

Serviceeftersyn af Flere i arbejde

Oktober 2005

Analyse af udfordringerne



Nødvendige justeringer

– serviceeftersyn af *Flere i Arbejde*

Det er svært at være utilfreds, når talen falder på økonomi, beskæftigelse og ledighed i Danmark.

En påstand om, at det går godt i Danmark, er næppe stærk nok til at dække den virkelighed, der omgiver os. Næsten uanset, hvor vi slår ned i den danske økonomi, er der tale om positive udviklinger: Ledigheden er historisk lav. Vi har en kernesund økonomi – en af de stærkeste i Europa. Overskuddet på betalingsbalancen er rekordstort. Der er et gigantisk plus på de offentlige finanser. Vi afvikler offentlig gæld i hastigt tempo. Og så videre. Og så videre.

Det går godt, og nogen kunne sikkert fristes til at læne sig veltilfreds tilbage. Men det ville være en kæmpe fejl. For selvom det overordnede billede er positivt, så kræver det ikke dyb forskning at konstatere, at der fortsat er hjørner af det danske arbejdsmarked, der langt fra fungerer, som de skal. Hjørner, hvor vi endnu ikke har nået vore mål. Hjørner, hvor der er behov for at justere politikken, så vi når længere end i dag.

Tag f.eks. de flaskehalse, vi fra tid til anden ser. Vi oplever brancher, hvor virksomhederne må søge forgæves efter arbejdskraft – og samtidig går en række mennesker rundt uden job. Det er ikke godt nok.

Vi kan heller ikke stille os tilfredse med, at halvdelen af de ikke-vestlige indvandrere i Danmark står uden for arbejdsmarkedet. Eller med, at en meget stor del af dem slet ikke bliver aktiverede, til trods for, at vi rent faktisk ved, at aktivering virker godt, også for indvandrere.

Det virker heller ikke umiddelbart forståeligt, at mennesker, bare fordi de runder de nogen-og-halvtreds år, pludselig mister fodfæste på arbejdsmarkedet. Denne gruppe er – viser det sig – meget mere langtidsledig end andre.

Jo bedre det i øvrigt går i samfundet, jo mere forkert forekommer det, at vi har hjørner af arbejdsmarkedet, der fungerer så dårligt. Det er disse hjørner, regeringen vil have fokus på i det kommende serviceeftersyn af arbejdsmarkedsreformen *Flere i Arbejde*.

Lige nu står vi med en historisk god mulighed for at få alle ledige i job. Det er netop, når konjunktoren er god, at vi har de bedste muligheder for at justere politikken, så flere får muligheder for at finde job. Det er vigtigt for Danmark. Men det er især vigtigt for dem, der – år efter år – har stået på kanten af arbejdsmarkedet. Det er en gruppe, der i alt for høj grad har levet af offentlig forsørgelse og som ikke har mærket meget til opsvinget. Vi skal gøre, hvad vi kan, for at de får bedre fat.

I denne publikation fokuserer vi på de fem områder, som regeringen mener bør have opmærksomhed i et kommende serviceeftersyn – nemlig beredskab i forhold til globalisering, rådighed, aktivering, indvandrere og ældre.

Claus Hjort Frederiksen, beskæftigelsesminister.

1. Globalisering og det danske arbejdsmarked

Alt tyder på, at det danske arbejdsmarked hidtil har klaret globaliseringens udfordringer godt. Men toget kører stærkt. Hvis vi fortsat skal køre på første klasse, kræver det et arbejdsmarked, hvor omstillingsparathed, fleksibilitet og uddannelsesniveau er i top.

Regeringen har nedsat et ministerudvalg om Danmark i den globale økonomi. Udvalget vil i foråret 2006 offentliggøre en vision og strategi for at udvikle Danmark til et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund. Regeringen har samtidigt nedsat et globaliseringsråd, som skal rådgive ministerudvalget om strategien.

Fokus her er mere snævert. Vi ser på, hvordan det danske arbejdsmarked hidtil har tilpasset sig udfordringerne. Det viser sig,

- at der, trods presset udefra, er blevet skabt flere job, end der er blevet nedlagt
- at det især er de kortuddannede, der mister eller får arbejde, når job nedlægges eller oprettes
- at man ikke kan konstatere nogen stigende overledighed for de kortuddannede
- at vi kan konstatere, at de kortuddannede udgør en stadig mindre andel af de beskæftigede.

Dansk tilpasning

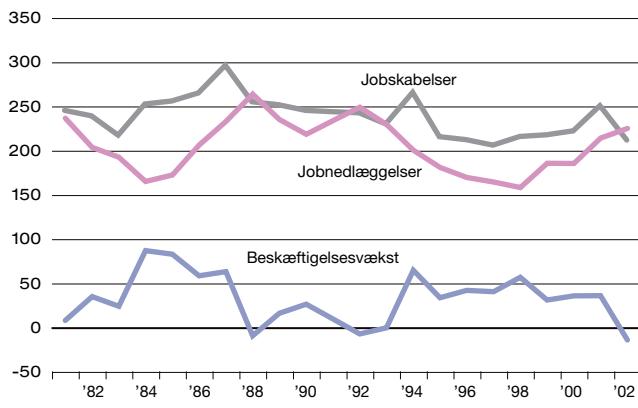
Det er naturligvis vanskeligt at gøre præcist op, hvor mange job der flytter til udlandet. Men meget tyder på, at antallet af arbejdspladser, der outsources – altså direkte flyttes fra Danmark til udlandet – er begrænset.

Tænketanken Fremtidens Vækst anslår, at der i alt er tale om ca. 5.000 arbejdspladser om året. Tallet er selvfølgelig usikkert, men under alle omstændigheder er det begrænset, set i forhold til det store antal job – nemlig ca. 250.000 – der oprettes og nedlægges hvert år, jf. figur 1.1.¹

¹ Definitionen af oprettede job er 1) Arbejdsstedet eksisterer i indeværende år, men ikke i det foregående år. Eller 2) Den samlede beskæftigelse på arbejdsstedet er mindst 30 pct. højere i indeværende år i forhold til det foregående år. Definitionen af nedlagte job er 1) Arbejdsstedet eksisterer ikke i indeværende år, men eksisterede i det foregående år. Eller 2) Den samlede beskæftigelse på arbejdsstedet er mindst 30 pct. lavere i indeværende år sammenlignet med året før.

FIGUR 1.1

Antal oprettede og nedlagte job samt ændring i beskæftigelsen, 1980-2002



Kilde: Danmarks Statistik og udtæk fra IDA.

Anm.: Pga. databrud mellem 1990 og 1991 vises i det år gennemsnittet for 1989/90 og 1991/92. Årstallene dækker over bevægelserne inden for det enkelte år.

Figuren viser antallet af jobskabelser og -nedlæggelser i perioden 1980-2002. Det fremgår, at der i alle årene – med få undtagelser – er blevet skabt flere job, end der er blevet nedlagt.

Personer, der bliver berørt af en jobnedlæggelse – f.eks. som følge af outsourcing – klarer sig i langt de fleste tilfælde godt. At blive fyret fra en arbejdsplads, der f.eks. flytter produktionen til udlandet, betyder langt fra, at man helt mister tilknytningen til arbejdsmarkedet: En analyse fra Beskæftigelseministeriet viser, at mere end otte ud af ti er i job ét år efter større afskedigelser.

Danish Crown i Hjørring – fem måneder efter

I januar i år varslede Danish Crown, at virksomhedens afdeling i Hjørring skulle lukkes. Det betød, at 444 slagterimedarbejdere inden for kort tid stod til at miste deres job. Beskeden kom midt under valgkampen og tiltrak sig stor politisk og mediemæssig opmærksomhed. Det blev fra flere sider fremhævet som et bevis på, at globaliseringen havde ramt Danmark, med øgede krav om effektiviseringer og en mere smidig tilrettelæggelse af virksomhedernes produktion til følge. Virksomheden blev lukket i maj 2005.

Allerede kort tid efter varslingen af de bebudede fyringer indgik AF Nordjylland et samarbejde med ledelsen og tillidsrepræsentanterne på Danish Crown. Formålet var at udarbejde en plan for, hvordan medarbejderne kunne hjælpes hurtigt tilbage i beskæftigelse igen allerede i opsigelsesperioden.

I dag – knap 5 måneder efter lukningen – er 240 af de berørte medarbejdere kommet i job igen. Ca. 30 har påbegyndt uddannelse på VUC, 12 personer er begyndt på social- og sundhedsassistentuddannelsen, mens 50 er gået på enten efterløn eller pension. Der er fortsat 112 personer – ca. 25 pct. – som er ledige ved udgangen af september 2005.

Mens større jobnedlæggelser eller virksomhedslukninger altså ikke synes at være noget stort problem for Danmark som helhed, så rammer det ofte hårdt lokalt. Luk-

ning af et slagteri kan være uden betydning nationalt, men kan have store konsekvenser i Hjørring, Brovst eller Hadsten.

Kortuddannede i farezonen

Især de kortuddannede bliver berørt, når job nedlægges og andre job oprettes, jf. tabel 1.1.

TABEL 1.1

Flest kortuddannede påvirkes af joboprettelser og jobnedlæggelser

	Oprettet	Nedlagt	Andel af beskæftigede
Grundskole	39,9	41,4	35,0
Erhvervsfaglig	31,6	32,4	34,5
Gymnasial	9,6	8,4	7,5
Bachelor	0,7	0,5	0,5
Korte videregående uddannelser	3,1	2,9	3,5
Mellemlange videregående uddannelser	7,1	6,4	11,3
Lange videregående uddannelser	3,2	3,0	4,0
Forskeruddannelser	0,1	0,1	0,1
Uoplyst	4,7	4,9	3,6
I alt	100	100	100

Kilde: Danmarks Statistik, udtræk fra IDA og egne beregninger
 Anm: Storre joboprettelser eller jobnedlæggelser 1980-2002

De, der kun har en grundskoleuddannelse, udgør 35 pct. af de beskæftigede. Men de står for 41,4 pct. af de nedlagte job og 39,9 pct. af de oprettede job.

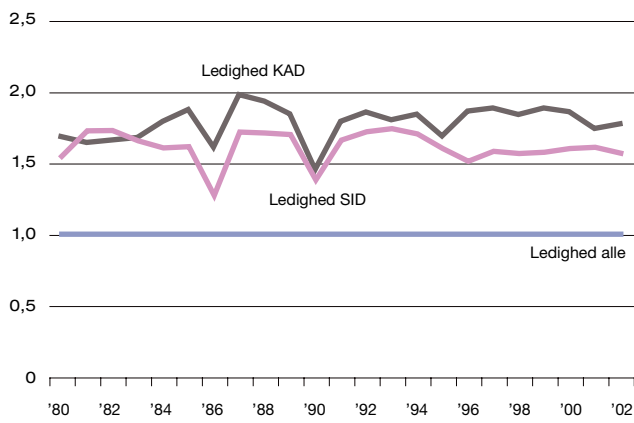
Det er også fortrinsvist de kortuddannede, som har svært ved at komme i job efter en ledighedsperiode. Det viser en opgørelse fra Beskæftigelseministeriet. Et år efter en jobnedlæggelse er kun 78,5 pct. af de grundskoleuddannede i beskæftigelse eller under uddannelse. Blandt de, der har en længerevarende videregående uddannelse, er der tale om hele 90,7 pct.

Til trods for, at de kortuddannede altså i højere grad end andre er i farezonen, når job bliver oprettet eller nedlagt, så er de ikke blevet mere og mere ledige. Figur 1.2 viser de ufaglærtes merledighed – altså, hvor ledige de er i forhold til andre. Over stort set hele perioden fra 1980 til 2002 har de ufaglærte haft en ledighed, som er godt en halv gang højere end ledigheden i arbejdsstyrken som helhed.

Tabellen viser, at arbejdstagere, der har grundskole som uddannelse, udgør 35 pct. af de beskæftigede. Men de udgør omkring 40 pct. af de, der er blevet fyret – og hyret – som følge af joboprettelser og jobnedlæggelser.

FIGUR 1.2

Merledigheden blandt ufaglærte



Kilde: Danmarks Statistik, Statistisk Årbog, diverse årgange.

Anm. Ledigheden i alt = 1. Når ledigheden blandt ufaglærte er 1,5, svarer det til, at de ufaglærte er en halv gang mere ledige end arbejdsstyrken under ét. KAD er Kvindeligt Arbejderforbund, SID er Specialarbejderforbundet i Danmark.

Figuren viser, at merledigheden for ufaglærte stort set har været konstant de seneste to årtier. De er – gennem hele perioden – en halv gang mere ledige end alle på arbejdsmarkedet under ét.

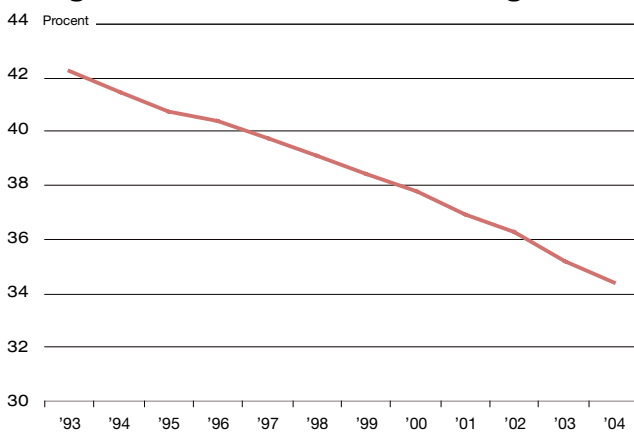
Færre kortuddannede

Men samtidig er der ikke tvivl om, at arbejdsmarkedet for de kortuddannede svinder ind. Der bliver simpelthen færre job til ufaglærte. Nogle funktioner forsvinder. Andre bliver varetaget af ny teknologi, som kræver højere kvalifikationer at betjene.

Det viser sig da også, at de udgør en hastigt vigende andel af de beskæftigede i Danmark. Som det fremgår af figur 1.3, er andelen faldet med otte pct. point på bare ti år: Fra godt 42 pct. i 1993 til godt 34 pct. i 2004.

FIGUR 1.3

Stadig færre kortuddannede i beskæftigelse



Kilde: Danmarks Statistik

Anm: Kortuddannede er defineret som andel, der alene har grundskole eller gymnasium som uddannelse

Figuren viser, at de kortuddannede udgør en stadig vigende andel af de beskæftigede. Andelen er faldet med otte pct. fra 1993 til 2004.

På et arbejdsmarked, hvor der bliver mindre og mindre plads til de kortuddannede, er det centralt løbende at holde øje med, om der i arbejdsmarkedspolitikken er de rette redskaber til at hjælpe folk videre. At kunne skifte løbebane i arbejdslivet bliver stadig vigtigere.

Vi ved, at de ufaglærte ikke er blevet mere ledige end tidligere. Men vi kan ikke bare tage det som en selvfølge, at det bliver ved med at være sådan. Globaliseringen vil fortsætte med at stille krav om fleksibilitet, omstillingsevne og en altid velkvalificeret arbejdsstyrke. Krav, som blandt andet kalder på eftersyn af de redskaber, der bruges i beskæftigelsesindsatsen.

Spørgsmålet er, om vi i arbejdsmarkedspolitikken har de rigtige redskaber til at sikre, at mennesker kan omstille sig til nye funktioner på arbejdsmarkedet? Er der tilstrækkeligt gode muligheder for, at også svage grupper – der f.eks. har vanskeligt ved at læse og skrive – kan få plads? Er vi tilstrækkeligt gode til at sikre, at allerede ansatte får nye kvalifikationer – og at andre imens får en chance på arbejdsmarkedet? Er vi gode nok til at være på forkant med udviklingen, når en virksomhed afskediger mange mennesker?

2. Rådighed

Den danske arbejdsmarkedspolitik rummer et klart dilemma.

På den ene side ønsker vi social tryghed, så man ikke skal flytte fra hus og hjem, hvis man – hvilket rigtig mange oplever i løbet af livet – bliver ledig i en periode. Derfor skal vi have penge at leve af, hvis vi bliver ledige.

På den anden side hænger vores velfærdssamfund kun sammen, hvis vi ønsker at arbejde og aktivt opsøger det frem for at blive forsørget af det offentlige. Derfor skal vi sikre, at de, der får ydelser, rent faktisk reelt er ledige og til rådighed for arbejdsmarkedet.

I dette kapitel sætter vi fokus på de problemer, der fortsat er med rådigheden blandt både de forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagerne.

De forsikrede ledige er alle tilmeldt AF. Her stilles der krav til deres handlinger. Lever de ikke op til kravene, tager arbejdsformidlingen kontakt til a-kassen, som herefter skal vurdere, om de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet eller ej.

AF sender stadig flere underretninger om manglende rådighed til a-kasserne. Men andelen, der ender med en sanktion, er faldende.²

For kontanthjælpsmodtagere er reglerne noget anderledes afhængigt af, om kommunen har tildelt den ledige stemplet ”arbejdsmarkedssparat” eller ”ikke-arbejdsmarkedssparat”.

De arbejdsmarkedssparate skal tilmeldes AF, og de skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet på linje med dagpengemodtagere.

For ikke-arbejdsmarkedssparate gælder andre – lempeligere – regler, både når det drejer sig om, hvor meget og hvor tit man skal aktiveres, og hvor meget man skal stå til rådighed.

² I 1999 sendte AF knap 16.000 relevante underretninger for de forsikrede ledige. Heraf udløste 75 pct. en sanktion. I 2004 blev der sendt hele 24.000 relevante underretninger, men kun knap 60 pct. medførte en sanktion. Stigningen i antallet af underretninger må bl.a. tilskrives *Flere i Arbejde*, hvor kontakten med ledige er intensiveret, og hvor der er stillet krav om, at ledige skal lægge deres CV i CV- og Jobbanken. Disse hændelser udløser i færre tilfælde en sanktion.

Der er meget store forskelle på kommunernes vurdering af, hvor mange kontanthjælpsmodtagere, der er i stand til at tage et job, det vil sige er arbejdsmarkedsparete.

På trods af, at reglerne er blevet strammet i de senere år, er situationen

- at der er ledige job, som ikke kan besættes – eller som ikke bliver besat hurtigt nok. Ikke mindst på det ikke-faglærte område er det overraskende
- at der findes ledige på områder, hvor der er fuld beskæftigelse (paradoksproblemet)
- at to ud af ti a-dagpengemodtagere angiver, at de ikke er til rådighed, mens det er seks ud af ti kontanthjælpsmodtagere.³

Stor forskel i kommunernes vurdering af arbejdsmarkedsparethed

I gennemsnit vurderede kommunerne i 2004, at hver femte kontanthjælpsmodtager var arbejdsmarkedsparete. Det er lidt flere end før reformen *Flere i Arbejde*. Men kigger man på de enkelte kommuner, viser der sig at være uforklarlige forskelle på, hvor mange, der er i stand til at tage et job. Tabel 2.1 viser top ti og bund ti i landet.

TABEL 2.1

Stor forskel på kommunernes vurdering af, hvor mange der kan arbejde

Top 10	Pct.	Bund 10	Pct.
Skævinge	42,3	Næstved	11,7
Sydlangeland	41,3	Nyborg	11,3
Vissenbjerg	38,5	Herning	10,9
Løkken-Vrå	37,9	Farum	10,9
Nibe	36,9	Tørring-Uldum	10,4
Hvalsø	36,8	Rødby	10,1
Læsø	35,7	Egvad	10,0
Ramsø	35,0	Holeby	8,6
Samsø	34,7	Lunderskov	7,7
Sorø	34,1	Kolding	5,8

Kilde: Beskæftigelsesministeriets forlobsdatabase DREAM, AMANDA og egne beregninger, 2004.

Tabellen viser, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagerne, der er tilmeldt AF – top ti og bund ti i landet.

Det viser sig, at andelen af AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere varierer voldsomt. I Skævinge er 42,3 pct. tilmeldt AF, mens der i Kolding er tale om 5,8 pct. Det svarer til, at omkring 19 ud af 20 ikke er klar til arbejdsmarkedet.

³ Jf. Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse.

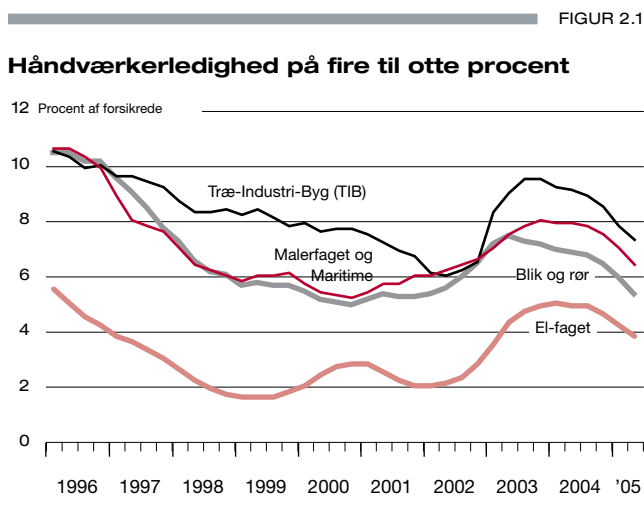
En del af forskellen skyldes formentlig, at kontanthjælpsmodtagerne rent faktisk har forskellige karakteristika i de enkelte kommuner. Men der er også tale om, at kommunerne har uens praksis.⁴

Der er enorme forskelle på kommunernes vurdering af, hvor mange kontanthjælpsmodtagere, der kan arbejde. For at modvirke dette har vi nu skabt en visitationsmodel, som er ens for kommuner og AF. Men tror vi på, at det er nok?

Hvorfor er der ledig arbejdskraft på mangelområder?

De fleste kender situationen. Det er ikke til at få en håndværker. Og hvis man endelig får lavet en aftale, dukker de ikke op, eller kommer alt for sent. Alle er enige om årsagen: De har for meget at lave.

Spørgsmålet er, hvordan den så klare og alment accepterede konklusion hænger sammen med ledighedsprocenter på mellem fire og otte inden for håndværksfagene, jf. figur 2.1.



Kilde: Danmarks Statistik

Anm.: Der er tale om rullende årsperioder.

Figuren viser ledigheden i fire a-kasser for håndværkere. Selv i perioder, hvor det er svært at rekruttere håndværkere, er ledigheden på mellem fire og otte procent.

En del af ledigheden blandt håndværkere skyldes midlertidig hjemsendelse. Men spørgsmålet er, om der ellers er problemer med rådigheden.

⁴ I år har AF og kommunerne taget en ny visitationsmodel i brug. Det skal sikre en mere ensartet bedømmelse af de ledige.

Opgørelser fra Arbejdsdirektoratet viser, at forholdsvis mange af de ledige i a-kasserne Malerfaget & Maritim, Træ-Industri-Byg, Blik & Rør og El-Faget ikke opfylder AFs krav.⁴ Bortset fra Træ-Industri-Byg bliver der i de samme a-kasser givet mange sanktioner pr. relevant rådighedssag. Det tyder på, at de ledige i disse a-kasser i mindre omfang end mange andre er til rådighed for arbejdsmarkedet.

TABEL 2.2

De ledige håndværkere er der – alligevel er der mangel på arbejdskraft

	Antal forgæves forsøg på rekruttering	Antal tilmeldt AF, der har modtaget dagpenge eller kontanthjælp i over ti uger
Tømrere/snedkere	1.370	882
Murere	710	539
VVSere	370	282
Elektrikere	165	522

Kilde: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked, Ramboll Management, 2005, AMANDA, Beskæftigelsesministeriets forlobsdatabase DREAM (ledige i uge 15).

Tabellen viser, at mangel på arbejdskraft og ledighed eksisterer side om side inden for håndværksfagene. F.eks. søgte 1.370 forgæves efter en uddannet tømrer eller snedker. 882 var i samme periode ledige og modtog offentlige ydelser i over ti uger.

Sort arbejde

Der er næppe tvivl om, at mulighederne for at udføre sort arbejde har en negativ indvirkning på rådigheden. Hvis ledige har sort arbejde ved siden af a-dagpenge eller kontanthjælp, kan det være en dårlig forretning at arbejde hvidt. Beregninger fra Arbejdsdirektoratet viser, at et ægtepar på kontanthjælp bare skal have en ekstra sort indkomst på 14.000 kr. om året for at matche en samlet årlig arbejdsindkomst på 400.000 kr. årligt.

I forhold til sort arbejde spiller stramme rådighedsregler og en aktiv arbejdsmarkedspolitik en vigtig rolle. I forhold til aktivering er årsagen den simple, at tilbuddene – udover at styrke chancen for job – mindsker omfanget af fritid, som kan udnyttes til at lave sort arbejde.

Ledige sygeplejersker og lærere

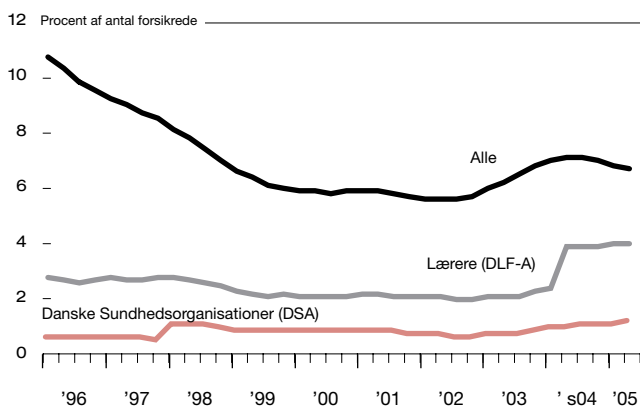
Den generelle ledighed er lav, og særligt inden for nogle a-kasser er det muligt at finde job med det samme, hvis man skulle blive ledig.

⁴ Med andre ord er der i disse a-kasser mange underretninger pr. ledig.

Blandt sygeplejersker er der stort set ingen ledighed, jf. figur 2.2. Og blandt lærere har ledigheden ikke været over fire pct. i de sidste ni år.

FIGUR 2.2

Lav ledighed blandt lærere og sygeplejersker



Figuren viser, at ledigheden for lærere og sygeplejersker igennem lang tid har været ekstremt lav i forhold til andre grupper.

Kilde: Danmarks Statistik.

Anm.: Der er tale om rullende år. Danske Sundhedsorganisationers a-kasse er en a-kasse for bioanalytikere, jordemødre, radiografer og sygeplejersker.

Alligevel er der en del lærere og sygeplejersker, der ikke finder job hurtigt. Fra 2002 til 2003 blev 3.800 medlemmer af sygeplejerskernes og lærernes a-kasser ledige, efter at have været beskæftiget eller afsluttet uddannelse med SU.⁵ Til trods for den lave ledighed havde ti pct. fortsat ikke fundet job efter et halvt år. Og efter ét år havde seks pct. fortsat ikke fundet arbejde. Heraf havde én pct. forladt arbejdsmarkedet.

TABEL 2.3

De ledige sygeplejersker, lærere og SOSU-assistenten er der – alligevel er der mangel på arbejdskraft

	Antal forgæves forsøg på rekruttering	Antal tilmeldt AF, der har modtaget dagpenge eller kontanthjælp i over ti uger
Sygeplejersker	90	542
Lærere	65	1.507
SOSU	780	1.779

Kilde: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked, Rambøll Management, 2005, FTF (ledige i april 2005), AMANDA, Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM (ledige i uge 15).

Tabellen viser, at der også inden for den offentlige sektor eksisterer mangel på arbejdskraft og ledighed samtidig. F.eks. søgte 780 forgæves efter en uddannet SOSU-assistent eller -medhjælper, til trods for, at 1.779 var ledige og modtog offentlige ydelser i over ti uger.

⁵ Tallene dækker årsperioden 3. kvartal 2002-2. kvartal 2003

Hvis man, ved at styrke rådigheden, kan få gjort ledighedsperioderne lidt kortere, kan det få stor samfundsøkonomisk betydning. Hvis det f.eks. lykkes at få kortet alle forløb mellem to og tolv måneder af med én uge, vil det betyde et fald i ledigheden på op til ca. 10.000 personer.

Overalt i landet oplever vi brancher, hvor der på én gang er flaskehalse og ledige. Bør vi stramme rådighedsreglerne for at modgå den udvikling?

Ungeindsatsen – en succesfuld rådighedstest

Der er ingen tvivl om, at reglerne i dagpenge- og kontanthjælpsystemet har betydning for, hvor ledige forskellige grupper i samfundet er.

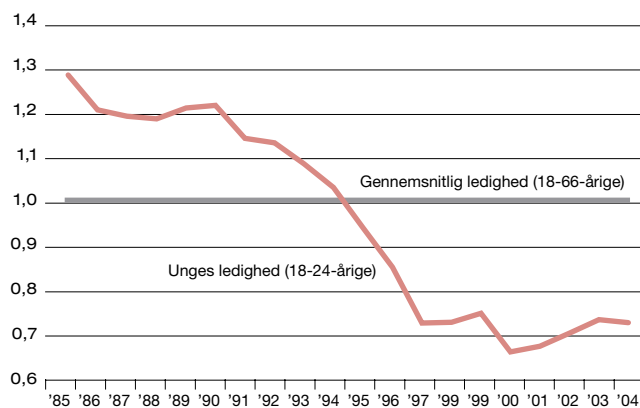
Det fik vi dokumenteret i 1990'erne, hvor et bredt flertal i Folketinget satte ind over for den høje ungdomsarbejdsløshed. Med indsatsen rykkede Danmark fra at ligge i den gruppe af EU-lande, der havde højest ungdomsledighed, til at ligge i den gruppe, der havde lavest ungdomsledighed.

Første tiltag var ungdomspakken i 1990. Med den stillede man krav om, at unge kontanthjælpsmodtagere under 20 år skulle arbejde 20 timer om ugen og modtage en særlig ungdomsydelse. Nogle år senere strammede man reglerne om aktivering yderligere.

I 1996 kom ungeindsatsen. Nu gjaldt det dagpenge- modtagere under 25 år. Ændringen i 1996 har betydet, at unge nu højst kan modtage dagpenge i seks måneder. Herefter har de ret til at uddanne sig i 18 måneder på halv dagpengesats. Hvis de afslår tilbuddet om uddannelse, overgår de til kontanthjælp, hvis de opfylder betingelserne herfor.

FIGUR 2.3

Med ungeindsatsen faldt ledigheden voldsomt



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.
 Anm.: Der er tale om AF-tilmeldte ledige.

Figuren viser, hvordan det er gået med de unges ledighed siden midten af 1980'erne. Den viser, hvor meget mere – eller mindre – de er ledige i forhold til øvrige på arbejdsmarkedet. Skrap-pere regler for både aktivering og nedsatte ydelser fik ledigheden til at falde voldsomt for de under 25-årige fra starten af 90'erne.

Resultatet af ungeindsatsen var hurtigt klart. Hvor gruppen af unge hidtil – konsekvent – havde været mere ledige end andre på arbejdsmarkedet, så har situationen siden midten af 1990'erne været modsat: De unge under 25 år har haft en ledighed langt under gennemsnittet.

3. Den aktive beskæftigelsespolitik

Med *Flere i Arbejde* blev fokus i den aktive beskæftigelsespolitik rettet mod effekter og resultater af aktiveringen frem for volumen.

Kravet om aktivering i mindst 75 pct. af tiden blev afskaffet og afløst af målrettet kontakt med den ledige om jobsøgning og jobformidling. For eksempel skal der nu være kontakt til den ledige mindst hver tredje måned.

I dette afsnit sætter vi fokus på, hvordan det siden er gået – og om der er behov for at justere på reglerne for aktivering. Det viser sig,

- at aktivering virker – det gør de ledige bedre i stand til at forsørge sig selv. Det gælder også for langtidsledige og personer med problemer ud over ledighed
- at de mest effektive former for aktivering – løntilskud og bestemte uddannelser – bruges mindst
- at de ledige er aktiveret mindre end tidligere. Ikke fordi der er kommet færre forløb – der er faktisk kommet flere. Men forløbene er blevet kortere
- at færre end tidligere får lov til at være passive gennem længere tid.

Aktivering virker

Effekterne af aktivering er – overordnet set – positive. Det gælder både for dagpenge-, kontant- og start-hjælpsmodtagere.

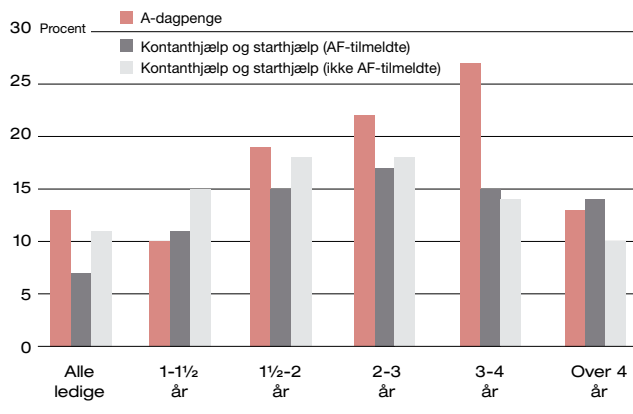
At aktivering virker, betyder helt konkret, at man efter aktiveringen, i højere grad end før, er i stand til at forsørge sig selv.⁶

Som reglerne er nu, gælder der lempeligere aktiveringskrav for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige. Men rent faktisk er effekten af aktivering i de fleste tilfælde mindst lige så høj som for de arbejdsmarkedsparete på de samme ydelser, jf. figur 3.1. Når man dykker nærmere ned i effekterne, finder man altså ingen begrundelse for at undtage grupperne længst væk fra arbejdsmarkedet fra aktiveringen. Snarere tværtimod.

⁶ Effekten af aktivering er opgjort som forbedringen i selvforsørgelsesgraden før og efter aktivering. Det vil sige forskellen mellem selvforsørgelsesgraden 26 uger efter og 104 uger før aktiveringen. Effekten bliver positiv, hvis den ledige i højere grad end før forsørger sig selv. Netop dette effektmål tager højde for målgruppens forskelligheder. Man undersøger ikke bare, om en aktivering umiddelbart ser ud til at give resultater, men søger derimod at tage højde for, hvordan det ville være gået for den ledige, hvis ikke han eller hun var blevet aktiveret.

FIGUR 3.1

Aktivering virker også godt for svage grupper



Kilde: Beskæftigelsesministeriets forlobsdatabase DREAM og AMANDA.

Anm.: Aktiveringsforløb afsluttet i 2. halvår 2003 og 1. halvår 2004 indgår i beregningerne. Effekten for alle ledige er ekskl. aktivering i de første 12 uger af ledighedsforløbet – den såkaldte straksaktivering.

Figuren viser effekten af aktivering fordelt efter længden af ledighedsperioden. At aktiveringen har effekt betyder, at de ledige bagefter i højere grad forsørger sig selv. En effekt på 22 pct. – for a-dagpenge-modtagere med mellem to og tre års ledighed bag sig – svarer til, at gruppen er 22 pct. mere selvforsørgende efter aktivering sammenlignet med situationen før.

Kontant- og starthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed kan regne med en stigning i selvforsørgelsesgraden på 11 pct. efter aktivering. Til sammenligning kan en arbejdsmarkedsparat på de samme ydelser regne med at være selvforsørgende 7 pct. mere efter aktivering.

Alligevel er de ikke-arbejdsmarkedsparate langt mindre aktiveret end andre. I 2004 var de arbejdsmarkedsparate i aktivering ca. 20 uger om året, mens de ikke-arbejdsmarkedsparate kun var i gang ca. 14 uger om året.

Er det en rigtig prioritering, at det er de ikke-arbejdsmarkedsparate kontant- og starthjælpsmodtagere, der får mindst aktivering og er mindst i kontakt med systemet?

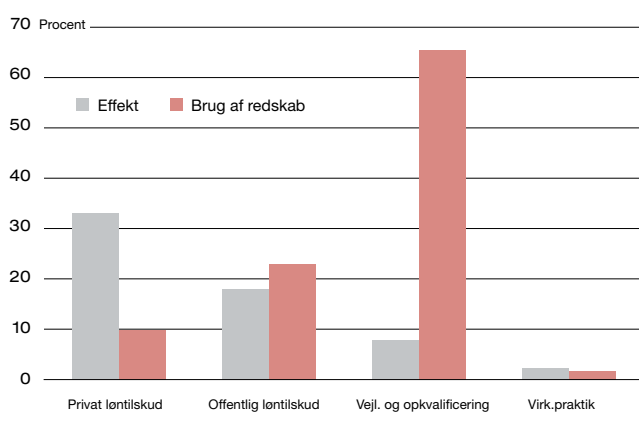
Ligesom der er relativt gode effekter af aktivering for personer med problemer udover ledighed, er der relativt gode effekter for langtidsledige, jf. figuren ovenfor. Faktisk er der en tendens til, at effekten af aktivering stiger med længden af ledighedsperioden – i hvert tilfælde frem til og med tre års ledighed.

Løntilskud virker bedst – men bliver brugt lidt

Bedst effekt har ansættelse med løntilskud – især i den private sektor – men der er også relativt gode effekter af offentlige løntilskudsjob. Til gengæld er der i gennemsnit relativt lave effekter af uddannelse og virksomhedspraktik.

Som det fremgår af figur 3.2, stiger selvforsørgelsesgraden med 33 pct. efter et privat løntilskudsjob. Til sammenligning er effekten af vejledning og opkvalificering knap otte pct., mens det øger selvforsørgelsesgraden med 2,3 pct. at have deltaget i virksomhedspraktik.

FIGUR 3.2
Mest effektive redskaber bruges mindst



Kilde: www.jobindsats.dk

Anm.: Aktiveringsforløb for a-dagpengemodtagere afsluttet i perioden 2. kvrt. 2003-1. kvrt. 2004 indgår i beregningerne. Kategorien *Brug af redskab* tager udgangspunkt i den procentvise fordeling af antal afsluttede aktiveringsforløb i den valgte periode.

Figuren viser effekten af aktivering fordelt på hovedredskaber samt brugen af de enkelte redskaber. F.eks. er effekten af et privat løntilskudsjob 33 pct., men det gives kun til 10 pct. af de aktiverede.

Figur 3.2. viser samtidig, hvor meget de enkelte aktiveringsredskaber bliver brugt. Det viser sig, at man i praksis mest benytter de aktiveringsredskaber, der virker dårligst. Privat løntilskud er særligt iøjnefaldende: Trods effekten på 33 pct., får kun 10 pct. af de aktiverede tilbudt dette redskab.

Uddannelsesaktivering har ringe effekt – men bliver brugt meget

Det mest anvendte aktiveringsredskab er uddannelsesaktivering. To ud af tre aktiverede får tilbudt denne form for aktivering, men effekten er – relativt set – uhyre begrænset, knap otte pct.

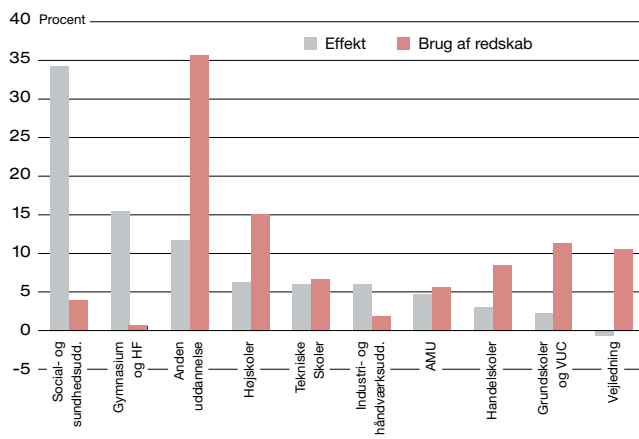
I forhold til netop uddannelse er der dog markante forskelle i effekterne – alt efter hvilken slags tilbud, den ledige modtager.

Som det fremgår af figur 3.3, har det meget stor effekt at blive aktiveret via en social- og sundhedsuddannelse. Kun 4 pct. af de uddannelsesaktiverede tager den uddannelse, men de kan regne med en stigning i selv-

forsørgelsesgraden på 34,2 pct. Den store effekt er et udtryk for, at der er mangler SOSU-medarbejdere.

FIGUR 3.3

SOSU-uddannelse har stor effekt, mens VUC næsten ingen har



Kilde: www.jobindsats.dk

Anm.: Aktiveringsforløb for a-dagpengemodtagere afsluttet i perioden 2. kv. 2003-1. kv. 2004 indgår i beregningerne.

Figuren viser effekten af forskellige former for uddannelsesaktivering. Effekten af at tage en social- og sundhedsuddannelse er 34,2 pct., men kun fire pct. af de, der får uddannelse, får det i form af en social- og sundhedsuddannelse.

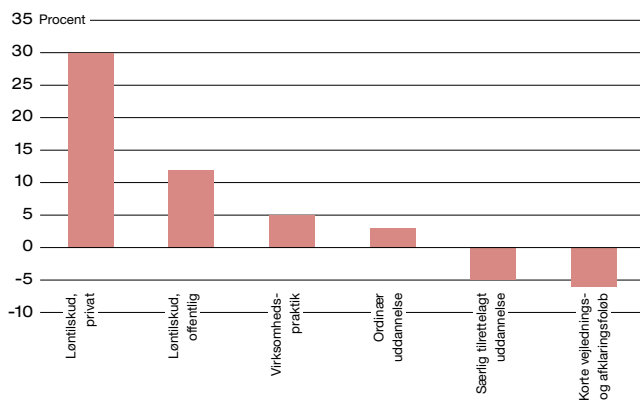
Dagpengemodtagere, der i stedet aktiveres i form af et forløb på et voksenuddannelsescenter (VUC), kan regne med en effekt på blot 2,3 pct. – i gennemsnit. Alligevel får 11,4 pct. af de uddannelsesaktiverede et sådant tilbud.

En forklaring på, at man bruger de mest effektive redskaber mindst er, at der i praksis ikke er frit valg på alle hylder, når AF skal vælge. F.eks. kan det være vanskeligt at skaffe tilstrækkeligt mange løntilskudsjob. Men alligevel: Skal vi acceptere situationen, eller skal vi arbejde i retning af en langt større brug af den mest effektive aktivering?

Uddannelsesaktivering er særlig problematisk i forhold til de modne grupper på arbejdsmarkedet. For de 50-årige – og ældre – har ordinære uddannelsesforløb en meget lille effekt, nemlig en forbedring af selvforsørgelsesgraden på tre pct. point. Og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb har en decideret negativ effekt – en forværring af selvforsørgelsesgraden på fem pct. point, jf. figur 3.4.

FIGUR 3.4

Uddannelsesaktivering virker ikke for de over 50-årige



Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM, AMANDA og egne beregninger.
 Anm: Aktiveringsforløb afsluttet i 2. halvår 2003 til 1. halvår 2004

Selve udsigten til at blive aktiveret har en effekt – den såkaldte *motivationseffekt*. Den ledige får en ekstra motivation til selv at finde et arbejde, jf. boks 3.1.

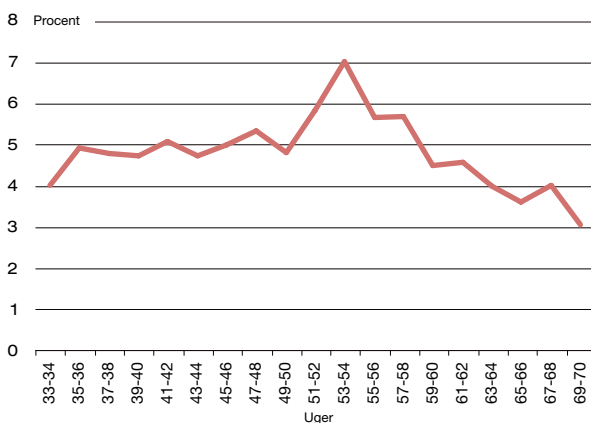
Boks 3.1. Motivationseffekten

Afgangssandsynligheden viser, hvor mange der afgår fra ledighed i løbet af bestemte 14-dagesperioder.

Mange ledige finder job lige op til tidspunktet, hvor de skal aktiveres – nemlig efter 52 ugers ledighed.

Sandsynligheden for at afgå fra ledighed efter 33-34-ugers ledighed er ca. fire procent, mens sandsynligheden for, at den ledige afgår fra ledighed omkring aktiveringstidspunktet, dvs. efter 53-54-ugers ledighed, er syv procent.

Afgang fra ledighed for ikke aktiverede ledige dagpengemodtagere mellem 30 og 49 år i ledighedsugerne 32-72, 2003



Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Mindre aktivering end tidligere

Modtagere af a-dagpenge, kontanthjælp og starthjælp skal aktiveres. For arbejdsmarkedssparate er hovedreglen, at det første tilbud skal være sat i gang inden ét års ledighed, og at der derefter kun må gå et halvt år mellem hvert tilbud. Også de ikke-arbejdsmarkedssparate skal have det første tilbud inden et års ledighed, men indtil nu har der ikke været krav om gentagen aktivering.

Boks 3.2 Aktiveringsregler

Ledige har ret og pligt til første aktiveringstilbud senest efter ét år, og gentagne tilbud hver sjette måned herefter. Sådan er den generelle regel. Men der er nogle undtagelser:

Undtagelse – de ikke-arbejdsmarkedssparate: Reglen gælder ikke de personer, der er længst væk fra arbejdsmarkedet – de, der har problemer ud over ledigheden. I den netop indgåede integrationsaftale *En ny chance for alle*, mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet, er det dog aftalt, at der skal indføres ret og pligt til tilbud hver 12. måned for personer med problemer ud over ledighed.

Undtagelse – de unge: Ungeindsatsen betyder, at reglerne er anderledes for ledige under 30 år. Dagpengemodtagere har ret og pligt til første tilbud senest efter seks måneder, mens det for personer i kontanthjælpssystemet er efter 13 uger. Gentagne tilbud gives senest seks måneder efter seneste tilbud.

Undtagelse – de ældre: For ældre dagpengemodtagere gælder en række særregler. F.eks. kan 58-59-årige dagpengemodtagere fritages fra aktivering.

Kontant- og starthjælpsmodtagere er generelt mere i aktivering end dagpengemodtagere, jf. tabel 3.1. Det er der primært to grunde til: Dels er målgruppen yngre – hvorfor en større andel er omfattet af ungeindsatsen – og dels straksaktiverer en del kommuner ledige.

TABEL 3.1

Aktiveringsgraderne er faldet

I pct.	2000	2001	2002	2003	2004
A-dagpenge	26	25	25	18	17
Kontanthjælp og starthjælp					
- Tilmeldt AF	42	41	41	41	39
- Ikke tilmeldt AF	26	27	27	27	26

Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og AMANDA.

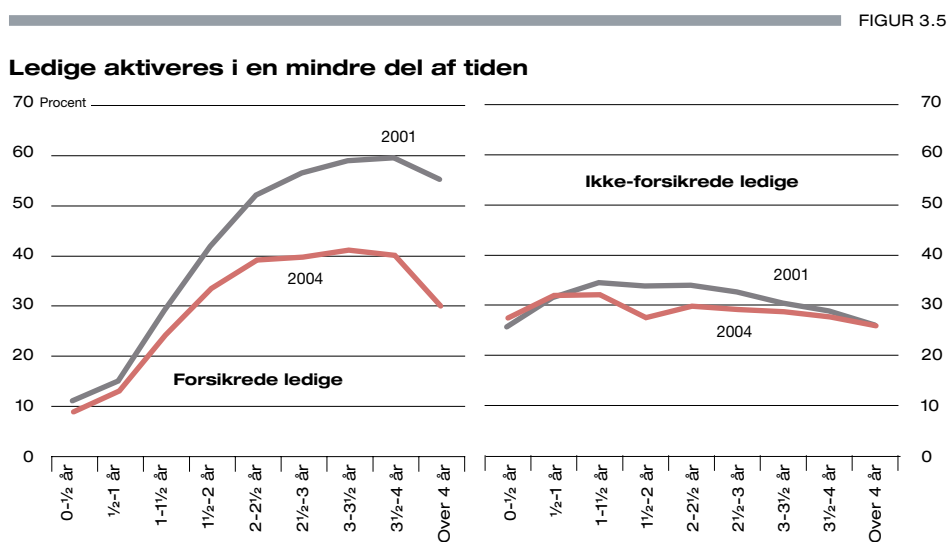
Tabellen viser, hvor stor en del af året en ledig er aktiveret. Mens dagpengemodtagere i år 2000 blev aktiveret 26 pct. af året, var der i 2004 tale om aktivering i 17 pct. af året.

Tabellen viser også, at aktiveringsgraden – siden 2002 – er faldet for a-dagpengemodtagere. Mens godt en fjerdedel af a-dagpengemodtageres ledighedsperioder gik med aktivering i 2002, var der i 2004 kun tale om

17 pct. af perioden. Forklaringen er, at man med *Flere i Arbejde* afskaffede kravet om 75 pct. aktivering.

De ikke-AF-tilmeldte modtagere af kontanthjælp og starthjælp har igennem hele perioden haft en aktiveringsgrad på 26-27 pct., dvs. at godt en fjerdedel af ledighedsperioderne går med aktivering.

Aktivering af dagpengemodtagere i det første ledighedsår er yderst begrænset. Som det fremgår af figur 3.5, er der i starten af et ledighedsforløb tale om aktivering i omkring ti pct. af ledighedsperioden.



Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM, AMANDA og egne beregninger.

De langvarigt ledige dagpengemodtagere er i langt højere grad i aktivitet. Det er tydeligt, at aktiviteten stiger frem til dagpengeperiodens udløb. I de seneste tre år er der dog sket et fald på 25 pct. point i aktiveringsomfanget for de langvarigt ledige dagpengemodtagere. I 2001 deltog de i en aktiv foranstaltning i 55 pct. af tiden, svarende til 29 uger om året. I 2004 deltog de i en aktiv foranstaltning i 30 pct. af tiden svarende til knap 16 uger om året.

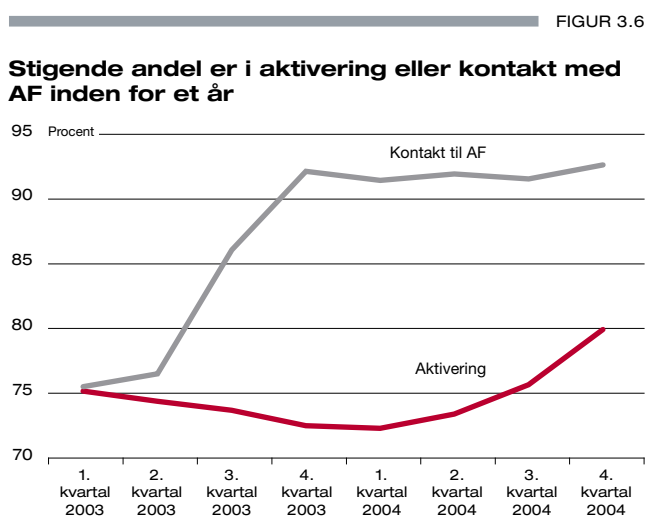
Mens omfanget af aktivering for dagpengemodtagere i høj grad afhænger af, hvor længe man har været ledig, så forholder det sig anderledes for kontant- og starthjælpsmodtagere: Som det fremgår af figur 3.5, er aktiveringsomfanget stort set uafhængigt af, hvor længe de ledige har modtaget offentlig forsørgelse.

Figuren viser, hvordan aktiveringsgraderne varierer, alt efter hvor længe modtagere af a-dagpenge, kontanthjælp og starthjælp har været ledige. F.eks. var forsikrede ledige med mellem tre et halvt og fire års ledighed i aktivering ca. 60 pct. af tiden i 2001. I 2004 var der kun tale om 40 pct. af tiden.

Analyserne viser, at uddannelsesaktivering er det mest brugte og det mindst effektive redskab. Samtidig står vi i en situation, hvor viden og kompetencer er afgørende for vores konkurrenceevne. Det rejser spørgsmålet, om vi bruger uddannelsesredskabet rigtig, eller om det kan bruges mere målrettet?

Færre går passivt

Med *Flere i Arbejde* er indsatsen i højere grad blevet rettet mod flere og kortere forløb, og kontakten til de ledige er styrket. Konsekvensen har været, at en stigende andel af dagpengemodtagere er i aktivering eller kontakt med AF inden for et år. Som det fremgår af figur 3.6, havde hele 92,4 pct. af de ledige i fjerde kvartal 2004 været i kontakt med AF inden for det seneste år. I første kvartal 2003 var der kun tale om 75,2 pct.



Kilde: www.jobindsats.dk.
Anm: A-dagpengemodtagere.

Figuren viser, at der er sket en stigning i antallet af forsikrede ledige, der har kontakt med AF eller er i aktivering inden for det seneste år. I 4. kvartal 2004 havde 79,7 pct. af de ledige været i aktivering inden for det seneste år. I 1. kvartal 2003 var der tale om 74,9 pct.

Men der er fortsat mange, der ikke møder systemet inden for ét år. Og det gælder i særlig grad de grupper, der er længst væk fra arbejdsmarkedet – de ikke-AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere, de ikke-vestlige indvandrere og de ældre:

- Blandt de ikke-AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere er 34 pct. af kvinderne og 28 pct. af mændene passive i mindst et år. Det er langt flere end blandt de arbejdsmarkedsparate på a-dagpenge eller kontanthjælp.
- Blandt indvandrere og efterkommere er andelen af passive også høj. Fire ud af ti ikke-vestlige kvinder,

med problemer ud over ledighed, går passive mindst ét år i træk. For kvinder fra Libanon, Syrien, Serbien, Afghanistan, Irak, Somalia samt statsløse, med problemer ud over ledighed, går knap fem ud af ti ledige i et år, uden at modtage et aktivt tilbud.

- Andelen af personer uden en aktiv indsats i mindst ét år i træk stiger med alderen. Det gælder uanset ydelsesform og arbejdsmarkedstilknytning.

En del ledige møder ikke systemet inden for ét år. Og det gælder i særlig grad de grupper, der er længst væk fra arbejdsmarkedet. Er det en situation vi skal acceptere?

4. Indvandrere på arbejdsmarkedet

Med *Flere i Arbejde* tog regeringen og forligspartierne hul på diskussionen om, hvordan vi sikrer, at flere indvandrere, efterkommere og flygtninge kommer i arbejde. Regeringens mål er, at op mod 25.000 flere indvandrere skal i arbejde frem til 2010.

Målet er ambitiøst. Men det skal nås. Af tre grunde. For det første bliver vi færre til at forsørge flere ældre. For det andet kommer indvandrere og efterkommere fremover til at fylde mere i befolkningen. Og for det tredje kan vi under ingen omstændigheder acceptere, at bestemte grupper er udenfor.

Med initiativet *En ny chance for alle* rettes opmærksomheden mod kontant- og starthjælpsmodtagere, der i over ét år har været forsørget af det offentlige uden at få et aktivt tilbud. Ideen er, at bunken skal vendes: Målet er at sikre, at alle får det tilbud, de har brug for, uanset om de skal have job, danskundervisning, jobtræning eller andet.

I dette afsnit retter vi fokus mod, hvordan det går med integrationen af ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet. Det viser sig,

- at en faldende andel af indvandrerne er i arbejdsstyrken. Til gengæld er beskæftigelsen – blandt de, der rent faktisk er i arbejdsstyrken – steget markant
- at der er meget stor forskel på kommunernes vurdering af, hvor mange indvandrere, der er i stand til at arbejde
- at aktivering virker godt for indvandrere, især for de, der er længst væk fra arbejdsmarkedet – nemlig ikke-arbejdsmarkedssparate kontant- og starthjælpsmodtagere.

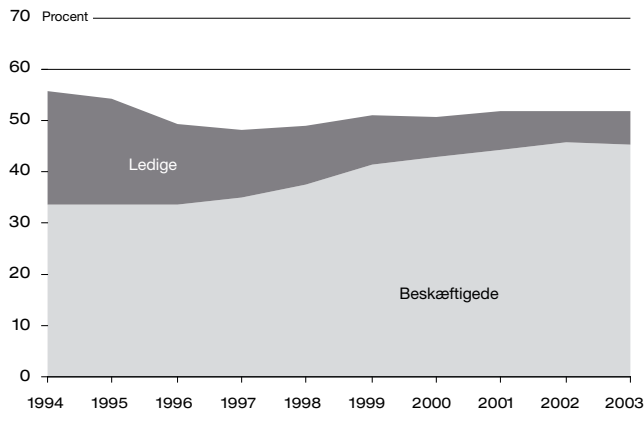
Færre i arbejdsstyrken

De seneste ti år er ikke-vestlige indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet faldet lidt: Mens 56 pct. var i arbejdsstyrken i 1994, var det kun 52 pct. i 2003, jf. figur 4.1.⁷

⁷ At være i arbejdsstyrken betyder, at man enten er i beskæftigelse eller er ledig og tilmeldt arbejdsformidlingen.

FIGUR 4.1

Faldende andel af indvandrere i arbejdsstyrken



Kilde: Indvanderes beskæftigelse: Status, Arbejdsmarkedsstyrelsen, juni 2005

Anm.: Antal ledige og beskæftigede er opgjort som procentandel af den ikke-vestlige indvandrerbefolkning, 16-64 år.

Figuren viser, at indvandrernes arbejdsmarkedsdeltagelse er faldet lidt siden midten af 1990'erne. Til gengæld er beskæftigelsen steget blandt de, der er på arbejdsmarkedet.

I samme periode er den positive historie, at det rent faktisk går bedre for de indvandrere, der er i arbejdsstyrken: De, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, har langt større chance for at få job end tidligere. I 2003 var 88 pct. af de, der var til rådighed for arbejdsmarkedet, i beskæftigelse. I 1994 var det kun 60 pct.

Selvom det faktisk går bedre for de indvandrere, der er i arbejdsstyrken, så er det samlede billede af integrationen på arbejdsmarkedet i Danmark dystert. Sammenligner man f.eks. med Tyskland, viser det sig, at situationen er langt værre i Danmark: I Danmark er indvandrerne kun halvt så beskæftiget som resten af befolkningen, mens indvandrerne i Tyskland kun er en fjerdedel mindre beskæftiget end den øvrige befolkning.⁸

Skal vi acceptere, at integrationen i Danmark er dårligere end i f.eks. Tyskland? Skyldes det vores forsørgelsessystem, eller at arbejdspladserne holder fremmedklingende navne ude?

End ikke én kan arbejde

Flertallet af de ledige danskere er arbejdsløshedsforsikrede. Derfor får de dagpenge og bliver serviceret af Arbejdsformidlingen, hvis de bliver ledige. For ikke-vest-

⁸ Rockwool Fondens Forskningsenhed, oktober 2004.

lige indvandrere er situationen en anden: De er – i langt overvejende grad – ikke-forsikrede. Derfor er de henvist til en kommunal ydelse, typisk introduktionsydelse, start- eller kontanthjælp.

Meget tyder på, at en væsentlig grund til indvandrernes ringe arbejdsmarkedstilknytning er, at der er meget stor forskel på, hvad landets kommuner gør ved gruppen. Hvis man da overhovedet gør noget: I en lang række kommuner lader man langt over halvdelen af indvandrerne gå passive i meget lang tid.

To ud af tre ikke-vestlige indvandrere gik passive i over et år i 2003 i kommuner som Viborg, Tønder, Frederikssund, Nordborg og Frederiksværk.⁹

Samtidig er der store forskelle på, hvor stor en del af indvandrerne, kommunerne betragter som arbejdsmarkedssparate. Kommunerne skal, når en person bliver ledig, vurdere, om han eller hun har andre problemer end ledigheden. Hvis ledighed er det eneste problem, skal han eller hun tilmeldes AF for at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Der viser sig at være enorm forskel på, hvor stor en andel af indvandrerne, forskellige kommuner mener kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet. I nogle kommuner – f.eks. Rønnede, Ryslinge og Suså – vurderer man, at der ikke er én eneste arbejdsmarkedssparat indvandrer. I andre kommuner – f.eks. Kjellerup, Sindal og Thisted – har man meldt omkring halvdelen til AF.

Hver fjerde indvandrer er arbejdsmarkedssparat i Fredericia – i Kolding er det 1 ud af 30

Byerne i trekantsområdet – Fredericia, Vejle og Kolding – minder på mange måder om hinanden. Men der er markant forskel på, om man i kommunerne vurderer, om indvandrerne er parate til at tage et job. I Fredericia kan godt hver fjerde tage et job, mens der i Vejle er tale om godt hver femte. I Kolding er vurderingen, at kun én ud af 30 er i stand til at arbejde.

2004	Antal på ydelse	Andel tilmeldt AF
Fredericia	430	26,7
Vejle	673	21,9
Kolding	868	3,2

Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og egne beregninger.

Anm.: AF-tilmeldte modtagere af starthjælp, introduktionsydelse og kontanthjælp

⁹ Indvandreres beskæftigelse: Kommunernes indsats – eller mangel på samme, Beskæftigelsesministeriet 2005

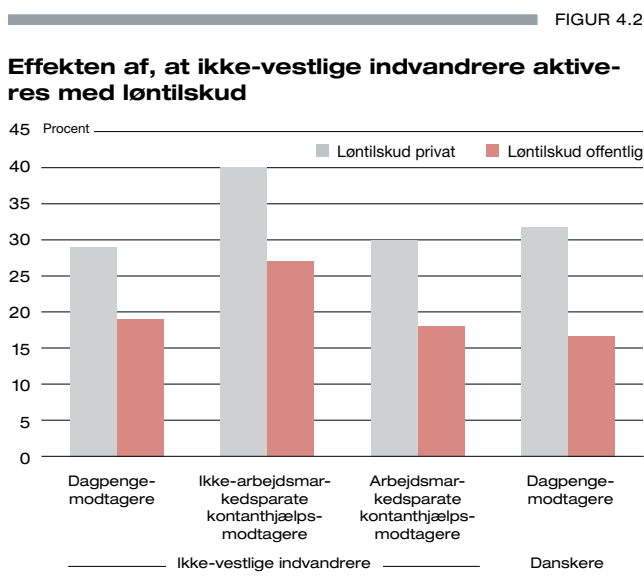
Aktivering virker – også for indvandrere

Der er – for både kommuner og AF – al mulig grund til at fokusere på at aktivere indvandrerne. Det virker nemlig. Det viser sig, at denne gruppe klarer sig lige så godt eller bedre end danskere i forlængelse af, at de er blevet aktiveret.

Mange ville måske tro, at aktivering virker bedre for dagpengemodtagere end for kontant- eller starthjælpsmodtagere. Det er også nærliggende at forestille sig, at effekten er større for danskere end for indvandrere. Men sådan forholder det sig ikke. Tværtimod.

Størst effekt af et løntilskudsjob finder vi hos de ikke-arbejdsmarkedsparate indvandrere på kontant- eller start-hjælp. Et privat løntilskudsjob forbedrer deres selvforsørgelsesgrad med hele 40 pct. – hvor den tilsvarende effekt for danske dagpengemodtagere er 32 pct.

Effekten af et offentligt løntilskudsjob er på samme måde langt højere for denne gruppe end for andre: Efter endt aktivering bliver de ikke-arbejdsmarkedsparate indvandrere 27 pct. mere selvforsørgende – mens effekten for danske dagpengemodtagere ligger på 17 pct.



Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM, AMANDA og egne beregninger.

Anm: Kontanthjælpsmodtagere indeholder også modtagere af starthjælp, aktiveringsforløb afsluttet i perioden 2. halvår 2003-1. halvår 2004.

Figuren viser, hvor meget mere selvforsørgende forskellige grupper bliver efter aktivering i privat eller offentligt løntilskudsjob. For alle indvandrergrupper er der tale om betydelige effekter, der kan stå mål med effekterne for danske dagpengemodtagere. Den højeste effekt finder vi for ikke-arbejdsmarkedsparate indvandrere i privat løntilskudsjob: Selvforsørgelsesgraden stiger med 40 pct.

Især indvandrere får lov at være passive

Grupper af indvandrere bliver aktiveret på lige fod med danskere. Men der er også en stor gruppe mennesker – især blandt de ikke-arbejdsmarkedsparate indvandrere – der ikke har været aktiveret i meget, meget lang tid.

F.eks. har 40 pct. af de ikke-arbejdsmarkedsparate indvandrerkvinder i 2003 været uden aktivering i mindst ét år i træk. Det samme gør sig gældende for 30 pct. af den tilsvarende gruppe af mænd. Passiviteten er større end i den tilsvarende gruppe af danskere, hvor ca. en tredjedel af kvinderne og omkring en fjerdedel af mændene har været uden aktivering i mindst et år.

Med *En ny chance for alle* er der nye krav om aktivering af alle ikke-arbejdsmarkedsparate. Tror vi på, at det er nok til at sikre, at alle indvandrere får den nødvendige aktivering?

Blandt somaliere er 77 pct. på overførsler

Omkring 26 pct. af befolkningen mellem 17 og 66 år modtager en eller anden form for overførselsindkomst – det være sig f.eks. dagpenge, kontanthjælp, revalidering eller førtidspension. Blandt de ikke-vestlige indvandrere er andelen langt højere.

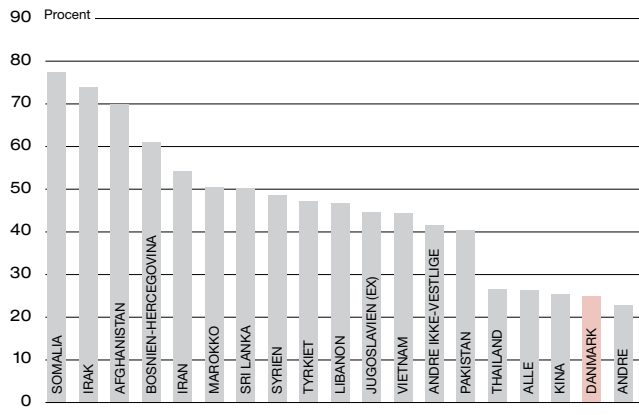
Men – som det fremgår af figur 4.3 – der er meget stor forskel på tendensen til at modtage overførselsindkomst, alt efter oprindelsesland.

I den tungeste ende ligger befolkningsgruppen med somalisk herkomst. Hele 77 pct. af somalierne modtager en eller anden form for overførselsindkomst.

I den modsatte ende ligger indvandrere fra Kina og Thailand, der modtager overførsler i et omfang, der til forveksling ligner befolkningen som helhed.

FIGUR 4.3

Andel, der modtager overførselsindkomst, fordelt på herkomst



Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase, DREAM

Anm.: Antallet og fordelingen er opgjort i Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM i uge 21 i 2004. Befolkningen – fra 17 år til 66 år – er opgjort den 1. januar 2005. De medregnede overførselsindkomster er dagpenge, kontanthjælp, starthjælp, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob, førtidspension, introduktionsydelse, orlov, SU, sygedagpenge og barselsdagpenge. De enkelte ydelser indeholder personer såvel i som udenfor aktivering.

Figuren viser, at der er meget stor forskel på tendensen til at modtage overførselsindkomst, alt efter oprindelsesland. Mens over 70 pct. af befolkningen fra lande som Somalia, Irak og Afghanistan er på overførselsindkomst, gælder det ca. 25 pct. af befolkningen fra Thailand og Kina.

Kan der med arbejdsmarkedspolitikken gøres mere for at få flere indvandrere i arbejdsstyrken og i beskæftigelse? Virker f.eks. rådighedsreglerne som de skal? Og er der de rette incitamenter til at arbejde?

5. Ældre på arbejdsmarkedet

I de kommende årtier skal vi indstille os på to ting. For det første, at der vil komme langt flere personer i de ældre, vi normalt betegner som de ikke-erhvervsaktive. For det andet, at disse personer kommer til at leve længere. Som udgangspunkt vil arbejdsstyrken falde forholdsvis meget.

Med *Flere i Arbejde* tog regeringen og forligspartierne hul på diskussionen om, hvad der skal til, for at de ældre bliver længere på arbejdsmarkedet. Det er en diskussion, der vil fortsætte over de kommende år. Regeringen arbejder for, at vi over de kommende årtier får et andet syn på, hvornår arbejdslivet slutter.

Det vil tage tid at ændre regler og holdninger, så de ældre for alvor bliver længere på arbejdsmarkedet. På dét punkt afventer regeringen Velfærdskommissionens rapport i slutningen af året.

Målet for serviceeftersynet af *Flere i Arbejde* er at undersøge, om der er barrierer for, at en større del af de ældre arbejder længere.

Man kan konstatere,

- at de ældres beskæftigelsesfrekvens er steget lidt de seneste fem år
- at de ældre ikke har større risiko end andre for at miste deres job. Tværtimod – de unge er mest udsatte
- at ældres ledighed stiger markant kort før den reelle tilbagetrækningsalder – uanset om den er 60 år eller 65 år
- at særregler, der giver de 55-59-årige ret til at få dagpenge i op til ni år (og fritager en del fra aktivering), kan være med til at forklare, at der er en ekstrem koncentration af langtidsledige i denne gruppe.

Ældres beskæftigelsesfrekvens stiger

De seneste fem år har beskæftigelsesfrekvensen i befolkningen været faldende. Men for de ældste på arbejdsmarkedet er det gået stik modsat: Siden årtusindskiftet er beskæftigelsesfrekvensen steget for de over 50-årige, jf. tabel 5.1.

TABEL 5.1

Andel af befolkningen i beskæftigelse, pct.

	2000	2001	2002	2003	2004
30-49 år	84,3	84,7	84,8	83,5	82,6
50-54 år	80,8	81,8	82,8	82,0	81,2
55-59 år	70,4	71,4	73,2	73,7	74,0
60-64 år	30,6	32,2	33,9	35,9	36,4
65-66 år	15,2	14,6	14,6	16,4	14,5

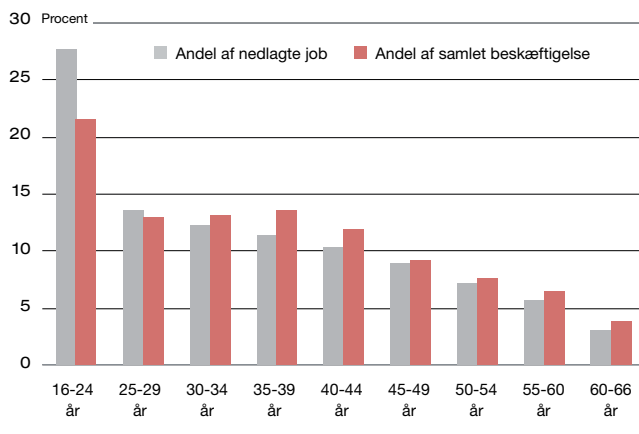
Kilde: Danmarks Statistik.

Sammenlignet med udlandet har vi i Danmark en stor beskæftigelsesfrekvens blandt de lidt ældre. Men den er meget lav for de 60-66-årige – langt det mest almindelige er, at man i den alder har trukket sig ud af arbejdsmarkedet.

Ældre har mindre risiko for at miste job

Ældre er ikke mere udsatte for at blive ledige end andre grupper. Rent faktisk forholder det sig modsat: Ældre berøres i mindre grad end yngre af jobnedlæggelser, jf. figur 5.1.

FIGUR 5.1

Flest unge mister deres job

Anm.: 1981-2001. Der er databrud mellem 1990 og 1991, hvorfor disse observationer er udeladt.

Kilde: Danmarks Statistik – udtræk fra IDA og egne beregninger

Der er altså ikke tale om, at ældre har større risiko end andre for at miste jobbet. Problemet er derimod, at de ældre, der mister jobbet, har sværere ved at komme tilbage på arbejdsmarkedet, når de først er blevet ledige.

Tabellen viser, at der i de seneste fem år er sket en stigning i, hvor stor en andel af 50-54-årige, 55-59-årige og 60-64-årige, der er i job.

Figuren viser, at det især er de yngste, der berøres af jobnedlæggelser. De ældre, derimod, er underrepræsenterede: F.eks. står de 55-60-årige for 6,4 pct. af den samlede beskæftigelse, men kun for 5,7 pct. af de nedlagte job.

For arbejdsmarkedet som helhed er otte ud af ti i job igen ét år efter en jobnedlæggelse. I de ældre aldersgrupper er det færre: Blandt de 55-59-årige har godt syv ud af ti fundet job efter et år, og i gruppen af 60-66-årige er der kun tale om godt fem ud af ti.

Ældre har sværere ved at finde tilbage i job, når de er blevet ledige. Kan vi gøre noget, der bidrager til at gøre den bevægelse lettere?

Regler påvirker adfærden

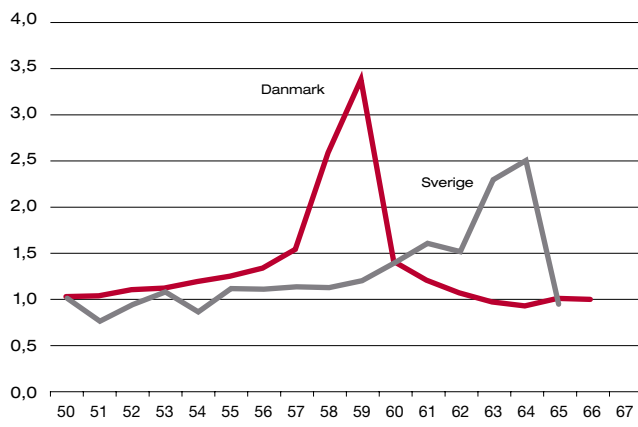
Mange faktorer påvirker ældres erhvervsdeltagelse. Nogle er komplekse og vanskelige at måle direkte – f.eks. seniorpolitik og voksen- og efteruddannelse. Andre er mere konkrete. Der er f.eks. ikke tvivl om, at arbejdsmarkedsregler påvirker adfærden.

Da man afskaffede retten til forlængede dagpenge for de 50-54-årige, så man efterfølgende et fald i langtidsledigheden. Særreglen blev afviklet over fem år fra 1999 til 2004. Og i årene fra 2001 til 2004 faldt langtidsledigheden for 50-54-årige med hele 27 procent. I samme periode steg langtidsledigheden for alle forsikrede ledige under ét. Udviklingen i langtidsledigheden for de 50-54-årige indikerer dermed, at særregler kan have stor betydning for ledigheden.

At regler skaber adfærd kan man også se, hvis man sammenligner med andre lande. I Danmark gør efterlønnen det muligt – og relativt attraktivt – at trække sig tilbage omkring 60-års alderen. Og det benytter mange sig af. De ældres merledighed er påfaldende høj i årene umiddelbart før de 60 år.

FIGUR 5.2

Ældre er især ledige lige før tilbagetrækningen



Kilde: Velfærdskommissionen. Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande, marts 2005.

Figuren viser ledigheden for de 51-66-årige i forhold til de 50-årige. I Danmark er der ekstra ledighed blandt de 58-59-årige. I Sverige – hvor tilbagetrækningsalderen er 65 år – er det især de 63-64-årige, der er mere ledige end andre.

I Sverige derimod, er de 57-59-årige ikke mere ledige end de 50-årige. Merledigheden vedrører i stedet de 63-64-årige, dvs. de aldersgrupper, der er tæt på den normale pensionsalder i Sverige (65 år).

Meget tyder altså på, at der er en sammenhæng mellem tidspunktet for tilbagetrækning og merledighed blandt ældre: Jo tidligere tilbagetrækning, jo tidligere begynder ledigheden for ældre at stige.

Boks 5.1. Særregler for ældre ledige

Forlænget dagpenget for 55-59-årige

Forsikrede ledige, der er fyldt 55 år og har opbrugt dagpengeperioden på fire år, har ret til dagpenge, indtil de kan gå på efterløn. Forudsætningen er, at de ved fortsat indbetaling af efterlønsbidrag mv. kan opfylde betingelserne for at gå på efterløn som 60-årige. Bliver man f.eks. ledig som 51-årig, vil man kunne blive i dagpengesystemet, indtil man fylder 60 år og derefter gå på efterløn. Indtil 1998 gjaldt der tilsvarende regler for de 50-54-årige. Men de blev afskaffet med henvisning til den gunstige beskæftigelsessituation.

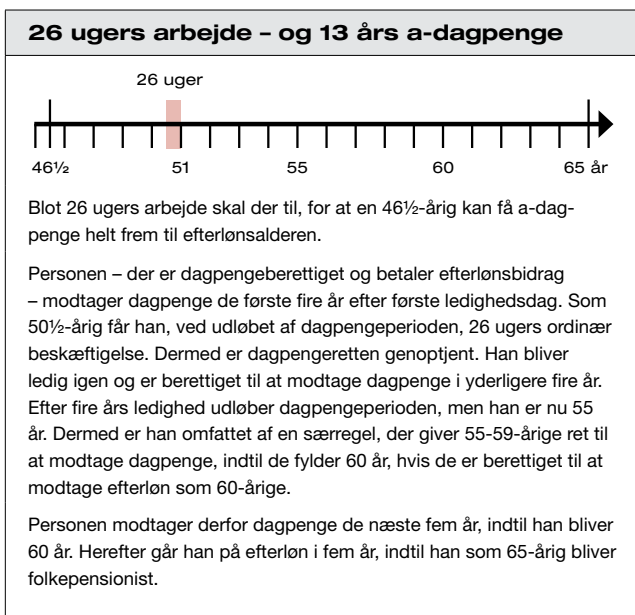
Lempelige aktiveringsregler for 58-59-årige

Med en lovændring pr. 1. januar 2000 blev aktiveringskravene til de 58-59-årige lempet. AF kan – efter indstilling fra de regionale arbejdsmarkedsråd – beslutte at fravige pligten til aktivering for denne gruppe. I praksis har reglen medført, at aktiveringsomfanget blandt de 58-59-årige er meget lavt.

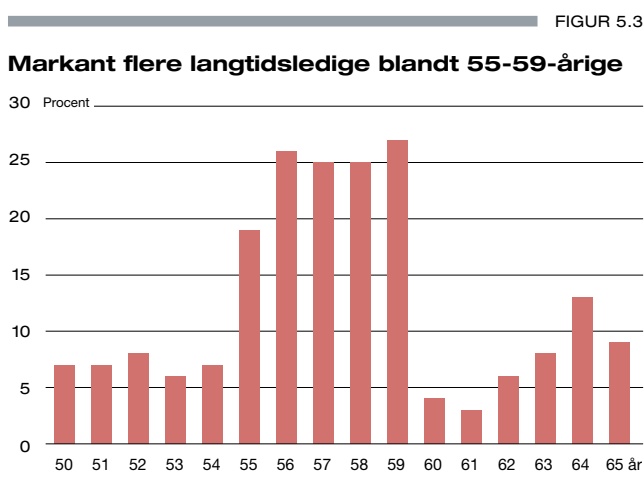
Kortere dagpengeperiode og tidlig aktivering for ledige over 60 år

To regler skal dæmme op for, at forsikrede ledige over 60 år ikke forbliver på den højere a-dagpengeydelse frem for at gå på efterløn. For det første har ledige over 60 år ret til dagpenge i højst 2½ år mod normalt 4 år. Med i de 2½ år tæller ledighedsperioder, som ligger før det 60. år. Hvis man f.eks. bliver ledig 2½ år før man fylder 60 år, mister man sin dagpenget som 60-årig. For det andet gælder der skærpede aktiveringsregler for ledige over 60 år. Der er ret og pligt til aktivering allerede efter ½ års ledighed mod efter 1 års ledighed for andre grupper.

En regel, der påvirker adfærden, er særreglen om, at 55-59-årige har en forlænget dagpengeperiode. Reglen bevirker, at man, under særlige betingelser, kan få dagpenge i op til ni år, jf. også boks 5.1. En anden særregel er, at 58-59-årige kan fritages fra aktivering.



De to særregler kan have betydning for, at der i netop denne aldersgruppe er mange langtidsledige. Som det fremgår af figur 5.3, havde en meget stor andel – omkring én ud af fire – af de 55-59-årige i 2004, været ledig i mere end fire år. Det er markant mere end for øvrige aldersgrupper, hvor godt og vel én ud af tyve er langtidsledig.



Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i ledighedsberørte i uge 21 i 2004.

Figuren viser, hvor stor en andel af de enkelte årgange, der har været ledige ud over fire år. Mens der for andre er tale om godt hver tyvende, er det hver fjerde af de 56-59-årige.

Hvordan påvirker særreglerne for de ældre deres muligheder på arbejdsmarkedet? Kan reglerne justeres?

Beskæftigelsesministeriet

Ved Stranden 8
1061 København K

Telefon 33 92 59 00

www.bm.dk

