



Arbejdsmarkedsstyrelsen

Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud

Rapport

December 2005

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud

Rapport

December 2005

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: +45 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Konklusion og anbefalinger	1
1.1	Indledning	1
1.2	Konklusion	1
1.3	Anbefalinger	11
2.	Indledning	17
2.1	Baggrunden for undersøgelsen	17
2.2	Undersøgelsens formål og fokus	17
2.3	Kort om undersøgelsens metode	18
2.4	Indhold og læsevejledning	19
3.	Indkredsning og definition af undersøgelsens nøglebegreber	21
3.1	Indledning	21
3.2	Fortrængningsbegrebet	23
3.3	Procedurermæssige krav vedrørende høring af medarbejderne	26
3.4	Andre forhold	27
4.	Brugen af løntilskud i offentlige og private virksomheder	30
4.1	Brugen af aktivering med løntilskud på landsplan	30
4.2	Udviklingen i forholdet mellem ordinært ansatte og antal aktiverede med løntilskud	41
4.3	Konklusion	50
5.	Rationaler og processer i forbindelse med etablering af løntilskudsansættelser	53
5.1	Rationaler i forbindelse med etablering af løntilskudsansættelser	53
5.2	Processer i forbindelse med etableringen af løntilskudsansættelser	64
5.3	Efterfølgende ordinær ansættelse af den aktiverede	71
5.4	Konklusion	77
6.	Fortrængning af ordinært ansatte	79
6.1	Overholdelse af merbeskæftigelseskravet	79
6.2	Overholdelse af rimelighedskravet	87
6.3	Udbredelsen af fortrængning	92
6.4	Overholdelse af øvrige lovkrav: Høring af medarbejderne	98
6.5	Hvad påvirker risikoen for fortrængning?	106
6.6	Konklusion	112
7.	Andre forhold	114
7.1	Opkvalificering af den aktiverede	114
7.2	Virksomhedernes overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskud, set i forhold til kvalifikationer og alternativer	126
7.3	Hvad forklarer, at nogen virksomheder bevilleges løntilskud til ansættelse af kvalificerede personer?	137
7.4	Konklusion	140

Bilag 1: Undersøgelsens metode og datakilder	143
Registeranalysens metode	144
Surveyens metode og udvælgelseskriterier	144
Casestudiernes metode og udvælgelseskriterier	150
Bemærkninger vedr. signifikanstest og præsentation af survey-data	155
 Bilag 2: Udviklingen i brugen af aktivering med løntilskud blandt AF-regionerne	 160

Oversigt over tabeller i rapporten

Tabel 4.1: Andel i aktivering med løntilskud fordelt på køn.....	33
Tabel 4.2: Antal i aktivering med løntilskud fordelt på alder.....	34
Tabel 4.3: Andel i aktivering med løntilskud fordelt på ledighedsperiode.....	35
Tabel 4.4: Andel i aktivering med løntilskud fordelt på brancher.....	36
Tabel 4.5: Ledige dagpengemodtagere i aktivering med løntilskud fordelt på a-kasser	37
Tabel 4.6: Løntilskudsforløb fordelt på jobfunktioner, 2000 og 2004	39
Tabel 4.7: Fordeling af løntilskud i forhold til stillings top-10.....	40
Tabel 4.8: Forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært beskæftigede i offentlige og private virksomheder 2000-2003 fordelt på forsikrede og ikke forsikrede ledige (antal løntilskudsmodtagere pr. 100 ordinært beskæftigede)..	42
Tabel 4.9: Forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært beskæftigede i offentlige og private virksomheder 2000-2003 (antal løntilskudsmodtagere pr. 100 ordinært beskæftigede)	44
Tabel 4.10: Forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte i offentlige og private virksomheder 2000 og 2003 fordelt på antal ansatte (antal ansatte med løntilskud pr. 100 ordinært ansatte).....	45
Tabel 4.11: Forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte i offentlige og private virksomheder 2000 og 2003 fordelt på brancher (antal ansat med løntilskud pr. 100 ordinært ansatte).....	46
Tabel 4.12: Forholdet mellem ratio jobtræning og ordinært ansatte 2000 og 2003 for forsikrede og ikke forsikrede ledige fordelt på brancher (antal jobtræning pr. 100 ordinært ansatte).....	48
Tabel 4.13: Forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte i udvalgte stillinger (antal ansatte med løntilskud pr. 100 ordinært ansatte)	49
Tabel 5.1: Hvordan skulle aktivering med løntilskud primært forbedre dine muligheder for at få et job? (Aktiverede).....	54
Tabel 5.2: Opfordrede AF/kommunen dig til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde et almindeligt job? (Aktiverede)	56
Tabel 5.3: Sammenhæng mellem, om AF/kommunen opfordrede den ledige til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde et almindeligt job og om den ledige havde brug for opkvalificering, opgjort på ledighedsperiode (Aktiverede)	58
Tabel 5.4: Hvad var jeres primære motivation for at ansætte [den aktiverede] med løntilskud? (Virksomhedsledere)	60
Tabel 5.5: Valgte I at ansætte med løntilskud, fordi I ikke kunne finde en egnet person til almindelig ansættelse i stillingen?	63
Tabel 5.6: Hvordan blev løntilskudsansættelsen etableret? (Virksomhedsledere)	65
Tabel 5.7: Sammenhængen mellem om den ledige havde brug for opkvalificering og om arbejdspladsen er blevet opmuntret til at ansætte med løntilskud frem for på ordinære vilkår (Virksomhedsledere).....	68
Tabel 5.8: Har du efter aktiveringens afslutning fået et fast arbejde? (Aktiverede)...	72
Tabel 5.9: Har du efter aktiveringens afslutning fået et fast arbejde?, opgjort på aldersgruppe (Aktiverede)	74
Tabel 5.10: Har du efter aktiveringens afslutning fået et fast arbejde?, opgjort på branche (Aktiverede)	76
Tabel 6.1: Er merbeskæftigelseskravet overholdt? (Virksomhedsledere).....	81
Tabel 6.2: Er merbeskæftigelseskravet overholdt? (Medarbejderrepræsentanter)	82
Tabel 6.3: Er rimelighedskravet overholdt? (Virksomhedsledere).....	89
Tabel 6.4: Er rimelighedskravet overholdt? (Medarbejderrepræsentanter)	89
Tabel 6.5: I hvilken grad har din leder og dine kolleger haft tilstrækkeligt tid til at give dig individuel støtte og oplæring i løbet af aktiveringsperioden? (Aktiverede) ...	91
Tabel 6.6: Er der sket fortrængning? (Virksomhedsledere)	92
Tabel 6.7: Fordelingen af fortrængning på hhv. overtrædelse af merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet.....	93
Tabel 6.8: Er der sket fortrængning? (Medarbejderrepræsentanter).....	94

Tabel 6.9: Var oprettelsen af løntilskudsstillingen blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter)	99
Tabel 6.10: Blev vurderingen af, hvorvidt aktiveringen med løntilskud medførte en nettoudvidelse af antallet af ansatte på arbejdspladsen, foretaget i fællesskab af arbejdspladsens ledelse og repræsentanter for de ansatte? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter).....	103
Tabel 6.11: Var medarbejderne positive i forhold til at medvirke til, at aktiveringen med løntilskud opfyldte sit formål? (Medarbejderrepræsentanter).....	105
Tabel 6.12: I hvilken grad vurderer du, at medarbejderne på jeres arbejdsplads oplever, at personer med løntilskud udgør en trussel mod deres ansættelse? (Medarbejderrepræsentanter)	106
Tabel 6.13: Sammenhængen mellem hvordan løntilskudsansættelsen blev etableret og om der er sket fortrængning (Virksomhedsledere – kun private løntilskudsstillinger).....	107
Tabel 6.14: Sammenhængen mellem virksomhedens motivation og om der er sket fortrængning (Virksomhedsledere – kun private løntilskudsstillinger)	108
Tabel 6.15: Sammenhængen mellem, hvorvidt oprettelsen af aktiveringen var drøftet med medarbejderne og hvorvidt merbeskæftigelseskravet var overholdt (Medarbejderrepræsentanter)	109
Tabel 7.1: I hvilken grad vurderer du, at du manglede nogle af de faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer, der var nødvendige for at kunne varetage et tilsvarende job uden tilskud på den arbejdsplads, hvor du kom i aktivering? (Aktiverede)	116
Tabel 7.2: I hvilken grad vurderer du, at den aktiverede havde behov for opkvalificering af sine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud på jeres arbejdsplads? (Virksomhedsledere).....	117
Tabel 7.3: Har dine kolleger har været imødekommende og indstillet på at hjælpe? (Aktiverede)	120
Tabel 7.4: I hvilken grad har din leder og dine kolleger haft tilstrækkeligt tid til at give dig individuel støtte og oplæring i løbet af aktiveringsperioden? (Aktiverede) .	121
Tabel 7.5: I hvilken grad har aktiveringen med løntilskud været med til at styrke dine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer? (Aktiverede)	122
Tabel 7.6: I hvilken grad vurderer du, at der i løbet af løntilskudsperioden er sket en opkvalificering af den aktiverede i forhold til faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer? (Virksomhedsledere)	122
Tabel 7.7: Ville virksomheden have ansat en ny medarbejder, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter)	127
Tabel 7.8: Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige [eller en anden], hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter)	129
Tabel 7.9: Er årsagen til, at virksomheden ville have ansat en anden, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud, at den ledige manglede de nødvendige faglige, sociale og/eller sproglige kvalifikationer? (Virksomhedsledere).....	130
Tabel 7.10: Sammenhængen mellem om den ledige havde behov for opkvalificering og om virksomheden ville have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde foreligget mulighed for at få bevilliget løntilskud (Virksomhedsledere) .	136
Tabel 7.11: Sammenhængen mellem om virksomheden ikke kunne finde egnet personale og om virksomheden ville have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde foreligget mulighed for at få bevilliget løntilskud (Virksomhedsledere)	137
Tabel 1: Repræsentativitetsoversigt for de tre delundersøgelser.....	146
Tabel 2: De gennemførte cases fordelt på AF-kontorer og kommuner samt offentlige og private løntilskudsforløb.....	152

Tabel 3: Eks.: Opdeling på løntilskudstype – dernæst på forsørgelse	156
Tabel 4: De udvalgte branchers fordeling på private og offentlige løntilskud.....	157
Tabel 5: Oversigt over hvilke stillingsbetegnelser der er slået sammen i undersøgelsen	158
Tabel 6: Stillingsbetegnelsernes fordeling på private og offentlige løntilskudsforløb	159
Tabel 1: Andel i aktivering med løntilskud i 2004 fordelt på brancher og AF-regioner	162
Tabel 2: Andel i aktivering med løntilskud i 2004 fordelt på a-kasser og AF-regioner	164
Tabel 3: Andel i aktivering med løntilskud i 2000 og 2004 fordelt på køn og AF-regioner.....	166
Tabel 4: Andel i aktivering med løntilskud i 2004 fordelt på alder og AF-regioner...	168
Tabel 5: Antal i aktivering med løntilskud i 2000 og 2004 fordelt på ledighedsperiode og AF-regioner.....	170

Oversigt over figurer i rapporten

Figur 4.1: Antal påbegyndte løntilskudsforløb for perioden 2000-2004	30
Figur 4.2: Antal påbegyndte private løntilskudsforløb i alt for perioden 2000 - 2004.	31
Figur 4.3: Antal påbegyndte løntilskudsforløb inden for kommune, amt, stat og selvejende institution for perioden 2000 - 2004	32
Figur 4.4: Den procentvise fordeling mellem antal i aktivering med løntilskud i de private og den offentlige sektor for perioden 2000 - 2004	33
Figur 6.1: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på branche (Virksomhedsledere).....	83
Figur 6.2: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på branche (Medarbejderrepræsentanter)	85
Figur 6.3: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på stillingskategori (Virksomhedsledere).....	86
Figur 6.4: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på stillingskategori (Medarbejderrepræsentanter)	87
Figur 6.5: Er rimelighedskravet overholdt?, opgjort på branche 22-niveau, kun private virksomheder (Virksomhedsledere).....	90
Figur 6.6: Er der sket fortrængning?, opgjort på branche (Virksomhedsledere)	95
Figur 6.7: Er der sket fortrængning?, opgjort på branche (Medarbejderrepræsentanter)	96
Figur 6.8: Er der sket fortrængning?, opgjort på stillingskategorier (Virksomhedsledere).....	97
Figur 6.9: Omfang af fortrængning – opgjort på stillingskategorier. (Medarbejderrepræsentanter)	97
Figur 6.10: Var oprettelsen af løntilskudsstillingen blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte?, opgjort på branche, (Medarbejderrepræsentanter)	100
Figur 6.11: Var oprettelsen af løntilskudsstillingen blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte?, opgjort på stillingskategori (Medarbejderrepræsentanter)	101
Figur 7.1: hvilken grad vurderer du, at den aktiverede havde behov for opkvalificering af sine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud på jeres arbejdsplads?, opgjort på branche (Virksomhedsledere).....	118
Figur 7.2: hvilken grad vurderer du, at den aktiverede havde behov for opkvalificering af sine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud på jeres arbejdsplads?, opgjort på stillingskategori (Virksomhedsledere)	119
Figur 7.3: I hvilken grad har aktiveringen med løntilskud været med til at styrke dine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer?, opgjort på branche (Aktiverede)	124
Figur 7.4: I hvilken grad har aktiveringen med løntilskud været med til at styrke dine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer?, opgjort på stillingskategori (Aktiverede)	125
Figur 7.5: Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud?, opgjort på brancher (Virksomhedsledere)	133
Figur 7.6: Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud?, opgjort på stillingskategori (Virksomhedsledere).....	134
Figur 1: Sammenhæng mellem undersøgelsens metoder og datakilder.....	143
Figur 2: Grafisk illustration af match blandt de indsamlede besvarelser	149
Figur 1: Antal løntilskud i alt for 2000 og 2004, fordelt på AF-regioner	160
Figur 2: Andelen af hhv. private og offentlige løntilskudsforløb i, fordelt på AF-regioner	161

1. Konklusion og anbefalinger

1.1 Indledning

Denne undersøgelse belyser, hvorvidt aktivering med løntilskud medfører fortrængning af ordinære job i private og offentlige virksomheder. Analysen er foretaget for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Rambøll Management i perioden juni til oktober 2005.

Undersøgelsen, som omfatter både forsikrede og ikke-forsikrede ledige, belyser følgende to elementer, hvor hovedvægten er placeret på det første:

- En undersøgelse af, hvorvidt aktivering med løntilskud i den aktive beskæftigelsesindsats medvirker til fortrængning af ordinært ansatte inden for det private og offentlige område.
- En omfangsanalyse af udviklingen i brugen af løntilskud i offentlige og private virksomheder, herunder sat i forhold til de ordinært ansatte.

Undersøgelsen er baseret på forskellige datakilder og metoder, der tilsammen tilvejebringer et solidt grundlag for rapportens analyser, konklusioner og anbefalinger. Konkret baserer undersøgelsen sig på en kombination af følgende tre datakilder:

- **Registerdata**, som har til formål at afdække omfanget af brugen af løntilskudsforløb, fordelt på AF-regioner, opdelt på brancher og set i forhold til antallet af de ordinært ansatte.
- **Survey** blandt 1) 1.654 virksomhedsledere, 2) 1.356 medarbejderrepræsentanter og 3) 1.780 løntilskudsansatte. Surveyen har til formål at afdække, hvorvidt og i hvilket omfang fortrængning har fundet sted.
- **Casestudie** af 16 løntilskudsforløb fordelt på 4 AF regioner. Casene sætter fokus på processer og handlemåder hos de forskellige aktører, med henblik på at give en mere kvalitativ forståelse af, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hindrer risikoen for fortrængning.

De løntilskudsforløb, undersøgelsen omhandler, er alle afsluttet i 1. kvartal 2005, dvs. før de proceduremæssige opstramninger, der blev taget initiativ til på baggrund af Rigsrevisionens Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05).

1.2 Konklusion

1.2.1 *Brugen af løntilskudsansættelser i private og offentlige virksomheder*

Mens antallet af løntilskudsansættelser fra 2000 til 2003 *for dagpengemodtagere* har været nogenlunde stabilt (mellem 24.000 og 27.000 personer), steg antallet i 2004 til 36.000, hvilket blandt andet må ses i lyset af, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i foråret 2004 iværksatte en 10-ugers løntilskudskampagne, hvor der blev sat ekstra fokus på fremskaffelse af løntilskudsjob i alle AF-regioner.

Der etableres knap dobbelt så mange løntilskudsansættelser inden for den offentlige sektor som inden for den private sektor – således var der i 2004 22.651 personer, som var i offentligt løntilskudsjob, mens 13.643 var i privat løntilskudsjob. Langt hovedparten af de offentlige løntilskudsforløb etableres

på kommunale arbejdspladser. Anvendelsen af løntilskud inden for den private sektor er dog steget med knap 100 pct. mellem 2003 og 2004. Til sammenligning steg antallet af løntilskudsforløb inden for den offentlige sektor med 31,5 pct. i samme periode.

Blandt de offentlige løntilskudsforløb er det især brancherne 'sociale institutioner' og 'offentlig administration', der tegner sig for en relativ stor andel af de forløb, som blev oprettet i 2004, hhv. 37 pct. og 23 pct. I den private sektor oprettes der relativt mange løntilskudsforløb inden for brancherne 'detailhandel og biler' samt 'forretningsservice'. De to brancher tegner sig hver for cirka en femtedel af de private løntilskudsforløb. Også inden for bygge- og anlægsbranchen, engroshandlen og jern- og metalindustrien (inkl. støberi) er der oprettet relativt mange private løntilskudsjob.

Undersøgelsen viser endvidere, at bestemte stillingskategorier tegner sig for en relativt stor andel af det samlede antal løntilskudsforløb, og at de fem mest udbredte stillingskategorier har været konstante fra 2000 til 2004. Disse omfatter: 1. pædagogmedhjælper (10,3 pct. i 2004), 2. kontorassistent (8,4 pct.), 3. servicemedarbejder (7,5 pct.), 4. pedelmedhjælper (4,9 pct.), og 5. køkkenmedhjælper (3,3 pct.). Der ses en tendens til, at løntilskudsforløbene i 2004 har været spredt på flere forskellige stillingskategorier sammenlignet med fordelingen i 2000. Hvor de tre mest udbredte stillingskategorier tilsammen omfattede 34 pct. af samtlige løntilskudsforløb i 2000, omfattede de i 2004 kun 26 pct. Denne udvikling skal dog ses i lyset af den store stigning i antallet af løntilskudsansættelser mellem 2003 og 2004.

Der har fra 2000 til 2003¹ været et stort set konstant forhold mellem antallet af ordinært beskæftigede og antallet i aktivering med løntilskud – det gælder både blandt *dagpengemodtagere* og *kontanthjælpsmodtagere*. Faktisk har der været tale om et svagt fald i andelen af løntilskudsansatte: I 2000 var der 161 ordinært ansatte pr. ansat med løntilskud, mens tallet i 2003 var 168.

I tråd med at løntilskudsansættelser anvendes hyppigst inden for den offentlige sektor, viser undersøgelsen, at der er flere løntilskudsansatte pr. ordinært ansatte på offentlige virksomheder, end der er på private virksomheder. Fra 2000 til 2003 er der dog kommet færre løntilskudsansatte pr. ordinært ansatte i den offentlige sektor, mens der er sket en stigning i denne andel i den private sektor.

Undersøgelsen viser, at der er flest løntilskudsansatte pr. ordinært ansatte inden for offentlig administration, sociale institutioner samt foreninger, kultur og renovation. Generelt er der fra 2000 til 2003 sket en stigning i antallet af offentligt løntilskudsansatte pr. ordinært ansatte inden for stillingskategorierne servicemedarbejdere og pedelmedhjælpere, mens der er sket et fald inden for pædagogmedhjælpere, kontormedhjælpere og husassistenter.²

1.2.2 Deltagernes beskæftigelsessituation efter aktivering med løntilskud

Belysningen af deltagernes efterfølgende beskæftigelsesmæssige situation baserer sig på, at der som led i spørgeskemaundersøgelsen er blevet spurgt

¹ Tal for 2004 forefindes ikke på undersøgelsestidspunktet.

² Hvad angår fordelingen på stillingskategorier for de private løntilskudsjob, er tallene fra Danmarks statistik for 2000 så usikre, at de ikke er medtaget i undersøgelsen.

til, hvilken arbejdsmarkedsstatus deltagerne havde på tidspunktet for undersøgelsen.³

Blandt de aktiverede, som deltog i undersøgelsen, havde cirka halvdelen fundet hel- eller deltidsansættelse på tidspunktet for undersøgelsen, dvs. 4-8 måneder efter aktiveringens afslutning. Blandt disse var to tredjedele blevet ansat på den virksomhed, hvor aktiveringen fandt sted, mens den resterende tredjedel var blevet ansat på en anden arbejdsplads. Omkring 25 pct. af de 1.780 respondenter var stadig arbejdssøgende på interviewtidspunktet.

Der er stor forskel på, hvor hyppigt deltagerne i henholdsvis privat og offentlig løntilskudsansættelse har fundet job efterfølgende. Hvor 47 pct. af deltagerne i *privat* løntilskudsansættelse var blevet fuldtidsansat på den virksomhed, hvor de var i aktivering, gjaldt det samme kun for 9 pct. af deltagerne i *offentlig* løntilskudsansættelse. Omvendt var dobbelt så mange af deltagerne i offentlig løntilskudsansættelse stadig arbejdssøgende sammenlignet med deltagerne i privat aktivering (35 pct. mod 16 pct.). Privat og offentlig løntilskudsansættelse har omtrent lige ofte ført til ansættelse på en anden virksomhed end den, hvor aktiveringen fandt sted: 18 pct. af deltagerne i offentlig løntilskudsansættelse og 16 pct. af deltagerne i privat har således fået ordinær ansættelse på en anden virksomhed.

At *privat* løntilskudsansættelse oftere fører til efterfølgende ansættelse, er en naturlig konsekvens af to forhold: *For det første* anvender private virksomheder løntilskudsordningen i de situationer, hvor de er interesseret i at rekruttere en ny medarbejder, mens offentlige arbejdspladser ifølge lovgivningen kun må anvende løntilskudsansættelse, når det normerede antal stillinger er besat. Det betyder, at chancen for efterfølgende ansættelse alt andet lige er betydeligt højere i den private sektor. *For det andet* viser både denne og andre undersøgelser, at de ledige, som visiteres til offentlig løntilskudsansættelse, gennemsnitligt er en svagere gruppe af ledige, end dem, som henvises til privat løntilskudsansættelse. Det betyder, at deltagerne i privat løntilskudsansættelse allerede forud for aktiveringen sandsynligvis havde bedre chancer end deltagerne i offentlig løntilskudsansættelse for at komme i job igen.

Undersøgelsen viser endvidere, at ældre ledige mindre hyppigt end yngre er blevet ansat på aktiveringsstedet efterfølgende, når det drejer sig om offentlig løntilskudsansættelse. Hvad angår private løntilskudsansættelser, er der derimod god effekt for de 50-55-årige – hele 54 pct. af disse var i job på undersøgelsestidspunktet mod et gennemsnit på 47 pct. blandt deltagerne i privat løntilskudsansættelse. Det har ikke været muligt at identificere nogle signifikante forskelle på, hvor hyppigt aktivering inden for forskellige *brancher* i den private sektor har ført til efterfølgende ansættelse. Inden for offentlig løntilskudsansættelse ser aktivering inden for offentlig administration og sundhedsvæsen ud til at give relativt gode chancer for efterfølgende beskæftigelse, mens aktivering på især sociale institutioner, men også inden for undervisningssektoren⁴, ser ud til at give dårligere chancer for efterfølgende ansættelse.

³ Sammenlignet med en registerbaseret effektanalyse er survey resultaterne behæftet med en lidt større usikkerhed. Det skal dog understreges, at tidligere registerbaserede effektanalyser tegner et tilsvarende billede af effekten af offentlig og privat løntilskud. Se fx Rambøll Management 2005: "Effektevaluering af løntilskudsansættelse og virksomhedspraktik" for Arbejdsmarkedsrådet i Roskilde Amt.

⁴ Aktivering indenfor undervisningssektoren dækker også over lavt uddannede stillingskategorier som pedel og pedelmedhjælper.

1.2.3 Forekomsten af fortrængning i forbindelse med etablering af løntilskudsjob

Undersøgelsens definition af fortrængningsbegrebet tager udgangspunkt i beskæftigelseslovens definition af *merbeskæftigelseskravet* og *rimelighedskravet*. Det vil sige, at fortrængning vurderes ud fra en kombination af, hvorvidt den konkrete placering af en ledig i aktivering med løntilskud

- i) fører til en *nettoudvidelse* af antallet af ansatte i private og offentlige virksomheder og dermed udgør en merbeskæftigelse
- og
- ii) sker under hensyntagen til, at der skal være et *rimeligt forhold* mellem antallet af løntilskudsansatte og antallet af ordinært beskæftigede.

Hvis et af disse krav er overtrådt, forekommer der *fortrængning* i forbindelse med løntilskudsansættelsen.⁵

Undersøgelsen viser, at der i langt hovedparten af de undersøgte forløb ikke kan spores fortrængning. Således afdækker analysen, at der er sket fortrængning i 7 pct.⁶ af de undersøgte forløb, mens det for 87 pct.s vedkommende kan slås fast, at kravene har været overholdt.⁷ At der sker fortrængning i 7 pct. af tilfældene svarer til, at der samlet set er sket fortrængning i omkring 2.500 af de 36.000 løntilskudsstillinger, som blev oprettet i løbet af 2004. Opgøres fortrængningstilfældene (2.500) i forhold til det samlede antal beskæftigede i 2003 (2.645.796), svarer det til, at der er 1,0 fortrængningstilfælde for hver 1000 ordinært ansatte.

Undersøgelsen viser, at fortrængning er mest udtalt i forbindelse med private løntilskudsforløb, hvilket hænger sammen med, at det kun er for disse, at rimelighedskravet er defineret numerisk – og dermed kan vurderes. Blandt de *offentlige* løntilskudsforløb har 2 pct. medført fortrængning af ordinært ansatte, mens det samme er tilfældet for 14 pct. – godt hver syvende – af de *private* løntilskudsjob. Dette svarer til, at der i 2004 var sket fortrængning i omkring 1900 af det samlede antal private løntilskudsforløb og 500 af de offentlige løntilskudsforløb. Sammenholdes dette med det samlede antal ordinært beskæftigede i 2003 (hhv. 1.753.731 i den private sektor og 892.065 i den offentlige), svarer det til, at der er sket fortrængning i 1,1 tilfælde for hver 1000 ordinært ansatte i den private sektor og i 0,5 tilfælde for hver 1000 ordinært ansatte i den offentlige sektor.

Fortrængning i forbindelse med de private løntilskudsforløb sker i lige høj grad som følge af brud på *merbeskæftigelseskravet* (8 pct.) og som følge af brud på *rimelighedskravet* (7 pct.). *Merbeskæftigelseskravet* er efter det oplyste hyppigst overtrådt inden for brancherne bygge- og anlægsvirksomhed (14 pct.), detailhandel og biler (12 pct.) og transportvirksomhed (10 pct.). Brud på *rimelighedskravet* optræder hyppigst inden for brancherne

⁵ Det skal dog bemærkes, at *rimelighedskravet* kun er defineret kvantitativt for private løntilskudsansættelser, hvorfor dette krav altid regnes for overholdt i relation til de offentlige løntilskudsforløb i undersøgelsens afdækning af omfanget af fortrængning.

⁶ De angivne tal angiver omfanget baseret på virksomhedsledernes besvarelser. Baserer man sig på medarbejderrepræsentanternes oplysninger, er der sket fortrængning i 10 pct. af tilfældene, mens det i 75 pct. af tilfældene kan slås fast, at kravene har været overholdt.

⁷ Andelen af tilfælde, hvor der er sket fortrængning og andelen af tilfælde, hvor der ikke er sket fortrængning, summer ikke til 100 %. Dette skyldes, at ikke alle respondenter har været i stand til at levere alle de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere, om lovens krav har været overholdt. For en vis andel af tilfældene har det derfor ikke været muligt at afgøre, om der er sket fortrængning eller ej.

bygge- og anlægsvirksomhed (14 pct.), engroshandel (11 pct.) og forretningservice (11 pct.). I disse brancher er antallet af løntilskudsansatte altså oftere for højt set i forhold til de krav, som er fastsat i bekendtgørelsen.⁸

Samlet set er omfanget af fortrængning størst inden for brancherne bygge- og anlægsvirksomhed og detailhandel og biler, idet der inden for disse brancher er sket fortrængning i henholdsvis hvert fjerde og hvert femte løntilskudsforløb.⁹ Begge disse brancher var i 2005 præget af mangel på arbejdskraft¹⁰, hvilket kan være baggrunden for, at etableringen af løntilskudsansættelser i disse brancher oftere overtræder kravene om merbeskæftigelse og rimelighed. Omvendt vil løntilskudsansættelser inden for disse brancher typisk medføre gode perspektiver for efterfølgende ordinær ansættelse.

Der ses ingen signifikante forskelle på, hvor udbredt fortrængning er i forbindelse med aktivering af henholdsvis kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.

Undersøgelsen viser, at de proceduremæssige krav omkring høring af de ansatte på arbejdspladsen har været overholdt i to ud af tre tilfælde, herunder 87 pct. af de offentlige og 45 pct. af de private løntilskudsforløb. Generelt viser undersøgelsen, at medarbejderne på både offentlige og private arbejdspladser forholder sig positivt til løntilskudsansættelserne. 90 pct. af de adspurgte medarbejderrepræsentanter angiver således, at medarbejderne på arbejdspladsen var positive overfor at medvirke til, at aktiveringen opfyldte sit formål, og en tilsvarende stor andel oplyser, at medarbejderne ikke oplever, at løntilskudsansættelser udgør en trussel mod deres ansættelse.

1.2.4 *Hvad påvirker risikoen for fortrængning?*

En afdækning af, hvorfor der sker overtrædelse af lovkravene i forbindelse med etablering af løntilskudsansættelserne og af baggrunden for, at fortrængningens omfang varierer, må tage udgangspunkt dels i de *rationaler*, der ligger til grund for løntilskudsansættelserne, og dels i de *processer* og *procedurer*, der er blevet fulgt i forbindelse med etableringen af ansættelsen.

Rationaler for at oprette løntilskudsansættelser

Hvad angår *rationalerne* for at oprette løntilskudsstillinger, viser undersøgelsen, at *private* og *offentlige* arbejdspladser har forskellige motiver for at benytte ordningen. Dette kan være med til at forklare forskellen på omfanget af fortrængning i forbindelse med henholdsvis private og offentlige løntilskudsansættelser.

Som nævnt anvender de *private virksomheder* primært ordningen i de tilfælde, hvor de overvejer at ansætte en ny medarbejder. Således viser undersøgelsens survey, at der for mere end tre ud af fire af de private arbejdsgivere er tale om, at ordningen anvendes til at se en kommende medarbejder an, til at afprøve virksomhedens potentiale for at udvide eller som mulighed for at få ekstra arbejdskraft i en periode. Løntilskudsordningens fordelagtighed ligger således i, at det gør rekrutterings- og oplæringsprocessen nem og billig for arbejdsgiveren samt i, at arbejdsgiveren får mulighed for at se den

⁸ Forskellene på tværs af brancher og stillingskategorier er dog ikke statistisk signifikante.

⁹ Der tages her udgangspunkt i virksomhedsledernes besvarelse. Anvendes medarbejderrepræsentanternes besvarelse, er andelen generelt en smule højere.

¹⁰ Se Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

ledige an, inden han beslutter sig for, om der er potentiale for en fastansættelse.

Når løntilskudsansættelser anvendes på *offentlige* arbejdspladser, er der derimod som følge af lovgivningen tale om, at det normerede antal stillinger er besat, og at den løntilskudsansatte dermed udgør "et ekstra par hænder". Reglerne om, at de normerede stillinger skal være besat, før der må ansættes personer med løntilskud, betyder således, at offentlige løntilskudsansættelser sjældent etableres med henblik på efterfølgende ordinær ansættelse. Snarere er der tale om, at kommunen eller amtet stiller aktiveringspladser til rådighed for at efterleve den kvoteordning, der er etableret vedrørende oprettelse af løntilskudsjob i den offentlige sektor. I spørgeskemaundersøgelsen angiver en stor del af de offentlige arbejdspladser således også, at de opretter løntilskudsjob for at hjælpe den ledige til bedre jobmuligheder og/eller afklaring om den fremtidige jobsituation.

Forskellen på rationalerne inden for henholdsvis den offentlige og private sektor kan medvirke til at forklare, hvorfor der hyppigere optræder fortrængning i forbindelse med private løntilskudsansættelser. Idet den *private* sektor hovedsageligt anvender løntilskudsordningen som et led i en rekrutteringsproces, vil løntilskudsansættelsen som regel enten være koblet til, at virksomheden udvider, eller til at en medarbejder har forladt arbejdspladsen. Hvis der i det sidstnævnte tilfælde har været tale om en ordinært ansat medarbejder, opstår risikoen for, at merbeskæftigelseskravet overtrædes, når der etableres en løntilskudsansættelse efterfølgende.

Det er derimod ikke tilfældet i forbindelse med etablering af løntilskudsjob i den *offentlige* sektor, fordi løntilskudsansættelser her sker i *tillæg* til det normerede antal ansættelser og altså bevirker en udvidelse af medarbejderstabten. Generelt er der heller ikke incitament til at besætte ordinære stillinger med løntilskudsansatte i den offentlige sektor, idet det blot ville medføre et lavere antal medarbejdere på arbejdspladsen og således ikke implicerer nogen fordele for arbejdspladsen. Dermed er risikoen for, at merbeskæftigelseskravet overtrædes i den offentlige sektor også langt mindre.

Det fremgår altså af analysen, at risikoen for fortrængning alt andet lige øges, når virksomhedens rationale for at oprette en løntilskudsstilling har været at rekruttere en ny medarbejder – hvilket er det typiske rationale blandt de private virksomheder – og det er dermed tydeligt, hvorfor risikoen for fortrængning er større i den private sektor end i den offentlige.

Processer i forbindelse med oprettelse af løntilskudsansættelser

Hvad angår *processer* og *procedurer* i forbindelse med etableringen af løntilskudsstillinger, peger undersøgelsens casestudier på en række faktorer, som kan være med til at forklare, hvorfor fortrængning undgås i forbindelse med hovedparten af løntilskudsansættelserne, men ikke i forbindelse med dem alle.

For det første viser undersøgelsens casestudier, at procedurerne i forbindelse med *orientering og vejledning* af virksomhederne har stor betydning for, om der sker fortrængning i forbindelse med etableringen af en løntilskudsstilling. Undersøgelsen viser således, at god orientering og vejledning til virksomhedslederne hjælper med at sikre, at virksomhederne kun beviliges løntilskud i de tilfælde, hvor de er berettiget til det. I den forbindelse er det afgørende, at virksomhedskonsulenterne fra AF og kommunen sørger for ikke blot at fokusere på muligheder og potentialer for virksomheden, men også præciserer de krav og forpligtelser, der knytter sig til en løntilskudsansættelse. Undersøgelsens casestudier afdækker endvidere, at god vejledning

og orientering ikke blot sikrer overholdelse af kravene, men også kan medvirke til at gøre virksomheden mere bevidst om formålet med aktiveringen, hvilket skaber bedre forudsætninger for den aktiveredes udbytte af forløbet.

Omvendt indikerer casestudierne, at virksomhedernes overtrædelse af kravene om merbeskæftigelse eller rimelighed i en del tilfælde er knyttet til et mangelfuldt kendskab til kravene. Selvom virksomhedslederne i både AF- og kommunalt regi typisk udfylder blanketter vedrørende overholdelse af lovkravene, vidner undersøgelsens casestudier om, at dette ikke altid er tilstrækkeligt til at sikre det nødvendige kendskab til reglerne. Casestudierne viser således, at nogle virksomhedsledere ikke er bekendt med kravene om merbeskæftigelse og rimelighed, selvom de skriftligt har bekræftet, at de pågældende krav er overholdt. Dette er problematisk, når det kobles til det faktum, at hverken kommunerne eller AF på undersøgelsestidspunktet havde systematiske strategier for *kontrol* af kravenes overholdelse, men primært søger at sikre overholdelsen af kravene gennem oplysning og tro-og-love-erklæringer. I det perspektiv må mangelfuld orientering og vejledning siges reelt at medføre en øget risiko for, at der sker fortrængning.

Undersøgelsens casestudier afdækker *for det andet*, at *kendskabet til lovgivningens krav* hos AFs og kommunernes virksomhedskonsulenter er en basal, men afgørende forudsætning for, at man undgår fortrængning i forbindelse med etableringen af løntilskudsansættelser. Regelsættet for etablering af løntilskudsstillinger er relativt komplekst, hvilket gør det ekstra afgørende, at AFs og kommunens virksomhedskonsulenter er velbevandrede i reglerne og dermed kan forebygge misforståelser hos virksomhederne.

Undersøgelsen vidner om, at den manglende overholdelse af kravene i nogle tilfælde har hængt sammen med, at virksomhedskonsulenten har været i tvivl om fortolkningen af lovkravene eller har haft en ukorrekt opfattelse af, hvilke regler der var gældende. Mangelfuldt kendskab til og klarhed omkring lovgivningens krav må ses som problematisk i relation til fortrængningsproblematikken, idet det dels kan føre til ukorrekt vejledning af virksomhederne og dels kan føre til, at virksomheder, som reelt ikke overholder lovkravene, godkendes til at modtage løntilskud.

Som et *tredje element*, der har afgørende betydning for risikoen for fortrængning, peger undersøgelsens casestudier på virksomhedskonsulenternes *lokalkendskab*. Undersøgelsen afdækker således, at en del virksomhedskonsulenter hos både AF og kommunerne har oparbejdet et personligt kendskab til de enkelte virksomheder i området som følge af, at de regelmæssigt arbejder sammen med dem om rekruttering og placering. Det betyder, at virksomhedskonsulenterne har viden om ansættelser, afskedigelser, antal af medarbejdere mv., hvilket gør det nemt for dem at overskue, om virksomheden er berettiget til løntilskud i en given situation – og samtidig vanskeligt for virksomheden at opnå tilskud ved at opgive ukorrekte oplysninger.

For det fjerde ser de proceduremæssige krav, som er fastlagt i lovgivning og bekendtgørelse vedrørende etablering af løntilskudsforløb, ud til at have en betydning for forekomsten af fortrængning. Kravene fastlægger, at arbejdsgiveren har pligt til at *drøfte* oprettelsen af løntilskudsstillingen med de ansatte, samt at repræsentanter for de ansatte endvidere skal *inddrages* i vurderingen af, hvorvidt løntilskudsansættelsen udgør en nettoudvidelse. Af undersøgelsens spørgeskemaundersøgelse fremgår det, at der ser ud til at være en positiv sammenhæng mellem denne inddragelse og forekomsten af fortrængning. Blandt de private virksomheder, hvor løntilskudsansættelsen ikke er blevet drøftet med medarbejderne, optræder der således næsten

dobbelt så hyppigt fortrængning som i de tilfælde, hvor medarbejderne har været inddraget.

Sammenhængen mellem høring af medarbejderne og overholdelse af kravene kan naturligvis skyldes, at de virksomheder, der overholder nogle af kravene, typisk også overholder de øvrige lovkrav. Af casestudierne fremgår det imidlertid, at medarbejdernes kendskab til de gældende krav samt deres involvering i beslutningsprocessen faktisk ofte fungerer som en virksomhedsintern sikring mod, at ordningen misbruges, fordi medarbejderrepræsentanterne kan medvirke til at holde ledelsen fast på overholdelse af kravet om, at den løntilskudsansatte ikke må erstatte en nyligt afgang medarbejder. Omvendt bliver det nemmere for virksomhederne at overtræde lovkravene i de tilfælde, hvor medarbejderne på virksomhederne hverken er bekendt med reglerne eller høres i forbindelse med vurderingen af deres overholdelse. Høringen af medarbejderne er i forbindelse med opstramningen omkring procedurerne vedrørende løntilskudsansættelser sikret bedre, idet en medarbejderrepræsentant nu skal medunderskrive tilskudsansøgningen.

Samlet set viser undersøgelsen altså, at fortrængning kan opstå som følge af, at et eller flere af de følgende processuelle aspekter ikke har været opfyldt ved etableringen af løntilskudsansættelsen:

- Grundig vejledning og information til virksomhederne om ikke bare muligheder, men også krav og forpligtigelser i relation til løntilskudsansættelser
- Fyldestgørende kendskab hos AFs og kommunens virksomhedskonsulenter til alle aspekter af lovgivningens og bekendtgørelsens krav på området
- Lokalkendskab blandt virksomhedskonsulenterne til arbejdskraftsituationen på områdets virksomheder
- Kendskab til lovkravene blandt medarbejderne på virksomhederne samt inddragelse af medarbejderne i drøftelser af kravenes overholdelse.

1.2.5 *Løntilskudsansættelser set i forhold til opkvalificeringsmæssigt udbytte og behov*

Det overordnede formål med at henvise ledige borgere til aktivering med løntilskud er som bekendt at øge deres jobchancer gennem oplæring og genoptræning af faglige, sociale og sproglige kompetencer. En vurdering af, om løntilskud bevilliges efter hensigten i lovgivningen, må således ikke kun omfatte en vurdering af, om kravene vedrørende merbeskæftigelse og rimelighed er overholdt, men også om de aktiverede har haft behov for og opnået den opkvalificering, løntilskudsjobbet kunne tilbyde.

Undersøgelsen har derfor belyst det opkvalificeringsmæssige aspekt og i forlængelse af dette afdækket, om der forekommer eksempler på, at virksomheden – når den lediges kvalifikationer og virksomhedens alternativer tages i betragtning – ville have ansat den pågældende ledige, selvom der ikke var blevet bevilliget løntilskud.

Opkvalificering af de aktiverede

Undersøgelsens surveys viser, at løntilskudsforløbet ifølge virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter har medført en *opkvalificering* i tre ud af fire tilfælde. Blandt de aktiverede selv er det imidlertid kun halvdelen, der i samme grad oplever at være blevet opkvalificeret, hvilket kan skyldes, at de aktiverede kan have tendens til at undervurdere deres behov for opkvalificering – ikke mindst hvad angår de sociale kompetencer.

Undersøgelsen viser, at offentlige og private løntilskudsforløb tilbyder lige gode rammer for opkvalificering, idet der ikke kan spores nogen forskel på deltagernes opkvalificeringsmæssige udbytte af de to aktiveringstyper. Endvidere fremgår det, at langt hovedparten (80 pct.) af de aktiverede på både offentlige og private arbejdspladser har oplevet deres kolleger som imødekommende og indstillede på at hjælpe i løbet af aktiveringsperioden.

Selvom hovedparten af de ledige *opnår* en opkvalificering gennem aktiveringen, er en større andel af de aktiverede blevet henvist til et job, som de af virksomhedslederen ikke vurderes at have haft *behov* for opkvalificering for at kunne varetage. Knap hver fjerde virksomhedsleder blandt både de private og offentlige ledere angiver således, at den ledige slet ikke havde behov for opkvalificering for at kunne varetage det job, der blev ydet løntilskud til.

I relation til spørgsmålet om de lediges behov for og opnåelse af opkvalificering er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at den ledige kan siges at have et generelt opkvalificeringsbehov som følge af lang ledighed, selvom den ledige ikke vurderes at mangle konkrete faglige, sociale eller sproglige kvalifikationer. Den ledige kan således have behov for hjælp til at "komme i gang igen" som følge af, at længere tids ledighed kan være en barriere for igen at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. I disse tilfælde er det sandsynligt, at hverken den ledige selv eller virksomhedslederen vil vurdere, at det opkvalificeringsmæssige aspekt i aktiveringen har været så udtalt, selvom det faktisk må siges at have været til stede.

Endvidere er det vigtigt at være opmærksom på, at lovgivningens hensigt om opkvalificering ikke står alene, men skal koordineres med princippet om ret og pligt til aktivering. Idet myndigheden har pligt til at give den ledige et aktivt tilbud ved overgangen til 2. ledighedsperiode, kan det betyde, at intentionen om opkvalificering i nogle tilfælde ikke honoreres fuldt ud.

Set i lyset af disse to forbehold, må det konkluderes, at undersøgelsen vanskeligt kan anslå det nøjagtige omfang af tilfælde, hvor den aktiverede ikke har opnået opkvalificering.

Det er dog muligt at udpege bestemte *brancher* og *stillinger*, som tilsyneladende giver dårligere vilkår for opkvalificering end andre:

Hvad angår den andel af de aktiverede, som oplever ringe eller intet *opkvalificeringsmæssigt udbytte* af aktiveringen, er der en overvægt blandt personer aktiveret inden for brancherne jern- og metalindustrien, detailhandlen samt transportvirksomheder. Også personer, der har været aktiveret som servicemedarbejder eller pedel/pedelmedhjælper oplever generelt, at opkvalificeringen har været begrænset.

I relation til *behovet for opkvalificering* ses en tendens til, at personer aktiveret som servicemedarbejdere og pedeller/pedelmedhjælpere i mindre grad end personer aktiveret i andre stillinger vurderes at have haft behov for opkvalificering for at kunne varetage jobbet. Der er altså tale om, at personer aktiveret inden for disse fag hverken vurderes at have behov for eller at opnå opkvalificering gennem aktiveringen. Dette skal sammenholdes med, at netop servicemedarbejder og pedel/pedelmedhjælper er den tredje og fjerde mest anvendte stillingskategori blandt de etablerede løntilskudsjob, samt at der har været en stigning i antallet løntilskudsansatte pr. ordinært ansatte inden for disse to stillingsområder.

Virksomhedernes overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskud

Som beskrevet anvender en del private virksomheder løntilskudsansættelser som redskab til rekruttering af nye medarbejdere. I forlængelse af dette har undersøgelsen belyst, om virksomheden ville have ansat vedkommende på ordinære vilkår, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud.

Undersøgelsen viser, at 15 pct. af virksomhedslederne angiver, at de ville have valgt at ansætte en *anden* end den aktiverede, hvis de ikke havde fået løntilskud til ansættelsen, mens 17 pct. oplyser, at man ville have ansat den *pågældende* uanset muligheden for at få løntilskud. 61 pct. angiver, at man slet ikke ville have ansat nogen, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud.

I forlængelse af virksomhedernes forskellige rationaler for at ansætte personer med løntilskud, er der stor forskel mellem de private og de offentlige virksomheders overvejelser om ordinær ansættelse. Således angiver 24 pct. af de private virksomhedsledere mod 7 pct. af de offentlige, at de ville have valgt at ansætte en *anden* end den aktiverede, hvis de ikke havde fået løntilskud til ansættelsen. Hovedparten (70-80 pct.) af de virksomhedsledere, som angiver, at man ville have valgt at ansætte en *anden*, begrundes det med, at den ledige manglede de nødvendige kvalifikationer. De øvrige fremhæver manglende engagement, dårligt helbred og fysik samt høj alder som grunde til, at man ville have valgt at ansætte en *anden* end den *pågældende*, hvis der ikke var blevet bevilliget løntilskud.

29 pct. af de private virksomheder og 6 pct. af de offentlige oplyser, at de ville have ansat den *pågældende* ledige, hvis der ikke havde foreligget mulighed for at få bevilliget løntilskud – en forskel, der afspejler de offentlige og private virksomheders forskellige brug af ordningen. Især inden for brancherne bygge og anlæg, engroshandel, restaurations- og hotelvirksomhed samt forretningservice, angiver en relativt stor andel af virksomhederne, at de ville have ansat den *pågældende* også uden løntilskud. Dette kan skyldes, at der især inden for disse brancher forekommer mangel på arbejdskraft.

Over halvdelen af de virksomhedsledere, som angiver, at de ville have ansat den ledige under alle omstændigheder, vurderer samtidig, at den ledige ikke havde behov for opkvalificering for at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår. At virksomhedslederen vurderer den ledige som kvalificeret forud for ansættelsen, er med til at sandsynliggøre, at lederen faktisk ville have overvejet at ansætte vedkommende på ordinære vilkår.

Samlet set angiver virksomhedslederen i 10 pct. af de undersøgte løntilskudsforløb både, at den ledige var kvalificeret til at varetage jobbet på ordinære vilkår, og at vedkommende ville været blevet ansat uanset muligheden for at få løntilskud.

Det skal dog fremhæves, at virksomhedslederne foretager en retrospektiv vurdering, som kan være farvet af deres efterfølgende kendskab til den ledige. Det er således muligt, at virksomhedslederen i en almindelig rekrutteringssituation ville have fravalgt den *pågældende* ledige på grund af fx alder eller lang ledighedsanciennitet på trods af, at vedkommende formelt var kvalificeret til jobbet.

Når dette forbehold er taget, kan der med udgangspunkt i undersøgelsens casestudier fremhæves følgende forklaringer på, at der i nogle tilfælde tilsyneladende bliver ydet løntilskud til ansættelse af kvalificerede personer:

Blandt de væsentligste er *for det første*, at sagsbehandlerne hos AF og kommunerne kan stå i et dilemma mellem at skulle etablere aktivering til tiden, så kravet om *ret og pligt til aktivering* overholdes, og at skulle medvirke til den lediges *opkvalificering* gennem tilbuddet. I de tilfælde, hvor det er vanskeligt at finde et opkvalificerende tilbud, kan sagsbehandleren således vælge af prioritere rettidigheden og dermed henvise den ledige til en løntilskudsansættelse med begrænset opkvalificeringspotentiale.

For det andet må det fremhæves, at det kan være vanskeligt at finde en aktiveringsstilling, som både hjælper den ledige til den hurtigste vej i beskæftigelse og som samtidig indeholder et element af *opkvalificering*. Mange sagsbehandlere ender derfor med at prioritere et tilbud, som er relevant i forhold til den lediges baggrund, fordi det alt andet lige øger chancen for en efterfølgende beskæftigelsesmæssig effekt. Således kan der eksempelvis være tale om, at man vælger at aktivere en person, der har arbejdet som blomsterbinder i to år, som medarbejder i en blomsterhandler, fordi denne aktivering er fagligt relevant i forhold til hendes baggrund og erfaring. Men i og med at personen allerede har en del erfaring inden for området og dermed er forholdsvis kvalificeret til at varetage det pågældende job på ordinære vilkår, kan denne prioritering betyde, at den lediges opkvalificeringsmæssige udbytte af forløbet er begrænset.

For det tredje tyder undersøgelsens casestudier på, at der både i AF og kommunerne kan være en tendens til at, muligheden for *efterfølgende ansættelse* kan få sagsbehandlerne til at nedprioritere vurderingen af, om den ledige faktisk har brug for opkvalificering for at kunne varetage jobbet. AF og kommunerne kan således siges at indgå i en vis *forhandling* med virksomhederne, hvor der bevilliges løntilskud mod at virksomheden til gengæld garanterer for efterfølgende ansættelse, hvorved opkvalificeringsaspektet risikerer at glide i baggrunden. Denne type forhandling finder både sted i relation til *oprettelsen* af løntilskudsansættelser og eventuelle *forlængelser* af disse. Bevillingen af forlænget løntilskudsperiode ser således ud til snarere at blive afgjort af, om den aktiverede garanteres ansættelse end af, om der fortsat er behov for opkvalificering.

For det fjerde vidner undersøgelsens casestudier om, at selve *arbejdsdelingen* mellem sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter kan øge risikoen for, at der ydes løntilskud til ansættelse af allerede kvalificerede personer. Dette skyldes, at det er sagsbehandleren, som sidder med kendskabet til den lediges opkvalificeringsbehov, mens den konkrete viden om løntilskudsjobbets indhold ligger hos virksomhedskonsulenten. Det kan resultere i, at der ikke altid foretages et fyldestgørende match mellem den enkelte lediges opkvalificeringsbehov og den opkvalificering, det konkrete løntilskudsjob kan tilbyde.

1.3 **Anbefalinger**

Inden for rammerne af den eksisterende løntilskudsordning, tegner undersøgelsen et billede af behov for en række justeringer af reglerne vedr. løntilskud. Nedenfor præsenterer vi vore anbefalinger til sådanne justeringer. Anbefalingerne er delt op i to blokke. Første blok vedrører primært anbefalinger til Arbejdsmarkedsstyrelsen, mens anden blok primært omhandler anbefalinger målrettet AF og kommunerne.

1.3.1 *Anbefalinger til Arbejdsmarkedsstyrelsen*

Anbefaling 1: Præcisering af enheden, som rimelighedskravet skal vurderes på baggrund af

Bekendtgørelsen, som var gældende for de løntilskudsforløb, der er omfattet af nærværende undersøgelse, foretager ikke en *entydig* afgrænsning af begrebet virksomhed. Det betyder, at den *offentlige* virksomhed fx kan være et plejehjem, kommunens samlede ældrepleje eller samtlige kommunens ansatte, alt efter hvordan kommune vælger at organisere sig. Tilsvarende foretager bekendtgørelsen ikke en *entydig* afgrænsning af *private* virksomheder med flere filialer. Endvidere foretager den daværende bekendtgørelse ikke en *funktionel* afgrænsning af rimelighedskravet, fx ved at præcisere at løntilskudsansættelse i administrationen vurderes i forhold til de øvrige ansatte i administrationen og ikke i forhold til hele huset, som måske rummer butik, lager etc. Det betyder, at der efter vores vurdering er en risiko for, at rimelighedskravet ikke opfylder de intentioner, der ligger bag kravet: At sikre at formålet med løntilskudsforløbet opfyldes.¹¹

Arbejdsmarkedsstyrelsen oplyser, at man i den reviderede bekendtgørelse¹² afgrænser virksomheden geografisk som en arbejdsplads med selvstændigt produktionsenhedsnummer (P-nummer), jf. lov om det centrale virksomhedsregister. Rambøll Management vurderer på baggrund af undersøgelsens resultater, at det kan være med til at forbedre forholdene. Samtidig anbefaler vi dog, at man også overvejer at foretage en funktionel afgrænsning af virksomheden således at en vurdering af rimelighedskravet tager udgangspunkt i den enkelte funktionelle enhed inden for den enkelte filial.

Anbefaling 2: Præcisering af rimelighedskravet for offentlige arbejdspladser

De regler, som var gældende for undersøgelsens løntilskudsforløb, definerer ikke rimelighedskravet inden for offentlige virksomheder i kvantitative termer, som tilfældet for de private virksomheder. Dette blev også bemærket af Rigsrevisionen, som anbefalede Styrelsen at udmønte rimelighedskravet i relation til offentlige løntilskudsansættelser således, at vurderingen ikke blot bygger på AF's og kommunernes faglige skøn.

Arbejdsmarkedsstyrelsen oplyser, at man i den reviderede bekendtgørelse følger Rigsrevisionens anbefaling. I lyset af undersøgelsens resultater finder Rambøll Management en sådan udmøntning hensigtsmæssig.

Anbefaling 3: Opdatering af merbeskæftigelseskravet så det i højere grad også omfatter atypiske ansættelsesformer

Dele af det danske arbejdsmarked bliver i disse år mere og mere fleksibelt: Der sker en stigende anvendelse af atypiske ansættelsesformer som fx brugen af vikarer, afløsere, frie agenter, deltidsstillinger, seniorordninger etc. Inden for visse brancher er det ikke unormalt at se virksomheder med en kerne af fastansatte, som supplerer med fleksibel arbejdskraft.

Disse udviklingstræk udfordrer den nuværende definition af merbeskæftigelseskravet, da det i nogle af de tilfælde, hvor virksomheden også anvender atypiske ansættelsesformer, kan diskuteres, om der er tale om en reel net-toudvidelse i forbindelse med etablering af et aktiveringsforløb med løntilskud. Merbeskæftigelseskravet tager i nuværende udformning højde for de

¹¹ Dvs. at der sker en opkvalificering af faglige, personlige sociale og/eller sproglige kompetencer.

¹² Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats, BEK nr. 1099 af 18. november 2005.

traditionelle sæsonvirksomheder.¹³ Men i virksomheder, hvor man gør plads til en person i aktivering med løntilskud ved at skære i opgaverne, som traditionelt blev tildelt et korps af afløsere, kan det diskuteres, om der er tale om en reel nettoudvidelse af medarbejderstaben. I eksemplet her vil der være tale om en numerisk nettoudvidelse af medarbejderstaben, men opgøres medarbejderstaben i stedet i antal årsværk vil dette ikke være tilfældet.

På den baggrund anbefaler Rambøll Management, at Styrelsen overvejer at opdatere definitionen af merbeskæftigelseskravet således, at kravet også sikrer, at der ikke sker en reduktion af arbejdstiden blandt såvel de fastansatte som de fleksibelt ansatte medarbejdere. En sådan overvejelse bør naturligvis afvejes i forhold til ulemperne, herunder risikoen for væsentlige administrative meromkostninger, forståelsesmæssige barrierer hos virksomhedsledelse og medarbejdere mv.

Anbefaling 4: Præcisering af opkvalificeringsaspektet

Undersøgelsen har vist, at opkvalificeringsformålet i nogle tilfælde i forhandlingssituationen mellem AF/kommune og virksomheden kommer til at træde i baggrunden, hvis der er udsigt til, at den løntilskudsansatte kan blive fastansat på sigt. Dette sker både ved etablering af løntilskudsstillinger og ved forlængelser af allerede eksisterende løntilskudsstillinger.

På baggrund heraf, anbefaler Rambøll Management for det første, at lovens formål om 'opkvalificering' præciseres i en vejledning til lovgrundlaget for løntilskudsordningen.

For det andet anbefaler Rambøll Management også, at der oprettes en separat rubrik på kontrakten mellem virksomhed og AF/kommunen, hvor det gøres obligatorisk at beskrive opkvalificeringsindholdet i den pågældende løntilskudsstilling, således at der er indgået en klar forventningsafstemning omkring, hvorledes den ledige vil blive opkvalificeret i løbet af aktiveringsperioden.

Der skal endvidere bemærkes, at undersøgelsen også påpeger, at der blandt medarbejderne i AF-systemet og i kommunerne er divergerende opfattelser af, hvornår der sker opkvalificering i et løntilskudsforløb. Nogle AF/kommunale medarbejdere anbefaler således løntilskudsordningen i tilfælde, hvor den ledige har stået uden for arbejdsmarkedet i et stykke tid, og vægter i den forbindelse mindre, om den ledige faktisk også får opbygget nye kvalifikationer og/eller kompetencer i forløbet. Andre AF/kommunale medarbejdere fokuserer imidlertid meget på, at løntilskudsforløbet skal give den ledige nye kvalifikationer og/eller kompetencer.

På den baggrund anbefaler Rambøll Management for det tredje, at der i en vejledning til lovgrundlaget for løntilskudsordningen også præciseres, hvad der forstås ved opkvalificering, og hvornår der er behov for opkvalificering – det kunne fx gøres ved at give nogle grænsetilfælde, hvor der er behov og/eller ikke behov for opkvalificering.

Anbefaling 5: Behov for en revidering af det formulerede formål med løntilskudsforløbene?

Jf. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats er formålet med løntilskudsforløbet en oplæring og genoptræning af faglige, sociale eller sproglige kompetencer.¹⁴

¹³ Her skal ansættelsen med løntilskud udgøre en nettoudvidelse i forhold til den tilsvarende måned året forud.

¹⁴ Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, § 52.

Med andre ord skal der finde en eller anden form for opkvalificering sted i forbindelse med et løntilskudsforløb.

Undersøgelsen har vist, at der ikke sker opkvalificering i alle forløb. Næsten en fjerdedel af virksomhedslederne vurderer, at der ikke var behov for opkvalificering, mens hver tiende vurderer, at der ikke er sket opkvalificering.

Undersøgelsens casestudier tegner et billede af, at der i visse situationer kan opstå et modsætningsforhold mellem hensigten om opkvalificering på den ene side og på den anden side det overordnede formål for beskæftigelsesindsatsen: At hjælpe den ledige til den korteste vej tilbage til arbejdsmarkedet,¹⁵ som bl.a. kommer til udtryk gennem ret og pligt til aktivering.

I den forbindelse kan man stille spørgsmålstegn ved, om opkvalificeringselementet er relevant i alle forløb. For det *første* er opkvalificering i bund og grund blot et *middel* (blandt flere) til at bringe den ledige (tættere) på arbejdsmarkedet. For det *andet* placerer hensigten om opkvalificering problemet vedrørende manglende beskæftigelse på *udbudssiden* (hos den ledige) og forholder sig ikke til de eventuelle fordomme og barrierer på efterspørgselssiden (virksomhederne), som måtte vanskeliggøre den lediges genindtrædelse på arbejdsmarkedet.

De to forhold kan måske bedst illustreres med et eksempel: Ud fra et *beskæftigelsespolitisk sigte* kan det (i lyset af løntilskudsforløbenes høje effekt) være relevant at tilbyde en 50-årig kvinde, der har arbejdet som frisør de sidste 30 år, et løntilskudsjob som frisør med henblik på at reducere *efterspørgselssidens* barrierer for en genindtrædelse på arbejdsmarkedet. Samtidig er det dog klart, at løntilskudsforløbet givetvis ikke bibringer den pågældende nogen nævneværdig personlig, social eller faglig opkvalificering.

På den baggrund anbefaler Rambøll Management, at man overvejer det hensigtsmæssige i, at opkvalificering fremstår som et formål i forbindelse med *alle* løntilskudsforløb. Man kunne overveje en forenkling af de administrative krav til systemet således, at hensigten om omkvalificering kan fraviges i de situationer, hvor den ledige har en vis ledighed (dvs. er i 2. ledighedsperiode) *og* hvor AF og kommunen skønner, at barriererne for beskæftigelse for den pågældende ledige alt andet lige primært skyldes generelle fordomme og betænkeligheder på efterspørgselssiden.

Anbefaling 6: Skift fra outputstyring til outcomestyring af indsatsen for etablering af løntilskudsstillinger

Set i et bredere perspektiv indebærer løntilskudsordningen et element af outputstyring, da de budgetmæssige forudsætninger på finansloven indebærer, at AF-regionerne skal have et vist niveau i forhold til oprettelsen af aktivering med løntilskud.

Ud fra et performance measurement perspektiv er det ikke tilstrækkeligt – eller hensigtsmæssigt – at styre policy-initiativer via måling af aktiviteter (output). I stedet bør man fokusere på måling af de *effekter* (outcome), som policy-initiativerne skaber. På den måde sikres det, at man styrer efter de overordnede policy-mål for organisationen, mens man samtidig sikrer en incitamentsstruktur blandt medarbejderne, som frigør rum for innovativ adfærd.

¹⁵ Forudsat at den lediges behov ikke kunne imødekommes med tilbud om virksomhedspraktik eller opkvalificering og vejledning.

Rambøll Management anbefaler, at man – ikke mindst i forbindelse med strukturreformen – genovervejer hensigtsmæssigheden af at opstille kvantitative output-krav, herunder for antallet af løntilskudsforløb. Strukturreformen åbner en mulighed for at gentænke styringen i beskæftigelsesindsatsen og i højere grad dreje den i retning af outcomestyring (målstyring) med større fokus på de beskæftigelsesmæssige effekter af indsatsen.

1.3.2 *Anbefalinger til AF-systemet og kommunerne*

Anbefaling 7: Bedre skriftlig eksplicitering af opkvalificeringsbehov og opkvalificeringspotentialer fra hhv. sagsbehandler og virksomhedskonsulent

Undersøgelsens casestudier påpeger, at arbejdsdelingen, *specielt i AF*, kan vanskeliggøre en sikring af, at virksomhederne overholder intentionen om opkvalificering i forbindelse med løntilskudsforløbet. Arbejdsdelingen indebærer, at virksomhedskonsulenten har kendskab til arbejdsplads og jobindhold, mens sagsbehandleren har kendskab til den ledige og den lediges opkvalificeringsbehov.

I forbindelse med løntilskudsansættelse betyder arbejdsdelingen, at virksomhedskonsulenten ofte foretager en *isoleret* vurdering af, hvorvidt den pågældende virksomhed er berettiget til en løntilskudsstilling, mens sagsbehandleren foretager en *isoleret* vurdering af, hvorvidt den ledige er berettiget til aktivering, og hvorvidt løntilskudsforløb er relevant. Det betyder, at de to vurderinger i nogle tilfælde ikke kobles i en *samlet* vurdering af, hvorvidt der er et passende match mellem jobindhold og den lediges opkvalificeringsbehov. Problemet accentueres af, at det i hovedparten af løntilskudssagerne heller ikke er klart, hvorfor den enkelte ledige får tilbud om at blive ansat med løntilskud, og hvordan det enkelte løntilskudsforløb skal opfylde den lediges behov for oplæring og genoptræning af faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer.¹⁶

Eftersom arbejdsdelingen på mange andre områder er hensigtsmæssig for specielt AF's opgavevaretagelse, anbefaler Rambøll Management, at der tages initiativ til, at sagsbehandleren *skriftligt* tydeliggør den lediges konkrete behov for opkvalificering, mens virksomhedskonsulenten skriftligt ekspliciterer, hvorvidt jobindholdet kan bidrage til en faglig, social, personlig og sproglig opkvalificering. Vi anbefaler endvidere, at Arbejdsmarkedsstyrelsen overvejer at understøtte dette yderligere i forbindelse med en eventuel fremtidig justering af løntilskudsblanketterne.

Anbefaling 8: Fasthold procedurer, som sikrer, at medarbejderne bliver hørt i forbindelse med en løntilskudsansættelse

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelseslovens betingelser om høring af medarbejderne ikke er opfyldt i en relativ høj andel af de løntilskudsforløb, der indgår i undersøgelsen. Samtidig viser undersøgelsen, at høring af medarbejderne reducerer fortrængningens omfang forstået således, at omfanget af fortrængning er signifikant lavere i de virksomheder, hvor medarbejderne er blevet hørt, sammenlignet med de virksomheder, hvor medarbejderne ikke er blevet inddraget. Casestudierne tegner et billede af, at medarbejderrepræsentanterne ofte vil kontrollere og holde ledelsen fast på reglerne i forbindelse med en løntilskudsansættelse og derved bidrage til at mindske risikoen for fortrængning.

¹⁶ Rigsrevisionen drager samme konklusion baseret på en gennemgang af 179 løntilskudssager.

Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller som følge af Rigsrevisionens rapport krav om, at medarbejderrepræsentanterne som noget nyt skal skrive under på, at merbeskæftigelses- og rimelighedskravet er opfyldt, og at medarbejderne er blevet hørt om løntilskudsansættelsen. Baseret på undersøgelsesresultaterne vurderer Rambøll Management, at dette initiativ i høj grad vil kunne medvirke til at reducere omfanget af fortrængning i forbindelse med løntilskudsansættelser.

Anbefaling 9: Opprioritering af information til offentlige arbejdspladser om kravene til anvendelse af løntilskudsordningen

Casestudierne viser, at virksomhedsbesøg og orientering om gældende regelsæt til offentlige virksomheder typisk prioriteres lavere sammenlignet med de private løntilskudsforløb, hvilket dels kan skyldes, at AF ikke har et rekrutteringsmæssigt formål med at aflægge de offentlige virksomheder besøg, dels at det i nogle regioner er praksis, at information om regler og procedurer formidles centralt til amt og kommuner, som forventes at formidle informationen videre til de enkelte arbejdspladser.

Det betyder, at de *offentlige* leders kendskab til reglerne primært afhænger af, hvorvidt de selv sørger for at holde sig orienteret og at der kan spores en tendens til, at der især blandt offentlige arbejdspladser med en lang tradition for kontinuerligt at tilbyde aktivering med løntilskud, ikke altid er en tilstrækkelig bevidsthed om det overordnede formål med løntilskudsforløbet.

Rambøll Management anbefaler derfor, at man opprioriterer informationen til og rådgivningen af de offentlige arbejdspladser, som kontinuerligt stiller løntilskudspladser til rådighed, således at det sikres, at alle arbejdspladser er fuldt informeret omkring betingelserne for at få en person med løntilskud. En funktionel og geografisk præcisering af rimelighedskravet vil i øvrigt være med til at afhjælpe problemet, idet man må forvente, at AF fremover i højere grad vil finde det naturligt at formidle informationen direkte til de kommunale og amtslige arbejdspladser frem for til en central enhed.

2. Indledning

Denne rapport omhandler en undersøgelse af, hvorvidt aktivering med løntilskud medfører fortrængning i lovens forstand af ordinære job i private og offentlige virksomheder. Analysen er udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af Rambøll Management i perioden juni til oktober 2005.

Denne indledning belyser for det første den beskæftigelsespolitiske baggrund for undersøgelsen.

For det andet beskriver vi undersøgelsens formål og fokus.

For det tredje redegør vi kort for undersøgelsens metode og datagrundlag.

Endelig præsenterer vi for det fjerde rapportens struktur.

2.1 Baggrunden for undersøgelsen

Aktivering med løntilskud har været anvendt i beskæftigelsesindsatsen siden 1970'erne under forskellige navne. Skiftende regeringer har lagt vægt på at anvende aktiveringsformen, eftersom undersøgelser har vist, at aktivering med løntilskud er et af de mest effektive redskaber til at få ledige i beskæftigelse.¹⁷

Med 'Flere i arbejde' er der lagt yderligere vægt på en mere virksomhedsrettet aktiveringsindsats, herunder en forstærket brug af aktivering med løntilskud og virksomhedspraktik i private og offentlige virksomheder. Dette fokusskift i indsatsen er sket ud fra et ønske om at gøre beskæftigelsesindsatsen så virksomhedsrettet og derved så effektiv som muligt.

I den periode løntilskudsordningen har været benyttet i beskæftigelsesindsatsen, har der dog til tider været rejst spørgsmål om, hvorvidt de gældende ordninger har ført til, at aktivering med løntilskud fortrænger ordinære job i både private og offentlige virksomheder og i den forbindelse, om reglerne for og intentionerne med at oprette aktivering med løntilskud altid overholdes. Senest har AF-regionernes løntilskudskampagne i 1. halvår 2004 med henblik på at få aktiveret flere ledige ude på virksomhederne aktualiseret debatten om, hvorvidt aktivering med løntilskud medfører fortrængning af ordinært ansatte.

2.2 Undersøgelsens formål og fokus

På baggrund af den seneste debat om løntilskudsordningen har Arbejdsmarkedsstyrelsen bedt Rambøll Management om at undersøge, i hvilket omfang reglerne for og intentionerne med at oprette aktivering med løntilskud overholdes, herunder hvorvidt aktivering med løntilskud i den aktive beskæftigelsesindsats medvirker til fortrængning af ordinært ansatte inden for det private og offentlige område. Undersøgelsen omfatter både forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

¹⁷ Inden for nogle uddannelsestyper er der dog tale om, at uddannelse har højere effekt end offentligt løntilskud og lige så høj eller højere effekt end private løntilskud, jf. Hansen, Henning et al (2005) "Uddannelse og tilskudsjob: Prioritering på et fejlagtigt grundlag?" i *Tidsskrift for Arbejdsliv Nr. 2, 2005*, Syddansk Universitetsforlag.

Overordnet afdækker undersøgelsen følgende to elementer, hvor hovedvægten er placeret på det første:

- En undersøgelse af, hvorvidt aktivering med løntilskud i den aktive beskæftigelsesindsats medvirker til fortrængning af ordinært ansatte inden for det private og offentlige område.
- En omfangsanalyse af udviklingen i brugen af løntilskud i offentlige og private virksomheder, herunder sat i forhold til de ordinært ansatte.

2.3 Kort om undersøgelsens metode

Undersøgelsen er baseret på forskellige datakilder og metoder, der tilsammen tilvejebringer et solidt grundlag for rapportens analyser, konklusioner og anbefalinger. Konkret baserer undersøgelsen sig på en kombination af følgende tre datakilder:

- **Registerdata**, som har til formål at afdække omfanget af brugen af løntilskudsforløb, fordelt på AF-regioner, opdelt på brancher og set i forhold til antallet af de ordinært ansatte.
- **Survey** blandt 1) virksomhedsledere, 2) medarbejderrepræsentanter og 3) løntilskudsansatte. Surveyen har til formål at afdække, hvorvidt og i hvilket omfang fortrængning har fundet sted.
- **Casestudie** af 16 løntilskudsforløb fordelt på 4 AF regioner. Casene sætter fokus på processer og handlemåder hos de forskellige aktører, med henblik på at give en mere kvalitativ forståelse af, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hindrer risikoen for fortrængning.

Undersøgelsens metode og datakilder er beskrevet mere dybtgående i bilag 1.

Data indsamlet til brug for denne undersøgelse tager udgangspunkt i løntilskudsforløb, der er afsluttet i løbet af 1. kvartal 2005. Det betyder, at de pågældende forløb blev etableret og afsluttet *inden* de proceduremæssige opstramninger, der blev taget initiativ til på baggrund af Rigsrevisionens Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05). For fuldstændighedens skyld giver boksen nedenfor et oprids over de opstramninger, som Arbejdsmarkedsstyrelsen i foråret har iværksat som følge af Rigsrevisionens Beretning.

Boks 2.1 Proceduremæssige opstramninger som følge af Rigsrevisionens beretning om løntilskudsordningen

Som følge af Rigsrevisionens Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05) har Arbejdsmarkedsstyrelsen taget initiativ til følgende justeringer i forbindelse med oprettelsen af løntilskudsforløb for *dagpengemodtagere*:

- Blanketterne i forbindelse med oprettelse af løntilskudsstillinger er blevet revideret:
 - Tilbud om oprettelse af en løntilskudsstilling udfyldes nu på separate blanketter for henholdsvis offentlige og private virksomheder, hvorimod der tidligere var en fælles blanket.
 - En repræsentant for medarbejderne skal nu i tilbuddet om løntilskudsansættelse skrive under på, at merbeskæftigelses- og rimelighedskravet er opfyldt, og at medarbejderne er blevet hørt om løntilskudsansættelsen, hvor det tidligere alene var virksomhedslederen, der skrev under.
 - Blanketflow'et er ændret i forhold til tidligere, således at de enkelte blanketter i højere grad end tidligere understøtter de enkelte trin i sagsbehandlingen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen har over for AF-regionerne indskærpet, at anvendelse af løntilskudsblanketterne er obligatorisk, og at samtlige blanketter skal være udfyldt og underskrevet, før den ledige påbegynder sin løntilskudsansættelse.
- Der er udsendt en intern instruks til samtlige AF-regioner, som detaljeret beskriver sagsforløbet i løntilskudssag samt lovgivningen på området.
- Til brug for sagsbehandlere er der udarbejdet en tjekliste, som skal sikre, at samtlige lovkrav i forbindelse med løntilskudsansættelser overholdes.

2.4 Indhold og læsevejledning

Rapporten er struktureret som følger:

Kapitel 3 indkredser og definerer undersøgelsens nøglebegreber, herunder fortrængningsbegrebet.

Kapitel 4 afdækker omfanget af brugen af løntilskudsforløb, opdelt på brancher og stillingskategorier, samt set i forhold til antallet af ordinært ansatte.

Kapitel 5 belyser AF og kommunernes samt virksomhedernes rationaler i forbindelse med løntilskudsansættelserne, samt processerne bag ansættelserne.

Kapitel 6 analyserer for det første omfanget af fortrængning i forbindelse med løntilskudsansættelserne og for det andet i hvilken grad de proceduremæssige lovkrav vedrørende høring af medarbejderne i forbindelse med løntilskudsansættelsen er overholdt.

Kapitel 7 undersøger, om forløbene har haft den tilsigtede opkvalificerende effekt på deltagerne. Endvidere afdækkes virksomhedernes overvejelser om, hvorvidt de ville have ansat en person på ordinære vilkår, hvis de ikke havde haft mulighed for at få bevilliget løntilskud.

I bilag 1 fremlægges en præsentation af undersøgelsens datakilder samt metode.

Bilag 2 præsenterer omfanget af brugen af aktivering med løntilskud fordelt på AF-regioner.

Ud over denne hovedrapport er der desuden udarbejdet en bilagsrapport. Den indeholder caserapporterne for de 16 casestudier, der er gennemført som en del af undersøgelsen.

3. Indkredsning og definition af undersøgelsens nøglebegreber

I dette kapitel indkredser og definerer vi undersøgelsens nøglebegreber.

3.1 Indledning

Denne undersøgelse sætter fokus på, hvorvidt brug af aktivering med løntilskud fører til fortrængning af ordinære jobs: Det er derfor essentielt for undersøgelsen indledningsvist at definere fortrængningsbegrebet. Dette implikerer en kort introduktion til, hvordan aktivering med løntilskud anvendes som redskab i beskæftigelsesindsatsen, hvorefter undersøgelsens indkredsning af fortrængningsbegrebet opridses.

Aktivering med løntilskud indgår som et af de tre typer af redskaber, AF og kommunerne kan anvende i beskæftigelsesindsatsen. Aktivering med løntilskuds kan anvendes som særskilt tiltag eller i kombination med en af de to øvrige former for aktiveringstilbud: Vejledning/opkvalificering og virksomhedspraktik. De tilbud, som kommunerne og AF kan give kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, har som fælles, gennemgående målsætning, at tilbuddet skal bidrage til at sikre *den korteste vej til beskæftigelse*. I forlængelse af dette er brugen af aktivering med løntilskud blevet opprioriteret gennem de seneste år, fordi det erfaringsmæssigt har vist sig at være det aktiveringsredskab, som giver de bedste beskæftigelsesmæssige effekter.

En begrundelse for at give tilbud er at undgå de uheldige følgevirkninger af, at personer i for lang tid passivt modtager offentlig forsørgelse. Dette er baggrunden for princippet om ret og pligt til aktivering, som tilsiger, at AF og kommunerne har pligt til efter en vis ledighedsperiode at give de ledige et aktivt tilbud. Ledige under 30 år overgår således til 2. ledighedsperiode, hvor de har ret og pligt til at modtage tilbud, efter et halvt års ledighed, mens det for ledige over 30 år sker efter et års ledighed.

Kommunen/AF beslutter sammen med den ledige, hvilket tilbud det er relevant at give. Det skal ske ud fra en individuel vurdering og med udgangspunkt i den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov. Vurderingen skal foretages med afsæt i det overordnede formål, dvs. at sikre den korteste vej til ordinær beskæftigelse.

For alle tre redskaber er der formuleret særlige målsætninger. Hvad angår tilbud om ansættelse med løntilskud gælder, at dette gives med henblik på oplæring og genoptræning af den ledige i forhold til sociale, sproglige og/eller faglige kompetencer på en arbejdsplads, således at den ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet.¹⁸

Ved vurdering af fortrængningsproblematikken er det nødvendigt at tage udgangspunkt i, at personer ansat med løntilskud forudsættes at varetage reelle funktioner på en privat eller offentlig arbejdsplads. Det er således hensigten, at den ansatte er beskæftiget med opgaver, der er brug for og efterspørges af den private eller offentlige arbejdsgiver. I forlængelse heraf må den ledige, der er aktiveret med løntilskud, godt udføre arbejde, der kunne være udført ordinært af en medarbejder uden løntilskud.

¹⁸ Jf. lov om aktiv beskæftigelsesindsats, § 52.

For undgå at ansættelse af en person med løntilskud fører til fortrængning af ordinært ansatte er der i loven om en aktiv beskæftigelsesindsats fastsat en række krav, som løntilskudsansættelsen skal leve op til.

En definition af fortrængningsbegrebet tager udgangspunkt i de to centrale krav: Merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet. Det vil sige, at fortrængning vurderes ud fra en kombination af, hvorvidt den konkrete placering af en ledig i aktivering med løntilskud i) fører til en *nettoudvidelse* af antallet af ansatte i den private eller offentlige virksomhed og ii) sker under hensyntagen til, at der skal være et *rimeligt forhold* mellem antallet af løntilskudsansatte (samt ansatte i virksomhedspraktik) og antallet af ordinært beskæftigede.

Hvis disse to kriterier – merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet – er opfyldt, har det pågældende løntilskudsforløb ikke medført fortrængning i lovens forstand.

Omvendt *er* der sket fortrængning i lovens forstand, såfremt der er sket brud på:

- Merbeskæftigelseskravet *og/eller*
- Rimelighedskravet.

Foruden merbeskæftigelses- og rimelighedskravet, hvis overholdelse eller overskridelse således selvstændigt definerer, hvorvidt der er sket fortrængning i lovens forstand, er der i beskæftigelseslovgivningen fastsat nogle *proceduremæssige krav*, som skal medvirke til at sikre, at kravene overholdes. En belysning af, hvorvidt disse proceduremæssige krav er overholdt, er også en del af denne undersøgelses opdrag. Det er dog vigtigt at understrege, at en eventuel overtrædelse af disse krav i forbindelse med en løntilskudsansættelse ikke selvstændigt indebærer, at der er sket fortrængning i lovens forstand.

For at få et helhedsbillede af, om brugen af aktivering med løntilskud lever op til lovgivningens intentioner, er det ikke tilstrækkeligt at se på, om etableringen af løntilskudsansættelsen har overholdt lovgivningens krav. Det er også nødvendigt at afdække, om aktiveringen har resulteret i den i lovgivningen tilsigtede *opkvalificering* af den lediges faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer.

I forlængelse heraf indgår der endelig i undersøgelsens opdrag en analyse af virksomhedernes *overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskud*, mere specifikt hvorvidt og i hvilket omfang virksomhederne ville have ansat i) en anden person eller ii) den pågældende ledige ordinært, set i forhold til kvalifikationer og alternativer, såfremt der ikke havde været mulighed for aktivering med løntilskud.

For nærværende undersøgelse er der således behov for at indkredse undersøgelsens forståelse af følgende fem begreber, hvoraf kun de to første – jf. undersøgelsens definition af fortrængning – har en direkte sammenhæng med, hvorvidt og i hvilket omfang løntilskud medfører fortrængning.

- Merbeskæftigelseskravet
- Rimelighedskravet
- Proceduremæssige krav vedr. høring af medarbejderne
- Den aktiveredes opkvalificeringsmæssige udbytte

- Virksomhedernes overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskud, *set i forhold til* kvalifikationer (den lediges opkvalificeringsbehov) og alternativer.

3.2 Fortrængningsbegrebet

Som sagt tager undersøgelsens definition af fortrængningsbegrebet udgangspunkt i beskæftigelseslovens definition af merbeskæftigelses- og rimelighedskravet: Såfremt et eller begge kriterier er overtrådt, har det pågældende løntilskudsforløb medført fortrængning. I det følgende vil vi derfor uddybe og definere merbeskæftigelses- og rimelighedskravet.

3.2.1 Merbeskæftigelseskravet

Der er i lovgivningen fastsat krav om, at ansættelse med løntilskud af dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere eller starthjælpsmodtagere skal udgøre en *nettoudvidelse* af antallet af ansatte hos arbejdsgiveren.¹⁹ Ved nettoudvidelse forstås *merbeskæftigelse* i forhold til virksomhedens normale beskæftigelse. I vurderingen af, om kravet om merbeskæftigelse er opfyldt, indgår en bedømmelse af:

- Om der i tilknytning til ansættelsen med løntilskud er foretaget *afskedigelser* af ansatte uden støtte, *eller*
- Om ansatte uden støtte er *fratrådt*, *eller*
- Om ansættelse sker i en *stilling*, der nylig er blevet ledig ved *afskedigelse eller fratrædelse* af en ansat uden støtte.²⁰

Hvis en eller flere af de ovenstående forhold har været gældende i forbindelse med en løntilskudsansættelse, er det indikation på, at der er sket overtrædelse af merbeskæftigelseskravet.

Som det fremgår ovenfor, tager vurderingen af merbeskæftigelseskravet udgangspunkt i antallet af ansatte *uden støtte*. Det er derfor *ikke* i strid med merbeskæftigelseskravet at ansætte en person med løntilskud til erstatning for en tidligere ansat med løntilskud. Det er heller ikke i strid med merbeskæftigelseskravet, hvis en virksomhed gentagne gange anvender løntilskudsansatte til at varetage den samme jobfunktion.

For *sæsonvirksomheder* og *offentlige virksomheder* er der tilknyttet enkelte præciseringer i forhold til ovenstående.

- I *sæsonvirksomheder* er der ofte stor forskel på antallet af ansatte i og uden for sæsonen. For at sikre, at der reelt er tale om merbeskæftigelse på virksomheden, skal ansættelsen med løntilskud derfor udgøre en nettoudvidelse i forhold til den tilsvarende måned året forud.²¹
- På *offentlige ansættelsesområder* skal vurderingen af, om merbeskæftigelseskravet er opfyldt, tage udgangspunkt i antallet af beskæftigede som følge af *budgettet for den enkelte offentlige virksomhed* (jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 118, stk. 2). Bekendtgørelsen definerer ikke nærmere, hvad der i denne sammenhæng skal forstås ved en offentlig virksomhed. På statsligt, amtligt og kommunalt plan er der derfor mulighed for at

¹⁹ Jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 61, stk. 1.

²⁰ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 116.

²¹ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 116, stk. 2.

afgrænse den enkelte offentlige virksomhed i forhold til den måde staten, amtet og kommunen har organiseret sig på. Den enkelte offentlige virksomhed kan således fx være et plejehjem, men det kan også være hele kommunens samlede ældrepleje eller samtlige kommunens ansatte.²²

Det skal bemærkes, at det i lovgivningen ikke defineres som brud på merbeskæftigelseskravet, hvis:

- Den aktiverede i løntilskud afløser en fastansat, der er på *børnepasningsorlov, værnepligtsorlov* eller deltager i *uddannelsesjobrotation*.²³
- Den aktiverede i løntilskud er *revalidend, førtidspensionist eller handicappet* og overtager en stilling, der er blevet ledig som følge af frivillig afgang, afgang på grund af alder, frivillig reduktion af arbejdstiden eller afskedigelse på grund af forseelse.²⁴

3.2.2 Rimelighedskravet

Rimelighedskravet tilsiger, at der såvel i private som offentlige virksomheder skal være et *rimeligt forhold* mellem antallet af ordinært ansatte og antallet af ansatte med løntilskud. Der er dog forskel på, i hvilken grad rimelighedskravet præciseres i forhold til henholdsvis private og offentlige virksomheder.²⁵

Rimelighedskravet for private virksomheder

For private virksomheder er der fastsat et antalsmæssigt forhold mellem løntilskudsansatte og ansatte uden støtte, som varierer i forhold til virksomhedens størrelse.

Hvis virksomheden har 0-50 ansatte, må antallet af ansatte med løntilskud *maksimalt* udgøre 1 person for hver 5 ordinært ansatte. Dog må virksomheder med under 5 ordinært ansatte altid ansætte en person med løntilskud.²⁶

Virksomheder med over 50 ansatte må herudover ansætte en person med løntilskud for hver 10 ordinært ansatte.

Ved opgørelsen af antallet af ordinært ansatte medregnes alle beskæftigede *uden hensyn til arbejdstidens længde*.²⁷ Dog medregnes følgende grupper ikke:

- Ansatte med offentligt tilskud
- Personer, der er ansat i tidsbegrænsede stillinger, og
- Personer, der er ansat med henblik på at udføre en bestemt arbejdsopgave.²⁸

²² Inden for rammer af herværende undersøgelse har det dog ikke været muligt at belyse aspektet om nettoudvidelse i forhold til de offentlige arbejdspladser budget.

²³ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 115, stk. 3.

²⁴ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 116a.

²⁵ I den nye bekendtgørelse vedrørende reglerne for aktivering med løntilskud, vil der dog ske en præcisering af rimelighedskravet for de offentlige arbejdspladser med udgangspunkt i reglerne for privat løntilskudsansættelse.

²⁶ Det betyder, at en virksomhed med fx 9 ordinært ansatte maksimalt må have 1 person ansat med løntilskud, mens virksomheder med 10-14 ordinært ansatte maksimalt må have 2 ansatte med løntilskud (Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen).

²⁷ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 122, stk. 3, 1. pkt.

²⁸ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 122, stk. 3, 2. pkt.

Opgørelsen af antallet af ansatte sker ved at beregne gennemsnittet af antallet af ordinært ansatte i de seneste tre måneder før ansættelsen af personen med løntilskud og den tilsvarende periode året forud.²⁹

Boks 3.1 Rimelighedskravet, set i forhold til formålet med løntilskudsansættelsen

I lighed med merbeskæftigelseskravet, er rimelighedskravet defineret som et *numerisk* krav i forhold til private virksomheder. Alligevel kan der i visse tilfælde opstå tvivl om fortolkningen af kravet, da der ikke i det eksisterende regelsæt er foretaget en entydig afgrænsning af begrebet "virksomhed".

For eksempel er det ikke klart defineret, hvordan rimelighedskravet skal bedømmes i et tilfælde, hvor en virksomhed i alt har 100 ansatte spredt over ti filialer.

I et sådant tilfælde vil det ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen afhænge af den konkrete situation, hvorledes afgrænsningen mest hensigtsmæssigt finder sted. Vejledende bør afgrænsningen ske således, at der kan foretages en fornuftig vurdering af, om formålet med løntilskudsjobbet kan opfyldes, dvs. om der kan ske en oplæring og opkvalificering af faglige, personlige og sociale kompetencer for den løntilskudsansatte.³⁰

Hvis en virksomhed samlet har 100 ansatte, men forskellige filialer over hele landet, og virksomheden ønsker at ansætte et stort antal med løntilskud i en enkelt filial med kun få ordinært ansatte, vil formålet med ansættelsen næppe kunne opfyldes. Dvs. rimelighedskravet bør i almindelighed vurderes i forhold til den enkelte filial. Hertil kommer, at der kan være forhold på den enkelte afdeling, der gør, at man må vurdere rimelighedskravet endnu mere specifikt. Fx at en løntilskudsansættelse i administrationen vurderes i forhold til de øvrige ansatte i administrationen og ikke i forhold til hele huset, som måske rummer butik, lager etc. Det afgørende er, at formålet med løntilskudsansættelsen, jf. ovenfor, skal kunne opfyldes.³¹

Konkret betyder det således, at rimelighedskravet – i lyset af løntilskudsansættelsens formål – også rummer et geografisk, eller rettere *funktionsmæssigt*, aspekt. Det funktionsmæssige aspekt var dog ikke præciseret i den eksisterende lovgivning på tidspunktet for undersøgelsen, hvorfor aspektet ikke indgår som en integreret del af kortlægningen af omfanget af fortrængning. Både surveyen og casestudierne har dog afdækket, hvorvidt der har været *tid til* og *er sket oplæring* og opkvalificering af faglige, personlige og sociale kompetencer i forbindelse med løntilskudsansættelsen. Resultaterne af, hvorvidt der har været tid til oplæring præsenteres i afsnit 6.2, mens spørgsmålet om, hvorvidt der er sket oplæring præsenteres i rapportens kapitel 7.

I Arbejdsmarkedsstyrelsens reviderede bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (pr. 18. november 2005) er virksomhedsbegrebet specificeret, således at der ved "virksomhed" forstås en arbejdsplads med et selvstændigt produktionsenhedsnummer.³²

Rimelighedskravet på offentlige arbejdspladser

Som nævnt definerer Bekendtgørelsen om aktiv beskæftigelsesindsats ikke nærmere, hvad der skal forstås ved en offentlig virksomhed, hvilket rejser

²⁹ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 122, stk. 4.

³⁰ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 96, nr. 1.

³¹ Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

³² Se Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats, BEK nr. 1099 af 18. november 2005 § 93.

nogle tolkningsmæssige problemstillinger i forbindelse med en vurdering af, om rimelighedskravet er opfyldt i offentlige virksomheder.

Endvidere indeholder bekendtgørelsen ikke uddybende regler for, hvordan rimelighedskravet skal forstås i offentlige virksomheder. Dvs. at der i modsætning til de private virksomheder ikke er fastsat en kvantitativ grænse for, hvornår rimelighedskravet er opfyldt.³³ Vurderingen af, om der er tale om et rimeligt forhold mellem støttede og ordinært ansatte på offentlige virksomheder, vil således bygge på AF's og kommunernes faglige skøn.³⁴

Eftersom der ikke er uddybende regler for, hvordan rimelighedskravet skal forstås i offentlige virksomheder, og dermed heller ikke nogen anvisning af, hvornår rimelighedskravet vil være overtrådt, har vi i denne undersøgelse selvsagt ikke mulighed for at lade rimelighedskravet indgå i undersøgelsens vurdering af, hvorvidt der er sket fortrængning i offentlige virksomheder. Det skal dog tilføjes, at i AF's og kommunernes skøn om der er et rimeligt forhold mellem antallet af udstøttede beskæftigede og antallet af løntilskudsansatte skal indgå en vurdering af, om der er tid og ressourcer til at oplære, genoptræne og støtte den løntilskudsansatte i vedkommendes arbejdsopgaver, således at formålet med løntilskudsansættelsen for den aktiverede kan opfyldes. Resultaterne af analysen af, hvorvidt der har været *tid til* oplæring præsenteres i afsnit 6.2, mens spørgsmålet om, hvorvidt der *er sket* oplæring præsenteres i rapportens kapitel 7.

3.2.3 Fortrængning

Som sagt er der sket fortrængning, hvis merbeskæftigelseskravet og/eller rimelighedskravet er overtrådt. Undersøgelsen vil – med udgangspunkt i repræsentativ survey-data³⁵ – således afdække det samlede omfang af fortrængning med udgangspunkt i en analyse af, i hvor mange tilfælde minimum ét af kravene er overtrådt. Grundet de manglende regler for, hvornår rimelighedskravet er opfyldt i offentlige virksomheder, vil vurderingen af, hvorvidt løntilskudsansættelser i offentlige virksomheder medfører fortrængning udelukkende bero på, hvorvidt merbeskæftigelseskravet er overtrådt.

Kapitel 6 kortlægger, hvorvidt merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet er blevet overholdt og analyserer på den baggrund hvorvidt og i hvilket omfang løntilskudsforløbene medfører fortrængning.

3.3 Proceduremæssige krav vedrørende høring af medarbejderne

Både på private og offentlige ansættelsesområder skal spørgsmålet om løntilskudsansættelsen drøftes mellem ledelsen og repræsentanter for de ordinært ansatte medarbejdere forud for oprettelsen af løntilskudsstillingen.³⁶ Under drøftelsen skal medarbejderrepræsentanten have mulighed for at

³³ En sådan kvantitativ specifikation er derimod indeholdt i den nye bekendtgørelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Jf. bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats, BEK nr. 1099 af 18. november 2005, § 93.

³⁴ At der aldrig har været udmøntet et særligt rimelighedskrav for offentlige virksomheder skyldes bl.a., at det offentlige har pligt til at sikre det fornødne volumen i ordningen. Hvis det således ikke lykkes at skaffe et tilstrækkeligt antal private løntilskudspladser, har de offentlige virksomheder pligt til at stille pladser til rådighed, jf. de kvoter, som Beskæftigelsesministeriet årligt udmelder for (amts)kommunerne og staten i henhold til loven om ansvaret for og styringen af en aktiv beskæftigelsesindsats. (Kilde: Rigsrevisionens Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05)).

³⁵ Se afsnit 0 for en redegørelse for survey datas repræsentativitet.

³⁶ Jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 114.

fremføre medarbejdernes holdning til, at der ansættes en person med løntilskud.

Derudover skal drøftelserne mellem medarbejderne og ledelsen berøre en række specifikke forhold:

For det første skal merbeskæftigelseskravet drøftes mellem medarbejderne og ledelsen, idet det i lovgivningen er fastsat, at betingelsen om merbeskæftigelse skal påses af arbejdsgiveren og de ansatte i fællesskab. Ligeledes skal det af arbejdsgiverens tilbud om at ansætte en person med løntilskud fremgå, hvorvidt der er enighed mellem de ansatte og ledelsen om, at betingelsen om merbeskæftigelse er overholdt.³⁷ Uenighed om betingelsen om merbeskæftigelse afgøres efter de gældende regler om mægling og eventuel voldgift.³⁸

For det andet skal formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige drøftes med virksomhedens medarbejdere. Det vil sige, at virksomhedsledelsen og medarbejderne forud for løntilskudsansættelsen skal drøfte, hvordan det kan sikres, at løntilskudsansættelsen får et opkvalificerende element for den ledige. Dette kan udledes af, at lovgivningen kræver, at det af arbejdsgiverens tilbud om at ansætte en person med løntilskud fremgår, om de ordinært ansatte er positive over for at medvirke til opfyldelsen af formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige.³⁹ Dette krav kan kun opfyldes, hvis medarbejderne er blevet orienteret om, hvad formålet med løntilskudsansættelsen er for den ledige.

Afsnit 6.4 kortlægger, hvorvidt de proceduremæssige krav vedrørende høring af medarbejderne er blevet overholdt i forbindelse med løntilskudsansættelsen.

3.4 Andre forhold

For at få et helhedsbillede af, om brugen af aktivering med løntilskud lever op til lovgivningens intentioner, er det ikke tilstrækkeligt at se på, om etableringen af løntilskudsansættelsen har overholdt lovgivningens krav. Det er også nødvendigt at afdække, om aktiveringen har resulteret i den i lovgivningen tilsigtede *opkvalificering* af den lediges faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer. I forlængelse af dette må det undersøges, om der er henvist kvalificerede personer til løntilskudsansættelse på virksomheder, som ville have ansat vedkommende under alle omstændigheder.

I det følgende uddybes og defineres det opkvalificeringsmæssige aspekt, samt indkredsningen af virksomhedernes overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskudsansættelse.

3.4.1 Opkvalificering af den aktiverede

Som beskrevet er det intentionen med aktivering med løntilskud, at den ledige henvises til en ansættelse, som kan bidrage med faglig, social eller sproglig opkvalificering. I undersøgelsen indkredsnes det opkvalificerings-

³⁷ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 119, stk. 2, og § 120, stk. 61, stk. 2, 1. pkt.

³⁸ Uenighed om betingelsen om merbeskæftigelse afgøres efter de gældende regler om mægling og eventuel voldgift. Jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 61, stk. 2, 1. pkt.

³⁹ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 119, stk. 1, nr. 2 og § 120, stk. 1.

mæssige aspekt dels ved at afdække den aktiveredes indledningsvise *behov* for opkvalificering, og dels ved at undersøge i hvilken udstrækning den ledige faktisk har opnået et opkvalificeringsmæssigt udbytte af forløbet.

Hvis den ledige visiteres til en løntilskudsansættelse uden reelt at have behov for den opkvalificering, som det pågældende job kan tilbyde, kan det være tegn på, at der er sket en dårlig matchning mellem den ledige og det givne tilbud. Det kan imidlertid også være udtryk for, at AF/kommunen har vurderet, at den ledige ville have gavn af aktiveringen som en hjælp til at "komme i gang igen", selvom den ledige ikke som sådan manglede konkrete kvalifikationer for at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår. Det kan fx være tilfældet, hvis den aktiverede har gået ledig længe og fravælges af arbejdsgiverne på det grundlag. Dette skal vi komme nærmere ind på i kapitel 7.

I relation til spørgsmålet om det opkvalificeringsmæssige udbytte af aktiveringen er det endvidere vigtigt at være opmærksom på, at lovgivningens intention om opkvalificering ikke er afvejet i forhold til kravet om rettidig aktivering. Ifølge lovgivningen skal AF og kommunerne således både sikre overholdelse af den lediges ret og pligt til aktivering og sikre et opkvalificerende indhold i løntilskudsforløbet. Det betyder, at der kan komme til at opstå et modsætningsforhold mellem de to krav i de situationer, hvor det viser sig vanskeligt at finde et opkvalificerende tilbud til tiden. Lovgivningen præciserer ikke, hvilket krav der i sådanne situationer vejer tungest.

3.4.2 *Virksomhedernes overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskud, set i forhold til kvalifikationer og alternativer*

Som nævnt må der i relation til undersøgelsens problematik indgå en analyse af virksomhedernes *overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskud*, mere specifikt hvorvidt og i hvilket omfang virksomhederne *enten* ville have ansat i) en anden person ordinært *eller* ii) den pågældende ledige ordinært, såfremt der ikke havde været mulighed for aktivering med løntilskud, set i forhold til kvalifikationer og alternativer.

Undersøgelsens survey samt casestudier forsøger at belyse disse to spørgsmål. Man skal dog være opmærksom på, at spørgsmålene pr. definition er kontrafaktiske, dvs. de søger retrospektivt at afdække sandsynlige handlingsmønstre i en hypotetisk alternativsituation. Derfor må man derfor forholde sig kritisk til svarenes validitet.

For offentlige virksomheder er det endvidere vanskeligt at belyse, hvorvidt virksomheden ville have ansat en anden person ordinært, såfremt der ikke havde været mulighed for løntilskud. Det skyldes, at normeringen for ordinære stillinger er fastsat i budgettet for den enkelte arbejdsplads for det pågældende år, og arbejdspladsen derfor ikke har mulighed for at oprette en ordinær stilling som et direkte alternativ til den pågældende løntilskudsansættelse.

Man kunne argumentere for, at en mulig alternativ tilgang til belysning af spørgsmålet kunne tage udgangspunkt i, hvorvidt de offentlige arbejdspladser vurderer at være *afhængige* af de løntilskudsansattes arbejdskraft for at kunne varetage de påkrævede arbejdsopgaver. Problemet ved en sådan tilgang er dog dels, at formålet med løntilskudsansættelsen forudsætter, at den ledige netop for at (gen-)erhverve sine kompetencer godt må udføre arbejde, der kunne være udført ordinært af en medarbejder uden løntilskud, dels at et afkræftende svar på spørgsmålet lige så vel kunne indikere, at formålet med løntilskudsansættelsen ikke indfris. Af de årsager forfølges

spørgsmålet om hvorvidt virksomheden ville have ansat en anden person ordinært, såfremt der ikke havde været mulighed for løntilskud derfor primært for den private sektor. Det skal dog i den forbindelse tilføjes, at vi i kapitel 4 analyserer forholdet mellem løntilskudsforløb og ordinær beskæftigelse opdelt på offentlige og private virksomheder og i forhold til diverse stillingsbetegnelser. Denne analyse kan således afdække, hvorvidt nogle brancher eller stillingsbetegnelser i højere grad anvender løntilskudsforløb end andre set i forhold til omfanget af den ordinære udstøttede beskæftigelse inden for den pågældende branche eller stillingsbetegnelse.

I vurderingen af, om virksomheden ville have ansat den pågældende ledige, såfremt der ikke havde været mulighed for aktivering med løntilskud, må den lediges *kvalifikationer* i forhold til varetagelsen af det pågældende job som noget helt væsentligt tages i betragtning. Løntilskud gives netop ifølge lovgivningen som tilskud med henblik på "oplæring og genoptræning af faglige, sociale og sproglige kompetencer".⁴⁰ Det er dermed intentionen, at tilskuddet gives i de tilfælde, hvor den ledige ikke er tilstrækkeligt kvalificeret til at varetage jobbet på ordinære vilkår. Hvis arbejdsgiveren vurderer, at den ledige grundlæggende er i besiddelse af de nævnte kvalifikationer, og hvis arbejdsgiveren samtidig havde planer om at oprette den pågældende stilling uanset muligheden for løntilskud, er der altså stor sandsynlighed for, at virksomheden ville have ansat den pågældende ledige. Undersøgelsen vil derfor koble spørgsmålet om, hvorvidt virksomheden ville have ansat den pågældende ledige, til spørgsmålet om, hvilke kvalifikationer den ledige havde med løntilskudsperiodens start.

Kapitel 7 kortlægger, hvorvidt virksomhederne ville have ansat en anden medarbejder eller den pågældende ledige ordinært, såfremt der ikke havde været mulighed for løntilskud samt spørgsmålet vedrørende opkvalificeringen af den aktiverede i løntilskud.

⁴⁰ Jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 52, 1. pkt.

4. Brugen af løntilskud i offentlige og private virksomheder

I dette kapitel undersøger vi omfanget af brugen af løntilskud i hhv. offentlige og private virksomheder i perioden 2000-2004. Kapitlet er delt op i to hovedafsnit. I afsnit 4.1 analyseres omfanget af brugen af løntilskud i hele landet. I afsnit 4.2 analyseres udviklingen i forholdet mellem ordinært ansatte og ledige i aktivering med løntilskud.

Eftersom omfanget af dataregistrering vedr. løntilskudsforløb for kontant-hjælpsmodtagere er væsentlig mindre end for dagpengemodtagere, omfatter omfangsanalysen for afsnit 4.1 kun løntilskudsforløb blandt dagpengemodtagere, mens afsnit 4.2 omfatter både dagpengemodtagere og kontant-hjælpsmodtagere.

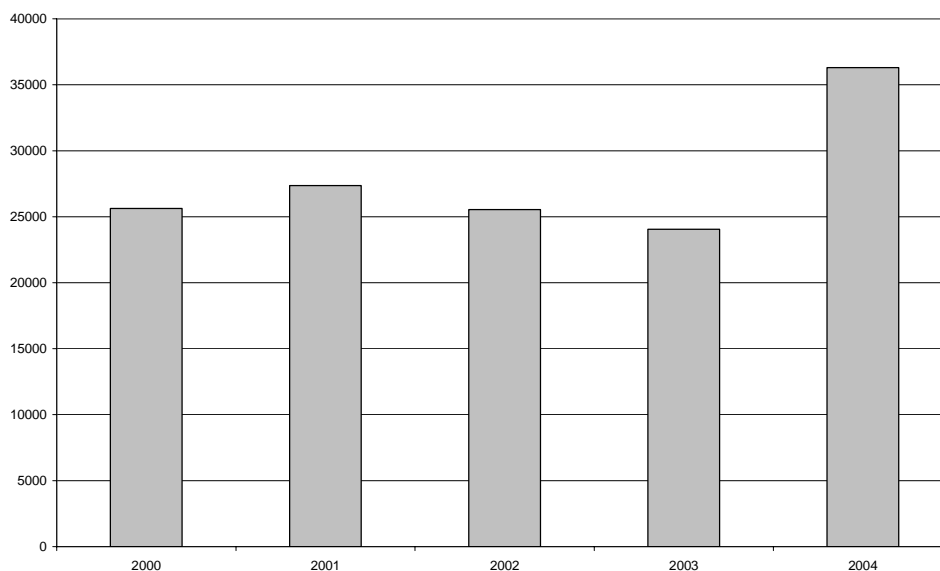
I tillæg til omfangsanalysen i dette kapitel undersøges i bilag 2 udviklingen i brugen af løntilskud opdelt på AF-regioner.

4.1 Brugen af aktivering med løntilskud på landsplan

I dette afsnit analyseres brugen af aktivering med løntilskud i Danmark i perioden 2000-2004. I forhold til efterspørgselssiden – virksomhederne – brydes analysen ned på brancher, virksomhedsstørrelse og hvorvidt der er tale om offentlig eller privat virksomhed, mens analysen i forhold til udbudssiden – de ledige – brydes ned på køn, alder, A-kasser og ledighedslængde.

I figuren nedenfor illustreres udviklingen i anvendelsen af løntilskud i perioden 2000 til 2004.

Figur 4.1: Antal påbegyndte løntilskudsforløb for perioden 2000-2004



Kilde: Udtræk fra Amanda

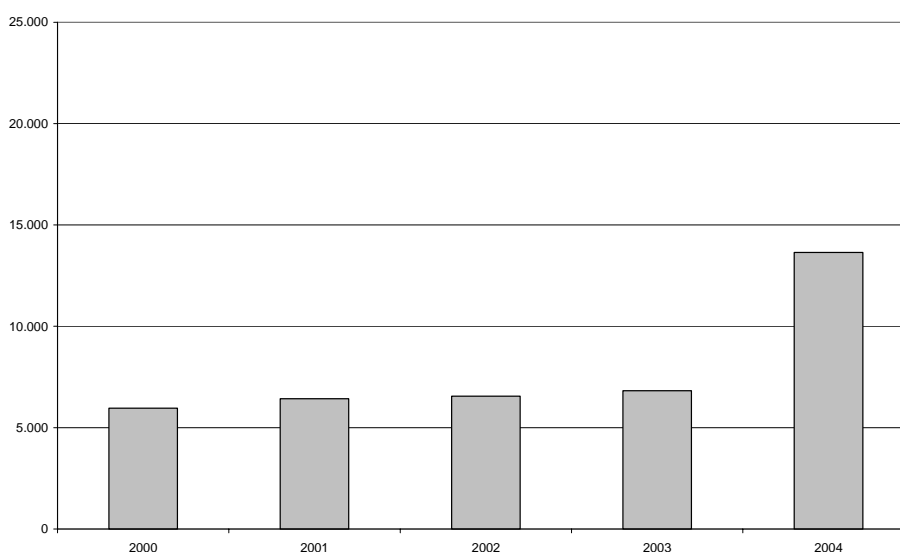
Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Figuren viser, at anvendelsen af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere har ligget nogenlunde stabilt i perioden 2000-2003 og omfattede mellem

24.000-27.000 personer, mens anvendelsen i 2004 steg til at omfatte godt 36.000 personer. Baggrunden for den markante stigning i 2004 er bl.a., at Arbejdsmarkedsstyrelsen iværksatte en 10-ugers løntilskudskampagne i foråret 2004, hvor der blev sat ekstra fokus på fremskaffelse af løntilskudsjob i alle AF-regioner.

Figuren nedenfor viser i forlængelse af ovenstående, at anvendelsen af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere inden for den private sektor steg relativt markant fra 2003 - 2004.

Figur 4.2: Antal påbegyndte private løntilskudsforløb i alt for perioden 2000 - 2004



Kilde: Udtræk fra Amanda

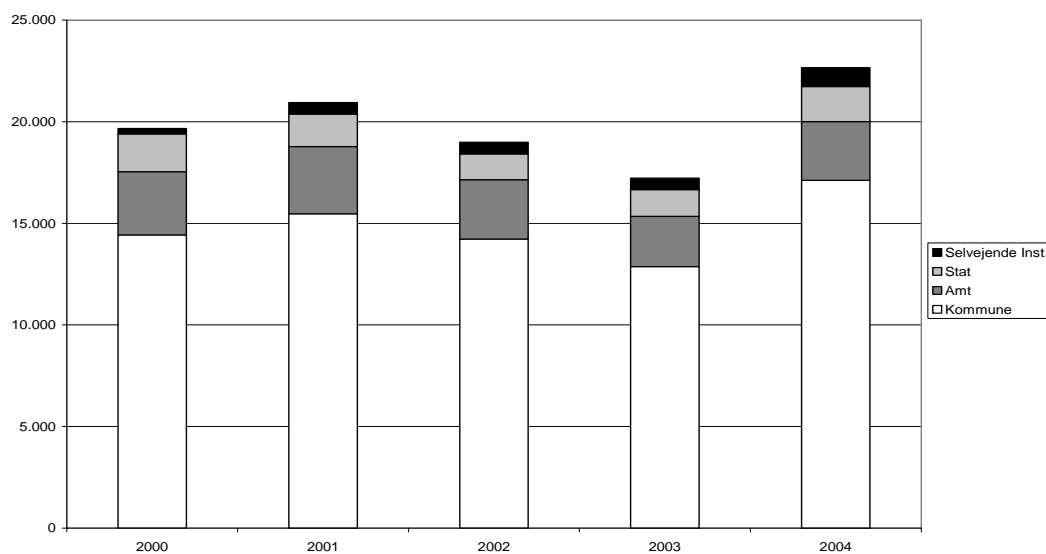
Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Omsat i procent steg anvendelsen af løntilskud inden for den private sektor med knap 100 pct. mellem 2003 og 2004. Hvor der i 2003 var 6.824 personer ansat med løntilskud inden for den private sektor, var dette tal i 2004 13.640 personer – en stigning på 6.816 personer.

Til sammenligning steg anvendelsen af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere inden for den offentlige sektor med 31,5 pct. fra 17.222 i år 2003 til 22.652 i 2004 – en stigning på 5.430 personer, jf. nedenstående figur.

Det skal dog bemærkes, at forekomsten af løntilskud inden for den offentlige sektor i udgangspunktet er knap dobbelt så høj som inden for den private sektor. Antalmæssigt adskiller stigningen inden for den private sektor sig således ikke markant fra stigningen inden for den offentlige sektor.

Figur 4.3: Antal påbegyndte løntilskudsforløb inden for kommune, amt, stat og selvejende institution for perioden 2000 - 2004



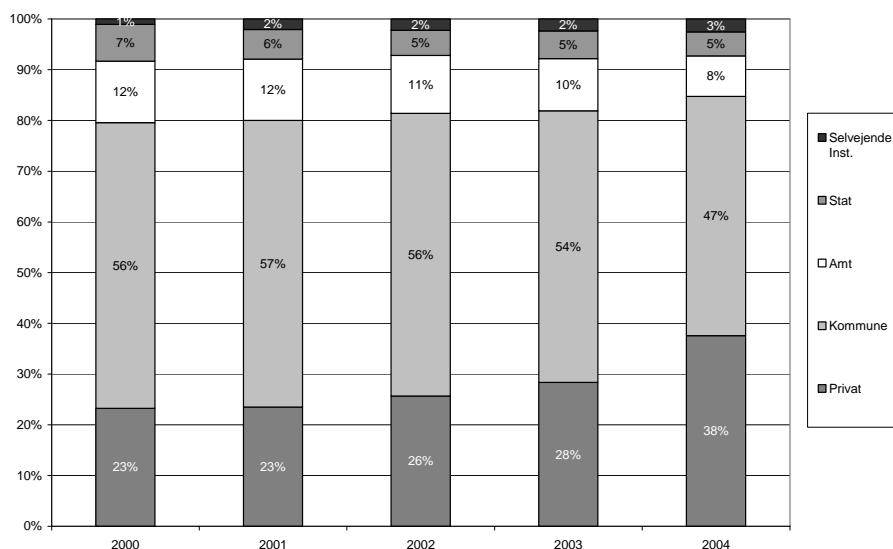
Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Opgøres anvendelsen af løntilskud blandt dagpengemodtagere i den offentlige sektor i forhold til stat, amt, kommune og selvejende institution, viser figuren ovenfor, at stigningen i løntilskudsforløb primært sker i kommunalt regi. Der oprettedes således 4242 flere løntilskudspladser i kommunale organisationer i 2004 sammenlignet med 2003 – en stigning på 33 pct. Figuren viser dog samtidig, at der i perioden 2001 til 2003 er sket et fald i antallet af løntilskudsforløb i kommunerne. Sammenlignes antallet af løntilskudspladser i kommunen i 2004 med antallet i 2001 er stigningen relativt begrænset.

Figuren nedenfor illustrerer den procentvise fordeling af løntilskudsforløb i forhold til dagpengemodtagere i den private og offentlige sektor i perioden 2000-2004.

Figur 4.4: Den procentvise fordeling mellem antal i aktivering med løntilskud i de private og den offentlige sektor for perioden 2000 - 2004



Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Figuren viser, at kommunerne står for den største andel af løntilskudsforløb i forhold til dagpengemodtagere, mens de selvejende institutioner står for den mindste andel. Dette gør sig gældende i samtlige af årene 2000-2004. Den markante stigning i anvendelsen af løntilskud inden for den private sektor har dog medført, at andelen af dagpengemodtagere i løntilskudsforløb i private virksomheder nærmer sig andelen i kommunerne. Kommunernes andel er således faldet fra 56 pct. i 2000 til 47 pct. i 2004, mens de private virksomheders andel i samme periode er steget fra 23 til 38 pct.

4.1.1 Anvendelsen af løntilskud fordelt på køn, branche, alder, ledighedsperiode og funktioner

I dette afsnit belyser vi anvendelsen af løntilskud blandt dagpengemodtagere fordelt på relevante baggrundsvariable, herunder køn, branche, alder, ledighedsperiode og funktioner.

Kvinder udgør en større andel end mænd af deltagerne i løntilskudsforløb i forhold til dagpengemodtagere. Tabellen nedenfor viser imidlertid, at det kun er blandt de offentlige løntilskudsforløb, at der er en overvægt af kvinder, mens der er en overvægt af mænd i private løntilskudsforløb. Den samlede overvægt af kvinder i løntilskudsforløb skyldes således, at majoriteten af løntilskudsforløbene er offentlige.

Tabel 4.1: Andel i aktivering med løntilskud fordelt på køn

	2000		2001		2002		2003		2004	
	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.
Kvinder	67%	47%	66%	47%	63%	44%	63%	41%	64%	40%
Mænd	33%	53%	34%	53%	37%	56%	37%	59%	36%	60%
N	19.669	5.960	20.938	6.430	18.985	6.559	17.220	6.824	22.651	13.643

Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Det skal samtidig bemærkes, at kvinders andel af løntilskudsforløb har været faldende fra 2000 til 2004. Dette gør sig gældende for både offentlige og private virksomheder.

Nedenstående tabel viser antallet i aktivering med løntilskud i forhold til dagpengemodtagere fordelt på alder.

Tabel 4.2: Antal i aktivering med løntilskud fordelt på alder

	2000		2001		2002		2003		2004	
	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.
Under 30	13%	24%	13%	22%	14%	22%	15%	28%	18%	28%
30-34	12%	18%	11%	17%	11%	15%	12%	17%	12%	17%
35-39	11%	15%	11%	15%	12%	16%	12%	14%	12%	15%
40-44	10%	11%	10%	12%	10%	13%	10%	12%	11%	12%
45-49	11%	10%	11%	11%	11%	11%	11%	9%	10%	9%
50-54	23%	13%	21%	12%	17%	12%	14%	10%	13%	9%
55-59	20%	9%	23%	10%	24%	10%	24%	10%	23%	9%
60-64	0%	0%	1%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%
N	19.669	5.960	20.938	6.430	18.985	6.559	17.220	6.824	22.651	13.643

Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Tabellen viser, at løntilskudsansatte generelt er ældre blandt løntilskud i den offentlige sektor i forhold til blandt løntilskud i den private sektor.

I perioden 2000 – 2004 er løntilskudsansatte i den offentlige sektorer i større grad blevet helt unge (under 30 år) eller over 55 år. Hvor der i 2000 var 13% under 30 år blandt løntilskudsansatte i den offentlige sektor, var der 18% under 30 år i 2004. Tilsvarende var der 20% over 55 år blandt løntilskudsansatte i den offentlige sektor i 2000, mens der var 25% over 55 år i 2004. Andelen af løntilskudsansatte mellem 30 og 54 år er samtidig reduceret fra 67% i 2000 til 58% i 2004.

Løntilskudsansatte i den private sektor er i større grad også blevet helt unge (under 30 år) i perioden 2000-2004. Hvor der i 2000 var 24% af de løntilskudsansatte i den private sektor, som var under 30 år, var der i 2004 28% som var under 30 år.

Stigningen for unge skyldes i særlig grad ungeindsatsen, der fra 1. juli 2003 blev udvidet fra 25 år til at omfatte alle unge under 30 år.

Tabellen nedenfor viser, at hovedparten af deltagerne i løntilskudsforløb i forhold til dagpengemodtagere var i 2. ledighedsperiode, da de påbegyndte deres løntilskudsforløb. Dette gør sig gældende for både offentlige og private virksomheder.

Tabel 4.3: Andel i aktivering med løntilskud fordelt på ledighedsperiode

	2000		2001		2002		2003		2004	
	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.	Off.	Priv.
1. ledighedsperiode	3%	25%	4%	24%	4%	23%	8%	27%	11%	28%
2. ledighedsperiode	97%	75%	96%	76%	96%	77%	92%	73%	89%	72%
N	19.669	5.960	20.938	6.430	18.985	6.559	17.220	6.824	22.651	13.643

Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Andelen der var i 1. ledighedsperiode, da de påbegyndte forløbet, er relativt større blandt de private virksomheder end blandt de offentlige. Den høje andel af løntilskudsansatte i 2. ledighedsperiode i den offentlige sektor kan være en smule overraskende, da der er færre restriktioner forbundet med at måtte tilbyde den ledige et offentligt løntilskudsjob i forhold til at måtte tilbyde et privat løntilskudsjob, idet et privat løntilskud kun kan tilbydes personer i 2. ledighedsperiode, med mindre den ledige ud fra en individuel vurdering skønnes at være i risiko for at blive langtidsledig. Der er ikke er de samme begrænsninger for, hvor tidligt i ledighedsforløbet den ledige kan påbegynde et offentligt løntilskudsforløb.

Tabellen viser endvidere, at der mellem 2000 og 2004 er sket en stigning i andelen af løntilskudsforløb, der omfatter en ledig i 1. ledighedsperiode – dette gælder både inden for den offentlige og den private sektor. Hvor andelen af ledige i 1. ledighedsperiode udgjorde 3 pct. af løntilskudsforløbene i den offentlige sektor i 2000, var andelen i 2004 steget til 11 pct. inden for den offentlige sektor. Tilsvarende er andelen af løntilskudsansatte i 1. ledighedsperiode inden for den private sektor steget fra 25% i 2000 til 28% i 2004.

Tabellen nedenfor illustrerer løntilskudsforløbene fordelt på brancher.

Tabel 4.4: Andel i aktivering med løntilskud fordelt på brancher

Branche	2000			2001			2002			2003			2004		
	Priv.	Off.	I alt	Priv.	Off.	I alt	Priv.	Off.	I alt	Priv.	Off.	I alt	Priv.	Off.	I alt
Landbrug, gartneri, skovbrug, fiskeri mv.	3%	1%	1%	3%	1%	1%	3%	1%	2%	3%	1%	2%	3%	1%	2%
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	3%	0%	1%	3%	0%	1%	4%	0%	1%	4%	0%	1%	3%	0%	1%
Tekstil- og beklædnings- og læderindustri	2%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Træ-, papir- og grafisk industri	4%	0%	1%	4%	0%	1%	4%	0%	1%	4%	0%	1%	3%	0%	1%
Mineralolie-, kemisk- og plastindustri	2%		0%	2%		2%	1%		0%	1%		0%	1%		1%
Jern- og metalindustri (inkl. Støberi)	11%	1%	3%	12%	1%	3%	10%	1%	3%	9%	1%	3%	9%	1%	4%
Sten -, ler -, glas-, møbel- og anden industri	3%	0%	1%	3%	0%	1%	3%	0%	1%	2%	0%	1%	2%	0%	1%
Råstofudvinding, energi- og vandforsyning	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Bygge- og anlægsvirksomhed	8%	0%	2%	8%	0%	2%	8%	0%	2%	8%	0%	2%	9%	0%	4%
Engroshandel	9%	0%	2%	9%	0%	2%	9%	0%	2%	10%	0%	3%	10%	0%	4%
Detailhandel og biler (inkl.)	19%	1%	5%	19%	1%	5%	21%	1%	6%	20%	1%	6%	20%	1%	8%
Restaurations- og hotelvirksomhed mv.	6%	1%	2%	6%	1%	2%	7%	1%	2%	6%	1%	2%	6%	1%	3%
Transportvirksomhed	8%	2%	3%	7%	1%	3%	8%	1%	3%	7%	1%	3%	6%	1%	3%
Post- og telekommunikation	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Finansierings- og forsikringsvirksomhed	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%		0%	1%	0%	0%	1%		1%
Forretningsservice mv.	15%	2%	5%	14%	2%	5%	13%	2%	5%	17%	2%	6%	18%	2%	8%
Offentlig administration mv.	0%	25%	19%	0%	22%	17%	0%	22%	16%	0%	22%	16%	0%	23%	14%
Undervisning	1%	17%	13%	1%	18%	14%	1%	18%	13%	2%	18%	13%	1%	17%	11%
Sundhedsvæsen mv.	1%	6%	5%	1%	6%	5%	1%	7%	5%	1%	6%	5%	1%	6%	4%
Sociale institutioner	1%	35%	27%	0%	37%	29%	1%	37%	27%	1%	35%	25%	1%	37%	23%
Renovation, foreninger og forlystelser mv.	4%	9%	8%	4%	10%	8%	4%	10%	9%	4%	10%	9%	4%	10%	8%
Uoplyst branche	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	2%	1%
N	5.960	19.669	25.629	6.430	20.938	27.368	6.559	18985	25.544	6.824	17.222	24.046	13.640	22.652	36.292

Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Tabellen viser, at brancherne 'sociale institutioner' og 'offentlig administration' gennem hele perioden tegner sig for en relativ stor andel af løntilskudsforløbene (hhv. 23 og 14 pct. i 2004). Tallene skal ses i lyset af, at begge brancher typisk hører under den offentlige sektor, og at offentlige løntilskud tegner sig for ca. 2/3 dele af alle løntilskudsforløb. Tabellen viser samtidig, at de to branchers andel er faldet mellem 2000 og 2004, hvilket er en konsekvens af, at andelen af de private løntilskudsforløb er steget i perioden, primært mellem 2003 og 2004. Ser man således på de to branchers andel af samtlige offentlige løntilskud, er denne relativt konstant over perioden. -

Vender vi blikket mod de brancher der typisk ligger inden for den private sektor, viser tabellen, at brancherne 'detailhandel og biler' og 'forretningsservice mv.' begge tegnede sig for ca. en femtedel af de private løntilskudsforløb og ca. 8 pct. af alle løntilskudsforløbene. 'Bygge- og anlægsvirksomhed', 'engroshandel' og 'jern- og metalindustri (inkl. støberi)' tegnede sig for over 4 pct. af samtlige løntilskudsforløb. Det skal bemærkes, at fordelingen mellem de forskellige brancher har været nogenlunde stabil fra 2000 til 2004.

Tablet 4.5: Ledige dagpengemodtagere i aktivering med løntilskud fordelt på a-kasser

A-kasse	2000	2001	2002	2003	2004
Ukendt	7%	6%	4%	2%	1%
Restaurationsbranchens Forbund	1%	1%	2%	1%	2%
TIB København	2%	2%	2%	2%	2%
A-kasse-Journalistik, Komm. & Sprog	0%	0%	0%	1%	1%
Socialpædagogernes A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%
3FA Faglig Fælles A-kasse	26%	26%	26%	25%	24%
FOA's A-kasse	11%	10%	9%	7%	5%
Danmarks Læreres Fælles A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%
PMF, A-kasse	5%	5%	4%	4%	4%
Danske Lønmodtageres A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%
Metal København – Hovedkassen	3%	3%	3%	4%	5%
Nærings- Og Nydelsesmiddelarb.	2%	2%	2%	2%	2%
Blikkenslager/Rørlg. A-kasse	0%	0%	0%	0%	0%
El-Faget Frederiksberg	0%	0%	0%	0%	1%
Malerfaget og Maritim A-kasse	0%	0%	0%	0%	0%
HK Danmark A-kassen	17%	17%	16%	17%	18%
Stats- & Teleansattes A-kasse	0%	1%	1%	1%	1%
Dansk Funktionærforbund A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%
Ledernes A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%
Teknikernes A-kasse	1%	1%	1%	2%	2%
Kristelig A-kasse	9%	9%	9%	9%	9%
Danske Sundhedsorg. A-kasse	0%	0%	0%	0%	0%
BUPL, A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%
Danske Sælgeres A-kasse	0%	0%	1%	1%	1%

A-kasse	2000	2001	2002	2003	2004
Frie Funktionærens A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%
Ingeniørernes A-kasse	1%	1%	1%	1%	2%
Magistrenes A-kasse	1%	2%	2%	3%	3%
Akademikernes A-kasse	1%	1%	1%	2%	3%
Funkt. og Tjenestemænd(Ftf-A)	4%	4%	4%	4%	4%
MIB Artisternes A-kasse	0%	0%	-	-	-
Selvstændige Erhvervsdriv. A-kasse	1%	1%	2%	3%	3%
Dana, A-kasse For Selvstændige	1%	1%	1%	0%	0%
IT-fagets & Merkonomernes A-kasse	0%	0%	0%	1%	1%
CA, Økonomernes A-kasse	0%	0%	1%	1%	1%
N	25.629	27.368	25.544	24.046	36.292

Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Det fremgår af ovenstående tabel, at 3F's medlemmer i perioden 2000-2004 tegnede sig for ca. hvert fjerde løntilskudsforløb i 2004, mens medlemmer af HK tegnede sig for lidt under hvert femte løntilskudsforløb. FOAs medlemmer tegnede sig i 2000 for hvert tiende løntilskudsforløb. Denne andel faldt dog i løbet af perioden således at FOAs medlemmer i 2004 kun tegnede sig for hvert tyvende løntilskudsforløb. Faldet kan delvist forklares med den højere andel af private løntilskudsforløb, men det skal dog bemærkes, at FOAs andel allerede var reduceret mellem 2000 og 2003, dvs. inden stigningen i anvendelsen af de private løntilskudsforløb. Fordelingen af løntilskud på de forskellige A-kasser tegner også et billede af, at løntilskudsforløbene primært anvendes i forhold til de ufaglærte grupper.

I nedenstående tabel opgør vi løntilskudsforløbene på 10 forskellige jobfunktioner.

Tabel 4.6: Løntilskudsforløb fordelt på jobfunktioner, 2000 og 2004

Funktioner	Eksempler	2000			2004		
		Priv.	Off.	I alt	Priv.	Off.	I alt
1. Lavt kvalificerede manuelt arbejde	Manuelt arbejde inden for produktions- og fremstillingsvirksomhed	32,2%	15,2%	19,2%	24,3%	6,0%	12,9%
2. Operatør og procesorienteret arbejde	Stålværksarbejder, betjening af maskiner inden for slagte- og fjerkræindustrien, montering af elektronisk udstyr	9,3%	1,0%	3,0%	10,6%	0,9%	4,6%
3. Servicefunktioner	Kantine-, rengørings-, postmedarbejder, vagt og renovation, pedelmedhjælper	7,1%	24,8%	20,7%	9,5%	30,7%	22,7%
4. Pleje og omsorg	Pædagogmedhjælper, plejehjemsmedhjælper	3,7%	30,4%	24,2%	3,7%	31,0%	20,7%
5. Teknik- og logistikfunktioner	Jordbrugstekniker, elektrotekniker, installatørtekniker, laborant, laboratorietekniker, speditør	5,9%	1,8%	2,8%	5,6%	1,8%	3,2%
6. Salgs- & kundefunktioner	Butiksassistent, call-centermedarbejder	15,7%	0,4%	4,0%	17,6%	0,6%	7,0%
7. Administrationsfunktioner	Receptionist, kontormedhjælper, bogholder, sekretær.	18,7%	21,3%	20,7%	14,2%	18,7%	17,0%
8. Specialistfunktioner	Logistikmedarbejder, produktudvikler	6,0%	4,3%	4,7%	13,0%	10,1%	11,2%
9. Ledelsesfunktioner	Ledere, mellemledere	0,6%	0,0%	0,2%	1,0%	0,1%	0,4%
10. Landbrug & fiskeri	Landbrugsmedhjælper, fisker	0,5%	0,3%	0,4%	0,5%	0,2%	0,3%
11. Uoplyst		0,3%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
	I alt	5.960	19.669	25.629	13.640	22.652	36.292

Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Tabellen viser, at de fleste af løntilskudsforløbene involverer en af følgende fire jobfunktioner:

- Manuelle og produktionsfunktioner
- Servicefunktioner
- Pleje, omsorg og undervisningsfunktioner
- Administrationsfunktioner.

Tilsammen udgør disse funktioner i alt hhv. 85 og 73 pct. af samtlige løntilskudsforløb i år 2000 og 2004.

Tabellen viser også, at der kan spores en relativ stor variation i jobfunktioner inden for den private og offentlige sektor. Følgende jobfunktioner varetages således primært i *offentlige* løntilskudsforløb:

- Servicefunktioner
- Pleje og omsorg.

Mens følgende funktioner primært varetages i forbindelse med de *private* løntilskudsforløb.

- Manuelle og produktionsfunktioner
- Proces- og håndværksfunktioner
- Salg og kundefunktioner.

Tabellen viser, at der er sket en hvis ændring i de jobfunktioner, som de løntilskudsansatte varetog i 2004 sammenholdt med år 2000. Der er således sket et fald i det lavt kvalificerede manuelle arbejde, i pleje og omsorg og i administrative funktioner – både inden for det offentlige og private område – mens en stigende andel løntilskudsforløb iværksættes inden for specialistfunktioner og salg og kundefunktioner.

Tabellen nedenfor viser de 10 stillingstyper med flest ansatte dagpengemodtagere i løntilskud i henholdsvis 2000 og 2004.

Tabel 4.7: Fordeling af løntilskud i forhold til stillings top-10

	2000				2004				
	Aktivering med løntilskud			Andel af samlede antal løntilskud	Aktivering med løntilskud			Andel af samlede antal løntilskud	
	Priv.	Off.	I alt		Priv.	Off.	I alt		
<i>Top 10 stillinger</i>					<i>Top 10 stillinger</i>				
1. Pædagogmedhjælper	8	3.089	3097	12,1 %	1. Pædagogmedhjælper	25	3.711	3736	10,3 %
2. Kontorassistent	534	2.470	3004	11,7 %	2. Kontorassistent	802	2.257	3059	8,4 %
3. Servicemedarbejder	506	2.063	2569	10,0 %	3. Servicemedarbejder	546	2.168	2714	7,5 %
4. Pedelmedhjælper	12	1.506	1518	5,9 %	4. Pedelmedhjælper	51	1.732	1783	4,9 %
5. Køkkenmedhjælper	99	817	916	3,6 %	5. Køkkenmedhjælper	159	1.036	1195	3,3 %
6. Kontormedhjælper	109	781	890	3,5 %	6. Plejehjemsmedhjælper	1	882	883	2,4 %
7. Husassistent	2	698	700	2,7 %	7. Kontormedhjælper	136	776	912	2,5 %
8. Rengøringsassistent	61	638	699	2,7 %	8. Akademisk medarbejder	218	703	921	2,5 %
9. Plejehjemsmedhjælper	0	629	629	2,5 %	9. Rengøringsassistent	112	571	683	1,9 %
10. Omsorgsmedhjælper	0	520	520	2,0 %	10. Husassistent	4	553	557	1,5 %
Alle løntilskud (offentlige og private)	5.960	19.669	25.629		Alle løntilskud (offentlige og private)	13.640	22.652	36.292	

Kilde: Udtræk fra Amanda

Anmærkning: Omfatter alle påbegyndte forløb.

Det fremgår af tabellen, at der generelt er stor overensstemmelse mellem 2000 og 2004 i forhold til hvilke stillingstyper, der er flest ansatte med løntilskud i. De fem øverste stillingstyper er således de samme i 2004 som i år 2000. Mens der er flyttet lidt mere rundt i den nedre del af tabellen, er det kun omsorgsmedhjælpere, der optræder på listen i 2000, og som ikke er med i 2004. I år 2004 er akademiske medarbejdere således kommet til på baggrund af den stigende akademikerledighed og de særlige initiativer, der er iværksat for at få højtuddannede ledige i beskæftigelse.

Det kan konstateres, at selvom der er forskelle i størrelsen af væksten, er der for alle stillingskategorier bortset fra rengøringsassistenter flere ansatte med løntilskud i 2004 end i 2000. Ses der i stedet på de enkelte stillingskategoriers andele af de samlede løntilskudsforløb fremgår det imidlertid, at alle stillingskategorier tegner sig for en mindre andel i 2004 end i 2000. Dette viser, at der er sket en større spredning i anvendelsen af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere i denne periode.

Det kan ses af tabellen, at der for samtlige stillinger er en klar overvægt af ansatte i offentlige virksomheder og top-10 for de offentlige virksomheder svarer således til den generelle top-10.

Ses der derimod på ansatte med løntilskud i de private virksomheder, viser tabellen, at der er flest ansatte med løntilskud som kontorassistent og servicemedhjælper. For flere af kategorierne er der sket en markant vækst i antallet af ansatte med løntilskud i private virksomheder; både i absolutte

tal og forholdsmæssigt. Dette gør sig bl.a. gældende for kontorassistenter, hvor der er 268 flere ansatte i 2004 end i 2000 og for rengøringsassistenter, hvor der er sket næsten en fordobling af antallet af ansatte.

4.2 **Udviklingen i forholdet mellem ordinært ansatte og antal aktiverede med løntilskud**

I dette afsnit ser vi på udviklingen i forholdet mellem ordinært ansatte og antallet af aktiverede med løntilskud. Udviklingen analyseres for offentlige og private virksomheder og i forhold til forskellige brancher.

I analysen indgår både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Analysen er baseret på en særkørsel fra Danmarks Statistik. Der findes kun tal frem til og med 2003.

I de første tabeller i dette afsnit medtages – foruden aktiverede i løntilskud – ansatte i *andre former* for støttet beskæftigelse; hvilket i overvejende grad er personer i fleksjob. For disse øvrige former for støttet beskæftigelse gælder generelt, at der ikke er tilknyttet et krav om merbeskæftigelse. Andelen er medtaget for fuldstændighedens skyld, og for at kunne sondre mellem, hvorvidt den stigende anvendelse af støtte beskæftigelse i forhold til ordinær ansættelse, som andre analyser har identificeret, kan henføres til en stigende anvendelse af løntilskudsforløb, eller om andre forhold gør sig gældende.

NB! Tal for antallet af aktiverede med løntilskud i dette afsnit stemmer ikke overens med tallene i afsnit 4.1 og bilag 2. Forklaringen er, at tabellerne i dette afsnit bygger på data fra Danmarks Statistik, hvor antallet opgøres for den sidste uge af november, mens tallene i de foregående afsnit er AMANDA tal for antallet af påbegyndte i et løntilskudsforløb over et helt år.

Nedenstående tabel viser udviklingen i forholdet mellem antallet af løntilskudsmodtagere – for henholdsvis dagpenge (forsikrede) og kontanthjælpsmodtagere (ikke forsikrede) – og antallet af ordinært beskæftigede.

Forholdet mellem antal løntilskudsmodtagere og antal ordinært ansatte er angivet som *antal løntilskudsmodtagere per 100. ordinært ansatte*. Dvs. et forhold på 0,60 udtrykker, at der for hver 100 ansatte i ordinær beskæftigelse er *yderligere* 0,6 ansatte på løntilskud. Man kan også udtrykke det sådan, at der er 167 ordinært ansatte pr ansat i løntilskud.

Tabel 4.8: Forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært beskæftigede i offentlige og private virksomheder 2000-2003 fordelt på forsikrede og ikke forsikrede ledige (antal løntilskudsmodtagere pr. 100 ordinært beskæftigede)

	2000			2001			2002			2003		
	<i>Fors.</i>	<i>Ikke fors.</i>	<i>I alt</i>	<i>Fors.</i>	<i>Ikke fors.</i>	<i>I alt</i>	<i>Fors.</i>	<i>Ikke fors.</i>	<i>I alt</i>	<i>Fors.</i>	<i>Ikke fors.</i>	<i>I alt</i>
Løntilskudsmodtagere samt øvrig støttet beskæftigelse	24100	17385	41485	29268	25358	54626	27601	30980	58581	25983	34655	60638
Heraf løntilskudsmodtagere	14809	2174	16983	14704	2059	16763	13792	2132	15924	13681	2066	15747
Ordinært beskæftigede	1993007	738376	2731383	1984973	742707	2727680	1960604	722201	2682805	1935347	710449	2645796
Løntilskud samt øvrig støttet beskæftigelse i forhold til pr. 100 ordinært beskæftigede	0,88	0,64	1,52	1,07	0,93	2,00	1,03	1,15	2,18	0,98	1,31	2,29
Løntilskud i forhold til pr. 100 ordinært beskæftigede	0,54	0,08	0,62	0,54	0,08	0,61	0,51	0,08	0,59	0,52	0,08	0,60
<i>Antal ord. beskæftigede i alt</i>	2 731 383			2 727 680			2 682 805			2 645 796		

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Tabellen viser, at der fra 2000 til 2003 har været et stort set konstant forhold mellem antallet af ordinært beskæftigede og antallet i aktivering med løntilskud. Faktisk har der været tale om et svagt fald fra 0,62 ansatte med løntilskud pr 100 ordinært ansatte i 2000 til 0,60 i 2003.

Hvis man betragter udviklingen isoleret for henholdsvis dagpenge og kon-tanthjælpsmodtagere, er der også her tale om, at forholdet mellem ansatte i løntilskud og ordinært ansatte er stort set konstant. Dog viser tabellen, at det svage fald i forholdet mellem ansatte i løntilskud og ordinært ansatte, der samlet set kan konstateres, kan henføres til gruppen af dagpengemodtagere.

Hvis man derimod ser på forholdet mellem samtlige ansatte i støttet beskæftigelse (dvs. løntilskudsmodtagere + plus personer i fleksjob, servicejob mv.) og antallet af ordinært ansatte, er der tale om en stigning fra 1,52 i år 2000 til 2,29 i 2003. Stigningen i forholdet mellem støttet beskæftigelse og ordinær beskæftigelse kan med andre ord henføres til at andre former for støttet beskæftigelse som fleksjob og servicejob er vokset relativt mere end den ordinære beskæftigelse.

I nedenstående tabel vises udviklingen i forholdet mellem antallet af ordinært beskæftigede og antallet af løntilskudsmodtagere for henholdsvis offentligt og privat ansatte.

Tabel 4.9: Forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært beskæftigede i offentlige og private virksomheder 2000-2003 (antal løntilskudsmodtagere pr. 100 ordinært beskæftigede)

	2000			2001			2002			2003		
	<i>Off.</i>	<i>Priv.</i>	<i>I alt</i>	<i>Off.</i>	<i>Priv.</i>	<i>I alt</i>	<i>Off.</i>	<i>Priv.</i>	<i>I alt</i>	<i>Off.</i>	<i>Priv.</i>	<i>I alt</i>
Løntilskudsmodtagere samt øvrig støttet beskæftigelse	25.492	15.993	41.485	31.011	23.615	54.626	33.388	25.193	58.581	33.728	26.910	60.638
Heraf løntilskudsmodtagere	12.343	4.640	16.983	12.051	4.712	16.763	11.067	4.857	15.924	10.303	5.444	15.747
Ordinært beskæftigede	912.399	1.818.984	2.731.383	915.747	1.811.933	2.727.680	893.179	1.789.626	2.682.805	892.065	1.753.731	2.645.796
Løntilskud samt øvrig støttet beskæftigelse i forhold til pr. 100 ordinært beskæftigede	2,79	0,88	1,52	3,39	1,30	2,00	3,74	1,41	2,18	3,78	1,53	2,29
Løntilskud i forhold til pr. 100 ordinært beskæftigede	1,35	0,26	0,62	1,32	0,26	0,61	1,24	0,27	0,59	1,15	0,31	0,60

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Tabellen viser, at forholdet mellem antal løntilskudsmodtagere og antal ordinært ansatte er faldet inden for den offentlige sektor i perioden 2000-2003. Hvor der er i 2000 var 1,35 løntilskudsmodtager per 100 ordinært ansatte, var der i 2003 1,15 løntilskudsmodtager per 100. ordinært ansatte. Der har både været et fald i antal løntilskudsmodtagere og antal ordinært ansatte inden for den offentlige sektor. Faldet i forholdet mellem antal løntilskudsmodtagere og antal ordinært ansatte inden for den offentlige sektor er en konsekvens af, at det procentvise fald blandt løntilskudsmodtagere (16%) har været større end det procentvise fald blandt ordinært ansatte (2%).

Endvidere viser tabellen, at andelen af løntilskudsmodtagere er steget inden for den private sektor i samme periode. Således var der 0,26 løntilskudsmodtager per 100. ordinært ansatte i 2000, mens dette forhold var steget til 0,31 i 2003. Stigningen i forholdet mellem antal løntilskudsmodtagere og antal ordinært ansatte inden for den private sektor er givet ved en stigning i antal løntilskud (17%) og et fald i ordinært ansatte (4%).

Det samlede fald i forholdet mellem aktiverede med løntilskud og ordinært ansatte kan således forklares med et fald i forhold til offentlige ansatte.

Af tabellen fremgår det endvidere, at selvom der i private virksomheder er blevet flere ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte i perioden 2000-2003, er forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært ansatte stadigvæk markant større blandt offentlige virksomheder. I år 2000 var der således 5,2 gange så mange ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte i den offentlige sektor som i den private, mens det i 2003 var faldet til 3,7 gange så mange.

Inddrages øvrige former for støttet beskæftigelse viser tabellen, at der er sket en stigning i forholdet mellem ansatte i støttet beskæftigelse og ordinært ansatte i både offentlige og private virksomheder.

I nedenstående tabel er forholdet mellem ansatte i løntilskud og ordinært ansatte vist i forhold til det samlede antal ordinært ansatte i virksomhederne.

Tablet 4.10: Forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte i offentlige og private virksomheder 2000 og 2003 fordelt på antal ansatte (antal ansatte med løntilskud pr. 100 ordinært ansatte)

	2000			2003		
	Offentlig	Privat	I alt	Offentlig	Privat	I alt
1 ansat	0,70	0,39	0,42	0,28	0,08	0,08
2-5 ansatte	0,61	0,56	0,57	0,49	0,65	0,64
6-10 ansatte	0,83	0,40	0,46	0,76	0,49	0,53
11-20 ansatte	0,95	0,33	0,50	0,82	0,39	0,50
21-50 ansatte	0,77	0,28	0,43	0,66	0,32	0,43
51-100 ansatte	0,66	0,20	0,40	0,58	0,22	0,39
Over 100 ansatte	0,50	0,10	0,29	0,49	0,13	0,30
Fiktivt arbejdssted	8,21	0,08	2,50	7,79	0,24	3,73

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Tabellen viser, forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte er stigende i offentlige virksomheder i takt med virksomhedsstørrelser op til 11-20 ansatte og herefter falder des flere ansatte der er.

Blandt de private virksomheder er der flest ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte i virksomheder med 2-5 ansatte, hvorefter der bliver relativt færre ansatte med løntilskud des større virksomhederne bliver i forhold til det samlede antal ordinært ansatte.

Det fremgår endvidere af tabellen, at der ikke er sket den store udvikling fra år 2000 til 2003 i forholdet mellem antal personer i aktivering med løntilskud og antal ordinært ansatte inden for de enkelte virksomhedsstørrelser. Dog er der for både offentlige og private virksomheder sket et markant fald i forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært ansatte blandt de helt små virksomheder med kun en ordinær ansat.

I den næste tabel er forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært ansatte vist i forhold til forskellige brancher og i forhold til om der er tale om offentlige eller private virksomheder.

Tabel 4.11: Forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte i offentlige og private virksomheder 2000 og 2003 fordelt på brancher (antal ansat med løntilskud pr. 100 ordinært ansatte)

	2000			2003		
	Offentlig	Privat	I alt	Offentlig	Privat	I alt
Landbrug, gartneri og skovbrug	0,37	0,15	0,15 (95.955)	0,45	0,19	0,20 (84.784)
Fiskeri	-	0,13	0,13 (5.412)	-	0,07	0,07 (4.469)
Råstofudvinding	-	0,10	0,10 (3.152)	-	0,29	0,29 (3.844)
Føde-, drikke- og tobaksvareindustri	-	0,15	0,15 (81.132)	-	0,24	0,24 (75.992)
Tekstil- og læderindustri	-	0,42	0,42 (14.891)	-	0,37	0,37 (10.787)
Træ-, papir- og grafisk industri	0,00	0,20	0,20 (70.815)	0,00	0,25	0,25 (61.724)
Kemisk industri og plastindustri	-	0,11	0,11 (50.141)	-	0,16	0,16 (51.341)
Sten-, ler- og glasindustri	0,00	0,17	0,17 (21.213)	0,00	0,27	0,27 (15.718)
Jern- og metalindustri	0,00	0,22	0,22 (189.663)	-	0,25	0,25 (168.641)
Møbelindustri og anden industri	0,00	0,32	0,32 (32.634)	0,00	0,25	0,25 (27.669)
Energi- og vandforsyning	0,05	0,00	0,04 (14.763)	0,13	0,05	0,12 (14.490)
Bygge og anlæg	0,11	0,27	0,27 (172.824)	0,00	0,29	0,28 (163.181)
Autohandel, service og tankstationer	-	0,26	0,26 (62.494)	0,00	0,44	0,44 (59.559)
Engroshandel undtagen med biler	11,59	0,27	0,29 (162.569)	16,98	0,35	0,35 (154.181)
Detailh. og reparationsvirks. undt. biler	0,76	0,40	0,40 (190.743)	0,15	0,44	0,44 (188.476)
Hoteller og restauranter	0,71	0,53	0,54 (77.918)	1,14	0,58	0,59 (78.033)
Transport	0,48	0,27	0,33 (124.614)	0,16	0,34	0,31 (119.816)
Post og tele	0,07	0,11	0,09 (55.682)	0,06	0,10	0,08 (49.277)
Finansiering og forsikring	0,00	0,02	0,02 (76.102)	0,00	0,05	0,05 (73.259)
Udlejning og ejendomsformidling	0,58	0,22	0,22 (40.097)	0,00	0,29	0,29 (43.080)
Forretningsservice	5,75	0,27	0,85 (241.058)	5,67	0,34	0,79 (247.319)
Offentlig administration	2,51	0,09	2,40 (148.771)	2,03	0,03	1,94 (145.751)
Undervisning	0,63	0,63	0,63 (195.194)	0,54	0,82	0,55 (194.799)
Sundhedsvæsen	0,55	0,10	0,45 (147.026)	0,50	0,10	0,42 (149.659)
Sociale institutioner	1,23	0,45	1,22 (309.320)	1,04	0,53	1,03 (311.120)
Foreninger, kultur og renovation	2,64	0,29	1,28 (135.099)	2,53	0,36	1,27 (135.065)
Uoplyst aktivitet	-	0,19	0,19 (12.101)	0,00	0,15	0,15 (13.762)

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik

Anmærkning: Tallene, der fremgår af parenteserne, er det samlede antal ordinært ansatte inden for de to sektorer i alt.

Overordnet set, er det inden for offentlig administration, sociale institutioner samt foreninger, kultur og renovation, at der er flest ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte.

For de *offentlige* virksomheder er det særligt inden for brancherne engros-handel; forretningservice; foreninger, kultur og renovation samt offentlig administration, at der er mange ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte. Dette gør sig gældende både for år 2000 og 2003. Det er her værd at bemærke, at de løntilskudsansatte udgør en relativt lav andel inden for sundhedsvæsenet, hvilket ellers er en af de offentlige brancher, som mangler arbejdskraft.⁴¹ Dette skyldes sandsynligvis, at sundhedsvæsenet primært mangler faglært og højtuddannet arbejdskraft (social- og sundhedspersonale, samt læger og sygeplejersker), hvilket betyder at ledige ikke uden videre kan opkvalificeres til at varetage stillingerne gennem aktiveringsperioden.

For engroshandelsbranchen er der tale om et stigende antal løntilskudsmodtagere i forhold til ordinært ansatte fra år 2000 til 2003, mens forholdet er relativt konstant for de øvrige brancher der er nævnt ovenfor. Det skal dog bemærkes, at der er relativt få ansatte i offentlige virksomheder inden for engroshandel, hvorimod de øvrige nævnte brancher har relativt mange ansatte.

I en række brancher inden for den offentlige sektor er der meget få eller ingen ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte. Her er der typisk tale om brancher, der beskæftiger relativt få ordinært ansatte.

Ses der i stedet på de *private* virksomheder udgør ansatte med løntilskud de største andele i forhold til ordinært ansatte inden for undervisning, hotel og restaurationsbranchen samt sociale institutioner. Den relativt høje andel af løntilskudsansatte i hotel- og restaurationsbranchen skal sandsynligvis ses i lyset af, at der mangler arbejdskraft inden for dette område, og at man derfor søger at opkvalificere folk til efterfølgende ansættelse gennem løntilskudsperioden. Dette indikerer, at løntilskudsordningen tjener et arbejdsmarkedspolitisk formål. Det er dog primært inden for denne branche, at der kan spores en sammenhæng mellem andelen af løntilskudsansatte og mangel på arbejdskraft. Således er der fx inden for bygge- og anlægsbranchen mangel på arbejdskraft, men relativt begrænset brug af løntilskudsansættelser set i forhold til det samlede antal beskæftigede inden for branchen, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at det primært er faglært arbejdskraft, der efterspørges i denne branche.⁴²

I forhold til de private virksomheder har den generelle stigning i antallet ansatte med løntilskud givet sig udslag i, at der for langt de fleste brancher er sket en stigning i forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte fra 2000 til 2003.

Sammenligner man de offentlige og de private virksomheder er det specielt i de brancher, hvor der samlet set er relativt få ansatte i den offentlige sektor, at der er flest ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte i den private sektor.

⁴¹ Se Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

⁴² Se Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Tabellen nedenfor viser ligeledes forholdet mellem løntilskudsmodtagere og ordinært ansatte i forhold til forskellige brancher, men her opgjort i forhold til om der er tale om dagpenge- eller kontakthjælpsmodtagere.

Tabel 4.12: Forholdet mellem ratio jobtræning og ordinært ansatte 2000 og 2003 for forsikrede og ikke forsikrede ledige fordelt på brancher (antal jobtræning pr. 100 ordinært ansatte)

	2000			2003		
	Forsikrede	Ikke forsikrede	I alt	Forsikrede	Ikke forsikrede	I alt
Landbrug, gartneri og skovbrug	0,22	0,11	0,15	0,30	0,12	0,20
Fiskeri	0,11	0,17	0,13	0,06	0,07	0,07
Råstofudvinding	0,07	0,22	0,10	0,24	0,62	0,29
Føde-, drikke- og tobaksvareindustri	0,12	0,26	0,15	0,21	0,39	0,24
Tekstil- og læderindustri	0,37	0,61	0,42	0,25	0,94	0,37
Træ-, papir- og grafisk industri	0,22	0,17	0,20	0,25	0,25	0,25
Kemisk industri og plastindustri	0,08	0,28	0,11	0,11	0,50	0,16
Sten-, ler- og glasindustri	0,12	0,61	0,17	0,22	0,71	0,27
Jern- og metalindustri	0,17	0,56	0,22	0,20	0,62	0,25
Møbelindustri og anden industri	0,22	0,81	0,32	0,19	0,57	0,25
Energi- og vandforsyning	0,05	0,00	0,04	0,13	0,04	0,12
Bygge og anlæg	0,17	0,63	0,27	0,20	0,62	0,28
Autohandel, service og tankstationer	0,20	0,37	0,26	0,43	0,46	0,44
Engroshandel undtagen med biler	0,23	0,50	0,29	0,32	0,47	0,35
Detailh. og reparationsvirks. undt. biler	0,40	0,40	0,40	0,52	0,36	0,44
Hoteller og restauranter	0,52	0,55	0,54	0,67	0,54	0,59
Transport	0,30	0,43	0,33	0,27	0,43	0,31
Post og tele	0,05	0,18	0,09	0,07	0,13	0,08
Finansiering og forsikring	0,02	0,01	0,02	0,05	0,03	0,05
Udlejning og ejendomsformidling	0,24	0,18	0,22	0,34	0,20	0,29
Forretningsservice	1,12	0,28	0,85	1,05	0,25	0,79
Offentlig administration	3,15	0,17	2,40	2,54	0,13	1,94
Undervisning	0,81	0,07	0,63	0,68	0,10	0,55
Sundhedsvæsen	0,54	0,04	0,45	0,49	0,06	0,42
Sociale institutioner	1,46	0,13	1,22	1,24	0,10	1,03
Foreninger, kultur og renovation	1,76	0,23	1,28	1,75	0,25	1,27
Uoplyst aktivitet	0,27	0,11	0,19	0,30	0,04	0,15

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Det fremgår det af tabellen, at der er flest dagpengemodtagere i aktivering med løntilskud i forhold til ordinært ansatte inden for sektorerne offentlig administration, foreninger, kultur og renovation, sociale institutioner samt forretningsservice. Dette er samtidig sektorer, hvor antallet af kontakthjælpsmodtagere i aktivering med løntilskud er relativt lavt i forhold til antallet af ordinært ansatte.

Tabellen viser endvidere, at kontakthjælpsmodtagere i aktivering med løntilskud udgør markant højere andele end dagpengemodtagere i aktivering med løntilskud inden for industrien. Dette omfatter brancher som fx tekstil- og læderindustri, råstofudvinding, kemisk industri og plastindustri. Endvidere

udgør kontanthjælpsmodtagere de største andele i sektorer som bygge- og anlægsbranchen og transportsektoren.

For både dagpenge og kontanthjælpsmodtagere er der i langt de fleste brancher tale om en vækst i andelen af løntilskudsmodtagere i forhold til ordinært ansatte fra år 2000 til 2003. En undtagelse hertil er offentlig administration, hvor andelen af dagpengemodtagere i forhold til ordinært ansatte er faldet markant, mens andelen af kontanthjælpsmodtagere er mere konstant.

I tabellen nedenfor er vist forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte i forhold til en række af de stillinger, hvor der er flest ansatte med løntilskud.

Tablet 4.13: Forholdet mellem ansatte med løntilskud og ordinært ansatte i udvalgte stillinger (antal ansatte med løntilskud pr. 100 ordinært ansatte)

	2000 ⁴³			2003		
	Løntilskudsansatte	Ordinært ansatte	Løntilskudsansatte pr. 100 ordinært ansatte	Løntilskudsansatte	Ordinært ansatte	Løntilskudsansatte pr. 100 ordinært ansatte
Privat ansættelse						
Kontorassistent	-	-	-	405	36999	1,09
Lagermedarbejder	-	-	-	370	35089	1,05
Servicemedarbejder	-	-	-	217	35076	0,62
Butiksmedarbejder (inkl. salgsassistent og butiksassistent)	-	-	-	737	75662	0,97
Sælger (inkl. salgskonsulent)	-	-	-	276	31030	0,89
Fabriksarbejder	-	-	-	145	21553	0,67
Lastbilchauffør	-	-	-	93	12927	0,72
Off. ansættelse						
Pædagogmedhjælper (inkl. også plejehjemsmedhjælper)	3718	50813	7,32	3244	51366	6,32
Servicemedarbejder (inkl. køkkenmedhjælper og rengøringsassistent)	1703	36538	4,66	3049	32315	9,44
Kontormedhjælper eller assistent	3251	64724	5,02	2218	56732	3,91
Husassistent	698	159	438,99	459	111	413,51
Pedelmedhjælper	1506	9788	15,39	1440	11536	12,48

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik.

Ses der først på de *offentligt* ansatte viser tabellen, at der er sket en stigning i antallet af ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte for servicemedarbejdere og pedelmedhjælpere, mens der er sket et fald i antallet

⁴³ Der indgår ikke tal for den private sektor i 2000, da Danmarks Statistiks tal på stillingsbetegnelser (de såkaldte DISCO-koder) for den private sektor i 2000 er mangelfulde.

af ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte inden for pædagogmedhjælpere, kontormedhjælpere og husassistenter.

Mest markant er udviklingen inden for servicemedarbejdere (inklusive køkkenmedhjælper og rengøringsassistent), hvor antallet af ansatte med løntilskud er næsten fordoblet samtidig med, at der har været et markant fald i antal af ordinært ansatte servicemedarbejdere. Hvor der i 2000 var knap 4,7 servicemedarbejdere (inklusive køkkenmedhjælper og rengøringsassistent) ansat med løntilskud for hver 100 ordinært ansatte var tallet i 2003 vokset til 9,4. Blandt husassistenter er der flere ansatte med løntilskud end ordinært ansatte.

Tabellen viser også, at der for pedelmedhjælpere i 2003 var ca. 12 ansatte med løntilskud for hver 100 ordinært ansatte, mens det for pædagogmedhjælpere var ca. 6.

I relation til den private sektor er Danmarks Statistiks oplysninger mangelfulde for 2000. Derfor er kun forholdet mellem antal i aktivering med løntilskud og antal ordinært ansatte angivet for 2003. Af tabellen ses, at der er færre personer ansat med løntilskud for hver 100 ordinært ansatte i forhold til den offentlige sektor.

Blandt kontorassistenter, butiksmehjælpere og lagermedarbejdere er der i 2003 ca. 1 ansatte med løntilskud for hvert 100 ordinært ansatte, mens der blandt servicemedarbejdere, fabriksarbejdere og lastbilschauffører er ca. 0,6-0,7 person for hvert 100 ordinært ansatte.

Generelt fremgår det af tabellen, at de løntilskudsansatte på både private og det offentlige område udgør antalsmæssigt mange og en stor andel inden for de *ufaglærte* stillingskategorier. I den private sektor er der imidlertid relativt større mangel på ufaglært arbejdskraft end der er i den offentlige sektor, hvor jobåbningerne primært findes i forhold til faglærte og højtuddannede⁴⁴. Det betyder, at aktivering inden for de lavt kvalificerede stillingskategorier sandsynligvis vil have større chance for at finde job i den private sektor.

Det skal dog tilføjes, at det heller ikke inden for den private sektor hovedsageligt er ufaglært arbejdskraft, der er mangel på. Således var det i 2005 klart den *faglærte* arbejdskraft, som udgjorde den største flaskehals. Men i og med, at der netop ikke findes ledige med den efterspurgte faglige baggrund, er det vanskeligt at målrette aktivering med løntilskud mod disse jobåbninger.

4.3 Konklusion

På baggrund af omfangsanalysen kan det konkluderes:

- At anvendelsen af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere har ligget nogenlunde stabilt i perioden 2000-2003 og omfattede mellem 24.000-27.000 personer, mens anvendelsen i 2004 steg til at omfatte godt 36.000 personer. Baggrunden for den markante stigning i 2004 er bl.a., at Arbejdsmarkedsstyrelsen iværksatte en 10-ugers løntilskudskampagne i foråret 2004, hvor der blev sat ekstra fokus på fremskaffelse af løntilskudsjob i alle AF-regioner.

⁴⁴ Se Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

- At forekomsten af løntilskud inden for den offentlige sektor (primært i kommunerne) er knap dobbelt så høj som inden for den private sektor. Anvendelsen af løntilskud inden for den private sektor er dog steget med knap 100 pct. mellem 2003 og 2004. Til sammenligning steg anvendelsen af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere inden for den offentlige sektor med 31,5 pct.
- At kvinder udgør en større andel end mænd blandt personer i aktivering med løntilskud. Med hensyn til alder er der flest personer i aktivering med løntilskud inden for aldersgrupperne 55-59 år og under 30 år. Endvidere viser analysen, at hovedparten af deltagerne i løntilskudsforløb i forhold til dagpengemodtagere var i 2. ledighedsperiode, da de påbegyndte deres løntilskudsforløb (97% blandt offentlige løntilskudsansættelse og 75% blandt private løntilskudsansættelser i 2000), men at der mellem 2000 og 2004 er sket en stigning i andelen af løntilskudsforløb, der omfatter en ledig i 1. ledighedsperiode (fra 3% til 11% blandt offentlige løntilskudsansættelser og fra 25% til 28% blandt private løntilskudsansættelser).
- At brancherne 'sociale institutioner' og 'offentlig administration' gennem hele perioden tegner sig for den største andel af løntilskudsforløbene blandt dagpengemodtagere. Med hensyn til de brancher der typisk ligger inden for den private sektor, er de største brancher 'detailhandel og biler' og 'forretningsservice mv.'
- At de fem mest udbredte stillinger blandt dagpengemodtagere, som har været i aktivering med løntilskud, er 1. pædagogmedhjælper 2. kontorassistent 3. servicemedarbejder 4. pedelmedhjælper, og 5. køkkenmedhjælper
- At det fra 2000 til 2003⁴⁵ har været et stort set konstant forhold mellem antallet af ordinært beskæftigede og antallet i aktivering med løntilskud – det gælder både blandt dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Faktisk har der været tale om et svagt fald, hvor der i 2000 var 161 ordinært ansatte pr. ansat med løntilskud, mens der i 2003 var 167.
- At der er markant flest løntilskudsmodtagere pr. ordinært ansatte på offentlige virksomheder sammenlignet med private virksomheder – men andelen på de offentlige arbejdspladser har været faldende i perioden 2000-2003. I samme periode er der sket en lille stigning i antallet af aktiverede med løntilskud pr. ordinært ansatte på private virksomheder. Det samlede fald i antallet af aktiverede med løntilskud i forhold til antallet ordinært ansatte kan således forklares med et fald i andelen på de offentlige arbejdspladser.
- At det er inden for offentlig administration, sociale institutioner samt foreninger, kultur og renovation, at der er flest ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte.
- At der i relation til de offentligt ansatte er sket en stigning i antallet af ansatte med løntilskud i forhold til ordinært ansatte inden for servicemedarbejdere og pedelmedhjælpere, mens der er sket et fald inden for pædagogmedhjælpere, kontormedhjælpere og husassistenter.

⁴⁵ Tal for 2004 forefindes ikke på undersøgelsestidspunktet.

- At der er færre personer ansat med løntilskud for hver ordinært ansatte i den private sektor i forhold til den offentlige sektor. I 2003 var der eksempelvis 3,1 personer i aktivering med løntilskud for hver 1000 ordinært ansatte inden for den private sektor. Inden for den offentlige sektor var der i 2003 11,5 personer i aktivering med løntilskud per 1000 ordinært ansatte.

5. Rationaler og processer i forbindelse med etablering af løntilskudsansættelser

I dette kapitel afdækkes det, hvilke rationaler der ligger bag AF's og kommunernes brug af løntilskudsordningen samt bag virksomhedernes etablering af løntilskudsansættelser. Kapitlet sætter endvidere fokus på processerne i forbindelse med etableringen af løntilskud. Det afdækkes således, hvordan løntilskudsansættelserne typisk etableres, og hvordan myndighederne sikrer, at lovens krav er overholdt i forbindelse med bevillingen af løntilskud. En afdækning af disse aspekter er central for at kunne afgøre i hvilken grad deltagerne er visiteret korrekt, og for at kunne forklare eventuelle forskelle i virksomhedernes overholdelse af lovgivningens krav.

Kapitlet omfatter følgende tre hovedafsnit:

- Det første afsnit omhandler dels myndighedernes og dels virksomhedernes *rationaler* for etablering af løntilskudsansættelser.
- Det andet afsnit afdækker *processer* i forbindelse med formidlingen af løntilskudsjobbet og sikringen af, lovgivningens krav er overholdt.
- Endelig afdækker det tredje afsnit i hvilken grad løntilskudsansættelserne fører til *efterfølgende ordinær ansættelse*.

Analysen tager dels udgangspunkt i surveyen blandt de aktiverede samt ledere og medarbejderrepræsentanter på virksomhederne og dels i de gennemførte casestudier.

5.1 Rationaler i forbindelse med etablering af løntilskudsansættelser

Dette afsnit kortlægger for det første, hvordan *AF og kommunerne* anvender løntilskudsansættelserne i beskæftigelsesindsatsen, og for det andet, hvad der motiverer offentlige og private *arbejdspladser* til at etablere løntilskudsansættelser.

5.1.1 *AF's og kommunernes rationaler for brugen af aktivering med løntilskud*

I dette afsnit ser vi nærmere på baggrunden for, at deltagerne blev visiteret til løntilskudsansættelse. I den sammenhæng er det både væsentligt at belyse, hvad intentionen med aktiveringen har været, samt at belyse om aktiveringen er blevet brugt i overensstemmelse med hensigterne i lovgivningen.

Overordnet set er det hensigten med aktivering med løntilskud, at den skal bringe de ledige tættere på arbejdsmarkedet – blandt andet gennem oplæring eller genoptræning af faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer. Aktivering med løntilskud på private virksomheder anvendes til ledige med længere ledighed eller med risiko for langtidsledighed, og har til formål at bringe de ledige borgere tættere på arbejdsmarkedet. Dette er også sigtet med aktivering med løntilskud på offentlige arbejdspladser, men dette redskab kan også anvendes til ledige med kortere ledighedsanciennitet. Aktivering med løntilskud kan øge de lediges jobchancer på en række forskellige måder:

- Løntilskudsansættelsen kan *for det første* øge den lediges jobchancer på en mere direkte måde i den forstand, at løntilskuddet kan give den ledige "en fod inden for" på en arbejdsplads og dermed åbne mulighed for, at den ledige kan finde fast ansættelse på arbejdspladsen.

- *For det andet* kan løntilskudsansættelsen bidrage til at give den ledige bedre chancer på jobmarkedet ved at skabe afklaring i forhold til brancheskift eller påbegyndelse af uddannelse. Dette er især relevant for ledige, som på grund af lavt uddannelsesniveau eller erfaring inden for brancher med stort arbejdskraftudbud, har problemer med at (gen)finde fodfæste på arbejdsmarkedet.
- *For det tredje* kan den lediges jobchancer øges gennem det generelle kompetenceløft, som ligger i at have varetaget et job gennem en længere periode. Et sådant kompetenceløft medvirker til at gøre den ledige til en mere attraktiv arbejdskraft i den efterfølgende jobsøgningsfase. I forbindelse med dette, må selve det, at den ledige søger job fra en situation som beskæftiget i stedet for fra passiv ledighed, også ses som en fordel – også selvom der er tale om støttet beskæftigelse.

Tabellen nedenfor kortlægger *de lediges* opfattelse af, hvordan aktivering med løntilskud primært skulle forbedre deres jobmuligheder.

Tablet 5.1: Hvordan skulle aktivering med løntilskud primært forbedre dine muligheder for at få et job? (Aktiverede)

	Offentlig løntilskudsstilling*	Privat løntilskudsstilling*	Total
Skulle opkvalificere mig	25 %	10 %	18 %
Skulle give mulighed for ansættelse på virksomheden efterfølgende	32 %	70 %	50 %
Skulle afklare i forhold til fx brancheskift eller påbegyndelse af uddannelse	18 %	9 %	14 %
Andet	20 %	8 %	14 %
Ved ikke	6 %	3 %	5 %
Total	924	856	1.780

OBS: Respondenterne har kun haft lejlighed til at angive ét svar. Dette betyder, at der godt kan være flere af de ovenstående begrundelser, der har været på spil.

Tabellen viser, at ifølge deltagerne blev halvdelen af løntilskudsansættelserne etableret med henblik på efterfølgende ansættelse. Til sammenligning angiver knap hver femte deltager, at opkvalificering var det primære formål. Lidt færre – omkring hver syvende – angiver, at løntilskudsansættelsen havde et afklarende sigte med henblik på brancheskift eller påbegyndelse af uddannelse. Det skal dog bemærkes, at der er tale om de lediges egen vurdering, og at svarene derfor kunne have fordelt sig anderledes, hvis det var sagsbehandlerne i AF og kommunerne, der var blevet spurgt.

Som det fremgår af tabellen ovenfor, er der forskel på anvendelsen af *offentlige og private* løntilskudsansættelser. 70 pct. af deltagerne i privat løntilskudsansættelse angiver således, at aktiveringen blev etableret med henblik på efterfølgende ansættelse på virksomheden, mens samme formål blot angives af hver tredje i offentligt løntilskud. Opkvalificeringsaspektet angives derimod i højere grad som det primære formål blandt deltagerne i offentligt løntilskudsforløb (25 pct.) sammenlignet med de private løntilskud, hvor kun hver tiende deltager angiver dette som hovedformålet.

Forklaringen på, at deltagerne i hhv. offentlig og privat løntilskudsansættelse angiver forskellige formål med løntilskudsansættelsen, skal primært findes i,

at de offentlige og private arbejdspladser har *forskellig motivation* for at etablere løntilskudsstillinger. Som det vil fremgå af afsnit 5.1.3 nedenfor, vælger private virksomheder primært at oprette løntilskudsstillinger, hvis de har planer om at rekruttere en ny medarbejder. I modsætning hertil er løntilskudsstillinger på offentlige arbejdspladser typisk ekstra stillinger i forhold til normeringen og åbner derfor ikke i samme grad mulighed for efterfølgende ansættelse. Når en ledig ansættes med løntilskud på en offentlig arbejdsplads, vil det derfor oftere være med henblik på generel opkvalificering eller afklaring end efterfølgende ansættelse.

Caseboksen nedenfor giver et eksempel på, hvordan en visitering til løntilskudsansættelse i en privat virksomhed er foretaget med henblik på efterfølgende ansættelse.

Caseboks 5.1: Visitering til privat løntilskudsansættelse med henblik på efterfølgende fastansættelse

Den aktiverede person i denne case – Helle – deltog forud for tilskudsansættelsen i forskellige aktiveringstiltag og ville gerne i job, men formåede ikke selv at finde et fast arbejde. Sagsbehandleren visiterede hende derfor videre til Jobcentret, hvor Helle blev tilmeldt en jobklub, som skulle understøtte hendes jobsøgning.

Da virksomhedskonsulenten i Jobcentret lærte Helle at kende, blev hun klar over, at Helle udviste en vis fingerfærdighed og evner for detaljeorienteret arbejde, og virksomhedskonsulenten mente derfor, at jobbet som montrice på den pågældende virksomhed kunne være noget for Helle. Idet virksomhedskonsulenten samtidig var klar over, at virksomheden stod overfor at skulle rekruttere nye medarbejdere, blev der oprettet en løntilskudsstilling for Helle, som skulle åbne mulighed for en ansættelse efterfølgende.

Case 16

Casestudierne indikerer, at løntilskudsforløb på offentlige arbejdspladser blandt andet anvendes til at give nyuddannede praktisk erhvervserfaring og derved øge deres attraktivitet på arbejdsmarkedet. Der kan fx være tale om nyuddannede pædagoger eller kontorassistenter, som er uddannet inden for et område præget af relativ høj ledighed og derfor har brug for den generelle opkvalificering, der ligger i at få praktisk erhvervserfaring inden for området.⁴⁶

Som Tabel 5.1 ovenfor viser, anvendes offentlige løntilskudsansættelser også i vid udstrækning over for ledige, som har behov for at skifte branche, fordi de ikke kan finde beskæftigelse inden for egen branche. Casestudierne peger på, at det fx sker i relation til brancheskift til social- og sundhedsområdet, som er præget af mangel på arbejdskraft og derfor ofte forslås som alternativ til beskæftigelse inden for områder med høj ledighed. Således kan løntilskudsforløb i plejesektoren anvendes som redskab til at afklare, om et skift til en stilling som social- og sundhedshjælper kunne være en vej ud af ledigheden.

⁴⁶ Se fx case nr. 3.

Caseboks 5.2: Visitering til offentlig løntilskudsansættelse med henblik på afklaring i forhold til brancheskift

Grethe havde i knap 35 år arbejdet inden for kontorområdet, både som sekretær og som selvstændig, men havde efter nogle års fravær fra arbejdsmarkedet vanskeligt ved at finde beskæftigelse, fordi hendes kvalifikationer ikke længere var up-to-date.

I sidste år af 2. ledighedsperiode nåede Grethe derfor i samarbejde med sagsbehandleren fra AF til den konklusion, at det ville være hensigtsmæssigt at søge over i en anden branche. I samråd med AF fandt Grethe ud af, at hun gerne ville prøve social- og sundhedsfaget af, idet det er et område med bedre mulighed for at finde beskæftigelse, og et område som Grethe vurderede, hun var god til. Grethe ønskede at prøve faget af, inden hun startede på SOSU-uddannelsen, og AF foreslog derfor, at hun prøvede aktivering med løntilskud som plejehjemshjælper.

Case 9

Endelig skal det nævnes, at det af såvel surveyen som casestudierne fremgår, at en del af aktiveringerne med løntilskud etableres med det formål at leve op til lovgivningens krav om ret og pligt til aktivering, idet den ledige var overgået til 2. ledighedsperiode.⁴⁷ Blandt de knap 15 pct. af respondenterne, der har svaret 'andet' på ovenstående spørgsmål, angiver en stor andel således, at den primære begrundelse for deres aktivering var, at de havde en ledighedsanciennitet, der påbød aktivering.

Undersøgelsen viser, at der ikke er forskel på, hvilken motivation der angives for løntilskudsansættelserne blandt henholdsvis *kontanthjælpsmodtagere* og *dagpengemodtagere*.

5.1.2 Har AF/kommunen opfordret den ledige til at komme i aktivering frem for i ordinær beskæftigelse?

Når en ledig borger henvises til aktivering med løntilskud, skal det ske på baggrund af en formodning om, at den pågældende vil have vanskeligt ved at finde beskæftigelse på ordinære vilkår. Det er således vigtigt, at det står klart for den ledige, at ordinær beskæftigelse har første prioritet, samt at AF/kommunen ikke opfordrer til unødvendig aktivering. I det følgende ser vi nærmere på, om de ledige er blevet opfordret til at komme i aktivering frem for at finde et job på ordinære betingelser. Tabellen nedenfor giver et overblik over dette.

Tabel 5.2: Opfordrede AF/kommunen dig til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde et almindeligt job? (Aktiverede)

Forsørgelsesgrundlag	Opfordrede AF/kommunen dig til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde et almindeligt job?			Total
	Ja	Nej	Ved ikke	
Dagpengemodtager*	23%	73%	4%	1.108
Kontanthjælpsmodtager*	29%	64%	8%	213
Total	24%	72%	5%	1.321

⁴⁷ Se fx case nr. 2.

Tabellen ovenfor viser, at knap en ud af fire deltagere er blevet opfordret til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde ordinær ansættelse. Tabellen ovenfor viser endvidere, at der er en tendens til, at *kontanthjælpsmodtagere* oftere end *dagpengemodtagere* er blevet opfordret til at søge et løntilskudsjob frem for en ordinær ansættelse. Denne tendens er især udtalt blandt deltagere i privat løntilskudsansættelse.⁴⁸ I alt angiver 29 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, at de er blevet opfordret til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde et almindeligt job, mens det blandt dagpengemodtagerne er 23 pct.

At kontanthjælpsmodtagere oftere opfordres til at gå direkte efter et løntilskudsjob, skyldes sandsynligvis, at der gennemsnitligt er tale om en svagere gruppe af ledige med højere ledighedsanciennitet og flere problemer ud over ledighed end dagpengemodtagere. Af casestudierne fremgår det endvidere, at der i nogle tilfælde inden for det kommunale system er en vis automatik i henvisningen til løntilskudsansættelser. Eksempelvis udbyder en af casekommunerne et taxakursus, som automatisk berettiger deltageren til efterfølgende løntilskudsansættelse som taxachauffør.⁴⁹

Det, at en vis andel af de ledige opfordres til at komme i aktivering frem for i ordinær løntilskudsansættelse, må ses som en naturlig konsekvens af, at hovedparten af de ledige på tidspunktet for aktiveringens start var i 2. ledighedsperiode (88 pct. jf. Tabel 4.3). Det kan betyde, at man fra AF's/kommunens side har betragtet mulighederne for etablering af ordinær ansættelse som udtømte, og at man derfor er gået over til en prioritering af at etablere et støttet tilbud for den ledige. I tabellen nedenfor belyses det, om det primært er personer i 2. ledighedsperiode, der er blevet opfordret til aktivering, og om disse personer har manglet kvalifikationer for at kunne varetage jobbet på ordinær vilkår.

⁴⁸ Dette fremgår, hvis der kontrolleres for, om der er tale om offentlige eller privat løntilskudsansættelse, men dette er af overskuelighedshensyn udeladt af tabellen.

⁴⁹ Se case nr. 12.

Tabel 5.3: Sammenhæng mellem, om AF/kommunen opfordrede den ledige til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde et almindeligt job og om den ledige havde brug for opkvalificering, opgjort på ledighedsperiode (Aktiverede)

Havde den ledige behov for opkvalificering for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud? (Ledere)	Opfordrede AF/kommunen dig til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde et almindeligt job?			Total
	Ja	Nej	Ved ikke	
1. ledighedsperiode*				
I høj grad	15%	83%	2%	46
I nogen grad	20%	76%	5%	41
I mindre grad	15%	80%	4%	46
Slet ikke	10%	88%	2%	59
Ved ikke	25%	75%	0%	4
Total	15%	82%	3%	196
2. ledighedsperiode*				
I høj grad	20%	75%	6%	198
I nogen grad	31%	66%	3%	249
I mindre grad	23%	73%	5%	213
Slet ikke	24%	72%	4%	216
Ved ikke	28%	67%	6%	36
Total	25%	71%	4%	912

Det fremgår, at ledige i 2. ledighedsperiode oftere er blevet opfordret til at komme i aktivering frem for ordinær ansættelse – hvor 25 pct. af disse angiver dette, er det kun 15 pct. af deltagerne i 1. ledighedsperiode, der angiver det samme.

Som det fremgår af tabellen ses der en svag tendens til, at de ledige som angiver at være blevet opfordret til at komme i aktivering frem for normal ansættelse, oftere vurderes at være dårligere kvalificeret. Blandt de ledige i 1. ledighedsperiode, som af virksomhedslederne angives at have intet eller kun mindre behov for opkvalificering, er der således cirka 12 pct. som angiver at være blevet opfordret til at komme i aktivering frem for normalt job, mens det blandt de deltagere, som i nogen eller høj grad vurderes at have behov for opkvalificering, er gennemsnitligt omkring 17 pct.

Når den ovenstående sammenhæng kontrolleres for, om der er tale om offentlige eller privat løntilskudsansættelse, ses der en tendens til, at sammenhængen er mest udtalt for private løntilskudsforløb. Blandt de ledige i 1. ledighedsperiode, som er blevet opfordret til at komme i privat løntilskudsansættelse frem for ordinær ansættelse, er der således en tydeligere tendens til, at det primært er tilfældet i forhold til ledige, som mangler kvalifikationer.

Det er endvidere værd at være opmærksom på, at alder kan være en medvirkende faktor for, at AF eller kommunen vælger at opfordre relativt kvalificerede ledige til at komme i aktivering frem for ordinær ansættelse. Ældre ledige har typisk dårligere chancer end yngre for igen at finde fodfæste på

arbejdsmarkedet, fordi arbejdsgiverne er tilbøjelige til at foretrække den yngre arbejdskraft. Den ældre gruppe af ledige kan derfor i særlig grad have gavn af den "fod indenfor", som løntilskuddet kan give dem til virksomheden.

Når sammenhængen mellem den lediges kvalifikationer og hvorvidt den ledige er blevet opfordret til aktivering kontrolleres for den lediges alder, ses der således også en tendens til, at ledige over 50 år lidt oftere end ledige i aldersgrupperne under har fået denne opfordring – også blandt de deltagere, der vurderes ikke at mangle kvalifikationer. Der er dog også en stor del af de ledige under 50 år, som er blevet opfordret til at komme i aktivering frem for ordinær beskæftigelse, hvorfor alderen ikke kan være hele forklaringen på, at relativt kvalificerede personer opfordres til at komme i aktivering frem for ordinær ansættelse.

Opsummering

Sammenfattende viser undersøgelsen altså, at visitering til *privat* løntilskudsansættelse ifølge de aktiverede typisk sker med henblik på efterfølgende fastansættelse, mens visitering til *offentlig* løntilskudsansættelse lige så ofte sker med henblik på generel opkvalificering og afklaring i forhold til brancheskift og påbegyndelse af uddannelse. Endvidere fremgår det, at kon-tanthjælpsmodtagere noget oftere end dagpengemodtagere opfordres til at komme i aktivering med løntilskud frem for at finde ordinære ansættelse, hvilket sandsynligvis skyldes, at der er tale om en svagere gruppe ledige, som for en stor dels vedkommende vil have svært ved at opnå ansættelse på ordinære betingelser. Den lediges behov for opkvalificering ser dog ikke ud til at have afgørende betydning for, om der opfordres til løntilskudsansættelse frem for ordinær ansættelse.

5.1.3 Virksomheders rationale for etablering af løntilskudsansættelser

I dette afsnit analyseres, hvilke rationaler, der ligger til grund for, at en privat eller offentlig virksomhed vælger at gøre brug af ansættelse med løntilskud, og hvilke begrundelser virksomheder kan have for at vælge at anvende ordningen.

Indledningsvist bør det nævnes, at casestudierne indikerer, at det ofte er en *flerhed af motiver*, der har indflydelse på de private og offentlige virksomheders beslutning om at anvende løntilskudsordningen. De nedenfor beskrevne rationaler kan således alle indgå med forskellig vægt i virksomhedslederens overvejelser om at anvende løntilskudsordningen. Når virksomhedernes motivationer gennemgås i det følgende, er der således tale om, hvad virksomhederne har angivet som deres primære motivation – ikke om, at dette har været virksomhedens eneste begrundelse for at etablere en løntilskudsstilling.

I tabellen nedenfor ses, hvad virksomhedslederne angiver som deres primære motivation for at anvende løntilskudsordningen.

Tabel 5.4: Hvad var jeres primære motivation for at ansætte [den aktive-rede] med løntilskud? (Virksomhedsledere)

	Offentlig løntilskudsstilling*	Privat løntilskudsstilling*	Total
Problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft	0%	4%	2%
Redskab til at se en kommende medarbejder an	4%	24%	14%
Prøve om vi kunne beskæftige en ekstra person	6%	26%	15%
Presset ressourcemæssigt/havde brug for aflastning	40%	24%	32%
Hjælpe den ledige til bedre jobmuligheder/afklaring	32%	14%	23%
Gjorde det for at opfylde den obligatoriske kvote	6%	0%	4%
Andet	11%	7%	9%
Antal	863	782	1.645

Som det fremgår af Tabel 5.4, angiver lidt under en tredjedel af alle virksomhedslederne, at deres primære begrundelse for at anvende løntilskudsordningen var, at de var pressede ressourcemæssigt eller havde brug for aflastning. Lidt under en fjerdedel angiver, at deres primære begrundelse var et ønske om at hjælpe den ledige til bedre jobmuligheder eller afklaring. Derudover brugte 15 pct. løntilskudsordningen for at se, om virksomheden kunne beskæftige en ekstra person, og 14 pct. anvendte den som et redskab til at se en kommende medarbejder an. Derimod er det kun få virksomhedsledere, der primært har anvendt løntilskudsordningen på grund af problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

Tabellen viser endvidere, at der er stor variation imellem rationalerne hos henholdsvis private og offentlige virksomheder. Blandt de *private virksomhedsledere* er de primære begrundelser for at anvende løntilskudsordningen, at man ville se en kommende medarbejder an, at man ville prøve, om virksomheden kunne beskæftige en ekstra person, og at man var presset ressourcemæssigt eller havde brug for aflastning. Derimod anvendte kun 14 pct. af de private virksomhedsledere løntilskudsordningen ud fra et ønske om at hjælpe den ledige.

Blandt de *offentlige ledere* er den hyppigst angivne begrundelse for at anvende løntilskudsordningen, at arbejdspladsen var presset ressourcemæssigt eller havde brug for aflastning – 40 pct. angiver dette. Knap en tredjedel af de offentlige ledere anvendte løntilskudsordningen ud fra et ønske om at hjælpe den ledige. Derimod er der kun få af de offentlige ledere, der anfører, at de anvendte løntilskudsordningen som et redskab til at se en kommende medarbejder an, for at prøve, om arbejdspladsen kunne beskæftige en ny medarbejder, eller for at opfylde den obligatoriske kvote.

Ved hjælp af casestudierne er det muligt at få et dybere indblik i de rationaler og motiver, der kan ligge til grund for fordelingen af virksomhedsledernes svar. Casestudierne indikerer, at når de adspurgte *private virksomhedsledere* vælger at anvende løntilskudsordningen i en situation, hvor virksomheden er presset ressourcemæssigt og har brug for ekstra arbejdskraft, er der især tre bevæggrunde, der gør sig gældende:

For det første er der et umiddelbart økonomisk incitament for virksomheden – det er billigere for virksomheden at ansætte en person med løntilskud end uden løntilskud. Flere af de interviewede private virksomhedsledere giver udtryk for, at når nu ordningen er til rådighed, kan de lige så godt anvende den.⁵⁰

For det andet er løntilskudsordningen en nem og hurtig måde at skaffe arbejdskraft på for de private virksomheder, der anvender løntilskudsordningen. Ifølge virksomhedslederne er tidsforbruget og omkostningerne ved at gennemføre en regulær ansættelsesprocedure ofte høje, men hvis virksomheden i stedet henvender sig til AF/ kommunen og beder om at få en person i aktivering med løntilskud, foretager myndigheden udvælgelse af en medarbejder, der vurderes som egnet til stillingen. Herved sparer virksomheden tid og penge på rekrutteringsproceduren. Selvom AF eller kommunen også har mulighed for at formidle ordinær arbejdskraft, angiver flere af virksomhedslederne i casestudierne ikke desto mindre, at det kan være en medvirkende årsag til, at de vælger at anvende løntilskudsordningen – især i situationer, hvor virksomheden har et akut behov for arbejdskraft,⁵¹ eller hvor der er tale om en lille, nystartet virksomhed.⁵²

For det tredje kan baggrunden for, at en privat virksomhed vælger at anvende løntilskudsordningen i en situation, hvor der er behov for aflastning, være, at behovet for arbejdskraft er usikkert – fx i virksomheder med store sæsonudsving i arbejdsmængden.⁵³ Det er i denne situation en fordel for virksomheden, at der er en naturlig afslutning på løntilskudsforløbet, der dermed kommer til at fungere som en midlertidig ansættelse.⁵⁴

Når de private virksomhedsledere vælger at anvende løntilskudsordningen for at vurdere, om der er tilstrækkeligt arbejde på virksomheden til, at den kan beskæftige en ekstra medarbejder, synes der først og fremmest at være tale om et økonomisk hensyn: Muligheden for løntilskud bevirker, at den økonomiske risiko ved at ansætte en ny medarbejder minimeres. Casestudierne illustrerer, at dette især kan være relevant for mindre og/eller nystartede virksomheder, hvor den relative ekstraomkostning ved at ansætte en ny medarbejder er høj.⁵⁵ Endvidere viser casestudierne, at løntilskudsordningens fleksibilitet i denne situation er fordelagtig for virksomhederne: Da løntilskudsansættelsen er midlertidig, får virksomheden en periode til at vurdere, om det behov for arbejdskraft, virksomheden oplever, også er til stede på længere sigt, hvilket også illustreres i nedenstående caseboks.⁵⁶

I relation til spørgsmålet om løntilskudsansættelsernes midlertidighed er det dog vigtigt at være opmærksom på, at ansættelse med løntilskud er omfattet af samme regler for opsigelsesvarsel som ordinær ansættelse, hvorfor det reelt kun er løntilskudsperioden og ikke selve ansættelsen, der er midlertidig. Undersøgelsens casestudier vidner imidlertid om, at virksomhederne i praksis opfatter løntilskudsansættelser som midlertidige, hvilket må ses som baggrunden for, at det angives som en motivation for at anvende ordningen.

⁵⁰ Case 4, case 7, case 15, case 16.

⁵¹ Case 15.

⁵² Case 8.

⁵³ Case 7.

⁵⁴ Case 1.

⁵⁵ Case 1 og 10.

⁵⁶ Se fodnote 54.

Caseboks 5.3 Privat løntilskudsansættelse oprettet med henblik på at vurdere, om der var tilstrækkeligt arbejde til at beskæftige en ny medarbejder

Anne blev ansat med løntilskud i en lille, nystartet virksomhed, som på daværende tidspunkt alene bestod af to ejere. Ejerne havde gennem et stykke tid haft svært ved at nå alt det administrative arbejde, men de følte sig usikre på, om der var arbejde nok til en fuldtidsmedarbejder, ligesom de tvivlede på, om økonomien ville kunne bære at ansætte en ny medarbejder på ordinære vilkår. Efter en dialog med AF valgte de derfor at oprette en løntilskudsstilling. Det økonomiske tilskud samt løntilskudsansættelsens midlertidighed bevirkede, at ejerne, tidligere end de ellers ville have gjort, turde satse på at tage en ny medarbejder ind i virksomheden.

Case 1

Endelig indikerer casestudierne, at når de private virksomhedsledere vælger at anvende løntilskudsordningen som et redskab til at se en kommende medarbejder an, skyldes det, at løntilskudsordningen giver virksomhedslederne mulighed for at ansætte en medarbejder på "prøve" i en periode. Der ved kan virksomheden lære den løntilskudsansatte at kende både fagligt og personligt, før det besluttes, om vedkommende skal fastansættes. Det økonomiske tilskud bevirker, at udgiften for virksomheden herved er overkommelig. Casestudierne illustrerer, at virksomhedslederne fx bruger løntilskudsperioden til at vurdere, om den løntilskudsansatte er mødestabil, om han/hun har den rette indstilling til arbejdet, om kemien passer osv.⁵⁷

Når de offentlige arbejdspladser vælger at anvende løntilskudsordningen, er der typisk er tale om, at normeringen er fyldt ud, og der er dermed ikke mulighed for at ansætte en medarbejder på ordinære vilkår. I de fleste tilfælde er det derfor ikke med henblik på efterfølgende fastansættelse, at den offentlige arbejdsplads vælger at oprette en løntilskudsstilling, og det kan forklare, at kun få offentlige virksomhedsledere angiver, at deres primære motivation var for at anvende løntilskudsordningen var at se, om virksomheden kunne beskæftige en ekstra person, eller at se en kommende medarbejder an.⁵⁸

Årsagen til, at en stor del af de offentlige arbejdspladser vælger at anvende løntilskudsordningen i situationer, hvor de er pressede ressourcemæssigt, synes ifølge casestudierne at være, at en person i aktivering med løntilskud giver et par ekstra hænder til at aflaste i hverdagen.⁵⁹ Flere af casestudierne aktører udtaler, at de løntilskudsansatte giver mulighed for at løse ekstra opgaver, som ikke kan nås inden for normeringen. På det sociale område, som fx daginstitutioner og plejehjem, giver de løntilskudsansatte mulighed for mere omsorg, mere tid til den enkelte bruger og mere ro i hverdagen.⁶⁰ Derudover frigiver de løntilskudsansatte ressourcer til, at det faste personale kan løse mere krævende, specialiserede opgaver, fordi de løntil-

⁵⁷ Se case 8, case 10, case 16.

⁵⁸ Det skal dog bemærkes, at selvom kun få offentlige arbejdspladser har efterfølgende fastansættelse i tankerne ved løntilskudsperiodens start, sker det dog i visse tilfælde, at der i løbet af tilskudsperioden bliver en normeret stilling ledig på arbejdspladsen, hvorved der bliver mulighed for at ansætte den aktiverede, hvis vedkommende i øvrigt fungerer godt på arbejdspladsen. Surveyen viser således, at 9 % af de aktiverede i offentligt løntilskud blev ansat som fuldtidsmedarbejdere på den arbejdsplads, hvor de var i aktivering, og 6 % blev ansat med færre timer end under aktiveringen, fx som vikar.

⁵⁹ Se case 2, case 3, case 5, case 6, case 9 og case 11.

⁶⁰ Se case 2, case 9 og case 11.

skudsansatte varetager de rutineprægede, dagligdags funktioner.⁶¹ Et eksempel herpå kan ses i nedenstående caseboks.

Caseboks 5.4: Offentlig løntilskudsansættelse etableret, fordi institutionen oplevede et behov for ekstra ressourcer

Anne blev ansat med løntilskud i en børnehave, fordi børnehaven i den pågældende periode havde en stor gruppe børn med behov for særlig støtte. Børnehavens leder oplevede et behov for en ekstra hjælp til at aflaste det fastansatte personale og valgte derfor at oprette en løntilskudsstilling. Under løntilskudsperioden varetog Anne dagligdagsopgaver i børnehaven, som fx at passe børnene på legepladsen, at synge og tegne med børnene eller at gøre klar til børnehavens måltider. Dette muliggjorde, at de fastansatte kunne gennemføre specialaktiviteter som fx forældresamtaler, sproggrupper og møder med forskellige støttepædagoger.

Case 2

Casestudierne indikerer, at nogle offentlige arbejdspladser vælger at bruge løntilskudsordningen i perioder, hvor der af forskellige årsager er særlig travlhed, fx pga. meget plejekrævende børn i en periode⁶², midlertidig overbelægning⁶³ eller omstrukturering.⁶⁴ Andre offentlige institutioner vælger derimod at anvende ordningen mere eller mindre systematisk, således at der altid eller i hvert fald ofte er en løntilskudsansat på arbejdspladsen,⁶⁵ hvilket er helt i overensstemmelse med de gældende regler vedrørende etablering af løntilskudsansættelser – og hvilket endvidere må ses som en naturlig konsekvens af, at de offentlige arbejdspladser har kvoter for, hvor mange løntilskudsansatte de skal oprette stillinger til.

Som det fremgik af Tabel 5.4 ovenfor, er der ingen offentlige og kun få private virksomhedsledere, der *primært* har valgt at gøre brug af løntilskudsordningen på grund af problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Alligevel synes manglen på kvalificeret arbejdskraft dog at have en vis betydning for nogle private virksomhedsledere, jf. tabellen nedenfor:

Tabel 5.5: Valgte I at ansætte med løntilskud, fordi I ikke kunne finde en egnet person til almindelig ansættelse i stillingen?

	Ja	Nej	Antal
Offentlig løntilskudsstilling	2%	98%	846
Privat løntilskudsstilling	14%	86%	761
Total	8%	92%	1.607

Som det ses af tabellen, angiver 14 pct. af de private virksomhedsledere, at de valgte ansættelse med løntilskud, fordi de ikke kunne finde en egnet person til stillingen, mens dette kun er tilfældet for 2 pct. af de offentlige ledere. Selvom manglen på kvalificeret arbejdskraft således sjældent er den *primære* årsag til, at virksomhedsledere anvender løntilskudsordningen, indgår begrundelsen dog som en sekundær faktor for en del af de *private* virksomhedsledere.

⁶¹ Se case 2 og case 14.

⁶² Se case 2.

⁶³ Se case 3.

⁶⁴ Se case 14.

⁶⁵ Se case 5, case 9 og case 11.

Casestudierne illustrerer en række yderligere rationaler, der kan ligge til grund for anvendelsen af løntilskudsordningen, som ikke kommer til udtryk i surveyen. For eksempel anfører medarbejderrepræsentanten i et af casestudierne vedrørende offentligt løntilskud, at de løntilskudsansatte giver arbejdspladsen mulighed for at spare på afløsertimerne i budgettet, så disse timer kan bruges i ferieperioder stedet.⁶⁶

I to af casestudierne fra den offentlige plejesektor giver lederen af institutionen udtryk for, at institutionens primære rationale bag at anvende løntilskudsordningen er et ønske om at sikre kvalificeret arbejdskraft til området. Dette skal forstås på den måde, at ledige, der overvejer at skifte branche, ved hjælp af et løntilskudsforløb kan afprøve, om det pågældende arbejdsfelt er noget for dem, inden de begynder på den relevante uddannelse. Institutionerne håber således, at man ved hjælp af løntilskudsordningen dels kan mindske frafaldet fra uddannelserne, dels kan motivere flere egnede personer til at uddanne sig inden for området.⁶⁷ Det skal dog understreges, at de yderligere rationaler, som kommer til udtryk gennem casestudierne, ikke er belyst i surveyen og således ikke kan ses som repræsentative.

Opsummering

Sammenfattende synes de primære rationaler bag *private virksomheders* anvendelse af løntilskudsordningen at være muligheden for at afprøve, om virksomheden har kapacitet til at beskæftige en ekstra person, muligheden for at se en kommende medarbejder an, samt muligheden for at få ekstra arbejdskraft i en periode. Løntilskudsordningens fordel for virksomhederne ligger dels i muligheden for økonomisk støtte, dels i muligheden for at foretage en midlertidig ansættelse. For de *offentlige arbejdspladser* synes det vigtigste rationale at være ønsket om at få en ekstra hjælp, der kan aflaste de fastansatte samt give mere tid og overskud i hverdagen. En stor del af de offentlige arbejdspladser anvender endvidere løntilskudsordningen ud fra et ønske om at hjælpe den ledige til bedre jobmuligheder og/eller afklaring om den fremtidige jobsituation.

5.2 Processer i forbindelse med etableringen af løntilskudsansættelser

I dette afsnit ser vi nærmere på processerne i forbindelse med etableringen af løntilskudsansættelser. Der fokuseres på følgende to aspekter:

- Hvordan løntilskudsstillinger på private og offentlige arbejdspladser typisk etableres, herunder om virksomheden er blevet opmuntret til at oprette en løntilskudsstilling frem for en ordinær stilling til en kvalificeret person
- Hvad AF/kommunen gør for at sikre sig, at lovgivningens krav er overholdt.

En afdækning af disse processer kan hjælpe med at belyse, om løntilskudsansættelserne anvendes i tråd med kravene og intentionerne i lovgivningen, samt hvilke forhold der kan bidrage til, at dette sker.

5.2.1 Formidlingen af løntilskudsstillingen

Initiativet til løntilskudsansættelsen kan komme fra flere forskellige aktører: Den ledige kan selv kontakte en virksomhed og foreslå ansættelse med løntilskud, AF/kommunen kan kontakte en udvalgt arbejdsplads eller virksom-

⁶⁶ Se case 9.

⁶⁷ Se case 9 og case 13.

heden kan have kontaktet myndigheden ud fra et ønske om at etablere en støttet ansættelse.

I de gennemførte surveys er både virksomhedsledere, medarbejderrepræsentanter og deltagere blevet spurgt om, hvordan løntilskudsansættelsen er kommet i stand. En relativ stor andel af medarbejderrepræsentanterne angiver dog, at de ikke ved, hvordan ansættelsen er kommet i stand, hvorfor der vil blive set bort fra disse besvarelser i det følgende. Selvom der ved en signifikanstest ikke kan spores fuldstændig overensstemmelse mellem svarene fra virksomhedslederne og de aktiverede personer, er der dog en relativ god overensstemmelse mellem dem. I det følgende tager vi udgangspunkt i *virksomhedsledernes* besvarelser, idet denne gruppe trods alt må antages at have det mest præcise kendskab til, hvordan stillingen blev etableret.

Tabel 5.6: Hvordan blev løntilskudsansættelsen etableret? (Virksomhedsledere)

	AF/ kommunen henvendte sig til os	Henvendte os til AF/ komm. foreslog en ledig i aktivering	Ledig henvendte sig til os og foreslog løntilskudsansættelse	Selv kontakt til egnet medarb. og søgte derefter om tilskud	Andet	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*							
Dagpengemodtager	30%	17%	20%	6%	25%	2%	851
Kontanthjælpsmodtager	38%	0%	13%	0%	44%	6%	16
Total	30%	17%	20%	6%	25%	2%	867
Privat løntilskudsstilling*							
Dagpengemodtager*	14%	21%	32%	22%	10%	2%	494
Kontanthjælpsmodtager*	35%	18%	16%	11%	18%	2%	293
Total	21%	20%	26%	18%	13%	2%	787
Total	26%	18%	23%	11%	19%	2%	1.654

Tabellen ovenfor viser, at der ikke kan identificeres nogen "typisk" måde for løntilskudsansættelsernes etablering. Således er omtrent hver fjerde løntilskudsstilling etableret ved, at AF/kommunen kontaktede virksomheden og cirka lige så mange ved, at den ledige selv henvendte sig til virksomheden. En lidt mindre andel – knap hver femte – af løntilskudsansættelserne er etableret ved, at virksomheden henvendte sig til AF/kommunen for at rekruttere en ny medarbejder og derigennem er blevet foreslået at oprette en løntilskudsstilling. Omkring hver niende løntilskudsstilling er blevet oprettet ved, at virksomheden selv har skabt kontakt til en egnet medarbejder og derefter har ansøgt myndigheden om løntilskud.

Af de svar, der er angivet under den relativt store "Andet"-kategori fremgår det endvidere, at mange løntilskudsstillinger er blevet oprettet ved, at arbejdspladsen selv har taget kontakt til AF/kommunen for at få opslået en løntilskudsstilling.

Tabel 5.6 viser imidlertid, at der er forskel på, hvordan private og offentlige løntilskudsstillinger etableres. Således er der relativt flere af de offentlige løntilskudsstillinger, der er oprettet ved, at AF/kommunen har henvendt sig til arbejdspladsen, mens relativt flere af de private løntilskudsstillinger er

oprettet efter, at arbejdspladsen selv har udvalgt en egnet person eller ved, at den ledige selv har henvendt sig og foreslået en løntilskudsansættelse.

Der kan findes flere forklaringer på, at der kan konstateres en sådan forskel mellem, hvordan løntilskudsstillinger etableres i den private og den offentlige sektor:

For det første er der ofte et mere *systemiseret samarbejde* omkring oprettelse af løntilskudspladser mellem AF/kommunen og de offentlige arbejdspladser, end der er mellem AF/kommunen og de private virksomheder.

De offentlige arbejdspladser er alle bekendt med muligheden for at ansætte en person med løntilskud, og AF/kommunen har ofte haft samarbejde med arbejdspladserne om udplacering af ledige borgere gennem flere år. Det betyder, at løntilskudsstillinger i det offentlige typisk etableres enten ved at myndigheden retter henvendelse til den offentlige arbejdsplads, eller ved at den offentlige arbejdsplads selv kontakter myndigheden for at få opslået et løntilskudsjob.

Blandt de private arbejdspladser vil der være en del virksomheder, som aldrig har haft ansat personer med løntilskud, og som derfor først bliver opmærksom på muligheden for at ansætte med løntilskud, når de kontaktes af den ledige eller gøres opmærksom på ordningens eksistens i forbindelse med en rekrutteringssituation.

For det andet er det som beskrevet mere udbredt blandt de private virksomheder at anvende løntilskudsansættelsen i forbindelse med *rekruttering af en ny medarbejder* – hvorimod offentlige arbejdspladser i højere grad opretter løntilskudsstillinger, fordi de er forpligtet til det. I og med at løntilskudsansættelsen oftere sker med henblik på varig ansættelse, vil de private virksomheder sandsynligvis være mere kritiske i deres valg af den person, der skal løntilskudsansættes, hvilket kan forklare, hvorfor de er mere tilbøjelige til selv at udvælge den person, der skal ansættes med løntilskud. Undersøgelsens casestudier omfatter således også flere løntilskudsforløb i private virksomheder, som er kommet i stand efter, at virksomheden selv er kommet i kontakt med en potentiel kommende medarbejder.⁶⁸

Caseboks 5.5: Formidling af offentlig løntilskudsansættelse gennem løbende samarbejde mellem AF og arbejdspladsen

Grethe blev foreslået at søge aktivering med løntilskud ved det pågældende plejecenter af AF. AF og plejecenteret havde samarbejdet i en årrække. Plejecenteret havde gjort AF opmærksom på, at de gerne modtog ledige med henblik på aktivering med løntilskud i de forskellige afdelinger på centeret. Ifølge centerledelsen ser de gerne, at de kontinuerligt har én person i aktivering med løntilskud på hver afdeling.

Efter tippet fra AF tog Grethe selv kontakt til plejecenteret og fik aftalt aktivering med løntilskud. Den pågældende løntilskudsplads var således ikke formelt slået op, men AF vidste, at plejecenteret af og til tog ledige ind.

Case 9

Caseboks 5.6: Formidling af privat løntilskudsansættelse gennem virksomhedens udvælgelse af person til løntilskudsansættelse

Birgits løntilskudsansættelse i en blomsterbutik kom i stand ved, at Birgit kendte en af de øvrige ansatte i blomsterbutikken. Det medførte i første omgang, at hun som del af et dekoratørkursus var i virksomhedspraktik i butikken. Da en af butikkenes øvrige ansatte kom til skade med sin hånd og derfor sygemeldtes, tog butikken kontakt til Birgit med henblik på at anvende hende som afløser. Da sygemeldingen skete på et tidspunkt med relativ stor travlhed, hvor butikken i forvejen havde drøftet en udvidelse af medarbejderstaben, opstod idéen om at ansætte Birgit med løntilskud.

Case 7

Af Tabel 5.6 ovenfor fremgår det endvidere, at *kontanthjælpsmodtagere oftere end dagpengemodtagere* formidles til løntilskudsansættelse ved at kommunen henvender sig til virksomheden. Således er hver tredje af de private løntilskudsforløb for kontanthjælpsmodtagere oprettet ved, at kommunen har henvendt sig til virksomheden, mens kun hvert syvende af de tilsvarende forløb for dagpengemodtagere er oprettet på denne måde. Dette hænger sandsynligvis sammen med, at man i kommunalt regi oftere anvender den såkaldte "omvendte formidling", hvor den kommunale jobkonsulent tager udgangspunkt i den enkelte ledige og søger at formidle et job eller en aktiveringsplads til denne. Der er således i højere grad tale om en *udbudsdrevet* formidlingsmetode, hvor arbejdskraftudbuddet søges afsat til virksomheden, hvorimod AF's indsats i højere grad er styret af virksomhedernes *efterspørgsel* på arbejdskraft, hvilket forklarer hvorfor løntilskudsforløb for kontanthjælpsmodtagere oftere etableres ved, at myndigheden kontakter virksomheden.

5.2.2 Er virksomhederne blevet opmuntret til at oprette løntilskudsjob frem for ordinær ansættelse?

I det følgende ser vi nærmere på, om virksomhederne er blevet opmuntret til at oprette en løntilskudsstilling frem for en ordinær ansættelse i tilfælde, hvor den ledige reelt ikke manglede opkvalificering for at kunne varetage jobbet. Hvis en virksomhed henvender sig eller kontaktes med henblik på rekruttering, er det AF's/kommunens opgave at sørge for, at virksomheden kun får tilskud, hvis den person, som ansættes, opnår en opkvalificering gennem tilskudsansættelsen.

Af tabellen nedenfor fremgår det, hvor stor en andel af arbejdspladserne, der af AF/kommunen er blevet opfordret til at oprette en løntilskudsstilling frem for en ordinær stilling, selvom den ledige af virksomhedslederen vurderes at være kvalificeret til at varetage jobbet. I tabellen indgår kun de 730 virksomheder, som selv har kontaktet AF/kommunen for at rekruttere en ny medarbejder, eller hvor virksomheden er blevet kontaktet af AF/kommunen. I de tilfælde, hvor det er den ledige eller virksomheden selv, der har taget initiativ til løntilskudsansættelsen, giver det mindre mening at afdække, om AF/kommunen har opmuntret til løntilskudsansættelse frem for ordinær ansættelse.

Tabel 5.7: Sammenhængen mellem om den ledige havde brug for opkvalificering og om arbejdspladsen er blevet opmuntret til at ansætte med løntilskud frem for på ordinære vilkår (Virksomhedsledere)

Havde den ledige behov for opkvalificering for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud?	Opmuntrede AF/kommunen jer til at oprette en aktivering med løntilskud frem for en almindelig ansættelse?			Total
	Ja	Nej	Ved ikke	
Offentlig løntilskudsstilling*				
I høj grad*	13%	81%	6%	106
I nogen grad*	11%	81%	8%	123
I mindre grad*	1%	91%	8%	85
Slet ikke*	8%	86%	6%	80
Ved ikke	21%	79%	0%	14
Total	9%	84%	7%	408
Privat løntilskudsstilling*				
I høj grad	21%	75%	4%	114
I nogen grad	19%	70%	11%	91
I mindre grad	30%	63%	7%	57
Slet ikke	20%	69%	11%	54
Ved ikke	17%	83%	0%	6
Total	22%	71%	8%	322
Total	15%	78%	7%	730

Note: Tabellen inkluderer kun de 730 ledere, som i Tabel 5.6 har svaret, at "AF/ kommunen henvendte sig til os" eller "Vi henvendte os til AF/ kommunen, som foreslog en ledig i aktivering"

Tabellen viser, at 15 pct. af de 730 virksomhedslederne angiver, at AF/kommunen i høj grad har opmuntret dem til at oprette en løntilskudsstilling frem for en ordinær stilling. Denne andel er større blandt de private virksomhedsledere (22 pct. versus 9 pct. af de offentlige virksomhedsledere). Denne forskel skyldes sandsynligvis, at en større andel af de offentlige arbejdspladser aldrig har haft intentioner om at oprette en ordinær stilling og derfor i sagens natur ikke kan være blevet opmuntret til at oprette en løntilskudsstilling i stedet.

At AF/kommunen har opmuntret til at oprette en løntilskudsstilling, er ikke i strid med intentionerne i lovgivningen, såfremt der har været tale om løntilskudsansættelse af en person, som manglende de nødvendige kvalifikationer til at varetage jobbet på ordinære vilkår. Tabel 5.7 viser imidlertid, at også flere af de arbejdsgivere, som har løntilskudsansat en person, der havde de rette kvalifikationer, er blevet opmuntret til at oprette en løntilskudsstilling frem for en ordinær stilling. Således er der blandt de 54 private virksomhedsledere, som angiver at personen 'slet ikke' havde brug for opkvalificering for at kunne varetage et tilsvarende job på ordinære vilkår, 20 pct. som oplyser, at de er blevet opmuntret til at oprette en løntilskudsstilling frem for en ordinær stilling. Rent antalsmæssigt drejer dette sig dog om kun 3,5 pct. af de 322 private løntilskudsjob, som indgår i tabellen ovenfor.

Når der kontrolleres for den lediges alder i den ovenstående sammenhæng, ses der ingen tendens til, at virksomhederne oftere er blevet opmuntret til at oprette løntilskudsjob i de tilfælde, hvor der var tale om en ældre ledig, end i de tilfælde, hvor der var tale om en yngre. Der ser altså ikke ud til at være tale om, at det særligt er for at få de ældre ledige i arbejde, at virksomhederne opmuntres til at oprette løntilskudsjob frem for ordinær ansættelse.

At virksomhederne opmuntres til at oprette løntilskudsjob frem for ordinære job for tilsyneladende kvalificerede ledige, synes umiddelbart at stå i modstrid med intentionerne i lovgivningen, idet hensigten med at yde løntilskud netop er at give ledige med utilstrækkelige kvalifikationer en chance på arbejdsmarkedet. Der kan dog også være tale om, at den ledige generelt på grund af lang tids ledighed alligevel havde behov støtte for igen at blive attraktiv for en arbejdsgiver. I disse tilfælde kan AF/kommunen med fordel opmuntre til at oprette en løntilskudsansættelse frem for en ordinær ansættelse, fordi der er tale om personer, som sandsynligvis ellers ikke havde fundet ansættelse. Dette vil blive diskuteret mere indgående i afsnit 7.1 og 7.2.

5.2.3 Hvad gør AF/kommunen for at sikre overholdelse af lovgivningens krav?

Før AF eller kommunen godkender oprettelsen af en løntilskudsstilling, skal det sikres, at virksomheden lever op til de gældende krav, som fremgår af loven om aktiv beskæftigelsesindsats. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i den forbindelse udformet en blanket, som offentlige og private arbejdsgivere kan bruge som grundlag for deres ansøgning. Blanketten indeholder oplysninger, der skal vise, om løntilskudsansættelsen opfylder ovennævnte lovkrav. Arbejdsgiver underskriver på tro og love, at de afgivne oplysninger er korrekte.⁶⁹ Også i kommunalt regi anvendes typisk en standardiseret formular, hvor virksomheden skal angive, at de lever op til lovgivningens krav.

I det følgende ser vi nærmere på, hvad AF-regionerne og kommunerne i øvrigt gør for at sikre, at virksomhederne overholder de gældende krav for at få bevilliget løntilskud. En belysning af dette er væsentlig, fordi det kan hjælpe med at kaste lys over, hvordan AF/kommunen kan medvirke til at sikre kravenes overholdelse, samt over i hvilken grad AF's og kommunernes indsats reelt har en indflydelse på, hvorvidt virksomhederne lever op til de gældende krav. Det skal her bemærkes, at redegørelsen tager udgangspunkt i de 16 casestudier omfattende fire AF-regioner og fire kommuner, og at der derfor ikke nødvendigvis bliver tegnet et repræsentativt billede af, hvordan praksis er i samtlige landets AF-regioner og kommuner.

Overordnet set tegner casestudierne et billede af, at AF og kommunerne primært søger at sikre lovkravenes overholdelse gennem *information* om løntilskudsordningen og de krav, der knytter sig til anvendelsen af den. Af casestudierne fremgår det, at der generelt ikke foretages nogen systematisk *kontrol* af, om arbejdsgivers oplysninger er korrekte, og man typisk ikke har udviklet eller overvejet *strategier* for, hvordan det kan kontrolleres, at virksomhederne overholder de gældende krav.

Hvad angår oprettelse af løntilskudsforløb på *private virksomheder*, er indtrykket fra casestudierne, at virksomhedskonsulenterne hos både AF og kommunerne sædvanligvis foretager virksomhedsbesøg på private virksomheder før oprettelsen af et løntilskudsjob. Af casestudierne fremgår det imidlertid, at det varierer, hvad der lægges vægt på i forbindelse med disse besøg. Indtrykket er, at de private virksomheder, som har etableret løntilskudsansættelse gennem AF, typisk er blevet orienteret om de gældende

⁶⁹ Jf. Rigsrevisionens Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05).

krav i forbindelse med besøget på virksomheden, og enkelte er endvidere blevet vejledt i udfyldelse af blanketterne. I det omfang virksomhederne har fået tildelt skriftligt materiale, har det imidlertid primært omhandlet mulighederne for at anvende de forskellige tilskudsordninger, mens kravene om eksempelvis merbeskæftigelse og rimelighed ikke har været beskrevet i materialet.

Det er derfor ikke alle virksomhedslederne, som er bekendt med merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet, på trods af den underskrevne tro- og love-erklæring. Dette gælder ikke mindst blandt de virksomhedsledere, som har fået løntilskudsansættelsen etableret gennem kommunen.⁷⁰

Hvad angår oprettelsen af løntilskudsansættelser på *offentlige arbejdspladser*, viser undersøgelsens casestudier, at virksomhedsbesøg og orientering om det gældende regelsæt typisk prioriteres lavere sammenlignet med de private løntilskudsforløb. Det kan hænge sammen med, at det offentlige tildeles en kvote, hvorfor der ikke for AF er samme rekrutteringsmæssige formål med at aflægge de offentlige virksomheder besøg. I nogle regioner er praksis, at der formidles information om regler og procedurer centralt til amtet og kommunerne, som derefter forventes at formidle informationen videre til de enkelte arbejdspladser, hvilket langt fra sker systematisk. Når det er sagt, er det dog kutyme, at AF konsulenter aflægger besøg på offentlige virksomheder, som ikke tidligere har haft en aktiveret i løntilskud.⁷¹ Andre steder er praksis, at der foretages besøg på arbejdspladsen, hvis der er gået et vist tidsrum, siden der sidst har været oprettet en løntilskudsstilling.⁷²

Det overordnede indtryk er dog, at de *offentlige* lederes kendskab til reglerne primært afhænger af, hvorvidt de selv sørger for at holde sig orienteret, evt. i kraft af tidligere erfaringer med at have aktiverede ansat.⁷³ Af casestudierne fremgår det dog, at det kan bevirke, at ledernes viden om reglerne i nogle tilfælde er utidssvarende og reelt ikke gyldige for de nuværende ordninger. Eksempelvis havde en af institutionslederne i casestudierne en forestilling om, at der var helt bestemte opgaver, som den ansatte med løntilskud hhv. måtte og ikke måtte varetage.⁷⁴ Enkelte af de offentlige institutionsledere efterlyser således også mere grundig information fra AF om regelsættet vedrørende løntilskudsansættelser. I relation til dette skal det dog bemærkes, at der med Rigsrevisionens beretning om løntilskudsordningen er udviklet særskilte blanketter til de offentlige arbejdspladser, og at der desuden er sat mere fokus på, at blanketterne er korrekt udfyldt, før aktivering med løntilskud kan påbegyndes. Der er derfor grund til at tro, at man i fremtiden vil sørge for bedre orientering til arbejdspladserne om, hvordan det sikres, at kravene er overholdt.

Både casestudierne blandt de offentlige og blandt de private virksomheder viser, at de *proceduremæssige krav* om høring af medarbejderne i forbindelse med disse virksomhedsbesøg ikke gives nogen høj prioritet i AF's og kommunens orientering til virksomhederne. En stor andel af virksomhedslederne er således ikke bekendt med kravet om høring og inddragelse af medarbejderne i beslutningsprocessen.⁷⁵ Blandt de – primært offentlige – virksomhedsledere, som er bekendt med kravet, er det de færreste, der har fået denne viden gennem AF's eller kommunens virksomhedskonsulent. Denne

⁷⁰ Se eksempelvis case 12 og case 16.

⁷¹ Se fx case 2 og case 3.

⁷² Se fx case 13 og case 14.

⁷³ Se fx case 11 og case 13.

⁷⁴ Se case 3.

⁷⁵ Se bl.a. case 2, 4, 6, 8, 12 og 16.

mangel er med de tiltag, Rigsrevisionens beretning har afstedkommet, søgt udbedret gennem de nye blanketter, hvor både virksomhedsleder og en medarbejderrepræsentant skal skrive under. Der er således grund til at tro, at virksomhedslederne efter opstramningerne er blevet bedre bekendt med kravene og at høringen af medarbejderne er bedre sikret end det var tilfældet på undersøgelsestidspunktet.

I forlængelse af det manglende fokus på høring af medarbejderne lader mange virksomhedskonsulenter til ikke at lægge vægt på spørgsmålet om den lediges *opkvalificering* i deres orientering til virksomhederne. I bekendtgørelsen hedder det, at virksomhedslederen skal sikre, at "de ansatte er positive overfor at medvirke til opfyldelsen af formålet med ansættelsen".⁷⁶ Formålet med aktiveringen er blandt andet at opkvalificere den ledige, og hvis lederen skal sikre sig, at de ansatte vil medvirke til at opfylde dette formål, er det nødvendigt, at lederen er bekendt med intentionerne om, at den ledige skal opkvalificeres. Det manglende fokus på dette må derfor betragtes som problematisk i forhold til løntilskudsansættelsernes opfyldelse af lovgivningens intentioner.

Opsummering

Opsummerende tegner casestudierne således et billede af, at der ikke som sådan tages ekstra kontrollerende initiativer for at sikre, at de af virksomhedskonsulenten erhverver sig til forholdene på virksomheden gennem eventuelle besøg. Af casestudierne fremgår det dog, at en del virksomhedskonsulenter – særligt i mindre byer – har et godt lokalkendskab og derfor er orienteret om, hvad der foregår på virksomhederne i relation til ansættelser, afskedigelser og fratrædelser.⁷⁷ Dette kan således medvirke til at sikre, at der kun oprettes løntilskudsforløb i de tilfælde, hvor kravene er overholdt.

5.3 Efterfølgende ordinær ansættelse af den aktiverede

Spørgsmålet om, hvor ofte den aktiverede opnår fastansættelse efter løntilskudsperiodens udløb, er centralt, da det giver en væsentlig indikation af, i hvor høj grad løntilskudsordningen medvirker til at opfylde det overordnede mål med beskæftigelsesindsatsen: At få de ledige i arbejde.

Der skal indledningsvist påpeges, at opgørelsen af, hvorvidt aktiveringen efterfølgende fører til ordinær ansættelse, er baseret på oplysninger fra de interviewede respondenter.⁷⁸

En analyse af hhv. de aktiveredes, virksomhedsledernes og medarbejderrepræsentanternes besvarelser viser dog en forholdsvis høj grad af overensstemmelse mellem besvarelserne, hvilket indikerer at data har en vis gyldighed. Der kan dog spores en tendens til, at lidt flere virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter end løntilskudsansatte angiver, at den løntilskudsansatte efterfølgende blev ansat på den virksomhed, hvor han/hun var i aktivering – enten på fuld tid eller med færre timer end under løntilskudsperioden (37 pct. af både virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter mod 33 pct. af de løntilskudsansatte). En mulig årsag til denne uoverensstemmelse mellem respondentgrupperne er, at der kan være forskel på,

⁷⁶ Bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats, § 119, 2.

⁷⁷ Se fx case 1, 4, 10 og 16.

⁷⁸ Tilsvarende effektanalyser baseret på registerdata (DREAM) viser dog et tilsvarende billede – også i relation til forskellen mellem effekten af offentlig og privat løntilskud. Se fx Rambøll Management 2005: "Effektevaluering af løntilskudsansættelse og virksomhedspraktik" for Arbejdsmarkedsrådet i Roskilde Amt.

hvordan respondenterne har rubriceret de tilfælde, hvor den løntilskudsansatte er blevet ansat i et vikariat eller i en tidsbegrænset stilling på virksomheden, hvilket de åbne survey-svar også indikerer.

Den følgende analyse baseres på svarene fra de løntilskudsansatte, dels fordi de løntilskudsansatte ikke kun kan udtale sig om, hvorvidt de er blevet ansat på den virksomhed, hvor de var i aktivering, men også om deres nuværende jobsituation generelt, og dels fordi de løntilskudsansatte vurderes at være de mest troværdige informanter til at udtale sig om dette spørgsmål.

Tabellen nedenfor viser, hvor mange af *de aktiverede* i løntilskud, der angiver, at de efter løntilskudsperioden har opnået ordinær ansættelse. Tabellen opdeler besvarelsenerne på hhv. privat og offentlig løntilskud samt forsørgelsesgrundlag.

Tabel 5.8: Har du efter aktiveringens afslutning fået et fast arbejde? (Aktiverede)

	Blev ansat fuldtid der hvor jeg var i aktivering	Blev ansat med færre timer der hvor jeg var i aktivering	Fået fast arbejde, på en anden arbejdsplads	Nej, jeg er stadig arbejdssøgende	Nej, jeg er påbeholdt uddannelse	Nej, jeg er på orlov (barsels- eller forældreorlov)	Nej, jeg er gået på pension eller efterløn	Andet	Total
Offentlig løntilskudsstilling*									
Dagpengemodtager	9 %	6 %	18%	36%	5%	2%	3%	20%	909
Kontant-hjælpsmodtager	27%	0%	33%	7%	7%	0%	0%	27%	15
Total	9%	6%	18%	35%	5%	2%	3%	21%	924
Privat løntilskudsstilling*									
Dagpengemodtager*	50%	4%	16%	14%	1%	1%	1%	14%	571
Kontant-hjælpsmodtager*	41%	2%	17%	21%	2%	0%	0%	17%	285
Total	47%	3%	16%	16%	1%	1%	1%	15%	856
Total	28%	5%	17%	26%	3%	1%	2 %	18%	1780

Tabellen viser, at halvdelen af respondenterne angiver at være i ordinær beskæftigelse på interviewtidspunktet, hvilket vil sige 4 til 8 måneder efter aktiveringens afslutning.⁷⁹ Hvor lidt under en tredjedel af samtlige løntilskudsansatte angiver, at de efterfølgende er blevet ordinært ansat på den virksomhed, hvor de var i aktivering – enten på fuld tid eller med færre timer end under tilskudsperioden – oplyser knap hver femte, at de har fået arbejde på en anden arbejdsplads. En fjerdedel af respondenterne var på interviewtidspunktet arbejdssøgende. Næsten en femtedel af de løntilskudsansatte anvender svarkategorien "andet", og blandt disse svarer størstedelen, at de fortsat er i aktivering med løntilskud, at de er ansat i et vikariat, eller at de er sygemeldt.

Den relativt høje andel af deltagere, som efterfølgende er kommet i beskæftigelse, skal sammenlignes med, at omkring 80 pct. af deltagerne var i 2. ledighedsperiode ved aktiveringens start og således havde været ledige i mindst et år (et halvt år for ledige under 30 år) forud for aktiveringen, jf. Tabel 4.3.

⁷⁹ Aktiveringen blev afsluttet i perioden 1/1-05 – 31/3-05, og surveyen blev gennemført i august 2005.

Tabellen viser endvidere, at efterfølgende ordinær ansættelse af den aktive-rede i løntilskud sker hyppigere på private virksomheder end på offentlige arbejdspladser. Således angiver halvdelen af dem, der har været i aktivering på *private virksomheder*, at de efterfølgende er blevet fastansat på den virksomhed, hvor de var i aktivering, hvorimod dette kun er tilfældet for 15 pct. af dem, der har været i aktivering på *offentlige arbejdspladser*. Endvidere sker efterfølgende ansættelse i det offentlige ofte med færre timer end under løntilskudsperioden, mens efterfølgende ansættelse i det private typisk sker i en fuldtidsstilling. Det ses også, at hvor kun 15 pct. af deltagerne i privat løntilskudsansættelse var ledige på interviewtidspunktet, gjaldt det samme for 35 pct. af deltagerne i offentlig løntilskudsforløb.

Den observerede forskel på effekten af offentlig og privat løntilskudsansættelse stemmer godt overens med de resultater, der er fremkommet af andre undersøgelser vedrørende effekten af aktivering med løntilskud. Således viser eksempelvis en effektundersøgelse fra AF-Roskilde, at privat løntilskudsansættelse i cirka dobbelt så mange tilfælde som offentlig løntilskudsansættelse fører til efterfølgende ansættelse.⁸⁰

At ordinær ansættelse i højere grad sker i private end i offentlige virksomheder, må først og fremmest tilskrives det forhold, at offentlige virksomheder har en normering, der fastsætter antallet af medarbejdere. Som anført ovenfor i afsnit 5.1.3 er normeringen som oftest udfyldt med ordinært ansatte medarbejdere, og det er derfor ikke muligt for den offentlige arbejdsplads at fastansætte den aktiverede efter løntilskudsperiodens udløb, medmindre der i løbet af løntilskudsperioden er blevet en normeret stilling ledig. Dog kan der eventuelt være mulighed for vikartimer på arbejdspladsen, og en del af de offentligt løntilskudsansatte angiver da også under svarkategorien "andet", at de efterfølgende er blevet ansat som vikar på den arbejdsplads, hvor de var i aktivering.

Den lave grad af efterfølgende fastansættelse på offentlige virksomheder må også tilskrives det forhold, at offentlige arbejdspladser skal udfylde en kvote for løntilskudsansættelser, hvorfor der som oftest oprettes flere løntilskudsstillinger, end arbejdspladsen har kapacitet til efterfølgende at ansætte ordinært. Som det fremgår af afsnit 5.1.3 anvender de private virksomheder derimod i høj grad løntilskudsordningen som et redskab til at rekruttere nye medarbejdere, og det er derfor naturligt, at løntilskudsansættelse i en privat virksomhed oftere fører til fastansættelse på virksomheden end løntilskudsansættelse på en offentlig arbejdsplads.

Endvidere fremgår det af tidligere undersøgelser, at den gruppe af ledige, som visiteres til offentlig løntilskudsansættelse, som gennemsnit betragtet er længere fra arbejdsmarkedet end de ledige, der visiteres til privat løntilskudsansættelse.⁸¹ Dette indikeres også i herværende undersøgelse, idet det eksempelvis fremgår af Tabel 4.3, at der blandt de aktiverede i privat løntilskudsansættelse er en betydeligt større andel, som er i første ledighedsperiode, end der er blandt deltagerne i offentlig løntilskudsansættelse (28 pct. blandt de private mod 11 pct. blandt de offentlige). Dette betyder i sig selv, at sandsynligheden for efterfølgende ansættelse på de offentlige arbejdspladser er lavere. For de "svagere" ledige kan den offentlige løntilskudsansættelse således være det første skridt ud af flere på vejen tilbage til ar-

⁸⁰ Se Rambøll Management 2005: "Effektevaluering af løntilskudsansættelse og virksomhedspraktik" for Arbejdsmarkedsrådet i Roskilde Amt.

⁸¹ Se Rambøll Management 2005: "Effektevaluering af løntilskudsansættelse og virksomhedspraktik" for Arbejdsmarkedsrådet i Roskilde Amt.

bejdsmarkedet – snarere end et redskab, som forventes at lede direkte til beskæftigelse.

Undersøgelsen tyder imidlertid på, at offentlige løntilskudsansættelser og private løntilskudsansættelser omtrent lige ofte fører til efterfølgende ordinær ansættelse på en anden virksomhed, end den hvor vedkommende var i aktivering. Således er der 16 pct. af de aktiverede i privat løntilskud og 18 pct. af de aktiverede i offentligt løntilskud, der efterfølgende er blevet ansat på en anden virksomhed, end den hvor de var i aktivering. Det indikerer, at de offentlige og private løntilskudsansættelser i lige høj grad bidrager til en generel opkvalificering af den løntilskudsansatte, hvilket stemmer godt overens med, at en lige stor del af de aktiverede i henholdsvis offentligt og privat løntilskud angiver, at løntilskudsforløbet har medført en opkvalificering af deres personlige, faglige eller sociale kompetencer, jf. afsnit 7.1.2

Ser man på forskellen på graden af efterfølgende fastansættelse for henholdsvis *dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere*, kan der for *private løntilskudsansættelser* spores en svag tendens til, at dagpengemodtagere lidt hyppigere end kontanthjælpsmodtagere opnår fastansættelse på den virksomhed, hvor de var i aktivering (se Tabel 5.8). Denne tendens kan formentlig forklares ud fra det faktum, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere er en svagere gruppe af ledige, der ofte står længere fra arbejdsmarkedet end dagpengemodtagerne. Kontanthjælpsmodtagere har således generelt lavere uddannelsesniveau og mindre erhvervs erfaring end dagpengemodtagere. Endvidere har de ofte stået uden for arbejdsmarkedet i længere tid end dagpengemodtagerne, ligesom en større andel af kontanthjælpsmodtagerne har andre problemer end ledighed.

Af tabellen nedenfor fremgår det, hvor ofte ledige inden for de forskellige aldersgrupper, har fundet beskæftigelse efter aktiveringens afslutning:

Tabel 5.9: Har du efter aktiveringens afslutning fået et fast arbejde?, opgjort på aldersgruppe (Aktiverede)

	Blev ansat fuldtid der hvor jeg var i aktivering	Blev ansat med færre timer der hvor jeg var i aktivering	Fået fast arbejde, på en anden arbejdsplads	Nej, jeg er stadig arbejdssøgende	Nej, jeg er påbegyndt uddannelse	Nej, jeg er på orlov/pension/ efterløn	Andet	Total
Offentlig løntilskudsstilling*								
18-29 år*	11,5%	3,8%	25,1%	19,7%	12,0%	6,6%	21,3%	183
30 -39 år*	11,8%	8,4%	25,1%	24,1%	8,4%	3,4%	18,7%	203
40-49 år*	7,6%	7,6%	22,7%	34,9%	4,7%	0,6%	22,1%	172
50-55 år*	9,7%	5,1%	15,9%	48,9%	1,7%	0,6%	18,2%	176
Over 55 år*	6,3%	4,2%	3,2%	50,5%	0,0%	11,6%	24,2%	190
Total	9,4%	5,8%	18,4%	35,4%	5,4%	4,7%	20,9%	924
Privat løntilskudsstilling*								
18-29 år*	46,9%	1,6%	16,9%	15,4%	3,1%	0,8%	15,4%	254
30 -39 år*	45,3%	4,7%	18,2%	14,6%	1,1%	1,1%	15,0%	274
40-49 år*	47,4%	4,2%	13,5%	16,1%	0,0%	0,0%	18,8%	192
50-55 år*	53,8%	3,8%	19,2%	15,4%	0,0%	0,0%	7,7%	78
Over 55 år*	44,8%	1,7%	10,3%	25,9%	0,0%	10,3%	6,9%	58
Total	47,0%	3,4%	16,4%	16,0%	1,3%	1,3%	14,7%	856

For så vidt angår graden af fastansættelse inden for forskellige *aldersgrupper*, viser tabellen ovenfor en tendens til, at det for *offentlige løntilskudsstillinger* gælder, at jo ældre den løntilskudsansatte er, jo mindre er chancen for efterfølgende fastansættelse enten på den virksomhed, hvor vedkommende var i aktivering, eller et andet sted. Tilsvarende er der større og større risiko for fortsat at være arbejdssøgende, jo ældre den løntilskudsansatte er. Hvor godt 40 pct. af de yngre aldersgrupper er kommet i job på interviewtidspunktet, gælder dette kun for ca. 30 pct. af de 50-55-årige og for endnu færre af de respondenter, der er over 55 år.

For de *private løntilskudsstillinger* ses der derimod ikke tendens til, at ældre personer mindre hyppigt opnår efterfølgende fastansættelse. Tværtimod er det for de private løntilskudsstillinger gruppen af 50-55-årige, der i videst omfang opnår efterfølgende fastansættelse på den virksomhed, hvor de var i aktivering. Dette kan formentlig opfattes som et udslag af, at det netop for den ældre aldersgruppe er en fordel at anvende løntilskudsordningen til at få en fod inden for på en privat virksomhed og vise, at de i kraft af deres erfaring og modenhed er værdifuld arbejdskraft for virksomheden.⁸² Som anført ovenfor i afsnit 5.1.3 anvender private virksomhedsledere netop ofte løntilskudsordningen som et redskab til at se en kommende medarbejder an, hvorimod dette ikke gør sig gældende for de offentlige virksomheder. Både for private og offentlige løntilskudsstillinger ses der dog en tendens til, at gruppen af løntilskudsansatte over 55 år i mindre grad end de øvrige grupper efterfølgende bliver fastansat på den virksomhed, hvor de var i aktivering, eller på en anden virksomhed.

Figuren nedenfor viser i hvilket omfang deltagere inden for de forskellige brancher har opnået efterfølgende ansættelse på interviewtidspunktet. I figuren er der kun opdelt mellem de brancher, som mere end 50 af de undersøgte forløb falder inden for.⁸³

⁸² Se Rambøll Management 2005: "Effektevaluering af løntilskudsansættelse og virksomhedspraktik" for Arbejdsmarkedsrådet i Roskilde Amt.

⁸³ Dette er baggrunden for, at der indgår 12 og ikke 22 brancher i tabellen.

Tabel 5.10: Har du efter aktiveringens afslutning fået et fast arbejde?, opgjort på branche (Aktiverede)

	Blev ansat fuldtid der hvor jeg var i aktivering	Blev ansat med færre timer der hvor jeg var i aktivering	Fået fast arbejde, på en anden arbejdsplads	Nej, jeg er stadig arbejdssøgende	Nej, jeg er påbegyndt uddannelse	Nej, jeg er på orlov/pension/ efterløn	Andet	Total
Jern- og metalindustri (inkl. støberi)	48%	4%	16%	17%	0%	1%	14%	71
Bygge- og anlægsvirksomhed	51%	3%	14%	13%	1%	1%	17%	77
Engroshandel	49%	6%	15%	18%	0%	0%	12%	83
Detailhandel og biler (inkl.)	37%	6%	15%	21%	3%	3%	17%	163
Restaurations- og hotelvirksomhed mv.	40%	0%	24%	19%	2%	0%	16%	63
Transportvirksomhed	49%	3%	18%	14%	2%	2%	13%	63
Forretningsservice mv.	47%	2%	21%	15%	1%	1%	14%	176
Offentlig administration mv.	16%	6%	23%	27%	4%	3%	22%	214
Undervisning	11%	6%	17%	41%	3%	4%	18%	180
Sundhedsvæsen mv.	19%	7%	21%	26%	3%	2%	22%	58
Sociale institutioner	7%	7%	15%	37%	9%	6%	19%	351
Renovation, foreninger, forlystelser mv.	11%	5%	19%	36%	1%	5%	24%	119
Øvrige	46%	1%	14%	17%	2%	2%	18%	162
Total	28%	5%	17%	26%	3%	3%	18%	1.780

Der er signifikante forskelle for offentlige løntilskudsforløb, men ikke for private.

Som det fremgår, er der for de private løntilskudsforløb ikke signifikant forskel på tværs af brancher. Blandt deltagerne i offentlig løntilskudsansættelse kan der derimod spores signifikante forskelle på, inden for hvilke brancher aktiveringen har god chance for at føre til efterfølgende ansættelse. Således fremgår det, at det især er inden for offentlig administration og sundhedsvæsen, at deltagerne efterfølgende er kommet i arbejde. Blandt deltagerne i aktivering inden for disse to brancher er omkring 45 pct. kommet i arbejde, enten på den arbejdsplads, hvor aktiveringen fandt sted, eller på en anden arbejdsplads. Derimod lader især aktivering på sociale institutioner samt aktivering inden for undervisning til at give mindre gode resultater – blandt disse var kun omkring 30 pct. kommet i ordinær ansættelse på interviewtidspunktet.

At aktivering inden for sundhedsvæsenet har gode beskæftigelsesmæssige effekter, skal ses i sammenhæng med de faktum, at det især er på sundhedsområdet, at der kan spores flaskehalse på det offentlige område.⁸⁴ Således er der stor efterspørgsel på social- og sundhedshjælpere samt – assistenter. At aktivering inden for dette område ser ud til at skabe relativt gode effekter, kan ses som udtryk for, at redskabet har succes med at opkvalificere ledige til at kunne varetage stillinger inden for dette område.

⁸⁴ Se Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

I relation til tallene i figuren ovenfor, er det i øvrigt værd at bemærke, at effekten er lavest inden for den branche, hvor der samlet set oprettes flest løntilskudsstillinger – nemlig på de sociale institutioner. Under 14 pct. af respondenterne inden for sociale institutioner havde fundet ansættelse på institutionen på interviewtidspunktet og hele 37 pct. var stadig arbejdssøgende. En nærmere analyse viser, at det især er personer aktiveret som *pædagogmedhjælper*, som sjældent finder ordinær ansættelse efterfølgende. Når dette sammenholdes med, at pædagogmedhjælper er den hyppigst anvendte løntilskudsstilling, og at 23 pct. af samtlige og 37 pct. af alle offentlige løntilskudsansættelser oprettes på sociale institutioner (jf. Tabel 4.4), kan det overvejes, om det er hensigtsmæssigt at iværksætte aktivering med løntilskud i så stort omfang inden for den pågældende branche og stillingskategori.

Opsummering

Sammenfattende kan det konkluderes, at cirka halvdelen af de interviewede personer var kommet i ordinært job på undersøgelsestidspunktet. Lidt under en tredjedel af de løntilskudsansatte havde opnået efterfølgende fastansættelse på den virksomhed, hvor de var i aktivering. Knap hver femte havde fået arbejde på en anden arbejdsplads, mens omkring en fjerdedel stadig var arbejdssøgende. Undersøgelsen viser, at privat løntilskudsansættelse oftere end offentlig løntilskudsansættelse fører til efterfølgende fastansættelse på den virksomhed, hvor den løntilskudsansatte var i aktivering. Desuden kan der for private løntilskudsansættelser spores en tendens til, at dagpenge-modtagere i højere grad end kontanthjælpsmodtagere opnår efterfølgende fastansættelse. For offentlige løntilskudsansættelser ses et jævnt fald med stigende alder i den andel, der efter løntilskudsperioden opnår fastansættelse, hvorimod dette ikke er tilfældet for private løntilskudsansættelser. Blandt deltagerne i offentlige løntilskudsstillinger finder personer aktiveret inden for offentlig administration og sundhedsvæsen hyppigst beskæftigelse efterfølgende, mens aktivering inden for sociale institutioner giver de dårligste udsigter til efterfølgende ordinær beskæftigelse.

5.4 Konklusion

Kapitlet har givet anledning til følgende konklusioner:

- Visitering til aktivering med løntilskud foretages for at sikre den ledige øgede jobchancer gennem opkvalificering af faglige, sociale og sproglige kompetencer. Offentlig og privat løntilskudsansættelse anvendes imidlertid på forskellig måde i relation til dette sigte. *Privat løntilskudsansættelse* etableres således typisk med henblik på efterfølgende fastansættelse, mens visitering til *offentlig løntilskudsansættelse* lige så ofte sker med henblik på generel opkvalificering samt afklaring i forhold til brancheskift og påbegyndelse af uddannelse.
- Hvad angår *virksomhedernes* rationale for anvendelsen af løntilskudsansættelser fremgår det, at *private virksomheder* primært anvender ordningen som en mulighed for at afprøve, om virksomheden har kapacitet til at beskæftige en person ekstra, som en mulighed for at se en kommende medarbejder an eller som en mulighed for at få ekstra arbejdskraft i en periode. Løntilskudsordningens fordel for virksomhederne ligger dels i muligheden for økonomisk støtte, dels i muligheden for at foretage en midlertidig ansættelse. For de *offentlige arbejdspladser* synes det vigtigste rationale at være ønsket om "et par ekstra hænder", der kan aflaste det faste personale og give mere tid og overskud i hverdagen. Også ønsket om at hjælpe den

ledige til bedre jobmuligheder spiller ind i relation til de offentlige arbejdspladers anvendelse af ordningen.

- Ud over de blanketter, som udfyldes på tro og love i AF-regi og hovedparten af kommunerne, søges overholdelsen af lovgivningens krav primært sikret gennem *information* og *vejledning* til virksomhederne. Generelt foretages der ikke systematisk *kontrol* af, hvorvidt virksomhederne overholder lovgivningens krav. Det er hovedsageligt i relation til de private virksomheder, at der foretages informations- og vejledningssmøder på virksomhederne, mens de offentlige arbejdspladser i højere grad forventes selv at orientere sig om kravene eller at modtage information fra centralt kommunalt eller amtligt hold. Generelt er indtrykket fra casestudierne endvidere, at der ofte i relation til virksomhedsbesøgene fokuseres mere på mulighederne for efterfølgende fastansættelse end på de krav, virksomheden forventes at overholde.
- Halvdelen af de aktiverede havde opnået *ordinær ansættelse* på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse. Knap en tredjedel af de løntilskudsansatte havde opnået ordinær ansættelse på den virksomhed, hvor de var ansat med løntilskud, mens lidt under hver femte havde fundet beskæftigelse på en anden arbejdsplads. Omkring en fjerdedel af de interviewede deltagere var stadig arbejdssøgende på tidspunktet for undersøgelsen. De beskæftigelsesmæssige resultater skal sammenholdes med, at omkring 80 pct. af respondenterne var i 2. ledighedsperiode og dermed havde gået ledig i mere end et år (et halv år for ledige under 30 år) forud for aktiveringen.
- Generelt fører *privat løntilskudsansættelse* betydeligt oftere end *offentlig løntilskudsansættelse* til efterfølgende fastansættelse på aktiveringsstedet. Således har 9 pct. af de aktiverede i offentlig løntilskudsansættelse opnået fuldtidsbeskæftigelse på aktiveringsstedet efterfølgende mod hele 47 pct. blandt deltagerne i privat løntilskudsansættelse. Denne forskel hænger givetvis sammen med, at offentlige arbejdspladser har andre rationaler end private for at ansætte med løntilskud. Andelen, der finder beskæftigelse på en *anden* arbejdsplads, er omtrent den samme for aktiverede i privat og offentligt løntilskudsforløb – nemlig 16-18 pct.
- For deltagere i private løntilskudsansættelser ses en tendens til, at *dagpengemodtagere* i højere grad end *kontanthjælpsmodtagere* opnår efterfølgende ordinær ansættelse, hvilket ikke kan overraske, da gruppen af kontanthjælpsmodtagere gennemsnitligt er længere fra arbejdsmarkedet end gruppen af dagpengemodtagere.
- Hvad angår de offentlige løntilskudsansættelser opnår ældre medarbejdere mindre hyppigt end yngre beskæftigelse på arbejdspladsen, hvorimod dette ikke er tilfældet for private løntilskudsansættelser. Undersøgelsen viser således, at privat løntilskudsansættelse faktisk har den bedste effekt for deltagere mellem 50 og 55 år – over halvdelen af respondenterne i denne aldersgruppe er blevet fuldtidsansat på virksomheden efterfølgende.
- Blandt deltagerne i offentlige løntilskudsstillinger finder personer aktiveret inden for *offentlig administration* og *sundhedsvæsen* hyppigst beskæftigelse efterfølgende, mens aktivering inden for *sociale institutioner* giver de dårligste udsigter til efterfølgende ordinær beskæftigelse.

6. Fortrængning af ordinært ansatte

I dette kapitel analyserer vi, hvorvidt aktivering med løntilskud medvirker til fortrængning af ordinært ansatte inden for det private og offentlige område.

Som tidligere beskrevet foreligger der fortrængning, hvis enten merbeskæftigelseskravet eller rimelighedskravet er overtrådt. I afsnit 6.1. undersøger vi derfor omfanget af overtrædelser af merbeskæftigelseskravet, og herefter kortlægges i afsnit 6.2. overtrædelser af rimelighedskravet. Derefter konkluderes der i afsnit 6.3 på omfanget af fortrængning ved at identificere andelen af de samlede løntilskudsforløb, hvor enten merbeskæftigelses- eller rimelighedskravet har været overtrådt.

I afsnit 6.4. undersøges det, i hvor høj grad de proceduremæssige krav til høring af virksomhedens medarbejdere overholdes. Kravet om høring af medarbejderne er et proceduremæssigt krav, og manglende overholdelse af dette krav implicerer dermed ikke i sig selv, at der er sket fortrængning. Endelig diskuteres det i afsnit 6.5. på baggrund af resultater fra survey og casestudier, hvilke processer og mekanismer, der kan henholdsvis hæmme og fremme udbredelsen af fortrængning.

6.1 Overholdelse af merbeskæftigelseskravet

I det følgende analyserer vi, hvorvidt merbeskæftigelseskravet har været overholdt ved etableringen af løntilskudsforløbene. I boksen nedenfor repeterer vi kort, hvilke krav, der knytter sig til merbeskæftigelseskravet.

Boks 6.1: Repetition af merbeskæftigelseskravet

Der er i lovgivningen fastsat krav om, at ansættelse med løntilskud af dagpenge-modtagere, kontanthjælpsmodtagere eller starthjælpsmodtagere skal udgøre en *nettoudvidelse* af antallet af ansatte hos arbejdsgiveren.⁸⁵ Ved nettoudvidelse forstås *merbeskæftigelse* i forhold til virksomhedens normale beskæftigelse. I vurderingen af, om kravet om merbeskæftigelse er opfyldt, indgår en bedømmelse af:

- Om der i tilknytning til ansættelsen med løntilskud er foretaget *afskedigelse* af ansatte uden støtte, *eller*
- Om ansatte uden støtte er *fratrådt*, *eller*
- Om ansættelse sker i en *stilling*, der nylig er blevet ledig ved *afskedigelse* eller *fratrædelse* af en ansat uden støtte.⁸⁶

Hvis en eller flere af de ovenstående forhold har været gældende i forbindelse med en løntilskudsansættelse, er der sket overtrædelse af merbeskæftigelseskravet.

Merbeskæftigelseskravet er et *numerisk* krav. Det betyder, at selv om den aktive-rede i løntilskud udfører andre *funktioner* end den frivilligt fratrådte eller afskadede person, vil der stadig være brud på merbeskæftigelseskravet.

Vurderingen af merbeskæftigelseskravet sker med udgangspunkt i antallet af ansatte *uden støtte*. Det er derfor *ikke* i strid med merbeskæftigelseskravet at ansætte en person med løntilskud til erstatning for en tidligere ansat med løntilskud. Det er heller ikke i strid med merbeskæftigelseskravet, hvis en virksomhed gentagne gange anvender løntilskudsansatte til at varetage den samme jobfunktion.

⁸⁵ Jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 61, stk. 1.

⁸⁶ Jf. bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats § 116.

Analysen af overholdelse af merbeskæftigelseskravet er baseret på spørgeskemaundersøgelserne blandt virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter. Hhv. ledelses- og medarbejderrepræsentanternes besvarelse af nedenstående to spørgsmål i spørgeskemaet afgør, om kravet er overholdt i den enkelte løntilskudsansættelse:

1. Overtog den løntilskudsansatte en stilling som for nyligt var blevet ledig?
Hvis ja: Var stillingen blevet ledig på grund af...⁸⁷
2. Var der i tilknytning til ansættelsen af den løntilskudsansatte generelt fratrædt eller afskediget ansatte på arbejdspladsen, som ikke modtog offentlig støtte som f.eks. løntilskud?

Manglende overholdelse af merbeskæftigelseskravet optræder i de tilfælde, hvor:

- Stillingen, som den løntilskudsansatte har overtaget, er blevet ledig på grund af afskedigelse eller fratrædelse af en ansat i en *ustøttet* stilling, *eller*
- Der er i tilknytning til ansættelsen af personen i løntilskud generelt fratrædt eller afskediget ansatte i *ustøttede* stillinger.⁸⁸

For visse respondenter har det på grund af manglende fyldestgørende besvarelse af spørgeskemaet ikke været muligt at afgøre, om merbeskæftigelseskravet var overholdt, jf. nærmere i boks 7.2. nedenfor. Sådanne besvarelser er i tabellerne i nærværende afsnit medtaget under kategorien "*ikke defineret*".

Boks 6.2: Ikke-definerede svar

For visse respondenter er det ikke muligt at afgøre, om merbeskæftigelseskravet var overholdt, fordi der er svaret "ved ikke" til ét eller flere af spørgsmålene vedrørende merbeskæftigelseskravet.

Det er dog i denne forbindelse væsentligt at pointere, at kodningen af besvarelserne er foretaget således, at såfremt det ud fra besvarelserne kan slås fast, at der er sket overtrædelse af en af de i alt to situationer, hvor merbeskæftigelseskravet er overtrædt (jf. ovenfor), er besvarelsen kodet som overtrædelse af merbeskæftigelseskravet, uanset om respondenteren har svaret "ved ikke" til det andet spørgsmål. Det betyder, at de ikke-definerede svar knytter sig til de besvarelser, hvor respondenteren enten har svaret ved ikke til begge spørgsmål eller har svaret en kombination af ved ikke og nej.

Ud fra spørgsmålenes kodning undgås således risikoen for, at *overtrædelsen* af merbeskæftigelseskravet (samt rimelighedskravet) og dermed fortrængning underestimeres ud fra de givne besvarelser.

⁸⁷ Der er angivet en række svarmuligheder, som angiver, om stillingen er blevet ledig som følge af afskedigelse/fratrædelse af en ansat *med støtte* eller *uden støtte*.

⁸⁸ Der skal indledningsvist tages det metodiske forbehold, at definitionen af merbeskæftigelse i denne undersøgelse ikke tager højde for det tilfælde, hvor der ansættes ordinære medarbejdere på samme tidspunkt, som der oprettes et løntilskudsjob. Hvis en virksomhed eksempelvis har afskediget to medarbejdere og derefter ansætter fire nye, hvoraf de to er ansat med løntilskud, vil der således være tale om en merbeskæftigelse, selvom løntilskudsansættelsen er sket i tilknytning til afskedigelse af en ordinært ansat. Dermed foreligger der mulighed for, at undersøgelsen har overestimeret omfanget af overtrædelser af merbeskæftigelseskravet. Blandt casestudierne er der dog ikke set eksempler på, at løntilskudsansættelser sker i forbindelse med, at der også rekrutteres ordinært personale, hvilket indikerer, at denne situation ikke er ofte forekommende.

Tabellen nedenfor illustrerer resultatet af ledernes besvarelse af spørgeskemaets spørgsmål vedrørende merbeskæftigelseskravet.

Tabel 6.1: Er merbeskæftigelseskravet overholdt? (Virksomhedsledere)

	Ja	Nej	Ikke defineret	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	94%	2%	4%	867
Privat løntilskudsstilling*	89%	8%	3%	787
Total	92%	5%	4%	1.654

Tabellen viser *for det første*, at merbeskæftigelseskravet – med afsæt i *ledernes* besvarelser af ovennævnte spørgsmål – er overholdt i knap 92 pct. af løntilskudsansættelserne. I langt hovedparten af tilfældene har kravet om, at løntilskudsansættelsen ikke må ske i relation til en afskedigelse eller fratrædelse af en ordinært ansat, altså været overholdt. I knap 5 pct. af tilfældene er kravet ikke overholdt, mens det de i de resterende knap 4 pct. ikke er muligt at afgøre på grund af manglende fyldstgørende besvarelse af spørgeskemaet, jf. nærmere i boksen nedenfor. Hvis merbeskæftigelseskravet har været overtrådt i 5 pct. af samtlige løntilskudsforløb i 2004, betyder det, at i alt cirka 1800 løntilskudsforløb ikke har levet op til dette krav. Disse udgør lidt over en halv promille i forhold til det samlede antal ordinært beskæftigede i 2004.

Tabellen viser *for det andet*, at der er en statistisk signifikant forskel mellem offentlige og private løntilskudsstillinger. Således er merbeskæftigelseskravet overholdt i en større andel af de offentlige end de private løntilskudsstillinger. Kravet er således overholdt 94 pct. af de offentlige og 89 pct. af de private løntilskudsforløb. I alt har undersøgelsen kunnet påvise overtrædelse af kravet i 2 pct. af de offentlige og 8 pct. af de private løntilskudsforløb. Den observerede forskel gælder stadig, når der kontrolleres for dagpenge- vs. kontanthjælpsmodtagere.

Derimod ses der ingen statistisk signifikant forskel på antallet af overtrædelser af merbeskæftigelseskravet for henholdsvis dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, når der kontrolleres for offentlig/privat løntilskudsansættelse.

Casestudierne peger på, at en mulig årsag til forskellen mellem offentlige og private løntilskudsansættelser er, at private og offentlige virksomheder har forskellige rationaler bag anvendelsen af løntilskudsordningen, jf. afsnit 5.1. *Private virksomheder* anvender hyppigt løntilskudsordningen til at rekruttere nye medarbejdere. Hvis en privat virksomhed har afskediget en ordinært ansat medarbejder, eller en ordinært ansat medarbejder er fratruddet, kan der for den private virksomhed være et økonomisk incitament til at få økonomisk tilskud til ansættelse af en ny medarbejder og dermed til at bryde merbeskæftigelseskravet. De *offentlige arbejdspladser* har derimod sjældent incitament til at besætte normerede stillinger med løntilskudsansatte. De normerede stillinger i det offentlige ønskes som oftest besat med uddannet og erfarent personale eller med personer, der vil bruge ansættelsen som et springbræt til videre uddannelse inden for faget. Fordelen ved løntilskudsordningen for de offentlige arbejdspladser er tværtimod, at de løntilskudsansatte kan varetage stillinger *ud over* normeringen, hvilket ikke er et brud på merbeskæftigelseskravet.⁸⁹

⁸⁹ Se case 2, case 9 og case 11.

Et tilsvarende billede tegner sig, når medarbejderrepræsentanternes besvarelser analyseres, jf. tabellen nedenfor.

Tablet 6.2: Er merbeskæftigelseskravet overholdt? (Medarbejderrepræsentanter)

	Ja	Nej	Ikke defineret	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	86%	4%	10%	753
Privat løntilskudsstilling*	77%	12%	11%	603
Total	82%	7%	10%	1.356

Tabellen viser for det første, at merbeskæftigelseskravet – med afsæt i *medarbejderrepræsentanternes* besvarelse – er overholdt i godt 82 pct. af løntilskudsansættelserne. I godt 7 pct. af ansættelserne er kravet ikke overholdt, mens det i godt 10 pct. af ansættelserne ikke er muligt at definere, fordi respondenter har svaret "ved ikke" til et eller begge spørgsmål vedrørende merbeskæftigelseskravet. Overtrædelse af kravet i 7 pct. af tilfældene svarer til overtrædelse i omkring 2.500 af de i alt 36.000 løntilskudsforløb iværksat i 2004, hvilket vil sige omkring én overtrædelse for hver 1000 ordi-nært ansatte i den samlede beskæftigelsesstyrke.

En komparativ analyse af ledernes og medarbejderrepræsentanternes besvarelser af spørgsmålene vedrørende merbeskæftigelseskravet viser, at besvarelserne adskiller sig statistisk signifikant fra hinanden. For så vidt angår andelen af ansættelser, hvor merbeskæftigelseskravet *ikke* er overholdt, er der dog ikke stor forskel på henholdsvis virksomhedsledernes og medarbejderrepræsentanternes besvarelser. Her er andelen 5 pct. for virksomhedslederne og 7 pct. for medarbejderrepræsentanterne. Forklaringen på den signifikante forskel mellem henholdsvis ledernes og medarbejdernes besvarelser er således primært, at flere medarbejderrepræsentanter end ledere har besvaret ét eller begge af spørgsmålene vedrørende merbeskæftigelseskravet med 'ved ikke'. Derfor er der for medarbejderrepræsentanterne relativt mange ansættelser, for hvilke det ikke er muligt at afgøre, om kravet er overholdt eller ej.

Derudover viser tabellen, at også set ud fra medarbejderrepræsentanternes besvarelser er en statistisk signifikant forskel mellem offentlige og private løntilskudsansættelser. Merbeskæftigelseskravet er overholdt i godt 86 pct. af de offentlige og knap 77 pct. af de private løntilskudsstillinger. Sammenhængen forbliver signifikant, når der kontrolleres for dagpenge-/kontant-hjælpsmodtagere.⁹⁰

Ser man nærmere på, hvilke af de specifikke dele af merbeskæftigelseskravet, der er overtrådt, viser *virksomhedsledernes* besvarelser, at i hovedparten (78 pct.) af de tilfælde, hvor der skete overtrædelse af merbeskæftigelseskravet, var der tale om, at den løntilskudsansatte overtog en *bestemt* stilling, der for nylig var blevet ledig (61 ud af 78 tilfælde). I 20 pct. af tilfældene var der forud for løntilskudsansættelsen fratrådt eller afskediget en medarbejder, som varetog en *anden* stilling (16 ud af 78 tilfælde).

Medarbejderrepræsentanternes besvarelser viser en tilsvarende fordeling: Også medarbejderne vurderer, at der i hovedparten (71 %) af de tilfælde, hvor der skete overtrædelse af merbeskæftigelseskravet, var tale om, at

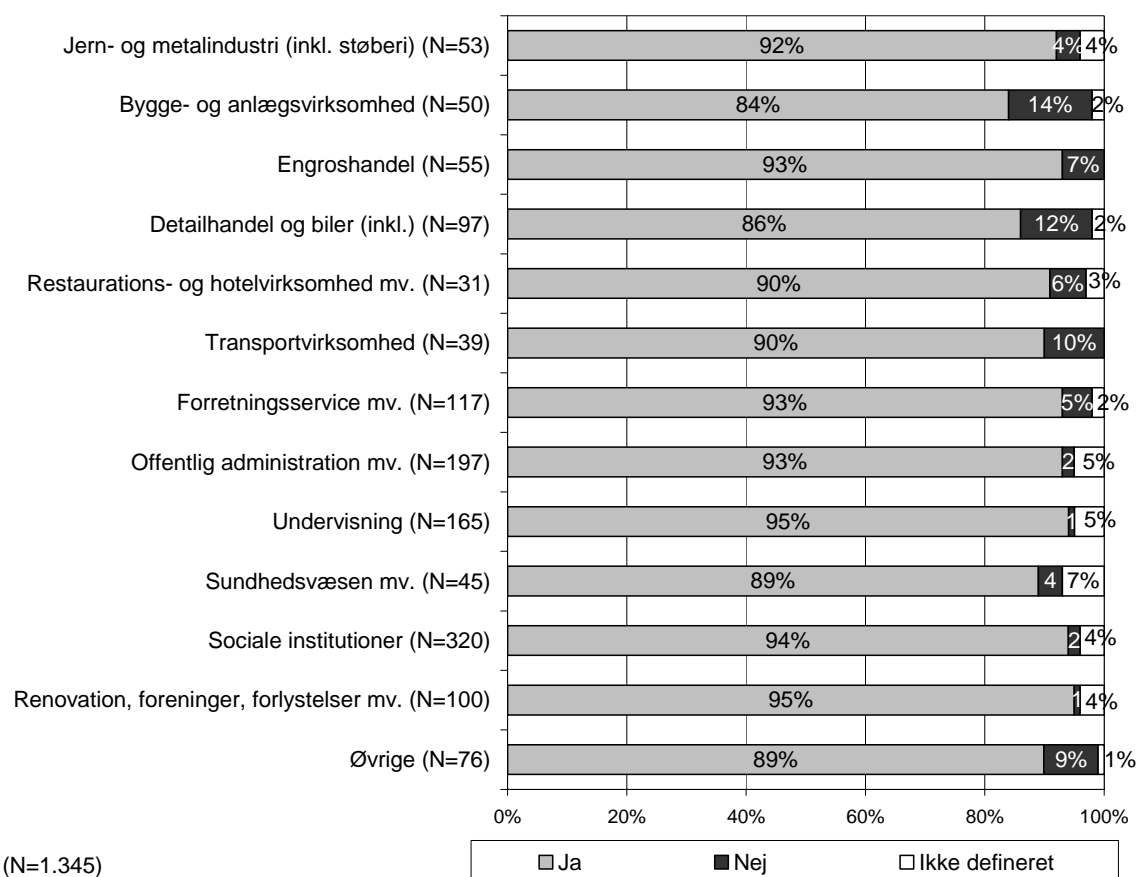
⁹⁰ Derimod er der ikke tale om signifikante sammenhænge, når der krydses med dagpenge-/kontanthjælpsmodtagere og kontrolleres for offentlig/privat løntilskudsansættelse.

den løntilskudsansatte overtog en *bestemt* stilling, der for nylig var blevet ledig (71 ud af 101 tilfælde). I 25 pct. af tilfældene var der forud for løntilskudsansættelsen fratrådt eller afskediget en medarbejder, som varetog en *anden* stilling (27 ud af 78 tilfælde).

Ifølge både medarbejderrepræsentanter og virksomhedsledere var der i hovedparten af de tilfælde, hvor den løntilskudsansatte overtog en stilling, som for nylig var blevet ledig på grund af fratrædelse/afskedigelse af en ordinært ansat medarbejder, tale om, at en ordinært ansat medarbejder var *fratrådt*. Kun i en mindre andel af tilfældene var der tale om, at en ordinært ansat medarbejder var blevet *afskediget*.

I figuren nedenfor analyserer vi, i hvilken grad merbeskæftigelseskravet er overtrådt på tværs af brancher med udgangspunkt i *virksomhedsledernes* besvarelser. I figuren er der kun opdelt mellem de brancher, som mere end 50 af de undersøgte forløb falder inden for.⁹¹

Figur 6.1: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på branche (Virksomhedsledere)



Note: Forskellen er signifikant for de offentlige løntilskudsforløb, men ikke signifikant for de private løntilskudsforløb.

⁹¹ Dette er baggrunden for, at der indgår 12 og ikke 22 brancher i tabellen.

Figuren viser, at der kan identificeres forskelle i omfanget af overtrædelser af merbeskæftigelseskravet på tværs af brancher.⁹² Inden for brancherne 'bygge og anlæg', 'detailhandel og biler' samt 'transportvirksomhed' er merbeskæftigelseskravet overtrådt i minimum hvert 10. løntilskudsforløb. Det skal bemærkes, at de løntilskudsansatte inden for disse brancher udgør under en halv procent af de samlede antal ansatte. Omfangsmæssigt er der således tale om en lille andel.

Blandt de offentlige løntilskudsforløb ser 'sundhedsvæsen' ud til at skille sig ud fra de øvrige, idet kravet her er overtrådt i 4 pct. af tilfældene mod typisk 1-2 pct. blandt de øvrige offentlige brancher.

Det er her interessant at bemærke, at de brancher, hvor merbeskæftigelseskravet hyppigst overtrædes, i vid udstrækning er sammenfaldende med brancher, hvor der optræder mangel på arbejdskraft. Således viser undersøgelser, at der inden for den offentlige sektor især er mangel på social- og sundhedshjælpere og -assistenter.⁹³ Endvidere forekommer der i vid udstrækning arbejdskraftmangel inden for især byggeri, men også inden for handels- og transportbrancherne samt hotel og restauration.⁹⁴ Når overtrædelserne af merbeskæftigelseskravet er mere udbredt inden for sundhedsvæsenet, bygge- og anlægsvirksomheder samt i detailhandlen kan det altså skyldes, at disse brancher i forbindelse med medarbejderes jobskifte har svært ved at tiltrække kvalificeret arbejdskraft og derfor vælger at opkvalificere mindre egnede personer gennem en løntilskudsstilling. Samtidig indikerer manglen på arbejdskraft inden for disse områder, at løntilskudsansættelserne har gode perspektiver for at føre til efterfølgende ordinær ansættelse.

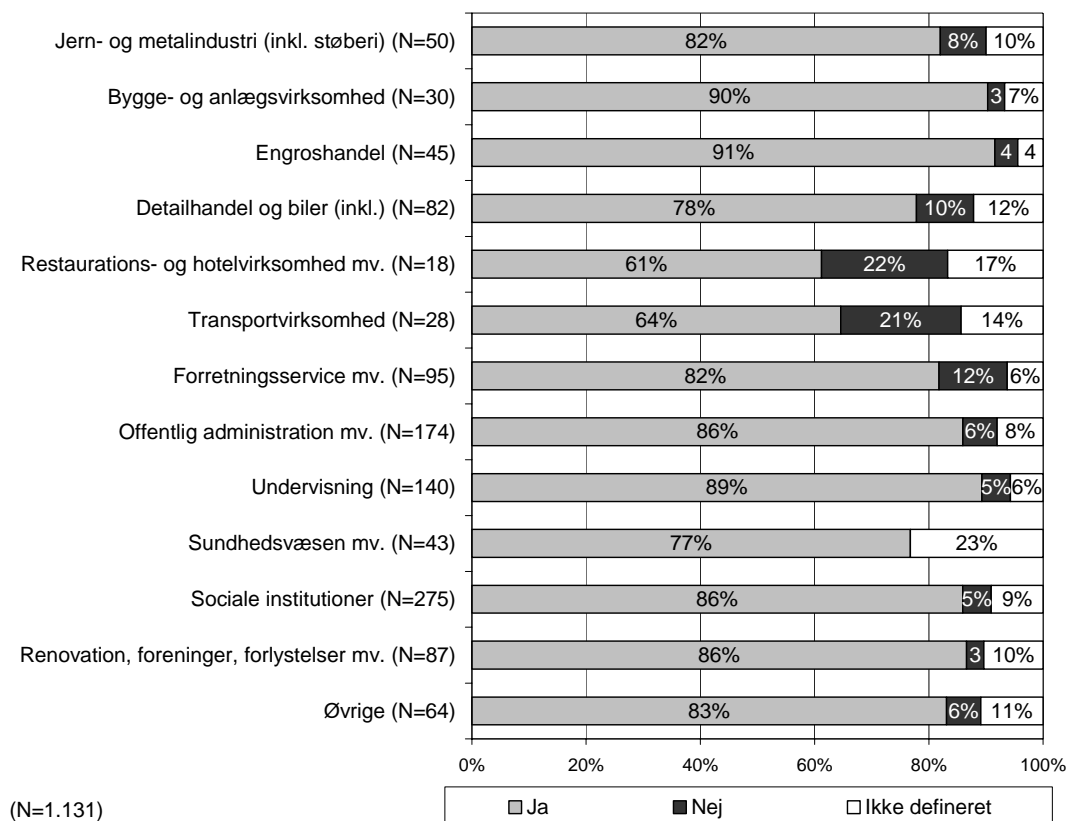
Når overholdelse af merbeskæftigelseskravet fordelt på brancher baseres på *medarbejderrepræsentanternes* besvarelser, tegner der sig et lidt andet billede, hvilket fremgår af figuren nedenfor.

⁹² Det skal her understreges, at der alene indbyrdes mellem brancher i den offentlige sektor kan identificeres signifikante forskelle. Fordelingen af de forskellige brancher på henholdsvis den offentlige og private sektor kan ses i afsnit 4.4.3.

⁹³ Se Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

⁹⁴ Se Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Figur 6.2: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på branche (Medarbejderrepræsentanter)



Note: Forskellen er signifikant for de private løntilskudsforløb, men ikke signifikant for de offentlige forløb.

For det første viser figuren, at der ifølge medarbejderrepræsentanternes besvarelser hyppigt sker overtrædelser af merbeskæftigelseskravet i brancher som 'restaurations- og hotelvirksomhed' (22 pct.) og 'forretningsservice' (12 pct.). 'Transportvirksomhed' (21 pct.) går igen for både virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter.⁹⁵ Det skal bemærkes, at de brancher hvor merbeskæftigelseskravet hyppigst berettes overtrådt – restaurant og hotel samt transportvirksomhed – er kendetegnet ved mangel på arbejdskraft.⁹⁶

For det andet ses det, at i visse brancher er medarbejdsrepræsentanternes vurdering af omfanget af overtrædelser af merbeskæftigelseskravet mindre end virksomhedsledernes. Det gælder fx inden for bygge og anlæg, hvor manglende overholdelse af merbeskæftigelseskravet varierer fra 3 pct. baseret på medarbejderrepræsentanternes angivelser til 14 pct. baseret på ledernes angivelser i spørgeskemaet.

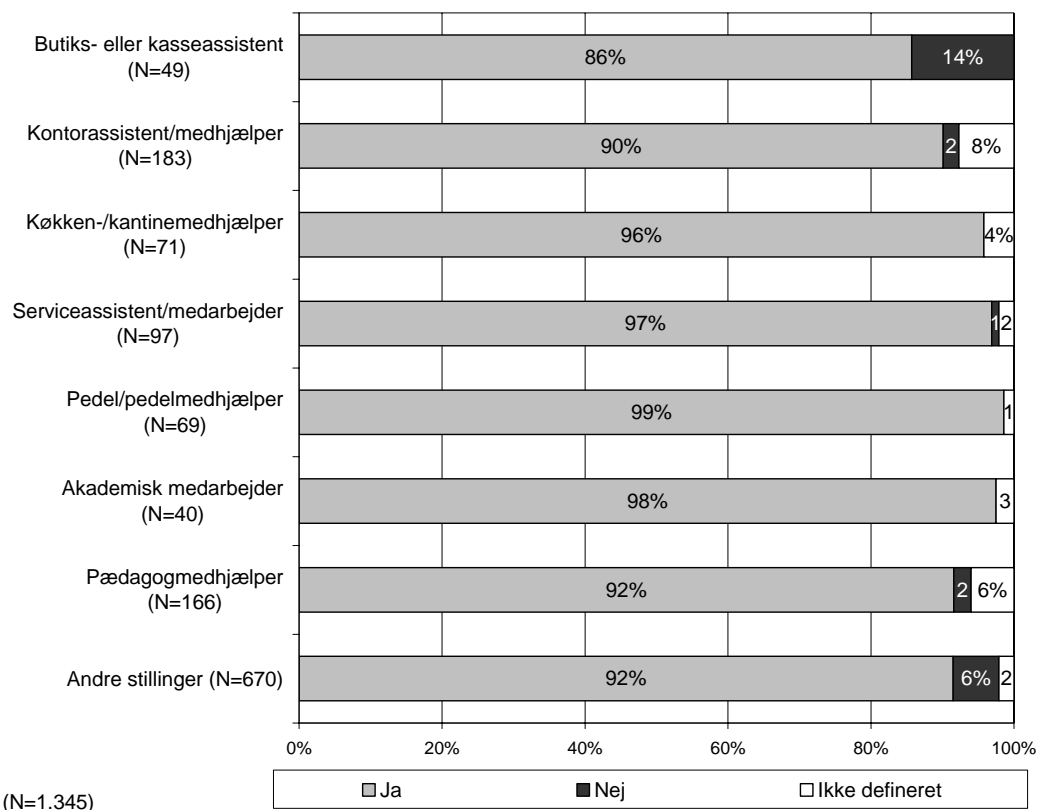
De to tabeller nedenfor illustrerer overholdelse af merbeskæftigelseskravet opgjort på stillingskategori for hhv. ledere og medarbejderrepræsentanter.⁹⁷

⁹⁵ Igen gælder det dog, at der alene indbyrdes mellem brancher i den offentlige sektor kan identificeres signifikante forskelle.

⁹⁶ Jf. Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

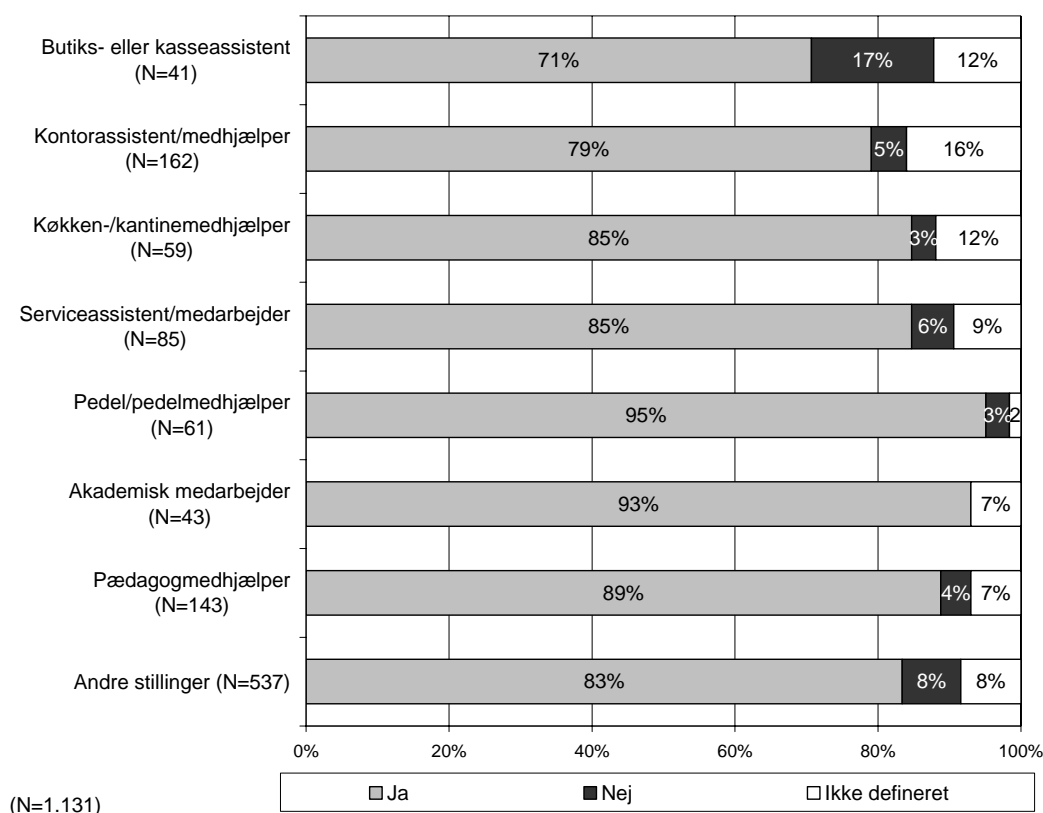
⁹⁷ I afsnit 4.4.4 fremgår det, hvordan stillingskategorierne er udvalgt og defineret.

Figur 6.3: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på stillingskategorier (Virksomhedsledere)



Note: Forskellen er signifikant for de offentlige løntilskudsforløb, men ikke for de private løntilskudsforløb.

Figur 6.4: Er merbeskæftigelseskravet overholdt?, opgjort på stillingskategorier (Medarbejderrepræsentanter)



Kilde: Forskellen er ikke signifikant for offentlige eller private løntilskudsforløb.

Med afsæt i de to tabeller ovenfor kan det konkluderes, at der ikke er nogen signifikante forskelle på, hvor udbredt overtrædelse af merbeskæftigelseskravet i relation til forskellige stillingsbetegnelser. Der ses dog en tendens til, at manglende overholdelse af merbeskæftigelseskravet er særligt forekommende i forbindelse med løntilskudsansættelse som butiks- eller kasseassistent. Således overholdes kravet ikke i 14 pct. og 17 pct. af de tilfælde, som hhv. lederne og medarbejderrepræsentanterne udtaler sig om. Dette skal sammenlignes med, at gennemsnittet for private virksomheder er hhv. 8 pct. og 12 pct. Blandt stillinger i den offentlige sektor ses der ingen særlig tendens til sammenhænge med overtrædelse af merbeskæftigelseskravet.

Opsummering

Sammenfattende kan det konkluderes, at merbeskæftigelseskravet har været overholdt i hovedparten af løntilskudsforløbene, nemlig i mellem 82 og 92 pct. af forløbene. Kravet var overtrådt i 5-7 pct. af de løntilskudsforløb, der indgår i surveyen, afhængig af om spørgsmålet vurderes ud fra lederne eller medarbejderrepræsentanternes svar. Overtrædelse af merbeskæftigelseskravet sker hyppigere inden for det private end inden for det offentlige.

6.2 Overholdelse af rimelighedskravet

Dette afsnit sætter fokus på overholdelse af rimelighedskravet, som er det andet moment i vurderingen af, hvorvidt løntilskudsforløbene medfører fortrængning. I boksen nedenfor repeterer vi kort, hvilke retningslinjer, der knytter sig til rimelighedskravet.

Boks 6.3: Repetition af rimelighedskravet

Rimelighedskravet tilsiger, at der i såvel i private som offentlige virksomheder skal være et *rimeligt forhold* mellem antallet af ansatte uden løntilskud og antallet af ansatte med løntilskud. Der er dog forskel på, i hvilken grad rimelighedskravet er præciseret i forhold til henholdsvis private og offentlige virksomheder.

Rimelighedskravet for private virksomheder

- For private virksomheder er der fastsat et antalsmæssigt forhold mellem løntilskudsansatte og ansatte uden støtte, som varierer i forhold til virksomhedens størrelse.
- Hvis virksomheden har 0-50 ansatte, må antallet af ansatte med løntilskud *maksimalt* udgøre 1 person for hver 5 ordinært ansatte. Dog må virksomheder med under 5 ordinært ansatte altid ansætte én person med løntilskud.
- Virksomheder med over 50 ansatte må herudover ansætte en person med løntilskud for hver 10 ordinært ansatte.
- Opgørelsen af antallet af ansatte sker ved at beregne gennemsnittet af antallet af ordinært ansatte i de seneste tre måneder før ansættelsen af personen med løntilskud og den tilsvarende periode året forud.

Rimelighedskravet for offentlige arbejdspladser

- Bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats indeholder ikke uddybende regler for, hvordan rimelighedskravet skal forstås i offentlige virksomheder. Dvs. at der, i modsætning til i de private virksomheder, ikke er fastsat en kvantitativ grænse for, hvornår rimelighedskravet er opfyldt. Vurderingen af, om der er tale om et rimeligt forhold mellem støttede og ordinært ansatte på offentlige virksomheder, vil således bygge således på AF's eller kommunens faglige skøn af, om der i det enkelte tilfælde er tilstrækkelig tid til at oplære den aktiverede, således at formålet med aktivering kan opfyldes.

I Arbejdsmarkedsstyrelsens nye bekendtgørelse vedrørende brugen af aktivering med løntilskud af d. 18. november 2005 er der fastlagt et numerisk rimelighedskrav for offentlige løntilskudsansættelser svarende til det, der gælder for private.⁹⁸

Eftersom der ikke er uddybende regler for, hvordan rimelighedskravet skal forstås i offentlige virksomheder, og dermed hvornår rimelighedskravet er overskredet, er det i denne undersøgelse ikke muligt at kortlægge, hvorvidt rimelighedskravet i offentlige virksomheder er overholdt eller ej. Nedenfor fokuseres derfor på overholdelse af rimelighedskravet i *private løntilskudsstillinger*.

Overholdelse af rimelighedskravet i private virksomheder afdækkes med afsæt i nedenstående 2 spørgsmål fra undersøgelsens survey:

1. Hvor mange ordinære ansatte havde arbejdspladsen i gennemsnit i de seneste tre måneder før løntilskudsansættelsen (*dvs. ikke personer i støttede stillinger eller personer, som er ansat i en tidsbegrænset periode*)?
2. Hvad var det maksimale antal løntilskudsansatte, der var ansat på én gang på arbejdspladsen under den aktiveredes løntilskudsansættelse?

⁹⁸ Se bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats, BEK nr. 1099 af 18. november 2005, § 93.

Ud fra disse to spørgsmål har vi kortlagt, hvilken andel af de private virksomheder, der har overholdt rimelighedskravet i forbindelse med løntilskudsansættelsen.

For de respondenter, hvor ét af de to spørgsmål ikke var besvaret, har det dog ikke været muligt at afgøre, om rimelighedskravet var overholdt. I tabellerne i dette afsnit indgår sådanne tilfælde under kategorien "ikke defineret".

Tabellen nedenfor viser, i hvilket omfang *virksomhedslederne* vurderer, at rimelighedskravet har været overholdt i forbindelse med løntilskudsansættelsen.

Tablet 6.3: Er rimelighedskravet overholdt? (Virksomhedsledere)

	Ja	Nej	Ikke defineret	Total
Privat løntilskudsstilling	88%	7%	6%	787

Af tabellen ses det, at rimelighedskravet – med afsæt i ledernes besvarelse – er overholdt i 88 pct. af de private løntilskudsstillinger, mens der er sket brud på rimelighedskravet i 7 pct. af tilfældene. For 6 pct. af løntilskudsstillingerne har det ikke været muligt at afgøre, om kravet var overholdt, på grund af manglende besvarelse af ét eller begge spørgsmål vedrørende rimelighedskravet i spørgeskemaet.

En nærmere analyse viser, at overtrædelser af rimelighedskravet hyppigst sker i *mindre virksomheder*. Således blev rimelighedskravet overtrådt i mere end hvert 10. løntilskudsforløb i virksomheder med 0-4 ansatte, og i omkring hver 7. løntilskudsforløb i virksomheder med 5-9 ansatte. Derimod er der kun sket overtrædelse i 1 pct. af løntilskudsforløbene i virksomheder med 20-49 ansatte, og ingen overtrædelser i virksomheder med mere end 50 ansatte.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, har det i knap 20 pct. af løntilskudsstillingerne ikke været muligt for *medarbejderrepræsentanterne* at bidrage med de nødvendige oplysninger til vurdering af rimelighedskravets overholdelse. Af den grund er det vanskeligt at foretage en direkte sammenligning mellem ledernes og medarbejderrepræsentanternes besvarelse.

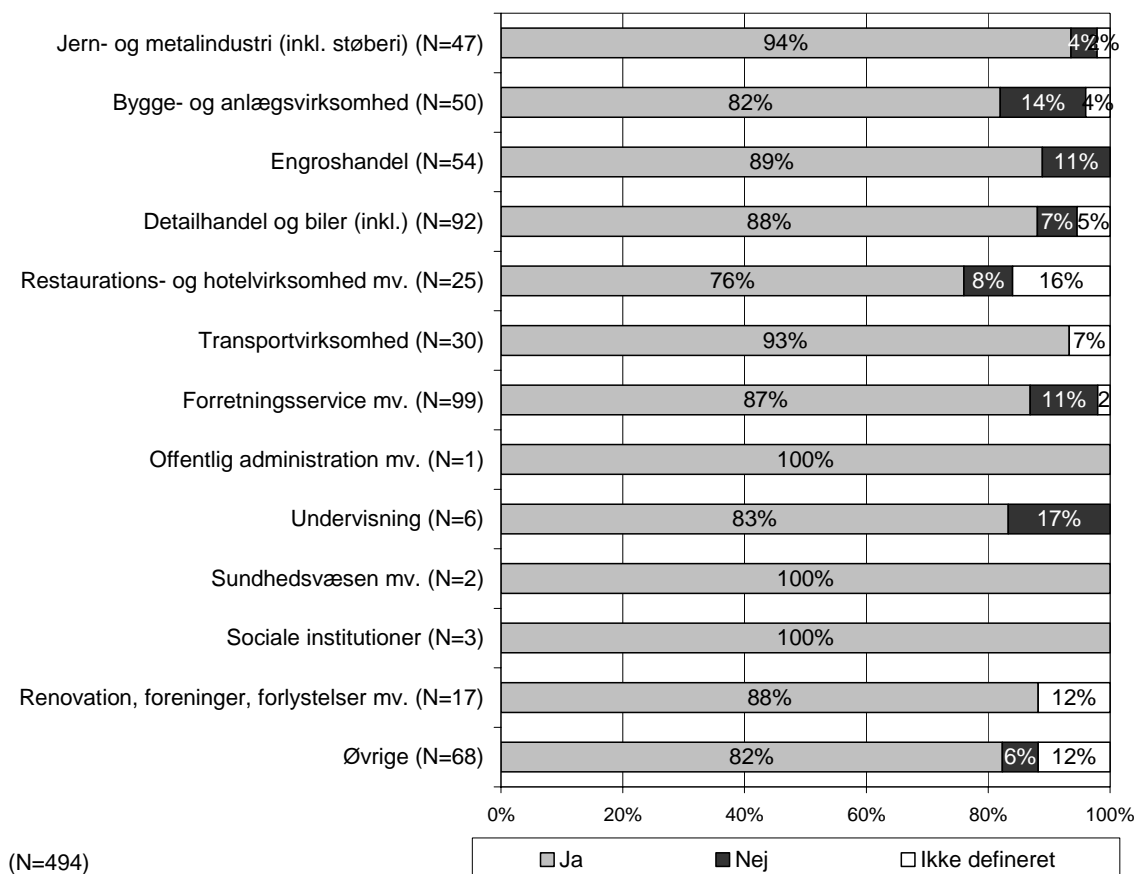
Tablet 6.4: Er rimelighedskravet overholdt? (Medarbejderrepræsentanter)

	Ja	Nej	Ikke defineret	Total
Privat løntilskudsstilling	75%	6%	19%	603

Der er ikke signifikante forskelle i overholdelsen af rimelighedskravet på tværs af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Det gælder i relation til både ledernes og medarbejderrepræsentanternes svar.

Der synes at være en vis variation i overholdelse af rimelighedskravet på tværs af brancher, jf. figurerne nedenfor. Der er dog ikke tale om signifikante forskelle indbyrdes mellem de brancher, der hører til den private sektor.⁹⁹

Figur 6.5: Er rimelighedskravet overholdt?, opgjort på branche 22-niveau, kun private virksomheder (Virksomhedsledere)



Note: Forskellen er ikke signifikant.

Om end der ikke kan spores signifikante forskelle på tværs af brancherne, ses der er en tendens til, at det især er inden for bygge- og anlæg samt engroshandel og forretningsservice, at virksomhederne har for mange løntilskudsansatte i forhold til ordinært ansatte. Det kan ikke udelukkes, at dette hænger sammen med, at der inden for byggeri og handel er mangel på arbejdskraft.¹⁰⁰

Medarbejderrepræsentanternes besvarelser fordelt på brancher er ikke medtaget, da det er vanskeligt at konkludere noget entydigt på baggrund heraf. Det skyldes, at en stor del af medarbejderrepræsentanterne som anført ovenfor ikke har kunnet bidrage med de nødvendige oplysninger til vurdering af rimelighedskravets overholdelse.

⁹⁹ Da rimelighedskravet som nævnt kun er kvantitativt defineret for private virksomheder, er der i tabellen kun medtaget svar fra private virksomhedsledere. Det betyder, at antallet af respondenter (N) er meget lavt for de brancher, der typisk er knyttet til den offentlige sektor.

¹⁰⁰ Jf. Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

En analyse af overholdelsen af rimelighedskravet fordelt på stillingskategorier foretages ikke, da stort set alle de anvendte stillingskategorier (dvs. de bedst repræsenterede) primært er at finde inden for det offentlige.

Boks 6.4: Rimelighedskravet i den offentlige sektor set i relation til formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige:

For de *offentlige virksomheder* er der, som tidligere nævnt, ikke fastsat en kvantitativ grænse for, hvornår rimelighedskravet er opfyldt. Vurderingen af, om der er et rimeligt forhold mellem løntilskudsansatte og ordinært ansatte på offentlige virksomheder, bygger i stedet på AF's/kommunens faglige skøn. Da det overordnede formål med en løntilskudsansættelse er at opkvalificere den aktiverede, bør der i dette skøn indgå en vurdering af, om forholdet mellem ordinært ansatte og ansatte i løntilskud er af en sådan størrelsesorden, at der er tilstrækkelig tid og ressourcer til at oplære, genoptræne og støtte den løntilskudsansatte i vedkommendes arbejdsopgaver.

For de offentlige virksomheder kan spørgsmålet om, hvorvidt de ordinært ansatte havde tilstrækkelig tid til at oplære den aktiverede, derfor give en vis *indikation* af, om rimelighedskravet var opfyldt. Grundet den upræcise formulering af lovgivningen vil det forhold, at der *ikke* var tilstrækkelig tid til oplæring dog ikke kunne betragtes som en egentlig overtrædelse af rimelighedskravet.

Tabellen nedenfor viser, hvordan personerne ansat i løntilskudsstillingerne vurderer mulighederne for individuel støtte og oplæring i løbet af aktiveringsperioden.

Tabel 6.5: I hvilken grad har din leder og dine kolleger haft tilstrækkeligt tid til at give dig individuel støtte og oplæring i løbet af aktiveringsperioden? (Aktiverede)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling	42%	26%	18%	10%	4%	924
Privat løntilskudsstilling	43%	24%	17%	10%	6%	856
Total	42%	25%	18%	10%	5%	1.780

Med afsæt i tabellen kan det konkluderes, at knap 70 pct. af de løntilskudsansatte i den offentlige sektor vurderer, at deres leder og kolleger i nogen grad eller høj grad har haft tilstrækkeligt tid til at give vedkommende individuel støtte og oplæring. 28 pct. vurderer, at det kun i mindre grad eller slet ikke har været tilfældet.

For de private løntilskudsstillinger er det værd at bemærke, at andelen af ledige, der oplever, at der slet ikke eller kun i mindre grad var tilstrækkelig tid til at oplære dem i løbet af løntilskudsperioden er væsentligt højere end andelen af virksomheder, der overtræder rimelighedskravet, jf. tabel 7.4 og 7.5. Således er rimelighedskravet overtrådt i 6-7 pct. af løntilskudsforløbene i de private virksomheder, mens 27 pct. af de ledige mener, at der slet ikke eller kun i mindre grad var tilstrækkelig tid til oplæring.

Afslutningsvist bør det bemærkes, at selvom rimelighedskravet er kvantitativt fastsat for private virksomheder, illustrerer casestudierne, at der alligevel kan opstå tvivl om fortolkningen af kravet i det enkelte tilfælde. Fx er det i lovgivningen ikke præciseret, hvordan begrebet "virksomhed" skal afgrænses i relation til rimelighedskravet. Det er således uklart, om rimelighedskravet altid skal vurderes i forhold til samtlige virksomhedens ansatte, uanset hvordan de fysisk og/eller funktionelt er fordelt – fx hvor mange løntilskuds-

ansatte der må være på kontoret i en butik, som har 31 ansatte i butikken og 3 ansatte på kontoret, og hvor arbejdsopgaverne funktionelt er opdelt således, at salgspersonalets og kontorpersonalets arbejdsopgaver ikke overlapper.¹⁰¹ I surveyen har det ikke været muligt at tage højde for sådanne kvalitative forhold i de enkelte tilfælde, hvorfor en konkret vurdering af hvert enkelt løntilskudsforløb i surveyen muligvis ville føre til en noget større hyppighed af overtrædelser af rimelighedskravet. De nævnte uklarheder er i øvrigt søgt udbedret i den nye bekendtgørelse fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.¹⁰²

Opsummering

Sammenfattende kan det konkluderes, at rimelighedskravet er overholdt i mellem 75 og 88 pct. (afhængig af, om man baserer sig på medarbejderrepræsentanternes eller virksomhedsledernes besvarelser) af de private løntilskudsforløb, mens det er overtrådt i 6 og 7 pct. af tilfældene. Det er især inden for brancherne 'bygge- og anlæg' samt 'engroshandel' og 'forretningsservice', at kravet har været overtrådt. Dette er brancher, som i 2005 var kendetegnet ved mangel på arbejdskraft. Selvom rimelighedskravet har været overholdt i hovedparten af forløbene, har 27 pct. af de aktiverede i både privat og offentlig løntilskudsansættelse oplevet, at der ikke har været afsat tilstrækkeligt tid til oplæring og individuelt støtte under forløbet.

6.3 Udbredelsen af fortrængning

I dette afsnit gennemføres der en samlet analyse af omfanget af fortrængning. Det undersøges således, i hvilke tilfælde der sker brud på enten merbeskæftigelseskravet eller rimelighedskravet, og om der kan spores signifikante forskelle på, hvornår der sker brud på de to krav.

Det er væsentligt indledningsvist at nævne, at fortrængning i offentlige løntilskudsstillinger med stor sandsynlighed vil være mindre end fortrængning i private løntilskudsstillinger. Det skyldes, at det ikke i denne undersøgelse er muligt at kortlægge, hvorvidt rimelighedskravet i offentlige virksomheder er overholdt eller ej.

Tabellen nedenfor illustrerer fortrængningens omfang baseret på ledernes besvarelse af de spørgsmål, der er bestemmende for, om der er sket fortrængning eller ej.

Tabel 6.6: Er der sket fortrængning? (Virksomhedsledere)

	Nej	Ja	Ikke defineret	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	94 %	2 %	4 %	867
Privat løntilskudsstilling*	79 %	14 %	8 %	787
Total	87 %	7 %	6 %	1.654

Tabellen viser for det første, at der langt hovedparten af tilfældene – 87 pct. – ikke er sket fortrængning. Totalt set er sket fortrængning i 7 pct. af løntilskudsstillingerne, mens det i 6 pct. ikke har været muligt at afgøre pga. manglende fyldestgørende besvarelse af spørgeskemaerne. At der sker fortrængning i 7 pct. af tilfældene svarer til, at der samlet set er sket fortrængning

¹⁰¹ Se case 15.

¹⁰² Se bekendtgørelse om aktiv beskæftigelsesindsats, BEK nr. 1099 af 18. november 2005.

ning i omkring 2.500 af de 36.000 løntilskudsstillinger, som blev oprettet i løbet af 2004. Opgøres fortrængningstilfældene (2.500) i forhold til det samlede antal beskæftigede i 2003 (2.645.796), svarer det til, at der er 1,0 fortrængningstilfælde for hver 1000 ordinært ansatte.

Tabellen viser *for det andet*, at der er signifikante forskelle mellem de offentlige og de private løntilskudsstillinger, idet fortrængning sker hyppigere i private end i offentlige løntilskudsforløb. For de *private løntilskudsforløb* er der således sket fortrængning i 14 pct. af tilfældene, hvilket vil sige, at hvert syvende private løntilskudsforløb indebærer fortrængning. I den *offentlige sektor* er der sket fortrængning i 2 pct. af løntilskudsforløbene. Dette svarer til, at der i 2004 var sket fortrængning i omkring 1900 af det samlede antal private løntilskudsforløb og 500 af de offentlige løntilskudsforløb. Sammenholdes dette med det samlede antal ordinært beskæftigede i 2003 (hhv. 1.753.731 i den private sektor og 892.065 i den offentlige), svarer det til, at der er sket fortrængning i 1,1 tilfælde for hver 1000 ordinært ansatte i den private sektor og i 0,5 tilfælde for hver 1000 ordinært ansatte i den offentlige sektor.

Den store forskel på omfanget af fortrængning i offentlige og private virksomheder skyldes formentlig *for det første* det forhold, at rimelighedskravet ikke er kvantitativt defineret i den offentlige sektor, hvorfor løntilskudsforløb i den offentlige sektor reelt kun skal opfylde ét krav, mens private løntilskudsforløb skal opfylde to krav. *For det andet* kan det være et medvirkende forhold, at hvor der for private virksomheder kan være et økonomisk incitament til at bryde merbeskæftigelseskravet, har de offentlige virksomheder sjældent incitament til at udfylde stillinger inden for normeringen med løntilskudsansatte, jf. nærmere ovenfor i afsnit 6.1.

Af tabellen nedenfor fremgår det, hvordan omfanget af fortrængning fordeler sig i forhold til overtrædelse af hhv. merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet. Det med fed markerede angiver de tilfælde, hvor der er sket fortrængning. I tabellen er kun medtaget de private løntilskudsforløb, da fortrængning for offentlige løntilskudsforløb udelukkende er defineret ved overtrædelse af merbeskæftigelseskravet.

Tablet 6.7: Fordelingen af fortrængning på hhv. overtrædelse af merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet.

Private løntilskudsforløb	Merbeskæftigelseskrav overholdt	Merbeskæftigelseskrav overtrådt
Rimelighedskrav overholdt	620	51
Rimelighedskrav overtrådt	43	8

Tabellen viser, at fortrængning i forbindelse med private løntilskudsforløb sker omtrent lige hyppigt som følge af brug på rimelighedskravet og som følge af brud på merbeskæftigelseskravet (hhv. 43 og 51 af de undersøgte forløb). Endvidere fremgår det, at det relativt sjældent forekommer, at begge de to krav har været overtrådt i det samme løntilskudsforløb – i alt forekommer dette kun i otte af de undersøgte løntilskudsforløb, hvilket svarer til syv pct. af det samlede antal tilfælde af fortrængning inden for de private løntilskudsforløb.

Når omfanget af fortrængning bestemmes med afsæt i *medarbejderrepræsentanternes* besvarelse af spørgeskemaet, tegner der sig et tilsvarende billede, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 6.8: Er der sket fortrængning? (Medarbejderrepræsentanter)

	Nej	Ja	Ikke defineret	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	86 %	4 %	10 %	753
Privat løntilskudsstilling*	60 %	16 %	23 %	603
Total	75 %	10 %	16 %	1.356

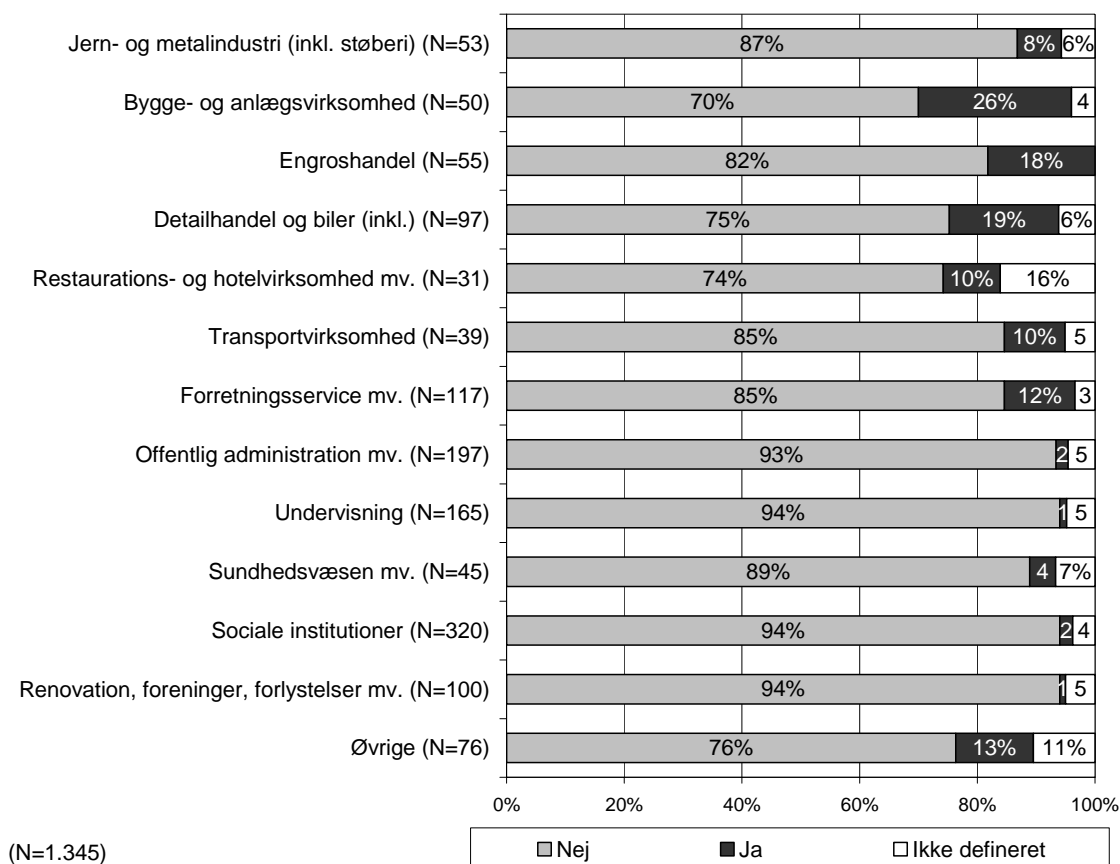
Tabellen viser *for det første* i sammenligning med Tabel 6.6 ovenfor, at omfanget af fortrængning er en smule større, når det estimeres med afsæt i medarbejderrepræsentanternes besvarelse af de bestemmende spørgsmål. Der er en forskel på godt 3 procentpoint – fra 7 til 10 pct. For medarbejderrepræsentanterne gælder det dog, at det i en del tilfælde ikke er muligt at afgøre, hvorvidt der er sket fortrængning eller ej. Derfor anvendes primært besvarelserne fra virksomhedslederne i undersøgelsens konklusioner.

For det andet ses det af tabellen, at forskellen mellem offentlige og private løntilskudsstillinger også genfindes, når fortrængningens omfang bestemmes med afsæt i medarbejderrepræsentanternes besvarelse af spørgeskemaet.

Denne sammenhæng forefindes også, når der kontrolleres for forsørgelsesgrundlag. Derimod er der ikke tale om signifikante sammenhænge, når omfanget af fortrængning krydses med forsørgelsesgrundlag og kontrolleres for offentlige/private løntilskudsforløb.

En række forskelle kan også identificeres på brancheniveau, jf. tabellen nedenfor. Forskellene er dog kun statistisk signifikante for de offentlige løntilskudsforløb og må derfor ansues som tendenser.

Figur 6.6: Er der sket fortrængning?, opgjort på branche (Virksomhedsledere)



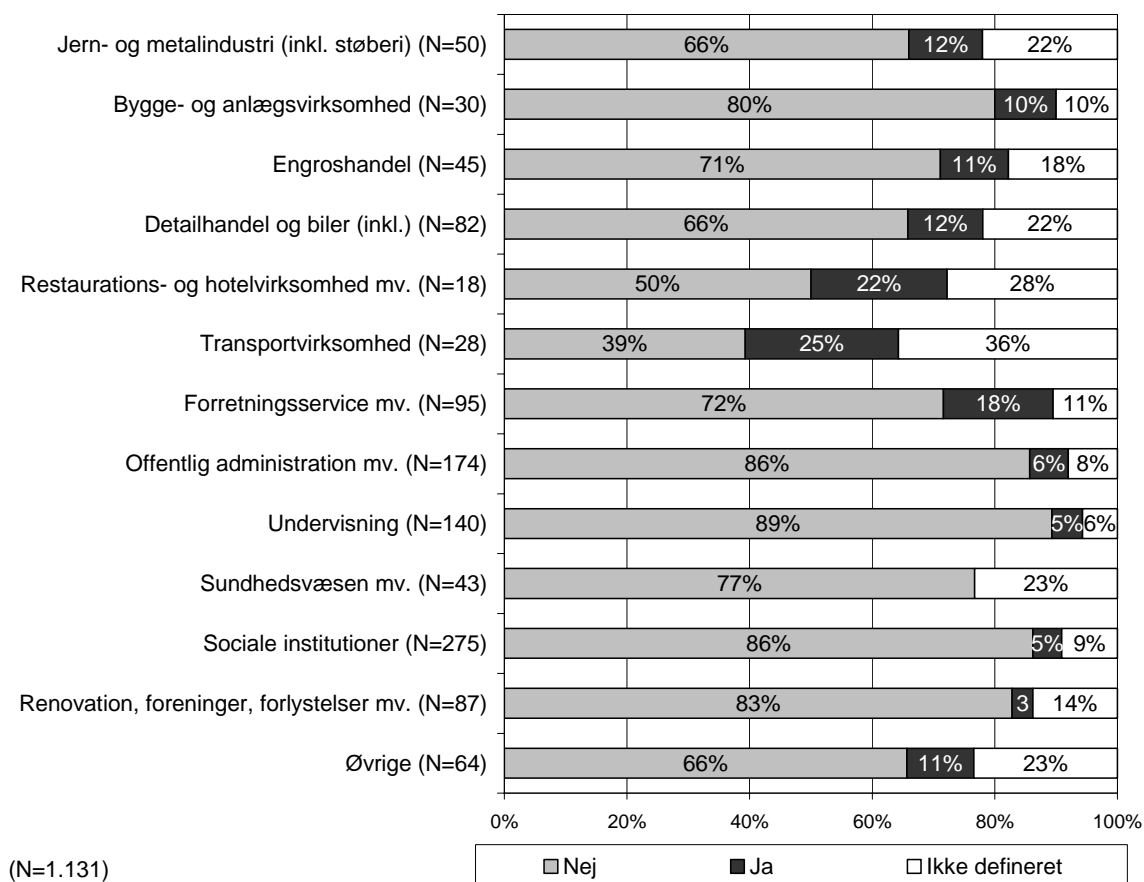
Note: Forskellen er signifikant for offentlige løntilskudsforløb, men ikke signifikant for private løntilskudsforløb.

Figuren viser, at der synes at være en tendens til, at omfanget af fortrængning er størst inden for brancherne 'bygge og anlæg', 'engroshandel' samt 'detailhandel og biler' – i disse brancher er der sket fortrængning i 18-26 pct. af tilfældene. Det skal dog bemærkes, at det samlede antal løntilskudsansatte inden for disse brancher i 2004 var omkring 5.800 personer (16 pct. af 36.292, jf. Tabel 4.4). Sammenholdes dette antal med det samlede antal beskæftigede inden for de tre brancher, udgør løntilskudsansættelser omkring 1 pct. Det er altså i 18-26 pct. af denne ene procent af det samlede antal beskæftigede inden for de tre brancher, at der sker fortrængning.

Også i brancher som restaurations- og hotelvirksomhed, transportvirksomhed og forretningsservice sker fortrængning relativt hyppigt. Det skal dog understreges, at forskellene indbyrdes mellem brancherne, der hører til den private sektor, ikke er signifikante.

Billedet er lidt anderledes, når det er medarbejderrepræsentanternes besvarelse af spørgeskemaet, der anvendes som afsæt for estimeringen, jf. figuren nedenfor. Vurderet ud fra medarbejderrepræsentanternes svar er fortrængningens omfang størst i brancherne restaurations- og hotelvirksomhed, transportvirksomhed og forretningsservice. Her er forskellene mellem brancherne i den private sektor signifikante, hvorimod forskellene mellem brancherne i den offentlige sektor ikke er signifikante.

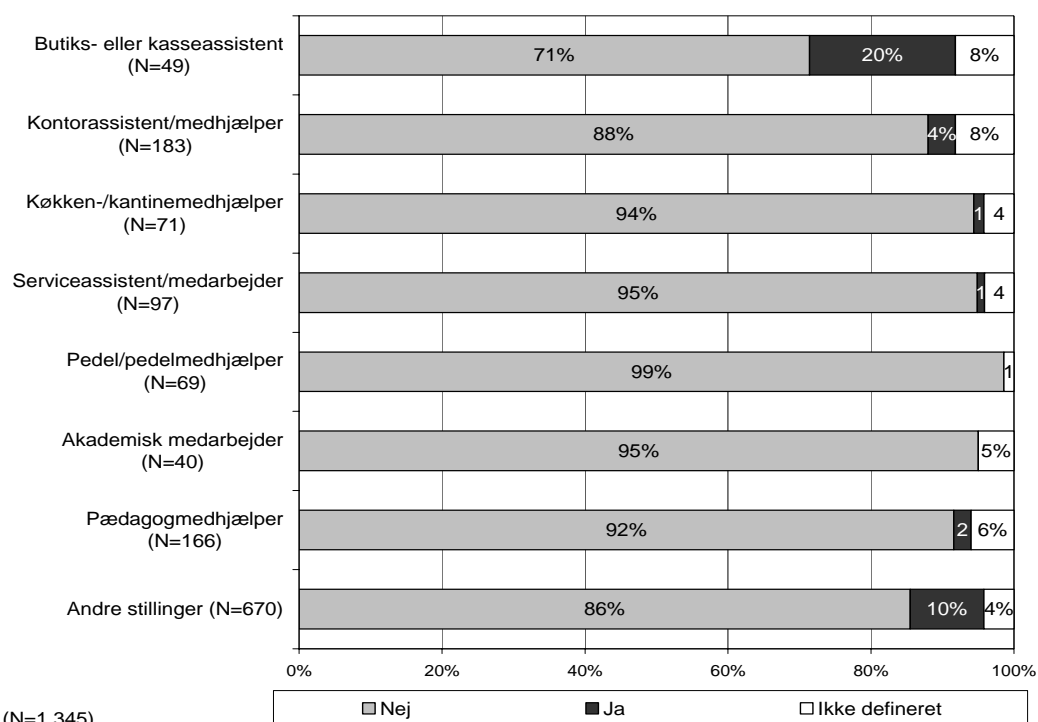
Figur 6.7: Er der sket fortrængning?, opgjort på branche (Medarbejderrepræsentanter)



Note: Forskellen er signifikant for de private løntilskudsforløb, men ikke signifikant for offentlige løntilskudsforløb.

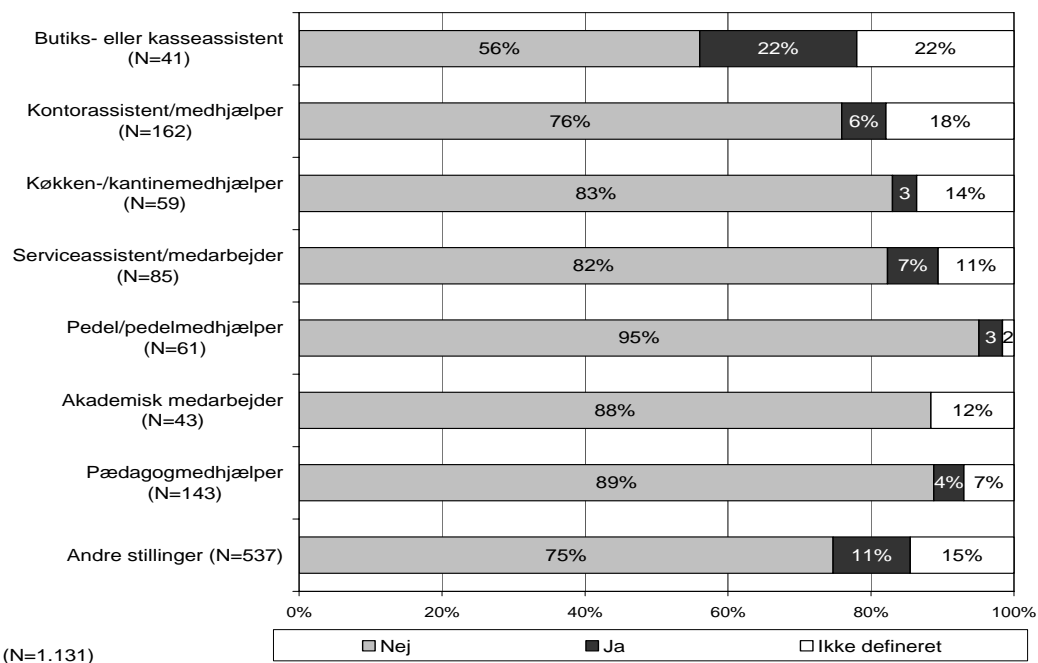
Opgjort på stillingskategori genfindes billedet fra afsnit 6.1, jf. tabellerne nedenfor. Af tabellerne ses, at uafhængigt af informationskilden er fortrængningens omfang relativt stort for stillingskategorien butik- eller kasseassistent (20-22 pct.), når det sammenholdes med, at der gennemsnitligt sker fortrængning i hhv. 14 pct. (lederne) og 16 pct. (medarbejderrepræsentanterne) af de private løntilskudsforløb. Der var i 2003 737 løntilskudsansatte butik- og kasseassistenter, jf. Tabel 4.13, og de 20 pct. hvor der ifølge undersøgelsen er sket fortrængning, svarer således til omkring 150 stillinger. Disse udgør omkring to promille af de i alt 75.662 personer, som var ordinært beskæftigede i denne stillingskategori i 2003 (jf. Tabel 4.13).

Figur 6.8: Er der sket fortrængning?, opgjort på stillingskategorier (Virksomhedsledere)



Note: Forskellen er signifikant for offentlige løntilskud, men ikke for private løntilskud.

Figur 6.9: Omfang af fortrængning – opgjort på stillingskategorier. (Medarbejderrepræsentanter)



Note: Forskellen er ikke signifikant for offentlige eller private løntilskudsforløb.

Opsummering

Sammenfattende kan det konkluderes, at der er sket fortrængning i mellem 7 og 10 pct. af løntilskudsforløbene (afhængigt af, om man baserer sig på ledernes eller medarbejderrepræsentanternes besvarelser), mens der med sikkerhed kan siges ikke at være sket fortrængning i mellem 75 og 87 pct. af forløbene. 7 pct. svarer til, at der samlet set er sket fortrængning i omkring 2.500 af de 36.000 løntilskudsstillinger, som blev oprettet i løbet af 2004, hvilket svarer til ét fortrængningstilfælde for hver 1000 ordinært ansatte. Omfanget af fortrængning er næsten syv gange højere i private end i offentlige løntilskudsforløb, hvilket blandt andet hænger sammen med, at rimelighedskravet kun kan overskrides i den private sektor. Således er der sket fortrængning i 14-16 pct. af undersøgelsens *private løntilskudsforløb*, hvorimod der i de *offentlige løntilskudsforløb* er sket fortrængning i 2-4 pct. af forløbene. Selvom der er en vis divergens i virksomhedsledernes og medarbejderrepræsentanternes svar for så vidt angår fordelingen af fortrængning på brancheniveau, tegner der sig dog en tendens til, at fortrængning er mest udbredt inden for brancherne 'bygge- og anlæg', 'detailhandel og biler', 'restaurations- og hotelvirksomhed' samt 'transportvirksomhed'.

6.4 Overholdelse af øvrige lovkrav: Høring af medarbejderne

Dette afsnit analyserer overholdelse af lovgivningens krav om høring af medarbejderne i forbindelse med etablering af løntilskudsansættelser, jf. boksen nedenfor.

Det skal indledningsvist understreges, at kravet om høring af medarbejderne er et proceduremæssigt krav, og at manglende overholdelse af dette krav dermed ikke i sig selv implicerer, at der er sket fortrængning.

Boks 6.5: Repetition af lovkrav om høring af medarbejderne

Både på private og offentlige ansættelsesområder skal spørgsmålet om løntilskudsansættelsen drøftes mellem ledelsen og repræsentanter for de ordinært ansatte medarbejdere forud for oprettelsen af løntilskudsstillingen. Under drøftelsen skal medarbejderrepræsentanten have mulighed for at fremføre medarbejdernes holdning til, at der ansættes en person med løntilskud. Derudover skal drøftelserne mellem medarbejderne og ledelsen berøre en række specifikke forhold:

- *For det første skal merbeskæftigelseskravet drøftes mellem medarbejderne og ledelsen, idet det i lovgivningen er fastsat, at betingelsen om merbeskæftigelse skal påses af arbejdsgiveren og de ansatte i fællesskab. Ligeledes skal det af arbejdsgiverens tilbud om at ansætte en person med løntilskud fremgå, hvorvidt der er enighed mellem de ansatte og ledelsen om, at betingelsen om merbeskæftigelse er overholdt. Disse krav kan kun overholdes, hvis merbeskæftigelseskravet er blevet drøftet mellem medarbejderne og ledelsen forud for oprettelsen af løntilskudsstillingen.*
- *For det andet skal formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige drøftes med virksomhedens medarbejdere. Det vil sige, at virksomhedsledelsen og medarbejderne forud for løntilskudsansættelsen skal drøfte, hvordan det kan sikres, at løntilskudsansættelsen får et opkvalificerende element for den ledige. Dette kan udledes af, at lovgivningen kræver, at det af arbejdsgiverens tilbud om at ansætte en person med løntilskud fremgår, om de ordinært ansatte er positive over for at medvirke til opfyldelsen af formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige. Dette krav kan kun opfyldes, hvis medarbejderne er blevet orienteret om, hvad formålet med løntilskudsansættelsen er for den ledige.*

Følgende spørgsmål anvendes i surveyen til at afdække, hvorvidt kravene til høring af medarbejderne er overholdt:

1. Var oprettelsen af løntilskudsstillingen blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte?
2. Blev vurderingen af, hvorvidt aktiveringen med løntilskud medførte en nettoudvidelse af antallet af ansatte på arbejdspladsen, foretaget i fællesskab af arbejdspladsens ledelse og repræsentanter for de ansatte?
3. Gav arbejdspladsen repræsentanter for de ansatte de oplysninger, som var nødvendige for at kunne tage stilling til oprettelsen af aktiveringen med løntilskud?

6.4.1 Oprettelse drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte

De to tabeller nedenfor viser hhv. lederne og medarbejderrepræsentanternes besvarelse af, hvorvidt løntilskudsansættelsen er blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte.

Tabel 6.9: Var oprettelsen af løntilskudsstillingen blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter)

Virksomhedsledere					Total
	Ja	Nej	Ved ikke	Ingen ansatte	
Offentlig løntilskudsstilling*	87%	10%	2%	2%	867
Privat løntilskudsstilling*	45%	43%	3%	10%	787
Total	67%	26%	2%	5%	1.654

Medarbejderrepræsentanter					
	Ja	Nej	Ved ikke	Ingen ansatte	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	71%	20%	9%		753
Privat løntilskudsstilling*	43%	48%	9%		603
Total	59%	32%	9%		1.356

Med afsæt i de to tabeller kan det *for det første* konkluderes, at medarbejderne er blevet hørt i omkring to ud af tre tilfælde, men at høring af medarbejderne ikke sker konsekvent. En fjerdedel af lederne og ca. en tredjedel af medarbejderrepræsentanterne tilkendegiver således, at oprettelsen af løntilskudsstillingen ikke er blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte.

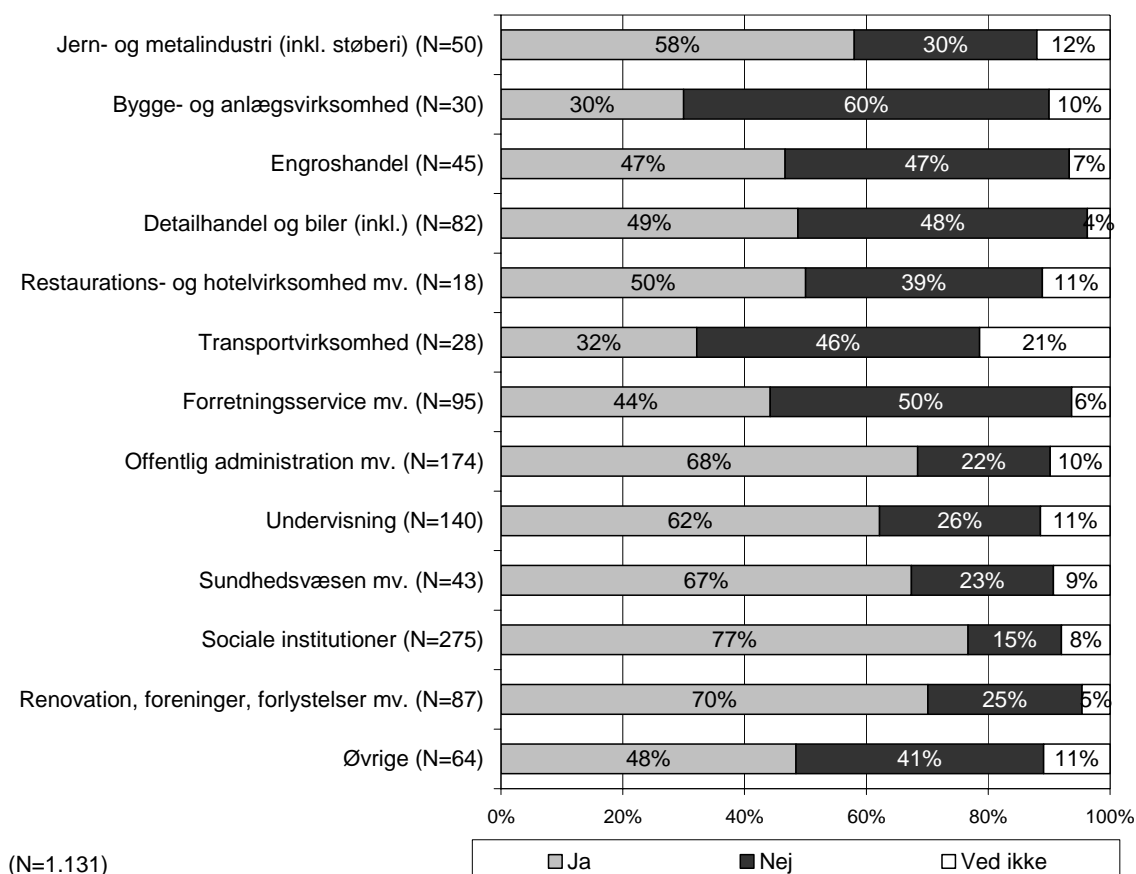
For det andet kan det konkluderes, at der er en signifikant forskel mellem offentlige og private løntilskudsstillinger.¹⁰³ Lovkravet om høring af medarbejderne overholdes således i langt højere grad i forbindelse med de offentlige løntilskudsansættelser end de private. Knap 10 pct. af de offentlige ledere erkender, at medarbejderne ikke er blevet hørt, mens det tilsvarende gælder for 43 pct. af de private ledere. For medarbejderrepræsentanterne kan konstateres en lignende forskel, blot med højere andele: Ca. 20 pct. af medarbejderrepræsentanterne ansat i det offentlige og 48 pct. af medarbejderrepræsentanterne ansat i det private vurderer således, at medarbejderne

¹⁰³ Denne sammenhæng eksisterer også, når der kontrolleres for forsørgelsesgrundlag. Derimod ses der ingen signifikante sammenhænge, når der krydses for dagpenge/kontanthjælpsmodtagere og kontrolleres for offentlige/private løntilskudsforløb. Der er således ingen signifikante forskelle på, hvor ofte der sker høring af medarbejderne i sager formidlet af henholdsvis AF og kommune.

ikke er blevet hørt i forbindelse med den konkrete løntilskudsansættelse. Casestudierne indikerer, at denne forskel mellem offentlige og private løntilskudsansættelser muligvis skyldes, at mange offentlige arbejdspladser anvender løntilskudsordningen relativt regelmæssigt, hvilket bevirker, at den enkelte offentlige arbejdsplads udvikler faste rutiner omkring etablering af løntilskudsansættelser, hvor det er naturligt at inddrage de øvrige medarbejdere.¹⁰⁴

Der kan endvidere konstateres en tendens til, at manglende overholdelse af lovkravet om medarbejderhøring varierer på tværs af branche og stillingskategori, jf. tabellerne nedenfor.¹⁰⁵ Vi afrapporterer for overblikkets skyld alene disse tendenser med afsæt i medarbejderrepræsentanternes besvarelse af spørgsmålet.

Figur 6.10: Var oprettelsen af løntilskudsstillingen blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte?, opgjort på branche, (Medarbejderrepræsentanter)



Note: Forskellen er ikke signifikant for offentlige eller private løntilskudsforløb.

Tabellen ovenfor viser således, at en relativ stor andel af medarbejderrepræsentanterne inden for 'bygge og anlæg', 'engroshandel', 'detailhandel og biler', 'transportvirksomhed' samt 'forretningsservice' ikke vurderer, at medarbejderne er blevet hørt. Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at i netop disse brancher er omfanget af fortrængning højt, jf. afsnit 6.3. En

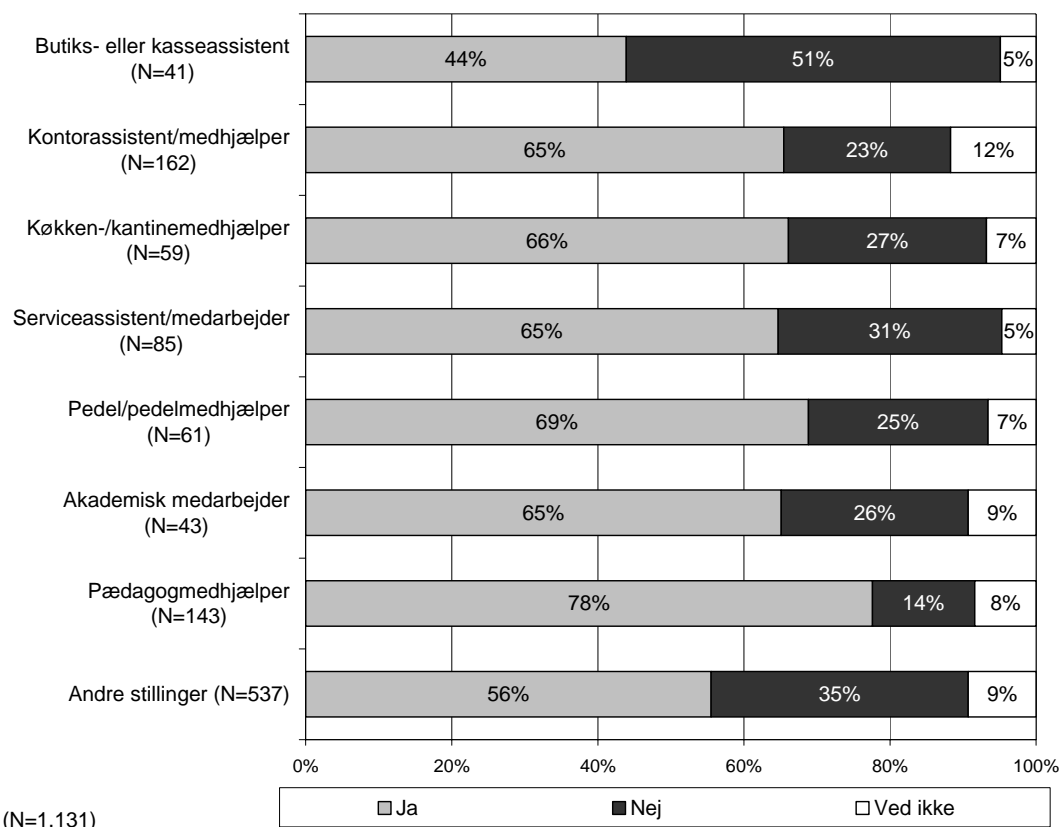
¹⁰⁴ Se fx case 2, case 9 og case 11.

¹⁰⁵ Der er dog ikke tale om signifikante forskelle indbyrdes mellem brancher i den private sektor og indbyrdes mellem brancher i den offentlige sektor.

nærmere analyse af sammenhængen mellem høring af medarbejderne og omfanget af fortrængning findes i afsnit 6.5.

Tabellen nedenfor illustrerer, at de analyserede stillingskategorier ikke adskiller sig statistisk signifikant fra hinanden, men at der dog ses en tendens til, at medarbejderne oftere er blevet hørt i forbindelse med løntilskudsansættelse af pædagogmedhjælpere.

Figur 6.11: Var oprettelsen af løntilskudsstillingen blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte?, opgjort på stillingskategori (Medarbejderrepræsentanter)



Note: Forskellen er ikke signifikant for de private og offentlige løntilskudsforløb.

Ved hjælp af casestudierne er det muligt at nuancere de ovenfor beskrevne resultater fra den kvantitative analyse, om end det understreges, at casestudierne ikke er repræsentative.

Casestudierne indikerer således, at selv i de tilfælde, hvor løntilskudsansættelsen er blevet drøftet med virksomhedens medarbejdere, skyldes dette ikke altid, at virksomhedslederne vidste, at de ifølge lovgivningen på området var forpligtet til det. I disse tilfælde er virksomhedslederne altså ikke blevet vejledt om kravet om høring af medarbejderne, og drøftelsen med medarbejderne er derfor alene sket, fordi lederen opfattede det som god ledelsesstil.¹⁰⁶ Manglende kendskab hos virksomhedslederne til kravet om høring af medarbejderne bevirker, at det reelt bliver tilfældigt og afhængig af den enkelte leder, om en sådan høring sker.

¹⁰⁶ Se case 5, case 6, case 7, case 8.

Endvidere viser casestudierne, at selv i de tilfælde, hvor løntilskudsansættelsen er blevet drøftet med medarbejderne, er det ikke altid, at der er foregået en egentlig *høring* af medarbejderne. I visse tilfælde er der snarere tale om en *orientering* fra virksomhedslederen om, at virksomheden har besluttet at ansætte en person fra løntilskud, og medarbejderne får således ikke altid mulighed for at tilkendegive deres holdning til ansættelsen med løntilskud.¹⁰⁷

Casestudierne indikerer derudover, at de virksomhedsledere, der har kendskab til kravet om høring af medarbejderne, opnår dette kendskab på forskellig vis. I et enkelt af casestudierne er virksomheden blevet informeret om kravet via mundtlig vejledning fra AF.¹⁰⁸ Hyppigere er der dog tale om, at virksomhedslederen har fået kendskab til høringskravet fra selve løntilskudsblanketten,¹⁰⁹ eller fordi vedkommende selv har indhentet information om de gældende regler på området.¹¹⁰

Endelig peger casestudierne på, at i de tilfælde, hvor der *ikke* er sket høring af medarbejderne, kan dette skyldes, at virksomhedslederen ikke vidste, at en sådan høring er påkrævet i lovgivningen.¹¹¹ Der er i casestudierne ikke tegn på, at manglende overholdelse af lovkravet skyldes manglende vilje fra virksomhedsledernes side, men snarere mangelfuld vejledning fra AF/kommune om det eksisterede regelsæt. I enkelte cases giver virksomhedslederne tværtimod udtryk for, at de netop bevidst undlod at informere medarbejderne om løntilskudsansættelsen, fordi de ønskede at beskytte den løntilskudsansatte mod en nedværdigende holdning fra de øvrige ansatte.¹¹²

Det er bemærkelsesværdigt, at størstedelen af de cases, hvor lederen ikke har kendskab til kravet om høring af medarbejderne, stammer fra kommunalt regi, hvor der ikke stilles krav om, at virksomhedslederen i løntilskudsblanketten skriver under på, at medarbejderne er blevet hørt. Dette kunne være en indikation på et behov for i kommunerne at indføre en blanket svarende til den, der anvendes i AF-regi, med henblik på at skærpe virksomhedernes opmærksomhed omkring høringskravet. Det bør dog bemærkes, at der i surveyen, som nævnt ovenfor, ikke blev fundet signifikante forskelle mellem dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere (og dermed mellem AF-regioner og kommuner) med hensyn til, hvor ofte der sker den påkrævede høring af medarbejderne.

6.4.2 *Fælles vurdering af nettoudvidelse af antallet af ansatte på arbejdspladsen*

De to tabeller nedenfor viser hhv. ledernes og medarbejderrepræsentanternes besvarelse af, hvorvidt spørgsmålet om nettoudvidelse af antallet af ansatte er blevet drøftet i fællesskab mellem ledelse og repræsentanter for de ansatte.

¹⁰⁷ Se case 6 og case 8.

¹⁰⁸ Se case 2.

¹⁰⁹ Se case 9 og case 11.

¹¹⁰ Se case 13.

¹¹¹ Se case 4, case 6, case 12 og case 16.

¹¹² Se case 4 og case 16.

Tabel 6.10: Blev vurderingen af, hvorvidt aktiveringen med løntilskud medførte en nettoudvidelse af antallet af ansatte på arbejdspladsen, foretaget i fællesskab af arbejdspladsens ledelse og repræsentanter for de ansatte? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter)

Virksomhedsledere	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	69%	22%	8%	854
Privat løntilskudsstilling*	36%	56%	9%	718
Total	54%	38%	9%	1.572

Medarbejderrepræsentanter	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	53%	32%	15%	753
Privat løntilskudsstilling*	34%	49%	17%	603
Total	44%	40%	16%	1.356

Med afsæt i tabellen kan det *for det første* konkluderes, at repræsentanter for de ansatte inddrages i drøftelser af spørgsmålet om nettoudvidelse i godt halvdelen af tilfældene. Omvendt vurderer 38 pct. og 40 pct. af hhv. ledere og medarbejderrepræsentanterne, at denne drøftelse ikke tages i fællesskab, mens hhv. 9 pct. og 16 pct. af hhv. ledere og medarbejderrepræsentanter ikke har viden herom.

Sammenligner man andelen af tilfælde, hvor medarbejderne bliver hørt (jf. Tabel 6.9) med andelen af tilfælde, hvor medarbejderne bliver inddraget i vurderingen af merbeskæftigelseskravet (jf. Tabel 6.10), ses det, at merbeskæftigelseskravet bliver drøftet med medarbejderne i en *mindre* andel af tilfældene, end der sker en generel høring af medarbejderne. Der er således en del tilfælde, hvor løntilskudsansættelsen godt nok bliver drøftet med medarbejderne, men hvor merbeskæftigelseskravet ikke bliver berørt i den forbindelse. Dette stemmer godt overens med casestudierne, som indikerer, at i de tilfælde, hvor der forud for løntilskudsansættelsen foregår en drøftelse mellem medarbejdere og ledelsen, har denne drøftelse ofte fokus på, hvordan virksomheden kan have gavn af en løntilskudsansat, og på medarbejdernes generelle holdning til løntilskudsansættelsen. Derimod er det ifølge casestudierne mindre udbredt, at lovgivningen på området diskuteres mellem medarbejderne og ledelsen.¹¹³

Tabel 6.10 viser *for det andet*, at andelen af *offentlige løntilskudsforløb*, hvor vurderingen af merbeskæftigelseskravet er blevet foretaget af ledelsen og de ansatte i fællesskab, er signifikant højere end den tilsvarende andel af de *private løntilskudsforløb*.¹¹⁴ Ifølge medarbejderrepræsentanterne er vurderingen af merbeskæftigelseskravet således kun blevet foretaget i fællesskab med medarbejderne i ca. *en tredjedel* af de *private* løntilskudsforløb og kun i omkring *halvdelen* af de *offentlige* løntilskudsforløb.

Den forskel mellem de offentlige og de private løntilskudsforløb, som kommer til udtryk i surveyen, stemmer godt overens med casestudierne. Det generelle indtryk fra casestudierne er således, at medarbejderrepræsentanterne i det offentlige hyppigere end i det private er opmærksom på merbeskæftigelseskravet, idet kravet af de offentlige medarbejderrepræsentan-

¹¹³ Se case 2, case 8, case 7 og case 15.

¹¹⁴ Sammenhængen med privat/offentlig forefindes også, når der kontrolleres for dagpenge-/kontanthjælpsmodtager. Der er samtidig ingen signifikante forskelle, når der krydses med dagpenge-/kontanthjælpsmodtager og kontrolleres for privat/offentlig.

ter formuleres således, at de løntilskudsansatte "ikke må gå ind over normeringen"¹¹⁵. Casestudierne indikerer dog også, at selv i de offentlige institutioner, hvor medarbejderrepræsentanterne kender til merbeskæftigelseskravet, foretages der sjældent en eksplicit drøftelse af, om kravet er overholdt, hver gang arbejdspladsen ansætter en person med løntilskud. Der er snarere tale om, at det ligger mellem linjerne, at kravet skal være overholdt, og at medarbejderne vil protestere, hvis dette ikke sker.¹¹⁶

Casestudierne indikerer yderligere, at i de tilfælde, hvor vurderingen af merbeskæftigelseskravet ikke er blevet foretaget af medarbejdere og virksomhedsledere i fællesskab, er der – både i det offentlige og i det private – hyppigt tale om, at medarbejderne slet ikke kender til merbeskæftigelseskravet.¹¹⁷ Dermed har medarbejderne ikke mulighed for at medvirke til at påse kravets overholdelse, således som det er foreskrevet i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Set i lyset af, at det i løntilskudsforløb formidlet af AF kræves, at virksomhedslederne på løntilskudsblanketten skriver under på, at medarbejderne er blevet inddraget i vurderingen af merbeskæftigelseskravet, kan det undre, at der alligevel er så høj en andel af tilfælde, hvor en sådan inddragelse ikke sker. Det indikerer et behov for, at AF giver virksomhederne en bedre vejledning i at udfylde løntilskudsblanketten, herunder en vejledning om hvordan virksomhedslederne skal inddrage deres medarbejdere i forbindelse med etableringen af en løntilskudsstilling.

Der er som følge af Rigsrevisionens beretning om aktivering med løntilskud indført opstramninger pr. 1. april 2005 i forhold til inddragelsen af medarbejderne, således at det med de nye blanketter er påkrævet, at en medarbejderrepræsentant også skriver under på, at kravene om merbeskæftigelse og høring af medarbejderne er overholdt.

6.4.3 *Drøftelse af om medarbejderne er positive overfor at medvirke til opfyldelse af løntilskudsansættelsens formål*

Som tidligere anført fremgår det af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats, at formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige skal drøftes med virksomhedens medarbejdere forud for løntilskudsansættelsen. Det vil sige, at virksomhedsledelsen og medarbejderne forud for løntilskudsansættelsen skal drøfte, hvordan det kan sikres, at løntilskudsansættelsen får et opkvalificerende element for den ledige.

Som det er fremgået af de foregående afsnit, forekommer det relativt hyppigt, at der ikke forud for løntilskudsansættelsen sker en drøftelse af ansættelsen mellem medarbejderne og ledelsen – og dermed heller ikke en drøftelse af formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige.

Casestudierne indikerer, at selvom der i nogle tilfælde foretages en *generel* høring af repræsentanter for virksomhedens ansatte forud for løntilskudsansættelsen, sker det ofte, at disse drøftelser ikke berører det mere *specifikke* spørgsmål om, hvordan virksomheden kan sikre et opkvalificerende element i løntilskudsansættelsen. Det generelle indtryk fra casestudierne er, at der forud for løntilskudsperioden ofte er større fokus på virksomhedens egne behov – fx behovet for ekstra arbejdskraft – end på at sikre opkvalificering

¹¹⁵ Se fx case 5, case 9, case 11 og case 13.

¹¹⁶ Se case 5 og case 13.

¹¹⁷ Se case 2, case 6, case 8, case 15, case 16 og case 12.

for den ledige.¹¹⁸ Ofte kommer det opkvalificerende aspekt ind i billedet hen ad vejen, når den løntilskudsansatte har været på virksomheden i et stykke tid, hvorimod det sjældent drøftes eksplicit, før løntilskudsansættelsen påbegyndes.¹¹⁹

Surveyen viser, at selvom formålet med løntilskudsansættelsen for den ledige i en del tilfælde ikke bliver drøftet med medarbejderne *forud* for løntilskudsansættelsen, så er medarbejderne dog i de fleste tilfælde positive overfor at medvirke til opfyldte formålet, når den ledige er startet på virksomheden, se tabellen nedenfor.

Tabel 6.11: Var medarbejderne positive i forhold til at medvirke til, at aktiveringen med løntilskud opfyldte sit formål? (Medarbejderrepræsentanter)

	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	92%	2%	6%	753
Privat løntilskudsstilling*	90%	1%	9%	603
Total	91%	1%	7%	1.356

Som det fremgår af tabellen, angiver 91 % af medarbejderne, at de har været positive overfor at medvirke til, at løntilskudsansættelsen opfyldte sit formål for den ledige. Kun ganske få af medarbejdere vurderer – på trods af at kravene om høring af medarbejderne ikke altid overholdes – at de ikke ønskede at medvirke positivt til, at ansættelsen skulle opfylde sit formål.

6.4.4 Medarbejdernes indstilling til løntilskudsforløbet

Høringen af medarbejderne skal blandt andet medvirke til at sikre, at løntilskudsansættelser ikke erstatter ordinære ansættelser på arbejdspladsen. En indikator for, om medarbejderne oplever dette som en reel risiko og et problem, er, hvorvidt medarbejderne oplever, at deres ansættelse er truet af løntilskudsansættelserne.

Både ledere, medarbejderrepræsentanter og de aktiverede er i spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt, om de vurderer, at de ansatte oplever løntilskudsansættelser som en trussel. Generelt er billedet, at kun en mindre andel inden for de tre respondentgrupper vurderer, at dette er tilfældet.¹²⁰ Da *medarbejderrepræsentanterne* alt andet lige må vurderes at have den bedste føling med, hvad der rører sig blandt medarbejderne, og da de i øvrigt lægger sig midt mellem de to øvrige grupper i dette spørgsmål, vil der i det følgende blive fokuseret på denne respondentgruppe, jf. tabellen nedenfor.

¹¹⁸ Se case 3, case 11 og case 15.

¹¹⁹ Se case 11, case 2 og case 3.

¹²⁰ Der er dog tale om, at besvarelsenerne blandt de tre grupper adskiller sig signifikant fra hinanden på den måde, at lederne er mindst tilbøjelige til at mene, at de ansatte føler sig truet, mens de aktiverede hyppigst angiver, at de ansatte ser løntilskud som en trussel.

Tabel 6.12: I hvilken grad vurderer du, at medarbejderne på jeres arbejdsplads oplever, at personer med løntilskud udgør en trussel mod deres ansættelse? (Medarbejderrepræsentanter)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling	2%	4%	13%	79%	2%	753
Privat løntilskudsstilling	1%	3%	14%	80%	2%	603
Total	2%	4%	14%	79%	2%	1356

Tabellen viser, at otte ud af ti medarbejderrepræsentanter angiver, at de vurderer, at medarbejderne på arbejdspladsen *slet ikke* har følt, at deres ansættelse var truet af løntilskudsansættelserne. Kun 6 pct. af medarbejderrepræsentanterne vurderer i nogen eller høj grad, at de ansatte på arbejdspladsen føler sig truet af løntilskudsansættelserne. Det tilsvarende tal blandt de aktiverede er 10 pct., mens kun knap 3 pct. af lederne mener, at deres medarbejdere har oplevet løntilskudsansættelsen som en trussel. Der tegner sig altså generelt et billede af, at medarbejderne på virksomhederne ikke ser ud til i nævneværdig grad at opleve løntilskudsansættelser som en trussel.

Af casestudierne fremgår det, at medarbejderne typisk oplever, at arbejdspladsen er interesseret i erfaren og kvalificeret arbejdskraft, og at ledelsen derfor ikke har nogen interesse i at søge at erstatte det faste personale med løntilskudsansatte.¹²¹ Endvidere anvender både offentlige og private virksomheder ofte løntilskudsordningen i tilfælde, hvor virksomheden er presset resourcemæssigt og har brug for ekstra arbejdskraft, jf. afsnit 6.2.1, og de ordinært ansatte medarbejdere ser derfor ofte de løntilskudsansatte som en hjælp og en aflastning snarere end som en trussel.¹²²

Casestudierne indikerer yderligere, at i de få tilfælde, hvor medarbejderne oplever løntilskudsansættelsen som en trussel, er der sjældent tale om, at medarbejderne direkte føler deres egen ansættelse truet som følge af løntilskudsansættelsen. Der er snarere tale om en mere indirekte trusseloplevelse, som bygger på en oplevelse af, at muligheden for løntilskudsansættelse bevirker en konkurrenceforvridning, der kan skævvride arbejdsmarkedet inden for bestemte brancher.¹²³

6.5 Hvad påvirker risikoen for fortrængning?

Det følgende afsnit indeholder en samlende analyse af, hvilke faktorer der kan forklare forekomsten af fortrængning. Analysen tager udgangspunkt i den viden, der gennem casestudierne og spørgeskemaundersøgelserne er etableret omkring motiver og processer i forbindelse med etableringen af løntilskudsansættelser samt overholdelsen af de procedurmæssige lovkrav. Analysen afdækker, om der kan spores en sammenhæng mellem disse forhold og udbredelsen af fortrængning.

I afsnittets første del tages udgangspunkt i besvarelserne fra surveyen. Derefter foretages en mere kvalitativ analyse på baggrund af casestudierne, hvor der samles op på, hvilke forhold der ser ud til henholdsvis at mindske

¹²¹ Se case 9 og case 11.

¹²² Se case 2, case 3, case 9 og case 15

¹²³ Se case 12.

og øge risikoen for fortrængning i forbindelse med etableringen løntilskudsansættelser.

Som det er fremgået af analysens kapitel 6, kan løntilskudsansættelser komme i stand på forskellig vis. Således kan der enten være tale om, at AF eller kommunerne opsøger arbejdspladserne for at få oprettet en løntilskudsstilling eller at arbejdspladsen selv henvender sig til myndigheden med henblik på ordinær eller støttet ansættelse. Endelig foreligger der muligheden for, at den ledige selv etablerer kontakt til arbejdspladsen med forslag om løntilskudsansættelse.

I relation til disse forskellige måder, hvorpå løntilskudsansættelsen kan være etableret, antyder casestudierne, at der i nogle tilfælde lægges mere vægt på overholdelsen af de gældende regelsæt end i andre. Det synes derfor interessant med udgangspunkt i surveyen at kortlægge, hvorvidt der kan spores en sammenhæng mellem, hvordan løntilskudsansættelsen er etableret og i hvilken grad der sker fortrængning. Tabellen nedenfor viser, at der for de private løntilskudsforløb tegner sig en sådan sammenhæng – og at sammenhængen er signifikant.

Tabel 6.13: Sammenhængen mellem hvordan løntilskudsansættelsen blev etableret og om der er sket fortrængning (Virksomhedsledere – kun private løntilskudsstillinger)

	Er der sket fortrængning? (Leder)			Total
	Nej	Ja	Ikke defineret	
Privat løntilskudsstilling				
AF/kommunen henvendte sig til os*	77 %	15 %	8 %	168
Vi henvendte os til AF/kommunen, som foreslog en ledig i aktivering*	74 %	18 %	8 %	154
Ledig henvendte sig til os og foreslog løntilskudsansættelse*	88 %	9 %	3 %	206
Vi fik selv kontakt til egnet medarbejder og søgte derefter om tilskud*	79 %	14 %	7 %	140
Andet*	75 %	15 %	11 %	102
Ved ikke	53 %	12 %	35 %	17
Total	79 %	14 %	8 %	787

Tabellen viser, at forekomsten af fortrængning er størst (18 pct.) i de tilfælde, hvor arbejdspladsen selv har henvendt sig til AF/kommunen og er blevet foreslået en løntilskudsansættelse, mens den er lavest (9 pct.) i de tilfælde, hvor den ledige selv har henvendt sig og foreslået løntilskudsansættelse.

Denne forskel hænger sandsynligvis sammen med, at de virksomheder, som selv har henvendt sig, oftere har stået med et akut rekrutteringsbehov som følge af afskedigelser eller fratrædelser, og at sandsynligheden for, at merbeskæftigelseskravet overtrædes i disse tilfælde dermed er højere. Noget tyder altså på, at AF og kommunerne i disse tilfælde ikke gør tilstrækkeligt ud af at sikre sig, at årsagen til virksomhedens rekrutteringsbehov ikke står i modstrid med merbeskæftigelseskravet.

At den øgede forekomst af fortrængning skyldes, at nogle virksomheder opretter løntilskudsjob som følge af medarbejderafgang, understøttes af den

nedenstående tabel, som analyserer sammenhængen mellem virksomhedernes motivation for ansættelse og omfanget af fortrængning.

Tablet 6.14: Sammenhængen mellem virksomhedens motivation og om der er sket fortrængning (Virksomhedsledere – kun private løntilskudsstillinger)

	Er der sket fortrængning? (Leder)			Total
	Nej	Ja	Ikke defineret	
Hvad var jeres primære motivation for at ansætte med løntilskud?				
Privat løntilskudsstilling*				
Problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft*	66 %	35 %	0 %	29
Redskab til at se en kommende medarbejder an*	72 %	19 %	9 %	191
Prøve om vi kunne beskæftige en ekstra person*	85 %	10 %	5 %	202
Presset ressourcemæssigt/havde brug for aflastning*	80 %	12 %	8 %	187
Hjælpe den ledige til bedre jobmuligheder/afklaring*	84 %	7 %	9 %	113
Andet*	76 %	16 %	9 %	58
Ved ikke	60 %	0 %	40 %	5
Total	79 %	14 %	8 %	785

Tabellen viser, at der især er sket fortrængning i de tilfælde, hvor virksomheden har oprettet løntilskudsstillingen på grund af problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft eller som redskab til at se en kommende medarbejder an. At risikoen for fortrængning ikke øges i forbindelse med, at virksomhederne er presset ressourcemæssigt er måske umiddelbart overraskende. Årsagen kan være, at en ressourcemæssig trængt virksomhed ofte vil være en virksomhed i vækst, hvorfor der i disse situationer sjældent vil ske brud på merbeskæftigelseskravet.

Høring af medarbejderne i forbindelse med løntilskudsansættelsen kan i stor udstrækning udlægges som en ekstra sikkerhed for, at lovgivningens krav til løntilskudsansættelsen overholdes, i og med medarbejderne har mulighed for at give udtryk for eventuelle betænkeligheder eller utilfredshed med løntilskudsansættelsen, ligesom drøftelsen giver dem lejlighed til at påse, om kravet om merbeskæftigelse er opfyldt.¹²⁴ I tabellen nedenfor belyser vi, hvorvidt der er en sammenhæng mellem høring af medarbejderne og overtrædelse af merbeskæftigelseskravet.

¹²⁴ Jf. Rigsrevisionens Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05). Denne "sikkerhedsventil" kan således også medvirke til at reducere omfanget af den nødvendige kontrol hos hhv. AF og kommunen.

Tabel 6.15: Sammenhængen mellem, hvorvidt oprettelsen af aktiveringen var drøftet med medarbejderne og hvorvidt merbeskæftigelseskravet var overholdt (Medarbejderrepræsentanter)

	Er merbeskæftigelseskravet overholdt? (Medarbejderrepræsentant)			Total
	Ja	Nej	Ikke defineret	
Var oprettelsen af aktiveringen med løntilskud blevet drøftet med repræsentanter for arbejdspladsens ansatte?				
Offentlig løntilskudsstilling*				
Ja	90%	3%	7%	537
Nej	84%	6%	10%	147
Total	89%	4%	7%	684
Privat løntilskudsstilling*				
Ja*	83%	9%	8%	261
Nej*	73%	15%	13%	287
Total	78%	12%	11%	548

Af tabellen ses det, at merbeskæftigelseskravet i højere grad overholdes i de *private* løntilskudsansættelser, hvor repræsentanter for medarbejderne høres.¹²⁵ Merbeskæftigelseskravet er således overholdt i 83 pct. af de løntilskudsansættelser, hvor repræsentanter for medarbejderne er blevet hørt, mens det kun er tilfældet for 73 pct. af de forløb, hvor medarbejderrepræsentanterne ikke er blevet hørt.

Sammenhængen mellem overholdelse af høringsproceduren og overholdelsen af merbeskæftigelseskravet kan enten skyldes en tendens til, at de virksomheder, der overholder nogle af lovkravene, typisk også overholder de øvrige lovkrav – eller det kan skyldes, at høring og inddragelse af medarbejderne faktisk er med til at sikre, at kravet om merbeskæftigelse overholdes. Som vi skal komme nærmere ind på i det nedenstående afsnit, indikerer casestudierne, at det – også – kan være det sidstnævnte, der er på spil.

Endelig skal det nævnes, at der som beskrevet ses tendenser i surveyen til, at fortrængning er mere udbredt i de brancher, hvor der er mangel på arbejdskraft – ikke mindst inden for bygge- og anlægsvirksomheder samt handel. Inden for disse brancher vil der således typiske være gode muligheder for efterfølgende beskæftigelse, hvilket måske kan forklare, hvorfor der er blevet iværksat løntilskudsansættelser, selvom virksomheden ikke levede op til de gældende krav. Casestudierne har dog ikke kunnet bekræfte, at denne tendens gør sig gældende.

Nedenfor beskriver vi med afsæt i casestudierne mere overordnet, hvad der kan være med til hhv. at øge og mindske risikoen for fortrængning.

6.5.1 Hvilke forhold øger risikoen for fortrængning?

Af casestudierne fremgår det, at et første og helt afgørende forhold, som kan øge risikoen for, at der sker fortrængning, er *mangelfuld orientering og vejledning* om kravene til arbejdspladserne. Om end virksomhedslederen typisk

¹²⁵ Sammenhængen er således ikke signifikant for de offentlige løntilskudsforløb.

skal udfylde blanketter vedrørende kravenes overholdelse, vidner casestudierne om, at dette ikke altid er tilstrækkeligt til at sikre et tilstrækkeligt kendskab til reglerne. Casestudierne viser således, at nogle virksomhedsledere ikke er bekendt med kravene om merbeskæftigelse og rimelighed på trods af, at de har bekræftet skriftligt, at kravene var overholdt.¹²⁶ Dermed må udfyldelsen af blanketten i disse tilfælde siges at være en tvivlsom garanti for kravenes overholdelse. Da casestudierne ikke er repræsentative, er det dog ikke muligt at sige noget om, i hvilket *omfang* dette er et problem.

Problematikken vedrørende mangelfuld orientering og vejledning kan forstærkes i tilfælde, hvor ansvaret for den ledige er lagt ud til en *ekstern aktør* eller kursusudbyder. Dette kan for det første skyldes, at den eksterne aktør ikke er lige så *velorienteret* om regelsættet som AF/kommunen og derfor ikke får fokuseret på de væsentlige aspekter i relation til vejledningen af virksomheden. Således angiver flere af de offentlige virksomhedsledere i casestudierne, at de har været mere velorienterede om de gældende lovkrav end den eksterne aktør, der har haft ansvaret for placeringen. For det andet kan udlægningen af ansvaret til den eksterne aktør implicere, at det ikke er tilstrækkeligt klart *koordineret*, hvem der har det endelige ansvar for at sikre orientering om reglerne og kontrol af deres overholdelse, hvilket i sidste ende kan betyde, at virksomhederne ikke får den nødvendige information.¹²⁷

At virksomhederne til tider har et mangelfuldt kendskab til reglerne vedrørende merbeskæftigelse og rimelighed, behøver dog ikke i sig selv at være et problem, som øger risikoen for fortrængning. I det omfang, at AF og kommunen sørger for at tage initiativer til at *kontrollere*, at virksomhederne faktisk lever op til kravene, vil virksomhedsledelsens kendskab til regelsættet være af mindre betydning. Men som det er fremgået af afsnit 5.2.3, tegner casestudierne et billede af, at AF-regionerne og kommuner generelt *ikke* har udviklet strategier til systematisk kontrol af regeloverholdelsen, og at kravenes overholdelse således primært sikres gennem oplysning samt tro og loveerklæringer. Set i lyset af dette, må mangelfuld orientering og vejledning siges at udgøre en reel risiko for, at forekomsten af fortrængning øges. Dette gælder ikke mindst i relation til kommunerne, som ikke alle indhenter skriftlig bekræftelse på, at kravene om merbeskæftigelse og rimelighed er overholdt, hvilket et af casestudierne er et eksempel på.¹²⁸

I relation til problematikken omkring mangelfuld orientering og vejledning er det dog værd at bemærke, at den manglende orientering langt fra altid fører til overtrædelse af reglerne. Dette vil blive uddybet nedenfor i afsnit 6.5.2.

Ud over mangelfuld orientering og manglende kontrol af lovgivningens overholdelse, indikerer casestudierne, at *mangelfuldt kendskab til lovkravene* blandt AF's og kommunens virksomhedskonsulenter kan være en tredje faktor, der øger risikoen for fortrængning, nævnes. Casestudierne vidner således om, at der både hersker uklarheder og decideret ukorrekt information om lovkravene blandt en del virksomhedskonsulenter. Således er det nogen steder opfattelsen, at merbeskæftigelseskravet kun er overtrådt, hvis der har været tale om forudgående *afskedigelser* og ikke hvis der blot har været tale om en fratrædelse.¹²⁹ Endvidere findes der divergerende fortolkninger af rimelighedskravets kvantitative angivelse, idet der er uklarhed om, hvorvidt kravet skal fortolkes som, at virksomheden må have én løntilskudsansat for hver fem ordinært ansatte eller én løntilskudsansat for hver *påbegyndte fem*

¹²⁶ Se fx case 7 og case 16.

¹²⁷ Se eksempel på dette i case 12.

¹²⁸ Se case 12.

¹²⁹ Se case 15; misforståelsen flourer også blandt virksomhedskonsulenterne i case 12.

ordinært ansatte.¹³⁰ Endelig har der i en enkelt case været tale om, at hverken virksomhedskonsulent eller den kommunale tillidsrepræsentant var bekendt med lovkravet om høring af de ansatte.¹³¹

Det mangelfulde kendskab til og klarhed omkring lovgivningens krav må ses som et alvorligt problem i relation til fortrængningsproblematikken, idet det for det første kan føre til ukorrekt vejledning af virksomhederne og for det andet kan føre til, at virksomheder, som reelt ikke overholder lovkravene, godkendes til at modtage løntilskud.

6.5.2 *Hvilke forhold mindsker risikoen for fortrængning?*

I dette afsnit afdækkes det, hvilke forhold der kan medvirke til at begrænse risikoen for, at der opstår fortrængning ved etableringen af løntilskudsansættelser.

Ligesom mangelfuld vejledning og orientering kan øge risikoen for fortrængning, er det indtrykket fra casestudierne, at grundig vejledning og orientering kan medvirke til at forhindre fortrængning.¹³² En grundig introduktion ikke blot til mulighederne, men også til *kravene* i forbindelse med løntilskudsansættelserne, er dels med til at give virksomhedskonsulenten et indblik i virksomhedens forhold og dels med til at sikre, at virksomheden er klar over, hvad der skal til for at være berettiget til løntilskud. Som vi også vil komme nærmere ind på i afsnit 7.3 kan en sådan introduktion desuden bidrage til at gøre virksomheden mere bevidst om formålet med løntilskudsansættelsen og dermed skabe bedre forudsætninger for den aktiveredes opkvalificeringsmæssige udbytte af forløbet.

I forlængelse af resultatet i afsnit 6.5.1 om, at en manglende høring af medarbejderne muligvis øger risikoen for overtrædelse af merbeskæftigelseskravet, viser flere af casestudierne endvidere, at kendskab til kravene hos *medarbejderrepræsentanterne* på arbejdspladserne kan bidrage til at mindske risikoen for fortrængning.¹³³ Det at medarbejderrepræsentanten er bekendt med kravene og kan holde ledelsen fast på dem, kan således – i sin forlængelse af intentionerne i lovgivningen – fungere som en slags virksomhedsinterner sikring mod, at der sker fortrængning.

Endelig indikerer casestudierne, at et *godt lokalkendskab* til virksomhederne i området kan være med til at forhindre fortrængning. Når virksomhedskonsulenterne har kendskab til de enkelte virksomheder og har viden om ansættelser, afskedigelser, antal af medarbejdere mv., bliver det nemt at overskue, om virksomheden er berettiget til løntilskud i en given situation – og samtidig vanskeligt for virksomheden at opnå tilskud ved at opgive ukorrekte oplysninger.¹³⁴ I relation til dette kan det fremhæves, at der kan være en fordel i at *fordele ansvaret* for kontakten til de enkelte virksomheder på bestemte virksomhedskonsulenter, således at der opnås en relation og en viden om den enkelte virksomhed, som kan medvirke til at mindske risikoen for fortrængning ved løntilskudsansættelser.

¹³⁰ Det vil altså i praksis sige, hvorvidt virksomheden må have to eller tre løntilskudsansatte, hvis den har 12 ordinært ansatte. Dette er ikke specificeret i lovgivningen, og Rambøll Management har således også måtte konsultere Arbejdsmarkedsstyrelsen for at få kravet præciseret.

¹³¹ Se case 12.

¹³² Se fx case 1 og case 10.

¹³³ Dette er blandt andet tilfældet i case 3 og case 11.

¹³⁴ Se case 1, case 4, case 10, case 13 og case 16.

Virksomhedskonsulenternes lokalkendskab må således også ses som en del af baggrunden for, at virksomhedslederens manglende kendskab til lovgivningens krav ikke nødvendigvis fører til overtrædelse af kravene, jf. afsnittet ovenfor. Har konsulenten tilstrækkeligt indgående kendskab til virksomheden, kan overholdelsen sikres uden at virksomhedslederen er bekendt med kravene.¹³⁵ Her er kravet om høring af medarbejderne dog en undtagelse, da virksomhedslederen nødvendigvis må være bekendt med kravet for at kunne vide, at han skal foretage høringen.

Det skal også bemærkes, at nogle af casestudierne viser, at flere af de offentlige virksomhedsledere anser selve *løntilskudsblanketten* for at give god vejledning om reglerne, og at fyldestgørende skriftlig vejledning således i nogle tilfælde kan være tilstrækkeligt til at forhindre overtrædelse af lovgivningens krav.¹³⁶ En del offentlige institutionsledere sørger endvidere for selv at holde sig orienteret om de gældende krav, hvilket de typisk også er pålagt af den kommune eller amt, som arbejdspladsen hører under.¹³⁷

6.6 Konklusion

Der kan udledes følgende konklusioner på baggrund af kapitlet:

- Undersøgelsen viser, at der i langt hovedparten af de undersøgte forløb ikke kan spores fortrængning. Der er sket fortrængning i løvens forstand i cirka 7 pct. af de undersøgte forløb, mens 87 pct. af forløbene ikke har medført fortrængning. 7 pct. svarer til, at der samlet set er sket fortrængning i omkring 2.500 af de 36.000 løntilskudsstillinger, som blev oprettet i løbet af 2004, hvilket svarer til ét fortrængningstilfælde for hver 1000 ordinært ansatte.
- Der er stor forskel på omfanget af fortrængning i relation til hhv. private og offentlige løntilskudsansættelser: 14 pct. – godt hver syvende – af de private løntilskudsjob har medført fortrængning af ordinært ansatte, mens det samme er tilfældet for 2 pct. af de offentlige løntilskudsforløb.
- Omfanget af fortrængning er størst inden for brancherne bygge- og anlægsvirksomhed (ca. hvert fjerde løntilskudsforløb) og detailhandel og biler (ca. hvert femte løntilskudsforløb).¹³⁸ Disse brancher er præget af mangel på arbejdskraft, hvilket kan være baggrunden for, at man i disse brancher oftere overtræder kravene om merbeskæftigelse og rimelighed. Omvendt vil løntilskudsansættelser inden for disse brancher typisk medføre gode perspektiver for efterfølgende ordinær ansættelse.
- Fortrængningen i forbindelse med de private løntilskudsforløb sker i lige høj grad som følge af brud på *merbeskæftigelseskravet* (8 pct.) og som følge af brud på *rimelighedskravet* (7 pct.). Brud på *merbeskæftigelseskravet* er mest udtalt inden for *brancherne* bygge- og anlægsvirksomhed (14 pct.), detailhandel og biler (12 pct.) og transportvirksomhed (10 pct.). Brud på *rimelighedskravet* er mest udtalt inden for brancherne bygge- og anlægsvirksomhed (14 pct.),

¹³⁵ Case 8 og case 16.

¹³⁶ Case 9 og case 11.

¹³⁷ Se fx case 9 og case 13.

¹³⁸ Der tages her udgangspunkt i virksomhedsledernes besvarelse. Anvendes medarbejderrepræsentanternes besvarelse, er andelen generelt en smule højere. Det skal understreges, at forskellene mellem brancher ikke er signifikant.

engroshandel (11 pct.) og forretningservice (11 pct.) Forskellene på tværs af brancher og stillingskategorier er dog ikke statistisk signifikante.

- Beskæftigelseslovens betingelser om høring af medarbejderne er overholdt i omkring to ud af tre af de løntilskudsforløb, der indgår i undersøgelsen. For de private løntilskud gælder, at 43 pct. af virksomhedslederne angiver, at oprettelsen af løntilskudsstillingen ikke er blevet drøftet med repræsentanter for medarbejderne, mens det samme er tilfældet for 10 pct. af de offentlige ledere. Den manglende høring af medarbejderne er mest udtalt i de brancher, hvor omfanget af fortrængning er størst.
- Undersøgelsen indikerer, at høring af medarbejderne kan medvirke til at reducere fortrængningens omfang. Med udgangspunkt i medarbejderrepræsentanternes besvarelse viser undersøgelsen således, at merbeskæftigelseskravet er overtrådt i 15 pct. af de tilfælde, hvor medarbejderne ikke er blevet hørt, mens andelen er 9 pct. i de tilfælde, hvor medarbejderne er blevet hørt. Dette kan dog også skyldes, at de virksomheder, som overholder reglerne om høring, også er tilbøjelige til at overholde de øvrige regler.
- Generelt viser undersøgelsen, at hverken medarbejdere i den private eller den offentlige sektor er tilbøjelige til at føle, at deres ansættelse er truet af ansættelser med løntilskud. Over 90 pct. angiver således, at de slet ikke eller kun i mindre grad føler sig truet af ansættelser med løntilskud. Over 90 pct. af medarbejderne er også positive overfor at medvirke til opfyldelsen af formålet med aktiveringen.
- Risikoen for fortrængning i de private virksomheder øges, hvis virksomhedens motivation for løntilskudsansættelsen skyldes problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft eller hvis løntilskudsansættelsen anvendes med henblik på at se en potentiel kommende medarbejder an. Der er således sket fortrængning i en tredjedel af de forløb, hvor baggrunden for løntilskudsansættelsen skyldes problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft.
- Endvidere tegner casestudierne et billede af, at risikoen for fortrængning:
 - *Øges*, hvis der sker en mangelfuld orientering og vejledning om kravene til arbejdspladserne. Selv om virksomhederne typisk skal udfylde blanketter vedrørende kravenes overholdelse, vidner casestudierne om, at dette ikke altid er tilstrækkeligt for at sikre et fyldestgørende kendskab til reglerne.
 - *Øges* gennem et dårligt kendskab til lovkravene blandt AF og kommunernes virksomhedskonsulenter. I flere cases er der manglende kendskab til, at merbeskæftigelseskravet ikke kun er overtrådt, hvis der har været tale om forudgående afskedigelse på virksomheden, men også hvis der har været tale om en frivillig afgang, ligesom flere virksomhedskonsulenter betragter rimelighedskravet for opfyldt, hvis der max. er en løntilskudsansat for hver *påbegyndt* fem ordinært ansatte.
 - *Mindskes* gennem en fyldestgørende orientering om reglerne. Især kan et kendskab hos medarbejderrepræsentanterne på virksomhederne bidrage til at mindske risikoen for fortrængning, idet disse ofte vil kontrollere og holde ledelsen fast på reglerne i forbindelse med en løntilskudsansættelse.

7. Andre forhold

I dette kapitel sætter vi fokus på, om forløbene har haft den tilsigtede opkvalificerende effekt på deltagerne. Endvidere afdækkes virksomhedernes overvejelser om, hvorvidt de ville have ansat en person på ordinære vilkår, hvis de ikke havde haft mulighed for at få bevilliget løntilskud. I kapitlets afsluttende afsnit afdækkes baggrunden for, at der i visse tilfælde ydes løntilskud til ansættelse af personer, som ikke mangler relevante kvalifikationer.

7.1 Opkvalificering af den aktiverede

Når ledige borgere henvises til aktivering med løntilskud er det som beskrevet blandt andet med henblik på at sikre dem "oplæring og genoptræning af faglige, sociale og sproglige kompetencer".¹³⁹ En vurdering af, om bevillingen af løntilskud er i tråd med det intenderende, må således ikke kun omfatte en vurdering af, om kravene vedrørende merbeskæftigelse og rimelighed er overholdt, men også om løntilskudsforløbene har rummet et opkvalificerende element.

Når det skal vurderes, om de oprettede løntilskudsforløb har indeholdt det tilsigtede opkvalificeringselement, er det nødvendigt at belyse to forhold:

- *For det første* må det afdækkes, om den ledige havde *behov* for opkvalificering, som det pågældende løntilskudsjob kunne bidrage med. Hvis en person henvises til aktivering med løntilskud uden at have behov for den opkvalificering, som jobbet kan tilbyde, kan det være en indikation på, at der er tale om en fejlvisitering.
- *For det andet* må det afdækkes, om løntilskudsforløbet faktisk har sikret, at den ledige blev opkvalificeret. Hvis løntilskudsforløbet ikke har resulteret i en opkvalificering af den ledige, kan det enten skyldes, at AF/kommunen ikke har gjort tilstrækkeligt for at sikre, at forløbet rummede mulighed for opkvalificering, eller det kan skyldes, at arbejdspladsen ikke har tilrettelagt forløbet som aftalt.

I de følgende afsnit belyses disse to forhold.

Indledningsvist skal det dog i relation til spørgsmålet om opkvalificering bemærkes, at det ikke er entydigt defineret i hverken lovgivning eller bekendtgørelse, hvornår der kan siges at være behov for opkvalificering. Opkvalificeringsbehov kan således både defineres i *snæver* forstand som mangel på *konkrete* faglige, sociale eller sproglige kompetencer og i mere *bred* forstand, hvor selve det at have været fraværende fra arbejdsmarkedet gennem en længere periode betragtes som noget, der medfører et opkvalificeringsbehov. Længere tids fravær fra arbejdsmarkedet er typisk med til at gøre den ledige mindre attraktiv for en potentiel arbejdsgiver og kan i den forstand siges at medføre et opkvalificeringsbehov.

Når en stor andel af de aktiverede og virksomhedslederne ikke vurderer, at den aktiverede havde behov for opkvalificering, kan det således skyldes, at de fokuserer på de mere konkrete opkvalificeringsbehov og ikke på det mere generelle behov for opkvalificering, de aktiverede havde qua deres længerevarende ledighed.

Endvidere er det værd at være opmærksom på, at ledernes retrospektive vurdering af den lediges indledende opkvalificeringsbehov *kan* være farvet af deres nuværende kendskab til den ledige og dennes evner. Det er ikke givet, at vurderingen ville have været lige så positiv, hvis lederne var blevet stillet det samme spørgsmål ved aktiveringsperiodens start. Det er således muligt, at lederen i højere grad ville have ladet sin vurdering af den ledige farve af personens lange ledighedshistorie, og dermed ville have vurderet vedkommende som mindre kvalificeret. Ligeledes er det muligt, at virksomhedslederen – grundet den lange ledighedsanciennitet – slet ikke ville have overvejet at indkalde den ledige til samtale i forbindelse med en ordinær ansættelse. Dette kommer vi nærmere ind på i nedenstående afsnit 7.2.

7.1.1 *Den aktiveredes behov for opkvalificering*

Når en ledig borger henvises til aktivering med løntilskud, kan det som beskrevet i afsnit 5.1 enten ske med henblik på efterfølgende ordinær ansættelse, med henblik på afklaring i forhold til brancheskift eller påbegyndelse af uddannelse, eller med henblik på generel opkvalificering.

I forhold til formålet om opkvalificering viser undersøgelsen, at der blandt såvel de aktiverede som virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter er en del, som vurderer, at den aktiverede ikke havde behov for opkvalificering for at kunne varetage det tilsvarende job på ordinære vilkår. Ser man nærmere på survey-besvarelserne i relation til dette spørgsmål, viser det sig, at ledernes og medarbejderrepræsentanters besvarelser adskiller sig signifikant fra hinanden, men at de dog stadig lægger sig relativt tæt op ad hinanden. De aktiverende vurderer derimod deres eget behov for opkvalificering markant anderledes sammenlignet med lederne og medarbejderrepræsentanterne.

Eftersom at ledes og medarbejderrepræsentanters svar stemmer godt overens, er det vurderingen, at disse er en mere valid kilde til information om de aktiveredes behov for opkvalificering end de ledige selv. Samtidig er det også sandsynligt, at leder og medarbejdere i virksomheden i højere grad end den ledige selv, vil være i stand til at se, hvilke mangler den ledige har i forhold til at være kvalificeret til at varetage jobbet på ordinære vilkår. For også at give et overblik over spredningen i vurderingen på dette spørgsmål, præsenteres de lediges vurdering dog kort i det følgende. Derefter præsenteres en mere indgående analyse af ledernes vurdering af opkvalificeringsbehovet. Når ledernes besvarelser er valgt frem for medarbejderrepræsentanternes, er det fordi lederne må formodes at have det bedste indblik i, hvilke kvalifikationer, der er påkrævet i forhold til det pågældende job.

Af tabellen nedenfor fremgår det, i hvilken grad *deltagerne* vurderer, at de manglede kompetencer for at kunne varetage det job, de var ansat med løntilskud i.

Tabel 7.1: I hvilken grad vurderer du, at du manglede nogle af de faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer, der var nødvendige for at kunne varetage et tilsvarende job uden tilskud på den arbejdsplads, hvor du kom i aktivering? (Aktiverede)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling						
Dagpengemodtager	9%	16%	20%	53%	2%	909
Kontanthjælpsmodtager	13%	27%	13%	47%	0%	15
Total	9%	16%	20%	53%	2%	924
Privat løntilskudsstilling						
Dagpengemodtager*	6%	14%	18%	59%	3%	571
Kontanthjælpsmodtager*	13%	22%	20%	39%	6%	285
Total	8%	17%	18%	53%	4%	856
Total	8%	16%	19%	53%	3%	1.780

Tabellen ovenfor viser helt overordnet, at cirka hver fjerde af deltagerne vurderer, at de i høj eller nogen grad manglede de nødvendige kvalifikationer for at kunne varetage et tilsvarende job på ordinære betingelser. Mere end halvdelen af de adspurgte deltagere mener derimod, at de slet ikke havde behov for opkvalificering for at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår.

Af Tabel 7.1 ovenfor fremgår det endvidere, at der ikke er signifikant forskel på, hvorvidt deltagere i *privat* og *offentlig* løntilskudsansættelse vurderer, at de manglede kvalifikationer for at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår.

Derimod fremgår det, at *kontanthjælpsmodtagere* er noget mere tilbøjelige end *dagpengemodtagere* til at mene, at de havde brug for opkvalificering. Denne vurdering går igen hos virksomhedslederne. Som det fremgår, når tabellen nedenfor sammenlignes med tabellen ovenfor, er de aktiverede imidlertid generelt – ud fra virksomhedsledernes synspunkt – tilbøjelige til at undervurdere deres behov for opkvalificering.

En nærmere analyse af besvarelserne vedrørende de aktiveredes behov for opkvalificering viser, at der ikke er forskel på, hvorvidt ledige i henholdsvis 1. og 2. ledighedsperiode vurderes at have behov for opkvalificering. Dette gælder både for de aktiveredes og virksomhedsledernes besvarelser.

Tabellen nedenfor angiver virksomhedsledernes besvarelser i relation til spørgsmålet om de lediges behov for opkvalificering.

Tabel 7.2: I hvilken grad vurderer du, at den aktiverede havde behov for opkvalificering af sine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud på jeres arbejdsplads? (Virksomhedsledere)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling						
Dagpengemodtager	23%	28%	23%	22%	4%	851
Kontanthjælpsmodtager	44%	19%	13%	19%	6%	16
Total	24%	27%	23%	22%	4%	867
Privat løntilskudsstilling						
Dagpengemodtager*	24%	26%	22%	27%	2%	494
Kontanthjælpsmodtager*	42%	29%	14%	14%	1%	293
Total	31%	27%	19%	22%	2%	787
Total	27%	27%	21%	22%	3%	1.654

Tabellen viser, at over halvdelen af alle virksomhedslederne vurderer, at den ledige i høj eller nogen grad havde behov for opkvalificering for at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår – hvilket skal sammenlignes med, at kun hver fjerde af de ledige mente det samme. At de to respondentgrupper vurderer dette aspekt så forskelligt er dog forventeligt, idet virksomhedslederen dels vil være bedre rustet til at vurdere, hvilke kvalifikationer den ledige mangler.

Som det også var tilfældet blandt deltagerne i aktivering med løntilskud, viser tabellen ovenfor, at virksomhedslederne generelt vurderer, at *kontanthjælpsmodtagerne* har et større behov for opkvalificering end *dagpengemodtagerne*. Blandt de private virksomhedsledere, der har haft en kontanthjælpsmodtager ansat med løntilskud, er der således 71 pct., der mener at vedkommende i høj eller nogen grad havde behov for opkvalificering, mens kun 50 pct. af de arbejdsgivere, som har haft en dagpengemodtager ansat med løntilskud, mener det samme. Dette skal sammenlignes med, at det tilsvarende tal for de aktiverede er henholdsvis 35 pct. (for kontanthjælpsmodtagere) og 20 pct. (for dagpengemodtagere).

Selvom virksomhedslederne generelt vurderer, at de ledige havde større behov for opkvalificering end de ledige selv mener, genfinder vi altså tendensen til, at kontanthjælpsmodtagere har signifikant mere behov for opkvalificering sammenlignet med dagpengemodtagere.

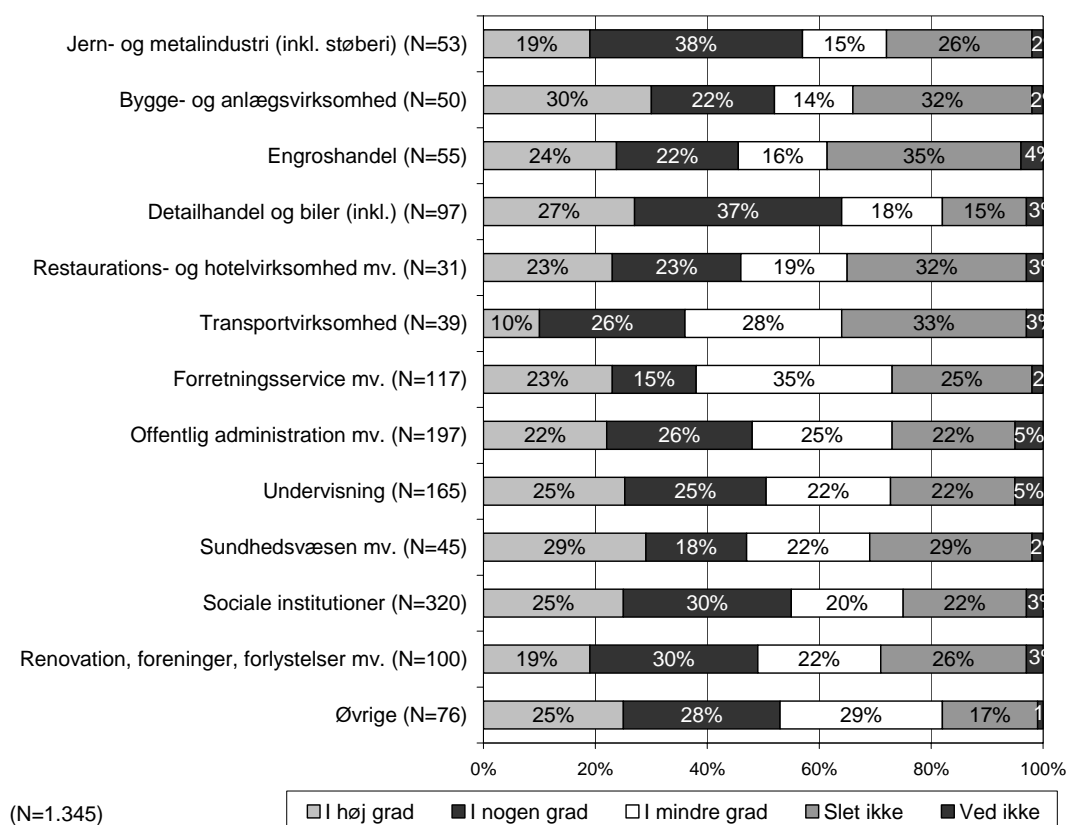
At virksomhedslederne og de ledige selv er klart mere tilbøjelige til at mene, at kontanthjælpsmodtagere har behov for opkvalificering end til at mene, at dagpengemodtagerne har det, kan skyldes flere forhold:

- *For det første* har dagpengemodtagere i sammenligning med kontanthjælpsmodtagere gennemsnitligt en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet, mere erhvervs erfaring og færre problemer ud over ledighed. Det kan betyde, at de dagpengemodtagere, som henvises til løntilskudsansættelse, typisk har lang ledighed som eneste problem og derfor ikke i samme grad som kontanthjælpsmodtagerne oplever, at de har behov for opkvalificering.
- *For det andet* er kommunerne mindre tilbøjelige end AF-regionerne til at anvende aktivering med løntilskud, hvilket kan betyde, at dette

redskab primært anvendes til de svageste kontanthjælpsmodtagere. Casestudierne indikerer således, at kommunerne ofte anvender virksomhedspraktik som en åbning til virksomhederne og kun yder løntilskud, hvis den aktiverede derefter har brug for ekstra oplæring, hvorimod dagpengemodtagere oftere starter direkte i en løntilskudsansættelse. Det kan betyde, at de kontanthjælpsmodtagere, som har været ansat med løntilskud, i højere grad end dagpengemodtagerne er den andel, som faktisk har haft et ekstra opkvalificeringsbehov.

Figuren nedenfor viser, inden for hvilke brancher *virksomhedslederne* især vurderer, at den aktiverede havde behov for opkvalificering.

Figur 7.1: hvilken grad vurderer du, at den aktiverede havde behov for opkvalificering af sine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud på jeres arbejdsplads?, opgjort på branche (Virksomhedsledere)



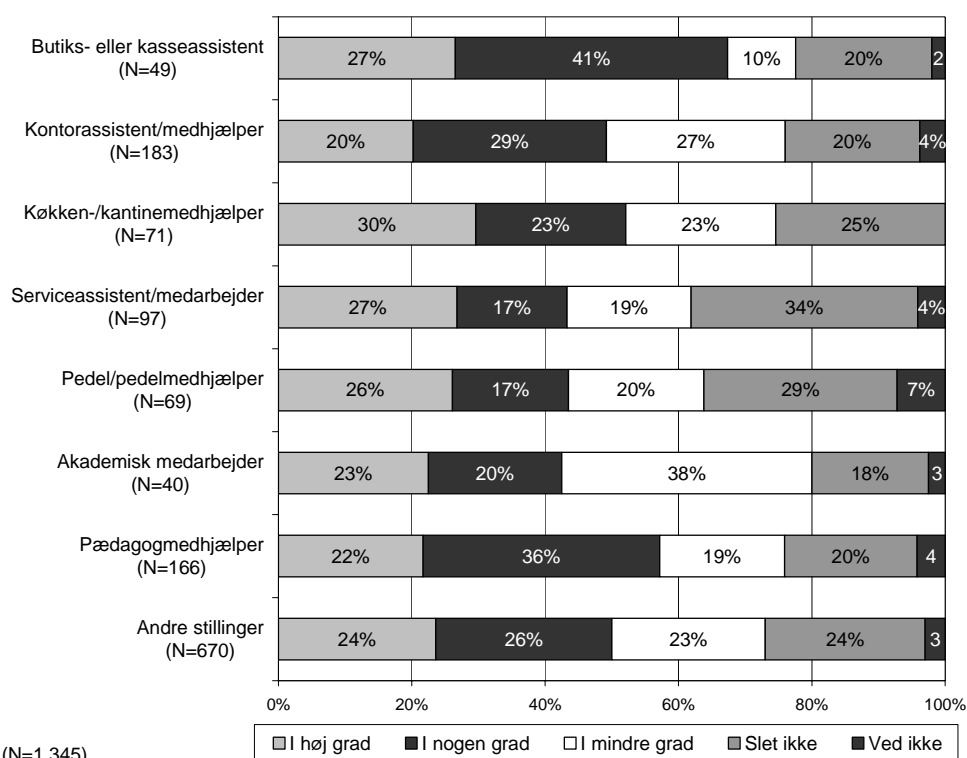
Note: Forskellen er ikke signifikant for offentlige eller private løntilskudsforløb.

Analysen viser ingen signifikante sammenhænge, når der opdeles på branche. Der er dog tilsyneladende en tendens til, at det især er virksomhedsledere inden for bygge og anlæg, engroshandel, restaurations- og hotelvirksomhed samt transportvirksomhed, som er tilbøjelige til at mene, at den ledige *slet ikke* havde behov for opkvalificering for at kunne varetage et tilsvarende job på ordinære betingelser. I disse brancher vurderer 32-35 pct. af lederne, at der slet ikke var behov for opkvalificering, mens det for de øvrige brancher typisk er omkring 25 pct., hvilket tyder på en forskel, selv-

om der stadig må tages højde for, at der kan være tale om et tilfældigt udsving.

Figuren nedenfor viser fordelingen i forhold til stillingskategorier.

Figur 7.2: hvilken grad vurderer du, at den aktiverede havde behov for opkvalificering af sine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud på jeres arbejdsplads?, opgjort på stillingskategori (Virksomhedsledere)



Note: Forskellen er signifikant for både offentlig og private løntilskudsforløb.

Af tabellen ovenfor fremgår det, at det især er i forhold til ledige aktiveret som servicemedarbejder og pedel/pedelmedhjælper, at virksomhedslederne vurderer, at den ledige egentlig havde de nødvendige kvalifikationer til at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår. Således angiver 34 pct. af de virksomhedsledere, som har haft en servicemedarbejder aktiveret, og 29 pct. af de ledere, som har haft en pedel/pedelmedhjælper aktiveret, at den ledige slet ikke havde behov for opkvalificering – mod gennemsnittet på 24 pct.

Når de ledere, der har aktiveret personer i servicemedarbejder- og pedel/pedelmedhjælper-funktioner, skiller sig ud på denne måde, skyldes det sandsynligvis, at der er tale om stillinger med en lav grad af specialisering. Især servicemedarbejdere, men også pedeller og pedelmedhjælpere, udfylder en slags alt-mulig-funktion, som primært omfatter forefaldende arbejde af ikke-specialiseret karakter, hvilket betyder at behovet for opkvalificering ofte vil være begrænset. Som forbehold for denne konklusion, må det dog påpeges, at der i surveyen spørges ind til både faglige, sociale og sproglige kvalifikationer. Det er således kun, hvis det antages, at de ledige primært har fokuseret på den faglige opkvalificering, at den ovenstående forklaring kommer til sin ret.

Opsummering

Samlet set tegner der sig således et billede af, at de kontanthjælpsmodtagere, der henvises til aktivering med løntilskud, typisk ser ud til at have et mere udpræget behov for opkvalificering end de dagpengemodtagere, der har været aktiveret med løntilskud. Sammenholdes undersøgelsens resultater, må det konkluderes, at mindst 25 pct. af dagpengemodtagerne er blevet visiteret til løntilskudsansættelse, selv om hverken arbejdsgiveren eller den aktiverede oplevede, at der var behov for opkvalificering, mens det samme gælder for mindst 15 pct. af kontanthjælpsmodtagerne. Dette ser ikke mindst ud til at gøre sig gældende for de ledige, der er blevet aktiveret i stillinger som servicemedarbejder eller pedel/pedelmedhjælper. At en del af de ledige vurderes ikke at have behov for opkvalificering, skal dog ses i sammenhæng med, at 80 pct. har været ledige i mere end et år og således må siges at have vanskeligt ved selv at finde fodfæste på arbejdsmarkedet.

7.1.2 Den aktiveredes opkvalificeringsmæssige udbytte af løntilskudsforløbet

I det følgende ser vi nærmere på, hvilket opkvalificeringsmæssigt udbytte de aktiverede oplever at have fået af løntilskudsansættelsen, samt virksomhedsledernes vurdering af, om den aktiverede er blevet opkvalificeret gennem forløbet. Som beskrevet indledningsvis er opkvalificering et centralt element i aktivering med løntilskud, og den lediges opkvalificeringsmæssige udbytte må derfor ses som en central indikator for, om aktiveringen har levet op til sit formål.

Den aktiveredes opkvalificeringsmæssige udbytte af aktiveringen afhænger dels af jobbet indhold og dels af, om kolleger og ledere har tid til og er indstillede på at hjælpe den aktiverede i løbet af løntilskudsperioden. I det følgende belyses først de aktiveredes oplevelse af, om de har fået oplæring og støtte nok, og derefter de aktiveredes og virksomhedsledernes vurdering af den opnåede opkvalificering.

Tabellen nedenfor viser, at hovedparten af *deltagerne* i aktivering med løntilskud har oplevet, at deres kolleger var imødekommende og indstillede på at hjælpe dem i løbet af tilskudsperioden.

Tablet 7.3: Har dine kolleger har været imødekommende og indstillet på at hjælpe? (Aktiverede)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	70%	16%	8%	4%	2%	924
Privat løntilskudsstilling*	60%	17%	7%	6%	9%	856
Total	65%	16%	8%	5%	5%	1.780

Af tabellen ovenfor fremgår det, at deltagerne generelt har oplevet, at deres kolleger var imødekommende og indstillede på at hjælpe dem. Otte ud af ti ledige har oplevet, at dette i nogen eller høj grad var tilfældet, mens kun få har oplevet at blive taget dårligt imod. Tabellen viser, at deltagerne i offentlige løntilskudsansættelser gennemsnitligt har oplevet deres kolleger som lidt mere imødekommende sammenlignet med deltagerne i privat løntilskudsansættelse, men der er dog kun tale om en svag tendens.

Indtrykket fra casestudierne er endvidere, at langt hovedparten af deltagerne bliver godt modtaget på arbejdspladserne, og at eventuel dårlig modta-

gelse snarere skyldes forhold internt på arbejdspladsen end det faktum, at de er ansat med løntilskud. Når en lidt større andel af deltagerne i privat løntilskudsansættelse har følt sig mindre vel modtaget, kan det skyldes, at nogle private virksomheder ikke melder ud til de ansatte, at der er tale om en person ansat med løntilskud,¹⁴⁰ og at kollegerne måske derfor ikke er så opmærksomme på at hjælpe, som de ellers ville have været. En anden mulig forklaring er, at offentlige arbejdspladser typisk har mere rutine med at have personer ansat med løntilskud, og at oplæring og støtte derfor er sat mere i system, fx med en kontaktperson eller en mentor.

Af tabellen nedenfor ses det, at der ifølge *de aktiverede* har været tid nok til oplæring og støtte i hovedparten af løntilskudsforløbene.

Tabel 7.4: I hvilken grad har din leder og dine kolleger haft tilstrækkeligt tid til at give dig individuel støtte og oplæring i løbet af aktiveringsperioden? (Aktiverede)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling	42%	26%	18%	10%	4%	924
Privat løntilskudsstilling	43%	24%	17%	10%	6%	856
Total	42%	25%	18%	10%	5%	1.780

Tabellen ovenfor viser, at 67 pct. af deltagere i høj eller nogen grad har oplevet, at deres kolleger og leder har haft tid nok til at give dem den nødvendige støtte og oplæring. Cirka hver fjerde deltager har derimod oplevet, at der kun i mindre grad eller slet ikke var tid nok til oplæring.

Casestudierne bekræfter indtrykket af, at der generelt sættes tilstrækkeligt tid af til oplæring af de aktiverede. I de cases, hvor det ikke sket, er det typisk fordi den aktiverede er blevet ansat som følge af et øget arbejdspress, hvilket kan betyde, at der ikke altid er bemandingsmæssige ressourcer til at afsætte den nødvendige tid til oplæring.¹⁴¹

Tabel 7.4 viser, at der ikke er signifikant forskel på, i hvilken udstrækning deltagere i henholdsvis offentlig og privat løntilskudsansættelse oplever at have fået tilstrækkeligt støtte og oplæring i løbet af løntilskudsperioden.

Både deltagere, virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter på virksomhederne er i surveyen blevet spurgt om, hvorvidt de vurderer, at der er sket en opkvalificering af den aktiverede i løbet af løntilskudsansættelsen. Ledernes og medarbejderrepræsentanternes svar adskiller sig ikke signifikant i dette spørgsmål, og i det følgende fokuseres der derfor på de aktiveredes og ledernes synspunkter, jf. tabellerne nedenfor.

Tabellen nedenfor viser, i hvilken udstrækning *deltagerne* i henholdsvis privat og offentlig løntilskudsansættelse har oplevet et opkvalificeringsmæssigt udbytte af løntilskudsforløbet.

¹⁴⁰ Se fx case nr. 4, case, nr. 12 og case nr. 16.

¹⁴¹ Se fx case nr. 14.

Tabel 7.5: I hvilken grad har aktiveringen med løntilskud været med til at styrke dine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer? (Aktiverede)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Ikke relevant, da jeg stoppede før tid inden for den første måned	Total
Offentlig løntilskudsstilling	25%	30%	19%	23%	1%	2%	924
Privat løntilskudsstilling	26%	29%	15%	26%	3%	1%	856
Total	25%	29%	17%	24%	2%	2%	1.780

Af tabellen ovenfor fremgår det, at godt halvdelen af *deltagerne* oplever, at de i høj eller nogen grad har fået styrket deres kompetencer gennem løntilskudsforløbet. Cirka hver fjerde mener derimod, at de slet ikke har fået et opkvalificeringsmæssigt udbytte af forløbet. Der kan ikke spores nogen signifikante forskelle på, hvilket opkvalificeringsmæssigt udbytte deltagere i henholdsvis offentlige og private løntilskudsforløb angiver at have fået. Endvidere adskiller kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere sig ikke i vurderingen af dette spørgsmål.

Tabellen nedenfor viser *virksomhedsledernes* vurdering af, hvorvidt der er sket en opkvalificering af den aktiverede i løbet af løntilskudsperioden.

Tabel 7.6: I hvilken grad vurderer du, at der i løbet af løntilskudsperioden er sket en opkvalificering af den aktiverede i forhold til faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer? (Virksomhedsledere)

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Ikke relevant, da jeg stoppede før tid inden for den første måned	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	31%	40%	15%	8%	3%	3%	867
Privat løntilskudsstilling*	34%	36%	11%	13%	3%	3%	787
Total	33%	39%	13%	10%	3%	3%	1.654

Når tabellen ovenfor sammenholdes med Tabel 7.5 ses det, at virksomhedslederne i højere grad end de aktiverede mener, at løntilskudsforløbet har styrket den aktiveredes kompetencer: 72 pct. af lederne – mod 54 pct. af de aktiverede – mener, at der i høj eller nogen grad er sket en opkvalificering. Kun hver tiende virksomhedsleder – mod hver fjerde blandt de aktiverede – mener, at den aktiverede slet ikke er blevet opkvalificeret gennem forløbet.

At der kan spores en så relativt udtalt forskel mellem de aktiveredes og virksomhedsledernes vurdering af det opkvalificeringsmæssige udbytte, hænger sandsynligvis sammen med, at lederne – som vist i Tabel 7.1 og Tabel 7.2 – indledningsvist også i højere grad vurderede, at de ledige havde *behov* for opkvalificering. Når en større andel af de ledige mener, at de ikke har behov for at blive opkvalificeret, er det sandsynligt, at de også vil være mindre tilbøjelige til at mene, at de er blevet det gennem forløbet.

En anden årsag til forskellen kan være, at lederne sandsynligvis er mere fokuserede på opkvalificering i forhold til behovene på den specifikke arbejdsplads, mens de aktiverede i højere grad fokuserer på mere bredt anvendelige kompetencer. Således angiver en af de interviewede eksempelvis, at hendes løntilskudsforløb på et sygehus nok har gjort hende mere kvalificeret til netop dette job, men at hun ikke vil kunne bruge de tillærte kompetencer andre steder, og at hun derfor ikke betragter det som en generel opkvalificering.¹⁴²

Af Tabel 7.6 ovenfor fremgår det endvidere, at der er forskel på, hvorvidt *private* og *offentlige* ledere oplever, at der er sket en opkvalificering gennem forløbet. Private virksomhedsledere er lidt mere tilbøjelige end de offentlige til at mene, at der i høj grad er sket en opkvalificering, men de svarer samtidig også mere hyppigt, at der slet ikke er sket en opkvalificering. Hvor 8 pct. af de offentlige ledere mener, at der slet ikke er sket en opkvalificering, angiver 13 pct. af de private det samme. Der kan således ikke udledes nogen mere generelle tendenser i relation til dette.

Der er ikke forskel på, hvordan de virksomhedsledere, som har haft en *konstanthjælpsmodtager* ansat, og de virksomheder, som har haft en *dagpenge-modtager* ansat, vurderer den aktiveredes opkvalificeringsmæssige udbytte.

Generelt peger casestudierne på, at der kan være flere forskellige årsager til, at de aktiverede ikke opkvalificeres gennem forløbet:

- *For det første* kan den manglende opkvalificering være et resultat af, at den ledige allerede havde kvalifikationer inden for det område, hvor aktiveringen blev etableret. Flere cases rummer således eksempler på personer med flere års forudgående erfaring med pædagogisk arbejde, som er blevet henvist til løntilskudsansættelse på dette område.¹⁴³ Her er det dog som nævnt vigtigt at være opmærksom på, at der kan være tale om, at den ledige ikke har haft et konkret opkvalificeringsbehov, men alligevel har haft et mere generelt behov for hjælp til at "komme i gang igen" som følge af længere tids ledighed. I disse tilfælde er det sandsynligt, at hverken den ledige eller lederen vil opleve, at det opkvalificeringsmæssige element i aktiveringen har været så udtalt, selvom det måske faktisk har været afgørende for den lediges efterfølgende succes på arbejdsmarkedet.
- *For det andet* indikerer casestudierne, at nogle ledige henvises til løntilskudsstillinger, som kun har begrænset potentiale for at føre til opkvalificering. Der kan fx være tale om meget rutinepræget arbejde, som stort set kan varetages fra den første arbejdsdag.¹⁴⁴ Her er det dog vigtigt at være opmærksom på, at der godt kan ske en social eller sproglig opkvalificering, selvom stillingen ikke rummer potentiale for faglig opkvalificering.
- *For det tredje* kan den manglende opkvalificering skyldes, at den ledige har arbejdet meget alene, og at forløbet derfor ikke har resulteret i den tilsigtede oplæring.¹⁴⁵ Mere generelt kan den manglende opkvalificering også skyldes, at den ledige simpelthen ikke har modtaget den nødvendige oplæring fra kolleger og leder.

¹⁴² Case nr. 14.

¹⁴³ Se fx case nr. 2 og case nr. 3.

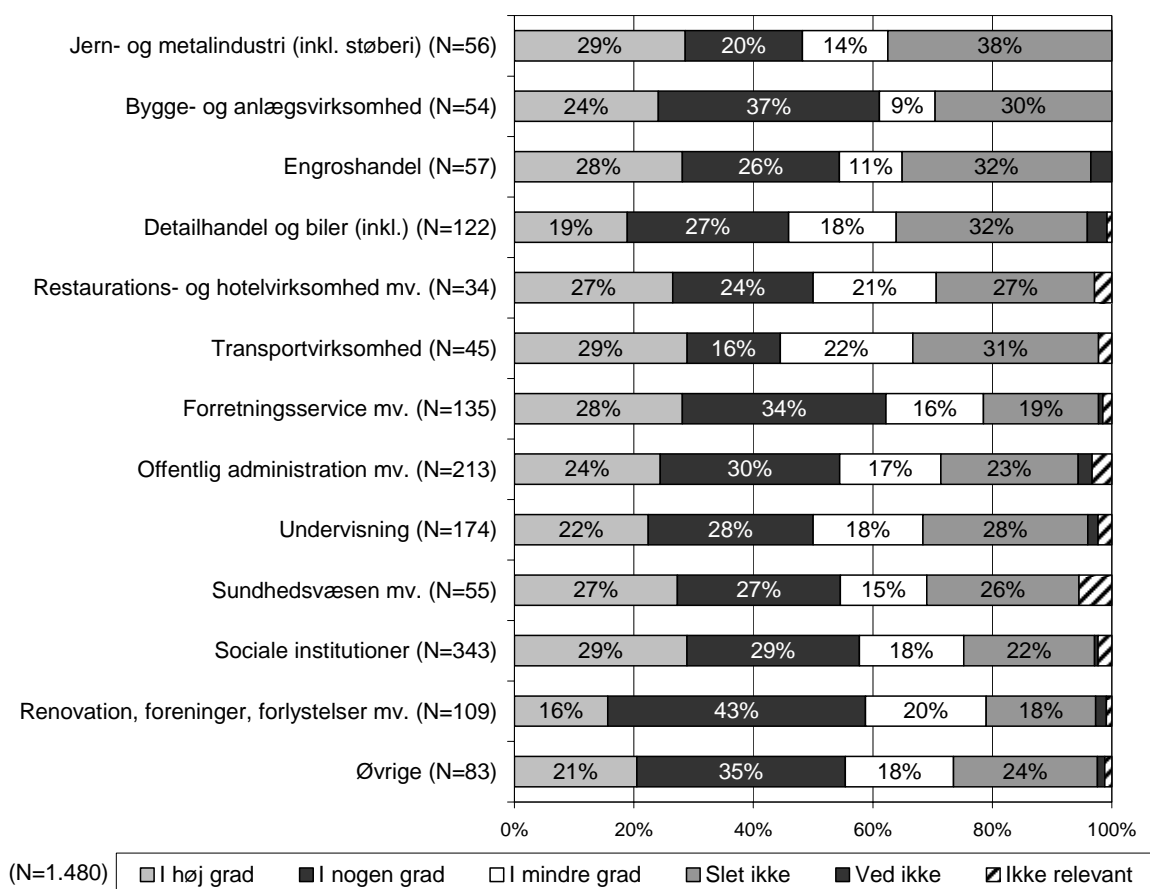
¹⁴⁴ Se fx case nr. 14 og case nr. 16.

¹⁴⁵ Se fx case nr. 14.

I det følgende ser vi nærmere på, om der er sammenhæng mellem hvilken *branche* og *stilling*, den aktiverede har været ansat i, og det opkvalificeringsmæssige udbytte. Der fokuseres i denne sammenhæng på den lediges egen oplevelse af, hvorvidt der er sket en opkvalificering, idet den aktiverede antages at have det mest brede fokus på det kvalifikationsmæssige aspekt.

Figuren nedenfor viser, hvordan *dagpengemodtagere* i aktiveringsforløb inden for de 12 største brancher, vurderer den opkvalificering, de har opnået.

Figur 7.3: I hvilken grad har aktiveringen med løntilskud været med til at styrke dine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer?, opgjort på branche (Aktiverede)

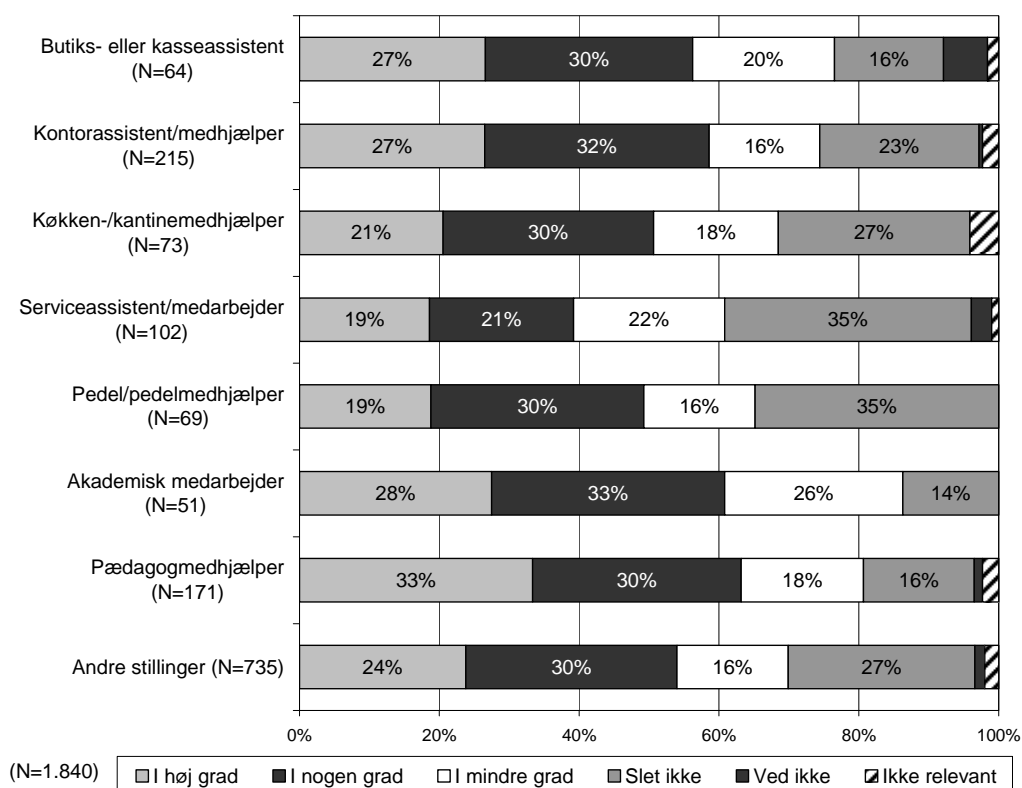


Note: Forskellen er signifikant for såvel offentlige som private løntilskudsforløb.

Tabellen viser, at det især er deltagere, som har været i aktivering med løntilskud i jern- og metalindustrien, detailhandel og biler samt transportvirksomhed, som vurderer, at løntilskuddet *ikke* har resulteret i en styrkelse af deres kompetencer. Blandt deltagerne i disse tre brancher, angiver over halvdelen af deltagerne, at de slet ikke eller kun i mindre grad er blevet opkvalificeret gennem forløbet. Til sammenligning er der blandt hovedparten af de øvrige brancher mellem 35 og 40 pct. der angiver det samme. Generelt er billedet dog, at der ikke er så stor variation mellem brancherne.

Figuren nedenfor giver et overblik over, hvordan *dagpengemodtagere* inden for de syv udvalgte stillingskategorier vurderer deres opkvalificeringsmæssige udbytte.

Figur 7.4: I hvilken grad har aktiveringen med løntilskud været med til at styrke dine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer?, opgjort på stillingskategori (Aktiverede)



Note: Der er signifikant forskel mellem de offentlige løntilskudsforløb, mens forskellen ikke er signifikant for de private løntilskudsforløb.

Af tabellen fremgår det, at det især er de deltagere, som har været ansat som servicemedarbejder eller pedel/pedelmehjælper, der oplever at have fået dårligt opkvalificeringsmæssigt udbytte af forløbet. Således angiver over halvdelen af disse, at de slet ikke eller kun i mindre grad oplever at have fået styrket deres faglige, sociale eller personlige kompetencer gennem forløbet. Blandt de deltagere, som har været ansat i andre typer af stillinger, er der for hovedpartens vedkommende under 40 pct., som slet ikke eller kun i mindre grad oplever at være blevet opkvalificeret.

Dermed modsvarer de aktiveredes oplevelse af det opkvalificeringsmæssige udbytte i vid udstrækning lederens oplevelse af, hvorvidt den aktiverede indledningsvis havde behov for opkvalificering. Som det fremgik af Figur 7.2 er det netop i relation til servicemedarbejdere og pedeller/pedelmehjælpere, at virksomhedslederne ofte vurderer, at der ikke var behov for opkvalificering. Noget tyder altså på, at aktivering i disse funktioner mindre hyppigt opfylder det opkvalificeringsmæssige formål. Dette skal sammenholdes med, at servicemedarbejder og pedelmehjælper er den 3. og 4. hyppigst anvendte stillingskategori for ledige i aktivering med løntilskud. Omkring 4.500 personer var i 2004 aktiveret i en af disse stillingskategorier (jf. Tabel 4.7).

Opsummering

Alt i alt tegner der sig et billede af, at der i hovedparten af aktiveringsforløbene har været gode rammer for, at forløbet kunne sikre en opkvalificering –

kollegerne har i langt de fleste tilfælde været imødekommende og hjælpsomme, og der har som hovedregel også været afsat tilstrækkeligt tid til oplæring og støtte. Analysen viser, at fire ud af ti deltagerne oplever, at forløbet kun i mindre grad eller slet ikke har styrket deres kompetencer, hvorimod hovedparten af virksomhedslederne (72 pct.) vurderer, at de aktiverede i nogen eller høj grad er blevet opkvalificerede. Det opkvalificeringsmæssige udbytte ser ud til at være lige stort for deltagere i offentlig og privat løntilskudsansættelse. Hvorvidt løntilskudsansættelserne vurderes at have levet op til deres opkvalificeringsmæssige formål, afhænger altså i vid udstrækning af, om man baserer sin vurdering på de aktiveredes egne eller virksomhedsledernes udsagn. Blandt de deltagere, som ikke har oplevet et opkvalificerende udbytte af forløbet, er der en mindre overvægt af personer, som har været beskæftiget i jern- og metalindustrien, i detailhandlen eller i transportvirksomhed, samt personer, som har været aktiveret med løntilskud som servicemedarbejder eller pedel/pedelmedhjælper. Selvom nogle ledige ikke vurderes at mangle konkrete kompetencer, er det dog vigtigt at være opmærksom på, at de ledige kan have et mere bredt opkvalificeringsbehov som følge af længerevarende ledighed.

7.2 Virksomhedernes overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskud, set i forhold til kvalifikationer og alternativer

I de foregående afsnit er det blevet afdækket, om løntilskudsansættelserne etableres i overensstemmelse med de gældende krav, og om de har sikret den tilsigtede opkvalificering. For at afdække om etableringen af løntilskudsansættelserne sker i tråd med ordningens intentioner, er det i forlængelse heraf nødvendigt at afdække, hvilke overvejelser virksomhederne har gjort sig om ordinær ansættelse, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud. Det afdækkes således i de følgende to afsnit:

- Hvorvidt virksomheden i det hele taget ville have ansat en ny medarbejder, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud.
- Hvorvidt virksomheden – hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud – ville have valgt at ansætte *en anden person* eller *den pågældende ledige*, når den lediges kvalifikationer og virksomhedens alternativer tages i betragtning.

7.2.1 Ville virksomheden have ansat en ny medarbejder, hvis der ikke var bevilliget løntilskud?

I spørgeskemaundersøgelsen er både virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter blevet spurgt om, hvorvidt man ville have ansat en ny medarbejder, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud. En analyse af respondenternes svar viser imidlertid, at leder og medarbejderrepræsentant på den samme virksomhed svarer signifikant forskelligt fra hinanden. Derfor angives både virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanters svar i det nedenstående.

Tabellen nedenfor viser, hvor stor en andel af de adspurgte *virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter*, som oplyser, at de ville have ansat en ny medarbejder uanset mulighederne for at få bevilliget løntilskud.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Det skal bemærkes, at tallene er udledt af spørgsmålet om, hvorvidt man ville have ansat den pågældende ledige. I det tilfælde, hvor virksomhedsleder eller -medarbejder har svaret, at man ville have ansat den pågældende eller en anden, er det i tabellen nedenfor angivet, at virksomheden ville have ansat en ny medarbejder under alle omstændigheder, mens de tilfælde, hvor virksomheden svarede, at man slet ikke ville have ansat nogen, er angivet under "nej" nedenfor.

Tabel 7.7: Ville virksomheden have ansat en ny medarbejder, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter)

Ledere	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	13%	81%	6%	867
Privat løntilskudsstilling*	52%	38%	10%	787
Total	32%	61%	8%	1.654

Medarbejderrepræsentanter	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	16%	72%	12%	753
Privat løntilskudsstilling*	52%	26%	22%	603
Total	32%	52%	17%	1.356

Af den øverste tabel med ledernes besvarelser fremgår det, at cirka hver tredje virksomhedsleder angiver, at man ville have ansat en ny medarbejder, selvom der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud. Cirka seks ud af ti ville derimod ikke have ansat en ny medarbejder.

Tabellen viser endvidere, at der er stor forskel på i hvilken udstrækning offentlige og private *virksomhedsledere* angiver, at de ville have ansat en ny medarbejder, hvis der ikke var blevet bevilliget løntilskud. Således angiver hele 52 pct. af de private virksomhedsledere, at de ville have ansat en ny medarbejder, mens kun 13 pct. af de offentlige angiver det samme.

Når *medarbejderrepræsentanternes* besvarelser sammenlignes med ledernes ses det, at der er lige så mange medarbejderrepræsentanter som virksomhedsledere, der angiver, at virksomheden ville have ansat en ny medarbejder på ordinære vilkår, hvis der ikke var blevet ydet løntilskud – nemlig 32 pct. Derimod er der færre medarbejderrepræsentanter end ledere, som angiver, at virksomheden ikke ville have ansat en ny medarbejder, idet 52 pct. af medarbejderrepræsentanterne oplyser dette mod 61 pct. af virksomhedslederne.¹⁴⁷

Forskellen mellem de private og offentlige arbejdspladser besvarelser er ikke overraskende set i lyset af de forskelle i arbejdspladsernes motivation for at oprette løntilskudsjobbet, som blev beskrevet i afsnit 5.1.3. Hvor private virksomheder hovedsageligt anvender løntilskudsansættelser i forbindelse med rekruttering af nye medarbejdere eller for at afprøve virksomhedens potentiale for udvidelse, gør offentlige arbejdspladser brug af ordningen som en ressourcemæssig aflastning *ud over* det normerede antal medarbejdere eller for at hjælpe den ledige til bedre jobmuligheder. Derfor er det også naturligt, at en langt større andel af de private virksomheder ville have ansat en medarbejder i den situation, hvor de ikke havde haft mulighed for at få løntilskud, mens de offentlige arbejdspladser for størstedelens vedkommende havde klaret sig med det normerede antal medarbejdere.

Blandt casestudierne er der imidlertid eksempler på, at offentlige arbejdspladser bruger vikarer og afløsere i mere begrænset omfang, når de har en person ansat med løntilskud. Selvom disse arbejdspladser ikke ville have

¹⁴⁷ Når andelen af tillidsrepræsentanter, der svarer afkræftende på spørgsmålet, kan være mindre på trods af, at andelen der svarer bekræftende er den samme, skyldes det, at flere af tillidsrepræsentanterne svarer "ved ikke".

ansat en ny medarbejder, hvis der ikke var blevet bevilliget løntilskud, er der altså i nogle tilfælde tale om, at det afløserpersonalet arbejder færre timer end de ellers ville have gjort. Hvis der er sygdom blandt det ordinært ansatte personale, sker det således, at man undlader at tilkalde en afløser – som man ellers ville have gjort – og i stedet får varetaget den pågældendes arbejdsopgaver med hjælp fra den løntilskudsansatte.¹⁴⁸

På andre arbejdspladser understreges det derimod, at anvendelsen af vikarer og afløsere *ikke* påvirkes af, om der er ansat personer med løntilskud eller ej.¹⁴⁹ Flere af de interviewede institutionsledere er opmærksomme på, at det vil kunne skabe modvilje mod løntilskudsordningen blandt personalet, hvis det blev almindelig praksis, at det førte til nedskæringer på vikar- og afløserbudgettet.

Opsummering

Sammenfattende ses det altså, at omkring en tredjedel af virksomhederne ville have ansat en ny medarbejder uanset mulighederne for at få bevilliget løntilskud, mens mellem 52 og 61 pct. ikke ville have ansat nogen. Især blandt de private virksomheder ville en stor andel have ansat en ny medarbejder under alle omstændigheder – omkring halvdelen af disse ville have ansat en ny medarbejder ordinært, hvis de ikke havde haft mulighed for at få løntilskud, mod kun 13-16 pct. blandt de offentlige arbejdspladser.

7.2.2 *Ville virksomheden have ansat den pågældende eller en anden, hvis der ikke var bevilliget løntilskud?*

Selvom virksomheden angiver, at den ville have ansat en ny medarbejder på ordinære vilkår, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud, er det langt fra givet, at virksomheden ville have overvejet at ansætte den person ordinært, som blev ansat med løntilskud. Når en person henvises til aktivering med løntilskud, kan det fx skyldes, at personen mangler de rette kvalifikationer, eller at personen har andre mangler i forhold til at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår. Det er derfor sandsynligt, at en vis andel af de virksomheder, som har haft ansat en person med løntilskud ville have valgt at ansætte en anden, hvis der havde været tale om en ordinær ansættelse.

I det følgende ser vi først nærmere på, i hvilken udstrækning virksomhederne ville have valgt at ansætte en anden i det tilfælde, at der skulle være oprettet en ordinær stilling. Derefter afdækkes det, hvor stor en andel af virksomhederne, som ville have overvejet at ansætte den pågældende. I relation til det sidste spørgsmål foretages der en mere omfattende analyse af inden for hvilke brancher og stillingskategorier det hyppigst forekommer, at virksomheden ville have ansat den pågældende, samt hvordan dette hænger sammen med den lediges kvalifikationer og virksomhedens alternativer.

Både ledere og medarbejderrepræsentanter er blevet stillet det pågældende spørgsmål, og da de to respondentgrupper svar adskiller sig signifikant fra hinanden, vil der i det følgende blive analyseret på både lederes og medarbejderrepræsentanters besvarelser.

¹⁴⁸ Se fx case 5 og case 9.

¹⁴⁹ Se fx case 3 og case 13.

7.2.2.1 Ville virksomheden have ansat en anden, hvis der ikke var bevilliget løntilskud?

I dette afsnit ser vi nærmere på, i hvilken udstrækning virksomhederne angiver, at de ville have ansat end en anden person end den person, de havde ansat med løntilskud, hvis de havde skullet ansætte på ordinære vilkår.

Tabellen nedenfor viser *virksomhedsledernes* og *medarbejderrepræsentanternes* angivelse af, om arbejdspladsen ville have ansat den pågældende ledige eller en anden, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud.

Tablet 7.8: Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige [eller en anden], hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud? (Virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter)

Ledere	Ja, vi ville have ansat den pågældende	Nej, vi ville have ansat en anden	Nej, vi ville slet ikke have ansat nogen	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	6%	7%	81%	6%	867
Privat løntilskudsstilling*	29%	24%	38%	10%	787
Total	17%	15%	61%	8%	1.654

Medarbejderrepræsentanter	Ja, de ville have ansat den pågældende	Nej, de ville have ansat en anden	Nej, de ville slet ikke have ansat nogen	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling*	9%	7%	72%	12%	753
Privat løntilskudsstilling*	35%	17%	26%	22%	603
Total	21%	11%	52%	17%	1.356

Af tabellerne fremgår det, at 15 pct. blandt lederne og 11 pct. blandt medarbejderrepræsentanterne angiver, at der ville være blevet ansat en anden, hvis der ikke var blevet bevilliget løntilskud. Denne forskel mellem lederes og medarbejderrepræsentanternes vurdering findes dog kun blandt respondenterne på private virksomheder. På de *private* virksomheder er der således hele 24 pct. af lederne, der oplyser, at man ville have ansat en anden, mod 17 pct. blandt medarbejderrepræsentanter. Denne forskel skyldes primært, at tillidsrepræsentanterne er mere tilbøjelige end lederne til at mene, at man ville have ansat den pågældende, hvilket vi også vil komme nærmere ind på nedenfor. På de *offentlige* arbejdspladser angiver 7 pct. af både ledere og medarbejdere, at der ville være blevet ansat en anden end den pågældende.

Blandt de *virksomhedsledere*, som angiver, at de ville have valgt at ansætte en anden end den pågældende, hvis det ikke havde været muligt at få løntilskud, oplyser hovedparten, at det skyldes, at den pågældende ledige manglede de nødvendige kvalifikationer, hvilket også fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 7.9: Er årsagen til, at virksomheden ville have ansat en anden, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud, at den ledige manglede de nødvendige faglige, sociale og/eller sproglige kvalifikationer? (Virksomhedsledere)

	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Offentlig løntilskudsstilling	70 %	28 %	2 %	60
Privat løntilskudsstilling	80 %	17 %	3 %	185

Tabellen viser, at mellem 70 og 80 pct. af lederne angiver manglende faglige, sociale og/eller sproglige kvalifikationer som begrundelse for, at de ville have ansat en anden end den pågældende, hvis de ikke havde kunnet få løntilskud.

Blandt de ledere, som angiver, at der er andre grunde til, at man ville have valgt en anden end den pågældende, fremhæves typisk dårligt helbred og fysik, samt manglende engagement. Enkelte fremhæver også, at de ville have valgt en yngre medarbejder, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud.

Caseboks 7.1: Eksempel på privat virksomhed, som ville have ansat en anden end den pågældende, hvis det ikke havde været muligt at få løntilskud

Den aktiverede i casen, Anne, er uddannet som kontorassistent inden for offentlig administration og havde efter at have færdiggjort sin uddannelse gået ledig i 11 måneder. Anne blev derfor henvist til aktivering med løntilskud i en mindre nystartet virksomhed, som havde brug for en kontorassistent, men som ikke var sikker på, at der var midler til at beskæftige en medarbejder på længere sigt.

Virksomhedslederen oplyser, at virksomheden før eller siden var blevet nødt til at ansætte en person til at tage sig af det administrative arbejde, hvis virksomheden ikke havde fået henvist Anne til løntilskudsansættelse. Både Anne, personalechefen og AF-sagsbehandleren giver imidlertid udtryk for, at Anne næppe ville være blevet ansat i den pågældende stilling, hvis der ikke havde været mulighed for løntilskudsansættelse. Hvis virksomheden skulle have betalt en fuld løn fra start af, havde virksomheden formentlig ansat en kontorassistent med mere erfaring.

Case 1

7.2.2.2 Ville virksomheden have ansat den pågældende, hvis der ikke var bevilliget løntilskud?

I det følgende ser vi nærmere på, hvor mange og hvilke virksomheder der angiver, at de ville have ansat den person, de havde ansat med løntilskud, selvom de ikke havde fået bevilliget løntilskud til ansættelsen.

Af Tabel 7.8 ovenfor fremgår det, at 17 pct. af lederne oplyser, at man ville have ansat den pågældende ledige, selvom der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud.

Afsnit 7.2.1 viste, at en noget større andel af de *private* end af de *offentlige* arbejdspladser ville have ansat en ny medarbejder, selvom de ikke havde haft mulighed for at få løntilskud til ansættelsen. I naturlig forlængelse heraf

viser den øverste tabel ovenfor, at 29 pct. af de *private* virksomhedsledere angiver, at de ville have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde været mulighed for løntilskud, mens kun 6 pct. af de *offentlige* virksomhedsledere angiver det samme. Blandt medarbejderrepræsentanterne på de private virksomheder angiver 35 pct., at de vurderer, at man ville ansat den pågældende, mens tallet for medarbejderne på de offentlige arbejdspladser er 9 pct.

Sammenlignes de to tabeller, fremgår det som det væsentligste, at medarbejderrepræsentanterne er mere tilbøjelige end lederne til at mene, at virksomheden ville have ansat den pågældende ledige frem for en anden person. Hvor der blandt lederne er 17 pct., der ville ansætte den pågældende, og 15 pct., der ville ansætte en anden, er der blandt medarbejderrepræsentanterne 21 pct., der mener, at man ville have ansat den pågældende og 11 pct., der mener, at man ville have ansat en anden – altså omkring dobbelt så mange.

Der kan være flere forklaringer på, at medarbejderrepræsentanterne oftere end lederne angiver, at den pågældende frem for en anden ledig ville være blevet ansat, hvis der ikke havde foreligget mulighed for at få bevilliget løntilskud.

- *For det første* er det muligt, at medarbejderrepræsentanterne ikke har tilstrækkeligt indblik i, hvilke elementer ledelsen lægger vægt på i en rekrutteringssituation, og derfor ikke er i stand til at afgøre, på hvilken måde den aktiverede adskiller sig fra de personer, ledelsen ville finde egnede til ordinær ansættelse.
- *For det andet* kan det tænkes, at en del ledere er utilbøjelige til at indrømme, at de ville have ansat den pågældende person under alle omstændigheder. De kan således tænkes at være mere tilbøjelige til at svare, at de ville have ansat en anden, fordi det dermed bliver begrundet, hvorfor bevillingen af løntilskuddet var berettiget.

Det har ikke gennem casestudierne været muligt at afdække, hvilken af disse forklaringer der typisk gør sig gældende i de forløb, casestudierne omhandler.

Om arbejdspladsen har haft en *kontanthjælpsmodtager* eller en *dagpenge-modtager* ansat med løntilskud, gør ingen signifikant forskel for ledernes og medarbejderrepræsentanternes vurdering af, om man ville have ansat den pågældende, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud.

Caseboks 7.2: Eksempel på en privat virksomhed, som ville have ansat den ledige, selvom det ikke havde været muligt at få løntilskud

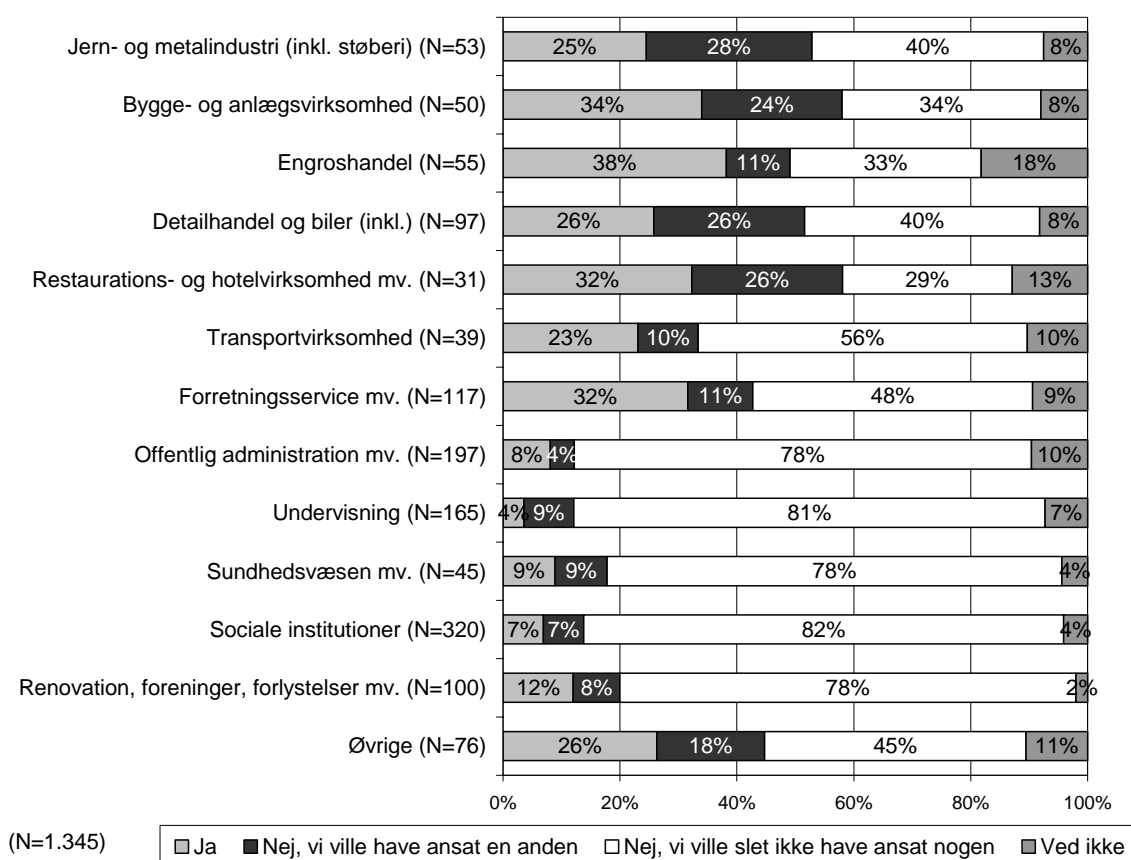
Den løntilskudsansatte i denne case, Helle, havde gået ledig på kontanthjælp gennem lange perioder over flere år, da hun blev henvist til aktivering som montrice på en monteringsfabrik. Henvisningen af Helle til løntilskudsansættelse var sammenfaldende med, at virksomheden havde brug for nye medarbejdere, og virksomhedslederen var derfor interesseret i at afprøve Helle.

Efter at Helle havde været i virksomhedspraktik på fabrikken i en måned, blev der bevilget tre måneders løntilskud til hendes ansættelse, fordi Helle ikke var helt så hurtig til arbejdet som de øvrige medarbejdere. Virksomhedslederen oplyser imidlertid, at han ville have ansat Helle, selvom han ikke havde kunnet få løntilskud, da hun udviste det rette håndelag for arbejdet og desuden formåede at møde til tiden. Den kommunale virksomhedskonsulent medgiver, at det er sandsynligt, at virksomhedsejeren ville have ansat Helle uanset muligheden for løntilskud, idet hendes erfaring er, at virksomhedsejeren melder ud tidligere, hvis han ikke kan bruge den tilskudsansatte.

Case 16

Figuren nedenfor giver et overblik over, hvordan virksomhedsledernes svar vedrørende, om man ville have ansat den pågældende ledige, fordeler sig på de udvalgte 12 brancher.

Figur 7.5: Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud?, opgjort på brancher (Virksomhedsledere)



Note: Forskellen mellem brancherne er ikke signifikant.

Der kan ikke spores signifikante forskelle mellem, hvordan lederne inden for de enkelte brancher svarer, men når det forbehold er taget, kan der stadig spores enkelte generelle tendenser. Det fremgår, at det blandt brancherne i den private sektor især er inden for bygge og anlæg, engroshandel, restaurations- og hotelvirksomhed samt forretningsservice, at den ledige også ville være blevet ansat, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud. I disse brancher er der således mellem 32 og 38 pct., der angiver, at de ville have ansat den pågældende ledige. Til sammenligning er der i de øvrige private brancher under 26 pct., der angiver det samme.

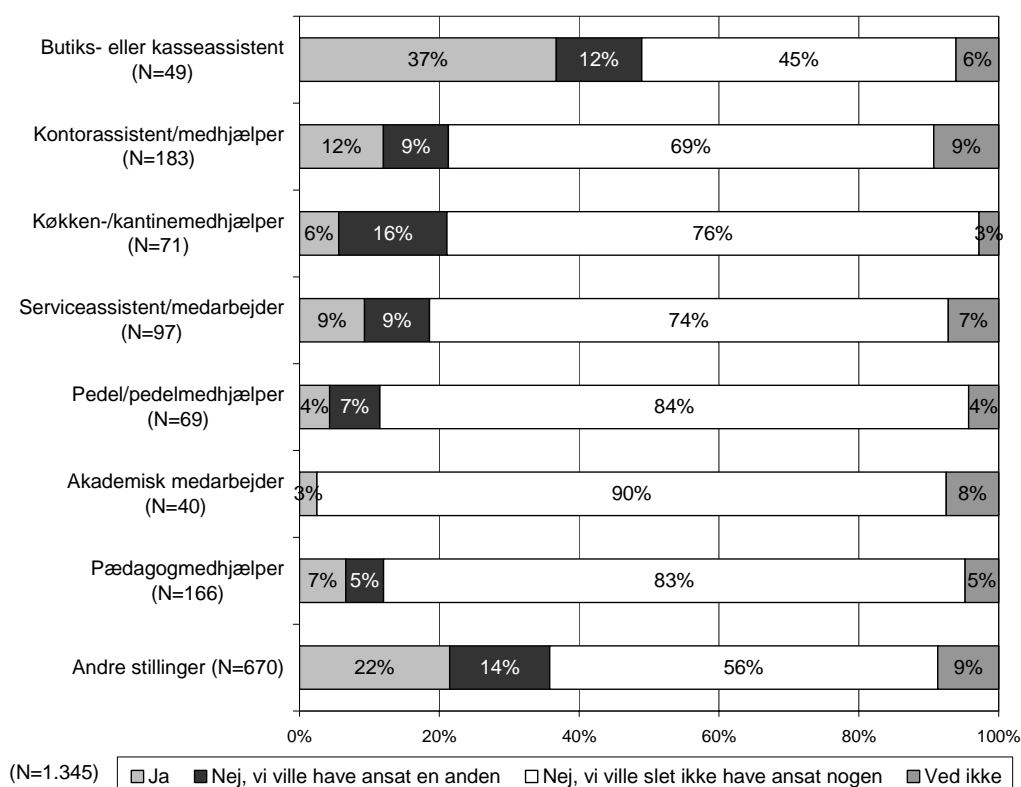
Det skal bemærkes, at der er et tæt sammenfald mellem de brancher, hvor lederne ofte vurderer, at den ledige havde de rette kompetencer, og de brancher, hvor lederne angiver, at de ville have ansat vedkommende også uden løntilskud. Som Figur 7.1 viste, er det især inden for bygge og anlæg, engroshandel samt restaurations- og hotelvirksomhed, at de aktiverede vurderes at være kvalificeret ved aktiveringens start, og det er ligeledes i disse brancher, at flest ledere ville have ansat den ledige uanset hvad. At det netop er inden for disse brancher, at mange ledere svarer således, kan hænge sammen med, at i hvert fald bygge- og anlægsbranchen samt hotel- og restaurationsbranchen har problemer med at rekruttere kvalificeret personale,

hvilket kan betyde, at de ikke har haft så mange alternativer end at oplære mindre kvalificerede personer gennem løntilskudsansættelse.¹⁵⁰

Blandt de offentlige brancher er antallet af virksomhedsledere, der oplyser, at de ville have ansat den pågældende ledige, så lavt, at der ikke kan udledes nogen generelle tendenser i forhold til branche.

Figuren nedenfor viser sammenhængen mellem den aktiveredes stilling og hvorvidt virksomheden ville have ansat den ledige, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud.

Figur 7.6: Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud?, opgjort på stillingskategori (Virksomhedsledere)



Note: Forskellen på tværs af stillingskategorier er ikke signifikant for de offentlige og private løntilskudsforløb.

Der kan ikke spores signifikante sammenhænge mellem den aktiveredes stillingskategori og virksomhedens tilbøjelighed til at ville have ansat vedkommende, hvis der ikke var bevilliget løntilskud. Da stillingskategorierne primært omfatter ledige i offentlig løntilskudsansættelse, er der kun få af de arbejdspladser, som optræder i tabellens kategorier, som overhovedet ville have ansat en ny medarbejder, hvis der ikke var blevet bevilliget løntilskud. Derfor er det også vanskeligt at konkludere noget mere generelt i forhold til stillingskategorier.

¹⁵⁰ Jf. Rambøll Management 2005: Rekrutteringssituationen på det danske arbejdsmarked. For Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Opsummering

Det kan altså konkluderes, at mellem 6 og 9 pct. af de offentlige arbejdspladser (afhængig af, om man baserer sig på virksomhedsledernes eller medarbejderrepræsentanternes besvarelser) og mellem 29 og 35 pct. af de private arbejdspladser angiver, at de ville have ansat den pågældende ledige, selvom der ikke var blevet bevilliget løntilskud. Denne store forskel mellem offentlige og private arbejdspladser hænger sammen med den måde løntilskudsansættelsen anvendes i hhv. den private og offentlige sektor, idet private virksomheder typisk anvender ordningen i forbindelse med planer om rekruttering, mens offentlige arbejdspladser i højere grad anvender ordningen som et supplement til den normerede bemanning. Analysen viser endvidere, at det for både private og offentlige arbejdspladser gælder, at det typisk skyldes manglende faglige, sociale og/eller sproglige kvalifikationer, når virksomheden ville have valgt at ansætte en anden end den pågældende ledige. Endvidere ses der en tendens til, at nogle brancher oftere end andre vurderer, at de ville have ansat den pågældende ledige uanset hvad – det gælder især inden for bygge og anlæg, engroshandel, restaurations- og hotelvirksomhed samt forretningsservice. Dette kan skyldes, at flere af disse brancher er præget af mangel på kvalificeret arbejdskraft, og derfor vælger at opkvalificere mindre kvalificerede personer gennem en løntilskudsansættelse.

7.2.3 Ville virksomheden have ansat den pågældende, hvis der ikke var bevilliget løntilskud – set i forhold til kvalifikationer og alternativer

I analysen af, hvorvidt virksomhederne ville have ansat den pågældende person, selvom der ikke havde været mulighed for at få løntilskud, er det vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om en retrospektiv vurdering. Som det også er blevet diskuteret tidligere, foretages vurderingen af, om man ville have ansat den pågældende ledige, *efter* at man på virksomheden har erhvervet sig kendskab til personen. Det kan betyde, at leder og medarbejdere er tilbøjelige til i lyset af deres kendskab til den ledige at vurdere vedkommende mere positivt, end de ellers ville have gjort.

For at kunne foretage en mere reel vurdering af, om der faktisk har været tale om, at virksomheden ville have ansat den pågældende, vil virksomhedens udsagn om, at man ville have ansat den ledige, derfor blive sat i forhold til følgende to aspekter:

- 1) Hvilke kvalifikationer den ledige vurderes at have ved løntilskudsstillingsens etablering
- 2) Hvilke alternativer virksomheden havde i forhold til at rekruttere anden arbejdskraft til stillingen.

Hvis virksomhedslederen både vurderer, at den ledige havde de nødvendige kvalifikationer til at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår, og oplyser, at man ville have ansat den pågældende person uanset muligheden for løntilskud, sandsynliggør det, at virksomheden faktisk ville have valgt at ansætte den ledige. Ligeledes kan virksomhedens mulighed for at få alternativ arbejdskraft indikere, hvor sandsynligt det er, at virksomheden ville have ansat den pågældende.

Tabellen nedenfor viser sammenhængen mellem, om *virksomhedslederne* ville have ansat den pågældende ledige uanset muligheden for løntilskud, og om de vurderer, at den ledige havde behov for opkvalificering for at kunne varetage et tilsvarende job på ordinære betingelser.

Tabel 7.10: Sammenhængen mellem om den ledige havde behov for opkvalificering og om virksomheden ville have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde foreligget mulighed for at få bevilliget løntilskud (Virksomhedsledere)

Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud?	I hvilken grad vurderer du, at den aktiverede havde behov for opkvalificering af sine faglige, sociale og/eller sproglige kompetencer for at kunne varetage et tilsvarende job uden løntilskud på jeres arbejdsplads?					Total
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	
Ja	13%	24%	23%	38%	2%	279
Nej, vi ville have ansat en anden	51%	29%	11%	8%	1%	245
Nej, vi ville slet ikke have ansat nogen	27%	27%	22%	21%	3%	1.001
Ved ikke	16%	29%	26%	20%	9%	129
Total	27%	27%	21%	22%	3%	1.654

Af tabellen fremgår det, at den lediges kvalifikationer har klar betydning for, om virksomheden ville have ansat vedkommende under alle omstændigheder. De virksomhedsledere, som vurderer den lediges kvalifikationer højt, angiver således – ikke overraskende – i betydelig højere grad, at de ville have ansat den pågældende uanset hvad. Blandt de virksomhedsledere, som ville have ansat den pågældende uden løntilskud, er der 13 pct., der vurderer at den ledige i høj grad manglede kvalifikationer, mens det blandt de ledere, som ville have ansat en anden, er hele 51 pct. som vurderer, at den pågældende i høj grad manglede de nødvendige kvalifikationer. Den lediges kvalifikationer har altså klar betydning for, om man ville have ansat vedkommende under alle omstændigheder.

Af tabellen ovenfor fremgår det endvidere, at 170 (61 pct.) af de virksomhedsledere, som ville have ansat den ledige også uden løntilskud, vurderer at den ledige i mindre grad eller slet ikke manglede de kvalifikationer, som var nødvendige for at kunne varetage jobbet. Disse 170 tilfælde udgør godt 10 pct. af de 1.654 løntilskudsforløb, hvor virksomhedslederen er blevet interviewet. I 10 pct. af de undersøgte forløb er det altså sandsynligt, at virksomhedslederen ville have ansat den pågældende ledige, selvom der ikke havde været mulighed for at få løntilskud. Udregnes det samme tal på baggrund af medarbejderrepræsentanternes besvarelser, gælder det for knap 13 pct. af forløbene (172 ud af 1356). Som forbehold for dette skal dog nævnes det forhold, at hovedparten af de aktiverede havde været ledige i mere end et år forud for aktiveringens start, og det derfor er muligt, at lederen ville have fravalgt dem på denne baggrund i en almindelig rekrutteringssituation. Baggrunden for, at der til tider ses eksempler på bevilling af løntilskud til ansættelse af kvalificerede personer, belyses nærmere i afsnit 7.3 nedenfor.

I det følgende ser vi nærmere på punkt 2), dvs. hvorvidt virksomheden ville have valgt at ansætte den pågældende, fordi de ikke kunne finde egnet personale. Tabellen nedenfor viser sammenhængen mellem *virksomhedsledernes* angivelse af, om de ville have ansat den pågældende ledige, og om de

valgte at ansætte en person med løntilskud, fordi de havde vanskeligt ved at finde en egnet person til almindelig ansættelse.

Tabel 7.11: Sammenhængen mellem om virksomheden ikke kunne finde egnet personale og om virksomheden ville have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde foreligget mulighed for at få bevilliget løntilskud (Virksomhedsledere)

Valgte I at ansætte den pågældende med løntilskud, fordi I ikke kunne finde en egnet person til almindelig ansættelse i stillingen?				
Ville virksomheden have ansat den pågældende ledige, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud?				Total
	Ja	Nej	Ved ikke	
Ja	14%	81%	5%	279
Nej, vi ville have ansat en anden	16%	80%	3%	245
Nej, vi ville slet ikke have ansat nogen	4%	94%	2%	1.001
Ved ikke	5%	88%	7%	129
Total	8%	89%	3%	1.654

Tabellen viser, at 14 pct. af de virksomheder, som oplyser at de ville have ansat den ledige under alle omstændigheder, har anvendt løntilskudsansættelse, fordi de havde problemer med at finde en egnet person til almindelig ansættelse.

Endvidere fremgår det af tabellen, at der ikke er tendens til, at de virksomheder, som ville have ansat den ledige uanset muligheden for løntilskud, i højere grad end de øvrige har haft problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Blandt de virksomheder, der ville have valgt at ansætte den pågældende og de virksomheder, der ville have valgt at ansætte en anden, er der således cirka lige mange (hhv. 14 pct. og 16 pct.), der angiver, at de valgte løntilskud på grund af problemer med at tiltrække kvalificeret arbejdskraft. Problemer med at tiltrække egnet arbejdskraft ser altså ikke ud til at være den primære årsag til, at en del virksomheder angiver, at de ville have ansat den pågældende ledige også uden løntilskud.

7.3 Hvad forklarer, at nogen virksomheder bevilliger løntilskud til ansættelse af kvalificerede personer?

I det følgende ser vi nærmere på, hvorfor nogle virksomheder tildes løntilskud til ansættelse af personer, som tilsyneladende er kvalificerede og som virksomheden højest sandsynligt ville have ansat på ordinære vilkår, hvis der ikke havde været mulighed for at få løntilskud.

Som en første forklaring må det som nævnt tidligere understreges, at selvom den ledige ikke decideret har manglet konkrete faglige, sociale eller sproglige kvalifikationer, kan ledighedsancienniteten i sig selv alligevel nødvendiggøre den støttede beskæftigelse. Selvom virksomheden efterfølgende anser personen for at have været egnet til jobbet, kan selve den længerevarende ledighed således være en *barriere* for, at en virksomhed reelt ville have overvejet at ansætte personen. Som en virksomhedsleder udtrykker

det i en af casene, vil en arbejdsgiver typisk tænke: "hvorfør har denne vare ligget på hylden i så mange år? Hvad er der galt med den?"¹⁵¹, når en person med flere års ledighed ansøger om et job. Som det fremgik af Tabel 4.3 var 80 pct. af de interviewede ledige i 2. ledighedsperiode og må dermed siges at have en relativ lang ledighedsanciennitet. Det er dermed muligt, at mange af disse ledige i den faktiske udsøgning af mulige kandidater var blevet frasorteret, selvom virksomhederne ud fra personernes formelle karakteristika vurderer, at man ville have ansat dem. Derfor kan løntilskuddet være berettiget som indgang til virksomheden, selvom virksomheden efterfølgende oplyser, at personen var kvalificeret til ordinær ansættelse.

Når det ovenstående forbehold for, at der faktisk kan være et behov for opkvalificering, selvom den ledige ikke vurderes at mangle konkrete kompetencer, er taget, kan der af casestudierne udledes en række forklaringer på, hvorfor der faktisk i nogle tilfælde ydes løntilskud til ansættelse af ledige, som med stor sandsynlighed ville være blevet ansat på ordinære vilkår, hvis der ikke havde været mulighed for at få bevilliget løntilskud:

For det første er det som beskrevet vigtigt at være opmærksom på, at sagsbehandlere i visse tilfælde kan siges at stå i et *dilemma* mellem overholdelse af kravet om, at de ledige aktiveres til tiden, og intentionen om at den ledige skal opkvalificeres gennem tilbuddet. Idet det kan være vanskeligt altid at fremskaffe tilbud, som sikrer de ledige nye kompetencer, vil det derfor i nogle tilfælde være sådan, at der iværksættes et mindre opkvalificerende tilbud for at sikre den lediges ret og pligt til aktivering.

I forlængelse af dette må det *for det andet* fremhæves, at sagsbehandlere står overfor en afvejning mellem *relevans* og *opkvalificeringspotentiale*. På den ene side ønsker man at etablere en aktivering, som ligger i tråd med den aktiveredes egne ønsker og tidligere erfaringer, og på den anden side er det ikke intentionen, at den ledige henvises til et job, som vedkommende kunne være blevet ansat i på ordinære vilkår. I de tilfælde, hvor relevansen – og den deraf følgende større chance for efterfølgende effekt – prioriteres, opstår der således risiko for, at der bevilliges et overflødig tilskud, fordi den ledige allerede er forholdsvis kvalificeret til at varetage jobbet.

For det tredje viser casestudierne, at AF og kommunerne indgår i en vis *forhandling* med virksomhederne, hvor man er villig til at bevillige løntilskud, hvis virksomheden til gengæld garanterer efterfølgende ansættelse for den aktiverede. Ikke mindst sagsbehandlere i kommunerne, men også en del AF-konsulenter, giver udtryk for, at garanti for efterfølgende ansættelse *i sig selv* ses som tilstrækkelig begrundelse for at yde løntilskud.¹⁵² Det betyder, at det til tider glider lidt i baggrunden, om den ledige faktisk har brug for den opkvalificering, aktiveringen kan bidrage med.

I forlængelse af det ovenstående kan det *for det fjerde* ske, at virksomhedskonsulenten gennem bevilling af løntilskud søger at sikre sig *fremtidig goodwill* hos virksomheden. I casestudierne har denne tendens primært været at spore i kommunalt regi.¹⁵³ Ved at tilbyde at yde tilskud til ansættelse af personer, som reelt ikke har noget væsentligt opkvalificeringsbehov i forhold til det pågældende job, håber virksomhedskonsulenten at kunne sikre sig, at virksomheden vil være mere positivt indstillet overfor også at finde beskæftigelse til nogle af kommunens mere vanskeligt placerbare kontanthjælpsmodtagere fremover.

¹⁵¹ Se case 15.

¹⁵² Se fx case 7, case 14, case 12 og case 16.

¹⁵³ Se fx case 4 og case 16.

Endelig kan det *for det femte* anføres, at visiteringen af personer til løntilskudsstillinger, som ikke fordrer opkvalificering, kan relatere til selve *arbejdsdelingen* mellem sagsbehandler og virksomhedskonsulent. Som beskrevet tidligere har virksomhedskonsulenten ansvaret for kontakt og information til virksomheden, mens sagsbehandleren har det personlige kendskab til den ledige og dennes kvalifikationer, samt ansvaret for visiteringen. Denne arbejdsdeling implicerer, at virksomhedskonsulenten primært koncentrerer sig om, hvorvidt virksomheden overholder lovgivningens krav, mens sagsbehandleren primært fokuserer på, hvorvidt den ledige *generelt* er berettiget til aktivering. Arbejdsdelingen risikerer således at resultere i, at det ikke er entydigt, hvem der har ansvaret for at sikre, at det *konkrete* løntilskudsjob faktisk indeholder en opkvalificering for den pågældende ledige. Fordi kendskabet til den ledige ligger hos én person og kendskabet til jobbet ligger hos en anden, risikerer man altså, at den person, som henvises til jobbet, faktisk er kvalificeret til at varetage det på ordinære vilkår.

Flere af de sagsbehandlere, som blev interviewet i forbindelse med casestudierne, påpeger, at risikoen for, at man i for høj grad fokuserer på at "få solgt" de ledige, øges i forbindelse med *løntilskudskampanjer*. Det påpeges, at der under kampanjerne sættes så meget fokus på at sælge muligheden for løntilskud over for virksomhederne, at der er tendens til at overse, at der også skal være et opkvalificerende element i løntilskudsansættelsen for den ledige. Selve det, at der under kampanjerne opsættes en antalsmæssig kvote er ifølge flere af sagsbehandlerne også med til at fjerne fokus fra det opkvalificeringsmæssige aspekt, hvilket også påpeges af andre kilder.¹⁵⁴

Flere sagsbehandlere fremhæver i forlængelse af dette det u hensigtsmæssige i, at AF-cheferne måles og honoreres i forhold til antallet af etablerede løntilskudsjob, men ikke i relation til antallet af etablerede ordinære jobs. Dette risikerer at skabe incitament til at oprette løntilskudsjob i tilfælde, hvor der reelt kunne være etableret en ordinær ansættelse.

Af casestudierne fremgår det endvidere, at der i tillæg til de forløb, hvor der fra udgangspunktet har været tale om, at der blev henvist en kvalificeret person, er eksempler på forløb, hvor tilskudsperioden *forlænges*, selvom den ledige kun i meget begrænset omfang vil opnå yderligere opkvalificering gennem aktiveringen. Dette kan både ske i forløb, hvor der ikke er udsigt til efterfølgende ansættelse,¹⁵⁵ og i forløb, hvor virksomheden udtrykker intentioner om at ansætte den ledige, men ansøger om først at få forlænget tilskudsperioden.¹⁵⁶ Casestudierne indikerer, at der i det sidstnævnte tilfælde som oftest ydes tilskud ud fra et håb om, at den aktiverede derefter vil opnå varig ansættelse. Der ses således en tendens til, at nogle sagsbehandlere også i forbindelse med forlængelser af tilskudsperioden indgår i en slags forhandling med virksomhederne, hvor virksomheden forpligtes til at ansætte den aktiverede mod til gengæld at få en forlængelse af tilskudsperioden.¹⁵⁷ I andre tilfælde – primært inden for den offentlige sektor, hvor mulighederne for fastansættelse er begrænsede – er baggrunden for forlængelserne oftere, at den ledige selv har været interesseret i at bevare en længere tilknytning til arbejdspladsen.¹⁵⁸

Ovenstående tager udgangspunkt i hvilke forhold i *AF-systemet* og *det kommunale system*, som kan være baggrunden for, at nogle virksomheder ydes tilskud til ansættelse af kvalificerede personer. I det følgende ser vi

¹⁵⁴ Se fx Ugebrevet A4, maj 2005.

¹⁵⁵ Se fx case 5 og case 13.

¹⁵⁶ Se fx case 1 og case 7.

¹⁵⁷ Se fx case 1 og case 7.

¹⁵⁸ Se fx case 5 og case 13.

nærmere på, hvilke forhold i relation til *virksomhederne*, som kan øge risikoen for, at der ydes unødvendige løntilskud.

Af casestudierne fremgår det, at man i AF-regioner og kommunerne er opmærksomme på en række *branchespecifikke* forhold, som øger risikoen for, at løntilskudsordningen misbruges. Således angives det i flere af de regioner og kommuner, som casestudierne omfatter, at man er tilbageholdende med at yde løntilskud til løntilskudsansættelser inden for *rengørings- og restaurationsområdet*. De typiske løntilskudsstillinger inden for disse fag er kendetegnet ved et *begrænset element af oplæring* af mere faglig karakter, hvorfor det er vanskeligt at argumentere for hensigtsmæssigheden for den ledige i ansættelse i en sådan løntilskudsstilling. Idet jobbene typisk kan varetages uden nævneværdig opkvalificering, kunne den aktiverede ofte lige såvel være blevet ansat på ordinære vilkår. Dog gælder der den undtagelse, at ansættelse i sådanne stillinger kan give mening for svagere grupper af ledige med behov for udvikling af sociale, personlige eller sproglige kompetencer.

Endvidere er der i mange regioner fokus på brancher kendetegnet ved en høj grad af *sæsonbetonet efterspørgsel* efter arbejdskraft, såsom isboder og campingpladser. Virksomheder af denne type beskæftiger ofte lavt kvalificeret arbejdskraft og har en stor gennemstrømning af medarbejdere på grund af de sæsonmæssige udsving. Den oplæring, som vil knytte sig til ordinær ansættelse af en sæsonmedarbejder adskiller sig dermed ikke væsentligt fra den oplæring, en løntilskudsansat vil fordrer. Når dette kobles til det faktum, at chancen for efterfølgende ordinær fastansættelse i denne type virksomheder er lav, må begrundelsen for at yde tilskud til ansættelser i sådanne virksomheder siges at være tvivlsom. Mange regioner og kommuner yder som følge af dette ikke tilskud til ansættelser inden for stærkt sæsonafhængige virksomheder.

Endelig påpeges det, at virksomheder, der gentagne gange ansøger om løntilskudsansættelse til personer i den samme jobfunktion, generelt ikke ydes tilskud. I disse tilfælde er der ikke længere tale om, at der ydes tilskud til at opkvalificere en person til at kunne varetage et job på ordinære vilkår, men snarere om, at tilskudsordningen bruges som et generelt bidrag til virksomhedens drift – hvilket ikke er i overensstemmelse med ordningens intentioner.

7.4 Konklusion

Af kapitlet kan udledes en række konklusioner vedrørende forløbenes opkvalificerende effekt samt virksomhedernes overvejelser om ordinær ansættelse i stedet for løntilskudsansættelse:

- I hovedparten af løntilskudsforløbene har der været gode *rammer* for, at den ledige kunne opnå den tilsigtede faglige, sociale og sproglige opkvalificering gennem aktiveringen. Således angiver over tre ud af fire blandt de aktiverede, at deres kolleger har været imødekommende og hjælpsomme, samt der har været sat tilstrækkeligt tid af til oplæring. *Offentlige* og *private* løntilskudsforløb adskiller sig ikke i relation til disse rammer.
- Der er sket opkvalificering af den lediges sociale faglige og/eller sproglige kompetencer i ca. 75 pct. af løntilskudsforløbene, ifølge virksomhedslederne og medarbejderrepræsentanterne. Denne vurdering deles dog ikke fuldt ud af de aktiverede: Kun 54 pct. mener, at løntilskudsforløbet i nogen eller høj grad har bidraget med opkvalificering. Der kan dog være en tendens til, at den aktiverede under-

vurderer sit behov for opkvalificering, især de aspekter, der relaterer sig til den sociale opkvalificering.

- Undersøgelsen viser endvidere, at der ikke er forskel på, i hvilken grad private og offentlige løntilskudsforløb har succes med at opkvalificere den ledige. Personer aktiveret inden for *jern- og metalindustrien, i detailhandlen* samt i *transportvirksomheder* oplever i lidt mindre grad end de øvrige, at forløbet har opkvalificeret dem – og det samme gælder personer, der har været løntilskudsansat som *servicemedarbejder eller pedel/pedelmedhjælper*.
- Selvom hovedparten af deltagerne vurderes at have opnået en vis grad af opkvalificering, er der blandt både de aktiverede, virksomhedslederne og medarbejderrepræsentanterne en del, som vurderer, at den ledige ikke havde *behov for opkvalificering* for at kunne varetage et tilsvarende job på ordinære betingelser. Knap hver fjerde virksomhedsleder blandt både de private og offentlige ledere angiver således, at den ledige slet ikke havde behov for opkvalificering for at kunne varetage det job, der blev ydet løntilskud til. Dette er dog mere udbredt blandt *dagpengemodtagerne*, idet disse ikke vurderes at have lige så stort opkvalificeringsbehov som *kontant-hjælpsmodtagerne*. I disse tilfælde kan der enten være tale om en at den ledige ikke er blevet matchet med et passende løntilskudsjob, eller der kan være tale om, at den lediges primære problem er en lang ledighedsperiode, som kan nødvendiggøre hjælp for den ledige til at "komme i gang igen".
- Undersøgelsen viser, at 29 pct. af de *private* virksomhedsledere og 6 pct. af de *offentlige* ledere angiver, at de ville have ansat den pågældende. Denne forskel skyldes, at offentlige arbejdspladser – modsat private – sjældent har intentioner om rekruttering, når der iværksættes løntilskudsansættelser. 24 pct. af de private virksomhedsledere og 7 pct. af de offentlige angiver derimod, at de ville have valgt at ansætte en *anden*, hvis de ikke havde fået løntilskud til ansættelsen.
- Det er især inden for *bygge og anlæg, engroshandel, restaurations- og hotelvirksomhed samt forretningsservice*, at virksomhederne angiver, at de ville have ansat den pågældende også uden løntilskud. Disse brancher er i øvrigt sammenfaldende med de brancher, hvor den ledige mindre hyppigt vurderes at have behov for opkvalificering. Endvidere gælder for bygge- og anlæg som restaurations- og hotelbranchen, at der pt. er mangel på arbejdskraft, hvilket kan betyde, at løntilskudsansættelserne har været anvendt som middel til at opkvalificere ledige til at kunne varetage en ordinær stilling i virksomheden.
- Godt halvdelen af de virksomhedsledere, som angiver, at de ville have ansat den ledige også uden løntilskud, oplyser, at den ledige ikke eller kun i mindre grad manglede *kvalifikationer* for at kunne varetage jobbet på ordinære vilkår. Disse tilfælde udgør 10 pct. af det samlede antal undersøgte forløb. Det er dog muligt, at virksomhedslederne i deres vurdering er farvet af deres efterfølgende kendskab til de ledige, og at de i en reel ordinær rekrutteringssituation ville have fravalgt de ledige på grund af den lange ledighedsanciennitet.

- Undersøgelsen viser ikke indikationer på, at virksomhederne i nævneværdig grad anvender løntilskudsansættelser, fordi de ikke kan finde *kvalificerede alternativer* til at besætte stillingerne.
- Undersøgelsen afdækker flere årsager til, at der i nogle tilfælde ydes løntilskud til ansættelse af tilsyneladende kvalificerede personer:
 - *For det første* kan der være tale om, at de ledige måske ikke har manglet konkrete kvalifikationer for at kunne varetage jobbet, men at deres lange ledighed alligevel har nødvendiggjort løntilskuddet som en støtte til at gøre dem attraktive for en arbejdsgiver igen.
 - Dernæst kan *for det andet* fremhæves det forhold, at det kan være vanskeligt at finde en aktiveringsstilling, som både leveres til det påkrævede *tidspunkt*, er *relevant* i forhold til den lediges erfaringer og som samtidig indeholder et element af *opkvalificering*. Mange sagsbehandlere ender derfor med enten at prioritere relevansen i forhold til den lediges baggrund, fordi det alt andet lige øger chancen for en efterfølgende beskæftigelsesmæssig effekt, eller med at prioritere en rettidig aktiveringsindsats for at leve op til kravet om ret og pligt til aktivering.
 - *For det tredje* kan AF og kommunerne siges at indgå i en vis *forhandling* med virksomhederne, hvor der beviliges løntilskud mod at virksomheden til gengæld garanterer for efterfølgende ansættelse, hvilket betyder at opkvalificeringsaspektet til tider glider i baggrunden. Denne type forhandling finder både sted i relation til *oprettelsen* af løntilskudsansættelser og eventuelle *forlængelser* af disse.
 - *For det fjerde* kan selve *arbejdsdelingen* mellem sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter øge risikoen for, at der ydes løntilskud til ansættelse af allerede kvalificerede personer. Dette skyldes, at det er sagsbehandleren, som sidder med kendskabet til den lediges opkvalificeringsbehov, mens den konkrete viden om løntilskudsjobbets indhold ligger hos virksomhedskonsulenten. Det kan resultere i, at der ikke altid foretages et fyldestgørende match mellem den enkelte lediges opkvalificeringsbehov og den opkvalificering, det konkrete løntilskudsjob kan tilbyde.

Bilag 1: Undersøgelsens metode og datakilder

I dette kapitel beskriver vi undersøgelsens datakilder og metode. Undersøgelsen bygger på en kombination af kvantitative og kvalitative dataindsamlingsmetoder, der tilsammen tilvejebringer et solidt grundlag for rapportens analyser, konklusioner og anbefalinger.

Hver af metoderne inddrager viden fra en række forskellige datakilder og interessenter.

Konkret baserer undersøgelsen sig på en kombination af følgende tre dataindsamlingsmetoder.

- **Registeranalyse**, som har til formål at afdække omfanget af brugen af løntilskudsforløb, fordelt på AF-regioner, opdelt på brancher og set i forhold til antallet af de ordinært ansatte
- **Survey**, som har til formål at afdække, hvorvidt og i hvilket omfang fortrængning har fundet sted
- **Casestudie** af 16 løntilskudsforløb. Formålet med casestudierne er at give en mere kvalitativ forståelse af, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hindrer risikoen for fortrængning gennem at fokusere på processer og handlemåder hos de forskellige interessenter.

I nedenstående figur sammenfatter vi, hvilke af undersøgelsesmetoderne der trækker på hvilke datakilder.

Figur 1: Sammenhæng mellem undersøgelses metoder og datakilder

Datakilde	Metode	Kvantitativ metode	Kvalitativ metode
	Registeranalyse	Survey	Case-studier
Ledig ansat i løntilskud		✓	✓
Virksomhedsleder, der har haft ledig ansat i løntilskud		✓	✓
Medarbejderrepræsentant i virksomheden		✓	✓
Sagsbehandler/virksomhedskonsulent i AF/ kommune			✓
Ledelse i AF/kommune			✓
Tillidsrepræsentant i AF/kommune			✓
Registerdata	✓	(✓)	

Registeranalysen trækker på registerdata fra hhv. Amanda og Danmarks Statistik.

Som tabellen illustrerer, er der gennemført *survey* blandt tre respondent-grupper, henholdsvis ledige i aktivering med løntilskud, virksomhedsledere, der har haft en ledig i løntilskud samt medarbejderrepræsentanter fra virksomheder, der har haft en ledig i løntilskud.

Casestudierne tager udgangspunkt i et *specifikt løntilskudsforløb* og involverer en lidt større informantgruppe sammenlignet med survey-populationen. Der er således gennemført kvalitative interview med i alt seks forskellige informantgrupper, som illustreret i figuren ovenfor.

I det følgende redegør vi mere detaljeret for de tre undersøgelsesmetoder, deres datakilder og de udvælgelses- og repræsentativitetskriterier, der indgår i analysedesignet.

Registeranalysens metode

Registeranalysen trækker på registerdata fra hhv. Amanda og Danmarks Statistiks registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS).

Udtræk af registerdata fra Amanda er foretaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen, mens Rambøll Management har forestået den statistiske behandling af data. Registerdata fra Amanda er brugt i forbindelse med rapportens afsnit 4.1 og bilag 2, hvor vi analyserer udviklingen i omfanget af løntilskudsforløb, fordelt på brancher og AF-regioner mv. At data er trukket fra Amanda indebærer, at analysen kun afdækker løntilskudsforløb for dagpengemodtagere. Samme data har ikke været tilgængelige i relation til kontanthjælpsmodtagere, hvilket er baggrunden for, at kontanthjælpsmodtagere ikke indgår i denne del af analysen. Der er udtrukket data fra perioden 2000-2004.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har bestilt et særudtræk af data fra Danmarks Statistik i forbindelse med denne undersøgelse. Registerdata fra Danmarks Statistik er anvendt i forbindelse med afsnit 4.2 – udviklingen i forholdet mellem ordinært ansatte og løntilskudsansatte. Denne del af analysen omfatter både ledige dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere ansat i løntilskud. Der er udtrukket data fra perioden 2000-2003. Det relevante data fra 2004 er endnu ikke tilgængeligt fra Danmarks Statistik.

Surveyens metode og udvælgeskriterier

Som det fremgår af Figur 1 ovenfor er der gennemført i alt tre surveys blandt følgende respondentgrupper:

- *Ledige*, der har været i løntilskudsforløb og har afsluttet dette senest ved udgangen af 1. kvartal 2005
- *Virksomhedsledere*
- *Medarbejderrepræsentanter* for virksomhederne (så vidt muligt tilidsrepræsentant eller sikkerhedsrepræsentant).

Omdrejningspunktet for dataindsamlingen i de tre surveys har været, at der skal være et så højt overlap som muligt i forhold til de løntilskudsforløb interviewene med de forskellige informanter vedrører. Til hvert løntilskudsforløb er der således tilknyttet en ledig i løntilskud, en virksomhedsleder på den virksomhed, hvor løntilskuddet har fundet sted og en medarbejderrepræsentant fra samme virksomhed.

På den måde kan svarene fra de tre informantgrupper fungere som en validitetstest med henblik på at undersøge graden af enighed på tværs af de tre kilder. Som det vil fremgå nedenfor har det dog ikke i alle tilfælde været muligt at interviewe alle tre respondentgrupper. Og der er således ikke et fuldstændigt overlap mellem de tre respondentgrupper og løntilskudsforløb.

Indkredsning af populationen

Populationen tager udgangspunkt i Arbejdsmarkedsstyrelsens lister over offentlige og private løntilskudsforløb, der er afsluttet i løbet af første kvartal

2005. Disse forløb kan underopdeles på hhv. kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Der er flere grunde til, at populationen er afgrænset til disse forløb:

- Forløbene er afsluttet så relativt for nylig, at de pågældende respondenter må formodes at have forløbene relativt klart i hukommelsen. Dermed øges undersøgelsens validitet.
- Forløbene er etableret og afsluttet inden de proceduremæssige opstramninger, der blev taget initiativ til på baggrund af Rigsrevisiøns Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05).
- En periode på tre måneder er tilstrækkelig lang til, at man må forvente, at de afsluttede løntilskud udgør et repræsentativt udsnit af årets løntilskudsforløb.
- Ved at afgrænse forløbene i forhold til slutdatoen i modsætning til begyndelsesdatoen tages bedre højde for evt. branchemæssig variation som følge af sæsonudsving.

De afsluttede løntilskudsforløb i 1. kvartal 2005 beløber sig til 1834 forløb for kontanthjælpsmodtagere og 6910 forløb for dagpengemodtagere. Altså en populationsfordeling på hhv. 21 og 79 pct.

Stikprøveudtræk og sikring af repræsentativitet

Rambøll Management har vurderet, at en stikprøve bestående af 1500 interview pr. respondentgruppe ville være tilstrækkeligt til at sikre undersøgelsens repræsentativitet i forhold til geografi, branche, forsørgelsesgrundlag (dagpenge vs. kontanthjælpsmodtagere) mv. Opgjort i forhold til forsørgelsesgrundlag giver en stikprøve på 1500 respondenter en fordeling på hhv. 1185 løntilskudsforløb for dagpengemodtagere og 315 for kontanthjælpsmodtagere for hver af de tre delgrupper.

Udvælgelse af dagpengemodtagere

Udvælgelsen af deltagere til *dagpengegruppen* blev foretaget med et ønske om at sikre repræsentativitet på parametrene branche 22-inddeling¹⁵⁹ og privat/offentlig sektor. Dagpengepopulationen blev derfor inddelt i 22 x 2 = 44 strata, hvorefter der inden for hvert stratum blev foretaget et simpelt tilfældigt udtræk.¹⁶⁰

Det har været tilstræbt, at andelen af respondenter i hvert stratum i netto-stikprøven skulle svare til andelen i populationen. Dvs. at stratificeringen er anvendt med henblik på at sikre *repræsentativitet* i modsætning til at overrepræsentere små brancher og underrepræsentere små.¹⁶¹

¹⁵⁹ Jf. Danmarks Statistik DB93.

¹⁶⁰ Det skal bemærkes, at stratificering i 44 celler er på grænsen til, hvad der giver mening, og at der var en del celler med meget få eller ingen respondenter.

¹⁶¹ Mens denne sidste tilgang har den fordel, at den i højere grad vil kunne identificere hvorvidt også mindre brancher skiller sig signifikant ud fra de øvrige, har tilgangen den store ulempe, at såfremt det er tilfældet, vil vi beregningsmæssigt skulle korrigerer for dette, når vi analyserer samtlige besvarelser under et med henblik på fx at identificere det overordnede omfang af fortrængning. Ud over at en sådan dataindsamlingsstrategi vil være mindre intuitiv forståelig, er den beregningsmæssige korrektion også forbundet med statistiske usikkerheder. Endelig synes det ikke hensigtsmæssigt i lyset af undersøgelsens formål at underrepræsentere de brancher, hvor løntilskudsforløb i meget vidt omfang anvendes og at overrepræsentere de brancher, hvor løntilskudsforløb til en sammenligning nærmest udgør en kuriositet. På denne baggrund blev en sådan strategi fravalgt.

Nettostikprøven er indsamlet med det formål at sikre et antal i de enkelte celler, som svarer til populationsandelen. En efterfølgende sammenligning viser, at stikprøven udgør et repræsentativt udsnit af populationen, som illustreret i nedenstående tabel.

Tabellen viser sammenhængen mellem observerede og forventede antal for de enkelte strata (hhv. privat/offentlig ansættelse og branche-22 – i alt 44 strata).

Konklusionen er, at selvom der enkelte steder er mindre uoverensstemmelser mellem det faktisk indsamlede antal besvarelser (observeret) og det forventede antal (det antal der ville have været i nettostikprøven såfremt den stemte 100 % overens med populationen), så er nettostikprøverne repræsentativ.

Table 1: Repræsentativitetsoversigt for de tre delundersøgelser

Dagpenge/kontant	Priv/off	Branche_tekst	Medarbejderrepræsentant			Ledere			Tilskudspersoner			Bruttofordeling
			Observeret	Forventet	Bi-drag	Observeret	Forventet	Bi-drag	Observeret	Forventet	Bi-drag	
Dagpenge	Offentlig ans.	1 LANDBRUG, GARTNERI	3	4	0,4	4	5	0,2	3	6	1,2	26
Dagpenge	Offentlig ans.	2 NÆRINGS- OG NYDELSE	1	0	1,4	1	0	1,0	1	0	0,8	2
Dagpenge	Offentlig ans.	3 TEKSTIL- OG BEKLÆDNING	0	0	0,2	0	0	0,2	0	0	0,2	1
Dagpenge	Offentlig ans.	4 TRÆ-, PAPIR- OG GRAFISK	1	1	0,0	1	1	0,0	1	1	0,0	5
Dagpenge	Offentlig ans.	5 MINERALOLIE-, KEMISK	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0
Dagpenge	Offentlig ans.	6 JERN- OG METALINDUSTRI	6	5	0,4	6	5	0,1	5	6	0,2	28
Dagpenge	Offentlig ans.	7 STEN-, LER-, GLAS-, MØBEL	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0
Dagpenge	Offentlig ans.	8 RÅSTOFUDVINDING, ENERGI	1	1	0,0	0	1	1,4	1	1	0,2	7
Dagpenge	Offentlig ans.	9 BYGGE- OG ANLÆGSVIRKSOMHED	0	1	1,1	0	1	1,4	0	1	1,5	7
Dagpenge	Offentlig ans.	10 ENGROSHANDEL	1	1	0,0	1	1	0,0	1	1	0,1	6
Dagpenge	Offentlig ans.	11 DETAILHANDEL OG BILER	4	4	0,0	5	5	0,0	5	5	0,0	25
Dagpenge	Offentlig ans.	12 RESTAURATIONS- OG HOTE	5	5	0,0	6	6	0,0	8	7	0,2	32
Dagpenge	Offentlig ans.	13 TRANSPORTVIRKSOMHED	5	5	0,0	9	6	1,2	7	7	0,0	32
Dagpenge	Offentlig ans.	14 POST- OG TELEKOMMUNIKATION	1	0	1,4	1	0	1,0	1	0	0,8	2
Dagpenge	Offentlig ans.	15 FINANSIERINGS- OG FORRETNINGSSERVICE	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0
Dagpenge	Offentlig ans.	16 FORRETNINGSSERVICE	14	13	0,1	18	16	0,4	18	17	0,0	80
Dagpenge	Offentlig ans.	17 OFFENTLIG ADMINISTRATIV	173	159	1,3	196	189	0,3	211	208	0,1	969
Dagpenge	Offentlig ans.	18 UNDERVISNING	135	126	0,6	159	150	0,5	167	165	0,0	771
Dagpenge	Offentlig ans.	19 SUNDHEDSVÆSEN M.V.	42	39	0,2	43	47	0,3	52	52	0,0	241
Dagpenge	Offentlig ans.	20 SOCIALE INSTITUTIONER	274	256	1,3	317	304	0,5	339	335	0,0	1564
Dagpenge	Offentlig ans.	21 RENOVATION, FORENINGER	71	66	0,3	83	79	0,2	88	87	0,0	406
Dagpenge	Offentlig ans.	22 UOPLYST BRANCHE	1	7	4,7	1	8	5,9	1	9	6,7	40
Dagpenge	Privat ans.	1 LANDBRUG, GARTNERI	6	10	1,5	13	12	0,1	13	13	0,0	60
Dagpenge	Privat ans.	2 NÆRINGS- OG NYDELSE	7	10	1,0	9	12	0,8	12	13	0,1	62
Dagpenge	Privat ans.	3 TEKSTIL- OG BEKLÆDNING	6	5	0,2	6	6	0,0	6	6	0,0	30
Dagpenge	Privat ans.	4 TRÆ-, PAPIR- OG GRAFISK	14	12	0,4	15	14	0,1	17	15	0,2	72
Dagpenge	Privat ans.	5 MINERALOLIE-, KEMISK	5	5	0,0	6	6	0,0	7	7	0,0	33
Dagpenge	Privat ans.	6 JERN- OG METALINDUSTRI	44	41	0,2	47	49	0,1	51	54	0,1	250
Dagpenge	Privat ans.	7 STEN-, LER-, GLAS-, MØBEL	8	9	0,1	11	11	0,0	10	12	0,3	55
Dagpenge	Privat ans.	8 RÅSTOFUDVINDING, ENERGI	1	1	0,0	1	1	0,0	1	1	0,0	5
Dagpenge	Privat ans.	9 BYGGE- OG ANLÆGSVIRKSOMHED	30	42	3,2	50	49	0,0	54	54	0,0	254
Dagpenge	Privat ans.	10 ENGROSHANDEL	44	44	0,0	54	52	0,1	56	57	0,0	266
Dagpenge	Privat ans.	11 DETAILHANDEL OG BILER	78	88	1,0	92	104	1,4	117	115	0,1	535
Dagpenge	Privat ans.	12 RESTAURATIONS- OG HOTE	13	20	2,2	25	23	0,1	26	26	0,0	120
Dagpenge	Privat ans.	13 TRANSPORTVIRKSOMHED	23	28	0,9	30	33	0,4	38	37	0,0	172
Dagpenge	Privat ans.	14 POST- OG TELEKOMMUNIKATION	3	3	0,0	3	4	0,1	2	4	0,9	18
Dagpenge	Privat ans.	15 FINANSIERINGS- OG FORRETNINGSSERVICE	2	3	0,3	1	4	1,8	2	4	0,9	18
Dagpenge	Privat ans.	16 FORRETNINGSSERVICE	81	86	0,3	99	102	0,1	117	112	0,2	525
Dagpenge	Privat ans.	17 OFFENTLIG ADMINISTRATIV	1	1	0,0	1	1	0,0	2	1	0,4	6
Dagpenge	Privat ans.	18 UNDERVISNING	5	5	0,0	6	6	0,0	7	7	0,0	32
Dagpenge	Privat ans.	19 SUNDHEDSVÆSEN M.V.	1	3	1,0	2	3	0,4	3	3	0,1	16
Dagpenge	Privat ans.	20 SOCIALE INSTITUTIONER	1	3	1,3	3	4	0,1	4	4	0,0	18
Dagpenge	Privat ans.	21 RENOVATION, FORENINGER	16	16	0,0	17	19	0,2	21	21	0,0	97
Dagpenge	Privat ans.	22 UOPLYST BRANCHE	4	4	0,0	3	4	0,4	5	5	0,0	22
Dagpenge	Total	Total	1131	1131	27,3	1345	1345	20,7	1480	1480	15,2	6910
					0,99			1,00			1,00	
Kontanthjælp	Total	-	225	315	25,7	309	315	0,1	300	315	0,71	1834

De samlede bidrag til afvigelser (X^2 -værdier) er dernæst blevet signifikans-testet. De tre tal, meget tæt på eller lig med 1 (p-værdier), fortæller, at vi ikke kan afvise en nul-hypotese om, at nettostikprøvefordelingerne for dagpengegruppen er repræsentative. Med andre ord er vi meget sikre på, at de faktisk er repræsentative.

Udvælgelse af kontanthjælpsmodtagere

For gruppen af *kontanthjælpsmodtagere* gælder, at udelukkende CPR-numre, offentlig/privat ansættelse, bopælskommune, indberetningskommune samt forløbsperioden kendtes. Dvs. der var ikke samme mulighed for at kontrollere for repræsentativitet på branche 22. I processen med berigelse af oplysninger om kontanthjælpsmodtagerne skete en del frafald, bl.a. som følge af at:

- CPR-registret ikke kunne fremskaffes kontaktoplysninger på samtlige kontanthjælpsmodtagere
- TDC Markedsdata ikke kunne fremskaffe telefonnummer på mere end 661 kontanthjælpsmodtagere svarende til 50 pct.¹⁶²
- Ikke alle kommuner kunne skaffe kontaktoplysninger på de virksomheder, hvor personerne havde været i aktivering eller svarede ikke inden for den fastsatte tidsfrist.

Sammenholdes de tre berigelsesrunder (hos CPR-registret, kommunerne og TDC), med samtidig fastholdelse af kravet om 'parrede' respondenter,¹⁶³ endte respondentmassen på 490. For disse gælder altså, at der kendtes adresse og telefonoplysninger på både tilskudspersonen, virksomhedslederen og medarbejderrepræsentanten.

Konkret betyder frafaldet blandt kontanthjælpsmodtagerne, at der ikke kunne skaffes tilstrækkeligt brugbare respondenter til bruttostikprøven (734). Da der samtidig var en forventning om, at det ville være vanskeligere at indsamle det ønskede antal besvarelser fra denne gruppe, besluttedes det at lade samtlige 490 indgå. Der blev altså ikke foretaget udtræk blandt kontanthjælpsgruppen, da alle 490 med fulde kontaktoplysninger indgik.

Samtidig skal det bemærkes, at der ikke kendes populationskarakteristika, hvad angår branche-22 for gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Derfor er der ikke foretaget stratificering for denne gruppe.

Det er klart, at den reduktion i populationen, der er beskrevet ovenfor, ikke er uproblematisk. Samtidig er det imidlertid også klart, at Rambøll Management ikke kan gennemføre telefoninterview med personer, der ikke kan kontaktes på telefonen. Givet undersøgelsens design med varslingsbrev og opfølgende telefoninterview er det Rambøll Managements opfattelse, at den beskrevne fremgangsmåde har været den mest optimale.

Antallet af interviewede kontanthjælpsmodtagere fremgår af nederste række i Tabel 1. Beregner vi andelen af kontanthjælpsmodtagernes besvarelser i forhold til dagpengemodtagere svinger andelen mellem 19,9 pct. (medarbejderrepræsentanter) og 22,7 pct. (virksomhedsledere). Dermed svarer kontanthjælpsmodtagernes andel af stikprøvens stort set til andelen i populatio-

¹⁶² Det store problem med at skaffe telefonnumre på kontanthjælpsgruppen skyldes antageligt, at denne gruppe i forhold til befolkningen generelt hyppigere har hemmeligt nummer og en generelt ringere telefondækning.

¹⁶³ Dvs. at vi for kontanthjælpsmodtagerne også havde kontaktinformation på den virksomhed, hvor de havde været ansat i løntilskud (en oplysning, vi grundet datakvaliteten var nødt til at indhente via kommunerne – den tredje berigelsesrunde).

nen (21 pct.), hvorfor vi kan konkludere, at der heller ikke her foreligger systematisk skævhed.

Dataindsamlingsmetode

Interviewene blev gennemført i perioden 5. august til 9. september 2005.

Surveyen er gennemført som en kombination af internetbaserede og telefonbaserede interview. For at sikre, at kun de *udvalgte* tilskudspersoner, virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter havde mulighed for at besvare undersøgelsen over Internettet, fik samtlige udtrukne respondenter tilsendt et brev indeholdende et identifikationsnummer samt et entydigt password, der gav adgang til et personligt spørgeskema.

For gruppen af kontanthjælpsmodtagere gennemførtes som nævnt et forforløb i slutningen af juli og starten af august, hvor en række kommuner hjalp med at oplyse, hvor kontanthjælpsmodtagere havde været i aktivering med løntilskud. Dette bevirkede, at der først udsendtes breve til gruppen af kontanthjælpsmodtagere og tilhørende virksomheder i midten af august, og at telefoninterview med disse påbegyndtes den 22. august 2005.

Antal gennemførte interview og matchprocenter

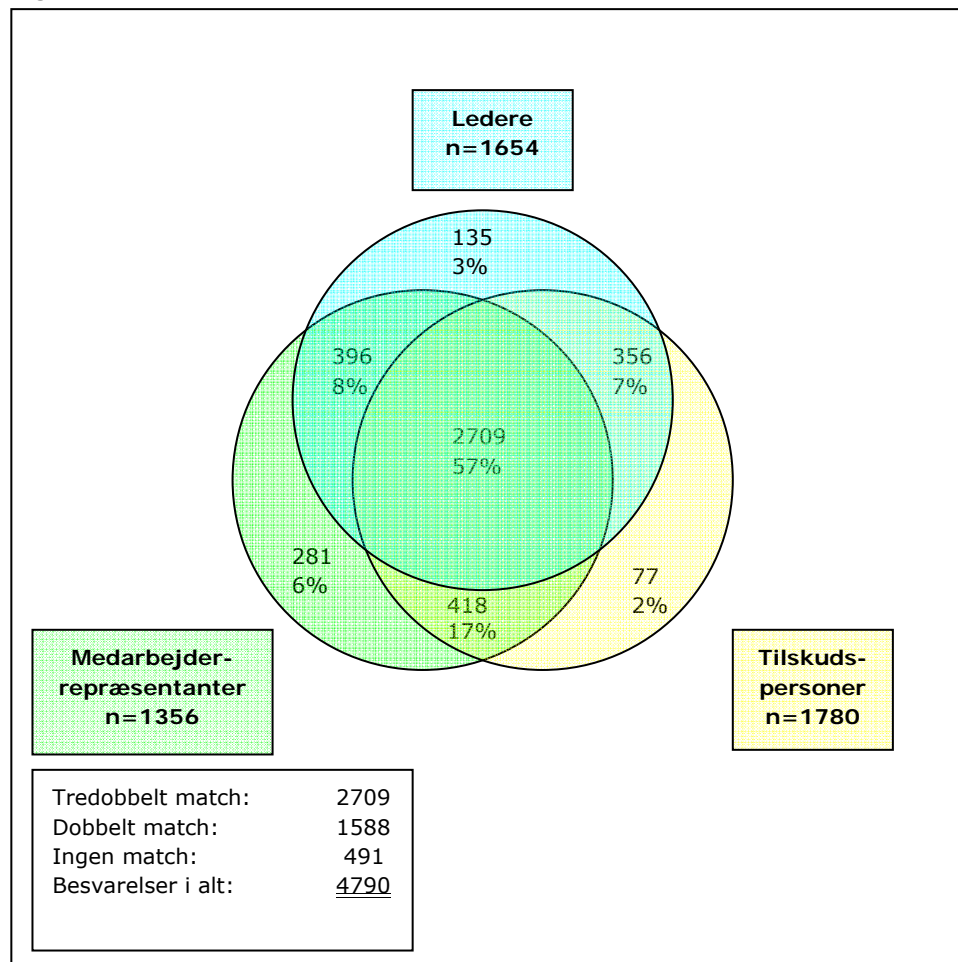
Der er gennemført i alt **4790** interview med henholdsvis personer i aktivering med løntilskud (1780), virksomhedsledere (1654) og medarbejderrepræsentanter (1356).

Som nævnt består undersøgelsen i princippet af tre unikke populationer. Men, som det også er fremgået, er undersøgelsen konstrueret således, at det blev tilstræbt at indsamle 'matched' respondenter på tværs af de tre delgrupper: For hver tilskudsperson hører således en bestemt virksomhedsleder, hvor denne var ansat og igen en tilhørende medarbejderrepræsentant.

I praksis viste det sig hurtigt, at det var nemmere at indsamle besvarelser blandt tilskudspersonerne end blandt virksomhederne. Derfor kom tilskudspersonernes besvarelser til at være styrende for indsamlingen blandt de øvrige respondenter. Med baggrund i denne erfaring besluttedes det at hæve antallet af interview blandt tilskudspersonerne fra 1500 til ca. 1800 for at optimere matchmuligheden med de lidt langsommere virksomhedsbesvarelser.

Figuren nedenfor viser, hvorledes de indsamlede besvarelser matcher på tværs af de tre sub-grupper:

Figur 2: Grafisk illustration af match blandt de indsamlede besvarelser



Note: Bemærk venligst at cirkelarealernes grad af overlap ikke modsvarer de angivne tal. Cirklerne skal alene hjælpe til at illustrere, at der er tale om de del-mængder, der til en vis grad overlapper hinanden. De oplyste tal og procentsatser er dermed de rigtige angivelser for graden af overlap mellem delmængderne.

Som det fremgår af ovenstående, er det lykkedes at indsamle 903 fuldt matchende besvarelser fra hver af sub-grupperne. Det svarer til 2709 besvarelser i alt, hvilket udgør 57 pct. af samtlige besvarelser.

Dette må betegnes som meget tilfredsstillende.

Særligt om frafald og matchmuligheder blandt gruppen af medarbejderrepræsentanter

Det skal særligt om gruppen af medarbejderrepræsentanter bemærkes, at det i indsamlingsperioden blev konstateret, at en ikke ubetydelig del af virksomhederne, der havde haft en person i aktivering med løntilskud, ikke havde en medarbejderrepræsentant, der kunne deltage i undersøgelsen. Dette skyldes enten, at der slet ikke var andre ansatte end virksomhedslederen (og den person der havde været i løntilskud) eller, at der ikke var en medarbejderrepræsentant, der kunne gennemføre et interview. Sidstnævnte skyldes blandt andet tilfælde, hvor den aktiverede med løntilskud havde arbejdet

alene, havde arbejdet om natten, eller at man ikke kunne findes en medarbejderrepræsentant, der havde kendskab til aktiverede med løntilskud.

I alt er der 310 medarbejderrepræsentanter, der er frafaldet med disse begrundelser, hvilket giver en betydelig reduktion fra bruttostikprøve til rensset bruttostikprøve.

Sammenholdes disse frafaldne respondenter med besvarelserne fra de samhørende tilskudspersoner og virksomhedsledere viser det sig, at der er 187 tilfælde, hvor både lederen og tilskudspersonen har besvaret surveyen, men hvor der ikke findes en tilhørende medarbejderrepræsentant. Derfor er antallet af fuldt matchede besvarelser reelt højere end tallene i figuren ovenfor indikerer.

Der kunne have været foretaget en udvidelse af bruttostikprøven. I praksis ville yderligere brevudsendelse, med det formål at hæve antallet af medarbejderrepræsentantbesvarelser, dog have ødelagt det hidtidige arbejde med at højne svar- og matchprocenter. Derfor blev denne mulighed fravalgt efter drøftelse mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og Rambøll Management.

Casestudiernes metode og udvælgelseskriterier

I dette afsnit beskriver vi metoden bag casestudierne, herunder også metoden for udvælgelse af casene. Der er blevet gennemført casestudier af i alt 16 løntilskudsforløb, som er afsluttet i 1. kvartal 2005. Det betyder, at det tidsmæssige udvalgskriterium for casestudierne svarer til surveyen, og at disse 16 løntilskudsforløb er etableret og afsluttet inden de proceduremæssige opstramninger, der blev taget initiativ til på baggrund af Rigsrevisionens Beretning om løntilskudsordningen af marts 2005 (RBB102/05).

Casestudierne er foretaget i juli, august og september måned 2005.

Casestudiernes formål

Formålet med casestudierne er at tilvejebringe et indblik i AF-regionernes og kommunernes beskæftigelsespolitiske overvejelser samt virksomhedernes rekrutteringsmæssige overvejelser ved brug af løntilskudsordningen med henblik på at skabe viden om de rationaler, de forskellige aktører agerer efter, og det de forventer at få ud af deres handlinger. Endvidere har formålet med casestudierne været at give et indblik i, hvordan løntilskudsansættelserne i praksis etableres, og i hvilke procedurer der følges i etableringsprocessen.

Casestudierne fokuserer således primært på processer og handlemåder hos de forskellige aktører, og giver dermed en mere kvalitativ forståelse af, hvilke faktorer der henholdsvis fremmer og hindrer risikoen for, at løntilskud fortrænger ordinær beskæftigelse. Derved udgør casestudierne et essentielt supplement til undersøgelsens øvrige to datakilder (registerdata og survey).

Casestudiernes metode

I sammenhæng med denne undersøgelse er en case defineret som sagsforløbet i forbindelse med et bestemt løntilskudsforløb. Med andre ord er ét sagsforløb lig med én case. *Konteksten* for casestudierne er *den arbejdsmarkedspolitiske enhed, der administrerer og skaber løntilskud*, det vil sige en kommune eller et lokalt AF-kontor.

Konkret betyder det, at caseanalysen tager udgangspunkt i et bestemt sagsforløb, men inddrager og beskriver casens kontekst, hvor det har betydning for forståelsen af sagsforløbets tilrettelæggelse, indhold og udfald.

Med denne casetilgang analyserer vi spørgsmålet om mulig fortrængning med et samtidigt fokus på flere aktører og de institutionelle og personlige faktorer, der er grundlaget for deres handlinger og samspil. Caseanalysen sammenkæder således forskellige niveauer og aktører i samme analyse med henblik på at afdække kausal-sammenhænge i data.

Casestudier er som metode en struktureret og systematisk tilgang til analyse af sammenhænge og kausalforhold, hvor det er nødvendigt at anvende en flerhed af datakilder (som oftest primært kvalitative datakilder). Casestudiet er i sin karakter *ikke repræsentativt*, men søger netop efter mere dybdegående forståelser og forklaringer, der kan anvendes som forklaringsramme i den overordnede, integrerede analyse.

I casestudiet analyserer vi således aktørers handlinger og forståelsesrammer i samklang med rammebetingelser, organisatorisk set-up og praksis i samspil mellem aktører. Det sker ved anvendelse af såvel relevant dokumentation, herunder sagsakter, som interview.

Udvælgelse af caseregioner, kontorer og kommuner: Kriterier og fordeling

Der er i alt udvalgt 16 cases (sagsforløb). Udvælgelsen fulgte følgende strategi:

- **Fire AF-regioner.** I hver region udvalgte et lokalkontor, og i hvert lokalkontor udvalgte to cases, ét løntilskudsforløb i forhold til en offentlig virksomhed og ét løntilskudsforløb i forhold til en privat. Otte cases i alt.
- **Fire kommuner.** Der udvalgte ligeledes to cases per kommune, ét løntilskudsforløb i forhold til en offentlig virksomhed og ét løntilskudsforløb i forhold til en privat. Otte cases i alt. Kommunerne udvalgte så de fordelte sig med én i hver af de fire regioner.

Det viste sig imidlertid, at kommunernes anvendelse af offentlige løntilskudsforløb var meget begrænset.¹⁶⁴ I stedet anvender kommunerne primært virksomhedspraktikforløb, som i en kommunal sammenhæng kan anvendes i op til 6 måneder.

Eftersom undersøgelsens omdrejningspunkt er aktivering med løntilskud og eftersom der i øvrigt ikke knytter sig et merbeskæftigelseskrav til virksomhedspraktik, er det ikke relevant at inddrage virksomhedspraktikforløb i undersøgelsen. Derfor blev det i dialog med Arbejdsmarkedsstyrelsen besluttet, at hvor de udvalgte kommunerne ikke havde nogle offentlige løntilskudsforløb, skulle der i stedet suppleres op med et offentligt løntilskudsforløb fra det udvalgte AF-kontor inden for regionen således, at casene repræsenterer en ligelig fordeling mellem offentlige og private løntilskudsforløb.

¹⁶⁴ Ifølge www.statistikbanken.dk/Ab712 udgør kontanthjælpsmodtagernes andel af de offentlige løntilskudsforløb således blot 3,8 pct. (451 ud af i alt 11.747) i år 2004. Beregningen i Statistikbanken er opgjort i forhold til fuldtidsstillinger.

De 16 cases fordeler sig derfor som følger:¹⁶⁵

Tabel 2: De gennemførte cases fordelt på AF-kontorer og kommuner samt offentlige og private løntilskudsforløb

	4 AF-regioner	
	4 lokale AF-kontorer	4 kommuner
Offentlige løntilskudsforløb	8	0
Private løntilskudsforløb	4	4

Udvælgelsen af AF-regioner, og herunder lokale AF-kontorer og kommuner er foretaget med henblik på at opnå en spredning på følgende baggrundsfaktorer:

- Geografi
 - Øst- og Vestdanmark
 - Land/by
- Kommune/kontorstørrelse
- Ledige i procent af arbejdsstyrken (pr. 1. kvartal 2005)
- Løntilskudsforløbenes andel af arbejdsstyrken (år 2004)
- Andelen af private løntilskudsforløb set i forhold til det samlede antal løntilskudsforløb (år 2004).

På baggrund af udvælgelseskriterierne blev følgende fire AF-regioner udvalgt:

- AF-Roskilde
- AF-Storstrøm
- AF-Sønderjylland
- AF-Århus.

De pågældende AF-kontorer og kommuner er blevet garanteret fuld anonymitet, hvorfor de specifikke udvalgte AF kontorer og kommuner ikke oplyses. Men både AF kontorerne og kommunerne er blevet udvalgt med henblik på at sikre så stor spredning som mulig på de ovennævnte udvælgelseskriterier.

Udvælgelse af de specifikke cases

De specifikke sagsforløb er blevet udvalgt på baggrund af tre overordnede kriterier:

- Løntilskudsforløbene skal være afsluttet i løbet af 1. kvartal 2005¹⁶⁶
- Særlig fokus på brancher, hvor det er kendt, at der er det største antal af løntilskudspladser
- De 16 cases skal omfatte løntilskudsforløb, hvor der både er og ikke er indikationer på, at der er i større eller mindre grad er sket fortrængning.

Årsagen til, at det sidste kriterium er medtaget skyldes, at såfremt casene blev valgt helt tilfældigt, ville der være stor sandsynlighed for, at ingen af casene eller kun ganske få ville indeholde elementer af fortrængning. Dermed ville det være svært at indfri formålet med casestudierne, dvs. at bely-

¹⁶⁵ Kun i en af de udvalgte kommuner havde man nogle ganske få offentlige løntilskudsforløb, som var afsluttet i løbet af 1. kvartal 2005. Her afviste deltagerne at ville deltage i undersøgelsen, hvorfor vi i stedet var nødsaget til at udvælge et offentligt løntilskudsforløb blandt en dagpengemodtager.

¹⁶⁶ Dette kriterium er det samme som for survey populationen og sikrer desuden, at aktørerne på interviewtidspunktet har forløbet relativt present.

se de processer og handlemåder, der henholdsvis fremmer eller hæmmer risikoen for, at der opstår fortrængning.

For at sikre, at de 16 cases både omfatter løntilskud, hvor der er og ikke er indikationer på fortrængning, er identifikationen af de konkrete cases foretaget via en *screeningsproces*, hvor udgangspunktet var en større bruttoliste over mulige cases – ca. 4-5 gange flere cases end der reelt skulle bruges. Screeningen er gennemført efter følgende proces:

- Myndighederne (AF og kommuner) blev anmodet om at levere et tilfældigt udtræk af i alt ca. 70 løntilskudssager til Rambøll Management inden for specifikke stillingskategorier, hvor løntilskudsforløbene volumener er størst. Sagerne er afgrænset til løntilskudsforløb, som er afsluttet i løbet af 1. kvartal 2005.
- Sagerne er blevet gennemgået, og der er foretaget korte opfølgende telefoninterview med leder og eventuelt medarbejderrepræsentant på de arbejdspladser, hvor løntilskudsforløbet har fundet sted.
- På baggrund af disse interview er det blevet afgjort, hvilke sager der så ud til at indeholde indikationer på fortrængning i mere eller mindre udtalt grad.

I boksen nedenfor illustreres de stillingsbetegnelser, hvor løntilskudsforløbene antalsmæssigt var størst i 2004.

Boks 1: Identifikation af de 10 stillingsbetegnelser, hvor løntilskudsforløbenes antal var højest i 2004

Private løntilskudsforløb	Offentlige løntilskudsforløb (kommunale)
<ul style="list-style-type: none"> • kontorassistent • lagermedarbejder • servicemedarbejder • salgsassistent • butiksassistent • butiksmedarbejder • sælger • salgskonsulent • fabriksarbejder • lastbilchauffør 	<ul style="list-style-type: none"> • pædagogmedhjælper • servicemedarbejder • kontorassistent • pedelmedhjælper • plejehjemsmedhjælper • køkkenmedhjælper • kontormedhjælper • husassistent • pædagog • rengøringsassistent

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Figuren nedenfor viser, hvorledes de 16 udvalgte løntilskudsforløb fordeler sig i forhold til stillingsbetegnelse:

Boks 2: De udvalgte løntilskudsforløb fordelt på stillingsbetegnelse

Privat løntilskudsforløb	Offentlig løntilskudsforløb
<ul style="list-style-type: none"> • Kontorassistent • Ufaglært syerske (fabriksarbejder) • Blomsterdekoratør (butiksmedhj.) • Fabriksarbejder • Lagerarbejder • Taxachauffør • Kontorassistent • Fabriksarbejder 	<ul style="list-style-type: none"> • Pædagog • Pædagogmedhjælper • Køkkenmedhjælper • Servicemedarbejder • Plejehjemsmedhjælper • Servicemedarbejder • Kontormedhjælper • Pædagogmedhjælper

Informanter

I hvert af casestudierne er følgende seks informantgrupper blevet interviewet:

1. *Personer*, der har afsluttet det pågældende løntilskudsforløb i løbet af 1. kvartal 2005
2. *Virksomhedsledere* i offentlige og private virksomheder, der har haft den pågældende ansat med løntilskud
3. *Tillidsrepræsentanter/medarbejderrepræsentant* på de pågældende offentlige og private arbejdspladser
4. *Løntilskudsforløbets sagsbehandlere/virksomhedskonsulent* i AF og kommuner
5. *Ledelse* i AF og kommuner (Arbejdsmarkedschefer, AF-chef, AF-regionschef, kommunal socialchef eller kommunaldirektør)
6. *Tillidsrepræsentant* i AF og kommuner.

Gennemførelsen af casestudierne: Den metodiske tilgang

Caseanalysen har metodisk tager sit afsæt i BIKVA-modellen.¹⁶⁷ Denne tilgang pointerer en bottom-up-tilgang i interview, som vi har fundet hensigtsmæssig at anvende i undersøgelsen af fortrængning. Det skyldes, at vi antager, at der i nogle spørgsmål vil være forskelle i vurderingerne mellem eksempelvis AF-konsulenter/sagsbehandlere og AF-ledelse, mellem aktiverede og virksomheder mv. For at få sat fokus på disse forskelle, er en BIKVA-inspireret tilgang hensigtsmæssig.

BIKVA-modellens bottom-up-tilgang er følgende:

- Først interviewes brugerne – i denne undersøgelse den aktiverede samt virksomhedsrepræsentanterne (en leder og en medarbejderrepræsentant)
- Herefter interviewes frontmedarbejderen – i denne undersøgelse sagsbehandlere samt eventuelt virksomhedskonsulenter hos AF eller kommunen
- Endelig interviewes de relevante ledere i myndigheden.

Modellens styrke er, at vi i løbet af interviewprocessen anvender den indsamlede viden fra de tidligere interview i kæden i de næste interview. Højere niveauer i kæden vil således konstant blive udfordret ikke bare af vores forberedte spørgeramme, men også af den viden, vi indsamler på lavere niveauer i kæden. Processen har været tilrettelagt således, at vi har forberedt interviewene ud fra en semi-struktureret spørgeguide indeholdende spørgsmål, vi søger svar på, med en samtidig åbenhed over for nye perspektiver, der dukker op i løbet af interviewet. Disse er endvidere suppleret med et bearbejdet perspektiv ud fra de tidligere gennemførte interview. Derfor har der i programmet for casebesøgene været indlagt tid til en kort bearbejdning af det forrige interview, inden det næste påbegyndes.

¹⁶⁷ Udviklet af Hanne Kathrine Krogstrup. Se f.eks. Krogstrup, Hanne Kathrine et al, 2000, *Nye veje i evaluering*, Systime. BIKVA står for brugerinddragelse i kvalitetsudvikling. Det er en model, der kan anvendes i evaluerings- og kvalitetsudviklingsprocesser, hvor organisationer sikres refleksion over egen praksis ved at inddrage og høre brugere, frontpersonale, mellemledere og topledelse i en dobbelt-loop læringsproces.

Undersøgelsens anvendelse af casestudie data

Der er foretaget en kort afrapportering på 4-5 sider af hver af undersøgelsens 16 cases. Rapportering fra casestudierne er samlet i en bilagsrapport. I forbindelse med denne rapport, er data fra caseundersøgelsen anvendt med henblik på at tilføre undersøgelsen en dybere og mere indsigtsfuld kvalitativ forståelse af aktørerne og deres handlemåder. Konkret er casene anvendt på følgende måde:

- Som selvstændige analytiske bidrag til undersøgelsens forskellige analysetemaer – via en tværgående, komparativ analyse af de 16 cases, hvor generelle tendenser og observationer uddrages
- Som en *uddybning af årsagerne* til resultaterne fra surveyen. Der fokuseres især på de processer og handlemåder, der kan observeres hos de enkelte aktører, og som kan bidrage til en bedre forståelse for, hvorfor aktørerne handler som de gør
- Som konkrete illustrationer på resultaterne fra surveyen eller den tværgående, komparative caseanalyse. Disse eksempler præsenteres i casebokse.

Resultaterne fra casestudierne er således ikke samlet i et bestemt kapitel, men anvendes i stedet de relevante steder i alle rapportens analytiske kapitler.

Bemærkninger vedr. signifikanstest og præsentation af survey-data

I dette afsnit redegøres kort for, hvordan vi tester for signifikante sammenhænge i forbindelse med analyserne af survey-data i kapitlerne 5-7. Endvidere redegøres for, hvilke grundlæggende baggrundsvariable der kontrolleres for i forbindelse med afrapportering af data. Endelig beskriver vi udvælgelseskriterier og analysestrategi i forbindelse med analyserne på tværs af stillingskategorier og brancher.

Sådan tester vi for signifikante sammenhænge

Ved statistisk signifikans forstår vi, at de fundne sammenhænge blandt svarpersonerne i vores undersøgelse med 95% konfidens vil kunne genfindes i populationen, dvs. blandt hhv. ledige, der har været i løntilskud, virksomhedsledere, som har haft en ledig i løntilskud samt medarbejderrepræsentanter i de pågældende virksomheder.

Vi anvender krydstabeller som metode til afdækning af parvise sammenhænge mellem en central baggrundsvariabel (eksempelvis offentlig/privat løntilskud) og en analysevariabel. Et af de mest benyttede mål for vurdering af sammenhænge i forbindelse med krydstabeller er en såkaldt Chi-square test. Testen benytter summen af de relative kvadrerede forskelle mellem observerede og forventede celleantal til at afgøre, hvor sandsynligt det er, at baggrundsvariablen og analysevariablen er uafhængige. Med forventede celleantal menes i denne sammenhæng det antal, man skulle have forventet i den enkelte celle, hvis de to variable var uafhængige.

Om end Chi-square testen er en meget udbredt og en ret robust test, angiver den dog hverken styrken eller retningen af sammenhængen. Derfor skal man være opmærksom på en faldgruppe med hensyn "ved ikke" svaremuligheden. Hvis fx ledige i private løntilskudsforløb i meget højere grad end ledige i offentlige løntilskudsforløb har svaret "ved ikke" på et spørgsmål, og dette er den eneste iøjnefaldende forskel, vil Chi-square testen normalt indi-

kere, at forskellene mellem de to grupper er signifikant. Som regel er vi dog ikke interesseret i at forskelle på denne kategori skal være udslagsgivende for, hvorvidt vi kan identificere signifikante forskelle, da der kan være mange forskellige grunde til at de enkelte har valgt at svare "ved ikke".

For at undgå denne uhensigtsmæssighed, har vi valgt at *ekskudere de svarpersoner, der har svaret "ved ikke", inden vi tester for signifikans*. Signifikante forskelle mellem to grupper er angivet som en stjerne (*) i tabellen ud for de pågældende to grupper.

Flere af survey-spørgsmålene er stillet mere end én respondentgruppe. På den måde kan svarene fra to eller flere informantgrupper fungere som en validitetstest. Vi må således tillægge svarene større troværdighed, hvis fordelingen blandt de forskellige respondentgrupper ikke afviger signifikant fra hinanden.

Denne signifikanstest er foretaget som en test af, hvorvidt svarfordelingerne i de forskellige respondentgrupper afviger signifikant fra hinanden.¹⁶⁸ Testen inkluderer kun de løntilskudsforløb, hvor alle de relevante respondenter har svaret, jf. Figur 2. Dvs. en analyse af, hvorvidt svarene fra hhv. medarbejderrepræsentanten og virksomhedslederen afviger signifikant fra hinanden, vil inkludere 57%+6% = 63 pct. af alle de løntilskud, der indgår i undersøgelsen. Vi afrapporterer løbende på, hvorvidt respondentgruppernes svar adskiller sig signifikant fra hinanden.

Opdeling af data på offentligt og privat løntilskud – dernæst på forsørgelsesgrundlag

Den grundlæggende sontring i forbindelse med præsentation af survey-data er en opdeling på henholdsvis offentlige og private løntilskudsforløb. Dernæst opdeles data på hhv. dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. Fremgangsmåden er illustreret i nedenstående tabel.

Tabel 3: Eks.: Opdeling på løntilskudstype – dernæst på forsørgelse

		Besvarelse		I alt
		Ja	Nej	
Private løntilskud	Dagpengemodtagere	52%	48%	N
	Kontanthjælpsmodtagere	54%	46%	N
<i>I alt priv. løntilskud</i>		<i>(53%)</i>	<i>(47%)</i>	<i>N</i>
Off. løntilskud	Dagpengemodtagere	etc.		
	Kontanthjælpsmodtagere			
<i>I alt off. løntilskud</i>		<i>(45%)</i>	<i>(55%)</i>	<i>N</i>
I alt (alle forløb)		50 %	50 %	N

Opdelingen gør det muligt *først* at undersøge for signifikante forskelle mellem hhv. private og offentlige løntilskudsforløb og *der næst* at undersøge for signifikante forskelle mellem dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodta-

¹⁶⁸ Testen behandler andele af grupperne, der har svaret noget bestemt. Eksempelvis måles det om andelen af respondenter, der har svaret 'Ja', er ens i de forskellige grupper. Antag at vi har 3 kategorier (fx grøn-gul-rød), og at vi har tre "bedømmere"/målinger pr. case (i denne undersøgelse løntilskudsforløb). I dette tilfælde gennemføres tre test: b1-b2, b2-b3, b3-b1 hvor man sammenligner andele. Testen tager udgangspunkt, i at der ikke er nogen forskel mellem andelene, og afdækker hvor sandsynligt det er, at fordelingerne ikke afviger fra hinanden.

gere inden for hhv. privat og offentligt løntilskud.¹⁶⁹ Vi undersøger dog også, hvorvidt der er en signifikant forskel mellem private og offentlige løntilskudsforløb, kontrolleret for forsørgelsesgrundlaget (dvs. at vi først opdeler data i forhold til forsørgelsesgrundlag og derefter opdeler på hhv. private og offentlige løntilskudsforløb), og rapporterer løbende på dette, når det er tilfældet.

Hvis tabellen blot er delt op på privat og offentligt løntilskud, skyldes det, at der ikke er fundet signifikante forskelle i forbindelse med en yderligere opdeling af data på forsørgelsesgrundlag, hvorfor vi for overskuelighedens skyld vælger at forenkle tabellen.

Opdeling af data på brancher

Endelig kontrollerer undersøgelsen for, hvorvidt der kan spores signifikante forskelle på tværs af de forskellige brancher. For kontanthjælpsmodtagerne registreres data vedr. branche ikke, hvorfor også denne del af analysen kun medtager forløb for dagpengemodtagere. For at sikre tilstrækkelig volumen blandt de brancher, der indgår i analysen, er der sat en nedre grænse på 50 observationer. Brancheinddelingen følger den branche 22-inddeling, som benyttes i Amanda.¹⁷⁰

Nedenstående tabel giver et overblik over, hvilke brancher der medtages i analysen på tværs af brancher og hvorledes de fordeler sig på offentlige og private løntilskud.

Tabel 4: De udvalgte branchers fordeling på private og offentlige løntilskud

	Privat eller offentligt ansat?		Total
	Offentlig løntilskudsstilling	Privat løntilskudsstilling	
Jern- og metalindustri (inkl. støberi)	10,6%	89,4%	66
Bygge- og anlægsvirksomhed	0,0%	100,0%	70
Engroshandel	2,7%	97,3%	74
Detailhandel og biler (inkl.)	4,7%	95,3%	149
Restaurations- og hotelvirksomhed mv.	23,1%	76,9%	86
Transportvirksomhed	16,1%	83,9%	56
Forretningsservice mv.	13,8%	86,2%	159
Offentlig administration mv.	99,2%	0,8%	247
Undervisning	95,7%	4,3%	208
Sundhedsvæsen mv.	95,4%	4,6%	65
Sociale institutioner	99,0%	1,0%	403
Renovation, foreninger, forlystelser mv.	79,2%	20,8%	130
Øvrige	9,5%	90,2%	102
Total	60,7%	39,3%	1768

Der er kontrolleret for offentlig vs. privat løntilskud, når vi tester for signifikante forskelle mellem brancherne. Testen foretages som en chi-square test.

¹⁶⁹ Dog vil vi ikke kunne undersøge for signifikante forskelle for offentlige løntilskudsforløb mellem dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, hvilket skyldes det meget begrænsede antal kontanthjælpsmodtagere i offentlige løntilskudsforløb.

¹⁷⁰ Jf. Danmarks Statistik DB93.

De øvrige brancher med under 50 observationer slås i den forbindelse sammen i én branchekategori, og vi tester således de samlede observationer inden for hhv. offentlige og private løntilskud op mod hinanden.

Opdeling af data på stillingsbetegnelser

Undersøgelsen kontrollerer også for, hvorvidt der kan spores signifikante forskelle mellem forskellige stillingsbetegnelser. Som nævnt i afsnit 0 registreres der ikke data vedr. stillingsbetegnelserne for kontanthjælpsmodtagerne, hvorfor denne del af analysen kun medtager forløb for dagpengemodtagere. For at sikre tilstrækkelig volumen blandt de stillingsbetegnelser, der indgår i analysen, er der sat en nedre grænse på 50 observationer. Forinden er tæt beslægtede stillingsbetegnelser dog slået sammen. Boksen nedenfor illustrerer hvilke stillingsbetegnelser, der er slået sammen.

Tabel 5: Oversigt over hvilke stillingsbetegnelser der er slået sammen i undersøgelsen

Undersøgelsens stillingsbetegnelse	Diskokode	Stillingsbetegnelse i Disko
Butiks-/kasseassistent	<ul style="list-style-type: none"> • 5220003 • 5220005 • 5220011 • 5220015 • 5220017 	<ul style="list-style-type: none"> • Butiksassistent • Ekspedient • Kasseassistent • Salgsassistent • Butiksmedhjælper
Kontorassistent/-medhjælper	<ul style="list-style-type: none"> • 4115001 • 4190001 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontorassistent • Kontormedhjælper
Plejhjems-/omsorgsmedhjælper	<ul style="list-style-type: none"> • 5132002 • 5132004 	<ul style="list-style-type: none"> • Omsorgsmedhjælper • Plejhjemsmedhjælper
Køkken-/kantinemedhjælper	<ul style="list-style-type: none"> • 9132008 • 9132009 • 5122004 	<ul style="list-style-type: none"> • Kantinemedhjælper • Køkkenmedhjælper • Køkkenassistent
Serviceassistent/-medarbejder	<ul style="list-style-type: none"> • 9132017 • 9132019 • 9141011 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicemedarbejder • Serviceassistent • Serviceassistent
Pedel/pedelmedhjælper	<ul style="list-style-type: none"> • 9141006 • 9141007 	<ul style="list-style-type: none"> • Pedel • Pedelmedhjælper
Akademisk medarbejder Pædagogmedhjælper	<ul style="list-style-type: none"> • 2470001 • 5132006 	<ul style="list-style-type: none"> • Akademisk medarbejder • Pædagogmedhjælper

Nogle stillingsbetegnelser går på tværs af skellet offentlig/privat sektor, mens andre stillinger primært kan henføres til en af sektorerne. I nedenstående tabel illustrerer vi, hvorledes de udvalgte stillingsbetegnelser fordeler sig på hhv. offentlige og private løntilskudsforløb.

Tabel 6: Stillingsbetegnelsernes fordeling på private og offentlige løntilskudsforløb

Stillingsbetegnelse	Privat løntilskud	Offentligt løntilskud	Total
Butiks-/kasseassistent	99 %	1 %	77
Kontorassistent/-medhjælper	24 %	76 %	233
Plekehjems-/omsorgsmedhjælper	-	100 %	49
Køkken-/kantinemedhjælper	12 %	88 %	82
Serviceassistent/-medarbejder	25 %	75 %	129
Pedel/-medhjælper	2 %	98 %	88
Akademisk medarbejder	12 %	88 %	60
Pædagogmedhjælper	0,5 %	99 %	203
Total			921

Der er kontrolleret for offentlig vs. privat løntilskud, når vi tester for signifikante forskelle mellem stillingerne. Testen foretages ved hjælp af en Chi-square test. De øvrige stillingsbetegnelser¹⁷¹ med under 50 observationer slås i den forbindelse sammen i én stillingskategori, og vi tester således de samlede observationer inden for hhv. offentlige og private løntilskud op mod hinanden.

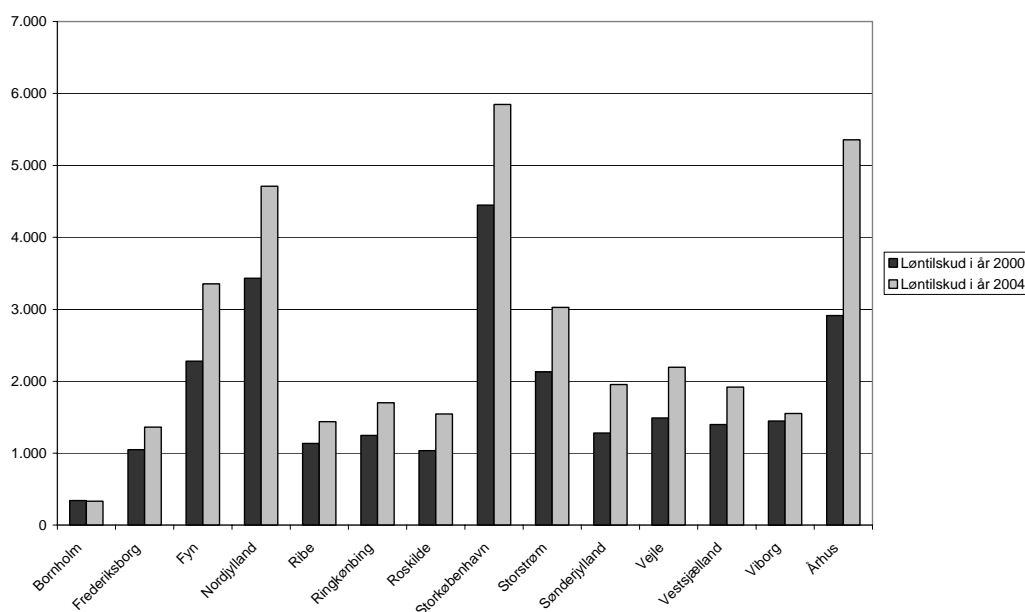
¹⁷¹ Inklusive de løntilskudsforløb, hvor stillingsbetegnelsen ikke fremgår af Amanda.

Bilag 2: Udviklingen i brugen af aktivering med løntilskud blandt AF-regionerne

I dette bilag ser vi nærmere på anvendelsen af aktivering med løntilskud i fordelt på de forskellige AF-regioner.

Figuren nedenfor illustrerer antallet af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere i 2000 og 2004 fordelt på AF-regioner.

Figur 1: Antal løntilskud i alt for 2000 og 2004, fordelt på AF-regioner

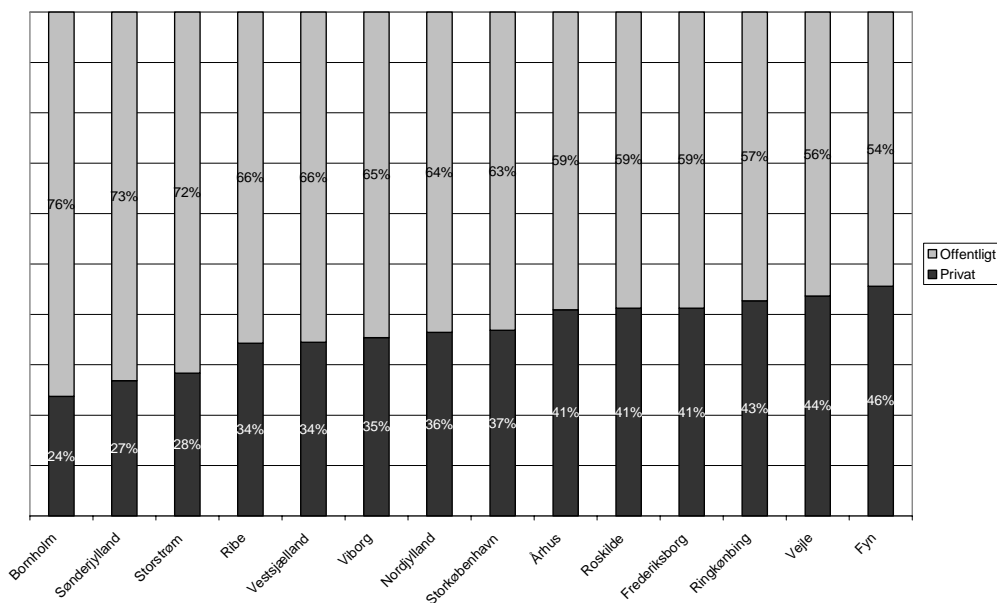


Figuren viser en relativ stor variation i anvendelsen af løntilskud på tværs af regionerne, men som det fremgår, afspejler variationen i høj grad regionernes forskellige indbyggertal. Således er det ikke overraskende, at AF-Storkøbenhavn, AF-Århus, AF-Aalborg og AF-Fyn tegnede sig for de fleste løntilskudsforløb, mens AF Bornholm tegnede sig for de færreste.

Figuren viser, at der med undtagelse af AF-Bornholm er sket en stigning blandt samtlige regioners anvendelse af løntilskud i forhold til dagpengemodtagere mellem 2000 og 2004. Dog er stigningen relativt begrænset for AF-Ribe, AF-Frederiksborg og især AF-Viborg. Den mest markante stigning i anvendelsen af løntilskud forekom i Århus, hvor der i 2004 var 2.445 personer flere ansat med løntilskud end i 2000 – en stigning på hele 84 pct.

Figuren nedenfor viser, hvorvidt der kan spores forskelle i fordelingen af hhv. private og offentlige løntilskudsforløb på tværs af de 14 regioner. For overskuelighedens skyld er regionerne sorteret efter andelen af offentlige løntilskudsforløb.

Figur 2: Andelen af hhv. private og offentlige løntilskudsforløb i, fordelt på AF-regioner



Figuren viser, at AF-Bornholm tegnede sig for den mindste andel af private løntilskudsforløb (24 pct.), mens AF-Fyn tegnede sig for den højeste andel på 46 pct.

I tabellen nedenfor opgøres anvendelsen af løntilskud på forskellige brancher.

Tabel 1: Andel i aktivering med løntilskud i 2004 fordelt på brancher og AF-regioner

Brancher	Stor- københavn	Frederiks- borg	Roskilde	Vest- sjælland	Storstrøm	Born- holm	Fyn	Sønder- jylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nord- jylland
Landbrug, gartneri, skovbrug, fiskeri mv.	1%	1%	1%	3%	4%	1%	4%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	2%
Nærings- og nydelses- middelindustri	0%	0%	0%	0%	0%	2%	1%	1%	2%	2%	2%	1%	1%	3%
Tekstil- og beklæd- nings- og læderindustri	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%
Træ-, papir- og grafisk industri	1%	1%	1%	1%	1%		1%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%
Mineralolie-, kemisk- og plastindustri	0%	1%	1%	0%	0%		1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%
Jern- og metalindustri (inkl. Støberi)	2%	4%	3%	2%	3%	1%	6%	7%	6%	5%	4%	4%	3%	4%
Sten-, ler-, glas-, mø- bel- og anden industri	0%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	2%	1%	4%	1%
Råstofudvinding, ener- gi- og vandforsyning	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Bygge- og anlægsvirk- somhed	3%	4%	4%	5%	5%	6%	6%	2%	4%	3%	2%	3%	3%	3%
Engroshandel	3%	6%	4%	3%	1%	1%	4%	3%	4%	6%	4%	4%	3%	3%
Detailhandel og biler (inkl.)	6%	7%	9%	9%	7%	5%	10%	6%	9%	10%	13%	8%	8%	8%
Restaurations- og hotel- virksomhed mv.	3%	2%	3%	3%	3%	2%	3%	3%	3%	2%	2%	3%	2%	2%
Transportvirksomhed	2%	2%	3%	3%	3%	2%	4%	4%	4%	3%	3%	4%	3%	3%
Post- og telekommuni- kation	1%	0%	1%	0%	0%		0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Finansierings- og forsik- ringsvirksomhed	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Forretningsservice mv.	14%	11%	11%	5%	5%	3%	7%	4%	6%	6%	7%	10%	5%	8%
Offentlig administration mv.	18%	15%	12%	13%	13%	14%	10%	15%	12%	12%	7%	12%	15%	19%
Undervisning	12%	13%	11%	17%	14%	16%	11%	12%	8%	10%	9%	10%	10%	11%
Sundhedsvæsen mv.	5%	5%	3%	3%	4%	5%	2%	5%	2%	4%	4%	3%	8%	2%
Sociale institutioner	18%	16%	23%	24%	29%	32%	22%	30%	31%	23%	30%	21%	26%	21%
Renovation, foreninger og forlystelser mv.	9%	10%	9%	8%	7%	8%	7%	5%	5%	7%	6%	7%	5%	7%
Uoplyst branche	1%	0%	0%	0%	0%		1%	0%	0%	2%		6%	0%	0%
N	5.848	1.363	1.545	1.917	3.027	333	3.352	1.953	1.438	2.195	1.700	5.357	1.552	4.712

Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud

Tabellen viser, at løntilskudsansættelserne fordelte sig nogenlunde ensartet på de fleste brancher i de forskellige regioner i 2004.

Der kan dog spores væsentlige undtagelser. Blandt den offentlige sektor kan man således spore en stor variation på tværs af regionerne i forhold til hvor stor en andel branchen 'sociale institutioner' udgør af de samlede løntilskudsforløb. Hvor branchens løntilskudsansatte udgjorde 16 pct. af løntilskudsansættelser i AF-Frederiksborg i 2004, udgjorde løntilskudsforløbene inden for denne branche 1/3 af løntilskudsforløbene på Bornholm. Disse tal skal dog ses i relation til, at Bornholm tegnede sig for den laveste andel af private løntilskudsforløb, hvorfor løntilskudsforløbene i typisk offentlige brancher også af den grund tegner sig for en relativ stor andel af løntilskudsforløbene

Ligeledes kan man spore markante forskelle i de regionale løntilskudsansættelser inden for branchen 'offentligt administration'. Ansættelser inden for denne branche udgjorde i Nordjylland 19 pct., mens de i Ringkøbing udgjorde 7 pct.

Vender vi blikket mod de brancher, som primært rummer private virksomheder, viser tabellen, at branchen 'forretningsservice' også tegner sig for en forholdsvis stor variation i andelen af løntilskudsansættelse. I Storkøbenhavn udgjorde løntilskudsansættelser inden for denne branche 14 pct. af de samlede regionale løntilskudsansættelse, mens de på Bornholm blot udgjorde 3 pct.

Tabellen nedenfor opgør anvendelsen af løntilskud på forskellige A-kasser.

Tabel 2: Andel i aktivering med løntilskud i 2004 fordelt på a-kasser og AF-regioner

A-kasse	Storkøbenhavn	Frederiksborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland
Ukendt	1%	1%	1%	1%	1%	90%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%
Restaurationsbranchens Forbund	2%	1%	1%	2%	2%	5%	1%	2%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
TIB København	1%	2%	2%	1%	2%	3%	3%	2%	4%	2%	5%	3%	7%	2%
A-kasse-Journalistik, Komm & Sprog	1%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Socialpædagogernes A-kasse	0%	0%	1%	1%	2%	2%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
3F Faglig Fælles a-kasse	17%	21%	21%	27%	30%	27%	25%	33%	27%	25%	30%	18%	26%	28%
FOA's A-kasse	5%	2%	4%	6%	6%	8%	5%	8%	6%	5%	5%	6%	6%	5%
Danmarks Læreres Fælles A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%	2%	0%	0%	1%	1%	1%
PMF, A-kasse	3%	2%	3%	4%	3%	3%	4%	3%	2%	4%	3%	4%	5%	4%
Danske Lønmodtageres A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Metal København – Hovedkassen	4%	5%	4%	4%	6%	4%	7%	4%	3%	5%	4%	4%	4%	6%
Nærings- og Nydelsesmiddelarb.	1%	0%	1%	2%	2%	2%	1%	2%	3%	5%	2%	2%	1%	3%
Blikkenslager/Rørlg. A-kasse	0%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
El-Faget Frederiksberg	1%	0%	0%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%
Malerfaget og Maritim A-kasse	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
HK Danmark A-kassen	15%	21%	20%	20%	20%	20%	15%	15%	17%	18%	16%	19%	17%	19%
Stats- & Teleansattes A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	1%	0%	0%
Dansk Funktionærforbund A-kasse	2%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Ledernes A-kasse	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%		2%	1%	1%	1%	1%
Teknikernes A-kasse	2%	2%	2%	2%	1%	1%	2%	1%	3%	3%	2%	2%	2%	2%
Kristelig A-kasse Randers	8%	14%	11%	8%	7%	12%	8%	11%	11%	10%	12%	9%	9%	7%

Undersøgelse af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud

A-kasse	Storkøbenhavn	Frederiksborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland
Danske Sundhedsorg. A-kasse	0%	0%	0%	0%	0%		0%		0%			0%	0%	0%
BUPL, A-kasse	1%	0%	0%	1%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	3%	1%	1%	2%
Danske Sælgeres A-kasse	1%	2%	1%	1%	1%		1%	0%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
Frie Funktionærers A-kasse	1%	2%	2%	1%	0%		1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
Ingeniørernes A-kasse	2%	3%	2%	1%	1%	0%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	1%	2%
Magistrenes A-kasse	10%	3%	2%	1%	1%		4%	1%	1%	1%	0%	5%	2%	2%
Akademikernes A-kasse	8%	2%	3%	2%	1%	1%	2%	1%	1%	2%	1%	4%	1%	2%
Funkt. og Tjenestemænd(Ftf-A)	4%	5%	5%	5%	4%	5%	3%	3%	5%	3%	3%	4%	4%	3%
Selvstændige Erhvervsdriv. A-kasse	2%	2%	3%	3%	4%	0%	3%	3%	3%	3%	4%	3%	3%	2%
Dana, A-kasse For Selvstændige	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
IT-fagets & Merkonomernes A-kasse	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	1%
CA, Økonomernes A-kasse	3%	1%	1%	0%	1%		2%	0%	1%	2%	1%	2%	2%	1%
N	5.848	1.363	1.545	1.917	3.027	333	3.352	1.953	1.438	2.195	1.700	5.357	1.552	4.712

Tabellen viser, at HK og 3F's medlemmer udfylder en relativ høj andel af de samlede løntilskudsforløb på tværs af de 14 regioner – mellem 33 og 50 pct. Overordnet set kan der ikke spores de store variationer i de forskellige A-kassers andel af de samlede løntilskudsforløb på tværs af regionerne. En væsentlig undtagelse er dog, at den høje andel af akademikere i hovedstaden påvirker de relevante A-kassers andel af de samlede løntilskudsforløb. Således tegnede ledige medlemmer af Ingeniørernes A-kasse, magistrenes A-kasse og Akademikernes A-kasse sig for 20 pct. af løntilskudsforløbene i Storkøbenhavn i 2004. For de øvrige regioner – dog med undtagelse af Århus – var den tilsvarende andel mindre end 10 pct.

7.4.1 Regional anvendelsen af løntilskud fordelt på køn, alder og ledighedsperiode

Tabellen nedenfor illustrerer kønsfordelingen blandt løntilskudsforløbene i 2004, fordelt på de 14 AF-regioner i forhold til offentlige og private virksomheder.

Tabel 3: Andel i aktivering med løntilskud i 2000 og 2004 fordelt på køn og AF-regioner

	2000				2004			
	Off.		Priv.		Off.		Priv.	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
AF-Storkøbenhavn	46%	54%	59%	41%	43%	57%	62%	38%
AF-Hillerød	32%	68%	53%	47%	40%	60%	63%	37%
AF-Roskilde	24%	76%	54%	46%	34%	66%	61%	39%
AF-Holbæk	30%	70%	51%	49%	34%	66%	56%	44%
AF-Storstrøm	36%	64%	57%	43%	41%	59%	65%	35%
AF-Rønne	46%	54%	59%	41%	40%	60%	67%	33%
AF-Odense	34%	66%	59%	41%	37%	63%	63%	37%
AF-Sønderjylland-Regionskontor	30%	70%	58%	42%	28%	72%	56%	44%
AF-Esbjerg	25%	75%	60%	40%	30%	70%	56%	44%
AF-Vejle	25%	75%	45%	55%	26%	74%	51%	49%
AF-Herning	18%	82%	39%	61%	24%	76%	55%	45%
AF Regionskontoret, Århus	34%	66%	55%	45%	34%	66%	61%	39%
Arbejdsformidlingen, Viborg	26%	74%	45%	55%	30%	70%	56%	44%
AF-Aalborg	29%	71%	48%	52%	38%	62%	58%	42%
N	6.459	13.210	3.159	2.801	8.074	14.577	8.138	5.505

Tabellen viser, at der i alle AF-regionerne er en overvægt af kvinder i aktivering med løntilskud inden for den offentlige sektor både i 2000 og i 2004, mens der for hovedparten af AF-regionerne er en overvægt af mænd i aktivering med løntilskud inden for den private sektor i både 2000 og i 2004.

I 10 regioner mindskes forskellen mellem mænd og kvinder inden for den offentlige sektor over perioden, mens der er en stigning i andelen af kvinder i 3 regioner (Bornholm, Sønderjylland, og Storkøbenhavn) og 1 region (Århus) hvor forholdet mellem mænd og kvinder i løntilskudsforløb i den offentlige sektor er uændret.

I den private sektor er der sket fald i andelen af kvinder i løntilskudsforløb inden for alle regioner på nær to (Sønderjylland og Ribe), hvor der har været en stigning i andelen af kvinder.

I nedenstående tabel inddeles personerne i løntilskud i forhold til alder og region.

Tabel 4: Andel i aktivering med løntilskud i 2004 fordelt på alder og AF-regioner

	Storkøbenhavn	Frederiksborg	Roskilde	Vestsjælland	Storstrøm	Bornholm	Fyn	Sønderjylland	Ribe	Vejle	Ringkøbing	Århus	Viborg	Nordjylland	I alt
Under 30 år	25%	13%	18%	18%	15%	19%	23%	18%	20%	22%	23%	23%	22%	25%	22%
30-34 år	18%	11%	13%	12%	10%	11%	14%	13%	13%	15%	13%	16%	14%	13%	14%
35-39 år	13%	13%	13%	12%	11%	15%	14%	14%	13%	13%	14%	14%	15%	12%	13%
40-44 år	10%	13%	10%	12%	11%	11%	12%	12%	11%	10%	12%	11%	11%	11%	11%
45-49 år	8%	11%	10%	10%	11%	16%	10%	13%	11%	10%	10%	9%	12%	10%	10%
50-54 år	10%	13%	12%	12%	15%	11%	10%	12%	12%	11%	13%	11%	10%	10%	11%
55-59 år	14%	22%	22%	23%	25%	16%	15%	17%	16%	18%	15%	15%	15%	17%	17%
60-64 år	1%	3%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	2%	1%	1%	2%	2%	1%	2%
N	5.848	1.363	1.545	1.917	3.028	333	3.352	1.953	1.438	2.195	1.701	5.357	1.552	4.712	36.294

Tabellen viser, at der i 2004 var markante regionale forskelle på, hvilke aldersgrupper der blev aktiveret med løntilskud. Således var 25 pct. af personerne i løntilskud under 30 år i Storkøbenhavn og Nordjylland, mens det i Frederiksborg kun gjorde sig gældende for 17 pct. Omvendt var kun 14 pct. af personerne i løntilskud mellem 55 og 59 år i Storkøbenhavn, mens aldersgruppens andel udgjorde 25 pct. af løntilskudsjobbene i Storstrøm.

Inden for aldersgruppen 30-34 år var der i København 18 pct. af de ledige der var aktiveret med løntilskud, mens dette tal i Storstrøm kun var 10 pct. Også for de 45-49-årige var der regionale forskelle i anvendelsen af løntilskud. På Bornholm var 16 pct. af de ledige inden for denne aldersgruppe aktiveret med løntilskud, mens dette tal i Århus kun var 9 pct. I de øvrige aldersgrupper varierede den regionale anvendelse af løntilskudsaktivering med 2-3 procentpoint.

Som vi så i Tabel 4.3 er der sket en fordobling i andelen af løntilskudsforløb for dagpengemodtagere, der er oprettet i 1. ledighedsperiode. Tabellen nedenfor viser, hvorvidt stigningen kan henføres til nogle få regioner eller om stigningen i højere grad er sket på tværs af alle regionerne. Endvidere fremgår det hvordan udviklingen har fundet sted i henholdsvis offentlige og private virksomheder.

Tabel 5: Antal i aktivering med løntilskud i 2000 og 2004 fordelt på ledighedsperiode og AF-regioner

	2000				2004			
	Off.		Priv.		Off.		Priv.	
	1. ledigheds- periode	2. ledigheds- periode	1. ledigheds- periode	2. ledigheds- periode	1. ledigheds- periode	2. ledigheds- periode	1. ledigheds- periode	2. ledigheds- periode
AF-Storkøbenhavn	2%	98%	14%	86%	12%	88%	26%	74%
AF-Hillerød	3%	97%	15%	85%	5%	95%	20%	80%
AF-Roskilde	2%	98%	6%	94%	8%	92%	26%	74%
AF-Holbæk	2%	98%	29%	71%	4%	96%	25%	75%
AF-Storstrøm	3%	97%	29%	71%	16%	84%	34%	66%
AF-Rønne	3%	97%	10%	90%	11%	89%	29%	71%
AF-Odense	3%	97%	19%	81%	9%	91%	32%	68%
AF-Sønderjylland- Regionskontor	2%	98%	44%	56%	18%	82%	17%	83%
AF-Esbjerg	4%	96%	33%	67%	7%	93%	28%	72%
AF-Vejle	6%	94%	37%	63%	11%	89%	27%	73%
AF-Herning	8%	92%	30%	70%	13%	87%	29%	71%
AF Regionskontoret, Århus	5%	95%	36%	64%	11%	89%	30%	70%
Arbejdsformidlingen, Viborg	1%	99%	25%	75%	14%	86%	30%	70%
AF-Aalborg	1%	99%	10%	90%	8%	92%	28%	72%
N	594	19.075	1.486	4.474	2.427	20.224	3.802	9.841

Tabellen viser for det første, at der har fundet et fald sted i alle regioner i andelen af løntilskudsforløb inden for det offentlige, der er oprettet i 2. ledighedsperiode.

Tabellen viser for det andet, at der er sket et fald i alle regioner i andelen af løntilskudsforløb inden for det private, der er oprettet i 2. ledighedsperiode, med undtagelse af Vestsjælland, Sønderjylland, Ribe, Vejle, Ringkøbing og Århus.

For det tredje viser tabellen, at andelen af løntilskudsforløb der er oprettet i 1. ledighedsperiode i 2004 inden for den private sektor fordeler sig mere jævnt mellem AF-regionerne end tilfældet var i 2000. I de fleste AF-regioner ligger andelen af løntilskudsforløb i den private sektor, der er oprettet i 1. ledighedsperiode i 2004 på 25-30 pct., mens andelen i 2000 svingede mellem 6 pct. i Roskilde og ca. 44 pct. i Sønderjylland.

Endelig for det fjerde viser tabellen, at andelen af løntilskudsforløb, der er oprettet i 1. ledighedsperiode inden for den offentlige sektor fordeler sig mere ujævnt mellem AF-regionerne end tilfældet var i 2000. I 2004 var den laveste andel af løntilskudsforløb oprettet i 1. ledighedsperiode i den private sektor 4% (Vestsjælland), mens den højeste andel var 18% (Sønderjylland). Dette skal ses i sammenligning med 2000, hvor den laveste andel var 1% (Nordjylland og Viborg) og den højeste andel 8% (Ringkøbing).