

Oplæg til trepartsmøde den 7. maj 2009

4. maj 2009

Fortsat behov for arbejdsmarkedsreformer

1. Indledning

Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat i december 2007 og fremlægger til august 2009 sine samlede anbefalinger til reformer af det danske arbejdsmarked.

Kommissionens opgave er at komme med forslag, der kan øge danskernes samlede arbejdsindsats. Den øgede arbejdsindsats er nødvendig for fortsat at kunne finansiere velfærdssamfundet, uden at det fremover bliver nødvendigt enten at hæve skatterne eller at reducere de offentlige udgifter.

I dette oplæg fremlægger kommissionen for første gang sine overvejelser om *personer med nedsat arbejdsevne og arbejdsmarkedets rummelighed*. Det er kommissionens mål at bidrage til, at indsatsen på området i større grad understøtter mulighederne for at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Den nuværende indsats er ikke god nok til at forhindre, at mennesker med forbigående lidelser ender på førtidspension. Arbejdsmarkedskommissionen vil derfor foreslå et nyt *udviklingsforløb*. Udviklingsforløbet skal ikke erstatte, men forebygge førtidspension. Målgruppen er dem, som i en længere periode hverken kan arbejde, deltage i ordinær uddannelse eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats, men hvor der alligevel er mulighed for, at de på et tidspunkt kan komme i arbejde.

Samtidig ønsker kommissionen at give den enkelte bedre muligheder for og tilskyndelse til at forbedre sin arbejdsevne.

Som led heri overvejer Kommissionen en omlægning af *fleksjobordningen*, hvor løntilskudskronerne målrettes personer med begrænset arbejdsevne og lav løn. Omlægningen vil styrke muligheden for, at personer, der (i starten) kun kan arbejde ganske få timer om ugen, kan benytte fleksjobordningen. Hvis arbejdsevnen forbedres, kan den fleksjobansatte aftale en højere arbejdstid eller nye (mere krævende) arbejdsopgaver med sin arbejdsgiver og derved opnå en indkomstfremgang.

Det er ikke kommissionens forventning, at forslagene om arbejdsevne og rummelighed vil indebære en væsentlig styrkelse af de offentlige finanser – det største bidrag hertil må komme fra øget beskæftigelse blandt personer, der er tættere på arbejdsmarkedet.

Reformer af *dagpengesystemet og efterlønsordningen* – som foreslået i kommissionens delrapport fra september 2008 – er derfor vanskelige at komme udenom, hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem øget beskæftigelse. Kommissionen vil derfor også i den endelige rapport stille forslag om disse emner.

Et væsentligt bidrag til højere beskæftigelse og styrkede offentlige finanser kan også komme fra, at danske unge – der er blandt dem, der bliver senest færdige med deres uddannelse – *fuldfører deres uddannelse tidligere*. Det kan bl.a. ske ved i højere grad at belønne tidlig studiestart og hurtig studie gennemførelse.

Siden efteråret 2008 er der sket et væsentligt skift i *konjunktursituationen*, som har flyttet det aktuelle politiske fokus fra problemer med arbejdskraftmangel til problemer med stigende ledighed. Den stigende ledighed fjerner imidlertid ikke behovet for at gennemføre reformer, der styrker de offentlige finanser på lang sigt. Tværtimod risikerer lavkonjunktoren snarere at svække finanspolitikens holdbarhed og dermed øge behovet for strukturreformer.

Også under lavkonjunktur er der behov for, at arbejdsmarkedet fungerer fleksibelt, herunder at de lediges jobsøgning er intensiv. Trods den kraftigt stigende ledighed sker der nemlig fortsat mange nyansættelser på det danske arbejdsmarked.

Stigningen i ledigheden betyder ikke, at et stort antal personer varigt forbliver arbejdsløse. Langt de fleste ledighedsberørte kommer også i den nuværende situation hurtigt ud af ledigheden igen. Derfor bør ledige ikke i større udstrækning tilbydes fx langvarige uddannelsesforløb eller langvarig arbejdsfordeling ud fra en (fejlagtig) betragtning om, at de alligevel ikke får job. Sådanne tiltag fører til lavere beskæftigelse, fordi mulighederne for at besætte ledige job svækkes.

Kommissionen vil kraftigt fraråde, at der med henvisning til lavkonjunktoren gennemføres tiltag, som – permanent eller i en periode – mindsker det effektive arbejdsudbud. Sådanne strukturforværende ændringer har uanset konjunkturerne en omkostning, fordi de offentlige finanser forringes. Dermed vil sådanne ændringer skærpe kravet til fremtidige reformer for at sikre finanspolitisk holdbarhed.

Da Arbejdsmarkedskommissionen blev nedsat i slutningen af 2007, var det regeringens vurdering, at der for at sikre balance på de offentlige finanser på længere sigt var brug for en varig forbedring i størrelsesordenen 0,8 pct. af BNP, svarende til 14 mia. kr. årligt. Der er siden sket en række ændringer, der kan have betydning for vurderingen af udfordringens størrelse – både i op- og nedadgående retning.

Der er i foråret 2009 indgået aftale om en *skattereform*, hvis afledte effekter ifølge regeringens skøn vil forbedre de offentlige finanser med 5½ mia. kr. årligt på sigt, svarende til ca. 1/3 af det finansieringsbehov, som ligger til grund for Arbejdsmarkedskommissionens opgave.

Arbejdsmarkedskommissionens kommissorium er imidlertid uændret, og regeringen har i dette tilkendegivet, at den ønsker at løfte beskæftigelsen med mere end det, der kræves for at sikre den finanspolitiske holdbarhed. Kommissionen vil derfor fremlægge forslag, der (mindst) vil kunne opfylde kravet om gennem øget beskæftigelse at styrke de offentlige finanser varigt med 14 mia. kr. årligt.

2. Temaer for kommissionens forslag

Kommissionens endelige rapport ventes at omfatte analyser og anbefalinger indenfor otte temaer:

- Arbejdsevne og rummelighed
- Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats
- Tidligere færdiggørelse af uddannelse
- Mulighed for højere arbejdstid
- Et tidssvarende dagpengesystem
- Den aktive beskæftigelsespolitik
- Udenlandsk arbejdskraft
- Frivillig tilbagetrækning på efterløn

Fire af disse temaer (dagpengesystemet, den aktive beskæftigelsespolitik, udenlandsk arbejdskraft og efterløn) indgik i kommissionens delrapport fra september 2008. Disse temaer vil også indgå i kommissionens endelige rapport. Som de økonomiske vismænd har nævnt (*Dansk Økonomi, efterår 2008*), bliver det svært at fastholde efterlønsordningen og dagpengesystemet i den nuværende form, hvis den finanspolitiske holdbarhed skal sikres gennem en stigning i beskæftigelsen.

Kommissionens endelige rapport vil også indeholde analyser og forslag inden for fire nye temaer: Øget arbejdstid, arbejdsevne og rummelighed, styring af beskæftigelsesindsatsen samt uddannelsesområdet. Arbejdsmarkedskommissionen har især lagt vægt på temaet om personer med nedsat arbejdsevne og arbejdsmarkedets rummelighed.

Som kommissionen tidligere har understreget (og som også de økonomiske vismænd har påpeget i *Dansk økonomi, efterår 2008*), kan arbejdsudbuddet fra personer med (midlertidig) nedsat arbejdsevne øges, men det samlede bidrag herfra til den finanspolitiske holdbarhed kan ikke ventes at være stort. Kommissionen ønsker imidlertid at bidrage til at ændre den opfattelse, at nedsat arbejdsevne nødvendigvis er en permanent tilstand. Mange af de personer, som på et givet tidspunkt har en meget ringe eller slet ingen arbejdsevne, kan med den rette indsats opnå en forbedring i arbejdsevnen.

Arbejdsmarkedskommissionen har i sine principielle overvejelser om kommissoriet lagt vægt på at komme med forslag, der indebærer, at alle aldersgrupper i samfundet bidrager til at løse finansieringsudfordringen: De unge ved hurtigere at fuldføre en uddannelse, de lidt ældre ved at trække sig senere tilbage og de øvrige aldersklasser ved at øge arbejdsindsatsen.

Arbejdsevne og rummelighed

Det er en central del af kommissionens opgave at analysere mulighederne for højere beskæftigelse gennem et mere rummeligt arbejdsmarked for personer, der i dag er uden for arbejdsstyrken. Analysen skal omfatte bedre målretning af de of-

fentlige ordninger for personer med nedsat arbejdsevne og en styrkelse af virksomhedernes ansvar og den forebyggende indsats.

Kommissionens vision for ændringer på dette område er ikke først og fremmest, at det skal indebære en væsentlig styrkelse af de offentlige finanser – hvilket i øvrigt forekommer usandsynligt.

Derimod ønsker kommissionen at bidrage til at ændre opfattelsen af nedsat arbejdsevne som en permanent tilstand, der ikke kan ændre sig over tid. I realiteten oplever mange med nedsat funktionsevne – herunder førtidspensionister – en forbedring over tid.

Kommissionens foreløbige analyser peger bl.a. på, at:

- Knap halvdelen af personerne, som havde funktionsnedsættelser i 1995, havde fået en bedre funktionsevne i 2008
- Blandt førtidspensionister havde ca. 1/3 fået bedre funktionsevne
- Forbedringen af funktionsevne var størst blandt unge og blandt personer med ikke-fysiske funktionsnedsættelser. Fire ud af fem personer med adfærdsproblemer havde fået en forbedret funktionsevne.

Men den enkeltes mulighed for og tilskyndelse til at udnytte en forbedret arbejdsevne i beskæftigelse vil ofte være begrænset, hvis man i mellemtiden har fået tilkendt førtidspension. Det indebærer et unødvendigt spild – især af den enkeltes muligheder.

Derfor skal de offentlige systemer, arbejdsgiverne og den enkelte blive bedre til at tænke i løsninger, som ikke er statiske, men tværtimod understøtter muligheden for at kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet og mulighederne for at udnytte arbejdsevnen i takt med, at denne forbedres.

Udviklingsforløb

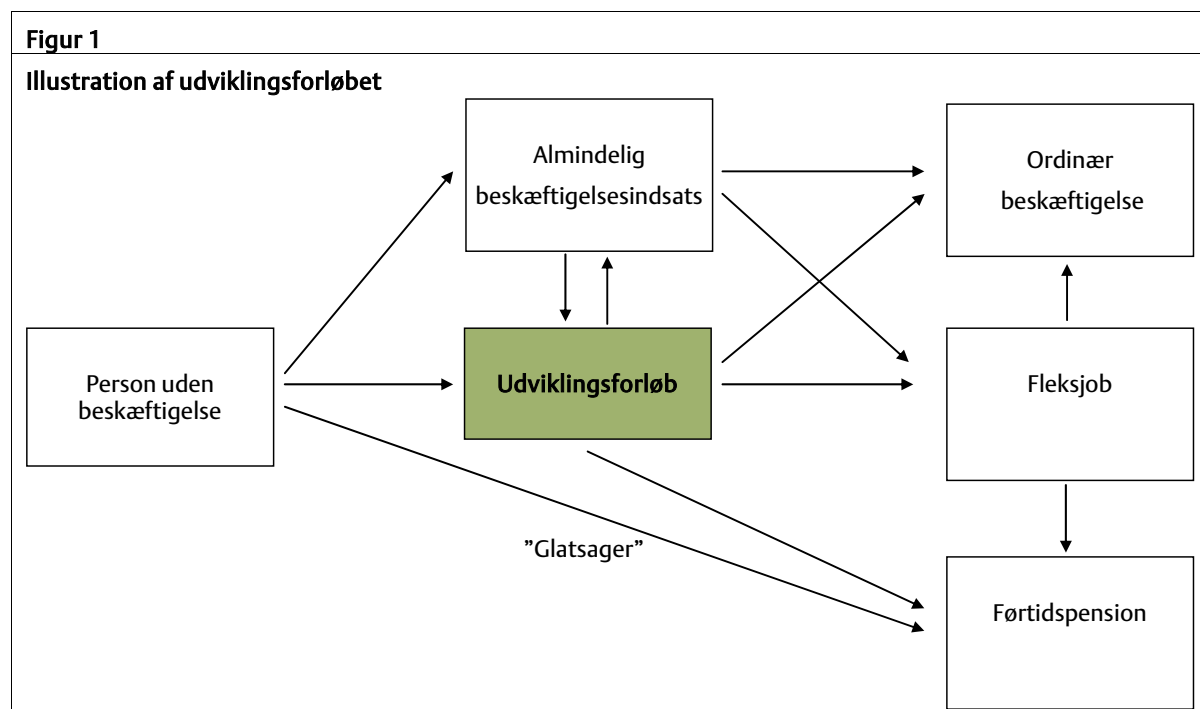
I dag får mange tilkendt førtidspension, selvom der er mulighed for bedring eller helbredelse på længere sigt. Fx blev i 2007 næsten 1.400 personer under 40 år tilkendt førtidspension som følge af psykiske lidelser, selvom mange af disse – set over en tidshorisont på fx 5 år – burde have en god prognose for hel eller delvis helbredelse.

Den nuværende indretning af beskæftigelsesindsatsen er medvirkende årsag til, at mennesker med forbigående lidelser ender på førtidspension. Lovgivningen understøtter ikke i tilstrækkelig grad en systematisk indsats for at bringe personer med længerevarende nedsat arbejdsevne tættere på arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedskommissionen foreslår derfor en ny aktiv indsats i form af et *udviklingsforløb*, som skal hjælpe personer med ringe arbejdsevne ud af offentlig forsørgelse og i arbejde. Med udviklingsforløbet får jobcentrene et alternativ til førtidspension for personer, som i praksis ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

edet i en længere periode. Udviklingsforløbet skal ikke erstatte, men forebygge førtidspension.

Der er flere mulige udgange fra udviklingsforløbet, *jf. figur 1*.



For nogle vil udviklingsforløbet kunne afklare og forbedre arbejdsevnen i en grad, så personen kan deltage i en almindelig beskæftigelsesindsats eller starte i arbejde, eventuelt et fleksjob.

For andre vil udviklingsforløbet udgøre en mellempå vej til førtidspension, som imidlertid sikrer, at en ultimativ tilkendelse af førtidspension er baseret på det bedst mulige beslutningsgrundlag.

I nogle tilfælde – de såkaldte gletsager – vil det fra start være klart, at arbejdsevnen er varigt og betydeligt nedsat. Her vil førtidspension fortsat være den rette løsning og tilkendelsen vil foregå som i dag.

Målgruppen for et udviklingsforløb er dem, som i en længere periode hverken kan arbejde, deltage i ordinær uddannelse eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats, men hvor man ikke kan udelukke, at de på et tidspunkt kan komme i arbejde. Målgruppen vil især bestå af personer på sygedagpenge og langvarig kontanthjælp.

Udviklingsforløbet skal kunne *tilrettelægges individuelt*, da målgruppen har meget forskellige problemer og behov. Nogle har primært behov for en periode med længerevarende, men ikke-permanent offentlig forsørgelse uden rådighedskrav til at få styr på et misbrug eller komme sig over sygdom, før de er i stand til at delta-

ge i egentligt jobrettede tilbud. Andre har fx brug for støtte til at komme gennem et udredningsforløb i sundhedssystemet.

Udviklingsforløbet skal derudover muliggøre en *sammenhængende* indsats på tværs af arbejdsmarkeds-, social- og sundhedsområdet. I dag foregår den beskæftigelsesrettede indsats i jobcentrene ofte løst fra den sociale og sundhedsfaglige indsats i socialforvaltninger og sundhedssystem. Et centralt omdrejningspunkt i udviklingsforløbet er derfor en fast *kontaktperson*, som skal følge borgeren og sikre kontinuitet, fremdrift og sammenhæng i forløbet, herunder at indsatsen koordineres effektivt på tværs af arbejdsmarkeds-, social- og sundhedsområdet.

Udviklingsforløbet skal endvidere tilrettelægges ud fra en *langsigtet strategi* for tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Personer i udviklingsforløb skal så tidligt som muligt indgå i en arbejdsmæssig sammenhæng, fx i virksomhedscentre på lokale virksomheder, hvilket der er gode erfaringer med i en række konkrete forsøg.

I tilknytning til udviklingsforløbet bør indtænkes en forsørgelsesmulighed for personer med længerevarende nedsat arbejdsevne, der ikke efter gældende regler kan opnå anden forsørgelse end førtidspension. Kommissionen overvejer en model, hvor forsørgelsesgrundlaget under udviklingsforløb vil være det samme, som deltagerne er berettiget til efter gældende regler, men med et mindstebeløb svarende til kontanthjælpssatsen for voksne ikke-forsørgere, dvs. for tiden ca. 9.500 kr. om måneden. Mindstebeløbet er relevant for kontanthjælpsmodtagere på ungesats og for sygedagpengemodtagere, der ikke er berettiget til kontanthjælp, når retten til sygedagpenge udløber.

Overvejelserne om ydelsesniveauet afspejler flere hensyn. Udviklingsforløb er et længerevarende forløb, hvilket isoleret set taler for et relativt højt forsørgelsesgrundlag. På den anden side det centralt, at sygedagpenge- og kontanthjælpsforløb ikke forlænges unødigt, fordi der gives mulighed for at overgå til et udviklingsforløb med et meget attraktivt ydelsesniveau. Endelig skal det sikres, at personer i udviklingsforløb opnår en økonomisk fordel ved at komme i arbejde – også når de kun kan klare et arbejde på nedsat tid og med beskedne krav. Hvis ydelsesniveauet er for højt, risikerer introduktionen af udviklingsforløb samlet set at føre til en forøgelse af antallet af overførselsmodtagere.

Kommissionen overvejer stadig visitationskriterierne i forhold til udviklingsforløbet, herunder om der fortsat vil være behov for en selvstændig revalideringsordning, eller om udviklingsforløbet og revalideringsordningen kan integreres.

Det vil være en krævende opgave for kommunerne at foretage en korrekt visitation til og designe indholdet i det nye udviklingsforløb. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at styrke kompetencerne i den kommunale forvaltning. Kommissionen overvejer bl.a. at stille forslag om en ny jobkonsulentuddannelse, der kan medvirke til at sikre de fornødne kompetencer.

Der mangler generelt viden om, hvilke kombinationer af indsatser, der er mest effektive i forhold til forskellige former for nedsat arbejdsevne. Derfor vil der være behov for systematiske målinger af effekter af forskellige udviklingsforløb.

Fleksjob

Fleksjobordningens styrke er, at den har bidraget til, at personer, der ellers ville have forladt arbejdsmarkedet i utide, har fastholdt et job. Flexjobordningen har dog i sin nuværende udformning også nogle store svagheder.

Den oprindelige målgruppe for flexjobordningen var personer, som alternativt ville have fået førtidspension, men nogle af de nuværende flexjob'ere kunne formentlig have fastholdt et job uden ordningen. Flexjobordningen anvendes i høj grad til fastholdelse af medarbejdere på den hidtidige arbejdsplads og har formentlig fortrængt uformelle skånejobs og modvirket brugen af de sociale kapitler i overenskomsterne.

Til gengæld er der stor ledighed blandt de svageste flexjobvisiterede.

Når der er indgået en aftale om flexjob, har den flexjobansatte ingen økonomisk tilskyndelse til at øge sin arbejdsindsats, forbedre arbejdsevnen eller komme i ordinær beskæftigelse. Ordningen indebærer samtidig mulighed for et meget højt offentligt løntilskud, der langt kan overstige overførselsudgiften til eksempelvis førtidspensionister. Endelig åbner ordningen ikke mulighed for ansættelse af personer med aktuelt meget lille arbejdsevne, selvom det kunne være en mulig vej tilbage mod arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedskommissionen vil komme med forslag til omlægninger af flexjobordningen, men ikke om at ændre vilkårene for de eksisterende flexjob.

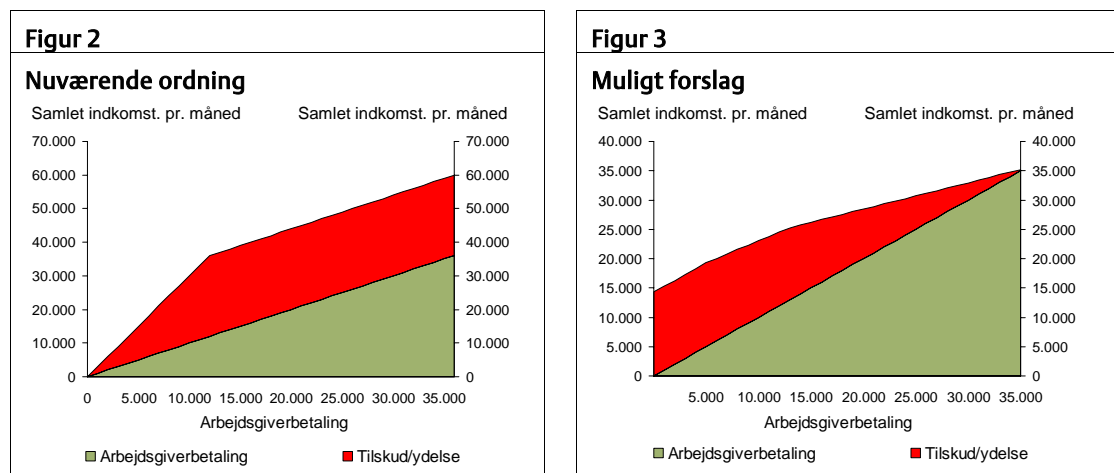
En mulig model er, at personer, hvis arbejdsevne er nedsat med mindst 50 pct., får ret til et løntilskud – eksempelvis på op til 14.300 kr. pr. måned svarende til niveauet for ledighedsydelsen.

Personer i flexjob aftaler herefter selv arbejdsgiverbetaling og arbejdsindsats m.v. med en arbejdsgiver. Løntilskuddet aftrappes gradvist jo højere arbejdsgiverbetaling, der aftales, *jf. figur 3 nedenfor*.

Omlægningen indebærer, at løntilskudsmidlerne flyttes fra stærke flexjobansatte, der kan opnå en høj betaling fra deres arbejdsgiver, til personer med lille arbejdsevne, som (i starten) kun kan opnå en beskeden løn, *jf. figur 2 og 3*. Løntilskudsstørrelserne i figur 3 er illustrative, idet kommissionen endnu ikke har lagt sig fast på det præcise niveau.

I den nuværende flexjobordning kræves (indirekte), at man skal kunne arbejde i størrelsesordenen 12 timer om ugen (svarende til 1/3 af en normal arbejdsuge). Den omlægning, kommissionen overvejer, vil styrke muligheden for, at personer,

der (i starten) kun kan arbejde ganske få timer om ugen, kan benytte fleksjobordningen.



Anm.: I figur 2 er løntilskuddet beregnet for en fleksjobansat med et løntilskud på 2/3.

Hvis arbejdsevnen forbedres, kan den fleksjobansatte aftale en højere arbejdstid eller nye (mere krævende) arbejdsopgaver med sin arbejdsgiver og derved opnå en indkomstfremgang. Fleksjobansatte får derved – ligesom andre grupper på arbejdsmarkedet - en økonomisk gevinst ved at øge deres arbejdsindsats.

En omlægning af fleksjobordningen vil samtidig betyde, at kommunen slipper for at vurdere den præcise arbejdsevne. Kommunen skal blot vurdere, om arbejdsevnen er nedsat i en sådan grad, at det giver ret til et fleksjobtilskud.

Den foreslåede omlægning vil ligeledes gøre fleksjobordningen mere brugbar for personer med psykiske lidelser. Denne gruppe har i dag svært ved at opnå ansættelse i fleksjob, blandt andet fordi nogle har lange fraværsperioder på grund af deres sygdom. En omlægning af fleksjobordningen vil forbedre jobmulighederne for denne gruppe, idet løntilskuddet øges, hvis arbejdsgiverbetalingen reduceres i en periode som følge af stort fravær.

Sygefravær, forebyggelse, arbejdsmiljø mv.

Der er de senere år taget en række initiativer med henblik på at nedbringe sygefraværet, senest med trepartsaftalen og den politiske aftale fra september 2008. Arbejdsmarkedskommissionen forventer ikke at fremlægge yderligere forslag på dette område.

Et bedre arbejdsmiljø må antages at kunne forebygge noget af tilgangen til førtidspension. Der er de senere år brugt betydelige offentlige midler på at forbedre indsatsen på arbejdsmiljøområdet. Kommissionen har ikke fundet, at der er tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, hvilken effekt denne indsats har på den finanspolitiske holdbarhed, og finder derfor ikke grundlag for at fremsætte forslag om nye initiativer. Kommissionen vil i stedet anbefale, at der gennemføres systematiske evalueringer af effekterne af den nuværende og fremtidige indsats på

arbejdsmiljøområdet, så der skabes et vidensgrundlag for i fremtiden at vælge indsatser med en dokumenteret effekt.

Forholdene i sundhedsvæsenet, herunder længden af ventetider, har utvivlsomt betydning for at undgå førtidspensionering af personer med nedsat arbejdsevne. Kommissionen har ikke grundlag for at gå ind i en vurdering af størrelsen og sammensætningen af indsatsen i sundhedssystemet. Kommissionen ser dog positivt på, at der de senere år er sket en opprioritering af behandlingen af psykiske lidelser. Disse sygdomme rammer også mange yngre mennesker, hvilket er bekymrende ud fra et menneskeligt perspektiv, men også indebærer tab af mange aktive år på arbejdsmarkedet.

Set ud fra en beskæftigelsesvinkel er der betydelige gevinster, såfremt der sker fremskridt med tidligt at opspore psykiske lidelser, og hvis behandlingen i højere grad kan bringe de pågældende tilbage til arbejdsmarkedet. Flere behandlingsforløb kunne med fordel kombineres med sideløbende beskæftigelse, eventuelt på nedsat tid.

Der er især et behov for at gøre arbejdspladserne mere rummelige i forhold til mennesker med psykiske lidelser og handicap. Mens der generelt har været en positiv udvikling i retning af mere rummelighed på arbejdspladserne (jf. de årlige målinger fra SFI af virksomheders sociale engagement), så er der ifølge den seneste måling en meget betydelig skepsis overfor at skulle samarbejde med en kollega, der er psykisk syg. Mere viden og information om psykiske sygdomme og hvordan omgivelserne bedst håndterer en psykisk syg kollega, både hos ledelse og medarbejdere, herunder tillidsrepræsentanter, kan styrke de psykisk syges tilknytning til arbejdsmarkedet.

Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats

Der er truffet politisk beslutning om, at beskæftigelsesindsatsen for alle ledige fra 1. august 2009 bliver samlet i kommunerne.

Kommissionen har i lyset heraf overvejet behovet for overordnede styringsmekanismer for beskæftigelsesindsatsen mv. Sigtet bør være, at de overordnede rammer for den kommunale beskæftigelsesindsats og sociale indsats skal understøtte, at kommunerne på en omkostningseffektiv måde søger at få flest muligt i beskæftigelse – så hurtigt som muligt under hensyntagen til den enkeltes arbejdsevne.

De nuværende regler for, hvor stor en del af kommunens udgifter til en indkomstoverførsel til en borger, der refunderes af staten, er vanskelige at overskue. Reglerne indebærer samtidig en risiko for, at indsatsen for en borger bestemmes af kassetænkning i stedet for af, hvilken indsats, der har størst mulighed for at bringe borgeren tilbage i beskæftigelse.

Derfor vil kommissionen foreslå et helt nyt princip for, hvordan staten og kommunen skal dele udgifterne til overførselsmodtagere.

Grundtanken i det ny princip er enkelt: Når en borger kommer på en overførselsindkomst, så betaler staten til at starte med 100 pct. af ydelsen. Herefter aftrappes statens andel gradvist, og efter en periode betaler kommunen hele udgiften til ydelsen – uanset hvilken ydelse, der er tale om. Forslaget indebærer, at refusionsraten alene vil afhænge af, hvor lang tid den pågældende borger samlet set har været offentligt forsørgt på den ene eller anden ordning. Dvs. der vil ikke længere være særskilte refusionssatser for bestemte ydelser (eller valg af indsatser).

Tankegangen er, at kommunen kun har begrænsede muligheder for at forhindre, at en borger pludselig rammes af en begivenhed som fx at blive ledig, og derfor (fortsat) bør holdes økonomisk skadesløs for de kortsigtede udsving i antallet af offentligt forsørgede. Derimod har kommunen betydelige muligheder for - med den rette indsats - at forhindre, at en borger i lang tid står uden for arbejdsmarkedet, og kommunen bør derfor holdes økonomisk fuldt ansvarlig for en sådan situation.

Dette ændrede refusionsprincip vil i praksis indebære, at kommunerne får en stærk økonomisk tilskyndelse til at vælge de indsatser, der er mest effektive til at undgå længerevarende offentlig forsørgelse, mens det hidtidige princip mere forsøger at styre kommunernes konkrete processer på detailniveau. Kommissionen anser det nye refusionsprincip for at være mere logisk, ikke mindst i lyset af beslutningen om at delegerede ansvaret for hele beskæftigelsesindsatsen til kommunerne, hvorefter kommunerne forvalter næsten alle overførsler til den voksne befolkning.

Kommissionens sigte er, at kommunerne set under ét skal være stillet økonomisk uændret, idet en mindre direkte refusion til kommunerne forudsættes kompenseret over bloktilskuddet. Indførelsen af et nyt refusionssystem bør desuden ske på en måde, der giver kommunerne mulighed for at tilpasse sig.

Tidligere færdiggørelse af uddannelse

I regeringens globaliseringsstrategi er anført, at mindst 95 pct. af alle unge skal have en ungdomsuddannelse, og 50 pct. af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse i 2015. I de økonomiske fremskrivninger, der er udgangspunktet for kommissionens opgave, er disse mål forudsat realiseret.

Arbejdsmarkedskommissionen har ikke set det som sin opgave at vurdere udfordringerne ved at realisere disse målsætninger. Det er kommissionens vurdering, at uddannelsesinvesteringer ud over det, der er nødvendigt for at realisere målsætningerne, ikke kan forventes at styrke den finanspolitiske holdbarhed. Kommissionen vil derfor ikke fremsætte forslag herom.

Kommissionens analyser peger derimod på, at der er et ret betydeligt potentiale for at styrke beskæftigelsen og de offentlige finanser, hvis de unge kunne færdiggøre deres uddannelse tidligere end nu.

Danske unge er blandt dem, der bliver senest færdige med deres uddannelse. I gennemsnit kunne de fuldføre deres uddannelse mere end 4 år tidligere end i dag, hvis de gik den lige vej fra 9. klasse. Ganske vist har mange af disse unge beskæftigelse i noget af den tid, der ligger forud for fuldførelsen af en uddannelse. Men både i omfang og kvalifikationsniveau stiger beskæftigelsesindsatsen, når uddannelsen er fuldført.

Hvis det kunne lykkes at reducere den nuværende forsinkelse med fx $\frac{1}{2}$ år, ville det således indebære en varig styrkelse de offentlige finanser med ca. $2\frac{1}{2}$ mia. kr. årligt.

Kommissionen kommer derfor med forslag, der sigter på, at de studerende kommer tidligere i gang og bliver hurtigere færdige med en kompetencegivende uddannelse.

En del af forslagene vil vedrøre de økonomiske tilskyndelser for den enkelte studerende, herunder indretningen af SU-systemet. Kommissionen sigter ikke på besparelser på SU, men overvejer, hvordan man inden for de eksisterende rammer kan udforme systemet, så det i højere grad belønner tidlig studiestart og hurtig gennemførelse.

Kommissionen finder endvidere, at der er behov for at se nærmere på, om uddannelsessystemet kan indrettes, så det i højere grad understøtter, at de unge kommer tidligere i gang og hurtigere igennem deres studier. Det kan fx dreje sig om optagelsessystemet samt uddannelsernes indhold, tilrettelæggelse og normerede varighed. Arbejdsmarkedskommissionen har vurderet, at den ikke selv besidder den nødvendige ekspertise til at tage stilling til disse spørgsmål, men vil opfordre til en grundig undersøgelse heraf i et andet ekspertregi.

Mulighed for højere arbejdstid

Det er kommissionens vurdering, at der som udgangspunkt burde være gode muligheder for at øge den gennemsnitlige arbejdstid. Det kan ske uden nævneværdige udgifter til opkvalificering og lignende og vil kunne give et betydeligt bidrag til at styrke de offentlige finanser.

Imidlertid findes der ikke umiddelbart virksomme lovmæssige redskaber til at øge arbejdstiden - bortset fra skattelovgivning. Arbejdsmarkedskommissionen kan derfor ikke pege på konkrete forslag til lovændringer, der mærkbart kan påvirke arbejdstiden.

Danmark har en høj erhvervsdeltagelse sammenlignet med andre OECD-lande, dvs. en relativt stor andel af danskerne er i arbejdsstyrken, men har til gengæld en

forholdsvis lav gennemsnitlig arbejdstid. Den almindeligt aftalte arbejdstid i Danmark på 37 timer ugentligt er lav i forhold til normen i andre lande, og danskerne ligger højt med hensyn til antallet af betalte ferie- og fridage.

Kommissionens analyser tyder dog ikke på, at danskerne generelt ønsker en længere arbejdstid. Tværtimod kunne mange godt tænke sig kortere arbejdstid, hvis de havde mulighed for det og råd til det. Der er dog nogle – både blandt deltids- og fuldtidsbeskæftigede – der ønsker længere arbejdstid. Den aftalte skattereform vil gøre dette økonomisk mere attraktivt. Der bør derfor være opmærksomhed på mulighederne for at anvende dette potentiale.

Kommissionen finder, at den eksisterende lovgivning vedrørende arbejdstid som hovedregel ikke er en hindring for at øge arbejdstiden. Derfor er det primært op til arbejdsmarkedets parter at skabe de gunstigst mulige rammer for, at den gennemsnitlige arbejdstid kan øges. Det er ikke ensbetydende med, at *alle* skal arbejde mere, men parterne bør være opmærksomme på at skabe de bedst mulige rammer for, at de, der ønsker det, kan øge deres arbejdstid.

Et tidssvarende dagpengesystem

Det er kommissionens vurdering, at ændringer i dagpengesystemet – i særdeleshed en kortere dagpengeperiode – vil kunne nedbringe den strukturelle ledighed væsentligt, samt at en afkortelse af dagpengeperioden er en nødvendig forudsætning for, at den ambitiøse aktive beskæftigelsespolitik kan komme til at fungere mere effektivt end nu.

Det var baggrunden for de forslag på dagpengeområdet, som kommissionen fremlagde i sin delrapport i september 2008.

Kommissionen fastholder hovedlinjen i disse forslag, herunder forslaget om en dagpengeperiode på to år. Efter kommissionens vurdering vil Danmark også med disse forslag fortsat have et af de bedste økonomiske sikkerhedsnet ved ledighed.

Kommissionen har siden offentliggørelsen af delrapporten fået udarbejdet en analyse af mulighederne for at gøre dele af arbejdsmarkedspolitikken afhængig af konjunkturerne. På den baggrund overvejer kommissionen, om det er hensigtsmæssigt at give mulighed for, at den 2-årige dagpengeperiode kan forlænges med fx et halvt år i perioder med en særlig høj ledighed.

Tankegangen er, at balancen mellem forsikring og fleksibilitet i den danske flexicurity-model på denne måde kan variere med konjunktursituationen, således at forsikringselementet styrkes i krisetider. Der er en række praktiske og principielle problemer forbundet med en sådan indretning af dagpengesystemet, som kommissionen er i færd med at analysere nærmere.

Det er fortsat kommissionens vurdering, at der ikke – givet kommissionens målsætning om at styrke de offentlige finanser – eksisterer et meningsfuldt ”trade-

off' mellem kortere dagpengeperiode og et højere ydelsesniveau i dagpengesystemet. Selv en moderat forhøjelse af ydelsen vil således risikere mere end at opveje den positive effekt på beskæftigelsen og de offentlige finanser af en kortere dagpengeperiode.

Derimod arbejder kommissionen videre med sine overvejelser om størrelsen af bidragsbetalingen til henholdsvis arbejdsløshedsforsikring og efterlønsordning med sigte på at gøre arbejdsløshedsforsikringen billigere (og efterlønsbidraget relativt dyrere) end i dag.

Den aktive beskæftigelsesindsats

Kommissionen fremlagde i sin delrapport en række forslag vedrørende indretningen af den aktive beskæftigelsespolitik. Forslagene var som hovedregel tænkt sammen med kommissionens forslag om en dagpengeperiode på 2 år, og kommissionen vil fastholde denne ramme.

Forslagene i delrapporten var tænkt ind i det gældende to-strengede beskæftigelsessystem. Kommissionen vil overveje, hvordan forslagene passer i den nye situation, hvor beskæftigelsesindsatsen for alle ledige er samlet hos kommunerne. Forslagene skal bl.a. ses i sammenhæng med kommissionens overvejelser om styringen af den kommunale beskæftigelsesindsats, jf. tidligere omtale.

Såfremt kommunernes økonomiske tilskyndelser til at tilrettelægge en effektiv beskæftigelsesindsats styrkes, kan det tale for et mindre behov for processtyring end i dag. Der kan dog fortsat være behov for nogen regelstyring, bl.a. for at sikre et tilstrækkeligt samlet niveau for beskæftigelsesindsatsen samt at sikre en intensiv indsats i starten af ledighedsforløbet.

Kommissionen finder ikke, at den ændrede konjunktursituation giver anledning til at ændre sigtelinjerne for forslagene i delrapporten med en faseopdeling af indsatsen. Kommissionens forslag indebærer bl.a. et intensivt kontaktføreløb i starten af ledighedsforløbet, der kan hjælpe de ledige til hurtigt at finde beskæftigelse på egen hånd. Herefter skal indsatsen og tilbuddene være jobrettede, mens længerevarende opkvalificeringsforløb – der ofte betyder fastholdelse i ledighed og er omkostningstunge – først kan igangsættes, når jobrettet aktivering er forsøgt.

Kommissionen lægger vægt på, at der bliver fokus på resultaterne af indsatsen, herunder at mulighederne for at evaluere effekten af de enkelte jobcentres indsats forbedres.

Udenlandsk arbejdskraft

Kommissionens delrapport indeholdt forslag, der sigtede på at øge tilgangen af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft (fra lande uden for EU). Kommissionen finder fortsat, at dette mål bør forfølges, uanset konjunkturomsvinget.

Den 1. juli 2008 blev der som led i aftalen om en jobplan fra foråret 2008 gennemført en række tiltag, der skal gøre det lettere at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, bl.a. en nedsættelse af beløbsgrænsen i jobkortordningen. De første erfaringer siden ændringen bekræfter, at sådanne initiativer har en positiv effekt på tilgangen af udenlandsk arbejdskraft.

En ny undersøgelse fra Rockwoolfonden (*N. Malchow-Møller et. al.: Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst, 2009*) har vist, at beskæftigelsesrettet indvandring kan yde et bidrag til finansieringen af den fremtidige velfærd.

Hertil kommer, at udenlandsk arbejdskraft kan medvirke til at mindske knapheden på arbejdskraft på særlige områder. Veluddannede indvandrere har imidlertid en større tilbøjelighed til at genudvandre end andre indvandrere. Såfremt vi kan blive bedre til at fastholde kvalificeret udenlandsk arbejdskraft - herunder udenlandske studerende, der har fuldført en uddannelse i Danmark - vil det bidrage til at øge beskæftigelsen og styrke de offentlige finanser.

Frivillig tilbagetrækning på efterløn

Kommissionen er opmærksom på, at den politiske vilje til at drøfte dette emne er minimal. Men det ændrer ikke på den kendsgerning, at efterlønsordningen er det enkeltområde, der kan give det største bidrag til at løse det holdbarhedsproblem, som kommissionen er blevet bedt om komme med løsningsforslag til.

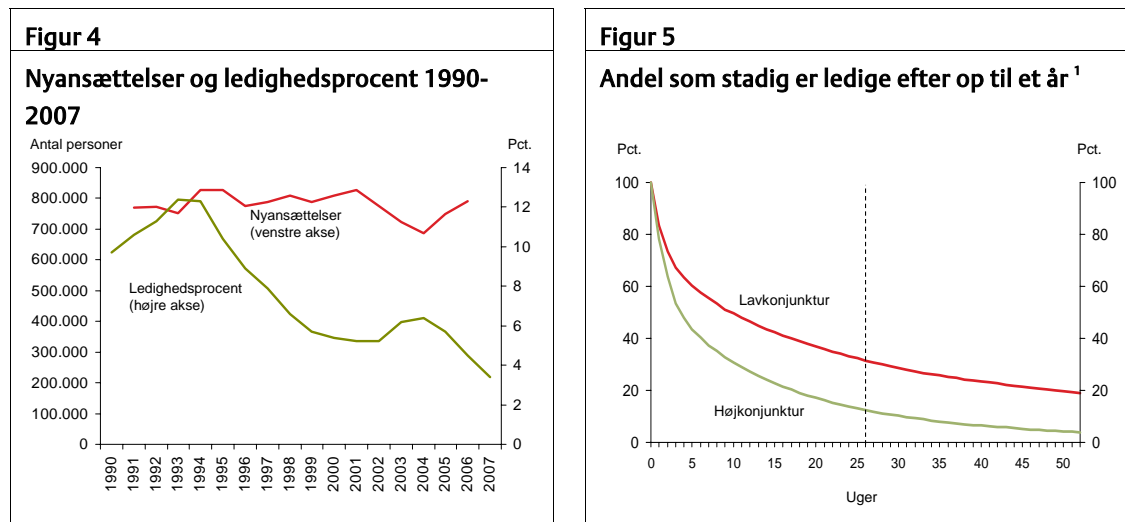
Endvidere kan ændringer af efterlønsordningen bidrage til at løse problemet med mangel på arbejdskraft i en række funktioner på bl.a. sundheds- og uddannelsesområdet.

Derfor vil kommissionens slutrapport også indeholde en række forslag om efterlønnen, der i varierende grad vil bidrage til at styrke de offentlige finanser.

3. Behov for et fleksibelt arbejdsmarked - også under lavkonjunktur

Siden efteråret 2008 er der sket et væsentligt skift i konjunktursituationen, som har flyttet det aktuelle politiske fokus fra problemer med arbejdskraftmangel til problemer med stigende ledighed. Den stigende ledighed er en alvorlig situation for de mennesker, der mister arbejdet. De ændrede konjunkturer fjerner imidlertid ikke behovet for at gennemføre reformer, der styrker de offentlige finanser varigt. Og også under lavkonjunktur er der behov for, at arbejdsmarkedet fungerer fleksibelt, herunder at de lediges jobsøgning er intensiv.

Trods den kraftigt stigende ledighed sker der fortsat mange nyansættelser på det danske arbejdsmarked. Set over de sidste cirka 20 år har der været et meget stort antal nyansættelser også i de år, hvor ledigheden var 3-4 gange større end nu, *jf. figur 4 nedenfor*. Selvom antallet af afskedigelser stiger i en lavkonjunktur, ser antallet af nyansættelser ud til at være ret robust i forhold til konjunkturbevægelser i økonomien og ligger ret konstant på 700-800.000 på årsbasis.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsens nyhedsbrev Samspil, 4. februar (nr .13) på baggrund af IDA, Danmarks Statistik, Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og egne beregninger. Anm.: Personer som bliver ansat på samme virksomhed er ikke medtaget i 'nyansættelser' Note1: Personer som starter et nyt dagpengeforløb. Tallene for 'Lavkonjunktur' er fra 1992 og 'Højkonjunktur' er fra 2007.

På store beskæftigelsesområder, fx i undervisnings-, social- og sundhedssektoren, er der fortsat mangel på arbejdskraft og vil vedblive at være det, selv ved fortsat stigende ledighed, fordi den demografiske udvikling i de kommende år vil betyde en kraftig afgang fra beskæftigelsen på disse områder.

Stigningen i ledigheden betyder ikke, at et stort antal personer varigt forbliver arbejdsløse. Langt de fleste ledighedsberørte kommer hurtigt ud af ledigheden igen, men nu kan der gå lidt længere tid i ledighed end under højkonjunktoren. Selv i en dyb lavkonjunktur som i 1992 med over 10 procent ledighed og et dagpengesystem uden effektiv varighedsbegrænsning og en mindre udbygget aktiv indsats end i dag, havde 2/3 af de ledige fundet arbejde efter et halvt år og over 80 pct. efter et år, jf. figur 5 ovenfor.

De tilsvarende tal i den nuværende konjunktursituation kendes endnu ikke, men de må forventes at være højere end i 1992. Så selvom ledigheden stiger meget kraftigt netop nu, finder langt de fleste, der rammes af ledighed, arbejde inden der er gået seks måneder.

Både dagpengesystemet og den aktive beskæftigelsesindsats bør derfor fortsat tilskynde til en hurtig besættelse af ledige stillinger – også stillinger på andre områder, end den ledige hidtil har arbejdet med. Der er behov for yderligere at styrke den fleksibilitet, der kendetegner det danske arbejdsmarked – ikke det modsatte.

Derfor bør den stigende arbejdsløshed efter kommissionens opfattelse ikke lede til, at ledige i større udstrækning trækkes væk fra den effektive jobsøgning gennem fx langvarige uddannelsesforløb, arbejdsfordeling o.l. ud fra en betragtning om, at de alligevel ikke kan få job. Denne betragtning er nemlig klart fejlagtig. En af de

klareste erfaringer fra perioden med høj ledighed er, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved at trække ledige væk fra effektiv jobsøgning er markante.

Resultatet vil være lavere beskæftigelse, højere offentlige udgifter og lavere skatteindtægter, fordi mulighederne for at besætte de mange ledige job svækkes. Noget lignende gør sig gældende for fx forlængelse af perioden for arbejdsfordeling. Det vil ligeledes føre til, at færre ledige job bliver besat.

Kommissionen vil således kraftigt fraråde, at der med henvisning til lavkonjunktoren gennemføres tiltag, som vil skade beskæftigelsen på såvel kortere som længere sigt. Det være sig tiltag, der sænker de lediges tilskyndelser og muligheder for aktiv jobsøgning, eller tiltag, som – permanent eller i en periode – mindsker det effektive arbejdsudbud.

Erfaringerne fra tidligere konjunkturtilbageslag viser desuden, at den type tiltag er vanskelige at afskaffe igen, når den økonomiske situation bliver bedre.