

Notat

3. juni 2009

DØR's vurderinger vedr. enstrenget beskæftigelsesindsats

De Økonomiske Råd (DØR) skriver om etableringen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem i den netop offentliggjorte vismandsrapport.

Vurderingerne fra DØR falder indenfor følgende overskrifter:

- Flere ressourcer til aktiveringsindsatsen som følge af stigende ledighed
- Vigtigt at uddannelsesaktivering målrettes
- Risici ved kommunalisering
- Finansieringsmodellen er problematisk
- Øget kommunal budgetusikkerhed
- Det nye system kan føre til dårligere matchning
- Afvent evaluering af pilotjobcentre

DØR har ikke foretaget analyser eller henvist til anden dokumentation som grundlag for vurderingerne i den kommende vismandsrapport, og er derfor udtryk for vismændenes vurdering.

I det følgende kommenteres vurderingerne fra DØR.

Flere ressourcer til aktiveringsindsatsen som følge af stigende ledighed

”Der er derfor risiko for, at den aktive beskæftigelsespolitik svækkes, hvis der ikke tilføres flere ressourcer i takt med, at ledigheden stiger”.

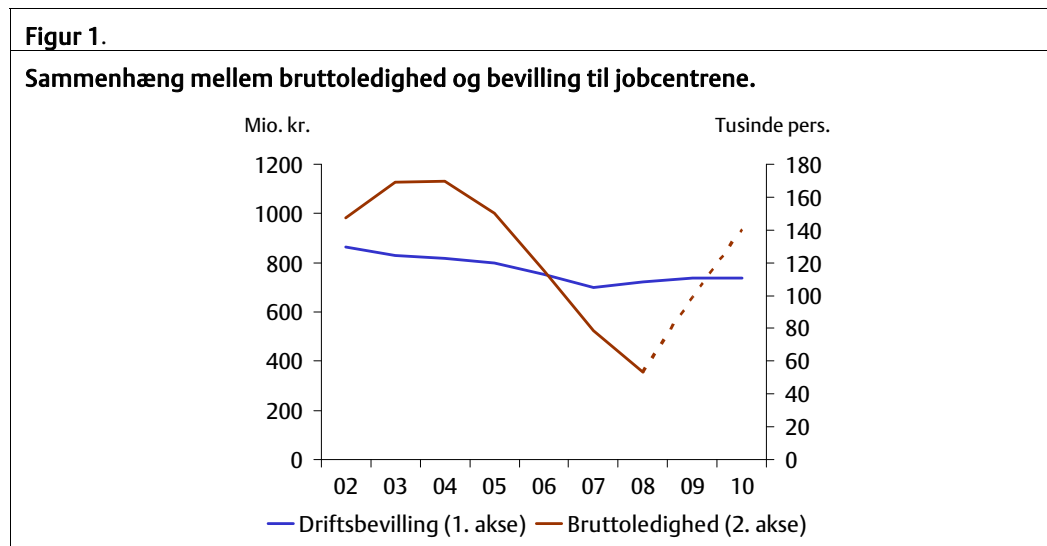
Bemærkninger:

Driftsbevillingen til det statslige beskæftigelsessystem – som nu overføres til kommunerne – er traditionelt fastsat uafhængigt af ledighedsniveauet, jf. figur 1.

I perioden fra 2002 til 2008 er bruttoledigheden faldet med ca. 60 pct. – og i perioden fra 2004 til 2008 med ca. 65 pct. – mens driftsbevillingen i samme periode er reduceret svarende til det årlige produktivitetsforbedringskrav på 2 pct.

Inden for rammerne af den nuværende bevilling har der således både været afholdt udgifter til driften af beskæftigelsesindsatsen for et bruttoledighedsniveau på ca. 160.000 helårspersoner og for et ledighedsniveau på ca. 50.000 helårspersoner.

Med udgangspunkt i det forventede ledighedsskøn i ØR maj 2009 medfører den afsatte bevilling – som overføres til kommunerne – at der er ca. 5.200 kr. til rådighed pr. bruttoledig i 2010. Til sammenligning var der ca. 4.800 kr. pr. bruttoledig i 2004.



Kilde: Danmarks Statistik, ØR maj 2009, Statsregnskabstal for driftsbevilling til de statslige jobcentre/AF (2009PL)

Ovenstående udvikling skal også ses i sammenhæng med, at de statslige jobcentre er blevet tilført flere ressourcer til en øget indsats over for hver enkelt ledig, herunder flere samtaler pr. ledig end tidligere.

Etableringen af et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem medfører endvidere frigørelse af ressourcer via en administrativ forenkling i indsatsen for at hjælpe ledige tilbage i beskæftigelse. Jobcentre med én ledelse, én økonomistyring og én samlet finansiering vil sikre, at flest mulige resurser kan bruges på service over virksomheder og på at få ledige i job i stedet for at blive brugt på dobbeltadministration.

Endelig skal det også bemærkes, at statens tilskud til aktivering af forsikrede ledige reguleres i forhold til udviklingen i ledigheden. Kommunerne vil derfor stadig kunne finansiere udgifterne til aktivering af de ledige, selvom ledigheden stiger fremover.

Alt taget i betragtning, er der afsat tilstrækkelige ressourcer til, at jobcentrene også fremover kan yde en effektiv indsats over for de forsikrede ledige – også selvom ledigheden stiger kraftigt i den kommende tid.

Vigtigt at uddannelsesaktivering målrettes

”Det er vigtigt, at de arbejdsmarkedspolitiske tiltag ikke begrænser de lediges mulighed for selv at finde et job. Det er også vigtigt, at de anvendte tiltag ikke i unødigt omfang reducerer det effektive arbejdsudbud.”

Bemærkninger:

Beskæftigelses- og Finansministeriet deler DØR’s vurdering. Etablering af kommunale jobcentre ændrer ikke på, at det – særligt i den nuværende situation med stigende ledighed – er væsentligt at sikre, at de arbejdsmarkedspolitiske tiltag ikke mindsker det effektive arbejdsudbud.

Risici ved kommunalisering

”Med 91 jobcentre under kommunal ledelse kan der opstå flere forskellige beskæftigelsessystemer. ... Desuden er der risiko for, at beskæftigelsespolitikken ikke får samme politiske fokus i et kommunalt system, hvor beskæftigelsespolitikken vil indgå i en prioritering af de kommunale ressourcer på linje med eksempelvis ældrepleje og daginstitutioner.”

Bemærkninger:

DØR vurderer overordnet, at det er fornuftigt at sammenlægge beskæftigelsesindsatsen for forsikrede og ikke-forsikrede ledige, men DØR mener ikke, at det er oplagt, at det enstrengede beskæftigelsessystem skal være kommunalt.

Med den foreslåede finansieringsmodel vil der være en betydelig tilskyndelse for kommunerne til at prioritere beskæftigelsesindsatsen, idet der fremover vil være en væsentlig gevinst for kommunerne ved at få ledige i job. I de nuværende statslige jobcentre er der ingen økonomiske incitamenter til at få ledige i job.

Der er ikke grund til at tro, at indførelsen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem medfører en opsplittning i 91 særskilte beskæftigelsespolitikker eller en nedprioritering af beskæftigelsesindsatsen over for de forsikrede ledige.

I det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem vil der som nu være 91 jobcentre, som står for udførelsen af den lokale beskæftigelsesindsats. Ved at styrke beskæftigelsesregionernes dialog med jobcentrene om forbedring af resultater sikres det yderligere, at de lokale indsatsen altid arbejder efter at opfylde de nationale beskæftigelsespolitiske målsætninger. Hermed opnås en sammenhængende national beskæftigelsespolitik med en lokal forankret beskæftigelsesindsats.

Beslutningen om placering hos kommunerne skal også ses i lyset af analyserne og anbefalingerne fra Strukturkommissionen, som anbefalede en samling af indsatsen i kommunerne. Den omlægning af beskæftigelsesindsatsen, som gennemføres nu, svarer til regeringens udspil i forbindelse med forhandlingerne om kommunalreformen – også i forhold til finansieringsmodellen med kommunalt ansvar for dagpenge, aktivering af forsikrede ledige mv. Regeringen har hele tiden ment, at denne model er den rigtige.

Finansieringsmodellen er problematisk

"... og finansieringsmodellen indebærer således en risiko for, at beskæftigelsespolitikken i højere grad tilrettelægges med henblik på at forbedre de kommunale budgetter end på at reducere ledigheden."

Bemærkninger:

Baggrunden for at lade kommunerne overtage finansieringsansvaret for arbejdsløshedsdagpenge og aktivering af forsikrede ledige er et ønske om at give den enkelte kommune et økonomisk incitament til at nedbringe ledigheden.

Det er således hensigten med finansieringsomlægningen, at der netop ikke skal være modsætninger mellem at reducere ledigheden og at forbedre de kommunale budgetter. Kommunerne skal derimod søge at tilrettelægge en effektiv beskæftigelsespolitik både af hensyn til ledigheden og af hensyn til kommunens økonomi.

Gennem en højere statslig refusion i de aktive ledighedsperioder (75 pct.) end i de passive ledighedsperioder (50 pct.) tilskynder finansieringsmodellen kommunerne til at gøre en aktiv indsats for de (forsikrede) ledige. Samme principper gælder på en række andre områder, herunder kontanthjælp mv.

De forsikrede ledige kan ende bagerst i køen

"Når reformen er fuldt indfaset, betaler staten dagpengeudgifterne i de første fire uger af ledighedsforløbet. ... Dette kan tilskynde kommunerne til at reducere den tidlige indsats for dagpengemodtagere og i stedet fokusere indsatsen mod grupper, hvor de selv bærer en del af finansieringsbyrden..."

Bemærkninger:

Finansieringsmodellen afspejler en afvejning mellem hensynet til at skærme den enkelte kommunes økonomi samtidig med, at der skal være et klart incitament til at gøre en indsats for at nedbringe ledigheden.

Det er baggrunden for, at staten betaler den fulde regning i de første uger af et ledighedsforløb, hvorefter refusionen nedsættes til 50 pct. i passive ledighedsperioder og 75 pct. i aktive ledighedsperioder.

Perioden med fuld statslig finansiering aftrappes gradvist fra 18 uger i 2010 til det permanente niveau på 4 uger i 2013. Denne overgangsordning vil medvirke til at skærme kommunernes økonomi i en udgangssituation med stigende ledighed.

Perioden med fuld statslig finansiering ændrer ikke på, at kommunerne har en betydelig tilskyndelse til at tilrettelægge en tidlig indsats. En tidlig indsats mindsker risikoen for langtidsledighed, og reducerer chancerne for, at kommunerne kommer til at betale udgifter til dagpenge.

DØR udtrykker samtidig bekymring for, at kommunerne som følge af den højere refusion i aktive perioder vil aktivere dagpengemodtagere for tidligt. Der er således ifølge DØR både risiko for en for tidlig og en for sen kommunal indsats.

Øget kommunal budgetusikkerhed

”Der er dermed risiko for, at en kommune, der på kort tid mister mange arbejdspladser, f.eks. hvis en stor lokal virksomhed lukker, må reducere udgifterne på andre områder eller øge skatteprocenten.”

Bemærkninger:

Som følge af udsigten til stigende ledighed er der i de første år lagt stor vægt på kommunernes budgetsikkerhed. Finansieringsmodellen sikrer således, at den enkelte kommune kan overtage de nye opgaver uden risiko for, at kommunens økonomi sættes over styr som følge af udsigten til stigende ledighed.

Med henblik på at tage særligt hensyn til situationer, hvor mange arbejdspladser nedlægges på samme tid i enkelt kommune, etableres en mellemkommunal forsikringsordning, der indebærer en særskilt kompensation til kommuner, hvor ledigheden udvikler sig betydeligt værre end i resten af landsdelen.

Kommunernes økonomiske bæredygtighed understøttes herudover ved:

- Et højt refusionsniveau, hvor staten betaler den fulde regning i de første uger af et ledighedsforløb, og hvor godt 60 pct. af de samlede udgifter dækkes via direkte refusion til den enkelte kommune.
- Et særskilt beskæftigelsestilskud, der sikrer, at den enkelte kommune i udgangspunktet er kompenseret nøjagtigt svarende til det overtagne udgiftsniveau i 2009.
- En budgetgaranti, der sikrer, at kommunerne under ét friholdes for konsekvenserne ved stigende (eller faldende) ledighed.

I finansieringsmodellen lægges der altså stor vægt på, at kommunerne skal kompenseres for udgifter ved bl.a. større virksomhedslukninger, som de selv har meget lille indflydelse på. Samtidig skal det også kunne betale sig for kommunerne, at yde en aktiv indsats, der får de forsikrede ledige i job.

Det nye system kan føre til dårligere matchning

”Den enkelte kommune vil imidlertid spare dagpengeudgifter ved at anvise job til ledige fra egen kommune frem for en måske bedre kvalificeret fra nabokommunen.”

Bemærkninger:

Argumentet om, at kommunerne/jobcentrene vil fokusere på egne ledige og egne virksomheder og ikke skele til nabokommunerne er en ”gammel” kritik af den nye jobcenterstruktur som følge af kommunalreformen.

Der er ikke grundlag for kritikken, idet kommunerne både i dag og fremover vil have en betydelig tilskyndelse til at få ledige hurtigst mulig i beskæftigelse, uanset om der er tale om et job inden for eller uden for kommunegrænsen. Kommunerne vil nemlig reducere forsørgelsesudgifterne (og forøge skatteindtægterne), uanset hvor i landet jobbet befinder sig.

Afvent evalueringen af pilotjobcentre:

DØR: "Det anbefales, at en evt. beslutning om kommunernes overtagelse af beskæftigelsesystemet udskydes, indtil det er dokumenteret, at de kommunalt ledede pilotjobcentre leverer en mindst lige så effektiv beskæftigelsesindsats overfor de forsikrede ledige som det gamle AF-system."

Bemærkninger:

En evt. udskydelse af beslutningen om etablering af det enstregede kommunale beskæftigelsessystem vil medføre betydelig usikkerhed for de ansatte i jobcentrene.

Ifølge de seneste analyser er der stort set ikke forskel på indsats og resultater i pilotjobcentrene og de resterende jobcentre. Der findes pilotjobcentre, som klarer sig godt, og der findes pilotjobcentre, som klarer sig mindre godt. Det samme gælder for de øvrige jobcentre.

Der er således ikke belæg for at konkludere, at den indsats pilotjobcentrene yder over for de ledige på dagpenge er ringere end den indsats, der bliver givet i de jobcentre, hvor staten har ansvaret.

Den evaluering af kommunalreformen på beskæftigelsesområdet, som gennemføres 2007-2010 har aldrig haft til hensigt at konkludere, om kommune eller stat leverer den mest effektive beskæftigelsesindsats. Fagligt set kan der ikke gennemføres én samlet evaluering, som kan danne afsæt for politiske beslutninger om det fremtidige beskæftigelsessystem - dels er beskæftigelsessystemet komplekst og dels påvirkes resultater og effekter af en lang række andre forhold end kommunalreformen.

Det overordnede formål med evalueringen af kommunalreform på beskæftigelsesområdet er at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer, kompetencer, metoder og redskaber i jobcentrene.

Med det nye beskæftigelsessystem får jobcentrene mulighed for at fokusere indsatsen og bruge kræfterne på at hjælpe ledige i job. Det giver en endnu bedre baggrund for at tackle den stigende ledighed. Jobcentre med én ledelse, én økonomistyring og en samlet finansiering vil simpelthen være bedre rustet til fremtidens udfordringer end jobcentre med to af hver.

Endelig skal det bemærkes, at kommunerne allerede i dag har ansvaret for langt størstedelen af personer på overførselsindkomster, herunder i forhold til at tilrettelægge en aktiv indsats og øge arbejdsudbuddet, *jf. tabel 1.*

Tabel 1. Personer på overførselsindkomst inkl. aktiverede (marts 2009)		
	Fuldtidspersoner	Pct.
Dagpengemodtagere (inkl. aktiverede)	89.385	15,2
Målgrupper som kommunerne allerede har ansvar for	500.490	84,8
- Kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse (inkl. aktiverede)	91.580	15,5
- Sygedagpenge	85.678	14,5
- Revalidering/forrevalidering	15.873	2,7
- Fleksjob og ledighedsydelse	63.586	10,8
- Førtidspension	243.773	41,3
I alt	589.875	100

Kilde: Jobindsats.dk

Anm.: Opgjort i fht personer på overførselsindkomst i alderen 16-66 år, ekskl. barseldagpenge og efterløn.