af dagpengeperioden og stramningen af genoptjeningskravet må derfor hvile på en politisk afvejning mellem en øget effektivitet i økonomien og en mere ligelig fordeling af indkomster mellem beskæftigede og ledige borgere. Denne afvejning er grundlæggende politisk, men skulle den føre til et ønske om et mere lempeligt system, vil det være nødvendigt at anvise alternative tiltag til styrkelse af de offentlige finanser. Disse tiltag vil kunne have tilsvarende negative fordelings effekter.

Konjunkturafhængigt dagpengesystem

Regelbaseret konjunkturafhængighed i dagpengesystemet anbefales

Dagpengesystemet skal give personer i beskæftigelse en sikkerhed for, at de har en indkomst, når de bliver ledige. Det nuværende dagpengesystem er uafhængigt af konjunktursituationen. Formandskabet anbefaler, at dagpengesystemet gøres regelbaseret konjunkturafhængigt, således at systemet giver en på forhånd fastlagt øget forsikringsdækning gennem en længere dagpengeperiode og/eller et lempeligere genoptjeningskrav i lavkonjunkturer end i højkonjunkturer. En regelbaseret konjunkturafhængig dagpengeperiode blev foreslået af Arbejdsmarkedskommissionen, ligesom formandskabet i *Dansk Økonomi, efterår 2011*, anbefalede, at en eventuel konjunkturafhængighed i dagpengesystemet skulle være regelbaseret frem for diskretionær.

Velfærdsgevinst ved konjunkturafhængighed

Samlet set vil et system, hvor dagpengeperioden er relativt lang i lavkonjunkturer og relativt kort i højkonjunkturer, skabe mere velfærd og en højere strukturel beskæftigelse end et system med en konstant gennemsnitlig dagpengeperiode. En længere dagpengeperiode under lavkonjunkturer

vil svække de lediges incitament til at søge beskæftigelse i denne fase. Derimod vil en kortere dagpengeperiode i højkonjunkturer styrke tilskyndelsen til at søge job. Det samfundsøkonomiske tab ved relativt lavere jobsøgning i lavkonjunkturer, hvor der ikke er ligeså mange job at få, er dog mindre end den samfundsøkonomiske gevinst ved ekstra jobsøgning i højkonjunkturer, hvor det er relativt let at finde job og økonomien har brug for flere hænder.

Øget variation i ledighedsniveau

Et varierende dagpengesystem vil dog også tendere mod at øge udsvingene i beskæftigelse og ledighed. De stærkere incitamenter til at søge efter arbejde i højkonjunkturen vil tendere mod at sænke ledigheden, men vil samtidig reducere lønpresset for en given ledighed. Omvendt vil svækkelsen af incitamenterne til at søge efter job i en lavkonjunktur trække i retning af at øge ledigheden, og derved reduceres det nedadgående pres på lønningerne, der ellers via forbedret konkurrenceevne ville kunne bidrage til en stigning i efterspørgslen. En effekt af den mere svingende ledighed vil også være, at statens udgifter til ledighedsforsikring i form af dagpenge og kontanthjælp bliver mere varierende over konjunkturforløbet. Dette vil skabe større tryk for den enkelte ledige og øge størrelsen af de automatiske stabilisatorer i økonomien, hvilket kan modvirke tendensen til større udsving i ledigheden.

Konjunkturafhængigt dagpengesystem bør være regelstyret ...

For at bevare en stabilitet i borgernes forventning til dagpengesystemet er det vigtigt, at konjunkturafhængigheden i dagpengesystemet baseres på faste regler. Diskretionære forlængelser af dagpengeperioden kan skabe forventninger om fremtidige forlængelser, der måske, måske ikke, vil blive gennemført. Dette risikerer at føre til, at de ledige undlader at intensivere søgningen op imod dagpengeperiodens slutning baseret på en fejlagtig forventning om, at dagpengeperioden forlænges. Konjunkturafhængighed baseret på diskretionære ændringer indebærer også en risiko for, at systemet bliver asymmetrisk i den forstand, at dagpengeperioden ikke strammes i samme takt, når ledigheden falder, som den lempes, når ledigheden stiger.

... men tvivlsomt om det ville udløse længere dagpengeperiode i den aktuelle situation

I et regelbaseret konjunkturafhængigt dagpengesystem vil det på forhånd være fastlagt og kendt, ved hvilke ledighedsniveauer det vurderes at være så svært at finde job, at en forlængelse af dagpengeperioden udløses. Det er ikke sikkert, at det aktuelle ledighedsniveau ville udløse en forlængelse i et hensigtsmæssigt designet system. Som dokumenteret i kapitlet er de aktuelle afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse samt ledighedsperiodens varighed på niveau med de niveauer, der kunne observeres i 2005. Denne periode anses normalt for at være et neutralt konjunkturår, hvilket ikke synes at begrunde en ekstraordinær lang dagpengeperiode i den nuværende situation.

Litteratur

Abbring, J.H. og G. van den Berg (2003): The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, 71 (5), s. 1491-1517.

Acemoglu, D. og R. Shimer (1999): Efficient Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 107 (5), s. 893-928.

Albæk, K. og H. Hansen (2004): The Rise in Danish Unemployment: Reallocation or Mismatch? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66 (4), s. 515-536.

Andersen, T.M. og M. Svarer (2009): Konjunkturafhængig arbejdsmarkedspolitik. Baggrundsrapport til Arbejdsmarkedskommissionen.

Andersen, T.M. og M. Svarer (2011): State Dependent Unemployment Benefits. *Journal of Risk and Insurance*, 78 (2), s. 325-344.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og DJØF (2012): Jobskabelse og jobnedlæggelse under krisen - fokus på små og mellemstore virksomheder.

Arbejdsmarkedskommissionen (2009): Velfærd kræver arbejde.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998): 3. fase af arbejdsmarkedsreformen - hvad sker der?

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999): Justering af arbejdsmarkedsreformen - hvad sker der?

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): Kvantitativ evaluering af jobcentrenes resultater og indsats.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): Ny matchmodel - hvorfor og hvordan?

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2012): De fleste finder job eller får anden offentlig forsøgelse, når de falder ud af dagpengeperioden.

Blanchard, O.J. og P. Diamond (1989): The Beveridge Curve. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1989 (1), s. 1-76.

Bolvig, I., P. Jensen og M. Rosholm (2003): The Employment Effects of Active Social Policy. IZA Discussion Paper No. 736. Institute for the Study of Labor.

Chiu, W.H. og E. Karni (1998): Endogenous Adverse Selection and Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 106 (4), s. 806-827.

Christensen, R. og R.H. Jacobsen (2009): Analyse af effekten af aktivering og voksen- og efteruddannelse for forsikrede ledige. Centre for Economic and Business Research.

de Luna, X., A. Forslund og L. Liljeberg (2008): Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04. IFAU rapport 2008:1. Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.

De Økonomiske Råd (2011): Dansk Økonomi, efterår 2011.

Det Økonomiske Råd (2001): Dansk Økonomi, efterår 2001.

Det Økonomiske Råd (2007): Dansk Økonomi, forår 2007.

Diamond, P.A. (1981): Mobility Costs, Frictional Unemployment, and Efficiency. *Journal of Political Economy*, 89 (4), s. 798-812.

Dockery, M. og T. Stromback (2004): An Evaluation of a Parenting Payment Intervention Program. *Australian Journal of Social Issues*, 39 (4), s. 431-442.

Finansministeriet (2010a): Danmarks Konvergensprogram 2009. Regeringen.

Finansministeriet (2010b): *Økonomisk Redegørelse, august 2010*.

Finansministeriet (2011): *Aftale om finansloven 2012*.

Forslund, A., P. Fredriksson og J. Vikström (2011): What Active Labour Market Policy Works in a Recession? Working Paper 2011:2. Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Gautier, P., P. Muller, B. van der Klauw, M. Rosholm og M. Svarer (2012): Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance. IZA DP No.6748. Institute for the Study of Labor.

Graversen, B.K. og P. Jensen (2010): A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 112 (3), s. 546-569.

Gregg, P. og B. Petrongolo (2005): Stock-low Matching and the Performance of the Labor Market. *European Economic Review*, 49 (8), s. 1987-2011.

Hägglund, P. (2006): Are there Pre-programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies? Evidence from Three Randomized Experiments. Working Paper 2006:2. Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Hägglund, P. (2009): Experimental Evidence from Intensified Placement Efforts among Unemployed in

Sweden. Working Paper 2009:16. Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Hofmann, B., G. Krug, F. Sowa, S. Theuer og K. Wolf (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer - Analysen auf Basis eines Modellprojektes. *Zeitschrift für Evaluation*, 11 (1), s. 7-38.

Højbjerg, A. (2012): Konsekvenser af en kortere dagpengeperiode. Kraka.

Jespersen, S., J.R. Munch og L. Skipper (2008): Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes. *Labour Economics*, 15 (5), s. 859-884.

Jobindex og Danske Bank (2008): Dansk Jobindex, 14.11.2008.

Kreiner, C.T. og T. Tranæs (2005): Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 107 (3), s. 459-474.

Landais, C., P. Michailat og E. Saez (2010): Optimal Unemployment Insurance over the Business Cycle. NBER Working Paper Series 16526. National Bureau of Economic Research.

Larsen, M. og K. Langager (1998): Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet - Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III. Socialforskningsinstituttet.

Lechner, M. og C. Wunsch (2009a): Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High? *Journal of Labor Economics*, 27 (4), s. 653-692.

Lechner, M. og C. Wunsch (2009b): Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to Take Off. *Economics of Transition*, 17 (4), s. 661-702.

LO (2011): *Zoom på Arbejdsmarkedet - Del 1*. Landsorganisationen i Danmark.

McGuinness, S., P.J. O'Connell og E. Kelly (2011): One Dummy Won't Get it: The Impact of Training Programme Type and Duration on the Employment Chances of the Unemployed in Ireland. ESRI Working Paper 410. Economic and Social Research Institute.

McVicar, D. (2008): Job Search Monitoring Intensity, Unemployment Exit and Job Entry: Quasi-experimental Evidence from the UK. *Labour Economics*, 15 (6), s. 1451-1468.

Nordlund, M. (2011): What works best when? The Role of Active Labour Market Policy Programmes in Different Business Cycles. *International Journal of Social Welfare*, 20 (1), s. 43-54.

OECD (2009): *OECD Employment Outlook - Tackling the Jobs Crisis*.

Pedersen, J.M., M. Rosholm og M. Svarer (2012): Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation.

Pissarides, C.A. (1994): Search Unemployment with On-the-job Search. *The Review of Economic Studies*, 61 (3), s. 457-475.

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. *Journal of Applied Econometrics* (forthcoming).

Rosholm, M. og M. Svarer (2009a): Kvantitativ evaluering af Alle i gang. Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Rosholm, M. og M. Svarer (2009b): Kvantitativ evaluering af Hurtig i gang 2. Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Rosholm, M. og M. Svarer (2010): Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet. Slotsholm.

Rosholm, M. og M. Svarer (2011): Effekten af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkeds-politik.

Schmieder, J.F., T.M. von Wachter og S. Bender (2012): The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over Twenty Years. *Quarterly Journal of Economics* (forthcoming).

Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. Anvendt KommunalForskning.

Sørensen, P.B. (2010): Nedturen i Dansk Økonomi: Hvor meget var selvforskyldt? *Samfundsøkonomen*.

van den Berg, G., L. Kjærsgaard og M. Rosholm (2012): To Meet or Not to Meet (Your Caseworker) - That is the Question. IZA DP No. 6476. Institute for the Study of Labor.

Vilhof, L., P. Karsen, A.B. Agersund, B. Meldal, and D. Chéhadé (2012): Sociale Ydelser 2012, Forsikring & Pension.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Aftale om kommunernes økonomi 2013. Regeringen.

Bilag II.1 Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken 1994-2012

1994: Arbejdsmarkedsreformens første fase

- Dagpengeperioden reduceres fra i praksis ubegrænset længde til syv år inkl. ret og pligt til aktivering efter fire år
- Fokus på den aktive arbejdsmarkedspolitik. Aktiveringen skal forbedre de lediges kvalifikationer og regnes nu som en del af ydelsesperioden (modsat tidligere, hvor dagpengemodtagere genoptjente retten til dagpenge under aktiveringen)
- Særregler for 50-59-årige om forlænget dagpengetil indtil efterløn

1996: Arbejdsmarkedsreformens anden fase

- Dagpengeperioden reduceres til fem år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
- Ret og pligt til aktivering efter to år (fuldt indfaset 1. januar 1998)
- Ledige under 25 år uden kompetencegivende uddannelse får ret og pligt til aktivering efter seks måneder
- Halvering af dagpengesats for unge under 25 år

1999: Arbejdsmarkedsreformens tredje fase

- Dagpengeperioden reduceres til fire år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
- Ret og pligt til aktivering efter et år (fuldt indfaset 1. januar 2001)
- De ledige skal være aktiverede i mindst 75 pct. af perioden med ret og pligt til aktivering
- Alle unge under 25 år skal aktiveres efter ½ år
- Afvikling af særregler for 50-54-årige

2003: Flere i arbejde

- Ret og pligt til aktivering efter seks måneder for dagpengemodtagere under 30 år
- Krav om 75 pct. aktivering afskaffes
- Samtaler hver tredje måned

2006: Ny chance til alle

- Krav om 300 timers beskæftigelse inden for de seneste 24 måneder indføres for kontanthjælpsmodtagere med ægtefælle på kontanthjælp

2007: Strukturreformen

- Oprettelse af beskæftigelsesregionerne

2007: Velfærdsforliget

- Intensiv aktivering af dagpengemodtagere efter 2½ års ledighed
- Ret og pligt til aktivering efter ni måneders ledighed for ledige over 30 år
- Ophævelse af særregler for ældre samt indførelse af seniorjob
- Indeksering af tilbagetrækningsalderen i forhold til befolkningens forventede levetid

2008: Aftale om jobplan og handlingsplan om sygefravær

- Stramning af reglerne om supplerende dagpenge
- Voksenlærlingeordningen udvides og målrettes
- Mulighed for at give aktivering til alle sygemeldte

2009: Afbureaukratisering, enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem og ungepakken

- Beskæftigelseskrav til kontanthjælpsmodtagere udvides til 450 timer

- Afbureaukratisering via forenkling af regler om aktivering af unge, sanktionsregler for kontanthjælpsmodtagere samt målretning af aktiveringsindsatsen
- Et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem: Alle statslige opgaver i jobcentre overføres til kommunerne, der skal medfinansiere udgifterne til dagpenge og aktivering for at sikre hensigtsmæssige incitamer. Beskæftigelsesregionernes opgaver udvides
- Ungepakken: Straksaktivering for 18-19-årige kontant- og dagpengemodtagere. Aktiveringstidspunktet fremrykkes fra seks til tre måneders ledighed for alle under 30 år. Pålæg om uddannelse på ordinære vilkår for alle under 25 år uden kompetencegivende uddannelse. Alle under 30 år skal have første samtale i jobcentret senest efter en måneds ledighed
- Aktiveringstilbud skal målrettes mod områder med gode beskæftigelsesmuligheder

2010: Ny matchmodel, Genopretningspakken, nyt refusionssystem

- Ny matchmodel: Fra fem til tre matchkategorier, som kan anvendes på alle jobcenterets målgrupper
- Dagpengeperioden forkortes fra fire til to år
- Kravet til genoptjening af dagpengereetten hæves fra 26 til 52 ugers beskæftigelse inden for tre år
- Loft over fradrag til fagforeninger på 3.000 pr. år
- Beskæftigelseskravet til optjening af sygedagpenge øges fra 13 til 26 uger
- Fokus på langtidsledighed: Flere læse-, skrive- og regnekurser, virksomhedsrettet aktivering og mere kontakt til de langtidsledige
- Særlig indsats for syge: Fokus på virksomhedsrettet aktivering og ordinær uddannelse samt gradvis tilbagevenden til arbejdsmarkedet
- Nyt refusionssystem: Harmonisering og generel reduktion af refusionssatserne for både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere mv., 50 pct. refusion af forsørgelsesudgiften for dagpengemodtagere i perioder med virksomhedsrettet aktivering eller ordinær uddannelse, 30 pct. refusion for øvrig vejledning og

opkvalificering og seks ugers selvvalgt uddannelse og passiv forsørgelse

2011: Tilbagetrækningsreform, Ambitioner om mere, Styrket indsats over for unge

- Beskæftigelseskrav til gifte kontanthjælpsmodtagere udvides til 450 timer
- Forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen (fremrykning af Velfærdsaftalen)
- En treårig efterlønsordning – gradvis øget efterlønsalder kombineret med højere efterlønsats. Fuldt implementeret i 2023
- Indførelse af seniorførtidspension for personer med mindre end fem år til folkepensionsalderen
- Ingen pligt til aktivering, hvis den ledige starter job, går på barsel, efterløn eller pension inden for seks uger
- Introduktionsjob til modtagere af starthjælp og introduktionsydelse
- Privat løntilskud fra første ledighedsdag til indvandrere fra ikke-vestlige lande
- Styrket indsats over for unge. Alle kan få opkvalificeringsjob – uanset uddannelse

2012: Aftale om finanslov 2012, aftale om kommunernes økonomi 2013

- Kontanthjælpsloft, starthjælp og introduktionsydelse afskaffes
- Afskaffelse af beskæftigelseskrav til gifte kontanthjælpsmodtagere
- Midlertidig forlængelse af dagpengeperioden med op til 26 uger
- Aftale om kommunaløkonomien 2013 – suspension af sanktioner

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998), Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999), Larsen og Langager (1998), Finansministeriet (2010b), LO (2011), Finansministeriet (2011), Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012).

