

16. maj 2009

## **Kommunalisering af jobcentrene: Kraftig nedprioritering af den aktive arbejdsmarkedspolitik**

*Den første august overtager kommunerne beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige samt finansieringen af dagpenge mv. Der er derfor risiko for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik kommer til at bestå af 98 forskellige beskæftigelsespolitikker, hvor kvantitet prioriteres frem for kvalitet. Det kan betyde, at de gevinster, der er hentet via den aktive arbejdsmarkedspolitik siden 1994, tabes på gulvet. Rettidigheden i jobcentrenes indsats er i øjeblikket på katastrofekurs. Tidspunktet for kommunaliseringen af jobcentrene kunne næppe ske på et mere ubelejligt tidspunkt. Samtidigt vurderer AE, at den nye finansieringsmodel ikke kan bruges til formålet.*

I forbindelse med finansloven for 2009 blev der indgået forlig om et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem. Kommunerne overtager udgifterne til dagpenge, aktiveringsydelse og udgifterne til aktivering af forsikrede ledige, og samtidig samles beskæftigelsesindsatsen for både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere i kommunerne. Lovforslaget behandles for tiden i Folketinget.

Kommunerne kompenseres for finansieringsomlægningen gennem statslig refusion af udgifterne og gennem en særlig tilskudsordning på beskæftigelsesområdet. Hovedprincippet i refusionsordningen er, at kommunerne får 75 procent i statsrefusion af udgifterne til dagpenge i perioder, hvor de forsikrede ledige deltager i aktiveringstilbud og 50 procent i perioder, hvor den ledige ikke deltager i aktive tilbud. Det betyder, at kommunen kan få i omegnen af 4.000 kr. mere i statsrefusion hver måned pr. fuldtidsledig, hvis den ledige deltager i aktive tilbud hele måneden.

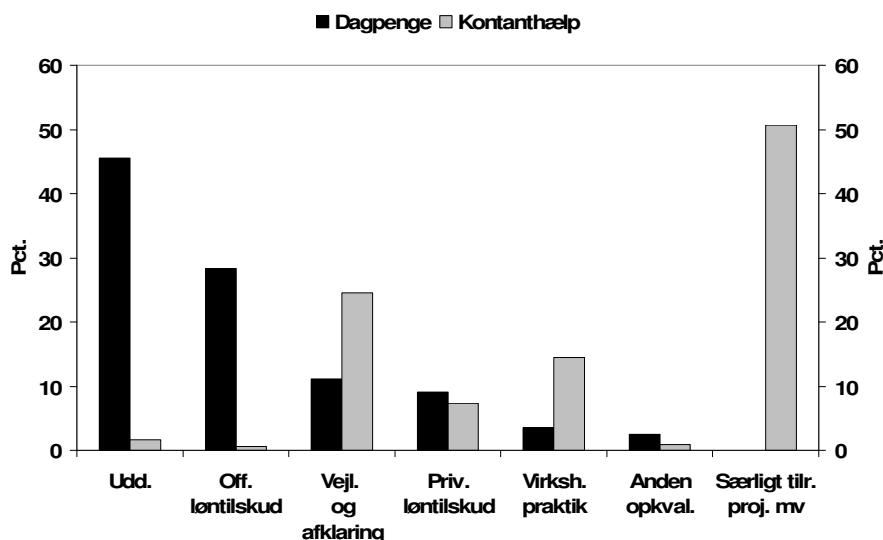
Udgiften til selve aktiveringsforløbet skal dog betales af kommunen, hvor kommunen får dækket 50 procent af udgifterne op til 18.500 kr. pr. fuldtidsledig pr. år. Udgifter til selve aktiveringen, der overstiger 18.500 kr., skal finansieres fuldt ud af kommunen.

Finansieringsmodellen er først fuldt indfaset i 2013. I 2010 finansierer staten de første 18 uger af et ledighedsforløb. Antallet af uger, som staten finansierer, nedtrappes gradvist. I 2013, hvor finansieringsmodellen er fuldt indfaset, finansierer staten kun de første 4 ledighedsuger. Det betyder, at der i løbet af indfasningen i stadig større grad lægges vægt på økonomiske incitamenter.

### Arbejdsmarkedspolitikken sendes tilbage til start

Når kommunerne overtager beskæftigelsesindsatsen, skal hver enkelt af de 98 kommuner prioritere, hvordan de vil tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen. Tidspunktet for, hvornår den ledige senest skal aktiveres, er bestemt fra centralt hold, men selve indholdet i indsatsen skal besluttes i den enkelte kommune. I dag er der store forskelle på de redskaber, som anvendes i aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige. Som det fremgår af figur 1, består indsatsen over for de forsikrede ledige i høj grad af uddannelsesaktivering, der udgør lidt under halvdelen af aktiveringen, samt af forløb med løntilskud. I kontanthjælpssystemet udgør særligt tilrettelagte projekter mv. langt den største del af indsatsen efterfulgt af virksomhedspraktik samt vejlednings- og afklaringsforløb. Uddannelsesaktivering bruges stort set ikke i kontanthjælpssystemet, ligesom løntilskud kun bruges i mindre omfang.

Figur 1. Fuldtidsaktiverede fordelt på redskaber, dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, 4. kvartal 2007 – 3. kvartal 2008 (rullende år).



Anm.: Kontanthjælpsmodtagere omfatter også modtagere af starthjælp.

Kilde: AE på baggrund af data fra Jobindsats.dk

I og med at kommunen modtager en højere statsrefusion, når den ledige deltager i aktive tilbud, uafhængigt af tilbuddets kvalitet, vil der med stor sandsynlighed ske ændringer i forhold til den indsats, de forsikrede ledige får i dag. Man kan derfor være bekymret for, at kommunerne prioriterer kvantitet i beskæftigelsesindsatsen frem for kvalitet. Og her er der stor risiko for, at uddannelsesaktiveringen kan komme til at stå for skud, da uddannelsesaktivering er dyrere end de øvrige tilbud.

Uddannelsesindsatsen er én af hjørnestenene i den aktive beskæftigelsespolitik. Det skyldes, at de job, der opstår, kræver større kvalifikationsniveau end de "gamle" job, der nedlægges. Uddannelsesindsatsen sikrer dermed de lediges muligheder for at træde ind i nye job og påvirker dermed arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau positivt, hvorved også beskæftigelsesudviklingen påvirkes i positiv retning.

Med afsæt i DØR's forårsrapport fra 2007 har effekterne af - og brugen af - uddannelsesaktivering været diskuteret gennem den seneste tid. I DØR-rapporten anbefales det, at uddannelsesaktiveringen målrettes og effektiviseres, da uddannelsesindsatsen helt overordnet har været dyr og uden beskæftigelsesmæssig effekt. Men det overses ofte, at rapporten også konkluderer, at uddannelsesaktivering til ledige, der kun har folkeskolen som uddannelsesmæssig baggrund, har positiv indflydelse på løn og beskæftigelse efter nogle år. AE er enig i, at der løbende kan være behov for at målrette og effektivisere beskæftigelsesindsatsen. Men det vil være at skyde sig selv i foden, hvis det er den nuværende kommunale linje uden uddannelsesaktivering, som bliver normen fremover.

Der er bred enighed om, at den aktive arbejdsmarkedspolitik siden reformen i 1994 har bidraget til at mindske strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Det har blandt andet resulteret i et lavere strukturelt ledighedsniveau. Når kommunerne fra august 2009 overtager ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, skal hver enkelt kommune prioritere, hvordan den aktive linje skal tilrettelægges. Der er derfor risiko for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik kommer til at bestå af 98 forskellige beskæftigelsespolitikker. Det kan betyde, at de gevinster, der er høstet via den aktive arbejdsmarkedspolitik siden 1994, tabes på gulvet. Kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen kan resultere i et højere strukturelt ledighedsniveau, end det vi kender i dag. Der er derfor risiko for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik er tilbage ved ud-

gangspunktet fra 1994, hvor den strukturelle ledighed var markant højere end i dag.

I forhold til indsatsen over for de forsikrede ledige er indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne meget lidt belyst. Beslutningen om at flytte den samlede beskæftigelsesindsats til kommunerne er derfor et skridt, hvor man famler i blinde.

### **Finansieringsmodellen dur ikke**

Som det blev nævnt ovenfor, kompenseres kommunerne for finansieringsomlægningen gennem statsrefusion og gennem en særlig tilskudsordning på beskæftigelsesområdet. I den særlige tilskudsordning på beskæftigelsesområdet bruges udviklingen i bruttoledigheden i den enkelte kommune som et mål for, om kommunen skal belønnes eller straffes økonomisk for sin beskæftigelsesindsats. Men udviklingen i ledigheden skyldes langt flere forhold end indsatsen i det enkelte jobcenter. Man kan derfor *ikke* bruge udviklingen i ledigheden som et mål for, om en kommune har gjort det godt eller ej.

Ved konjunkturudsving afhænger udviklingen i ledigheden i høj grad af den enkelte kommunes rammevilkår. Forskelle i rammevilkår kan vise sig ved store branchemæssige forskelle mellem kommunerne, uddannelsesmæssige forskelle, demografiske forskelle, forskelle i pendlingsmønstre, forskelle i etnicitet, forskelle i erhvervsdeltagelse, osv. osv.

Under konjunkturudsving vil kommuner med forskellige rammevilkår blive ramt med forskellig styrke og på forskellige tidspunkter. Denne udvikling vil afspejle sig i ledighedsudviklingen. Og det sker ikke alene som en følge af indsatsen i jobcentrene, men snarere som et resultat af at arbejdsmarkedene er forskellige i kommunerne.

Dette er illustreret i tabel 1, der viser udviklingen i antallet af bruttoledige (forsikrede ledige og aktiverede) under det nuværende konjunkturuomslag. Som det fremgår af tabellen, er antallet af forsikrede bruttoledige på landsplan steget med lige over 29 procent fra 1. kvartal 2008 til 1. kvartal 2009. I flere kommuner er ledigheden blevet fordoblet det seneste år, mens ledigheden er faldet i andre kommuner.

**Tabel 1. Udviklingen i antallet af dagpengemodtagere (bruttoledige opgjort i fuldtidspersoner) fra 1. kvartal 2008 til 1. kvartal 2009 (ændring i pct.)**

Kommuner med <i>mindste</i> stigninger (pct.)		Kommuner med <i>største</i> stigninger (pct.)	
Samsø	-25,3	Hedensted	136,8
Læsø	-8,8	Morsø	111,8
Gentofte	-5,5	Skive	99,4
Rudersdal	-2,2	Horsens	98,1
Bornholm	-0,5	Halsnæs	92,0
Langeland	-0,4	Thisted	81,7
Frederiksberg	5,3	Holstebro	81,3
København	7,2	Struer	77,6
Ishøj	8,0	Billund	76,4
Ærø	8,4	Vejen	74,1
Hele landet	29,1	Hele landet	29,1

Anm.: Opgørelsen omfatter både ledige og aktiverede.

Kilde: AEs beregninger på baggrund af Jobindsats.dk.

I og med at kommunerne har forskellige rammevilkår, skal de yde en forskellig beskæftigelsesindsats for at opnå en given gevinst. Det betyder, at finansieringsmodellen ikke er fair på tværs af kommuner. Det ser man bort fra i den foreslåede finansieringsmodel.

Kommunerne får under ét dækket de samlede udgifter til dagpenge mv., men den økonomiske fordeling mellem kommunerne vil i stort omfang være baseret på tilfældigheder i de enkelte år, da udviklingen af ledigheden som nævnt skyldes langt flere forhold end indsatsen i jobcentrene. Kommunen har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene, men kan ikke stilles til regnskab for alle forhold, der driver ledighedsudviklingen.

Det er derfor heller ikke muligt at identificere resultaterne af den gode beskæftigelsesindsats fra den generelle ledighedsudvikling. Det betyder, at der ikke er garanti for, at den gode beskæftigelsesindsats i kommunerne belønnes.

I dag har staten den marginale risiko, når ledigheden stiger. Og den finansieringsmodel er langt mere robust og langtidsholdbar end den model, der skal anvendes fremover.

### Risiko for at den kommunale velfærd må holde for

I Beskæftigelsesministeriet er man fuldt ud klar over, at kommunerne har forskellige rammevilkår. I Beskæftigelsesministeriets dataportal Jobindsats.dk er det fx muligt at opdele kommunerne i klynger med samme rammevilkår.

På trods af det har man i den foreslåede finansieringsmodel valgt at gruppere kommunerne i 8 landsdele. Kommunen belønnes økonomisk, hvis ledighedsudviklingen i den enkelte kommune har været mere positiv end ledighedsudviklingen i landsdelen. Men som det er vist i tabel 2, er der også store forskelle i ledighedsudviklingen mellem kommunerne i de enkelte landsdele. Dermed er der risiko for, at det er den kommunale velfærd, der må holde for, hvis ledigheden bider sig fast i kommunerne.

**Tabel 2. Udviklingen i antallet af dagpengemodtagere opgjort på landsdele fra 1. kvartal 2008 til 1. kvartal 2009 (ændring i pct.)**

Gnsn. ledighedsstigning i de 8 landsdele (pct.)	Kommune med <i>mindst</i> ledighedsstigning i landsdelen (pct.)	Kommune med <i>størst</i> ledighedsstigning i landsdelen (pct.)
København og Østsj. 13,0	Gentofte -5,5	Glostrup 45,4
Nordsjælland 39,0	Rudersdal -2,2	Halsnæs 92,0
Vest- og Sydsjælland 28,0	Bornholm -0,5	Faxe 50,0
Fyn 29,4	Langeland -0,4	Middelfart 64,7
Syddjælland 45,3	Fanø 24,1	Billund 76,4
Østjylland 31,1	Samsø -25,3	Hedensted 136,8
Vestjylland 68,0	Lemvig 47,0	Skive 99,4
Nordjylland 27,3	Læsø -8,8	Morsø 111,8
Hele landet 29,1	Hele landet 29,1	Hele landet 29,1

Kilde: AE på baggrund af data fra Jobindsats.dk

Den økonomiske bæredygtighed i kommunerne er derfor truet med den foreslåede finansieringsmodel. Og dette på trods af at man vil indføre en mellemkommunal forsikringsordning, hvor der ydes en særlig kompensation til kommuner, der har en ledighedsudvikling, som er 5 procentpoints dårligere end for landsdelen som helhed.

Problemet med forsikringsordningen er, at kommunerne kun kompenseres i tilskudsåret. Hvis ledigheden bider sig fast på et relativt højt niveau, er der ingen kompensation for det højere ledighedsniveau året efter. Dertil kommer, at "selvriskoen" i de enkelte kommuner vokser i takt med, at ledigheden vokser. Det skyldes, at man kun kommer i betragtning til særlig kompensation, hvis ledighedsudviklingen i kommunen er 5 procentpoints dårligere end ledigheds-

udviklingen i landsdelen. Ved et generelt stigende ledighedsniveau vil de 5 procentpoint omfatte et større antal ledige.

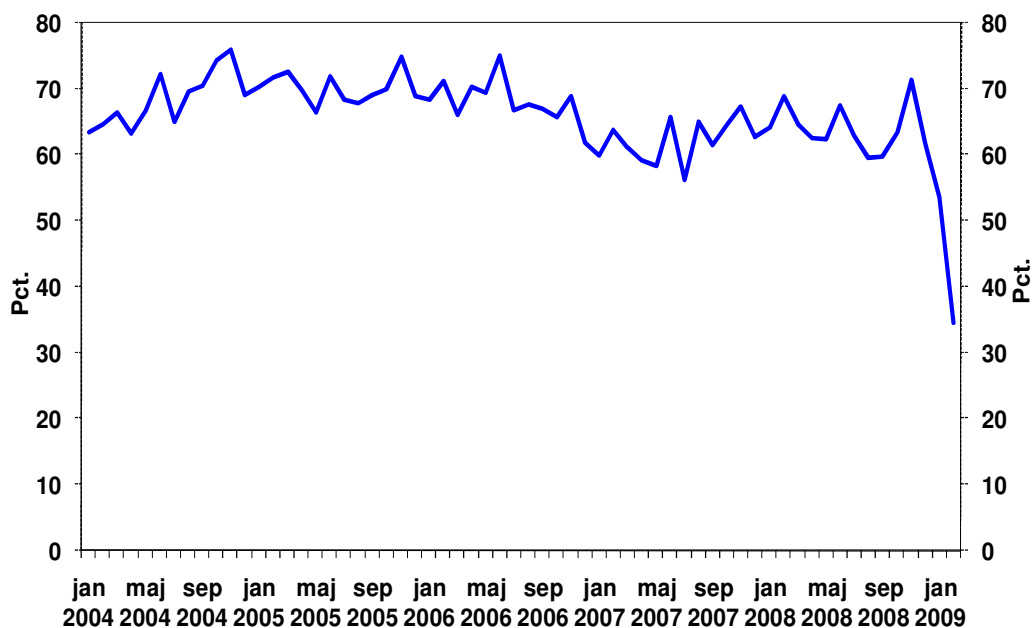
Der er derfor behov for risikoscenarier, der belyser de økonomiske konsekvenser for de enkelte kommuner over flere år.

Hvis kommunerne ikke kompenseres for stigende dagpengeudgifter, skal finansieringen findes andre steder i den kommunale økonomi. Og så er det enten velfærden, der må holde for – i form af færre penge til f.eks. skoler, ældrepleje og børnepasning – eller skatterne der må sættes op.

### Rettidigheden på katastrofekurs

Den voldsomt stigende ledighed har sat jobcentrene under pres. Rettigheden med hensyn til første aktiveringsforløb for arbejdsmarkedssparate start- og kontanthjælpsmodtagere er styrtdykket de seneste måneder. I efteråret 2008 fik 60-70 procent af de arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere første aktiveringstilbud til tiden. I februar 2009 var det kun lige over 30 procent., der fik første aktiveringstilbud til tiden. Det fremgår af figur 2. Rettigheden over for arbejdsmarkedssparate start- og kontanthjælpsmodtagere har derfor flyttet sig fra et utilfredsstillende lavt niveau til et niveau, som må betegnes som katastrofalt.

**Figur 2. Rettigheden med hensyn til første tilbud, arbejdsmarkedssparate start- og kontanthjælpsmodtagere, januar 2004 – februar 2009**



Kilde: AE på baggrund af data fra Jobindsats.dk

Med den kraftigt stigende ledighed vil der komme et stadig større pres på jobcentrene i den kommende tid. Helt overordnet er det svært at få øje på fordelene ved at kommunalisere jobcentrene, og tidspunktet for kommunaliseringen kunne vel næppe være valgt på et mere ubejleligt tidspunkt.

Udfordringen bliver derfor stor for kommunerne. Og på langt sigt kan man frygte, at det er den nuværende indsats i den kommunale del af jobcentrene, der skal sætte det fremtidige niveau for indsatsen. Det er derfor vigtigt, at kvaliteten og rettidigheden af kommunernes indsats over for de forsikrede ledige følges nøje. Beskæftigelsesministeriet har dog begrænset mulighederne for dette. I Jobindsats.dk registreres de særligt tilrettelagte projekter, som kommunerne anvender i stort omfang, nu som uddannelse/opkvalificering.

Hvis der slækkes på indsatsen overfor de forsikrede ledige, vil det reducere det effektive arbejdsudbud, og dermed vil en svækket aktiv beskæftigelsespolitik koste på den strukturelle ledighed. Indsatsen over for de ledige er derfor ikke bare et spørgsmål om, at det er kommunen eller staten, der skal varetage den aktive beskæftigelsesindsats. Det er et spørgsmål om samfundsøkonomisk vækst og velfærd fremover.