



**A E** ARBEJDERBEVÆGELSENS ERHVERVSRÅD

# Et godt sikkerhedsnet skaber fleksibilitet på arbejdsmarkedet

Tema: Den danske flexicurity-model

# Et godt sikkerhedsnet skaber fleksibilitet på arbejdsmarkedet

Den danske flexicurity-model

Udgivet af

**AE - Arbejderbevægelsens Erhvervsråd**

**Reventlowsgade 14, 1. sal**

**1651 København V.**

**Telefon: 33 55 77 11**

**E-mail: [ae@ae.dk](mailto:ae@ae.dk)**

**[www.ae.dk](http://www.ae.dk)**

Ansvarshavende redaktør

Direktør **Lars Andersen**

Redaktion

Kommunikationskonsulent **Sarah Steinitz** - Kommunikationschef **Mikkel Harboe** -

Sekretariats- og kommunikationsmedarbejder **Malene Michelsen**

Hovedforfattere

Formand for AE og Professor i økonomi ved AAU **Per Kongshøj Madsen** - Cheføkonom **Erik Bjørsted**

Derudover har følgende bidraget

Stud.scient.oecon **Anne Marie Krogsgaard Andersen**

Omslag og layout: **Jan Rasmussen & Kristian Eskild Jensen**

April 2016

## Forord

Siden krisen har beskæftigelse, arbejdsløshed og overførselsindkomster fyldt meget i den politiske debat. Og med god grund. Fra 2008 til 2010 forsvandt 150.000 job, og rigtig mange danskere blev arbejdsløse og kom på overførselsindkomst. Den store stigning i arbejdsløshed affødte en debat om, hvor stor forskel der skal være på en overførselsindkomst og et lønnet job, før der er incitament til at arbejde. Politisk blev der udviklet en forståelse af, at hvis man skærer tilstrækkeligt i ydelserne, kommer folk i job. Der er siden krisen blevet lavet en række reformer af bl.a. dagpenge og kontanthjælp, senest med et loft over kontanthjælpen, hvor denne logik har været fremherskende. Der er dog grund til at stille spørgsmålstegn ved, om det er overførslerne, der holder folk tilbage fra at arbejde. Der er nemlig andre ting og vigtigere forhold, der betyder noget for, om folk kommer i job – eksempelvis om der er job at få.

Der er blevet talt meget om incitament, men meget lidt om, *hvorfor* vi egentlig har et overførselssystem – og hvad værdien af et udbygget og velfungerende sikkerhedsnet er. Som denne publikation viser, er sikkerhedsnettet forudsætningen for, at vi har et af de mest fleksible arbejdsmarkeder i verden. I Danmark er det let for virksomhederne at fyre ansatte, fordi danske lønmodtagere accepterer en relativ lav ansættelsesbeskyttelse – til gengæld ved de, at der er et sikkerhedsnet, der griber dem, hvis de skulle blive afskediget. Den høje fleksibilitet på arbejdsmarkedet er en stor gevinst for Danmark. Flexicurity-modellen giver dansk økonomi stor omstillingsparathed og bidrager til at sikre en lav grad af marginalisering på arbejdsmarkedet. Samtidig er Danmark et af de lande, hvor allerflest i den arbejdsdygtige alder er i arbejde. Der er ikke noget, der tyder på, at overførslerne holder folk tilbage fra arbejdsmarkedet. Tværtimod toppe Danmark ifølge Eurostat listen over, hvor gode EU-landene er til at få arbejdsløse hurtigt i job.

De sidste års mange reformer af bl.a. dagpenge og senest kontanthjælpsloft og integrationsydelse har imidlertid svækket sikkerhedsnettet og trukket i retning af større ulighed og usikkerhed. Mens de beskæftigelsesmæssige gevinster er meget beskedne, er utrygheden vokset – især blandt arbejdsløse, men også blandt personer i job, som har fået forringet deres forsikring mod ledighed. Hvis sikkerheden på det danske arbejdsmarked bliver udvandet, vil lønmodtagerne kræve tryggere ansættelsesvilkår, og det vil mindske fleksibiliteten. Det er derfor afgørende, at vi stopper med at forringe sikkerhedsnettet yderligere og i stedet retter fokus mod at forbedre de arbejdsløses chancer for at komme i job. Det handler om aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af bl.a. målrettet uddannelsesaktivering, virksomhedsrettede forløb og i det hele taget fokus på de arbejdsløses individuelle behov. Hvis vi vil sikre det fleksible arbejdsmarked, er det helt essentielt at sikre sikkerheden på arbejdsmarkedet. Kort sagt: Flexibilitet og sikkerhed går hånd i hånd.

Formand og professor

*Per Kongshøj Madsen*



## Indhold

### TEMA: DEN DANSKE FLEXICURITY-MODEL

<b>1</b>	<b>Kapitel</b>	<b>Fleksibilitet og sikkerhed går hånd i hånd</b>	<b>6</b>
		Danmark har et meget fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked	7
		Aktiv arbejdsmarkedspolitik er en vigtig ingrediens	9
		Lav grad af marginalisering på det danske arbejdsmarked	11
		Flexicurity har været en gevinst for dansk økonomi	13
		Flexicurity – en omstillingsparat model	15
<b>2</b>	<b>Kapitel</b>	<b>Lav marginalisering gennem krisen</b>	<b>16</b>
		Krisen tog hårdt på vækst og beskæftigelse	16
		På trods af det store jobtab er få blevet fanget i langtidsledighed	19
		Danmark er blandt de hurtigste til at få arbejdsløse i job	22
		Danske unge har et godt fodfæste på arbejdsmarkedet	23
		Den danske flexicurity-model og Danmark står klar til at gribe opsvinget	28
<b>3</b>	<b>Kapitel</b>	<b>Klog arbejdsmarkedspolitik kan sikre den danske model</b>	<b>30</b>
		Arbejdsmarkedspolitik efter krisen: Fokus på stramning	30
		Reducerede ydelser får få i job – men skaber usikkerhed for mange	32
		Strammer-reformer har skabt øget utryghed blandt lønmodtagerne	34
		Risiko for et opdelt arbejdsmarked	37
		Arbejdsmarkedspolitikken skal have fokus på målrettet uddannelse	41
		Behov for nyt fokus: Overførsler sikrer arbejdsstyrken	43

## 1 KAPITEL

# Fleksibilitet og sikkerhed går hånd i hånd

Den danske flexicurity-model bygger på en særlig kombination af sikkerhed og fleksibilitet. Det er nemt for arbejdsgiverne at hyre og fyre medarbejdere, og danske lønmodtagere har derfor en lav grad af beskyttelse. Samtidig er der et sikkerhedsnet, der sikrer lønmodtagerne en indkomst, så de ikke skal gå fra hus og hjem, hvis de skulle miste jobbet. Den danske flexicurity-model har medvirket til at sikre Danmark stor omstillingsparathed, en position blandt de mest velstående lande i OECD og et arbejdsmarked med en lav grad af marginalisering.

I dette kapitel beskrives teorien bag den danske flexicurity-model, og hvordan modellens fleksibilitets- og sikkerhedsmekanismer virker, både når det går godt i økonomien og i krisetider. Formålet er at blive klogere på, hvad flexicurity er, og hvordan modellen spiller sammen med konjunkturer og udviklingen på arbejdsmarkedet.

⓪ Nærværende kapitel handler om, hvordan den danske flexicurity-model virker i både økonomiske opgangs- og nedgangstider

## Hvad er flexicurity?

Begrebet flexicurity har længe været et nøgleord for arbejdsmarkedspolitikken, og fra udlandet har der været stor interesse for den særlige danske flexicurity-model, som har sikret Danmark et velfungerende arbejdsmarked og en høj velstand.

⓪ "Flexicurity" har i mange år været et nøgleord for arbejdsmarkedspolitikken

Helt grundlæggende handler flexicurity om samspillet mellem fleksibilitet og sikkerhed. Ordet "flexicurity" er da også blot en sammentrækning af de engelske ord *flexibility* og *security*. Grundtanken i flexicurity er, at fleksibilitet og sikkerhed ikke nødvendigvis er modsætninger, men gensidigt kan understøtte hinanden. At fleksibilitet og sikkerhed kan sameksistere og ligefrem understøtte hinanden står i modsætning til den traditionelle opfattelse af, at et sikkerhedsnet vil hæmme mobiliteten på arbejdsmarkedet, fordi sikkerhedsnettet bliver opfattet som en hængekøje. Det er takter fra denne mere traditionelle tilgang, vi har set i den nyere arbejdsmarkedsdebat, hvor det ofte fremføres, at arbejdsløse enten er dovne eller menes at have for små incitamenter til at tage et arbejde.

⓪ Flexicurity-modellen bygger på den grundlæggende præmis, at fleksibilitet og sikkerhed kan sameksistere og ligefrem understøtte hinanden

Grundteorien bag flexicity hævder modsat, at et sikkerhedsnet fremmer mobiliteten på arbejdsmarkedet og giver en større fleksibilitet i virksomhedernes ansættelser. Forklaringen er, at når der er et økonomisk sikkerhedsnet, vil lønmodtagerne lettere acceptere en lav ansættelsesbeskyttelse. Man kan lettere leve med at blive fyret fra den ene måned til den næste, når man ved, at der er et sikkerhedsnet, der griber en, så man ikke er nødt til at flytte fra hus og hjem - og man mere eller mindre kan opretholde sin levestandard.

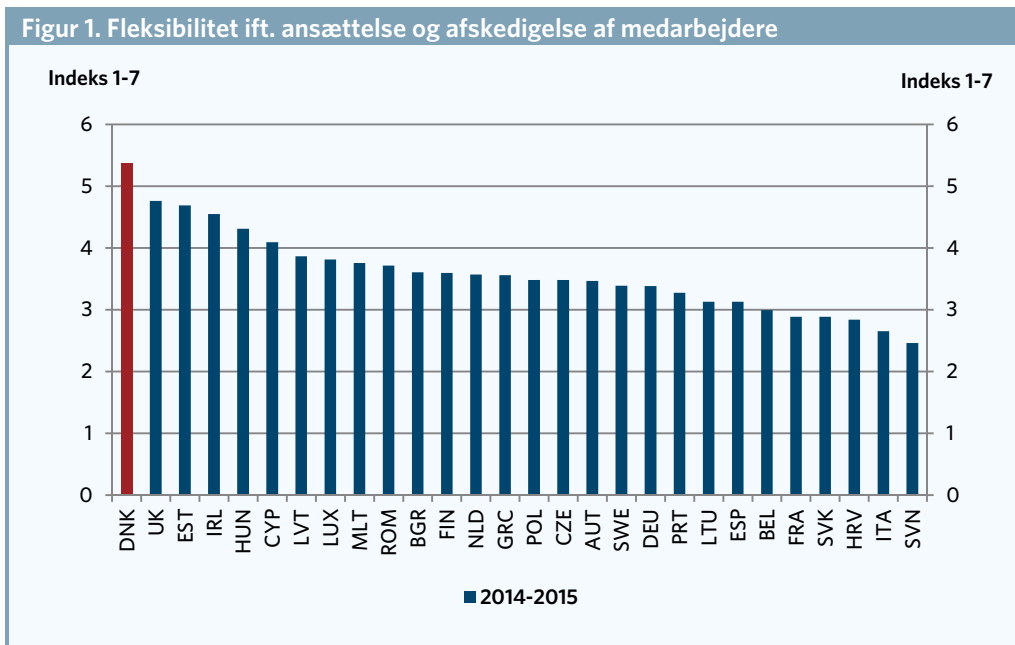
⓪ Et godt sikkerhedsnet fremmer mobiliteten på arbejdsmarkedet og giver en større fleksibilitet i virksomhedernes ansættelser

## Sikkerhedsnettet gør det lettere for virksomhederne at fyre ansatte og er vigtig for arbejdsmarkedets fleksibilitet

### Danmark har et meget fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked

World Economic Forum (2015) offentliggør årligt en konkurrencedygtighedsrapport, der rangerer verdens lande efter konkurrencedygtighed på forskellige parametre. En af parametrene handler om arbejdsmarkedets fleksibilitet i forhold til ansættelse og afskedigelse af medarbejdere, og her er Danmark placeret på en 6. plads blandt alle verdens lande og som nummer 1 blandt de europæiske lande. Rangeringen sker ud fra et indeks mellem 1-7, hvor 7 svarer til, at man har de mest fleksible regler for ansættelse og afskedigelse. Figur 1 viser EU-landenes grad af fleksibilitet på arbejdsmarkedet, hvor Danmark ligger helt i top.

⓪ Danmark har iflg. World Economic Forum det 6. mest fleksible arbejdsmarked i verden og det mest fleksible arbejdsmarked i Europa



Kilde: AE pba. World Economic Forum's "Global Competitiveness Report 2015-2016".

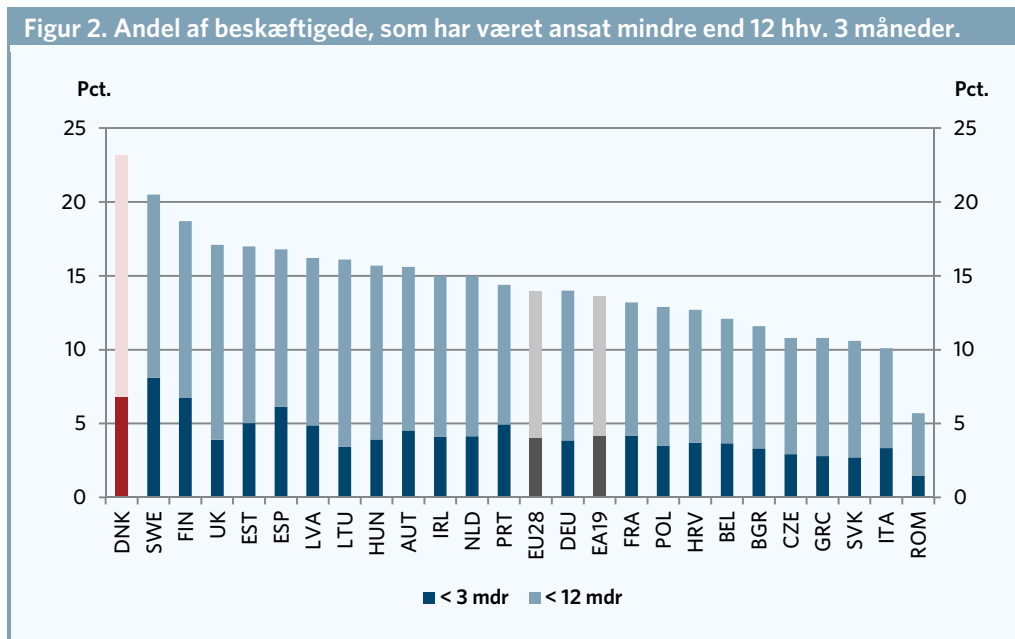
Flexibiliteten på det danske arbejdsmarked handler ikke kun om, at virksomhederne nemt kan ansætte flere medarbejdere, når det går godt, og fyre dem, hvis konjunkturerne vender. Udover fyringer og ansættelser i forbindelse med kriser og opgangstider er der i Danmark også mange, der frivilligt skifter job.

⓪ I Danmark er der desuden mange, som frivilligt skifter job.



Det understøttende sikkerhedsnet gør det nemlig mindre risikabelt at foretage et jobskifte, tage en efteruddannelse eller gå på barsel, og derfor er der i Danmark en forholdsvis høj grad af mobilitet. Det ses af figur 2, der viser, hvor stor en del af de beskæftigede, der har været ansat i deres nuværende job i mindre end hhv. 3 måneder og 12 måneder. Mere end hver femte af de beskæftigede danskere har været ansat et år eller mindre. Knap syv pct. har været ansat mindre end tre måneder. Sammenlignet med alle andre lande i EU er der altså en stor mobilitet på det danske arbejdsmarked.

⓪ Sikkerhedsnettet gør det nemlig mindre risikabelt at foretage et jobskifte, tage en efteruddannelse eller gå på barsel. Det bidrager til en stor mobilitet



Anm: Seneste tal er fra 2014.  
Kilde: AE pba. Eurostat

Mobiliteten på arbejdsmarkedet har ligeledes været relativt høj under krisen. Det betyder, at selvom dansk økonomi har været hårdt ramt af krisen, har der hele tiden været mange jobåbninger, som potentielt kunne komme de arbejdsløse til gode.

⓪ Mobiliteten på arbejdsmarkedet har været relativt høj under krisen

Både fleksibilitet og sikkerhed kan antage forskellige former, og ser man ud over Europa, har landene forskellige blandinger af fleksibilitet og sikkerhed. I Tyskland og Belgien er betoningen for eksempel på mere virksomhedsinterne former for fleksibilitet, dvs. fleksibilitet i forhold til arbejdstid og muligheden for at omplacere ansatte inden for virksomheden. I Sydeuropa er der begrænset social understøttelse, hvis man mister sit job, til gengæld er det også svært for virksomhederne at fyre folk. I både Danmark og Holland har man i højere grad fokuseret på "numerisk fleksibilitet", altså mulighederne for at tilpasse antallet af ansatte på den enkelte virksomhed gennem ansættelser og afskedigelser. Samtidig har danskere og hollændere været relativt sikre på at få indkomst i tilfælde af arbejdsløshed ("indkomstsikkerhed") og med forskellige muligheder for opkvalificering, støttet beskæftigelse, mv. haft gode chancer for at komme i job igen ("beskæftigelsessikkerhed"). Se mere om forskellige former for fleksibilitet og sikkerhed i boks 1.

⓪ Ser man ud over Europa, har landene forskellige blandinger af fleksibilitet og sikkerhed. I Danmark og Holland er fokus på "numerisk fleksibilitet", dvs. mulighederne for at tilpasse antallet af ansatte på den enkelte virksomhed gennem ansættelser og afskedigelser

### Boks 1. Forskellige former for fleksibilitet og sikkerhed

I arbejdsmarkedsteori skelnes ofte mellem fire former for fleksibilitet, når en virksomhed skal tilpasse arbejdskraften til det aktuelle behov:

1. Numerisk fleksibilitet dækker over mulighederne for at tilpasse antallet af ansatte på den enkelte virksomhed gennem ansættelser og afskedigelser.
2. Arbejdstidsfleksibilitet opnås gennem tilpasning af arbejdstidens længde (f.eks. mulighed for overarbejde eller deltid) og placering (f.eks. skiftehold og weekendarbejde).
3. Funktionel fleksibilitet omfatter mulighederne for at omplacere de ansatte mellem forskellige arbejdsfunktioner.
4. Lønfleksibilitet dækker over virksomhedernes muligheder for at tilpasse lønningerne til ændrede konkurrenceforhold.

Det særlige ved flexicurity-begrebet er, at de fire former for fleksibilitet er koblet med fire former for sikkerhed, nemlig:

1. Jobsikkerhed, som er sikkerheden for at blive i det samme job (ansættelsesbeskyttelsen).
2. Beskæftigelsesikkerhed, som er sikkerheden for at få et nyt job, hvis man mister det, man har. Her spiller både den generelle beskæftigelsessituation og aktive arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikker en nøglerolle.
3. Indkomstsikkerhed, som er sikkerheden for at blive fanget af det sociale sikkerhedsnet eller på anden måde blive forsørgt ved arbejdsløshed, sygdom eller ulykke.
4. Kombinationssikkerhed, som er muligheden for at kombinere arbejdslivet med privatlivet, f.eks. gennem barselsorlov eller uddannelsesorlov m.v.

I internationale diskussioner og studier af flexicurity har Danmark fået en fremtrædende rolle, fordi det danske beskæftigelsessystem rummer nogle særlige træk i forholdet mellem ansættelsesbeskyttelse, mobilitet, økonomisk tryghed og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Den danske udgave af flexicurity har nemlig ført til et meget velfungerende arbejdsmarked, der er forholdsvis inkluderende i forhold til svage grupper på arbejdsmarkedet og effektivt til at få arbejdsløse tilbage i job.

⊙ Den danske udgave af flexicurity har ført til et velfungerende arbejdsmarked, der er forholdsvis inkluderende i forhold til svage grupper og effektivt til at få arbejdsløse tilbage i job

Det er nemt for arbejdsgiverne at fyre medarbejdere, fordi danske ansættelseskontrakter sjældent indeholder krav om lange opsigelsesfrister eller store godtgørelser ved afskedigelse. En forudsætning for den lave ansættelsesbeskyttelse er et godt sikkerhedsnet

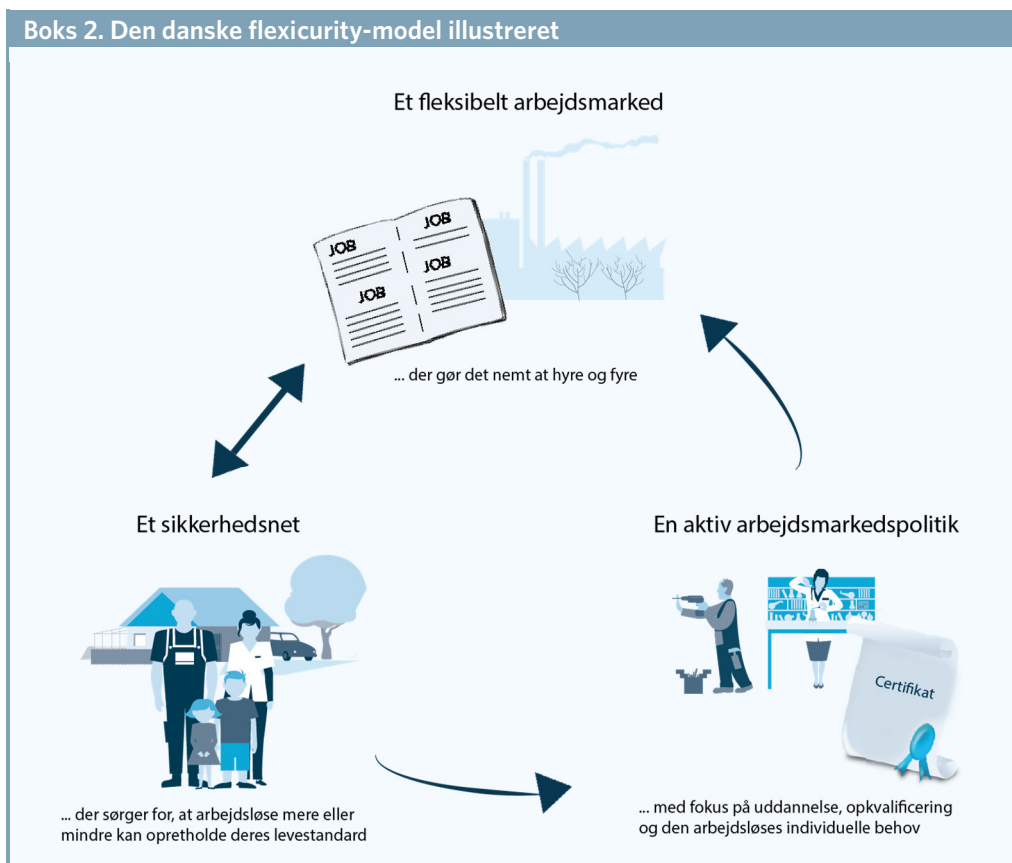
### Aktiv arbejdsmarkedspolitik er en vigtig ingrediens

Den danske flexicurity-model beskrives ofte som en gylden trekant. Trekantens tre ben består af et fleksibelt arbejdsmarked, et økonomisk sikkerhedsnet i form af dagpengesystemet og andre ydelser til arbejdsløse samt en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Det økonomiske sikkerhedsnet udgør sammen med den høje fleksibilitet modellens hovedakse i den forstand, at begge forhold har karakteriseret det danske arbejdsmarked i mange år. Dagpengesystemet har rødder tilbage til starten af 1900-årene og fik sin nuværende form i slutningen af 1960'erne. Derimod er en aktiv arbejdsmarkedspolitik med vægt på opkvalificering og jobtræning af nyere dato. I sin nuværende udgave har den rod i arbejdsmarkedsreformen fra 1993-94 og dens efterfølgere.

⊙ Den danske flexicurity-model beskrives ofte som en gylden trekant. Trekantens tre ben består af et fleksibelt arbejdsmarked, et økonomisk sikkerhedsnet og aktiv arbejdsmarkedspolitik

Den gyldne trekant er vist i boks 2. Pilene mellem trekantens hjørner illustrerer personstrømme. Op mod en fjerdedel af de beskæftigede bliver hvert år berørt af ledighed og modtager derfor dagpenge eller kontanthjælp. Flertallet af de ledige finder selv tilbage til et nyt job. Men for den gruppe, der ikke gør, spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik en nøglerolle. Det er netop gennem efteruddannelse og opkvalificering samt forskellige indslusningsordninger som løntilskud, praktik, jobrotationer og fleksjob, at de ledige kan få foden ind på arbejdsmarkedet igen. Særligt i disse år, hvor mange ufaglærte job forsvinder fra det danske arbejdsmarked, er en opkvalificering af især den ufaglærte arbejdskraft helt afgørende.

⊙ Op mod en fjerdedel af de beskæftigede bliver hvert år berørt af ledighed og modtager dagpenge eller kontanthjælp



Den store fleksibilitet på det danske arbejdsmarked – og altså lønmodtagernes høje mobilitet mellem forskellige arbejdsgivere – hænger som nævnt sammen med, at der er en forholdsvis lav grad af beskyttelse mod at blive fyret på det danske arbejdsmarked. Det er nemt for arbejdsgiverne at fyre medarbejdere, når virksomheden skal spare lønudgifter, fordi de danske ansættelseskontrakter sjældent indeholder omfattende krav om lange opsigelsesfrister eller store godtgørelser ved afskedigelse.

⊙ Den store fleksibilitet på arbejdsmarkedet hænger sammen med, at der er en forholdsvis lav grad beskyttelse mod at blive fyret

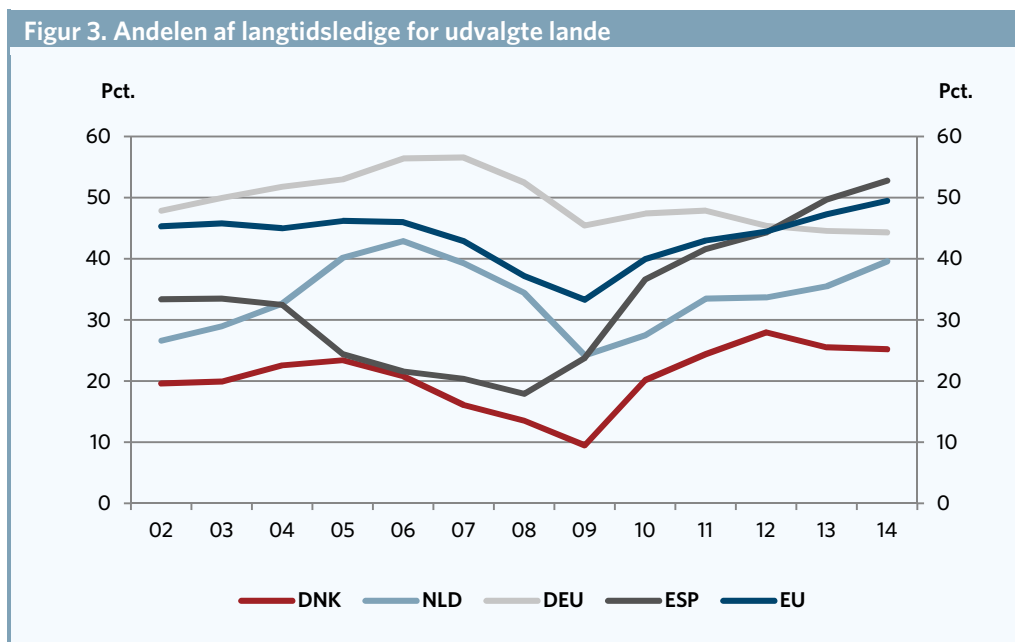
### Lav grad af marginalisering på det danske arbejdsmarked

Den store grad af fleksibilitet på det danske arbejdsmarked har gjort det mindre opdelt i "insidere" og "outsidere" end mange andre steder, fx i Tyskland og en række sydeuropæiske lande. Når det er let at fyre medarbejdere, er virksomhederne også mindre tilbageholdende med at ansætte. Det gælder også i situationer, hvor ansøgeren har været ledig eller kommer direkte fra uddannelse og derfor er et ubeskrevet blad på arbejdsmarkedet. For arbejdsgiveren er der ikke så stor risiko forbundet med at ansætte arbejdskraft, fordi det er forholdsvis nemt at komme af med den igen.

⓪ Det danske arbejdsmarked er mindre opdelt i "insidere" og "outsidere" end i fx Tyskland og en række sydeuropæiske lande

Arbejdsløse og unge har i Danmark derfor gode chancer for at få foden ind på arbejdsmarkedet sammenlignet med mange andre lande. Andelen af langtidsledige i den samlede ledighed herhjemme har da også igennem mange år været blandt de laveste i Europa. Som det ses af figur 3, er andelen af langtidsledige i Danmark lav sammenlignet med bl.a. Tyskland og EU-gennemsnittet. Langtidsledige er her personer, som har været ledige i et år eller længere.

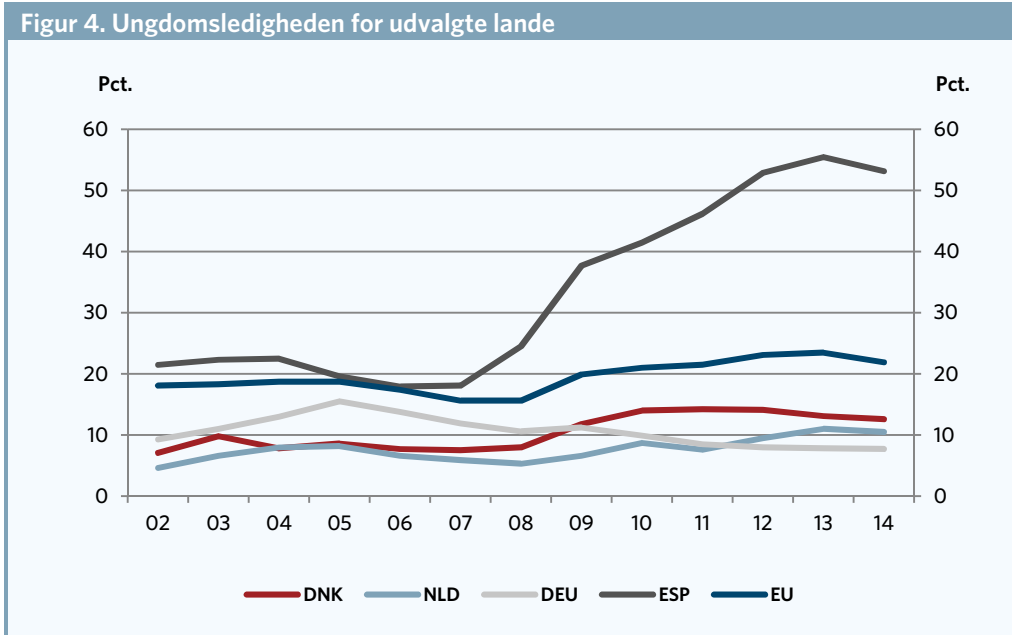
⓪ Andelen af langtidsledige herhjemme har gennem mange år været blandt de laveste i Europa



Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

Ligeledes har arbejdsløsheden blandt unge i mange år været blandt de laveste i EU. Det fremgår af figur 4, der viser ungdomsledigheden som andel af den unge arbejdsstyrke for en række udvalgte lande. Den danske ungdomsledighed ligger på niveau med ungdomsledigheden i Holland og lidt over det tyske niveau. Som det ses af figuren, har ledigheden blandt de danske unge imidlertid ligget langt under EU-gennemsnittet gennem de seneste 12 år. Både i EU og i Danmark er ledigheden for de unge dog steget under krisen.

⓪ Arbejdsløsheden blandt unge i Danmark har i mange år været blandt de laveste i EU



Den store dynamik på det danske arbejdsmarked har medvirket til at skabe et arbejdsmarked med en lav grad af marginalisering. Under højkonjunktoren i 00'erne fik man endda reduceret antallet af de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, som typisk har problemer udover ledighed (fx psykiske eller helbredsmæssige problemer), og som derfor i udgangspunktet har vanskeligere ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet.

① Det danske arbejdsmarked har medvirket til at skabe et arbejdsmarked med en lav grad af marginalisering

Danmark har i det hele taget en meget høj andel af befolkningen, som går på arbejde. Beskæftigelsesfrekvensen er et mål for, hvor stor en andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder, der er i job. Som det ses af figur 5, har Danmark den 4. højeste beskæftigelsesfrekvens. Før krisen havde vi faktisk den højeste beskæftigelsesfrekvens i EU. Historisk har vi også ligget i toppen, og i lange perioder har vi ligget foran lande som fx Sverige og Tyskland, der dog ikke har været så hårdt plaget af den aktuelle krise – bl.a. fordi de ikke har haft en boble på boligmarkedet.

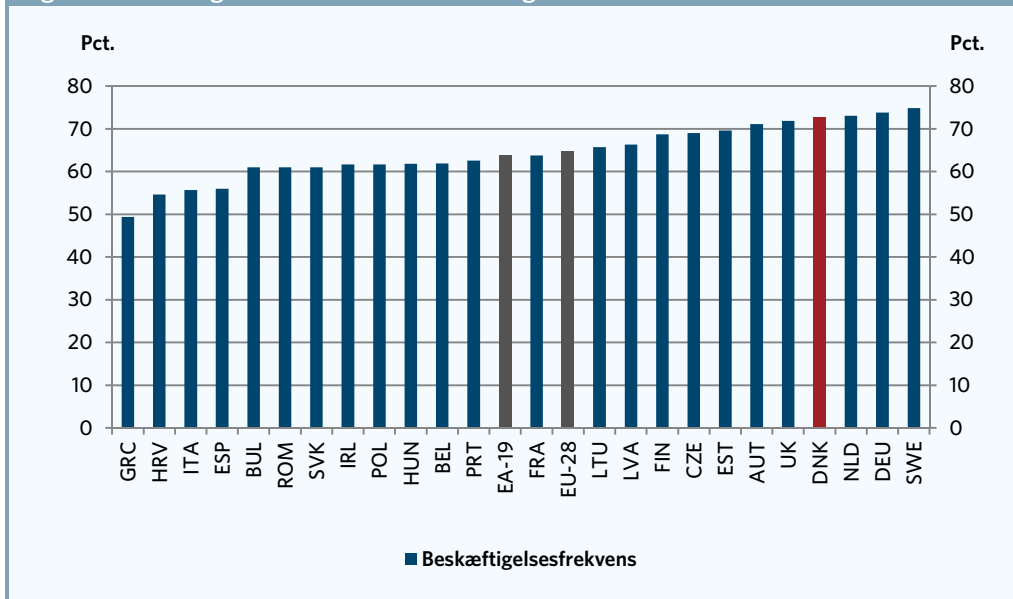
① Danmark har en meget høj andel af befolkningen, som går på arbejde - altså er beskæftigelsesfrekvensen høj

## Danmark er et af de lande, hvor flest i den arbejdsdygtige alder er i job

Velfærdsstaten med daginstitutioner, plejehjem og barselsordninger er en essentiel del af forklaringen på, at en så høj andel af landets kvinder er at finde på arbejdsmarkedet, selv om de har børn. Den danske flexicurity-model med aktiv arbejdsmarkedspolitik som et vigtigt element har ligeledes gjort sit til at sikre en høj erhvervsdeltagelse.

① Velfærdsstaten har medvirket til at sikre, at vi har en høj erhvervsdeltagelse i Danmark

Figur 5. Beskæftigelsesfrekvens i Danmark og EU



Anm.: Der ses på beskæftigelsesfrekvensen for de 15-64-årige i 2014.

Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

At så høj en andel af danskerne arbejder sammenlignet med andre lande kan i lyset af debatten herhjemme virke overraskende. Man hører ofte, at der i Danmark er alt for mange på overførselsindkomst i stedet for at være i arbejde - mange flere end i andre lande. Det er rigtigt, at vi har en stor andel i den arbejdsdygtige alder, som modtager overførselsindkomst, men der er altså ikke flere, som står udenfor arbejdsmarkedet end i de lande, hvor man ikke har den samme adgang til overførselsindkomst. Beskæftigelsesfrekvensen viser netop, at der i Danmark er en høj procentdel, som arbejder, og relativt færre, som ikke er i job. I andre lande, hvor sikkerhedsnettet ikke er så udbygget som herhjemme, må de ikke-beskæftigede leve af familiens indkomst eller på anden måde forsørge sig selv. I diskussionen om antallet af overførselsmodtagere skal man derfor huske, at der altså ikke er en procentvist større del af befolkningen, der arbejder i andre lande. Dermed ikke sagt, at de arbejdsløse helst skal forblive arbejdsløse. Med aktiv arbejdsmarkedspolitik er forhåbningen naturligvis, at alle, der kan arbejde, kommer i job.

⊙ Selvom en relativ stor del af befolkningen modtager overførsler, er der ikke flere, som står udenfor arbejdsmarkedet end i andre lande

Selvom Danmark må siges at have et arbejdsmarked med en lav grad af marginalisering sammenlignet med mange andre lande i Europa, er rummeligheden blevet mindre igennem de seneste kriseår. Det ses bl.a. ved, at en større del af kontanthjælpsmodtagere falder under kategorien ikke-arbejdsmarkedsparete.

⊙ Rummeligheden på arbejdsmarkedet er blevet mindre under krisen

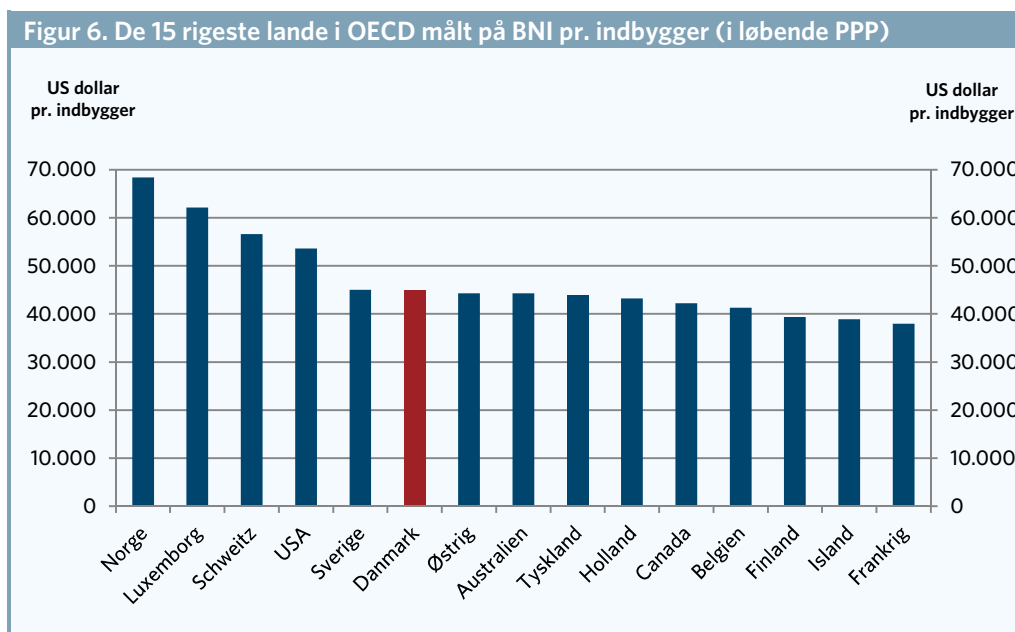
### Flexicurity har været en gevinst for dansk økonomi

Internationalt har der været stor interesse for den danske flexicurity-model. Både fordi den har skabt et velfungerende arbejdsmarked med høj mobilitet og relativ stor inklusion, og fordi den har sikret Danmark en god position på en række økonomiske og sociale parametre.

⊙ Der har været stor interesse for den danske flexicurity-model

Det fleksible arbejdsmarked, som er muliggjort af vores sikkerhedsnet, betyder nemlig, at dansk økonomi har en stor omstillingsevne. En stor gevinst ved flexicity er netop evnen til at reagere hurtigt på de skiftende rammevilkår og flytte produktion og beskæftigelse til brancher og virksomheder med vækstmuligheder – uden samtidig at skabe store sociale konflikter. Dansk flexicity bidrager således til en god konkurrenceevne og høj velstand. Som det fremgår af OECD's opgørelse, der er vist i figur 6, var Danmark i 2013 det 6. rigeste land i OECD målt på bruttonationalindkomst pr. indbygger (i løbende priser). Ser man tilbage til 1980, har Danmark haft en stabil placering i en liga af rige OECD-lande bestående af Danmark, Sverige, Østrig, Australien, Tyskland og Holland, der alle velstandsmæssigt ligger meget tæt.

⊙ Det fleksible arbejdsmarked, som er muliggjort af vores sikkerhedsnet, betyder, at dansk økonomi har en stor omstillingsevne og en stærk økonomisk position



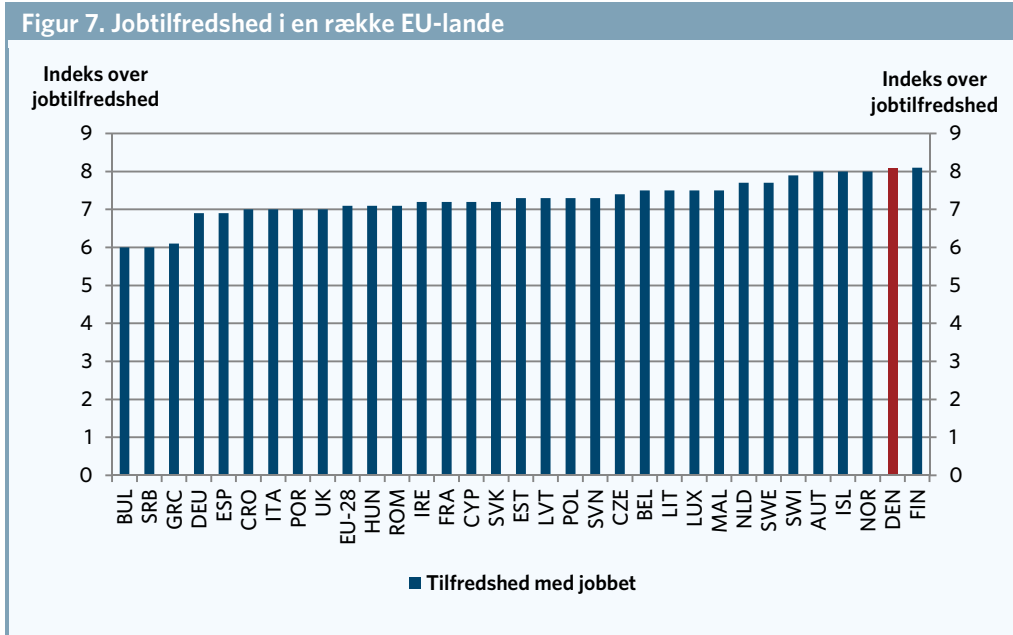
Anm.: Der mangler data for Luxemborg, Schweiz, USA, Australien og Canada i 2013. Udviklingen er her antaget lig den danske.  
Kilde: AE på baggrund af OECD.

Foruden at sikre Danmark et fleksibelt arbejdsmarked og en sund økonomi har den danske flexicity-model også medvirket til at sikre en høj jobtilfredshed blandt de danske lønmodtagere. Ifølge Eurostats "Quality of life"-rapport fra 2015 er Danmark et af de lande, hvor allerflest angiver, at de er meget tilfredse med deres arbejde (Eurostat 2015). Samtidig er der få, der har en lav grad af tilfredshed. Ud fra spørgeskemabesvarelsenerne har Eurostat lavet et indeks over, hvor tilfredse europæerne er med deres arbejde på en skala fra 0 til 10. Tilfredshedsindekset er vist i figur 7.

⊙ Ifølge Eurostats "Quality of life"-rapport fra 2015 er Danmark et af de lande, hvor allerflest angiver, at de er meget tilfredse med deres arbejde

Som det ses, ligger Danmark absolut i den høje ende, når det kommer til jobtilfredshed – kun overgået af Finland. Ifølge Eurostat er der en direkte sammenhæng mellem jobtilfredsheden, og hvordan strukturerne på arbejdsmarkedet er skruet sammen – herunder hvor let det er at hyre og fyre, og hvor let det er at skifte job. Lønmodtagernes følelse af jobsikkerhed og deres muligheder for at finde job har altså stor betydning for, hvor tilfredse de er. Figur 7 indikerer, at den danske flexicity-model på disse punkter klarer sig markant bedre end i mange andre lande.

⊙ Lønmodtagernes følelse af jobsikkerhed og deres muligheder for at finde job har stor betydning for deres jobtilfredshed



Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

## Flexicurity – en omstillingsparat model

Selvom den danske flexicurity-model har sikret Danmark en god økonomisk position og en høj jobtilfredshed blandt lønmodtagerne, er modellen ikke immun over for økonomiske kriser. Når en lavkonjunktur rammer dansk økonomi, vil ledigheden vokse. Da den økonomiske krise slog igennem på det danske arbejdsmarked i sommeren 2008, steg ledigheden da også hurtigt og kraftigt – også sammenlignet med mange andre EU-lande. Det er ikke overraskende, at Danmark oplevede et stort jobtab under krisen. Det er netop indbygget i flexicurity-modellens struktur, at beskæftigelse og ledighed vil reagere hurtigt på et konjunkturtilbageslag. I en krisetid vil der ske store stigninger i arbejdsløsheden, fordi de lempelige afskedigelsesregler gør det særlig let for virksomhederne at tilpasse beskæftigelsen til en lavere produktion.

⊙ Den danske flexicurity-model er ikke immun over for økonomiske kriser

De seneste års store stigning i arbejdsløsheden har imidlertid fået flere til at sætte spørgsmålstegn ved, om flexicurity-modellen virker.

⊙ Flere har sat spørgsmålstegn ved flexicurity-modellen

Flexicurity-modellen er ikke designet til at forhindre beskæftigelsen i at falde, men derimod til at forhindre marginalisering og segregering på arbejdsmarkedet. Succeskriteriet er derfor ikke at begrænse jobtabet under en krise, men at sikre at færrest muligt bliver fanget på kanten af arbejdsmarkedet og forbliver ledige i lang tid. Samtidig bidrager modellen på lang sigt til at fastholde Danmarks placering blandt de mest velstående lande i verden. Hvordan den danske flexicurity-model har reageret på krisen, og hvorvidt den har forhindret marginalisering og segregering på arbejdsmarkedet, vil vi se nærmere på i kapitel 2.

⊙ Flexicurity-modellen er ikke designet til at forhindre beskæftigelsen i at falde, men til at forhindre marginalisering og segregering på arbejdsmarkedet



## 2 KAPITEL

# Lav marginalisering gennem krisen

Under krisen steg arbejdsløsheden voldsommere end i mange af de lande, vi normalt sammenligner os med. Det var naturligvis kritisk for de mange mennesker, som mistede deres job. Men til trods for det store tab af arbejdspladser var stigningen i langtidsledigheden relativt beskeden. Det hænger sammen med, at vores fleksible arbejdsmarked er effektivt til at få arbejdsløse hurtigt i job. Den store stigning i arbejdsløsheden under krisen kombineret med den forholdsvis lave grad af langtidsledighed tyder på, at den danske flexicity-model virker efter hensigten og har fungeret som et værn mod marginalisering under den økonomiske krise.

Formålet med dette kapitel er at se nærmere på, hvordan det danske arbejdsmarked har klaret sig gennem krisen sammenholdt med andre lande. Foruden at undersøge udviklingen i mere traditionelle økonomiske nøgletal som beskæftigelse, arbejdsløshed og BNP-vækst vil vi i dette kapitel også sammenholde tal for langtidsledighed og ungdomsledighed med andre lande i EU. Ved at undersøge forhold som langtids- og ungdomsledighed kan man få en bedre fornemmelse af sundhedstilstanden i de grundlæggende strukturer på arbejdsmarkedet. Et arbejdsmarked, hvor arbejdsløse under en krise hurtigt kommer i arbejde, og stigningen i langtidsledigheden er begrænset, er et arbejdsmarked med sunde strukturer.

## Krisen tog hårdt på vækst og beskæftigelse

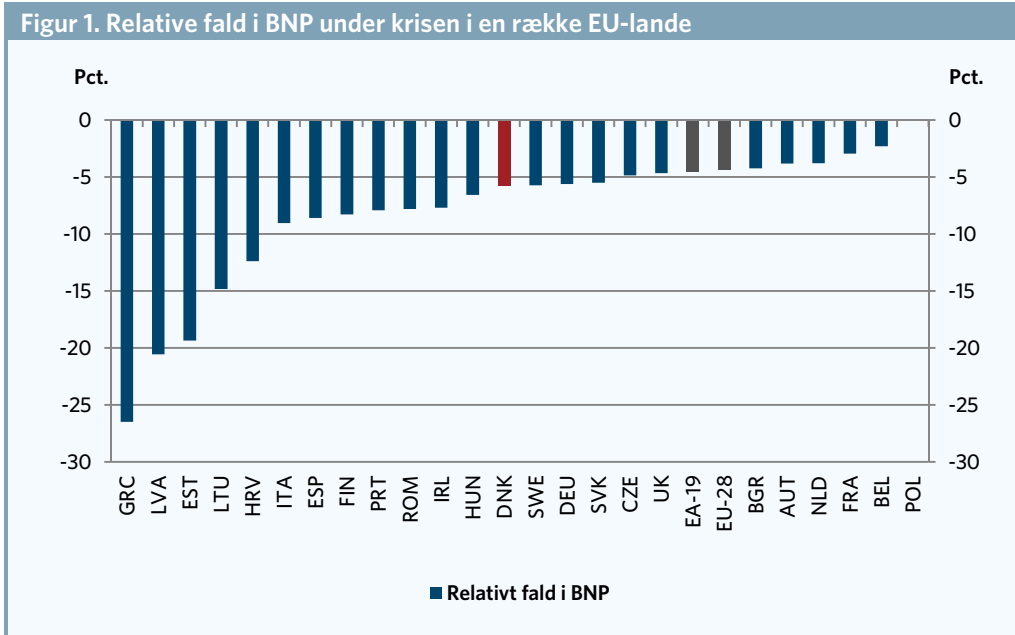
Da den økonomiske krise ramte Danmark i 2008, kunne det hurtigt mærkes på væksten og beskæftigelsen. BNP faldt i løbet af kort tid med 5,8 procentpoint, hvilket i historisk perspektiv er en drastisk nedgang. Figur 1 viser, hvor stort det relative fald i BNP var fra det toppede i 2008 til det i løbet af krisen ramte bunden. I figuren er det danske BNP-fald sammenholdt med BNP-faldene i en række EU-lande. Som det ses, blev Danmark ikke ramt nær så hårdt som Grækenland, Spanien og andre syd- og østeuropæiske lande. Både Holland, Frankrig og EU-landene i gennemsnit (EU 28) oplevede dog et noget mindre fald i BNP.

Med en stor nedgang i produktionen fulgte en stor nedgang i beskæftigelsen. Den danske lønmodtagerbeskæftigelse var nærmest i frit fald fra 2008 til 2010 og blev reduceret med 150.000 personer. Samtidig voksede arbejdsløsheden med 100.000 personer.

① Ved at undersøge forhold som langtidsledighed og ungdomsledighed kan man få en fornemmelse af sundhedstilstanden i de grundlæggende strukturer på arbejdsmarkedet

① Under krisen faldt dansk BNP med 5,8 procentpoint, hvilket i historisk perspektiv er en drastisk nedgang. Krisen var meget hård ved dansk økonomi

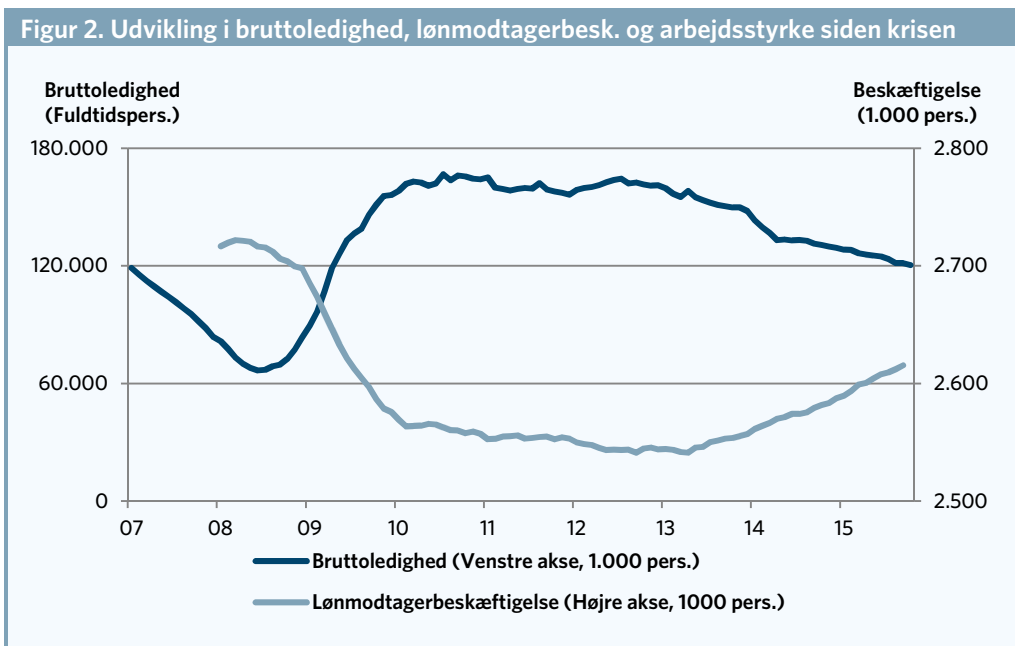
① Fra 2008-2010 faldt beskæftigelsen med 150.000 personer. Arbejdsløsheden steg med 100.000 personer



Anm.: Der ses på faldet i BNP fra det toppede til det ramte bunden under krisen fra 2007 til 2014.  
Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

At faldet i beskæftigelsen var større end stigningen i arbejdsløsheden, skyldes, at arbejdsstyrken blev reduceret. Der var bl.a. mange unge, som i løbet af krisen gik i gang med en uddannelse. Ledigheden stabiliserede sig i løbet af 2010, men beskæftigelsen fortsatte med at falde og nåede først bunden i foråret 2013, hvor den var faldet med knap 180.000 personer. Figur 2 viser udviklingen i lønmodtagerbeskæftigelsen og arbejdsløsheden (målt ved bruttoledighed) fra 2008 til 2015.<sup>1</sup>

⓪ At faldet i beskæftigelse var større end stigningen i arbejdsløshed, skyldes, at arbejdsstyrken blev mindre

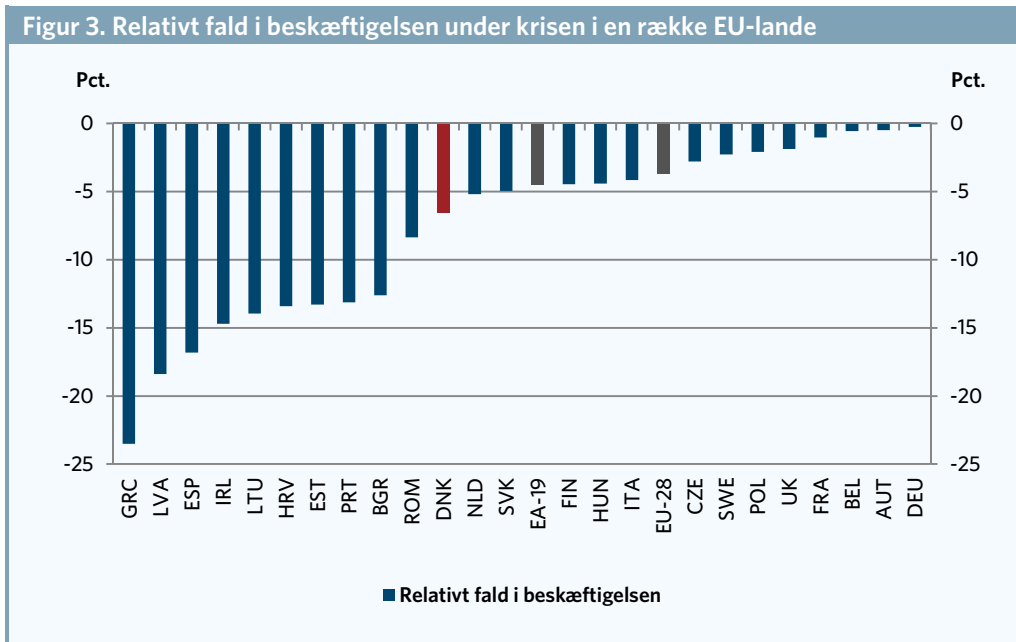


Anm.: Der ses på månedsdata. Data er sæsonkorrigeret.  
Kilde: AE pba. Danmarks Statistik

<sup>1</sup> Alternativt til bruttoledigheden, som er det gængse mål for arbejdsløsheden herhjemme, kan man også tage udgangspunkt i AKU-ledigheden og AKU-beskæftigelsen, som er undersøgt vha. spørgeskemaer og er internationalt sammenlignelige. Forskellen på de forskellige mål for ledighed og beskæftigelse fremgår af boks 1. Hvad enten man ser på brutto- eller AKU-ledighed er konklusionen dog den samme: Beskæftigelsen faldt markant mere, end ledigheden voksede.

Når man ser på internationalt sammenlignelige tal, blev den danske beskæftigelse reduceret med 6,6 procent, som det fremgår af figur 3. Her kan man se, at det danske beskæftigelsesfald ligesom faldet i BNP ligger markant over de lande, som vi normalt sammenligner os med og kun er overgået af gældsplagede lande i Sydeuropa samt flere af de østeuropæiske lande.

⊙ Faldet i beskæftigelsen ligger ligesom faldet i BNP markant over de lande, vi normalt sammenligner os med



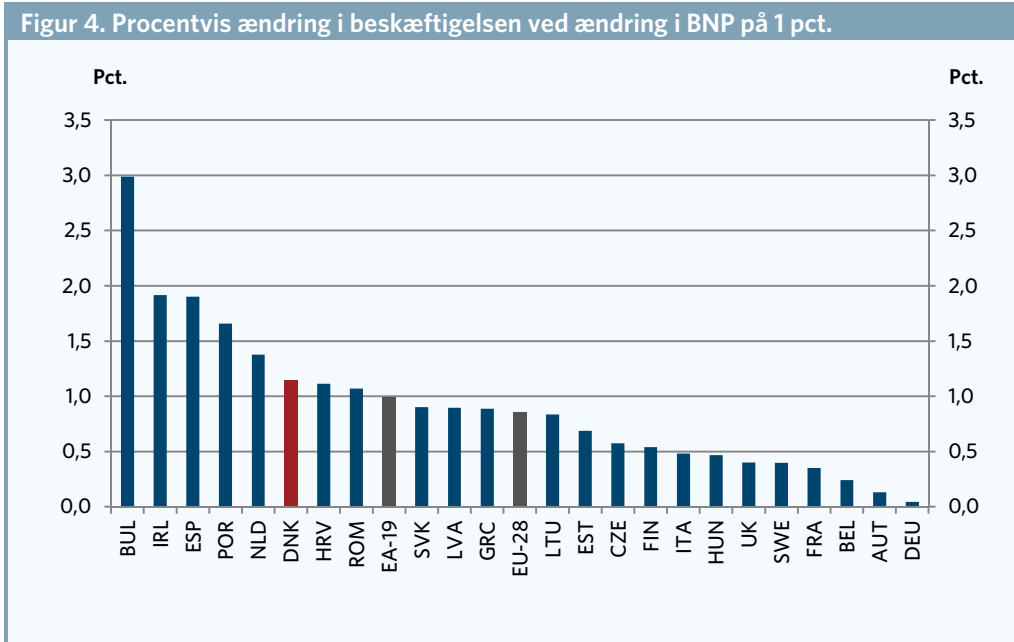
Anm.: Der ses på faldet i beskæftigelse fra den toppede til det ramte bunden under krisen.  
Kilde: AE på baggrund af Eurostat

Ser vi på ændringen i beskæftigelsen i forhold til ændringen i BNP, har den danske beskæftigelse også været hårdt ramt. Det fremgår af figur 4, som viser den procentvise ændring i beskæftigelsen ved en ændring i BNP på 1 pct.

Det store fald i beskæftigelsen under krisen hænger sammen med flexicurity-modellens struktur. De fleksible ansættelsesforhold gør det nemt for arbejdsgiverne at afskedige medarbejdere og tilpasse arbejdskraften til det økonomiske klima

Når BNP falder med 1 pct., så falder beskæftigelsen med lidt mere end 1 pct. i Danmark, mens det tilsvarende fald i beskæftigelsen er mindre i mange andre lande. Det betyder, at beskæftigelsen i Danmark er forholdsvis følsom overfor konjunktursvingninger.

⊙ Beskæftigelsen i Danmark er forholdsvis følsom overfor konjunktursvingninger



Anm.: Der ses på ændringen i beskæftigelsen i forhold til ændringen i BNP.  
Kilde: AE på baggrund af egne beregninger.

At den danske beskæftigelse faldt så voldsomt under krisen, hænger sammen med flexicurity-modellens struktur. Som beskrevet i kapitel 1, gør de fleksible ansættelsesforhold det muligt for virksomhederne hurtigt at afskedige medarbejdere og tilpasse arbejdskraften til det økonomiske klima. Når en lavkonjunktur rammer dansk økonomi, vil beskæftigelsen derfor falde hurtigt og kraftigt, fordi lønmodtagernes lave grad af beskyttelse mod at blive fyret gør det nemt for virksomhederne at afskedige ansatte.

ⓘ Når en krise rammer dansk økonomi vil beskæftigelsen falde hurtigt og kraftigt

## Høj langtidsledighed er problematisk for et land. I værste fald kan man risikere, at den bider sig fast og skaber en permanent højere arbejdsløshed

### På trods af det store jobtab er få blevet fanget i langtidsledighed

Arbejdsløshed har naturligvis konsekvenser for de mennesker, der mister deres job og oplever nedgang i deres indkomst. Fra et samfundsperspektiv er arbejdsløshed imidlertid ikke så problematisk, hvis det blot er en kort overgang. Hvis de arbejdsløse derimod er ledige i lang tid, og mange bliver fanget i langtidsledighed, er arbejdsløsheden et større samfundsøkonomisk problem. Langtidsledige står nemlig ikke højt på arbejdsgivernes ønskeseddel over nye medarbejdere.

ⓘ Langtidsledighed er meget problematisk for et samfund

Det skyldes for det første risikoen for, at de langtidslediges færdigheder og kompetencer forfalder, når de ikke har været brugt længe. For det andet går man som ledig glip af den uformelle uddannelse, der foregår på arbejdspladsen. Sidst, men ikke mindst, kan arbejdsgivere betragte langtidsledighed som et negativt signal. Altså kan langtidsledige blive opfattet som mindre

ⓘ Langtidsledige er mindre attraktive end nyledige på arbejdsmarkedet

attraktive, fordi andre arbejdsgivere ikke har hyret dem i løbet af deres ledighedsperiode. Dermed kan langtidsledigheden i sig selv spænde ben for, at den ledige kommer i job.

Langtidsledighed er vanskelig at få bugt med. Hvis et land som følge af en krise oplever en stor stigning i langtidsledigheden, kan det være svært at reducere arbejdsløsheden igen. I yderste konsekvens risikerer man, at arbejdsløsheden når et højere underliggende strukturelt niveau. Det betyder, at den arbejdsløshed, man oplever, når der hverken er krise eller højkonjunktur, risikerer fremadrettet at være højere, end man ellers har været vant til. En højere strukturel ledighed mindsker vækstpotentialer i økonomien. Derudover bliver det også vanskeligere at skabe sunde offentlige budgetter, hvis man fremadrettet skal bruge flere penge på arbejdsløshedsunderstøttelse og får færre skatteindtægter fra lønindkomst. Det er derfor helt afgørende, at man undgår, at alt for mange arbejdsløse fanges i langtidsledighed.

⓪ Hvis langtidsledigheden er høj, kan man risikere, at den bider sig fast i en permanent højere arbejdsløshed

Ser man på, hvordan langtidsledigheden herhjemme har udviklet sig igennem krisen, er billedet faktisk ganske positivt. På trods af den store nedgang i beskæftigelsen og den stigende ledighed under krisen har stigningen i langtidsledigheden været relativt begrænset i Danmark sammenlignet med andre lande.

⓪ Ser man på, hvordan langtidsledigheden udviklede sig igennem krisen, er billedet faktisk ganske positivt

## Stigningen i langtidsledighed set i forhold til stigningen i ledighed ligger i den lave ende blandt EU-landene

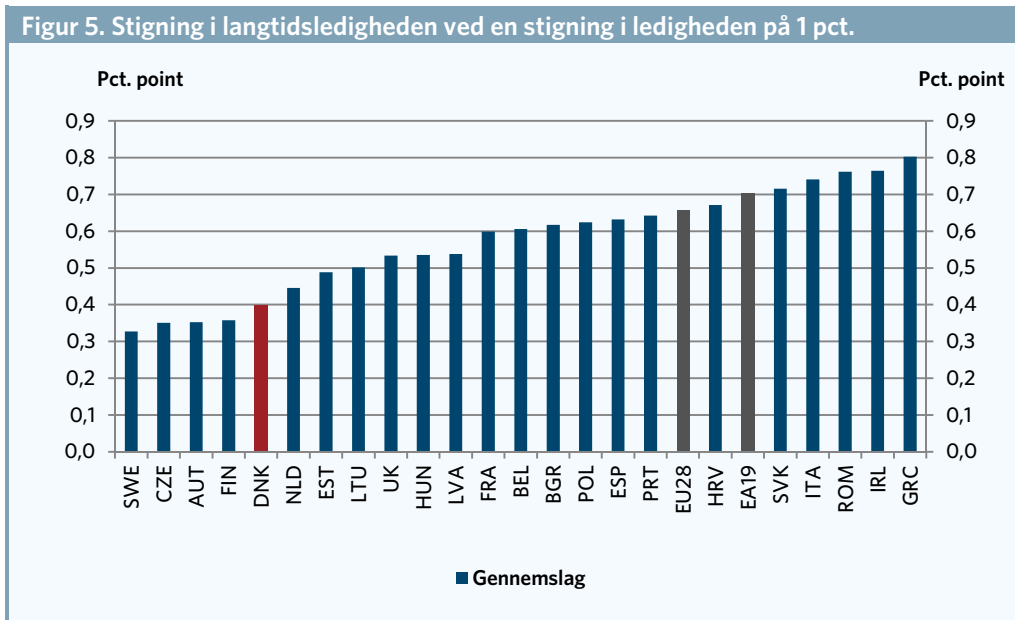
Langtidsledige defineres her som personer, der har været ledige i mindst et år. Før krisen satte ind, lå langtidsledigheden på omkring 0,5 pct. af arbejdsstyrken. I 2012 toppede langtidsledigheden og udgjorde da ca. 2,2 pct. af arbejdsstyrken – altså en stigning på 1,7 pct. point.<sup>2</sup> Set i forhold til den store stigning, vi har haft i ledigheden, har stigningen i langtidsledigheden herhjemme dog været relativt begrænset, når vi sammenligner med andre lande i EU. Det fremgår af figur 5, som viser stigningen i langtidsledighedsprocenten i forhold til stigningen i ledighedsprocenten. Når stigningen i langtidsledighed er høj i forhold til stigningen i ledigheden, kan man sige, at gennemslaget fra ledighed til langtidsledighed er stort.

⓪ I 2012 toppede langtidsledigheden og udgjorde da ca. 2,2 pct. af arbejdsstyrken

<sup>2</sup> Der er regnet på AKU-ledigheden for at kunne sammenligne stigningen med andre lande. Samtidig kan man godt være arbejdsløs i AKU-statistikken, selvom man ikke har ret til dagpenge eller kontanthjælp. Udfaldet af dagpengesystemet skulle derfor heller ikke som udgangspunkt påvirke AKU-ledigheden, hvis de personer, der er faldet ud af dagpengesystemet, fortsat opfylder AKU-kriterierne for at være arbejdsløse.

For EU som helhed har gennemslaget fra ledighed til langtidsledighed været omkring 65 pct. I flere af de gældsplagede lande har stigningen i langtidsledigheden været på mere end 70 pct. af stigningen i den samlede ledighed. I Danmark har stigningen i langtidsledigheden været ca. 40 pct. af stigningen i ledigheden. Det er i den lave ende sammenlignet med de andre lande i EU.

⓪ I Danmark har stigningen i langtidsledigheden været ca. 40 pct. af stigningen i ledigheden



Anm: Gennemslag fra ledighed til langtidsledighed er udregnet som forholdet mellem ændringen i langtidsledigheden fra national bund til top i perioden 2007-2014 ift. ændringen i den generelle ledighed fra national bund til top i samme periode. Ved at se på ændringen i ledighed og langtidsledighed fra bund til top i stedet for udviklingen over samme periode tager man højde for den tilpasning, der nødvendigvis må være, for at ledighed slår gennem til langtidsledighed. Tyskland har ikke oplevet en stigning i langtidsledigheden og er derfor udeladt i figuren.

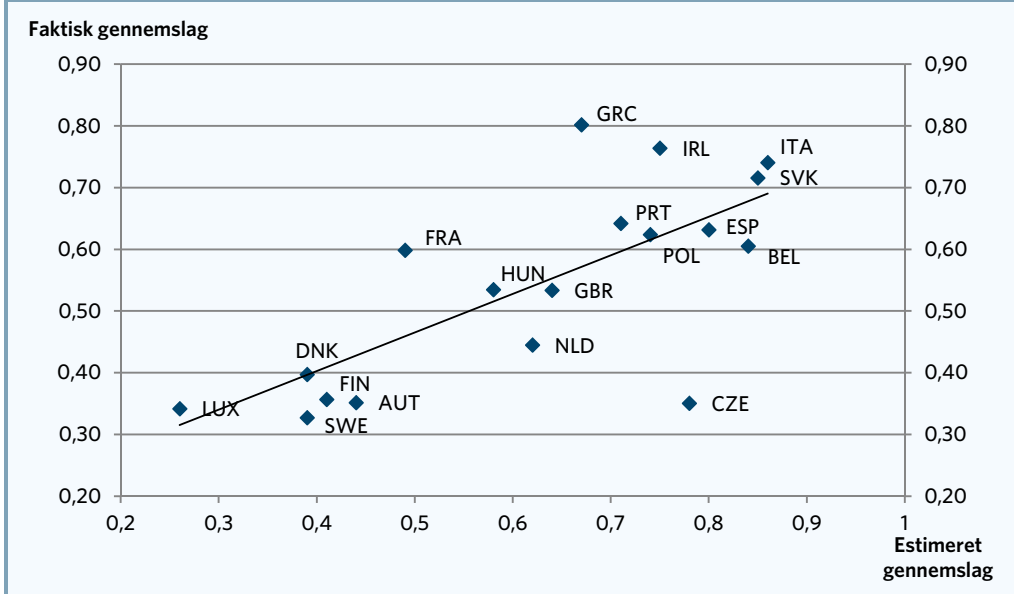
Kilde: AE pba. Eurostat

Den observerede stigning i langtidsledighed stemmer også godt overens med, hvad man på forhånd havde forventet. OECD beregnede i juni 2009, hvor meget langtidsledigheden ville stige i forhold til ledigheden. OECD's estimat af gennemslaget fra ledighed til langtidsledighed var ca. 39 pct. for Danmark. Det faktiske gennemslag gennem den økonomiske krise lå som sagt også på ca. 40 pct. Det fremgår af figur 6, hvor man også kan se, at Danmark ligger i den lave ende sammen med Finland, Sverige, Østrig og Luxembourg.

⓪ Den observerede stigning i langtidsledighed stemmer godt overens med, hvad man på forhånd havde forventet

# Danmark topper listen over, hvor gode EU-landene er til at få arbejdsløse hurtigt i job

Figur 6. Gennemslag til langtidsledighed under krisen og estimeret gennemslag



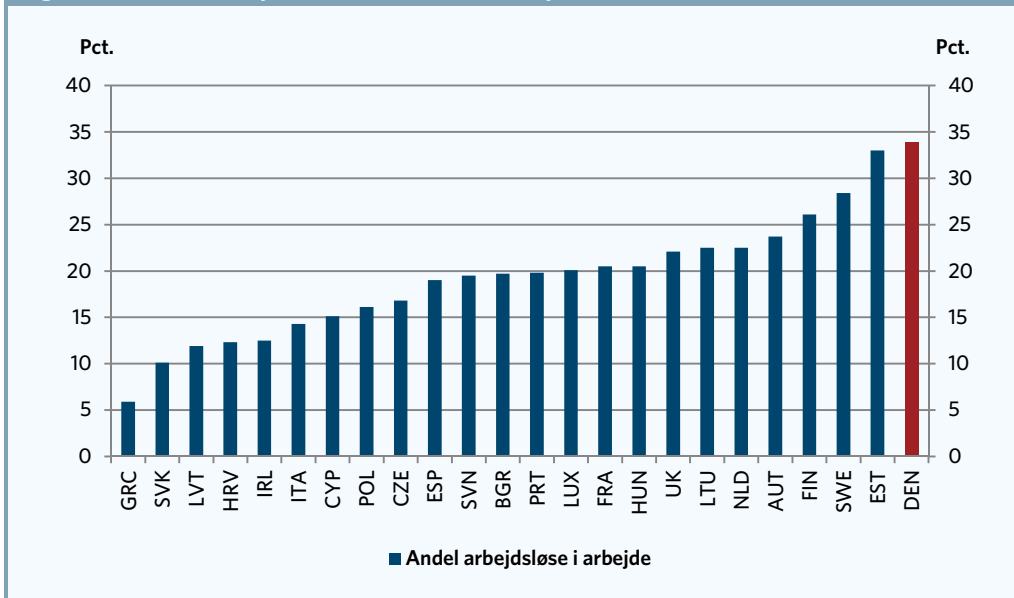
Anm: Gennemslag fra ledighed til langtidsledighed er udregnet som forholdet mellem ændringen i langtidsledigheden fra national bund til top i perioden 2007-2014 ift. ændringen i den generelle ledighed fra national bund til top i samme periode.  
 Kilde: AE pba. Eurostat og OECD (2009).

### Danmark er blandt de hurtigste til at få arbejdsløse i job

Mens arbejdsløsheden altså steg voldsomt i kriseårene, har stigningen i langtidsledighed været relativt begrænset. Under krisen har den danske flexicurity-model klaret sig, som man kunne forvente ud fra de historiske erfaringer. Forklaringen på, at stigningen i langtidsledigheden – på trods af det store jobtab herhjemme – har været relativt begrænset, er, at Danmark er blandt de hurtigste lande i Europa til at få de arbejdsløse hurtigt i arbejde igen. De seneste tal fra Eurostat tilsiger faktisk, at vi er de hurtigste i EU. Det fremgår af figur 7.

⓪ Danmark er blandt de hurtigste lande i Europa til at få de arbejdsløse hurtigt i arbejde igen

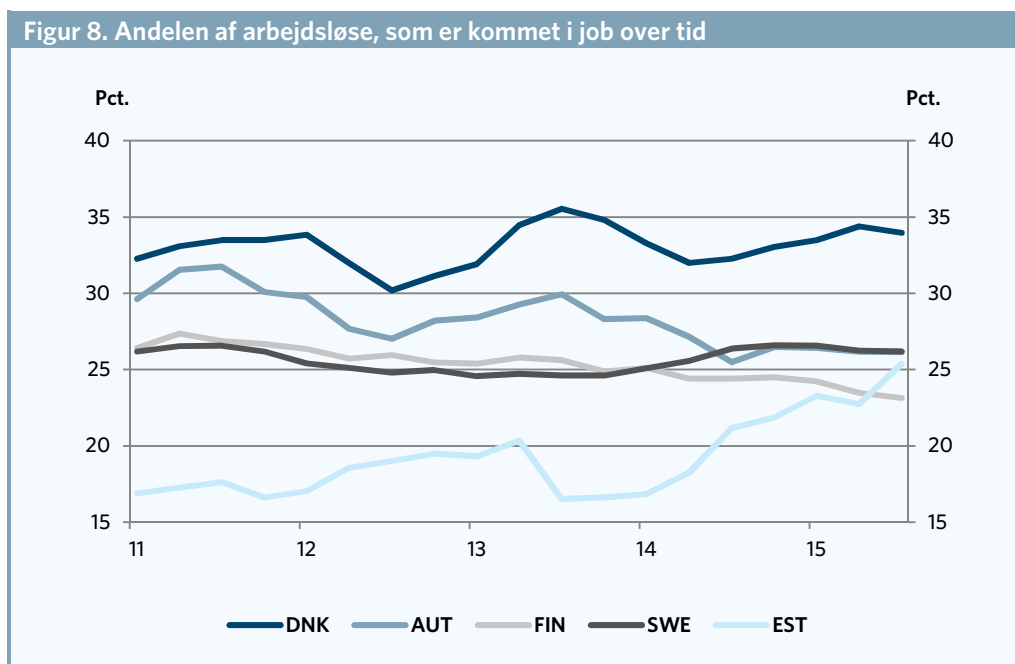
Figur 7. Andel af arbejdsløse, som er kommet i job fra 2. til 3. kvartal 2015



Anm: Der er ikke data for alle EU-lande, heriblandt Tyskland. Der ses på, hvor stor en andel af de arbejdsløse i 1. kvartal 2015, som var kommet i arbejde i 2. kvartal 2015.  
 Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

Af de personer, der var arbejdsløse i 2. kvartal 2015, var således knap 34 pct. kommet i beskæftigelse det næste kvartal, hvilket er den højeste andel i EU. I den anden ende af skalaen finder vi mange af de sydeuropæiske lande, som har mindre fleksible og dynamiske arbejdsmarkeder end Danmark. Figur 7 bygger på tal fra et relativt nyt datasæt, som desværre ikke går så langt tilbage i tid. I alle de perioder, der er data for, ligger Danmark dog i den absolutte top i EU. De lande, som ligger tættest på Danmark set over en længere periode, er Østrig, Sverige og Finland, mens Estland generelt har ligget lavere. Det fremgår af figur 8, som viser andelen af arbejdsløse, som er kommet i job det efterfølgende kvartal. Der er taget et gennemsnit af indeværende kvartal og de tre foregående kvartaler.

⊙ Af de personer, der var arbejdsløse i 1. kvartal 2015, var knap 38,5 pct. kommet i beskæftigelse det næste kvartal



Anm: Der ses på, hvor stor en andel af de arbejdsløse i et givent kvartal, som var kommet i arbejde det efterfølgende kvartal. Der er taget et glidende gennemsnit over 4 kvartaler.  
Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

Når man ser på, hvordan det er gået med langtidsledigheden de senere år, siger det noget om, hvor god flexicurity-modellen har været til at forhindre, at alt for mange skubbes ud på kanten af arbejdsmarkedet under krisen. Det siger også noget om, at de underliggende strukturer på det danske arbejdsmarked er meget sunde.

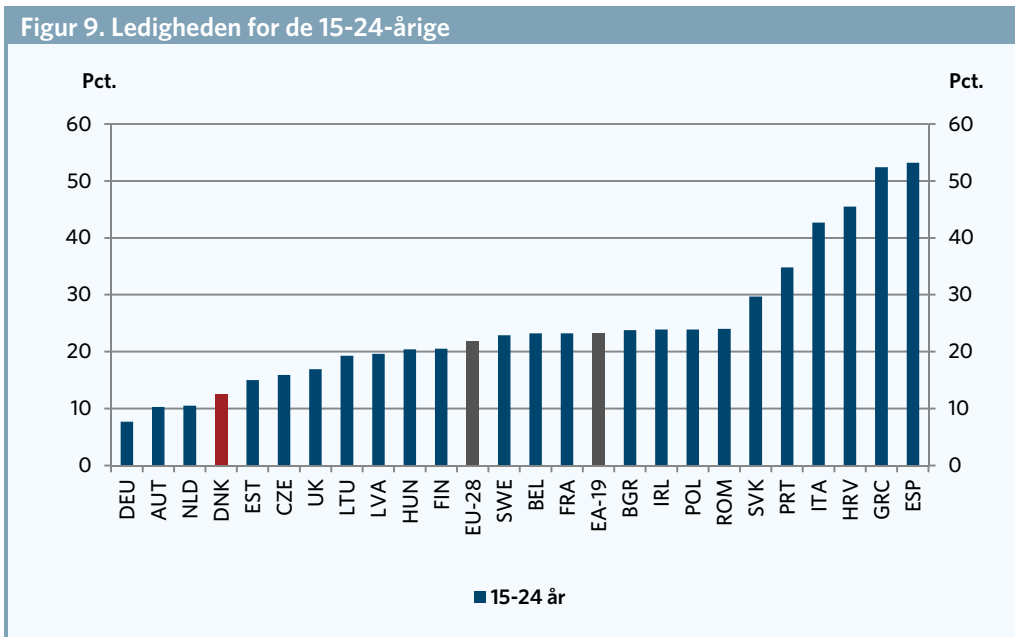
⊙ Flexicurity-modellen har været med til at forhindre, at alt for mange er blevet skubbet ud på kanten af arbejdsmarkedet under krisen

### Danske unge har et godt fodfæste på arbejdsmarkedet

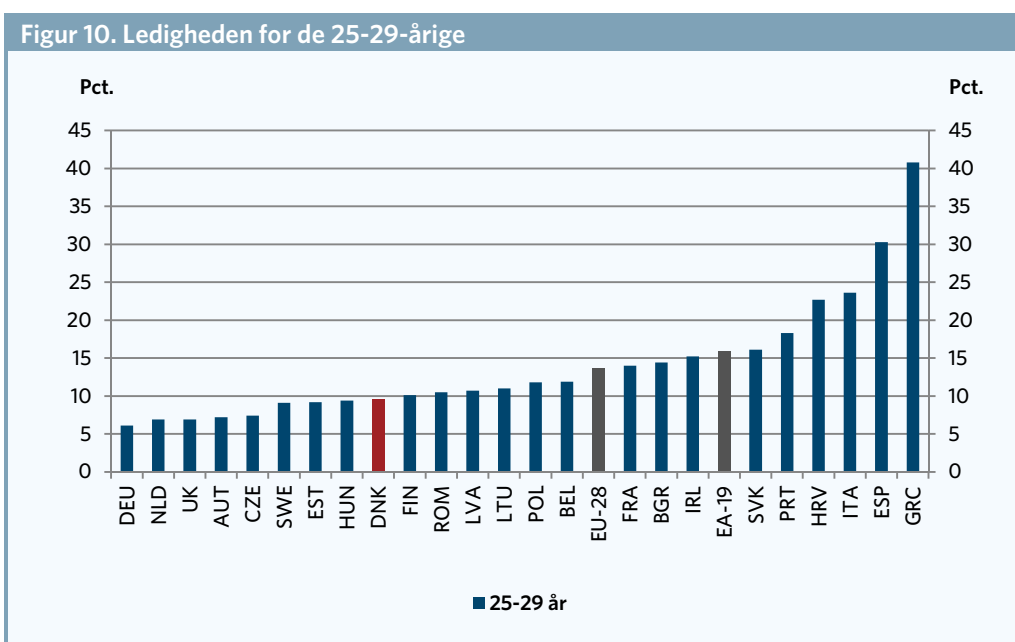
En anden indikation af, at flexicurity-modellen sikrer en lav grad af segmentering på det danske arbejdsmarked, er den forholdsvis lave ungdomsledighed. De unge er den aldersgruppe, som har været hårdest ramt af krisen herhjemme, men Danmark har igennem en lang årrække haft én af de laveste ledighedsprocenter for unge i Europa, og det har Danmark fortsat på trods af krisen. Det fremgår af figur 9 og 10, som viser arbejdsløshedsprocenten for de 15-24-årige og de 25-29-årige.

⊙ Danmark har igennem en lang årrække haft én af de laveste ledighedsprocenter for unge i Europa, og det har Danmark fortsat på trods af krisen





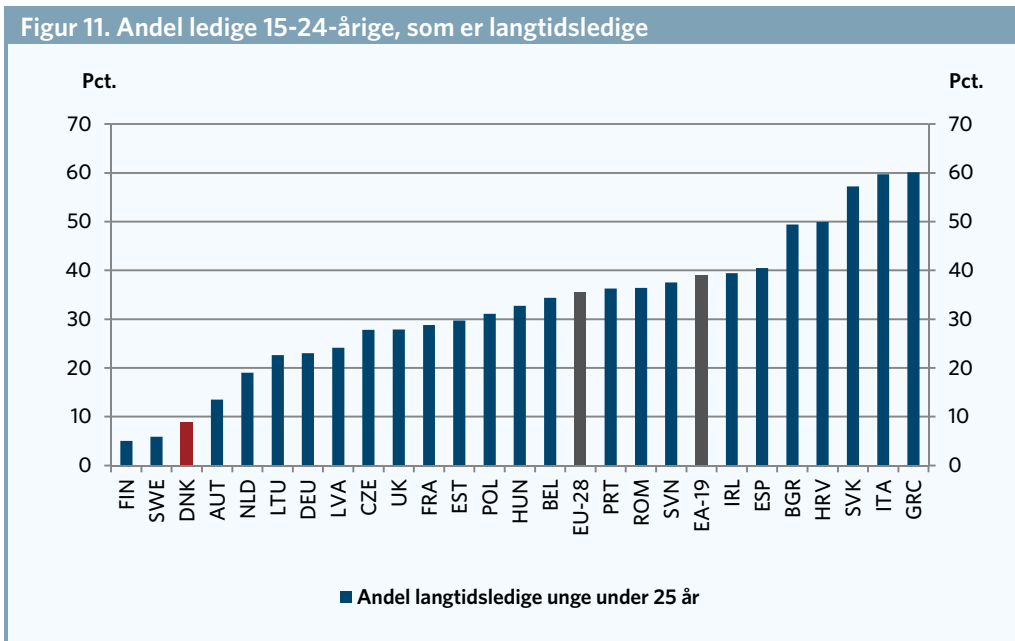
Anm.: Der ses på arbejdsløsheden i 2014 for de 15-24 årige.  
 Kilde: AE på baggrund af Eurostat.



Anm.: Der ses på arbejdsløsheden i 2014 for de 25-29 årige.  
 Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

Endnu mere opmuntrende er det, at Danmark ligeledes har én af de laveste andele af langtidsledige unge i Europa. Blandt de arbejdsløse unge mellem 15 og 24 år i Euroområdet har ca. 39 pct. været ledige i mindst et år. I Danmark er denne andel kun ca. 9 pct., hvilket er den tredje laveste andel af langtidsledige unge i EU. Det fremgår af figur 11. Det er specielt i de gældsplagede lande, at mange unge er fanget i langtidsledighed. Grækenland og Italien har de højeste andele af langtidsledige, hvor ca. 60 pct. af de unge arbejdsløse samtidig er langtidsledige.

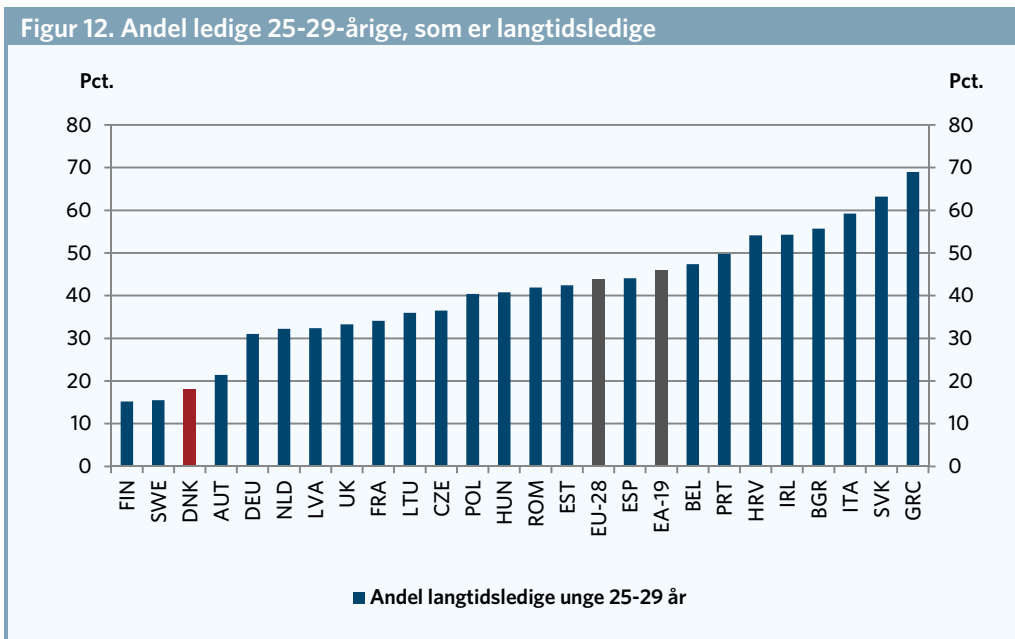
⓪ Langtidsledigheden blandt unge er ligeledes en af de laveste i Europa



Anm.: Langtidsledige er defineret som arbejdsløse, som har været ledige i minimum 12 måneder.  
 Kilde: AE pba. Eurostat.

Når man ser på de lidt ældre unge, de 25-29-årige, tegner sig det samme billede som for de 15-24-årige. I Euroområdet er andelen af langtidsledige unge i alderen 25-29 år på ca. 46 pct., mens andelen i Danmark er ca. 18 pct. Det placerer igen Danmark som nr. 3 på listen over lande med lavest andel af langtidsledige unge. Det fremgår af figur 12. Endnu engang toppes listen af de gældsplagede lande i bl.a. Sydeuropa.

⓪ Danmark ligger som nr. 3 på listen over EU-lande med lavest andel af langtidsledige unge



Anm.: Langtidsledige er defineret, som arbejdsløse, som har været ledige i minimum 12 måneder.  
 Kilde: AE pba. Eurostat.

Selvom arbejdsløshedstallene for de unge herhjemme over en længere årrække har set pæne ud, skal man være opmærksom på, at disse tal måske ikke fortæller hele historien. I de internationalt sammenlignelige arbejdsløshedstal fra Eurostat er der nemlig en gruppe unge, som falder uden for statistikkerne, selvom de ikke har et arbejde og heller ikke er studerende. Det skyldes, at disse tal er baseret på spørgeskemaundersøgelser, hvor man kun tæller som arbejdsløs, hvis man opfatter sig selv som arbejdsløs og er aktivt jobsøgende. Se mere om dette i boks 1.

## Opdelingen på det danske arbejdsmarked er meget begrænset trods krisen. Både langtids- og ungdomsledigheden ligger på et relativt lavt niveau

Som supplement til arbejdsløshedstallene kan det være nyttigt at se på gruppen af alle unge, som hverken er i job eller i gang med en uddannelse og sætte det tal i forhold til antallet af unge i befolkningen. Forholdet mellem antallet af unge, som hverken er i job eller i gang med en uddannelse og antallet af unge i befolkningen, er kendt som en "NEET-rate" (Neither in Employment, Education or Training).

① De såkaldte NEET-tal beskriver unge, som hverken er i uddannelse eller i job

## Boks 1. Anvendte ledighedsbegreber i Danmark

I Danmark anvendes tre forskellige ledighedsbegreber. Den registrerede ledighedsstatistik, der omfatter netto- og bruttoledigheden, er en månedlig totaloptælling baseret på data fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Udover den registrerede ledighed opgøres Arbejdskraftundersøgelsen (AKU), der er en stikprøvebaseret international anvendt definition.

### Nettoledighed

Den registrerede nettoledighed måler antallet af 16-64-årige jobklare modtagere af dagpenge, kontanthjælp og starthjælp opgjort i fuldtidspersoner. Det betyder, at nettoledigheden dækker personer, der skønnes jobklare og ikke er i aktivering. Den registrerede nettoledighed bliver opgjort hver måned.

### Bruttoledighed

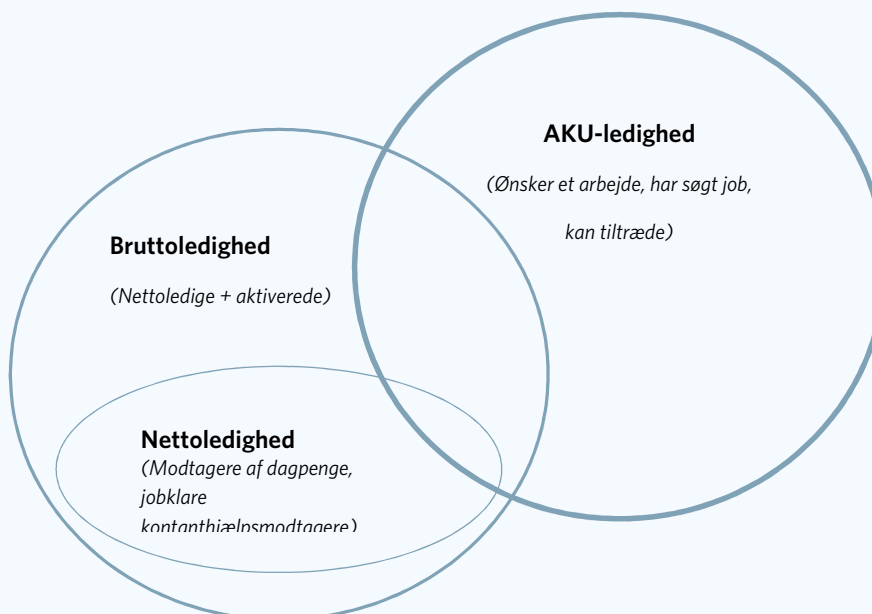
Den registrerede bruttoledighed måler - ligesom nettoledigheden - antallet af 16-64-årige personer, der modtager dagpenge fra en a-kasse, eller som er jobklare kontanthjælpsmodtagere opgjort i fuldtidspersoner. Derudover medregner bruttoledigheden også personer i aktivering. Den registrerede bruttoledighed bliver opgjort hver måned.

### AKU-ledigheden

Arbejdskraftundersøgelsen (AKU-ledighed) er en stikprøveundersøgelse blandt danskere i alderen 15-64 år. AKU-ledigheden følger en international anvendt definition og bliver opgjort kvartalsvis og månedvis. Fordi AKU-ledigheden opgøres internationalt, kan den benyttes til at sammenligne ledigheden mellem forskellige lande. Ledige efter denne definition er personer, der 1) ønsker et arbejde, 2) har søgt job indenfor de seneste fire uger, 3) kan tiltræde et job indenfor de næste to uger. Det betyder, at AKU-ledigheden bl.a. fanger personer, som ikke modtager dagpenge og ikke har ret til kontanthjælp som arbejdsløse.

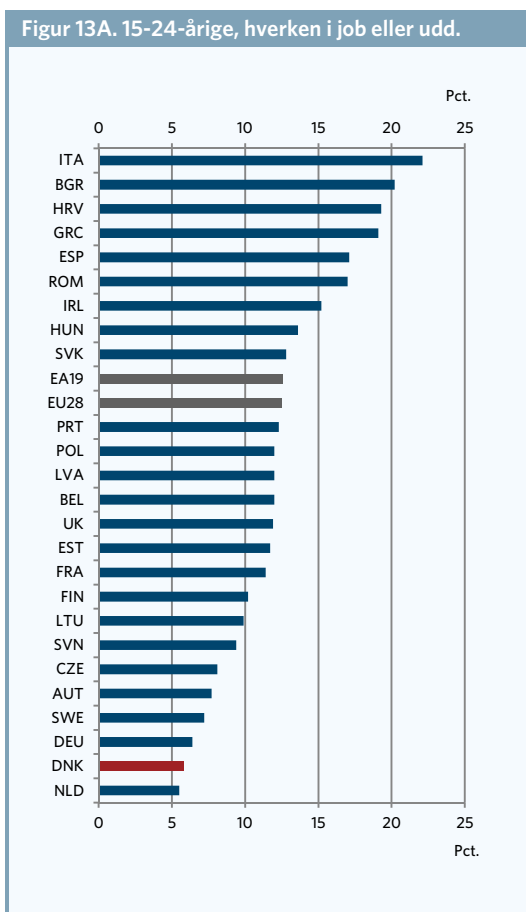
AKU-ledigheden vil imidlertid ikke fange unge, som har mistet modet og ikke søger arbejde, fordi de ikke tror, de kan få et. Heller ikke unge i løntilskud eller virksomhedspraktik, der ikke opfatter sig som arbejdsløse. Derudover kan der være unge på sidelinjen, som ikke indgår i ledighedstallene, fordi de har andre problemer i deres liv, som fx psykiske problemer, problemer med stoffer, alkohol eller kriminalitet eller simpelthen midlertidigt har opgivet at få et arbejde. Modsat kan der også være studerende i arbejdsløshedstallene. Studerende uden arbejde er indeholdt i arbejdsløshedstallene. Alle - uanset om de er studerende eller ej, der opfylder de tre kriterier ovenfor - bliver i Eurostats tal opfattet som arbejdsløse.

## Illustration: De tre ledighedsbegreber i Danmark

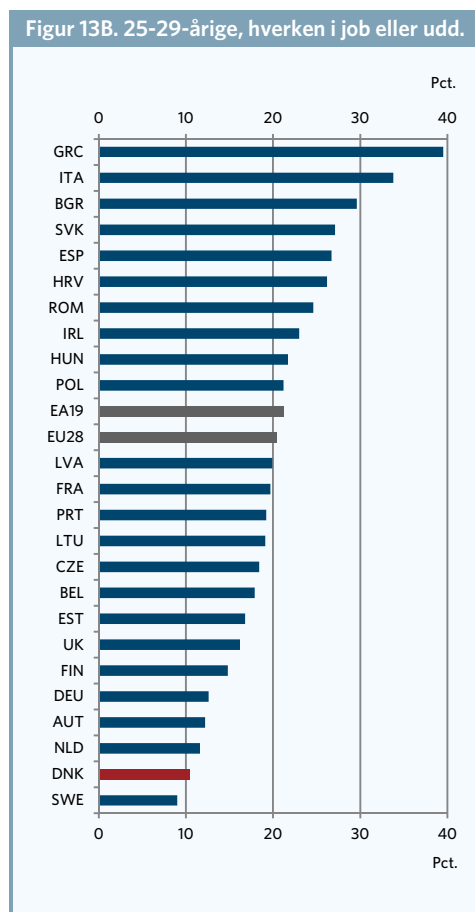


Andelen af unge, som ikke er i gang med en uddannelse og heller ikke er i job, er vist i figur 13A og 13B for de forskellige EU-lande. Disse NEET-statistikker ændrer dog ikke på konklusionen om, hvordan de unge herhjemme klarer sig. Sammenlignet med andre EU-lande er det en lille andel af de danske unge, der hverken er i gang med en uddannelse eller er i job. For de 15-24-årige er det 5,8 pct., som hverken er i arbejde eller i gang med en uddannelse, og for de 25-29-årige er andelen 10,4 pct. Det er væsentligt bedre end gennemsnittet for EU-landene, hvor 12,5 pct. af de 15-24-årige og 20,4 pct. af de 25-29-årige hverken er i job eller i gang med en uddannelse. I de gældspagede sydeuropæiske lande står det meget værre til. Her er én ud af fem mellem 15-24 år hverken i job eller under uddannelse, mens det er mere end hver tredje af de 25-29-årige.

⊙ Sammenlignet med andre EU-lande er det en lille andel af de danske unge, der ikke er i gang med en uddannelse eller er i job



Kilde: AE pba. Eurostat.



Kilde: AE pba. Eurostat.

### Den danske flexicurity-model og Danmark står klar til at gribe opsvinget

Det danske arbejdsmarked har reageret forholdsvis voldsomt på den nedgang i BNP, som vi har oplevet - faktisk en hel del voldsommere end gennemsnittet for EU-landene. Men selv om arbejdsløsheden er vokset hurtigt og meget, har de virkeligt alvorlige skadesvirkninger på langtidsledighed været relativt begrænsede. Flexicurity-modellen har sikret, at segmenteringen af arbejdsmarkedet over en lang årrække har været begrænset og stadig er det på trods af krisen.

⊙ Selv om arbejdsløsheden er vokset meget, har skadesvirkningerne på langtidsledigheden været relativt begrænsede

Det kan selvsagt være svært at glæde sig over, at flexicurity-modellen virker efter hensigten, når man har mistet sit job. Fra et samfundsperspektiv er det imidlertid en god ting, at arbejdsmarkedet hurtigt justerer sig efter en faldende produktion – i hvert fald så længe, de arbejdsløse hurtigt kommer tilbage på arbejdsmarkedet igen, så snart den værste krisetid er forbi. Teorien om flexicurity tilsiger netop, at beskæftigelsen atter vil vokse hurtigt, når tiderne begynder at blive bedre – også selvom væksten ikke er så kraftig. Det har netop været tilfældet de seneste to år. Siden beskæftigelsen ramte bunden i 2013, er den vokset med mere end 74.000 personer til trods for, at opsvinget ikke er så kraftigt endnu. Faktisk har beskæftigelsen været stigende næsten uafbrudt 29 måneder i træk. De lempelige afskedigelsesregler herhjemme gør det nemlig relativt risikofrit for virksomhederne at begynde at ansætte medarbejdere, når der tegner sig et opsving. Hvis opsvinget alligevel skulle udeblive, kan virksomhederne nemt fyre medarbejdere igen.

⊙ Siden beskæftigelsen ramte bunden i 2013, er den vokset med mere end 74.000 personer

## Den store stigning i arbejdsløsheden er ikke en grund til at dømme flexicurity-modellen fallit – faktisk tværtimod

Samtidig med at beskæftigelsen er vokset relativt kraftigt de seneste to år, er selve arbejdsstyrken også begyndt at vokse igen. Under krisen startede flere i uddannelse, og dermed stod de ikke rådighed for arbejdsmarkedet. På det seneste er antallet af hænder, der er til rådighed for arbejdsmarkedet, dog vokset. At selve arbejdsstyrken på den måde justerer sig ind efter, hvordan det går i økonomien, er med til at illustrere, hvor fleksibelt det danske arbejdsmarked er.

⊙ Mens beskæftigelsen er steget, er arbejdsstyrken også begyndt at vokse igen

Den danske flexicurity-model ser altså ud til at have virket under krisen. Den store stigning i arbejdsløsheden er ikke en grund til at dømme flexicurity-modellen fallit – faktisk tværtimod. Den store stigning i arbejdsløsheden ser nemlig ikke ud til at have forplantet sig i en mere strukturel langtidsledighed. Det er dog essentielt, at de mange ny-ledige kommer tilbage i job igen nu, hvor konjunkturerne begynder at vende.

⊙ Den store stigning i arbejdsløshed under krisen har ikke forplantet sig i en højere strukturel langtidsledighed

Det understreger vigtigheden af beskæftigelsespolitikken, som i Carsten Koch-udvalget har været udsat for en kritisk gennemgang, og som også har resulteret i tiltag, der skal få arbejdsløse endnu hurtigere i arbejde. Bl.a. har man fremrykket indsatsen og forbedret mulighederne for at få en uddannelse og blive løftet fra ufaglært til faglært. Indsatsen, herunder uddannelsesaktivering, skal fremadrettet også være mere målrettet mod arbejdsmarkedet. Jo mere målrettet uddannelsesaktivering er mod arbejdsmarkedet, des bedre er det for de lediges chancer for at komme i arbejde.

⊙ Beskæftigelsespolitikken skal hjælpe arbejdsløse hurtigt tilbage i job, via bl.a. målrettet uddannelsesaktivering

## 3 KAPITEL

# Klog arbejdsmarkedspolitik kan sikre den danske model

Stigningen i arbejdsløshed under krisen har affødt en vis skepsis over for flexicity-modellen. I den offentlige debat er de relativt høje overførselsydelse blevet anklaget for at fastholde folk i ledighed. Arbejdsløse er blevet fremstillet som dovne, og fra politiske hold har man svækket sikkerhedsnettet gennem reformer af dagpengene og senest ved et kontanthjælpsloft. Der er brug for at ændre kurs, hvis vi skal sikre den danske model. Flexicity-modellen har skabt et velfungerende, dynamisk arbejdsmarked og bidraget til stor tryghed og lav fattigdom i befolkningen. Det er på tide, at vi stopper med at forringe sikkerhedsnettet og retter fokus mod at forbedre de arbejdsløses jobchancer samt sikre tryghed og fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

I dette kapitel er det arbejdsmarkedspolitikken, der er i fokus. Vi gennemgår nogle af de store politiske tiltag og reformer, der er blevet iværksat på dagpenge- og kontanthjælpsområdet, og ser på, hvorvidt sænkede ydelser får flere i job. Vi undersøger desuden, hvordan de markante nedskæringer i dagpengene og kontanthjælpen har skabt en stor usikkerhed på arbejdsmarkedet. Et arbejdsmarked, der ellers er præget af en høj grad af tryghed og lighed sammenlignet med andre lande. Afslutningsvis ser vi fremad og giver et bud på, hvordan man kan indrette den fremtidige arbejdsmarkedspolitik, så vi bevarer fleksibiliteten for arbejdsgiverne, trygheden for lønmodtagerne og sikrer, at flest muligt kommer i job.

## Arbejdsmarkedspolitik efter krisen: Fokus på stramning

Under krisen er den danske flexicity-model kommet under heftigt pres. Det store tab af job og den voldsomme stigning i arbejdsløshed har gjort, at flere har betvivlet modellens berettigelse og sat spørgsmålstegn ved, om vores arbejdsmarked virkelig er effektivt til at få folk i job. I nogle kredse er der endda opstået en konsensus om, at det er de høje ydelser, vi har i Danmark, der er skyld i arbejdsløsheden. Altså at de høje ydelser mindsker incitamentet til at søge arbejde og dermed er med til at fastholde personer i ledighed. Der er således opstået en forståelse af, at en væsentlig del af de arbejdsløse undlader at arbejde, fordi dagpenge og kontanthjælp bliver til en sovepude. Samtidig med den udbredte skepsis overfor modellen og de arbejdsløses incitament, har den store stigning i arbejdsløsheden også betydet, at det omfattende sikkerhedsnet har været dyrere for staten at opretholde sammenlignet med før krisen, hvor der var meget få arbejdsløse.

ⓘ I dette kapitel er der fokus på arbejdsmarkedspolitikken – både den førte under krisen og hvilken politik, der vil gavne Danmark fremadrettet

ⓘ I kølvandet på krisen er flere begyndt at tvivle på flexicity-modellen. Der er opstået en forståelse af, at mange arbejdsløse undlader at arbejde, fordi de mangler økonomiske incitament

De senere år har en kriseram dansk økonomi skullet finansiere større udgifter til arbejdsløse og samtidig haft færre skatteindtægter fra de folk, der mistede deres job.

Den økonomiske situation og den voksende skepsis overfor flexicurity-modellen har givet genlyd politisk.

### Dagpengereform I og II

Med dagpengereformen fra 2010 besluttede man at slække på security-delen ved at halvere dagpengeperioden og samtidig fordoble genoptjeningskravet (Finansministeriet 2010). Der var altså tale om en alvorlig forringelse af dagpengesystemet. Dagpengereformen klippede nogle gevaldige huller i det sociale sikkerhedsnet og skabte naturligt nok stor usikkerhed blandt de dagpengemodtagere, som pludselig fik forringet deres vilkår. I løbet af de næste år faldt markant flere end forventet ud af dagpengesystemet. Beskæftigelsesministeriet (2010) anslog oprindeligt, at omkring 2.000-4.000 ville miste dagpengene årligt. I stedet røg godt 33.000 personer ud af dagpengesystemet i 2013, og i 2014 var udfaldet på godt 17.000 personer (Beskæftigelsesministeriet 2015a). Man havde fuldstændig fejlvurderet betydningen af, at reformen blev indfaset meget voldsomt og hurtigt, hvilket skabte en meget stor 'pukkel' af arbejdsløse, som pludselig stod til at miste dagpengene. Det prøvede man fra politisk hold at tage vare på ved at indføre forskellige midlertidige ordninger - bl.a. indførte man først en særlig uddannelsesydelse til de personer, som var faldet ud af dagpengesystemet, mod at de deltog i uddannelsesforløb, og senere introducerede man en midlertidig arbejdsmarkedsydelse (Beskæftigelsesministeriet 2013).

⊙  
Dagpengereform fra 2010 klippede nogle gevaldige huller i det sociale sikkerhedsnet og skabte stor usikkerhed. Langt flere, end man havde regnet med, faldt ud af dagpengesystemet

I sommeren 2014 blev en dagpengekommision nedsat, der skulle udtænke fremtidens dagpengesystem. I efteråret 2015 kom kommissionen med sine anbefalinger (Dagpengekommisionen 2015a). På kort tid fandt Venstre-regeringen sammen med Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne sammen om et forlig, der indeholdt hovedparten af kommissions forslag (Beskæftigelsesministeriet 2015b). Nu skal det skal være lettere at genoptjene retten til at få dagpenge, hvor en måneds arbejde udløser to ekstra måneders dagpenge. Til gengæld har man besluttet at sænke dagpengesatserne for nyuddannede og indføre tre årlige karensdage, hvor man ikke kan få udbetalt dagpenge. Der er alt i alt tale om en opblødning af den oprindelige 2010-reform og et mere fleksibelt dagpengesystem, der dog ikke er lige så gavmildt som før krisen.

⊙  
I 2015 vedtog man tiltag, der blødt op på 2010-reformen med sigte på at skabe et mere fleksibelt dagpengesystem, der dog ikke er lige så gavmildt som før krisen

### Kontanthjælp

Sideløbende med dagpengedebatten har også kontanthjælpen været genstand for megen debat og en større revision. Kontanthjælpssystemet har særligt efter dagpengereformen fået en større betydning, fordi så mange faldt ud af dagpengesystemet og derfor overgik til kontanthjælpssystemet. Kontanthjælpssystemet er efter dagpengeforringelserne derfor blevet en endnu vigtigere del af sikkerhedsnettet. I debatten har særligt Venstre argumenteret for, at

⊙  
Også kontanthjælpen har været genstand for flere revisioner. Senest har regeringen indført et kontanthjælpsloft og en "integrationsydelse" for flygtninge og indvandrere



kontanthjælpen er for høj, at incitamentet til at arbejde er for lavt, og at der derfor skal være større forskel på arbejde og kontanthjælp. Venstre-regeringen er efter valget sammen med Dansk Folkeparti, Konservative og Liberal Alliance blevet enige om et kontanthjælpsloft og har derudover indført en "integrationsydelse", som er en særlig lav kontanthjælp for flygtninge og indvandrere (Beskæftigelsesministeriet 2015c; 2015d).

Reformerne af dagpengene, kontanthjælpsloftet og hele debatten om forskelsbeløb på lønindkomst og overførsler illustrerer meget godt, hvor fokus har ligget de senere år. Næmlig på en strammer-tilgang, hvor den overordnede logik har været, at hvis man skærer tilstrækkeligt i ydelserne, kommer folk i job. Der er imidlertid grund til at stille spørgsmålstegn ved, om det virkelig er de relativt høje overførselsydelser, som vi har i Danmark, der holder folk tilbage fra at arbejde. Der er nemlig andre ting, der betyder noget for, om folk kommer i job - fx om der er job at få.

① De senere års reformer bygger på en strammer-tilgang. Logikken er, at hvis man skærer tilstrækkeligt i ydelserne, kommer folk i job

### Reducerede ydelser får få i job - men skaber usikkerhed for mange

Logikken bag forringelserne af dagpengene og kontanthjælpen er, at hvis man presser folk tilstrækkeligt økonomisk, så finder de et job. Det er ud fra et økonomisk rationale om, at hvis overførslerne kompenserer mindre for den løn, man vil kunne få ved at arbejde, er der større motivation til at arbejde, og flere vil derfor gøre det. Det handler altså om forskellen på arbejde og overførsler, den såkaldte kompensationsgrad.

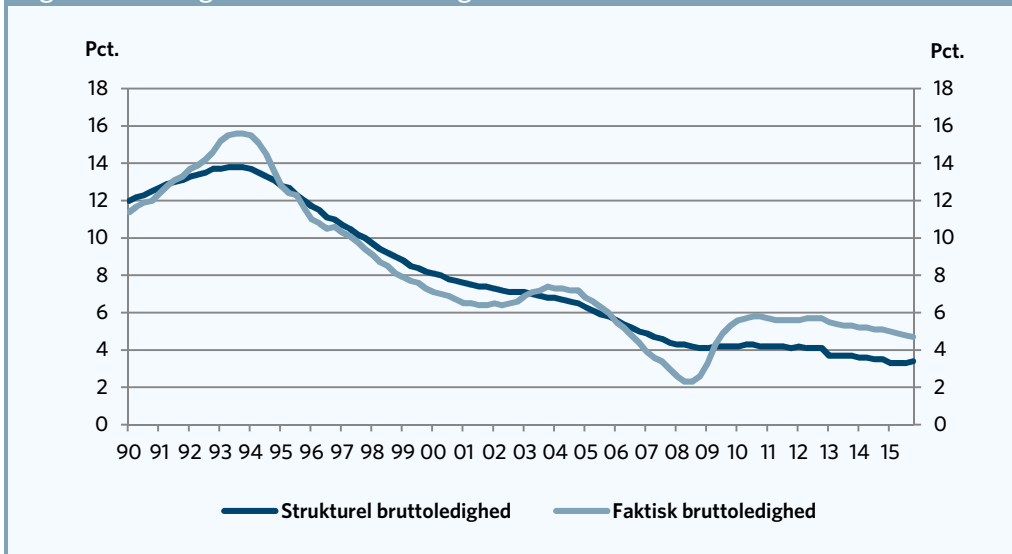
① Debatten om ydelsesniveauer fokuserer ofte på den såkaldte "kompensationsgrad", som er den procentvise forskel på indtægt fra løn og overførsler

## Studier fra OECD viser, at effekten af at sænke kompensationsgraden i Danmark statistisk set ikke er signifikant, fordi vi i Danmark har suppleret vores sikkerhedsnet med rådighedskrav og aktivering

Finansministeriet regner med, at hvis man sænker dagpengenes kompensationsgrad med 10 procentenheder, vil arbejdsløsheden strukturelt falde med 0,7 procentpoint. Denne regneregul blev præsenteret i Finansministeriets publikation Fordeling og Incitamenter 2002 og er siden da blevet anvendt af Finansministeriet. Skønnet er baseret på en række studier, som finder en positiv sammenhæng mellem ledighed og kompensationsgrad. Studierne er fra 1990'erne og finder, at en reduktion i kompensationsgraden på 10 procentpoint vil reducere ledigheden med 1,4 pct. point - altså det dobbelte af, hvad Finansministeriet vurderer. Det skyldes, at den strukturelle ledighed i samfundet (altså arbejdsløsheden uden indflydelse af konjunkturpåvirkninger), dengang studierne blev foretaget, var højere end i dag. Den strukturelle ledighed herhjemme er blevet halveret fra midten af 90'erne fra knap 14 pct. til 6½-7 pct. i begyndelsen af 00'erne. Det fremgår af figur 1. Finansministeriet vurderede derfor, at i og med, at den strukturelle ledighed var omtrent halveret, måtte effekten af lavere kompensationsgrad også være omtrent halveret.

① Finansministeriets analyse af, hvor mange der kommer i job, hvis dagpengeydelsen sænkes, bygger på studier fra 90'erne, hvor den strukturelle ledighed var højere end i dag

Figur 1. Udvikling i den strukturelle ledighed



Kilde: AE på baggrund af Finansministeriet, Finansredegørelse 2014.

Siden starten af 00'erne er den strukturelle ledighed dog faldet endnu mere. Effekten af lavere kompensationsgrad må derfor forventes at være endnu mindre end det, Finansministeriet skønner i dag. Fra 2002 til i dag er den strukturelle ledighed tæt på igen at være halveret. Finansministeriets skøn over, hvor mange der kommer i job, hvis man sænker ydelserne, er altså i den optimistiske ende. Den strukturelle ledighed vurderes fremadrettet at være på omkring 3½ pct., og derfor må potentialet for at reducere arbejdsløsheden ved at sænke kompensationsgraden også være mindre fremover.

⊙ Finansministeriets skøn over, hvor mange der kommer i job, hvis man sænker ydelserne, er i den optimistiske ende

Man kan i det hele taget stille spørgsmålstejn ved, hvor stor effekten af at sænke ydelser er i forhold til at få folk i job. Ét er, at effekten af lavere kompensationsgrad formentlig er kraftigt overvurderet. Noget andet er, at nogle studier slet ikke finder nogen effekt af at sænke kompensationsgraden. Studier fra OECD (2006) viser, at effekten af at sænke kompensationsgraden i Danmark statistisk set ikke er signifikant, fordi vi i Danmark samtidig har suppleret vores sikkerhedsnet med rådighedskrav og aktivering. Det er derfor tvivlsomt, om lavere kompensationsgrad vil mindske arbejdsløsheden herhjemme markant. OECD foretog i forbindelse med udarbejdelsen af Employment Outlook 2006 nye beregninger af effekten af kompensationsgraden på arbejdsløsheden. For langt de fleste lande finder OECD, at en lavere kompensationsgrad sænker arbejdsløsheden, men *ikke* for Danmark, Holland og Irland. OECD finder, at den ledighedsreduktion, man opnår ved lavere kompensationsgrad, afhænger af udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Hvis man som Danmark bruger mange penge på aktiv arbejdsmarkedspolitik (aktivering mv.), får man ikke så meget ud af at sænke kompensationsgraden. Det skyldes, at udbetalingen af understøttelse i Danmark er ledsaget af krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, om deltagelse i aktivering mv. Disse krav medvirker til at sikre, at den enkelte ikke har motivation for at blive på overførselsydelse - selv om disse er højere end i mange andre lande.

⊙ Studier fra OECD viser, at effekten af at sænke kompensationsgraden i Danmark ikke er statistisk signifikant

Ud fra OECD's studie virker det tvivlsomt, hvor meget man kan sænke arbejdsløsheden ved at sænke kompensationsgraden herhjemme. Dertil kommer som nævnt, at den strukturelle arbejdsløshed er meget lav, hvorfor potentialet for at reducere ledigheden gennem lavere ydelser i sig selv er begrænset.

⊙ Ifølge OECD er det tvivlsomt, hvor meget vi kan sænke arbejdsløsheden ved at sænke kompensationsgraden

Endelig har manglen på job også noget at sige i forhold til, om arbejdsløse finder arbejde, hvis man sænker ydelserne. Under krisen har der været et stort tab af især ufaglærte stillinger, som ikke kommer igen. I løbet af krisen har Danmark faktisk lidt det største tab af job siden krisen i 1930'erne. Sammenholdt med andre EU-lande har jobtabet i Danmark kun været overgået af de gældsplagede lande og nogle enkelte østeuropæiske lande. At det har været svært for arbejdsløse at finde job under krisen, hænger for langt de flestes vedkommende sammen med, at der har været relativt få job at få – snarere end at de hellere vil være på overførsler.

⊙ At det har været svært for arbejdsløse at finde job under krisen, hænger for de fleste sammen med, at der har været relativt få job at få

Gevinsten ved at sænke ydelserne er altså tvivlsom. Og selv om reducerede ydelser måske vil få lidt flere i job, vil det skade sikkerheden for mange. Lavere kompensationsgrad vil svække vores flexicurity-model og skabe stor usikkerhed – især blandt de arbejdsløse, men også blandt personer i job.

⊙ Selv om reducerede ydelser måske vil få lidt flere i job, vil det skade sikkerheden for mange

## Arbejdsløshed er noget, der bekymrer langt flere end blot de ledige selv

### Strammer-reformer har skabt øget utryghed blandt lønmodtagerne

En halvering af dagpengeperioden og en fordobling af genoptjeningsperioden, som blev vedtaget i forbindelse med dagpengeforliget i 2010, skabte selvsagt stor usikkerhed for de arbejdsløse. Men også for de beskæftigede, som fik forringet deres forsikring mod ledighed.

⊙ Dagpengereformen skabte ikke kun usikkerhed for dagpengemodtagere, men også for personer i job

At usikkerheden og utrygheden på arbejdsmarkedet har været stigende gennem kriseårene og mærket af reformerne, kan man se på Trygfondens årlige tryghedsundersøgelser. "Andelen af utrygge dagpengemodtagere steg voldsomt i de første kriseår mellem 2009 og 2011", står der i Tryghedsmålingen fra 2013 (Trygfonden 2013). "... men er i dag stabiliseret på samme niveau, der ikke ligger meget over de beskæftigedes". For kontanthjælpsmodtagerne er utrygheden til gengæld stigende. Mens tre ud af fire følte sig nogenlunde trygge i 2009 og 2011, var det i 2013 kun lidt over halvdelen.

⊙ Trygfondens undersøgelse viser, at usikkerheden og utrygheden på arbejdsmarkedet har været stigende gennem kriseårene

Generelt er den utryghed, der relaterer sig til den enkeltes økonomiske situation, steget. Godt hver tredje dansker frygter at mangle penge til uforudsete udgifter. I kølvandet på krisen knytter danskernes utryghed sig altså i større grad til økonomi og job end tidligere. Af Trygfondens undersøgelse kan man desuden se, at arbejdsløshed er noget, der bekymrer langt flere end blot de ledige selv. Det skyldes, at mange har fx et barn eller en forælder, der er arbejdsløs. På den måde er et stort antal danskere indirekte berørt af ledighed, selv om de selv er i job (Andersen 2014). Samtidig er der flere, der frygter for, om de kan holde til jobbet. Næsten hver fjerde i 2013 frygtede, om de kunne holde til jobbet, mod mindre end hver femte i 2009. Det samme gælder frygten for sygdom i familien.

⓪ Arbejdsløshed er noget, der bekymrer langt flere end blot de ledige selv

Af Trygfondens undersøgelse kan man altså direkte aflæse krisens følger såvel som den politik, der er blevet ført under krisen. Dagpengereformen – kombineret med en stram budgetstyring og velfærdsregulering i kommunerne under krisen – har bestemt slået igennem i danskernes tryghed (Trygfonden 2013).

⓪ Af Trygfondens undersøgelse kan man direkte aflæse krisens følger såvel som den politik, der er blevet ført under krisen

## Dagpengenes primære funktion er at skabe forsikring mod arbejdsløshed for de mange, der næsten altid er i job

De fleste af dem, der betaler ind til dagpengesystemet, gør faktisk ikke brug af det. Men bevidstheden om, at de er sikret en relativ høj indkomst i tilfælde af arbejdsløshed, gør, at de tør bevæge sig fleksibelt omkring på arbejdsmarkedet – uden at kræve lange opsigelser og store fratrædelsesbonuser. Denne pointe blev netop påpeget af de økonomiske vismænd i en kronik i Berlingske Tidende umiddelbart efter, at dagpengeaftalen fra 2015 faldt på plads.

⓪ Dagpengesystemet er en forsikringsordning, der skaber tryghed. De fleste af dem, der betaler ind til systemet, gør faktisk ikke brug af det

*Mens aftalen indeholder flere positive ændringer, er der imidlertid også en central mangel. I aftalen er der ikke nogen elementer, der direkte styrker dagpengesystemets forsikringsfunktion for arbejdsmarkedets "kernetropper". En primær funktion for dagpengesystemet er at skabe forsikring mod ledighed for de mange, der næsten altid er i beskæftigelse. Set over den tiårige periode 2004-2013, der blandt andet omfatter finanskrisen, havde mere end 60 pct. af de dagpengeforsikrede slet ingen ledighed, og over 80 pct. var ledige i mindre end ti pct. af tiden. Langt de fleste rammes altså meget sjældent af arbejdsløshed, og når det sker, er det ofte kortvarigt. Når det er relevant at overveje at forbedre forsikringsfunktionen for arbejdsmarkedets kernetropper, skyldes det, at denne er svækket igennem flere årtier. I særdeleshed er*

⓪ "... det er relevant at overveje at forbedre forsikringsfunktionen for arbejdsmarkedets kernetropper," skriver de økonomiske vismænd

*dagpengenes gennemsnitlige kompensationsgrad, dvs. dagpengeniveauet relativt til lønindkomsten, faldet over en længere periode (Det Økonomiske Råd 2015).<sup>3</sup>*

Vismændene efterlyser altså en styrket sikkerhed for det brede flertal af lønmodtagere. Som beskrevet i kapitel 1, hænger den store fleksibilitet på det danske arbejdsmarked nemlig direkte sammen med den udbredte følelse af sikkerhed. Det skyldes bl.a., at de ikke behøver frygte en stor nedgang i deres indkomst i tilfælde af arbejdsløshed. Danskere, som bliver ledige en periode og går på dagpenge, er stadig langt fra at være fattige. Selv om de vil opleve en nedgang i deres indkomst, vil de fleste stadig have råd til at købe den mad, de gerne vil spise, sende deres børn på lejrskole og blive boende i deres bolig.

① Vismændene efterlyser en styrket sikkerhed for det brede flertal af lønmodtagere

Inddrager man de gængse mål for fattigdom og økonomiske afsavn, viser statistikkerne, at Danmark generelt set har ligget i den lave ende af det europæiske spektrum gennem krisen. I en undersøgelse fra Eurobarometer (2012) svarede 8 procent af danskerne bekræftende på et spørgsmål om, hvorvidt de inden for de seneste 12 måneder er løbet tør for penge til at betale almindelige regninger, købe mad eller andre daglige forbrugsvarer. Dette er sammen med Sverige den laveste andel i EU, hvor gennemsnittet er 18 procent. Der er en del danskere, som mærker de økonomiske følger af krisen, men for det store flertal fungerer sikkerhedsnettet indtil videre rimeligt – også selv om de senere års reformer og krisestemning har åbnet sprækker i tryghedsfølelsen. Her spiller den aktive arbejdsmarkedspolitik en vigtig rolle. Den danske model går som beskrevet i kapitel 1 på tre ben. Det fleksible arbejdsmarked sikrer en vis jobrotation; sikkerhedsnettet giver tryghed og sørger for, at folk kan opretholde en rimelig levestandard, og den aktive arbejdsmarkedspolitik hjælper med at opkvalificere de arbejdsløse og matche jobtagere og arbejdsgivere.

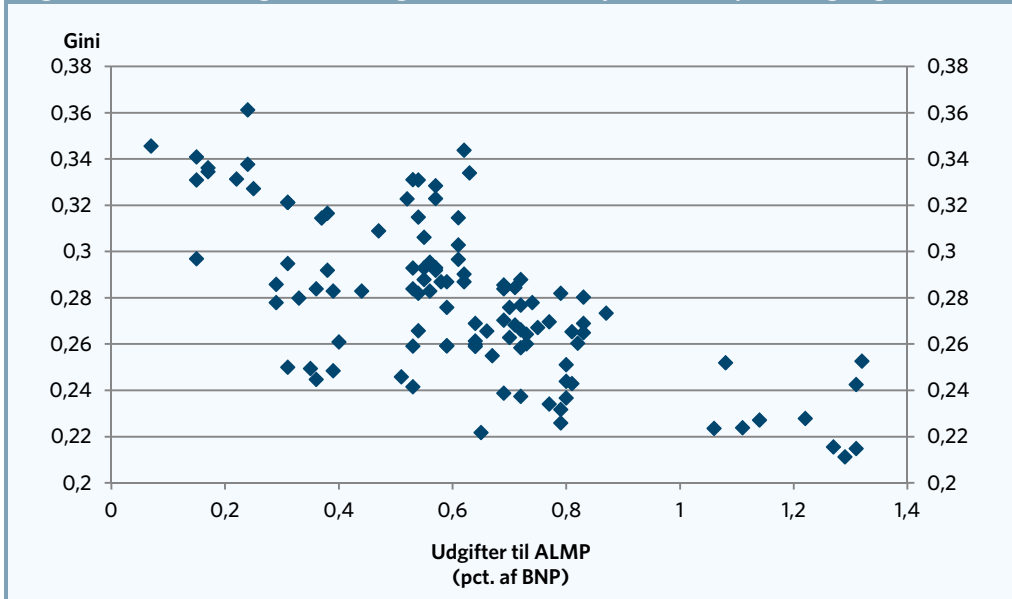
① For flertallet af danskerne fungerer sikkerhedsnettet rimeligt – om end de senere års reformer og krise har givet sprækker i tryghedsfølelsen

Den aktive arbejdsmarkedspolitik spiller således en vigtig rolle for, at også dem, der ikke har så stærke ressourcer eller faglige kompetencer, får en bedre chance for at komme i job. Således medvirker arbejdsmarkedspolitikken til, at der bliver mindre forskel mellem ressourcestærk og ressourcetsvag – altså mindre ulighed i samfundet. Det fremgår af figur 2, som viser uligheden – målt ved Gini-koefficienten – sammen med udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik i pct. af BNP. Som man kan se af figuren, har samfund, som bruger mange penge på aktiv arbejdsmarkedspolitik, typisk også lavere ulighed.

① Arbejdsmarkedspolitik spiller en vigtig rolle for, at folk på kanten af arbejdsmarkedet kommer i job

<sup>3</sup> Årsagen til, at dagpengenes gennemsnitlige kompensationsgrad er faldet over en længere periode, er, at satsen i overførelsesindkomsten i praksis ikke reguleres i helt samme takt, som lønningerne vokser. Det skyldes, at der årligt reserveres 0,3 pct. til den såkaldte satspulje, som anvendes til særlige tiltag for at forbedre vilkårene for overførelsesmodtagere og svage grupper i samfundet.

Figur 2. Sammenhæng mellem udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik og ulighed



Anm.: Der indgår i figuren observationer for følgende lande: Danmark, Sverige, Norge, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Spanien og Tyskland. Punkterne illustrerer forholdet mellem Gini-koefficienten og udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik i de pågældende lande på forskellige tidspunkter i perioden, 1995-2012.

Kilde: AE på baggrund af OECD.

Den danske model har altså været med til at sikre en udbredt grad af økonomisk tryghed og lighed i samfundet. Dog er der ingen tvivl om, at de senere års nedskæringer i dagpengene og indførelse af kontanthjælpsloftet mm. trækker i retning af større ulighed og utryghed blandt både de arbejdsløse og lønmodtagerne. En utryghed, der er vigtig at tage alvorligt. Hele flexicity-modellen bygger på, at lønmodtagerne - og arbejdsgiverne - kan regne med, at der er et gribende sikkerhedsnet. Hvis de ansatte begynder at tvivle på sikkerhedsnettet, vil de begynde at opføre sig anderledes på arbejdsmarkedet og kræve bedre aftrædelsesordninger og længere opsigelsesvarsler. Det kan få store konsekvenser for dynamikken på arbejdsmarkedet.

①

Hvis de ansatte begynder at tvivle på sikkerhedsnettet, vil det få store konsekvenser for dynamikken på arbejdsmarkedet

### Risiko for et opdelt arbejdsmarked

Flexicity-modellen bygger på, at lønmodtagerne er villige til arbejde under korte opsigelsesvarsler og med svage eller ingen fratrædelsesordninger. Det gør arbejdsmarkedet fleksibelt. Hvis forsikringen mod ledighed bliver for dårlig, bringes denne fleksibilitet i fare. Man risikerer, at der stille og roligt sniger sig håndtag ind i overenskomsterne i form af fx fratrædelsesgodtgørelser til personer med lang anciennitet, hvilket kan føre til et mindre fleksibelt arbejdsmarked.

①

Flexicity-modellen bygger på, at lønmodtagerne er villige til arbejde under korte opsigelsesvarsler og med svage eller ingen fratrædelsesordninger

Man risikerer på sigt også at få et mere opdelt arbejdsmarked med et A- og et B-hold.

A-holdet vil være de ressourcerstærke og højtuddannede, der har tilkøbt en privat arbejdsløshedsforsikring, gode sundhedsordninger, og som har forhandlet sig til

①

Hvis vi fortsætter med at forringe sikkerhedsnettet, risikerer vi, at arbejdsmarkedet bliver mere opdelt i A- og B-hold

ansættelseskontrakter med lange opsigelsesvarsler og fratrædelsesordninger. Disse personer vil ikke være så bange for at miste jobbet, da de har sikret sig, at der vil være et privat sikkerhedsnet. På den anden side vil vi få et B-hold af lønmodtagere, der især vil blive knyttet til særlige brancher, hvor der ikke er overenskomstdækning, og man har dårlige ansættelseskontrakter. B-holdet må leve med usikre løn- og ansættelsesforhold og være dårligere stillet, hvis de bliver syge eller mister deres indtægt. B-holdet vil bestå af folk med lav eller ingen uddannelse, og de vil være ansat på væsentlig ringere lønvilkår og være mere udsatte for konkurrencepres fra øvrige EU-lande.

⊙ Risikoen er, at B-holdet må leve med mere usikre løn- og ansættelsesforhold og være dårligere stillet, hvis de bliver syge eller mister deres indtægt

## Mere end hver femte lønmodtager i Tyskland arbejder til lav løn. Det er næsten tre gange så stor en andel som i Danmark, hvor knap otte procent arbejder til lav løn

Et sådant opdelt arbejdsmarked har man i vores naboland, Tyskland, hvor syv millioner arbejder til en relativt lav løn. Mange af disse personer arbejder i "minijob", som er lavtlønsjob, hvor man kun tjener lidt over 3.000 kr. om måneden. Da man oprindeligt indførte minijob, var det tænkt som indslusningsordning, der ville hjælpe folk med at få foden ind på arbejdsmarkedet, og at de i løbet af en kortere årrække ville stige i løn og blive en del af det ordinære arbejdsmarked. Erfaringer fra Tyskland peger imidlertid på, at introduktionen af lavtlønsjob skaber et permanent lavtlønsarbejdsmarked. Omkring 61 pct. af dem, der har minijob som deres primære indtægtskilde, har været ansat tre år eller mere hos samme arbejdsgiver. Faktisk er der en større gruppe, der har mere end et job for at få hverdagsøkonomien til at løbe rundt. Læs mere om minijob i boks 1.

⊙ Et opdelt arbejdsmarked har man i vores naboland, Tyskland, hvor syv millioner arbejder til en relativt lav løn

### Boks 1. Hvad er et minijob?

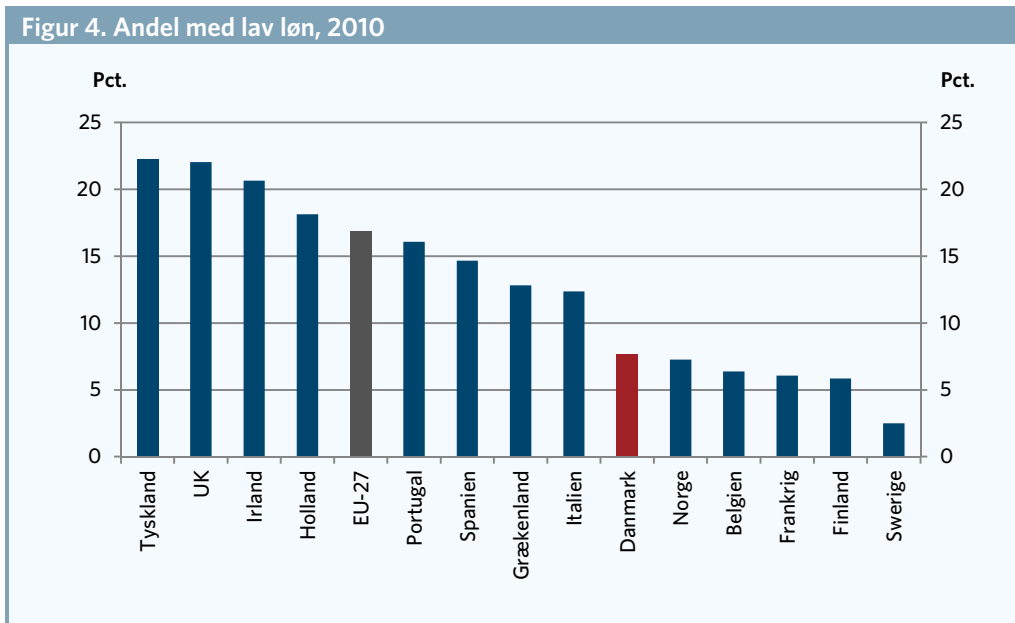
Minijob blev introduceret på det tyske arbejdsmarked i 1960'erne for at skabe deltidsjob til husmødre, der ellers var hjemmegående, samt til studerende og andre, hvor minijobbet var en sekundær aktivitet. En minijobber måtte tjene op til €325 om måneden og maksimalt arbejde 15 timer om ugen. Til gengæld var minijobber fri for at betale indkomstskat og socialforsikringsydelse, men var ikke berettiget til sygesikring, dagpenge eller pension.

I 2003 blev ordningen udvidet med en række arbejdsmarkeds- og socialreformer (Hartz-reformerne I-IV), der skulle øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og få flere tyskere i beskæftigelse. Den månedlige indkomstgrænse blev rykket fra €325 til €400 og senest til €450 i 2013. De samme arbejdsmarkedsreformer afskaffede den maksimale ugentlige arbejdstid på 15 timer, så minijobberne nu kunne arbejde mere - dog inden for indkomstgrænsen. Fra 2003 til 2013 havde minijobberne ikke krav på sociale ydelser, men fra 1. januar 2013 er der sket ændringer, således at minijobberne i højere grad har mulighed for at være omfattet af sociale ydelser.

Kilder: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2012 & TUC 2012

Figur 3 viser andelen af lavtlønnede i 2010. Tyskland ligger helt i top med den største andel af lavtlønnede blandt de lande, vi normalt sammenligner os med. Mere end hver femte lønmodtager i Tyskland arbejder til lav løn. Det er næsten tre gange så stor en andel som i Danmark, hvor knap otte pct. arbejder til lav løn. Samtidig er Tyskland blandt de EU-lande, der har oplevet den største stigning i antallet af lavtlønnede siden 2006.

⊙ Mere end hver femte lønmodtager i Tyskland arbejder til lav løn. Det er næsten tre gange så stor en andel som i Danmark



Anm: Lav løn er 2/3 af medianlønnen: Lavt uddannede dækker uddannelseskoderne 0-2 (Pre-primary, primary and lower secondary education).

Kilde: AE på baggrund af Eurostat.

A-holdet i Tyskland har modsat minijobberne en god indtægt, forsikringsordninger og ansættelseskontrakter med aftrædelsesvilkår. Det betyder, at virksomhederne i Tyskland har svært ved at fyre medarbejdere, når det går dårligt i økonomien. Arbejdsmarkedet er altså langt mindre fleksibelt end det danske. I Tyskland er det bl.a. et krav, at arbejdsgiveren skal undersøge, om det er muligt at beskæftige de overflødige medarbejdere i en anden afdeling af virksomheden eller i en anden virksomhed under samme koncern (Dagpengekommissionen 2015b).

⊙ A-holdet i Tyskland har modsat B-holdet god indtægt samt gode forsikringsordninger og ansættelseskontrakter

Fordi det er så besværligt at fyre folk, vælger mange virksomheder i Tyskland i stedet at sætte de ansatte ned i tid. Det er uhensigtsmæssigt for virksomhederne, som får sværere ved at nedskalere produktionen og er tvunget til fortsat at betale løn – om end i et mindre omfang. Samtidig er der reel ledig arbejdskraft, som ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Et stort arbejdsmarked er altså ikke ønskværdigt for hverken arbejdsgiverne eller lønmodtagere. Virksomheder er afhængige af den smidighed i arbejdsstyrken, som dagpengesystemet medvirker til at skabe.

⊙ Fordi det er så besværligt at fyre folk, vælger mange virksomheder i Tyskland at sætte de ansatte ned i tid

I Danmark har vi ikke et lavtlønsarbejdsmarked, som vi kender det fra Tyskland. Samtidig er omfanget af såkaldt "atypiske ansættelser", som fx projektansatte, freelancere, vikarer mm. ikke så udbredt herhjemme, som det er mange andre steder i Europa. I Danmark er det iflg. tal fra Eurostat kun ca. 8,5 pct. af de beskæftigede, som er i midlertidig beskæftigelse, mens det i EU som helhed er 14 pct., 13 pct. i Tyskland og næsten 17 pct. i Sverige. Det skyldes formentlig, at vores model i forvejen sikrer et fleksibelt arbejdsmarked, hvorfor omfanget af atypiske ansættelser ikke er så udbredt. Antallet af atypiske ansættelser har været relativt stabilt igennem de seneste 15 år, men særligt for de unge har midlertidige ansættelser under krisen været stigende, ligesom brugen af vikarer inden for visse private brancher har været voksende. De atypiske ansatte på det danske

⊙ I Danmark er det ca. 8,5 pct. af de beskæftigede, som er i midlertidig beskæftigelse (som fx vikar og freelancer), mens det i EU som helhed er 14 pct.



arbejdsmarked har generelt ringere ansættelsesvilkår, når man ser på arbejdsmarkedspension, optjening af feriedage, arbejdstider, efteruddannelse mv. (LO 2015a).

En ny form for atypisk ansættelse, der har været diskuteret, er forslaget om indslusningsløn til flygtninge og indvandrere. Argumentet er, at vi holder flygtninge ude af arbejdsmarkedet med høje lønninger. En indslusningsløn skulle altså kunne hjælpe flygtninge og indvandrere bedre ind på arbejdsmarkedet. Erfaringer fra Tyskland med minijob peger imidlertid på, at introduktionen af lavtlønsjob skaber et permanent nyt lavtlønsarbejdsmarked. Desuden slås mange af de flygtninge og indvandrere, der i dag ikke er i job, med andre problemer end ledighed. Hverken manglende uddannelse, dårligt helbred eller ringe danskundskaber kan afhjælpes med en indslusningsløn.

⊙ Erfaringer fra Tyskland peger dog på, at introduktionen af lavtlønsjob skaber et lavtlønsarbejdsmarked

Indslusningsløn – eller i det hele taget en udbredt brug af atypiske ansættelser – er altså ikke nogen god idé. Disse ordninger bidrager ikke til at skabe tryghed på arbejdsmarkedet, som er en af hjørnestenene i den danske model. Der kan dog være situationer, som gør, at virksomhederne helt naturligt vælger atypiske ansættelser. Det kan f.eks. være i forbindelse med barsel, sygdom eller specialopgaver, som kræver, at man kortvarigt ansætter en konsulent eller lignende. Men hvis brugen af atypiske ansættelser skyldes, at virksomhederne forsøger at undslå sig de forpligtigelser, der følger med fastansatte, risikerer vi dog en nedadgående spiral med forringede løn- og ansættelsesvilkår. Med vores fleksible og dynamiske arbejdsmarked, hvor vilkårene forhandles mellem arbejdsmarkedets parter, er der gode muligheder for at begrænse en unødigt stor udbredelse af atypiske ansættelser. De senere års nedgang i medlemstallet i de overenskomstbærende fagforeninger, nedjustering af dagpengene og loft over kontanthjælpen peger dog i den forkerte retning.

⊙ Indslusningsløn – eller i det hele taget en udbredt brug af atypiske ansættelser – er ikke nogen god idé. Det skaber utryghed på arbejdsmarkedet

---

## Aktivering, som ikke er målrettet mod arbejdsmarkedet, har ikke nogen positiv effekt på de arbejdsløses jobchancer

---

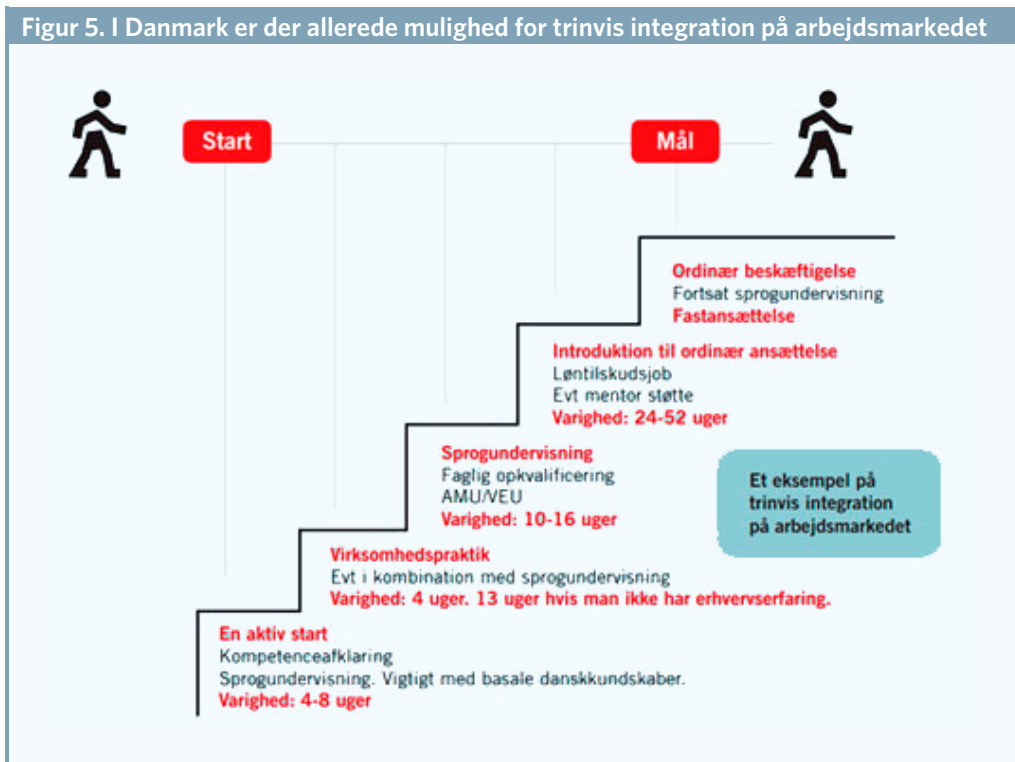
Hvad enten man får sin indtægt fra job eller overførsler, er en sikker og stabil indkomst forudsætningen for den enkeltes sikkerhed og tryghed – især under en krise. Det har netop været kendetegnende for Danmark, at danskerne er mindre bekymrede for at miste jobbet end andre europæere – trods den generelt lette adgang til fyringer (Trygfonden 2013). Forklaringen er, at den almindelige dansker har kunnet regne med forholdsvis høje ydelser i tilfælde af arbejdsløshed.

⊙ Danskerne har generelt været mindre bekymrede for at miste jobbet end andre europæere – trods lav ansættelsesbeskyttelse

## Arbejdsmarkedspolitikken skal have fokus på målrettet uddannelse

Selvom et godt og udbygget sikkerhedsnet med ordentlige dagpenge- og kontanthjælpsforhold er vigtigt, kan det ikke stå alene. En aktiv arbejdsmarkedspolitik med fokus på uddannelse og opkvalificering er mindst lige så vigtig og kan bidrage til at få arbejdsløse i job. Nogle eksempler på den aktive arbejdsmarkedspolitik, vi har i Danmark, kan ses i figur 5, som illustrerer de muligheder, der er i den nuværende lovgivning for at skruet et forløb sammen for personer, der er omfattet af integrationsprogrammet, som skal føre til ordinær beskæftigelse.

⊙ Et godt sikkerhedsnet kan ikke stå alene. En aktiv arbejdsmarkedspolitik er ligeledes vigtig



Anm.: Se uddybende forklaring i LO 2015b. Varigheden på forløbet "introduktion til ordinær ansættelse" vil ofte være i omegnen af 24-52 uger, men som sådan er der dog ingen nedre grænse.  
Kilde: AE pba. LO.

Trappemodellen illustrerer forskellige former for opkvalificering, der - hvis de passer til den arbejdsløses behov og er struktureret målrettet - kan hjælpe arbejdsløse i job. Trappemodellen indeholder bl.a. uddannelse, praktik og arbejde med løntilskud, som gerne skulle munde ud i et ordinært job i en virksomhed. Danmark bruger mange penge på aktiv arbejdsmarkedspolitik, og det er i sagens natur vigtigt, at pengene bruges fornuftigt. Evalueringer af forskellige arbejdsmarkedspolitiske tiltag har vist, at ikke al aktivering fungerer lige godt. Nogle gange er forløbene ikke målrettet nok til de personer, som indtræder i forløbene. Andre gange ender en langt bredere sammensætning af overførelsesmodtagere i de målrettede ordninger, end det var hensigten.

⊙ Ikke al aktivering fungerer lige godt. Nogle forløb er ikke målrettet nok til de personer, som indtræder i forløbene

En evaluering af fleksjobordningen fra SFI 2015 viste for eksempel, at der var stor forskel på den fleksjobordning, man havde, før og efter reformen i 2013 (SFI 2015). Efter 2013 er det lykkedes at

⊙ Reformen af fleksjobordningen i 2013 bidrog til at fokusere ordningen

få en ny gruppe borgere med dårligere helbred, lavere uddannelsesniveau og ringere arbejdsevne i fleksjob sammenlignet med før reformen. Det skyldes bl.a., at man ændrede fleksjobordningen, så mulighederne for at blive ansat i et fleksjob i meget få timer (under 10 timer om ugen) blev forbedret. 38 pct. af dem, der er i fleksjob efter reformen, er ansat på få timer mod 9 pct. før reformen (SFI 2015). Flexjobordningen var netop rettet mod personer med ringe arbejdsevne, så reformen har altså bidraget til at fokusere ordningen, så den i højere grad bruges af de personer, den oprindeligt var tiltænkt. Efter reformerne af fleksjobordningen og førtidspensionen er det samlede antal fleksjobbere steget, mens antallet, der får tilkendt førtidspension, er faldet. Således er der altså færre, som kommer på varig passiv forsørgelse (SFI 2015).

For at arbejdsmarkedspolitikken fungerer bedst muligt, er det vigtigt, at man kontinuerligt holder øje med de forskellige ordninger og sikrer, at de fungerer effektivt til at få folk i job og benyttes af de personer, de er indrettet efter. Det var netop en af konklusionerne i rapporten fra "Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats" (bedre kendt som Carsten Koch-udvalget), at aktivering, som ikke specifikt er rettet mod arbejdsmarkedet, ikke har nogen positiv effekt på de arbejdsløses jobchancer (Ekspertgruppen 2014). Carsten Koch-udvalget blev nedsat i 2013 og skulle kortlægge den aktive beskæftigelsesindsats herhjemme og komme med forslag til forbedringer. Hovedkonklusionen var, at uddannelsesaktivering skal være mere målrettet mod arbejdsmarkedet. Udvalgets rapport faldt i to dele, hvor den første handlede om at få dagpengemodtagere i job, og anden del gik på de ikke-arbejdsmarkedsparete – altså dem, der slås med andre problemer end kun mangel på job (Ekspertgruppen 2014; 2015).

⊙ Det er vigtigt, at vi holder øje med de forskellige aktiveringsordninger og sikrer, at de fungerer effektivt

---

## Man skal passe på med at dømme arbejdspolitiske redskaber ude, fordi de i en opstartsfasen kun har fået få i job. Måske har de været struktureret for dårligt eller målrettet mod de forkerte borgere

---

Første del af udvalgets anbefalinger lagde linjen for den beskæftigelsesreform, som trådte i kraft 1. januar 2015 (Beskæftigelsesministeriet 2014). Her forbedrede man mulighederne for opkvalificering ved at gøre det lettere for ufaglærte arbejdsløse at tage en faglært uddannelse og dermed få en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det gjorde man bl.a. ved, at ufaglærte arbejdsløse nu kan tage en erhvervsfaglig uddannelse, mens de modtager dagpenge, svarende til 80 pct. af dagpengesatsen (og med mulighed for at låne op til den fulde dagpengesats). Samtidig er mulighederne indenfor rammerne af voksenlærlingeordningen blevet styrket. Dertil kommer, at arbejdsløse nu bliver aktiveret hurtigere end tidligere, og at jobcentre tager hyppigere samtaler med de arbejdsløse.

⊙ 1. del af Koch-udvalgets rapport fokuserer på de arbejdsmarkedsparete arbejdsløse. Store dele af konklusionerne er blevet implementeret

Anden del af Carsten Koch-udvalgets anbefalinger, som var møntet på personer på kanten af arbejdsmarkedet (de ikke-arbejdsmarkedsparete), er aldrig blevet omsat til konkret politik. Den gennemgående røde tråd i ekspertgruppens anbefalinger for denne gruppe var, at der ikke findes nogen nemme løsninger i forhold til at nedbringe antallet af personer på kanten af arbejdsmarkedet. Personer uden for arbejdsmarkedet har ofte mange andre problemer at slås med end ledighed. En af konklusionerne i ekspertgruppens udredning var, at kommunerne alt for ofte har været tilbøjelige til at benytte aktiveringstilbud som *generel* vejledning og opkvalificering. Denne indsats er ikke målrettet nok i forhold til arbejdsmarkedet og øger derfor ikke chancerne for at komme i arbejde. Kommunerne skal ifølge Ekspertgruppen langt oftere benytte sig af virksomhedsrettede forløb – dvs. virksomhedspraktik og løntilskud, og hvis der er brug for et uddannelsesløft, skal det være målrettet mod arbejdsmarkedet (Ekspertgruppen 2015). Man har gode erfaringer med fx voksenlærlingeordningen og bør styrke denne mulighed for personer på kanten af arbejdsmarkedet. For unge på kanten af arbejdsmarkedet har man desuden kunnet konstatere, at mentorordningerne har haft en positiv effekt på, at flere kommer i gang med en uddannelse. Man bør se på, om man kan udvide og forbedre denne ordning. Politisk har man endnu ikke samlet op på ekspertgruppens anbefalinger for personer på kanten af arbejdsmarkedet.

⊙ Anden del af Koch-udvalget anbefalinger er møntet på personer på kanten af arbejdsmarkedet. Anbefalingerne herfra er aldrig blevet omsat til konkret politik

Der er altså nok at tage fat på for at forbedre den aktive arbejdsmarkedsindsats – både for de arbejdsløse, som bare mangler et job, og de personer, som står udenfor arbejdsmarkedet, og som også slås med psykologiske, helbredsmæssige eller andre problemer. Det er vigtigt, at arbejdsløse ikke skæres over én kam, og at man husker at fokusere på individuelle behov. Samtidig skal man passe på med at dømme de arbejdspolitiske redskaber ude, fordi de i en opstartsfase kun har fået få i job. Måske har de været struktureret for dårligt eller målrettet mod de forkerte borgere.

⊙ Man passe på med at dømme de arbejdspolitiske redskaber ude, fordi de i en opstartsfase kun har fået få i job

## Mentorordningerne har fået flere på kanten af arbejdsmarkedet i gang med en uddannelse

### Behov for nyt fokus: Overførsler sikrer arbejdsstyrken

Den danske flexicity-model er udviklet gennem mange årtier i et samspil mellem arbejdsmarkedets parter og de politiske kræfter, som stod bag skabelsen af den danske velfærdsstat. Modellen er et udtryk for en vellykket balancegang, hvor centrale aktører i fællesskab har kunnet nå frem til løsninger, de alle kunne opfatte som positive for de interesser, som de skulle repræsentere.

⊙ Flexicity-modellen er et vellykket resultat af årtiers forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter

Der er dog til stadighed behov for at reformere modellen. Nye ansættelsesformer, åbningen af arbejdsmarkedet for udenlandsk arbejdskraft, stigende krav til arbejdskraftens kvalifikationer og den større betydning af EU-regulering er eksempler på forhold, som kræver stadige reformer af modellen. Men samtidig er det afgørende, at de væsentlige elementer i modellen holdes intakte. Det kræver en bevarelse af de positive samspil mellem det økonomiske sikkerhedsnet (herunder dagpengesystemet), den lave ansættelsesbeskyttelse og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Risikoen er, at beslutningstagerne mister det overordnede perspektiv på den danske flexicity-model og i forhåbende reformer rettet mod dens enkelte elementer kommer til at forrykke de grundlæggende balancer i modellen. Her har både politikerne og arbejdsmarkedets parter et stort ansvar for, at Danmark ikke mister sin på mange måder unikke kombination af fleksibilitet og velfærd – og dermed også placeringen i toppen af verdensligaen, når det gælder både levevilkår og livskvalitet. Som bl.a. vismændene har påpeget, er det helt centralt, at overførselsydelse ikke kun ses som en belastning og en stor udgift for staten. For selv om et omfattende sikkerhedsnet som det danske er dyrt at opretholde i en krisetid, er det en vigtig del af det danske fleksible arbejdsmarked.

Det er dagpengene og kontanthjælpen, der gør, at virksomhederne hurtigt kan fyre medarbejdere, når det går skidt. Sikkerhedsnettet i tæt samspil med den aktive arbejdsmarkedspolitik sørger ligeledes for, at de fleste arbejdsløse hurtigt kan komme tilbage i arbejde igen, når tiderne skifter, og det går fremad i økonomien. Vores danske model er et godt værn mod langtidsledighed. Vi skal derfor stoppe med at svække flexicity-modellen og i stedet bruge kræfterne på at styrke den.

⓪ Der er til stadighed behov for at reformere modellen. Nye ansættelsesformer, åbningen af arbejdsmarkedet for udenlandsk arbejdskraft, stigende uddannelseskraft og den øgede EU-regulering stiller nye betingelser

## Boks 2. Sådan kan den danske model styrkes

### Anbefalinger til den fremtidige arbejdsmarkedspolitik:

- Måltretning af arbejdsmarkedspolitiske initiativer, så de kun omfatter de personer, de er tiltænkt, jf. reformen af fleksjobordningen. One-size-fits-all-løsninger hjælper ikke.
- Fokus på den arbejdsløses individuelle behov. Hvad enten det er uddannelse, sprogkundskaber, kriminalitet, helbreds- eller andre psykiske problemer, der afskærer den enkelte fra arbejdsmarkedet, er det dét, der skal tages hånd om. Individuelle samtaler og handleplaner, som anbefalet i Carsten Koch-udvalgets rapport, kunne være en vej frem.
- Øget brug af virksomhedsrettede forløb for personer på kanten af arbejdsmarkedet. Carsten Koch-udvalget påpegede netop, at initiativer som virksomhedspraktik og løntilskud har vist sig frugtbare i forhold til at få folk i job – men at de benyttes relativt sjældent i kommunerne.
- Uddannelsesaktivering skal være mere målrettet mod arbejdsmarkedet.
- Udbygning af voksenlærlingeordningen.
- Større brug af mentorordninger i en mere målrettet og forbedret version.
- Afskaffelse af kontanthjælpsloftet, 225-regel og integrationsydelsen. Disse initiativer skaber stor usikkerhed for mange, sender folk i fattigdom og får kun få i arbejde.
- Øget fokus på dagpengesystemet som en forsikringsordning, der skaber sikkerhed for mange lønmodtagere på arbejdsmarkedet. Evt. en opgradering af dagpengesystemet for den brede gruppe af lønmodtagere.
- Fokus på at få sikre en ubureaukratisk og effektiv vej tilbage til arbejdsmarkedet for de arbejdsløse. Selv om arbejdsmarkedspolitiske initiativer målrettet forskellige grupper af arbejdsløse koster penge – og kan være dyre, er de god investering.



## Kildeliste

### Kapitel 1:

World Economic Forum 2015: *Global Competitiveness Report 2015-2016*

[http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf)

Eurostat 2015: *Quality of life. Facts and views*. Publications Office of the European Union.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6856423/KS-05-14-073-EN-N/742aee45-4085-4dac-9e2e-9ed7e9501f23>

### Kapitel 2:

OECD 2009: *Adjustments to the OECD's Method of Projecting the NAIRU*. OECD Economics Department

<http://www.oecd.org/economy/outlook/43098869.pdf>

### Kapitel 3:

Andersen, Jørgen Goul 2014: *Arbejdsløshedens svøbe rammer de fleste*. Aalborg Universitet.

[http://vbn.aau.dk/files/205570599/Notat\\_3.Arbejdslshedens\\_sv\\_berammer\\_de\\_fleste.JGA.FINAL.pdf](http://vbn.aau.dk/files/205570599/Notat_3.Arbejdslshedens_sv_berammer_de_fleste.JGA.FINAL.pdf)

Beskæftigelsesministeriet 2014: *Ny beskæftigelsesindsats træder gradvist i kraft i 2015*.

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2014/12/Beskaeftigelsesreform-vedtaget.aspx>

Beskæftigelsesministeriet 2015a: *Beskæftigelsesudvalget 2014-15 (2. samling)*. BEU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 52. Offentligt.

<http://www.ft.dk/samling/20142/alm-del/beu/spm/52/svar/1265379/1549624.pdf>

Beskæftigelsesministeriet 2010: *Arbejdsmarkedsudvalget 2009-10. L 222 Svar på Spørgsmål 2*. Offentligt.

<http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/l222/spm/2/svar/723860/860158.pdf>

Beskæftigelsesministeriet 2013: *Midlertidig arbejdsmarkedsydelse vedtaget*.

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2013/12/Midlertidig%20arbejdsmarkedsydelse%20vedtaget.aspx>

Beskæftigelsesministeriet 2015b: *Aftale om et tryggere dagpengesystem*.

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler/Tryggere%20dagpengesystem.aspx>

Beskæftigelsesministeriet 2015c: *Straksindgreb på asylområdet – ny integrationsydelse til nytilkomne udlændinge*

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/07/Straksindgreb%20paa%20asylomraadet%20-%20ny%20integrationsydelse%20til%20nytilkomne%20udlaendinge.aspx>

Beskæftigelsesministeriet 2015d: *Aftale om kontanthjælp - det skal kunne betale sig at arbejde*

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2015/11/Aftale%20om%20kontanthjaelp%20-%20det%20skal%20kunne%20betale%20sig%20at%20arbejde.aspx>

Eurobarometer 2012: *Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union (wave 6)*. Flash Eurobarometer 338.

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_338\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_338_en.pdf)

Finansministeriet 2010: *Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi*.

<http://www.fm.dk/sitecore/content/Finansministeriet/Home/Publikationer/2010/Aftale%20om%20genopretning%20af%20dansk%20oekonomi.aspx>

Dagpengekommissionen 2015a: *Dagpengekommissionens samlede anbefalinger.*

[http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommission\\_ny/Hovedrapport%20pdf%20pdf.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommission_ny/Hovedrapport%20pdf%20pdf.ashx)

Dagpengekommissionen 2015b: *Arbejdsrapir: Det danske arbejdsmarked.*

[http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommission\\_ny/arbejdsrapirer/Det%20danske%20arbejdsmarked%20pdf%20pdf.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommission_ny/arbejdsrapirer/Det%20danske%20arbejdsmarked%20pdf%20pdf.ashx)

Det Økonomiske Råd 2015: *Fornuftig aftale med enkelte mangler.* Kronik i Berlingske Tidende 26. oktober 2015.

<http://www.dors.dk/oevrige-publikationer/kronikker-artikler/fornuftig-aftale-enkelte-mangler>

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats 2014: *Veje til job - en arbejdsmarkedsindsats med mening.*

<http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2014/Carsten%20Koch/Carsten%20Koch%20udvalget%20WEB%20pdf.ashx>

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats 2015: *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet.*

[http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2015/Carsten\\_Koch\\_2%20Opdf.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2015/Carsten_Koch_2%20Opdf.ashx)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2012: *Umstrittene Minijobs.* Hohendanner, Christian & Stegmaier, Jens.

<http://doku.iab.de/kurzber/2012/kb2412.pdf>

LO 2015a: *Danmark 2030 - Sammen om velfærd og lighed.*

[http://www.lo.dk/Politik/Okonomiskpolitik/Rapporteroganalyser/150325\\_DK2030-rapport.aspx](http://www.lo.dk/Politik/Okonomiskpolitik/Rapporteroganalyser/150325_DK2030-rapport.aspx)

LO 2015b: *Dyrk flygtninges kvalifikationer, og benyt billigt alternative til indslusningsløn.*

[https://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2015/05/Jobpakker\\_HBOE.aspx](https://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2015/05/Jobpakker_HBOE.aspx)

OECD 2006: *Employment Outlook 2006*

<http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook2006.htm>

SFI 2015: *Borgere i fleksjob efter reformen.* Holt, Helle, Larsen, Mona, Bach, Henning Bjerregaard & Jensen, Søren.

<http://www.sfi.dk/rapportoplysninger-4681.aspx?Action=1&NewsId=5827&PID=9267>

Trygfonden 2013: *Danskernes hverdagsproblemer.* Tryghedmåling 2013. Andersen, Jakob, Hede, Anders & Andersen, Jørgen Goul

<http://www.e-pages.dk/trygfonden/223/>

TUC 2012: *Learning the wrong German lesson*

<https://www.tuc.org.uk/economic-issues/labour-market/mini-jobs>





Udgivet af  
**AE - Arbejderbevægelsens Erhvervsråd**  
Reventlovsgade 14, 1. sal  
1651 København V.  
Telefon: 33 55 77 10  
E-mail: [ae@ae.dk](mailto:ae@ae.dk)  
[www.ae.dk](http://www.ae.dk)