Zoom på arbejdsmarkedet 2010

Zoom
på arbejdsmarkedet
2010

Zoom på arbejdsmarkedet 2010

Udgivet af LO, Landsorganisationen i Danmark

Redaktion/forfatter: LO's økonomi og arbejdsmarkedsafdeling

Rapporten kan rekvireres og læses på www.lo/publikationer
Gengibelse er tillandt med tydelig kildeangivelse

Tryk: Silkeborg Bogtryk
Layout: LO

ISBN: 978-87-7735-073-3
ISBN Online: 978-87-7735-074-0
ISSN: 1603-5303

LO-Varenr.: 2107

November 2010

Indhold

1. Indledning og sammenfatning 4

1.1. Indledning 4

1.2. Sammenfatning 5

2. Fokus på arbejdsmarkedet 9

2.1. Beskæftigelsesfaldet bremset, men lang vej op 9

2.2. Fortsat stigende bruttoarbejdsløshed 14

2.3. Danmark hårdere ramt end andre lande 26

3. Beskæftigelsespolitik 29

3.1. Et beskæftigelsespolitisk overblik 29

3.2. En aktiv beskæftigelsespolitik 36

3.3. Analyser af udvalgte redskaber i aktiveringsindsatsen 50

4. Flexicurity under pres 60

4.1. Balancen i flexicurity under pres 60

4.2. Mobilitet, løn og succes på arbejdsmarkedet 71

1. Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning

Arbejdsmarkedet lider under det voldsomme tilbageslag, som har præget økonomien de seneste år. Danmark har oplevet et meget kraftigt fald i beskæftigelsen og en stigning i arbejdsløsheden til mere end det dobbelte. Selvom den voldsomme udvikling er ved at tage af, er de tegn på stabilisering, som er til stede, fortsat relativt svage, og tendensen i bruttoarbejdsløsheden er en fortsat stigning. Der er langt til de gunstige tilstande på arbejdsmarkedet fra før efteråret 2008.

De mange nye arbejdsløse og faldet i antallet af jobåbninger lægger et stort ansvar på udøverne af beskæftigelsespolitikken. Det er overordentligt vigtigt for måden, den danske flexicurity-model fungerer, at den aktive arbejdsmarkedspolitik er med til at understøtte de arbejdsløse i deres jobsøgning og sikre, at de hurtigst muligt opnår ny beskæftigelse. I den sammenhæng er det ekstra beklageligt, at de ansatte i jobcentrene har haft omlægningen til det enstrengede kommunale system at kæmpe med, netop som antallet af arbejdsløse eksploderede.

Beskæftigelsespolitikken blev håndteret på meget forskellig vis i den tidligere todelte indsats. Hvor opkvalificering var et væsentligt element i det statslige jobcenters indsats for de forsikrede arbejdsløse, var der i langt mindre grad fokus på kompetenceudviklingen for kontanthjælpsmodtagerne i den kommunale del af jobcentret. En sandsynlig ensretning af indsatsen mod den tidligere kommunale måde at gribe tingene an på kan meget vel indebære, at de mange nye arbejdsløse i dagpengesystemet mister chancen for at opnå den opkvalificering, som giver dem muligheden for at kunne varetage nye jobfunktioner. Dermed vil bidraget fra den aktive beskæftigelsespolitik til tilpasningsevnen på det danske arbejdsmarked blive reduceret netop på det tidspunkt, hvor det er mest nødvendigt, da mange af de job, der er forsvundet i krisen, formentlig ikke kommer tilbage.

Hvor det massive beskæftigelsesfald kan tilskrives den økonomiske krise og få omkostninger ved afskedigelser (for virksomhederne), er en forringelse af indsatsen i den aktive arbejdsmarkedspolitik en følge af politiske beslutninger. Det samme er tilfældet ved Genopretningsplanens besparelser på voksen- og efteruddannelserne, som underminerer arbejdsstyrkens tilpasningsevne på længere sigt. Endelig springer den markante forringelse af sikkerhedsnettet ved arbejdsløshed gennem halveringen af dagpengeperioden også i øjnene. Det er endnu et tilsigtet politisk slag mod den danske model.

To af de ben, som den danske arbejdsmarkedsmodel hviler på, er dermed bevidst forkortet over det seneste års tid samtidigt med, at det tredje – fleksibiliteten – kræver det yderste af den danske arbejdsstyrke gennem massive jobtab. Balancen sættes således over styr.

Dette års *Zoom på arbejdsmarkedet* gennemgår indledningsvist den overordnede ud-

vikling på arbejdsmarkedet. Herefter stilles skarpt på udviklingen i beskæftigelsesindsatsen, især siden overgangen til det enstrengede kommunaliserede system. Endelig vurderes den seneste udvikling i flexicurity-modellen. Bl.a. ses systemet i en international kontekst, og det undersøges, hvordan gevinster og tab ved jobskift fordeler sig.

1.2. Sammenfatning

Dansk økonomi er fortsat hårdt ramt af den økonomiske krise, som har indebåret markante stigninger i arbejdsløsheden og et betydeligt fald i beskæftigelsen. *Kapitel 2* dokumenterer den eksplosive udvikling på arbejdsmarkedet de seneste år. Den kraftige udvikling er dog taget lidt af i første halvår af 2010, idet bruttoarbejdsløsheden stiger med en lavere takt, og beskæftigelsesfaldet er vendt til svage stigninger, men der er fortsat meget lang vej tilbage til normale tilstande.

Afsnit 2.1 sætter fokus på beskæftigelsen, hvor den økonomiske krise indebar, at Danmark mistede 160.000 job mellem sommeren 2008 og slutningen af 2009. De relativt største fald i beskæftigelsen er sket i byggeriet og industrien. Der er nu tegn på, at beskæftigelsen er stagneret omkring de 2.775.000 personer, med svagt flere job i bygge- og anlægsbranchen og privat service, mens fremstillingssektoren fortsat mister job.

Den offentlige beskæftigelse er øget de seneste år, men en væsentlig del af stigningen kan henføres til mange nye løntilskudsjob i den offentlige sektor. Dertil kommer besættelse af tidligere ubesatte stillinger.

Sammen med beskæftigelsen er arbejdsstyrken faldet med ca. 46.000 personer fra 2008 til 2009, og i første halvår af 2010 er arbejdsstyrken faldet yderligere. Der er tegn på, at udviklingen i arbejdsstyrken er blevet mere følsom overfor konjunkturudsving, dvs. personer, der mister jobbet, i højere grad helt forlader arbejdsmarkedet i stedet for at blive arbejdsløse. Dermed risikerer en væsentlig gruppe at falde uden for den aktive beskæftigelsespolitik.

Afsnit 2.2 viser, at den registrerede arbejdsløshed er stagneret i løbet af første halvår af 2010, og ligger nu på knap 112.000 personer. Derimod er tendensen i bruttoarbejdsløsheden fortsat stigende, og den er nu på knap 166.000 personer, svarende til 6,1 pct. af arbejdsstyrken. Aktiveringen har således taget ekstra fart, som følge af flere arbejdsløse med længere ledighedsforløb. Det er især mændene, der er ramt af arbejdsløsheden, hvilket hovedsageligt skyldes, at de i højere grad, end kvinderne, er beskæftigede i den private sektor, herunder i de konjunkturfølsomme brancher som bygge og anlæg og industri.

Langtidsarbejdsløsheden er vokset kraftigt i løbet af de seneste år og udgør nu omkring en tredjedel af bruttoarbejdsløsheden. Det er hovedsageligt i Jylland og på Fyn, at langtidsarbejdsløsheden er steget, og det er ligesom med den generelle arbejdsløshed især mændene, der er ramt.

Afsnittet sammenligner desuden udviklingen i arbejdsløshed og beskæftigelse i den nuværende krise og i tidligere kriser. Beskæftigelsesfaldet har i denne krise vist sig langt større, end både oliekrisen i 1970'erne og efter kartoffelkuren i 1980'erne, mens arbejdsløsheden er steget næsten lige så meget, som under oliekrisen, og langt mere end efter kartoffelkuren.

Endeligt vises det i afsnit 2.3, at arbejdsløsheden er steget mere i Danmark, end i de lande, vi oftest sammenligner os med, ligesom beskæftigelsen er faldet mere markant i Danmark, end det er tilfældet i fx Tyskland og Sverige. Samlet set er Danmark og USA de eneste af de betragtede lande, som ikke har opnået en nettostigning i beskæftigelsen siden 2005.

Kapitel 3 beskriver den seneste udvikling i den aktive beskæftigelsespolitik. Genopretningspakken fra maj har væsentlig betydning for arbejdsmarkedspolitikken, idet dagpengeperioden blev halveret og genoptjeningskravet for retten til dagpenge blev skærpet. Andre tiltag i pakken inkluderer blandt andet stramninger i forhold til sygedagpenge og voksen- og efteruddannelse.

Derudover er en væsentlig udfordring i arbejdsmarkedspolitikken igennem 2010 den forsatte implementering af aftalen om et nyt enstrenget kommunaliseret beskæftigelsessystem, som trådte i kraft den 1. august 2009.

Kapitel 3 sætter fokus på udviklingen i den aktive beskæftigelsespolitik efter overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem. Ændringen af beskæftigelsesindsatsen kom i en tid med stigende arbejdsløshed og stort fald i antallet af jobåbninger. Således er presset på de kommunale jobcentre øget både på grund af implementering af det enstrengede beskæftigelsessystem og ved en kraftig negativ konjunkturudvikling.

Det ses, at udviklingen i rettidigheden for både første aktiveringstilbud og første jobsamtale er forringet betydeligt for dagpengemodtagerne efter overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem. Sammenlægningen af indsatsen for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere har således ikke forbedret den samlede indsats, men i stedet forringet indsatsen overfor dagpengemodtagere med ret til aktivering til det lavere niveau, som kontanthjælpsmodtagerne har været vant til. Herudover ses de første tegn på en ensretning, også når det gælder redskabsanvendelsen. Således har antallet af dagpengemodtagere, som bliver straksaktiveret, eller som aktiveres i virksomhedspraktik, været stærkt stigende. Begge disse redskaber var tidligere oftest en del af den kommunale indsats overfor kontanthjælpsmodtagere.

Det ses endvidere, at dagpengemodtageres uddannelsesaktivering udgør en faldende andel af den samlede aktivering. Det undersøges, hvilke jobcentre, som gør meget, henholdsvis lidt brug af uddannelsesaktivering, ligesom dette aktiveringsredskab ses i sammenhæng med den arbejdsløses faglige tilhørsforhold og allerede opnåede uddannelsesniveau. Det vises blandt andet, at mens de erhvervsfagligt uddannede får 40 pct. af den samlede aktivering, får samme gruppe kun knap 36 pct.

af uddannelsesaktiveringen. Faglærte er dermed underrepræsenterede, når det gælder uddannelsesaktivering.

Herudover viser kapitlet resultater fra en spørgeskemaundersøgelse om de arbejdsløses vurdering af jobcentrenes indsats. Det generelle billede er, at der er i bedste fald er tale om stor variation i, hvordan mødet med jobcentret opleves af de arbejdsløse. 45 pct. af de arbejdsløse mener således ikke, at de har fået noget afkast af at være aktiveret.

Kapitel 3 viser desuden, at 91 separate kommunale jobcentre kan have en skadelig virkning på mobiliteten på det danske arbejdsmarked. Således øger aktivering sandsynligheden for, at en arbejdsløs finder et job i egen kommune, frem for i en anden kommune. I modsætning hertil står, at de arbejdsløse ellers finder job med større geografisk spredning, end beskæftigede generelt.

Kapitel 4 sætter fokus på den danske flexicurity-model og udfordringerne i den.

Afsnit 4.1 skitserer tendenserne i det seneste årti. Overordnet set, er indkomstsikkerheden i dagpengesystemet løbende blevet udhulet, og står nu overfor en væsentlig forringelse, som følge af halveringen af dagpengeperioden. Derudover har den aktive beskæftigelsespolitik skiftet fokus væk fra opkvalificering af de arbejdsløse til andre former for aktivering, hvilket svækker den løbende kompetenceudvikling af arbejdsstyrken. Endelig står voksen- og efteruddannelsessystemet, som i slutningen af det seneste årti har haft relativt gode betingelser, nu overfor en markant forringelse, som følge af regeringens sparerunder. Fleksibiliteten på arbejdsmarkedet har derimod været nærmest konstant igennem mange år, og er fortsat på et højt niveau. Med de seneste overenskomstfornyelser begyndte den forringede indkomstsikkerhed dog at slå igennem med introduktionen af fratrædelsesgodtgørelser på store dele af det private arbejdsmarked.

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj grad af mobilitet, men omkostninger og gevinster ved mobiliteten er ulige fordelt. I *afsnit 4.2* analyseres fleksibiliteten på arbejdsmarkedet nærmere. Det sker med et særligt fokus på den efterfølgende arbejdsmarkedstilknytning og den løn, som den enkelte oppebærer efter et jobskift. Der er store forskelle i fleksibiliteten på tværs af uddannelsesgrupper. Således viser analysen, at de kortuddannede er mere mobile, end de langtuddannende.

Når man ser på antallet af jobskift, så svinger de ikke med konjunkturerne. Det skyldes formentligt, at der er færre frivillige jobskift i en lavkonjunktur, mens der er flere ufrivillige jobskift. Hvis man i stedet ser på de store karriereskift, hvor lønmodtageren helt skifter branche, afsløres en meget klar sammenhæng med konjunktursituationen. I en højkonjunktur er der således en højere tilbøjelighed til at foretage det store skift i karriere, mens man i højere udstrækning bliver inden for samme branche i en lavkonjunktur.

Med hensyn til lønpræmier ved jobskift viser analyserne, at der er stor variation på tværs af uddannelsesgrupper. Kort uddannede får den mindste lønpræmie ved at

skifte job, men de bliver til gengæld heller ikke straffet så hårdt ved ufrivillige jobskift.

Generelt er ufaglærte, og til dels også faglærte, kendetegnet ved en lavere løn og en lavere arbejdsmarkedstilknytning, end personer med en videregående uddannelse. Men der findes også en stor gruppe af kortuddannede, der klarer sig rigtigt godt målt på beskæftigelse og indkomst. Analyserne viser, at de succesfulde ufaglærte og faglærte lever i parforhold, har børn, bor i Københavns omegn. De har desuden ledende stillinger, og arbejder inden for private serviceerhverv. Omvendt bor de ikke i Udkantsdanmark, og er ikke offentligt ansat.

I *afsnit 4.3* peger en international sammenligning på, at resultaterne af den danske flexicurity-model har været ganske udmærkede. I perioden 2000-09 har den danske beskæftigelse i gennemsnit været helt i top, arbejdsløsheden blandt de laveste, og jobomsætningen betydelig, som følge af en stor omstillingsevne og mobilitet på det danske arbejdsmarked.

I en international sammenhæng er der dog flere ting, som er bekymrende, og kan være med til at presse flexicurity-modellen på den lange bane. Fx har udviklingen i kompensationsgraderne været faldende i de sidste mange år, og som følge af Genopretningsplanen vil vi ende på det lavere europæiske niveau. Det kan øge uligheden og risikoen for social marginalisering.

2. Fokus på arbejdsmarkedet

Dansk økonomi har været hårdt ramt af finanskrisen; der har været markante stigninger i arbejdsløsheden og fald i beskæftigelsen. Det tyder dog på, at udviklingen er stagneret inden for det seneste halve år, og at beskæftigelsen igen er begyndt at stige svagt. Der er dog lang vej tilbage til beskæftigelsesniveauet fra før krisen.

Afsnit 2.1 viser, at efter det kraftige fald i beskæftigelsen fra finanskrisens begyndelse i sommeren 2008 og indtil slutningen af 2009, er der nu tegn på, at beskæftigelsen er stagneret omkring de 2.775.000 personer, svarende til niveauet omkring 2006. Industribeskæftigelsen fortsætter med at falde, om end i et mere afdæmpet tempo, mens der nu ses en mindre stigning i beskæftigelsen i blandt andet bygge- og anlægsbranchen samt privat service.

Afsnit 2.2 viser, at hvor den officielle registrerede arbejdsløshed er stagneret omkring de 113.000 personer, er bruttoarbejdsløsheden fortsat med at stige, og ligger nu på ca. 166.000 personer, svarende til 5,7 pct. af arbejdsstyrken. Det er især mændene, der er ramt af arbejdsløsheden, hvilket skyldes, at de i højere grad, end kvinderne, er beskæftigede i den mere konjunkturfølsomme private sektor.

2.1. Beskæftigelsesfaldet bremset, men lang vej op

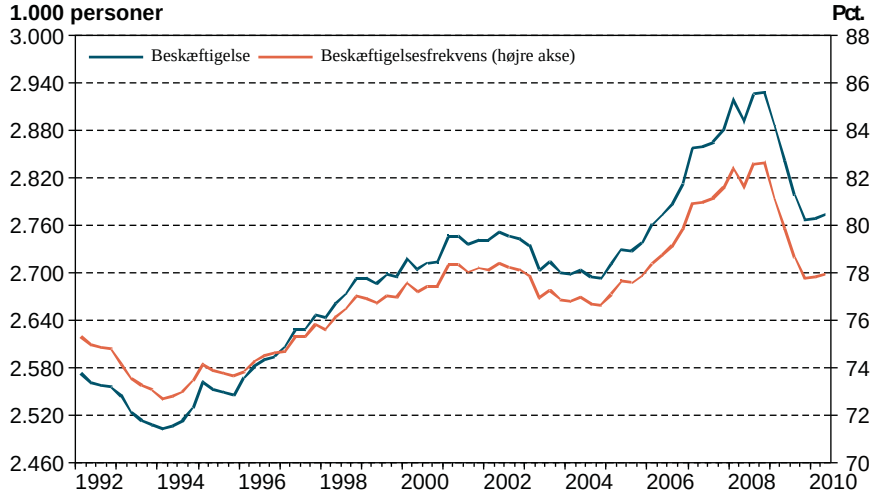
Beskæftigelsen faldt med 162.000 personer, svarende til ca. 5,5 pct., fra efteråret 2008 til 4. kvartal 2009, *jf. figur 2.1*. Herefter ses en mindre stigning, således at der i 2. kvartal 2010 er 150.000 færre i job, end før krisen satte ind.

Den samlede beskæftigelse er nu på niveau med 2006, og ca. 65 pct. af beskæftigelsesstigningen mellem 2004 og 2008 er væk. Siden toppen i tredje kvartal 2008, er beskæftigelsen således faldet med over 5 pct. til ca. 2,78 millioner beskæftigede i 2. kvartal 2010. Beskæftigelsesfrekvensen er i samme periode faldet med ca. 4,6 pct.-point til 78,1 pct.

Den private beskæftigelse har i de seneste år udgjort ca. 70 pct. af den samlede beskæftigelse. Andelen er dog faldet en smule, fra godt 72 pct. i 2008 til ca. 69 pct. i 2. kvartal 2010. Udviklingen i den private beskæftigelse er i høj grad konjunkturbestemt, og er således faldet med knap 200.000 personer under lavkonjunkturen fra 2008 til 2010. Stort set hele beskæftigelsesstigningen i den private sektor fra højkonjunkturen er altså væk nu, *jf. tabel 2.1*.

Den offentlige beskæftigelse, der i vid udstrækning er politisk bestemt, lå relativt stabilt omkring 825.000 beskæftigede fra 2004 til 2007. På grund af strejken i 2008, der omfattede store dele af den kommunale og regionale sektor, var den målte beskæftigelse lav dette år. Dette giver samtidig anledning til en relativt stor stigning i den opgjorte offentlige beskæftigelse i 2009, om end forøgelsen overstiger, hvad der kan forklares med teknik. Også i de første to kvartaler af 2010 beskæftigede den offentlige sektor flere end gennemsnittet i tidligere år, nemlig 840.000 personer.

Figur 2.1. Beskæftigelse og beskæftigelsesfrekvens



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen er beregnet som antallet af beskæftigede i forhold til befolkningen i alderen 16-64 år.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 2.1. Beskæftigelsen eksklusiv orlov fordelt på privat og offentlig sektor

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	1.000 personer						
Privat sektor	1.876	1.903	1.958	2.043	2.103	1.993	1.918
Offentlig sektor	822	825	826	825	813	830	840
I alt	**2.698**	**2.727**	**2.784**	**2.868**	**2.916**	**2.824**	**2.758**
Heraf støttet	67	73	76	74	81	85	95

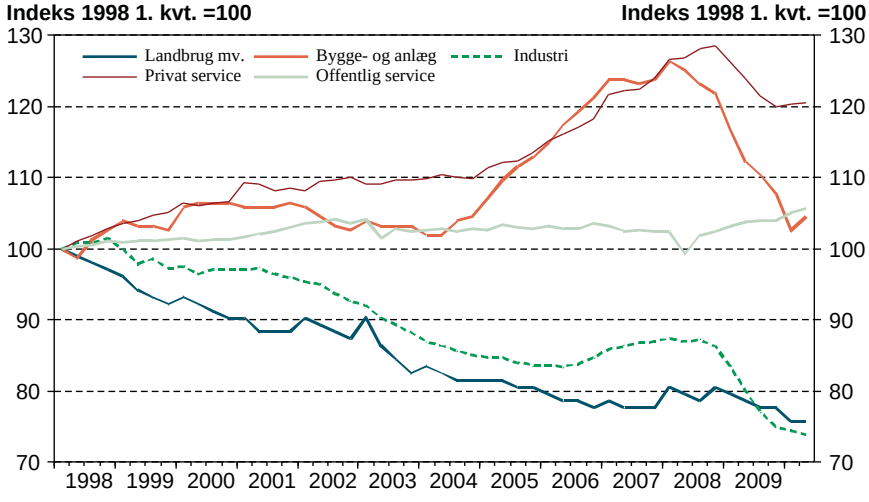
Anm.: Støttet beskæftigelse er fuldtidspersoner. På grund af strejke var beskæftigelsen af tekniske årsager lav i den offentlige sektor i 2008. 2010 er gennemsnit af 1. og 2. kvartal.
Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet og Personer uden ordinær beskæftigelse.

Stigningen i den offentlige beskæftigelse kan skyldes flere forhold. Eksempelvis kan hidtil ubesatte offentlige stillinger blive besat, når det bliver lettere at rekruttere. Dertil kommer oprettelse af interne vikarbureauer. Ydermere er antallet af løntilskudsjob i den offentlige sektor steget betydeligt fra 2009 til 2010, *jf. tabel 2.2*. Det er hovedsageligt i kommuner og regioner, at der er kommet flere beskæftigede.

Beskæftigelsen fordelt på erhverv

Beskæftigelsesudviklingen under den nuværende lavkonjunktur har ramt *bygge- og anlægssektoren* hårdt, *jf. figur 2.2*. Denne branche har således oplevet et fald i beskæftigelsen på 38.000 personer siden toppen i 1. kvartal 2008 og frem til begyndelsen af 2010. Beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren steg dog en smule i 2. kvartal 2010, for første gang siden krisens begyndelse, og udgør nu ca. 161.000 personer, hvilket er lidt under niveauet af den gennemsnitlige byggebeskæftigelse mellem

Figur 2.2. Den samlede beskæftigelse fordelt på erhverv



Anm.: Sæsonkorrigerede tal.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

1998 og 2005. Byggebeskæftigelsen udgør nu knap 5,8 pct. af den samlede beskæftigelse. Set over de seneste 20 år, har byggeriet udgjort gennemsnitligt omkring 6,0 pct. af den samlede beskæftigelse med væsentlige udsving, som følge af konjunkturerne. Under den seneste højkonjunktur, eksempelvis i 2. kvartal 2007, udgjorde beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren godt 6,7 pct. af den samlede beskæftigelse, hvilket til dels blev muliggjort ved en omfattende arbejdskraftindvandring fra især Østeuropa.

Der har været en aftagende trend i beskæftigelsen i *industrien* i mange årtier. Siden midten af 1980'erne er antallet af job i industrien blevet reduceret med gennemsnitligt omkring 8.000 årligt. Alene fra 1998 til 2006 faldt industribeskæftigelsen med ca. 80.000 personer. Under den seneste højkonjunktur steg den dog med godt 15.000 personer frem til 3. kvartal 2008. Siden da har beskæftigelsen i industrien udvist et kraftigt fald på 65.000 personer til i alt 359.000 beskæftigede i 2. kvartal 2010. Faldet i industribeskæftigelsen er dermed større, end hvad den underliggende tendens ville tilsige. Industriens beskæftigelse udgør nu ca. 75 pct. af niveauet i 1998.

Siden 3. kvartal 2008 er beskæftigelsen i *privat service* faldet med godt 80.000 personer til 1.340.000 beskæftigede i 2. kvartal 2010. Dette er et brud på en ellers væsentlig stigning siden 1990'erne. Mellem slutningen af 1990'erne og 2008 steg beskæftigelsen i privat service således med over 300.000 personer. Omkring 48 pct. af den samlede beskæftigelse er inden for privat service, hvilket er væsentligt højere end i tidligere årtier. Det betydelige beskæftigelsesfald i privat service i kølvandet på den finansielle krise er i de seneste 3 kvartaler vendt til en svag stigning.

Set over en længere tidshorisont har beskæftigelsesstigningen i privat service mere end kompenseret for faldet i industriens og landbrugets beskæftigelse, hvilket historisk set har medført en samlet beskæftigelsesstigning. Spørgsmålet er, om denne udvikling kan fortsætte fremadrettet.

Flere i løntilskud

Antallet af fuldtidspersoner i *støttet beskæftigelse* steg med ca. 13.200 personer fra 2. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010. I alt er der nu næsten 98.000 i støttet beskæftigelse, *jf. tabel 2.2*.

Tabel 2.2. Personer i støttet beskæftigelse, 2. kvartal i året

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Fuldtidspersoner					
Virksomhedspraktik	8.610	7.070	7.071	7.734	10.684	16.292
Løntilskud	16.861	14.506	7.883	7.418	8.767	17.729
Fleksjob	35.071	40.622	43.679	49.124	50.684	52.205
Skånejob	5.866	5.988	4.670	5.159	4.922	4.537
Servicejob	1.984	1.179	558	456	412	321
Voksenlærlinge	6.527	7.858	9.797	11.301	9.350	6.904
I alt	**74.919**	**77.223**	**73.658**	**81.192**	**84.819**	**97.988**

Anm.: Mindre databrud fra 2006 til 2007.
Kilde: Danmarks Statistik, Personer uden ordinær beskæftigelse.

Da *virksomhedspraktik* og *løntilskud* er aktiveringsredskaber, afhænger de i høj grad af antallet af arbejdsløse, og dermed af konjunkturerne. Antallet af fuldtidsdeltagere i virksomhedspraktik er således steget med over 5.600 fra 2. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010, og antallet af fuldtidspersoner i job med løntilskud er mere end fordoblet til et niveau på 17.700 i 2. kvartal 2010. Over 70 pct. af aktiverede med løntilskudsjob er i den offentlige sektor, hvilket betyder, at der er kommet knap 6.000 flere i offentlig beskæftigelse som følge af denne aktiveringsform[1].

Der blev åbnet for yderligere tilgang til *voksenlærlinge* i 2008, hvilket kan bidrage til den positive udvikling fra 2. kvartal 2007 til 2. kvartal 2008. I både 2009 og 2010 er antallet af voksenlærlinge dog faldet, hvilket kan tillægges lavkonjunkturen, som især byggeriet er ramt af. Potentielle voksenlærlinge kan derfor have svært ved at finde praktikpladser.

Antallet af *fleksjob* fortsætter med at stige, og er i 2. kvartal 2010 oppe over 52.200 fuldtidspersoner, hvilket er en stigning på næsten 50 pct. siden 2. kvartal 2005. Herimod er antallet af *skånejob* faldet en smule, til knap 4.500 fuldtidspersoner.

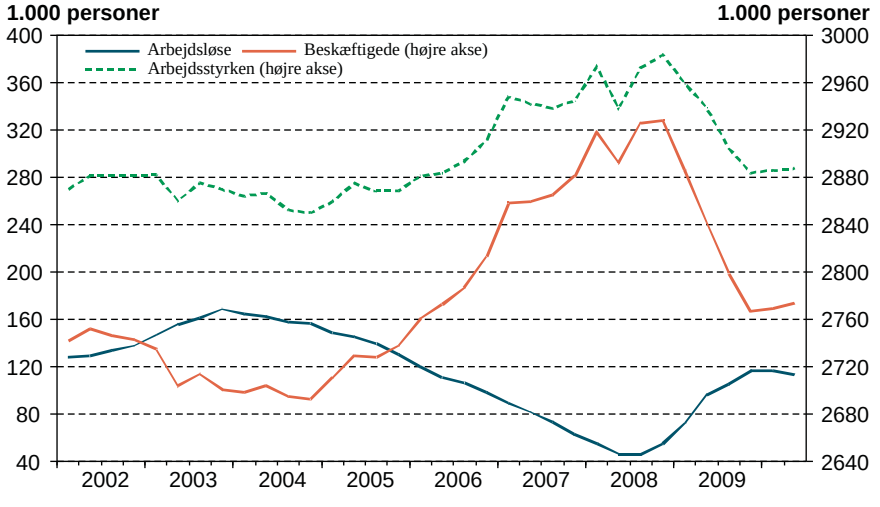
1) Jobindsats.dk opdeler antallet af løntilskudsjob på offentlig og privat sektor, og viser, at der er kommet 5.800 flere fuldtidspersoner i offentligt løntilskudsjob fra 2. kvartal 2009 til 2.kvartal 2010. Jobindsats.dk viser endvidere, at antallet af aktiverede er omkring 40 pct. over antallet af fuldtidspersoner i aktivering i kvartalet. Da beskæftigelsen i nationalregnskabet er opgjort i personer – ikke fuldtidspersoner – kan stigningen på 5.800 fuldtidspersoner undervurdere effekten på den offentlige beskæftigelse.

Arbejdsstyrken

Fra 2002 til starten af 2006 lå arbejdsstyrken på gennemsnitligt knap 2.880.000 personer, for derefter at stige frem til slutningen af 2008, hvor den nåede op på næsten 3 mio. personer, *jf. figur 2.3*. Fra 2009 og frem til nu er arbejdsstyrken faldet tilbage til niveauet fra første halvdel af årtiet. Arbejdsstyrken steg således med ca. 100.000 personer i højkonjunkturen; en stigning som i krisen på meget kort tid forsvandt.

Faldet i arbejdsstyrken er en følge af, at faldet i beskæftigelsen ikke modsvares fuldt ud af stigningen i arbejdsløsheden. En stor del af dem, som har mistet jobbet, har dermed forladt arbejdsmarkedet. Dette er problematisk, da det øger risikoen for marginalisering, hvis den enkelte mister kontakten til arbejdsmarkedet. Især vil der være en gruppe, som reelt er arbejdsløse, men som ikke er hverken berettiget til dagpenge eller kontanthjælp, som derfor efter alt at dømme ikke omfattes af tilbuddene i beskæftigelsespolitikken. En del af faldet i arbejdsstyrken kan desuden skyldes, at flere begynder at tage en uddannelse, eller udskyder færdiggørelsen af uddannelsen, samt at studerende, som mister jobbet, ikke optræder i den registrerede arbejdsløshedsstatistik.

Figur 2.3. Arbejdsstyrken opdelt på beskæftigede og arbejdsløse



Anm.: Sæsonkorrigerede tal.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

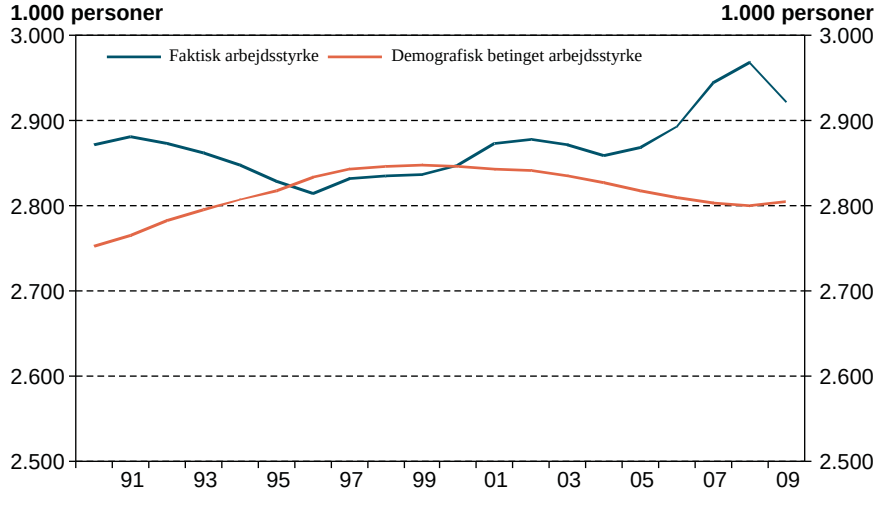
Der er tegn på, at arbejdsstyrken er blevet mere konjunkturafhængig i den seneste konjunkturcykel, set i forhold til tidligere. I lavkonjunkturen fra 1990 til 1996 faldt den faktiske arbejdsstyrke med gennemsnitligt 13.000 pr. år, og i den efterfølgende opgangsperiode fra 1996 til 2002 steg den med ca. 10.000 personer pr. år. Begge disse udsving inkluderede en betydelig strukturel effekt af henholdsvis introduktion og afskaffelse af overgangsydelsen. Ligeledes var arbejdsstyrkefaldet i lavkonjunkturen fra 2003-2004 omkring 10.000 personer årligt. Den gennemsnitlige årlige stigning i arbejdsstyrken fra 2005 til 2008 var derimod over 27.000 personer, mens fal-

det i 2009 var ca. 46.000 personer, og faldet fra 2009 til 1. halvår af 2010 er yderligere 34.000 personer.

Arbejdsstyrken er blandt andet påvirket af den underliggende demografiske udvikling, da erhvervsdeltagelsen er væsensforskellig mellem alders-, køns- og herkomstgrupper i befolkningen. Den demografisk betingede arbejdsstyrke viser, hvordan forskydningerne mellem disse befolkningsgrupper forventes at påvirke arbejdsstyrken. Den demografiske arbejdsstyrke var stigende frem mod 1998, nærmest uændret frem til 2000 og faldende herefter.

Dermed er udviklingen i den faktiske arbejdsstyrke i høj grad modgået den underliggende demografiske udvikling. Dette kan delvist skyldes strukturelle tiltag, som eksempelvis overgangsydelsen i midt- og sluthalvfemserne, men har i højere grad været en konjunktureffekt de seneste år, *jf. figur 2.4.*

Figur 2.4. Faktisk og demografisk betinget arbejdsstyrke



Anm.: Faktisk arbejdsstyrke er opgjort på grundlag af nationalregnskabet og den registrerede arbejdsløshedsstatistik, mens den demografisk betingede arbejdsstyrke, som er begrænset til alderen 16-64 år, er opgjort på grundlag af fastholdte erhvervsfrekvenser på alder, køn og herkomst fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS). Pga. ændring af datagrundlag i RAS (niveau skift) er den demografisk betingede arbejdsstyrke indekseret med 2000=100.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

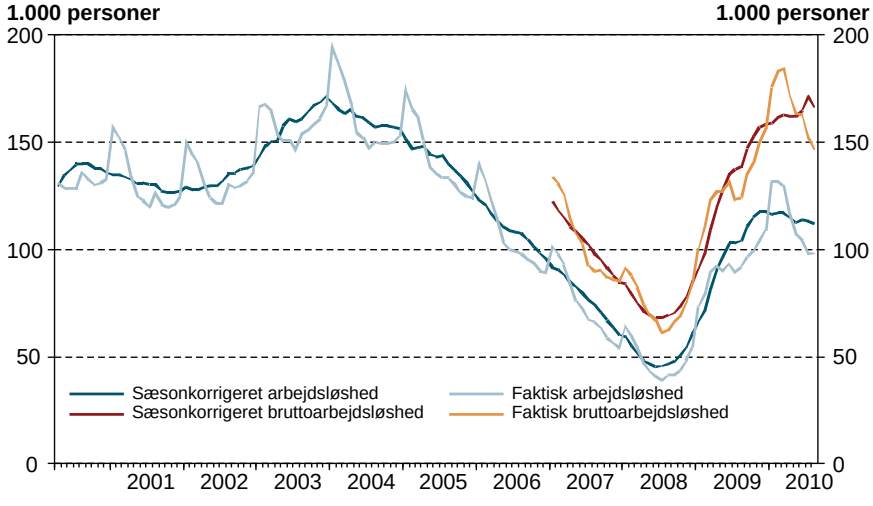
2.2. Fortsat stigende bruttoarbejdsløshed

Siden juni 2008, hvor arbejdsløsheden var på kun 45.300 registrerede fuldtidsarbejdsløse, svarende til 1,6 pct. af arbejdsstyrken, er antallet mere end fordoblet til 117.000 arbejdsløse i februar 2010, *jf. figur 2.5*. Den registrerede arbejdsløshed har imidlertid været relativt stabil det seneste halve år endda med en svagt faldende tendens, og i august 2010 lå den registrerede arbejdsløshed på ca. 111.800 fuldtidspersoner, hvilket er knap 3,9 pct. af arbejdsstyrken. Arbejdsløsheden ligger fortsat under niveauet fra 2001 og væsentligt under niveauet, der fulgte efter den seneste

lavkonjunktur i 2003-2004.

Den sæsonkorrigerede *brutto*arbejdsløshed, som indeholder de aktiverede arbejdsløse, er steget stort set uafbrudt siden krisens begyndelse med gennemsnitligt godt 4.100 fuldtidspersoner pr. måned. Bruttoarbejdsløsheden er dermed et bedre billede på den faktiske udvikling i antallet af personer, som mangler et job. I august 2010 var der ca. 165.800 bruttoarbejdsløse, svarende til 5,7 pct. af arbejdsstyrken.

Figur 2.5. Arbejdsløshed og bruttoarbejdsløshed



Anm.: Fuldtidspersoner.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fra 2008 til første del af 2010 er bruttoarbejdsløsheden steget fra 74.200 til 160.800 fuldtidspersoner, svarende til mere end en fordobling. I det første år, dvs. fra 2008 til 2009, blev der primært flere registrerede ledige, dvs. aktiveringsomfanget var endnu relativt begrænset. Stigningen i den registrerede arbejdsløshed udgjorde således 83 pct. af stigningen i den samlede bruttoarbejdsløshed på 56.400 fuldtidspersoner. Fra 2009 til 2010 er billedet ændret. Således udgør stigningen i antallet af aktiverede nu over 40 pct. af den samlede stigning i bruttoarbejdsløsheden på ca. 30.000 fuldtidspersoner, *jf. tabel 2.3*. Den væsentlige stigning i aktiveringsindsatsen skyldes, at stadig flere arbejdsløse har haft lange arbejdsløshedsperioder og nu har nået tidspunktet for ret-og-pligt til aktivering.

En lavkonjunktur fører typisk til en stigning i antallet af personer, der er arbejdsløse i længere tid. Også efter finanskrisen ses denne tendens, hvor antallet af personer, der er arbejdsløse i mindst 80 pct. af det pågældende kvartal, er steget med 29.800 deltagere mellem 2. kvartal 2008 og 2. kvartal 2010, svarende til en tredobling, *jf. figur 2.6*.

Gruppen af korttidsarbejdsløse udgøres i høj grad af personer, der er arbejdsløse i en kort overgang på grund af planlagte jobskifte. Den nogenlunde stabile udvikling

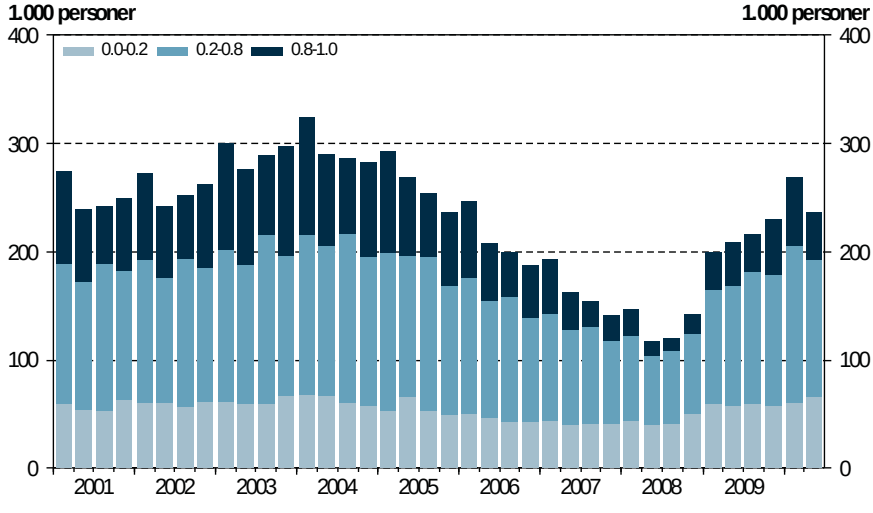
i antallet af arbejdsløshedsberørte i denne gruppe afspejler således et fleksibelt arbejdsmarked. Antallet af personer, der er arbejdsløse i mindre end 20 pct. af det pågældende kvartal er steget med godt 24.700 personer siden krisens begyndelse, hvilket er en stigning på ca. 61 pct.

Tabel 2.3. Bruttoarbejdsløshedens sammensætning

	2007	2008	2009	2010
	1.000 fuldtidspersoner			
Ledige dagpengemodtagere	61,1	39,6	83,1	98,4
Ledige kontanthjælpsmodtagere	16,3	11,4	14,9	17,3
Aktiverede				
- dagpengeberettigede	15,9	13,6	18,4	29,4
- kontanthjælpsmodt. (arbejdsmarkedsparate)	9,9	9,5	14,2	15,5
I alt	**103,1**	**74,2**	**130,6**	**160,8**

Anm.: 2010 er sæsonkorrigeret gennemsnit for januar - juli 2010.
Kilde: Danmarks Statistik.

Figur 2.6. Ledighedsberørte fordelt på ledighedsgrad



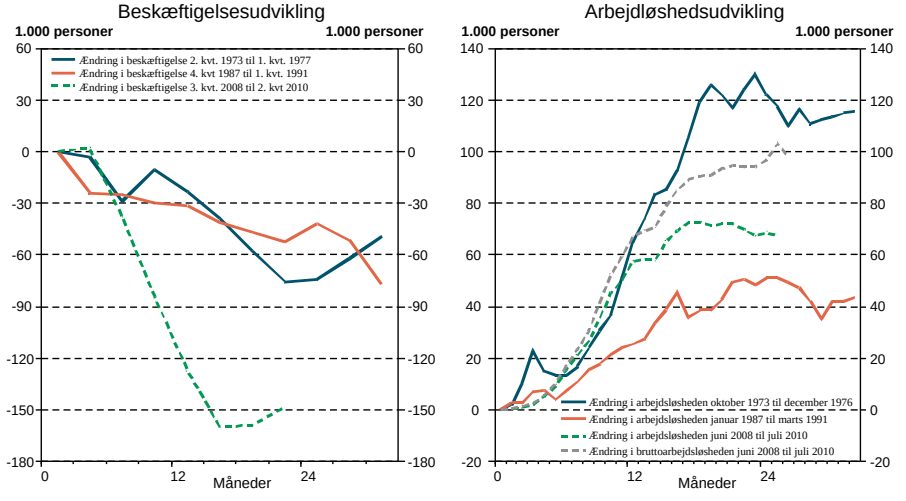
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I den nuværende lavkonjunktur efter finanskrisen er arbejdsløsheden steget relativt kraftigt i forhold til tidligere kriser i dansk økonomi, eksempelvis krisen efter kartoffelkuren i slutningen af 1980'erne, *jf. figur 2.7*. I figuren er også bruttoarbejdsløsheden medtaget, da det er et mere retvisende billede af arbejdsløsheden i Danmark, og det gør serierne mere sammenlignelige.

Under den nuværende krise, var bruttoarbejdsløsheden steget med over 67.000 personer bare 12 måneder efter, at arbejdsløsheden begyndte at stige. Stort set samme udvikling var at finde i arbejdsløshedstallene efter oliekrisen, hvor der var 65.000 flere arbejdsløse efter et år. Til sammenligning var der 25.000 flere arbejdsløse efter kartoffelkuren efter 12 måneder.

24 måneder efter at arbejdsløsheden begyndte at stige, var der efter finanskrisen knap 100.000 flere bruttoarbejdsløse, hvilket er næsten dobbelt så mange som ved lavkonjunkturen i kølvandet på kartoffelkuren, hvor arbejdsløsheden var steget med ca. 51.000 personer efter 24 måneder.

Figur 2.7. Udvikling sammenlignet med tidligere kriser



Anm.: Sæsonkorrigerede tal.
Kilde: Danmarks Statistik, Statistisk 10 års oversigt, MONA og egne beregninger.

Det første år efter oliekrisen faldt beskæftigelsen med ca. 23.000 personer, og efter to år var ca. 74.000 færre beskæftigede. I 2009, det første år efter finanskrisen, var der til sammenligning over 92.000 færre beskæftigede, mens gennemsnittet for 2010 indtil nu viser en nedgang i beskæftigelsen på over 150.000 personer siden krisens begyndelse. I lavkonjunkturen efter kartoffelkuren, var der efter to år ca. 42.000 færre beskæftigede, hvilket understreger, at under den nuværende lavkonjunktur, er beskæftigelsen i de første år faldet markant i forhold til tidligere kriser.

Den betydelige forskel i beskæftigelses- og arbejdsløshedsudviklingen nu og i krisen efter kartoffelkuren, skal i høj grad ses i sammenhæng med, at krisen i 1987 primært var drevet af indenlandske ubalancer, mens den nuværende krise overvejende er en følge af udenlandske ubalancer i kombination med et overophedet dansk boligmarked.

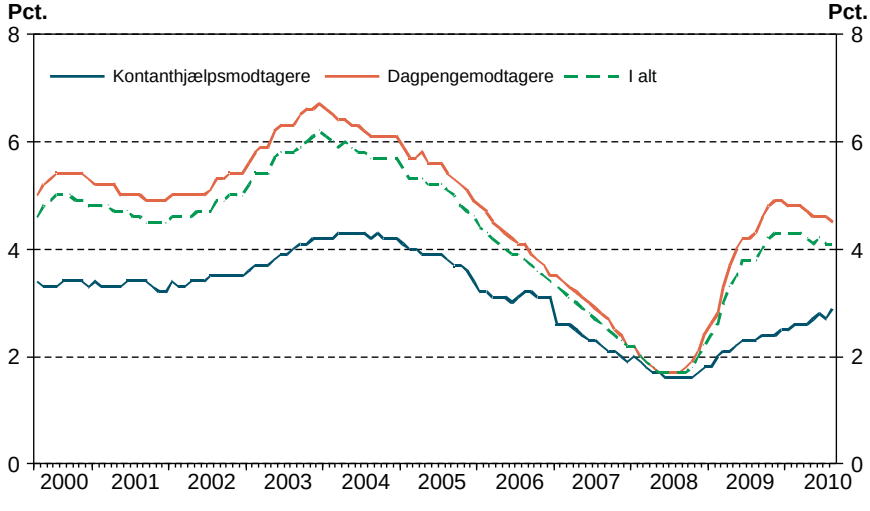
Udviklingen under finanskrisen er stærkt bekymrende, idet det forstærker risikoen for, at vi igen skal stifte bekendtskab med øget ungdomsarbejdsløshed og langtidsarbejdsløshed. Dette kan føre til, at lavkonjunkturen påvirker strukturerne på arbejdsmarkedet i en varig negativ retning, idet de arbejdsløse eksempelvis permanent kan miste tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Arbejdsløshedens sammensætning

Der er stor forskel på udviklingen i arbejdsløshedsprocenten for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere siden krisens begyndelse i sommeren 2008, *jf. figur 2.8*. Dagpengemodtageres arbejdsløshedsprocent er næsten tredoblet fra juni 2008 til juli 2010, hvorimod den for kontanthjælpsmodtagere er knap fordoblet i samme periode.

Arbejdsløsheden blandt dagpengemodtagere har typisk ligget på et højere niveau, end blandt kontanthjælpsmodtagerne, hvilket under den nuværende lavkonjunktur igen er blevet tydeligt. Det kan delvist forklares ved måden, hvorpå arbejdsløshedsprocenten for de ikke-forsikrede personer bliver beregnet. Antallet af arbejdsløse ikke-forsikrede sættes i forhold til antallet af ikke-forsikrede i arbejdsstyrken. Beskæftigede uden arbejdsløshedsforsikring tæller med i arbejdsstyrken, men bliver i mange tilfælde ikke registreret som arbejdsløse, hvis de mister deres job. Dette betyder, at de forsvinder ud af den officielle arbejdsstyrke. Det gælder eksempelvis ikke-forsikrede, der ikke er berettiget til kontanthjælp fx som følge af ægtefælleafhængigheden af kontanthjælpsydelsen, eller unge med fritids- eller studiejob.

Figur 2.8. Arbejdsløshedsprocent fordelt på dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere



Kilde: Danmarks Statistik.

Den store stigning i arbejdsløsheden i LO's a-kasser, har betydet, at arbejdsløshedsprocenten for LO-lønmodtagere er oppe på 6,1 pct. i juli 2010, *jf. tabel 2.4*. Det svarer til niveauet i 2002, men er endnu ikke oppe på niveauet fra den seneste lavkonjunktur i 2004.

De mest konjunkturfølsomme a-kasser, og dermed dem, der både nød ekstra godt af højkonjunkturen frem mod 2008, og nu er hårdest ramt af krisen, har de højeste arbejdsløshedsprocenter. Byggefagene og TIB ligger på hhv. 11,6 pct. og 12,3 pct. Det-

te er en markant stigning siden juli 2008 på henholdsvis 9,5 pct.-point og 10,2 pct.-point, og overstiger klart niveauet fra 2004. Også i Metals a-kasse er arbejdsløshedsprocenten nu over 2004-niveau, mens 3F, som havde den højeste arbejdsløshedsprocent i 2004 på 10,0 pct., med 9,5 pct. næsten er tilbage.

De a-kasser, der har lavest arbejdsløshedsprocent blandt LO a-kasserne, er Socialpædagogernes a-kasse og FOA's a-kasse med 2,2 pct. hver. A-kasser med tilknytning til Akademikerne og FTF, har arbejdsløshedsprocenter, der ligeledes er steget i perioden, men ikke så meget, som i LO's a-kasser.

Tabel 2.4. Arbejdsløshedsprocenter på a-kasser for juli, 2002-2010

	2002	2004	2006	2008	2010
	Pct.				
LO i alt	**6,0**	**7,3**	**4,8**	**2,0**	**6,1**
3F	8,3	10,0	6,7	3,3	9,5
HK	5,9	7,1	4,9	1,7	4,3
Fag og Arbejde	3,0	3,6	3,5	1,1	2,2
Metal	4,7	6,1	2,8	1,0	6,5
Træ-Industri-Byg	6,6	7,3	2,7	2,1	12,3
Socialpædagoger	3,8	4,9	3,9	1,2	2,2
Teknisk Landsforbund	6,6	8,8	5,8	2,3	7,8
NNF	5,6	7,8	5,9	2,4	6,5
El-fag	2,6	4,5	1,1	0,4	5,5
Funktionærer og service	4,9	6,1	4,2	1,4	3,5
Byggefag	7,7	8,0	2,7	2,1	11,6
Akademikere	4,6	5,5	3,9	1,7	3,1
Funktionærer og tjenestemænd	4,3	4,9	3,4	1,2	2,5

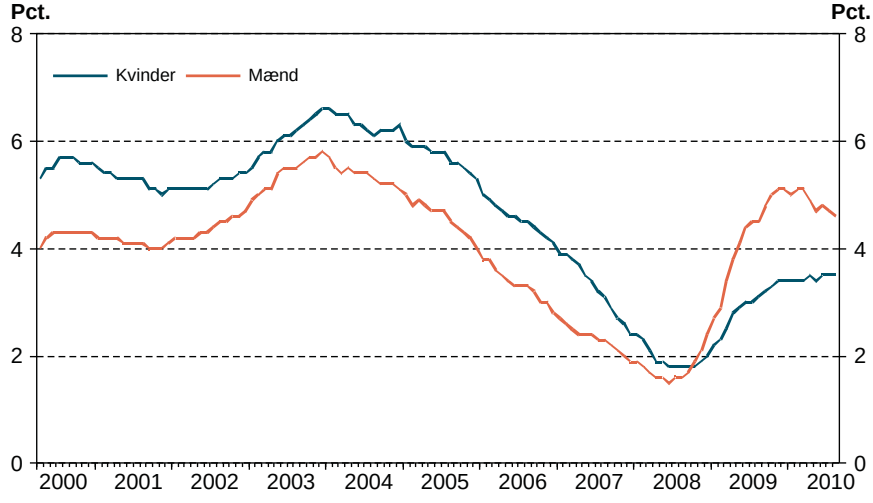
Anm.: Sæsonkorrigeret.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mønstret i arbejdsløsheden fordelt på køn har ændret sig i denne krise. Førhen har kvinder typisk haft en højere arbejdsløshedsprocent, end mænd, og i perioden 2000 til 2007 har denne forskel været nogenlunde konstant på ca. 1 pct.-point, *jf. figur 2.10*.

Det er dermed usædvanligt, at der i oktober 2008 for første gang i mange år var større arbejdsløshedsprocent for mænd, end for kvinder. Mændenes arbejdsløshedsprocent var i juli 2010 4,7 pct., mens kvindernes var 3,5 pct. I tidligere perioder med lavkonjunktur, eksempelvis i begyndelsen af 1990'erne, var arbejdsløshedsprocenten for kvinder højere, end den for mænd, og det er således et helt nyt fænomen under den nuværende krise, at mændenes arbejdsløshedsprocent er højere, end kvindernes.

Det er primært brancheforskellene i det kønsopdelte arbejdsmarked, som forklarer den usædvanlige udvikling i mænds og kvinders arbejdsløshed. Både bygge- og anlægssektoren og industrien er hårdt ramt af krisen, og mænd typisk er overrepræsenteret i disse brancher. Desuden er mænd generelt i langt højere grad, end kvinder, ansat i den private sektor, der er mere udsat for konjunkturudsving, end den offentlige sektor.

Figur 2.9. Arbejdsløshedsprocent fordelt på køn



Anm.: Sæsonkorrigerede tal.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

LO a-kasserne har i alt haft en arbejdsløshedsstigning på ca. 29.000 fuldtidspersoner siden juli 2008, hvilket svarer til ca. halvdelen af den samlede arbejdsløshedsstigning. Af disse er ca. 20.000 mænd, svarende til næsten 70 pct. af de nye arbejdsløse i LO's a-kasser. Når man ser på arbejdsløsheden fordelt på a-kasser og køn, er det også i a-kasserne tilhørende byggeriet og fremstilling, som er hårdest ramt. De få kvinder i byggeriets a-kasser er imidlertid hårdere ramt, end mændene, med højere arbejdsløshedsprocent og større stigning, *jf. tabel 2.5*. Det samme er tilfældet i Metal og i mindre grad i NNF's a-kasse.

For flere af de øvrige a-kasser er der endvidere fortsat en højere arbejdsløshedsprocent for kvinder, end for mænd. Eksempelvis er både stigningen i arbejdsløsheden og den samlede ledighed blandt kvinder højere, end blandt mænd i blandt teknikerne. Derudover er stigningen for kvinder i 3F mindre, end for mændene, men arbejdsløshedsprocenten for kvinderne er 7,7 pct. mod 7,4 pct. for mændene.

Alle aldersgrupper har oplevet en stigning i arbejdsløshedsprocenten siden sommeren 2008, *jf. figur 2.11*. Indtil krisens begyndelse havde de 16-24-årige den laveste arbejdsløshedsprocent, men siden sommeren 2008 har denne gruppe ligget lidt over de ældste (60+), der havde en arbejdsløshedsprocent på 2,5 pct. i juli 2010. Grunden til de lave arbejdsløshedsprocenter for disse aldersgrupper, kan eksempelvis være, at når en ung person bliver arbejdsløs, vil denne i højere grad, end personer i andre aldersgrupper, forlade arbejdsstyrken til fordel for at tage en uddannelse. På samme måde vil en person i den ældste aldersgruppe oftere søge mod en tilbagetrækningsordning, frem for at forblive ledig. Dermed er de personer, der er tilbage i arbejdsstyrken, i højere grad beskæftigede i forhold til de mellemliggende aldersgrupper.

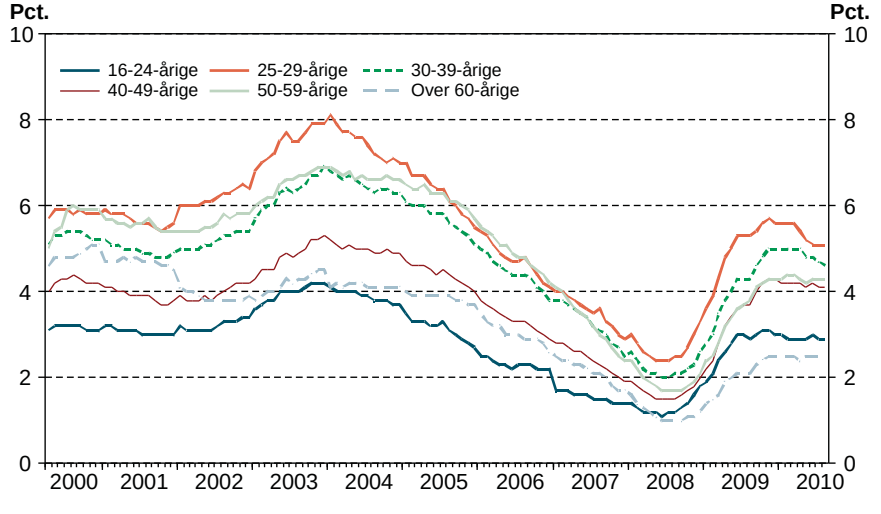
Tabel 2.5. Udvikling i arbejdsløshed, på køn og a-kasse siden krisens begyndelse

	Mænd				Kvinder			
	Juli '08	Juli '10	Ændring		Juli '08	Juli '10	Ændring	
	------- Pct. -------		Pct.-point	Personer	------ Pct. ------		Pct.-point	Personer
3F	2,2	7,4	5,2	8.885	3,5	7,7	4,2	3.031
HK	1,9	5,0	3,1	1.568	1,6	3,7	2,1	3.548
Fag og Arbejde	0,9	2,0	1,1	237	0,9	1,9	1,0	1.470
Metal	0,9	5,6	4,7	3.810	2,1	8,1	6,0	146
Træ-Industri-Byg	1,5	9,2	7,7	2.783	2,5	11,3	8,8	269
Socialpædagoger	1,1	2,1	1,0	81	1,2	2,2	1,0	250
Teknikere	1,5	6,6	5,1	684	3,0	8,4	5,4	653
NNF	1,9	5,3	3,4	470	2,4	6,3	3,9	232
El-fag	0,3	5,0	4,7	999	0,7	8,4	7,7	17
Funktionærer og service	1,0	3,0	2,0	253	1,5	2,9	1,4	61
Byggefag	1,3	6,8	5,5	733	0,9	7,2	6,3	182
Akademikere	1,5	3,1	1,6	617	1,7	2,9	1,2	658
Funktionærer og tjenestemænd	1,3	2,7	1,4	698	1,2	2,4	1,2	905
A-kasser i alt	**1,4**	**4,6**	**3,2**	**38.320**	**1,6**	**3,4**	**1,8**	**20.654**

Anm.: Faktiske tal.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Under lavkonjunkturen er der igen blevet markante forskelle mellem aldersgrupperne sammenlignet med lige inden krisen. Den gruppe med den højeste arbejdsløshedsprocent – de 25-29-årige – er nu 2,5 pct.-point højere, end den gruppe med den laveste – 60+ – hvorimod forskellen i juni 2008 kun var 1,4 pct.-point.

Figur 2.10. Arbejdsløshedsprocent på aldersgrupper



Anm.: Sæsonkorrigerede tal.
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

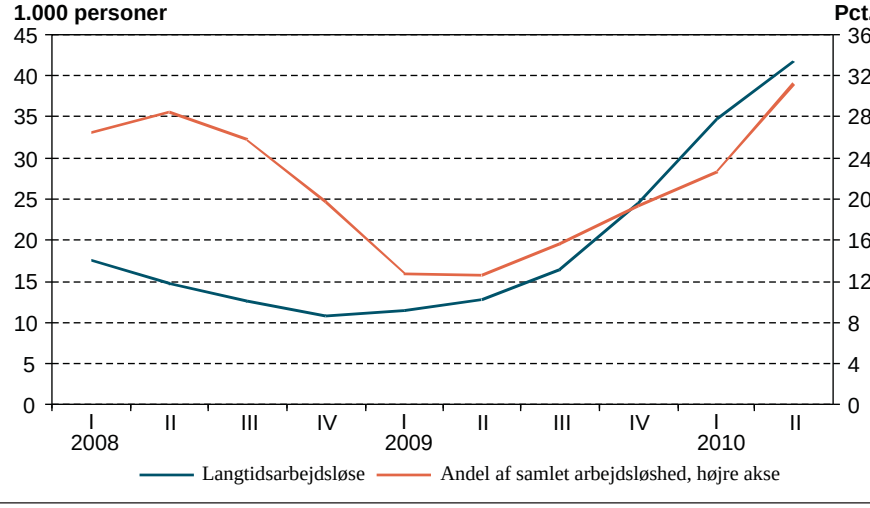
Langtidsarbejdsløshed

Efteråret 2008 og foråret 2009 indebar rigtigt mange nye arbejdsløse. Krisen har også medført en markant tilbagegang i antallet af jobåbninger, og mange af de nye arbejdsløse fra årsskiftet 2008-2009 er fortsat i arbejdsløshedskøen.

Langtidsarbejdsløsheden har været markant stigende set over det seneste års tid – både for dagpengemodtagere og for jobklare kontanthjælpsmodtagere. Langtidsarbejdsløshed er et væsentligt problem – for den enkelte og for samfundet. Den arbejdsløse mister kompetencer i takt med, at tiden, han er væk fra beskæftigelse, stiger, og dermed bliver det vanskeligere og vanskeligere at komme tilbage i job. Dette kan blive en selvforstærkende proces for den enkelte, som risikerer marginalisering, og som kan medføre, at den samlede strukturarbejdsløshed begynder at stige. Hvis dette sker, indebærer det – ud over de menneskelige konsekvenser for personen uden job – også et højere niveau for de offentlige udgifter til dagpengebetalinger og mistet økonomisk aktivitet, fordi flere er på passiv forsørgelse frem for i beskæftigelse.

Langtidsarbejdsløsheden blandt dagpengemodtagere er steget fra knap 13.000 fuldtidspersoner i 2. kvartal 2009 til næsten 42.000 fuldtidspersoner i 2. kvartal 2010, *jf. figur 2.11.* Det svarer til mere end en tredobling på et år. I samme periode er der også sket en markant stigning i antallet af arbejdsløse generelt, men stigningen er relativt set mindre, hvorfor andelen af den samlede bruttoarbejdsløshed, som er langtidsarbejdsløshed, er steget med næsten 20 pct.-point, og udgør nu næsten en tredjedel af den samlede arbejdsløshed.

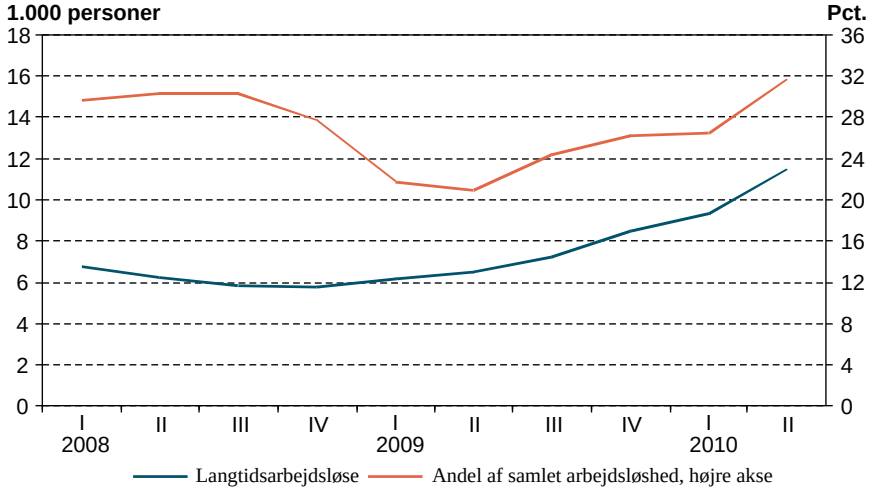
Figur 2.11. Langtidsarbejdsløse dagpengemodtagere



Anm.: Langtidsarbejdsløshed er defineret som arbejdsløshed eller aktivering i 80 pct. af året inden. Den samlede arbejdsløshed inkluderer også aktiverede. Der er tale om fuldtidspersoner.
Kilde: DREAM-registeret og egne beregninger.

Også langtidsledigheden blandt kontanthjælpsmodtagere[2] er steget væsentligt det seneste års tid fra ca. 6.000 fuldtidspersoner til omkring 11.000 fuldtidspersoner, dvs. næsten en fordobling, *jf. figur 2.12.* Generelt har en lidt større andel af kontanthjælpsmodtagerne været langtidsarbejdsløse, end det har været tilfældet for dagpengemodtagerne, men forskellen er indsnævret set over det seneste år og nu næsten væk. Godt 20 pct. af kontanthjælpsmodtagerne var langtidsledige i 2. kvartal 2009 mod 13 pct. af dagpengemodtagerne, mens det i 2. kvartal 2010 var tilfældet for 32 pct. af kontanthjælpsmodtagerne og 31 pct. af dagpengemodtagerne.

Figur 2.12. Langtidsarbejdsløse jobklare kontanthjælpsmodtagere



Anm.: Langtidsarbejdsløshed er defineret som arbejdsløshed eller aktivering i 80 pct. af året inden. Den samlede arbejdsløshed inkluderer også aktiverede. Kontanthjælp inkluderer starthjælp. Der er tale om fuldtidspersoner.

Kilde: DREAM-registeret og egne beregninger.

Opdeles de langtidsarbejdsløse dagpengemodtagere på a-kasser, ses det i 2. kvartal 2010, at LO a-kassernes medlemmer udgør næsten 63 pct. af den samlede langtidsarbejdsløshed i a-kasserne. LO a-kassernes andel er steget fra 2009 til 2010, hvilket især skyldes, at 3F's medlemmer er hårdt ramt med næsten 9.000 flere langtidsledige fra 2. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010. Også i Metalarbejdernes og TIB's a-kasser er antallet af langtidsarbejdsløse steget væsentligt og hurtigere, end gennemsnittet over det seneste år, hvilket ses ved, at deres andel af den samlede langtidsarbejdsløshed er steget, *jf. tabel 2.6.*

Der er ingen a-kasser, hvor langtidsarbejdsløsheden er reduceret, men i de fleste a-kasser helt eller delvist målrettet den offentlige sektor er langtidsarbejdsløsheden (ikke overraskende) vokset meget langsommere, end for det øvrige arbejdsmarked. Således er langtidsarbejdsløsheden blandt medlemmerne af FOA's og Socialpædagogernes a-kasser kun vokset relativt beskedent og deres andel af langtidsledigheden er reduceret fra 2009 til 2010. Også blandt FTF's grupper og akademikere er

2) Kontanthjælpsmodtagere dækker her jobklare kontant- og starthjælpsmodtagere.

langtidsledigheden vokset relativt mindre end gennemsnittet for a-kasserne. Samlet set er a-kassernes langtidsledighed steget relativt hurtigere end langtidsledigheden blandt jobklare kontanthjælpsmodtagere, hvorfor langtidsledige i a-kasserne nu udgør ¾ af den samlede langtidsledighed, mod omkring ⅔ for et år siden.

Tabel 2.6. Langtidsarbejdsløse fordelt på a-kasser

	Langtidsarbejdsløse			Andel af langtidsledighed	
	2. kvartal 2009	2. kvartal 2010	Ændring	2. kvartal 2009	2. kvartal 2010
	Personer			Pct.	
I alt	**12.800**	**41.800**	**29.000**	**100,0**	**100,0**
LO i alt	**7.700**	**26.200**	**18.500**	**60,3**	**62,7**
3F	3.700	12.600	8.900	29,0	30,2
HK/Danmark	1.700	4.400	2.700	13,3	10,5
Metalarbejderne	300	2.700	2.400	2,4	6,5
Træ-Industri-Byg	300	2.100	1.800	2,4	5,0
FOA	800	1.400	600	6,3	3,4
Teknikerne	200	1.000	800	1,6	2,4
NNF	200	700	500	1,6	1,7
Byggefagene	100	400	300	0,8	1,0
Serviceforbundet	100	300	200	0,8	0,7
El-faget	0	400	400	0,0	1,0
Socialpædagogerne	100	200	100	0,8	0,5
FTF mv.	**800**	**1.700**	**900**	**6,3**	**4,1**
Akademikernes mv.	**1.400**	**3.400**	**2.000**	**11,0**	**8,1**
Tværfaglige og selvstændige	**2.200**	**8.000**	**5.800**	**17,2**	**19,1**
Øvrige	**800**	**2.500**	**1.700**	**6,3**	**6,0**

Anm.: "FTF mv." indeholder FTF, Danske Sundhedsorganisationer, Danmarks Lærere og BUPL. "Akademikere mv." indeholder AAK, Magistrene og IDA. Data er afrundet til nærmeste 100.
Kilde: DREAM-registeret og egne beregninger.

Hverken niveauet for langtidsarbejdsløsheden eller stigningen over det seneste år er ligeligt fordelt rent geografisk. Niveauet for langtidsledigheden som andel af arbejdsstyrken er højst i Hovedstaden og Nordjylland med 2,1 pct. af arbejdsstyrken. Langtidsledigheden udgør desuden den største andel af den samlede arbejdsløshed i Hovedstaden både i 2. kvartal 2009 og i 2. kvartal 2010. De største stigninger i langtidsarbejdsløsheden som andel af arbejdsstyrken er sket i Jylland og Syddanmark, mens den største stigning i set forhold til den samlede ledighed er sket i Midtjylland, hvor langtidsarbejdsløsheden nu udgør mere end 20 pct.-point mere af den samlede arbejdsløshed i regionen, end den gjorde i 2. kvartal 2009. Set i forhold til dette mål har stigningen i Hovedstadsområdet været relativt mindst – nemlig 'blot' 13 pct.-point, *jf. tabel 2.7.*

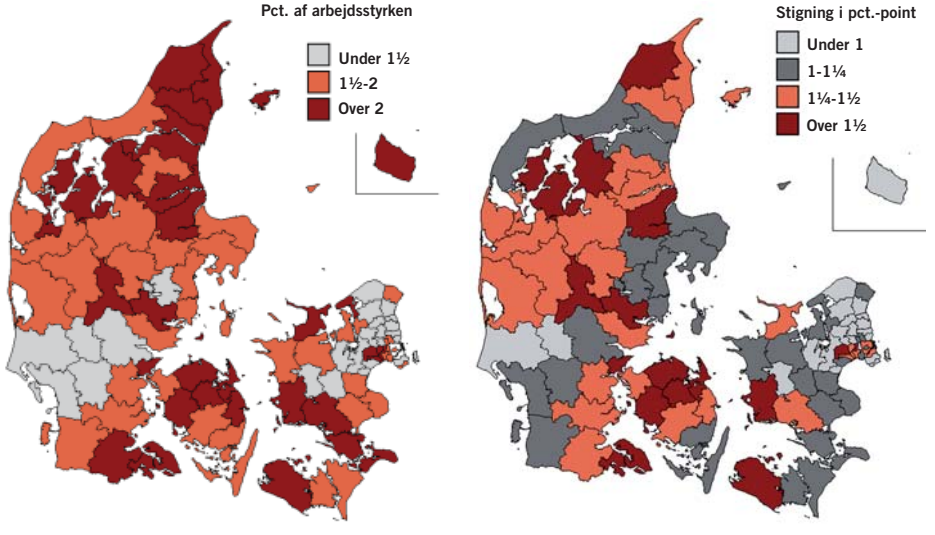
Tabel 2.7. Udvikling i langtidsarbejdsløse fordelt på regioner

	2. kvt. 2009	2. kvt. 2010	Ændring	2. kvt. 2009	2. kvt. 2010	Ændring
	Pct. af arbejdsstyrke		Pct.-point	Pct. af samlet ledighed		Pct.-point
Hovedstaden	0,9	2,1	1,1	19,5	32,3	12,8
Sjælland	0,7	1,9	1,2	14,1	29,6	15,5
Syddanmark	0,6	1,9	1,3	12,6	30,7	18,1
Midtjylland	0,5	1,8	1,3	11,1	31,7	20,6
Nordjylland	0,7	2,1	1,3	13,1	31,4	18,4
I alt	**0,7**	**1,9**	**1,2**	**14,7**	**31,3**	**16,7**

Anm.: Dagpengemodtagere og jobklare kontanthjælpsmodtagere.
Kilde: DREAM-registeret, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Fordeles langtidsarbejdsløsheden og stigningen i den på de forskellige jobcentre, bliver det endnu tydeligere, at de jyske og fynske kommuner er hårdt ramt. Både niveauet for og stigningen i langtidsledigheden er således højt i de nordjyske og midtjyske kommuner, *jf. figur 2.13*. Også de fynske kommuner og Lolland er hårdt ramt af langtidsarbejdsløshed, *jf. figur 2.13*.

Figur 2.13. Langtidsarbejdsløsheden i pct. af arbejdsstyrken 2. kvt. 2010 (t.v.) og stigningen i pct.-point af arbejdsstyrken fra 2. kvt. 2009 til 2.kvt. 2010. (t.h.)



Anm.: Dagpengemodtagere og jobklare kontanthjælpsmodtagere.
Kilde: DREAM registret og egne beregninger.

De mange nye langtidsarbejdsløse fordeler sig i høj grad, ligesom udviklingen i den samlede arbejdsløshed. Blandt andet er det især er mænd, som har oplevet de største stigninger – både absolut og relativt, *jf. tabel 2.8*.

Tabel 2.8. Langtidsarbejdsløse fordelt på køn

	2. kvt. 2009	2. kvt. 2010	Ændring	2. kvt. 2009	2. kvt. 2010	Ændring
	Pct. af arbejdsstyrke		Pct.-point	Pct. af samlet ledighed		Pct.-point
Kvinder	0,8	1,6	0,8	18,2	29,5	11,3
Mænd	0,7	2,3	1,6	12,2	32,6	20,4
I alt	**0,7**	**1,9**	**1,2**	**14,7**	**31,3**	**16,7**

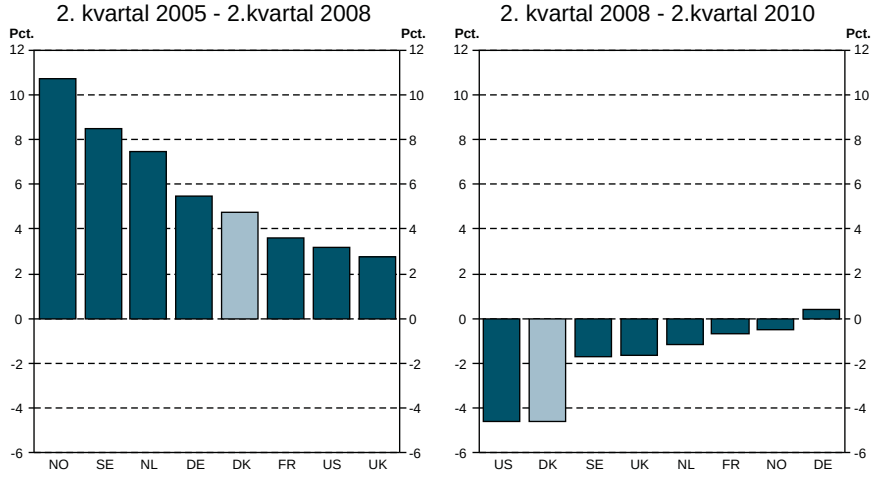
Anm.: Dagpenge og jobklare kontanthjælp og starthjælpsmodtagere.
Kilde: DREAM-registeret, Danmarks Statistik og egne beregninger.

De grupper og områder, som oplevede den voldsomste udvikling i arbejdsløsheden i starten af den økonomiske krise, dvs. den betydelige del af kernearbejdskraften, som udgøres af faglærte og ufaglærte midt- og nordjyske mænd, har også oplevet den kraftigste vækst i langtidsarbejdsløsheden. En væsentlig del af de mange fyrede har ikke haft muligheden for at komme tilbage i job. Den samlede volumen af nye arbejdsløse fra de store fyringsrunder har i den grad oversteget antallet af nye jobåbninger, og langtidsarbejdsløsheden er ved at bide sig fast.

2.3. Danmark hårdere ramt end andre lande

Siden krisens start i sommeren 2008, er beskæftigelsen faldet forholdsvis mere i Danmark, end den er i de fleste andre lande vi oftest sammenligner os med, *jf. figur 2.14*. Således er beskæftigelsen i eksempelvis Tyskland faktisk steget siden 2. kvartal 2008. Beskæftigelsen i Danmark er faldet med 4,6 pct. i perioden, hvilket dog må ses i lyset af en beskæftigelsesstigning mellem 2. kvartal 2005 og 2. kvartal 2008 på 4,8 pct., og dermed er hele opsvinget blevet spist af den senere nedtur, og beskæftigelsen i Danmark er dermed tilbage på niveauet i 2005.

Figur 2.14. International beskæftigelsesudvikling

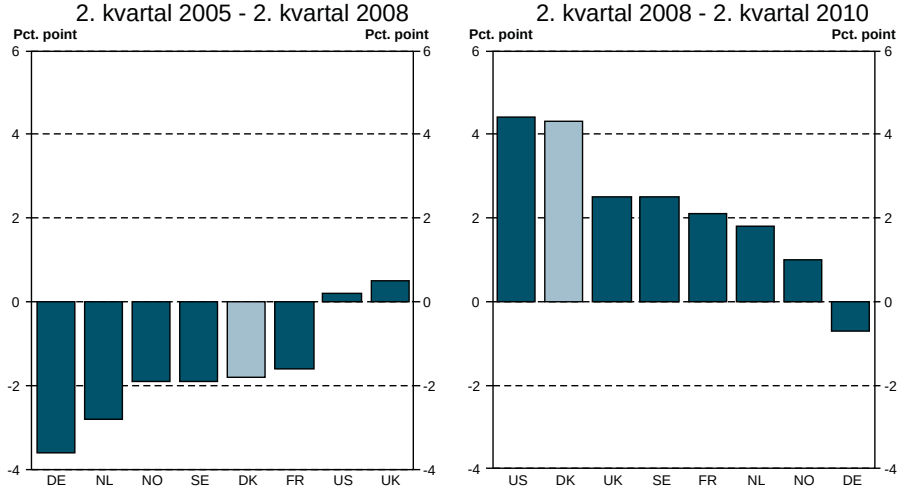


Anm.: Data for Holland er kun frem til 1. kvt. 2010.
Kilde: OECD og egne beregninger.

Rigtig dårligt er det dog gået USA, hvor nedturen har kostet mere på beskæftigelsen, end opsvinget havde givet. For Frankrig, Holland, Sverige og især Norge har opsvinget givet betydeligt mere, end nedturen har taget. For Norges vedkommende var stigningen i beskæftigelsen under opsvinget på 10,5 pct., mens at nedturen kun har betydet en nedgang på ca. ½ pct.

Også når der ses på arbejdsløsheden, er Danmark blandt de hårdest ramte lande, med en stigning på 4,3 pct.-point siden sommeren 2008, mod et fald på under 2 pct.-point under opsvinget, *jf. figur 2.15*. Til sammenligning er arbejdsløsheden i eksempelvis Sverige og Frankrig steget med hhv. 2,5 og 2,1 pct.-point. Hvilket kun er lidt mere end de forudgående fald på hhv. 1,9 og 1,6 pct.-point. Derudover har Tyskland slet ikke oplevet en stigning i arbejdsløsheden under nedturen, hvilket endda skal sammenstilles med, at Tysklands arbejdsløshed udviste det største fald under opturen på 3,6 pct.-point.

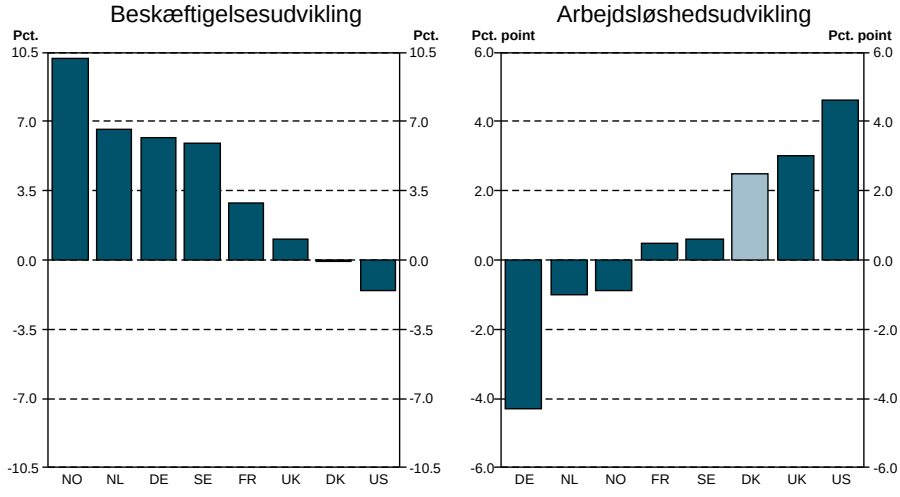
Figur 2.15. International arbejdsløshedsudvikling



Anm.: Data for Norge og Holland er kun frem til 1. kvt. 2010.
Kilde: OECD og egne beregninger.

Set over hele perioden 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2010 er det USA, og til dels Storbritannien, der er hårdest ramt af samlede stigninger i arbejdsløsheden: USA med en samlet stigning på over 4,5 pct.-point, mens Storbritannien havde en sammenlagt stigningen på ca. 3 pct.-point. Danmark ligger dog lige efter med en samlet stigning på ca. 2,5 pct.-point. Derudover er det kun i Danmark og i USA, at beskæftigelsen nu er under niveauet fra 2005, *jf. figur 2.16*.

Figur 2.16. International udvikling, 2. kvartal 2005 til 2. kvartal 2010



Anm.: Data for Norge og Holland er kun frem til 1. kvt. 2010
Kilde: OECD og egne beregninger.

3. Beskæftigelsespolitik

I en tid med stigende arbejdsløshed og mangel på jobs øges presset på den danske beskæftigelsespolitik. Dette kapitel sætter beskæftigelsespolitikken i fokus.

Afsnit 3.1 giver et overblik over større ændringer i reglerne for den danske beskæftigelsespolitik i de senere år.

Afsnit 3.2 sætter fokus på udviklingen i den aktive beskæftigelsespolitik efter overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem. Udviklingen i rettidigheden, redskabsanvendelsen samt omfanget af aktivering i jobcentrene bliver undersøgt. Herudover undersøges det, om overgangen til 91 selvstændige jobcentre kan siges at have en skadelig virkning på sammenhængskraften på det danske arbejdsmarked. Til sidst beskrives, hvorledes den arbejdsløse selv vurderer mødet med jobcentrene, samt den enkeltes vurdering af det personlige afkast af den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Afsnit 3.3 sætter fokus på udvalgte redskaber i aktiveringsindsatsen. Her undersøges udviklingen i brugen af straksaktivering i jobcentrene, og jobcentrenes incitament til at straksaktivere diskuteres. Herudover bliver udviklingen i omfanget af virksomhedspraktik undersøgt nærmere i afsnittet med fokus på sammenhængen mellem formålet med denne type af aktivering samt de arbejdsløse, som modtager dette aktiveringstilbud. Til sidst fokuserer afsnittet på uddannelsesaktivering. Der ses ligeledes på geografiske forskelle i benyttelsen af denne form for aktivering. Herudover bliver uddannelsesaktiveringen sat i forhold til den arbejdsløses faglige tilhørsforhold samt eget uddannelsesniveau.

3.1. Et beskæftigelsespolitisk overblik

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik den 25. maj 2010 en aftale om konsolidering af de offentlige finanser for årene 2011-2013. Genopretningsplanen er en arbejdsmarkedsreform, som læner sig op ad den del af Arbejdsmarkedskommissionens forslag fra efteråret 2008, der udhuler sikkerhedsnettet i den danske flexicurity-model.

En af de væsentligste ændringer i arbejdsmarkedspolitikken er aftalen om et nyt enstrenget kommunaliseret beskæftigelsessystem, som regeringen indgik med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2009. Forslaget trådte i kraft d. 1. august 2009.

Aftalen har betydet, at kommunerne har overtaget ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede arbejdsløse samt økonomien for dagpenge, aktiveringsydelse og aktivering. Der er ikke sket ændringer i a-kasserne og det lokale beskæftigelsesråds opgaver bortset fra, at borgmesteren er født formand for det lokale beskæftigelsesråd.

Samtidig med, at beskæftigelsessystemet er blevet kommunaliseret, er dele af akti-

veringsindsatsen for de forskellige målgrupper af arbejdsløse blevet harmoniseret fx på løntilskudsområdet.

Den 27. maj 2010 indgik regeringen (Venstre og Konservative), Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Liberal Alliance og Per Ørum Jørgensen en politisk aftale om bekæmpelse af langtidsledigheden. Aftalen indebærer en afskaffelse af flaskehalspuljen på ca. 100 mio. kr. årligt og sætter i stedet syv mindre initiativer ind rettet mod langtidsledigheden.

Aftale om et enstrenget kommunaliseret beskæftigelsessystem

Med vedtagelsen af et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem overgik alle de statslige opgaver og målgrupper til kommunerne ved lovens ikrafttrædelse den 1. august 2009[3].

Formand for LBR

For at styrke det politiske fokus i beskæftigelsesindsatsen i kommunerne er borgmesteren, som øverste ansvarlige for forvaltningen af kommunen, født medlem af og formand for det lokale beskæftigelsesråd i kommunen. I kommuner, hvor beskæftigelsesindsatsen varetages af et stående udvalg, kan borgmesteren overlade medlems- og formandskabet til formanden for det stående udvalg. Ændringen trådte i kraft den 1. januar 2010.

Ændringer i beskæftigelsesregionerne

Som konsekvens af kommunaliseringen nedlægges de regionale driftsregioner, der blandt andet har haft til opgave at styre drifts- og aktivbevillingen i de statslige jobcentre, og bestemmelserne for pilotjobcentre bortfalder.

Beskæftigelsesregionernes hovedopgaver er stadig at overvåge og følge beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. For at bidrage til udveksling af gode erfaringer skal regionerne etablere en rådgivningsfunktion, der skal hjælpe jobcentrene med at analysere indsatsen og sikre gode resultater. Derudover skal beskæftigelsesregionen afholde dialogmøder med jobcentrene om indsatsen.

Beskæftigelsesregionen skal have den kommunale beskæftigelsesplan, resultatrevisionen skal til høring, og høringssvaret skal sammen med LBR's høringssvar i sin fulde ordlyd behandles i kommunalbestyrelsen.

3) Lov om ansvaret og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats nr. 522 af 24. juni 2009 og bekendtgørelse nr. 439 af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats af 29. maj 2009.

Harmoniseringen i forbindelse med kommunaliseringen

Løntilskud

I forbindelse med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen blev regler og muligheder for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere på løntilskudsområdet harmoniseret. Staten, regionerne og kommunerne skal som arbejdsgivere stille løntilskudspladser til rådighed for modtagere af dagpenge, kontanthjælp, starthjælp, introduktionsydelse og (for-)revalidering.

Kvotesystemet understøttes af en tilsvarende udvidelse af rekvirerings- og sanktionssystemet til også at omfatte kontant- og starthjælpsmodtagere mv.

Tilskudssatsen for offentligt løntilskud for start- og kontanthjælpsmodtagere blev hævet til niveauet for dagpengemodtagere, og "bosættelseskravet" i forbindelse med kommunal aktivering i offentligt løntilskud blev ophævet, således at arbejdsløse kan komme i løntilskudsjob i en anden kommune, end vedkommende bor i.

Fremrykning af ret og pligt tilbud

For at harmonisere tidspunktet for, hvornår et tilbud skal anses for rettidigt, afgøres dagpengemodtagernes ret til aktivering ud fra det tidspunkt, hvor de senest skal påbegynde tilbuddet – mod tidligere, hvor tilbuddet blev anset som rettidigt, når tilbuddet blev givet inden for tidsfristen.

Langtidsledighedspakken

Regeringen (Venstre og Konservative), Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Liberal Alliance og Per Ørum Jørgensen indgik i maj 2010 en politisk aftale om bekæmpelse af langtidsledigheden.

Aftalen indebærer en afskaffelse af flaskehalspuljen på ca. 100 mio. kr. årligt og en omfordeling af en pulje af uforbrugte aktiveringsmidler på 125 mio. kr. fra 2009, som var tiltænkt de forsikrede arbejdsløse. Aftalens initiativer vil i alt koste 481 mio. kr. Samlet forventes pakken, når den er fuldt indfaset i 2014, at give staten en besparelse på 44 mio. kr. årligt på grund af afskaffelsen af flaskehalspuljen. Aftalens forskellige elementer træder løbende i kraft i perioden fra 1. august 2010 til 1. januar 2011.

Aftalen indeholder bl.a. følgende initiativer:

- Screeninger af arbejdsløses skolekundskaber og flere læse-, skrive- og regnekurser. Alle dagpenge-, start- og kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der henvender sig i jobcentret, og som ikke har en ungdomsuddannelse, skal læse- og skrivetestes, hvis de har behov for det. Jobcentrene skal sikres gode rammer for at tilbyde læse- og skrivekurser.
- Regional pulje til jobrettet opkvalificering til bekæmpelse af langtidsledighed.

Indsatsen skal være målrettet områder med gode jobmuligheder. De Regionale Beskæftigelsesråd skal inddrages i udmøntningen af puljen.

- Erklæring om efteruddannelse ved forlængelse af arbejdsfordelinger. Det Regionale Beskæftigelsesråd skal fremover alene kunne bevilge en forlængelse af en arbejdsfordeling, hvis der foreligger en skriftlig erklæring fra virksomhedens ledelse og en repræsentant for medarbejderne om, at mulighederne for efteruddannelse er drøftet.
- Kompetenceafklaring af arbejdsløse. Beskæftigelsesministeriet introducerer et kompetenceafklaringsredskab, som alle landets jobcentre, a-kasser og andre aktører frit kan benytte.
- Mere virksomhedsrettet og tættere kontakt med langtidsledige.
- Dagpenge-, kontant- og starthjælpsmodtagere, der har modtaget offentlig forsørgelse i over 12 sammenhængende måneder, skal deltage i samtaler i jobcentret mindst hver anden måned, og alle landets jobcentre får nu et samlet tilskud på 204 mio. kr. over fire år til at ansætte flere virksomhedskonsulenter.
- Ekstra støtte til mentorer og virksomhedsnetværk. LBR opfordres i 2011 til at give de virksomheder, som gør en ekstra indsats for at hjælpe langtidsledige tilbage i job, en ekstra økonomisk opbakning til mentornetværk og mentorhjælp samt til at lave en handlingsplan.

Genopretningspakken

Regeringen og Dansk Folkeparti indgik ligeledes i maj en aftale om konsolidering af de offentlige finanser for årene 2011-2013. Blandt elementerne i Genopretningsplanen er en såkaldt arbejdsmarkedsreform, som læner sig op ad den del af Arbejdsmarkedskommissionens forslag fra efteråret 2008, der ændrer på sikkerhedsnettet i den danske flexicurity-model.

- Dagpengeperioden forkortes fra 4 til 2 år. Af aftalen fremgår, at regeringen forventer en reduktion i antallet af dagpengemodtagere på 11.400 fuldtidspersoner (inklusive aktiverede) i 2014, hvor forslaget får fuld effekt. Bevillingen til dagpengeydelser vil samtidig være reduceret med 2,2 mia. kr. i 2014. Aftalen indebærer, at alle, som bliver arbejdsløse efter 1. juli 2010, er omfattet af de nye regler. De, som allerede er arbejdsløse pr. 1. juli 2010, har op til 4 års dagpengeperiode - dog højst 2 år efter forslagets ikrafttræden. Dvs. en arbejdsløs, som har stået uden job i 1 år den 1. juli 2010, har således maksimalt 3 års dagpengeperiode.
- Genoptjeningskravet for fuldtidsforsikrede personer, der har opbrugt retten til dagpenge, forøges fra 26 til 52 ugers fuldtidsbeskæftigelse inden for de sidste 3 år. Ændringen har virkning fra 2. juli 2012, og regeringen forventer, at kravet berører ca. 1.100 fuldtidspersoner om året i 2013 og 2014, som hermed mister dagpengeretten.

- Loft over fradrag for fagforeningskontingenter på 3.000 kr. pr. år. A-kassekontingent er fortsat fuldt fradragsberettiget.
- Beskæftigelseskravet for optjening af sygedagpenge øges fra 13 uger til 26 uger.
- Personer på sygedagpenge kan ikke længere få sygedagpenge på søgnehelligdage.

De to ovenstående ændringer i retten til sygedagpenge medfører, at arbejdsgiverne, mister sygedagpengerefusionen for personer, der via deres ansættelse er sikret ret til løn under sygdom, men som ikke opfylder det nye beskæftigelseskrav på 52 uger, samt for medarbejdere, der er sygemeldt på søgnehelligdage. Private arbejdsgivere skønnes at miste 198,5 mio. kr. årligt fra 2013 og frem.

Derudover indebærer en målretning af puljen til de lokale beskæftigelsesråd, der medfører en besparelse på 10 mio. kr. årligt i 2011-2013.

I Genopretningsplanen indgår også en lang række spareforslag indenfor voksen- og efteruddannelsesområdet. Der er primært tale om nedskæring på satser samt varighed af Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU) og øget deltagerbetaling.

Sammenlægning af Arbejdsmarkedets Ankenævn med Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg

I forbindelse med kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen blev det samtidig besluttet at sammenlægge Arbejdsmarkedets Ankenævn med Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. I praksis betyder det, at de sager, som tidligere blev behandlet i de to instanser, vil blive behandlet og afgjort i en og samme instans: Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg.

Derudover ændres sammensætning og reglerne for, hvem der kan være medlem af udvalget. Fremover vil det ikke være muligt for personer ansat i en a-kasse eller i en brancheorganisation at blive udpeget til udvalget. Ændringen trådte i kraft pr. 1. august 2009.

Forsøg med uddannelse i forbindelse med ansættelse i ordinært arbejde

Den nuværende ordning, der giver mulighed for, at arbejdsgiverne kan få tilskud til opkvalificering i forbindelse med ordinær ansættelse af arbejdsløse, der har en vis forudgående ledighed, har vist sig ikke at blive benyttet i særligt stort omfang. For at fremme brugen af ordningen iværksættes et forsøg, hvor betingelserne forenkles. Det betyder, at uddannelsen ikke behøver at blive afholdt i forbindelse med, at ansættelsen påbegyndes, og det er nok, at virksomheden og jobcentret aftaler en ramme for uddannelsen. Målgruppen er faglærte og ufaglærte arbejdsløse samt arbejdsløse med en forældet uddannelse. Forsøgsperioden løber fra 1. august 2009 til 1. august 2012.

Tilskud til voksenlærlingeordningen

Et bredt flertal af folketingets partier aftalte at gøre tilskud til voksenlærlinge til en ret. Det betyder, at ordningen bliver lovbundet, så arbejdsgiveren får en ret til tilskuddet, når betingelserne er opfyldt. Ordningen er fra august 2009 overgået til kommunerne i forbindelse med kommunaliseringen af hele beskæftigelsesindsatsen.

Aftalen sikrer, at der ikke åbnes og lukkes for at få tilskud til voksenlærlingeordningen. Aftalen giver arbejdsgiverne ret til at få tilskud, hvis de personer, arbejdsgiverne indgår uddannelsesaftale med, er personer, der:

- Ikke har en erhvervsuddannelse eller derover.
- Har en forældet uddannelse og har været arbejdsløse i mindst seks måneder for unge under 30 år og ni måneder for personer over 30 år.

Tilskudsperioden ændres fra et til to år, og tilskuddet nedsættes til 30 kr. pr. time fra 35 kr. pr. time.

For sosu-elever skal der ikke længere tages hensyn til, om det er personer i skolepraktik, og det tidligere krav om, at der skal ske en udvidelse af elever, der optages på sosu-området (meroptagelseskravet) fjernes.

Der er tale om en ret for virksomhederne, og kommunerne vil modtage 100 pct. refusion for deres udgifter til tilskud til voksenlærlingeforløb for både arbejdsløse (såvel forsikrede som ikke-forsikrede) og beskæftigede.

Boks 3.1. Vigtigste ændringer på beskæftigelsesområdet 2007-2010

2007: Implementering af velfærdsaftalen om Velstand og velfærd

- Ny jobrotationsordning Virksomhederne modtager et samlet tilskud til den beskæftigede og den ledige til betaling af uddannelse.
- Justering af voksenlærlingeordningen, hvor det blev muligt at oprette voksenlærlingepladser i brancher med flaskehalsproblemer samt i brancher med gode beskæftigelsesmuligheder.
- Kontaktsamtalerne og jobplansamtalen forud for udarbejdelse af jobplan samles under betegnelsen "jobsamtaler". Til jobsamtaler skal arbejdsløse forelægges minimum to konkrete og relevante job.
- Intensiv formidlingsindsats for arbejdsløse, som ikke får job efter henvisning pr. 1. august 2007.
- Aktivering fremrykkes til efter ni måneders ledighed
- Alle arbejdsløse skal fra 1. oktober 2007 hver uge bekræfte deres registrering som ledige på Jobnet.
- Intensiv aktivering efter 2½ års.
- Minimumskrav til de arbejdsløses CV og CV-samtalen. A-kasserne skal henvise den arbejdsløse til et relevant job eller pålægge ham/hende at søge mindst to job.
- Når en arbejdsmarkedsparat ledig ikke får et formidlet job, iværksættes ny formidling. Er den arbejdsløse ikke kommet i job efter tre måneder, skal den pågældende have tilbud om aktivering.

2008: Implementering af velfærdsaftale om samtidig ret og pligt til aktivering

- Andre aktører har pr. 1. januar 2008 kompetence til myndighedsudøvelse. Det vil sige, de kan forpligte en ledig til at møde til samtaler. Andre aktører kan ikke træffe afgørelser om forsørgelse.

Aktivt jobsøgende

- Arbejdsløse, der søger fire realistiske job om ugen, anses for at være "på den sikre

side" i forhold til kravet om at være aktivt jobsøgende.

Svage ledige skal hurtigere i arbejde – Alle i gang

- Reglerne om supplerende dagpenge justeres således, at der maksimalt kan udbetales supplerende dagpenge i 30 uger inden for de sidste 104 uger. Retten til supplerende dagpenge genoptjenes efter 26 ugers arbejde inden for 12 måneder.

2009: Aftale om et kommunaliseret beskæftigelsessystem

- Kommunerne overtager ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige samt økonomien for dagpenge, aktiveringsydelse og aktivering.
- Ret og pligt-aktiveringstidspunktet fremrykkes til, at aktiveringstilbuddet skal være igangsat inden for fristen. Tidligere skulle tilbuddet blot være afgivet inden for fristen.

Ledighedspakken

- Målgruppen for varslingsindsatsen udvides til at omfatte mindst 50 pct. afskedigelser på virksomheder med mindst 20 ansatte i en forsøgsperiode fra april 2009-2010.

Afbureaukratisering

- For unge under 30 år fremrykkes aktiveringen til efter tre måneder og der skal være fokus på, at unge uden uddannelse får en uddannelse.

Ungepakke 1

- Alle 18-19-årige på kontanthjælp skal have et strakstilbud, så snart de træder ind af døren til jobcentret. Det betyder, at de unge senest én uge efter, at de har meldt sig på jobcentret, skal være i gang med en aktivitet.

Politisk aftale om unge

- Alle nyledige 18-19-årige får ret og pligt til et intensivt aktiveringsforløb efter 1 måned i stedet for som tidligere efter senest 3 måneder med en varighed på minimum 6 måneder. Initiativet træder i kraft i løbet af 2010.

Særlige ungeregler

- Alle dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere under 25 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og uden forsørgerpligt, som er i stand til at tage en uddannelse, skal have pålæg om at tage en uddannelse på samme vilkår som alle andre.
- Alle ledige unge under 30 år skal have første jobsamtale i jobcenteret senest efter én måneds ledighed.
- For alle unge under 30 år fremrykkes aktiveringstidspunktet fra seks måneders ledighed til efter tre måneders ledighed.

Målretning af aktiveringsindsatsen

- Treårigt forsøg med uddannelse i forbindelse med job er nu forenklet. Der kan nu blot aftales en ramme for uddannelsen mellem virksomheden og jobcenteret. Et uddannelsesforløb kan vare op til seks uger, og den ledige skal have tre måneders forudgående ledighed.
- Aktiveringstilbud skal være rettet mod beskæftigelse inden for områder med gode beskæftigelsesmuligheder.
- Treårigt forsøg med målretning af opkvalificerings- og vejledningsindsatsen, hvor seks ugers begrænsningen ophæves for de arbejdsløse uden uddannelse, kortuddannede og arbejdsløse med forældet uddannelse.
- CV-samtale fremrykkes til efter tre ugers ledighed.
- Beskæftigelsesmålet i jobplanen skal tage udgangspunkt i områder med gode beskæftigelsesmuligheder.

Voksenlærlingeordning – en rettighed

- Voksenlærlingeordningen er en ret, forudsat, at lærlingen ingen uddannelse har eller har en forældet uddannelse.

Aktivt jobsøgende

- De arbejdsløse skal nu ikke længere søge fire job for at være aktivt jobsøgende. I stedet afholder a-kassen en vejledningssamtale med de ledige inden for de første fire uger, hvor der lægges en skriftlig plan for den arbejdsløses jobsøgning.

Ny matchmodel

- Den 26. april 2010 tog jobcentrene en ny matchmodel i brug. Den tidligere model med fem matchgrupper er erstattet af en model med tre grupper.

2010: Genopretningspakken

- Dagpengeperioden forkortes fra 4 til 2 år.
- Kravet for genoptjening af dagpengeretten er fremover 52 ugers beskæftigelse inden for 3 år, ikke som nu 26 uger.
- Loft over fradrag for fagforeningskontingenter på 3.000 kr. pr. år. A-kassekontingent er fortsat fuldt fradragsberettiget.
- Beskæftigelseskravet for optjening af sygedagpenge øges fra 13 uger til 26 uger.

3.2. En aktiv beskæftigelsespolitik

Efterspørgslen efter arbejdskraft er reduceret betydeligt i Danmark i takt med, at den økonomiske krise har bredt sig. Dette har medført en kraftig stigning i antallet af arbejdsløse, som skal i gennem det danske beskæftigelsessystem. Således er udfordringerne for den aktive beskæftigelsespolitik tiltaget, og systemet skal vise sin effektivitet i en lavkonjunktur med mange arbejdsløse og få jobåbninger.

Som følge af den økonomiske krise, vil vi med stor sandsynlighed se, at der sker ændringer inden for de forskellige brancher og sektorer. Således vil nogle brancher formindskes og andre vil udvide sig. Det er i en sådan situation særdeles vigtigt, at de arbejdsløse bliver mødt med tilbud, som fører dem nærmere et ordinært arbejde i fremtiden.

Alt imens konjunkturerne har ændret sig, og målgruppen for beskæftigelsesindsatsen er blevet betydeligt større, har der også været en væsentlig ændring i den offentlige beskæftigelsesindsats ved overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem 1. august 2009. Ved denne ændring har kommunerne overtaget det fulde ansvar for beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede arbejdsløse – en opgave, som tidligere blev varetaget af den statslige del af jobcentret. De kommunale jobcentre har således i dag det samlede ansvar for beskæftigelsesindsatsen for både dagpenge-, kontanthjælps- samt starthjælpsmodtagere.

Nedenfor undersøges, hvad overgangen til det kommunaliserede system har betydet for forskellige dele af beskæftigelsesindsatsen.

Rettidighed

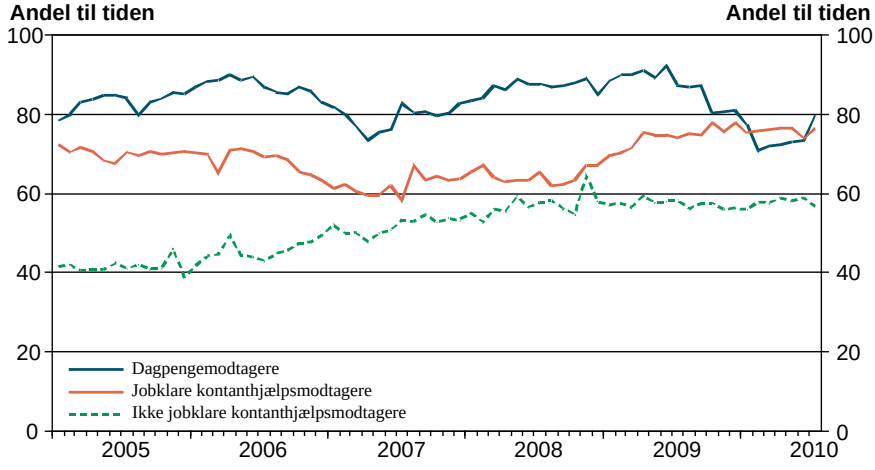
Rettidigheden i indsatsen overfor den arbejdsløse er interessant, da det er en delvis afspejling af jobcentrenes kapacitet til at assistere de arbejdsløse. Denne kapacitet kan påvirkes af store organisationsændringer. Således faldt rettidigheden af aktiveringstilbuddene over for dagpengemodtagere dramatisk i forbindelse med overgangen fra AF-systemet til systemet med de tostrengede jobcentre i januar 2007, *jf. figur 3.1*. Først halvandet år efter, midt i 2008, var rettidigheden på højde med niveauet fra før reformen. Dette var til trods for, at der i samme periode var et kraftigt fald i antallet af arbejdsløse.

Den enstrengede beskæftigelsesindsats trådte i kraft 1. august 2009.

Omlægningen resulterede i, at andelen af rettidige første aktiveringstilbud for dagpengemodtagere faldt fra ca. 90 pct. til omkring 80 pct. Der var ikke en lignende udvikling at se for hverken jobklare eller ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere, som både før og efter omlægningen havde en rettidighedsandel på henholdsvis knap 80 pct. og knap 60 pct. af aktiveringstilbuddene, *jf. figur 3.1*.

Det tyder altså på, at sammenlægning af indsatsen for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere ikke har forbedret den samlede indsats, men i stedet forringet indsatsen overfor dagpengemodtagere med ret til aktivering til det lavere niveau, som kontanthjælpsmodtagerne har været vant til.

Figur 3.1. Rettidighed i 1. aktiveringstilbud



Anm.: Korrigeret for sæsonudsving.
Kilde: www.jobindsats.dk samt egne beregninger.

Det bør dog også bemærkes, at der i perioden fra august 2009 til i dag har været en kraftig stigning i antallet af dagpengemodtagere, som har ret til aktivering og dermed også i antallet af aktiveringstilbud givet til dagpengemodtagere. Således blev der fra januar 2009 til juli 2009 gennemsnitligt givet godt 2.000 tilbud pr. måned. I juni 2010 var dette antal knap 7.500 aktiveringstilbud.

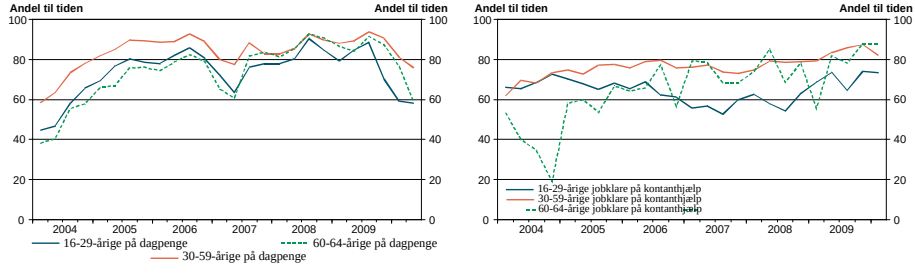
Konklusionen er dog fortsat, at rettidigheden i beskæftigelsesindsatsen ikke har kunnet overholdes i de kommunale jobcentre i samme grad, som før omlægningen til det enstrengede beskæftigelsessystem..

Fra januar til juni 2010 faldt den rettidige andel for dagpengemodtagerne yderligere til knap 70 pct. Denne udvikling skyldes efter alt at dømme primært en ændring i reglerne for, hvornår et aktiveringstilbud betragtes som rettidigt. Således blev første aktiveringstilbud betragtet som rettidigt, hvis tilbuddet var givet inden for henholdsvis 3, 6 eller 9 måneder, alt afhængigt af dagpengemodtagernes alder, før den 1. januar 2010. Efter den 1. januar 2010 betragtes første aktiveringstilbud som rettidigt, hvis dagpengemodtageren er påbegyndt tilbuddet inden for den pågældende periode. Således skete der et skift fra december 2009 til januar 2010, som betød, at fristen for, om et tilbud givet til tiden, blev fremrykket for en stor gruppe af mennesker.

Fordeles rettidigheden i første aktiveringstilbud for dagpengemodtagere på alder, ses det, at rettidigheden er faldet for alle aldersgrupper. Værst ser udviklingen dog ud for de unge dagpengemodtagere under 30 år samt de ældre dagpengemodtagere over 60 år. For begge disse aldersgrupper er rettidigheden faldet fra ca. 85 pct. i 2. kvartal 2009 til ca. 60 pct. i 2. kvartal 2010. Rettidigheden for dagpengemodtagere i aldersgruppen 30-59 år er i samme periode faldet fra knap 90 pct. til godt 75 pct., *jf. figur 3.2*.

Samme negative udvikling i rettidigheden er ikke at finde blandt de jobklare kontanthjælpsmodtagerne, som er sammenlignelige med dagpengemodtagerne. Således lå rettidigheden for de unge jobklare kontanthjælpsmodtagere i aldersgruppen 16-29 år på omkring 75 pct. i perioden fra 2. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010. I samme periode lå rettidigheden for jobklare kontanthjælpsmodtagere i aldersgruppen 30-59-år på omkring 85 pct. For de jobklare kontanthjælpsmodtagere i alderen 60-64 år steg rettidigheden i perioden fra godt 80 pct. til knap 90 pct., *jf. figur 3.2*.

Figur 3.2. Rettidighed i første aktiveringstilbud for henholdsvis dagpengemodtagere og jobklare kontanthjælpsmodtagere fordelt på alder



Anm.: Korrigeret for sæsonudsving.
Kilde: www.jobindsats.dk samt egne beregninger.

Udvikling i rettidigheden for de unge dagpengemodtagere er særligt bekymrende, da en stor del af disse er nyuddannede og derfor i mindre grad eller slet ikke har haft fast tilknytning til arbejdsmarkedet tidligere. Hermed øges risikoen for, at de i deres arbejdsløshedsperiode bevæger sig betydeligt længere væk fra arbejdsmarkedet og ordinær beskæftigelse, hvis der ikke tages hånd om dem.

Ved overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem i august 2009 blev reglerne for aktivering af unge dagpengemodtagere strammet op og forenklet således, at der ikke længere var forskel på reglerne for behandling af unge dagpengemodtagere og unge kontanthjælpsmodtagere.

Ændringerne i reglerne betyder, at dagpengemodtagere under 30 år har ret og pligt til et aktiveringstilbud allerede efter 13 uger arbejdsløshed. Herudover blev det særlige uddannelsespålæg for unge under 25 år udvidet således, at det også omfatter unge dagpengemodtagere uden forsørgerpligt og uden erhvervskompetencegivende uddannelse. Uddannelsespålægget betyder, at den unge pålægges at søge ind på, påbegynde og gennemføre en uddannelse på samme vilkår som andre unge. Dette betyder, at uddannelsen skal gennemføres på SU eller elevløn.

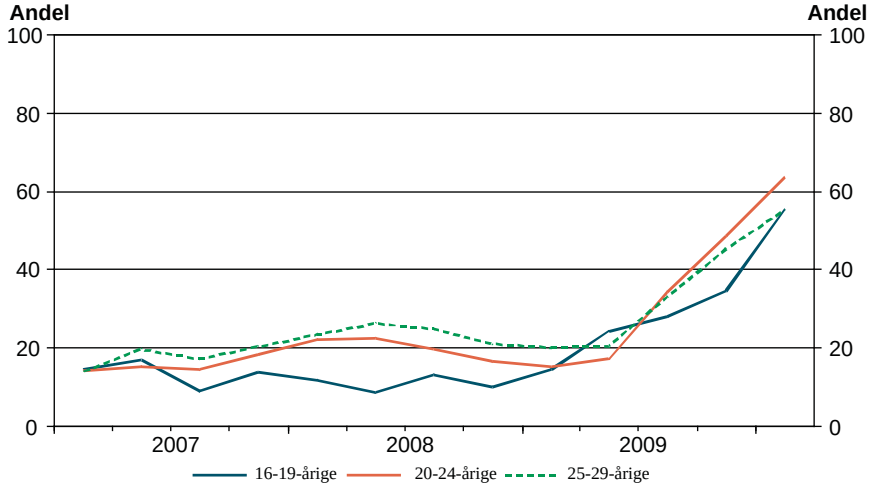
For unge dagpengemodtagere med erhvervskompetencegivende uddannelse er målet for jobcentrene at undgå langtidsledighed og at opnå ordinær beskæftigelse hurtigst muligt.

Faldet i rettidigheden for unge under 30 år har ikke betydet, at disse aktiveres senere efter overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem. Dette kan ses i *fi-*

gur 3.3, som viser andelen af unge dagpengemodtagere som aktiveres inden for 3 måneder.

Denne andel har været stigende efter opstramningen i august 2009. Således fik ca. 55 pct. af de arbejdsløse i aldersgruppen 20-29 år, som blev arbejdsløse i 1. kvartal 2010, et aktiveringstilbud inden for 3 måneder. Denne andel har tidligere ligget på omkring 20 pct.[4]

Figur 3.3. Andel af unge dagpengemodtagere, som får første aktiveringstilbud inden for 3 måneder



Anm.: Korrigeret for sæsonudsving.
Kilde: www.jobindsats.dk.

Når det gælder rettidigheden i første jobsamtale ligner udviklingen efter 1. januar 2010 udviklingen for rettidigheden for første aktiveringstilbud. Således er denne for dagpengemodtagere faldet fra ca. 95 pct. i størstedelen af 2009 til ca. 85 pct. i første halvdel af 2010. I samme periode har rettidigheden for både kontanthjælpsmodtagere i alt samt jobklare kontanthjælpsmodtagere ligget på stort set det samme niveau omkring 85 pct. indtil maj 2010, hvor rettidigheden for kontanthjælpsmodtagere begyndte at falde til et niveau under 80 pct. i juli 2010, *jf. figur 3.4.*

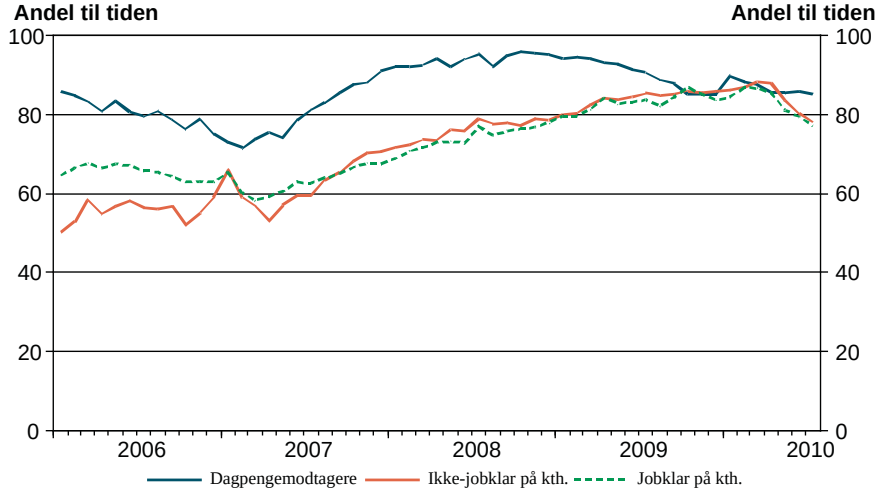
Antallet af jobsamtaler for dagpengemodtagerne har dog ligesom aktiveringstilbuddene været stærkt stigende igennem 2009 og 2010 og jobcentrene har i mindre og mindre grad formået at følge med i det stigende antal dagpengemodtagere, og holde rettidigheden på samme høje niveau, *jf. figur 3.4*.

Rettidigheden i første jobsamtale for dagpengemodtagere lå efter overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem på niveau med rettidigheden for både jobklare

4) Det skal desuden bemærkes, at lovændringen i august 2009 kun var gældende for de unge, som før 1. august endnu ikke havde nået 13 ugers arbejdsløshed. Således var der en overgangsperiode, hvor ret og pligt trådte i kraft efter 13 uger for de unge dagpengemodtagere, som endnu ikke var nået 13 ugers arbejdsløshed pr. 1. august 2009, mens ret og pligt trådte i kraft efter 26 uger for de unge dagpengemodtagere, som allerede havde været arbejdsløse i 13 uger eller mere før 1. august 2009.

og ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere. I de seneste måneder har rettidigheden dog været aftagende for kontanthjælpsmodtagerne.

Figur 3.4. Rettidighed i første samtale for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere



Anm.: Korrigeret for sæsonudsving.
Kilde: www.jobindsats.dk samt egne beregninger.

Det er forudsigeligt, at store omstruktureringer vil influere jobcentrenes kapacitet i en overgangsperiode. Det er dog yderst problematisk, at denne belastning kommer oven i den største udfordring, som det danske arbejdsmarked – og dermed jobcentrene – har stået over for i lang tid. Medarbejderne i jobcentrene bør i en periode med kraftig stigende arbejdsløshed have mulighed for at bruge al deres energi på at tilrettelægge kvalitetsforløb til de arbejdsløse. Hermed er timingen i omlægningen til det enstrengede beskæftigelsessystem yderst problematisk.

Omfanget af aktivering og redskabsanvendelsen

Før indførslen af den enstrengede beskæftigelsesindsats var beskæftigelsesindsatsen yderst forskellig fra den kommunale og statslige del af jobcentrene. Dette gjorde sig både gældende for hvilke redskaber, der blev anvendt, samt hvor meget der blev aktiveret.

Dette skyldes især, at dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere er to meget forskellige grupper af arbejdsløse. Dagpengemodtagerne er typisk tættere på arbejdsmarkedet, end kontanthjælpsmodtagere, og dette vil og bør afspejle sig i indsatsen for den arbejdsløse. LO har imidlertid tidligere vist, at beskæftigelsesindsatsen overfor alle kontanthjælpsmodtagere i de kommunale jobcentre var relativ ensartet til trods for, at afstanden til arbejdsmarkedet for de enkelte kontant- og starthjælpsmodtagere var meget varierende[5]. Vi vil i det følgende afsnit undersøge om

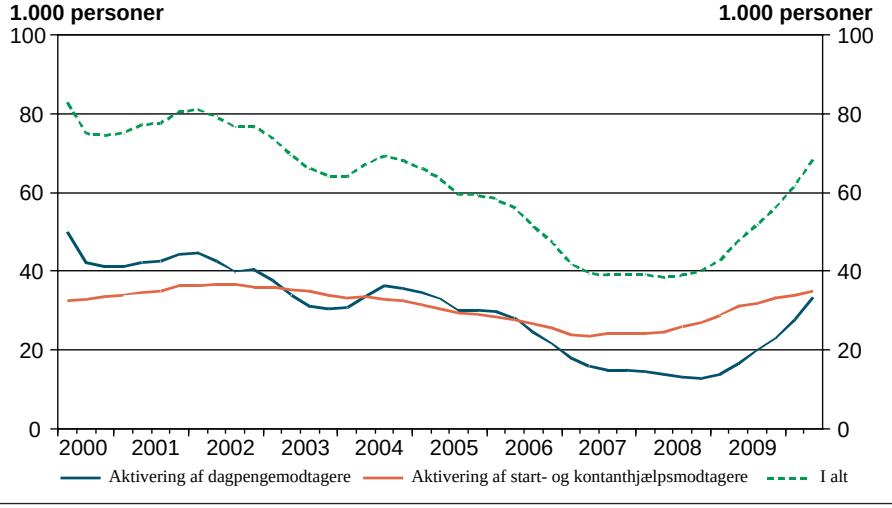
5) Jf. Zoom på arbejdsmarkedet, 2007, 2008 og 2009.

dette fortsat er gældende, og om det samme gør sig gældende for dagpengemodtagerne efter overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem.

I takt med, at arbejdsløsheden stiger, som følge af den økonomiske krise, er det forventeligt, at også aktiveringsomfanget øges. Selvom nogle arbejdsløse til stadighed finder et nyt job relativt hurtigt, betyder den stigende arbejdsløshed, at sandsynligheden for et længere arbejdsløshedsforløb øges. Dermed bliver der også et større behov for at aktivere de arbejdsløse i tilbud, som kan forbedre deres chancer for at finde et job. Dette er i særdeleshed gældende, når de mistede job ligger i brancher, som umiddelbart ikke står til en fremtidig vækst i arbejdspladser i Danmark.

Antallet af aktiverede har da også været stigende siden udgangen af 2008 og frem til 2. kvartal 2010, *jf. figur 3.5*. I begyndelsen af 2009 skyldtes stigningen i aktiveringen i høj grad kontanthjælpsmodtagerne, da disse sammenlignet med dagpengemodtagere i langt højere grad bliver straksaktiveret ved arbejdsløshed. Stigningen i antallet af aktiverede dagpengemodtagere er dog løbende taget til i og med, at antallet af arbejdsløse forsikrede er steget kraftigt. Således er antallet af aktiverede steget med gennemsnitligt godt 4.700 personer i kvartalet fra 2. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010, hvoraf godt 4.000 af disse var dagpengemodtagere. Antallet af aktiverede forventes at stige yderligere i løbet af 2010, da flere og flere vil nå grænsen for ret og pligt til aktivering.

Figur 3.5. Aktivering af dagpengemodtagere samt start- og kontanthjælpsmodtagere, 1. kvartal 1995 – 2. kvartal 2010



Anm.: Der er databrud i "kommunal aktivering" pr. 1. januar 2007. Dataserien fra 2007 er dannet som summen af de af Danmarks Statistik sæsonkorrigerede serier for henholdsvis aktiverede arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Før 2007 benyttedes den afsluttede AMFORA-statistik med egen sæsonkorrektion.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

For at tage højde for udsvingene i antallet af arbejdsløse kan man i stedet se på aktiveringsgraden. Aktiveringsgraden angiver andelen af de såkaldte bruttoarbejdsløse, som er i aktivering. Ligesom udviklingen i antallet af aktiverede dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere afviger fra hinanden, har aktiveringsgraden hi-

storisk også afveget mellem de to grupper, *jf. figur 3.6*.

Aktiveringsgraden for kontanthjælpsmodtagere lå relativt stabilt på knap 40 pct. igennem 2009 og 2010, efter at have udvist en stigende trend i perioden fra 2005-2009.

For dagpengemodtagerne var der et fald i aktiveringsgraden mellem 2008 og 2009. En del af dette skyldes en stærk stigning i antallet og dermed andelen af nye arbejdsløse. Disse havde endnu ikke pligt til aktivering, og fik derfor aktiveringsgraden til at falde. Fra 2009 til 2010 steg aktiveringsgraden igen, da andelen af dagpengemodtagere, som havde været arbejdsløse i længere tid og dermed havde ret og pligt til aktivering steg. Aktiveringsgraden for dagpengemodtagere ligger i 2010 på godt 20 pct.

Figur 3.6. Aktiveringsgrad for kontanthjælps- og dagpengemodtagere

Anm.: Aktiveringsgraden er defineret som antallet af aktiverede sat i forhold til antallet af bruttoarbejdsløse modtagere af de respektive ydelser. Beregningen er foretaget som gennemsnit over månedsobservationer. 2010 er rullende år.
Kilde: Danmarks Statistik.

Ved beregning af den korrigerede aktiveringsgrad tages der højde for, hvor stor en andel af de bruttoarbejdsløse, som har ret og pligt til aktivering, *jf. figur 3.7*.

Nå der ses på den gennemsnitlige korrigerede aktiveringsgrad for alle dagpengemodtagere i aldersgruppen 18-64 år, har denne ligget stabilt i perioden fra 2008 til 2010 på omkring 40 pct. Denne udvikling gælder dog ikke for alle aldersgrupper. Således er den korrigerede aktiveringsgrad for unge dagpengemodtagere steget fra knap 36 pct. til knap 43 pct. fra 2009 til 2010. Dette kan skyldes, at de unge dagpengemodtagere i de kommunale jobcentre i høj grad behandles som unge kontanthjælpsmodtagere, og dermed straksaktiveres i langt højere grad, end før omlægningen til de kommunale jobcentre og den særlige indsats på ungeområdet.

Udviklingen i benyttelsen af straksaktivering bliver beskrevet nærmere under *afsnit 3.3*.

Figur 3.7. Korrigeret aktiveringsgrad for dagpengemodtagere fordelt på alder

Anm.: 2010 er rullende år. Den korrigerede aktiveringsgrad er antallet af aktiverede sat i forhold til antallet af aktiverede og registrerede dagpengemodtagere, som har ret og pligt til aktivering. Fra august 2009 trådte denne ret og pligt i kraft efter 13 ugers ledighed for unge under 30 år, og efter 9 måneders ledighed for dagpengemodtagere i alderen 30-59 år. 2010 er rullende år.
Kilde: DREAM-registeret.

Der var i perioden 3. kvartal 2009 til 2. kvartal 2010 både stor forskel på antallet af kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, som er i aktivering, men også stor forskel på, hvordan der aktiveres, *jf. tabel 3.1.*

Tabel 3.1. Aktiverede kontanthjælps- og dagpengemodtagere, 3. kvt. 2009 – 2. kvt. 2010

	Kontanthjælp		Dagpenge	
	Fuldtidsdeltagere	Andel i pct.	Fuldtidsdeltagere	Andel i pct.
Vejledning og opkvalificering	44.348	78,7	12.096	45,3
Virksomhedspraktik	10.030	17,8	3.184	11,9
Ansættelse med løntilskud	2.003	3,6	11.423	42,8
I alt	**56.380**	**100**	**26.703**	**100**

Anm. Tabellen kan ikke sammenlignes direkte med figur 3.5. Dette skyldes, at figur 3.5 kun medtager kontant- og starthjælpsmodtagere i aktivering, mens tabel 3.1 medtager alle, som er i kommunal aktivering uafhængigt af, hvilken ydelse de modtager undtaget dagpenge.
Kilde: Danmarks Statistik.

Langt den største andel af de aktiverede var i perioden kontanthjælpsmodtagere. Således udgjorde kontanthjælpsmodtagere knap 70 pct. af det samlede antal aktiverede i perioden.

For kontanthjælpsmodtagere var den mest almindelige form for aktivering "Vejledning og opkvalificering". Denne kategori dækker over korte vejlednings- og afklaringsforløb, særlige tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb – herunder praktik under uddannelsesforløbet og danskundervisning. I alt var 44.348 personer aktiveret under kategorien i perioden. Hermed udgjorde denne form for aktivering 78,7 pct. af alle aktiveringsforløb for kontanthjælpsmodtagere i perioden. Til sammen-

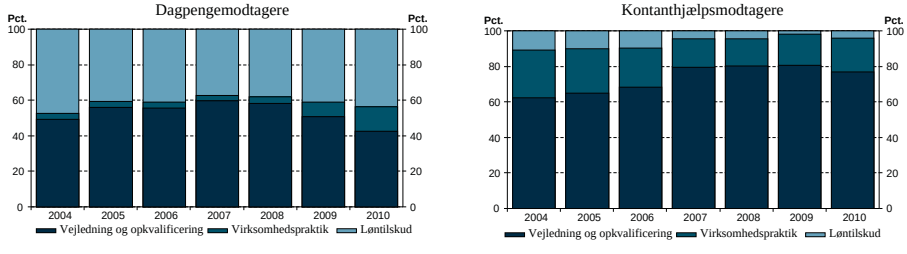
ligning udgjorde "Vejledning og opkvalificering" 45,3 pct. af aktiveringen for dagpengemodtagere.

Løntilskud er en aktiveringsform, hvor den aktiverede bliver ansat hos en offentlig eller privat arbejdsgiver med løntilskud. I perioden mellem 3. kvartal 2009 og 2. kvartal 2010 var der gennemsnitligt 11.423 fuldtidsdagpengemodtagere i løntilskud. Dermed udgjorde denne aktiveringsform 42,8 pct. af den samlede aktivering for dagpengemodtagere. Denne andel var kun 3,6 pct. for kontanthjælpsmodtagerne.

Virksomhedspraktik er et kortere forløb inden enten ordinær beskæftigelse eller løntilskudsjob. Praktikken kan for dagpengemodtagere maksimalt vare fire uger, mens det for kontanthjælpsmodtagere er muligt at lave længere forløb. 17,8 pct. af de aktiverede kontanthjælpsmodtagerne var i virksomhedspraktik i perioden, mens det kun var tilfældet for 11,9 pct. af dagpengemodtagerne.

Forskellen mellem antallet af kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere i aktivering har indsnævret sig kraftigt i 2010, *jf. figur 3.5*. Der er dog fortsat stor forskel på, i hvor høj grad de forskellige aktiveringsredskaber benyttes, *jf. figur 3.8*.

Figur 3.8. Aktivering af dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere fordelt på redskab – 2. kvartal



Kilde: Danmarks Statistik.

Når man ser på udviklingen over tid i redskabsanvendelsen for dagpengemodtagere, kan man se, at de to store aktiveringsformer for dagpengemodtagere, løntilskud samt vejledning og opkvalificering, samlet har udgjort ca. 97 pct. af aktiveringen af dagpengemodtagere i perioden 2004 til 2008. Af disse to aktiveringsformer har vejledning og opkvalificering i perioden udgjort mellem 50 pct. og 60 pct. Virksomhedspraktik har kun udgjort mellem 3 pct. og 4 pct. af aktiveringen af dagpengemodtagere i perioden, *jf. figur 3.8*.

I 2009 og 2010 er billedet dog anderledes, idet brugen af virksomhedspraktik har været stigende på bekostning af brugen af vejledning og opkvalificering. Således var aktiveringen af dagpengemodtagere i 2. kvartal 2010 fordelt med 45 pct., som var aktiveret i vejledning og opkvalificering, knap 42 pct. i løntilskud og næsten 13 pct. i virksomhedspraktik.

Anderledes ser det ud for kontanthjælpsmodtagerne. For denne gruppe har vejledning og opkvalificering udgjort omkring 80 pct. af den samlede aktivering i hele pe-

rioden fra 2007-2009, *jf. figur 3.12*. I samme periode har virksomhedspraktik udgjort mellem 15 pct. og 18 pct. af den samlede aktivering. Løntilskud har i perioden udgjort en aftagende del af aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere.

Ses der kun på aktiveringen af jobklare kontanthjælpsmodtagere, ændres sammensætningen af aktiveringstilbud en smule. Således bliver vejledning og opkvalificering benyttet i mindre grad, mens virksomhedspraktik benyttes i større grad. Dette gør sig især gældende i 2. kvartal 2010, hvor andelen af vejledning og opkvalificering er faldet til 72,5 pct., mens brugen af virksomhedspraktik er steget til 24,4 pct., *jf. tabel 3.2*.

Tabel 3.2. Aktivering af jobklare start- og kontanthjælpsmodtagere

	2. kvartal 2007	2. kvartal 2008	2. kvartal 2009	2. kvartal 2010
	Pct.			
Vejledning og opkvalificering	76,0	77,8	79,0	72,5
Virksomhedspraktik	16,4	15,1	19,2	24,4
Ansættelse med løntilskud	7,7	7,1	1,8	3,1
I alt	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Kilde: www.jobindsats.dk.

For de ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere udgør vejledning og opkvalificering 81,6 pct. af aktiveringen i 2. kvartal 2010, mens virksomhedspraktik udgør 16,8 pct., *jf. tabel 3.3*.

Tabel 3.3. Aktivering af ikke-jobklare start- og kontanthjælpsmodtagere

	2. kvartal 2007	2. kvartal 2008	2. kvartal 2009	2. kvartal 2010
	Pct.			
Vejledning og opkvalificering	81,3	82,2	83,7	81,6
Virksomhedspraktik	15,4	14,0	14,5	16,8
Ansættelse med løntilskud	3,2	3,8	1,8	1,6
I alt	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Kilde: www.jobindsats.dk.

Der har ikke i perioden 2007 til 2010 været en ændring i brugen af aktiveringstilbud for de ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere. Det samme er dog ikke tilfældet for de jobklare kontanthjælpsmodtagere, hvor virksomhedspraktik igennem perioden har udgjort en større og større del af aktiveringen. Formål og benyttelse af virksomhedspraktik bliver beskrevet nærmere under *afsnit 3.3*.

LO har tidligere vist, at ca. 60 pct. af kontanthjælpsmodtagernes vejledning og opkvalificering bestod af de såkaldte særlige tilrettelagte projekter. Særlige tilrettelagte projekter er aktiveringsprojekter, som principielt kan udbydes af enten kommunen selv eller af private. I "*Zoom på arbejdsmarkedet 2009*" blev det dog vist, at næsten 90 pct. af udgifterne til de særligt tilrettelagte projekter gik til projekter i kommunalt regi.

Det er ikke længere muligt fra de offentliggjorte statistikker at opdele vejledning og

opkvalificering, således at man kan udskille de særligt tilrettelagte projekter. Det er dog muligt at inddele vejledning og opkvalificering, som i *tabel 3.4.* for kontanthjælpsmodtagerne.

Ordinære uddannelsesforløb udgør en forsvindende lille andel af vejledning og opkvalificering af kontanthjælpsmodtagere, og udviklingen mellem 2. kvartal 2007 og 2. kvartal 2010 er meget lille. Langt størstedelen af kontanthjælpsmodtagernes vejledning og opkvalificering består af såkaldte øvrige forløb, som har en varighed over 4 uger. Dette er gældende ligegyldigt, hvor langt den pågældende kontanthjælpsmodtager er fra arbejdsmarkedet, *jf. tabel 3.4.*

Tabel 3.4. Fordeling af vejledning og opkvalificering, jobklare og ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere

	Jobklare kontanthjælps-modtagere		Ikke-jobklare kontanthjælps-modtagere	
	2. kvartal 2007	2. kvartal 2010	2. kvartal 2007	2. kvartal 2010
	Pct.			
Ordinære uddannelsesforløb	2,2	1,5	1,2	2,2
Øvrige forløb under 4 uger	10,4	15,4	3,2	5,0
Øvrige forløb over 4 uger	87,4	83,1	95,6	92,8
I alt	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Kilde: www.jobindsats.dk.

Home bias i jobhenvisningen

Ét af formålene med beskæftigelsespolitikken er at sikre det rette match mellem virksomheden og den arbejdsløse. Det er blandt andet jobcentrets ansvar at varetage denne opgave som led i beskæftigelsesindsatsen. Det "rigtige" match er nogle gange et job til den arbejdsløse inden for kommunegrænsen, og andre gange findes det rigtige job uden for kommunegrænsen.

Herunder undersøges det, om de arbejdsløse i højere eller mindre grad opnår beskæftigelse i deres hjemkommune efter endt ledighedsforløb, end det er tilfældet for beskæftigede, som ikke har været arbejdsløse året inden[6]. Derudover undersøges det, om der er forskel på sandsynligheden for at opnå beskæftigelse på en arbejdsplads i hjemkommunen mellem aktiverede og ikke-aktiverede arbejdsløse. En sådan forskel kan henføres til indsatsen i det kommunale jobcenter.

Analysen viser, at beskæftigede med forudgående arbejdsløshed generelt har en mindre sandsynlighed, end alle beskæftigede, for at have job på en arbejdsplads i hjemkommunen. Dette tyder på, at arbejdsløse søger i et større geografisk område og er mere mobile, end beskæftigede generelt.

Resultatet fremgår af *tabel 3.5*, der viser, hvordan sandsynligheden for at komme i beskæftigelse inden for hjemkommunen påvirkes af forskellige karakteristika. De

6) Bemærk, at det ikke undersøges, om aktiveringen øger den samlede sandsynlighed for at opnå beskæftigelse. Kun om de opnåede job befinder sig i hjemkommunen.

arbejdsløse, som ikke har været aktiveret, har en mindre sandsynlighed for at finde job inden for hjemkommunen set i forhold til den beskæftigede referenceperson[7]. Ikke-aktiverede arbejdsløse med en ledighedsgrad under 50 pct. det seneste år har således 7,0 pct. mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse inden for kommunegrænsen, end referencepersonen, mens mindresandsynligheden for ikke-aktiverede arbejdsløse med en ledighedsgrad over 50 pct. i det seneste år er hele 11,4 pct. Den geografiske mobilitet stiger således i takt med ledighedens længde.

Tabel 3.5. Mersandsynlighed for at komme i beskæftigelse i hjemkommunen

	Mersandsynlighed (pct.)
Ikke aktiveret - og ledig under 50 pct. af året inden	-7,0
Aktiveret - og ledig under 50 pct. af året inden	-4,5
Ikke aktiveret - og ledig over 50 pct. af året inden	-11,4
Aktiveret - og ledig over 50 pct. af året inden	+6,5
Uddannelse	
Grundskole	*9,2*
Gymnasial	*-16,6*
KVU	*-22,4*
MVU	*-9,8*
LVU	*-36,7*
Alder	
18-29	*8,0*
40-49	*2,6*
50-59	*8,6*
60-64	*9,9*
Øvrige	-16,9
Mand	*-16,9*
Bor i en storby	*33,6*
Gift	*2,5*

Anm.: Referencepersonen er kvinde, 30-39 år, erhvervsfaglig uddannelse, ugift, bor ikke i en storby, har ikke været ledig året før, og er beskæftiget. Referencepersonen har en sandsynlighed på 51,5 for at være i beskæftigelse i kommunen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM-register og Danmarks Statistik.

Aktiverede ledige har derimod en større sandsynlighed for at finde beskæftigelse inden for kommunen efter endt ledighedsforløb, end ikke-aktiverede arbejdsløse, *jf. tabel 3.5*. Et langt forudgående ledighedsforløb, som inkluderer aktivering, øger således sandsynligheden for at opnå job i hjemkommunen med 6,5 procent i forhold til referencepersonen, mens de ikke-aktiverede ledige med langt forudgående ledighedsforløb, som nævnt, har en mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse i hjemkommunen på 11,4 procent. Det indebærer, at forskellen mellem de to grupper er betydelig. En aktiveret med lang forudgående ledighed har 20 pct. større sandsynlighed for at blive beskæftiget inden for kommunegrænsen, end en ikke-aktiveret med lang forudgående ledighed. Blandt arbejdsløse med kortere ledighedsforløb er forskellen mindre, men der er stadig tegn på, at arbejdsløse, som er blevet

7) Analysen er foretaget på baggrund af en logistisk regression, *jf. boks 3.2*. Referencepersonen er defineret i anmærkningen til *tabel 3.5*.

aktiveret og dermed har haft mere kontakt med jobcenteret, i mindre grad finder job uden for kommunen.

Der er således et vist belæg for at konkludere, at kommunernes indsats peger i retning af job på virksomheder inden for kommunen frem for på virksomheder uden for kommunen. De arbejdsløses mobilitet kan dermed blive hæmmet af aktiveringsindsatsen, hvilket i det større perspektiv risikerer at begrænse arbejdsstyrkens fleksibilitet og tilpasningsevne.

Boks 3.2. Tekniske forudsætninger

I datasættet indgår dels personer, som var arbejdsløse i mindst 3 uger og var i beskæftigelse 2 måneder efter med en oplyst arbejdsstedskode, og dels alle beskæftigede med en oplyst arbejdsstedskode. Personer, der efter de 3 uges ledighed har været i løntilskud inden for 2 måneder efter ledigheden, er ikke medtaget, da disse personer får almindelig løn, og det derfor er vanskeligt at udskille disse personer fra de ordinært beskæftigede.

Datasættet består af 2,4 mio. observationer. Heraf er 16.827 passive og 8.558 aktiverede. Analysen er foretaget på baggrund af en logistisk regression, som modellerer sandsynligheden for at arbejdspladsen ligger i hjemkommunen, givet personen er i beskæftigelse (i referencepersonens tilfælde) eller kommer i beskæftigelse (i de lediges tilfælde). Analysen undersøger således ikke selve sandsynligheden for at opnå beskæftigelse.

For disse personer er der foretaget en logistisk regression på baggrund af ledighedsgrad, aktiveringsstatus, og forskellige karakteristika hos den enkelte. I analysen er således inddraget variabler for køn, civilstand, uddannelse og om hjemkommunen er en storby (København, Ålborg, Århus, Odense eller Frederiksberg). R^2-værdien er 0,0447.

En implicit antagelse bag fortolkningen af resultaterne er, at arbejdsløse, som har været aktiverede i højere grad, end andre, har fundet jobbet ved hjælp af kommunens jobcenter.

Resultaterne for baggrundskarakteristikaene indebærer, at personer med en lang videregående uddannelse i højere grad, end andre, finder beskæftigelse uden for kommunen. Analysen bekræfter derudover, at mænd har en højere tilbøjelighed, end kvinder, til at pendle, ligesom gifte har en større sandsynlighed, end enlige, for at komme i beskæftigelse inden for kommunen. Dette hænger formentlig sammen med, at gifte i højere grad har børn, og at børnefamilier pendler mindre, end andre familietyper. Endelig har man større sandsynlighed for opnå beskæftigelse i hjemkommunen, hvis man bor i en storby.

De arbejdsløses vurdering af beskæftigelsesindsatsen

For yderligere at belyse forholdene i de nye fuldt kommunale jobcentre, har Analyse Danmark foretaget en kvalitativ analyse af de arbejdsløses vurdering af beskæftigelsesindsatsen for LO.

Undersøgelsen har koncentreret sig om de arbejdsløses generelle opfattelse af mødet med jobcentrene, samt deres vurdering af aktiveringsforløb med fokus på brugen af vejledning og opkvalificering.

Det generelle billede er, at der er stor variation i hvordan de arbejdsløse vurderer mødet med jobcentret. Generelt mener de arbejdsløse ikke, at de har fået noget ud af at være aktiveret.

Undersøgelsen er foretaget blandt 469 personer i alderen 18-65 år. Personerne er enten arbejdsløse og modtagere af dagpenge, eller også har de været arbejdsløse og modtaget dagpenge inden for de seneste 12 måneder. Stikprøven er fordelt med

50,3 pct. mænd og 49,7 pct. kvinder, samt 22,8 pct. i aldersgruppen 18-33 år, 35,0 pct. i aldersgruppen 34-49 år samt 42,2 pct. i aldersgruppen 50-65 år.

Godt 30 pct. af de adspurgte i undersøgelsen har vurderet mødet med jobcentret som godt eller meget godt, *jf. tabel 3.6*. Denne opfattelse fordeler sig ligeligt på tværs af køn og aldersgrupper. Knap 25 pct. vurderer mødet med jobcentret dårligt eller meget dårligt. Denne opfattelse er stærkest blandt mænd under 49 år.

Tabel 3.6. Den arbejdsløses vurdering af mødet med jobcentret

	Antal	Andel i pct.
Meget godt	43	9,2
Godt	99	21,1
Hverken/eller	128	27,3
Dårligt	66	14,1
Meget dårligt	44	9,4
Husker ikke	3	0,6
Har ikke været i jobcenteret i min nuværende/seneste ledighedsperiode	86	18,3
Total	**469**	**100,0**

Kilde: Analyse Danmark.

Lidt over halvdelen af de adspurgte i undersøgelsen har været i et aktiveringsforløb. I *tabel 3.7* ses deres vurdering af, hvad de fik ud af deres aktiveringsforløb. De adspurgte havde mulighed for at afgive flere svar, derfor summer andelen i kolonne tre i *tabel 3.7* ikke til 100.

Det mest i øjenfaldende resultat er, at knap 45 pct. af de, som har været i et aktiveringsforløb, ikke føler, at de har fået noget ud af forløbet. Herudover mener kun godt 20 pct., at de har fået nye kompetencer ved aktiveringsforløbet. Godt 10 pct. følte sig mere motiveret til jobsøgning på grunde af forløbet, og knap 9 pct. kom i arbejde på grunde af aktiveringsforløbet.

Tabel 3.7. Den arbejdsløses vurdering af eget afkast ved aktivering

	Antal	Andel som har svaret genkendende
Jeg fik nogle nye kompetencer	51	21,6
Jeg blev mere motiveret i min jobsøgning	24	10,2
Jeg blev bedre til jobsøgning	23	9,7
Jeg kom i arbejde/har fået arbejde	21	8,9
Ingenting	105	44,5
Ved ikke	4	1,7

Anm.: Da respondenterne har afgivet mere end ét svar til dette spørgsmål, derfor summer andelen i pct. ikke til 100.
Kilde: Analyse Danmark.

Knap 23 pct. af de adspurgte i stikprøven har været aktiveret i vejledning og opkvalificering. Disse er blevet spurgt, hvor stor en del af dette aktiveringsforløb, som bød på reel undervisning. Resultatet kan ses i *tabel 3.8*.

Godt 54 pct. af de adspurgte har svaret, at reel undervisning fyldte 20 pct. af aktive-

ringsforløbet eller derunder, mens kun 11 pct. svarede, at reel undervisning udgjorde 80 pct. eller derover, *jf. tabel 3.8*.

Tabel 3.8. Den arbejdsløses vurdering af hvor stor en del af i vejledning og opkvalificering tilbuddet, som indeholdt reel undervisning

	Antal	Andel i pct.
Reel undervisning udgjorde:		
Ca. 10 pct. eller derunder	46	43,0
Ca. 20 pct. eller derunder	58	54,2
Ca. 80 pct. eller derover	12	11,2
Ca. 90 pct. eller derover	9	8,4

Kilde: Analyse Danmark.

De, som havde været aktiveret i vejledning og opkvalificering, blev endvidere spurgt, hvor stor en del af forløbet, som de fandt relevant for dem. Over 50 pct. af de adspurgte synes kun, at ca. 10 pct. af forløbet var relevant for dem, mens under 10 pct. synes, at 80 pct. af forløbet var relevant for dem, *jf. tabel 3.9*.

Tabel 3.9. Den arbejdsløses vurdering af hvor stor en del af i vejledning og opkvalificering tilbuddet, som var relevant for denne

	Antal	Andel i pct.
Relevant andel af vejledningskursus udgjorde:		
Ca. 10 pct. eller derunder	55	51,4
Ca. 20 pct. eller derunder	69	64,5
Ca. 80 pct. eller derover	10	9,3
Ca. 80 pct. eller derover	4	3,7

Kilde: Analyse Danmark.

3.3. Analyser af udvalgte redskaber i aktiveringsindsatsen

Straksaktivering

I nedenstående afsnit gennemgås jobcentrenes brug af straksaktivering med særligt fokus på udviklingen i brugen af straksaktivering for dagpengemodtagere efter overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem.

Straksaktivering er et redskab, som jobcentrene kan benytte for at presse den arbejdsløse til at finde arbejde på egen hånd, i stedet for at opkvalificere den arbejdsløse.

I perioder med lavkonjunktur og mangel på jobs er det i særlig grad vanskeligt at forstå det beskæftigelsesmæssige formål med at aktivere den arbejdsløse så hurtigt som muligt. Som følge af den økonomiske krise, vil vi med stor sandsynlighed i højere og højere grad se, at der sker ændringer inden for de forskellige brancher og sektorer. Således vil nogle brancher formindskes og andre vil udvide sig. Det er derfor essentielt i denne periode, at den arbejdsløses forløb planlægges således, at denne får de kompetencer, som er nødvendige for at klare sig på fremtidens arbejdsmarked. Det er netop i en sådan periode, at der skal bruges ressourcer på ajourfø-

ring, opklassificering eller omskoling alt afhængigt af den enkelte arbejdsløses forudgående kompetencer. Hermed sikres arbejdskraftens fortsatte kvalitet og mobilitet. Den hurtige aktivering kan ikke løse denne opgave.

Kommunerne kan dog have andre grunde til at benytte sig af hurtig aktivering, som ikke indebærer hensyn til den arbejdsløses kompetencer og fremtidsudsigter. Dette skyldes, at størrelsen af statens refusion til kommunen afhænger af, hvorvidt den arbejdsløse er aktiveret eller ikke aktiveret.

For kontanthjælpsmodtagere refunderer staten 65 pct. af ydelsen, hvis kontanthjælpsmodtageren er aktiveret og kun 35 pct., hvis kontanthjælpsmodtageren er passiv. Hvis kontanthjælpsmodtageren ikke har været aktiveret i 18 måneder gives der ikke refusion. Hermed er der en økonomisk gevinst ved at aktivere kontanthjælpsmodtageren så hurtigt som muligt, hvis refusionen overstiger udgiften til aktivering.

For dagpengemodtageren dækkes den fulde ydelse i de første 18 uger af ledigheden i 2010. Denne periode falder til 4 uger i 2013, hvor det enstrengede beskæftigelsessystem er fuldt indfaset. I fremtiden vil kommunernes incitament til tidlig aktivering af dagpengemodtagere derfor kun blive større. Efter den indledende periode med fuld reduktion dækkes 75 pct. af ydelsen, hvis dagpengemodtageren er aktiveret, mens kun 50 pct. dækkes, hvis dagpengemodtageren er passiv.

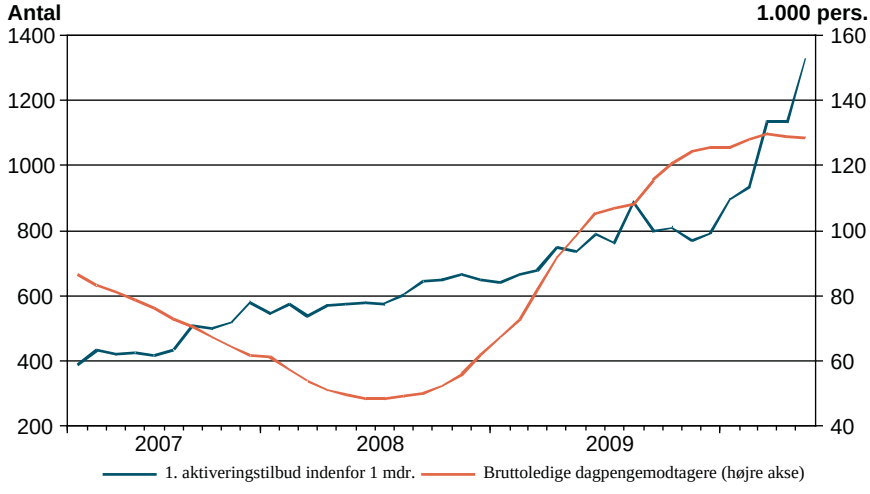
Herudover får kommunerne dækket 50 pct. af udgifterne til aktiveringstilbud indtil grænsen på 18.200 per helårsperson (2009 niveau). Dette giver kommunerne incitament til at vælge en aktiveringsform, hvor omkostninger ikke overstiger dette beløb.

Det stærke økonomiske incitament til at vælge et hurtigt og billigt aktiveringstilbud er problematisk, da det foranlediger jobcentrene til at fravælge den opkvalificerende aktivering. Denne aktiveringsform er umiddelbart en tidskrævende og omkostningsfuld aktiveringsform for kommunerne. For samfundet mere generelt synes det dog mere omkostningsfyldt at fastholde den arbejdsløse i billige aktiveringstilbud, som ikke mindsker afstanden til et ordinært arbejde.

Selvom kommunerne endnu ikke i 2010 har et direkte økonomisk incitament til at aktivere dagpengemodtageren inden for 4 uger, har omlægningen til det enstrengede beskæftigelsessystem allerede medført en stigning i brugen af straksaktivering over for denne gruppe, *jf. figur 3.9*.

Således er antallet af dagpengemodtagere, som får første aktiveringstilbud inden for en måned, mere end fordoblet siden reformen. I samme periode er bruttoledigheden for dagpengemodtagere steget med 30 pct. Stigningen i de tidlige aktiveringsforløb for dagpengemodtagere er tiltaget i løbet af 2010, selvom udviklingen i bruttoledigheden har været relativ stabil.

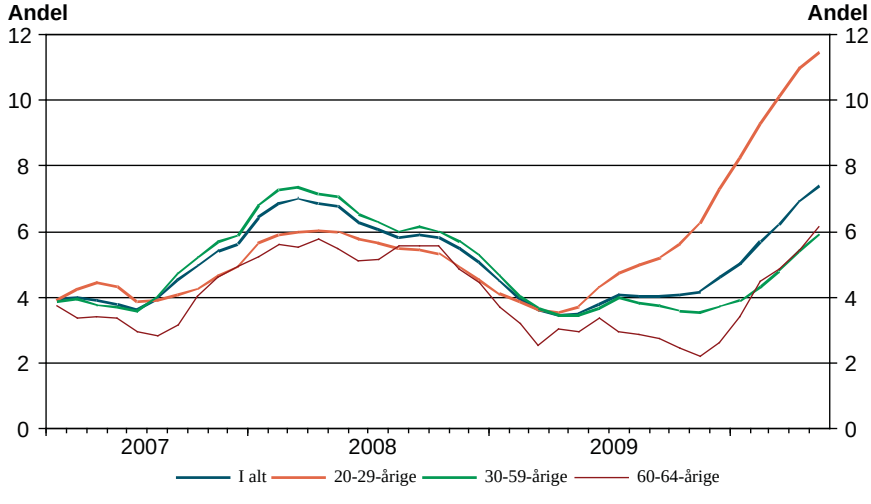
Figur 3.9. Dagpengemodtagere, som modtager første aktiveringstilbud inden for 1 måned samt bruttoarbejdsløse dagpengemodtagere



Anm.: Korrigeret for sæsonudsving samt 3-måneders glidende gennemsnit for første aktiveringstilbud.
Kilde: Danmarks statistik og www.jobindsats.dk.

Fordeles første aktiveringstilbud inden for en måned på aldersgrupper ses det, at det især er de unge dagpengemodtagere, som bliver aktiveret tidligt, *jf. figur 3.10*. Hermed bliver knap 12 pct. af alle dagpengemodtagere i aldersgruppen 20-29 år aktiveret inden for 1 måned. For de ældre aldersgrupper gælder dette kun for ca. 6 pct. Andelen af unge, som fik tilbuddet inden for en måned, har været stærkt stigende siden august 2009.

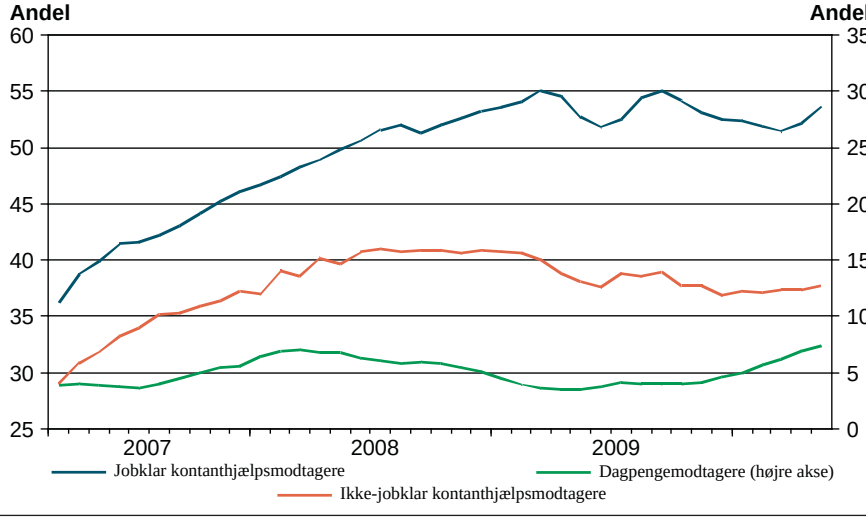
Figur 3.10. Dagpengemodtagere, som modtager første aktiveringstilbud inden for 1 måned fordelt på alder



Anm.: Korrigeret for sæsonudsving samt 3 måneders glidende gennemsnit for første aktiveringstilbud. Jobcentrene kompenseres i særlig grad ved straksaktivering af de 18-19-årige. Denne gruppe er derfor udeladt af statistikken.
Kilde: www.jobindsats.dk.

Andelen af dagpengemodtagere, som modtager første aktiveringstilbud inden for en måned, ligger dog fortsat langt under andelen af kontanthjælpsmodtagerne, som kommer tidligt i aktivering, *jf. figur 3.11*.

Figur 3.11. Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, som modtager første aktiveringstilbud inden for 1 måned fordelt på match



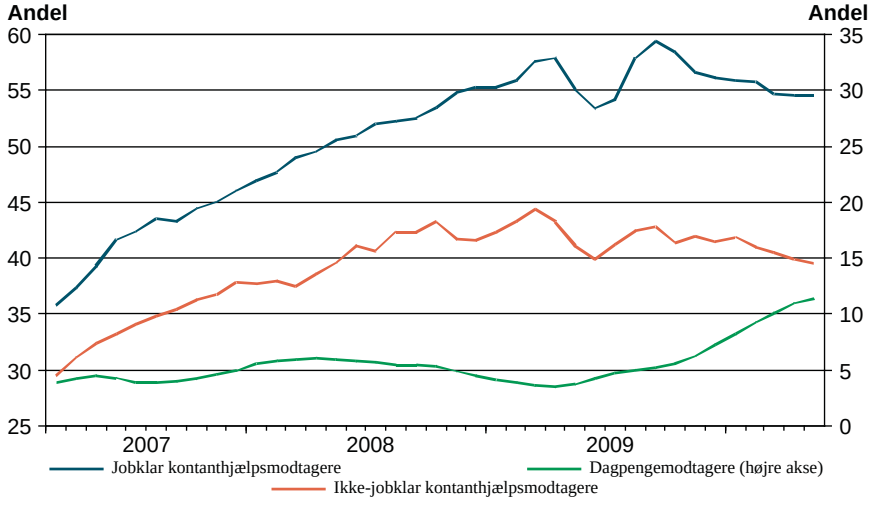
Anm.: Korrigeret for sæsonudsving samt 3-måneders glidende gennemsnit for første aktiveringstilbud.
Kilde: www.jobindsats.dk.

Den højere andel af straksaktivering gør sig både gældende for de ikke-jobklare og de jobklare kontanthjælpsmodtagere. Således lå andelen af første aktiveringstilbud inden for en måned på 38 pct. for de ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere, mens de jobklares andel lå på knap 55 pct.

For de yngre kontanthjælpsmodtagere er billedet det samme. Således ligger andelen af kontanthjælpsmodtagere, som får første aktiveringstilbud inden for en måned på mellem 40 og 55 pct. alt afhængigt af, hvor langt kontanthjælpsmodtageren er fra arbejdsmarkedet, mens dagpengemodtagernes andel ligger på ca. 12 pct. *jf. figur 3.12*.

Udviklingen over tid viser dog, at mens andelen af unge dagpengemodtagere, som aktiveres hurtigt, er fordoblet siden overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem, har andelen af kontanthjælpsmodtagere i samme gruppe været aftagende.

Figur 3.12. Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i alderen 16-29 år, som modtager første aktiveringstilbud inden for 1 måned fordelt på match



Anm.: Korrigeret for sæsonudsving samt 3-måneders glidende gennemsnit for 1. aktiveringstilbud.
Kilde: www.jobindsats.dk.

Virksomhedspraktik

Virksomhedspraktik er en aktiveringsform, som retter sig mod personer, der enten har behov for en afklaring af beskæftigelsesmål, eller som på grund af mangelfulde faglige, sproglige eller sociale kompetencer kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale lønvilkår og arbejdsvilkår eller med løntilskud[8].

For dagpengemodtagere må et virksomhedspraktikforløb vare op til fire uger, mens det for kontanthjælpsmodtagere må vare op til 13 uger, hvis kontanthjælpsmodtageren mangler joberfaring eller har været ledig i lang tid.

Brugen af virksomhedspraktik har været stigende siden slutningen af 2008. Dette skyldes i særlig grad en øget brug af virksomhedspraktik for dagpengemodtagere og jobklare kontanthjælpsmodtagere. I samme periode har brugen af virksomhedspraktik for ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere været mere stabil, dog også med en svagt stigende tendens, *jf. figur 3.13*.

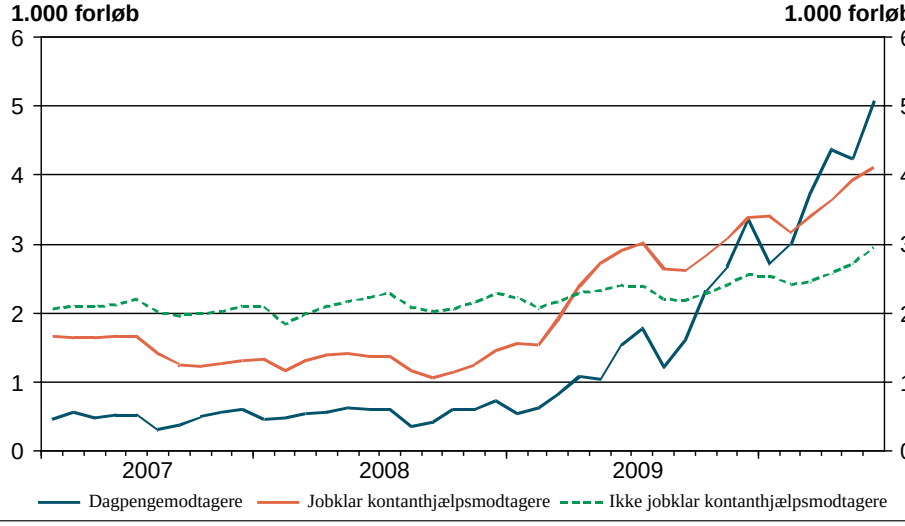
Stigningen for både dagpengemodtagere og jobklare kontanthjælpsmodtagere er taget til siden overgangen til det enstrengede beskæftigelsessystem i august 2009.

Således var der i juni 2010 over 5.000 dagpengemodtagere i virksomhedspraktik, mod godt 1.200 i august 2009. Hermed er antallet af forløb mere end tredoblet. I samme periode steg antallet af aktiverede dagpengemodtagere i alt med knap 79 pct. Det er derfor tydeligt, at stigningen i virksomhedspraktik for dagpengemodtagere ikke kun kan begrundes med den stigende aktivering.

8) Bekendtgørelse af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, § 42.

For jobklare kontanthjælpsmodtagere steg brugen af virksomhedspraktik i samme periode med 40 pct., mens den for de ikke-jobklare steg med 20 pct.

Figur 3.13. Antal dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik



Kilde: www.jobindsats.dk.

Det er ikke kun i udviklingen af antallet af forløb at dagpengemodtagerne adskiller sig fra kontanthjælpsmodtagere. Således påbegynder dagpengemodtagere også virksomhedspraktik tidligere i deres ledighedsforløb, end kontanthjælpsmodtagere, *jf. figur 3.14*.

Godt 65 pct. af alle dagpengemodtagere i virksomhedspraktik har været ledige i mellem 3 og 12 måneder. For jobklare kontanthjælpsmodtagere er dette antal under 40 pct., mens det for ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere er ca. 55 pct.

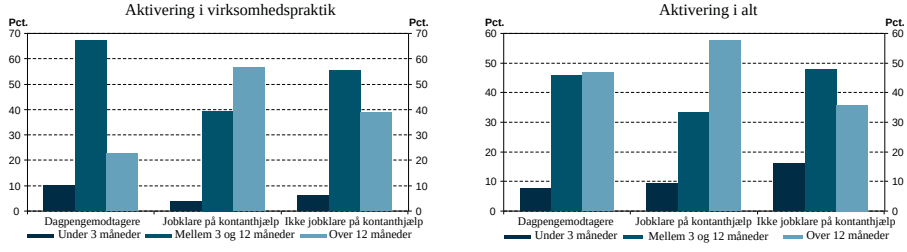
Fordelingen på varighed af arbejdsløshed af personer i virksomhedspraktik afspejler ikke gruppen af dagpengemodtagere i aktivering generelt. Denne fordeler sig med ca. 45 pct., som har været ledige i henholdsvis 3-12 måneder eller over 12 måneder, mens knap 10 pct. har været ledige i under 3 måneder. Således er der en overrepræsentation af personer i gruppen af aktiverede dagpengemodtagere, som har været ledige i 3-12 måneder, som aktiveres i virksomhedspraktik. For både jobklare og ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere afspejler brugen af virksomhedspraktik langt mere gruppen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere generelt *jf. figur 3.14*.

Når der ses på formålet med virksomhedspraktik, som beskrevet øverst i dette afsnit, er det besynderligt, at brugen af redskabet i særlig grad er steget for gruppen af dagpengemodtagere, og at brugen blandt dagpengemodtagere i særlig grad er koncentreret omkring dagpengemodtagere med 3-12 måneders arbejdsløshed.

Denne gruppe må forventes at være langt tættere på arbejdsmarkedet end eksempelvis ikke-jobklare kontanthjælpsmodtagere generelt, eller dagpengemodtagere og job-

klare kontanthjælpsmodtagere, som har været ledige i over 12 måneder. Disse grupper synes bedre at passe til målgruppen for virksomhedspraktik som aktiveringsform.

Figur 3.14. Aktiverede i henholdsvis virksomhedspraktik samt aktivering i alt fordelt på varighed på ydelse, 3. kvartal 2009-2. kvartal 2010



Kilde: www.jobindsats.dk

Derudover virker den stigende benyttelse af virksomhedspraktik under en periode med lavkonjunktur mærkværdig, da man i en periode med færre jobåbninger må formode, at der også er færre virksomheder, som har mulighed for at stille virksomhedspraktikpladser til rådighed. Ydermere vil sandsynligheden for at virksomhedspraktikken udmunder i et ordinært job eller et løntilskudsjob være reduceret betydeligt i en periode med lav vækst. Disse omstændigheder burde gøre virksomhedspraktik under en lavkonjunktur mindre attraktiv og ændre jobcentrenes aktiveringsfokus i retning af omskoling og opkvalificering.

Uddannelsesaktivering

I en periode med lavkonjunktur og omstruktureringer på arbejdsmarkedet bør jobcentrene have særligt fokus på at uddanne de arbejdsløse til fremtidens arbejdsmarked. Derfor sættes der i dette afsnit fokus på uddannelsesaktivering.

I *figur 3.15* er uddannelsesaktiveringens samlede andel af aktiveringen i alt opgjort for dagpengemodtagere.

Uddannelsesandelen var faldende indtil 1. kvartal 2009, *jf. figur 3.15*. I denne periode faldt andelen af ordinær uddannelse fra lige over 53 pct. til godt 38 pct., hvilket er et fald på knap 15 pct.-point. Fra 2. kvartal til 4. kvartal steg uddannelsesandelen til ca. 41 pct., og frem mod 2. kvartal 2010 er uddannelsesandelen faldet til godt 36 pct. Grunden til, at sammensætningen i aktiveringen ændrer sig, kan dels skyldes ændringen i sammensætning af de arbejdsløse. Det er forventeligt, at jobcentrene er mindre tilbøjelige til at give personer med korte ledighedsforløb bag sig opkvalificering, hvorimod personer, som længe har stået uden for arbejdsmarkedet, har større chance for at få tilbudt en (ny) uddannelse. Derfor er det også særligt bekymrende og kritisabelt, at uddannelsesandelen er faldet i 2. kvartal 2010, hvor der er en stor andel af arbejdsløse, som har været ledige længe, og som ville kunne få gavn af omskoling eller opkvalificering.

Figur 3.15. Uddannelsesaktiverings andel af den samlede aktivering for dagpengemodtagere

Anm.: Pr. 3. kvartal 2009 indgår 6 ugers selvvalgt uddannelse.
Kilde: DREAM-register og egne beregninger.

I *tabel 3.10* er jobcentrenes top 10 og bund 10 for uddannelsesandelen vist. Uddannelsesandelen er udregnet som andelen af aktiveringsuger, som er ordinær uddannelse, ud af alle aktiveringsuger.

Tabel 3.10. Uddannelsesandel for LO's medlemmer, 2. kvartal 2010

	Top 10			Bund 10	
	Alle	LO a-kasser		Alle	LO a-kasser
	---------- Pct. ----------			---------- Pct. ----------	
Hedensted	64,4	66,4	Guldborgsund	7,0	7,1
Randers	56,7	56,4	Hvidovre	8,2	9,4
Silkeborg	56,6	58,5	Sorø	16,4	12,3
Roskilde	56,6	56,5	Rødovre	11,7	13,5
Rudersdal	56,4	75,6	Herlev	13,0	14,4
Odense	56,2	59,6	Lolland	16,0	15,7
Frederiksberg	55,9	64,6	Helsingør	14,5	16,0
Halsnæs	55,6	52,6	Norddjurs	17,6	17,2
Herning	54,2	55,8	Gribskov	15,6	17,7
Favrskov	54,1	55,1	Odsherred	17,3	18,1
Gns.	**56,7**	**60,1**	**Gns.**	**13,7**	**14,1**
Landsgns.	**53,6**	**60,6**	**Landsgns.**	**53,6**	**60,6**

Anm.: LO's uddannelsesandel kan ikke sammenlignes med uddannelsesandelen i tabel 3.11 og 3.12., da perioden ikke er den samme.
Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

De ti kommuner, som ligger i bunden med hensyn til andelen af uddannelsesaktivering, har alle ligget lavt over de sidste fire kvartaler. Der har dog i særlig grad været en negativ udvikling for jobcentret i Sorø, som ikke før har været så tæt på

en bundplacering. Også i toppen er der tale om jobcentre, som traditionelt har ligget højt på uddannelsesandelen. Hedensted og Herning synes dog at have forbedret deres placering i toppen i den seneste periode, hvorimod Favrskov har oplevet fald i placeringen.

For yderligere at vurdere jobcentrenes uddannelsesaktiveringsindsats, ses der på, hvordan uddannelsesaktivering anvendes over for de forsikrede arbejdsløse fra LO a-kasserne. Dette er interessant, da disse generelt har et lavere uddannelsesniveau, end for eksempel medlemmer af a-kasserne inden for FTF og AC. Man kan derfor forestille sig, at variationen i uddannelsesandelen skyldes forskelle i sammensætningen af de arbejdsløse i kommunerne. En kommune med mange arbejdsløse akademikere kunne tænkes at have en lavere uddannelsesandel, end kommuner med mange ufaglærte arbejdsløse. LO uddannelsesandelen er på landplan en smule højere, end for alle aktiverede, men for Sorø i den lave ende og Halsnæs i den høje ende ligger LO i gennemsnit mærkbart under alle aktiveredes uddannelsesandel. I de resterende kommuner i *tabel 3.10* ligger LO uddannelsesandelen dog i gennemsnit højere eller på niveau med uddannelsesandelen for alle aktiverede.

Denne tendens ses også i *tabel 3.11*, som viser andelen af uddannelsesaktivering fordelt på a-kasser og hovedforbund. Således er uddannelsesaktiverings andel af den samlede aktivering for medlemmer af a-kasser tilknyttet LO knap 43 pct., mens den for henholdsvis FTF og AC er godt 38 pct. og 33 pct. De højeste uddannelsesandele er at finde i El-faget, Funktionærer og Servicefag samt Fag og Arbejde, mens andelen af uddannelsesaktivering er lavest for HK og Byggefagene.

Tabel 3.11. Andel af uddannelsesaktivering på hovedforbund (AC, FTF og LO)

A-kasse	Uddannelses-aktiverings andel af aktivering	Andel af uddannel-sesaktivering i alt	Andel af akti-vering i alt
	Pct.		
AC i alt	33,0	8,1	10,3
Andre i alt	45,4	25,4	23,5
FTF i alt	38,1	4,0	4,4
LO i alt	42,6	62,5	61,7
Alle a-kasser	**42,1**	**100,0**	**100,0**
Træ-Industri-Byg	45,9	5,9	5,4
Socialpædagogerne	44,3	0,4	0,4
Faglig Fælles (3F)	43,1	28,7	28,0
Fag og Arbejde	47,2	4,6	4,1
Metalarbejderne	43,2	6,3	6,1
Fødevareforbundet (NNF)	43,2	1,7	1,6
El-faget	51,1	1,2	0,9
Byggefagene	38,5	1,2	1,3
HK	36,3	9,7	11,2
Funktionærer & Servicefag	47,5	0,7	0,6
Teknikere	46,6	2,1	1,9

Anm.: Uddannelsesaktivering inkl. 6 ugers selvvalgt uddannelse.
Kilde: Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

Selvom de ufaglærte og erhvervsfagligt uddannede tilsyneladende får den største andel af uddannelsesaktivering får de dog også de korteste forløb, *jf. tabel 3.12*. Således er varigheden for et uddannelsesaktiveringsforløb gennemsnitligt 10,6 uger for en person med erhvervsfaglig baggrund og 11,5 uger for en person, som kun har færdiggjort grundskolen. I kontrast til dette får personer med en kort videregående uddannelse i gennemsnit uddannelsesforløb, som strækker sig over 15,3 uger, mens personer med en mellemlang uddannelse for uddannelsesaktiveringsforløb, som strækker sig over 12,9 uger. Således er der ikke en direkte sammenhæng mellem længden af uddannelse og længden af uddannelsesaktivering. Det er dog tydeligt, at personer med en erhvervsfaglig uddannelse forfordeles i forhold til de resterende typer af uddannelse. Dette er i særlig grad tydeligt, når andelen af uddannelsesaktivering fordelt på uddannelse sammenlignes med aktivering i alt fordelt på uddannelse. Det ses, at de erhvervsfagligt uddannede får 40 pct. af den samlede aktivering, men kun knap 36 pct. af uddannelsesaktiveringen.

Tabel 3.12. Gennemsnitlig varighed af uddannelsesaktivering fordelt på aktiveredes uddannelse

Højest færdiggjorte udannelse	Gennemsnitlig varighed af uddannelsesaktivering	Andel af uddannelsesaktivering i alt	Andel af aktivering i alt
	Uger	Pct.	Pct.
Grundskole	11,5	35,6	33,7
Gymnasial	15,6	10,7	7,3
Erhvervsfaglig	10,6	35,9	40,3
Kort videregående	15,3	7,5	4,9
Mellemlang videregående	12,9	8,9	9,2
Lang videregående	14,0	1,3	4,6

Anm.: Uddannelsesaktivering inkl. 6 ugers selvvalgt uddannelse.
Kilde: Danmarks Statistik og Beskæftigelsesministeriets DREAM-register.

4. Flexicurity under pres

Dette kapitel sætter fokus på de forskellige aspekter af den danske flexicurity-model.

Afsnit 4.1 viser, at hvor fleksibiliteten fortsat er høj på det danske arbejdsmarked, er indkomstsikkerheden i dagpengesystemet løbende bliver udhulet, og nu står overfor en væsentlig forringelse, som følge af halveringen af dagpengeperioden. Derudover er opkvalificeringsindsatsen i beskæftigelsespolitikken reduceret, mens der fremadrettet må imødeses et markant fald i voksen- og efteruddannelsen generelt. Flexicurity er ved at udvikle en slagside.

I *afsnit 4.2* analyseres fleksibiliteten på arbejdsmarkedet nærmere. Det sker med et særligt fokus på den efterfølgende arbejdsmarkedstilknytning og den løn, som den enkelte oppebærer efter et jobskift. Det vises, at der er store forskelle i fleksibiliteten på tværs af uddannelsesgrupper. Således viser analysen, at de kortuddannede er mere mobile, end de langtuddannende. På samme tid er det de kortuddannede, der oplever den mindste lønpræmie ved jobskifte, men bliver til gengæld heller ikke straffet så hårdt ved ufrivillig jobskifte.

I *afsnit 4.3* peger en international sammenligning på, at den danske flexicurity-model på ganske udmærket vis har understøttet udviklingen på arbejdsmarkedet. I perioden 2000-2009 har den danske beskæftigelse i gennemsnit været helt i top, arbejdsløsheden blandt de laveste, og mobiliteten i top, hvilket afspejles ved en høj jobomsætning, som følge af en høj omstillingsevne på det danske arbejdsmarked. Indkomstsikkerheden i systemet har over de seneste årti medvirket til en jævn indkomstfordeling og en relativt lav forekomst af fattigdom i Danmark.

4.1. Balancen i flexicurity under pres

Omdrejningspunktet for den danske beskæftigelsespolitik er flexicurity-modellen, som hviler på tre ben: Det første ben er et meget fleksibelt arbejdsmarked, hvor det er nemt for virksomhederne at ansætte og afskedige medarbejdere. Herved kan virksomhederne nemmere tilpasse sig til periode med forskellige aktivitetsniveau. Det andet ben er det offentlige sociale sikkerhedsnet, således at virkningen af arbejdsløshed på den enkeltes indkomst afbødes, hvorved en social slagside undgås. Det tredje ben er samspillet mellem en aktiv beskæftigelses- og uddannelsesindsats. Beskæftigelsesindsatsen sigter på at bringe den arbejdsløse hurtigt tilbage i beskæftigelse gennem forskellige aktiveringsformer. Den uddannelsespolitiske indsats fokuserer på at sikre den enkelte tilstrækkelige kompetencer for at kunne begå sig på arbejdsmarkedet gennem livslang læring. Det vil sige efteruddannelse, opkvalificering og omskoling. Det tredje ben skal understøtte fleksibiliteten på arbejdsmarkedet ved at styrke arbejdskraftens omstillingsevne. I en lille åben økonomi, som den danske, er det vigtigt, at arbejdskraften kan tilpasse sig de omskiftelige forhold, som følger af fx den teknologiske udvikling og globaliseringen[9].

9) De tre ben af arbejdsmarkedsmodellen understøttes og suppleres af en høj organisationsgrad for både lønmodtagere og arbejdsgivere. Arbejdsmarkedets parter fastlægger endvidere i høj grad selv spillereglerne på arbejdsmarkedet gennem overenskomsterne.

De forskellige elementer af flexicurity spiller sammen og påvirker hver for sig hinanden. Det vil sige rykkes der på et element, kan det have følgevirkninger for de øvrige. Den danske arbejdsmarkedsmodel er således ikke statisk, men under løbende forandring. Set over en periode på 10 år er der sket en del ændringer af systemet, som til en vis grad skubber til balancen mellem indkomstsikkerhed og fleksibilitet.

Dette afsnit sætter fokus på udviklingen i forskellige elementer i flexicurity det seneste årti, og hvad tendensen peger på fremadrettet. Afsnittet skal således ikke ses som en fuldstændig gennemgang af systemet og dets historie. Overordnet set vises det, at indkomstsikkerheden i dagpengesystemet løbende er blevet udhulet. Derudover står den nu overfor en væsentlig forringelse som følge af Genopretningspakken. Endvidere har den aktive beskæftigelsespolitik skiftet fokus væk fra opkvalificering af de arbejdsløse til andre former for aktivering. Dertil kommer, at voksen- og efteruddannelsessystemet, som i det seneste årti har haft gode betingelser, som følge af globaliseringsstrategien, nu står overfor en markant forringelse, som følge af regeringens sparerunder. Fleksibiliteten på arbejdsmarkedet har derimod været nærmest konstant igennem mange år, og er fortsat på et højt niveau. Med de seneste overenskomstfornyelser begyndte den forringede indkomstsikkerhed dog at slå igennem med introduktionen af fratrædelsesgodtgørelser på store dele af det private arbejdsmarked.

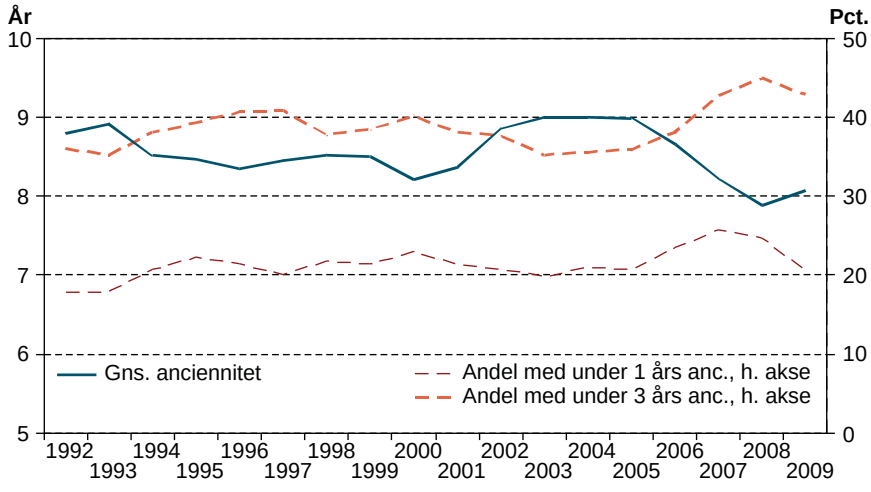
Fleksibilitet af arbejdsstyrken

Danmark ligger i en international sammenligning helt i top i forhold til antallet af medarbejdere, der skifter job pr. år, *jf. afsnit 4.3*. Mellem 2006 og 2007 forlod omkring 27 pct. af de beskæftigede deres stilling, *jf. afsnit 4.2*, heraf skiftede omkring 21 pct. til en anden stilling, mens de øvrige blev arbejdsløse eller forlod arbejdsmarkedet. Andelen af personer, som forlader deres stilling, har været relativt stabil over en længere periode med både høj- og lavkonjunktur. Det høje antal skift i stillinger vidner om en omstillingsparat arbejdsstyrke med mod på nye udfordringer.

Ligeledes har det gennemsnitlige antal år, en medarbejder er hos den samme arbejdsgiver, ligget relativt stabilt mellem 8 og 9 år det meste af perioden siden starten af 1990'erne. Skal der spores en tendens over det seneste årti, indebar lavkonjunkturen i 2003-2004 en mindre stigning i det gennemsnitlige antal år ved samme arbejdsgiver, mens højkonjunkturen indebar en mindre reduktion, *jf. figur 4.1*.

På samme vis ses, at andelen af medarbejdere med jobanciennitet under 1 henholdsvis 3 år har været relativt stabil omkring 20 henholdsvis 40 pct. siden halvfemserne. Der har dog været mindre udsving i forbindelse med de seneste 4 år, hvor dels den markante højkonjunktur øgede andelen af medarbejdere med kort anciennitet, mens krisens indtog efter alt at dømme varslede et betydeligt fald i antallet af frivillige jobskift som følge af færre nye jobåbninger.

Figur 4.1. Gennemsnitlig jobanciennitet og andel med under 1 henholdsvis 3 års anciennitet



Kilde: OECD og egne beregninger.

Et er antallet af frivillige jobskift, noget andet de ufrivillige. Krisen har understreget, hvor hurtigt virksomhederne kan tilpasse medarbejderstaben på det danske arbejdsmarked, idet antallet af beskæftigede i den private sektor faldt med ca. 180.000 fra midten af 2008 til starten af 2010. Dette kommer efter en stigning i beskæftigelsen på over 200.000 i højkonjunkturen fra 2005-2007, *jf. kapitel 2*. Få omkostninger ved afskedigelse giver virksomhederne mulighed for at indrette aktiviteten efter afsætningsmulighederne. På den anden side betyder det også, at der er mindre betænkningstid ved at udvide staben, hvilket sædvanligvis betyder mange nye jobåbninger.

Opsigelsesvarslerne for arbejdere på det private arbejdsmarked er ganske begrænsede, selv i tilfælde af lang anciennitet, *jf. tabel 4.1.* Opsigelsesvarslerne i de fleste overenskomster har stort set ikke ændret sig siden 1998.

Tabel 4.1. Opsigelsesvarsler på det danske arbejdsmarked, 2010

	Efter 1 års ansættelse	Efter 3 års ansættelse	Efter 5 års ansættelse	Efter 10 års ansættelse
Arbejdere i bygge- og anlæg	3 dage / 3 uger	2 uger/ 5 uger	2 uger/ 7 uger	2 uger/ 7 uger
Arbejdere i industri	3 uger	8 uger	8 uger	10 uger
Arbejdere i transport	2 uger	4 uger	8 uger	8 uger
Funktionærer	3 måneder	4 måneder	4 måneder	6 måneder

Kilder: Overenskomst mellem CO-I og DI, Fællesoverenskomsten mellem 3F-transportgruppen og DI, Bygningsoverenskomsten mellem TIB og Dansk Byggeri, Bygge- og anlægsoverenskomsten mellem 3F og Dansk Byggeri, samt Funktionærloven.

En fastholdelse af de korte opsigelsesvarsler er dog afhængigt af, at sikkerhedsnettet ved afskedigelse er rimeligt. Frem til overenskomstfornyelsen på LO/DA-området i 2010 var det usædvanligt, at der var centralt aftalte afskedigelsesgodtgørelser til ar-

bejderne. Den langvarige udhuling af dagpengenes kompensationsgrad, jf. nedenfor, samt den øgede usikkerhed, som følge af krisens masseafskedigelser og udflytningen af arbejdspladser til udlandet, indebar imidlertid, at der i overenskomsterne for perioden 2010-2012 blev indarbejdet afskedigelsesgodtgørelser på flere af de store overenskomstområder for medarbejdere med anciennitet over 3 år, *jf. tabel 4.2.*

Tabel 4.2. Fratrædelsesgodtgørelser i overenskomsterne, 2010

Branche	Indført 2010	Godtgørelse	Dækkede
Bygge- og anlæg	Nej		
Industri	Ja[1)]	85 pct. af månedsløn fratrukket dagpenge	Arbejdere med 3-6 års anc.: 1 x godtgørelse Arbejdere med 6-8 års anc.: 2 x godtgørelse Arbejdere med over 8 års anc.: 3 x godtgørelse
Transport	Ja	5.000 kr.	Arbejdere med 3-6 års anc.: 1 x godtgørelse Arbejdere med 6-8 års anc.: 2 x godtgørelse Arbejdere med over 8 års anc.: 3 x godtgørelse
Øvrig service	Generelt nej.		
	Ja, i hotel og restauration samt frisører mv.	Som industri	Som industri

Note 1: Enkelte delområder af industrien havde fratrædelsesgodtgørelser før 2010.
Kilde: Diverse overenskomster.

Fremadrettet vil Genopretningspakkens betydelige udhuling af dagpengesystemets sikkerhedsnet trække i retning af, at afskedigelsesgodtgørelserne udbygges i fremtidige overenskomstaftaler. Når det offentlige sikkerhedsnet undergraves, vil fokus i højere grad være på sikring af indkomstgrundlaget gennem overenskomstsystemet.

Fleksibiliteten på arbejdsmarkedet indebærer, at en betydelig del af den danske arbejdsstyrke berøres af arbejdsløshed hvert år. Selv i 2007 og 2008, hvor arbejdsløsheden var historisk lav, modtog over 200.000 personer dagpenge i kortere eller længere tid. Det svarer til godt 10 pct. af a-kasse medlemmerne. De gunstige konjunkturer frem mod 2008 betød dog en væsentlig reduktion af antallet af ledighedsberørte, eftersom gennemsnitligt knap 400.000 a-kassemedlemmer blev berørt af arbejdsløshed fra 2000 til 2005, svarende til knap hver femte af de forsikrede. Nu er antallet af ledighedsberørte atter kraftigt stigende. I 2009 var der igen over 300.000, som modtog dagpenge i en del af året, mens det tegner til, at igen i 2010 vil over 400.000 af de forsikrede opleve en kortere eller længere periode med arbejdsløshed, *jf. figur 4.2.*

Figur 4.2. Antal og andel a-kasse medlemmer berørt af arbejdsløshed gennem året

Anm.: Der er databrud fra 2000 til 2001, som følge af overgangen til den nye opgørelsesmetode for arbejdsløse. Niveauet fra 1999-2000 er justeret ned med det gennemsnitlige forhold mellem ny og gammel opgørelsesmetode i perioden 2001-2006. Data for 2010 er baseret på udviklingen fra 1. kvartal 2009 til 1. kvartal 2010.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

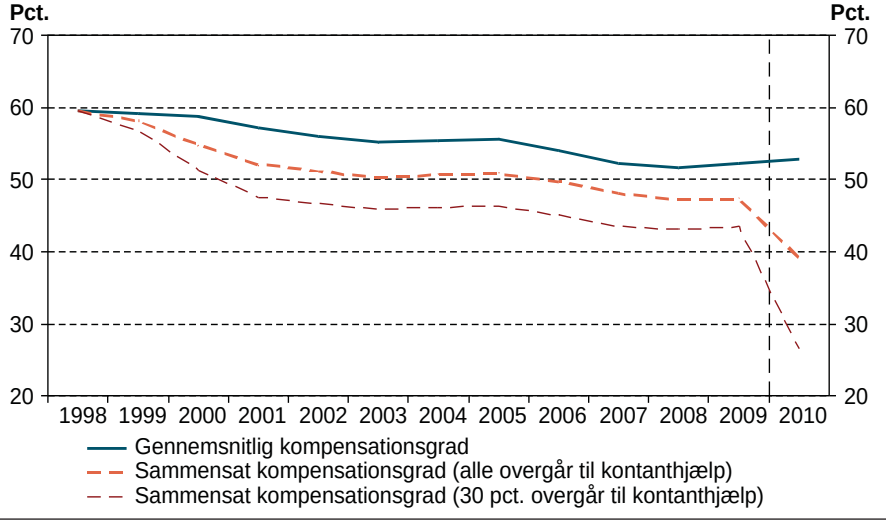
Indkomstsikkerhed ved arbejdsløshed

Arbejdsløshedsdagpengenes kompensationsgrad i Danmark er fastsat til 90 pct. af den hidtidige løn, dog med et loft. Dagpengemaksimum ligger således, at de fleste dagpengemodtagere rammer ind i loftet[10], hvorved den faktiske kompensationsgrad ligger væsentligt under 90 pct. Dagpengenes gennemsnitlige kompensationsgrad er faldet jævnt set over de seneste godt 10 år. Hvor en gennemsnitlig LO-arbejder i slutningen af halvfemserne havde udsigt til en kompensationsgrad på knap 60 pct., er den siden reduceret til omkring 52 pct. i 2009, svarende til ca. ⅔ pct.-point årligt, *jf. figur 4.3.* Det skal bemærkes, at beregningen ikke nødvendigvis er et udtryk for den kompensationsgrad de arbejdsløse rent faktisk oplever. For det første er dagpengemaksimum for unge under 30 år væsentligt lavere, end for personer over 30 år, hvilket vil bidrage til at trække den gennemsnitlige kompensationsgrad blandt arbejdsløse ned. For det andet er der en tendens til, at de (over 30-årige), som rent faktisk oplever arbejdsløshed, også har en lavere gennemsnitsløn, end alle LO-arbejdere, hvilket vil bidrage til at trække den faktiske gennemsnitlige kompensationsgrad op.

Figuren indeholder tillige stiliserede beregninger af sammensat kompensationsgrad, som illustrerer effekten af forskellige nedsættelser af dagpengeperioden siden 1998. Der er tale om en illustrativ beregning set fra en ny dagpengemodtagers perspektiv, som ikke tager højde for at de fleste dagpengemodtagere forlader ledighed, før dagpengeperiodens udløb.

10) Finansministeriet anslår, at højst 10-15 pct. ikke modtager dagpengemaksimum.

Figur 4.3. Dagpengenes kompensationsgrad for en gennemsnitlig LO-arbejder



Anm.: Inkl. pensionsindbetalinger og ATP-betalinger for dagpengemodtagere. Kompensationsgraden for 2010 er baseret på udviklingen i DA's konjunkturstatistik for 1. og 2. kvartal 2010. Antagelser bag den sammensatte kurve: Der betragtes 5 års overførsler. Diskonteringsraten er 3 pct. Ved udløb af dagpengeperiode overgår en andel af de arbejdsløse til kontanthjælp svarende til den gennemsnitlige ydelse fra ADAM-banken opregnet med ATP-betaling og korrigeret for arbejdsmarkedsbidrag.

Kilde: DA, ADAM's databank og egne beregninger.

Dagpengemaksimum reguleres årligt med satsreguleringsprocenten, som fastsættes ud fra lønudviklingen på det private arbejdsmarked to år før. Som følge af denne forsinkelse i systemet steg kompensationsgraden svagt i 2009, ligesom der er udsigt til en svag stigning i 2010. Dette skyldes, at lønudviklingen i 2007 og 2008 var relativt gunstig, mens den faktiske lønudvikling i 2009, og den forventede lønudvikling i 2010 er ret begrænsede, som følge af den økonomiske krise. Faldet i kompensationsgraden forudses på den baggrund at blive genoptaget i 2011, hvor satsreguleringsprocenten er beskedne 1,9 pct.

Lønudviklingen bag beregningen af satsreguleringsprocenten opgøres blandt andet eksklusive pensionsindbetalinger. Pensionsudbygningerne, som har været en fast bestanddel i lønudviklingen siden starten af 1990'erne, overføres dermed ikke til overførselsmodtagerne. Derudover fratrækkes den beregnede lønudvikling typisk 0,3 pct.-point, som overføres til satspuljen[11]. Blandt andet som følge af disse forhold[12] sker der en løbende udhuling af dagpengenes kompensationsgrad. Omkring 2 pct.-point af faldet fra 1998 til 2009 kan således henføres til satspuljen.

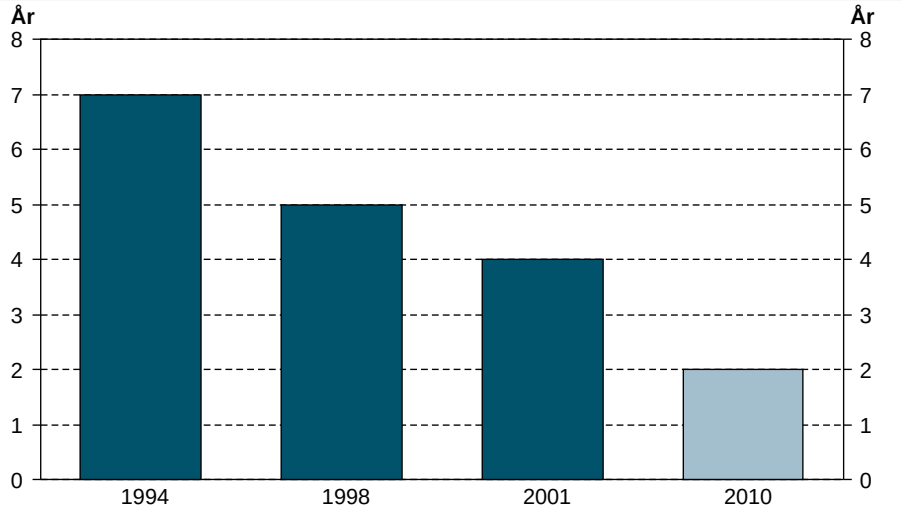
Varigheden af dagpengeperioden er faldet væsentligt siden midten af 1990'erne efter en række af arbejdsmarkedsreformer, som tillige omlagde den aktive beskæftigelsespolitik. I 1994 blev dagpengeperioden således nedsat til 7 år, og genoptjening

11) Hvis lønudviklingen beregnes til over 2,3 pct. overføres 0,3 pct.-point til satspuljen, hvis lønudviklingen er over 2 pct., men under 2,3 pct., nedsættes bidraget til satspuljen således at reguleringen af overførslerne bliver 2 pct., og hvis lønudviklingen er under 2 pct., overføres intet til satspuljen.

12) Desuden trækkes udviklingen i genebetalingen fra. Endvidere beregnes lønudviklingen med faste vægte mellem arbejdere og funktionærer.

af dagpengeretten blev betinget af en periode i beskæftigelse. Samtidigt indførtes ret-og-pligt til aktivering efter 4 års dagpengeperiode. Siden er dagpengeperioden reduceret yderligere – til 5 år pr. 1998 og til 4 år pr. 2001. Efter 2001 har dagpengeperioden imidlertid ligget fast, *jf. figur 4.4*.

Figur 4.4. Udvikling i dagpengeperioden 1994-2010



Anm.: 1. juli 2010 sættes dagpengeperioden ned til samlet 2 år for nye arbejdsløse. Personer, som var arbejdsløse 1. juli 2010, har maksimalt 2 års yderligere dagpengeperiode.
Kilde: Beskæftigelsesministeriet og genopretningsplanen.

I forbindelse med Genopretningspakken fra maj 2010, nedsættes dagpengeperioden endnu en gang. Denne gang halveres perioden fra 4 år til 2 år pr. 1. juli 2010, *jf. figur 4.4.* Nedsættelsen af dagpengeperioden sker gradvist, således at alle nyledige efter 1. juli 2010 har 2 års dagpengeret, mens allerede arbejdsløse har dagpengeret i maksimalt 2 år efter 2010. Når nedsættelsen af dagpengeperioden er fuldt indfaset i 2012, vil dagpengeperioden være reduceret med 60 pct. i forhold til 1998. Hvis dagpengeperioden blev nedsat fra dag til dag d. 1. juli 2010, ville omkring 11.000 dagpengemodtagere have mistet deres dagpengeret[13].

Nedsættelsen af dagpengeperioden risikerer således at kaste en betydelig gruppe personer ud i fattigdom. AErådet har vist, at syv ud af ti, som mister dagpengeretten, efter al sandsynlighed ikke vil kunne få kontanthjælp, og de dermed risikerer at stå uden indkomst[14 og 15].

Kurverne for den sammensatte kompensationsgrad i figur 4.1 er udvidet med en skønnet effekt af Genopretningspakkens forkortelse af dagpengeperioden. I den stiliserede beregning ses det, at den sammensatte kompensationsgrad for den gen-

13) I uge 20 af 2010 havde 11.112 personer en dagpengeanciennitet over 104 uger, jf. DREAM-registeret.
14) Baseret på registeroplysninger om dagpengemodtagere med over 2 års dagpengeanciennitet i 2007.
15) I det internationale perspektiv peger i afsnit 4.3 på, at arbejdsløshedsunderstøttelsen spiller en vigtig rolle sociale værn mod fattigdom.

nemsnitlige LO-arbejder reduceres svarende til omkring 8 pct.-point, som følge af forkortelsen af dagpengeperioden fra Genopretningspakken, hvis den pågældende kan overgå til kontanthjælp. Hvis der tages højde for, at det forventeligt kun er omkring 30 pct., som kan modtage kontanthjælp, falder den sammensatte kompensationsgrad svarende til omkring 17 pct.-point.

Aktiv beskæftigelsespolitik

Ganske mange af de personer, som berøres af arbejdsløshed gennem året, finder selv hurtigt beskæftigelse igen, *jf. kapitel 2*. Men uanset konjunktursituationen er det helt afgørende for flexicurity-systemet, at den aktive beskæftigelsespolitik er med til at sikre de arbejdsløse muligheder for at opnå ny beskæftigelse. Den aktive beskæftigelsespolitik vurderes at have en stor del af æren for det betydelige fald i arbejdsløsheden igennem den sidste halvdel af 1990'erne. Den aktive beskæftigelsespolitik har mange vigtige funktioner: På den ene side skal den facilitere de bedste og hurtigste match mellem arbejdsløse og ledige job, og den skal sikre at arbejdsløse, som har vanskeligt ved at finde job på egen hånd, får kompetencer, der forbedrer deres jobmuligheder. På den anden side skal den motivere arbejdsløse til jobsøgning og kontrollere, at arbejdsløse rent faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet.

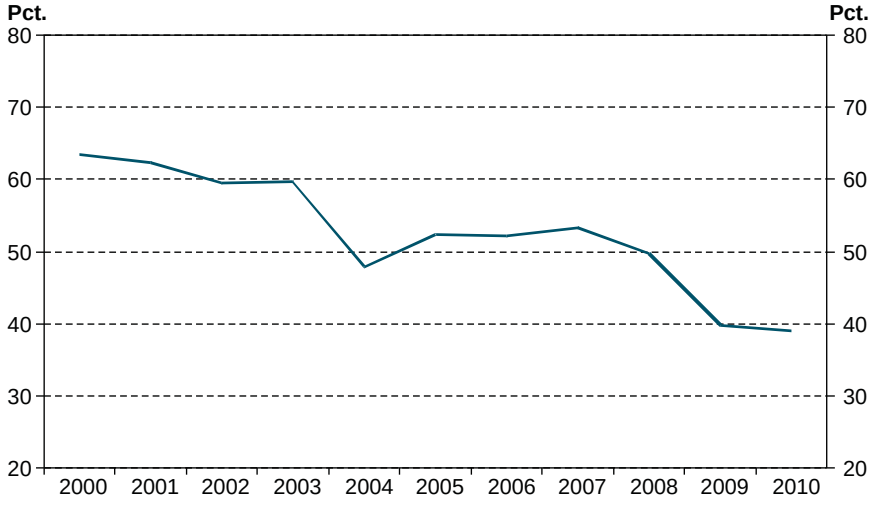
Den aktive beskæftigelsespolitik justeres løbende[16]. Igennem 1990'erne blev den sideløbende med forkortelserne af dagpengeperioden gradvist intensiveret med fokus på ret-og-pligt til aktivering, øget aktivering og en mere målrettet indsats. Derudover er tidspunktet for ret og pligt til et aktiveringstilbud for den arbejdsløse blevet fremrykket flere gange. Den seneste fremrykning skete i 2007, hvorefter en arbejdsløs med 9 måneders forudgående arbejdsløshed har ret og pligt til et aktiveringstilbud[17]. Endvidere er der især i de senere år i stadig højere grad kommet fokus på krav til den ledige om at bevise, at han eller hun står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Fokus i aktiveringsindsatsen blev tillige blevet ændret, blandt andet i forbindelse med aftalen om Flere i arbejde fra 2002. Der er kommet stadig mere virksomhedsrettet aktivering og mindre fokus på ordinær opkvalificering og uddannelse. Dette fokus er løbende blevet skærpet og samtidigt med etableringen af et enstrenget kommunalt beskæftigelsessystem i 2009, er der kommet en bevidst strategi fra regeringens side med øget fokus på virksomhedspraktik og løntilskudsjob, *jf. kapitel 3.*

Uddannelsesdelen af aktiveringsindsatsen er dermed især i dette årti løbende blevet mere og mere nedprioriteret, og andelen af aktiveringsindsatsen for dagpengemodtagere, som er uddannelse, er reduceret fra over 60 pct. til under 40 pct., *jf. kapitel 3 og figur 4.5.*

16) Der findes detaljerede oversigter over udviklingen i Zoom på arbejdsmarkedet, 2004 - 2009, samt i kapitel 3.
17) Der er særregler for unge og ældre ledige.

Figur 4.5. Andel uddannelse i aktiveringsindsatsen



Anm.: Uddannelse inkluderer ordinær uddannelse, særligt tilrettelagte uddannelsesforløb samt 6 ugers selvvalgt uddannelse. Data vedrører 1. halvår af året.
Kilde: Egne beregninger på DREAM-registeret.

Denne udvikling er uheldig, da tendensen over flere årtier er gået i retning af en betydelig nedlæggelse af ufaglærte job, og en generel merarbejdsløshed blandt ufaglærte[18]. Denne tendens er kun forstærket i den nuværende krise, hvor eksempelvis medlemmer af 3F's a-kasse har haft en af de højeste og hurtigst voksende arbejdsløshedsprocenter. Dertil kommer, at de mange nye job, der løbende skabes Danmark, i højere og højere grad kræver uddannelser på enten faglært eller videregående niveau. Det er således ekstra vigtigt, at aktiveringsindsatsen fortsat indeholder opkvalificering af de kortuddannede, så de arbejdsløse kan opnå kompetencerne til at forsøge sig i nye brancher og jobfunktioner.

Livslang læring

Den livslange opkvalificering og kompetenceudvikling er medvirkende til at bibeholde og udvikle arbejdsstyrkens omstillingsevne. I lyset af de hyppige jobskift kunne det frygtes, at danske arbejdsgivere ville være relativt mindre villige til at investere i medarbejdernes efteruddannelse, end arbejdsgivere i andre lande, men det har hidtil ikke været tilfældet, *jf. afsnit 4.3*. En del af baggrunden er den offentlige støtte til voksen- og efteruddannelse – dels støtte til deltagerbetaling, dels VEU-godtgørelse og/eller statens voksenuddannelsesstøtte (SVU), som kan opnås for voksne ved efter- og videreuddannelse[19].

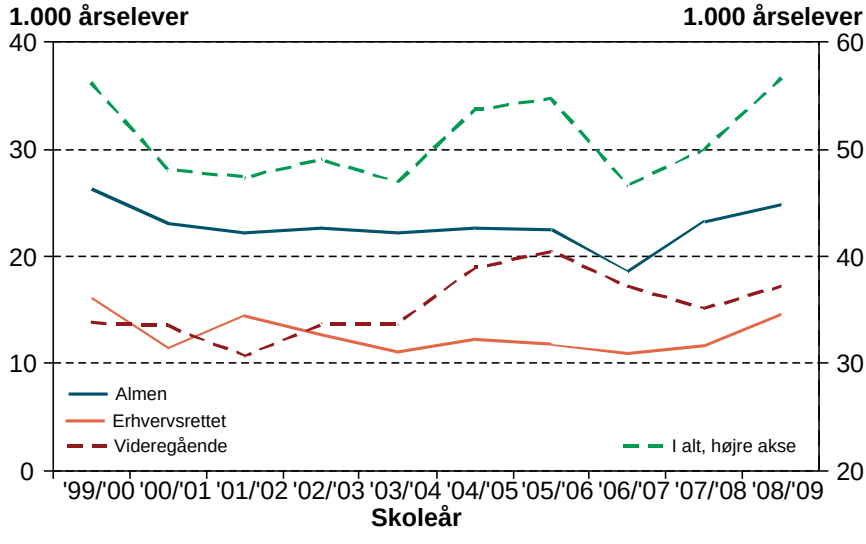
Hvor aktiveringsindsatsen har haft stadig færre gennem uddannelsesforløb, burde efteruddannelsen for de beskæftigede have oplevet et løft i løbet af det seneste årti.

18) Jf. Fremtidens arbejdsmarked, flere og bedre job. LO (2010).
19) Enten direkte til kursusdeltageren, eller til virksomheden ved løn under kursusaktiviteten. I sidstnævnte tilfælde skal virksomheden således blot betale forskellen mellem dagpengeniveauet og den normale løn til medarbejderen.

Blandt andet indebar trepartsaftalen om voksen- og efteruddannelse, at der fra offentligt hold blev afsat en pulje på 1 mia. kr. over tre år (finansieret af globaliseringsmidlerne) til at forøge aktiviteten på den erhvervsrettede del af VEU, samtidigt med at der blev indarbejdet kompetenceudviklingsfonde i overenskomsterne.

Trepartsaftalen om VEU kom i 2006. Gennem første halvdel af årtusindet skete en svag reduktion i antallet af årselever til almen og erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse, mens den videregående del steg en smule. I 2008 og i 2009 steg efteruddannelsesaktiviteten på det almene og erhvervsrettede område igen, *jf. figur 4.6*. Denne udvikling kan næppe adskilles fra den økonomiske krise, hvor den pludseligt forringede efterspørgselssituation indebar, at mange virksomheder sendte medarbejderne på kursus i væsentligt tal. Ligeledes viser de første indikationer for udviklingen i 2010, at efteruddannelsesaktiviteten fortsat er høj.

Figur 4.6. Aktivitet på voksen- og efteruddannelse



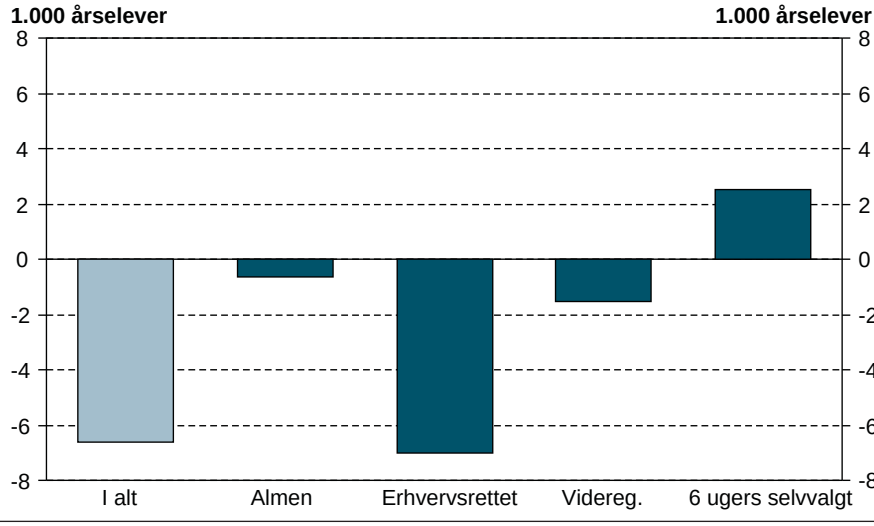
Anm.: Der er tale om skoleår. Almene uddannelser er ekskl. danskundervisning ved sprogcentre. Der er databrud i 2006. Aktiviteten på voksen- og efteruddannelse fra Danmarks Statistik afviger fra opgørelsen Budgetredegørelse, 2010. Der er hovedsageligt niveauforskel i forhold til de almene uddannelser.
Kilde: Danmarks Statistik.

Fremadrettet er der imidlertid store udfordringer for voksen- og efteruddannelsen. I forbindelse med Genopretningsplanen er vilkårene således ændret en del. Dels bortfalder det offentlige tilskud til deltagerbetalingen ved AMU-kurser for personer med en videregående uddannelse, dels reduceres perioden, den enkelte kan modtage SVU på det almene uddannelsesniveau, fra 80 til 40 uger. For personer med en videregående uddannelse reduceres SVU-perioden fra 52 til 40 uger. Derudover

reduceres satsen for VEU-godtgørelse og SVU med 20 pct. fra 2012, således at den herefter udgør 80 pct. af dagpengeniveauet. Disse forringelser i VEU-systemet kommer samtidigt med udløbet af puljen på den ene mia. kr. til erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse.

Kombinationen af disse besparelser på voksen- og efteruddannelsesområdet betyder, at finanslovsforslaget for 2011 indeholder en væsentlig reduktion i aktiviteten på området. Frem mod 2013 er der således budgetteret med en nedgang i den årlige aktivitet på samlet set omkring 6.600 årselever fra 2009 til 2013, svarende til et samlet fald på 14 pct. Det er primært den erhvervsrettede efteruddannelse, som står for skud med et fald på 7.000 årselever, hvilket betyder, at aktiviteten på dette område mere end halveres. Da kurserne i den erhvervsrettede efteruddannelse tillige er relativt korte, vil antallet af deltagere på de erhvervsrettede kurser blive reduceret betydeligt[20]. Der er desuden budgetteret med mindre fald i den almene og den videregående voksen- og efteruddannelse på hhv. 600 og 1.500 årselever. Kun de arbejdsløses selvvalgte uddannelse ventes at blive forøget frem mod 2013, blandt andet som følge af et stigende antal arbejdsløse, men også som følge af, at de 6 ugers selvvalgt uddannelse er udskilt fra de øvrige VEU-områder ved overgangen til det enstrengede kommunaliserede system, *jf. figur 4.7*.

Figur 4.7. Forventet udvikling i voksen- og efteruddannelse, 2009-2013



Anm.: Finansieringen af 6 ugers selvvalgt uddannelse blev først udskilt fra den øvrige voksen- og efteruddannelsesaktivitet ved overgangen til de kommunaliserede jobcentre d. 1. august 2009. En væsentlig del af stigningen fra 2009 til 2013 kan dermed henføres til, at kun 5/12 af aktiviteten i 2009 er eksplicit angivet i 2009. Videregående voksen- og efteruddannelse dækker åben uddannelse og deltidsuddannelser ved universiteterne.

Kilde: Forslag til Finanslov 2011.

20) I Danmarks Statistiks opgørelse af erhvervsrettet VEU svarer hver årselev i gennemsnit til ca. 60 kursister i perioden 2006 til 2009. Omregnes aktivitetsforringelsen på ca. 7.000 årselever til kursister ved 60 kursister pr. årselev, falder deltagerantallet til erhvervsrettet VEU med mere end 400.000 deltagere, som følge af besparelserne.

Det skal endvidere bemærkes, at den afsatte ramme for erhvervsrettet VEU (EVE-rammen) er bindende. Det vil sige, når pengene er brugt, kan der ikke finansieres flere kurser. Modsat er der frit optag på både almen voksen- og efteruddannelse og videregående voksen- og efteruddannelse og udgifterne følger antallet af deltagere. Budgettet er dermed kun vejledende på disse områder.

4.2. Mobilitet, løn og succes på arbejdsmarkedet

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj grad af mobilitet, men omkostningerne eller gevinster ved mobilitet er ulige fordelt. Tidligere analyser har vist, at kortuddannede har større risiko for at blive opsagt fra nedlagte arbejdssteder, og at de ufaglærte i højere udstrækning, end andre lønmodtagere, bliver arbejdsløse, eller forsvinder helt ud af arbejdsmarkedet.

I dette kapitel analyseres fleksibiliteten på arbejdsmarkedet nærmere. Det sker med et særligt fokus på den efterfølgende arbejdsmarkedstilknytning og den løn, som den enkelte oppebærer efter et jobskift.

Det viser sig store forskelle i fleksibiliteten på tværs af uddannelsesgrupper. De kortuddannede er således mere mobile, end de langtuddannende. På samme tid er det de kortuddannede, som oplever de mindste lønpræmie ved jobskift, men bliver til gengæld heller ikke straffet så hårdt ved ufrivillige jobskift.

Generelt er ufaglærte og til dels også faglærte kendetegnet ved en lavere løn og en lavere arbejdsmarkedstilknytning, end personer med en videregående uddannelse. Der findes dog også en stor gruppe af succesfulde kortuddannede – her målt på beskæftigelse og indkomst. Det er denne gruppe, vi forsøger at komme nærmere i sidst i dette afsnit. Her vurderes gruppen med udgangspunkt i familiære forhold, bopæl samt arbejdsmarkedstilknytning.

Analyserne viser, at de succesfulde ufaglærte og faglærte lever i parforhold, har børn, bor i omkring København, men ikke i København, har ledende stillinger, og arbejder inden for private serviceerhverv. De er omvendt ikke bosat i Udkantsdanmark, offentligt ansatte, i manuelt arbejde, detailsalg eller omsorgsarbejde.

Fleksibiliteten på arbejdsmarkedet

Fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked er meget ujævnt fordelt, hvor de kortuddannede har en højere fleksibilitet, end de langtuddannede.

I nærværende analyse beskrives mobiliteten ved at tage udgangspunkt i de beskæftigede i det enkelte år, og deres arbejdsmarkedsstatus året efter. Er de stadig i beskæftigelse? Er de arbejdsløse eller under uddannelse?

Tabel 4.3 viser arbejdsmarkedsstatus året efter for fem hovedgrupper af uddannelse. Tabellen viser, at mere end ¼ af de beskæftigede forlader deres arbejdssted hvert år. Den viser også, at ufaglærte er den mest mobile del af arbejdsstyrken. Mere end 30 pct. af de ufaglærte forlader deres arbejdssted hvert år. Afgangen sker for 21,5 pct.

til et nyt arbejdssted, hvoraf knap halvdelen ligger i en helt anden branche. Der er også en forholdsvis stor afgang til arbejdsløshed, efterløn, førtids- og folkepension samt uddannelse. Der er formentligt tale om to grupper af ufaglærte. Dels de helt unge, som arbejder som ufaglærte i et år eller to, inden de påbegynder deres uddannelse, og så de lidt ældre ufaglærte, som har en oversandsynlighed for at blive arbejdsløse, eller helt blive skubbet ud af arbejdsmarkedet.

Tabel 4.3. Mobiliteten på arbejdsmarkedet, 2006-2007, uddannelser

	Ufaglærte	Faglærte	KVU	MVU	LVU	I alt
	Pct.					
Samme arbejdssted	68,5	74,5	75,9	79,1	74,8	73,2
Nyt arbejdssted	21,5	20,4	20,0	16,8	21,4	20,9
Heraf:						
Samme branche	11,9	13,1	12,4	13,1	15,5	13,2
Anden branche	9,6	7,3	7,7	3,6	5,9	7,6
Arbejdsløs	2,0	1,2	1,1	0,9	1,0	1,3
Efterløn	1,7	1,3	0,7	1,0	0,4	1,2
Førtidspension	0,6	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3
Folkepension	0,9	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
Uddannelse	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3
Øvrige	3,3	1,3	1,0	1,0	0,9	1,7
Død/udvandret	1,0	0,5	0,6	0,6	1,1	0,7
I alt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Anm.: Brancherne er defineret på Danmarks Statistiks 9-gruppering. Alle studerende er fjernet fra denne analyse. De vil typisk have deltidsansættelser med meget kortvarige forløb. De vil i andre analyser ligge i gruppen af ufaglærte, hvorfor denne analyse viser noget mindre fleksibilitet blandt ufaglærte, end man normalt ser.
Kilde: AErådet.

Den mindst mobile del af arbejdsstyrken er personer med en mellemlang videregående uddannelse. Her er det kun omkring 1/5 af de beskæftigede, der skifter fra arbejdsstedet, og når det sker, så sker det typisk til en beskæftigelse inden for samme branche. Det skyldes selvfølgelig de meget store grupper af folkeskolelærere, pædagoger og sygeplejersker, hvor uddannelsen er målrettet ansættelse i den offentlige sektor.

En analyse på brancher viser også store forskelle på, hvor mange der fortsætter på deres arbejdsplads fra det ene år til det andet, *jf. tabel 4.4.* Det er i industrien og i den offentlige sektor, at færrest skifter arbejdsplads fra det ene år til det andet. Den offentlige sektor er, som tidligere nævnt, karakteriseret ved en meget tæt sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse, hvorfor det er naturligt, at der er færre skift i denne branche. Industrien er kendetegnet ved meget store arbejdspladser, hvilket gør det nemmere at udvikle sig inden for virksomheden, hvilket giver anledning til færre skift. Samtidig vil udsving i beskæftigelsen slå mindre igennem på store arbejdspladser, hvor man måske nemmere kan håndtere afskedigelser ved naturlig afgang eller omrokeringer.

Der er inden for handel, hotel og restauration en ret høj sandsynlighed for at blive arbejdsløs året efter. Det hænger sandsynligvis sammen med, at der er mange kort-

uddannede ansat inden for branchen og det forhold, at mange virksomheder åbner og lukker hvert år i denne branche. I forhold til overgangen til efterløn og førtidspension skiller den offentlige sektor sig ud. Der er således en risiko for at gå på førtidspension, der er op til dobbelt så høj, som i andre brancher. Der er da også mange stillinger med et dårligt fysisk og psykisk arbejdsmiljø i den offentlige sektor, *jf. eksempelvis Lønkommissionen*[21].

Tabel 4.4. Mobiliteten på arbejdsmarkedet, 2006-2007, brancher

	Industri	Bygge og anlæg	Handel, hotel og restauration	Transport, post og tele	Finansiering og forretningsservice	Offentlige og personlige tjenesteydelser
	Pct.					
Samme arbejdssted	77,4	70,5	67,4	69,6	73,7	75,3
Nyt arbejdssted	17,2	24,4	25,3	24,2	21,0	18,9
Heraf:						
Samme branche	8,6	15,8	13,8	14,1	13,0	14,6
Anden branche	8,6	8,6	11,5	10,1	8,0	4,3
Arbejdsløs	1,4	1,1	1,8	1,4	1,1	1,1
Efterløn	1,2	1,1	0,9	1,1	0,8	1,4
Førtidspension	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,4
Folkepension	0,4	0,4	0,5	0,4	0,6	0,6
Uddannelse	0,2	0,2	0,6	0,3	0,2	0,3
Øvrige	1,5	1,7	2,5	1,8	1,5	1,5
Død/udvandret	0,6	0,6	0,8	1,0	0,9	0,6
I alt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Anm.: Brancherne er defineret på Danmarks Statistiks 9-gruppering. Brancherne "Landbrug, fiskeri og råstofudvinding" samt "Energi- og vandforsyning" er for overskuelighedens skyld udeladt af denne tabel.
Kilde: AErådet.

Jobskift over tid

Ovenstående analyse af jobskifte er gennemført for hvert eneste af årene tilbage til 1982. Denne analyse viser en ved første øjekast overraskende konklusion, nemlig at andelen af lønmodtagere, der ikke skifter arbejdssted har været nogenlunde konstant hen over hele perioden, og altså ikke er afhængig af konjunktursituationen. Det skyldes formentligt, at jobskift både kan ske frivilligt og ufrivilligt. Det må således formodes, at de frivillige jobskift er højere i en højkonjunktur, mens de ufrivillige er lavere. Mens det omvendte gør sig gældende i en lavkonjunktur. Det betyder, at konjunktursituationen ikke påvirker fastholdelse på arbejdspladsen synderligt.

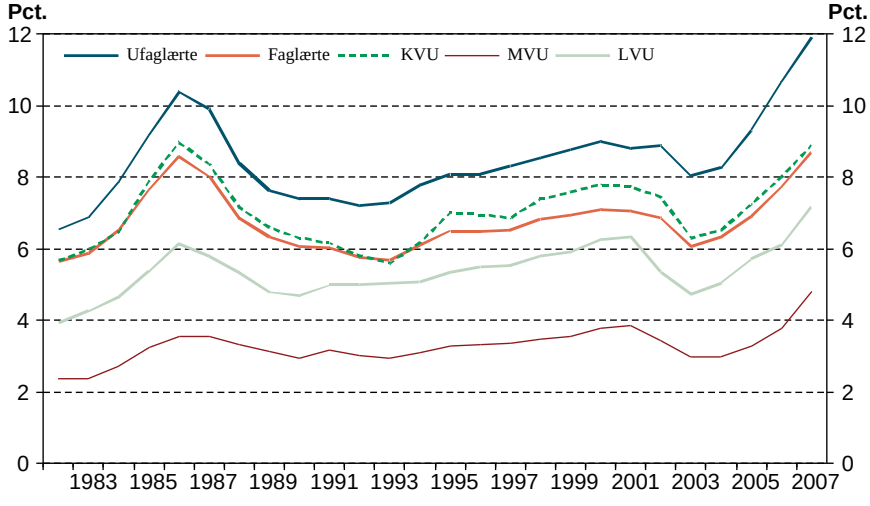
For at forsøge at belyse denne problemstilling er der alternativt taget udgangspunkt i de personer, der skifter hovedbranche i hvert enkelt år. Det må således formodes,

21) Lønkommission bind 1.

at den større jobsikkerhed i en højkonjunktur leder til, at flere tager den store chance og skifter til et job i en helt anden branche. Analysen viser da også en betydelig konjunkturafhængighed i disse mere markante skift, *jf. figur 4.8*.

I de gode år frem mod 1987 skiftede mange hovedbranche, mens andelen faldt efter kartoffelkuren. Der er endda et lille fald i andelen af brancheskift i minilavkonjunkturen i 2003-2004. I de seneste år i analysen er det dog blevet aflyst af et rekordhøjt antal brancheskift. Det bliver interessant at se de seneste tal for disse brancheskift, der i lyset af krisen må forventes at være faldet markant.

Figur 4.8. Jobskift til anden hovedbranche, 1982-2007



Kilde: AErådet.

Timeløn og jobskift

Et jobskift må formodes at have betydning for lønnen for den enkelte. Det kan enten være positivt, hvor man frivilligt søger et bedre lønnet job, eller negativt ved, at man ved opsigelse kan få svært ved at finde et nyt job til samme løn. I nærværende analyse er der derfor fokuseret på, hvordan lønnen for personer, der har skiftet job, har udviklet sig sammenlignet med de lønmodtagere, der ikke skifter job. Lønmodtagere, der skifter job er opdelt i fire kategorier:

a. Skifter job fra et nedlagt arbejdssted, med periode som arbejdsløs.

b. Skifter job fra et ikke-nedlagt arbejdssted, med periode som arbejdsløs.

c. Skifter job fra et nedlagt arbejdssted, uden periode som arbejdsløs.

d. Skifter job fra et ikke-nedlagt arbejdssted, uden periode som arbejdsløs.

Formålet med denne opdeling er at se på, hvordan frivillighed i jobskiftet, samt arbejdsløshed påvirker den efterfølgende løn. I udgangspunktet må jobskift i katego-

rierne a. og b. antages primært at ske ufrivilligt. Der vil selvfølgelig også ske frivillige jobskift med mellemliggende arbejdsløshed, men de må formodes at udgøre et mindretal i denne kategori. Kategori c. dækker også over ufrivillighed, men jobskiftet er sandsynligvis sket uproblematisk, fordi det ikke har medført arbejdsløshed i den mellemliggende periode. Den sidste kategori må som udgangspunkt formodes at være den stærkeste gruppe, hvor jobskiftet er sket uden mellemliggende arbejdsløshed, og i de fleste tilfælde uden pres fra arbejdsgiver.

Tabel 4.5 viser udviklingen i lønnen sammenlignet med de personer, der ikke skifter job. Der tegner sig et klart billede af, at en mellemliggende periode som arbejdsløs stempler den enkelte. Personer, der bliver fyret fra et nedlagt arbejdssted og efterfølgende er ramt af arbejdsløshed, vil således opleve en lønnedgang på 5,2 pct., mens personer, der ikke bliver ramt af arbejdsløshed ved opsigelse fra et nedlagt arbejdssted, vil opleve en lønfremgang på 1,2 pct.

Tabel 4.5. Lønpræmier ved jobskift, uddannelser

	Arbejdsløs		Ikke Arbejdsløs	
	Nedlagt arbejdssted	Ikke-nedlagt Arbejdssted	Nedlagt arbejdssted	Ikke-nedlagt arbejdssted
	----------Pct.-point----------			
Ufaglært	-3,1	-1,9	0,8	1,0
Faglært	-4,5	-2,1	1,2	2,0
Kort videregående	-5,1	-2,7	0,8	2,3
Mellemlang videregående	-7,2	-5,2	0,7	1,4
Lang videregående	-8,8	-5,4	2,0	3,8
I alt	**-5,2**	**-3,1**	**1,2**	**2,2**

Anm.: Studerende og deltidsansatte er fjernet fra denne opgørelse. Det er sket, fordi lønoplysningerne for disse grupper er meget usikre.
Kilde: AErådet.

Der er markante forskelle på lønpræmierne hen over uddannelsesgrupperne. Ufaglærte er kendetegnet ved de mindste tab ved arbejdsløshedsperioder mellem jobskift, mens det virker stærkere på personer med en lang uddannelse. Det kan sandsynligvis tilskrives, at arbejdsløshed er mere udbredt blandt ufaglærte, hvorfor det ikke på samme måde, som for højtuddannede, risikerer at stemple vedkommende.

Det er kategorien af jobskift fra ikke-nedlagte arbejdssteder uden mellemliggende arbejdsløshed, der giver den største lønfremgang. Det må da også være denne gruppe af jobskift, der mest oplagt sker frivilligt. Alle uddannelsesgrupper oplever en lønfremgang, dog mest udtalt for personer med en lang videregående uddannelse, der opnår en lønpræmie på 3,8 pct.

Det er overraskende, at personer, der er berørt af arbejdsløshed, oplever en større lønnedgang, hvis de skifter job fra et nedlagt arbejdssted end fra et ikke-nedlagt arbejdssted. Man ville forvente, at man i større udstrækning blev stemplet som mindre produktiv arbejdskraft, hvis man blev opsagt fra et ikke-nedlagt arbejdssted. Resultatet kan skyldes, at opsagte fra store nedlagte arbejdspladser skal konkurrere med de andre opsagte fra det nedlagte arbejdssted. Det kan også være, fordi de ned-

lagte arbejdssteder er koncentreret i brancher, der oplever nedgang, hvorfor det kan det være vanskeligt at finde et nyt job, hvor meget branchespecifikke kvalifikationer kan bruges. Begge dele vil presse lønnen ned for hele gruppen.

Generelt giver den store lønmodtagermobilitet anledning til lønmobilitet. Denne lønmobilitet kan både være til gavn for lønmodtageren og til gene. Sandsynligvis er der dog tale om, at matchet mellem lønmodtagere og arbejdsgivere bliver bedre, hvormed der menes, at der bliver en bedre sammenhæng mellem den enkeltes produktivitet og aflønningen. Det kan give en mere effektiv økonomi, hvilket internationale studier også peger på, *jf. bl.a. Brown & Earle (2008)*.

I en opgørelse af lønpræmierne hen over aldersklasser afsløres der også en betydelig variation. Det viser sig ikke overraskende, at det typisk er de ældre medarbejdere, der bliver mest negativt berørt ved en opsigelse. Hvis de bliver berørt af arbejdsløshed, går de i gennemsnit 10 pct. ned i løn i det nye job. For de unge er der omvendt tale om lave løntab ved ufrivillige jobskift, mens de får relativt høje lønpræmier, hvis de ikke berøres af arbejdsløshed ved jobskift.

Tabel 4.6. Lønpræmier ved jobskift, alder

	Arbejdsløs		Ikke arbejdsløs	
	Nedlagt arbejdssted	Ikke-nedlagt arbejdssted	Nedlagt arbejdssted	Ikke-nedlagt arbejdssted
	----------Pct.-point----------			
Under 25 år	-3,1	-1,1	4,8	4,6
25-34-årige	-6,2	-4,8	2,3	2,7
35-44-årige	-7,8	-6,4	0,1	0,6
45-54-årige	-9,2	-8,7	-0,6	-1,2
55-64-årige	-9,4	-10,0	-0,2	-2,7
I alt	**-5,2**	**-3,1**	**1,2**	**2,2**

Anm.: Studerende og deltidsansatte er fjernet fra denne opgørelse. Det er sket, fordi lønoplysningerne for disse grupper er meget usikre.
Kilde: AErådet.

Kortuddannende med økonomisk succes

Kort uddannede har typisk en lavere løn og en mindre arbejdsmarkedstilknytning i sammenligning med personer med en videregående uddannelse. Der findes dog også grupper blandt personer med en kort uddannelse, der klarer sig rigtig godt på arbejdsmarkedet, og som samtidig oppebærer en høj løn. Det er denne gruppe, der beskrives nærmere i dette afsnit.

Udvælgelsen af succesfulde kortuddannede sker i alderen 45-55-årige. I denne alder er langt hovedparten af gruppen stadig på arbejdsmarkedet, og man har en lang historik at beskrive en eventuel succes ud fra. Udvælgelsen sker ved at tage de personer, der har været i beskæftigelse hvert eneste år i de sidste 20 år. Eventuel barsel eller orlov fra beskæftigelse tæller i denne sammenhæng også med. Derudover er det et krav for at blive karakteriseret som succesfuld, at man målt på gennemsnitslønnen de seneste tre år har ligget blandt de 25 pct. højeste indkomster i den først

udvalgte gruppe. Det er oplagt, at der findes andre og mere personlige succeskriterier, end ovenstående, men de er ofte ikke til at genfinde i de registre, som denne analyse bygger på. Succes, som defineret i denne analyse, afspejler således kun succes i en meget snæver forstand, hvor eksempelvis jobtilfredshed og værdi af arbejdet ikke er indeholdt.

Blandt personer med en videregående uddannelse er gennemsnitslønningerne mellem 376.300 kr. og 635.500 afhængigt af længden af den videregående uddannelse, *jf. tabel 4.7*. For ufaglærte udgør den 232.400 kr. og for faglærte 344.000 kr. Umiddelbart er der altså en stor gevinst ved at uddanne sig. Sammenhængen bliver dog mindre tydelig, når grupperne beskrives lidt nærmere. Blandt de succesfulde ufaglærte er gennemsnitsindkomsten således 473.200 kr., mens den for de succesfulde faglærte udgør 600.700 kr. Blandt ufaglærte og faglærte er der således en stor gruppe, der klarer sig rigtig godt.

Tabel 4.7. Gennemsnitsindkomster på uddannelseskategorier, 45-55-årige

Område	Indkomst	Antal
	---------- Kr.	----------
Ufaglærte	232.400	208.900
Succesfulde ufaglærte	473.200	37.900
Faglærte	344.000	249.900
Succesfuld faglærte	600.700	51.900
Kort videregående uddannelse	376.300	47.500
Mellemlang videregående uddannelse	391.800	130.900
Lang videregående uddannelse	635.500	60.600

Anm.: Personer med en gymnasial uddannelse er fjernet fra opgørelsen. De ville ellers optræde som ufaglærte, og de kan være meget atypiske i forhold til andre ufaglærte.
Kilde: AErådet.

Gruppen af succesfulde er kendetegnet ved at leve i familier. Der er således flere blandt de succesfulde kortuddannede, der lever i et parforhold, og der er også en større andel, der har børn, sammenlignet med den gennemsnitlige ufaglærte eller faglærte. Der er også en klar sammenhæng mellem køn og løn samt arbejdsmarkedstilknytning. Der er således blandt succesfulde ufaglærte 28,7 pct. kvinder, mens der for ufaglærte som helhed er 52,5 pct. kvinder. Blandt de succesfulde faglærte er kun 18,6 pct. kvinder, mens det for gruppen som helhed drejer sig om 37,6 pct. Den lavere repræsentation kan henføres til, at kvinder generelt er dårligere lønnede, end mænd, og samtidig har mange kvinder deltidsbeskæftigelse.

Der er en betydelig geografisk forskel mellem de succesfulde og de ikke-succesfulde kortuddannede. Der er således en overrepræsentation af succesfulde i Nordsjælland, Østsjælland og København omegn, mens de er underrepræsenteret i alle andre landsdele, *jf. tabel 4.8*. I beregningerne er den gennemsnitlige lønmodtagers andel af befolkningen sat til indeks 100. Hvis gruppen af succesfulde er overrepræsenteret, vil indeks for denne gruppe ligge over 100, i modsat tilfælde under 100. I Udkantsdanmark er der ikke overraskende en meget stor underrepræsentation af succesfulde kortuddannede.

Tabel 4.8. Overrepræsentation af succesfulde på bopæl

Område	Ufaglærte	Faglærte
	---------- Indeks ----------	
Nordsjælland	131	130
København by	87	94
Østsjælland	149	141
Københavns omegn	122	123
Bornholm	55	50
Vest- og Sydsjælland	92	92
Fyn	78	80
Sydjylland	104	96
Østjylland	96	98
Vestjylland	114	99
Nordjylland	86	86
I alt	**100**	**100**
Udkantsdanmark	**75**	**75**

Anm.: Udkantsdanmark er sammensat af kommunerne: Lolland, Guldborgsund, Bornholm, Faaborg-Midtfyn, Svendborg, Langeland, Ærø, Tønder, Norddjurs, Samsø, Morsø, Brønderslev, Frederikshavn, Vesthimmerland, Læsø og Hjørring.

Kilde: AErådet.

Der er stor variation i repræsentationen fordelt på brancher. Finansiering og forretningsservice, samt energi- og vandforsyning skiller sig ud, med en meget høj andel af de succesfulde ansat, *jf. tabel 4.9*. Omvendt er der en meget lille andel succesfulde ansat i den offentlige sektor. Dette resultat hænger formentligt tæt sammen med den klare kønsmæssige forskel, der er nævnt tidligere. Kvinder er i denne sammenhæng sjældent karakteriseret som succesfulde på arbejdsmarkedet, mens mange kvinder arbejder i den offentlige sektor.

I landbrug, fiskeri og råstofudvinding er de succesfulde faglærte overrepræsenteret, mens de ufaglærte ikke er overrepræsenteret i denne branche. Det modsatte gør sig gældende inden for bygge- og anlægsbranchen. Der klarer personer med en faglært uddannelse sig ikke specielt godt, mens ufaglærte åbenbart kan oppebære en højere løn og har en mere sikker arbejdsmarkedstilknytning. For de faglærte skyldes det formentligt den meget høje konjunkturafhængighed, der er i bygge- og anlægsbranchen. Det kan således være svært at undgå perioder med arbejdsløshed.

Tabel 4.9. Overrepræsentation af succesfulde på branche

Område	Ufaglærte	Faglærte
	---------- Indeks ----------	
Landbrug, fiskeri mv.	100	140
Energi- og vandforsyning	180	163
Bygge- og anlægsbranchen	123	93
Industri	110	106
Handel, hotel og restauration	94	113
Transport, post og televirksomhed	138	99
Finansiering og forretningsservice	122	162
Offentlige og personlige tjenesteydelser	68	46
I alt	**100**	**100**

Kilde: Danmarks Statistik.

4.3. Flexicurity i en international kontekst

Ude i verden ses mange forskellige beskæftigelsespolitikker: I Mange syd- og mellemeuropæiske lande – som fx Tyskland, Frankrig, Spanien og Italien – baserer deres beskæftigelsespolitik på jobbeskyttelse (jobbeskyttelsesmodeller), *jf. tabel 4.10*.

Tabel 4.10. Et udvalg af beskæftigelsespolitiske modeller

	Jobbeskyttelse	Understøttelse	Aktiv beskæftigelsesindsats	Livslang læring
Danmark – DK	Lav	Høj(Middel)[1]	Høj	Høj
Sverige – SV	Middel	Middel	Høj	Middel
Holland – NL	Middel	Middel	Middel	Middel
Norge – NO	Høj	Middel	Høj	Middel
Frankrig – FR	Høj	Middel	Middel	Lav
Tyskland – DE	Høj	Lav	Middel	Lav
Italien – IT	Høj	Middel	Lav	Lav
Spanien – ES	Høj	Middel	Lav	Lav
Storbritannien – UK	Lav	Lav	Middel	Høj
USA – US	Lav	Lav	Lav	Lav

Note 1: Halveringen af dagpengeperioden til 2 år i regeringens såkaldte 'Genopretningsplan' udhuler understøttelsesniveau, og bringer det danske niveau ned omkring det europæiske gennemsnit.

En høj jobbeskyttelse mindsker arbejdstagernes risiko for arbejdsløshed og indkomsttab. Således er det virksomhederne (arbejdsgiveren), som bærer størstedelen af den finansielle risiko ved økonomiske tilbageslag, da der er forholdsvis store omkostninger ved tilpasninger af medarbejderstaben. Også i gode tider medfører det, at virksomhederne (arbejdsgiverne) er mere tilbageholdende med nyansættelser. Det betyder for det første, at det bliver vanskeligere at få fodfæste på arbejdsmarkedet, hvilket bidrager til enten en høj arbejdsløshed eller en stor gruppe med midlertidige ansættelser blandt de, som søger at komme ind på arbejdsmarkedet, som i vid udstrækning består af unge nyuddannede. For det andet hæmmer den høje jobbeskyttelse arbejdstagernes mobilitet, da det også bliver uattraktivt og vanskeligt at finde nyt job for de allerede ansatte. Således kan jobbeskyttelsesmodeller føre til ufleksible og opdelte arbejdsmarkeder.

I Storbritannien og USA er tilgangen en mere markedsbaseret beskæftigelsespolitik, hvor jobbeskyttelsen er lav, og det offentlig sociale sikkerhedsnet er utilstrækkeligt. Det betyder, at virksomhederne (arbejdsgiverne) nemmere kan tilpasse beskæftigelsen til en omskifteligt økonomisk virkelighed. Således bærer arbejdstagerne arbejdsløshedsrisikoen. Fraværet af et tilstrækkeligt socialt sikkerhedsnet betyder, at det også er den enkelte arbejdstager, som bærer størstedelen af indkomsttabet. Et indkomsttab, der kan forstærkes gennem dårligere jobmatch, da den arbejdsløse i højere grad risikerer at besætte stillinger, som ikke til fulde matcher deres kompetencer, hvilket leder til en lavere lønindkomst i deres nye stilling, *jf. OECD (2006)*. En anden virkning af den Angelsaksiske model er, at arbejdsstyrkens besidder mere generelle kompetencer, end i lande med en beskæftigelsespolitik baseret på jobbeskyttelse. Her er arbejdsstyrkens kompetencer mere specifikke, *jf. Wasmer (2006)*.

Den danske flexicurity-model repræsenterer en 'gylden' middelvej, hvor en mere markedsbaseret beskæftigelsespolitik med lav jobbeskyttelse er koblet til et offentligt socialt sikkerhedsnet, hvorved lønmodtagerne og det offentlige i højere grad deler indkomsttabet ved arbejdsløshed. Det understøtter mobiliteten på arbejdsmarkedet, da arbejdstagerne bliver mere risikovillige og derfor oftere skiftere job. Endvidere sikrer det offentlige – gennem den aktive beskæftigelsesindsats – at de arbejdsløse hurtigt kommer tilbage til beskæftigelse, og sikre om nødvendigt den rette opkvalificering eller omskoling, så de fortsat kan begå sig på arbejdsmarkedet. Den danske flexicurity-model har i de senere år været inspirationskilde for beskæftigelsespolitikken i en række lande som fx Holland, Norge og Sverige, hvor beskæftigelsespolitikker, der ligner den danske, er vokset frem.

Hvordan klarer den danske flexicurity-model sig så?

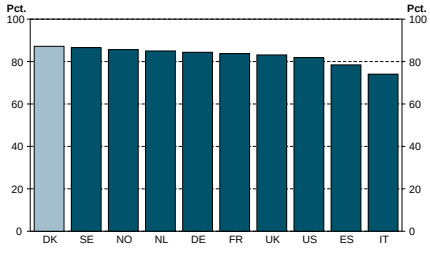
Formålet med flexicurity er at sikre en mobil og omstillingsparat arbejdsstyrke, som kan understøtte en bredt forankret økonomisk udvikling uden social slagside. Det kan være ganske vanskeligt at bedømme, hvorledes flexicurity opfylder denne rolle. En international sammenligning peger på, at flexicurity understøtter mobiliteten på arbejdsmarkedet, og har bidraget til, at erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen har været blandt de højeste. Det er en forudsætning for vækst og velstand. Endvidere understøtter et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked produktivitetsvæksten, *jf. bl.a. OECD (2007), Brown & Earle (2008) og Bottazzi m.fl. (2009).*

Undersøgelsen er gennemført ved at kigge på en række lande med forskellige beskæftigelsespolitiske tilgange. Den første gruppe er lande som karakteriseres ved en høj grad af jobbeskyttelse, og i denne grupper er Frankrig, Italien, Spanien og Tyskland. Den anden gruppe består Storbritannien og USA, hvor beskæftigelsespolitikken anvender en markedsbaseret tilgang, dvs. den Angelsaksiske model. I den tredje gruppe er lande – Holland, Norge og Sverige – som minder både beskæftigelses- og velfærdspolitikken i nogen grad den danske model.

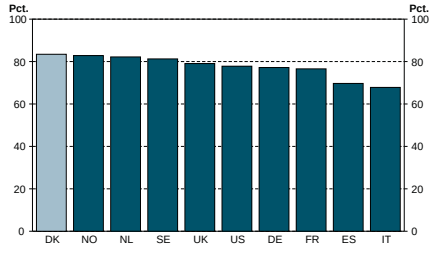
Rent teknisk er analysen gennemført ved at kigge på en række arbejdsmarkeds-parameter i perioden 2000-2009, som fx erhvervsdeltagelse og arbejdsløshedsomfang. Undersøgelsen bygger på gennemsnit for perioden for på denne vis bedre at kunne belyse implikationerne af de forskellige beskæftigelsespolitiske tilganges strukturelle virkning på arbejdsmarkedet. En evaluering af flexicurity'en i et enkelt år vil afhænge meget af den aktuelle konjunktursituation, og kan hurtigt føre til de forkerte konklusioner. Det gør fx *Tangian (2010)* ved at forkaste flexicurity'ens evne som beskæftigelsesværktøj på baggrund af den økonomiske udvikling i 2009.

Det første som falder i øjnene er, at både erhvervs- og beskæftigelsesfrekvensen for de 20-54-årige i gennemsnit har været højere i Danmark, end i de lande, i perioden 2000-2009, *jf. figur 4.9a og 4.9b.*

Figur 4.9a. Erhvervsfrekvens blandt de 20-54-årige, gennemsnit 2000-09, pct.



Figur 4.9b. Beskæftigelsesfrekvens blandt 20-54-årige, gennemsnit 2000-09, pct.

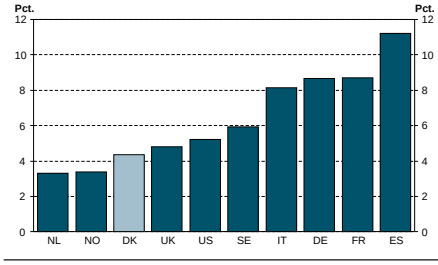


Kilde: OECD Labour Force Survey og egne beregninger.

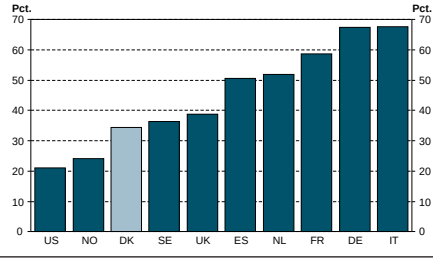
Generelt er erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsesomfanget størst i de skandinaviske lande og Holland, som alle har en forholdsvis ens indretning af velfærdssamfundet. Herunder et godt udbud af delvist skattefinansierede daginstitutionspladers mv., som gør det muligt for begge forældre at tage arbejde. Selv sammenlignet med denne gruppe af lande har erhvervsdeltagelsen og beskæftigelsen været højere i Danmark, hvilket delvist kan forklares af en højere mobilitet på arbejdsmarkedet, som følge af flexicurity.

I den samme periode har omfanget af arbejdsløshed også været relativt lav i Danmark sammenlignet med de andre lande, hvor kun arbejdsløshedsomfanget har været lavere i Holland og Norge, *jf. figur 4.10a.*

Figur 4.10a. Gennemsnitlig arbejdsløshed, 2000-09, pct.



Figur 4.10b. Andel af arbejdsløse med varighed længere end et halvt år, gennemsnit 2000-09, pct.



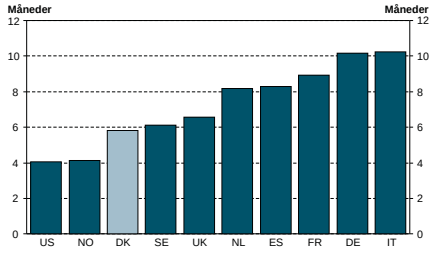
Kilde: OECD Labour Force Survey og egne beregninger.

Og kun i Norge og USA var der en mindre del af de arbejdsløse, som også stod uden beskæftigelse efter seks måneder end i Danmark, *jf. figur 4.10b.*

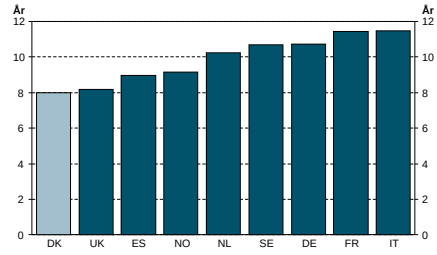
I tråd hermed var det også i kun i Norge og USA, at den gennemsnitlige varighed af arbejdsløshedsperioderne i perioden var kortere end i Danmark, *jf. figur 4.11a.*

Det ses også, at arbejdsløsheden var størst i de lande, hvor beskæftigelsespolitikken i højere grad er baseret på jobbeskyttelse. Endvidere er det også i disse lande, at de arbejdsløse i gennemsnit oplevede den længste arbejdsløshedsperiode, og flest arbejdsløse uden job et halvt år efter de var uden job.

Figur 4.11a. Gennemsnitlig varighed af arbejdsløshedsperiode, 2000-09, måneder



Figur 4.11b. Gennemsnitlig ansættelseslængde i perioden 2000-09, år

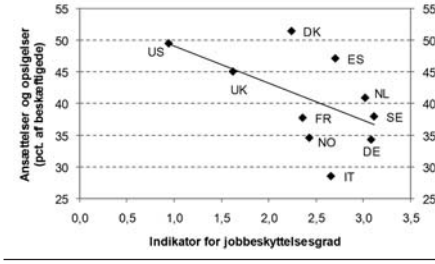


Kilde: OECD Labour Force Survey og egne beregninger.

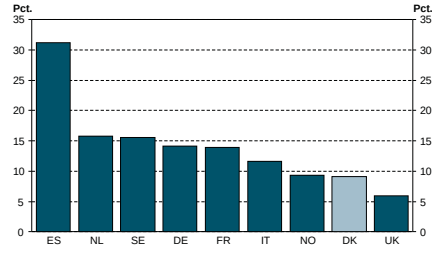
Den gennemsnitlige ansættelseslængde er også en indikator for omsætteligheden på arbejdsmarkedet. Det ses, at de lande med den laveste jobbeskyttelsesgrad, også er her den korteste gennemsnitlige ansættelsesperiode blandt de beskæftigede observeres i perioden 2000-2009. Således kunne den gennemsnitlige ansættelseslængde opgøres til ca. 8 år i Storbritannien og Danmark, hvorimod den var omkring 11 år i Italien, Frankrig og Tyskland, *jf. figur 4.11b.*

Det understreges af, at jobomsætningen – målt som summen af ansættelser og opsigelser over den samlede beskæftigelse – generelt er højere i lande med relativ lav jobbeskyttelse. Faktisk ses den højeste jobomsætning i Danmark, og den laveste i Italien, *jf. figur 4.12a.*

Figur 4.12a. Jobbeskyttelse og jobomsætningen



Figur 4.12b. Andel af beskæftiget i midlertidige stillinger, pct.



Anm.: Indikator for jobbeskyttelse dækker over lovgivnings- og overenskomstmæssige jobbeskyttelse, og er angivet for 2008. Jobomsætningen er målt i perioden 2000-2007.
Kilde: OECD (2010), Employment Outlook og EUROSTAT.

Spanien falder lidt uden for det generelle billede, da arbejdstageren oplever en høj beskyttelse, og til trods herfor er jobomsætningen forholdsvis høj, faktisk højere, end i Storbritannien. Det kan forklares ved, at op mod hver tredje beskæftigede spanier er ansat i en midlertidig stilling, *jf. figur 4.12b.* Det afspejler, at vejen til at få fodfæste på det spanske arbejdsmarked går gennem en række af midlertidige ansættelser, hvilket automatisk slår over i en høj jobomsætning.

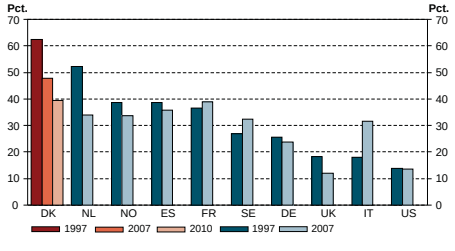
Den danske flexicurity-model har også en jobomsætning, der ligger væsentligt over tendensen for de lande, vi kigger på. Denne forskel kan i et vist omfang tilskrives

den øgede mobilitet, der sikres gennem den aktive beskæftigelses- og uddannelsespolitik.

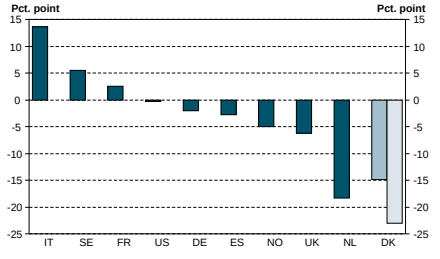
Tendenser i beskæftigelsespolitikken

I de sidste mange år har arbejdsløshedsunderstøttelsens kompensationsgrad været faldende, *jf. afsnit 4.1.* Når der ses på den sammensatte kompensationsgrad har den også være faldende i de fleste betragtede lande, dog undtaget i Frankrig, Italien og Sverige, hvor den er steget. De største fald har vi set i Holland og Danmark. I Tyskland, Spanien, Norge, Storbritannien og USA har faldene været mere beskedne, *jf. figur 4.13a og 4.13b.*

Figur 4.13a. Sammensat kompensationsgrad ved arbejdsløshed, 1997-2007, pct. af tidligere indkomst



Figur 4.13b. Ændring i sammensat kompensationsgrad ved arbejdsløshed, 1997-2007, pct.-point



Anm.: Den sammensatte kompensationsgrad baseres på de første fem år i arbejdsløshed, og er beregnet på baggrund af tre familietyper (enlig, arbejdende ægtefælle/partner og ikke-arbejdende ægtefælle) og to indkomstgrupper (gennemsnitlig indkomst og to-tredjedel af gennemsnitsindkomsten). Endvidere indgår både forsikrede og ikke forsikrede arbejdsløse i beregningerne. Der er tale om bruttokompensationsgrader, dvs. beregnet før skat. Ændringen i den sammensatte kompensationsgrad er for Danmark angivet for to perioder: 1997-2007, og for perioden 1997-2010, hvor konsekvensen af den såkaldte Genopretningsplan er indregnet.

Kilde: OECD (2010), Employment Outlook og egne beregninger.

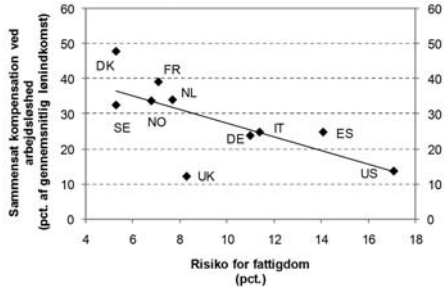
I regeringens såkaldte 'Genopretningspakke' halveres den maksimale dagpengeperiode til 2 år, hvilket indebærer, at understøttelsen til de arbejdsløse mindskes og bringes ned i nærheden af et gennemsnitligt europæisk niveau. Det gælder også for den sammensatte kompensationsgrad, *jf. afsnit 4.1 og figur 4.13a og 4.13b.*

I den traditionelle opfattelse af beskæftigelsespolitikkens virkning, anskues indretningen af arbejdsløshedsunderstøttelsen som en afvejning mellem et hensyn til en lav strukturel arbejdsløse, der understøtter beskæftigelsen, og et hensyn til at mindske indkomstforskelle mellem de arbejdende og arbejdsløse. Således vil den strukturelle arbejdsløshed være stigende med kompensationsgraden, da prisen på fritid falder i takt med kompensationsgraden øges. Men også indkomstforskellen mellem de arbejdende og de arbejdsløse er også vigende med en voksende kompensationsgrad. Den traditionelle opfattelse af beskæftigelsespolitik tager dog ikke højde for, at et tilstrækkeligt understøttelsesniveau kan styrke mobiliteten på arbejdsmarkedet, da arbejdstagerne bliver mere risikovillige i deres jobsøgning, *jf. bl.a. OECD(2007).* Endvidere øger lave kompensationsgrader indkomstforskelle og risikoen for mar-

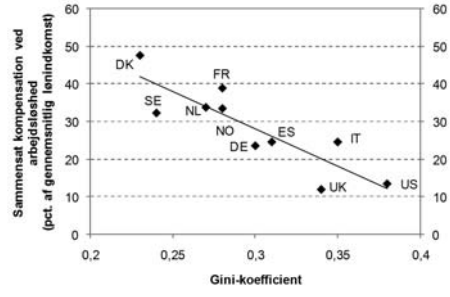
ginalisering fra arbejdsmarkedet, der kan vanskeliggøre det for den enkelte arbejdsløse at komme tilbage i beskæftigelse.

Dette understreges af, at i de lande, hvor sociale sikkerhedsnet er svagest, her udtrykt ved den sammensatte kompensationsgrad ved arbejdsløshed, er indkomstuligheden – målt ved Gini-koefficienten – størst, og på samme tid er risikoen for at ende i fattigdom størst her. Dette indikerer, at de arbejdsløse i højere grad risikerer, at blive marginaliseret ved lave sammensatte kompensationsgrader, *jf. figur 4.14a og 4.14b.*

Figur 4.14a. Sammensat kompensationsgrad og fattigdomsrisiko



Figur 4.14b. Sammensat kompensationsgrad og indkomstfordeling



Anm.: Risikoen for fattigdom er målt som den andel af befolkningen, der har en indkomst under 50 pct. af medianindkomsten efter skatter og overførsler. Gini-koefficienten er efter skatter og overførsler. Den sammensatte kompensationsgrad anvendes som en indikator for styrken af det sociale sikkerhedsnet, omend den ikke nødvendigvis er fuldt ud dækkende.

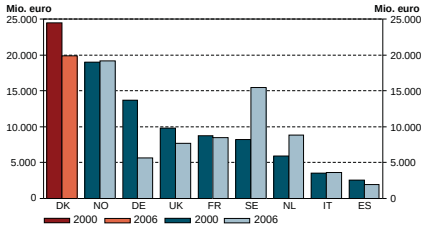
Kilde: OECD (2008), Growing unequal?, OECD (2010), Employment Outlook.

Den aktive beskæftigelsesindsats har som nævnt til hovedformål at bringe den arbejdsløse hurtigt tilbage i beskæftigelse. I udviklingen af den danske flexicurity-model spiller den aktive beskæftigelsespolitik, som dækker over forskellige aktiveringsformer, en hovedrolle i at øge mobiliteten på arbejdsmarkedet, *jf. afsnit 4.1.*

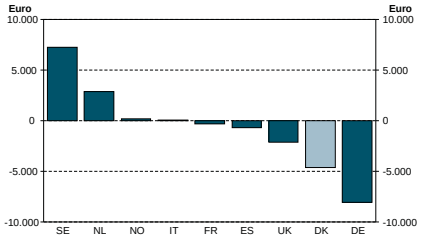
Fra 2000 til 2006 har den aktive beskæftigelsesindsats, målt ved udgifterne til den aktive beskæftigelsespolitik pr. deltagere, været faldende i Danmark. Til trods herfor er det fortsat i Danmark, der anvendes flest midler pr. deltagere i den aktive beskæftigelsespolitik, omend niveauet nu ligger på linje med den norske og svenske indsats, *jf. figur 4.15a og 4.15b.*

Sammenholdes den aktive beskæftigelsesindsats med jobomsætningen er der meget, som tyder på, at den aktive beskæftigelsesindsats øger jobomsætningen, og derved styrker mobiliteten på arbejdsmarkedet, *jf. figur 4.16.* Og, endvidere peger analyser i *Velfærdskommissionen (2005)* på, at en aktiv beskæftigelsesindsats øger den oplevede jobsikkerhed.

Figur 4.15a. Udgifter til aktiv beskæftigelsesindsats pr. helårsdeltagere, 2000 og 2006, EURO

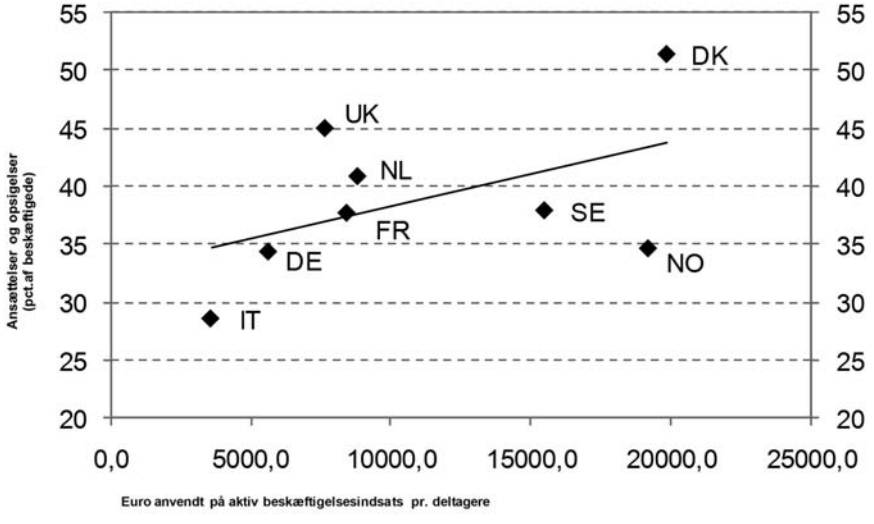


Figur 4.15b. Udviklingen i udgifter til aktiv beskæftigelsesindsats, 2000-06, EURO



Anm.: Udgifter til den direkte aktive beskæftigelsesindsats. Udgifter til reintegration af handicappede eller personer med nedsat arbejdsevne er fratrukket de samlede udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats.
Kilde: EUROSTAT.

Figur 4.16. Den aktive beskæftigelsesindsat styrker jobomsætningen



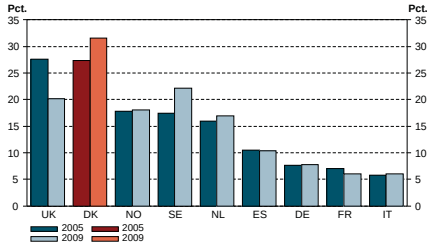
Anm.: Der anvendes 2000-2007 tal for jobomsætning og 2006-tal for aktiveringsindsats.
Kilde: OECD (2010), Employment outlook, EUROSTAT.

Livslang læring: Opkvalificering, efteruddannelse og omskoling

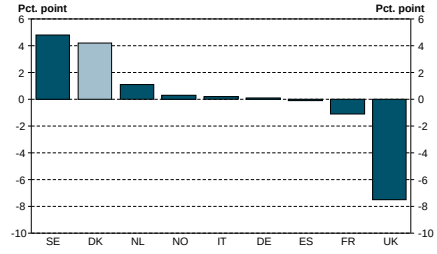
I en lille åben økonomi, som den danske, hvor teknologiske fremskridt og globaliseringens konkurrenceudsættelse indebærer, at der kan ske store tilpasninger inden for og mellem brancher, er det vigtigt, at den enkelte får de nødvendige redskaber til selv at kunne tackle denne type udfordringer. Den livslange læring spiller en meget vigtig rolle i denne forbindelse, da der er i dette regi den enkelte skal opnå den tilstrækkelige efteruddannelse, opkvalificering eller omskoling, alt efter den enkeltes behov for at kunne begå sig på arbejdsmarkedet, og derved understøttes arbejdsstyrkens omstillingsevne og mobilitet.

Mellem 2005 og 2009 er antallet af deltagere i forskellige former for uddannelse, der dækker over efteruddannelse, opkvalificering og omskoling vokset i Danmark fra 27 pct. af befolkningen i erhvervsduelige alder til 32 pct. i 2009. Sammenlignet med en række lande betyder det, at danskerne nu er dem som søger mest uddannelse, *jf. figur 4.17a og 4.17b.*

Figur 4.17a. Andel af befolkningen, som deltager i forskellige former for uddannelse mv. i 2005 og 2009, pct.



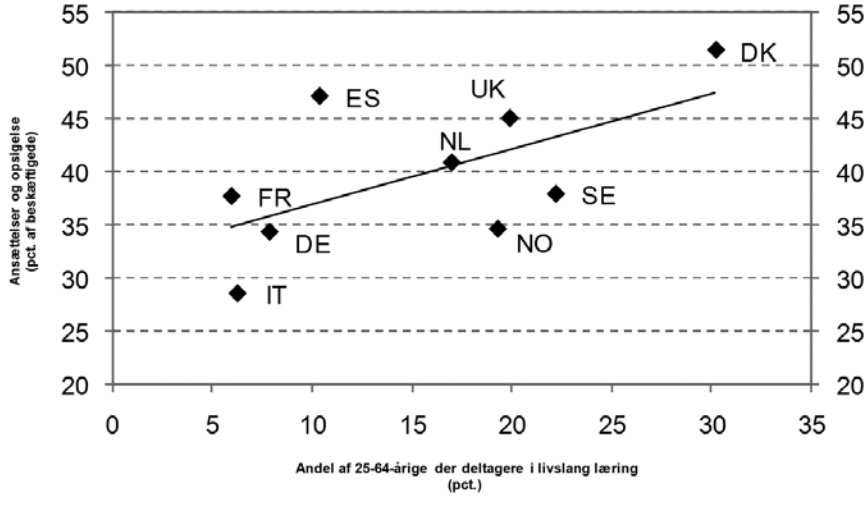
Figur 4.17b. Ændringen i Andelen af befolkningen, som deltager i forskellige former for uddannelse mv. mellem 2005-09, pct.-point



Kilde: EUROSTAT.

Sammenholdes deltagelsen i efteruddannelse mv. med jobomsætningen ses, at jo større deltagelsen er i uddannelsesmæssige aktiviteter, desto større er jobomsætningen og dermed mobiliteten på arbejdsmarkedet, *jf. figur 4.18.*

Figur 4.18. Deltagelse i livslang læring styrker jobomsætningen



Kilde: OECD (2010), Employment Outlook og EUROSTAT.

Landsorganisationen i Danmark
Islands Brygge 32 D
2300 København S
Tlf. 3524 6000
Fax 3524 6300
www.lo.dk

ISSN: 1603-5305
ISBN: 978-87-7735-073-3
ISBN online: 978-87-7735-074-0
LO-varenr. 2107