

Nr. 261 | april 2009

Et 91-strengt AF-system

Kommunalt forankret beskæftigelsessystem kan skade det brede arbejdsmarked.

-
- | | | |
|---|---|--|
| Koster at hjælpe nabokommunens ledige | > | Det nye enstrengede beskæftigelsessystem lægger op til at kommunerne skal tænke mere på sig selv end på de ledige og virksomhederne. Det koster kommunen penge, hvis den hjælper en kvalificeret borger fra nabokommunen med at finde et job. |
| Konkurrence som incitament | > | Det nye system skal effektivisere indsatsen ved konkurrence mellem kommunerne. Men et uigennemskueligt sikkerhedsnet modarbejder incitamentene. |
| Privat jobtræning bedre end uddannelse | > | Uddannelsesaktivering virker ikke. I al fald ikke for ledige der i forvejen har en uddannelse. Privat jobtræning er den mest effektive form for aktivering og giver et lille samfundsøkonomisk overskud, viser tal fra Det Økonomiske Råd. |

Dette Fra rådet til tinget er skrevet på baggrund af en høring om det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem som Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg afholdt i samarbejde med Teknologirådet den 25. februar.

Målet med reformen af beskæftigelsesindsatsen er at skabe et såkaldt enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem. Det skal ske ved, at de statslige jobcentre fra august i år lægges ind under kommunerne, der dermed overtager det samlede ansvar for beskæftigelsesindsatsen.

Pointen er, at to parallelle offentlige systemer med sammenfaldende funktioner, et statsligt og et kommunalt, nu skal lægges sammen. Sammenfaldet drejer sig om jobformidling til de forsikrede ledige og til kontanthjælpsmodtagere i match-gruppe 1-3, det vil sige den gruppe, der er visiteret til at være arbejdsmarkedsparate. Der kan være logik i at behandle dem i samme system.

Når det gælder placeringen af de nye jobcentre ude i Danmarks 91 kommuner, så er der flere ting der taler for. Først og fremmest vil det give mulighed for at tænke beskæftigelsespolitikken sammen med kommunale kerneopgaver – for eksempel den lokale uddannelsespolitik, integrationspolitik, sundhedspolitik og erhvervs politik.

Alligevel er kritikken hård. For som det tegner sig lige nu, så får Danmark ikke det ønskede enstrengede system, men snarere et 91-strengt beskæftigelsessystem.

Som systemet er skruet sammen vil kommunerne have store fordele af at skaffe deres egne ledige i job først, mens det på flere måder kan skade deres økonomi, hvis de anviser et ledigt job til en bedre kvalificeret ansøger fra nabokommunen.

Derfor kan den nye model kan komme til at stå i vejen for et samarbejde mellem kommunerne og vil dermed ikke opfylde det, som er formålet: at matche ledige og virksomheder, så ledige jobs besættes med de mest kvalificerede ledige. I en tid med stigende ledighed kan det få stærkt negative følger.

På den høring om det enstrengede beskæftigelsessystem som Teknologirådet holdt på Christiansborg på vegne af Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg var kritikken hård fra arbejdsmarkedets parter, både LO og DA, fra arbejdsmarkedets forskere og fra Det Økonomiske Råd.

Udgiver
Teknologirådet
Antonigade 4
DK - 1106 København K
Tel. 33 32 05 03
rtt@tekno.dk

Abonnement
Gratis pr. email
Tilmelding på:
rtt@tekno.dk
Tidligere nyheds-
breve findes på:
www.tekno.dk/rtt.htm

ISSN: 1602-4311

Kun kommunerne, som skal stå for opgaven, og deres forbundne organisationer, var generelt optimistiske.

”Arbejdsmarkedet stopper ikke ved kommunegrænsen,” som flere høringsdeltagere sagde med forskellige formuleringer. Når det gælder det store, samlede arbejdsmarked vil reformen i sin nuværende form komme til kort. Hver af de 91 kommuner vil være tilskyndet til at tænke på deres eget lille arbejdsmarked.

Det skyldes to forhold. Dels en ny incitamentsstruktur, der gør at kommunerne først og fremmest skal konkurrere med deres nabokommuner. Dels et statslige refusionssystem, der gør at kommunen sparer penge, hver gang den skaffer en af sine egne ledige i job eller aktivering.

Forsikring med små risikofællesskaber

Måden det ny system skal finansieres på er problemets kerne. Det nuværende forsikringssystem, der bygger på et bredt risikofællesskab, ændres til et forsikringssystem med små risikofællesskaber. Kommunen skal tage risikoen, i modsætning til i dag, hvor alle de forsikrede betaler det samme, og så dækker staten udgifterne i sidste ende.

Dermed er den enkelte kommune pludselig udsat. Hvis det går skidt med ledigheden i kommunen, kan det koste kommunen dyrt – og dermed også borgerne. På høringen advarede flere mod en situation, hvor en kommune rammes af stærkt stigende ledighed og dermed får så store ekstraudgifter, at der må skæres ned andre steder - for eksempel ved at skulle lukke en skole.

Fare for stigende udgifter

De Økonomiske Råd advarer om, at det nye beskæftigelsessystem kan ende med at koste staten flere penge end det nuværende. Dermed lever det ikke op til kravet om, at det skal være udgiftsneutralt.

Hvis incitamentsstrukturen ender med at koste den enkelte kommune så dyrt, at de er tvunget til at skære drastisk i deres service til borgerne – for eksempel i forbindelse med en større virksomhedslukning – vil der opstå et hårdt pres på regering og Folketing om at få kompensation.

På den anden side vil det være særdeles vanskeligt at gå ind og hente pengene fra de kommuner, der har tjent på at leve op til incitamenterne - uanset om det er sket ved held eller dygtighed.

Tendensen vil således være, at det nye system bliver ”udgiftsdrivende”, som det hedder i økonomisprog.

Lovgiverne er dog godt klare over, at ledighed ikke er noget kommunerne selv kan styre. Når Danish Crown lukker et slagteri, skyldes det ikke at koncernen er utilfredse med f.eks. Holstebro kommune. Især små kommuner risikerer voldsomme økonomiske problemer af grunde som kommunen ikke selv er herre over.

Lovforslaget indeholder af samme grund en række komplicerede mekanismer, der sigter på at fordele risikoen mellem kommunerne. Det skal ske ved at der tages højde for, at der er forskelle på, hvordan arbejdsløsheden udvikler sig forskellige steder i landet.

Derfor indføres ”landsdele” som et nyt begreb. Landsdelene kommer til at fungere som det, der i forsikringsproget hedder ’risk pools’. Det er i landsdelen risikoniveauet lægges. Det vil betyde, at hvis en landsdel har højere ledighed end landsgennemsnittet, vil den også samlet set kunne få tilført flere penge til sine ledige.

Landsdelen er benchmark

For den enkelte kommune betyder det, at den først og fremmest skal holde trit med udviklingen i egen landsdel – og at landsdelens øvrige kommuner bliver ’benchmark’ for, om kommunen har klaret sig godt eller dårligt:

Hvis kommunens ledighed stiger, får den større tilskud til sine ledige, hvis landsdelen ledighed også stiger. Men den får et mindre tilskud, hvis landsdelens ledighed falder eller er konstant.

Heraf følger, at nabokommunerne er de farligste konkurrenter, i hvert fald hvis de er placeret i samme landsdel. Hvis man hjælper med at formidle arbejde til borgere, der bor i en anden kommune, så kan man selv som kommune miste et tilskud. For når det går bedre for naboen, så går det relativt dårligere for en selv. De små risikofællesskaber modvirker på den måde en bred beskæftigelsesmæssig indsats og kan få kommunerne til at hygge deres egne interesser.

Hvis en kommune modtager en ny virksomhed, der har behov for 50 ufaglærte ansatte, kan det få stor betydning for kommunens økonomi, hvis den er i stand til at henvise 50 af kommunens egne borgere.

Incitamenterne skal få kommunerne til at gøre mest muligt for at få de ledige i arbejde. Men incitamentet virker kun, hvis de er enkle og gennemskuelige, og hvis man kan se effekten. Det kan kommunerne ikke, fordi de på én gang er afhængige af udviklingen i landsdelen og i nabokommunen – samtidigt med at der er lagt et sikkerhedsnet under dem.

”Det her er ren hokus pokus,” siger professor Asbjørn Sonne Nørgård fra Center for Velfærdsforskning på Syddansk Universitet. ”Hvis et incitament skal virke, skal det være føleligt og gennemskueligt. Man skal vide hvad det koster, man skal vide, om man skal til at fyre to folkeskolelærere, hvis ledig-

Udgiver

Teknologirådet
Antonigade 4
DK - 1106 København K
Tel. 33 32 05 03
rtt@tekno.dk

Abonnement

Gratis pr. email
Tilmelding på:
rtt@tekno.dk
Tidligere nyheds-
breve findes på:
www.tekno.dk/rtt.htm

ISSN: 1602-4311

heden stiger. Man kan ikke lave et incitamentssystem for kommunerne, samtidig med at man holder hånden under dem.”

Konsekvenserne af finansieringsmodellen og de forsikringsprincipper der er lagt ind i den er indtil nu præget af stor usikkerhed. Men bundlinjen er, at det til enhver tid vil være mere fordelagtigt for en kommune at formidle job til dens egne borgere.

Antallet af arbejdsmarkedsparate:

Kommunerne er meget uenige om, hvor mange af deres borgere, som rent faktisk er parate til at kunne tage et job. Det Økonomiske Råd har udarbejdet en opgørelse over, hvordan de eksisterende kommunale placerer de ledige i de såkaldte match-grupper. I nogle kommuner bliver 80 procent af de ledige kontanthjælpsmodtagere placeret i match-gruppe 1-3. I andre kommuner der er kun 20 procent, der på den måde anses for umiddelbart arbejdsmarkedsparate.

Refusionssystemet

Statens refusionssystem virker også som et entydigt incitament i retning af at skærpe konkurrencen mellem nabokommuner – og dermed til skade for det brede jobmarked.

I det fremtidige system skal kommunen betale 25 procent af dagpengene til de ledige, når de er i aktivering, og de skal betale 50 procent af dagpengene, hvis de ledige er passive.

Gevinsten ved at få en af kommunens egne borgere i job er derfor stor. Oveni kommer, at den kan se frem til større skatteindtægter fra den kommende lønmodtager. Altså et stort økonomisk incitament til at hjælpe sine egne. Kommunen får til gengæld ikke økonomisk noget ud af det, hvis den anviser arbejde til nabokommunens ledige. Når det gælder aktiveringen af de ledige vil refusionssystemet også have en stærk virkning. Grundlæggende er en hvilken som helst form for aktivering bedre end passiv forsyning – økonomisk set. Og en sikker effekt af forslaget vil være, at de ledige vil blive sat i aktivering for enhver pris. Det vil være for dyrt at lade være.

Flere kritikere forudser, at det vil føre til stor opfindsomhed i kommunerne. Især når ledigheden vokser her under krisen vil man se enten masseaktivering uden ret meget indhold – eller måske en ny form for ”madpakke-aktivering”, hvor man beder de ledige om at smøre madpakker til børnene derhjemme og derefter betragter det som 18-timers hjemme-aktivering med ret til statslig refusion.

Kommunernes kreativitet bliver stor på dette område, fordi der er mange penge på spil. Desuden er der sat loft for, hvad aktivering må koste. Der er sat 17.500 af til den enkelte om året. Og det fik flere til at frygte, at der vil blive skåret ned på den type

aktivering, som der for alvor er brug for i den nuværende situation: Nemlig uddannelsesaktivering.

Mange gav på høringen udtryk for, at der netop nu er stærkt brug for uddannelse, således at de mange der vil blive ledige under den nuværende krise kan blive opkvalificerede, så de er parate til at rykke ind i mere kvalificerede jobs, når den krisen ender.

Værdien af uddannelsesaktivering er dog ikke altid lige høj, viser en ny undersøgelse som blev præsenteret på høringen.

Uddannelsesaktivering er dyrest

Sekretariatschefen fra Det Økonomiske Råd skabte furore på høringen ved at fremlægge tal og tabeller, der viser, at uddannelsesaktivering generelt set er den dårligste og den dyreste form for aktivering. Den bør kun bruges på folk, der ikke har en nogen uddannelse i forvejen.

Undersøgelsen fra Det Økonomiske Råd måler på, om uddannelsesaktivering fører til, at de ledige kommer hurtigere i job bagefter – det vil sige om aktiveringen har en beskæftigelseseffekt. Og generelt set er der ingen tvivl: Uddannelsesaktivering har stort set ingen positiv effekt i forhold til beskæftigelsen. Ledige har ikke større chance for at komme i job fordi de får et kursus.

Resultatet undrede Det Økonomiske Råd, der derfor brød tallene ned, for at se om det havde nogen betydning for resultatet om de ledige havde en uddannelse i forvejen. Disse tal er mere usikre, men her er tendensen, at uddannelsesaktivering kan have en lille positiv effekt for de ufaglærte, som ikke har en uddannelse i forvejen. Til gengæld har uddannelse en lille negativ effekt for ledige, der i forvejen har en uddannelse. Det betyder altså at uddannelsesaktivering statistisk set virker dårligt for eksempel for den ledige akademiker.

Forklaringen er sandsynligvis at uddannelsesaktivering får den ledige til at søge mere snævert, altså i retning af det område som aktiveringen har ligget indenfor. Hertil kommer det forhold, som gælder alle former for aktivering, nemlig at den aktiverede i mange tilfælde glemmer at søge jobs i den periode hvor aktiveringen står på.

Den manglende effekt af uddannelsesaktivering skal ses i forhold til hvad den koster. Totalt set kostede den i årene 2001-2005 samfundet fem milliarder kroner, hvis alle faktorer regnes med – herunder at den er ineffektiv målt i forhold til beskæftigelseseffekten.

Til sammenligning viser Det Økonomiske Råds statistik, at privat jobtræning er den mest effektive aktiveringsform, og at den får hen ved fem procent af de ledige i job. Mens offentlig jobtræning kommer ind på anden pladsen. Begge former for aktivering giver et beskedent overskud samfundsøkonomisk set.

Udgiver

Teknologirådet
Antonigade 4
DK - 1106 København K
Tel. 33 32 05 03
rtt@tekno.dk

Abonnement

Gratis pr. email
Tilmelding på:
rtt@tekno.dk
Tidligere nyheds-
breve findes på:
www.tekno.dk/rtt.htm

ISSN: 1602-4311

Link til Det Økonomiske Råds rapport om Dansk Arbejdsmarkedspolitik.

http://www.dors.dk/graphics/Synkron-Library/Publikationer/Rapporter/For%20E5r_2007/Rapport/Kap.%203.pdf

Projektledere i Teknologirådet

Nanna Engberg
Gy Larsen

Fra Rådet til tinget udgives af Teknologirådets sekretariat. Redaktør Ida Leisner. Dette nummer er skrevet af journalist Thomas Klenow With.

De sidste fem numre af Fra rådet til tinget

Nr. 260: Trængsel og kørselsafgift
Nr. 259: Priser vil passe på privatlivet
Nr. 258: Transportvaner udfordres af klimaet
Nr. 257: Klimamål for transport
Nr. 256: Klimaaftale og u-lande

Fra rådet til tinget stilles alene til rådighed for visning/læsning. Det er ikke tilladt at kopiere, hverken på papir, elektronisk eller i digital form. Der må dog tages kopi til egen personlig brug, jf. Ophavsretslovens § 12. Der må kun citeres med kildeangivelse og kun linkes til visninger på måder, der fører hen til Teknologirådets hjemmeside. Yderligere rettigheder til materialet kan aftales ved henvendelse til redaktør Ida Leisner.

Udgiver
Teknologirådet
Antonigade 4
DK - 1106 København K
Tel. 33 32 05 03
rtt@tekno.dk

Abonnement
Gratis pr. email
Tilmelding på:
rtt@tekno.dk
Tidligere nyhedsbreve findes på:
www.tekno.dk/rtt.htm

ISSN: 1602-4311