

Arbejdsmarkedskommissionens delrapport:

”Arbejde, vækst og velfærd”

Indholdsfortegnelse

1	Indledning og sammenfatning.....	3
1.1	Arbejdsmarkedskommissionens opgave.....	3
1.2	Beskæftigelsesudsigterne og behovet for reformer	5
1.3	Et tidssvarende dagpengesystem	8
1.4	Den aktive beskæftigelsesindsats	10
1.5	Udenlandsk arbejdskraft.....	13
1.6	Efterløn	13
1.7	Arbejdsmarkedskommissionens overvejelser om effekter af reformer	14
1.8	Arbejdsmarkedskommissionens videre arbejde	16
2	Et tidssvarende dagpengesystem	18
2.1	Dagpengeperioden	21
2.2	Dagpengeydelsen.....	23
2.3	Regler for særlige grupper i dagpenge- og kontanthjælpssystemet.....	25
2.4	Større tilslutning til arbejdsløshedsforsikringen	28
3	Den aktive beskæftigelsesindsats	32
3.1	Fase 1: Jobsøgning i op til 6 måneder	35
3.2	Fase 2: Virksomhedspraktik senest efter 6 måneder.....	37
3.3	Fase 3: Job med løntilskud – efter et års ledighed	40
3.4	Målretning af voksenlærlingeordningen	41
3.5	Afskaffelse af ret til selvvalgt uddannelse	42
3.6	Udfordringer og systemets indretning	42
4	Udenlandsk arbejdskraft.....	44
4.1	Indledning	44
4.2	Øget indvandring af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft	45
4.3	Effekter på beskæftigelse og offentlige finanser af ændringer i jobkortordningen	47
4.4	Fjernelse af administrative barrierer for rekruttering af udenlandsk arbejdskraft.....	48
5	Efterløn	50
5.1	Højere efterløns- og folkepensionsalder	53
5.2	Justeringer af efterlønsbidrag, pensionsmodregning, skattefri præmie og efterlønsbidrag.....	55
5.3	Øget udbredelse af gradvis tilbagetrækning i stedet for efterløn på fuld tid .	58

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Arbejdsmarkedskommissionens opgave

Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat af regeringen i december 2007. Kommissionens hovedopgave er at fremlægge konkrete forslag, der styrker de offentlige finanser gennem en øget arbejdsindsats.

I regeringens 2015-plan er finansieringsbehovet med de kendte finanspolitiske prioriteringer opgjort til 0,8 pct. af BNP, svarende til en varig forbedring af de offentlige finanser på 14 mia. kr. årligt.

Kravet om en varig forbedring af de offentlige finanser med 14 mia. kr. svarer til, at mindst 50.000 personer færre skal modtage offentlig forsørgelse og i stedet være i fuldtidsbeskæftigelse til almindelig løn. Kravet til forøgelse af beskæftigelsen er større end 50.000 personer, hvis der skal bruges offentlige udgifter til fx aktivering eller andre indsatser for at sikre beskæftigelsen, eller hvis jobbet er med løntilskud eller til en løn under gennemsnittet. Kravet til en forøgelse af den samlede arbejdsindsats kunne alternativt realiseres ved en forøgelse af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid for alle beskæftigede med ca. 1 time.

Udgangspunktet for Arbejdsmarkedskommissionens overvejelser er, hvordan man gennem politisk besluttede reformer af beskæftigelsespolitikken kan øge arbejdsindsatsen – givet de eksisterende aftaler mellem arbejdsmarkedets parter om arbejdstid mv.

Ifølge kommissoriet skulle kommissionen først fremlægge sine forslag medio 2009. I lyset af det uventet kraftige ledighedsfald har regeringen imidlertid anmodet Arbejdsmarkedskommissionen om allerede nu at fremlægge forslag, der – udover at bidrage til varig forbedring af de offentlige finanser – også giver større arbejdsudbud og beskæftigelse på kortere sigt.

Med denne delrapport fremlægger kommissionen en udvalgt del af sine forslag, som kan bidrage til at opfylde disse mål, herunder har potentiale til at kunne virke inden for en kortere tidshorisont, *jf. boks 1.1*. Kommissionen har måttet begrænse forslagsmængden givet den korte tidsramme for denne proces, jf. også kommissionens oplæg til trepartsmødet den 28. august 2008. Temaerne i den foreliggende delrapport udgør en delmængde af de områder, som kommissionen vil stille forslag om i sin endelige rapport medio 2009.

Boks 1.1

Arbejdsmarkedskommissionens 1. delrapport, Arbejde, vækst og velfærd: Forslagskatalog

Forslag vedr. dagpenge

- Dagpengeperioden forkortes fra 4 til 2 år. Det overvejes at lade perioden variere med konjunkturerne.
- Genoptjeningskravet øges fra 26 til 52 uger inden for 3 år.
- Dagpengesatsen beregnes på grundlag af lønindkomsten de sidste 52 uger.
- Ungereglerne i dagpenge og kontanthjælpssystemet udvides til at omfatte 25-29-årige uden børn.
- Dimittendsatsen reduceres til 50 pct. af det maksimale dagpengeniveau efter ½ år for personer uden børn. Krav om 1 års forudgående a-kassemedlemskab (til nedsat kontingent).
- Ledige skal varsle ferie i bedre tid.
- Bidraget til arbejdsløshedsforsikring halveres for unge under 30 år.
- Forsikringsbidraget nedsættes, og efterlønsbidraget øges tilsvarende for personer over 30 år.

Forslag vedr. den aktive beskæftigelsesindsats

Den aktive indsats for ledige dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere deles op i tre faser:

Fase 1 Jobsøgning - i op til 6 måneder:

- Alle ledige har ret og pligt til en uges jobsøgnings – og afklaringsforløb senest efter 3 måneder.
- Kontakten med den ledige intensiveres, så der holdes samtaler hver anden uge.

Fase 2 Virksomhedspraktik - senest efter 6 måneder:

- Aktiveringstilbud senest efter 6 måneder (mod nu efter 9 måneder).
- Jobrettet aktiveringsindsats primært i form af 4 ugers virksomhedspraktik. Der kan igangsættes uddannelsesforløb af op til 6 ugers varighed i forbindelse med den konkrete virksomhedspraktik.
- Harmonisering af regler for ledige under 30 år, herunder aktiveringstilbud efter 3 måneder for alle dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere under 30 år.

Fase 3 Løntilskud - efter et års ledighed:

- Udvidet kvalificeringsindsats, der i overvejende grad skal bestå af løntilskud. Uddannelsesaktivering kan benyttes i begrænset omfang.
- Uddannelsesstilbud på mere end 6 ugers varighed målrettes ledige, som ikke i forvejen har kvalifikationer på områder med gode beskæftigelsesmuligheder.
- Intensiv aktivering efter 2½ års ledighed bortfalder for dagpengeledige - som følge af afkortelse af dagpengeperioden.

Andre forslag

- Voksenlærlingeforbud målrettes personer over 30 år uden kompetencegivende uddannelse.
- Muligheden for 6-ugers selvalgt uddannelse for dagpengeledige afskaffes.

Forslag vedr. udenlandsk arbejdskraft

- Beløbsgrænsen i jobkortordningen nedsættes fra 375.000 til 300.000 kr.

Forslag vedr. efterløn

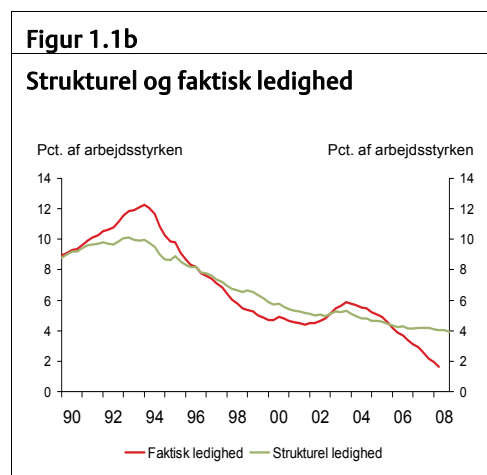
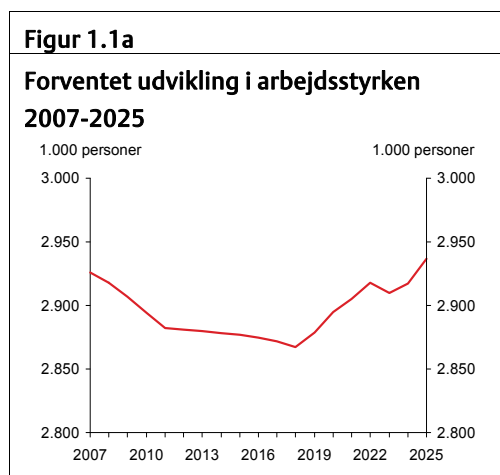
- Fremrykket indfasning af højere efterløns- og folkepensionsalder.
- Fremrykket indfasning af højere efterløns- og folkepensionsalder og efterlønsperiode på 4 år.
- Pensionsmodregning og lavere ydelse ved overgang til efterløn inden det 63. år.
- Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden.
- Højere skattefri præmie finansieret af højere efterlønsbidrag.
- A-kasser skal informere bedre om regler for arbejde ved siden af efterløn, og arbejdsmarkedets parter opfordres til at sikre bedre muligheder for gradvis tilbagetrækning.

1.2 Beskæftigelsesudsigterne og behovet for reformer

Det danske arbejdsmarked befinder sig i en overgang mellem to fundamentalt forskellige situationer: Fra mangel på arbejde, til mangel på arbejdskraft. Tidligere var der betydelig fokus på økonomiens evne til at skabe flere job. Fremover bliver den helt centrale udfordring at undgå massive nedlæggelser af danske arbejdspladser og lav økonomisk vækst på grund af mangel på arbejdskraft.

I fravær af reformer er der således udsigt til en beskæftigelsesnedgang på i størrelsesordenen 100.000-120.000 personer i de kommende år, dels som følge af den demografiske udvikling, dels som følge af stigende ledighed.

De næste 10 år vil arbejdsstyrken falde med op mod 60.000 personer, fordi der bliver færre i alderen mellem 20 og 64 år, hvilket reducerer beskæftigelsen omtrent tilsvarende. Faldet i arbejdsstyrken strækker sig frem til omkring 2019, *jf. figur 1.a*, hvor de med Velfærdsaftalen vedtagne forhøjelser af efterløns- og folkepensionssalderen gradvist begynder at få effekt. Som en del af Velfærdsaftalen bliver aldersgrænserne i disse ordninger på lang sigt indekseret, så de afspejler udviklingen i levetiden.



Kilde: Finansministeriet: Mod nye mål – Danmark 2015 og Økonomisk Redegørelse, august 2008.

Beskæftigelsen vil derudover falde på grund af stigende ledighed. Aktuelt er beskæftigelsen ekstraordinært høj, hvilket viser sig i usædvanlig høj kapacitetsudnyttelse og tiltagende lønstigninger, der nu er højere end gennemsnittet i Europa. Ledigheden er således i den aktuelle højkonjunktur væsentligt under det strukturelle niveau, som – efter Finansministeriets og Det Økonomiske Råds skøn – aktuelt ligger i intervallet 3½-4 pct., *jf. figur 1.b*. Så lav en ledighed er imidlertid kun mulig i en kortere periode. En stigning i ledigheden på et par pct. op til det strukturelle niveau vil indebære et beskæftigelsesfald i størrelsesordenen 50-60.000 personer.

Sammenfattende er den samfundsøkonomiske baggrund for reformovervejelser i 2008 at:

- Arbejdsstyrken vil falde som følge af den demografiske udvikling med en stigende andel ældre og
- Ledigheden er langt under det strukturelle niveau.

Den nuværende situation er derfor grundlæggende forskellig fra fx situationen i midten af 1990'erne, hvor ledigheden var over sit strukturelle niveau og arbejdsstyrken havde været kraftigt voksende over en årrække. Dengang valgte man en kombination af indgreb, der stimulerede det private og offentlige forbrug, reducerede udbuddet af arbejdskraft og forbedrede strukturerne på arbejdsmarkedet.

I den nuværende situation er der behov for reformer, der dels forbedrer strukturerne på arbejdsmarkedet, dels øger arbejdsudbuddet. Og de skal virke meget hurtigt for at kunne erstatte indgreb, der begrænser det private eller offentlige forbrug.

Arbejdsmarkedskommissionens overvejelser om forslag, der – udover at bidrage til varig forbedring af de offentlige finanser – også på kortere sigt kan give større arbejdsudbud og beskæftigelse, omfatter følgende områder:

- Et mere tidssvarende dagpengesystem
- Den aktive beskæftigelsesindsats
- Udenlandsk arbejdskraft
- Efterløn

Fælles for de nævnte områder er, at de retter sig mod øget beskæftigelse blandt de grupper, der er tættest på beskæftigelse. Både ved at nedbringe strukturledigheden og ved at reducere tilbagetrækningen opnås en dobbelt gevinst: Der skabes mere indkomst og dermed et større skattegrundlag, samtidig med at de offentlige udgifter til forsørgelse reduceres.

Kommissionen foreslår at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet gennem en reform af dagpengesystemet og den aktive beskæftigelsesindsats for såvel forsikrede ledige som ledige kontanthjælpsmodtagere. Målet er at sænke den strukturelle ledighed ved at ledige kommer hurtigere i beskæftigelse. Det vil øge det mulige niveau for beskæftigelsen både i høj- og lavkonjunkturer. På kortere sigt vil det især virke ved at mindske den stigning i ledigheden, som aktuelt forventes givet konjunktursituationen.

Reformforslaget indebærer en kortere dagpengeperiode, men en væsentligt styrket indsats for at få ledige hurtigere i beskæftigelse. Forslagene forener hensynet til den enkeltes behov for forsikring mod ledighed med samfundets behov for, at personer i arbejdsstyrken ikke er uden for beskæftigelse længere end højst nødvendigt.

Kommissionen foreslår derudover at styrke arbejdsudbuddet dels ved at lempe på betingelserne for at kunne ansætte kvalificeret udenlandsk arbejdskraft i Danmark, dels ved at mindske den frivillige tilbagetrækning på efterløn.

Kommissionen anser en senere tilbagetrækning for at være den mest effektive måde til både at løse problemer med mangel på arbejdskraft og finansieringsudfordringen for den offentlige sektor.

Kommissionen gør i den forbindelse opmærksom på, at det ikke er muligt at opnå en hurtig forøgelse af arbejdsudbuddet på de områder, hvor der i særlig grad mangler arbejdskraft, alene gennem reformer af dagpengesystemet og den aktive beskæftigelsesindsats.

På en række nøgleområder er der således stort set ikke flere ledige, men de efterspurgte kvalifikationer findes til gengæld i høj grad blandt de personer, der frivilligt har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet på efterløn, *jf. tabel 1.1*. Eksempelvis var der i 1. halvår 2008 kun ca. 170 ledige medlemmer af Danske Sundhedsorganisationers A-kasse (DSA), mens ca. 3.200 medlemmer var på efterløn.

Tabel 1.1

Ledige (fuldtidspersoner) og efterlønsmodtagere i alt og i udvalgte a-kasser

	Ledighed, 1. halvår 2008		Efterløn, 1. kvartal 2008	
	Antal	Ledigheds pct.	Antal	Efterløns pct.
I alt	51.600	1,8	143.400	52,9
Udvalgte a-kasser:				
Sygeplejersker m.fl. (DSA)	170	0,2	3.200	48,0
Folkeskolelærere (DLF's a-kasse)	800	1,1	5.800	52,8
Pædagoger (BUPL's a-kasse)	800	1,4	2.400	61,0
Offentligt ansatte (FOA's a-kasse)	2.200	1,3	17.600	67,4
HK's a-kasse	5.100	2,1	21.600	60,3
Ufaglærte (3F's a-kasse)	11.500	4,2	27.900	67,2
Metalarbejdere	1.100	1,2	5.700	51,7
Ingeniører (IAK)	670	1,1	1.500	24,2
Akademikere (AAK)	1.400	1,9	1.200	23,2

Anm.: Ledigheden i alt er inkl. ledige arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og ledigheds pct. i alt er målt i forhold til arbejdsstyrken. Ledighedsprocenten på a-kasseniveau er opgjort som antal ledige i forhold til antal forsikrede. Ledigheden omfatter kun registrerede ledige, ikke personer i den aktive beskæftigelsesindsats. I juni 2008 var der knap 23.000 personer i aktivering. Danmarks Statistik har i år endnu ikke offentliggjort aktiveringstal fordelt på a-kasser m.v. De mest efterspurgte typer arbejdskraft har sjældent langvarige ledighedsperioder, og derfor findes denne arbejdskraft heller ikke i større omfang blandt de aktiverede. Efterlønnere i pct. er opgjort som andel af 60-64-årige forsikrede.

Kilde: Danmarks Statistik.

1.3 Et tidssvarende dagpengesystem

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår at forkorte dagpengeperioden fra de nuværende 4 år til 2 år. Det betyder en øget jobsøgning og dermed kortere ledighedsperioder for den enkelte og et lavere niveau for den strukturelle ledighed.

Selv efter en afkortning til 2 år er dagpengeperioden mindst lige så lang som i vores nabolande. Kommissionens analyser viser endvidere, at der i 2007 er færre personer med ledighedsperioder over 2 år, end der var personer med ledighedsperioder over 4 år i 1999, hvor dagpengeperioden sidst blev afkortet.

Kommissionens forslag til en reform af den aktive beskæftigelsesindsats, jf. afsnit 1.4, vil bidrage til, at færre er ledige i mere end to år og dermed risikerer at nå frem til ophøret af dagpengeperioden. Der vil dog ligesom i dag være nogle, der ikke kommer i arbejde, og som for størstedelens vedkommende vil overgå til kontanthjælpssystemet.

Kommissionen har overvejet en alternativ dagpengemodel, hvor dagpengeperioden varierer fra 1½ år i højkonjunkturer til fx 2½ år i lavkonjunkturer (hvor ledigheden er væsentlig højere end det strukturelle niveau). Sammenlignet med en fast dagpengeperiode på 2 år indebærer modellen, at forsikringselementet i dagpengesystemet er mere konstant hen over konjunkturforløbet. Det indebærer større udjævning af forbrugsmulighederne (automatisk konjunkturstabilisator), men kan føre til større udsving i ledigheden. Kommissionen vil undersøge konjunkturregulering af dagpengeperioden nærmere og overvejer senere at fremlægge konkrete modeller.

Kommissionen foreslår at skærpe beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpengere fra 26 til 52 ugers beskæftigelse inden for 3 år. Det indebærer, at man fremover skal arbejde mindst 4 måneder om året – mod i dag 2 måneder om året – for at bevare retten til dagpenge. Kommissionen foreslår endvidere at udvide beregningsgrundlaget for dagpenge fra de seneste 13 ugers til de seneste 12 måneders lønindtægt med henblik på at mindske betydningen for dagpengeberegningen af tilfældige udsving i indkomsten.

Herudover foreslår kommissionen, at de særlige ungeretler udvides til også at omfatte 25-29-årige dagpengemodtagere (uden kompetencegivende uddannelse og uden børn) samt 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere uden børn (dog undtaget bl.a. psykisk syge). Det skal modvirke, at unge uden uddannelse fastholdes i ledighed frem for at uddanne sig. Kommissionen foreslår endvidere at skærpe dagpengereglerne for nyuddannede (dimittendreglerne), så denne gruppe får større tilskyndelse til hurtigt at komme i arbejde efter afsluttede studier – og gerne umiddelbart efter.

Det kan være en samfundsmæssig interesse, at alle med en ledighedsrisiko er omfattet af arbejdsløshedsforsikring. Derfor har kommissionen undersøgt, hvordan tilbøjeligheden til at forsikre sig mod ledighed har udviklet sig, samt overvejet om

kommissionens forslag på dagpengeområdet kan påvirke forsikringstilbøjeligheden.

Kommissionen vurderer, at en kortere dagpengeperiode næppe vil medføre, at nævneværdigt færre forsikrer sig mod ledighed. Forholdet mellem, hvad det koster at være med i en a-kasse og den mulige dagpengeudbetaling, vil fortsat være meget gunstigt med en dagpengeperiode på 2 år. Herudover har de afkortninger af dagpengeperioden, som blev gennemført i 1990'erne, ikke haft nogen observerbar effekt på andelen af dagpengeforsikrede.

Der har over de seneste 12-13 år været et beskedent fald i den andel af arbejdsstyrken, der forsikrer sig – fra ca. 78 pct. i 1993 til 75 pct. i 2006. Faldet omfatter dog udelukkende unge under 30 år og kortuddannede. Derimod har alle andre grupper – herunder faglærte og personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, hvor dagpengene indebærer en relativt mindre kompensationsgrad ved ledighed – haft en uændret eller stigende forsikringsgrad siden starten af 1990'erne.

På den baggrund finder kommissionen det ikke velbegrundet at overveje en forøgelse af det generelle dagpengeniveau med det formål at øge forsikringsgraden. Endvidere skønnes en forhøjelse af dagpengemaksimum med blot 10 pct. at reducere beskæftigelsen med i størrelsesordenen 15.000 personer – og dermed mere end opveje den positive effekt på beskæftigelsen af en halvering af dagpengeperioden.

Derimod kan det ikke udelukkes, at de nuværende særlige ungeregler og kommissionens forslag om at hæve aldersgrænsen for disse – samt stramningen af dimitteringsreglerne – kan have en vis indflydelse på, om unge forsikrer sig mod ledighed.

Derfor foreslår kommissionen, at a-kassekontingentet for unge under 30 år sættes ned til det halve. Med henblik på generelt at øge tilskyndelsen til at tegne forsikring mod ledighed – uden samtidig at gøre det billigere både at være i a-kasse og betale til efterlønsordningen – foreslår kommissionen endvidere at reducere a-kassekontingentet for personer over 30 år kombineret med et tilsvarende løft i efterlønsbidraget.

Kommissionen vurderer, at de skitserede reformer af dagpengesystemet løfter beskæftigelsen med ca. 20.000 personer på 5-10 års sigt. Ved en hurtig indførelse af reformen kan der på 1-2 års sigt opnås en beskæftigelseseffekt på ca. 5.000 personer. Når kortsigtseffekten ikke er større, skyldes det den aktuelt meget lave ledighed. En væsentlig del af reformens effekt vil imidlertid vise sig ved, at ledigheden under et senere økonomisk tilbageslag stiger mindre end ellers.

Kommissionens forslag til ændringer i dagpengesystemet er nærmere belyst i kapitel 2.

1.4 Den aktive beskæftigelsesindsats

Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at styrke de lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme (hurtigt) i beskæftigelse. De enkelte dele af den aktive beskæftigelsesindsats er samtidig en afprøvning af, om den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Den aktive beskæftigelsesindsats udgør dermed et af grundelementerne i den såkaldte flexicurity-model.

Den aktive beskæftigelsesindsats udgør et dyrt system med mange forskellige typer af tilbud. Indsatsen bør i højere grad end i dag målrettes, så tilbuddene til hver enkelt ledig giver størst mulighed for, at netop han eller hun kommer hurtigt i beskæftigelse. Trods ændringerne i beskæftigelsesindsatsen går der i dag 9 måneder, før mange ledige har ret til aktivering. Det er for længe, når arbejdsmarkedet mangler arbejdskraft.

Arbejdsmarkedskommissionen vurderer, at der fortsat er et potentiale for at øge beskæftigelsen gennem en tidligere, intensiveret og mere jobrettet beskæftigelsesindsats. De gode muligheder for beskæftigelse og den lave ledighed gør det muligt at nytænke indsatsen og fokusere kræfterne på den indsats, der virker bedst.

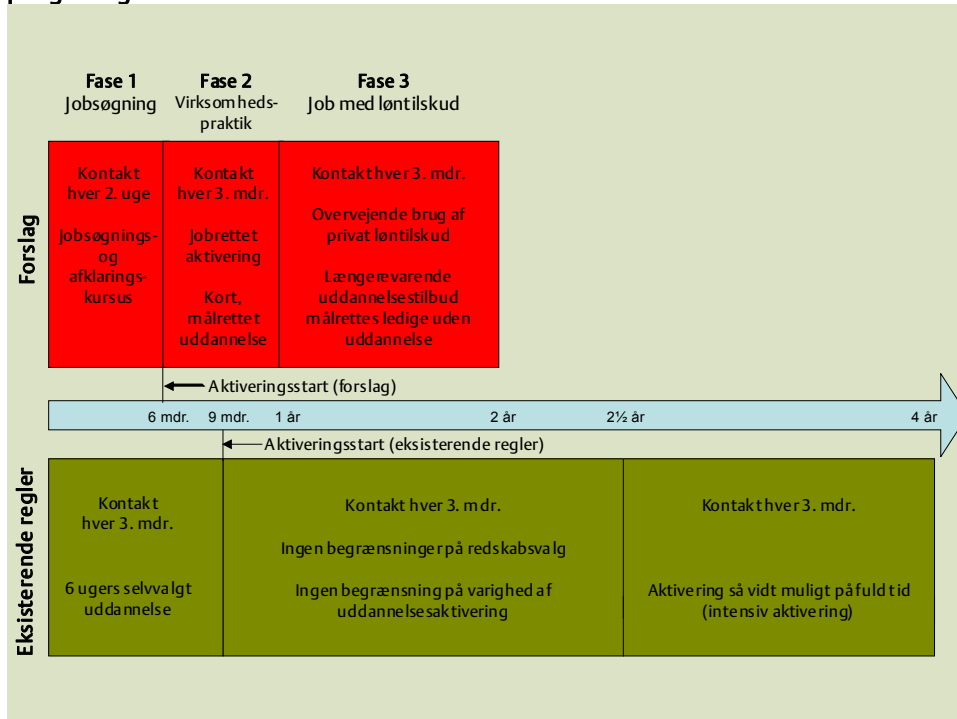
Kommissionen foreslår, at der tidligt i ledighedsforløbet etableres tæt kontakt til den ledige. Gennem et intensivt forløb af samtaler og jobsøgningskurser skal jobsøgningen målrettes arbejdsmarkedets behov med udgangspunkt i den lediges forudsætninger.

Lykkes det ikke at hjælpe den ledige i arbejde relativt hurtigt, bør indsatsen i højere grad udfordre den lediges fleksibilitet. Jobsøgningen bør rettes mod nye områder, og en jobrettet aktiveringsindsats igangsættes, hvor den virker bedst – så tæt på en ordinær jobsituation som muligt.

Først, hvis den intensive kontakt og jobnære aktivering ikke har hjulpet den ledige i job, bør der igangsættes en mere omfattende kvalificeringsindsats. Hermed sikres det, at længerevarende aktivering, som er dyr og kan betyde fastholdelse i ledighed, målrettes ledige, som har brug for det.

Kommissionen foreslår konkret en ny model for den aktive beskæftigelsesindsats, hvor indsatsen opdeles i tre faser med forskelligt fokus, *jf. figur 1.2*.

Figur 1.2 Kommissionens forslag til en styrket aktiv beskæftigelsesindsats, skitseret for dagpengeledige over 30 år



Fase 1: Jobsøgning – i op til 6 måneder. Alle, der bliver ledige, har fra første dag pligt til intensiv jobsøgning samt ret og pligt til at deltage i en uges kombineret jobsøgnings- og afklaringskursus senest efter 3 måneder. Derudover skal kontaktføreløbet intensiveres, så der i fase 1 holdes samtaler med den ledige hver anden uge.

Jobsøgnings- og afklaringsforløbet i fase 1 skal munde ud i en aftale med den ledige om, hvilke typer af job, vedkommende – givet sine forudsætninger og situationen på arbejdsmarkedet – skal søge målrettet efter. Derved øges mulighederne for, at den ledige hurtigt får nyt arbejde.

Fase 2: Virksomhedspraktik – senest efter 6 måneder. Ledige, som ikke er kommet i arbejde gennem den intensive jobsøgning i fase 1, skal hurtigst muligt møde det ordinære arbejdsmarked i form af et tilbud om fire ugers praktik på fuld tid i den private eller offentlige sektor. Det skal så vidt muligt ske inden for det område, der er aftalt i forbindelse med jobsøgnings- og afklaringsforløbet. Der kan gives korte kurser (op til 6 uger) i direkte tilknytning til virksomhedspraktikken, hvis kurset har væsentlig betydning for varetagelse af den jobfunktion, som afprøves i virksomhedspraktikken.

Fase 3: Job med løntilskud – efter et års ledighed. Ledige, som ikke er kommet i arbejde efter et år, får ret og pligt til en udvidet jobtrænings- og kvalificeringsindsats med hovedvægt på længerevarende løntilskudsforløb. Jobrotationsordningen begrænses til alene at kunne anvendes for ledige i fase 3. For nogle ledige vil det i denne fase være relevant med yderligere kompetenceudvikling gennem uddannelse. Uddan-

nelse ud over 6 ugers varighed bør imidlertid kun tilbydes ledige, som ikke i forvejen har kvalifikationer på et område med gode beskæftigelsesmuligheder.

Den øgede målretning af indsatsen indebærer, at ret til selvvalgt uddannelse på dagpenge afskaffes; at voksenlærlingeordningen forbeholdes personer på 30 år og derover, som ikke har en kompetencegivende uddannelse i forvejen; samt at der generelt skal være en direkte kobling mellem de uddannelsesstilbud, der gives, og konkrete jobfunktioner.

Givet forslaget om afkortning af dagpengeperioden bortfalder den nuværende intensive aktivering efter 2½ års ledighed. Der gælder ingen varighedsgrænse for kontanthjælp. Derfor skal der som hidtil være gentagen aktivering for ledige på kontanthjælp, der ikke kommer i arbejde inden for 2 år.

Arbejdsmarkedskommissionens forslag til nytænkning af beskæftigelsesindsatsen vil stille store krav til beskæftigelsessystemet. Det vil også kunne indebære offentlige merudgifter, hvilket som udgangspunkt begrænser muligheden for at styrke de offentlige finanser ad den vej.

Kommissionen anbefaler derfor, at de foreslåede ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats gennemføres i sammenhæng med en forkortelse af dagpengeperioden. Med en kortere dagpengeperiode frigøres der ressourcer fra langvarig aktivering af langtidsledige, som i stedet med fordel kan anvendes til at styrke indsatsen tidligere i ledighedsforløbet.

Kommissionen har i sine beregninger lagt til grund, at de skitserede ændringer i indsatsen kan gennemføres inden for en uændret ressourceramme.

Kommissionen er opmærksom på, at omkostningerne og resultaterne af den aktive beskæftigelsesindsats kan afhænge af den måde, som indsatsen er organiseret på, og af kompetencerne hos medarbejderne i jobcentrene. I den forbindelse kan der også være behov for at overveje bl.a. arbejdsdelingen mellem jobcentre og akasser, refusionsordningerne samt matchgruppeinddelingen i kontanthjælpssystemet. Kommissionen vil analysere disse områder nærmere frem mod kommissionens endelige anbefalinger medio 2009.

Forslagene om en intensiveret og mere målrettet indsats vurderes at kunne øge beskæftigelsen med 2.000-3.000 personer på kortere sigt og 7.000 personer på længere sigt. Samtidig skønnes der at kunne opnås en varig forbedring af de offentlige finanser på 2 mia. kr.

Kommissionens overvejelser om den aktive beskæftigelsesindsats er uddybet i kapitel 3.

1.5 Udenlandsk arbejdskraft

Øget tilgang af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft bidrager til et større arbejdsudbud og medvirker til at sikre fortsat økonomisk vækst i Danmark.

Det kan imidlertid ikke forventes, at indvandring giver større, direkte bidrag til at styrke den finanspolitiske holdbarhed, men der kan være et vist positivt, indirekte bidrag i det omfang, indvandringen øger den samlede fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

Fra 1. maj 2009 vil de generelle EU-regler for arbejdskraftens fri bevægelighed gælde for vandring til Danmark fra alle medlems- og EØS-lande. Det eneste område, hvor der gælder særlige danske regler, vil herefter være i forhold til arbejdskraft fra 3. lande.

Kommissionen foreslår en udvidelse af jobkortordningen med henblik på at øge muligheden for rekruttering af udlændinge på områder med risiko for arbejdskraftmangel. Ved at nedsætte den nuværende beløbsgrænse i jobkortordningen fra 375.000 kr. til 300.000 kr. vurderer kommissionen, at der på kortere sigt kan opnås en udvidelse af arbejdsstyrken på 1.000-3.000 personer og på længere sigt omkring 5.000 personer, samt en beskedent positiv effekt på de offentlige finanser. Disse skøn er dog omfattet af en betydelig usikkerhed.

Kommissionens overvejelser om udenlandsk arbejdskraft er uddybet i kapitel 4.

1.6 Efterløn

Det er Arbejdsmarkedskommissionens vurdering, at det mest effektive instrument til at løse problemerne med mangel på arbejdskraft og finansieringsudfordringen for den offentlige sektor vil være en gradvis, men relativt hurtig afvikling af efterlønsordningen.

Arbejdsmarkedskommissionens analyser peger på, at der også kan opnås betydelige effekter på beskæftigelsen og de offentlige finanser gennem mindre vidtgående ændringer end en afvikling af efterlønnen.

Som konsekvens af Velfærdsaftalen vil aldersgrænsen for frivillig tilbagetrækning på efterløn gradvist blive hævet fra 2019. Det vil til den tid få en betydelig positiv effekt på arbejdsstyrke og beskæftigelse.

En fremrykning til 2009 af den besluttede forhøjelse af aldersgrænserne for efterløn og folkepension (samt levetidsindekseringen af disse grænser) vil give en markant styrkelse af såvel beskæftigelsen som de offentlige finanser i en lang årrække. Den umiddelbare virkning på beskæftigelsen vil være 25.000 personer i de nærmeste år voksende til 80.000 personer omkring 2020. Den væsentligste del af effekten skyldes, at efterlønsalderen hæves med et halvt år årligt fra 2009 til 2012, således at efterlønsalderen bliver 60½ år i 2009, 61 år i 2010 osv.

Beskæftigelsen vil være større helt frem til omkring 2035, hvorefter niveauet vil være det samme som med de allerede besluttede reformer.

Hvis der i forbindelse med en sådan fremrykning også sker en afkortning af efterlønsperioden til 4 år, vil der – udover de ovenstående effekter – yderligere ske en forøgelse af den varige beskæftigelse med 30.000 personer, og de offentlige finanser vil varigt blive styrket med i størrelsesordenen 12 mia. kr. årligt.

Kommissionen har analyseret forskellige andre mulige ændringer med sigte på at udsætte tilbagetrækningstidspunktet.

Konklusionen er, at aldersgrænserne er det mest effektive redskab, men at der også kan opnås positive effekter ved at justere reglerne for pensionsmodregning og ved at øge den skattefri bonus finansieret gennem et højere efterlønskontingent.

Analysen viser imidlertid også, at forsøg på at gøre delvis tilbagetrækning økonomiske mere fordelagtig er meget problematisk, fordi det har to modsatrettede virkninger: Det kan i et vist omfang få flere til at arbejde ved siden af efterlønnen frem for fuld tilbagetrækning, men det får også flere til at vælge delvis tilbagetrækning frem for fortsat at arbejde på fuld tid – og samtidig kan det også bidrage til, at flere vælger at tilmelde sig efterlønsordningen. Kommissionen kan derfor ikke anbefale yderligere (ensidige) økonomiske begunstigelser til deltidsarbejde for efterlønsmodtagere.

Kommissionens overvejelser om efterløn er uddybet i kapitel 5.

1.7 Arbejdsmarkedskommissionens overvejelser om effekter af reformer

Kommissionen vurderer, at de indsatsområder, som kommissionen behandler i denne runde, vil skulle bidrage med hovedparten af den varige forbedring af de offentlige finanser på 14 mia. kr. årligt, som er nødvendig for at finansiere de offentlige udgifter i 2015-planen.

Kommissionen skønner, at mindst i størrelsesordenen $\frac{3}{4}$ af det samlede finansieringsbehov – svarende til ca. 10 mia. kr. årligt eller en varig forøgelse af beskæftigelsen med ca. 40.000 (arbejdsmarkedsparete) personer – bør søges realiseret gennem virkningsfulde reformer af den aktive beskæftigelsespolitik, dagpenge- og kontanthjælpssystemerne samt efterlønsområdet.

Kommissionens aktuelle forslagskatalog indeholder forslag, der tilsammen kan realisere disse mål – og dermed løse det offentlige finansieringsbehov og modvirke det forestående fald i beskæftigelsen.

Kommissionen skønner således, at de foreliggende forslag samlet set vil kunne øge beskæftigelsen med op til 36.000 personer på kortere sigt og med op mod 114.000 personer på længere sigt samt give en varig forbedring af de offentlige finanser med cirka 14 mia. kr. årligt, *jf. tabel 1.2 nedenfor*.

Tabel 1.2			
Vurdering af effekter på beskæftigelse (kort og lang sigt) og offentlige finanser			
	Beskæftigelse, 1-2 års sigt, antal pers.	Beskæftigelse, 5-10 års sigt, antal pers.	Varig effekt på offentlige finanser, mia. kr. pr. år
A. Dagpengesystemet i alt ¹⁾	5.000	20.000	6
- Dagpengeperioden afkortes til 2 år ^{1,2)}	3.500	13.000	4½
- Genoptjening og beregningsperiode på 52 uger	500	3.000	1
- 25-29-årige omfattes af ungeregler	500	2.000	½
- Justering af dimittendregler	500	2.000	½
- Halveret forsikringsbidrag for under-30-årige	-	-	-¼
- Tvist mellem forsikrings- og efterlønsbidrag	-	-	-
B. Den aktive beskæftigelsesindsats i alt	2-3.000	7.000	2
- Fase 1: Jobsøgning	500	1.500	½
- Fase 2: Virksomhedspraktik	1-2.000	3.000	1
- Fase 3: Job med løntilskud	1.000	2.000	½
- Afskaffelse af 6 ugers selvvalgt uddannelse	-	500	¼
C. Udenlandsk arbejdskraft i alt	1-3.000	5.000	0-¼
- Beløbsgrænse i jobkortordning på 300.000 kr.	1-3.000	5.000	0-¼
D. Efterløn i alt	25.000	84.000	6
- Fremrykket indfasning af højere efterløns- og folkepensionsalder	25.000	80.000 ³⁾	5
(Fremrykning og afkortning til 4 års efterløn)	(25.000)	(130.000) ⁴⁾	(12)
- 2-års regel ændret til 3-års regel	0	4.000	1
I alt	33-36.000	114.000	14
Anm.: Alle tal er behæftet med usikkerhed. Som udgangspunkt er der angivet de isolerede effekter af de pågældende forslag. Det er således ikke i alle tilfælde muligt at sammenlægge de anførte effekter af forslagene.			
1) Kommissionens forslag om en mere intensiv og jobnær aktiveringsindsats tidligere i ledighedsforløbet reducerer antallet af personer, der når frem til ophøret af dagpengeperioden. Derfor skønnes nettoeffekten på beskæftigelsen at være ca. 2.000 personer lavere end den isolerede effekt.			
2) Inkl. effekten af at afskaffe fuldtidsaktivering efter 2½ år, der isoleret set øger strukturledigheden med ca. 3.000 personer.			
3) Fra omkring 2035 vil beskæftigelsen være den samme som uden forslaget, men vil i en periode være op til 80.000 personer om året.			
4) Der vil være en midlertidig beskæftigelseeffekt, der toppes i 2017 på 130.000 flere i beskæftigelse. Den langsigtede beskæftigelseeffekt er i størrelsesordenen 30.000 personer.			

Effektvurderingen i tabel 1.2 omfatter de væsentligste af kommissionens forslag. En række mindre omfattende forslag i forslagskataloget, som hver for sig vurderes at have små, men positive effekter, indgår ikke i de konkrete effektskøn.

Kommissionens forslag vedrørende dagpengesystemet og den aktive beskæftigelsesindsats har - tilsammen - et muligt potentiale af størrelsesordenen 25.000

flere beskæftigede og en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed med 8 mia. kr.

En forholdsvis stor del af denne højere beskæftigelse – ikke mindst det, der følger af den afkortede dagpengeperiode – forventes at bestå af personer med relativt lavt kvalifikationsniveau. Arbejdsudbudspotentialet blandt potentielle efterlønsmodtagere tæller – i modsætning hertil – mange personer med gode kompetencer, herunder på mangelområder, jf. afsnit 1.2 ovenfor.

En implikation af skønnene over de mulige effekter er, at kommissionen anser det for vanskeligt – gennem politisk besluttede reformer – at opnå de skitserede, overordnede mål for en forbedring af den strukturelle beskæftigelse og den finanspolitiske holdbarhed uden at inddrage forslag, der kan reducere den frivillige, fortidige tilbagetrækning på efterløn.

Et muligt alternativ hertil er dog, at arbejdsmarkedets parter tager skridt til at øge det effektive arbejdsudbud. Mulighederne omfatter bl.a.:

- Aftaler om højere årlig arbejdstid – især på områder med vedvarende mangel på arbejdskraft. Såvel mangelen på arbejdskraft som det offentlige finansieringsproblem ville blive mindre udtalt, hvis de beskæftigede i gennemsnit arbejdede flere timer. Det langsigtede finansieringsproblem ville således forsvinde, hvis alle, der allerede er i job, arbejdede hvad der svarer til én time mere om ugen.
- Oprettelse af stillinger beregnet på gradvis frem for fuld tilbagetrækning, hvor de fleksible muligheder for at kombinere efterløn og beskæftigelse udnyttes mere end i dag.
- Mere intensiv rekruttering af udenlandsk arbejdskraft på områder med arbejdskraftmangel.

Gennemføres der ingen initiativer til at udskyde tilbagetrækning eller opnå højere gennemsnitlig arbejdstid, er der – som allerede nævnt – udsigt til vedvarende mangel på arbejdskraft på en række områder.

Disse mangelsituationer kan ikke afhjælpes gennem en dagpengereform og heller ikke – inden for en overskuelig tid – gennem reformer på sygedagpenge- og førtidspensionsområdet eller initiativer i uddannelsespolitikken.

1.8 Arbejdsmarkedskommissionens videre arbejde

Afgrænsningen af temaerne for denne rapport betyder ikke, at kommissionen hermed anser mulighederne for at øge arbejdsudbud og beskæftigelse for udtømte.

Blandt andet er der også et potentiale i at øge arbejdsudbuddet blandt mennesker, der er længerevarende offentligt forsørgede på grund af helbredsproblemer, handikap mv. Men der kan ikke på disse områder forventes mærkbare effekter inden for en kortere tidshorisont.

Arbejdsmarkedskommissionens samlede forslag, som fremlægges medio 2009, ventes således ud over de ovennævnte temaer også omfatte forslag indenfor bl.a. følgende områder:

- Øget arbejdstid
- Personer med problemer ud over ledighed, herunder førtidspension, sygefravær, forebyggelse, arbejdsmiljø mv.
- Diverse systemforhold, herunder organisering af beskæftigelsesindsatsen og refusionsordninger
- Hurtigere færdiggørelse af uddannelse

I kommissionens oplæg til trepartsmøde den 28. august 2008 var anført, at kommissionen i september 2008 – udover de områder, der er behandlet i denne rapport – muligvis ville komme med forslag vedrørende integration og kortvarigt sygefravær. Disse emner vil dog først blive behandlet i kommissionens slutrapport.

Kommissionen har noteret sig regeringens oplæg til forhandlinger på sygedagpengeområdet. Oplægget har potentiale for at reducere både det kortere- og længerevarende sygefravær.

2. Et tidssvarende dagpengesystem

Dagpengesystemet skal sikre et rimeligt indkomstgrundlag for personer, der ufrivilligt bliver ledige. Muligheden for at modtage dagpenge understøtter samtidig et arbejdsmarked med fleksibel adgang til at afskedige og ansætte arbejdskraft. Dermed er dagpengesystemet en integreret del af den såkaldte *flexicurity*-model.

Høje dagpengeydelse i lang tid indebærer imidlertid en risiko for, at ledige er for lidt aktive i deres jobsøgning.

Det er kommissionens vurdering, at de gældende dagpengeregler stammer fra en tid med vedvarende høj ledighed. Med de nuværende forhold på arbejdsmarkedet indebærer reglerne dels, at nogle opholder sig unødigt længe i dagpengesystemet, dels at samfundet bruger relativt mange ressourcer i den aktive beskæftigelsesindsats på at modvirke disse lange ledighedsforløb. En reform af dagpengesystemet kan sænke ledigheden – både i gode og mindre gode konjunkturer.

Hovedelementet i Arbejdsmarkedskommissionens forslag til en dagpengereform er en afkorting af dagpengeperioden fra de nuværende 4 år til 2 år. Dette vil øge tilskyndelsen til at søge arbejde – og navnlig til mere effektiv jobsøgning – hvilket betyder kortere ledighedsperioder for den enkelte og et lavere niveau for den strukturelle ledighed.

Dagpengesystemet vil også efter en sådan ændring sikre et forsørgelsesgrundlag i mindst ligeså lang en periode som i andre sammenlignelige lande. Kommissionens analyser viser endvidere, at der i 2007 er færre personer med ledighedsperioder over 2 år, end der var personer med ledighedsperioder over 4 år i 1999, hvor dagpengeperioden sidst blev afkortet.

Kommissionen har overvejet en model, hvor dagpengeperioden varierer fra 1½ til 2½ år hen over konjunkturforløbet. Kommissionen vil undersøge konjunkturregulering af dagpengeperioden nærmere og overvejer senere at fremlægge konkrete modeller.

Herudover foreslår kommissionen at skærpe kravet til genoptjening af dagpengeret, så man fremover skal arbejde mindst 4 måneder om året – mod i dag 2 måneder – for at bevare retten til dagpenge. Kommissionen foreslår endvidere at udvide beregningsgrundlaget for dagpenge fra de seneste 13 ugers til de seneste 12 måneders lønindtægt med henblik på at mindske betydningen af tilfældige udsving i indkomsten.

Herudover foreslår kommissionen, at de særlige ungeretler udvides til også at omfatte 25-29-årige dagpengemodtagere uden kompetencegivende uddannelse og uden børn samt 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere uden børn (dog undtaget bl.a. psykisk syge). Det skal modvirke, at unge uden uddannelse fastholdes i ledighed frem for at uddanne sig. Kommissionen foreslår endvidere at skærpe dag-

pengereglene for nyuddannede (dimittendreglerne), så denne gruppe får større tilskyndelse til hurtigt at komme i arbejde efter afsluttede studier – og gerne umiddelbart efter.

Kommissionen vurderer, at dagpengeforslagene samlet kan øge beskæftigelsen med ca. 20.000 personer på 5-10 års sigt, *jf. boks 2.1*. Heraf skyldes ca. 13.000 alene afkortning af dagpengeperioden. De offentlige finanser vurderes varigt at blive forbedret med ca. 6 mia. kr. På 1-2 års sigt skønnes et samlet løft i beskæftigelsen på ca. 5.000 personer. Når kortsigtseffekten ikke er større, skyldes det den aktuelt meget lave ledighed. En væsentlig del af reformens effekt vil imidlertid vise sig ved, at ledigheden under et senere økonomisk tilbageslag stiger mindre end ellers.

Dagpengereformen skal ses i sammenhæng med kommissionens forslag til en reform af den aktive beskæftigelsesindsats, *jf. kapitel 3*. En styrket beskæftigelsesindsats vil bidrage til, at færre er ledige i 2 år og dermed når frem til ophøret af dagpengeretten. Der vil dog ligesom i dag være nogle, der ikke kommer i arbejde, og som for størstedelens vedkommende vil overgå til kontanthjælpssystemet.

Det kan være en samfundsmæssig interesse, at alle med en ledighedsrisiko er omfattet af arbejdsløshedsforsikring. Derfor har kommissionen undersøgt, hvordan tilbøjeligheden til at forsikre sig mod ledighed har udviklet sig, samt overvejet om kommissionens forslag på dagpengeområdet kan påvirke forsikringstilbøjeligheden.

Kommissionen vurderer, at en kortere dagpengeperiode næppe vil medføre, at nævneværdigt færre forsikrer sig mod ledighed. Forholdet mellem, hvad det koster at være med i en a-kasse og den mulige dagpengeudbetaling, vil fortsat være meget gunstigt ved en dagpengeperiode på 2 år. I øvrigt har de afkortninger af dagpengeperioden, der blev gennemført i 1990'erne, ikke haft nogen observerbar effekt på andelen af dagpengeforsikrede.

Der har over de seneste 12-13 år været et beskedent fald i den andel af arbejdsstyrken, der forsikrer sig – fra ca. 78 pct. i 1993 til 75 pct. i 2006. Faldet omfatter dog udelukkende unge under 30 år og kortuddannede. Derimod har alle andre grupper – herunder faglærte og personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, hvor dagpengene indebærer en relativt mindre kompensationsgrad ved ledighed – har haft en uændret eller stigende forsikringsgrad siden starten af 1990'erne.

Hvis der korrigeres for, at det for en række (deltids)beskæftigede ikke er relevant at forsikre sig mod ledighed, har den samlede forsikringsgrad reelt være uændret siden starten af 1990'erne.

På den baggrund finder kommissionen det ikke velbegrundet at overveje en forøgelse af det generelle dagpenge niveau med det formål at øge forsikringsgraden.

Boks 2.1	
Arbejdsmarkedskommissionens forslag til en dagpengereform	
Beskæftigelseseffekt, helårspersoner (5-10 års sigt)	
I alt	20.000
Generelle ændringer	16.000
A.1 Dagpengeperioden afkortes fra 4 til 2 år. Det overvejes at lade perioden variere med konjunkturerne ^{1,2)}	13.000
A.2 Beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpenget er øges fra 26 til 52 uger ³⁾	2.500
A.3 Dagpengesatsen beregnes på grundlag af lønindkomst i 52 uger mod i dag 13	500
Særlige grupper	4.000
A.4 De nuværende særlige uregler i dagpenge- og kontanthjælpssystemet for under-25-årige udvides til at omfatte 25-29-årige uden børn	2.000
A.5 Dimittendsatsen reduceres til 50 pct. af maksimale dagpenge efter et halvt år for personer uden børn. Krav om et års forudgående a-kassemedlemskab	2.000
A.6 Ledige skal varsle ferie i bedre tid	+
Større tilslutning til arbejdsløshedsforsikringen	
A.7 Bidraget til arbejdsløshedsforsikring halveres for unge under 30 år	-
A.8 Forsikringsbidraget nedsættes og efterlønsbidraget øges tilsvarende for personer over 30 år ⁴⁾	-
1) Referenceperioden reduceres fra 6 til 3 år. Seniorjobordningen udfases. Der er i effektiviteten taget højde for, at afskaffelse af fuldtidsaktivering efter 2½ år isoleret set øger strukturledigheden med ca. 3.000 personer. 2) Kommissionen lægger op til, at der tidligere i ledighedsforløbet gennemføres en intensiv aktiv beskæftigelsesindsats. Det reducerer antallet af personer, der når frem til ophøret af dagpengeperioden. Derfor skønnes nettoeffekten på beskæftigelsen at være ca. 2.000 personer lavere end den isolerede effekt. 3) Inden for en referenceperiode på 3 år. Effekten er opgjort i kombination med afkortningen til 2 år. Forslagets isolerede effekt (uden samtidig afkortning) skønnes til ca. 1.500 personer. 4) Forsikringsbidraget fastholdes for personer på efterløn. På langt sigt skønnes en beskæftigelseseffekt på ca. 1.500 personer som følge af færre i efterlønsordningen.	

En eventuel forhøjelse af den maksimale dagpengesats med blot 10 pct. ville i givet fald reducere beskæftigelsen med i størrelsesordenen 15.000 personer. En sådan forhøjelse ville dermed mere end opveje den positive effekt på beskæftigelsen af en forkortelse af dagpengeperioden til 2 år.

Hertil kommer, at en højere dagpengesats ville indebære øgede offentlige udgifter til dagpenge plus risiko for afsmitning på andre ydelser, fx sygedagpenge, efterløn, førtidspension mv. Fuld afsmitning på alle andre indkomsterstøttende overførsler ville hypotetisk set kunne indebære en offentlig merudgift på i størrelsesordenen 20 mia. kr.

En fleksibel model, hvor der kunne vælges mellem den nuværende forsikring og forsikring med høj ydelse i en kort periode, ville ligeledes svække de offentlige fi-

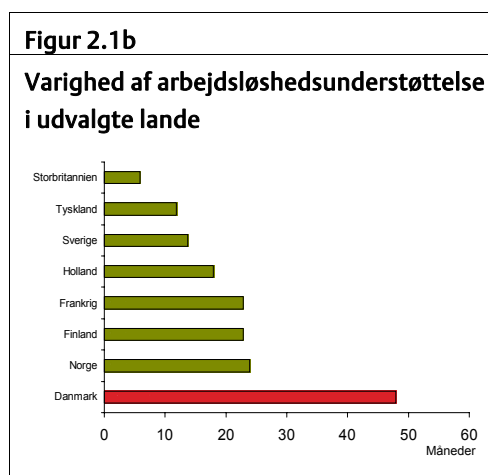
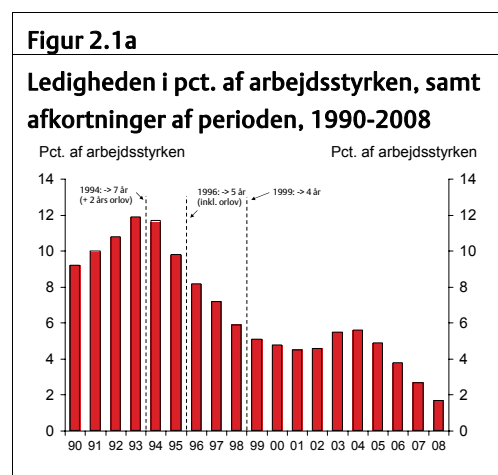
nanser.¹ Det skyldes, at personer med lav ledighedsrisiko ville vælge modellen med kort periode og høj ydelse, mens højrisikogrupper ville vælge den nuværende model.

Hvis man vil styrke incitamentet til dagpengeforsikring, bør det ske gennem tiltag, som er målrettet de grupper, der faktisk har en vigende forsikringstilbøjelighed. Derfor foreslår kommissionen en halvering af forsikringsbidraget for unge under 30 år.

Med henblik på generelt at øge tilskyndelsen til at tegne forsikring mod ledighed – uden samtidig at gøre det billigere at være i a-kasse og betale til efterlønsordningen – foreslår kommissionen endvidere at reducere a-kassekontingentet for personer over 30 år kombineret med et tilsvarende løft i efterlønsbidraget.

2.1 Dagpengeperioden

Gennem 1990'erne blev dagpengeperioden afkortet af flere omgange i takt med den faldende ledighed. Afkortningerne forbedrede arbejdsmarkedets strukturer og muliggjorde dermed yderligere ledighedsfald. Dagpengeperioden blev reduceret første gang i 1994 fra i praksis at være ubegrænset til 9 år (inkl. 2 års orlov), *jf. figur 2.1a*. I 1996 blev perioden reduceret til 5 år (inkl. orlov) og i 1999 til 4 år. Ledigheden faldt i samme periode fra ca. 12 til ca. 5 pct.



Anm.: Figur 2.1b: Da varighed af arbejdsløshedsunderstøttelse i nogle lande afhænger af alder, forsørgerstatus og arbejdsmarkedserfaring, er angivet tal for en 40-årig ugift mand uden børn, med 22 års erfaring på arbejdsmarkedet. Blandt de 29 OECD-lande har Belgien og Island længere dagpengeperioder end Danmark. Her er kompensationsgraderne imidlertid betydeligt lavere end i Danmark.

Kilde: Finansministeriet og OECD, *Benefits and Wages 2007*.

Siden 1999 har dagpengeperiodens længde ligget fast på 4 år², mens ledigheden er faldet til et historisk lavt niveau. I juli 2008 udgjorde ledigheden 1,6 pct. af arbe-

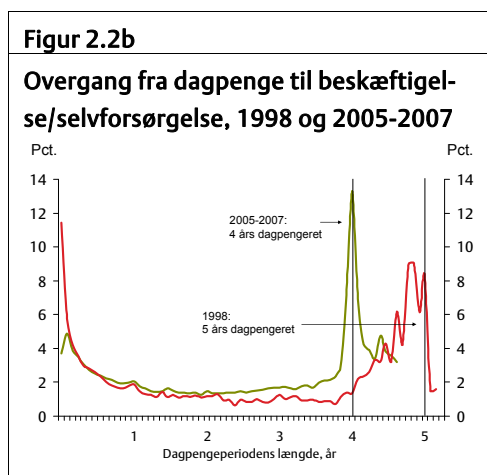
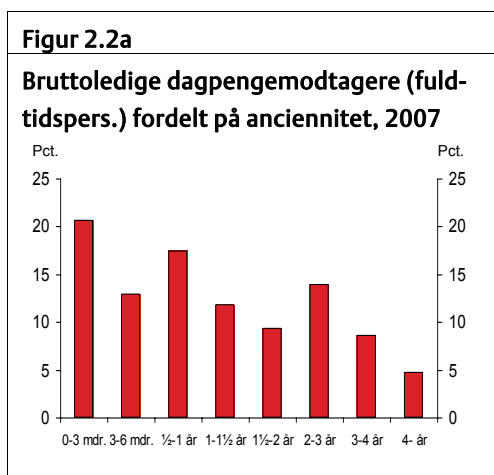
¹ I teorien kunne en fleksibel model godt være neutral i forhold til de offentlige finanser. Men det vil kræve indførelse af et særskilt bidrag for forsikring med høj ydelse. Der er allerede i dag mulighed for at tegne (fuldt egenfinansierede) tillægsforsikringer. 1. januar 2008 havde ca. 93 pct. af alle a-kasemedlemmer adgang til at tegne tillægsforsikring. Kun ca. 2½ pct. heraf har benyttet sig af muligheden.

² Frem til velfærdsaftalen kunne over-55-årige stadig være på dagpenge i op til 9 år. Med velfærdsaftalen (virkning fra 2007) blev dagpengeperioden for over-55-årige afkortet til 4 år (harmonisering). Der blev imidlertid indført en såkaldt *seniorjobord-*

jdsstyrken, hvilket er ca. 2 pct. enheder under det skønnede niveau for den strukturelle ledighed, jf. omtale i kapitel 1. Blandt de lande, Danmark normalt sammenlignes med, har Danmark i dag den længste dagpengeperiode, jf. figur 2.1b.

De beskæftigelsesmæssigt negative effekter af den relativt lange dagpengeperiode opvejes i nogen grad af, at der i kraft af den aktive beskæftigelsesindsats stilles en række krav til ledige, som dels har til formål at styrke tilskyndelsen til selv at finde arbejde, dels at hjælpe (opkvalificere) personer med behov herfor, jf. kapitel 3.

Opgjort i fuldtidspersoner havde knap 21 pct. af den samlede dagpengeledighed en varighed på 3 måneder eller derunder i 2007, mens knap 28 pct. havde en varighed på mere end 2 år, jf. figur 2.2a.



Anm.: Erfaringsmæssigt vurderes i størrelsesordenen 80 pct. af afgangene til selvforsørgelse omkring dagpengeperiodens ophør at være til beskæftigelse (figur 2.2b), jf. bilag 2.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og egne beregninger.

Dagpengeperioden afkortes til 2 år inden for en 3-års periode

En afkorting af dagpengeperioden vil bevirke, at ledighedsperioderne bliver kortere. Således finder relativt mange ledige beskæftigelse kort før ophør af dagpengeretten. Den seneste afkorting af dagpengeperioden – fra 5 til 4 år i 1999 – har ført til en tydelig fremrykning af denne effekt, jf. figur 2.2b. I bilag 2 er omtalt en række studier, der undersøger effekten af afkortninger af dagpengeperioden i forskellige lande.

Kommissionen anbefaler en afkorting af dagpengeperioden fra 4 til 2 år. Som konsekvens bortfalder fuldtidsaktivering efter 2½ års ledighed og seniorjobordningen udfases (nytilgang ophører)³. Forslaget skal ses i sammenhæng med kommissionens forslag til en reform af den aktive beskæftigelsesindsats, der indebærer, at færre er ledige i 2 år og dermed når frem til ophøret af dagpengeretten.

ning, hvor over-55-årige, der opbruger den 4-års dagpenget, skal tilbydes et støttet job støttet i kommunen på overenskomstsmæssige vilkår.

³ 55-59-årige, der mister dagpengeretten og ikke længere tildeles et seniorjob, forudsættes at bevare retten til efterløn, såfremt de fortsætter med at betale a-kassekontingent og efterlønsbidrag.

Selv med en afkorting af dagpengeperioden til 2 år vil dagpengene stadig udgøre en ganske god forsikring. Kommissionens analyser viser, at der i 2007 er færre personer med ledighedsperioder over 2 år, end der var personer med ledighedsperioder over 4 år i 1999, hvor dagpengeperioden sidst blev afkortet, *jf. bilag 2*.

Konjunkturafhængighed

Kommissionen overvejer muligheden for at lade dagpengeperioden variere med konjunkturerne, således at perioden er 1½ år i perioder med mangel på arbejdskraft og 2½ år i perioder med mindre arbejdskraftefterspørgsel.

Hensigten er at lade forsikringselementet i dagpengesystemet være nogenlunde konstant hen over konjunkturforløbet. Det indebærer en større udjævning af forbrugsmulighederne (automatisk konjunkturstabilisator), men kan føre til større udsving i ledigheden. Effekten på strukturledigheden er usikker. Kommissionen overvejer senere at fremlægge konkrete modeller.

Beskæftigelseskravet ved genoptjening af dagpengeret øges til 52 uger

At optjene ret til dagpenge kræver som hovedregel 52 ugers beskæftigelse inden for 3 år. For personer, der har opbrugt de 4 års dagpengeret, gælder dog særligt lempelige regler. Denne gruppe genoptjener allerede retten til nye 4 år på dagpenge efter 26 ugers beskæftigelse inden for 3 år. Konsekvensen er, at der kun kræves 2 måneders beskæftigelse årligt, for at bevare retten til dagpenge.

På den baggrund foreslår kommissionen at harmonisere genoptjeningskravet med det generelle optjeningskrav på 52 uger inden for 3 år. Dermed vil det fremover kræve mindst 4 måneders beskæftigelse årligt at bevare retten til dagpenge.

Perioden for beregning af dagpengesatsen udvides til 52 uger

I dag beregnes dagpengesatsen på basis af de seneste 13 ugers lønindtægt. Metoden indebærer et vist element af tilfældighed, idet indtægten i de 13 uger ikke nødvendigvis er retvisende for personens normale indtjening set over en længere periode. Derfor foreslår kommissionen, at dagpengesatsen beregnes på baggrund af al lønindtægt i de seneste 12 måneder. Lønnen korrigeres til en timesats på baggrund af den faktisk arbejdede tid.⁴ Ny dagpengeberegning forudsætter optjening af ny dagpengeret.

Forslaget skal ses i sammenhæng med implementering af det kommende e-indkomstsystem. Det vil muliggøre automatisk beregning af, hvilken dagpengesats en person vil være berettiget til ved ledighed.

2.2 Dagpengeydelsen

Arbejdsløshedsdagpenge udgør som udgangspunkt 90 pct. af hidtidig indkomst. Dog kan dagpenge maksimalt udgøre 15.232 kr. pr. måned (2008-priser)⁵. Mind-

⁴ Såfremt den beregnede dagpengesats er mindre end mindstesatsen, udbetales mindstesatsen.

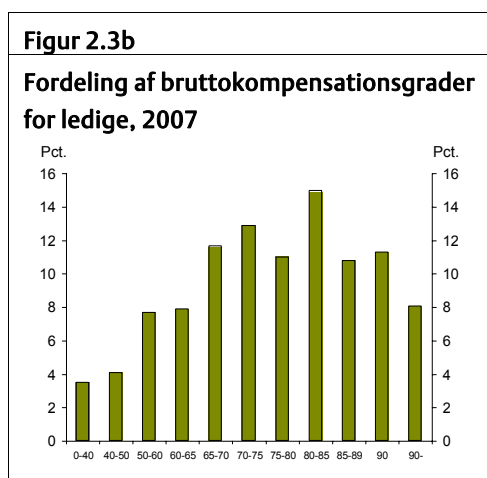
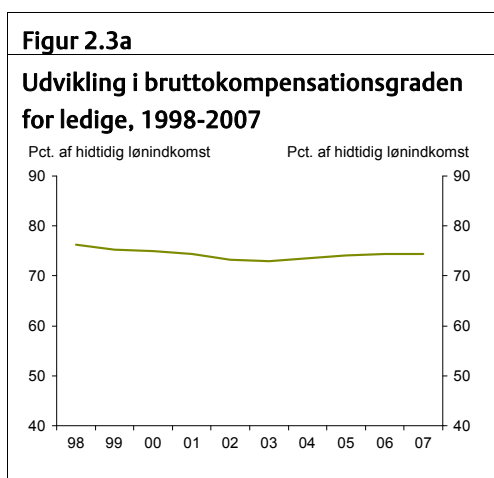
⁵ For fuldtidsforsikrede, der udgør 99 pct. af alle forsikrede. Deltidsforsikrede modtager det halve beløb. Omkring ¾ af de fuldtidsforsikrede dagpengemodtagere i 2006 fik udbetalt den maksimale dagpengesats.

stesatsen er 82 pct. af den maksimale dagpengesats⁶. For unge under 25 år gælder andre regler, jf. nedenfor.

Ved ufrivillig ledighed, fx en regulær afskedigelse, udbetales dagpenge fra første ledighedsdag. Ved selvforskyldt ledighed har personen karantæne i 3 uger. Ved afskedigelse betaler arbejdsgiveren dagpenge de 3 første ledighedsdage (G-dage). Der er visse undtagelser fra denne regel, ligesom ikke al frivillig opsigelse er selvforskyldt ledighed i dagpengeretlig forstand.

Maksimumsatsen for dagpenge indebærer, at det mulige dagpengebeløb ofte er mindre end 90 pct. af den hidtidige løn – dvs. den faktiske kompensationsgrad ved ledighed er lavere end 90 pct. Lavtlønnede har høje faktiske kompensationsgrader og dermed en relativt lille tilskyndelse til at søge arbejde. Det omvendte gør sig gældende for højere lønnede.

Blandt de ledighedsberørte i 2007 udgjorde bruttokompensationsgraden – dvs. kompensationen før skat – ca. 74 pct., jf. figur 2.3a. Det svarer til, at dagpengene i gennemsnit dækkede knap $\frac{3}{4}$ af den hidtidige arbejdsindkomst. Tallet har været omtrent uændret over de seneste 10 år.



Anm.: Kompensationsgrader er opgjort brutto, dvs. før skat.
Kilde: Dagpengeudbetalingsregisteret i RAM.

Omkring 1/3 af de ledighedsberørte i 2007 havde en bruttokompensationsgrad på 70 pct. eller derunder og for godt 40 pct. var den mellem 70 og 90 pct. Ca. 15 pct. havde en bruttokompensationsgrad på 90 pct. og for ca. 8 pct. var den over 90 pct., jf. figur 2.3b.

Dagpengesatsen reduceres gradvist (skrå ydelsesprofil)

Et alternativ til afkortning af dagpengeperioden kan være gradvist at reducere den udbetalte dagpengesats, jo længere ledigheden varer. Eksempelvis ved at den be-

⁶ Det er i særlige tilfælde muligt at få udbetalt et beløb under mindstesatsen. Det gjorde sig gældende for ca. 2½ pct. af fuldtidsforsikrede ledige i 2006.

regnede dagpengesats reduceres med 10 pct. efter 1 års ledighed og med yderligere 10 pct. efter 2 års ledighed, dog således at ydelsen ikke kan blive lavere end dagpengesystemets mindstesats på 82 pct. af maksimale dagpenge.

En sådan faldende profil indebærer, at dagpengesystemets to hensyn – at levere forsikring mod indkomsttab ved ufrivillig ledighed, men samtidig understøtte aktiv jobsøgning – direkte indbygges i ydelsesstrukturen. Ydelsesreduktionerne indebærer, at tilskyndelsen til at søge arbejde gradvist øges. Efter 2 år nærmer dagpengeydelsen sig ydelsesniveauet for forsørgere i kontanthjælpssystemet. Udbetaling af kontanthjælp er dog afhængig af formue og ægtefællens indkomst, hvilket ikke er tilfældet i dagpengesystemet.

2.3 Regler for særlige grupper i dagpenge- og kontanthjælpssystemet

Kommissionen foreslår ændringer i regelsættet for følgende særlige grupper:

- Unge mellem 25 og 29 år uden børn
- Dimittender
- Ledige under ferie

Aldersgrænsen for de særlige ungeregler hæves til at omfatte 25-29-årige uden børn

Unge 25-29-årige har en merledighed på 20-25 pct. i forhold til den gennemsnitlige ledighed, jf. tabel 2.1. Omvendt har unge under 25 år en *mindre* ledighed på 30-40 pct., dvs. ledigheden for unge under 25 år er omkring det halve af ledigheden for 25-29-årige. Danmark i dag har den laveste ungdomsarbejdsløshed (18-24-årige) blandt alle OECD-lande.

Den gennemsnitlige ledighed og ledigheden blandt unge, pct.			
	2006	2007	2008, 1. halvår
Gennemsnitlig ledighed	3,9	2,8	1,9
16-24-årige	2,3	1,6	1,3
25-29-årige	4,7	3,5	2,4

Kilde: Danmarks Statistik.

Merledigheden blandt 25-29-årige skal bl.a. ses i lyset af, at dagpenge- og kontanthjælpssatserne er højere end for under-25-årige og forskellige regler for den aktive beskæftigelsesindsats. Endvidere har dimittender ret til dagpenge, selvom de ikke opfylder det generelle beskæftigelseskrav, jf. nedenfor.

I dagpengesystemet reduceres satsen for unge under 25 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse til 50 pct. af den maksimale dagpengesats efter 6 måneders ledighed. Kontanthjælpen for unge under 25-år uden børn udgør ca. 64 pct. af satsen for ikke-forsørgere over 25 år. Efter 6 måneder reduceres satsen til

ca. 54 pct. af satsen for over-25-årige (og svarer herefter til SU-satsen for udeboende uden børn). For kontanthjælpsmodtagere uden børn sker der ingen ydelsesreduktioner. Se *bilag 2* for en opgørelse over gældende satser.

Den særlige ungeindsats blev indført i dagpengesystemet i 1996 og i kontanthjælpssystemet i 1998. Indsatsens væsentligste formål var og er at få flere unge til at tage en uddannelse. Og indsatsen har virket. Således medførte indsatsen et væsentligt og signifikant løft i overgangen til uddannelse, *jf. bilag 2*.

Aldersgrænsen for ungereglene på 25 år er imidlertid noget lavere end det tidspunkt, hvor de fleste unge i dag færdiggør uddannelse. I perioden 1996-2005 er gennemsnitsalderen for afslutning af en erhvervskompetencegivende uddannelse steget fra 27 til 28½ år. I det lys er det ikke hensigtsmæssigt, at dagpenge- og kontanthjælpssatserne for personer over 25 år er hhv. godt 3 og knap 2 gange højere end SU-satsen (for udeboende uden børn). Dagpenge- og kontanthjælpsydelseerne modarbejder dermed målet om, at flere unge gennemfører en kompetencegivende uddannelse. Særligt i kontanthjælpssystemet er der mange, der aldrig får en kompetencegivende uddannelse. Efter en årrække på kontanthjælp ender en betydelig andel på førtidspension.

For at modvirke at unge fastholdes i ledighed uden uddannelse, foreslår kommissionen, at aldersgrænserne for ungereglene nu hæves til 30 år.

Forslaget skal ses i sammenhæng med kommissionens forslag om at harmonisere reglerne for den aktive beskæftigelsesindsats for unge under 30 år, hvilket for dagpengemodtagere blandt andet indebærer en fremrykket og mere intensiv indsats, *jf. kapitel 3*.

I kontanthjælpssystemet er der unge, hvor ordinær uddannelse ikke er en reel valgmulighed. For denne gruppe tilrettelægges der en særlig aktiv indsats, *jf. kapitel 3*. Nogle kontanthjælpsmodtagere vil utilsigtet få forringede økonomiske vilkår ved en forøgelse af aldersgrænsen for ungereglene. For at begrænse disse utilsigtede virkninger foreslår kommissionen at forsørgere, gravide samt kronisk og psykisk syge kontanthjælpsmodtagere friholdes. Kommissionen vil i sin endelige rapport mere indgående behandle indsatsen rettet mod personer med problemer ud over ledighed, herunder i kontanthjælpssystemet.

A-kasserne kan teknisk set ikke skelne mellem forsørgere og ikke-forsørgere. Derfor får 25-29-årige forsørgere og gravide på reducerede dagpenge automatisk ret til et særligt forsørgertillæg hos kommunen⁷.

Justeringer af dimittendregler

Ret til dagpenge kræver som hovedregel 52 ugers arbejde indenfor de seneste 3 år. Gennemførelse af en erhvervskompetencegivende uddannelse af mindst 18 må-

⁷ Kommissionen foreslår endvidere, at 18-24-årige forsørgere i dagpengesystemet får samme mulighed.

neders varighed giver imidlertid adgang til dagpenge efter en karenperiode på 1 måned, såfremt personen melder sig ind i en a-kasse senest 14 dage efter uddannelsens afslutning. Satsen (dimittenddagpengesatsen) udgør 82 pct. af den maksimale dagpengesats, dvs. 2½ gange mere end SU-satsen (for udeboende ikke-forsørgere). Personen kan tidligst efter 6 måneder få beregnet en ny dagpengesats, hvis personen i øvrigt har haft mindst 13 ugers beskæftigelse i perioden.

Hensigten med dimittendordningen er at give nyuddannede et indkomstgrundlag under jobsøgningen. Muligheden bidrager imidlertid også til at fastholde nogle i ledighed, idet retten til dagpenge gør det muligt at søge i meget lang tid efter ”ønskejobbet”. Endvidere er der god mulighed for at påbegynde jobsøgning allerede under uddannelsens sidste år. På den baggrund foreslår kommissionen at:

- Dimittendsatsen reduceres fra 82 til 50 pct. af maksimal dagpengesats efter et halvt år på dagpenge⁸. Alternativt kunne dagpengeperioden afkortes til 1 år.
- Der indføres krav om forudgående a-kassemedlemskab på 1 år, hvilket skal ses i sammenhæng med forslaget om halvering af forsikringsbidraget for unge, jf. nedenfor. A-kasserne kan – men har ikke pligt til – at hjælpe med jobformidling i perioden. A-kasserne bestemmer selv størrelsen af administrationsbidraget i perioden.

Det kunne alternativt overvejes at udvide karenperioden fra 1 måned til 8 uger, hvilket også ville stimulere jobsøgningen. Effekten heraf skønnes dog at være betydeligt mindre end ved ovenstående forslag.

Kommissionen vurderer, at justeringerne af dimittendreglerne ikke nævneværdigt vil påvirke unges tilskyndelse til at tage en kompetencegivende uddannelse. Set sammen med de særlige ungeregler er beskæftigelsespolitikens effekter på incitamentet til uddannelse særdeles positive.

Det kan derimod ikke udelukkes, at justeringerne, navnlig i kombination med udvidelsen af ungereglerne, isoleret set kan svække unges tilskyndelse til at forsikre sig mod ledighed. Blandt andet derfor foreslår kommissionen at nedsætte forsikringsbidraget for unge.

Ledige skal varsle ferie i bedre tid

Dagpengemodtagere har ret til 5 ugers ferie årligt, dvs. 5 uger, hvor de ikke skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Under ferien udbetales feriedagpenge i det omfang, den ledige ikke har ret til feriepenge fra en tidligere arbejdsgiver. På dette punkt svarer lediges ferierettigheder til beskæftigedes.

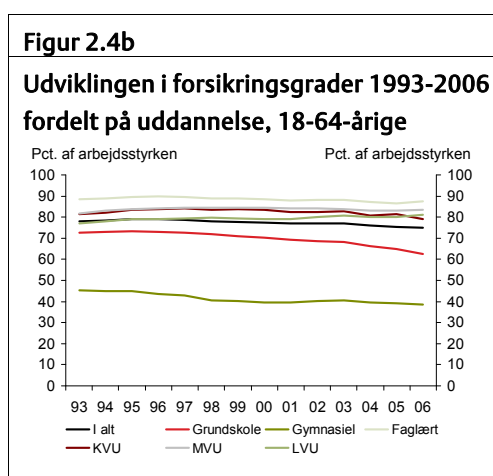
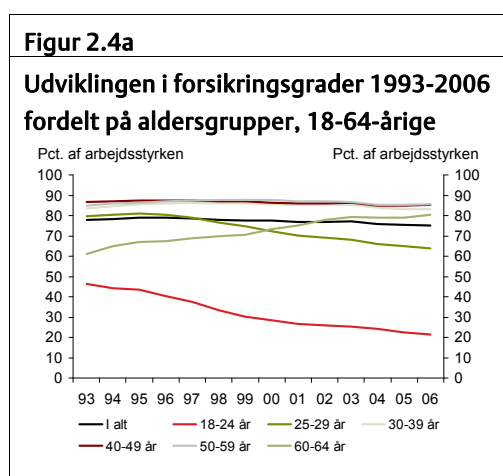
Til forskel fra beskæftigede skal ledige blot meddele ferie (til jobcentret) med mindst 14 dages varsel. Kommissionen foreslår, at ledige i fremtiden som hov-

⁸ Dog med mulighed for forsørgertillæg svarende til forslaget om udvidelse af ungereglerne.

edregel skal meddele jobcentret om afholdelse af hovedferien (3 uger) med mindst 3 måneders varsel og øvrig ferie med mindst 1 måneds varsel. Den ledige kan dog med kortere varsel aftale med jobcentret at ferien holdes på andre tidspunkter, hvis der kan opnås enighed herom. Derved kan jobcentret lettere tilrettelægge indsatsen, så ledige hurtigere kommer i arbejde.

2.4 Større tilslutning til arbejdsløshedsforsikringen

Forsikringsgraden – antallet af a-kasemedlemmer som andel af arbejdsstyrken – er i perioden 1993-2006 faldet fra 78 pct. til 75 pct., *jf. figur 2.4a*.



Anm.: Andre datakilder tyder på, at forsikringsgraderne er faldet yderligere fra 2006 til 2007. Disse tal kan ikke fordeles uddannelse. Se bilag 2 for en nærmere gennemgang af udviklingen i forsikringsgraderne.

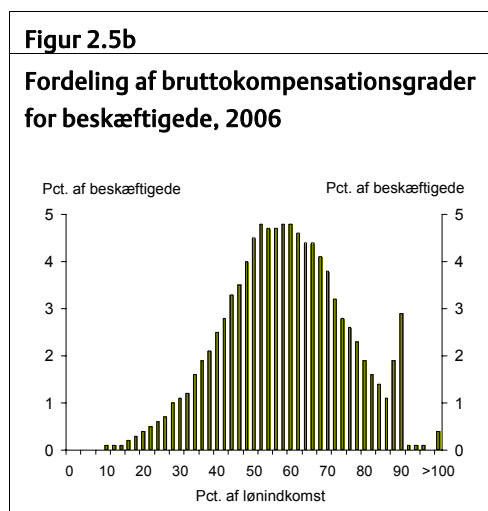
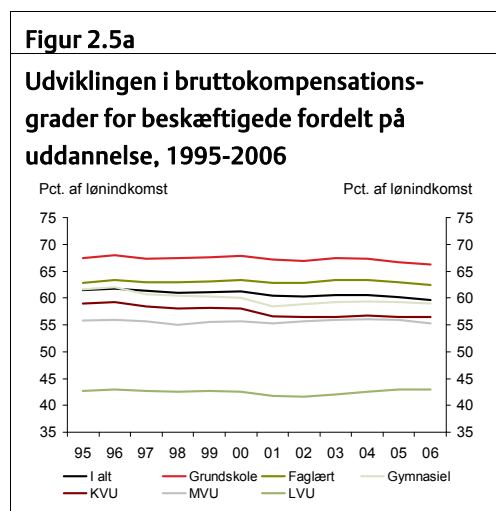
Kilde: Beregninger på lovmodellen.

Det er alene blandt unge og kortuddannede, at forsikringstilbøjeligheden er faldet. Alle andre grupper – herunder faglærte og personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse – har haft en uændret eller stigende forsikringsgrad siden starten af 1990'erne, *jf. figur 2.4b*. Faldet i forsikringsgraden blandt unge kan imidlertid have langvarige konsekvenser, såfremt beslutningen om ikke at forsikre sig fastholdes gennem arbejdslivet.

Bruttokompensationsgraden er over perioden 1995-2006 faldet fra 61½ til 59½ pct. for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, *jf. figur 2.5a*. Bruttokompensationsgraden opgøres her som den andel af lønnen, som dagpengene ville udgøre ved ledighed (inden skat). For faglærte og personer med en lang videregående uddannelse har bruttokompensationsgraden været omtrent uændret set over hele perioden. Fuldt beskæftigedes potentielle kompensationsgrad ved ledighed er lavere end kompensationsgraden blandt personer, der faktisk berøres af ledighed. Det afspejler, at lavindkomstgrupper er mere ledige end gennemsnittet.

Omkring ¾ af de fuldt beskæftigede havde i 2006 en bruttokompensationsgrad på 70 pct. eller derunder og for ca. ¼ var den mellem 70 og 90 pct. Knap 1 pct. havde en effektiv kompensationsgrad på over 90 pct., *jf. figur 2.5b*.

Det er vanskeligt at se nogen klar sammenhæng mellem kompensationsgrader og forsikringsgrader for forskellige grupper. Fx er forsikringsgraden for personer med en lang videregående uddannelse, hvor kompensationsgraden er lavest, vokset fra 77 til 81 pct. over den betragtede periode, jf. figur 2.4b.



Anm.: Kompensationsgraderne er brutto (dvs. før slat) og beregnet for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Det er forudsat, at personen er berettiget til dagpenge. Lønnen er ekskl. pension, idet dagpengene beregnes på baggrund af løn ekskl. pension. Se bilag 2 for en nærmere gennemgang af udviklingen i kompensationsgraderne.

Kilde: Beregninger på Lovmodellen.

Objektivt set er a-kassemedlemskab for langt de fleste en billig forsikring mod ledighed. Det årlige forsikringsbidrag (som a-kasserne sender videre til staten) udgør et beløb svarende til 4,8 dages dagpenge (ca. 3.400 kr. inden fradrag for skat, 2008-priser)⁹. Det indebærer, at ordningen – selv med den nuværende ekstremt lave ledighedsrisiko – er offentligt subsidieret.¹⁰ For den enkelte skal den forventede ledighedsrisiko være mindre end ca. 2½ pct., før det ikke kan betale sig at vælge ledighedsforsikring. Hertil kommer den værdi, som den enkelte tillægger efterlønsordningen.

Forsikringsgraden er reelt undervurderet, fordi ledighedsforsikring er irrelevant for en række grupper i arbejdsstyrken, fx (deltids)beskæftigede personer på SU, førtidspension, personer i fleksjob mv. Korrigeret herfor har forsikringsgraden reelt været uændret på ca. 81 pct. i perioden 1993-1996, jf. bilag 2.

Halvering af forsikringsbidraget for unge – tvist mellem forsikrings- og efterlønsbidrag for øvrige

Det kan være en samfundsmæssig interesse, at alle med en ledighedsrisiko er omfattet af arbejdsløshedsforsikring. Der er overordnet set to muligheder, hvis flere skal forsikre sig. Den første er at gøre medlemskabet mere attraktivt, fx ved at re-

⁹ Udover forsikringsbidraget opkræver a-kassernes et administrationsbidrag, der varierer mellem ca. 700 kr. og ca. 2.000 kr. årligt. Begge dele er fradragsberettigede.

¹⁰ For det offentlige balancerer arbejdsløshedsforsikringen ved en bruttoledighed for dagpengemodtagere (inkl. personer i aktivering og på feriedagpenge) på 1,8 pct. Pt. er bruttoledigheden blandt dagpengemodtagere inkl. feriedagpengemodtagere ca. 2½ pct. Med et skøn for den strukturelle bruttoledighed for dagpengemodtagere på ca. 4½ pct., udgør det offentlige subsidium i en normal konjunktursituation ca. 60 pct.

ducere forsikringsbidraget eller hæve den maksimale dagpengesats. Den anden er at gøre medlemskab af en a-kasse obligatorisk.¹¹

Hvis man vil styrke incitamentet til dagpengeforsikring for unge og personer uden en kompetencegivende uddannelse kan det mest hensigtsmæssigt opnås ved målrettet at reducere kontingentet for disse grupper. Således vil disse grupper ikke – eller kun i meget begrænset omfang – få gavn af et højere dagpengemaksimum, bl.a. fordi dagpengesatsen (som hovedregel) ikke kan overstige 90 pct. af hidtidig lønindkomst og på grund af de særlige ungeretler.

Endvidere skønnes en forhøjelse af den maksimale dagpengesats med blot 10 pct. at reducere beskæftigelsen varigt med i størrelsesordenen 15.000 personer. Hertil kommer offentlige udgifter til de højere dagpenge plus risiko for afsmitning på andre ydelser, herunder sygedagpenge, barseldagpenge, efterløn, førtidspension mv. Fuld afsmitning på alle andre indkomsterstøttende overførsler ville hypotetisk set kunne indebære en offentlig merudgift på i størrelsesordenen 20 mia. kr.

På den baggrund foreslår kommissionen at halvere forsikringsbidraget for unge under 30 år. Hvis a-kasserne samtidig reducerer administrationsbidraget for under-30-årige, kan det samlede kontingent blive halveret.

Kommissionen foreslår endvidere at reducere forsikringsbidraget med et beløb svarende til 1 dags dagpenge for personer over 30 (ekskl. efterlønnere) kombineret med en tilsvarende forøgelse af efterlønsbidraget. Dette indebærer større tilskyndelse til at tegne forsikring mod ledighed. Samtidig vil den udgiften til a-kasse og efterløn under ét være uændret.

Halvering af bidraget for de under-30-årige vil umiddelbart svække de offentlige finanser. Flere ventes dog at blive medlem af en a-kasse, hvilket isoleret trækker i modsat retning. Da ikke alle a-kassemedlemmer betaler ind til efterlønsordningen, betyder det foreslåede tvist ligeledes en umiddelbar forringelse af de offentlige finanser. Imidlertid indebærer det højere efterlønsbidrag en lavere tilskyndelse til at indtræde i efterlønsordningen og dermed større erhvervsdeltagelse blandt ældre på langt sigt, jf. kapitel 5.

Lavere forsikringsbidrag, navnlig for unge, kan isoleret set medføre en stigning i den strukturelle ledighed. Hvis flere herved bliver berettiget til dagpenge frem for kontanthjælp ved ledighed – og dermed højere ydelse, kan det således reducere tilskyndelsen til at søge og fastholde arbejde.

Kommissionen vurderer, at der er grundlag for betydelige forenklinger i a-kasserne administration, bl.a. med implementering af e-indkomstsyste­met til beregning af dagpengesats mv. Der er samtidig store forskelle på administrationsbidraget a-

¹¹ Der kunne fx tænkes en model, hvor personer, der efter en vis periode ikke selv har meldt sig ind i en a-kasse, automatisk indmeldes i en opsamlende a-kasse. Dermed vil personer, der i dag er medlem af en a-kasse, ikke opleve ændringer. Indførelse af obligatorisk forsikring vil i sagens natur indebære en merudgift for personer, der i dag har fravalgt a-kassen.

a-kasserne imellem. På den baggrund finder Arbejdsmarkedskommissionen, at Skattekommissionen bør vurdere, om der kan indføres et loft over fradraget for a-kassekontingentet (administrationsbidraget). Formålet er at tilskynde a-kasserne til at højne effektiviteten, hvilket muliggør lavere kontingenter.

3. Den aktive beskæftigelsesindsats

Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at styrke de lediges tilskyndelse til og forudsætninger for at komme (hurtigt) i beskæftigelse. De enkelte dele af den aktive beskæftigelsesindsats er samtidig en afprøvning af, om den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Den aktive beskæftigelsesindsats udgør dermed et af grundelementerne i den såkaldte flexicurity-model.

I de senere års reformer på arbejdsmarkedet er der ikke sket væsentlige ændringer i ydelsessystemerne, og dagpengeperioden har (for personer under 55 år) været uændret siden 1999. Fokus i mange af de seneste reformer har været på en tidligere og mere intensiv beskæftigelsesindsats.

Den aktive beskæftigelsesindsats udgør et dyrt system med mange forskellige typer af tilbud. Indsatsen bør i højere grad end i dag målrettes, så tilbuddene til hver enkelt ledig giver størst mulighed for, at netop han eller hun kommer hurtigt i beskæftigelse. Trods ændringerne i beskæftigelsesindsatsen går der i dag 9 måneder, før mange ledige har ret til aktivering. Det er for længe, når arbejdsmarkedet mangler arbejdskraft.

Arbejdsmarkedskommissionen vurderer – bl.a. baseret på erfaringer fra "*Hurtigt i gang*" og "*Hurtigt i gang II*" – at der fortsat er et potentiale for at øge beskæftigelsen gennem en styrket, intensiveret og mere målrettet aktiv indsats.

Derfor foreslår Kommissionen en tidlig, intensiv og jobrettet beskæftigelsesindsats. De gode muligheder for beskæftigelse og den lave ledighed gør det muligt at nytænke indsatsen og fokusere kræfterne på den indsats, der virker bedst.

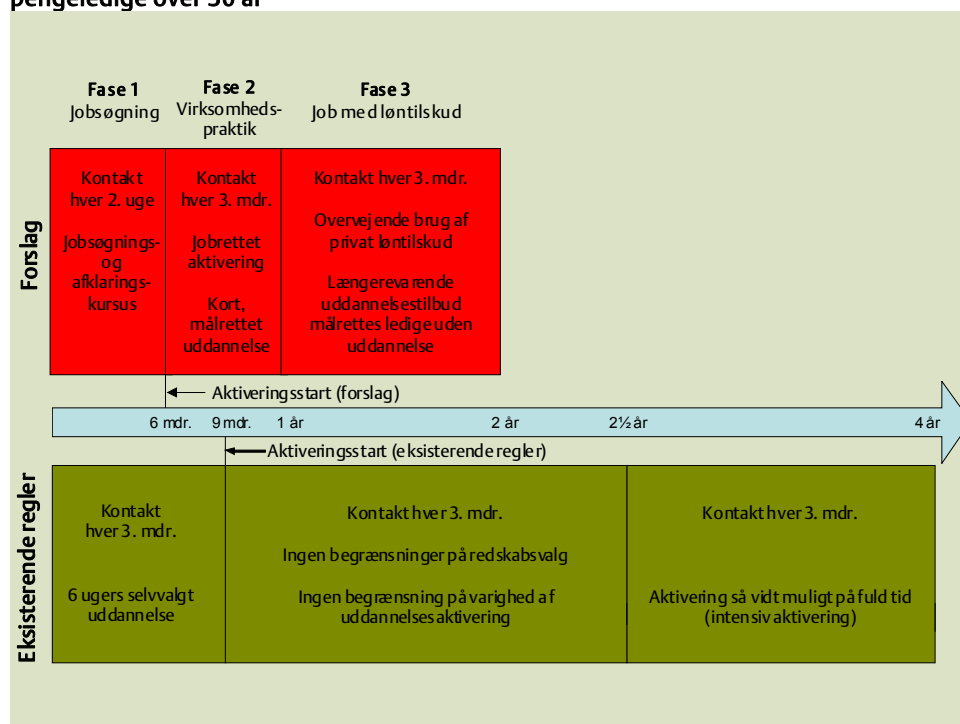
Der skal tidligt i ledighedsforløbet etableres tæt kontakt til den ledige. Gennem et intensivt forløb af samtaler og jobsøgningskurser skal jobsøgningen målrettes arbejdsmarkedets behov og den lediges forudsætninger.

Lykkes det ikke at hjælpe den ledige i arbejde relativt hurtigt, bør indsatsen i højere grad sigte på at styrke den lediges fleksibilitet. Jobsøgningen bør rettes mod nye områder, og en jobrettet aktiveringsindsats igangsættes, hvor den virker bedst – så tæt på en ordinær jobsituation som muligt.

Først, hvis den intensive kontakt og jobnære aktivering ikke har hjulpet den ledige i job, bør der igangsættes en mere omfattende kvalificeringsindsats. Hermed sikres, at længerevarende aktivering, som er dyr og kan betyde fastholdelse i ledighed, målrettes de ledige, som har behov for det.

Kommissionen foreslår konkret en ny model for den aktive beskæftigelsesindsats, hvor indsatsen opdeles i tre faser med forskelligt fokus, *jf. figur 3.1*.

Figur 3.1 Kommissionens forslag til en styrket aktiv beskæftigelsesindsats, skitseret for dagpengeledige over 30 år



Fase 1: Jobsøgning – i op til 6 måneder. Alle, der bliver ledige, har fra første dag pligt til intensiv jobsøgning samt ret og pligt til at deltage i en uges kombineret jobsøgnings- og afklaringskursus senest efter 3 måneder. Derudover skal kontakten med den ledige intensiveres, så der i fase 1 holdes samtaler med den ledige hver anden uge.

Jobsøgnings- og afklaringsforløbet i fase 1 skal munde ud i en aftale med den ledige om, hvilke typer af job vedkommende – givet sine forudsætninger og situationen på arbejdsmarkedet – skal søge målrettet efter. Derved øges mulighederne for, at den ledige hurtigt får et nyt arbejde.

Fase 2: Virksomhedspraktik – senest efter 6 måneder. Ledige, som ikke er kommet i arbejde gennem den intensive jobsøgning i fase 1, skal møde det ordinære arbejdsmarked i form af et tilbud om fire ugers praktik på fuld tid i den private eller offentlige sektor. Det skal så vidt muligt ske inden for det område, der er aftalt i forbindelse med jobsøgnings- og afklaringsforløbet. Der kan gives korte kurser (op til 6 uger) i direkte tilknytning til virksomhedspraktikken, hvis kurset har væsentlig betydning for varetagelse af den jobfunktion, der afprøves i virksomhedspraktikken.

Fase 3: Job med løntilskud – efter et års ledighed. Ledige, som ikke er kommet i arbejde efter et år, får ret og pligt til en udvidet jobtrænings- og kvalificeringsindsats med hovedvægt på længerevarende løntilskudsforløb. Jobrotationsordningen begrænses til alene at kunne anvendes for ledige i fase 3. For nogle ledige vil det i denne fase

være relevant med yderligere kompetenceudvikling gennem uddannelse. Uddannelse ud over 6 ugers varighed bør imidlertid kun tilbydes ledige, som ikke i forvejen har kvalifikationer på et område med gode beskæftigelsesmuligheder.

Kommissionen foreslår endvidere, at voksenlærlingeordningen skal forbeholdes personer på 30 år og derover uden en kompetencegivende uddannelse. Hensigten med forslaget er ikke at begrænse den samlede brug af ordningen, men at sikre bedre målretning og dermed større effekt.

Kommissionen foreslår derudover, at dagpengelediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse afskaffes. Disse tilbud er ikke nødvendigvis målrettet hverken arbejdsmarkedets behov eller ledige, som har brug for opkvalificering.

Arbejdsmarkedskommissionens forslag til nytænkning af beskæftigelsesindsatsen vil stille store krav til beskæftigelsessystemet og vil umiddelbart kunne indebære offentlige merudgifter, hvilket som udgangspunkt begrænser muligheden for at styrke de offentlige finanser ad den vej.

Kommissionen anbefaler derfor, at de foreslåede ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats gennemføres i sammenhæng med en forkortelse af dagpengeperioden. Med en kortere dagpengeperiode frigøres ressourcer fra aktivering af langtidssledige, som med fordel kan anvendes til at styrke indsatsen tidligere i ledighedsforløbet.

Givet forslaget om afkortning af dagpengeperioden bortfalder den nuværende intensive aktivering efter 2½ års ledighed. Der gælder ingen varighedsgrænse for kontanthjælp. Derfor skal der som hidtil være gentagen aktivering for ledige på kontanthjælp, der ikke kommer i arbejde inden for 2 år.

Kommissionens forslag til en intensiveret og mere målrettet beskæftigelsesindsats skønnes samlet set at kunne øge beskæftigelsen med 2.000-3.000 personer på kortere sigt og 7.000 personer på længere sigt, jf. *boks 3.1*.

Idet det lægges til grund, at de skitserede ændringer i indsatsen samlet set kan gennemføres inden for en uændret ressourceramme, skønnes at kunne opnås en varig forbedring af de offentlige finanser på 2 mia. kr.

Boks 3.1	
Arbejdsmarkedskommissionens forslag til den aktive beskæftigelsesindsats	
Beskæftigelseseffekt, helårspersoner (5-10 års sigt)	
I alt	7.000
Fase 1: Jobsøgning i op til 6 måneder	1.500
B.1 Alle ledige har ret og pligt til en uges jobsøgnings- og afklaringskursus senest efter 13 uger.	500-1.000
B.2 Kontaktforløbet intensiveres, så der i fase 1 holdes samtaler hver anden uge.	500-1.000
Fase 2: Virksomhedspraktik senest efter 6 måneder	3.000
B.3 Aktiveringstilbud senest efter 6 måneder for ledige over 30 år.	1.000-1.500
B.4 Jobrettet aktiveringsindsats for alle over 30 år, primært i form af 4 ugers virksomhedspraktik. Der kan igangsættes uddannelsesforløb op til 6 ugers varighed i tilknytning til den konkrete virksomhedspraktik.	1.000-1.500
B.5 Harmonisering af regler for ledige under 30 år, herunder aktiveringstilbud efter 3 måneder for alle dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.	500-1.000
Fase 3: Job med løntilskud – efter et års ledighed	2.000
B.6 Udvidet kvalificeringsindsats i overvejende grad i form af løntilskud. Uddannelsesaktivering kan benyttes i begrænset omfang.	
B.7 Uddannelsestilbud på mere end 6 ugers varighed målrettes ledige, som ikke i forvejen har kvalifikationer på områder med gode beskæftigelsesmuligheder.	
B.8 Intensiv aktivering efter 2½ års ledighed bortfalder for dagpengemodtagere (som følge af afkortelse af dagpengeperioden). ¹⁾	
Andre forslag	500
B.9 Voksenlærlingeforløb målrettes personer over 30 år uden en kompetencegivende udd. ²⁾	+
B.10 Dagpengelediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse afskaffes.	500
1) Afskaffelse af intensiv aktivering efter 2½ år skønnes isoleret set at øge strukturledigheden med ca. 3.000 personer. Denne effekt er dog modregnet i effekten af forslaget om at forkorte dagpengeperioden til 2 år, jf. kapitel 2.	
2) Der skønnes at være en positiv beskæftigelseseffekt som følge af en styrket opkvalificeringseffekt.	

3.1 Fase 1: Jobsøgning i op til 6 måneder

Beskæftigelsesindsatsen bør tilrettelægges med udgangspunkt i den enkelte lediges forudsætninger og situationen på arbejdsmarkedet, så vedkommende hurtigst muligt vender tilbage i arbejde. Kommissionen anbefaler derfor, at der allerede tidligt i ledighedsforløbet igangsættes en indsats, som hurtigt fører til afklaring og målretning af den lediges jobsøgning.

Kommissionen foreslår en model, hvor alle ledige har ret og pligt til at deltage i et en uges jobsøgnings- og afklaringsforløb senest efter 3 måneder, og hvor kon-

taktforløbet intensiveres, så der i de første 6 måneder af ledighedsperioden afholdes samtaler hver anden uge.

Medarbejderne i jobcenteret og a-kassen har det bedste kendskab til den lediges forudsætninger og kender samtidig efterspørgslen på arbejdsmarkedet. Det er derfor vigtigt, at der tidligt i forløbet er en tæt kontakt mellem medarbejderne og den ledige, så beskæftigelsesindsatsen underbygger, at den ledige modtager den bedste og mest målrettede hjælp.

I fase 1 skal der fokuseres på den lediges kompetencer, og jobsøgningen skal så vidt muligt tilrettelægges ud fra disse. Det skal samtidig signaleres, at finder den ledige ikke selv arbejde, har vedkommende udsigt til ret og pligt til aktivering på områder, hvor der er gode beskæftigelsesmuligheder efter senest 6 måneders ledighed.

Den intensiverede tidlige indsats kan medvirke til, at ledige, der kan finde beskæftigelse på egen hånd, tilskyndes til det tidligere i ledighedsforløbet, og at det tidligt afklares, om vejen til beskæftigelse kræver en større indsats. Samtidig testes den lediges rådighed.

Erfaringer fra tidligere initiativer

Fokus for den aktive beskæftigelsesindsats er de seneste år flyttet længere og længere frem i ledighedsforløbet. Tidspunktet for ret og pligt aktivering er fremrykket ved flere lejligheder, senest med Velfærdsaftalen fra 2006. Samtidig er der kommet fokus på den del af indsatsen, som finder sted før selve aktiveringstilbuddet.

Med aftalen om ”*Flere i arbejde*” fra 2002 blev det individuelle kontaktforløb indført. Det indebærer, at jobcentret har en regelmæssig kontakt med den ledige gennem hele ledighedsforløbet under hensyntagen til den enkeltes forudsætninger og arbejdsmarkedets behov.

I 2006 blev eksperimentet ”*Hurtigt i gang*” gennemført for en række tilfældigt udvalgte dagpengemodtagere. Eksperimentet omfattede en tidligere og mere intensiv indsats i form af hyppigere jobsamtaler mellem den ledige og jobcenteret, et jobsøgnings- og afklaringsforløb samt en fremrykket aktiveringsindsats.

Evalueringen af eksperimentet tyder på, at den tidlige og mere intensive indsats fører til, at deltagerne hurtigere kommer i job, *jf. bilag 3*. De langsigtede virkninger af forsøget er også gode. Efter omkring 1½ år har deltagerne forsat en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet end andre ledige. I gennemsnit er deltageres ledighedsforløb afkortet med 3 uger. Evalueringen tyder derudover på, at gevinsterne i form af øget beskæftigelse mere end opvejer omkostningerne ved den fremrykkede og intensiverede indsats.

Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemfører i løbet af 2008 et opfølgende eksperiment ”*Hurtigt i gang 2*”, hvor det er formålet mere præcist at afdække, hvilken betydning

de enkelte elementer i den aktive indsats har i forhold til at få ledige tilbage i job. De foreløbige resultater peger overordnet set i samme retning som resultaterne af forsøget ”Hurtigt i gang”. Forsøget afsluttes i starten af 2009.

Andre analyser underbygger, at den tidlige beskæftigelsesindsats i form af samtaler med den ledige har haft en positiv virkning på de lediges overgang til beskæftigelse. Afholdelse af møder og samtaler tidligt i ledighedsforløbet er mindre udgiftskrævende end aktivering og medvirker ikke i samme grad til fastholdelse.

3.2 Fase 2: Virksomhedspraktik senest efter 6 måneder

Den intensive jobsøgnings- og afklaringsindsats foreslås efterfulgt af en jobrettet aktiveringsindsats, hvor alle ledige dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover efter senest 6 måneder får et jobrettet aktiveringstilbud, som hovedregel i form af virksomhedspraktik. Målet er, at den ledige kommer i kontakt med det ordinære arbejdsmarked tidligt i ledighedsforløbet.

Praktikforløbet kan kombineres med uddannelse af op til 6 ugers varighed, hvis dette sker i relation til den konkrete jobfunktion i praktikforløbet. I denne fase kan i særlige tilfælde også igangsættes længerevarende job med løntilskud.

Med denne korte aktive indsats kommer der maksimal fokus på konkrete jobmuligheder for den ledige. Efter afslutning af praktikforløbet evalueres dette af jobcentret og den ledige med henblik på at tilrettelægge den fortsatte jobsøgning mod de konkrete jobfunktioner, der er afprøvet i forløbet, eller at afdække, om der er behov for et nyt praktikforløb for at afprøve andre mulige jobfunktioner.

Den hurtigste vej fra ledighed til beskæftigelse er ikke nødvendigvis ens for alle ledige, men analyser tyder på, at forløb i private virksomheder, hvor den ledige fungerer på en arbejdsplads på normale vilkår, er det mest effektive redskab til at hjælpe ledige i arbejde. Også praktikforløb i offentlige virksomheder kan være en hjælp for nogle ledige.

Kommissionens foreløbige analyser tyder dog også på, at korte erhvervsrettede kurser kan være vejen til beskæftigelse for nogle grupper af ledige. Korte AMU-kurser kan medvirke til at forkorte ledighedsperioden, hvis de målrettes tilstrækkeligt mod ledige med svage kvalifikationer. Derfor skal det være muligt i kombination med virksomhedspraktik at igangsætte korte uddannelsesforløb, der kvalificerer den ledige til konkrete jobfunktioner, og som ikke fastholder den ledige unødigt længe i aktivering.

Jobrettet aktivering efter 6 måneder indebærer en fremrykning af aktiveringsstidspunktet for ledige over 30 år.

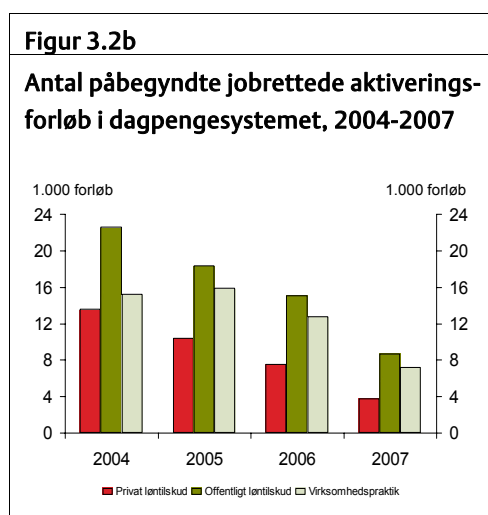
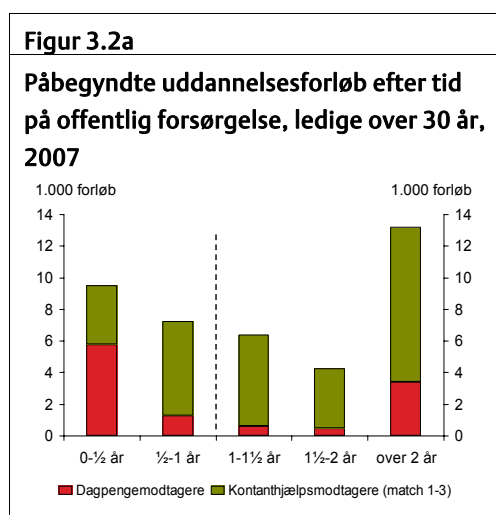
En fremrykket indsats kan virke gavnlig, hvis den motiverer og opkvalificerer den ledige. På den anden side er der risiko for, at indsatsen fastholder den pågældende

i ledighed ("fastholdelseeffekt"). Samtidigt er der omkostninger forbundet med indsatsen. Ved i høj grad at benytte virksomhedspraktik, som typisk er korte forløb på 4 ugers varighed, er der mindre risiko for, at tilbuddene fastholder ledige i offentlig forsørgelse.

Kommissionen foreslår, at aktiveringen fremrykkes, samtidig med at indsatsen, som ligger inden aktiveringsforløbet, intensiveres i form af samtaler og korte kurser. Hermed opnås den bedste effekt af fremrykningen. Der er bedre mulighed for at tilrettelægge en målrettet indsats, når der er et godt kendskab til den ledige, og den ledige er mere afklaret om sin jobsøgning. Samtidig vil risikoen for fastholdelse mindskes, da flere vil blive motiveret af den tidlige indsats og forlade systemet, inden de skal aktiveres.

Kommissionens forslag om en jobnær aktiveringsindsats forudsætter, at jobcentre kan skaffe et tilstrækkeligt antal virksomhedspraktikpladser. I 2007 blev der givet godt 13.500 tilbud i form af virksomhedspraktik til dagpengemodtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere.

I dag udgør uddannelsesforløb en stor del af tilbuddene til ledige også tidligt i ledighedsforløbet, jf. bilag 3. Figur 3.2a og 3.2b viser antallet af påbegyndte uddannelsesforløb for forslaget målgruppe – ledige over 30 år. Der igangsættes knap 17.000 uddannelsesforløb for ledige, som har været offentlig forsørgede i mindre end et år.



Anm.: Offentlig forsørgelse er defineret som hhv. dagpengeanciennitet og sammenhængende kontanthjælp.
Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM.

Kommissionens forslag vil i praksis betyde, at der skal findes en række praktikpladser til ledige, som i dag tilbydes uddannelsesaktivering. Det nødvendige antal praktikforløb er vanskeligt at opgøre præcist, men kommissionen skønner, at det drejer sig om op mod 20.000 ekstra forløb.

Til sammenligning blev der alene i dagpengesystemet i 2004 påbegyndt 10.000 flere praktikforløb end i dag, *jf. figur 3.2b*. I den nuværende beskæftigelsessituation må mulighederne for at tilvejebringe praktikpladser være mindst ligeså gode eller bedre end i 2004.

Afskaffelse af den intensive aktivering efter 2½ år og forkortelse af dagpengeperioden må endvidere forventes at frigøre en række virksomhedspraktikpladser.

Som led i at skaffe det nødvendige antal virksomhedsforløb, kan der være behov for at fremme formaliserede aftaler med arbejdsgivere om løbende at stille praktikpladser til rådighed. Det kan i denne forbindelse overvejes, om arbejdsgivere i særlige tilfælde skal modtage økonomisk kompensation for at indgå formaliserede aftaler med jobcentret.

Det indgår i Velfærdsaftalen, at fremrykning af aktiveringstidspunktet til efter senest 9 måneder i 2009 skal vurderes i forhold til konjunktursituationen. Det bør overvejes, om der fremadrettet systematisk skal være en løbende vurdering af tidspunktet for den jobnære aktivering set i forhold til konjunktursituationen og muligheden for at skaffe tilstrækkeligt med virksomhedsorienterede aktiveringstilbud, *jf. i øvrigt overvejelser om konjunkturafhængighed i kapitel 2*.

Særligt om unge under 30 år

Den aktive beskæftigelsesindsats for unge under 30 år består efter de nuværende regler af flere delelementer, der skal understøtte den unge i hurtigt at komme i job eller påbegynde en ordinær uddannelse. Der er dog stor forskel på hvornår, hvor længe og med hvilke redskaber, indsatsen tilbydes. En lang række særregler betyder, at indsatsen i dag bl.a. afhænger af ydelsestype, uddannelse, forsørgerstatus og afstand til arbejdsmarkedet.

Blandt andet modtager unge *dagpengemodtagere* først tilbud om ret og pligt til aktivering efter 6 måneders ledighed, mens der som hovedregel sættes ind med aktivering for unge *kontant- og starthjælpsmodtagere* efter 3 måneder.

Flere undersøgelser viser, at tilbud til unge om en tidlig og intensiv indsats medfører, at flere hurtigere kommer i job eller påbegynder en uddannelse.

Kommissionen foreslår derfor, at alle modtagere af dagpenge, kontanthjælp og starthjælp under 30 år skal have ret og pligt til det første tilbud om aktivering efter 3 måneders ledighed. Kommissionen finder, at jobcentrene som udgangspunkt skal have frit redskabsvalg, når de unge skal aktiveres. Tilbud om ordinær uddannelse skal dog målrettes områder med gode eller rigtig gode beskæftigelsesmuligheder. Forslaget skal ses i sammenhæng med kommissionens forslag om udvidelse af de særlige ungesatser, *jf. kapitel 2*.

Kommissionens forslag på ungeområdet betyder, at mange særregler ophæves og indsatsen harmoniseres for alle unge under 30 år. Det vil betyde større gennemsigthed og lette den administrative byrde for medarbejderne i jobcentrene.

3.3 Fase 3: Job med løntilskud – efter et års ledighed

Har den ledige ikke fundet arbejde efter et år, er der behov en forstærket indsats.

Kommissionen anbefaler, at der i denne fase kan benyttes en række forskellige redskaber. For ledige, hvor barrieren for job ikke er formelle kompetencer, bør der så vidt muligt igangsættes private løntilskudsforløb eller alternativt job med løntilskud i den offentlige sektor.

Som nævnt peger en række undersøgelser på, at privat løntilskud er effektivt til at få ledige i arbejde. Dette redskab bør derfor benyttes i så vid udstrækning som muligt på dette tidspunkt i indsatsen. Tilbuddet kan gives i op til et år og kan hjælpe med at opbygge kvalifikationer inden for et konkret arbejdsområde og samtidig skabe kontakt mellem den ledige og en virksomhed.

Derudover kan der i perioden benyttes offentlig jobtræning samt målrettet uddannelsesaktivering, som giver kompetencer på områder, hvor der er gode muligheder for at finde arbejde.

Kommissionen anbefaler, at længerevarende uddannelse (over 6 ugers varighed) målrettes personer, som ikke i forvejen har kompetencer på et område med gode beskæftigelsesmuligheder. Arbejdsmarkedsstyrelsen foretager allerede i dag løbende analyser af efterspørgselsituationen på de lokale arbejdsmarkeder, som benyttes administrativt i beskæftigelsesindsatsen til at identificere disse områder.

Måltretning af uddannelsesaktivering

I dag udgør den opkvalificerende indsats i form af uddannelse og vejledningsforløb en betydelig del af den samlede beskæftigelsesindsats.

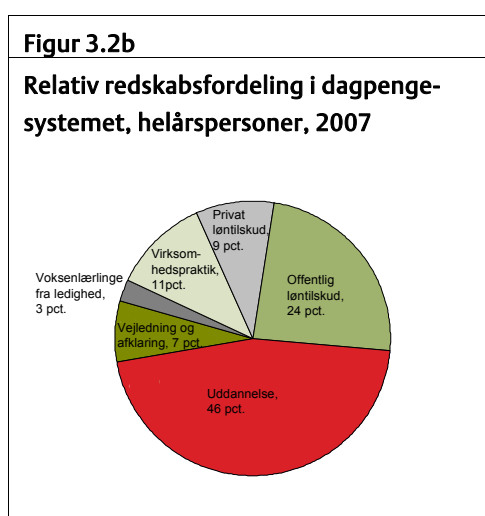
Analysen tyder på, at mere uddannelse ikke nødvendigvis er den hurtigste vej i arbejde. Ledige i uddannelsesaktivering skal som andre ledige stå til rådighed for arbejdsmarkedet og være aktivt jobsøgende, mens de deltager i uddannelses tilbud. Analyser peger imidlertid på, at det ikke altid er tilfældet, og uddannelsesaktivering betyder for mange, at de fastholdes i ledighed, *jf. bilag 3*.

Noget tyder endvidere på, at mange ledige, som deltager i uddannelsesaktivering, ikke efterfølgende kommer hurtigere i arbejde end andre ledige. Det indikerer, at den nuværende uddannelsesindsats for mange ledige ikke er tilstrækkelig målrettet.

Uddannelsesaktiveringen har især en tendens til at forlænge ledighedsforløbene for ledige, som allerede har en kompetencegivende uddannelse. Det skyldes formentlig, at denne gruppe hurtigt kan finde arbejde selv.

Kommissionens foreløbige analyser tyder på, at længerevarende uddannelses tilbud kan medvirke til, at forlænge ledigheden – selv på områder, hvor der er gode beskæftigelsesmuligheder. Analyserne viser, at ledigheden forlænges med op til 4 måneder for kvinder som påbegynder uddannelsesaktivering som social- og sundhedsassistent, hvor der ellers er gode beskæftigelsesmuligheder, *jf. bilag 3*.

På trods af dette bliver ledige, som i forvejen har en kompetencegivende uddannelse, ligeså ofte som andre ledige tilbudt uddannelse. Figur 3.2a viser således, at ledige, som i forvejen har en uddannelse, tegner sig for 2/3 af den opkvalificerende indsats i dagpengesystemet.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger på baggrund særudtræk fra AMFORA..

Kommissionen anbefaler på den baggrund, at uddannelsesindsatsen i højere grad målrettes mod områder med gode beskæftigelsesmuligheder. Derudover bør indsatsen målrettes ledige, som ikke i forvejen har kvalifikationerne til at komme i arbejde. Indsatsen skal tilrettelægges, så der tages hensyn til ledige, hvis nuværende uddannelse ikke kan bruges af fx helbredsmæssige årsager.

Gennem målretning af uddannelsesindsatsen kan det forhindres, at ledige, som har tilstrækkelige kvalifikationer, fastholdes i længerevarende uddannelses tilbud. Herved kan det effektive arbejdsudbud øges og samtidig sikres bedre balance mellem udgifter og resultater af den opkvalificerende indsats.

Kommissionen vil senere fremlægge en udvidet analyse af mulighederne for at styrke målretningen af uddannelsesindsatsen.

3.4 Målretning af voksenlærlingeordningen

Mere end 4 ud af 10 i voksenlærlingeordningen har allerede en kompetencegivende uddannelse, *jf. tabel 3.1*. Endvidere kommer ca. 80 pct. af de godt 10.000 deltagere i ordningen direkte fra beskæftigelse.

Tabel 3.1**Personer, der påbegynder et voksenlærlingeforløb, fordelt efter uddannelsesbaggrund. Pct.**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Grundskole	53	52	48	49	44	44	41	40
Gymnasiale uddan.	11	11	13	12	12	13	13	14
Erhvervsfaglige uddan.	28	31	32	31	35	36	36	36
Korte videregående	2	2	2	3	2	2	4	3
Mellemlange videreg.	2	2	4	2	3	3	4	3
Lange videregående	0	0	0	0	1	0	1	1
Uoplyst	3	2	2	2	2	2	2	2
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Beskæftigelsesministeriet m.fl.: Tilskudsordningen til voksenlærlinge, September 2008.

Kommissionen anbefaler derfor, at voksenlærlingeordningen – både for ledige og beskæftigede – målrettes personer, som ikke allerede har en kompetencegivende uddannelse. Der kan dog være mulighed for dispensation, hvis den nuværende uddannelse ikke længere kan bruges af helbredsmæssige årsager. Derudover bør ordningen målrettes personer over 30 år.

Hermed kan der skabes bedre balance mellem behovet for opkvalificering og omkostningerne – både de direkte udgifter og de indirekte i form af et mindre effektivt arbejdsudbud. Efter de nuværende regler kan der gives tilskud til voksenlærlinge, indtil den økonomiske ramme er opbrugt. Ved forslaget begrænses brugen af ordningen ikke, men der sikres en bedre udnyttelse.

3.5 Afskaffelse af ret til selvvalgt uddannelse

For at styrke fokus på den jobnære aktiveringsindsats foreslår kommissionen, at dagpengelediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse afskaffes.

Disse uddannelsesstilbud (som i realiteten indebærer 1½ måneds uddannelsesorlov) er i dag ikke nødvendigvis målrettet hverken arbejdsmarkedets behov eller ledige, som har behov for uddannelse. Da ledige ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet under forløbet, kan muligheden for selvvalgt uddannelse forlænge ledighedsforløbene. Samtidig besværliggøres mulighederne for at tilrettelægge et sammenhængende jobrettet forløb.

3.6 Udfordringer og systemets indretning

Arbejdsmarkedskommissionens forslag om beskæftigelsesindsatsen er tænkt i en situation, hvor ledigheden er lav og dagpengeperioden forkortet. For at systemet også kan håndtere et arbejdsmarked med stigende ledighed og mindre gode beskæftigelsesmuligheder, bør der være mulighed for at rykke varighedsgrænserne mellem de tre faser, hvis ledighedsniveauet stiger markant, ligesom hyppigheden af kontaktsamtaler bør afpasses efter, hvor stramt arbejdsmarkedet er.

En forudsætning for at få den ledige i beskæftigelse er, at vedkommende står til rådighed og er villig til at søge og tage et job. Hvis den ledige ikke står til rådighed, skal den ledige pålægges en økonomisk sanktion. Rådigheds- og sanktionsreglerne bør understøtte indretningen af beskæftigelsesindsatsen. Kommissionen har ikke afsluttet sine analyser af dette område, men vil frem mod sin endelige rapport medio 2009 overveje konkrete ændringer af disse regler.

Kommissionen er opmærksom på, at omkostningerne og resultaterne af den aktive beskæftigelsesindsats kan afhænge af måden, som indsatsen er organiseret på, og af kompetencerne hos medarbejderne i jobcentrene. I den forbindelse kan der også være behov for at overveje bl.a. arbejdsdelingen mellem jobcentre og akasser, refusionsordningerne samt matchgruppeinddelingen i kontanthjælpssystemet. Kommissionen vil analysere disse områder nærmere frem mod kommissionens endelige afrapportering medio 2009.

4. Udenlandsk arbejdskraft

4.1 Indledning

Med det nuværende lave ledighedsniveau og den udbredte mangel på arbejdskraft er øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft en af mulighederne for relativt hurtigt at øge arbejdsudbuddet. I de senere år har udenlandsk arbejdskraft allerede ydet et væsentligt bidrag til beskæftigelsesfremgangen. Det er sket både i form af flere arbejdstagere fra de nye østeuropæiske EU-lande, øget indvandring gennem særlige ordninger for kvalificeret arbejdskraft (især jobkortordningen) og i kraft af øget pendling fra vores nabolande.

Selv om højkonjunktoren ikke ventes at fortsætte de kommende år, vil alene befolkningsudviklingen betyde, at Danmark også fremover vil mangle arbejdskraft på en lang række områder. Samtidig kan vi ikke regne med, at vi fortsat i stort tal kan modtage arbejdstagere fra vores nabolande. Også disse lande står over for en aldrende befolkning, og de nye EU-lande må forventes i stigende grad selv at efterspørge arbejdskraft.

Arbejdsmarkedskommissionen har derfor drøftet mulighederne for yderligere at åbne for tilgangen af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft. Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft vurderes relativt hurtigt at kunne øge arbejdsudbuddet. Derimod vil øget indvandring som hovedregel kun kunne give beskedne positive, direkte bidrag til at styrke de offentlige finanser.

Det skyldes, at selv indvandrere fra mere udviklede lande i gennemsnit har lidt lavere beskæftigelsesfrekvens end danskere. Derfor bidrager de i mindre grad til de offentlige finanser gennem skatterne. Til gengæld trækker de heller ikke helt så mange udgifter til velfærdsydelser som danskere, fordi de ikke i så høj grad er i landet som børn og gamle. Derfor er øget indvandring af arbejdskraft stort set neutral i forhold til de offentlige finanser.¹

Øget tilgang af udenlandsk arbejdskraft kan imidlertid have afledte, positive virkninger på den finanspolitiske holdbarhed. Vandringer betyder alt andet lige et mere fleksibelt arbejdsudbud og dermed en mere smidig løndannelse. Indvandring kan derfor også have en positiv virkning på beskæftigelsesmulighederne for grupper af danskere og bidrage til at reducere problemer med uddannelsesmæssig mis-match på arbejdsmarkedet.

Effekter af den type kan øge den strukturelle beskæftigelse og dermed styrke den finanspolitiske holdbarhed. På lidt længere sigt kan der også være gevinster for den økonomiske vækst, hvis den indvandrede arbejdskraft tilfører det danske arbejdsmarked ny viden og kompetencer.

¹ En gennemgang af betydningen for de offentlige finanser af øget indvandring findes i bilag 4. Bilaget indeholder endvidere en gennemgang af de senere års udvikling i indvandringen af arbejdskraft samt en oversigt over de vigtigste regler på området.

Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler på denne baggrund, at mulighederne for at anvende udenlandsk arbejdskraft styrkes, *jf. boks 4.1.*

Boks 4.1	
Arbejdsmarkedskommissionens forslag om udenlandsk arbejdskraft	
Beskæftigelseseffekt, helårspersoner (5-10 års sigt)	
Jobkortordningen	5.000
C.1 Beløbsgrænsen reduceres fra 375.000 kr. til 300.000 kr.	5.000
C.2 Positivlisten udvides med grupper med korte videregående uddannelser og Erhvervsuddannelser.	± ¹⁾
1) Effekten vil afhænge af, hvilke grupper positivlisten konkret udvides med.	

4.2 Øget indvandring af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft

Der har de senere år været en mærkbar stigning i tilgangen af udenlandsk arbejdskraft til det danske arbejdsmarked, *jf. bilag 4.* Udviklingen må bl.a. ses i lyset af EU-udvidelsen og den gradvise lempelse af den særlige overgangsordning for de østeuropæiske arbejdstagere, ”Østaf-talen”, samt af de foretagne udvidelser af adgangsreglerne for arbejdstagere fra lande udenfor Norden og EU.

Statsborgere fra de nye østeuropæiske EU-lande følger indtil 1. maj 2009 reglerne i den særlige overgangsordning. Siden 1. maj 2008 har der dog ved ansættelse i overenskomstdækket job kun været stillet krav om registreringsbevis (men ikke arbejdstilladelse), ligesom for borgere fra de gamle EU-lande. Ansættelse i ikke-overenskomstdækket job kræver stadig arbejdstilladelse. Efter 1. maj 2009 følger alle arbejdssøgende fra de nye EU-lande (såvel de lande, der blev optaget i EU i 2004 som Bulgarien og Rumænien, der blev optaget i 2007) samme regler som gælder for arbejdssøgende fra de gamle EU/EØS-lande. Det betyder, at de har adgang til at opholde sig og søge arbejde i Danmark i op til seks måneder.

Der er derfor ikke behov for regelændringer vedrørende arbejds- og opholdstilladelser i relation til arbejdskraft fra de nye EU-lande. Derimod er der fortsat muligheder for at gøre det nemmere for arbejdskraft fra lande udenfor EU og Norden at få adgang til det danske arbejdsmarked.

Statsborgere fra lande udenfor Norden og EU kan efter gældende regler normalt kun få opholdstilladelse, hvis beskæftigelsesmæssige eller erhvervmæssige hensyn taler for det. I bedømmelsen heraf lægges bl.a. vægt på, om der er tilgængelig dansk eller herboende udenlandsk arbejdskraft eller arbejdskraft inden for EU, som har kvalifikationerne til at kunne varetage det pågældende arbejde. Endvidere indgår i bedømmelsen, om det pågældende arbejde er af en sådan særlig karakter, at opholds- og arbejdstilladelse kan anbefales. Det indebærer, at der normalt ikke gives tilladelse til at udføre sædvanligt faglært arbejde.

Der findes dog særlige ordninger, der gør det lettere for højt kvalificerede udlændinge at få opholds- og arbejdstilladelse i Danmark. Arbejdsmarkedskommissionen finder det her især relevant at overveje udformningen af jobkortordningen.

Jobkortordningen er justeret flere gange de senere år, og antallet af arbejdstilladelser i henhold til ordningen har været stigende. Ordningen består af to elementer, en beløbsordning og en positivliste.

Beløbsordningen giver let adgang til det danske arbejdsmarked for personer, der har fået tilbudt arbejde med en årlig løn på minimum 375.000 kr. Der stilles ikke særlige krav til uddannelse, erhvervsområde eller stillingens præcise karakter. Ansøgeren skal kunne fremvise konkret jobkontrakt eller lignende, og løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige efter danske forhold.

Positivlisten giver let adgang for udlændinge til at besætte job på områder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft. Ansøgerens job skal være omfattet af positivlisten. Positivlisten fastsættes administrativt på baggrund af den løbende overvågning af arbejdsmarkedet (Arbejdsmarkedsbalancemodellen). Der er tale om job, hvor der kræves kandidatgrad eller bachelorgrad eller lignende. Ansøgeren skal kunne fremvise fx konkret jobkontrakt og løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige efter danske forhold.

Behovet for at øge arbejdsudbuddet gør sig efter Arbejdsmarkedskommissionens opfattelse ikke kun gældende på områder med aflønning over 375.000 kr. eller for højtuddannede. Det langvarige, kraftige fald i ledigheden, der har betydet et ledighedsniveau på aktuelt under 2 pct. på stort set alle faglige og geografiske områder, har medført et meget udbredt behov for mere arbejdskraft.

Derfor foreslår kommissionen at sænke beløbsgrænsen i ordningen til 300.000 kr.

En reduktion af beløbsgrænsen i jobkortordningen vil relativt hurtigt bidrage til at øge tilgangen af kvalificeret arbejdskraft. Ifølge den politiske aftale om Jobplanen bemyndiges integrationsministeren til at justere beløbsgrænsen ”ud fra en vurdering af arbejdsmarkedets aktuelle behov og efter drøftelse med forligspartierne”.

En ændring af beløbsgrænsen vil derfor hurtigt kunne iværksættes indenfor kendte administrative rammer (ligesom grænsen igen hurtigt kan hæves, hvis situationen på arbejdsmarkedet tilsiger det). Den nye grænse vil samtidig være så høj, at der fortsat vil være tale om kvalificeret arbejdskraft, som positivt kan bidrage til det danske samfund.

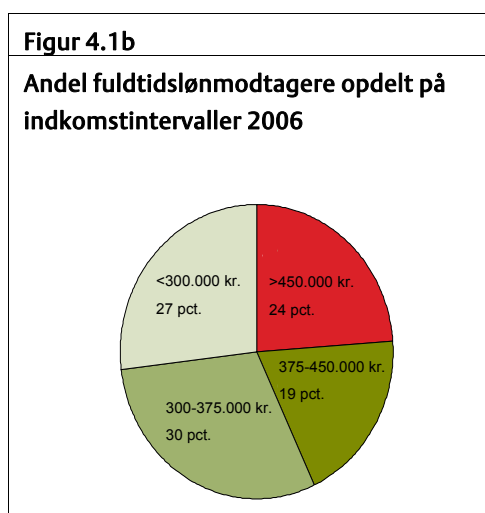
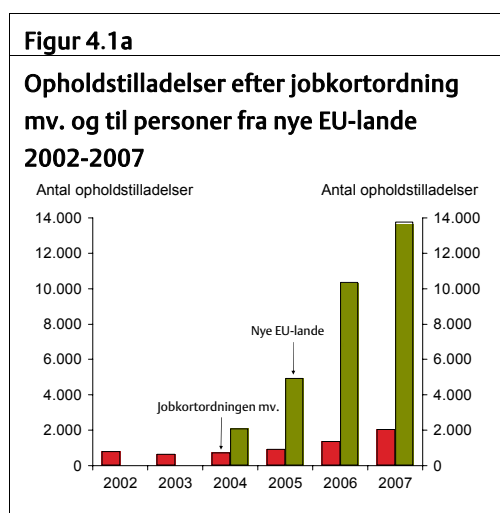
Udover at sænke beløbsgrænsen i jobkortordningen anbefales det også at udvide positivlisten over erhvervsområder og kompetencer, der giver let adgang til det danske arbejdsmarked, så listen også kan omfatte fx faglærte og personer med korte videregående uddannelser indenfor områder med mangel på arbejdskraft.

De to elementer i jobkortordningen kan supplere hinanden. En generel reduktion af beløbsgrænsen er en fleksibel adgang til at besætte stillinger også på fx meget specialiserede jobområder eller til at løse lokale mangelsituationer på arbejdsmarkedet. Mange af de potentielle ansøgere på områder fra positivlisten vil også kunne anvende beløbsordningen, specielt hvis beløbet nedsættes. Positivlisten vil dog – også med en lavere beløbsgrænse – fortsat kunne bruges til at åbne for tilgangen af arbejdskraft til udvalgte områder med særlig arbejdskraftmangel.

4.3 Effekter på beskæftigelse og offentlige finanser af ændringer i jobkortordningen

Effekten af en reduktion af beløbsgrænsen i jobkortordningen til 300.000 kr. er vanskelig at vurdere med sikkerhed. Udover forholdene i Danmark afhænger effekten også af den økonomiske situation og regelsættet i ansøgenes hjemlande og i de lande, med hvilke Danmark konkurrerer om at tiltrække arbejdskraft. Den hidtidige udvikling i tilgangen af arbejdskraft i henhold til jobkortordningen samt i nogen grad erfaringerne med østeuropæisk arbejdskraft giver dog indikationer af den mulige beskæftigelseseffekt af at ændre i ordningen.

Der har de senere år været et stigende antal opholdstilladelser til specialister og højtlojnet arbejdskraft, især i henhold til jobkortordningen, *jf. figur 4.1a*. I 2007 blev der givet lidt over 1.700 tilladelser i henhold til jobkortordningen, hvilket var en fordobling i forhold til 2006. I første halvår 2008 er der givet knap 1.000 tilladelser. Stigningen må bl.a. ses i lyset af, at positivlisten blev udvidet i marts 2007, og at beløbsordningen blev indført 1. maj 2007 (med en beløbsgrænse på 450.000 kr.).



Anm.: Opholdstilladelser efter jobkortordningen i fig. 4.1a indeholder også specialister. Ud af det samlede antal tilladelser på området på 2.062 i 2007 var 1.745 ifølge jobkortordningen. Indkomstbegrebet i fig. 4.1b er bruttoløn inkl. pensionsbidrag.

Kilde: Fig. 4.1a: Udlændingsservice, Tal og fakta på udlændingområdet 2007. Fig. 4.1b: Lovmodellens databank.

Den gradvise åbning af det danske arbejdsmarked for arbejdskraft fra de østeuropæiske lande efter EU-udvidelsen har – i modsætning til jobkortordningen –

også omfattet anden arbejdskraft end specialister og højtlønnede. For arbejdskraften fra disse lande har det været et krav, at løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige efter danske forhold. Derimod har der ikke været krav om, at lønnen skulle ligge over et bestemt beløb. Antallet af opholdstilladelser efter denne ordning er, efter en lidt langsom start, steget relativt kraftigt til lidt under 14.000 i 2007, *jf. figur 4.1 a.*

Disse erfaringer viser, at det danske arbejdsmarked kan tiltrække andre typer arbejdskraft end specialister og højtlønnede. Den ret kraftige tilgang af østeuropæisk arbejdskraft i de seneste år skal dog ses i lyset af både landenes geografiske placering relativt tæt på Danmark og den kraftige højkonjunktur i Danmark. En tilsvarende udvikling kan næppe forventes fra lande uden for Europa.

En nedsættelse af beløbsgrænsen i jobkortordningen til 300.000 kr. vil betyde en klar forøgelse af den del af det danske jobmarked, som åbnes for udenlandsk arbejdskraft. Omkring 45 pct. af (fuldtids)jobbene har en aflønning over 375.000 kr., mens $\frac{3}{4}$ af jobbene ligger over en indkomstgrænse på 300.000 kr., *jf. figur 4.1 b.*

På denne baggrund skønnes det, at en reduktion af beløbsgrænsen til 300.000 kr. vil medføre en moderat opgang i tilgangen af arbejdskraft efter jobkortordningen (set under ét) på 1.000-3.000 personer på kortere sigt (inden for 1 år). I takt med, at rekrutteringserfaringerne øges, er der mulighed for, at tilgangen kan stige yderligere. Beskæftigelsesvirkningen af den øgede tilgang afhænger også af, hvor længe udlændingene bliver her i landet. På lidt længere sigt er antaget, at beskæftigelsessigneringen vil være af størrelsesordenen 5.000 personer.

Effekten på beskæftigelsen af en udvidelse af positivlisten vil naturligvis afhænge af den konkrete udformning heraf, og ligeledes afhænge af størrelsen af beløbsgrænsen.

Som nævnt vil antallet af tilladelser i henhold til beløbsordningen kunne reguleres ved hjælp af ændringer i beløbsgrænsen, når forholdene på arbejdsmarkedet tilsiger det.

Der kan ventes en positiv, men beskeden, nettoeffekt på de offentlige finanser af de overvejede ændringer i beløbsgrænse og positivliste.

4.4 Fjernelse af administrative barrierer for rekruttering af udenlandsk arbejdskraft

Der er de senere år iværksat en række initiativer, der skal gøre det lettere for danske virksomheder at rekruttere udenlandsk arbejdskraft, forbedre fastholdelsen af arbejdskraften og styrke markedsføringen af Danmark som arbejdsland i udlandet.

Senest er der i den politiske aftale om Jobplanen fra februar 2008 lanceret initiativer bl.a. med styrkelse af servicen over for både virksomheder og jobsøgere, herunder en øget indsats på de danske repræsentationer i udlandet. Der er endvidere

nedsat en task force, der identificerer barrierer for tilgangen af udenlandsk arbejdskraft og skal komme med forslag til, hvordan sagsgange og regler kan forenkles.

Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler, at der fortsat sættes fokus på indsatsen for at rekruttere og fastholde arbejdskraft. Den relativt høje genudvandring af specialister m.fl. (*jf. bilag 4*) tyder på, at der er beskæftigelsespotentialer i at forbedre fastholdelsen af den udenlandske arbejdskraft. Herunder er det vigtigt at udnytte de muligheder, der er i en bedre fastholdelse af udenlandske studerende, der fuldfører en videregående uddannelse i Danmark. Ligeledes skal indsatsen fortsættes for at afhjælpe barrierer for virksomhedernes rekruttering af arbejdskraft. Arbejdsmarkedskommissionen vil følge det igangværende arbejde, men fremlægger ikke selv anbefalinger på disse områder i denne omgang.

5. Efterløn

I dag forlader mange velkvalificerede ældre arbejdsmarkedet inden folkepensionsalderen. Hvis flere seniorer arbejdede, ville det give et værdifuldt bidrag til beskæftigelsen.

Efterlønsordningen er den vigtigste årsag til den markante, frivillige tilbagetrækning blandt fuldt arbejdsmarkedsparete 60-64-årige. Ordningen indebærer, at store grupper af beskæftigede seniorer har en økonomisk tilskyndelse til at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet.

I sommeren 2006 blev et stort flertal i Folketinget enige om ”Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden”. Dette forlig – også kaldet velfærdsaftalen – indebar blandt andet en række justeringer af efterlønsordningens udformning. Det blev endvidere vedtaget, at efterløns- og folkepensionsalderen gradvist skal øges fra hhv. 2019 og 2024 med henblik på at gøre de offentlige finanser mere robuste i forhold til øget levetid.

Arbejdsmarkedskommissionen har noteret sig de politiske udmeldinger vedrørende genforhandling af efterlønsordningen.

Det er imidlertid kommissionens vurdering, at det næppe – inden for rammen af lovgivningsinitiativer – vil kunne lade sig gøre at tilvejebringe en styrkelse af de offentlige finanser på 14 mia. kr. årlig via arbejdsmarkedsreformer (som det er forudsat i 2015-planen) uden et markant bidrag fra øget tilbagetrækningsalder via ændringer i efterlønsreglerne.

Et alternativ kunne dog i princippet være, at arbejdsmarkedets parter enes om at forkorte ferieperioden og/eller at øge den ugentlige arbejdstid. Det vil i betydelig grad aflaste behovet for lovgivningsinitiativer.

Gennemføres der ingen initiativer til at udskyde tilbagetrækning eller opnå højere gennemsnitlig arbejdstid, vil det ikke være muligt at afhjælpe den vedvarende mangel på arbejdskraft indenfor eksempelvis uddannelsessektoren, plejesektoren og sundhedsvæsenet. Inden for sidstnævnte område skønnes der om 10 år at mangle mindst 20 pct. af det nuværende antal ansatte på sygehusene.

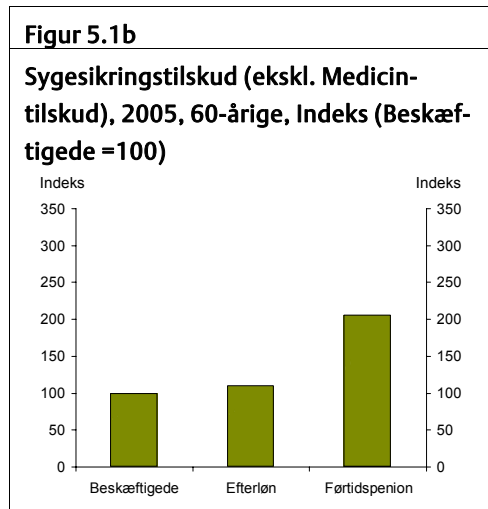
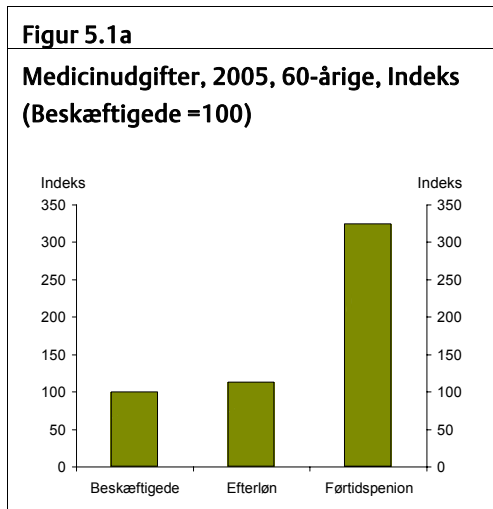
Inden for en lang række fag, herunder centrale velfærdsfunktioner, er der stort set ingen ledighed, *jf. tabel 5.1*, og mangelsituationer kan derfor ikke afhjælpes gennem en dagpengereform og heller ikke – inden for en overskuelig tid – gennem reformer på sygedagpenge- og førtidspensionsområdet eller initiativer i uddannelsespolitikken.

Tabel 5.1		
Ledige (fuldtidspersoner) og efterlønsmodtagere fordelt på udvalgte a-kasser		
	Ledighed, 1. halvår 2008	Efterløn, 1. kvartal 2008
	Antal	Antal
I alt (forsikrede og ikke-forsikrede)	51.600	143.400
Udvalgte a-kasser:		
Sygeplejersker m.fl. (DSA)	170	3.200
Pædagoger (BUPL's a-kasse)	800	2.400
Folkeskolelærere (DLF's a-kasse)	800	5.800
Offentligt ansatte (FOA's a-kasse)	2.200	17.600
HK's a-kasse	5.100	21.600
Ufaglærte (3F's a-kasse)	11.500	27.900
Metalarbejdere	1.100	5.700
Ingeniører (IAK)	670	1.500
Akademikere (AAK)	1.400	1.200

Kilde: Danmarks Statistik.

Efterlønsordningen giver fuldt arbejdsdygtige personer mulighed for delvis skattefinansieret tilbagetrækning før folkepensionsalderen. Med en afvikling af efterlønsordningen ville kunne opnås et system, hvor offentlig finansieret førtidig tilbagetrækning forbeholdes personer med nedsat arbejdsevne.

Beregninger viser, at 60-årige efterlønsmodtagere har stort set de samme udgifter til medicin og får stort set det samme sygesikringstilskud som 60-årige i beskæftigelse. Målt på disse indikatorer er efterlønnernes helbredstilstand altså nogenlunde den samme som beskæftigedes. Anderledes forholder det sig med 60-årige førtidspensionister, som har et tre gange større udgifter til medicin og får et dobbelt så stort sygesikringstilbud, som beskæftigede, *jf. figur 5b+b*.



Kilde: Egne beregninger på lovmodelldata.

En afvikling af efterlønnen kunne øge beskæftigelsen med 130.000 personer inden for en kortere årrække. Den langsigtede effekt på beskæftigelsen vil afhænge af, hvilken folkepensionsalder der vil skulle være gældende fremover, herunder hvordan folkepensionsalderen tilpasses i forhold til udviklingen i levetiden.

Ved en afvikling af efterlønsordningen vil der være økonomisk råderum til at fastsætte en lavere folkepensionsalder, end der er lagt op til med velfærdsaftalen fra 2006. Den lavere folkepensionsalder vil være en fordel i forhold til de grupper, der pga. manglende arbejdsmarkedstilknøytning ikke kan opnå efterlønsret.

Arbejdsmarkedskommission vurderer således, at det mest effektive instrument til at løse problemet med mangel på arbejdskraft og finansieringsudfordringen for den offentlige sektor vil være en gradvis afvikling af efterlønsordningen.

Arbejdsmarkedskommissions analyser peger imidlertid på, at der også kan opnås betydelige effekter på beskæftigelsen og de offentlige finanser gennem mindre vidtgående ændringer end en afvikling af efterlønnen, *jf. boks 5.1*.

Boks 5.1	
Arbejdsmarkedskommissionens forslag på efterlønsområdet	
Beskæftigelseseffekt, helårspersoner på 10 års sigt	
Højere efterløns- og folkepensionsalder	
D.1 Fremrykket indfasning af højere efterløns- og folkepensionsalder ¹⁾	80.000
D.2 Fremrykket indfasning af højere efterløns- og folkepensionsalder og efterlønsperiode på 4 år ²⁾	130.000
Stilleskruer i efterlønsordningen	
D.3 Pensionsmodregning og lavere ydelse ved overgang til efterløn inden det 63. år ³⁾	4.000
D.4 Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden ³⁾	5.000
D.5 Skattefri præmie forhøjes finansieret af større efterlønsbidrag	1.500
D.6 Større egenfinansiering i efterlønsordningen ⁴⁾ (Identisk med forslag A8)	0
Gradvis tilbagetrækning i stedet for efterløn på fuld tid	
D.7 Bedre information om regler for arbejde ved siden af efterløn og opfordring til arbejdsmarkedets parter om at sikre bedre muligheder for gradvis tilbagetrækning	0
<p>1) En fremrykning af forhøjelserne af efterløns- og folkepensionsalderen vurderes at kunne øge beskæftigelsen med op til 80.000 personer på 10 års sigt. Der opnås imidlertid intet permanent højere niveau for beskæftigelsen end med gældende regler, idet man også med de nuværende regler på sigt vil ramme et forløb, hvor den forventede periode med efterløn og folkepension er 20 år.</p> <p>2) Med en forkortelse af efterlønsperioden til 4 år opnås – foruden en midlertidig beskæftigelseseffekt på op til 130.000 personer på 10 års sigt – også en permanent beskæftigelseseffekt på i størrelsesordenen 30.000 personer.</p> <p>3) Beskæftigelseseffekten er skønnet med udgangspunkt i de nuværende pensionsformuer for personer i efterlønsalderen. Beskæftigelseseffekten må forventes fremover at blive større i takt med, at pensionsformuerne for fremtidige seniorer bliver større som følge af udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne. Det gælder i særlig grad for forslaget om fuld pensionsmodregning i hele efterlønsperioden.</p> <p>4) Større egenfinansiering i efterlønsordningen kombineret med et lavere a-kasse-kontingent vil formentlig kun påvirke tilmeldingsmønstret for personer, der endnu ikke tilmeldt ordningen. Der kan således først forventes en beskæftigelseseffekt af den større egenfinansiering om 30 år. Effekten vurderes at være i størrelsesordenen 1.500 personer.</p>	

Justeringer på tilbagetrækningsområdet kan bidrage til øget beskæftigelse og styrkelse af de offentlige finanser ad mindst tre veje:

- Højere efterløns- og folkepensionsalder
- Justeringer af efterlønsats, pensionsmodregning, efterlønsbidrag, skattefri præmie og modregning for arbejdsindkomst
- Gradvis tilbagetrækning i stedet for efterløn på fuld tid

5.1 Højere efterløns- og folkepensionsalder

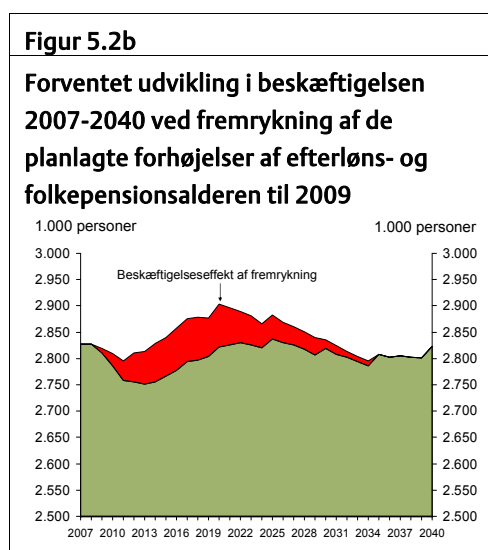
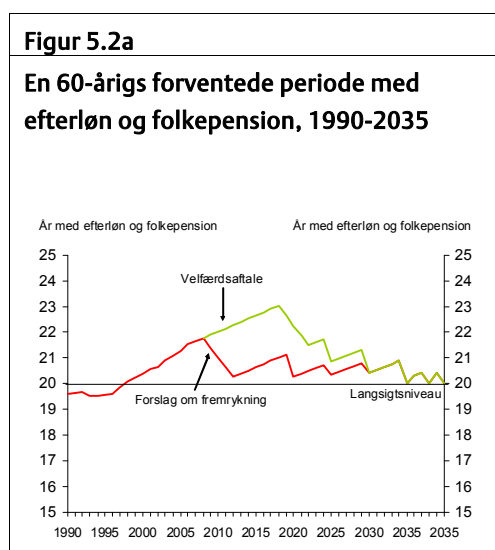
I 2006 blev det med velfærdsaftalen vedtaget, at efterløns- og folkepensionsalderen skal øges fra hhv. 2019 og 2024.

Begrundelsen for denne justering er, at levetiden er stigende for alle uddannelsesgrupper, *jf. bilag 5*, og den tendens må forventes at fortsætte fremover bl.a. som følge af bedre levevilkår og behandlingsmuligheder i sundhedsvæsenet.

Med henblik på at gøre de offentlige finanser mere robuste i forhold til øget levetid, skal aldersgrænserne fra 2025 reguleres i takt med restlevetiden for 60-årige. Efterlønsalderen fastsættes, så perioden med efterløn og folkepension i gennemsnit bliver omkring 20 år på længere sigt.

De nuværende 60-årige har imidlertid udsigt til i gennemsnit mindst 21½ år med efterløn og folkepension. Og personer, der bliver 60 år inden for de næste 10 år, vil have op til 23 år med efterløn og folkepension, idet levetiden vokser år for år, *jf. figur 5.2a*.

Disse generationer, der er blevet friholdt fra den med velfærdsaftalen vedtagne forhøjelse af efterløns- og pensionsalderen, vil således få væsentligt flere år med efterløn og folkepension end såvel de tidligere som de kommende generationer af ældre.



Kilde: Finansministeriet: Mod nye mål – Danmark 2015 og Økonomisk Redegørelse, august 2008 samt egne beregninger.

Samtidig oplever samfundet en markant mangel på arbejdskraft. Kommissionen foreslår på den baggrund at fremrykke påbegyndelsen af de planlagte forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen med 10 år fra 2019 til 2009, således at efterlønsalderen hæves gradvist til 62 år med et halvt år årligt fra 2009-2012. Et sådant initiativ vil betyde, at personer der fylder 60 år i 2009, skal udskyde deres eventuelle overgang til efterløn med ½ år.

En fremrykning vil kunne give et markant bidrag til beskæftigelsen. Idet størstedelen af de potentielle efterlønsmodtagere i forvejen er i beskæftigelse, vil forslaget i

hovedsagen have den konsekvens, at de berørte personer vil vælge at arbejde et par år længere end ellers.

En fremrykning af forhøjelserne af efterløns- og folkepensionsalderen vurderes at ville kunne øge beskæftigelsen med op til 80.000 personer i en årrække. Bidraget til øget beskæftigelse vil netop komme i den periode, hvor der er udsigt til faldende beskæftigelse. Initiativet kan således modvirke lavvækst i de kommende 10 år, *jf. figur 5.2b*.

En fremrykning af højere efterløns- og folkepensionsalder vil imidlertid ikke give anledning til et permanent højere niveau for beskæftigelsen end gældende regler. At der ikke opnås en permanent effekt skyldes, at man også med de nuværende regler på sigt vil ramme et forløb, hvor den forventede periode med efterløn og folkepension er 20 år.

Med henblik på at opnå et permanent bidrag til øget beskæftigelse fra tilbagetrækningsområdet, kan det overvejes at kombinere fremrykningen af forhøjelserne af aldersgrænserne med en forkortelse af efterlønsperioden til eksempelvis 4 år, således at den forventede periode med efterløn og folkepension bliver 19 år. Hermed opnås foruden den midlertidige effekt på beskæftigelsen også en permanent effekt på ca. 30.000 personer om året.

5.2 Justeringer af efterlønsats, pensionsmodregning, skattefri præmie og efterlønsbidrag

Som alternativ til forhøjelser af efterlønsalderen eller afvikling af efterlønsordningen kan det overvejes at justere på nogle af stilleskruerne i efterlønsordningen. Effekten af sådanne justeringer vil imidlertid være væsentlig mindre end ved de ovenfor nævnte initiativer.

Nogle af de væsentligste stilleskruer er efterlønsatsen, pensionsmodregningen, efterlønsbidraget, den skattefri præmie og modregning for arbejdsindkomst.

Pensionsmodregning og lavere ydelse ved overgang til efterløn inden det 63. år

Ved overgang til efterløn senere end 2 år efter modtagelse af efterlønsbevis – dvs. for de fleste overgang til efterløn efter det 62. år – opnås en efterlønsats svarende til dagpengemaksimum uden pensionsmodregning for ikke-udbetalt pension.

Overgang til efterløn inden 2 år efter modtagelse af efterlønsbevis – dvs. for de fleste overgang til efterløn inden det 62. år – medfører en lavere efterlønsats svarende til 91 pct. af maksimum dagpenge og pensionsmodregning for såvel udbetalte som ikke-udbetalte pensioner, *jf. bilag 5*.

Denne 2-års-regel, der blev indført med efterlønsreformen fra 1999 har klart påvirket tilbagetrækningsmønstret blandt de efterlønsberettigede. Mange vælger således at udskyde efterlønsalderen til det 62. år.

Med henblik på at målrette efterlønsordningen mod personer, der ikke selv kan

finansiere en førtidig tilbagetrækning, samt styrke beskæftigelsen og de offentlige finanser, kan det overvejes at udvide pensionsmodregningen i efterlønsordningen.

En konkret mulighed er at ændre 2-års-reglen til en 3-års-regel. Konsekvensen vil være, at man skal vente tre år i stedet for to år med at gå på efterløn, hvis man vil opnå en efterlønsats svarende til dagpengemaksimum og undgå pensionsmodregning for ikke-udbetalt pension.

Dette vil få en væsentlig del af dem, der nu trækker til sig tilbage som 62-årige, til at udskyde overgangen til efterløn med 1 år. Det vurderes, at justeringen vil øge beskæftigelsen med i størrelsesordenen 4.000 personer og forbedre de offentlige finanser med knap 1 mia. kr. årligt. Den øgede beskæftigelse vil være særligt markant blandt grupper med veludbyggede pensionsordninger som fx akademikere, sygeplejersker og skolelærere.

Pensionsmodregning i hele efterlønsperioden

Med henblik på konsekvent at målrette efterlønsordningen mod personer, der ikke selv kan finansiere en førtidig tilbagetrækning, kan det alternativt overvejes at udvide perioden med pensionsmodregning til hele efterlønsperioden, uanset hvornår man overgår til efterløn.

Et sådant initiativ skønnes med udgangspunkt i de nuværende pensionsformuer at øge beskæftigelsen med i størrelsesordenen 5.000 personer. Beskæftigelseseffekten må forventes fremover at blive større i takt med, at pensionsformuerne for fremtidige seniorer bliver større som følge af udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne.

Større egenfinansiering i efterlønsordningen

Efterlønsordningen er i dag i vidt omfang skattefinansieret. Efterlønsordningen kan med fordel justeres, således at den i højere grad kommer til at fungere som en privat pensionsordning.

Efterlønsordningen er i dag delvis finansieret af efterlønsbidraget, som årligt udgør 7 gange a-dagpengesatsen pr. dag svarende til 4.920 kr. i 2008. Med velfærdsaftalen forudsætter fuld efterlønsret fremadrettet, at der er indbetalt efterlønsbidrag i 30 år.

Egenfinansieringen i efterlønsordningen udgør ca. 23 pct., hvis man modtager efterløn i hele efterlønsperioden. Hvis man ikke modtager efterløn, men fuld skattefri præmie, udgør egenfinansieringen ca. 75 pct.

Arbejdsmarkedskommissionen anbefaler at øge egenfinansieringen i efterlønsordningen, således at den i højere grad kommer til at fungere som en privat pensionsordning. En forøgelse af efterlønsbidraget må forventes at mindske den langsigtede tilgang til ordningen.

Eventuelle ændringer i efterlønsbidraget kan ses i sammenhæng med justeringer af

kontingentet til dagpengeforsikring, *jf. kapitel 2.*

Større skattefri præmie finansieret af højere efterlønsbidrag

Arbejdsmarkedskommissionen har drøftet mulighederne for at ændre i efterlønsreglerne med henblik på at øge tilskyndelsen til gradvis tilbagetrækning frem for fuldtidsefterløn.

Grundlæggende er der to stilleskruer i efterlønsordningen i forhold til at gøre det mere attraktivt at trække sig gradvist tilbage, *jf. bilag 5.* For det første reglerne for modregning af arbejdsindkomst i efterlønnen og for det andet den skattefri præmie. Den skattefri præmie kan optjenes af personer, der opfylder 2-års-reglen. Der optjenes en præmie på ca. 11.000 kr. for hver 481 timer, de arbejder (svarende til et kvartals fuldtidsarbejde). Den samlede skattefri præmie kan således udgøre 130.000 kr., hvis man helt undlader at bruge sin efterlønsret.

Men mulighederne for gennem disse stilleskruer at opnå et øget arbejdsudbud uden en svækkelse af de offentlige finanser er begrænsede.

En generel lempelse af modregning for arbejdsindkomst i efterlønnen – eksempelvis i form af et bundfradrag – vurderes at påvirke de offentlige finanser negativt.

Det skyldes, at et sådant initiativ vil gøre deltidsbeskæftigelse relativt mere attraktiv sammenlignet med fuldtidsarbejde. Flere vil derfor vælge at overgå til efterløn. Samtidig vil en lempelse af modregningsreglerne indebære et dødvægtstab, dvs. personer, der i forvejen benytter delvis tilbagetrækning, vil også få gavn af bundfradraget. De negative effekter på de offentlige finanser af dette vurderes at være større end det positive bidrag til de offentlige finanser, der vil opstå som følge af øget arbejdsudbud blandt efterlønsmodtagerne.

Samtidig er det værd at bemærke, at et bundfradrag for modregningen af arbejdsindkomst i efterlønnen vil indebære, at deltidsbeskæftigede efterlønsmodtagere vil kunne opnå en meget høj indkomst ved en relativ lille arbejdsindsats, idet der gives mulighed for at kombinere deltidsarbejde, efterlønsudbetaling og optjening af skattefri præmie (for dem, der opfylder 2-årsreglen).

Arbejdsmarkedskommissionen finder, at initiativer, der har til formål at øge tilskyndelsen til deltidsarbejde, bør opfylde to kriterier:

- For det første må en sådan ændring ikke isoleret set gøre det mindre attraktivt at (fortsætte med at) arbejde på fuld tid sammenlignet med at være på efterløn med supplerende deltidsbeskæftigelse. Det indebærer, at justeringen bør ske ved en forhøjelse af den skattefri præmie (som kan optjenes af personer der opfylder 2-års-reglen), idet en sådan justering ikke vil gøre det mere attraktivt at kombinere deltidsarbejde og efterløn frem for fuldtidsarbejde.

- For det andet bør ændringen samlet set være udgiftsneutral – før eventuelle ændringer i arbejdsudbuddet – dvs. forslaget må være finansieret, som udgangspunkt inden for rammerne af efterlønsordningen. En forhøjelse af den skattefrie præmie vil isoleret set indebære en svækkelse af de offentlige finanser. Finansieringen af dette vil kunne opnås gennem en forøgelse af efterlønsbidraget. Dette vil sikre, at efterlønsordningen samlet set ikke bliver mere attraktiv end nu.

Konkret kan overvejes en forøgelse af den skattefrie præmie med 25 pct., således at den maksimale skattefrie præmie udgør 160.000 kr. Dette kunne finansieres ved en forøgelse af det årlige efterlønsbidrag med 360 kr. (svarende til 1/2 dagpengesats). Et sådant initiativ vurderes med betydelig usikkerhed at øge beskæftigelsen med i størrelsesordenen 1.500 personer.

Et sådant initiativ skal ses i sammenhæng med, at der i forbindelse med jobaftalen fra februar blev indført et skattnedslag på 100.000 kr. for 64-årige i arbejde, der som udgangspunkt har været fuldtidsbeskæftigede, siden de var 60 år – dog med mulighed for korterevarende ledighed. Skattnedslaget gælder for personer, der fylder 64 år i perioden 2010-2016. Skattnedslaget vurderes ikke at styrke de offentlige finanser.

Løbende udbetaling af skattefrie præmie

Det kan overvejes at udbetale den skattefrie præmie løbende, efterhånden som den optjenes, dvs. op til én præmieportion i kvartalet. Herved kan opnås, at det tillæg til timelønnen ved lønarbejde, som præmien indebærer, bliver gjort mere synligt, hvilket formentligt kunne stimulere til at udnytte mulighederne for at arbejde ved siden af efterlønnen.

5.3 Øget udbredelse af gradvis tilbagetrækning i stedet for efterløn på fuld tid

En del seniorer udtrykker ønske om at kunne trække sig gradvist tilbage fra arbejdsmarkedet. Efterlønsordningen giver meget fleksible rammer for denne kombination, *jf. bilag 5*.

Det skønnes, at ca. 1/4 af efterlønsmodtagerne – svarende til 35.000 personer – arbejder i gennemsnit godt 200 timer årligt ved siden af, at de modtager efterløn. Kombinationen af efterløn og arbejde er blevet mere udbredt efter de regelændringer, der blev gennemført med efterlønsreformen i 1999, hvor den fleksible efterløn afløste den tidligere 200-timers-regel.

En øget brug af gradvis tilbagetrækning kan medvirke til at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser, hvis det fører til en nedbringelse af antal efterlønsmodtagere på fuld tid. Hvis gradvis tilbagetrækning derimod sker på bekostning af arbejde på fuld tid, vil det have skadelige konsekvenser for den samlede beskæftigelse og de offentlige finanser.

En af barriererne for delvis tilbagetrækning kan være mangelfuld viden om mulighederne i efterlønsreglerne. Arbejdsmarkedskommissionen opfordrer a-

kasserne til at forbedre medlemmernes muligheder for at vurdere de økonomiske konsekvenser af deltidsarbejde ved siden af efterløn.

Samtidig er det formentligt ikke alle arbejdspladserne, der er indrettet på at have deltidsansatte seniorer. Arbejdsmarkedskommissionen opfordrer arbejdsmarkedets parter til at sikre bedre muligheder for at trække sig gradvist tilbage. Dette kan blandt andet ske ved at indarbejde på forhånd definerede (senior)stillinger med gradvis nedtrapning af arbejdstiden i overenskomsterne, hvor de samlede vilkår inkl. efterløn kan synliggøres på en enkel måde.

Aflønningen i sådanne stillinger bør afspejle det forventede bidrag til produktionen. Hvis vilkårene indeholder fuldtidspensionsbidrag trods reduceret arbejdstid, bør lønnen afspejle dette. Hvis den effektive timeomkostning for den samme arbejdsindsats bliver højere for seniorer end for andre, vil arbejdsgiverne være mindre tilbøjelige til at ansætte seniorer i opgangstider og mere tilbøjelige til at fyre seniorer i nedgangstider.