

Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet

Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III

*Mona Larsen
Klaus Langager*

***Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet
Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III***

Forskningsleder: Mag.scient.soc. Anders Rosdahl
Forskningsgruppen om arbejdsmarkedsforhold
Sekretærarbejdet er udført af overassistent Lillian Eckardt og assistent Elsebeth Bohnke

Undersøgelsens følgegruppe:

Arbejdsmarkedsstyrelsen
AF-Roskilde
AF-Storstrøm
Dansk Arbejdsgiverforening
Landsorganisationen i Danmark
Kommunernes Landsforening
Socialministeriet
Arbejdsministeriets forskningsrådgiver
Dansk Teknologisk Institut

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-600-7

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principlayout af Bysted A/S

Omslagsillustration: Herman Bailey

Oplag: 1.200

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

Forord

Arbejdsmarkedsreformen er en samlet betegnelse for en lang række ændringer i lovgivningen vedrørende den aktive arbejdsmarkedspolitik, der trådte i kraft 1. januar 1994. Loven retter sig mod forsikrede ledige, dvs. ledige der er medlem af en a-kasse, samt offentlige og private virksomheder. Formålet med den aktive arbejdsmarkedspolitik er at give arbejdsgivere, beskæftigede, ledige og uddannelsessøgende tilbud, der kan bidrage til at sikre et velfungerende arbejdsmarked.

Denne rapport belyser udviklingen i udbuddet af arbejdskraft og virksomhedernes mangel på arbejdskraft med fokus på perioden under arbejdsmarkedsreformen og diskuterer på baggrund heraf, i hvilket omfang arbejdsmarkedsreformen har bidraget til at sikre et mere velfungerende arbejdsmarked.

Rapporten er tredje og sidste evalueringsrapport fra Socialforskningsinstituttet omhandlende den arbejdsmarkedspolitiske indsats under arbejdsmarkedsreformen. Tidligere er udkommet Klaus Langager: *Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I*. Socialforskningsinstituttet 97:20 samt Henning Bach: *Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II*. Socialforskningsinstituttet 97:19.

Rapporten *Indsatsen over for de forsikrede ledige* belyser den individuelt tilpassede indsats over for ledige, som den kommer til udtryk gennem udformningen af lediges handlingsplaner, lediges deltagelse i aktivering, lediges udbytte heraf samt aktiveringsforløbenes beskæftigelsesmæssige effekter for deltagerne. Rapporten *Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud* belyser omfanget af og virksomhedernes vurdering af AF's formidling af arbejdskraft til virksomhederne samt virksomhedernes brug af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger rettet mod virksomhederne, dvs. jobtræning og jobrotation. Denne rapport indeholder en vurdering og diskussion af arbejdsmarkedsreformens betydning for arbejdsmarkedet som helhed.

I løbet af projektperioden er udkast til rapporten blevet diskuteret dels i en følgegruppe, dels i en styregruppe nedsat af Arbejdsmarkedsstyrelsen, der har finansieret de tre foreliggende evalueringer af den arbejdsmarkedspolitiske indsats under arbejdsmarkedsreformen. Styregruppen har ud over repræsentanterne i følgegruppen (som er anført i kolofonen) bestået af repræsentanter fra Finansministeriet, Økonomiministeriet, Arbejdsministeriet samt Direktoratet for arbejdsløshedsforsikring (DFA). Lektor, cand.

polit. Per Kongshøj Madsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet har læst og kommenteret manuskriptet som lektør. Alle takkes for konstruktive og nyttige kommentarer.

Projektet er gennemført af forsker, cand.oecon. Mona Larsen og seniorforsker, cand.polit. Klaus Langager. Mona Larsen har skrevet kapitel 1, 3 og 5. Klaus Langager har skrevet kapitel 2 og 4. Forskningsleder mag.scient.soc. Anders Rosdahl har forfattet rapportens bilag 1. Anders Rosdahl har endvidere gennemført den kvalitative undersøgelse, der danner grundlag for bilag 1. Stud.polit. Thor Høberg-Petersen har bidraget med indsamling af data.

København, november 1998

Jørgen Søndergaard

Indhold

<i>Kapitel 1</i>	
<i>Sammenfatning og diskussion</i>	9
Arbejdsmarkedsreformen - ændringer i arbejdsmarkedspolitikken .	9
Ændringer i arbejdsmarkedspolitikken sammenholdt med politikken før reformens ikrafttræden	10
Styringsreformen	10
Aktiveringsreformen	10
Ændringer i arbejdsmarkedspolitikken efter reformens ikrafttræden	11
Hovedresultater	12
Aktivering	12
Individuelle handlingsplaner og lediges mobilitet	12
Aktivering og lediges søgeaktivitet	14
Beskæftigelseeffekter af aktivering	15
Opstramning af kravene til de forsikrede ledige	16
Det effektive arbejdsudbud	16
Opstramning af kravene til de forsikrede ledige og det effektive arbejdsudbud	17
Ungeindsatsen og det effektive arbejdsudbud	18
Den virksomhedsvendte indsats	19
Omfanget arbejdskraftmangel	19
AF's formidlingsvirksomhed	20
Flaskehalsindsats	21
Arbejdsmarkedets funktionsevne	22
Arbejdsmarkedets allokeringsevne	22
Arbejdsmarkedets omstillingsevne	23
Arbejdsmarkedets funktionsevne – indikatorer	24
Pris som indikator	24
Mængde som indikator	26
Arbejdsmarkedets funktionsevne og arbejdsmarkedsreformen – en diskussion	27
Arbejdskraftmangel	27
Lønudvikling	29
Marginalisering	31
Samlet beskæftigelse	32
Opsamling	34
Rapportens opbygning	36
 <i>Kapitel 2</i>	
<i>Arbejdsmarkedsreformen - indhold og udvikling</i>	37
Arbejdsmarkedsreformen - indhold og opbygning	38
Styringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik	38
Aktiveringsreformen	40
Aktiveringsredskaber under arbejdsmarkedsreformen	43

Løntilskudsordninger	43
Uddannelse	46
Arbejdsmarkedsreformens betydning for optjeningsret, ydelsesperiode og rådighedsforpligtigelse	51
Justeringer og ændringer af arbejdsmarkedsreformen efter dens ikrafttræden	53
Den første justering af reformen - serviceeftersynet	54
Overgangen til reformens 2. fase - store ændringer af reformen	55
Årene under reformens 2. fase - mindre justeringer af reformen	57
Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken	58

Kapitel 3

Udviklingen på arbejdsmarkedet og den arbejdsmarkeds- politiske indsats	63
Udviklingen på arbejdsmarkedet	63
Arbejdsstyrke	63
Beskæftigelse	66
Ledighed	71
Ledighed og lønstigningstakt	75
Den arbejdsmarkedspolitiske indsats	78
Arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger	79
Indsats over for de forsikrede ledige	81
AF's formidlingsvirksomhed	89
Jobrotation	91
Udviklingen på arbejdsmarkedet og den arbejdsmarkeds- politiske indsats	92
Arbejdsstyrke og den arbejdsmarkedspolitiske indsats	92
Beskæftigelse og den arbejdsmarkedspolitiske indsats	95
Ledighed og den arbejdsmarkedspolitiske indsats	97
Ledighed, lønstigningstakt og den arbejdsmarkeds- politiske indsats	100
Hvad har kendetegnet udviklingen på arbejdsmarkedet efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden?	101

Kapitel 4

Arbejdsudbuddet under arbejdsmarkedsreformen	105
Det effektive arbejdsudbud under arbejdsmarkedsreformen - ønsker om arbejde, søgeaktivitet og rådighed	106
Det effektive arbejdsudbud - afgrænsning og datamateriale . . .	108
Det effektive arbejdsudbud blandt forskellige grupper af ikke-beskæftigede	109
Udviklingen i det effektive arbejdsudbud 1994-97	114
Ungeindsatsen, ret- og pligtaktivering og det effektive arbejdsudbud	118
Ledige og aktiveredes søgeaktivitet og brug af jobsøgekanaler .	120
Søgeaktiviteten blandt ledige og aktiverede	120
Jobsøgekanaler	127

Den ledige arbejdskrafts faglige mobilitet og match med arbejdskraftefterspørgslen	131
Faglig og erhvervmæssig mobilitet - en oversigt	134
Mobilitet og efterspørgsel	140
Mobiliteten og den regionale arbejdsmarkedssituation	140
AF's påvirkning af den ledige arbejdskrafts mobilitet	145

Kapitel 5

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats og arbejdskraftmangel	155
Arbejdskraftmangel	156
Arbejdskraftmangel på landsplan og på regionalt niveau	156
Arbejdskraftmangel på det private arbejdsmarked	158
Arbejdskraftmangel på det offentlige arbejdsmarked	159
Mismatch	160
Udvikling på landsplan	160
Regionale forskelle	161
Den arbejdsmarkedspolitiske indsats og arbejdskraftmangel	162
AF's formidlingsvirksomhed	162
AF's markedsandel	163
AF's markedsandel på landsplan	163
AF's markedsandel - regionale forskelle	165
Kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed	171
Besættelse af anmeldte jobordrer	171
Formidler AF arbejdskraft hurtigt og finder AF de rette personer?	172
Flaskehalsindsats	173
Den arbejdsmarkedspolitiske indsats og arbejdskraftmangel - en opsamling	176

Bilagsfigurer og bilagstabeller til kapitlerne	181
---	------------

Bilag 1

Nogle vurderinger af regional arbejdsmarkedspolitik	191
De to regioner og nogle arbejdsmarkedspolitiske rammebetingelser	192
Decentralisering	195
Den tidlige indsats	197
Ungeindsatsen	199
Aktivperioden	200
Den virksomhedsvendte indsats	201

Litteratur	205
-----------------------------	------------

Socialforskningsinstituttets udgivelser om mobilitet på arbejdsmarkedet, arbejdsstyrken og løndannelse	213
---	------------

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997	215
---	------------



Sammenfatning og diskussion

Arbejdsmarkedsreformen er betegnelsen for en række ændringer i den arbejdsmarkedspolitiske lovgivning, der trådte i kraft omkring årsskiftet 1993-94. Reformen medførte på en lang række områder en markant ændring i forhold til den tidligere arbejdsmarkedspolitik.

Den foreliggende rapport indgår som tredje og sidste del af Socialforskningsinstituttets evaluering af arbejdsmarkedsreformen.

Tidligere har Socialforskningsinstituttet gennemført en evaluering dels af arbejdsmarkedsreformens betydning for de *forsikrede ledige*, jf. Langager (1997), dels af reformens betydning i relation til *virksomhederne*, jf. Bach (1997).

Mens de to første rapporter overvejende fokuserer på arbejdsmarkedsreformens effekter og betydning for ledige hhv. virksomheder *isoleret* set, er formålet med denne rapport primært at vurdere og diskutere arbejdsmarkedsreformens betydning for arbejdsmarkedet som *helhed*. Rapportens primære formål er således at belyse og diskutere arbejdsmarkedsreformens betydning for arbejdsmarkedets funktionsevne. Udvalgte resultater fra de to første evalueringsrapporter indgår i denne forbindelse.

Det skal indledningsvis anføres, at denne rapport ikke har karakter af en egentlig evaluering, men derimod indeholder oplysninger, der kan give en *indikation* af arbejdsmarkedsreformens betydning i

relation til arbejdsmarkedets funktionsevne. At der ikke er tale om en egentlig evaluering, skal ses i lyset af, at det er yderst vanskeligt at vurdere den *samlede* betydning af arbejdsmarkedsreformen. Den førte arbejdsmarkedspolitik kan således virke gennem flere forskellige kanaler og tilmed have modsatrettede virkninger. Hertil kommer, at en række andre faktorer – som fx konjunkturbetingede forhold – påvirker udviklingen på arbejdsmarkedet og betydningen af arbejdsmarkedspolitikken. Arbejdsmarkedsreformen er således blot én af flere ændringer på arbejdsmarkedet efter 1994. En egentlig evaluering af arbejdsmarkedsreformens betydning for arbejdsmarkedets funktionsevne ville derfor i princippet kræve, at det havde været muligt at isolere effekten af arbejdsmarkedsreformen fra andre påvirkninger af arbejdsmarkedets funktionsevne, hvilket ikke er muligt på det foreliggende grundlag.

Arbejdsmarkedsreformen – ændringer i arbejdsmarkedspolitikken
Arbejdsmarkedsreformen betød på en lang række områder et brud med den tidligere førte arbejdsmarkedspolitik, som den kom til udtryk under lov om arbejdstilbud. Arbejdsmarkedsreformen indeholder to reformelementer – en *styringsreform*, der trådte i kraft 1.9.1993, og en *aktiveringsreform*, der trådte i kraft 1.1.1994. Styringsdelen af arbejdsmarkedsreformen har (stort set) fungeret uændret siden dens ikrafttræden. Den del af arbejdsmarkedsreformen, der omhandler aktiveringsind-

satsen, er derimod blevet ændret flere gange siden 1.1.1994.

Centrale ændringer i arbejdsmarkedspolitikens styrings- og aktiveringslementer i forhold til den arbejdsmarkedspolitiske indsats før reformen beskrives nedenfor. Afsnittet afsluttes med en gennemgang af de væsentlige ændringer i arbejdsmarkedspolitikken efter reformens ikrafttræden.

Ændringer i arbejdsmarkedspolitikken sammenholdt med politikken før reformens ikrafttræden

Styringsreformen

Ud fra en filosofi om, at den arbejdsmarkedspolitiske indsats bedst tilrettelægges så tæt på virksomhederne og de ledige som muligt, var et af arbejdsmarkedsreformens væsentligste mål at *fremme decentraliseringen* af den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Styringsreformen medførte derfor væsentligst, at en anselig kompetence til at udforme den arbejdsmarkedspolitiske indsats blev uddelegeret til de regionale arbejdsmarkedsråd. Udformningen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats er dog underordnet de fra centralt hold udstukne rammebetingelser – omfattende omfanget af tildelte aktiveringsmidler, mål og resultatkrav til indsatsen samt lovens bestemmelser om lediges rettigheder og pligter i forbindelse med aktivering. Arbejdsmarkedsreformen har således betydet, at udformningen af arbejdsmarkedspolitikken i væsentligt større omfang end tidligere tilrettelægges på regionalt niveau. De regionale arbejdsmarkedsråds opgaver består i at planlægge den arbejdsmarkedspolitiske indsats i regionen, dimensionere og prioritere mellem de arbejdsmarkedspolitiske redskaber herunder AF's ordinære aktiviteter, udpege særligt ledighedstruede grupper i

regionen, samordne AF og kommunernes arbejdsmarkedsindsats og løbende overvåge arbejdsmarkedet og indsatsen i regionen.

Aktiveringsreformen

Aktiveringsindsatsen over for ledige er på en lang række områder ændret væsentligt i forhold til arbejdsmarkedspolitikken under arbejdstilbudsordningen. Den *ordinære indsats* – dvs. AF's formidling af arbejde og indsats over for virksomhederne – er derimod stort set uforandret i forhold til perioden før arbejdsmarkedsreformen (og er i lovgivningsmæssig henseende stort set også forblevet uændret *efter* arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden).

Reformen har for det første betydet, at det egentlige formål med aktiveringsindsatsen – at forbedre de lediges kvalifikationer og arbejdsmarkedssituation – er kommet mere i fokus. Aktiveringsforløb kan således ikke, som det var tilfældet under arbejdstilbudsordningen, forlænge dagpengeperioden. Efter arbejdsmarkedsreformen "tærer" aktiveringsforløbene tværtimod på den samlede ydelsesperiode.

For det andet har reformen på en række områder betydet kvalitative ændringer af selve aktiveringsindsatsen. Aktiveringsdelen i arbejdsmarkedsreformen kan således sammenfattes ved følgende hovedelementer:

- Vægt på en *helhedsorientering af indsatsen*, hvor der fokuseres på koblingen mellem den virksomhedsrettede indsats og aktiveringsindsatsen.
- Vægt på *individuel tilpasset aktiveringsindsats*, der – under hensyntagen til arbejdsmarkedets behov – tilpasses den enkelte lediges ønsker og forudsætninger.

- Vægt på en *fleksibel aktiveringsindsats*, således at målet om at kunne tilpasse aktiveringsinstrumenter og -forløb til arbejdsmarkedets og den enkelte lediges behov kan opnås.
- Vægt på en *behovsorienteret indsats*, hvor indsatsen både rettes mod de ledige, der formodes/*skønnes* at have størst behov for aktivering, samt vægt på *lovmassige aktiveringsrettigheder*, der sikrer, at alle ledige – efter en given ledighedsperiode – har ret til aktivering.
- Vægt på en aktivering rettet mod arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft og kvalifikationer.

For en gennemgang af de enkelte aktiveringsredskaber, og hvorledes disse indholdsmæssigt er ændret, henvises til kapitel 2.

Ændringer i arbejdsmarkedspolitikken efter reformens ikrafttræden

Arbejdsmarkedsreformen blev tilrettelagt og etableret i en periode med høj ledighed. I takt med et efterfølgende fald i ledigheden, stor beskæftigelsesvækst og en stagnerende arbejdsstyrke har der derfor løbende været behov for at tilpasse den aktive arbejdsmarkedspolitik til udviklingen på arbejdsmarkedet. Formålet med ændringerne i perioden efter reformens ikrafttræden har overvejende været at understøtte udviklingen på arbejdsmarkedet.

Bla. skal den gradvise udvidelse og opstramning af lediges og aktiveredes *rådighedsforpligtigelse*, der har fundet sted i reformperioden, vurderes i dette lys. Rådighedsforpligtigelsen er således løbende blevet skærpet gennem den såkaldte *ret og pligt-aktivering*, der indebærer, at ledige (givet, de opfylder en række betingelser)

har pligt (og ret) til at deltage i aktivering. Pligt til aktivering for unge uden erhvervsuddannelse (pr. 1.4.1996) og pligt til aktivering på fuld tid efter 2 års ledighed (etableret pr. 1.1.1996, men først fuldt indfaset pr. 1.1.1999) er således nye elementer i aktiveringen, hvortil den tidlige indsats og lediges pligt til at medvirke ved udarbejdelsen af en handlingsplan og at følge den også hører. Ledige og aktiveredes rådighedsforpligtigelse er tillige blevet skærpet med hensyn til at påbegynde *formidlet arbejde*. Gradvist er der således blevet indført skærpede sanktioner ved lediges afslag på arbejde formidlet af AF og anført færre gyldige grunde til at afslå formidlet arbejde. I 1996 blev der tillige indført en passiv rådighedsforpligtigelse for ledige på uddannelsesorlov, hvilket indebærer, at ledige på uddannelsesorlov på lige fod med aktiverede har pligt til at påbegynde arbejde formidlet af AF. Pr. 1.1.1998 har ledige efter 6 måneders ledighed pligt til at søge og påbegynde arbejde *uden* for den lediges faglige område/uddannelse. Det geografiske område, hvorindenfor den ledige som minimum skal søge og påtage sig arbejde, er også blevet udvidet.

I en periode præget af kraftig vækst i beskæftigelsen har de løbende justeringer af arbejdsmarkedsreformen endvidere været rettet mod at *undgå et faldende arbejdsudbud*. Afskaffelsen af overgangsydelsesordningen, den gradvise skærpelse af lediges adgang til uddannelsesorlov (og afskaffelsen af orlovsperiodens muligheder for at forlænge dagpengeperioden), indførelsen af den passive rådighedsforpligtigelse for ledige på uddannelsesorlov og en skærpelse af beskæftigelseskravene for at (gen)erhverve retten til at modtage dagpenge, er alle til-

tag, der bl.a. har til hensigt at øge arbejdsudbuddet.

Justeringerne af arbejdsmarkedsreformen har endvidere generelt betydet en opprioritering af indsatsen over for svage grupper af ledige. Indsatsen over for unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse og fremrykningen af ret og pligt-aktiveringen for langvarigt ledige til at gælde efter 2 års ledighed, skal bl.a. vurderes i dette lys.

Hovedresultater

I det følgende redegøres der for resultaterne af rapportens empiriske analyser – gennemgangen suppleres med udvalgte resultater fra Socialforskningsinstituttets to første evalueringer af arbejdsmarkedsreformen, jf. ovenfor. Afsnittet indeholder en redegørelse for de empiriske resultater vedrørende betydningen af aktivering i relation til lediges mobilitet, søgeaktivitet og fremtidige beskæftigelsesmuligheder, betydningen af opstramningen af kravene til de ledige i relation til størrelsen af det effektive arbejdsudbud samt betydningen af den virksomhedsvendte indsats i relation til omfanget af arbejdskraftmangel.

Aktivering

Aktivering kan ad forskellige kanaler påvirke matchingprocesserne på arbejdsmarkedet. I dette afsnit skitseres en række resultater vedrørende betydningen af aktivering i relation til de lediges mobilitet, søgeadfærd og fremtidige beskæftigelsesmuligheder.

Individuelle handlingsplaner og lediges mobilitet

Aktivering kan medvirke til at forbedre matchingprocesserne på arbejdsmarkedet ved at påvirke lediges (og beskæftigedes)

faglige/erhvervsmæssige og geografiske mobilitet. En høj faglig og erhvervsmæssig mobilitet blandt jobsøgende er vigtig for en effektiv matchingproces på arbejdsmarkedet. En høj faglig og/eller erhvervsmæssig mobilitet blandt arbejdssøgende vil således mindske eller eliminere mismatch mellem forskellige delmarkeder, hvilket vil resultere i, at ledige stillinger besættes og besættes hurtigere.

Aktivering kan bl.a. gennem fastsættelse af beskæftigelses- og aktiveringsforløb i de individuelle handlingsplaner muliggøre og påvirke en faglig/erhvervsmæssig og geografisk mobilitet.¹⁾ Handlingsplanen, der er central for den proces, der skal klarlægge den lediges fremtidige beskæftigelses- og aktiveringsplaner, er således en forudsætning for, at ledige kan deltage i aktivering.

Rapporten viser, at den forventede jobmobilitet blandt de forsikrede ledige er betydelig – dette viser både registerbaserede opgørelser og opgørelser baseret på svar fra de ledige selv via spørgeskemaundersøgelser. Baseret på oplysninger om de lediges beskæftigelsesmål i handlingsplanerne *planlægger/forventer* 70 pct. af de ledige således at være *fagligt* mobile, dvs. at beskæftigelsesmålet i handlingsplanen ikke svarer til den funktion/det arbejde, de senest bestred, før de blev ledige. 40 pct. af de ledige er *erhvervsmæssigt* mobile, dvs. at 40 pct. af de ledige planlægger at skifte erhverv/branche. Der synes således at være en betydelig grad af jobmæssig omstillingsparathed blandt de ledige. På grundlag af det foreliggende datamateriale er det dog ikke muligt at afgøre, hvor stor en del af den planlagte mobilitet, der ender med at blive realiseret.

Opgørelserne peger på, at den (planlagte) faglige mobilitet afhænger af de lediges erhvervsuddannelsesniveau. Des kortere erhvervsuddannelse, des færre har således et beskæftigelsesmål i handlingsplanen, der svarer til det, de er uddannet til eller tidligere har haft som beskæftigelse. Den forventede mobilitet er således højest blandt de lavest uddannede.

Den (planlagte) faglige og erhvervsmæssige mobilitet blandt forsikrede ledige synes at være størst i regioner med lav ledighed og mindst i regioner med høj ledighed. Ligeledes synes regioner med store fald i ledighedsniveauet i perioden 1994-95 generelt at have en højere (planlagt) faglig mobilitet blandt ledige end regioner med mindre kraftige fald i ledighedsniveauet i denne periode. Dette kan tages som udtryk for, at markedet tilsyneladende fungerer effektivt i den forstand, at (den planlagte) mobilitet blandt ledige er størst på de markeder (der har lav ledighed/stor vækst i efterspørgslen), hvor der formentligt vil være størst behov for en mobil jobsøgende arbejdskraft.

En høj faglig og erhvervsmæssig mobilitet blandt jobsøgende er ikke i sig selv en tilstrækkelig betingelse for at forbedre matchingprocesserne på arbejdsmarkedet. En positiv indvirkning på matchet mellem udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft kræver i vid udstrækning, at udbuddet tilpasses efterspørgslen. Mobiliteten skal således primært gå fra fag- og erhvervsområder med overskud af arbejdskraft til områder med mangel på arbejdskraft. Arbejdsmarkedsmyndighederne kan bidrage hertil ved at tilskynde ledig arbejdskraft med dårlige beskæftigelsesmuligheder i tidligere erhverv/job til at søge over i

fag/erhverv med gode beskæftigelsesmuligheder. Givet, at behovet for en mobil (kvalificeret) arbejdskraft er størst i regioner med et lavt ledighedsniveau, må det derfor alt andet lige forventes, at AF i regioner med lav ledighed oftere er med til at fastsætte indholdet af de lediges handlingsplaner med hensyn til beskæftigelsesmål og aktiveringsplaner end i regioner med høj ledighed. Herved er arbejdsmarkedsmyndighedernes muligheder for at påvirke de lediges mobilitet i den ønskede retning, dvs. under hensyntagen til behovene på arbejdsmarkedet, størst. På et effektivt fungerende arbejdsmarked må det ligeledes kræves, at afgang af arbejdskraft er størst fra erhvervsområder med dårlige beskæftigelsesmuligheder (fald i beskæftigelsen), og tilgangen er størst til erhvervsområder med gode beskæftigelsesmuligheder.

På basis af de eksisterende data er det imidlertid vanskeligt at vurdere, om/i hvilket omfang (den planlagte) mobilitet blandt de ledige afspejler efterspørgselsforholdene på arbejdsmarkedet. I de regioner, der må formodes at have størst behov for et forbedret match mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft, synes AF ikke oftere at have indflydelse på de lediges handlingsplaner, ligesom beskæftigelsesudviklingen i et erhverv ikke alene synes at kunne forklare den planlagte mobilitet af ledig arbejdskraft til og fra erhvervet.

Undersøgelsen af lediges planlagte mobilitet er baseret på data fra årsskiftet 1994/95, hvor der generelt ikke var mangel eller begyndende mangel på arbejdskraft, jf. kapitel 5. Arbejdsmarkedsmyndighedernes behov for at påvirke lediges mobilitet kan således have været begrænset på dette tids-

punkt. Analyser af lediges mobilitet kan således falde anderledes ud på nyere data.

Aktivering og lediges søgeaktivitet

Aktivering kan påvirke de lediges *søgeaktivitet*. Påvirkningen kan imidlertid både være positiv og negativ og det er derfor vanskeligt at sige noget entydigt om, hvorvidt aktivering via påvirkningen af de lediges søgeaktivitet vil bidrage til at forbedre eller forværre matchingprocesserne på arbejdsmarkedet.

På den ene side kan deltagelse/kommende deltagelse i aktivering have den effekt, at der søges mere intensivt efter job/andre alternativer end aktivering i perioden op til aktiveringens start eller under selve aktiveringsforløbet. Deltagelse/kommende deltagelse i aktivering kan således have en såkaldt *annoncerings- (eller skræmme)effekt* på deltagerne, der bevirker, at søgeaktiviteten efter job (eller andre alternativer til aktivering) øges alene for at undgå aktivering. En øget søgeintensitet blandt ledige må alt andet lige formodes at have en positiv effekt på matchingprocesserne på arbejdsmarkedet.

På den anden side kan aktivering også bevirke, at jobsøgeintensiteten reduceres i perioden op til selve aktiveringens påbegyndelse og/eller under selve aktiveringsforløbet. De aktiverede kan således fastlåses i aktivering (en såkaldt *locking in-effekt*). *Locking in-effekten* vil som følge af den reducerede jobsøgeintensitet resultere i en dårligere matchingproces på arbejdsmarkedet i en periode. Positive effekter på matchingprocessen af aktivering som følge af en eventuel øget, mere effektiv søgeadfærd bliver således reduceret af locking in-effekternes negative indvirkning på match-

ingprocessen. Hertil kommer, at aktivering kan resultere i, at *lediges søgeområde ændres* i forhold til situationen før deltagelsen i aktivering. Er beskæftigelsessituationen på dette område ikke bedre, vil dette alt andet lige øge deltagerens søgeperiode og medvirke til dårligere match på arbejdsmarkedet.²⁾

Rapporten viser på baggrund af en undersøgelse af delperiode 1-lediges/aktiveredes jobsøgeaktivitet, at lediges søgeadfærd tilsyneladende ikke hænger sammen med afslutningstidspunktet for det seneste aktiveringsforløb. Ledige, der lige har afsluttet et aktiveringsforløb, søger således ikke mere intensivt end ledige, der har afsluttet et aktiveringsforløb for længere tid siden.

Andelen, der søger arbejde, er markant større blandt ledige end blandt aktiverede. Søgeadfærden blandt aktiverede i delperiode 1 synes klart at hænge sammen med det forventede tidspunkt for afslutningen på aktiveringsforløbet. Des længere tid til aktiveringens forventede afslutning, desto lavere en andel af de aktiverede i delperiode 1 angiver, at de søger arbejde, og at de gør noget aktivt for at finde arbejde. Der synes således at være betydelige locking in-effekter af at deltage i aktivering blandt ledige i delperiode 1. Locking in-effekten indebærer som nævnt, at de aktiverede "fastlåses i aktivering", hvilket bevirker, at jobsøgeintensiteten reduceres i en periode op til selve aktiveringens påbegyndelse (fra det tidspunkt, hvor de ledige får at vide, at de kan påbegynde et aktiveringsforløb og frem til det tidspunkt, hvor aktiveringsforløbet igangsættes) og/eller under selve deltagelsen i aktiveringsforløbet. Locking in-effekter op til selve aktiveringsforløbets start har det dog ikke været muligt at be-

lyse. Locking in-effekten vil som nævnt alt andet lige resultere i et dårligere match på arbejdsmarkedet, idet udbuddet af arbejdskraft reduceres i en periode.

I analysen af aktiveringsforanstaltningernes locking in-effekter er der dog ikke set på foranstaltningernes samlede betydning for matchingprocesserne på arbejdsmarkedet. Aktivering vil således kunne fremme matchingprocesserne på arbejdsmarkedet på længere sigt gennem forbedrede/mere efterspørgselsmålrettede kvalifikationer. Hertil kommer, at locking in-effekter er at forventes, i det omfang ledige formoder, at beskæftigelsesmulighederne (på længere sigt) forbedres af aktivering. Nedenfor ser vi nærmere på aktiveringens betydning i relation til de lediges fremtidige beskæftigelsesmuligheder.

Analysen peger endvidere på, at delperiode 1-aktiveredes interesse i at starte i aktiveringsforløbet har betydning for søgeaktiviteten. Aktiverede i delperiode 1, der er interesseret i det pågældende aktiveringsforløb, søger således signifikant sjældnere arbejde under aktiveringsforløbet end aktiverede, der ikke er interesseret heri. Locking in-effekten vil således være større, des mere attraktiv den tilbudte aktivering forventes/opleves at være for den aktiverede.

Beskæftigelseseffekter af aktivering

Det egentlige formål med aktiveringen er som nævnt at forbedre de lediges kvalifikationer og arbejdsmarkedssituation. Aktivering vil således kunne medvirke til, at *ledige stilles bedre* i forbindelse med besættelse af ledige job. I en økonomi med en given mængde job vil aktiveringens primære opgave således være at medvirke til, at ledige i kraft af øgede kvalifikationer

kan øge sandsynligheden for komme i beskæftigelse. Aktivering vil således kunne medvirke til, at der "røres rundt i gryden" blandt beskæftigede og ledige, således at det ikke er de samme personer, der hele tiden er ledige hhv. beskæftigede. Aktivering vil med andre ord kunne bidrage til en omfordeling af beskæftigelsesmulighederne, jf. Calmfors (1994). Forbedres de lediges kvalifikationer, vil det alt andet lige medvirke til at forbedre matchingprocesserne på arbejdsmarkedet.

Af evalueringen af arbejdsmarkedsreformens betydning for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997), fremgår, at der generelt er en positiv, om end forholdsvis begrænset beskæftigelseseffekt af aktivering. Dette gælder deltagelse i både jobtræning og uddannelse/kurser.

Det fremgår desuden, at effekten af privat jobtræning gennemgående er større end effekten af offentlig jobtræning. Baggrunden for den større effekt af privat jobtræning synes for det første at hænge sammen med, at personer i privat jobtræning hyppigere end personer i offentlig jobtræning forbliver på jobtræningsvirksomheden efter tilskudsperiodens ophør, jf. Langager (1997) og Bach (1997). En anden forklaring kan være, at det er de "bedste" ledige, der placeres i privat jobtræning. Den større effekt af privat jobtræning kan således afspejle, at muligheden for at opnå en positiv beskæftigelseseffekt af aktivering er størst for personer, der på forhånd er relativt gunstigt stillet. En tredje forklaring kan være, at den gevinst, der ligger i, at aktivering bringer den aktiverede i kontakt med det ordinære arbejdsmarked (= formidlingseffekten), er større på det private end på det offentlige arbejdsmarked. En

eventuel større formidlingseffekt af privat jobtræning kan i givet fald ses i lyset af, dels at private virksomheder formodes at have en større personaleomsætning end offentlige, dels at der formentligt oftere er et "loft over beskæftigelsen" på offentlige end på private virksomheder.

Den samlede effekt af privat jobtræning begrænses af, at omfanget af denne foranstaltningstype er relativt begrænset. I 1997 udgjorde de private jobtræningspersoner således kun, hvad der svarede til 1 ud af 650 lønmodtagerbeskæftigede i den private sektor, jf. kapitel 3. Ifølge interviewundersøgelsen i bilag 1 er efterspørgslen efter personer til privat jobtræning faldet i takt med den stigende beskæftigelse.

De forskellige typer af uddannelse synes at have forskellige effekter, jf. Langager (1997). Deltagelse i kurser/uddannelser på AMU-centre, tekniske skoler samt øvrige højskoler (omfattende oplysningsforbund og private uddannelsesinstitutioner/kursusudbydere) har således en positiv beskæftigelses-effekt, mens dette ikke eller kun i meget begrænset omfang gælder deltagelse i kurser/uddannelse på højskoler og daghøjskoler. Sidstnævnte kan ifølge Langager (1997) hænge sammen med, at ophold på (dag)højskoler ofte anvendes som indledning til et længerevarende aktiveringsforløb, eller afklaring af den lediges fremtidige beskæftigelses- eller uddannelsessituation.

Opstramning af kravene til de forsikrede ledige

Ved overgangen til arbejdsmarkedsreformens 2. fase 1. januar 1996 undergik arbejdsmarkedsreformen en række større ændringer, der betød, at kravene til de forsikrede ledige blev strammet op. Det

drejede sig om opstramninger af rådighedsreglerne på flere områder, en forkortelse af dagpengeperioden fra 7 til 5 år, fremrykning af ret og pligt-aktivering, ret og pligt-aktivering af unge uden uddannelse (ungeindsatsen) og ophævelse af uddannelsesorlovens muligheder for at forlænge dagpengeperioden m.m. Opstramningerne må alt andet lige forventes at medvirke til en stigning i det effektive arbejdsudbud blandt forsikrede ledige, jf. nedenfor.

Det effektive arbejdsudbud

Et er at være registreret for at være ledig og til rådighed for arbejdsmarkedet, noget andet er aktivt at søge arbejde og inden for en kort periode (2 uger) at kunne stå til rådighed, når et arbejde tilbydes – at arbejdskraften med andre ord udbydes effektivt, jf. ILO's definition på ledighed.

Et *effektivt arbejdsudbud* blandt jobsøgende ikke-beskæftigede er væsentligt for en effektiv matchingproces mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet.

Rapporten viser, at det effektive arbejdsudbud i perioden under arbejdsmarkedsreformen har været markant større blandt personer, der er registrerede som udbydere af deres arbejdskraft – dvs. dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere – end blandt personer, der ikke er registrerede som udbydere af deres arbejdskraft, dvs. studerende samt ikke-registrerede ledige kontanthjælpsmodtagere og hjemmegående.

Blandt de registrerede udbydere af arbejdskraft står dagpengemodtagere markant oftere effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet end kontanthjælpsmodtagere. Set over hele perioden 1994-97 kan under halvdelen af de ledige kontanthjælpsmod-

tagere – baseret på egne udsagn – siges at stå effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet. Afhængigt af tidspunktet i den betragtede periode – står omkring 2/3-3/4 af dagpengemodtagerne effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Blandt kontanthjælpsmodtagere reduceres det effektive arbejdsudbud markant med *ledighedslængden*. Des længere ledighedsperiode, des sjældnere søger kontanthjælpsmodtagerne arbejde og des sjældnere kan de tiltræde et arbejde med kort varsel (inden for 2 uger). Det samme markante mønster kan ikke umiddelbart genfindes blandt dagpengemodtagere. Her synes ledighedsperiodens længde ikke i samme omfang at hænge sammen med, hvor stor en andel af dagpengemodtagerne, der udbyder deres arbejdskraft effektivt. Der er dog tendens til, at andelen af dagpengemodtagere, der udbyder deres arbejdskraft effektivt, er større blandt dagpengemodtagere med en kortere ledighedsperiode bag sig end blandt dagpengemodtagere med en længere ledighedsperiode bag sig. Billedet er imidlertid ikke helt entydigt og skifter over den betragtede periode 1994-97.

Efter 1995 synes det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagerne at stige. I årene 1994-95 udbød omkring 2/3 af dagpengemodtagerne deres arbejdskraft effektivt. I perioden 1996-97 var andelen af dagpengemodtagere, der udbød deres arbejdskraft effektivt, steget til mere end 3/4 af samtlige ledige dagpengemodtagere. Denne stigning i det effektive arbejdsudbud kan ikke observeres blandt andre ikke-beskæftigede personer. Der synes således alene at være tale om et stigende effektivt arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere efter 1995.

Antallet af ikke-beskæftigede personer er faldet år for år i perioden 1994-97. I 1994 var mere end 700.000 personer i alderen 18-59 år uden arbejde – i 1997 var antallet af ikke-beskæftigede faldet til omkring 630.000 personer. Dette fald på ca. 70.000 personer er imidlertid større end reduktionen i det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede på 48.000 personer. Forskellen skyldes primært, at andelen af dagpengemodtagere, der udbyder deres arbejdskraft effektivt, er steget markant efter 1996.

Opstramning af kravene til de forsikrede ledige og det effektive arbejdsudbud

Eftersom dagpengemodtagere er den eneste ikke-beskæftigede gruppe på arbejdsmarkedet, der markant øger sit effektive arbejdsudbud efter 1995, kan en forklaring på dagpengemodtagernes stigende effektive arbejdsudbud være forhold relateret til dagpengemodtagernes ledighedsvilkår, jf. ovenfor. En mulig forklaring kan således være, at en række tiltag under *arbejdsmarkedsreformen har påvirket dagpengemodtagernes adfærd* og øget deres incitamenter til aktivt at søge arbejde/stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Såfremt ændringer af arbejdsmarkedsreformen i løbet af undersøgelsesperioden er den væsentligste årsag til, at dagpengemodtagere efter 1995 har øget det effektive arbejdsudbud, kan dette også være forklaring på, at andre ikke-beskæftigede grupper på arbejdsmarkedet ikke har øget deres effektive arbejdsudbud i perioden.

Perioden 1994-97 har været præget af en kraftig vækst i beskæftigelsen og dermed også forbedrede beskæftigelsesmuligheder for de ikke-beskæftigede. Dette må på den ene side forventes at øge søgeaktiviteten

blandt ikke-beskæftigede – specielt blandt ikke-beskæftigede personer, der er registreret som ledige. I givet fald kan en anden mulig forklaring på den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere være *forbedrede konjunkturer*. Alt andet lige skulle forbedrede beskæftigelsesmuligheder dog forventeligt også have øget det effektive arbejdsudbud blandt andre ikke-beskæftigede personer. Som anført ovenfor har dette ikke været tilfældet. På den anden side må forbedrede konjunkturer også forventes at indebære, at relativt flere af de ledige er frivilligt ledige. Dette skulle alt andet lige forventes at give anledning til relativt mindre søgeaktivitet blandt de ledige. Det modsatte er imidlertid tilfældet blandt dagpengemodtagere efter 1995, hvilket synes at bestyrke opfattelsen af, at de nævnte opstramninger af kravene til de forsikrede ledige i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens 2. fase har medvirket til forøgelsen af det effektive arbejdsudbud inden for denne gruppe.

En del af forklaringen på den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagerne efter 1995 kan dog også være relateret til, at personer, der ikke har udbudt deres arbejdskraft effektivt, af den ene eller anden årsag har forladt gruppen af dagpengemodtagere mellem 1995 og 1996 fx ved at overgå til en tilbagetrækningsordning. Såfremt mindre arbejdsmarkedsparate ledige forlader gruppen af dagpengemodtagere, vil dette således give sig udslag i et stigende effektivt arbejdsudbud blandt de tilbageværende dagpengemodtagere. At en sådan *selektionsmekanisme* blandt dagpengemodtagerne kan være en del af årsagen til den observerede stigning i det effektive arbejds-

udbud underbygges eksempelvis af, at stigningen i det effektive arbejdsudbud efter 1995 er markant større blandt de 50-59-årige ledige dagpengemodtagere end blandt 18-49-årige dagpengemodtagere. Den kraftige stigning i det effektive arbejdsudbud blandt 50-59-årige ledige falder således sammen med tidspunktet for overgangsydelsesordningens afskaffelse og den kraftige tilstrømning til ordningen, jf. kapitel 3. Såfremt tilgangen til overgangsydelsesordningen primært fandt sted blandt ledige, der ikke udbød deres arbejdskraft effektivt, kan dette således også være en del af forklaringen på den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud (blandt de 50-59-årige) efter 1995.

Ungeindsatsen og det effektive arbejdsudbud Unge uden erhvervsuddannelse har efter den 1.4.1996 haft pligt til at påbegynde en uddannelse efter 6 måneders ledighed (den såkaldte ungeindsats), ellers mistes retten til dagpenge. I uddannelsesperioden reduceres de unges indkomst væsentligt. Unge, der ikke ønsker uddannelse eller ikke vil tage en uddannelse på en lavere sats end den tidligere modtagne dagpengesats, må derfor alt andet lige forventes at øge søgeaktiviteten og rådigheden for arbejdsmarkedet for at finde arbejde/undgå uddannelse på lavere indkomstgrundlag.

Andelen af unge dagpengemodtagere *uden* erhvervsuddannelse, der søger aktivt efter arbejde og står til rådighed for arbejdsmarkedet, er steget væsentligt efter ungeindsatsens ikrafttræden 1.4.1996. Før ungeindsatsen udbød omkring 2/3 af de unge deres arbejdskraft effektivt (søgte aktivt og kunne stå til rådighed med kort varsel). Efter ungeindsatsens ikrafttræden står knap 4/5 af de unge uden erhvervsuddannelse

effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet. Stigningen i ikke-uddannede unges effektive arbejdsudbud skyldes primært en kraftig stigning blandt unge kortvarigt ledige (under 5 måneders ledighed), og i mindre grad et stigende effektivt arbejdsudbud blandt unge uuddannede ledige med mere end 5 måneders ledighed. Dette indikerer, at ungeindsatsen har haft en effekt for de unge ledige uden erhvervsuddannelse, der har nærmet sig perioden med pligt til at påbegynde en uddannelse til en lavere overførselsindkomst. Unge dagpengemodtagere *med* en erhvervsuddannelse har omvendt ikke øget det effektive arbejdsudbud efter 1995.

Resultaterne af ungeindsatsens betydning skal dog tolkes med varsomhed. For det første synes der, jf. gennemgangen ovenfor, at være tale om en generel stigning i dagpengemodtagernes effektive arbejdsudbud efter ungeindsatsens ikrafttræden. Det er derfor vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang stigningen i det effektive arbejdsudbud blandt unge dagpengemodtagere uden erhvervsuddannelse kan relateres til ungeindsatsen. For det andet er det vigtigt at bemærke, at datamaterialet i denne del af undersøgelsen er baseret på få observationer.

Den virksomhedsvendte indsats

Et af de centrale formål med arbejdsmarkedspolitikken er at bidrage til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Mangel på arbejdskraft kan betyde, at produktion/arbejde ikke bliver igangsat eller må udskydes, dvs. at beskæftigelsen i givet fald bliver mindre, end den ville have været uden arbejdskraftmangel. Arbejdskraftmangel kan desuden resultere i, at virksom-

heder tilbyder en højere løn i forsøget på at tiltrække den efterspurgte arbejdskraft. Dette er et problem, hvis lønstigningerne har afsmittende effekt på andre gruppers løn. En afsmittende effekt kan virke begrænsende på produktion og beskæftigelse og kan i sidste ende indebære, at et opsving bremses og ledigheden stiger.

Nedenfor beskrives først omfanget af arbejdskraftmangel under det nuværende opsving. Herefter skitseres rapportens resultater, hvad angår betydningen af den virksomhedsvendte indsats i form af AF's formidlingsvirksomhed hhv. flaskehalsindsats i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Omfanget af arbejdskraftmangel

Forudsætningen for at kunne opgøre omfanget af arbejdskraftmangel på arbejdsmarkedet som helhed er, at virksomhederne anmelder de job, der ikke kan besættes. En sådan anmeldelsespligt findes imidlertid ikke, og det er derfor nødvendigt at belyse omfanget af arbejdskraftmangel ved forskellige indikatorer herpå.

Evaluerings af AF's indsats over for virksomhederne, jf. Bach (1997), giver et billede af den samlede arbejdskraftmangel ved årsskiftet 1995/96. På basis af repræsentative surveydata fra virksomheder i Danmark vurderes, at 4 pct. af virksomhederne på landsplan ved årsskiftet 1995/96 havde ét eller flere ubesatte job, som de forgæves havde forsøgt at få besat. For langt de fleste virksomheders vedkommende var der tale om mangel på faguddannet arbejdskraft. På regionalt niveau lå andelen i intervallet 2-7 pct. Nordjylland og Storstrøm lå i bund med 2 pct. Derefter fulgte Vejle, Fyn og Vestsjælland med 3 pct., Vi-

borg, Århus, Ribe, Sønderjylland og Stor-bøbenhavn med 4 pct., Frederiksborg med 5 pct., mens Ringkøbing og Roskilde toppede med 7 pct. Arbejdskraftmanglen var på undersøgelsestidspunktet generelt større på det offentlige arbejdsmarked end på det private. På interviewtidspunktet havde 6 pct. af de offentlige virksomheder således ét eller flere job, som de forgæves havde forsøgt at få besat mod 3 pct. af virksomhederne i den private sektor.

Ifølge arbejdsmarkedetsrådernes kvartalsvise vurderinger for perioden 1994 til 1. kvartal 1998 har flaskehalsproblemerne på det private arbejdsmarked været relativt begrænsede. Det vurderes dog, at flaskehals-situationen er blevet skærpet en anelse siden midten af 1997. Flaskehalsproblemerne på det private område har primært vedrørt specifikke, afgrænsede faggrupper inden for enkelte brancher. Det drejer sig om bygge- og anlægsvirksomhed, jern- og metalindustri, træ- og møbelindustri samt sidst i perioden også reparationsvirksomhed. Flaskehalsproblemerne i den private sektor har ikke på noget tidspunkt i perioden vist sig i alle regioner på samme tid. Rådene vurderer, at arbejdskraftmanglen har været væsentligt større i den offentlige end i den private sektor i hele perioden 1994 til 1. kvartal 1998. Flaskehalsproblemerne på det offentlige område har primært vedrørt social- og sundhedsområdet og siden årsskiftet 1995/96 også undervisningssektoren.

Med det formål at få et bedre indblik i problemets omfang i perioden 1994-97 sammenlignes med situationen under foregående højkonjunktur i firserne. Længere tidsserier for industriens og bygge- og anlægsvirksomhedernes mangel på arbejds-

kraft fra Danmarks Statistiks kvartalsvise konjunkturbarometer viser tydeligt, at arbejdskraftmanglen var langt større inden for bygge- og anlægsvirksomhed under højkonjunkturperioden i firserne, end det har været tilfældet hidtil under det nuværende opsving. Der var tilsyneladende ligeledes større arbejdskraftmangel inden for industri i firserne end under det nuværende opsving, men her er forskellen langt mindre. Manglen på arbejdskraft inden for industrien i firserne var – som nu – generelt af begrænset omfang.

Problemerne vedrørende arbejdskraftmangel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden synes således perioden igennem at have været markant større på det offentlige end på det private arbejdsmarked. Samlet set synes arbejdskraftmanglen specielt på det private arbejdsmarked at have været relativt begrænset under det nuværende opsving især sammenholdt med situationen under opsvinget i firserne.

AF's formidlingsvirksomhed

Betydningen af AF's formidlingsvirksomhed i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel afhænger bl.a. af, hvor stor en andel af virksomhederne der anvender AF som rekrutteringskanal (AF's markedsandel).

Rapporten skønner, at AF's *samlede* markedsandel (opgjort med udgangspunkt i antal jobordrer og åbne ordrer³) lå i størrelsesordenen 23-25 pct. i perioden 1994-97. AF's samlede markedsandel var dermed *større* i perioden 1994-97 end under opsvinget i firserne. Forskellen kan formentligt tilskrives virksomhedernes brug af den åbne formidling, der blev indført i 1990. Opgøres AF's markedsandel alene

med udgangspunkt i antal indkomne jobordrer, skønnes AF's markedsandel at være 11-16 pct. i perioden 1994-97 og dermed en anelse *mindre* end den tilsvarende andel under opsvinget i firserne. Denne markedsandel faldt tilmed efter 1995 på trods af, at presset på arbejdsmarkedet blev forøget i perioden.

Indførelsen af den åbne jobformidling har medført, at arbejdssøgende har fået en ekstra søgekanal og virksomhederne en ekstra rekrutteringskanal. Den åbne formidling har derfor formentlig betydet, at gennemsigtigheden på arbejdsmarkedet er blevet forøget, dvs. at det er blevet mere synligt for de arbejdssøgende, hvilke job der findes, og mere synligt for AF, hvilke behov der er på arbejdsmarkedet.

Forklaringen på, at virksomhederne i faldende omfang anvender AF's jobformidling, kan ifølge interview med regionerne, jf. bilag 1, bl.a. være, at virksomhederne foretrækker at ansætte personer, der "kommer af sig selv". Hvis virksomhederne i faldende omfang anmelder jobordrer til AF, begrænser det formentlig betydningen af AF's formidlingsvirksomhed i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Regionale analyser tyder på, at der er en positiv sammenhæng mellem omfanget af arbejdskraftmangel og AF's markedsandel opgjort ved antal åbne ordrer. Jo større arbejdskraftmangel i regionen, des større markedsandel har AF opgjort ved antal åbne ordrer. Dette kan indicere, at den åbne formidling har en betydning i relation til bekæmpelse af arbejdskraftmangel i den forstand, at denne rekrutteringskanal især bruges, når presset på arbejdsmarkedet øges.

Regionale analyser peger derimod på, at størrelsen af AF's markedsandel i form af jobordrer hhv. op til og over 5 dages varighed ikke (i sig selv) hænger sammen med omfanget af arbejdskraftmangel.

Forklaringen på, at størrelsen af AF's markedsandel i form af jobordrer formentlig har begrænset betydning i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel kan bl.a. være, at en relativt stor andel af virksomhederne i følge Bach (1997) ikke anmelder de ubesatte job til AF. Forklaringen kan desuden bl.a. være, dels at virksomhederne som nævnt i faldende omfang anmelder jobordrer, dels at AF i nogle tilfælde ikke (på kort sigt) har mulighed for at fremskaffe den manglende arbejdskraft.

På baggrund af resultater i Bach (1997) synes der at være en svag indikation af, at kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, hvad angår AF's mulighed for/evne til henholdsvis at formidle arbejdskraft hurtigt samt at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov. En forbedring kan i givet fald have medvirket til at forøge betydningen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Flaskehalsindsats

Flaskehalsindsatsen omfatter den del af den arbejdsmarkedspolitiske indsats, der (bl.a.) er blevet iværksat med det formål at forebygge og afhjælpe arbejdskraftmangel.

Flaskehalsindsatsens bidrag til forebyggelse og afhjælpning af mangel på arbejdskraft kan for det første bestå i, at overvågnings-

indsatsen og AF's virksomhedskontakt ligesom den åbne formidling medvirker til at forøge gennemsigtigheden på arbejdsmarkedet. Det bliver i givet fald mere synligt for virksomhederne, hvilke kvalifikationer de ledige har, og mere synligt for AF, hvilke behov der er på arbejdsmarkedet. Sidstnævnte bidrager til, at AF kan tilrettelægge en mere målrettet indsats.

For det andet kan flaskehalsindsatsen bevirke, at virksomhedernes adfærd påvirkes. AF's virksomhedskontakt kan påvirke virksomhedernes rekrutteringsadfærd. Påvirkningen kan bl.a. betyde, at virksomhedernes rekrutteringsgrundlag udvides. Udvidelsen kan fx bestå i, at virksomhederne i højere grad end tidligere er villige til at ansætte (langtids)ledige og/eller personer med andre typer af kvalifikationer end dem, de typisk rekrutterer. Desuden kan virksomhedskontakten medvirke til, at virksomhederne i højere grad end tidligere bliver aktive medspillere i bestræbelserne på at skabe en effektiv arbejdsformidling.

Bidraget fra flaskehalsindsatsen kan for det tredje bestå i, at AF via uddannelse og opkvalificering bidrager til, at arbejdsstyrken (i højere grad end hvis denne indsats ikke havde fundet sted) er arbejdsmarkedsparat og besidder de kvalifikationer, der er behov for på arbejdsmarkedet.

Betydningen af AF's formidlingsvirksomhed og flaskehalsindsatsen i relation til arbejdskraftmanglen begrænses i de tilfælde, hvor virksomheder med (potentielt) arbejdskraftmangel ikke anmelder ledige job til AF og/eller ikke ønsker at indgå i et samarbejde med AF i forbindelse med AF's virksomhedskontakt. Hvis AF ikke får kendskab til (potentielt) arbejdskraft-

mangel, har AF i sagens natur ikke mulighed for at iværksætte en målrettet indsats.

I rapporten argumenteres for, at flaskehalsindsatsen i et eller andet omfang har bidraget til at forebygge og afhjælpe mangel på arbejdskraft, men egentlige empiriske analyser heraf har det ikke været muligt at foretage.

Arbejdsmarkedets funktionsevne

Rapportens primære formål er som nævnt at belyse og diskutere arbejdsmarkedsreformens betydning for arbejdsmarkedets funktionsevne. I dette afsnit skitseres, hvad der forstås ved arbejdsmarkedets funktionsevne.

Der eksisterer to hovedmålsætninger i relation til arbejdsmarkedets funktionsevne. Det drejer sig om:

- at sikre høj beskæftigelse/lav ledighed ved lav inflation.
- at arbejdsmarkedet formår at omstille sig hurtigt, når der opstår stød.

Mens målsætningen om at sikre høj beskæftigelse og lav ledighed vedrører arbejdsmarkedets allokeringsevne, relaterer målsætningen om arbejdsmarkedets evne til at klare stød sig til arbejdsmarkedets omstillingsevne.

Arbejdsmarkedets allokeringsevne

Allokeringsevnen drejer sig om, i hvilket omfang arbejdsmarkedet formår at allokere arbejdskraften optimalt således, at der opstår match mellem udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft på de enkelte faglige og geografiske delmarkeder. Tilpasningen kan ske via pris- og/eller mængdetilpasning. Manglende overensstemmelse mellem udbud af og efterspørgsel efter ar-

bejdskraft resulterer i mismatch-problemer, dvs. at der på samme tid er ledighed på nogle faglige og/eller geografiske områder og ubesatte stillinger (arbejdskraftmangel) på andre. En række forhold på udbudssiden har betydning for omfanget af mismatch-problemer. På udbudssiden kan nævnes forhold som størrelsen af det effektive arbejdsudbud, arbejdsudbuddets kvalifikations sammensætning samt arbejdsudbuddets grad af faglig og geografisk mobilitet. På efterspørgselsiden drejer det sig bl.a. om forhold som omfanget og sammensætningen af virksomhedernes arbejdskræft efterspørgsel, virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte (langtids)ledige og personer med andre typer af kvalifikationer end dem, de typisk rekrutterer samt virksomhedernes lokalisering.

Arbejdskraftmangel kan resultere i, at virksomheder tilbyder en højere løn i forsøget på at tiltrække den efterspurgte arbejdskraft. Dette betegnes flaskehalse. Flaskehalse er ikke i sig selv et problem, idet lønstigningerne blot afspejler den stigende efterspørgsel efter den pågældende type arbejdskraft. Flaskehalse bliver et problem, hvis lønstigningerne for de efterspurgte kategorier af arbejdskraft får afsmittende effekt på andre gruppers løn eller hvis lønudviklingen strider mod en politisk målsætning om lav lønspredning.

Mismatch-problemer kan på linie med andre forhold af betydning for løndannelsen bidrage til strukturel ledighed. Betragtningerne omkring strukturel ledighed tager afsæt i en sammenhæng mellem lønudvikling og ledighedsniveau: Hvis den samlede ledighed falder til et niveau under det strukturelle ledighedsniveau, accelererer

lønstigningstakten. Lønstigningerne kan forringe lønkonkurrenceevnen, hvormed den samlede ledighed igen stiger til niveauet for den strukturelle ledighed. Det strukturelle ledighedsniveau betragtes således som en nedre grænse for, hvor langt arbejdsmarkedet på sigt kan følge med en efterspørgselsfremgang.

Af ovenstående fremgår, at hvis arbejdsmarkedet ikke formår at allokere arbejdskraften optimalt, vil ledigheden blive skævt fordelt. Dette forøger risikoen for, at der opstår flaskehalsbetinget lønpres i forbindelse med en beskæftigelsesfremgang. En sådan udvikling kan i sidste ende betyde, at den beskæftigelsesmæssige vækst bremses og ledigheden stiger.

Det strukturelle ledighedsniveau er imidlertid ikke en uforanderlig størrelse – niveauet kan bl.a. påvirkes via den førte arbejdsmarkedspolitik. Arbejdsmarkedspolitikken vil således kunne medvirke til at nedbringe/fjerne de imperfektioner på arbejdsmarkedet, der bidrager til, at der er mismatch-problemer på arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedets omstillingsevne

Spørgsmålet om arbejdsmarkedets omstillingsevne er knyttet til tilpasningen til det langsigtede ligevægtsniveau for ledigheden. Den økonomiske udvikling kan betinge, at ledigheden kommer til at afvige fra langsigtsniveauet. At ledigheden ikke umiddelbart vender tilbage til langsigtsligevægten skyldes, at lønnen kun tilpasser sig gradvist (trægt) til stød i økonomien. Den gradvise tilpasning kan bl.a. skyldes, at overenskomster ikke forhandles løbende samt at lønstigningstakten er bestemt af en række forhold ud over ledighedsniveauet. Alternativet til en hurtig omstillingsevne via en

hurtig regulering af lønnen er, at det i stedet er ledigheden, der fungerer som reguleringsmekanisme, dvs. at tilpasningen til det langsigtede ligevægtsniveau sker via mængde- fremfor pristilpasning. Jo længere tid, der går, inden lønnen tilpasser sig til en ændring i ledighedsniveauet, jo større vil ændringen i ledigheden blive. Er lønnen stiv nedad, vil ledigheden således blive højere end ellers.

En forklaring på, at arbejdsmarkedets selvregulerende mekanismer (løndannelsen) er usikre og træge, kan i følge Det Økonomiske Råd (1988) bl.a. være, at flertallet af lønmodtagerne ikke har et tilstrækkeligt økonomisk incitament til hverken individuel og kollektiv løntilbageholdenhed. Dette bygger på en såkaldt insider-outsider betragtning, der går på, at et flertal af lønmodtagerne – "insiderne" – kun har en lille risiko for arbejdsløshed og derfor ikke har de store privatøkonomiske incitamenter til at udvise løntilbageholdenhed. Dette modsvares af, at et mindretal – "outsiderne" – bærer en forholdsvis stor del af variationen i beskæftigelsen og kun har begrænset indflydelse på fastsættelsen af lønniveauet. Som det fremgår, hænger insider-outsider problematikken sammen med, at ledigheden er skævt fordelt. Arbejdsmarkedets manglende evne til hurtig omstilling kan således hænge bl.a. sammen med, at arbejdsmarkedets evne til at allokerer arbejdskraften ikke er optimal, jf. ovenfor.

Arbejdsmarkedets funktionsevne – indikatorer

I dette afsnit anvendes en række indikatorer til belysning af, om arbejdsmarkedets funktionsevne er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Af ovenstående fremgår, at funktionsevnen relaterer sig til arbejdsmarkedets evne til dels at allokere arbejdskraften optimalt, dels at omstille sig hurtigt, når der opstår stød. Tilpasningen kan ske via ændringer i enten prisen, det vil her sige lønnen, eller mængden, dvs. beskæftigelsen.

Neden for anvendes hhv. pris og mængde som indikatorer til belysning af, om arbejdsmarkedets funktionsevne er blevet forbedret.

Pris som indikator

Løndannelsen på hhv. mikro- og makroniveau kan anvendes som indikatorer på, om arbejdsmarkedets funktionsevne er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

På *makroniveau* kan udviklingen i samspillet mellem lønstigningstakt og ledighedsniveau give et indblik i, om det strukturelle ledighedsniveau er faldet efter 1994 og dermed en indikation af, om arbejdsmarkedets allokeringsevne er blevet forbedret.

På *mikroniveau* kan løndannelsen inden for de enkelte regioner, fag og virksomheder anvendes som indikator på, om lønstrukturen er blevet mere fleksibel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, dvs. om ledighedsforskelle i højere end det var tilfældet før 1994, afspejles i lønforskelle. Dette giver et indblik i, om de relative lønninger spiller en større rolle som reguleringsmekanisme end tidligere.

Belysningen af samspillet mellem ledighedsniveau og lønstigningstakt i perioden 1980-97, jf. kapitel 3, kan give en indikation af, om sammenhængen mellem ledighed og lønudvikling er ændret på makro-

niveau efter 1994. Det fremgår, at på trods af at der ikke var de store forskelle på niveauet for den registrerede ledighed i perioderne 1986-87 og 1996-97, adskilte lønudviklingen i de to perioder sig væsentligt fra hinanden. Lønstigningstakten steg således kraftigt fra 1986-87, mens den var stort set stabil fra 1996-97. Dette kan umiddelbart indikere, at det strukturelle ledighedsniveau er faldet efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. På baggrund af en test af, om beskrivelsen af den danske lønudvikling i de makroøkonomiske modeller ADAM, SMEC, MONA og HEIMDAL kan forklare lønudviklingen i årene 1993-96, finder Det Økonomiske Råd (1998) imidlertid, at udviklingen i de danske lønninger i perioden ikke har afvejet statistisk signifikant fra de historiske sammenhænge, selvom der har været en tendens til at overvurdere den faktiske lønudvikling. Resultatet støttes af Hansen (1998), der på baggrund af analyser af udviklingen i timelønningerne for industriarbejdere i perioden 1975-97 konkluderer, at der ikke har været tale om et strukturelt skift i løndannelsen. De skitserede resultater indikerer, at løndannelsen ikke har bidraget til at reducere det strukturelle ledighedsniveau efter 1994. Analyserne af lønudviklingen på makroniveau indikerer således ikke en forbedring af arbejdsmarkedets allokeringsevne efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Baggrunden for den moderate lønudvikling efter 1994 diskuteres nærmere nedenfor.

Af belysningen af løndannelsen på regionalt niveau i perioden 1994-97, jf. kapitel 3, fremgår, at lønudviklingen i regionerne i høj grad ligner hinanden trods ledighedsforskelle. Af kapitel 3 fremgår desuden, at der ikke er en statistisk signifikant sammen-

hæng mellem ledighed og lønudvikling på tværs af regioner fra 1995-96 inden for fremstillingsfag. Dette indikerer, at ledighedsforskelle på mikroniveau ikke i væsentligt omfang afspejles i lønforskelle. Resultaterne støttes af analyser på baggrund af data for 1994, jf. Nicolaisen & Tranæs (1996), der viser, at regionale ledighedsforskelle kun i meget begrænset omfang afspejles i forskelle i det regionale lønniveau.

Disse resultater tyder på, at tilpasningen af de relative lønninger har spillet en meget begrænset rolle som reguleringsmekanisme også efter 1994 i forhold til den skæve fordeling af ledigheden på a-kassegrupper og regioner, jf. kapitel 3. Skæv ledighedsfordeling forøger som nævnt risikoen for, at der opstår flaskehalse og lønpres. Sidstnævnte opstår, hvis virksomhederne tilbyder en højere løn, når de forsøger at få besat en ledig stilling, jf. ovenfor.

Analyser i Pedersen (1998) baseret på surveydata for 1996 indikerer, at der på dataindsamlingsstidspunktet ikke var væsentlige flaskehalse på arbejdsmarkedet, der bidrog til at øge lønningerne. Analyser i Bach (1997), der ligeledes er baseret på surveydata, viser dog, at halvdelen af de private virksomheder ville tilbyde en højere løn, hvis de havde problemer med at få besat et job for faguddannet arbejdskraft. Den tilsvarende andel for offentlige virksomheder lå helt nede på 5 pct., hvilket formentligt skal ses i lyset af de meget fastlåste lønsystemer, der hidtil har været dominerende på det offentlige område.

Flaskehalse er som nævnt problematisk, hvis lønstigningerne får afsmittende effekt på andre gruppers løn. At ledighedsforskelle kun i meget begrænset omfang afspejles

i lønforskelle kan være udtryk for, at der findes en sådan afsmittende effekt. Dette støttes af analyser i Pedersen (1994), der viser, at der over lange perioder har været en meget høj grad af afsmitning både mellem faggrupper inden for en branche samt mellem brancher.

Disse resultater indikerer, at lønstrukturen ikke er blevet mere fleksibel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden og dermed, at de relative lønninger ikke spiller en større rolle som reguleringsmekanisme end tidligere.

Mængde som indikator

En række forhold, der vedrører mængden af udbudt og efterspurgt arbejdskraft, kan anvendes som indikatorer på, om arbejdsmarkedets allokeringsevne er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Ledighedens fordeling på a-kassegrupper og regioner er et eksempel på en indikator, der kan anvendes i denne sammenhæng. En skæv ledighedsfordeling er således tegn på, at allokeringen af arbejdskraftressourcerne ikke er fuldt ud effektiv. Ledigheden er som nævnt skævt fordelt på a-kassegrupper og regioner. Graden af skævhed i ledighedsfordelingen på regioner var stort set den samme i 1997 som i 1987, jf. kapitel 3. Derimod var skævheden i ledighedens fordeling på a-kassegrupper mindre i 1997 end i 1987 – dette resultat er imidlertid påvirket af, at indholdet i a-kassegrupperne ikke er helt det samme i de to år. Belysningen af ledighedens fordeling på a-kassegrupper og regioner giver således ikke et entydigt billede af, om arbejdsmarkedets allokeringsevne er blevet forbedret efter 1994.

De ovennævnte resultater af analyserne af omfanget af arbejdskraftmangel, de lediges (planlagte) mobilitet og det effektive arbejdsudbud kan ligeledes give et indblik i, om arbejdsmarkedets allokeringsevne er blevet forbedret efter 1994.

Omfanget af arbejdskraftmangel har som nævnt været relativt begrænset specielt på det private arbejdsmarked efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden især sammenholdt med situationen under højkonjunkturperioden i firserne. Dette indikerer umiddelbart, at arbejdsmarkedets allokeringsevne er forbedret efter 1994. Det er dog i denne forbindelse nødvendigt at tage højde for, at arbejdskraftmanglen ikke alene afhænger af arbejdsmarkedets allokeringsevne, men også er påvirket af udefra kommende stød, der påvirker beskæftigelsesudviklingen på det pågældende tidspunkt. Betydningen heraf diskuteres nærmere nedenfor.

En høj grad af faglig/geografisk mobilitet blandt de ledige vil være væsentligt for mulighederne for at allokere arbejdskraften optimalt. Fastsættelsen af beskæftigelsesmålene i handlingsplanerne peger som nævnt på en betydelig, planlagt mobilitet blandt de forsikrede ledige. Desuden synes jobmarkedet at fungere effektivt i den forstand, at den planlagte mobilitet blandt ledige er størst i de regioner, hvor der må antages at være størst behov for en mobil, jobsøgende arbejdskraft. Forudsætningen for, at den faglige og geografiske mobilitet vil have en positiv indvirkning på matchingprocessen er dog, at udbuddet i vid udstrækning tilpasses efterspørgslen. Mobiliteten skal således primært gå fra områder med overskud til områder med mangel på arbejdskraft. Det har imidlertid som nævnt

været vanskeligt på basis af de eksisterende data at vurdere, om/i hvilket omfang dette er opfyldt. Denne analyse giver således ikke et entydigt billede af, om de lediges planlagte mobilitet kan formodes at have medvirket til at forbedre arbejdsmarkedets allokeringsevne efter 1994.

Et stort effektivt arbejdsudbud blandt jobsøgende er væsentligt for en effektiv matchingproces mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet, dvs. væsentligt for mulighederne for at allokere arbejdskraften optimalt. Det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere steg som nævnt relativt kraftigt i perioden fra 1994-97. Denne udvikling kan indikere, at mulighederne for at allokere arbejdskraften optimalt er blevet forbedret i perioden efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Arbejdsmarkedets funktionsevne og arbejdsmarkedsreformen – en diskussion

Dette afsnit indeholder en diskussion af, hvilken betydning den førte arbejdsmarkedspolitik har haft i relation til arbejdskraftmangel, lønudvikling, marginalisering og samlet beskæftigelse efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Det skal indledningsvis anføres, at arbejdsmarkedsreformens vilkår er, at den skal bidrage til et mere velfungerende arbejdsmarked uden at ændre på lønstrukturen. Dette skal ses i lyset af, at den nuværende regering prioriterer de fordelingsmæssige hensyn højt. Set i lyset af den relativt høje dækningsgrad af dagpengene og den lille lønspredning er konsekvensen af den nævnte prioritering, at der stilles store krav til arbejdsmarkedet om, at forskellene i ar-

bejdsstyrkens kvalifikationer er forenelige med lønspredningen. Arbejdsmarkedsreformens vilkår er således, at den skal bidrage til at forbedre arbejdsmarkedets funktionsevne primært via mere fleksibel mængdetilpasning.

Arbejdskraftmangel

Den virksomhedsvendte indsats i form af AF's formidlingsvirksomhed og flaskehalsindsatsen kan som nævnt på en række punkter have medvirket til at sikre, at omfanget af arbejdskraftmangel har været relativt begrænset efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, dvs. bidraget til at forbedre arbejdsmarkedets allokeringsevne. Kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed er således tilsyneladende blevet forbedret. Desuden må den åbne formidling i kombination med overvågningsindsatsen og AF's virksomhedskontakt antages at have medvirket til at øge gennemsløgheden på arbejdsmarkedet. Flaskehalsindsatsen kan endvidere have medvirket til at påvirke virksomhedernes og de arbejdssøgendes adfærd i en gunstig retning samt bidraget til at sikre, at arbejdsudbuddet i højere grad er arbejdsmarkedsparat og besidder de kvalifikationer, der er behov for på arbejdsmarkedet.

Omfanget af arbejdskraftmangel er imidlertid som nævnt ikke alene bestemt af arbejdsmarkedets allokeringsevne, men også påvirket af ude fra kommende stød, der påvirker beskæftigelsesudviklingen. En sammenligning af beskæftigelsesudviklingen og ledighedssituationen under det nuværende opsving med situationen under foregående højkonjunktur indikerer, at udviklingen på arbejdsmarkedet under det nuværende opsving *har* haft betydning for omfanget af arbejdskraftmangel.

Beskæftigelsesudviklingen efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden adskilte sig fra udviklingen under opsvinget i firserne ved, at den beskæftigelsesmæssige vækst hidtil har været mindre kraftig end det var tilfældet under (størstedelen af) det foregående opsving. Desuden adskilte beskæftigelsesudviklingen i perioden 1994-97 sig ved, at den var mere ligeligt fordelt dels over årene, dels på sektorer.

En sammenligning af ledighedsniveauet i starten af de to højkonjunkturperioder viser, at det registrerede ledighedsniveau var væsentligt højere i 1993 end i 1983. Derimod lå ledighedsprocenten på samme niveau i 1997 som i 1987. Inddrages ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger i ledigheds målet, viser det sig imidlertid, at den fundne lighed mellem ledigheden i 1997 og 1987 i et vist omfang kan tilskrives, at der i 1997 befandt sig en større andel af de ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger i form af aktivering og orlov.

Ovenstående tyder på, at "bufferen" af ledig arbejdskraft generelt har været større under det nuværende opsving, end det var tilfældet i firserne. Der har således været flere ledige "at tage af" med henblik på opfyldelse af den stigende arbejdskraft efterspørgsel.

Antallet af marginaliserede er imidlertid ligeledes større under det nuværende opsving end det var tilfældet i firserne, jf. Ingerslev & Pedersen (1996) og Finansministeriet (1997). Af Ingerslev & Pedersen (1996) fremgår, at antallet af marginaliserede steg en smule fra 1983-84, men faldt igen fra 1984-87. Fra 1987-94 steg antallet imidlertid markant. Antallet er ifølge Finansministeriet (1997) ganske vist faldet

efter 1994, men faldet var ikke tilstrækkeligt til at opveje stigningen efter 1987.

Længere tids fravær fra arbejdsmarkedet kan forringe mulighederne for at vende tilbage til ordinær beskæftigelse. Det er tilfældet, hvis de lediges kvalifikationer over længere tid forringes, hvis søgeaktiviteten falder, og/eller hvis arbejdsgivere opfatter lange ledighedsperioder som et negativt signal om, at den pågældende ledige er mindre motiveret/kvalificeret end andre arbejdssøgende. På baggrund heraf kan udviklingen i antallet af marginaliserede indikere, at antallet af ledige, der ikke umiddelbart har mulighed for træde ind i et ordinært job, er større under den nuværende højkonjunktur end i firserne. Resultaterne tyder på, at ganske vist har der været flere ledige og aktiverede under det nuværende opsving, men færre af disse har formentligt kunnet leve op til virksomhedernes krav. I givet fald er forskellen på "bufferens" størrelse under de to opsving reelt mindre end forskellene i antallet af ledige og aktiverede angiver.

Beskæftigelsesudviklingen og ledigheds-situationen under den nuværende højkonjunktur må formodes at have begrænset presset på arbejdsmarkedet i forhold til det foregående opsving. Dette har formentligt været en medvirkende årsag til den relativt begrænsede arbejdskraftmangel efter 1994.

At situationen på arbejdsmarkedet har haft betydning for omfanget af arbejdskraftmangel støttes af regionale analyser. Rapporten viser således, at forskelle i omfanget af arbejdskraftmangel på regionalt niveau tilsyneladende primært kan tilskrives regionale forskelle, hvad angår ledigheds-situationen og andelen af ikke-faglærte blandt de beskæftigede.

Det er ikke muligt at sammenholde resultaterne vedrørende betydningen af henholdsvis den arbejdsmarkedspolitiske indsats og situationen på arbejdsmarkedet og på baggrund heraf konkludere, hvor meget de to elementer hver især har betydet i relation til den relativt begrænsede arbejdskraftmangel efter 1994. Imidlertid danner situationen på arbejdsmarkedet de ydre rammer for gennemførelsen af arbejdsmarkedspolitikken, dvs. at bidraget fra den arbejdsmarkedspolitiske indsats i høj grad er bestemt af situationen og adfærd på arbejdsmarkedet.

Som eksempel kan nævnes, at når perioderne som helhed betragtes, har beskæftigelsesstigningen inden for bygge- og anlægsvirksomhed og fremstillingsvirksomhed været relativt mindre under det nuværende opsving end under opsvinget i firserne. Beskæftigelsesudviklingen har således formentligt medvirket til, at omfanget af arbejdskraftmangel inden for disse områder har været relativt begrænset efter 1994, jf. ovenfor. Hvis beskæftigelsen inden for disse områder var steget i et omfang svarende til stigningen i firserne, ville det formentligt have været vanskeligt for AF på kort sigt at fremskaffe den efterspurgte faguddannede arbejdskraft.

Betydningen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats i relation til at forbedre arbejdsmarkedets allokeringsevne skal således vurderes i lyset af situationen på arbejdsmarkedet.

Lønudvikling

Lønudviklingen har været relativt moderat efter 1994. På trods af, at der ikke var de store forskelle på niveauet for den registrerede ledighed i perioderne 1986-87 og

1996-97, adskilte lønudviklingen i de to perioder sig således væsentligt fra hinanden. Lønstigningstakten steg kraftigt fra 1986-87, mens den stort set var stabil fra 1996-97, jf. ovenfor. I dette afsnit diskuteres baggrunden for den moderate lønudvikling efter 1994 nærmere.

En forklaring på den moderate lønudvikling efter 1994 kunne være, at der er sket et strukturelt skift i løndannelsen, der har betydet, at det strukturelle ledighedsniveau er faldet. Om dette er tilfældet, er vanskeligt at afgøre, men de ovenfor refererede analyser af lønudviklingen synes ikke at pege i denne retning.

En række andre forhold kan imidlertid bidrage til at forklare den moderate lønudvikling efter 1994.

Forklaringen på den moderate lønudvikling kan for det første være, at omfanget af arbejdskraftmangel som nævnt dels har været relativt begrænset, dels primært har vist sig i den offentlige sektor. Andelen af virksomheder, der ville tilbyde en højere løn, hvis de havde problemer med at få besat et job for faguddannet arbejdskraft, er langt større blandt de private end blandt de offentlige virksomheder, jf. ovenfor. Hvis den førte arbejdsmarkedspolitik har medvirket til at forebygge og afhjælpe arbejdskraftmangel specielt i den private sektor, har arbejdsmarkedspolitikken formentligt medvirket til at hindre, at lønnen bydes op som følge af arbejdskraftmangel, og ad den vej bidraget til den moderate lønudvikling efter 1994.

Årsagen til, at den moderate lønudvikling vækker undren er som nævnt, at den registrerede ledighed i perioden 1996-97 var

på niveau med ledigheden i perioden 1986-87. En *anden* forklaring på den moderate lønudvikling kan imidlertid være, at ledigheden rent faktisk var større i 1997 end i 1987. Man kan således argumentere for, at det anvendte ledighedsmål (den registrerede ledighedsprocent) bør udvides ud fra den betragtning, at alle ikke-beskæftigede, der kan betragtes som værende en del af det potentielle arbejdsudbud, i et eller andet omfang må formodes at have indflydelse på løndannelsen. Det kan naturligvis diskuteres, hvilke ikke-beskæftigede der indgår i det potentielle arbejdsudbud. Vi har her valgt at sige, at gruppen omfatter personer, for hvem det gælder, at de for det første modtager indkomsterstattede ydelser som midlertidig erstatning for erhvervsindkomst, for det andet, at der ikke er lovgivningsmæssige begrænsninger i forhold til, at de pågældende inden for en begrænset tidshorisont kan træde ind på arbejdsmarkedet og for det tredje, at de pågældende enten er ledige eller er overgået fra ledighed til en eller anden form for arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der har til formål at forbedre den pågældendes situation på arbejdsmarkedet. De nævnte betingelser opfyldes af registrerede ledige, aktiverede og ledige, der er på uddannelsesorlov. Med udgangspunkt i dette bruttoledighedsmål lå (brutto)ledigheden i perioden 1996-97 over (brutto)ledighedsniveauet i perioden 1986-87, jf. kapitel 3.

Forklaringen på den moderate lønudvikling efter 1994 kan for det *tredje* være, at arbejdsmarkedets parter har ændret adfærd. Forløbet fra 1986 til 1987 er af flere blevet fortolket som udtryk for, at mangel på arbejdskraft inden for bygge- og anlægsvirksomhed førte til lønstigninger, der havde afsmittende effekt på andre grupper

løn, jf. bl.a. OECD (1989/90), Jensen et al. (1992) og Finansministeriet (1994). Der er imidlertid ikke enighed om baggrunden for lønstigningerne i denne periode. Ovennævnte kilder fremfører, at årsagen til den kraftigt forøgede lønstigningstakt fra 1986 til 1987 var, at ledigheden i 1987 var faldet til et niveau, der lå under det strukturelle ledighedsniveau. Fra anden side hævdes imidlertid, at lønudviklingen i midtfirserne var mere politisk end økonomisk bestemt, jf. Ibsen (1993). Argumentationen knytter sig til overenskomstforløbet i 1987. Ifølge Due et al. (1993, p. 364-373) var resultatet af overenskomstforhandlingerne i 1987 således en "politisk lønfest": Fagbevægelsen stillede på daværende tidspunkt krav om betydelige lønstigninger, hvilket bl.a. kunne tilskrives regeringens direkte indgreb i overenskomstforhandlingerne i 1985, hvor fagbevægelsen følte sig uretfærdigt behandlet. Desuden lagde de offentligt ansatte stort pres på for at få lønstigninger, fordi de havde noget "til gode" i forhold til den private sektor. Due et al. (1993) fremfører, at baggrunden for, at regeringen og Dansk Arbejdsgiverforening gik med til de betydelige lønkrav dels var, at regeringen stod over for et folketingsvalg, dels at hverken regering eller Dansk Arbejdsgiverforening ønskede at ligge i permanent konflikt med fagbevægelsen.

Ifølge den daværende LO-formand Thorgrimson (1992) har forløbet i 1987 betydet, at arbejdsmarkedets parter belært af erfaringerne er blevet langt mere bevidste om, at den danske lønkonkurrenceevne over for udlandet ikke må forringes. I givet fald kan det forhold, at lønstigningerne i Danmark ligger over stigningerne i udlandet, jf. Det Økonomiske Råd (1997),

således have medvirket til, at arbejdsmarkedets parter har udvist større løn tilbageholdenhed under den nuværende højkonjunktur, end det var tilfældet i forbindelse med opsvinget i firserne. Hvis det er tilfældet, kan ændringen af arbejdsmarkedets parter adfærd have medvirket til den moderate lønudvikling efter 1994.

En *fjerde* forklaring på den moderate lønudvikling efter 1994 kan, i følge Det Økonomiske Råd (1998), være, at forandringerne i den makroøkonomiske politik i retning af mere fokus på lav og stabil løn- og prisudvikling har dæmpet inflationsforventningerne og dermed reduceret den faktiske inflation og de nominelle lønstigninger. Lønmodtagernes forventninger til prisudviklingen er således afgørende for lønpresset, da lønmodtagerne ønsker at opretholde eller forøge deres realløn.

Marginalisering

I dette afsnit diskuteres, om den gennemførte aktiveringsindsats har bidraget til at forebygge og afhjælpe marginalisering efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Gruppen af marginaliserede omfatter her den del af de ledige, der enten er registrerede som ledige eller er i aktivering/på uddannelsesorlov og som er ude af stand til at opnå eller fastholde beskæftigelse.

I følge Arbejdsministeriet (1998) er antallet af marginaliserede faldet med ca. 60.000 fra 1994-97. En væsentlig del af dette fald kan formentligt tilskrives konjunkturopgangen. Opsvinget må således formodes at have bidraget til, dels at færre marginaliseres, dels at flere marginaliserede kommer i beskæftigelse. Den første årsag er formentligt mere betydende end den

anden, da personer med længere ledighedsforløb bag sig gennemgående har en ringere beskæftigelseschance end korttidsledige.

Alle ledige skal aktiveres efter 2 års ledighed (pr. 1.1.1999), hvilket taler for, at aktiveringsindsatsen i et eller andet omfang har bidraget til mindske omfanget af marginalisering efter 1994. Det forhold, at man "tager fat" i alle, må således alt andet lige forventes (på kortere eller længere sigt) at bidrage til en forbedring af beskæftigelseschancerne for ledige, der alternativt ville have befundet sig blandt de marginaliserede.

Aktiveringsindsatsen har størst betydning i relation til forebyggelse og afhjælpning af marginalisering, hvis indsatsen målrettes mod de grupper af ledige, der enten er marginaliserede eller er blandt de ledige, der har den største marginaliseringsrisiko.

Formålet med den tidlige indsats, der blev indført i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, er netop at opprioritere indsatsen over for de ledige, der forventes at have den største marginaliseringsrisiko. Opprioriteringen må antages at have bidraget til, at antallet af marginaliserede er mindre, end det ville have været uden den tidlige indsats.

Betydningen af den tidlige indsats i relation til omfanget af marginalisering kunne imidlertid formentligt forøges i forhold til, hvad der er tilfældet i dag. Interview i to regioner indikerer således, at det ikke altid er de ledige, der forventes at have den største marginaliseringsrisiko, der konkret tilbydes en tidlig indsats. Problemet er, jf. bilag 1, at det som følge af begrænsede

økonomiske midler i regionerne kombineret med den incitamentsstruktur, der bl.a. er indbygget i det centralt udmeldte resultatkrav, ikke altid er de svageste ledige blandt de svage grupper, der udvælges til denne indsats.

Der synes generelt at være en positiv, om end forholdsvis begrænset beskæftigelses-effekt af aktivering, jf. ovenfor. Heraf følger imidlertid ikke nødvendigvis, at aktivering mindsker omfanget af marginalisering. For det første er beskæftigelses-effekten som nævnt relativt begrænset. For det andet er der tale om en beregnet *gennemsnitlig* effekt af aktivering, jf. Langager (1997). Sandsynligheden taler for, at effekten er større for nogle ledige og mindre for andre. Effekten synes at være mindst for de ledige, der har den største marginaliseringsrisiko, jf. nedenfor. For det tredje tyder resultater i Andersen & Bach (1998) på, at en stor del af de personer, der på kort sigt har opnået en positiv beskæftigelseeffekt af privat jobtræning, på længere sigt har vanskeligt ved at opretholde denne tilknytning til arbejdsmarkedet, når de skal konkurrere med andre jobsøgende om de ledige job. Dette indikerer, at den positive beskæftigelseeffekt af aktivering kan være af kortere varighed.

Det er tilsyneladende vanskeligst at gøre en effektiv indsats for de "svageste" ledige. En analyse af kommunal aktivering viser, jf. Weise & Brogaard (1997), at beskæftigelseeffekterne af aktivering er stærkt begrænsede for personer, der har problemer ud over ledighed. Dette støttes af en undersøgelse af langtidsledige forsikrede og kontanthjælpsmodtagere, jf. Bach et al. (1998), der viser, at omkring 40 pct. af de forsikrede ledige og 51 pct. af kontant-

hjælpsmodtagerne ikke mener, at aktivering gavner deres beskæftigelseschancer.

På baggrund af ovenstående må det antages, at aktiveringsindsatsen i et eller andet omfang har bidraget til at reducere antallet af marginaliserede efter 1994. En større målrettethed og/eller en forbedring af udformningen af indsatsen over for de svageste ledige vil dog formentlig kunne medvirke til at forøge aktiveringsindsatsens betydning i denne sammenhæng.

Samlet beskæftigelse

Dette afsnit indeholder en diskussion af, om gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformen har haft en betydning for den samlede beskæftigelse. I afsnittet diskuteres betydningen den kraftige tilgang af ledige til orlov og overgangsydelse, opstramningen af kravene til de forsikrede ledige, den virksomhedsvendte indsats samt aktiveringsindsatsen.

I forbindelse med arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1.1.1994 fik ledige adgang til at gå på uddannelses- og børnepasningsorlov. Desuden blev lediges adgang til at gå på overgangsydelse udvidet fra at omfatte 55-59-årige til også at omfatte 50-54-årige. En kraftig tilgang af ledige til især overgangsydelse, men også til orlov betød, at arbejdsstyrkens størrelse blev reduceret med 26.000 fra 1994-96. Omvendt medvirkede lavere ydelser i forbindelse med afholdelse af børnepasningsorlov, en generel opstramning af lediges adgang til uddannelsesorlov samt afskaffelse af overgangsydelsen til, at arbejdsstyrkens størrelse steg med knap 31.000 fra 1996-97. Samlet set steg arbejdsstyrken således kun med knap 5.000 personer fra 1994-97, hvilket må siges at

være en relativt begrænset stigning i betragtning af, at der var tale om en højkonjunkturperiode.

Spørgsmålet er, om udviklingen i arbejdsstyrken har haft en negativ effekt på den samlede beskæftigelse. Dette afhænger bl.a. af, om de ledige kommer fra områder med mangel på eller overudbud af arbejdskraft. Er der tale om personer, der er svært substituerbare og i høj grad efterspurgt, må ordningerne forventes at have haft en negativ effekt på den samlede beskæftigelse. Er der derimod tale om personer uden specielle kvalifikationer, der er umiddelbart substituerbare med anden arbejdskraft, har den negative effekt af ordningerne formentlig været begrænset.

Reduktionen af arbejdsstyrkens størrelse fra 1994-96 var, jf. kapitel 3, primært en følge af en kraftig tilgang af ledige til overgangsydelse. Forudsætningen for at overgå til overgangsydelse var bl.a., at man havde en længere ledighedsperiode bag sig, jf. kapitel 2. Dette *kan* indikere, at reduktionen af arbejdsstyrken skete på områder, hvor der var overudbud af arbejdskraft. Dertil kommer, at analyserne af udviklingen i det effektive arbejdsudbud som nævnt indikerer, at tilgangen til overgangsydelse primært fandt sted blandt ledige, der ikke udbød deres arbejdskraft effektivt. Den negative effekt af reduktionen af arbejdsstyrkens størrelse på den samlede beskæftigelse har således tilsyneladende været relativt begrænset.

Opstramningen af kravene til de forsikrede ledige har som anført ovenfor tilsyneladende bidraget væsentligt til stigningen i det effektive arbejdsudbud blandt dagpenge-modtagere. Hvis denne stigning bidrager

til at forbedre matchingprocesserne på arbejdsmarkedet, vil mulighederne for at forøge beskæftigelsen på sigt blive forbedret.

Den virksomhedsvendte indsats i form af den åbne formidling, overvågningsindsatsen og AF's virksomhedskontakt må som nævnt antages at have bidraget til at øge gennemsigtheden på arbejdsmarkedet. En øget gennemsigthed forøger bl.a. AF's mulighed for at bidrage til at sikre, at arbejdsudbuddet besidder de kvalifikationer, der er behov for på arbejdsmarkedet. Hvis virksomhederne ikke kan få opfyldt deres behov for arbejdskraft, kan det indebære, at arbejde, der kunne udføres, ikke igangsættes eller må udskydes. I det omfang den virksomhedsvendte indsats har bidraget til at sikre, at virksomhederne har fået den arbejdskraft, de har haft behov for, må denne indsats antages at have medvirket til at forøge den samlede beskæftigelse.

Der synes som nævnt generelt at være en positiv, om end forholdsvis begrænset beskæftigelseseffekt af aktivering for deltagerne. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere effekterne på makroniveau, det vil her sige på den samlede beskæftigelse. I Danmark findes der ingen egentlige undersøgelser heraf.

Effekterne af aktivering på makroniveau kan være forskellige på kort og langt sigt og afhænger bl.a. af, i hvilket omfang der er hhv. fortrængnings-, dødsvægts- og substitutionseffekter forbundet med aktiveringen.

Fortrængningseffekt er udtryk for, at den positive beskæftigelseseffekt, som deltagelse i aktivering medfører for den enkelte, opnås på bekostning af, at beskæftigel-

seschancerne forringes for andre. Som eksempel kan nævnes, at satser man på at forøge beskæftigelseschancerne for unge ikke-faglærte via en forøget uddannelsesindsats, kan det forringe beskæftigelseschancerne for ældre ikke-faglærte. Der er således tale om, at beskæftigelseschancerne omfordeles. En sådan omfordeling kan imidlertid, jf. ovenfor, udmærket være en selvstændig arbejdsmarkedspolitisk målsætning, der evt. på lidt længere sigt kan føre til en større samlet beskæftigelse via et større effektivt arbejdsudbud end ellers.

Dødvægtseffekt kan især finde sted i forbindelse med jobtræning (løntilskud). Dødvægtseffekten er således udtryk for, at der gives tilskud til en ansættelse, der alligevel ville have fundet sted. I følge Bach (1997) er dødvægtseffekten relativt stor ved private løntilskudsansættelser. Blandt virksomheder, der har ansat ledige med løntilskud, angiver 23 pct. af de private virksomheder således ifølge Bach (1997), at de ville have ansat den sidst ansatte løntilskudsperson, selv om de ikke havde fået tilskud. Den tilsvarende andel for de offentlige virksomheder er 4 pct. Bach (1997) finder endvidere, at blandt de senest besatte private løntilskudsjob ville hele 43 pct. være blevet besat (evt. med en anden person), selvom virksomhederne ikke havde fået tilskud. Andelen for de offentlige virksomheder er her 7 pct. De skitserede resultater tyder på, at løntilskud på kort sigt bidrager mindre til den samlede beskæftigelse end antallet af løntilskudsansættelser umiddelbart indikerer.

Substitutionseffekt er udtryk for, at beskæftigelsen på kortere og især på længere sigt omfordeles til fordel for personer, der ansættes med løntilskud.

Omfanget af aktivering i form af uddannelse og jobtræning har, jf. kapitel 3, været væsentligt større under den nuværende højkonjunktur end det var tilfældet under opsvinget i firserne. Det forøgede aktiveringsomfang må antages at bidrage til, at arbejdsstyrkens kvalifikationer forøges. Hvis forbedringen af arbejdsstyrkens kvalifikationer bevirker, at produktiviteten bliver større end den ville have været uden aktiveringsindsatsen, kan indsatsen alt andet lige på lidt længere sigt forventes at medvirke til en forøgelse af den samlede beskæftigelse.

Det er vanskeligt at vurdere, hvilken betydning arbejdsmarkedsreformen alt i alt har haft i relation til den samlede beskæftigelse frem til i dag. Hvis arbejdsmarkedsreformen bidrager til at forbedre arbejdsmarkedets funktionsevne, taler sandsynligheden imidlertid for, at reformen på sigt vil yde et positivt bidrag i relation til den samlede beskæftigelse.

Opsamling

De empiriske analyser af betydningen af *aktiveringsindsatsen* i relation til lediges mobilitet, søgeaktivitet og beskæftigelsesmuligheder viser:

- Beskæftigelsesmålene i handlingsplanerne, der fastsættes forud for gennemførelse af aktivering, peger på en betydelig, planlagt jobmobilitet blandt forsikrede ledige.
- Arbejdsmarkedspolitikken synes at fungere effektivt i den forstand, at den planlagte mobilitet blandt ledige er størst i de regioner, hvor der må antages at være størst behov for en mobil, jobsøgende arbejdskraft.
- Der er betydelige locking in-effekter i forbindelse med selve aktiveringen.

- Der synes generelt at være en positiv, om end forholdsvis begrænset beskæftigelseeffekt af aktivering. Dette gælder både deltagelse i jobtræning og uddannelse/kurser.
- Virksomhederne anvender i faldende omfang AF's jobformidling på trods af, at presset på arbejdsmarkedet stiger.
- AF har i nogle tilfælde ikke (på kort sigt) mulighed for at formidle den arbejdskraft, der er mangel på.

Det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere er steget i perioden fra 1994-97. *Opstramningen af kravene til de forsikrede ledige* i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens 2. fase synes at have bidraget væsentligt til denne stigning. En del af stigningen synes dog at kunne henføres til en kraftig tilgang af forsikrede ledige til overgangsydelse.

Den virksomhedsvendte indsats kan have bidraget til, at omfanget af arbejdskraftmangel har været relativt begrænset efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden:

- Der er en svag indikation af, at kvaliteten af AF's jobformidling efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, hvad angår AF's mulighed for/evne til henholdsvis at formidle arbejdskraft hurtigt samt finde de personer, der passer til virksomhedernes behov, er blevet forbedret.
- Indførelsen af den åbne formidling har betydet, at jobsøgende har fået en ekstra søgekanal, mens virksomhederne har fået en ekstra rekrutteringskanal. Den åbne formidling må sammen med AF's overvågningsindsats og virksomhedskontakt antages at have medvirket til at forøge gennemsigtigheden på arbejdsmarkedet.

Betydningen af den virksomhedsvendte indsats i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel begrænses dog af følgende forhold:

Har arbejdsmarkedsreformen bidraget til at forbedre arbejdsmarkedets funktionsevne? Arbejdsmarkedets funktionsevne vedrører arbejdsmarkedets evne til dels at omstille sig hurtigt, når der opstår stød, dels at allokere arbejdskraften optimalt.

De relative lønninger synes ikke at spille en større rolle som reguleringsmekanisme end det var tilfældet før arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. En evt. forbedret omstillingsevne skal således alene ses i lyset af den hurtigere mængdetilpasning, der er indikeret ovenfor.

Den relativt begrænsede arbejdskraftmangel efter 1994 kunne være udtryk for, at arbejdsmarkedets allokeringsevne er blevet forbedret. Analyser af beskæftigelsesudviklingen og ledighedssituationen indikerer imidlertid, at den relativt begrænsede arbejdskraftmangel primært kan tilskrives udviklingen i efterspørgslen.

Stigningen i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere som følge af opstramningen af rådighedsreglerne indikerer, at arbejdsmarkedets allokeringsevne er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Forbedringen synes dog at være relativt begrænset.

Som det fremgår, foreligger der endnu kun ufuldkomne og svage indikatorer til at belyse arbejdsmarkedsreformens betydning for arbejdsmarkedets funktionsevne. På

dette spinkle grundlag kan der ikke drages håndfaste konklusioner. Der er enkelte indikatorer, der tyder på en vis forbedring af funktionsevnen, men om der er sket nogen målelig nedgang i den strukturelle ledighed, er det for tidligt at afgøre.

Rapportens opbygning

I rapportens kapitel 2 præsenteres først arbejdsmarkedsreformens idé- og reformgrundlag. Ændringer i lovgivningen i forhold til den tidligere arbejdsmarkedspolitiske indsats og ændringer af reformen efter dens ikrafttræden beskrives og diskuteres.

Dernæst belyser rapportens kapitel 3, hvad der kendetegner udviklingen på arbejdsmarkedet efter 1994 samt hvorledes den arbejdsmarkedspolitiske indsats har været udformet i denne periode.

Med basis i en række empiriske analyser og opstilling af indikatorer belyser kapit-

lerne 4 og 5 efterfølgende udviklingen i en række forhold på arbejdsmarkedet af betydning for arbejdsmarkedets funktionsevne. Den aktive arbejdsmarkedspolitik af betydning for arbejdsudbuddet – dets effektivitet som arbejdsudbud og mobilitet – belyses empirisk i kapitel 4.

Kapitel 5 indeholder en empirisk belysning af den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Endelig er der gennemført en række kvalitative interview i to udvalgte AF-regioner (Viborg og Storstrøm) med en række udvalgte interviewpersoner (herunder regionschefen, sekretariatslederen, en chef i AF samt AF-konsulenter). I rapportens bilag 1 redegøres der for disse aktørers vurderinger af den regionale arbejdsmarkedspolitik og dens betydning for det regionale arbejdsmarkeds funktionsevne.

Noter

- 1) Lediges geografiske mobilitet er dog ikke belyst i rapporten.
- 2) Aktivering kan tillige påvirke de aktiveredes reservationsløn, såfremt de aktiverede vurderer, at deres kvalifikationer og dermed deres produktivitet er øget som følge af aktiveringsforløbet. En højere reservationsløn vil alt andet lige øge jobsøgeperioden og resultere i et dårligere match på arbejdsmarkedet.
- 3) Jobordrer omfatter virksomhedernes henvendelse til AF om arbejdskraft til besættelse af konkrete job. Åbne ordrer omfatter jobopslag hos AF om ledige job (fx ved opsætning i AF's lokaler, i tv, AF's jobavis m.m.).

Arbejdsmarkedsreformen - indhold og udvikling

Arbejdsmarkedsreformen er betegnelse for en række ændringer i den arbejdsmarkedspolitiske lovgivning, der trådte i kraft omkring årsskiftet 1993/1994. Arbejdsmarkedsreformen er ramme for to store lovgivningsområder; Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som omfatter ledige, der er forsikret mod arbejdsløshed (medlemmer af en a-kasse) og lov om kommunal aktivering, der omfatter ikke-forsikrede ledige (kontanthjælpsmodtagere). Desuden er reformen ramme for orlovsordningerne.

Arbejdsmarkedsreformens formål er, jf. lovgivningen, at bidrage til at sikre et *velfungerende arbejdsmarked* gennem aktiv arbejdsmarkedspolitik rettet mod ledige, beskæftigede, uddannelsessøgende samt private og offentlige arbejdsgivere. Formålet er endvidere at *forbedre de lediges muligheder* på arbejdsmarkedet – dvs. sørge for at de ledige kommer i arbejde.

Udformningen af arbejdsmarkedsreformen tog i vid udstrækning udgangspunkt i rapporten fra det såkaldte Zeuthen-udvalg, der blev etableret med det formål at vurdere det danske arbejdsmarkeds funktionsevne, jf. Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (1992).

Arbejdsmarkedsreformen indebar på en lang række områder en ændring i forhold til den tidligere førte arbejdsmarkedspolitik, som den kom til udtryk under arbejdstilbudsordningen, jf. lov om arbejds-

tilbud. Den seneste udgave af arbejdstilbudsordningen fungerede fra 1989 og indtil arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1.1.1994. For en detaljeret beskrivelse af arbejdstilbudsordningen, de arbejdsmarkedspolitiske instrumenter under arbejdstilbudsordningen samt virkningerne heraf, kan henvises til Mærkedahl et al. (1992); Pilegaard Jensen et al. (1991); Kongshøj Madsen (1992) og Thaulow & Anker (1992).

Dette kapitel beskriver arbejdsmarkedsreformens indhold og grundlag. Kapitlet kan betragtes som en baggrund for rapportens analyser og diskussioner af reformens betydning for arbejdsmarkedets funktionsevne. Kapitlet fremhæver de væsentligste ændringer i arbejdsmarkedspolitikens indhold og grundlag, som de kom til udtryk ved arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1. januar 1994. Først beskrives reformens styrings- og aktiveringsgrundlag, aktiveringsinstrumenter samt udformningen af og samspillet mellem dagpenge- og aktiveringssystemet. Gennemgangen sammenholdes løbende med udformningen af arbejdsmarkedspolitikken på disse områder før arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden (dvs. under arbejdstilbudsordningen), ligesom der løbende redegøres for større ændringer på disse områder i løbet af den periode, hvor arbejdsmarkedsreformen har været i kraft. Kapitlet afsluttes med en oversigt over nogle af de synsvinkler og strategier, der

synes at have været bestemmende for arbejdsmarkedsreformens udformning og den udvikling reformen har gennemløbet efter dens ikrafttræden.

Arbejdsmarkedsreformen

– indhold og opbygning

Arbejdsmarkedsreformen indeholder to reformelementer – en *styringsreform*, der trådte i kraft 1. september 1993 og en *aktiveringsreform*, der trådte i kraft 1. januar 1994. Styringsdelen af arbejdsmarkedsreformen har (stort set) fungeret uændret siden dens ikrafttræden september 1993. Den del af arbejdsmarkedsreformen, der omhandler aktiveringsindsatsen, er derimod blevet ændret flere gange siden dens ikrafttræden 1. januar 1994.

Dette afsnit beskriver hovedindhold og -retningslinier i arbejdsmarkedsreformens to reformelementer. Først fremstilles indhold og retningslinier i styringsreformen. Dernæst beskrives aktiveringsreformen, dels med hensyn til grundprincipperne i aktiveringsindsatsen over for ledige (og virksomhederne), dels gives en oversigt over arbejdsmarkedspolitiske redskaber under arbejdsmarkedsreformen rettet mod ledige. Elementerne i styrings- og aktiveringsreformen og aktiveringsinstrumenterne sammenholdes løbende med konditionerne på disse områder før arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, ligesom der redegøres for (markante) ændringer på disse områder i løbet af selve arbejdsmarkedsreformperioden.

Arbejdsmarkedsreformen har også haft konsekvenser for forhold, der ligger udenfor det, der i snæver forstand er omfattet af arbejdsmarkedsreformens styrings- og aktiveringsreform. Arbejdsmarkedsreformen har således medført ændringer i sam-

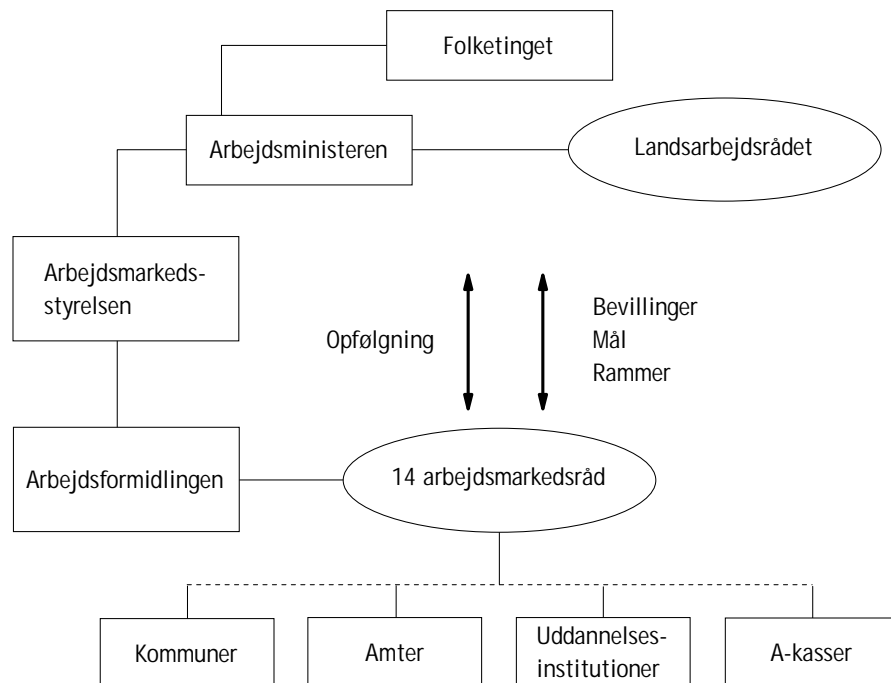
spillet mellem dagpenge- og aktiverings-system, og har haft betydning for lediges rådighedsforpligtigelse. Efter gennemgangen af styrings- og aktiveringselementerne under arbejdsmarkedsreformen beskrives disse forhold nærmere. Som ovenfor sammenholdes ændringerne i dagpenge- og aktiveringsystemet samt de lediges rådighedsforpligtigelse med lovgivningen før arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, ligesom ændringer på disse områder i løbet af arbejdsmarkedsreformperioden beskrives.

Styringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik

Et af arbejdsmarkedsreformens hovedformål var at *øge decentraliseringen* og dermed forbedre tilrettelæggelsen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Baggrunden for en decentralisering af arbejdsmarkedsindsatsens tilrettelæggelse kan siges at have været en filosofi om, at den arbejdsmarkedspolitiske indsats bedst tilrettelægges så tæt på virksomhederne og de ledige som muligt. De lokale arbejdsmarkedsmyndigheder må således formodes at have bedst indsigt i og bedst mulighed for at tilrettelægge en arbejdsmarkedspolitisk indsats, der er tilpasset det regionale arbejdsmarkeds behov.

Styringsreformen indebar dels en decentralisering/regionalisering vedrørende kompetencen til at udforme den arbejdsmarkedspolitiske indsats, dels en øget indflydelse for arbejdsmarkedets parter (lønmodtagere og arbejdsgivere) samt amter og kommuner i de organer, der er med til at fastlægge retningslinierne for aktiveringsindsatsen. Disse organer er dels Landsarbejdsrådet (LAR), dels de 14 regionale arbejdsmarkedsråd (RAR) – svarende til ét RAR i hver AF-region. Opbygningen af det arbejdsmarkedspolitiske system under arbejdsmarkedsreformen fremgår af figur 2.1.

Figur 2.1.
Det arbejdsmarkedspolitiske system.



Kilde: Landsarbejdsrådet (1996).

LAR's hovedopgave er at *rådgive* arbejdsministeren om tilrettelæggelsen og planlægningen af den samlede arbejdsmarkedsindsats, herunder bl.a. prioriteringen af arbejdsmarkedspolitiske indsatsområder og forslag til love/regelfastsættelser på det arbejdsmarkedspolitiske område. Til arbejdsministeren udarbejder LAR således forslag til budget for arbejdsmarkedsindsatsen, forslag til mål og resultatkrav for den regionale arbejdsmarkedsindsats og arbejdsformidlingens (AF's) ordinære aktiviteter samt forslag til kriterier for en regional fordeling af aktiveringsmidlerne. I grundlaget for LAR's forslag på disse områder skal bl.a. indgå de 14 RAR's forslag på samme områder. RAR's forslag til arbejdsministeren om udformningen af den

samlede arbejdsmarkedsindsats vil således være baseret på en vekselvirkning af ideer, ønsker og hensyn mellem arbejdsmarkedsorganer på regionalt hhv. centralt plan.

På baggrund af bl.a. LAR's indstillinger udmelder Arbejdsministeren – gennem LAR – mål- og resultatkrav for den samlede aktiveringsindsats og for AF's ordinære aktiviteter til de 14 RAR. LAR skal løbende følge de 14 RAR's opfyldelse af de udmeldte mål- og resultatkrav og give forslag til opfølgning af den regionale arbejdsmarkedsindsats.

De 14 RAR er som LAR sammensat af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter samt amter og kommuner. RAR har an-

svaret for udformningen af arbejdsmarkedspolitikken på regionalt plan samt ansvaret for at koordinere hele regionens arbejdsmarkedsindsats. Opgaverne består i at planlægge den arbejdsmarkedspolitiske indsats i regionen, dimensionere og prioritere mellem de arbejdsmarkedspolitiske redskaber samt AF's ordinære aktiviteter, samordne AF's og kommunernes arbejdsmarkedsindsats og løbende overvåge arbejdsmarkedet og den arbejdsmarkedspolitiske indsats. RAR skal desuden fastsætte, hvilke ledige dagpengemodtagere, der i den enkelte region kan tilbydes en tidlig, fleksibel indsats i henhold til lovgivningen herom. Fastsættelsen sker på baggrund af en vurdering af, hvilke ledige i regionen der har særlig risiko for langvarig ledighed.

Som en naturlig forlængelse af arbejdsmarkedsreformens decentralisering af beslutningskompetencen vedrørende den arbejdsmarkedspolitiske indsats til de 14 RAR, er styringen af aktiveringsindsatsen i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden overgået fra en regelstyring til en *mål- og rammestyring*. Hensigten med mål- og rammestyningen er dels at skabe grundlag for en regionalisering af arbejdsmarkedsindsatsen, dels at sikre at de gennem LAR udmeldte mål og resultatkrav følger de overordnede arbejdsmarkedspolitiske målsætninger udstukket af Folketinget, arbejdsministeren og LAR.¹⁾ Samlet set skal mål- og rammestyningen således sikre, at arbejdsmarkedspolitikken både tilgodeser de overordnede, landsdækkende hensyn og behovet for en regionaliseret og behovsorienteret indsats.²⁾

Inden for rammerne af de fra centralt hold udstukne rammebetingelser – omfattende

de tildelte aktiveringsmidler (de bevillingsmæssige rammer), de af Arbejdsministeren via LAR udmeldte mål og resultatkrav til indsatsen samt lovens bestemmelser om lediges rettigheder/pligter i forbindelse med aktivering – skal RAR prioritere den arbejdsmarkedspolitiske indsats i regionen. Dette indebærer, at RAR på basis af de fra centralt hold udstukne rammer formulerer en regional arbejdsmarkedspolitik, der indeholder regionale prioriteringer. Målet med den regionale arbejdsmarkedspolitik fremgår af årlige regionale planer.

I overensstemmelse med RAR's prioritering og dimensionering af indsatsen varetager AF den praktiske arbejdsmarkedsindsats i regionen. Arbejdsmarkedsindsatsen består dels af en ordinær indsats (formidling af job, virksomhedskontakt, uddannelsesrådgivning til virksomheder, overvågning af udviklingen på arbejdsmarkedet – herunder flaskehalsforebyggelse), dels af en aktiveringsindsats over for ledige (der beskrives nærmere nedenfor).

Samlet set har arbejdsmarkedsreformen betydet et væsentligt råderum for de regionale arbejdsmarkedsråd. Siden arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden er de regionale arbejdsmarkedsråds råderum dog blevet gradvist mindsket i takt med indførelsen af flere retsbestemte ydelser, jf. Haahr & Winter (1996) samt bilag 1. Det drejer sig bl.a. om indførelsen af indsatsen over for unge uden uddannelse (ungeindsatsen) og ret- og pligtaktivering i aktiveringsperioden.

Aktiveringsreformen

Arbejdsmarkedsreformens lovgrundlag omhandler primært aktiveringsindsatsen over for ledige. En indsats der på en lang række

områder er ændret væsentligt i forhold til arbejdsmarkedspolitikken under arbejdstilbudsordningen, men også på en række områder er blevet ændret væsentligt gennem reformens levetid.

Lovgivningens beskrivelse af indsatsen over for *virksomhederne* – den ordinære indsats – er derimod ikke omfattende. (Kerne)ydelserne over for virksomhederne er – i lovgivningsmæssig henseende – ikke ændret markant i forhold til den arbejdsmarkedspolitiske indsats på dette område under arbejdstilbudsordningen eller ændret væsentligt igennem arbejdsmarkedsreformens levetid. I praksis er der dog både fra centralt og regionalt hold en omfattende kontakt til virksomhederne, og der foretages løbende en lang række nye tiltag over for virksomhederne, hvorved AF søger at klarlægge og imødekomme virksomhedernes behov. En indsats, der sammen med indsatsen over for ledige, skal bidrage til at sikre et velfungerende arbejdsmarked. Tiltag over for virksomhederne vil dog ikke blive gennemgået nærmere her.

En væsentlig del af tankegangen bag reformeringen af aktiveringsindsatsen var at sikre en bedre kobling af indsatsen over for ledige med indsatsen over for virksomhederne. Derved kunne indsatsen på én og samme tid medvirke til, at virksomhederne fik den arbejdskraft, de havde brug for, og at de ledige fik forbedrede muligheder for at komme i arbejde. Denne *helhedsorientering af indsatsen* skulle således på den ene side dels tage hensyn til den enkelte lediges ønsker og forudsætninger, dels på den anden side tage hensyn til arbejdsmarkedets behov (for arbejdskraft). Hovedelementerne i denne helhedsorientering af

aktiveringsindsatsen er dels orlovsordningerne for beskæftigede, dels jobrotationsprojekter, der netop kombinerer virksomhedernes behov for arbejdskraft med lediges muligheder for at opnå beskæftigelse på virksomheden i den periode, hvor den faste arbejdskraft dygtiggør sig.

Et væsentligt sigte med arbejdsmarkedsreformen var endvidere at forbedre mulighederne for at målrette og effektivisere arbejdsmarkedsindsatsen over for *ledige*. Midlerne hertil var øget vægt på en fleksibel og individuelt tilpasset indsats over for de ledige under hensyntagen til arbejdsmarkedets behov for (bestemte typer af) arbejdskraft.

Denne fleksible og individuelle tilrettelæggelse af aktiveringsindsatsen står i en vis udstrækning i modsætning til aktiveringsindsatsens tilrettelæggelse under arbejdstilbudsordningen. Indsatsen over for ledige var i denne periode præget af en væsentligt større mekanisk/ensartet indsats i form af aktiveringsforløb, der faldt på fastsatte tidspunkter i ledighedsforløbet, aktiveringsredskaber der skulle benyttes efter en (i reglen) bestemt rækkefølge, med på forhånd fastlagte varigheder af de enkelte aktiveringsforløb, samt grænser for hvilke virksomheder og uddannelsesinstitutioner der kunne blive involveret i aktiveringsforløbene. Ved overgangen til arbejdsmarkedsreformen baseres aktiveringsindsatsen således i langt højere grad end tidligere på et *skønprincip*, hvor AF/den ledige (i fællesskab) skal tage udgangspunkt i den lediges forudsætninger, ønsker og situation og vurdere, hvilken indsats der passer den ledige bedst (under hensyntagen til arbejdsmarkedets behov). Under arbejdstilbudsordningen var indsatsen i langt højere

grad *retsbestemt* afhængigt af de lediges ledighedsomfang. Den retsbestemte aktiveringsindsats eksisterer dog også på en række punkter i dag, jf. nedenfor.

Den individuelle handlingsplan er en af nyskabelserne i arbejdsmarkedsreformen, og kan siges at være en naturlig følge af reformens vægtning af en *individuel tilpasset indsats* over for den enkelte ledige. Den individuelle handlingsplan er en aftale, der indgås mellem den ledige og AF, og handlingsplanen er central for den proces, der skal klarlægge den lediges fremtidige beskæftigelses- og aktiveringsplaner. Handlingsplanen *skal* indeholde oplysninger om den lediges beskæftigelsesmål, deltagelse i aktivering, de tilbud der er afgivet til den ledige, hvornår et eventuelt tilbud skal påbegyndes, samt hvorledes der følges op på handlingsplanen. Handlingsplanen er en forudsætning for, at den ledige kan deltage i aktivering – uden handlingsplan ingen aktivering. Den individuelle handlingsplan skal tage hensyn til den lediges ønsker og forudsætninger om beskæftigelse og aktivering, men AF kan (og skal) ved fastlæggelsen af indholdet i handlingsplanen tage hensyn til arbejdsmarkedets behov for (bestemte typer af) arbejdskraft. For en nærmere beskrivelse af den individuelle handlingsplan kan henvises til Langager (1997).

En individuel tilpasset indsats kræver nødvendigvis, at indsatsen kan tilrettelægges *fleksibelt*, dvs. at aktiveringsinstrumenter og forløb så vidt muligt skal kunne tilpasses den enkelte lediges forudsætninger, ønsker og behov. Aktiveringsinstrumenterne under arbejdsmarkedsreformen er således i mange henseender også mere

fleksible, end tilfældet var under arbejdsmarkedsreformens forgænger – arbejdstilbudsordningen. Aktiveringsforløb kan efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden således i princippet påbegyndes når som helst i ledighedsforløbet, der er ingen (nedre) grænser for aktiveringsforløbets varighed og forskellige aktiveringsforanstaltninger (fx uddannelse og jobtræning) kan kombineres.

Endelig kan aktiveringsindsatsen over for ledige under arbejdsmarkedsreformen siges dels at bestå af en *behovsorienteret aktiveringsindsats*, dels af *lovbestemte rettigheder* (og pligter) til aktivering.

Behovsorienteringen i aktiveringsindsatsen fokuserer på, hvilke ledige der har behov for at blive aktiveret, samt med hvilke aktiveringsredskaber dette mest hensigtsmæssigt foregår. Formålet med den *behovsorienterede aktiveringsindsats* er således at rette aktiveringen mod de grupper af ledige, der må antages at have størst behov for aktivering (samt sikre, at de ledige deltager i den type aktivering, der passer den ledige/arbejdsmarkedet bedst). Gennem en såkaldt tidlig (aktiverings)indsats over for særligt truede grupper og en indsats over for unge uden erhvervsuddannelse (ungeindsatsen) søges risikoen for langtidsledighed nedbragt blandt disse ledige. Formålet med *lovfæstede garantier for aktivering* er at sikre, at alle ledige – efter en given ledighedsperiode – har ret (og pligt) til aktivering. Ved udformningen af arbejdsmarkedsreformens aktiveringsindsats har der således været tale om en balance mellem på den ene side en behovsorienteret indsats og på den anden side en retsbestemt aktivering (ret og pligt til aktivering).

Samlet kan aktiveringsdelen i arbejdsmarkedsreformen sammenfattes ved følgende hovedelementer:

- Vægt på en *helhedsorientering af indsatsen*, hvor der fokuseres på koblingen mellem den virksomhedsrettede indsats og aktiveringsindsatsen – som det bl.a. udmøntes gennem jobrotationsprojekter og orlovsordninger.
- Vægt på en arbejdsmarkedsrelateret aktiveringsindsats, hvor *aktiveringen målrettes mod arbejdsmarkedets behov*.
- Vægt på en *individuel tilpasset aktiveringsindsats* – udmøntet gennem bl.a. ret og pligt til en individuel handlingsplan med tilrettelæggelse af aktiveringsforløb og fastlæggelse af beskæftigelsesmål.
- Vægt på en *fleksibel aktiveringsindsats* – som det bl.a. udmøntes gennem individuelt tilpassede aktiveringsinstrumenter og -forløb.
- Vægt på en *behovsorienteret indsats*, hvor indsatsen rettes mod de ledige, der antages at have størst behov for aktivering – som den bl.a. udmøntes gennem prioritering af den tidlige indsats over for særligt udsatte grupper af ledige og indsatsen over for unge uden erhvervsuddannelse (ungeindsatsen) – og den mest hensigtsmæssige type aktivering for den ledige/arbejdsmarkedet.
- Vægt på *lovæssige aktiveringsrettigheder* – som det bl.a. udmøntes gennem ret (og pligt) til aktivering efter 2 års ledighed.

Aktiveringsredskaber under arbejdsmarkedsreformen

Arbejdsmarkedspolitikken består af en række *aktiveringsredskaber/tilbud*, der skal

være med til at forbedre lediges muligheder for at opnå ordinær beskæftigelse/påbegynde uddannelse. Arbejdsmarkedspolitik skelnes der mellem to hovedtyper af aktiveringsredskaber³⁾:

- *løntilskud* – omfattende jobtræning, individuel jobtræning, rotationsprojekter, puljefjob og etableringsydelse⁴⁾ samt
- *uddannelse* – omfattende uddannelse med uddannelsesgodtgørelse, uddannelse på dagpenge, uddannelsesorlov og ungeindsatsen.

I det følgende vil disse aktiveringsredskaber kort blive beskrevet – først de forskellige løntilskudsordninger, dernæst de enkelte uddannelsesredskaber. Ændringer og tilpasninger af aktiveringsredskaber, der eksisterede ved arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden samt introduktionen af nye aktiveringstilbud under arbejdsmarkedsreformen skal – som gennemgået i forrige afsnit – ses i lyset af arbejdsmarkedsreformens mål om større fleksibilitet, individuel tilpasning samt en behovs- og helhedsorientering af den arbejdsmarkedspolitiske indsats.

For en mere detaljeret beskrivelse af indhold og opbygning af de enkelte arbejdsmarkedspolitiske redskaber end den følgende kan bl.a. henvises til Langager (1997), Bonfils (1998), Nord-Larsen (1997) og Andersen et al. (1996).

Løntilskudsordninger

Løntilskudsordninger betegner en række arbejdsmarkedspolitiske ordninger, hvor ledige – med løntilskud – ansættes hos private og/eller offentlige arbejdsgivere. Formålet med forløbene er at give ledige

Figur 2.2.

Oversigt over løntilskudsordninger under arbejdsmarkedsreformen (ordninger for forsikrede ledige).

Løntilskudsordninger:	Jobtræning	Individuel jobtræning	Puljob	Jobrotation
<i>Dato for ikrafttræden</i>	1.1.1994	1.1.1994 ¹⁾	1.1.1996	1.1.1994
<i>Målgruppe</i>	18-67-årige ledige	18-67-årige ledige, der kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår/ jobtræning på det almindelige arbejdsmarked	18-59-årige ledige i aktivperioden ²⁾	18-67-årige ledige (samt beskæftigede)
<i>Lovgivningsmæssige muligheder for at bruge forløb</i>	<i>Mulighed</i> ³⁾	<i>Mulighed.</i> Fra 1.4.1995 har ledige under 60 år i delperiode 2/aktivperioden dog <i>ret</i> til individuel jobtræning hos en privat arbejdsgiver, såfremt de selv finder en jobtræningsplads	<i>Mulighed.</i> Ledige i aktivperioden har <i>pligt</i> til at tage imod tilbud om puljob. Ledige i aktivperioden har endvidere <i>ret</i> til puljob, hvis de selv finder et puljob	<i>Mulighed</i>
<i>Oprettelse inden for (ansættelsesområde):</i>	Private og offentlige arbejdsgivere	Private og offentlige arbejdsgivere ⁴⁾	Offentlige sektor på udvalgte områder ⁵⁾	Private og offentlige arbejdsgivere
<i>Kombineres med andre tilbud</i>	Ja, bl.a. uddannelse, introduktion til et fast ansættelsesforhold, jobrotation	Ja, med uddannelse	Ja, bl.a. uddannelse, introduktion til et fast ansættelsesforhold, jobrotation	Ja, ledige kan forud for ansættelsen deltage i uddannelse, herunder uddannelsespraktik på virksomheden
<i>Passiv rådighedsforpligtelse under forløb</i> ⁶⁾	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Varighed af støtteperiode (ansættelseslængde)</i>	Fleksibel, aftales med arbejdsgiver. Fra 1.4.1995 kan tilbud om jobtræning gives i op til 1 år i delperiode 1/dagpengeperioden og hele perioden i delperiode 2/aktivperioden ⁷⁾ Fra 1.1.1998 skal privat jobtræning minimum vare 6 mdr. ⁸⁾	Fleksibel, aftales med arbejdsgiver. Fra 1.1.1998 skal individuel jobtræning hos private arbejdsgivere vare minimum 6 mdr. ⁸⁾	Fleksibel, aftales med arbejdsgiver. Kan vare i op til 3 år i alt - enten hos samme eller forskellige arbejdsgivere	Fleksibel, aftales med arbejdsgiver. Såfremt den ledige ansættes i jobtræning/puljob, gælder de samme begrænsninger som anført under jobtræning/puljob
<i>Økonomisk tilskud til arbejdsgiver</i>	43 kr. pr. time (pr. 1.1.1994) til private arbejdsgivere. 81 kr. pr. time (pr. 1.1.1994) til offentlige arbejdsgivere	Fastsættes ved individuel aftale mellem AF og arbejdsgiver. Samlet tilskud kan dog ikke overstige maks. dagpengesats	Tilskud svarende til 90 pct. af den fulde lønudgift til den ledige	Som for jobtræning/puljob, hvis ledig ansat i jobtræning/puljob. Fra 1.4.1995 endvidere støtte til beskæftigede ⁹⁾¹⁰⁾
<i>Indkomstgrundlag for ledige under forløb</i>	<i>Privat sektor:</i> Løn - skal svare til den overenskomst/mæssige/for arbejdet sædvanligt gældende løn. <i>Offentlig sektor:</i> Løn - højst 81 kr. pr. time (pr. 1.1.1994)	Projektydelse - ydelsen pr. time aftales mellem de organisationer, der har forhandlingsretten, eller fastsættes af arbejdsministeren. Den samlede arbejdstid fastsættes så den samlede projektydelse ikke overstiger den maks. dagpengesats for fuldtids- hhv. deltidsforsikrede	Løn - skal svare til den overenskomst/mæssige/ sædvanligt gældende løn. Løn kan dog højst udgøre 81 kr. pr. time (pr. 1.1.1994). Den samlede arbejdstid fastsættes under hensyntagen til, at den samlede løn ikke må overstige maks. dagpengesats	Som for jobtræning/puljob, hvis ledig ansat i jobtræning/puljob.
<i>Krav om handlings-/uddannelsesplan for at kunne deltage</i>	Ja	Ja	Ja	Ja

Noter til figur 2.2.

- 1) Fra 1.1.1994 til 1.4.1995 hed ordningen særlig tilrettelagt jobtræning.
- 2) Indtil 1.1.1997 havde ledige i dagpengeperioden - med en samlet ledighedsperiode på 2 år inden for de seneste 3 år - dog også mulighed for at starte i puljejob.
- 3) Fra 1.1.1994 og frem til 1.4.1995 havde ledige under 60 år med en ledighedsperiode på 12 måneder inden for de seneste 15 måneder ret til jobtræning hos en privat arbejdsgiver, såfremt de selv fandt en jobtræningsplads. Fra 1.4.1995 og frem til 1.1.1996 havde ledige under 60 år i delperiode 2 ret til jobtræning hos en privat arbejdsgiver, såfremt de selv fandt en jobtræningsplads.
- 4) Individuel jobtræning kan etableres på en almindelig arbejdsplads eller bestå i beskæftigelse hos folkeoplysende organisationer, beboerforeninger, private husstande, grundejerforeninger, idrætsforeninger mv. Individuel jobtræning kan etableres som projekter for flere ledige.
- 5) Dvs. inden for miljø-, natur-, kultur-, energi-, kollektiv trafik-, bolig-, uddannelses-, arbejdsmarkeds-, sundheds- og omsorgsområdet.
- 6) Aktiverede har - ganske som ledige - pligt til at påbegynde arbejde formidlet af AF (en såkaldt passiv rådgighedsforpligtigelse). Afslås formidlet arbejde betragtes det som selvforskyldt ledighed. Fra 1.1.1996 kan AF efter ansøgning fra den ledige dog undlade at formidle arbejde under deltagelse i tilbud, såfremt der ikke er/forventes mangel på arbejdskraft inden for den lediges fagområde, eller AF skønner, at tilbuddet vil medvirke til, at den ledige kan opnå fast beskæftigelse.
- 7) Før 1.4.1995 kunne ledige i delperiode 1 og 2 deltage i jobtræning i op til 2 år (i alt).
- 8) Som følge af EU's "de minimis" regler.
- 9) Den støtte, der kan ydes til beskæftigede, ydes som udgangspunkt til forsørgelsen af den ledige under dennes deltagelse i uddannelse. Fra 1.1.1998 er der endvidere skabt hjemmel til, at arbejdsgiveren, såfremt denne fortsætter med at betale løn under den beskæftigedes uddannelse, kan modtage støtten.
- 10) Forudsætningen for at yde støtte til beskæftigede er, at jobrotationsprojektet foregår inden for erhvervsområder, hvor der er, eller kan forventes, mangel på arbejdskraft eller jobrotationsprojektet er iværksat for at imødegå strukturelle problemer på det regionale arbejdsmarked. Støtten til de beskæftigede svarer til maks. dagpengesats for fuldtidsforsikrede. Siden 1.1.1994 har der endvidere kunnet ydes støtte til de beskæftigedes (og de lediges) uddannelsesaktiviteter under jobrotationsprojektet.

mulighed for arbejds(gen)optræning, hvor ledige kan erhverve/vedligeholde/udbygge såvel faglige som personlige (procesafhængige) kvalifikationer med henblik på at opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked.

Lovgivningen opererer med fire forskellige løntilskudsordninger: Jobtræning, individuel jobtræning, jobrotation samt fra 1.1.1996 puljejob.

Lovgivningen opererer med to forskellige former for jobtræning: *Jobtræning* og *individuel jobtræning*.⁵⁾ Jobtræning er et aktiveringstilbud for ledige generelt. Individuel jobtræning er tiltænkt ledige, der vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår samt tillige har

svært ved at komme i jobtræning på det ordinære arbejdsmarked. Individuel jobtræning blev introduceret som aktiveringsredskab ved arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, mens jobtræning afløste ordningen om arbejdstilbud (ATB), som faldt bort i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1.1.1994.

De nye jobtræningsregler gav i forhold til ATB-ordningen generelt øgede fleksibilitets- og tilpasningsmuligheder i forhold til de lediges behov. De væsentligste ændringer i reglerne om jobtræning i forhold til ATB-ordningen er, at jobtræning ikke som tidligere er en ret, men en mulighed, der kræver AF's accept, at der ikke som tidligere er fastsat tidspunkter for, hvornår i

ledighedsforløbet jobtræningen skal påbegyndes, ikke er fastsat grænser for, hvor længe tilbuddet kan være⁶⁾, og ej heller er sat grænser for, hvor mange virksomheder der kan involveres i jobtræningsforløbet. Endelig kan jobtræningsforløb i modsætning til tidligere kombineres med uddannelse. På den anden side er betingelserne for at ansætte ledige i jobtræningsforløb blevet strammet på en række områder over for private arbejdsgivere – både med hensyn til kortere og især længere jobtræningsforløb, hvor der er krav om uddannelse og/eller efterfølgende ordinær ansættelse uden løntilskud.

Jobtræning kan kombineres med andre tilbud i et handlingsplanforløb og kan bl.a. anvendes som start eller opfølgning på et uddannelsesforløb.⁷⁾ Jobtræning kan også anvendes som indledning til et fast ansættelsesforhold eller som led i et jobrotationsprojekt.

Puljeforb er et nyere aktiveringsredskab under arbejdsmarkedsreformen. Ordningen trådte i kraft 1.1.1996. Puljeforbordningen blev affødt af reglerne om, at alle ledige i aktivperioden (tidligere delperiode 2) skal være aktiveret i *hele* perioden. Puljeforbene er på visse områder nært beslægtet med jobtræning og individuel jobtræning, men adskiller sig på en række områder også herfra. Væsentligst kan puljeforb være betydeligt længere end jobtræning. Puljeforb kan således løbe i op til 3 år hos samme (offentlige) arbejdsgiver. Puljeforb kan kun oprettes i offentlig regi (inden for bestemte forvaltningsområder).

Jobrotationsordningen blev introduceret i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Jobrotationsprojekter er ka-

rakteriseret ved, at ledige for en periode afløser beskæftigede, der midlertidigt eksempelvis er under uddannelse eller på orlov. De ledige afløser kan ansættes i jobtræning, individuel jobtræning eller puljeforb. Såvel de(n) beskæftigede som de(n) ledige afløser(e) skal være ansat hos arbejdsgiveren under hele jobrotationsforløbet. AF kan i forbindelse med jobrotation yde støtte til de(n) beskæftigedes uddannelse (hvis de(n) beskæftigedes fravær skyldes uddannelse) og yde støtte til uddannelsesaktiviteter for de(n) ledige, der afløser de(n) beskæftigede.

Figur 2.2 giver en oversigt over en række centrale forhold vedrørende de forskellige løntilskudsordninger under arbejdsmarkedsreformen, dvs. ordninger rettet mod forsikrede ledige.

Uddannelse

Ledige kan få tilbud om uddannelse inden for enten det ordinære uddannelsessystem eller i form af et særligt tilrettelagt uddannelsesprogram, der kan sammensættes af flere uddannelsesforløb.

Hovedformålene med uddannelsesordningerne er dels at give ledige øgede muligheder for at forbedre såvel faglige som menneskelige (procesafhængige) kvalifikationer, der kan understøtte virksomhedernes behov for kvalificeret arbejdskraft, dels at skabe større cirkulation på arbejdsmarkedet – fx via genbesættelse af beskæftigede orlovspersoners stillinger eller ved en forbedring af lediges beskæftigelsesmuligheder gennem en uddannelsesmæssig opkvalificering – dels at understøtte virksomhedernes behov for opkvalificering af egne ansatte (dette mål er alene knyttet til uddannelsesorlov).⁸⁾

Lovgivningen opererer med fire forskellige muligheder for/indkomststøtteordninger i forbindelse med uddannelse af ledige: Uddannelsesorlov, uddannelse med uddannelsesgodtgørelse, uddannelse på dagpenge samt med virkning fra 1.4.1996 uddannelse til unge (forsikrede) ledige uden erhvervskompetencegivende uddannelse, kaldet ungeindsatsen.

Uddannelse med uddannelsesgodtgørelse og uddannelsesorlov har en række fælles berøringsflader og regelsæt og spiller lovgivningsmæssigt sammen på en række områder. Der er dog også en række forskelle mellem disse to ordninger. Væsentligt er det, at orlovsordningerne ikke er et arbejdsmarkedspolitisk redskab, der står til AF's disposition. AF har således ikke mulighed for at sende ledige på uddannelsesorlov, medmindre den ledige indvilliger heri. Uddannelsesorlov er omvendt en *ret* for ledige – givet de opfylder en række betingelser herfor. Adgangen til uddannelsesorlov for ledige (og andre forhold ved uddannelsesorlov) er dog blevet strammet ganske væsentligt op gennem arbejdsmarkedsreformperiodens forløb. Deltagelse i uddannelse med uddannelsesgodtgørelse er som hovedregel en *mulighed*, der kræver AF's accept baseret på en vurdering af behov og muligheder.

Perioder med uddannelsesgodtgørelse kan kombineres med uddannelsesorlov. Personer på uddannelsesorlov kan således gå direkte over på uddannelse med uddannelsesgodtgørelse og omvendt. Efter 1.1.1996 tæller uddannelse med uddannelsesgodtgørelse imidlertid på samme taxameter som uddannelsesorlov, hvilket betyder, at den periode, hvori der kan bevilliges orlovsydelse, afkortes med det antal uger,

hvor den ledige har fået uddannelsesgodtgørelse.

I forbindelse med arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1.1.1994 blev også orlovsordningerne revideret og tilpasset retningslinierne i arbejdsmarkedsreformen. Lov om orlov (til uddannelse) afløste med ikrafttræden 1.1.1994 lov om orlovsydelse til uddannelse fra 1.7.1992. Orlovsordningerne indgår således ikke – som anført ovenfor – som et selvstændigt arbejdsmarkedspolitisk redskab, men har egen lov og regelsæt.

Ved lov om orlovs ikrafttræden 1.1.1994 blev reglerne om *uddannelsesorlov* ændret markant på flere punkter. For det første blev der efter 1.1.1994 åbnet op for, at (dagpengeberettigede) ledige kunne tage uddannelsesorlov. Tidligere havde uddannelsesorlov alene været forbeholdt beskæftigede. For det andet blev genbesættelseskravet ved afholdelse af uddannelsesorlov ophævet pr. 1.1.1994. Før 1.1.1994 kunne beskæftigede således kun afholde uddannelsesorlov, såfremt der blev ansat en ledig som afløser i den periode, hvor den beskæftigede var på uddannelsesorlov. For det tredje blev der sat en række begrænsninger for, hvilke uddannelser der kunne påbegyndes med orlovsydelse. Tidligere havde der ikke været begrænsninger på valget af uddannelser. For det fjerde blev ydelsesniveauet sat op – fra 80 pct. til 100 pct. af den maksimale dagpengesats. For det femte blev orlovs længden ændret. Den mindste varighed af en orlov blev sænket fra 4 uger til 1 uge. Den maksimale orlovsvarighed blev desuden øget fra 36 uger til 1 år for beskæftigede og til 2 år for ledige.⁹⁾ Ændringerne af uddannelsesorlovsordningen betød således, at adgangen

Figur 2.3.

Oversigt over uddannelsesforanstaltninger under arbejdsmarkedsreformen (ordninger for forsikrede ledige).

Uddannelsesordninger:	Uddannelsesorlov	Uddannelsesgodtgørelse	Uddannelse på dagpenge	"Ungeindsatsen"
<i>Dato for ikrafttræden</i>	1.1.1994	1.1.1994	1.1.1994	1.4.1996
<i>Målgruppe</i>	25-67-årige forsikrede ledige ¹⁾ (samt dagpengeberettigede lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende)	Alle 18-59-årige ledige	Alle 18-67-årige ledige	Ledige under 25 år uden uddannelse ²⁾ med samlet ledighedsperiode på 6 mdr. inden for de seneste 9 mdr.
<i>Lediges lovgivningsmæssige muligheder for at bruge forløb</i>	Før 1.1.1996: <i>Ret</i> . Efter 1.1.1996: For forløb under 4 uger sammenlagt (inden for en periode på 5 år): <i>Ret</i> . For forløb af mere 4 ugers varighed: <i>Mulighed</i> ³⁾	<i>Mulighed</i> .	<i>Mulighed</i>	<i>Ret og pligt</i>
<i>Uddannelsesområder</i>	Afgrænset til uddannelser opført i "bekendtgørelse om uddannelse, hvortil der kan opnås uddannelsesgodtgørelse og orlov til uddannelse" - kaldet positivlisten. Desuden krav om at uddannelsen er normeret som heltidsundervisning eller minimum varer 20 timer ugentligt eller berettiger til SU	Ordinære uddannelsessystem eller særligt tilrettelagt uddannelsesforløb (evt. sammensat af flere forløb). Afgrænset til uddannelser opført i "bekendtgørelse om uddannelse, hvortil der kan opnås uddannelsesgodtgørelse og orlov til uddannelse" ⁴⁾	Uddannelse på dagpenge kræver, at ugentlig undervisningstid er mindre end 20 timer og uddannelsen ikke SU-berettiget. Uddannelse på dagpenge kan også gives til hf-enkeltfag under 20 timer ugentligt samt undervisning svarende til 8.-10. klasse	Alle ordinære ungdomsuddannelser, eller særligt tilrettelagte uddannelsesforløb eller offentligt støttede erhvervsrettede og vejledende forløb ⁵⁾⁶⁾
<i>Kombineres med andre tilbud</i>	Uddannelsesgodtgørelse	Uddannelsesorlov, erhvervspraktik (hvis led i uddannelsesforløb), uddannelsespraktik på virksomheder	Nej	Nej
<i>Passiv rådighedsforpligtigelse under forløb⁷⁾</i>	Ja (efter 1.1.1996) ⁸⁾	Ja	Sidestilles med ledige, dvs. skal stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, herunder påbegynde formidlet arbejde.	Nej, ingen pligt til at stå til rådighed for arbejde formidlet af AF
<i>Varighed af forløb</i>	Skal sammenlagt være mindst 1 uge. ⁹⁾ Før 1.1.1996 kunne uddannelsesorlov være i op til 2 år. Efter 1.1.1996 kan uddannelsesorlov højst være 1 år ¹⁰⁾	Før 1.1.1996: Sammenlagt op til 2 år inden for det tidsrum den ledige er dagpengeberettiget. Efter 1.1.1996: I princippet kan uddannelsesgodtgørelse bevilliges i hele den periode, hvor den ledige er dagpengeberettiget.	Ingen begrænsninger	Fuld tid i sammenlagt 18 mdr.
<i>Indkomstgrundlag for ledige under forløb</i>	Orlovsydelse. For fuldtids-/deltidsforsikrede ledige svarende til maks. dagpengesats for fuldtids-/deltidsforsikrede. For nyuddannede svarende til dagpengebeløbet for nyuddannede	Uddannelsesgodtgørelse. For 25-59-årige: Det den uddannelsessøgende ville have fået som ledig. For 18-24-årige: Halvdelen af den maksimale dagpengesats. ¹¹⁾ Er uddannelsen SU-berettiget modtager 18-24-årige dog ikke uddannelsesgodtgørelse, men SU ¹²⁾	Dagpenge, svarende til det den uddannelsessøgende ville have fået som ledig.	Afhænger af uddannelsesvalg ¹³⁾
<i>Krav om handlings-/uddannelsesplan for deltagelse</i>	Nej	Ja	Nej	Ja

Noter til figur 2.3.

- 1) Ledige skal endvidere være medlem af en a-kasse og dagpengeberettigede i hele orlovsperioden. Afholdes orlov til uddannelse som led i et rotationsprojekt kan der dispenseres fra aldersgrænsen, således at unge under 25 år kan afholde uddannelsesorlov.
- 2) Dvs. ledige, der ikke har en uddannelse, der berettiger til optagelse i en arbejdsløshedskasse.
- 3) AF skal dog imødekomme ansøgninger om orlov af mere end 4 ugers varighed, medmindre den ledige kan eller forventer at få understøttet beskæftigelse inden for 3 måneder eller deltagelse i et aktiveringstilbud forventes at føre til beskæftigelse inden for et område, hvor der er eller forventes mangel på arbejdskraft.
- 4) AF kan dog på baggrund af retningslinier fastsat af det regionale Arbejdsmarkedsråd fravige denne bekendtgørelse.
- 5) Uddannelsen skal enten have et ugentligt antal undervisningstimer på mindst 20 timer eller være normeret/godkendt som heltidsundervisning.
- 6) Fuldtids-/deltidsbeskæftigede ledige, der har haft mindst 24/16 måneders beskæftigelse inden for 36 måneder, kan i stedet for uddannelse vælge (op til 18 måneders) offentlig jobtræning.
- 7) Aktiverede har - ganske som ledige - pligt til at påbegynde arbejde formidlet af AF (en såkaldt passiv rådighedsforpligtigelse). Afslås formidlet arbejde betragtes det som selvforskyldt ledighed. Fra 1.1.1996 kan AF efter ansøgning fra den ledige dog undlade at formidle arbejde under deltagelse i tilbud, såfremt der ikke er/forventes mangel på arbejdskraft inden for den lediges fagområde, eller AF skønner, at tilbuddet vil medvirke til, at den ledige kan opnå fast beskæftigelse.
- 8) AF kan dog undlade at formidle arbejde under deltagelse i uddannelsesorlov, hvis der ikke er/forventes mangel på arbejdskraft indenfor den lediges fagområde, hvis AF skønner, at uddannelsen opfylder arbejdsmarkedets behov, hvis uddannelsen medvirker til, at den ledige kan opnå fast beskæftigelse, eller hvis uddannelsesloven er kortvarig.
- 9) Kravet om en nedre grænse på 1 uges uddannelsesorlov er opfyldt, hvis der er tale om mindst 20 timers undervisning (selvom timerne er koncentreret på færre dage end én uge).
- 10) Efter 1.1.1996 afkorter sabbatorlov den periode, hvori der kan afholdes uddannelsesorlov, med det antal uger, som den ledige har afholdt sabbatorlov. Efter 1.1.1996 afkorter uddannelse med uddannelsesgodtgørelse ligeledes den periode, hvori der kan afholdes uddannelsesorlov med det antal uger, som den ledige har været på uddannelse med uddannelsesgodtgørelse.
- 11) Før den 1.1.1996 fik ledige under 25 år med uddannelsesgodtgørelse halvdelen af den individuelle dagpengesats. Efter 1.1.1996 får ledige under 25 år med uddannelsesgodtgørelse halvdelen af den maksimale dagpengesats.
- 12) Fra 1.1.1996 kan 18-24-årige under ungeindsatsen dog modtage uddannelsesgodtgørelse i op til 18 mdr., såfremt retten til SU er opbrugt.
- 13) Der udbetales statslig uddannelsesstøtte (SU), såfremt uddannelsen er SU-berettiget. Er uddannelsen ikke SU-berettiget udbetales uddannelsesgodtgørelse, der for ledige under 25 år svarer til halvdelen af den maksimale dagpengesats for hhv. fuldtids- og deltidsforsikrede. Er der knyttet løn til uddannelsen suppleres denne eventuelt med uddannelsesgodtgørelse, således at den ledige får et beløb udbetalt svarende til beløbet for uddannelsesgodtgørelse.

til ordningerne blev lettet på en række områder, men omvendt strammet på andre områder – specielt med hensyn til, hvilke uddannelser der gav mulighed for uddannelsesorlov.

Efter 1.1.1996 er der yderligere sket en lang række lovmæssige ændringer af uddannelsesorlovsordningen, der især har haft betydning for lediges muligheder for at holde uddannelsesorlov. Generelt har ændringerne efter 1.1.1996 betydet væsentlige opstramninger af lediges mulig-

heder for at tage uddannelsesorlov. Før 1.1.1996 kunne dagpengeberettigede ledige frit holde uddannelsesorlov i op til 2 år inden for en periode på 7 år, dvs. i løbet af delperiode 1 og 2.¹⁰⁾ Efter 1.1.1996 er lediges ret til uddannelsesorlov imidlertid blevet reduceret til 1 år inden for den samlede dagpengeperiode på 5 år, dvs. i løbet af dagpenge- og aktivperioden. Nylediges ret til uddannelsesorlov er også blevet ændret pr. 1.1.1996. Efter 1.1.1996 kan ledige således kun få orlov til uddannelse i op til sammenlagt 4 uger inden for

de første 26 ugers ledighed.¹¹⁾ Det er dog muligt at få mere end 4 ugers orlov inden for de første 26 ledighedsuger, såfremt AF skønner, at det er i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov, dvs. såfremt der er efterspørgsel efter de kvalifikationer, orlovsperioden kan frembringe. I forbindelse med finansloven for 1998 blev adgangen til uddannelsesorlov for ledige yderligere skærpet, således at uddannelsesorlov ud over 4 uger kun kan bevilliges efter en konkret vurdering hos AF. Orlov afslås, hvis AF inden for 3 måneder kan tilbyde den ledige arbejde, eller den ledige gennem andre uddannelser kan kvalificeres til at få arbejde inden for et flaskehalsområde. Uddannelsesorlov til hobby- og fritidsbetonede uddannelser er heller ikke længere mulig.

Reglerne om *uddannelse med uddannelsesgodtgørelse*¹²⁾ afløste ordningen om uddannelsesydelse, der bortfaldt ved arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1.1.1994. Med de nye regler er der sket en række ændringer i relation til uddannelsesydellesordningen. Dels er der ikke som tidligere *ret* til uddannelse efter en given ledighedsperiode. Efter arbejdsmarkedsreformen *kan* AF tilbyde uddannelse efter skøn. Til gengæld kan et uddannelsesforløb efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden påbegyndes når som helst i ledighedsforløbet, hvilket ikke var muligt tidligere. Dels var der (specielt for de over 25-årige) under uddannelsesydellesordningen stort set ingen begrænsninger med hensyn til, hvilke uddannelsesforløb der kunne påbegyndes. I dag er der begrænsninger specielt med hensyn til videregående uddannelsesforløb. Generelt kan uddannelse gives til dels formelle uddannelser (herunder efteruddannelser), dels til særligt tilrettelagte

uddannelsesprogrammer, eventuelt sammensat af flere (kortere) kursus-/uddannelsesforløb. Der kan i særligt tilrettelagte uddannelsesprogrammer indlægges uddannelsespraktik i en virksomhed.

Generelt gælder, at der ikke må udbetales dagpenge til ledige, der deltager i undervisning. Frem for at modtage uddannelsesgodtgørelse kan ledige dog i visse tilfælde modtage *dagpenge under uddannelse*. Dette vil være tilfældet ved deltagelse i uddannelse, hvor undervisningens varighed er under 20 timer ugentligt, og uddannelsen ikke er SU-berettiget. Ledige kan ligeledes modtage dagpenge ved deltagelse i hf-enkeltfagsundervisning under 20 timer ugentligt eller i undervisning svarende til 8.-10. klassetrin. I modsætning til andre ledige under uddannelse (eller i anden form for aktivering) behøver ledige, der deltager i uddannelse på dagpenge, ingen handlingsplan for at kunne deltage. Ledige, der deltager i uddannelse på dagpenge, står fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet i uddannelsesperioden, dvs. at de aktivt skal søge arbejde samt påbegynde arbejde formidlet af AF.

Ungeindsatsen startede op 1.4.1996. Ungeindsatsen omfatter unge (forsikrede) ledige uden erhvervskompetencegivende uddannelse. Formålet med ungeindsatsen er at styrke beskæftigelsesmulighederne og fremme gennemførelsen af erhvervskompetencegivende uddannelsesforløb for unge ledige uden erhvervsuddannelse. Særligt sigter indsatsen på at forhindre unge i at komme ind i længerevarende ledighedsforløb. Ungeindsatsen indebærer, at unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, der har haft 6 måneders ledighed inden for en periode på 9 måneder,

har ret og pligt til et uddannelses tilbud af mindst 18 måneders varighed – enten en ordinær erhvervsrettet uddannelse eller et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb af 18 måneders varighed på erhvervsskoler eller AMU-centre. Unge med to års beskæftigelse inden for tre år kan dog i stedet for uddannelse blive aktiveret i offentlig jobtræning. Ydelsen under uddannelsen svarer til halvdelen af den maksimale dagpengesats. Hvis ledige uden kompetencegivende uddannelse afslår tilbud om uddannelse, betragtes de ikke længere som stående til rådighed for arbejdsmarkedet, og de unge ledige mister dagpengeretten.

Figur 2.3 giver en oversigt over en række centrale forhold vedrørende de forskellige uddannelsesmæssige ordninger rettet mod (forsikrede) ledige.

Arbejdsmarkedsreformens betydning for optjeningsret, ydelsesperiode og rådighedsforpligtigelse

Arbejdsmarkedsreformen har haft konsekvenser for forhold, der ligger uden for det, der i snæver forstand er omfattet af arbejdsmarkedsreformens styrings- og aktiveringsreform, jf. gennemgangen ovenfor. Arbejdsmarkedsreformen har således for det første medført væsentlige ændringer i dagpengesystemet og i samspillet mellem dagpenge- og aktiveringssystem sammenholdt med forholdene under arbejdstilbudsordningen. For det andet har reformen haft betydning for lediges rådighedsforpligtigelse – både set i forhold til arbejdstilbudsordningen og i relation til udviklingen i de lediges rådighedsforpligtigelse efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Arbejdsmarkedsreformen medførte, at den sammenkobling, der tidligere havde været

mellem aktiverings- og dagpengesystemet, blev ændret – dette fik dels konsekvenser for optjeningsretten ved aktivering, dels betydning for ydelsesperiodens samlede længde, dvs. den periode hvori ledige er berettigede til at modtage dagpenge.

Under den tidligere arbejdsmarkedspolitiske lovgivning – arbejdstilbudsordningen – var aktiverings- og dagpengesystemet tæt knyttet sammen, eftersom deltagelse i aktivering (arbejdstilbud) var en forudsætning for at få forlænget ydelsesperioden. På den vis kom aktiveringen primært til at dreje sig om at bevare retten til at modtage dagpenge i stedet for at blive betragtet som et middel til at komme i beskæftigelse. Med arbejdsmarkedsreformen blev dette ændret, således at *optjeningsretten* til dagpenge ved aktivering blev afskaffet, og aktivering kunne ikke mere forlænge den samlede ydelsesperiode. Indtil 1996 kunne uddannelsesorlov dog forlænge ydelsesperioden svarende til orlovsperiodens længde (i op til 2 år). I forbindelse med overgangen til arbejdsmarkedsreformens 2. fase i 1996, jf. næste afsnit, blev uddannelsesorlovens muligheder for at forlænge ydelsesperioden imidlertid afskaffet.

Afskaffelsen af sammenhængen mellem aktivering og dagpengeret fik også betydning for den periode, hvori der kunne modtages dagpenge. *Ydelsesperioden* var før arbejdsmarkedsreformen 2½ år, men kunne med de førnævnte muligheder forlænges yderligere ved deltagelse i aktivering, hvilket betød, at den reelle ydelsesperiode inklusive aktiveringsperioderne tidligere kunne vare op til 9 år. Ved arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden og afskaffelsen af optjeningsretten til dagpenge ved akti-

vering blev den maksimale ydelsesperiode nedsat til 7 år.

I forbindelse med overgangen til arbejdsmarkedsreformens 2. fase i 1996 blev ydelsesperioden yderligere afkortet fra 7 til 5 år. I stedet for den tidligere opdeling af ledige i delperiode 1 (de første 3 år af ledighedsperioden) og delperiode 2 (de sidste 4 år af ledighedsperioden) opdeles ledige i en dagpenge- og aktivperiode. Den første periode med ledighed betegnes efter 1.1.1996 *dagpengeperioden*. Dagpengeperioden er pr. 1.1.1998 af 2 års varighed. De efterfølgende 3 år med ledighed betegnes *aktivperioden*. I hele denne periode har ledige dagpengemodtagere under 60 år ret og pligt til tilbud/aktivering i op til fuld tid, jf. nedenfor. Ledige dagpengemodtagere kan således (når systemet er fuldt indfaset 1.1.1999) maksimalt modtage dagpenge i 5 år og maksimalt gå ledige uden at deltage i aktivering i 2 år.

Siden arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden er der generelt sket en opstramning af de lediges *rådighedsforpligtigelse*. Den gradvise opstramning af rådighedsforpligtigelsen skal bl.a. ses i takt med udviklingen på arbejdsmarkedet med stor beskæftigelsesvækst, kraftigt fald i ledigheden og begyndende mangel på arbejdskraft i enkelte sektorer. En udvikling, der har øget arbejdsmarkedsmyndighedernes krav om at kende det effektive arbejdsudbud for bedre at kunne matche efterspørgslen på arbejdsmarkedet.

Lediges rådighedsforpligtigelse skal vise arbejdsmarkedsmyndighederne, at den ledige står til disposition for arbejdsmarkedet – dvs. søger arbejde, påtager sig arbejde formidlet af AF og medvirker til en proces, der forbedrer den lediges arbejds-

markedsituation gennem udarbejdelse af en individuel handlingsplan og deltagelse i (pligtig) aktivering. I det omfang ledige ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet i henhold til lovgivningens bestemmelser herom, får det dagpengemæssige konsekvenser. I sidste instans kan det betyde, at dagpengeretten bortfalder.

Rådighedsforpligtigelsen er vidtfavnende og omfatter mange facetter og områder inden for arbejdsmarkedslovgivningen. I det følgende vil hovedelementerne i de lediges rådighedsforpligtigelse kort blive gennemgået.

Rådighedsforpligtigelsen kommer for det første til udtryk ved, at ledige (fra første ledighedsdag) har pligt til aktivt at søge arbejde.

Rådighedsforpligtigelsen kommer for det andet til udtryk gennem lediges og aktiveredes forpligtigelse til at påbegynde *formidlet arbejde*. Gradvist er der således blevet indført skærpede sanktioner ved lediges afslag på arbejde formidlet af AF og anført færre gyldige grunde til at afslå formidlet arbejde. I 1996 blev der tillige indført en passiv rådighedsforpligtigelse for ledige på uddannelsesorlov, hvilket indebærer, at ledige på uddannelsesorlov på lige fod med aktiverede i aktiveringsforløb har pligt til at afbryde aktiveringsforløbet og påbegynde arbejde formidlet af AF. Senest er rådighedsreglerne (ved finanslovsaftalen for 1998) blevet justeret, så ledige efter 6 måneders ledighed nu også har pligt til at søge og påbegynde arbejde *uden* for den lediges faglige område/uddannelsesområde. Det geografiske område, hvorindenfor den ledige skal søge arbejde, er også blevet udvidet.

Rådighedsforpligtigheden kommer for det tredje til udtryk gennem den såkaldte *ret- og pligtaktivering*. Ret- og pligtaktiveringen omfatter lediges (ret og) pligt til at deltage i aktivering i forbindelse med en række arbejdsmarkedspolitiske tiltag – omfattende den tidlige indsats over for særligt truede ledige, indsatsen over for unge uden uddannelse, kravet om aktivering på fuld tid efter 2 års ledighed (aktivperioden), samt lediges pligt til at medvirke ved udarbejdelse af og til at følge en individuel handlingsplan. I det omfang ledige ikke overholder pligten til at deltage i aktivering eller ikke ønsker at medvirke til at udarbejde en individuel handlingsplan eller ikke følger denne, kan det få dagpengemæssige konsekvenser for den ledige.

Samlet kan de lediges rådighedsforpligtighed siges at blive kontrolleret via en såkaldt "aktiveringsmodel", hvor den ledige viser rådighed ved at deltage i aktivering eller ordinær beskæftigelse, jf. Finansministeriet (1994). Før arbejdsmarkedsreformen blev lediges rådighedsforpligtighed primært kontrolleret via det, man kunne kalde en "dokumentationsmodel", hvor den ledige skulle dokumentere aktiv job-søgning, jf. Finansministeriet (1994).

Samlet kan arbejdsmarkedsreformens betydning for optjeningsret, ydelsesperiode og rådighedsforpligtighed sammenfattes ved følgende:

- Muligheden for at forlænge ydelsesperioden gennem aktivering ophæves, og perioden, hvori ledige kan modtage dagpenge, afkortes gradvist.
- (Gradvis) udvidelse og opstramning af de lediges rådighedsforpligtighed.

Justeringer og ændringer af arbejdsmarkedsreformen efter dens ikrafttræden
Arbejdsmarkedsreformen blev skabt og tilrettelagt under en lavkonjunktur, dvs. en periode kendetegnet ved store stigninger i ledigheden. Den aktive arbejdsmarkedspolitik under arbejdsmarkedsreformen har imidlertid udviklet sig i takt med den efterfølgende situation på arbejdsmarkedet præget af kraftige fald i ledigheden, stor beskæftigelsesvækst og en stagnerende arbejdsstyrke, jf. kapitel 3.

Arbejdsmarkedsreformen er følgelig blevet justeret og ændret i flere omgange. Tilpasningerne er overvejende blevet foretaget i forbindelse med de årlige finanslovsaftaler, jf. figur 2.4. Reformen er blevet justeret i alt 4 gange i arbejdsmarkedsreformens mindre end 5-årige levetid, jf. figur 2.4.¹³⁾ Som tidligere anført har ændringerne i arbejdsmarkedsreformen langt overvejende berørt forhold vedrørende aktiveringsindsatsen over for ledige.

De største ændringer blev vedtaget ultimo 1995 i forbindelse med finanslovsaftalen for 1996. Perioden efter dette indgreb kaldes også reformens 2. fase, hvor reformens 1. fase betegner perioden fra reformens start i januar 1994 og frem til ændringerne af reformen i forbindelse med finanslovsaftalen for 1996, jf. figur 2.4. Reformens 3. fase er under overvejelse i skrivelsen stund.

I det følgende vil justeringer og ændringer i løbet af reformens 5-årige levetid kort blive gennemgået. Hovedvægten vil blive lagt på en beskrivelse af ændringerne i forbindelse med finanslovsaftalen for 1996, der som anført markerer overgangen mellem det, der kan kaldes reformens 1. og 2. fase.

Figur 2.4.

Oversigt over ændringer/justeringer af arbejdsmarkedsreformen efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden 1.8.1993 (styringsdelen) hhv. 1.1.1994 (aktiveringsdelen).

Tidspunkt	Karakteristika	Hovedændringer/-justeringer
Dec. 1994	Det såkaldte serviceeftersyn - mindre justeringer Behov for justeringer som følge af uklarheder i reformens lovgivningsmæssige grundlag samt et begyndende økonomisk opsving, der kræver opstramning af rådighedsreglerne	<ul style="list-style-type: none"> - Delperiode 2 ledige får ret og pligt til aktivering på fuld tid. Dagpengeretten bortfalder ved afslag på deltagelse i aktivering - Delperiode 2 lediges ret til privat jobtræning bortfalder (medmindre den ledige selv finder en privat jobtræningsplads) - Retten til en handlingsplan efter 3 måneders ledighed udskydes til efter 6 måneders ledighed
Dec. 1995	Reformens 2. fase - store ændringer/justeringer af arbejdsmarkedsreformen I lyset af fortsat stigende beskæftigelse, faldende ledighed og begyndende flaskehalsproblemer er målet at sikre et bedre fungerende arbejdsmarked og nedbringe det strukturelle ledighedsniveau	<ul style="list-style-type: none"> - Fremrykning af ret- og pligtaktiveringen til efter 2 års ledighed (gradvis fremrykning af ret- og pligtaktiveringen frem til 1.1.1999) - Ungeindsatsen etableres - Indføring af passiv rådighedsforpligtigelse for ledige på uddannelsesorlov - Skærpede sanktioner ved afslag på aktiveringstilbud - Kortuddannedes muligheder for at deltage i voksen- og efteruddannelse styrkes - Overgangsydelsesordningen afskaffes - Beskæftigelseskravet ved førstegangsoptjening og genoptjening af dagpengeretten øges - Afkortning af den samlede dagpengeperiode fra 5 til 7 år. Delperiode 1 omdøbes til dagpengeperioden (og afkortes fra 3 til 2 år). Delperiode 2 omdøbes til aktivperioden (og afkortes fra 4 til 3 år). Ret og pligt til aktivering i hele aktivperioden - Puljejobordningen etableres - Retten til en handlingsplan efter 6 måneders ledighed udskydes til efter 2 års ledighed
Dec. 1996	Næsten ingen justeringer Behov for pusterum for at kunne tilpasse reformen til ændringerne året før	<ul style="list-style-type: none"> - Præmieringsordning for offentlige arbejdsgivere, der ansætter ledige i løntilskudsordninger i varige ordinære stillinger efterfølgende
Dec. 1997	Få justeringer Gennem skærpelse af rådighedsreglerne og sikring af et større effektivt arbejdsudbud er målet at forbedre arbejdsmarkedets funktionsevne og modvirke flaskehalse	<ul style="list-style-type: none"> - Efter 6 måneders ledighed pligt til at søge/overtage arbejde uden for fagligt område - Det pligtige geografiske søge- og jobområde udvides - Kontanthjælpsmodtagere, der alene modtager kontanthjælp pga. af ledighed, skal tilmeldes AF med henblik på formidling af arbejde - Lediges adgang til uddannelsesorlov skærpes - Forbedrede støttemuligheder for ledige der flytter efter arbejde - Etableringsydelsesordningen afskaffes
Dec. 1998	Reformens 3. fase?	

Anm.: Der blev også foretaget mindre justeringer af arbejdsmarkedsreformen i december 1993, dvs. før reformens ikrafttræden. Disse justeringer er ikke berørt her.

Den første justering af reformen

– serviceeftersynet

Den første justering af arbejdsmarkedsreformen blev foretaget ultimo 1994 i forbindelse med finansloven for 1995. Lovændringerne trådte i kraft 1. april 1995. Baggrunden for ændringerne af

reformen var dels behovet for en opstramning af rådighedsreglerne som følge af det begyndende opsving, jf. Arbejdsministeriet & Finansministeriet (1996), dels en række uklarheder i det lovgivningsmæssige grundlag for aktiveringsindsatsen, herunder på nogle områder en uhensigtsmæssig

udformning af lovgivningen i forhold til arbejdsmarkedsreformens intentioner og kompetencefordelingen mellem arbejdsmarkedsmyndighederne, jf. Haahr & Winter (1996).

De væsentligste justeringer af arbejdsmarkedsreformen i det såkaldte "serviceeftersyn" vedrørte aktiveringen i delperiode 2. Ledige i delperiode 2 fik pr. 1.4.1995 ret og pligt til aktivering på fuld tid, ligesom dagpengeretten bortfaldt, såfremt den ledige afslog at deltage i aktivering. Tidligere kunne ledige stadig få dagpenge ved afslag på aktiveringstilbud, dog på et lavere niveau (80 pct. af højeste dagpengesats). Ligeledes bortfaldt delperiode 2 lediges ret til privat jobtræning (medmindre den ledige selv kunne finde en privat jobtræningsplads).

Lediges *ret* til en individuel handlingsplan efter 3 måneders ledighed (inden for de seneste 5 måneder) blev ændret, således at retten til en handlingsplan alene omfattede ledige med minimum 6 måneders ledighed (inden for de seneste 9 måneder). Ændringen af lovgivningen på dette område skal bl.a. ses på baggrund af et stort arbejdspress og ressourceforbrug i AF på netop denne opgave.

Overgangen til reformens 2. fase – store ændringer af reformen

I forbindelse med forhandlingerne om finansloven 1996 blev der ultimo 1995 foretaget en række større ændringer af arbejdsmarkedsreformen. Baggrunden for de store ændringer skal bl.a. ses i lyset af udviklingen på arbejdsmarkedet med fortsat stigende beskæftigelse, ledighedsfald og begyndende arbejdskraftmangel på visse områder. Målet var derfor at medvirke til

at sikre et bedre fungerende arbejdsmarked og at nedbringe det strukturelle ledighedsniveau gennem bl.a. øget vægt på uddannelse. Ændringerne bestod derfor bl.a. i en *skærpelse af rådighedsreglerne* for ledige, *afkøring af den samlede ydelsesperiode* (herunder afskaffelse af lediges mulighed for at forlænge ydelsesperioden gennem uddannelsesorlov), *hurtigere aktivering* af ledige samt *øget vægt på uddannelse*, der kunne medvirke til at øge kvalifikationsniveauet og medvirke til et bedre match med arbejdskraftefterspørgslen, samt endelig tiltag der kunne medvirke til, at *arbejdsudbuddet ikke faldt* (afskaffelse af overgangsydelsesordningen og skærpelse af beskæftigelseskravet).

Rådighedsreglerne skærpedes bl.a. ved en (gradvis) fremrykning af ret- og pligtaktiveringen samt indsatsen over for unge uden uddannelse (ungeindsatsen). I det omfang ledige ikke overholder pligten til at deltage i aktivering, får det dagpengeomæssige konsekvenser.

Som følge af serviceeftersynet ultimo 1994 havde ledige med mere end 4 års ledighed (delperiode 2 ledige) fra den 1.4.1995 haft ret og pligt til fuld aktivering. Efter ændringerne ultimo 1995 fremrykkedes *ret- og pligtaktiveringen* til at omfatte alle ledige med 2 års ledighed eller mere. Fremrykningen af ret- og pligtaktiveringen indebar dels en hurtigere afprøvning af de lediges rådighed, dels at flere ledige hurtigere omfattedes af de skærpede rådighedsregler på andre områder, jf. nedenfor. For at undgå en større aktiveringspukkel etableredes der dog en overgangsfase, der bevirkede, at den fremrykkede ret- og pligtaktivering først er fuldt gennemført 1.1.1999. Ungeindsatsen startede op 1.4.1996

og indebærer, at ledige under 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse efter 6 måneders ledighed har ret og pligt til at deltage i et uddannelsesforløb af mindst 18 måneders varighed.

Ændringerne af arbejdsmarkedsreformen betød også indføring af en såkaldt *passiv rådighedsforpligtigelse* for ledige på uddannelsesorlov, der indebærer, at ledige på uddannelsesorlov på lige fod med aktiverede har pligt til at påbegynde arbejde formidlet af AF. Endvidere indføres skærpede sanktioner (karantæne) ved *afslag på tilbud om uddannelse og afbrydelse heraf*.

En hurtigere aktivering og *øget vægt på uddannelse* blev opnået gennem den ovenfor omtalte fremrykning af ret- og pligtaktivering samt indsatsen over for unge ledige uden uddannelse (ungeindsatsen). Ungeindsatsen skal således styrke de unges tilskyndelse til og muligheder for at tage en kompetencegivende uddannelse. Endvidere blev de kortuddannedes muligheder for at deltage i voksen- og efteruddannelse styrket.

I lyset af situationen på arbejdsmarkedet med faldende ledighed og stigende beskæftigelse blev foretaget en række indgreb, der skulle sikre, at *arbejdsudbuddet* ikke faldt. *Overgangsydelsesordningen* for 50-59-årige forsikrede ledige blev således afskaffet¹⁴, hvilket også skal ses i lyset af den store tilgang af ledige, der havde været til ordningen, jf. kapitel 3. Samtidigt med, at overgangsydelsen blev ophævet, blev de 50-59-årige omfattet af den almindeligt gældende indsats over for ledige – herunder ret og pligt til deltagelse i tilbud i aktivperioden. For bl.a. at medvirke til, at arbejdsudbuddet ikke faldt, blev ledige endvidere til-

skyndet til en fastere tilknytning til arbejdsmarkedet. *Beskæftigelseskravet* ved optjening af dagpengeretten første gang, der anmodes om dagpenge, blev således (gældende fra 1.1.1997) øget fra 26 til 52 ugers beskæftigelse inden for de seneste 3 år. Generhvervelse af dagpengeretten er uændret betinget af 26 ugers arbejde inden for 3 år.

Endelig blev den samlede ydelsesperiode i forbindelse med ændringerne af reformen afkortet fra 5 til 7 år. Den første periode med ledighed (2 år) betegnes efter 1.1.1996 *dagpengeperioden*. De efterfølgende 3 år med ledighed betegnes *aktivperioden* – en periode med ret og pligt til aktivering på fuld tid, jf. ovenfor.

Affødt af reglerne om en fremrykket ret- og pligtaktivering efter 2 års ledighed indføres endvidere puljejobordningen, der er nært beslægtet med jobtræningsordningen. Puljejobordningen giver imidlertid mulighed for væsentligt længere aktiveringsforløb hos samme arbejdsgiver, dvs. op til 3 år svarende til længden af aktivperioden. Puljejob kan alene tilbydes ledige i aktivperioden.

Retten for ledige i delperiode 1/dagpengeperioden til at påbegynde et *aktiveringsforløb* af 12 måneders varighed i delperiode 1/dagpengeperioden, hvis de selv fremsætter ønske herom over for AF – kaldet minimumsrettighederne – afskaffes. Dog først med virkning fra 1.1.1998, hvor minimumsrettighederne helt bortfalder.

Som en konsekvens af minimumsrettighedernes bortfald, ophører *retten* til at få udarbejdet en *individuel handlingsplan*

efter 6 måneders ledighed for ledige i delperiode 1/dagpengeperioden, medmindre disse omfattes af den tidlige indsats eller ungeindsatsen. Ændringerne medfører, at ledige¹⁵⁾ først her *ret* til aktivering og en individuel handlingsplan efter 2 års ledighed, dvs. ved indgangen til aktivperioden, hvor der er ret og pligt til aktivering.

Årene under reformens 2. fase – mindre justeringer af reformen

Både i 1996 og 1997 (i forbindelse med finanslovsaftalerne for hhv. 1997 og 1998) har der været tale om få og mindre justeringer af reformen.

Ændringerne af arbejdsmarkedsreformen *ultimo 1996* (i forbindelse med finansloven for 1997) var meget begrænsede, hvilket skal vurderes i lyset af de større ændringer af reformen foretaget året før. Der var således behov for et pusterum for at kunne tilpasse reformen til de større ændringer. Eneste større tiltag var indførelsen af en præmieringsordning for offentlige arbejdsgivere, der ansætter/vil ansætte personer fra stillinger med løntilskud (dvs. jobtræning, individuel jobtræning og puljefjob) i varige ordinære stillinger, dvs. job på mindst 18 sammenhængende måneder. Ordningen omfatter ledige, der har været ansat med løntilskud i 12-24 sammenhængende måneder. Præmien udgør 25.000 kr.

Hovedformålet med justeringerne i *slutningen af 1997* (i forbindelse med finanslovsaftalen for 1998) var primært at forbedre arbejdsmarkedets funktionsevne og dermed modvirke arbejdskraftmangel i lyset af den stadigt faldende ledighed og stigende beskæftigelse.

Ændringerne består primært i en skærpelse af rådighedsreglerne med det formål at øge den faglige og geografiske mobilitet blandt ledige samt sikre et større effektivt arbejdsudbud.

Rådighedsreglerne er blevet justeret således, at ledige efter 6 måneders ledighed nu også har pligt til at søge arbejde *uden for* den lediges faglige område/uddannelsesområde. Tilsvarende skal ledige med dags varsel overtage formidlet arbejde uden for den lediges faglige område/uddannelsesområde. Det geografiske område, hvorindenfor den ledige skal søge arbejde er også blevet skærpet. Ledige skal således søge arbejde inden for et geografisk område med en samlet daglig transporttid på op til 4 timer med offentlige transportmidler (mod tidligere 3 timer). Tilsvarende skal ledige overtage formidlet arbejde inden for dette geografiske område. En skærpelse af den geografiske mobilitet er endvidere søgt understøttet ved forbedrede støttemuligheder for personer, der må flytte for at få arbejde.

For at sikre et større effektivt arbejdsudbud skal alle ledige kontanthjælpsmodtagere, der alene modtager kontanthjælp på grund af ledighed, tillige tilmeldes AF med henblik på formidling af arbejde.

Lediges adgang til uddannelsesorlov blev også skærpet, således at uddannelsesorlov ud over 4 uger kun kan bevilliges efter en konkret vurdering hos AF. Der kan gives afslag på orlov, hvis AF inden for 3 måneder kan tilbyde den ledige arbejde eller den ledige gennem andre uddannelser kan kvalificeres til at få arbejde inden for et flaskehalsområde. Uddannelsesorlov til hobby- og fritidsbetonede uddannelser er ikke længere muligt.

Med virkning fra 1.1.1998 blev etableringsydelsesordningen afskaffet.

Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken

Som det er kommet til udtryk i gennemgangen ovenfor, betød arbejdsmarkedsreformen på en lang række områder et brud med den tidligere førte arbejdsmarkedspolitik under arbejdstilbudsordningen. Ændringerne i forhold til den tidligere arbejdsmarkedspolitiske indsats omfattede en reform af styrings- og aktiveringselementet i den arbejdsmarkedspolitiske indsats.

Arbejdsmarkedsreformen betød for det første en *reform af styringen* og tilrettelæggelsen af den førte arbejdsmarkedspolitik. Et væsentligt element i forbindelse med gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformen var en betydelig *regionalisering* af den konkrete tilrettelæggelse af den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Udformningen af arbejdsmarkedspolitikken foretages således i væsentlig større omfang end tidligere på regionalt niveau – dvs. så tæt på virksomhederne og de ledige som muligt. I forbindelse med decentraliseringen er den centrale styring af arbejdsmarkedspolitikken overgået fra regel- til mål- og rammestyring, der medfører et *betydeligt råderum for de regionale arbejdsmarkedsråds disponering* af arbejdsmarkedspolitikken.

Arbejdsmarkedsreformen betød endvidere på visse områder en *reform af aktiveringsindsatsen* over for ledige – med vægt på en omlægning fra passivydelse til aktiv indsats. Den ordinære indsats – dvs. formidlingen af arbejde og indsatsen over for virksomhederne – var derimod i lovgivningsmæssig henseende stort set uforandret i forhold til perioden før arbejdsmarkedsreformen og er forblevet uændret under

arbejdsmarkedsreformen. De væsentligste nye elementer i aktiveringsindsatsen er den øgede vægt på en *helhedsorienteret, fleksibel samt behovsorienteret indsats, der i højere grad end tidligere er baseret på skøns- end retsprincipper*. Væsentligt er her også, at reformen har betydet, at det egentlige formål med aktiveringsindsatsen – at forbedre de lediges kvalifikationer og arbejdsmarkedssituation – er kommet i fokus ved reformen. Aktiveringsforløb kan således ikke, som det var tilfældet under arbejdstilbudsordningen, forlænge ydelsesperioden. Efter arbejdsmarkedsreformen "tærer" aktiveringsforløbene tværtimod på ydelsesperioden, der tilmed er blevet væsentligt kortere i løbet af arbejdsmarkedsreformperioden.

Arbejdsmarkedsreformens indsatsområder og udviklingen heri efter reformens ikrafttræden har generelt betydet en opprioritering af indsatsen over for grupper af svage ledige. En indsats der omfatter: den tidlige indsats over for særligt udsatte grupper på arbejdsmarkedet, indsatsen over for unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse (med virkning fra 1.4.1996) og en fremrykning af ret- og pligtaktiveringen for langvarigt ledige til at gælde efter 2 års ledighed (fuldt indfasat fra 1.1.1999) mod tidligere 4 års ledighed.

Man skal dog være opmærksom på, at indretningen af arbejdsmarkedsreformen har betydet, at en gruppe af ledige har kunnet gå ledige i dagpengesystemet i op til 2 år uden nogen form for afhjælpning af ledighedssituationen, medmindre AF på eget initiativ har grebet ind over for disse ledige med handlingsplaner og aktivering. Ledige i delperiode 1/dagpengeperioden, der ikke var omfattet af den særlige indsats

over for svage grupper som angivet ovenfor, havde indtil 1.1.1998 ret til at påbegynde et aktiveringsforløb af 12 måneders varighed i delperiode 1/dagpengeperioden. Retten var dog betinget af, at den ledige selv skulle tage initiativ til et forløb. AF havde med andre ord ingen pligt til at aktivere ledige, der ikke selv tog initiativ til at begynde et aktiveringsforløb. Fra 1.1.1998 blev retten til aktivering i dagpengeperioden dog helt afskaffet for ledige, der ikke var omfattet af den tidlige indsats eller ungeindsatsen. Den 1.1.1996 blev retten til at få udarbejdet en individuel handlingsplan tillige afskaffet for ledige med mindre end 2 års ledighed.

En gruppe af ledige – karakteriseret ved ikke at høre til de svageste ledige, men på den anden side heller ikke de stærkeste ledige, dvs. selv har taget initiativ til at deltage i aktivering og dermed forbedret mulighederne for at få arbejde – har således kunnet gå ledige i dagpengesystemet i op til 2 år uden afhjælpning af ledigheds-situationen. Fra 1.1.1998 omfatter denne gruppe alle ledige med mindre end 2 års ledighed, der ikke er udpeget af arbejdsmarkedsmyndighederne som ledige med særlig risiko for at blive langvarigt ledige.

Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken udformning og tilrettelæggelse kan samlet set siges at være præget af mindst tre forskellige synsvinkler eller strategier for, hvorledes arbejdsmarkedspolitikken bedst sikrer, at ledige (gen)integreres på arbejdsmarkedet og matchet mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft forbedres, jf. Kongshøj Madsen et al. (1997).

Strategien for arbejdsmarkedspolitikken indretning og udvikling vil afhænge af,

hvilke forhold der skønnes at være de væsentligste for disse problemers opståen.

Én forklaring på manglende integration af ledige og strukturproblemer på arbejdsmarkedet vil være, at der i dagpenge- og aktiveringssystemet er en række *uhensigtsmæssige strukturer og incitament*, der bevirker, at ledige har (økonomisk) incitament til at forblive ledige og ikke aktivt søge arbejde eller deltage i aktivering med det formål at forbedre deres beskæftigelses-situation. Løsningsmodellen i henhold til en sådan forklaringsramme vil følgelig være reformering af selve dagpengesystemet og ændringer af forhold i arbejdsmarkedspolitikken aktiveringsindsats, der fremmer sådanne uhensigtsmæssigheder. Denne strategi kommer bl.a. til udtryk gennem den stadige opstramning af rådighedsreglerne, der er set i de senere år af arbejdsmarkedsreformens levetid, ungeindsatsen, afskaffelse af muligheden for at genoptjene ret til dagpenge i kraft af aktivering samt afkortning af ydelsesperioden (fra 7 til 5 år).

En anden forklaring på arbejdsmarkedets strukturproblemer og visse lediges problemer med at få beskæftigelse tager udgangspunkt i den teknologiske udvikling og virksomhedernes *ændrede og stadig større kvalifikationskrav* til arbejdskraften – både med hensyn til faglige, men også menneskelige (procesafhængige) kvalifikationer som fleksibilitet, selvstændighed, samarbejdsevne og evne til at tilpasse sig ændrede teknologiske og organisationsforhold.

Strategien i arbejdsmarkedspolitikken til løsning af sådanne strukturproblemer vil være en omfattende om- og opkvalificering

af ledige (og beskæftigede¹⁶) gennem aktivisering, især uddannelse. Gennem sådanne tiltag vil arbejdskraftens kvalifikationer bedre kunne matche arbejdsmarkedets behov.

En tredje forklaring fokuserer på *ledighedens selvforstærkende effekter*, hvor lange ledighedsforløb kan bevirke, at lediges kvalifikationer og motivation for at genindtræde på arbejdsmarkedet gradvist mindskes. En proces, der bl.a. påvises af Aggergaard Larsen (1998).

Her bliver strategien i arbejdsmarkedspolitikken at bryde ledighedens onde cirkler gennem en tidlig, målrettet og behovsorienteret indsats – dvs. en forebyggende indsats – som det fx kommer til udtryk gennem arbejdsmarkedsreformens indsats tidligt i ledighedsperioden over for særligt truede grupper af ledige, indsatsen over for

unge uden kompetencegivende erhvervsuddannelse og de individuelle handlingsplaner.

Ingen af de disse synsvinkler kan siges at have været dominerende eller bestemmende for udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken i de senere år – alle tre synspunkter kan således siges at have bidraget til arbejdsmarkedsreformens udformning og den efterfølgende udvikling heri. I lyset af den gunstige ledigheds- og beskæftigelsesudvikling efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden – og det efterfølgende øgede behov for en kvalificeret, til rådighed stående arbejdskraft – har de seneste års tiltag under arbejdsmarkedsreformen dog overvejende været rettet mod at mindske uhensigtsmæssige strukturer og incitamentter i dagpenge- og aktiveringssystemet, således at incitamentterne til aktivt at søge arbejde og stå til rådighed for arbejdsmarkedet er blevet skærpet.

Noter

- 1) Arbejdsministeren har gennem LAR udmeldt, at de *overordnede målsætninger* for den arbejdsmarkedspolitiske indsats er forebyggelse og afhjælpning af langtidsledighed, samt at sikre at virksomhederne - på både kort og langt sigt - får den arbejdskraft, de har brug for.
- 2) Haahr & Winter (1996) karakteriserer reformens styringsmodel som et kompromis mellem en parts- kontra en parlamentarisk styringsmodel.
- 3) Herudover består indsatsen over for ledige af *information og vejledning* om beskæftigelse og uddannelse.
- 4) Etableringsydelsen (tidligere iværksætterydelsen) blev afskaffet pr. 1.1. 1998.
- 5) Individuel jobtræning hed før den 1.4. 1995 særlig tilrettelagt jobtræning.
- 6) To forhold skal anføres vedrørende øvre og nedre grænser for varigheden af jobtræningsforløb. For det første er der for ledige i *aktivperioden* begrænsninger på, hvor længe *private* jobtræningsforløb kan vare. Ellers er der ingen øvre grænser for varigheden af jobtræning. For det andet har privat jobtræning siden den 1.1. 1997 som *minimum* skullet vare 6 måneder som følge af EU's "de minimis" regler.
- 7) Bemærk dog, at jobtræning ikke kan indgå som del af en uddannelse (praktikperioden i en erhvervsuddannelse kan fx ikke afvikles som jobtræning).
- 8) At understøtte virksomhedernes behov for opkvalificering af egne ansatte er dog også knyttet til jobrotationsordningen, jf. afsnittet ovenfor.
- 9) Endelig blev en række krav til de beskæftigede for at kunne få uddannelsesorlov mindsket. Kravet om ansættelse af en ledig som afløser for en beskæftiget på uddannelsesorlov og kravet om mindst et års ansættelse hos samme arbejdsgiver for at kunne få uddannelsesorlov bortfaldt. Ligeledes blev kravet om forudgående beskæftigelse i op til 7 år (inden for de seneste 10 år) på arbejdsmarkedet som helhed reduceret til 3 år (inden for de seneste 5 år).
- 10) Efter den 1.4. 1995 har det dog ikke været muligt for personer, der selv har opsagt deres arbejde, at afholde uddannelsesorlov i de første 9 uger i ledighedsforløbet. Dette for at begrænse beskæftigedes incitament til at opsigte deres arbejde og søge uddannelsesorlov som ledig. Før den 1.1. 1996 kunne ledige således få uddannelsesorlov i en længere periode end beskæftigede.
- 11) Dette gælder også ledige, der selv har opsagt deres arbejde, jf. ovenfor.
- 12) Den godtgørelse (ydelse), ledige kan få under uddannelse, svarer til højeste dagpengesats.
- 13) Der blev også foretaget mindre justeringer af arbejdsmarkedsreformen i december 1993 i forbindelse med finansloven for 1994, dvs. før arbejdsmarkedsreformens egentlige ikrafttræden. Disse justeringer betragtes derfor som en del af den oprindelige arbejdsmarkedsreform og vil derfor ikke blive berørt nærmere her.
- 14) Indtil udgangen af 1995 havde medlemmer af en anerkendt a-kasse ret til at overgå til overgangsydelse, såfremt de ved overgangen: var 50-59 år, opfyldte betingelserne for at kunne modtage dagpenge, ved fortsat medlemskab af en a-kasse ville kunne opfylde anciennitetskravet (som grundregel minimum 20 års medlemskab af en a-kasse inden for de sidste 25 år) for at kunne gå på efterløn ved det fyldte 60. år samt have modtaget dagpenge/feriedagpenge inden for de sidste 15 måneder eller i delperiode 2 havde modtaget ydelser i forbindelse med aktivering i sammenlagt 12 måneder. Personer, der modtager overgangsydelse, skal have bopæl her i landet, og må ikke i længere tid opholde sig i udlandet. Overgangsydelsen udgør 82 pct. af højeste dagpengebeløb og ophører, når personen bliver 60 år eller overgår til delefterløn/efterløn. I den henseende kan overgangsydelsen betragtes som en ydelse ældre ledige (fra og med 50 år) kan modtage i en overgangsperiode frem til det tidspunkt, hvor de bliver berettiget til at modtage efterløn (fra og med 60 år). Personer på overgangsydelse står ikke til rådighed (heller ikke passivt) for arbejdsmarkedet. Personer på overgangsydelse har dog (ved lønarbejde) ret til en indtægt på op til 27.500 kr. årligt, uden at det modregnes i overgangsydelsen. Indtægter ud over dette beløb medfører et tilsvarende fradrag i overgangsydelsen.

- 15) Hvis de altså ikke er omfattet af den tidlige indsats, ungeindsatsen eller minimumsrettighederne.
- 16) Som det fx kom til udtryk gennem beskæftigedes brug af uddannelsesorlov og jobrotationsprojekter.

Udviklingen på arbejdsmarkedet og den arbejdsmarkedspolitiske indsats

Dette kapitel indledes med en belysning af udviklingen på arbejdsmarkedet i perioden 1980-97. I forlængelse heraf belyses den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Der fokuseres i denne forbindelse primært på indsatsen efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Dernæst belyses, hvilken betydning tilgangen af personer til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger har haft for den skitserede udvikling på arbejdsmarkedet. Afsnittet afrundes med en kort skitsering af, hvad der har kendetegnet udviklingen på arbejdsmarkedet efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Udviklingen på arbejdsmarkedet

I dette afsnit belyses udviklingen på arbejdsmarkedet i perioden 1980-97. Formålet med afsnittet er at få et indblik i, om og i givet fald hvordan udviklingen på arbejdsmarkedet i perioden 1994-97, dvs. efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, adskiller sig fra udviklingen før 1994. Belysningen af udviklingen på arbejdsmarkedet omfatter en belysning af udviklingen i arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed. Desuden belyses samspillet mellem udviklingen i ledighed og lønstigningstakt.

Arbejdsstyrke

Dette afsnit indledes med en diskussion af, hvordan arbejdsstyrken kan/bør afgrænses - herunder specielt, hvilke personer der kan regnes som beskæftigede. Dernæst skitseres udviklingen i arbejdsstyrkens

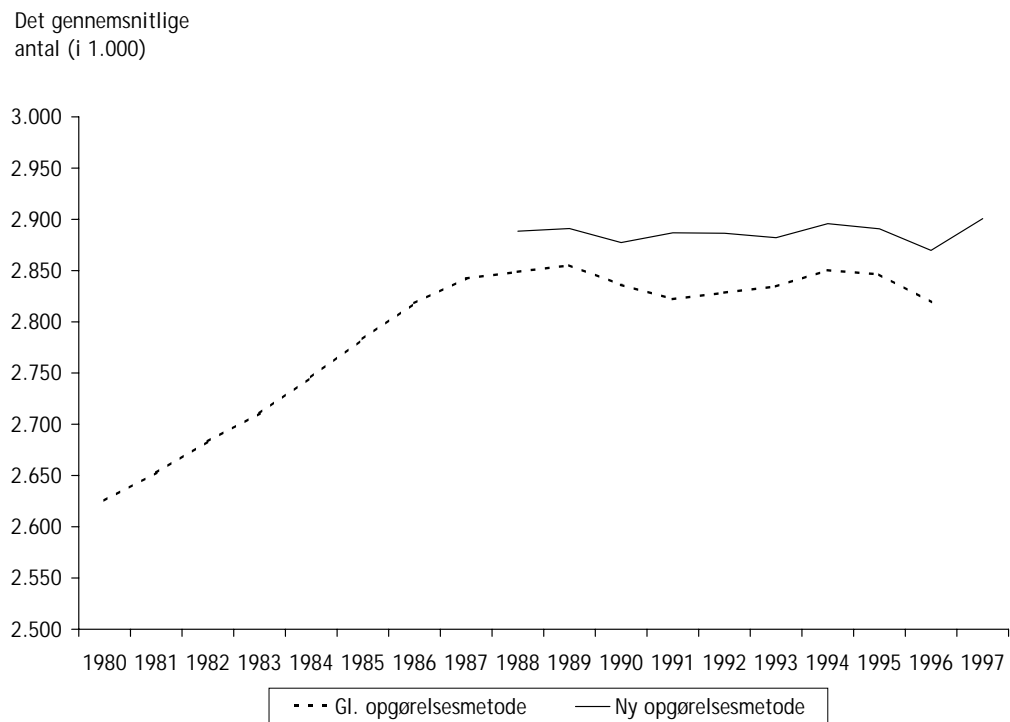
størrelse siden 1980. Afsnittet afrundes med en belysning af, hvordan arbejdsstyrkens sammensætning på uddannelse har udviklet sig i den undersøgte periode.

Arbejdsstyrken omfatter - som den traditionelt opgøres - ledige og beskæftigede. Hvilke personer, der kan betragtes som beskæftigede, er imidlertid ikke entydigt og kan variere i forskellige opgørelser af arbejdsstyrken, som her i den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og nationalregnskabet.

Ifølge ILO's definition af beskæftigede skal personer, der har et job (en fast tilknytning til en arbejdsgiver), men som er midlertidigt fraværende fra jobbet på grund af fx sygdom, ferie, orlov mv., indgå i beskæftigelsen. I nærværende analyse er det således vigtigt at afgøre, om personer på *orlov* fra beskæftigelse - som en arbejdsmarkedspolitisk ordning - skal indgå i arbejdsstyrken som beskæftigede, eller betragtes som værende ude af arbejdsstyrken i den periode, hvor orloven afholdes.

I RAS indgår personer på orlov fra beskæftigelse i arbejdsstyrken som beskæftigede. Personer på orlov fra beskæftigelse betragtes imidlertid ikke som beskæftigede i nationalregnskabet. Dette skyldes dog overvejende, at nationalregnskabets primære formål er en opgørelse af samfundets produktion (pr. enhed). At medregne personer på orlov fra beskæftigelse i beskæftigelsen indebærer således, at orlovs-

Figur 3.1.
Arbejdsstyrke,¹⁾ 1980-97. Det gennemsnitlige antal (i 1.000).



Anm.: I forbindelse med det nye nationalregnskab blev metoden til opgørelsen af beskæftigelsen og dermed arbejdsstyrken ændret. For nærmere beskrivelse heraf, se Danmarks Statistik (1997a).

1) Arbejdsstyrken er opgjort som summen af ledige, beskæftigede og personer på orlov fra beskæftigelse.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1998d), Danmarks Statistik (1994-98), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1996-98 og egne beregninger.

personerne indgår i beskæftigelsen uden at have bidraget til produktionen.

I nærværende afsnit omfatter arbejdsstyrken ud over ledige og beskæftigede også personer på orlov fra beskæftigelse.

Antallet af personer i arbejdsstyrken steg i perioden 1980-89, jf. figur 3.1. Især var stigningen frem til 1987 relativt kraftig. I denne periode steg arbejdsstyrken således med ca. 217.000 svarende til en stigning på 8 pct. Væksten skal ses i lyset af en stigende erhvervsdeltagelse. Kvindernes

erhvervsdeltagelse steg således fortsat, som den havde gjort det siden starten af 1960'erne. Samtidig skete der en opbremsning i faldet i mændenes erhvervsdeltagelse, der ligeledes havde fundet sted siden starten af 1960'erne, jf. Danmarks Statistik (1995). Den kraftige vækst i arbejdsstyrken i perioden 1980-87 kan formentlig bl.a. tilskrives, at beskæftigelsen steg i størstedelen af denne periode, jf. nedenfor. At arbejdsudbuddet øges, når beskæftigelsen vokser, er således bl.a. vist af Elmeskov & Pichelmann (1993) i analyser af arbejdsstyrkeudviklingen i forskellige OECD-lande.

Efter 1987 skete der en opbremsning i væksten i arbejdsstyrken - udsvingene i arbejdsstyrkens størrelse var således relativt begrænsede frem til 1996.

I perioden 1987-94, hvor beskæftigelsen faldt, jf. nedenfor, var stigningen i arbejdsstyrkens størrelse begrænset. Der var således kun 8.000 flere i arbejdsstyrken i 1994 end i 1987.¹⁾ I samme periode faldt erhvervsfrekvensen, jf. Danmarks Statistik (1998), dvs. at stigningen i arbejdsstyrkens størrelse alene kan tilskrives en stigning i antallet af personer i den erhvervsaktive alder.

Efter 1994 steg beskæftigelsen igen, jf. nedenfor. Man skulle derfor umiddelbart forvente, at der ville ske en vis stigning i arbejdsstyrkens størrelse. Ser vi imidlertid nærmere på udviklingen i arbejdsstyrkens størrelse efter 1994 viser det sig, at arbejdsstyrken kun var en anelse større i 1997 sammenlignet med 1994. Udviklingen i denne periode dækker dog over to modsatrettede forløb. Fra 1994 til 1996 kan udviklingen i arbejdsstyrken karakteriseres som konjunkturmodløbende, idet arbejdsstyrken i en periode med vækst i beskæftigelsen blev reduceret med 26.000 personer. Fra 1996 til 1997 steg arbejdsstyrken imidlertid med knap 31.000 personer og blev dermed konjunkturmedløbende. Samlet steg arbejdsstyrken således kun med knap 5.000 personer fra 1994 til 1997.

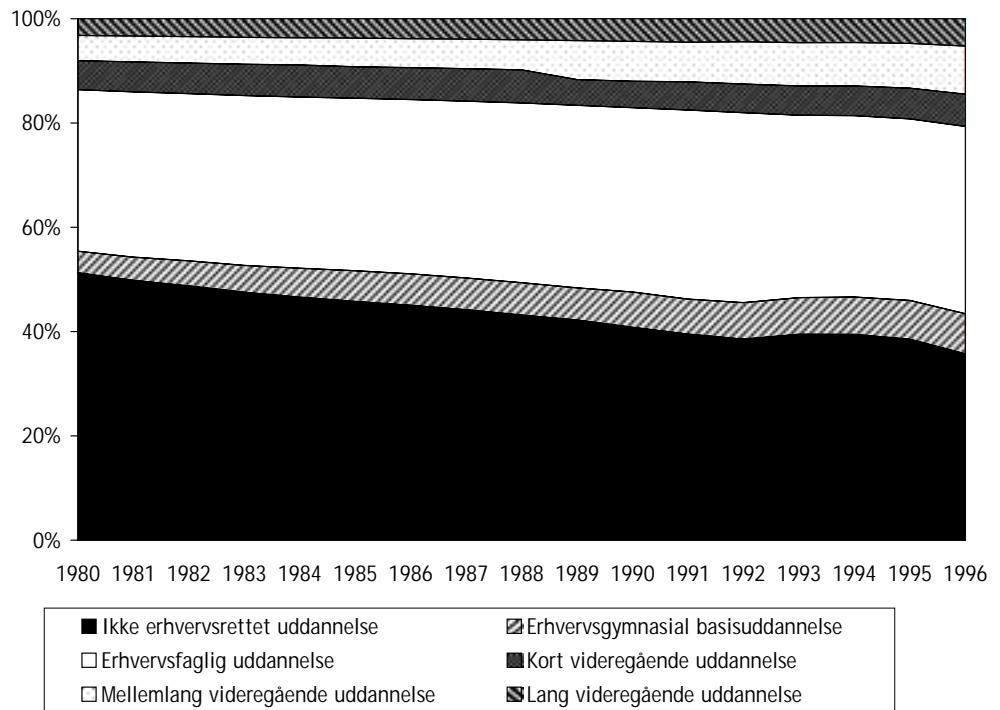
Stigningen i arbejdsstyrkens størrelse i perioden 1994-97 synes således at have været relativt begrænset på trods af, at der er tale om en højkonjunkturperiode. Den begrænsede vækst i arbejdsstyrken skal ses i lyset af, at erhvervsfrekvensen trods stigende beskæftigelse faldt i perioden, jf.

Danmarks Statistik (1998). En af forklaringerne på den faldende erhvervsfrekvens kan være en stigende tilgang af personer til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger. Betydningen heraf belyses nærmere i afsnittet om arbejdsstyrke og den arbejdsmarkedspolitiske indsats nedenfor.

Der er sket en forskydning i arbejdsstyrkens sammensætning på uddannelse siden 1980, jf. figur 3.2. Andelen af personer i arbejdsstyrken, der ikke har en erhvervsrettet uddannelse, faldt således fra i 1980 at udgøre godt halvdelen af arbejdsstyrken til i slutningen af 1996 at udgøre godt 35 pct. Dette svarer til et fald på 30 pct. Faldet var en følge af, at andelen af personer med erhvervsuddannelse steg på alle niveauer. Sammenlignet med situationen i 1980 var der således i slutningen af 1996 85 pct. flere, der havde en erhvervsgymnasial basisuddannelse, 16 pct. flere, der havde en erhvervsfaglig uddannelse og 52 pct. flere, der havde en videregående uddannelse.

Sammenholdes udviklingen efter 1994 med udviklingen fra 1980-94 viser det sig, at faldet i andelen af personer uden en erhvervsuddannelse i gennemsnit var relativt større fra år til år efter end før 1994. Forskellen kan bl.a. tilskrives, at andelen af personer uden en erhvervsuddannelse faktisk *steg* en smule fra 1992-93. Udviklingen efter 1994 adskiller sig desuden ved, at det var andelen af personer med en videregående uddannelse, der steg relativt mest, mens det var andelen af personer med en erhvervsgymnasial basisuddannelse, der steg relativt mest før 1994. Der synes således ikke alene at være en tendens til, at flere får en erhvervsuddannelse, men også en tilbøjelighed til, at flere blandt dem,

Figur 3.2.
Arbejdsstyrke under 67 år¹⁾ fordelt på uddannelse, ultimo november, 1980-96. Procent.



1) "Under 67 år" vedrører oplysninger for 1987-96. Som følge af, at kvaliteten af oplysningerne i Danmarks Statistiks uddannelsesregister ikke var god nok for de ældste aldersgrupper, vedrører oplysningerne for 1986 arbejdsstyrken under 66 år, for 1985 arbejdsstyrken under 65 år osv. Oplysningerne for 1980 vedrører således arbejdsstyrken under 60 år.

Kilde: KSDB (Kommunalstatistisk databank), Danmarks Statistik (1982-89), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1983-89 og egne beregninger.

der tager en erhvervsuddannelse, får en videregående uddannelse.

Beskæftigelse

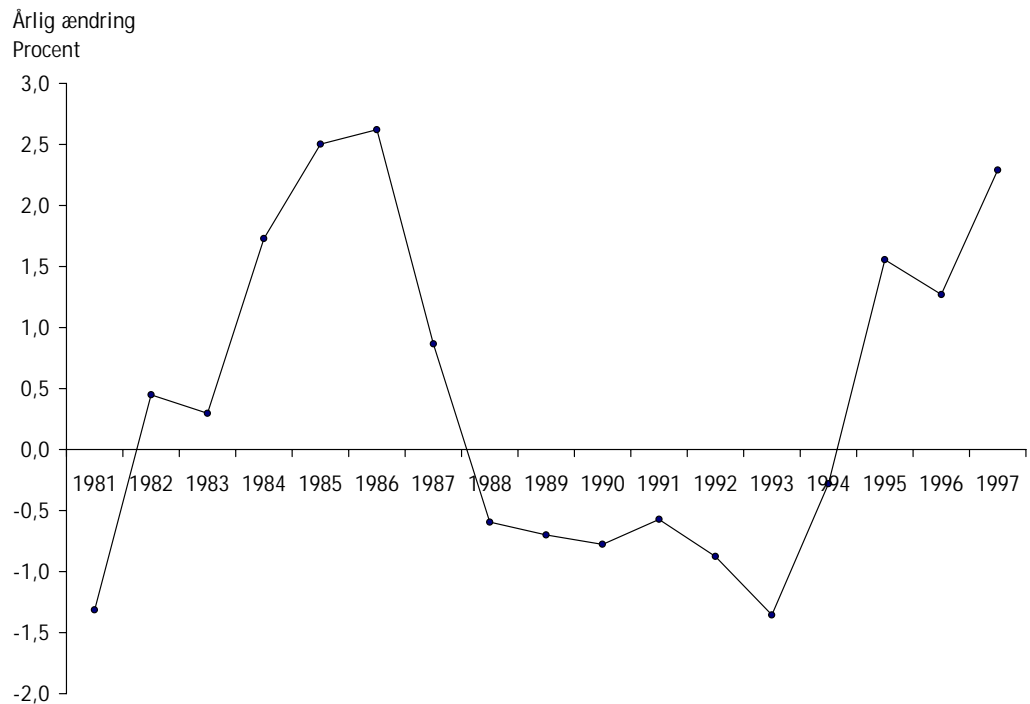
I dette afsnit belyses beskæftigelsesudviklingen i perioden 1980-97. Afsnittet indledes med belysning af, hvordan den samlede beskæftigelse har udviklet sig i den undersøgte periode. Dernæst belyses udviklingen i beskæftigelsen fordelt dels på sektorer og brancher, dels på regioner.

Udviklingen i den samlede beskæftigelse belyses ved at se nærmere på, hvordan

beskæftigelsen har udviklet sig fra år til år i perioden 1980-97.

Beskæftigelsen steg i perioderne 1981-1987 og 1994-97, mens den faldt i de resterende år i den undersøgte periode, jf. figur 3.3. Ser vi nærmere på opsvinget efter 1994, viser det sig, at der ikke var de store forskelle på beskæftigelsesvæksten fra år til år i denne periode. Væksten var mindst fra 1995-96, hvor den lå på 1,6 pct, mens den var størst fra 1996-97, hvor den lå på 2,3 pct. Ser vi derimod på opsvinget i firserne viser det sig, at den beskæftigelsesmæssige vækst kun

Figur 3.3.
Beskæftigelse, årlig ændring, 1981-97. Procent.



Anm.: "1981" angiver ændringen fra 1980-81, "1982" angiver ændringen fra 1981-82 osv.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1998d) og egne beregninger.

lå på 0,3-0,4 pct. i perioden 1981-83, vækstraten steg til 1,7 pct. i perioden 1983-84, hvorefter den toppede i perioden 1984-86, hvor den lå på 2,5-2,6 pct. I perioden 1986-87 var vækstraten igen faldet til et niveau lige under 1 pct. Andre beregninger viser, at mere end 90 pct. af den samlede beskæftigelsesmæssige vækst i perioden 1981-87 fandt sted i perioden 1983-87. Det fremgår, at sammenholdt med den beskæftigelsesmæssige vækst i firserne har opsvinget efter 1994 hidtil været mere ligeligt fordelt over årene. Udviklingen under de to opsving belyses nærmere nedenfor.

I forbindelse med en yderligere belysning af den samlede beskæftigelsesudvikling

samt en belysning af, hvordan beskæftigelsen har udviklet sig fordelt på sektorer og brancher, fokuseres på beskæftigelsesudviklingen i perioderne 1981-87 og 1994-97, hvor beskæftigelsen som nævnt steg, samt på perioden 1987-94, hvor beskæftigelsen faldt. Analyserne tager udgangspunkt i en belysning af udviklingen i hver af de tre perioder som helhed. Derved fås et indblik i, hvor stor den *samlede* beskæftigelsesmæssige ændring har været i perioderne. Perioderne er imidlertid ikke lige lange, hvorfor det desuden er hensigtsmæssigt at se på den *gennemsnitlige årlige* vækst. Dette muliggør bl.a., at den beskæftigelsesmæssige vækst under de to opsving kan sammenlignes direkte.

Tabel 3.1.

Beskæftigelse fordelt på sektorer og brancher, 1997. Det gennemsnitlige antal (i 1.000) og procent. Ændring i beskæftigelsen i perioderne 1981-87, 1987-94 og 1994-97. Ændring i perioderne som helhed og gennemsnitlig årlig ændring. Procent.

	Fordeling		Ændring (hele perioden)			Gnsntl. årlig ændring		
	1997	1997	1981-87	1987-94	1994-97	1981-87	1987-94	1994-97
	Antal	%	%	%	%	%	%	%
<i>Primære erhverv</i>	115,6	4,3	-11,8	-25,8	-5,1	-2,1	-4,2	-1,7
Landbrug mv.	112,6	4,2	-12,3	-25,9	-4,9	-2,2	-4,2	-1,7
Råstofudvinding	3,0	0,1	31,8	-20,7	-11,8	4,7	-3,3	-4,1
<i>Sekundære erhverv</i>	624,2	23,5	13,7	-11,7	3,9	2,2	-1,8	1,3
Fremstillingsvirksomhed	453,4	17,1	13,2	-10,8	3,0	2,1	-1,6	1,0
Energi- og vandforsyning	17,1	0,6	10,7	-4,2	0,0	1,7	-0,6	0,0
Bygge- og anlægsvirksomhed	153,7	5,8	15,3	-14,8	7,5	2,4	-2,3	2,4
<i>Tertiære erhverv</i>	1.918,0	72,2	9,2	-0,6	6,3	1,5	-0,1	2,1
Handel, hotel- og restaurationsvirksomhed mv.	497,7	18,7	4,5	-4,0	8,7	0,7	-0,6	2,8
Transportvirksomhed, post & telekommunikation	188,1	7,1	8,3	-6,1	5,3	1,3	-0,9	1,7
Finansiering og forretningsservice mv.	296,5	11,2	29,6	57,5	6,3	4,4	6,7	2,1
Offentlige og personlige tjenesteydelser	935,7	35,2	6,5	-14,1	5,3	1,1	-2,1	1,7
I alt	2.657,8	100,0	8,7	-5,3	5,2	1,4	-0,8	1,7
Standardafvigelse ¹⁾ (sektorer)			11,1	10,3	4,9	1,9	1,7	1,6

1) Standardafvigelsen er en måling af, hvor meget værdier afviger fra gennemsnitsværdien (middelværdien).

Kilde: Danmarks Statistik (1990), (1997b) og (1998d) og egne beregninger.

Betragtes de enkelte perioder som helhed viser det sig, at den samlede beskæftigelse steg med knap 9 pct. i perioden 1981-87, faldt med godt 5 pct. fra 1987-94 og steg igen med 5 pct. i perioden 1994-97. Dette svarer til, at beskæftigelsen i gennemsnit årligt steg med 1,4 pct. i perioden 1981-87, mens den steg med 1,7 pct. i perioden 1994-97. I perioden 1987-94 faldt beskæftigelsen i gennemsnit med knap 1 pct. fra år til år.

Af ovenstående fremgår, at den gennemsnitlige årlige vækstrate hidtil under det nuværende opsving har ligget lidt over vækstraten under opsvinget i firserne. Størstedelen af den beskæftigelsesmæssige vækst under det daværende opsving fandt imidlertid som nævnt sted i perioden 1983-87. Andre beregninger viser, at ses der alene på denne periode, var den samlede beskæftigelsesmæssige vækst på knap 8 pct. svarende til en gennemsnitlig årlig

vækstrate på 1,9 pct. Den beskæftigelsesmæssige vækst var således kraftigere i størstedelen af det foregående opsving, end det har været tilfældet hidtil efter 1994.

De tertiære erhverv var den sektor, der stod for den relativt største beskæftigelsesmæssige vækst i perioden 1994-97, jf. tabel 3.1. Den samlede vækst var på godt 6 pct., mens den gennemsnitlige årlige vækst var på godt 2 pct. Handel, hotel- og restaurationsvirksomhed m.v. var den branche, der stod for den relativt største vækst inden for denne sektor. Til sammenligning kan nævnes, at den samlede vækst inden for de tertiære erhverv var på godt 9 pct. i perioden 1981-87 svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på 1,5 pct. - her var finansiering og forretningsservice m.v. den branche, der stod for den relativt største vækst. Det fremgår, at væksten inden for de tertiære erhverv hidtil har været relativt kraftigere fra år til år under det nuværende opsving end under opsvinget i firserne. Endelig skal nævnes, at faldet i beskæftigelsen inden for tertiære erhverv relativt set var meget begrænset i perioden 1987-94. Det begrænsede fald kan tilskrives, at finansiering og forretningsservice m.v. stod for en beskæftigelsesmæssig vækst på knap 60 pct. i denne periode svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på knap 7 pct. Denne branche har således stået for en beskæftigelsesmæssig vækst, der er gået på tværs af konjunkturudviklingen i perioden 1981-97.

Væksten inden for de sekundære erhverv var på knap 4 pct. i perioden 1994-97 svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på lidt over 1 pct. Bygge- og anlægsvirksomhed stod for den relativt største del af stigningen. Væksten inden for de sekun-

dære erhverv var mindre i perioden 1994-97 end under opsvinget i firserne, hvor væksten i perioden som helhed var på knap 14 pct. svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på lidt over 2 pct. De sekundære erhverv var således den sektor, der stod for den relativt største beskæftigelsesmæssige vækst i den daværende periode. Som det var tilfældet i perioden 1994-97, var bygge- og anlægsvirksomhed også i perioden 1981-87 den branche, der stod for den største beskæftigelsesmæssige vækst, om end fremstillingsvirksomhed fulgte lige efter. Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at den gennemsnitlige årlige vækst inden for bygge- og anlægsvirksomhed har været den samme hidtil under det nuværende opsving som under opsvinget i firserne, hvor der var relativt stor arbejdskraftmangel inden for denne branche - vi vender tilbage til dette i kapitel 5. I perioden 1987-94 faldt beskæftigelsen inden for de sekundære erhverv med knap 12 pct. og bygge- og anlægsvirksomhed stod for det relativt største fald. Bygge- og anlægsvirksomhed er således den branche, hvor beskæftigelsen har været relativt mest følsom over for konjunkturudviklingen i perioden 1981-97.

I perioden 1981-97 faldt beskæftigelsen på tværs af konjunkturudviklingen inden for de primære erhverv. Det beskæftigelsesmæssige fald var større under opsvinget i perioden 1981-87, end det har været hidtil under det nuværende opsving. Det beskæftigelsesmæssige fald kan primært tilskrives et relativt kraftigt fald i beskæftigelsen inden for landbrug m.v.

Endelig skal nævnes, at den beskæftigelsesmæssige vækst var mere ligeligt fordelt på

sektorer i perioden 1994-97, end det var tilfældet under opsvinget i firserne, jf. beregningerne af standardafvigelsen.

Afslutningsvis ser vi nærmere på, hvordan beskæftigelsen har udviklet sig inden for de enkelte regioner i den undersøgte periode. Analysen kan ikke som de ovenstående analyser af beskæftigelsesudviklingen baseres på nationalregnskabet, da oplysninger i dette regnskab ikke er regionalt

fordelt. I stedet baseres analysen på data fra RAS, der indeholder oplysninger om arbejdsmarkedstilknytningen i den sidste uge af november for alle personer med bopæl i Danmark den 1. januar året efter. Da det beskæftigelsesmæssige opsving begyndte i starten af 1994, indebærer anvendelsen af november-oplysninger, at de belyste perioder ændres lidt. Vi ser således her på udviklingen i perioderne 1981-87, 1987-93 og 1993-96.²⁾

Tabel 3.2.

Beskæftigelse fordelt på regioner, ultimo november 1996. Antal og procent. Ændring i beskæftigelsen i perioderne 1981-87, 1987-93 og 1993-96. Ændring i perioderne som helhed og gennemsnitlig årlig ændring. Procent.

	Fordeling		Ændring (hele perioden)			Gnsntl. årlig ændring		
	1997	1997	1981-87	1987-94	1994-97	1981-87	1987-94	1994-97
	Antal	%	%	%	%	%	%	%
Storkøbenhavn	590,2	22,1	1,1	-9,3	4,4	0,2	-1,6	1,4
Roskilde	126,8	4,8	16,6	-3,4	2,1	2,6	-0,6	0,7
Frederiksborg	191,7	7,2	11,9	-5,8	2,5	1,9	-1,0	0,8
Vestsjælland	143,0	5,4	11,2	-5,5	2,1	1,8	-0,9	0,7
Storstrøm	121,0	4,5	3,9	-6,8	0,7	0,6	-1,2	0,2
Bornholm	20,6	0,8	4,9	-10,9	-2,1	0,8	-1,9	-0,7
Fyn	229,9	8,6	9,2	-4,2	3,1	1,5	-0,7	1,0
Sønderjylland	126,1	4,7	8,6	-3,9	1,9	1,4	-0,7	0,6
Ribe	115,6	4,3	11,1	-3,1	2,6	1,8	-0,5	1,5
Vejle	177,5	6,6	12,4	-2,8	4,5	2,0	-0,5	1,5
Ringkøbing	145,3	5,4	12,8	-4,2	1,8	2,0	-0,7	0,6
Århus	320,3	12,0	13,7	-3,1	4,5	2,2	-0,5	1,5
Viborg	119,6	4,5	10,7	-5,2	2,7	1,7	-0,9	0,9
Nordjylland	242,4	9,1	11,5	-6,9	4,4	1,8	-1,2	1,4
Hele landet	2.670,0	100,0	8,7	-5,7	3,3	1,4	-1,0	1,1
Standardafvigelse ¹⁾			4,0	2,3	1,7	0,6	0,4	0,6

1) Standardafvigelsen er en måling af, hvor meget værdier afviger fra gennemsnitsværdien (middelværdien).

Kilde: KSDB, Danmarks Statistik (1981-84), Statistisk årbog 1984, Danmarks Statistik (1990a) og egne beregninger.

Beskæftigelsesudviklingen fra 1993-96 fulgte konjunkturudviklingen inden for alle regioner med undtagelse af Bornholm, hvor beskæftigelsen faldt, jf. tabel 3.2. Væksten var relativt størst i Vejle, Århus, Storkøbenhavn og Nordjylland, hvor den var ca. 4,5 pct. og mindst (bortset fra Bornholm) i Storstrøm, hvor den kun var 0,7 pct.

Den gennemsnitlige årlige vækst i beskæftigelsen har i alle regioner undtagen Storkøbenhavn været mindre under det nuværende opsving (frem til november 1996) end under opsvinget i firserne. Fordelingen af den beskæftigelsesmæssige vækst på regioner var ligeledes anderledes i den daværende periode. Storkøbenhavn stod således for den relativt mindste beskæftigelsesmæssige vækst i perioden, mens det var Roskilde, der oplevede den relativt største vækst. Roskilde var ligeledes sammen med Vejle, Ribe og Århus blandt de regioner, der stod for det relativt mindste beskæftigelsesmæssige fald i perioden 1987-93, mens Bornholm og Storkøbenhavn oplevede det relativt største fald i denne periode.

Graden af skævhed i fordelingen af beskæftigelsesstigningen på regioner var den samme i perioden 1993-96 som under opsvinget i firserne, jf. beregningerne af standardafvigelsen.

Samlet set må beskæftigelsesudviklingen i perioden 1994-97 (1993-96) siges at adskille sig fra udviklingen under opsvinget i firserne ved, at den beskæftigelsesmæssige vækst hidtil har været mindre kraftig end det var tilfældet under størstedelen af det foregående opsving. Desuden har beskæftigelsesudviklingen efter 1994 hidtil været

mere ligeligt fordelt dels over årene, dels på sektorer.

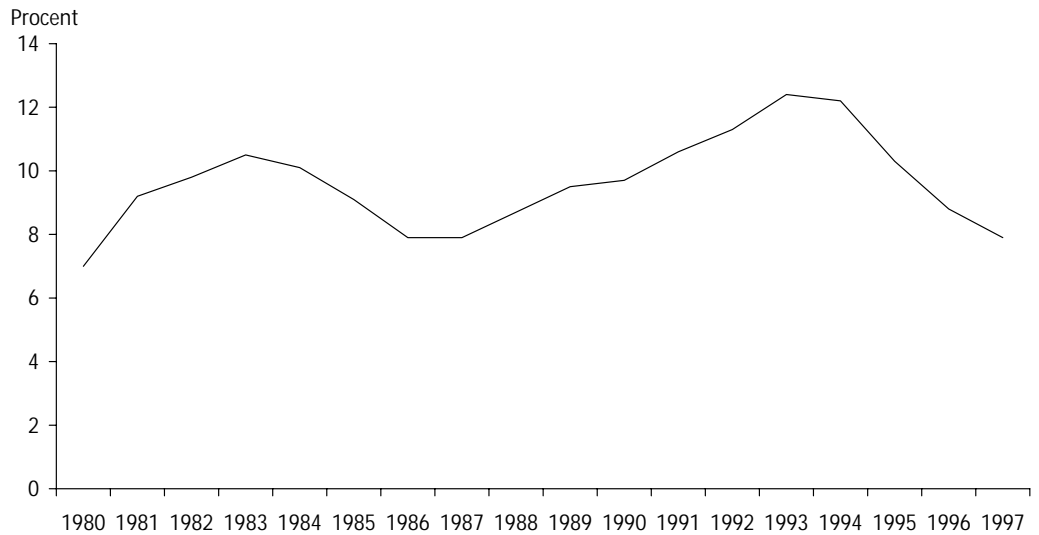
Ifølge ILO's definitioner omfatter beskæftigede, personer der udfører arbejde mod betaling. Personer i støttet beskæftigelse (jobtræning, puljejob mv.) er således at betragte som beskæftigede. I afsnittet om beskæftigelse og den arbejdsmarkedspolitiske indsats belyses, i hvilket omfang den skitserede udvikling i den samlede beskæftigelse er påvirket af udviklingen i lediges tilgang til støttet beskæftigelse.

Ledighed

Dette afsnit indeholder en belysning af ledighedsudviklingen i perioden 1980-97. Afsnittet indledes med belysningen af, hvordan ledighedsprocenten har udviklet sig i den undersøgte periode. Dernæst belyses, hvordan ledigheden har været fordelt på hhv. a-kassegrupper og regioner i udvalgte år. Afsnittet afrundes med en belysning af, hvordan langtidsledigheden har udviklet sig i perioden 1980-97.

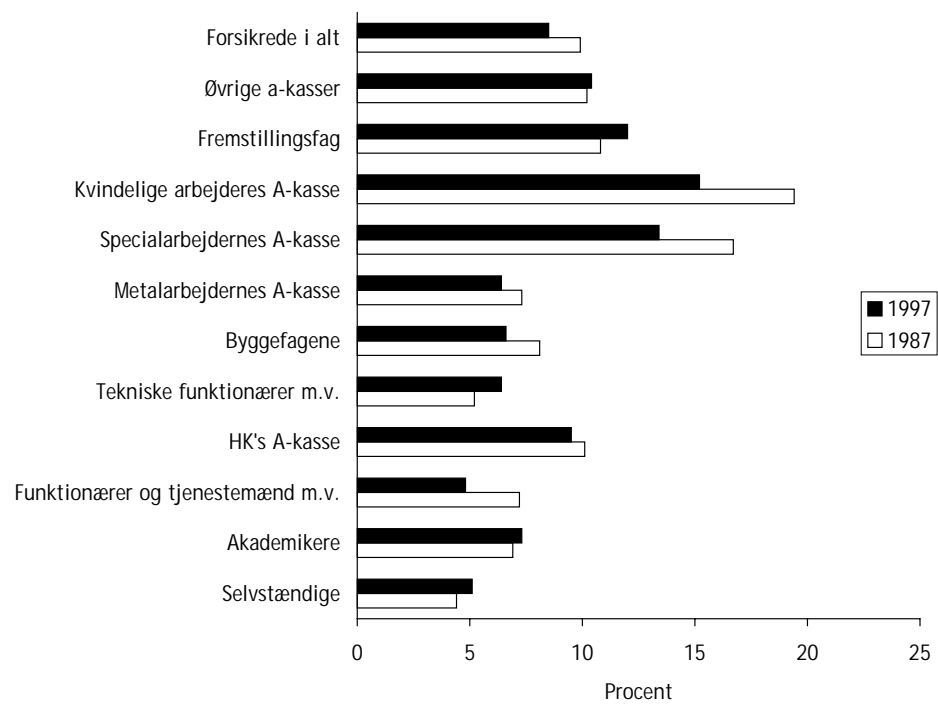
Udviklingen i ledighedsprocenten i perioden 1980-97 er illustreret i figur 3.4. Heraf fremgår, at ledigheden steg i perioderne 1980-83 og 1987-93, mens den faldt i perioderne 1983-87 og 1993-97. En sammenligning af ledighedsfaldet i de to sidstnævnte perioder viser, at ledigheden var væsentlig højere i 1993 end i 1983. Derimod lå ledighedsprocenten på samme niveau i 1997 som i 1987. Dette indikerer, at ledighedsfaldet var været markant større under den nuværende højkonjunktur end under det foregående opsving. Den skitserede udvikling er dog påvirket af tilgangen af ledige til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger. Betydningen

Figur 3.4.
Ledighed, 1980-97. Procent.



Kilde: Danmarks Statistik (1990, 1997) og (1998f).

Figur 3.5.
Ledighed for forsikrede i alt og pr. a-kassegruppe, 1987 og 1997. Procent.



Kilde: ABBA (Arbejdsmarkedsstatistikens brugerbank) og egne beregninger.

heraf belyses i afsnittet om ledighed og den arbejdsmarkedspolitiske indsats.

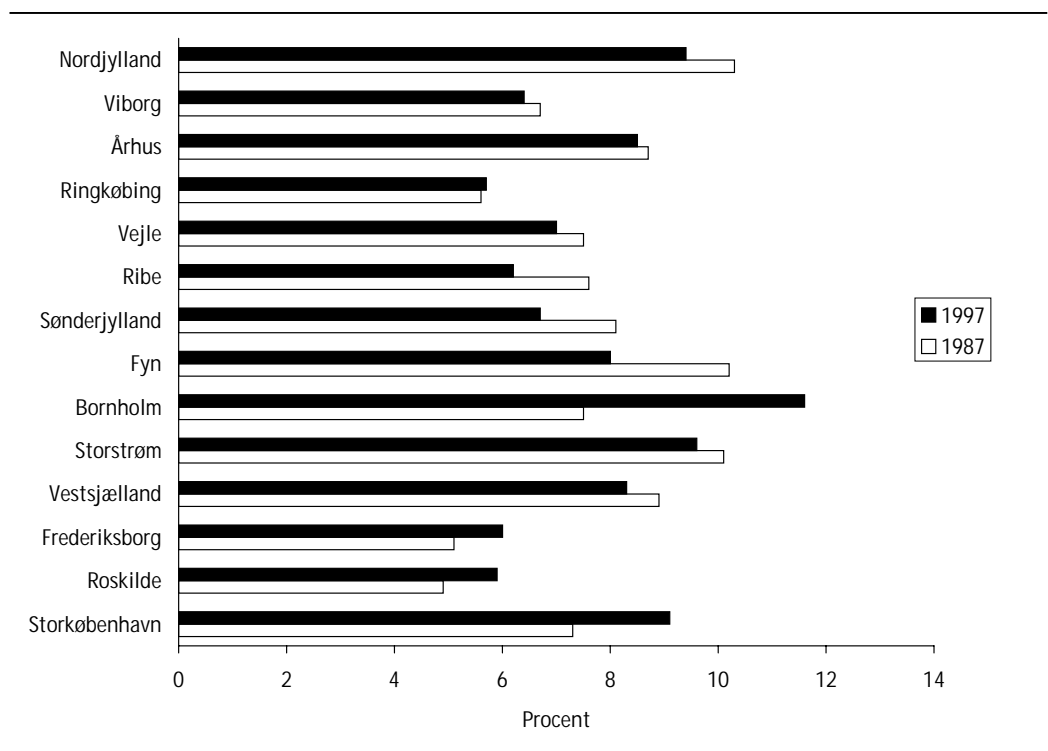
Nedenfor har vi valgt at sammenholde ledighedsprocenten fordelt på a-kassegrupper og regioner i de to år, hvor ledigheden har været lavest, nemlig i 1987 og i 1997.

Ledigheden var lidt mindre blandt de forsikrede ledige i 1997 end i 1987, jf. figur 3.5. For begge år gælder, at ledigheden var størst blandt de ufaglærte, nemlig blandt kvindelige arbejdere og specialarbejdere. I 1997 var ledigheden lavest blandt funktionærer og tjenestemænd m.v., mens den i 1987 var lavest blandt selvstændige. Det fremgår, at ledighedens fordeling på a-kassegrupper har ændret sig

i perioden, men ledigheden var skævt fordelt på fag i begge år. Beregninger af standardafvigelsen indikerer, at skævheden i ledighedsfordelingen var mindre i 1997 end i 1987.³⁾ Dette skal dog tages med forbehold, da resultatet er påvirket af, at indholdet i a-kassegrupperne ikke er helt det samme i de to år. En række a-kasser er således blevet slået sammen i den mellemliggende periode.

Der er ligeledes sket en række forskydninger fra 1987 til 1997, hvor angår ledighedens fordeling på AF-regioner, jf. figur 3.6. I 1987 var det således Storstrøm, Fyn og Nordjylland, der havde den højeste ledighedsprocent, mens Bornholm toppede i 1997. Roskilde og Frederiksborg var

Figur 3.6.
Ledighed pr. AF-region, 1987 og 1997. Procent.



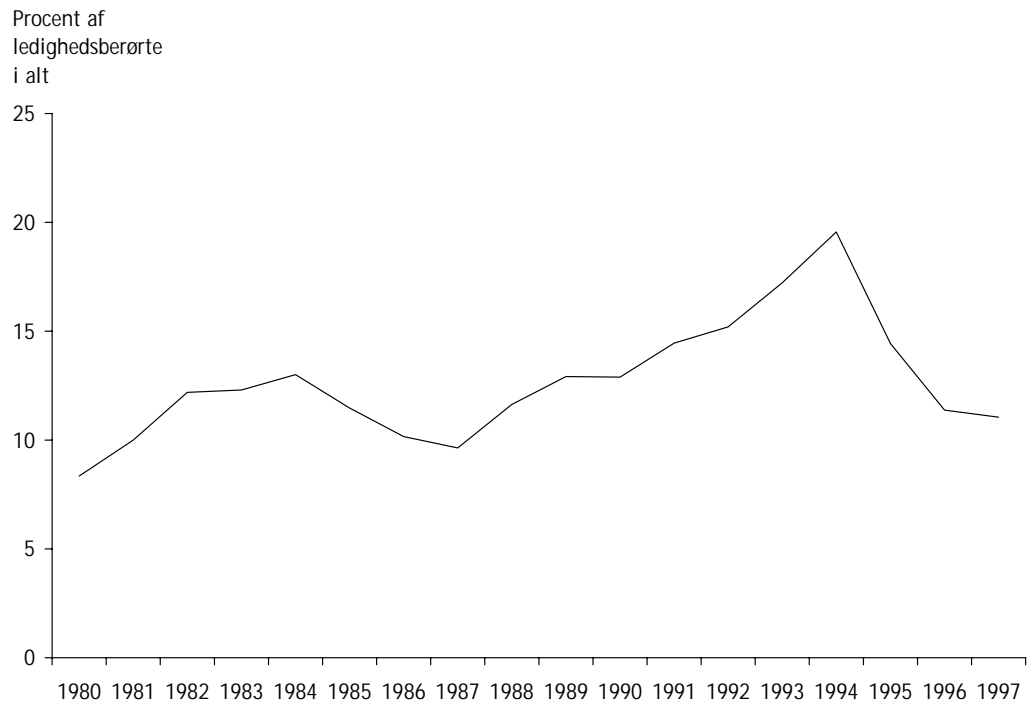
Kilde: ABBA, Danmarks Statistik (1990), Danmarks Statistik (1982-89), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1988 og egne beregninger.

derimod både i 1987 og i 1997 blandt de AF-regioner, der havde den laveste ledighedsprocent - i 1997 gjaldt dette også Ringkøbing. Det fremgår, at ledigheden var skævt fordelt på AF-regioner i begge år. Beregninger af standardafvigelsen viser, at graden af skævhed i ledighedsfordelingen stort set var den samme i de to år⁴⁾ - dette svarer til resultaterne vedrørende den regionale fordeling af beskæftigelsesstigningen, jf. ovenfor. I afsnittet om ledighed og den arbejdsmarkedspolitiske indsats belyses, om tilgangen til arbejdsmarkedspolitiske ordninger har haft betydning for de regionale forskelle i den registrerede ledighed i 1997.

Afslutningsvis belyses, hvordan langtidsledigheden har udviklet sig i perioden 1980-97. Langtidsledige er her defineret som ledige med en ledighedsgrad på 0,8-1,0 i året svarende til, at man er ledig i mere end 9½ måned om året.

Langtidsledigheden steg i perioderne 1980-84 og 1987-94, mens den faldt i perioderne 1984-87 og 1994-97, jf. figur 3.7. Faldet i langtidsledigheden i de to perioder var således forskudt et år i forhold til faldet i ledighedsprocenten, jf. ovenfor. Som det var tilfældet med ledighedsprocenten, var andelen af langtidsledige væsentligt større i 1994 end i 1984.

Figur 3.7.
Langtidsledighed, 1980-97. Procent af ledighedsberørte i alt.



Anm.: Langtidsledige er her defineret som ledige med en ledighedsgrad på 0,8-1,0 i året.
Kilde: Danmarks Statistik (1990, 1998).

Faldet i andelen af langtidsledige var imidlertid markant større i perioden 1994-97 end i perioden 1984-87, hvorfor forskellen på andelen af langtidsledige var indsnævret betragteligt i slutningen af de to perioder. Tilgangen af langtidsledige til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbageføringsordninger har betydning for den skitserede udvikling. Der vil imidlertid ikke blive foretaget specifikke analyser af baggrunden for udviklingen i den registrerede langtidsledighed, da en egentlig analyse ville kræve forløbsdata, som ikke er en del af datagrundlaget for denne rapport.

Ledighed og lønstigningstakt

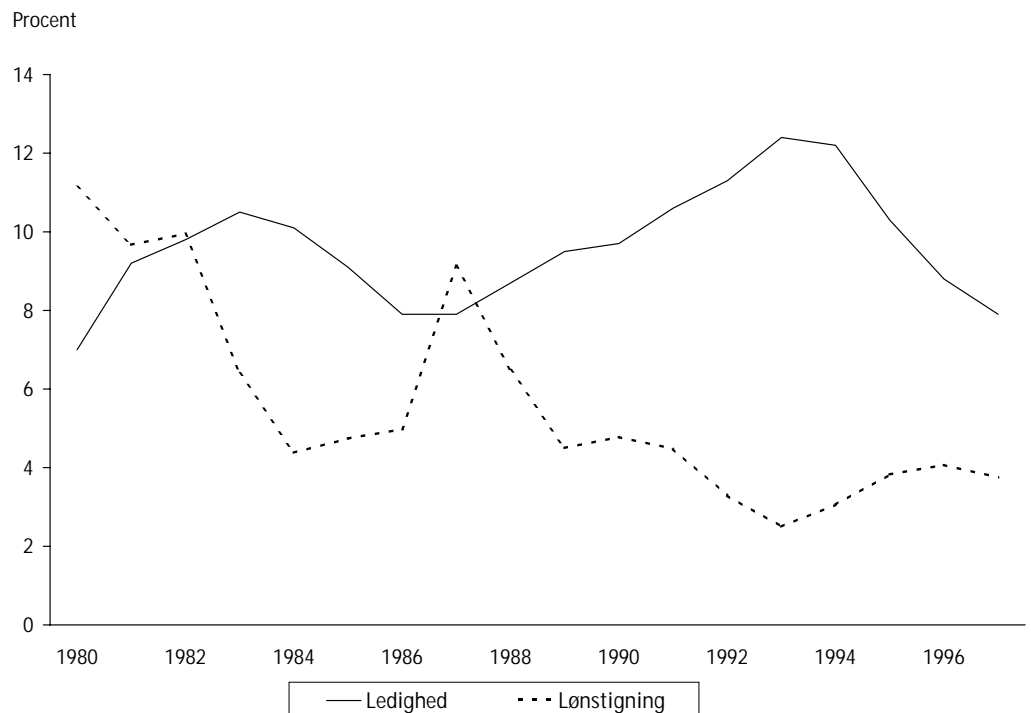
I dette afsnit belyses sammenhængen mellem ledighed og lønudvikling. Formålet

med afsnittet er at få et indblik i, i hvilket omfang udviklingen i lønstigningstakten afspejler ledighedsudviklingen.

Afsnittet indledes med en belysning af udviklingen i ledighed og lønstigningstakt i perioden 1980-97. Dernæst belyses udviklingen i ledighed og lønstigningstakt på regionalt niveau i perioden 1994-97. Afsnittet afrundes med en belysning af, hvordan ledighed og lønstigningstakt udviklede sig fra 1995-96 på tværs af regioner inden for fremstillingsfag.

I perioden 1980-87 har der overvejende været den forventede sammenhæng mellem ledighed og lønudvikling⁵⁾ på landsplan: når ledigheden faldt, blev lønstignings-

Figur 3.8.
Ledighed og lønstigningstakt,¹⁾ 1980-97. Procent.



1) Som mål for lønstigningstakten er anvendt timelønsændringen for industriens arbejdere.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1990, 1997) og (1998f).

takten forøget og vice versa, jf. figur 3.8. Sammenholdes lønudviklingen under den nuværende højkonjunktur med udviklingen i forbindelse med opsvinget i firserne, synes der imidlertid at være sket en ændring. Lønstigningerne var således langt mere moderate fra 1994-97 end det var tilfældet i midtfirserne.⁶⁾ Især skiller lønstigningen fra 1996-97 sig ud. Lønstigningstakten steg således kraftigt fra 1986-87, mens den stort set var stabil fra 1996-97. Dette på trods af, at der ikke var de store forskelle på niveauet for den registrerede ledighedsprocent i de to perioder. Udviklingen under den nuværende højkonjunktur tyder på, at ledighedsfaldet fra 1994-97 ikke i væsentligt omfang har givet anledning til en forøgelse af lønstigningstakten. I afsnittet om ledighed, lønstigningstakt og den arbejdsmarkedspolitiske indsats diskuteres, om tilgangen af ledige til arbejdsmarkedspolitiske ordninger kan have haft betydning for de skitserede forskelle vedrørende samspillet mellem ledighed og lønstigningstakt i perioderne 1986-87 og 1996-97.

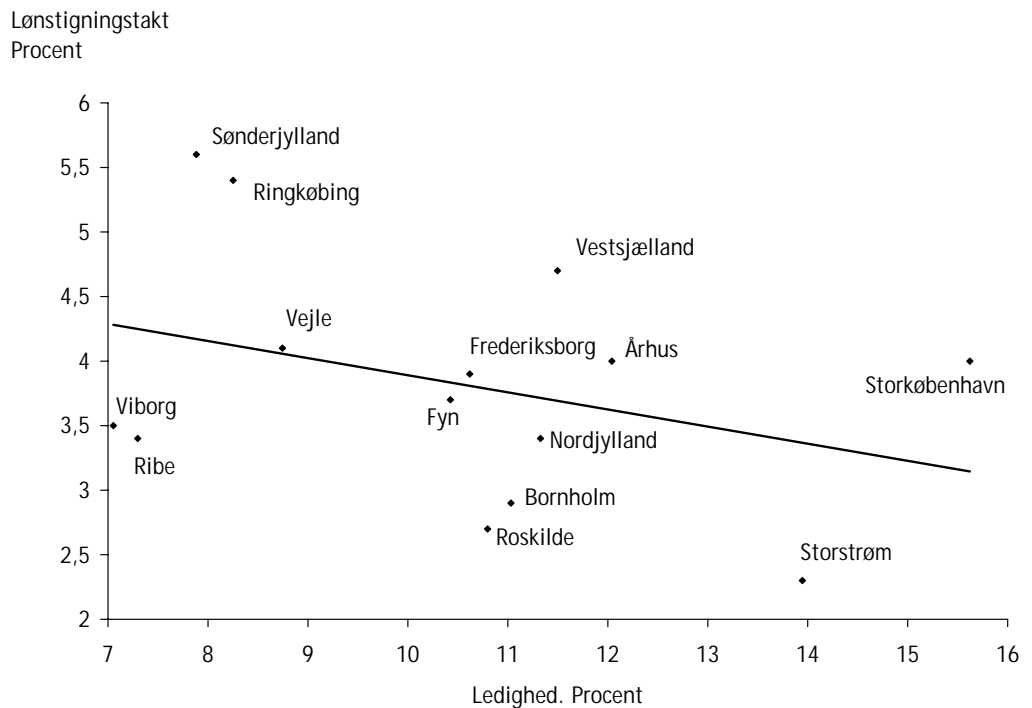
Den regionale udvikling⁷⁾ synes at afspejle resultatet for landet som helhed, jf. bilagsfigur 3.2. Lønstigningstakten på regionalt niveau⁸⁾ har som på landsplan været moderat i perioden 1994-97 trods faldende ledighedsniveau. Sammenholdes fx lønudviklingen i Ringkøbing, hvor ledighedsniveauet faldt fra ca. 10 pct. i 1994 til godt 6 pct. i 1997 med udviklingen i Århus, hvor ledighedsniveauet faldt fra ca. 13 pct. i 1994 til godt 9 pct. i 1997, viser det sig, at lønstigningstakten stort set udviklede sig parallelt i de to regioner. Dette indikerer, at forhold ud over ledighedsniveauet har betydning for lønudviklingen.

Det fremgår, at lønudviklingen i de enkelte regioner trods ledighedsforskelle ikke afviger væsentligt fra hinanden. Dette indikerer, at der heller ikke på regionalt niveau har været tendens til, at faldet i ledigheden har givet anledning til en væsentlig forøgelse af lønstigningstakten. Analyserne for regionerne som helhed kan dog dække over, at faldende ledighed på regionalt niveau inden for enkelte fagområder har givet anledning til en forøgelse af lønstigningstakten. Vi har derfor afslutningsvis valgt at se på sammenhængen mellem ledighed og lønudvikling på tværs af regioner fra 1995-96 inden for fremstillingsfag. Fremstillingsfag består her af lønmodtagere inden for hovedgrupperne håndværkspræget arbejde og proces- og maskinoperatørarbejde, der har fremstillingsvirksomhed som branche.

Der ses alene på lønudviklingen inden for fremstillingsfag, fordi mulighederne for at udarbejde regionale analyser af samspillet mellem ledighed og lønudvikling inden for faggrupper er begrænsede. Danmarks Statistiks lønstatistik for den private sektor er således endnu ikke tilstrækkeligt omfattende til, at der kan beregnes lønstigninger for mere detaljerede kategorier af arbejdsfunktioner på regionalt niveau. Valget af fremstillingsfag skal ses i lyset af, at beskæftigelsen og dermed ledigheden generelt er relativt konjunkturfølsom inden for dette område. Branchen formodes derfor at være blandt de områder, hvor risikoen, for at der opstår flaskehalse, er relativt størst. Endelig er dette område blandt de traditionelle lønfastsættere, jf. OECD (1997).

Belysningen af sammenhængen mellem ledighed og lønudvikling på tværs af regio-

Figur 3.9.
Ledighed,¹⁾ 1995 og lønstigningstakt,²⁾ 1995-96 for fremstillingsfag, pr. AF-region.
Procent.



Anm.: Arbejdsfunktionen "fremstillingsfag" består af lønmodtagere inden for disco-hovedgrupperne håndværkspræget arbejde og proces- og maskinoperatørarbejde, der har fremstillingsvirksomhed som branche.

1) Ledighed omfatter summen af ledigheden for a-kassegruppen fremstillingsfag og metalarbejdernes a-kasse.

2) Lønstigningstakten er opgjort som ændringen i fortjenesten ekskl. genetillæg pr. præsteret time fra 1995-96.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistik, ABBA (Arbejdsmarkedsstatistikens brugerbank) og egne beregninger.

ner inden for fremstillingsfag foretages som nævnt for perioden fra 1995 til 1996. Det optimale ville være som ovenfor dels at belyse sammenhængen for hele perioden fra 1994 til 1997, dels at sammenligne med situationen før 1994. Dette er imidlertid ikke muligt ved hjælp af den eksisterende statistik.⁹⁾

Der er relativt stor spredning i lønstigningstakten¹⁰⁾ inden for fremstillingsfag

på tværs af regioner,¹¹⁾ jf. figur 3.9. Der er desuden kun en svag tendens til, at regioner med lav ledighed inden for fremstillingsfag får højere lønstigninger end regioner med høj ledighed inden for fremstillingsfaget. Sammenhængen mellem ledighedsniveau og lønstigningstakt på tværs af regioner inden for fremstillingsfag er da heller ikke statistisk signifikant. Der er fx relativt store forskelle på lønstigningstakterne i naboregionerne Vestsjælland og

Tabel 3.3.

Arbejdsmarkedspolitiske ordninger for ledige og permanent tilbagetrækning, 1980-97. Det gennemsnitlige antal (i 1.000). Aktiverede og ledige på uddannelsesorlov som andel af arbejdsstyrken samt ledighed. Procent.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Det gennemsnitlige antal (i 1.000):									
<i>Deltagelse i arbejdsmarkeds-</i>									
<i>politiske ordninger (ledige)</i>	16,3	24,7	35,4	46,6	49,0	40,8	37,0	34,9	32,0
Støttet beskæftigelse ¹⁾	16,3	24,7	35,4	46,6	49,0	40,0	33,0	30,8	29,3
Uddannelse ²⁾						0,8	4,0	4,1	2,7
Uddannelsesorlov									
Børnepasningsorlov									
<i>Permanent tilbagetrækning</i>	56,7	63,3	78,1	81,6	90,8	96,9	100,6	98,5	99,3
Efterløn	56,7	63,3	78,1	81,6	90,8	96,9	100,6	98,5	99,3
Heraf efterløn fra ledighed ³⁾									
Overgangsydelse									
Procent:									
Aktiverede og ledige på uddannelses-									
orlov som andel af arbejdsstyrken	0,6	0,9	1,3	1,7	1,8	1,4	1,3	1,2	1,1
Ledighed	7,0	9,2	9,8	10,5	10,1	9,1	7,9	7,9	8,7

(fortsættes)

1) Fra 1980-93 omfatter støttet beskæftigelse arbejdstilbud, kommunale ungdomsarbejdsledsløshedsprojekter mv. og fra og med 1985 også iværksætterydelse. Fra 1994-97 omfatter støttet beskæftigelse jobtræning, puljejob, etableringsydelse, særlig aktiverende forløb m.m.

2) Frem til 1993 indgår der ikke oplysninger om erhvervsforberedende kurser og inspirationskurser i opgørelsen af uddannelse. Fra 1994-97 er uddannelse inkl. forsøgsordninger.

3) Oplysninger vedrørende bestanden af personer, der er overgået til efterløn fra ledighed, findes først fra 1994.

Roskilde på trods af, at ledighedsniveauet stort set er det samme. Det samme gør sig gældende i naboregionerne Viborg og Ringkøbing samt Ribe og Sønderjylland. Forskelle i lønstigningstakten fra 1995-96 inden for fremstillingsfag på tværs af regioner afspejler således tilsyneladende kun i begrænset omfang forskelle i det regionale ledighedsniveau.

Analysen af sammenhængen mellem ledighed og lønstigningstakt på tværs af regioner fra 1995 til 1996 inden for fremstillingsfag synes at bestyrke opfattelsen af, at

lønudviklingen er bestemt af en række forhold ud over ledighedssituationen. Resultaterne af analysen skal dog tages med det forbehold, at fremstillingsfag er en relativt bred gruppe, der kan være forskelligt sammensat i de enkelte regioner.

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats
Dette afsnit indledes med en belysning af udviklingen i bestanden af personer i arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger på landsplan i perioden 1980-97. Dernæst ser vi nærmere på udvalgte elementer af den

Tabel 3.3.
Fortsat.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Det gennemsnitlige antal (i 1.000):									
<i>Deltagelse i arbejdsmarkeds-</i>									
<i>politiske ordninger (ledige)</i>	51,4	68,2	87,1	102,6	126,7	108,9	116,3	110,8	99,8
Støttet beskæftigelse ¹⁾	40,3	51,6	66,8	79,2	99,5	61,8	54,3	51,6	52,9
Uddannelse ²⁾	11,1	16,6	20,3	23,4	27,2	22,5	16,7	22,2	23,1
Uddannelsesorlov						8,3	23,8	22,0	14,3
Børnepasningsorlov						16,3	21,5	15,0	9,5
<i>Permanent tilbagetrækning</i>	97,6	98,5	102,5	107,7	113,3	119,3	138,2	166,9	170,6
Efterløn	97,6	98,5	102,5	106,2	110,3	111,1	114,8	120,9	128,7
Heraf efterløn fra ledighed ³⁾						32,1	32,5	34,8	36,9
Overgangsydelse				1,5	3,0	8,2	23,4	46,0	41,9
Procent:									
Aktiverede og ledige på uddannelses-									
orlov som andel af arbejdsstyrken	1,8	2,3	3,0	3,5	4,4	3,2	3,3	3,3	3,2
Ledighed	9,5	9,7	10,6	11,3	12,4	12,2	10,3	8,8	7,9

Kilde: Danmarks Statistik (1990, 1998), (1995) og (1998f), Danmarks Statistik (1994-98), Statistiske efterretninger, Arbejdsmarked, 1996-98, Arbejdsmarkedsstyrelsen (1981-94), Rasmussen & Westergård-Nielsen (1996) og egne beregninger.

arbejdsmarkedspolitiske indsats efter arbejdsmarkedsreformen. Det drejer sig om indsatsen over for de forsikrede ledige, AF's formidlingsvirksomhed og jobrotation. Disse analyser gennemføres på landsplan og for hver af de 14 AF-regioner. I forbindelse med belysning for landet som helhed fokuseres primært på udviklingen fra 1994-97, mens analyserne på regionalt niveau vedrører indsatsen i 1997.

Arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger¹²⁾

I dette afsnit belyses, hvordan bestanden af personer, der befinder sig i arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente

tilbagetrækningsordninger, udviklede sig i perioden 1980-97. Desuden belyses, hvordan de ledige i aktivering og på uddannelsesorlov som andel af arbejdsstyrken udviklede sig i denne periode. Udviklingen i perioden sammenholdes med ledighedsudviklingen.

Arbejdsmarkedspolitiske ordninger for ledige omfatter aktivering i form af støttet beskæftigelse og uddannelse samt uddannelses- og børnepasningsorlov. Betragtes perioden 1980-97 som helhed fremgår, at antallet af ledige, der deltog i arbejdsmarkedspolitiske ordninger, var væsentlig større i 1990'erne end i 1980'erne, jf.

tabel 3.3. Den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats er således blevet intensiveret væsentligt i den undersøgte periode.

Antallet af ledige, der deltog i arbejdsmarkedspolitiske ordninger, steg i perioderne 1980-84, 1988-93 og 1994-95, mens antallet faldt i den resterende del af perioden 1980-97. Sammenholdes denne udvikling med udviklingen i ledighedsprocenten fremgår, at udviklingen i antallet af ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger i høj grad fulgte ledighedsudviklingen. Undtagelsen er forløbet omkring 1994-95, hvor antallet af deltagere steg. At niveauet i 1994 var mindre end niveauet i 1995 skal formentlig primært ses i lyset af de opstartsproblemer, der var i forbindelse med iværksættelsen af arbejdsmarkedsreformen, jf. Winter et al. (1995).

Den støttede beskæftigelse udgjorde det dominerende element i den arbejdsmarkedspolitiske indsats indtil 1994. Fra 1993-94 skete der et markant fald i antallet af ledige, der var i støttet beskæftigelse. Ledige under uddannelse (inkl. uddannelsesorlov) udgjorde således en stigende andel af deltagerne i de arbejdsmarkedspolitiske ordninger fra 1993-96. Fra 1996-97 skete der imidlertid igen et lille fald i denne andel som følge af et fald i lediges brug af uddannelsesorlov. Brugen af både uddannelses- og børnepasningsorlov faldt således fra 1995-97 efter en kraftig stigning fra 1994-95. Faldet efter 1995 kan bl.a. skyldes lavere ydelser i forbindelse med afholdelse af børnepasningsorlov samt en generel opstramning af lediges adgang til uddannelsesorlov, jf. kapitel 2.

Antallet af personer på efterløn blev næsten fordoblet fra 1980-86, jf. tabel 3.3. I

perioden 1986-91 var der ikke de store udsving i dette antal. Fra 1991-97 steg antallet af personer på efterløn med 25 pct. I denne periode blev stigningen i antallet af personer på efterløn dog overgået af en kraftig stigning i antallet af personer på overgangsydelse, der blev indført i 1992. Især var udviklingen fra 1995-96 markant. Her blev antallet af personer på overgangsydelse fordoblet. Udviklingen skal ses i lyset af, at overgangsydelsen blev afskaffet ved udgangen af 1995, jf. kapitel 2. Afskaffelsen af denne ordning betød, at antallet af personer på overgangsydelse faldt fra 1996-97. Den kraftige stigning i antallet af personer på overgangsydelse bidrog til, at antallet af personer på permanente tilbagetrækningsordninger steg med 2/3 fra 1991-97. Det fremgår, at udviklingen i antallet af personer i permanente tilbagetrækningsordninger ikke følger ledighedsudviklingen. I den undersøgte periode er antallet af personer i disse ordninger således i væsentligt omfang steget på tværs af konjunkturudviklingen.

Betragtes perioden 1980-97 som helhed fremgår, at ledige i aktivering og på uddannelsesorlov som andel af arbejdsstyrken steg i den undersøgte periode fra ca. 1/2 pct. i 1980 til godt 3 pct. i 1997. Andelen var på sit højeste i 1993, hvor den lå på godt 4 pct. I perioden 1980-93 fulgte udviklingen i andelen af aktiverede og ledige på uddannelsesorlov i vid udstrækning ledighedsudviklingen. På trods af ledighedsfaldet efter 1993 lå andelen af ledige i aktivering og på uddannelsesorlov imidlertid stabilt på godt 3 pct. i perioden 1994-97. Andelen af ledige, der blev aktiveret (inkl. uddannelsesorlov), steg således i denne periode.

Indsats over for de forsikrede ledige¹³⁾

Indsatsen over for de ledige gennemføres dels i AF-regi, der står for indsatsen over for de forsikrede, dels i de enkelte kommuner, der varetager indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne.

I dette afsnit ser vi nærmere på udvalgte elementer af AF's indsats over for de forsikrede ledige i perioden 1994-97. Det drejer sig dels om de individuelle handlingsplaner, dels om indsatsens omfang og sammensætning.

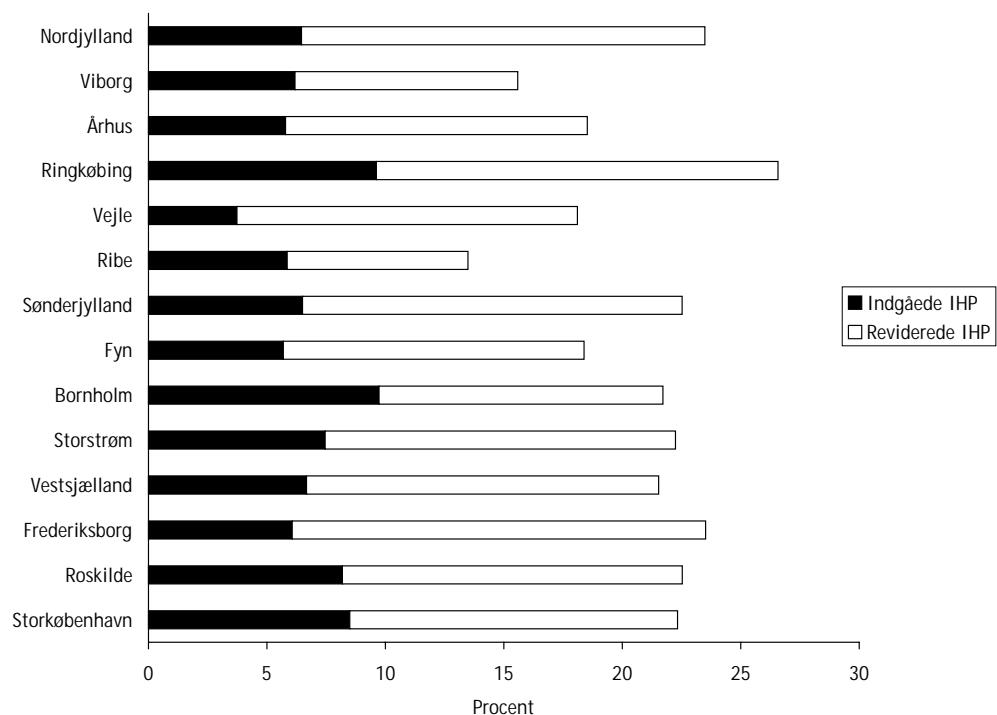
Den *individuelle handlingsplan* indgås som en aftale mellem den ledige og AF, jf. kapitel 2. Handlingsplanen er en plan for,

hvordan den enkelte ledige kan forbedre mulighederne for at komme i beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. I forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplanen tages der udgangspunkt i den lediges ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov. Handlingsplanen er en forudsætning for, at ledige kan deltage i aktivering.¹⁴⁾ Ændres planerne for, hvilke aktiviteter den ledige skal deltage i, skal handlingsplanen revideres. Nedenfor ser vi nærmere på omfanget af udarbejdede og reviderede handlingsplaner i perioden 1994-97.

I 1994 blev der indgået og revideret 121.000 handlingsplaner på landsplan.¹⁵⁾ Dette antal steg til 158.000 i 1995, men

Figur 3.10.

Individuelle handlingsplaner, pr. AF-region, 1997. Antal indgåede og reviderede individuelle handlingsplaner (IHP) som andel af antal forsikrede ledighedsberørte. Procent.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997 og ABBA.

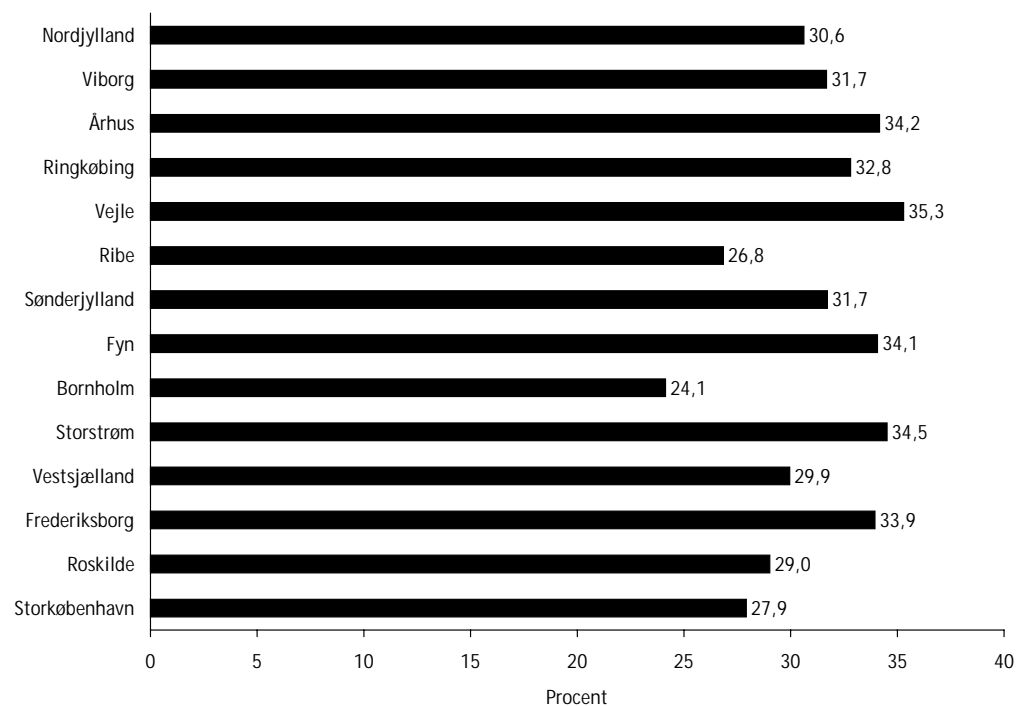
faldt igen til 127.000 i 1997. At niveauet i 1994 var mindre end niveauet i 1995 skal formentlig primært ses i lyset af de opstartsproblemer, der som nævnt var i forbindelse med iværksættelsen af arbejdsmarkedsreformen. Faldet i antallet af handlingsplaner fra 1995-97 afspejler primært faldet i antallet af ledige. Dog faldt antallet af handlingsplaner i forhold til antal forsikrede ledighedsberørte i alt ligeledes en smule i perioden fra 24 pct. i 1995 til 21 pct. i 1997. Ikke overraskende

udgjorde de reviderede handlingsplaner en stigende andel af det samlede antal handlingsplaner i perioden. De reviderede handlingsplaner udgjorde således 2/3 af alle handlingsplaner i 1997 mod 14 pct. i 1994.

Ser vi på omfanget af individuelle handlingsplaner i 1997 i de enkelte AF-regioner, viser det sig, at Ringkøbing var den region, hvor der blev indgået og revideret flest handlingsplaner i forhold til antallet

Figur 3.11.

Indsatsens omfang, pr. AF-region, 1997. Det gennemsnitlige antal forsikrede ledige i aktivering og på uddannelsesorlov som andel af det gennemsnitlige antal forsikrede ledige i alt. Procent.



Anm.: Det gennemsnitlige antal forsikrede i aktivering og på uddannelsesorlov er beregnet som gennemsnittet af tallene for 1.-3. kvartal 1997. Antal forsikrede ledige på uddannelsesorlov er baseret på et skøn. Det antages, at det gennemsnitlige antal forsikrede ledige på uddannelsesorlov udgør samme andel af det gennemsnitlige antal forsikrede på orlov i alt som antal forsikrede ledige, der har påbegyndt denne type orlov, jf. Produktionsstatistik for 1997.

Kilde: ABBA og Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997.

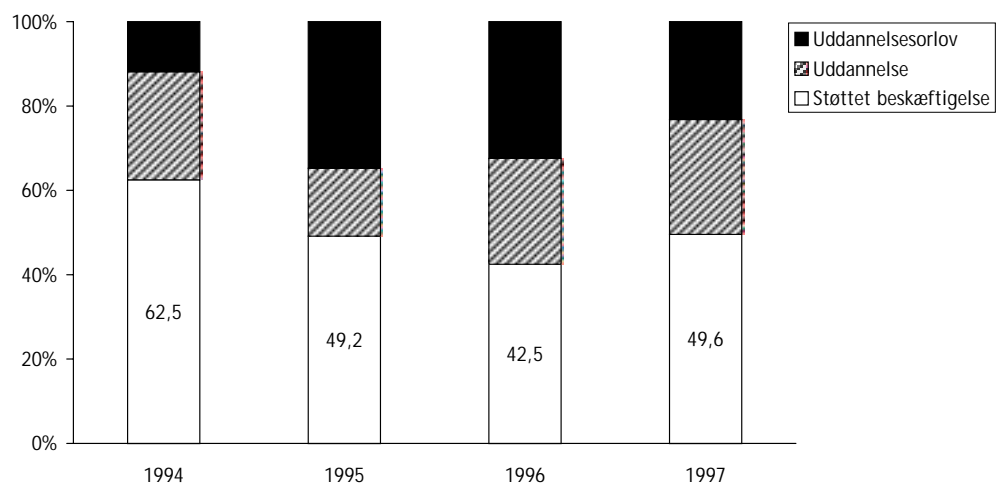
af forsikrede ledighedsberørte (27 pct.), jf. figur 3.10. I den modsatte ende af skalaen ligger Ribe med 14 pct. Regionale forskelle, hvad angår antallet af udarbejdede handlingsplaner i forhold til antallet af forsikrede ledighedsberørte, synes ikke i væsentligt omfang at afspejle regionale ledighedsforskelle. Både Ringkøbing og Ribe havde således en relativt lav ledighedsprocent i 1997, jf. figur 3.6 ovenfor. De regionale forskelle i omfanget af handlingsplaner kan bl.a. være en følge af, at antallet af udarbejdede handlingsplaner i et givet år er afhængigt af indsatsen året forinden. Dvs., at hvis en region i et givet år har udarbejdet relativt få handlingsplaner, vil behovet det efterfølgende år alt andet lige være større og vice versa.

I forbindelse med belysningen af *indsatsens omfang og sammensætning* ser vi i første omgang på indsatsen over for de forsikrede ledige som helhed. Dernæst belyses omfanget og sammensætningen af den tidlige indsats.

Det gennemsnitlige antal forsikrede ledige i aktivering og på uddannelsesorlov faldt fra 70.000 i 1994 til 61.000 i 1997,¹⁶⁾ hvilket er en naturlig følge af, at antallet af forsikrede ledige faldt i perioden. Ser vi imidlertid på udviklingen i indsatsens omfang i relation til ledighedsudviklingen, viser det sig, at det gennemsnitlige antal forsikrede ledige i aktivering og på uddannelsesorlov steg som andel af det gennemsnitlige antal forsikrede ledige. Andelen steg således fra 24 pct. i 1994 til 33 pct. i

Figur 3.12.

Indsats over for forsikrede ledige fordelt på foranstaltningstyper, 1994-97. Det gennemsnitlige antal forsikrede ledige henholdsvis i støttet beskæftigelse, under uddannelse og på uddannelsesorlov som andel af antal forsikrede ledige i aktivering og på uddannelsesorlov i alt. Procent.



Anm.: Det gennemsnitlige antal forsikrede i aktivering og på uddannelsesorlov i 1997 er beregnet som gennemsnittet af tallene for 1.-3. kvartal 1997.

Kilde: Danmarks Statistik (1994-98).

1997. Antallet af forsikrede ledige, der begyndte i aktivering eller på uddannelsesorlov, steg fra 93.000 i 1994 til 159.000 i 1996, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97). Antallet faldt dog igen til 138.000 i 1997. Dette indikerer, at stigningen i indsatsens omfang bl.a. kan tilskrives, at andelen af forsikrede ledige, der aktiveres eller er på uddannelsesorlov, steg i perioden. Udviklingen må bl.a. formodes at være en følge af fremrykningen af ret- og pligtaktiveringen (jf. kapitel 2).

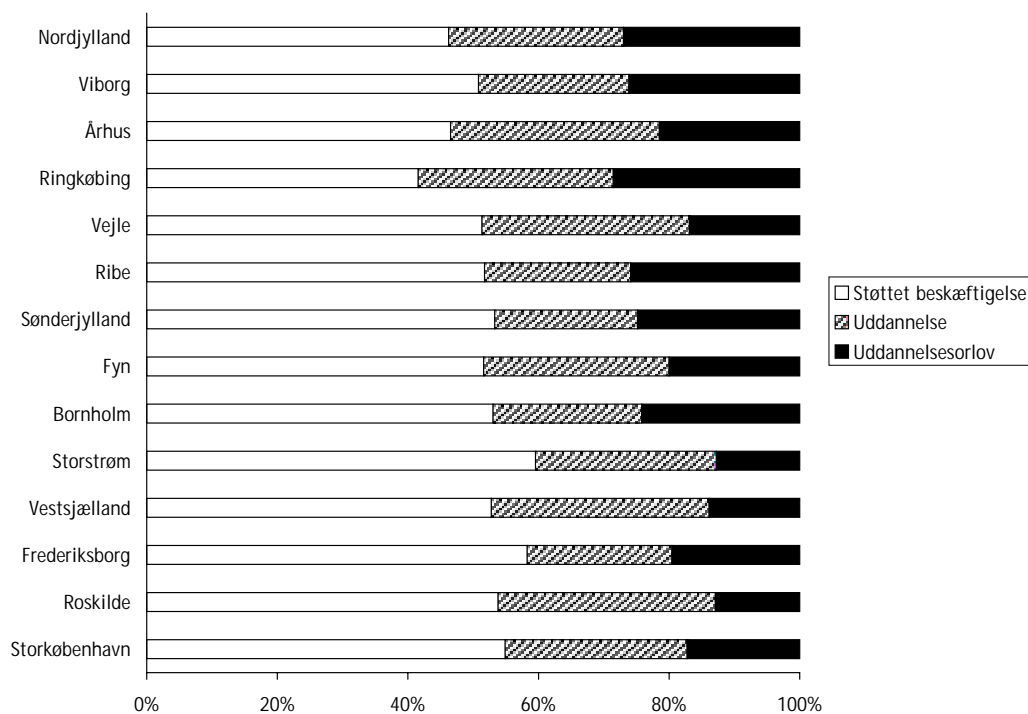
Ser vi på indsatsens omfang i de enkelte AF-regioner i 1997, viser det sig, at de

regionale forskelle var relativt begrænsede, jf. figur 3.11. Det gennemsnitlige antal forsikrede ledige i aktivering og på uddannelsesorlov som andel af det gennemsnitlige antal forsikrede ledige lå i intervallet fra 24 pct. (Bornholm) til 35 pct. (Vejle).

Der er fra 1994-97 sket en række forskydninger i, hvordan indsatsen over for de forsikrede ledige var fordelt på støttet beskæftigelse,¹⁷⁾ uddannelse¹⁸⁾ og uddannelsesorlov, jf. figur 3.12. I 1997 var indsatsen ligeligt fordelt, på den ene side uddannelse og uddannelsesorlov og på den

Figur 3.13.

Indsats over for forsikrede ledige fordelt på foranstaltningstyper, pr. AF-region, 1997. Det gennemsnitlige antal forsikrede ledige henholdsvis i støttet beskæftigelse, under uddannelse og på uddannelsesorlov som andel af antal forsikrede ledige i aktivering og på uddannelsesorlov i alt. Procent.



Anm.: Se figur 3.3.

Kilde: ABBA og Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997.

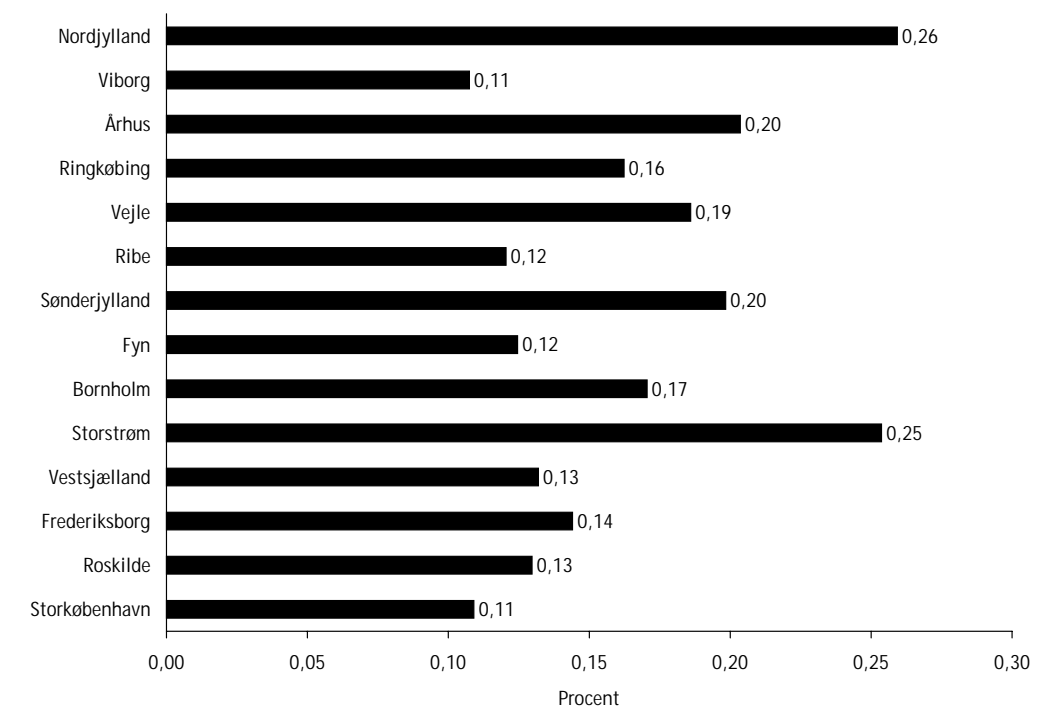
anden side støttet beskæftigelse. Andelen af forsikrede ledige i støttet beskæftigelse faldt fra 1994-97 – denne aktiveringsform udgjorde således næsten 2/3 af indsatsen i 1994. Uddannelse udgjorde i hele perioden, bortset fra 1995, ca. 1/4 af den samlede indsats. Uddannelsesorlov udgjorde 12 pct. i 1994, steg til 35 pct. i 1995, men faldt igen til 23 pct. i 1997. Det viser sig således, at forskydningerne i perioden dels kan tilskrives et fald i brugen af støttet beskæftigelse, dels at brugen af uddannelsesorlov steg frem til 1996, men faldt igen til 1997. Faldet i brugen af uddannelsesorlov efter 1996 kan som nævnt formentlig tilskrives en generel

opstramning af lediges adgang til denne type orlov. Ifølge interviewundersøgelsen i bilag 1 kan forklaringen på den faldende brug af støttet beskæftigelse bl.a. være, at efterspørgslen efter personer til privat jobtræning falder i takt med stigende beskæftigelse. Den faldende efterspørgsel tilskrives, at løntilskuddet får mindre betydning, mens det, der betyder noget for virksomhederne, er, at man kan få fat i de rigtige medarbejdere.

I 1997 var Ringkøbing den region, hvor uddannelse (inkl. orlov) udgjorde den relativt største del af indsatsen, mens Storstrøm og Frederiksborg var de regioner,

Figur 3.14.

Privat jobtræning, pr. AF-region, 1997. Det gennemsnitlige antal personer i privat jobtræning i 1997 som andel af antal lønmodtagerbeskæftigede i den private sektor i regionen¹⁾ pr. november 1995. Procent.



1) Antal lønmodtagerbeskæftigede i den private sektor i regionen er baseret på et skøn.

Kilde: ABBA og KSDB.

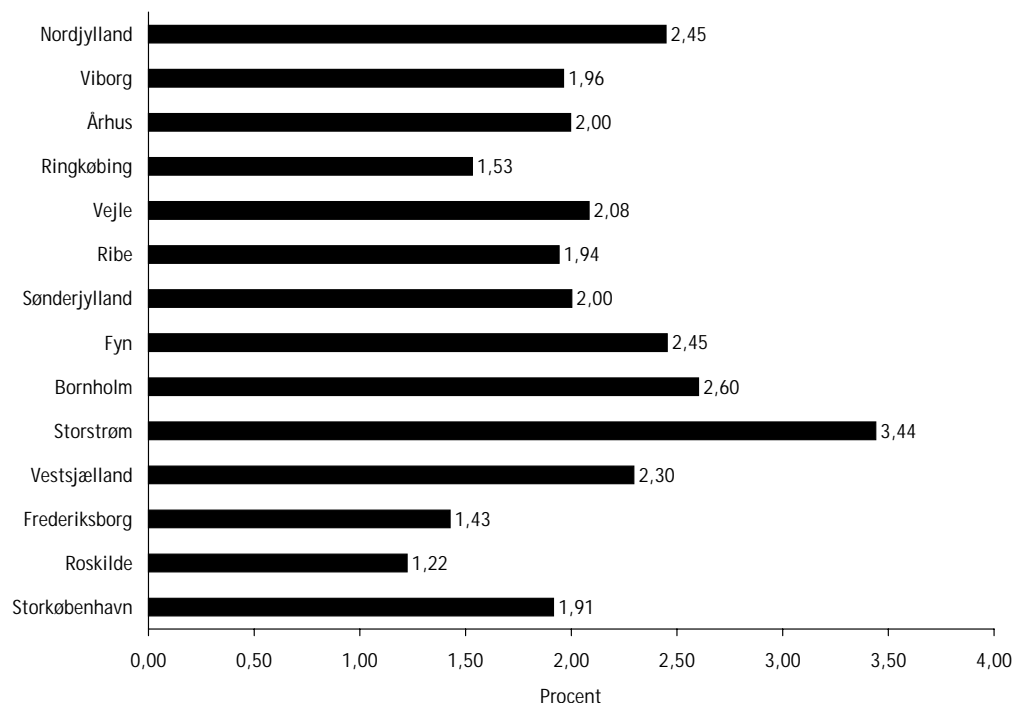
hvor uddannelse (inkl. orlov) udgjorde den relativt mindste del, jf. figur 3.13. Ringkøbing var ligeledes den region, hvor uddannelsesorlov blev anvendt relativt mest, mens Roskilde, Vestsjælland og Storstrøm var de regioner, hvor orlov udgjorde den relativt mindste andel. Ser vi alene på uddannelse (ekskl. orlov) var Roskilde og Vestsjælland de regioner, der anvendte dette aktiveringsinstrument relativt mest, mens brugen var mindst udbredt i Sønderjylland, Ribe og Viborg.

Nedenfor ser vi nærmere på regionernes brug af henholdsvis privat og offentlig

jobtræning. I forbindelse med belysningen af regionernes brug af instrumenterne, tages der højde for, at situationen på de regionale arbejdsmarkeder er forskellig. Antallet af personer i henholdsvis privat og offentlig jobtræning sættes således i relation til regionernes lønmodtagerbeskæftigelse inden for henholdsvis den private og den offentlige sektor.

Brugen af privat jobtræning er mest udbredt i Nordjylland og i Storstrøm, jf. figur 3.14. Personerne i privat jobtræning udgør således, hvad der svarer til 1 ud af hver 400, der er privatansat i regionerne.

Figur 3.15. Offentlig jobtræning¹⁾, pr. AF-region, 1997. Det gennemsnitlige antal personer i offentlig jobtræning i 1997 som andel af antal lønmodtagerbeskæftigede i den offentlige sektor i regionen pr. november, 1995. Procent.



1) Offentlig jobtræning er inkl. puljejob.

2) Antal lønmodtagerbeskæftigede i den offentlige sektor i regionen er baseret på et skøn.

Kilde: ABBA og KSDB.

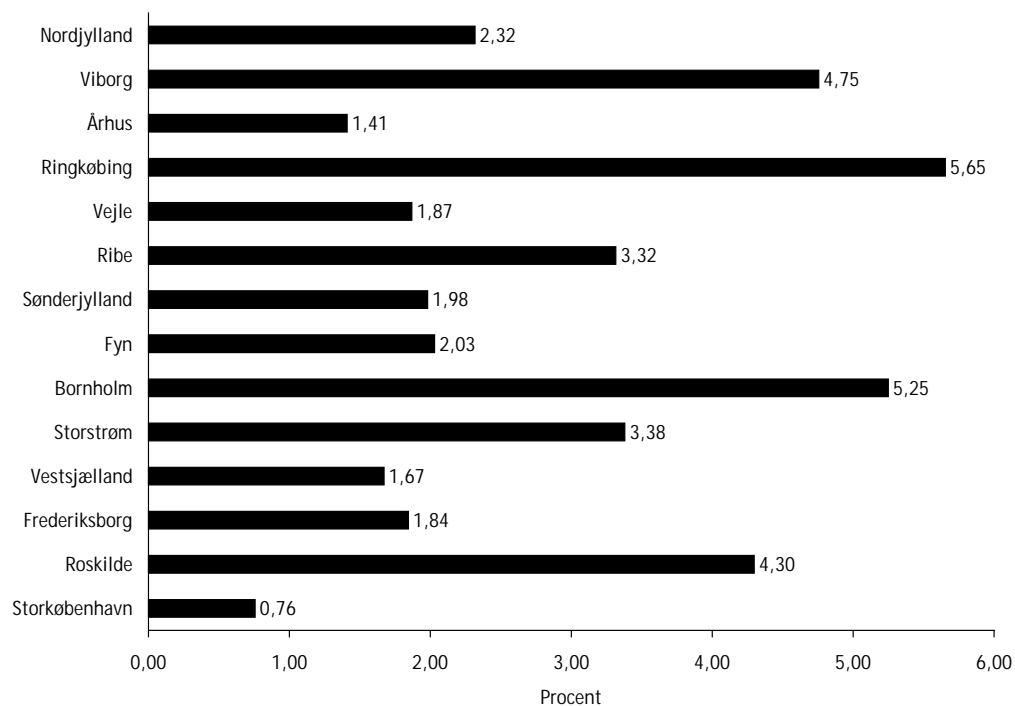
Viborg og Storkøbenhavn ligger i den anden ende af skalaen, hvor personer i privat jobtræning kun udgør 1 ud af hver 900 i privat lønmodtagerbeskæftigelse. Der ligger dog en række regioner tæt på dette niveau. Til sammenligning kan nævnes, at andelen på landsplan er 0,16 pct. svarende til ca. 1 ud af hver 650.

Offentlig jobtræning (inkl. puljejob) udgør ikke overraskende en større andel af den offentlige lønmodtagerbeskæftigelse, end det er tilfældet med privat jobtræning i forhold til privat lønmodtagerbeskæftigelse, jf. figur 3.15. Igen skiller Storstrøm sig ud. Personer i offentlig jobtræning udgør således knap 1 ud af 30 blandt de offentligt ansatte. Målt på denne måde er Stor-

strøm således den region, hvor brugen af jobtræning generelt er mest udbredt. Roskilde er omvendt den region, hvor offentlig jobtræning anvendes relativt mindst. Personerne i offentlig jobtræning udgør således her kun godt 1 ud af 80 af de offentligt ansatte. På landsplan svarer andelen til, at knap 1 ud af 50 af de offentligt ansatte er i offentlig jobtræning.

Som afslutning på belysningen af indsatsen over for de forsikrede ledige ser vi nærmere på omfanget og sammensætningen af den tidlige indsats. Den tidlige indsats rettes som nævnt mod særligt truede ledige, dvs. ledige, der vurderes at have en særlig risiko for langvarig ledighed, jf. kapitel 2. Formålet med den tidlige indsats er således

Figur 3.16.
Omfang af den tidlige indsats, pr. AF-region, 1997. Antal personer, der har påbegyndt tidlig indsats, som andel af antal forsikrede ledighedsberørte, i alt. Procent.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997 og ABBA.

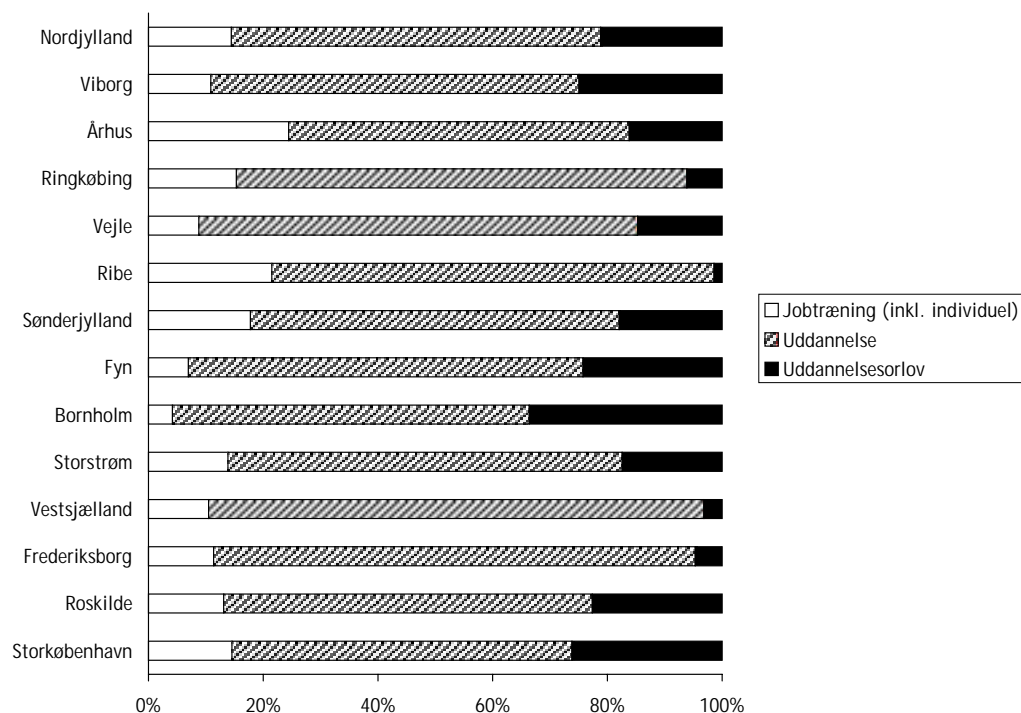
at forebygge langtidsledighed. Den tidlige indsats omfatter her jobtræning (inkl. individuel jobtræning), uddannelse og uddannelsesorlov.

Der er relativt stor regional variation i, hvor stor en andel af de forsikrede ledighedsberørte, der omfattes af den tidlige indsats, jf. figur 3.16. Mens andelen i Storkøbenhavn kun lå på 0,8 pct. af de forsikrede ledige i 1997, toppede Ringkøbing og Bornholm med henholdsvis 5,7 og 5,3 pct. Viborg og Roskilde lå ligeledes relativt højt med henholdsvis 4,8 og 4,3 pct. af de ledighedsberørte. Til sammenligning kan nævnes, at andelen på landsplan lå på 2,2 pct.

De regionale forskelle afspejler tilsyneladende i et vist omfang regionale ledighedsforskelle. Regioner med høj ledighed (fx Storkøbenhavn) har således næppe mulighed for at aktivere så stor en andel af de forsikrede ledighedsberørte i forbindelse med den tidlige indsats som regioner med lav ledighed (fx Ringkøbing).

Bornholm falder imidlertid uden for billedet: på trods af at Bornholm som nævnt havde den højeste ledighedsprocent i 1997, var andelen af ledighedsberørte, der var omfattet af den tidlige indsats, relativt stor. Dette indikerer, at de regionale forskelle også kan tilskrives forhold ud over ledighedsforskellene.

Figur 3.17.
Sammensætning af den tidlige indsats, pr. AF-region, 1997. Særskilt for jobtræning (inkl. individuel jobtræning), uddannelse og uddannelsesorlov. Procent.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997 og ABBA.

Det generelle billede for 1997 var, at langt størstedelen af den gennemførte tidlige indsats bestod af uddannelse, jf. figur 3.17. Uddannelse i form af aktivering og uddannelsesorlov udgjorde således tilsammen 86 pct. af den gennemførte tidlige indsats på landsplan. Bornholm toppede med en uddannelsesandel på knap 96 pct., mens Århus og Ribe lå i den anden ende af skalaen med henholdsvis 76 og 79 pct.

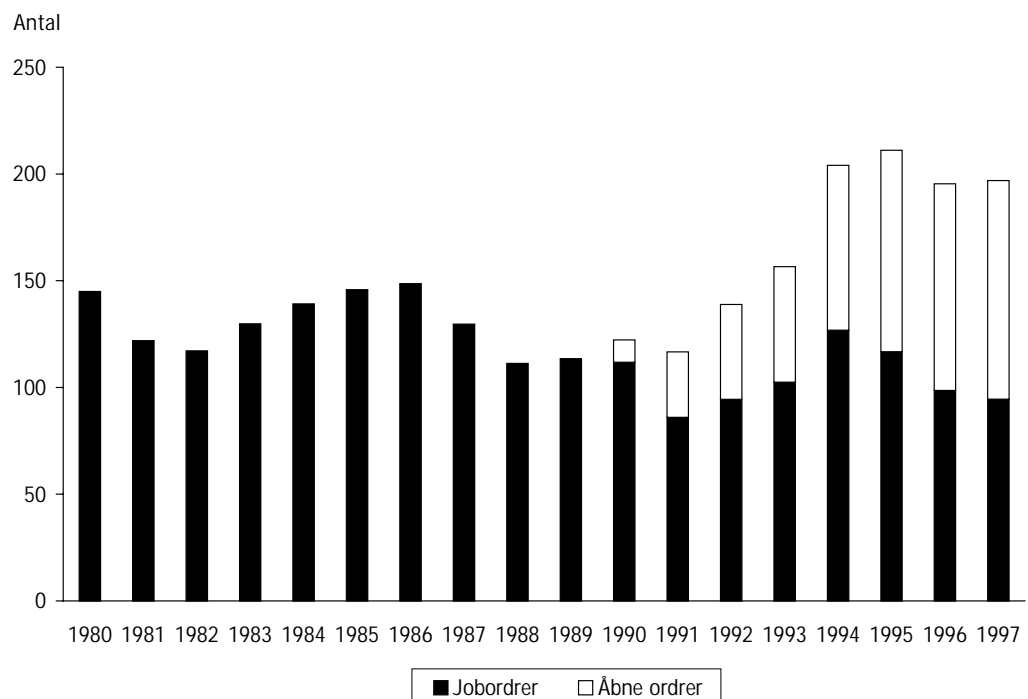
AF's formidlingsvirksomhed

Den formidling af arbejdskraft, der foregår via AF, kan enten ske via jobordrer eller åbne ordrer. Jobordrer vedrører stillinger, hvor AF efter henvendelse fra en virksomhed foretager den egentlige formidling. I forbindelse med åbne ordrer medvirker AF

til at bringe arbejdssøgende og arbejdsgivere i kontakt med hinanden, men der er ikke tale om egentlig henvisning af arbejdskraft. Den åbne formidling, der blev indført i 1990, omfatter jobopslag dels i AF's lokaler, dels i diverse medier, bl.a. JOB-TV og AF's Jobavis. Nedenfor ser vi nærmere på AF's formidlingsvirksomhed dels på landsplan i perioden 1994-97, dels på regionalt niveau i 1997.

Antallet af jobordrer anmeldt til AF faldt på landsplan i perioden 1980-97, jf. figur 3.18. I 1980'erne fulgte udviklingen i antallet af anmeldte jobordrer i vid udstrækning beskæftigelsesudviklingen, jf. ovenfor. Fra 1991 steg antallet af jobordrer imidlertid trods faldende beskæftigelse, mens

Figur 3.18.
Nyanmeldte job, 1980-97. Særskilt for jobordrer og åbne ordrer. Procent.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994) og (1994-97), Arbejdsdirektoratet (1986) og Danmarks Statistik (1982-89), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1982.

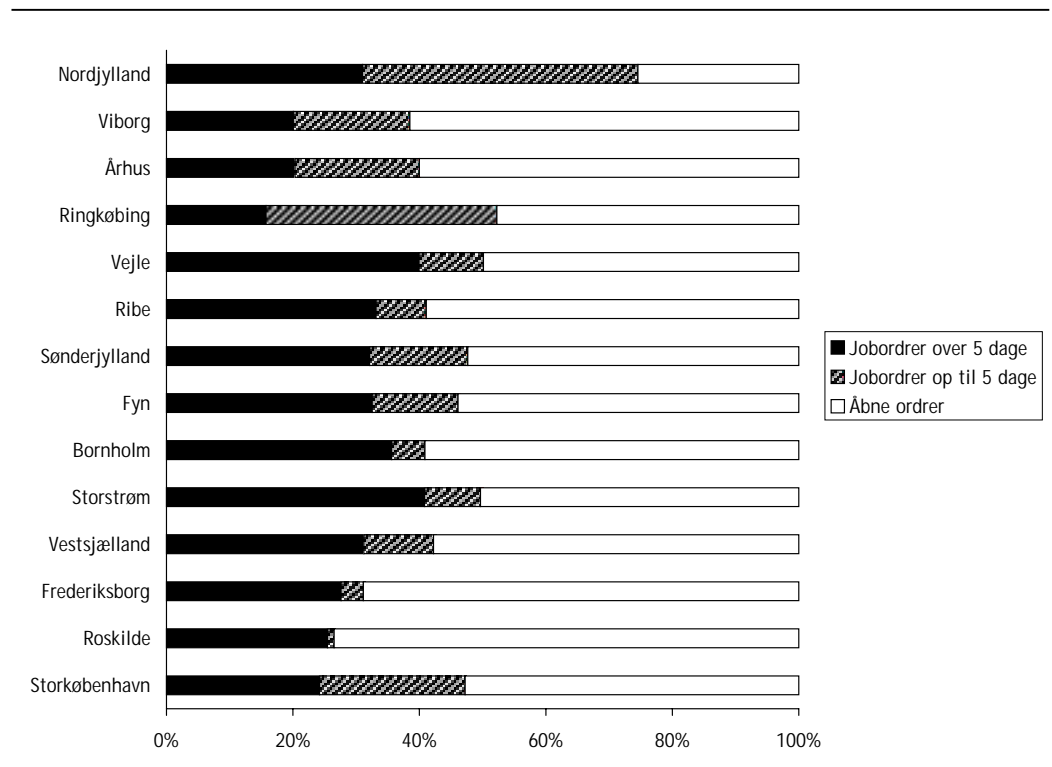
antallet faldt fra 1994-97 trods stigende beskæftigelse. Stigningen i antallet af jobordrer fra 1991-94 skal formentlig bl.a. ses i lyset af, at der i forbindelse med liberaliseringen af AF i 1990 skete en opprioritering af betjeningen af det ordinære arbejdsmarked og af virksomhedsbetjeningen, jf. Csonka (1992). Derimod kan faldet i antallet af jobordrer fra 1994-97 sandsynligvis bl.a. tilskrives, at virksomhederne i stigende omfang foretrak at anvende den åbne formidling. Antallet af anmeldte åbne ordrer steg således i perioden fra 1990, hvor den åbne formidling som nævnt blev indført, til 1997. Medregnes de åbne ordrer, steg antallet af ordrer anmeldt til AF således i perioden

1980-97. Udviklingen i omfanget af AF's formidlingsvirksomhed og betydningen heraf i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel belyses nærmere i kapitel 5.

Nedenfor belyses, hvordan jobordrer og åbne ordrer var fordelt på regionalt niveau i 1997. Der skelnes i denne forbindelse mellem jobordrer op til og over 5 dages varighed.¹⁹⁾

Der er en del variation i, hvordan de ny-anmeldte job i de enkelte regioner var fordelt på jobordrer over og op til 5 dages varighed samt på åbne ordrer i 1997, jf. figur 3.19. Nordjylland skilte sig ud ved,

Figur 3.19.
Nyanmeldte job, pr. AF-region, 1997. Særskilt for jobordrer over og op til 5 dages varighed og åbne ordrer. Procent.



Kilde: Arbejdsmarkedstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997.

at hele 75 pct. af de nyanmeldte job var jobordrer, mens denne andel lå i størrelsesordenen 25-50 pct. i de øvrige regioner. Ser vi alene på jobordrer over 5 dages varighed var andelen størst i Vejle og Storstrøm, mens den var mindst i Ringkøbing. Ringkøbing var imidlertid sammen med Nordjylland den region, hvor andelen af jobordrer op til 5 dages varighed var størst. Roskilde og Frederiksborg, hvor denne andel var mindst, havde til gengæld den relativt største andel af åbne ordrer.

I kapitel 5 belyses og diskuteres, hvilken betydning regionale forskelle, hvad angår

AF's formidlingsvirksomhed, har for omfanget af arbejdskraftmangel i de enkelte regioner.

Jobrotation

Afslutningsvis ser vi nærmere på brugen af jobrotation på landsplan og på regionalt niveau i 1997.

Jobrotation er et eksempel på en foranstaltning, hvor aktiveringsindsatsen og den ordinære indsats kombineres. Jobrotationsprojekter består således i, at ledige (for en periode) afløser beskæftigede, der fx er på orlov, se desuden beskrivelsen i kapitel 2.

Tabel 3.4.

Jobrotation, på landsplan og pr. AF-region, 1997. Virksomheder med iværksatte jobrotationsprojekter, heraf private og personer, der har påbegyndt deltagelse i jobrotationsprojekter, heraf ledige. Antal og procent. Personer pr. jobrotationsprojekt. Gennemsnitligt antal.

	Projekter, i alt (a)	Heraf private	Personer, i alt (b)	Heraf ledige	Personer pr. projekt (b/a)
	Antal	%	Antal	%	Gnsntl. antal
Storkøbenhavn	35	68,6	3.464	5,8	99
Roskilde	9	33,3	557	28,4	62
Frederiksborg	21	66,7	1.344	20,9	64
Vestsjælland	10	100,0	871	17,8	87
Storstrøm	69	26,1	801	27,6	12
Bornholm	50	94,0	567	18,3	11
Fyn	30	16,7	1.589	8,4	53
Sønderjylland	14	92,9	865	16,3	62
Ribe	11	63,6	1.118	14,8	102
Vejle	18	77,8	731	24,9	41
Ringkøbing	26	76,9	1.562	16,8	60
Århus	20	70,0	1.085	57,3	54
Viborg	76	22,4	1.169	21,1	15
Nordjylland	58	55,2	3.357	17,9	58
Hele landet	447	53,2	19.080	18,2	43

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-1997), Produktionsstatistik for 1997.

I 1997 blev der gennemført 447 jobrotationsprojekter på landsplan – heraf blev halvdelen gennemført i private virksomheder, jf. tabel 3.4. Ser vi på sammensætningen af jobrotationsprojekterne på regionalt niveau, viser det sig, at alle projekter i Vestsjælland blev gennemført i private virksomheder, mens andelen af projekter i privat regi kun var på 17 pct. på Fyn.

På landsplan påbegyndte godt 19.000 personer deltagelse i jobrotationsprojekter i 1997. 18 pct. af disse personer var ledige. På regionalt niveau var der imidlertid betydelige forskelle. De ledige udgjorde således 57 pct. i Århus, mens andelen kun var på 6 pct. i Storkøbenhavn.

Ser vi endelig på, hvor mange personer der deltager i projekterne, viser det sig, at landsgennemsnittet er på 43 personer pr. projekt. Igen er der betydelige regionale variationer: Det gennemsnitlige antal lå således på 102 personer i Ribe, mens det kun var på 11 personer på Bornholm.

Udviklingen på arbejdsmarkedet og den arbejdsmarkedspolitiske indsats

Dette afsnit omfatter en nærmere analyse af, om ændringer i bestanden af personer i arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger har haft betydning for den ovenfor skitserede udvikling på arbejdsmarkedet efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Der fokuseres primært på den direkte effekt. Med den direkte effekt menes de ændringer i bestanden af personer i ordningerne, der påvirker den registrerede udvikling dels i arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed, dels i samspillet mellem ledighed og lønstigningstakt.

Arbejdsstyrke

og den arbejdsmarkedspolitiske indsats

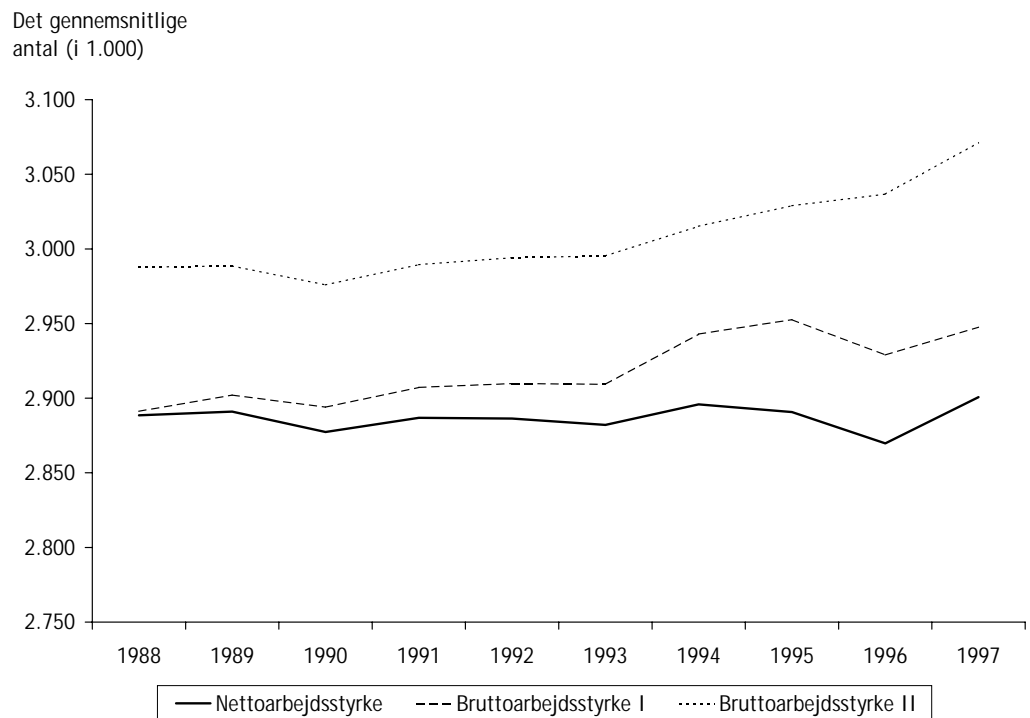
I det følgende belyses, om ændringer i bestanden af personer i hhv. arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger har haft en direkte effekt på den ovenfor skitserede udvikling i arbejdsstyrkens størrelse efter 1994. I forlængelse heraf skitseres en række mere indirekte effekter af ændringer i bestanden af personer i de nævnte ordninger. De arbejdsmarkedspolitiske ordninger, der indgår i analysen, er ordninger for ledige, der midlertidigt reducerer arbejdsstyrkens størrelse omfattende aktivering (støttet beskæftigelse og uddannelse) og orlov (uddannelses-, børnepasnings- og sabbatorlov). De permanente tilbagetrækningsordninger, der indgår, er efterløn og overgangsydelse. Socialpolitiske ordninger som fx førtidspension betragtes ikke.

Med henblik på at belyse, hvilken betydning de to typer af ordninger har haft for udviklingen i arbejdsstyrkens størrelse i den undersøgte periode, er opgjort to bruttoarbejdsstyrkemål, der ud over personer i den registrerede arbejdsstyrke (i det følgende betegnet nettoarbejdsstyrken) - dvs. ledige, beskæftigede og orlovs personer fra beskæftigelse – omfatter ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger (bruttoarbejdsstyrke I) og personer i permanente tilbagetrækningsordninger (bruttoarbejdsstyrke II).²⁰⁾ I det følgende vil de arbejdsmarkedspolitiske ordninger og de permanente tilbagetrækningsordningers betydning for nettoarbejdsstyrkens størrelse blive gennemgået nærmere.

Ovenfor fandt vi, at nettoarbejdsstyrken kun steg med knap 5.000 personer i peri-

Figur 3.20.

Arbejdsstyrke, 1988-97. Særskilt for nettoarbejdsstyrke samt bruttoarbejdsstyrke I¹⁾ og II²⁾. Det gennemsnitlige antal (i 1.000).



1) Bruttoarbejdsstyrke I udgøres af nettoarbejdsstyrke og ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger.

2) Bruttoarbejdsstyrke II udgøres af nettoarbejdsstyrke og ledige, der er overgået til permanente tilbagetrækningsordninger.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1981-84) og (1990, 1998), Danmarks Statistik (1994-98), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1996-98, Rasmussen & Westergård-Nielsen (1996) og egne beregninger.

oden 1994-97. Dette må som nævnt siges at være en relativt begrænset stigning, når der tages højde for, at der var tale om en højkonjunkturperiode. En væsentlig forklaring på den begrænsede stigning i perioden synes at være en kraftig stigning i afgang fra arbejdsstyrken til permanente tilbagetrækningsordninger, jf. figur 3.20. Nettoarbejdsstyrken inkl. personer i permanente tilbagetrækningsordninger (bruttoarbejdsstyrke II) steg således relativt kraftigt fra 1994-97. Beregninger viser, at nettoarbejdsstyrken ville være steget med 56.000 personer fra 1994-97, hvis bestan-

den af personer i permanente tilbagetrækningsordninger ikke var blevet forøget i perioden og hvis de ledige, der i perioden overgik til de nævnte ordninger, i stedet var forblevet som ledige. Blandt de permanente tilbagetrækningsordninger var det som nævnt specielt tilgangen til overgangsydelsen, der voksede kraftigt i den betragtede periode. En ordning, der udelukkende har været tilgængelig for ledige.²¹⁾ Ordningen ophørte som nævnt i 1996, hvilket synes at være en af forklaringerne på, at nettoarbejdsstyrken steg fra 1996-97.

Betragtes perioden 1994-97 som helhed fremgår, at nettoarbejdsstyrken inkl. ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger (bruttoarbejdsstyrke I) stort set ikke steg fra 1994-97. Den begrænsede stigning i nettoarbejdsstyrken i perioden som helhed kan således ikke tilskrives lediges tilgang til arbejdsmarkedspolitiske ordninger. Lediges tilgang til disse ordninger har dog påvirket udviklingen i nettoarbejdsstyrken undervejs i perioden fra 1994-97. En stigning i tilgangen af ledige til arbejdsmarkedspolitiske ordninger medvirkede således til, at nettoarbejdsstyrken faldt fra 1994-95. Udviklingen kan tilskrives, at antallet af ledige på uddannelses- og børnepasningsorlov steg kraftigt i denne periode, jf. ovenfor. Omvendt har et kraftigt fald i tilgangen til uddannelses- og børnepasningsorlov sammen med afskaffelsen af overgangsydelsen tilsyneladende medvirket til, at nettoarbejdsstyrken steg fra 1996-97.

I ovenstående gennemgang er der alene set på de arbejdsmarkedspolitiske ordningers direkte (isolerede) betydning for arbejdsstyrkens størrelse. De arbejdsmarkedspolitiske ordninger og de permanente tilbagetrækningsordninger (samt den generelle arbejdsmarkedspolitik i øvrigt) kan imidlertid også påvirke arbejdsstyrken i positiv retning, dvs. bevirke, at arbejdsstyrken øges eller ikke reduceres i samme omfang, som det umiddelbart fremgår af de direkte effekter. De mere indirekte effekter af ordningerne er imidlertid vanskeligere at måle, hvorfor det er vanskeligt at opgøre ordningernes *samlede* betydning for arbejdsstyrken.

I det følgende anføres en række forhold ved de forskellige ordninger – aktivering,

orlov samt tilbagetrækning – der kan have bevirket, at arbejdsstyrken øges.

For det første vil orlovs-, aktiverings- og tilbagetrækningsordningerne generelt dels kunne *fastholde* personer på arbejdsmarkedet, der ellers ville have forladt det (helt eller delvist) uden disse ordninger, dels kunne *tiltrække* personer uden for arbejdsstyrken, der ikke ville have udbudt deres arbejdskraft (i samme omfang) uden disse ordninger.²²⁾ Orlovsordningernes muligheder for mere fleksibel deltagelse i arbejdsstyrken, efterlønsordningernes økonomiske incitament til at forblive på arbejdsmarkedet til man bliver 60 år eller mere og aktiveringsordningernes muligheder for opkvalificering og eventuelle efterfølgende forbedrede beskæftigelsesmuligheder, er således forhold, der kan bevirke, at dele af arbejdskraften fastholdes på eller tilgår arbejdsmarkedet. Ordningernes indhold og udformning kan således have betydning for ordningernes samlede effekt på arbejdsstyrken.

For det andet må det generelt antages, at en del af personerne i ordningerne helt eller delvist ville have forladt arbejdsstyrken uden disse ordninger eller ikke ville have udbudt deres arbejdskraft effektivt, jf. også kapitel 4. At se på den direkte (isolerede) effekt af ordningerne alene medfører således, at ordningernes reduktion af arbejdsstyrken overvurderes. Dette må især antages at gælde for personer på efterløn og overgangsydelse.

Ses specifikt på de enkelte arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger er der en række yderligere forhold, der kan bevirke, at ordningernes umiddelbare reduktion af arbejdsstyrken overvurderes.

For det første behøver (temporære) forskydninger i personers arbejdsudbud, fx gennem afholdelse af orlov eller overgang til efterløn, ikke at føre til, at arbejdsuddet reduceres tilsvarende set over hele arbejdslivet, jf. Pedersen (1996). Personer på orlov eller efterløn kan således øge deres arbejdsudbud før eller efter tilgangen til en sådan ordning for at reducere eller udligne det økonomiske tab ved overgangen. Tilsvarende kan en reduktion i personers arbejdsudbud (delvist) opvejes af, at andre familiemedlemmer øger deres arbejdsudbud for derved at kompensere for det økonomiske tab, der opstår ved, at et familiemedlem mindsker arbejdsuddet, jf. Pedersen (1996).

For det andet er det muligt for personer på efterløn og overgangsydelse at udbyde deres arbejdskraft i et begrænset omfang. Personer på efterløn kan udbyde deres arbejdskraft i op til 200 timer årligt (primært som lønmodtager), svarende til omkring 10 pct. af et normalt arbejdsudbud²³), mens personer på overgangsydelse kan udbyde deres arbejdskraft ubegrænset (som lønmodtager) mod reduktion i overgangsydelsen for indtjening, der ligger over 27.500 kr. årligt. Disse forhold vil alt andet lige bevirke, at de permanente tilbagetrækningsordningers direkte reduktion af arbejdsstyrkens størrelse overvurderes. I samme retning trækker, at aktiverede og ledige på uddannelsesorlov har en såkaldt passiv rådighedsforpligtigelse, mens de er under aktivering. Den passive rådighedsforpligtigelse indebærer, at ledige under aktivering og på uddannelsesorlov skal påbegynde arbejde, såfremt AF under aktiveringsforløbet tilbyder et arbejde i denne periode. Aktiverede ledige kan således indgå i arbejdsstyrken igen med kort

varsel. Som det fremgår af kapitel 4 udbyder en del af de aktiverede tillige deres arbejdskraft effektivt under selve aktiveringsforløbet ved aktivt at søge arbejde. Dette trækker som ovenfor nævnt i retning af, at aktiveringsforanstaltningernes umiddelbare reduktion af arbejdsstyrkens størrelse overvurderes.

Samlet set er det således vanskeligt at opgøre arbejdsmarkeds- og tilbagetrækningsordningernes samlede effekt på arbejdsstyrkens størrelse. Det er dog overvejende sandsynligt, at de negative effekter af ordningerne på arbejdsstyrken er af større omfang end ordningernes positive effekter. Dette må specielt antages at være tilfældet for de permanente tilbagetrækningsordninger, der også er de ordninger, der har størst omfang efter 1994. Alt i alt må det således antages, at de her omtalte ordninger har reduceret arbejdsstyrkens størrelse i perioden 1994-97.

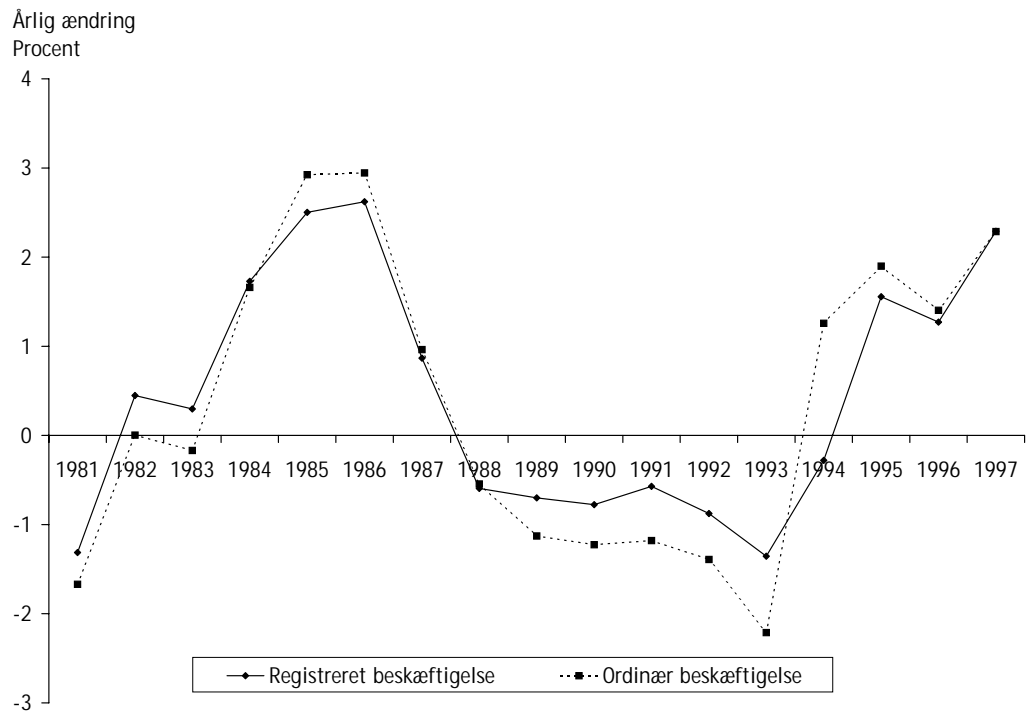
Beskæftigelse

og den arbejdsmarkedspolitiske indsats

Udviklingen i den samlede beskæftigelse i perioden 1994-97 adskilte sig fra beskæftigelsesudviklingen under opsvinget i firserne ved, at den beskæftigelsesmæssige vækst dels var mindre kraftig end det var tilfældet under størstedelen af det foregående opsving, dels var mere ligeligt fordelt over årene, jf. ovenfor.

Når ledige kommer i støttet beskæftigelse som fx jobtræning eller puljefjob, registreres de som beskæftigede. Neden for belyses, om udviklingen i bestanden af ledige i støttet beskæftigelse har haft betydning for de skitserede forskelle vedrørende beskæftigelsesudviklingen under de to opsving.

Figur 3.21.
Beskæftigelse, årlig ændring, 1980-97. Særskilt for registreret¹⁾ og ordinær²⁾ beskæftigelse. Procent.



Anm.: "1981" angiver ændringen fra 1980-81, "1982" angiver ændringen fra 1981-82 osv.

1) Registreret beskæftigelse svarer til den opgjorte beskæftigelse, der inkluderer støttet beskæftigelse.

2) Ordinær beskæftigelse svarer til den opgjorte beskæftigelse, ekskl. støttet beskæftigelse.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1998d), Danmarks Statistik (1994-98), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1996-98, Rasmussen & Westergård-Nielsen (1996) og egne beregninger.

Indledningsvis skal nævnes, at udviklingen i bestanden af ledige i støttet beskæftigelse har medvirket til at afdæmpe udsvingene i den registrerede beskæftigelse i perioden 1980-97. jf. figur 3.21. Det fremgår således, at den ordinære beskæftigelse steg relativt mere i perioderne 1984-86 og 1993-96 og faldt relativt mere i perioden 1988-93 end udviklingen i den registrerede beskæftigelse angiver. Det fremgår desuden, at ses der bort fra ledige i støttet beskæftigelse fås, at det beskæftigelsesmæssige opsving i firserne først viste sig fra

1983-84, mens opsvinget i halvfemserne allerede viste sig fra 1993-94.

Ovenfor fandt vi, at den registrerede beskæftigelse steg med knap 8 pct. fra 1983-87 svarende til en gennemsnitlig årlig stigning på 1,9 pct., mens den steg med 5 pct. i perioden 1994-97 svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på 1,7 pct. Ser vi bort fra ledige i støttet beskæftigelse, viser beregninger, at den ordinære beskæftigelse steg med knap 9 pct. fra 1983-87 svarende til en gennemsnitlig årlig stigning

på godt 2 pct., mens den steg med 7 pct. fra 1993-97 svarende til en gennemsnitlig årlig stigning på 1,7 pct. Heraf fremgår, at uanset om der tages højde for den støttede beskæftigelse, var den beskæftigelsesmæssige vækst kraftigere under (størstedelen af) opsvinget i firserne end hidtil under det nuværende opsving.

Frasorteringen af den støttede beskæftigelse ændrer heller ikke ved konklusionen om, at beskæftigelsesudviklingen under det nuværende opsving var mere ligeligt fordelt over årene, end det var tilfældet under opsvinget i firserne. I perioden 1983-87 lå den årlige vækstrate således i intervallet fra 1 pct. til knap 3 pct., mens den lå i intervallet fra godt 1 pct. til godt 2 pct. i perioden 1993-97.

Ledighed

og den arbejdsmarkedspolitiske indsats

I dette afsnit belyses og diskuteres, om udviklingen i bestanden af ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger har haft betydning for den ovenfor skitserede udvikling i den registrerede ledighed på landsplan under det nuværende opsving. Desuden belyses, om tilgangen af ledige til arbejdsmarkedspolitiske ordninger har haft betydning for de regionale forskelle i den registrerede ledighed i 1997.

Ændringer i bestanden af ledige, der er overgået til arbejdsmarkedspolitiske ordninger eller permanente tilbagetrækningsordninger, har betydning for størrelsen af den registrerede ledighed. Ledige, der overgår til midlertidige, arbejdsmarkedspolitiske ordninger som aktivering og orlov, udgår således (midlertidigt) af ledighedsstatistikken. Ledige, der overgår til

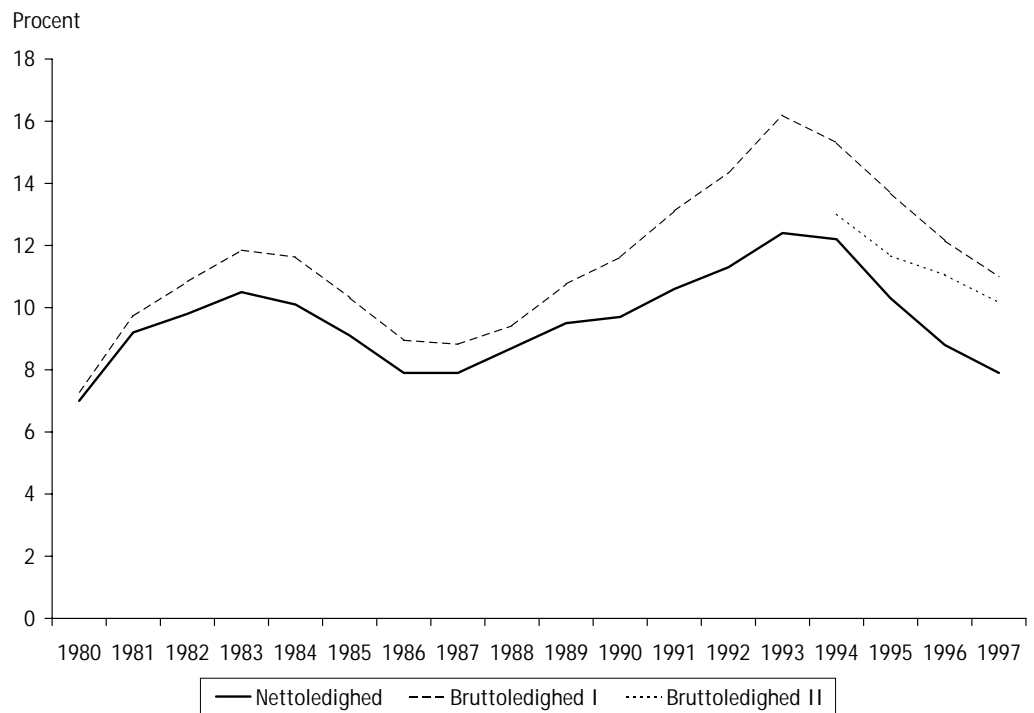
støttet beskæftigelse, registreres som nævnt som beskæftigede, mens de øvrige ledige, der overgår enten til uddannelse, uddannelsesorlov eller børnepasningsorlov, kategoriseres som værende uden for arbejdsstyrken. I forbindelse med lediges tilgang til permanente tilbagetrækningsordninger i form af efterløn og overgangsydelse er der typisk tale om, at de ledige forsvinder permanent ud af arbejdsstyrken²⁴⁾ og dermed af ledighedsstatistikken.

Den registrerede ledighed faldt som nævnt relativt kraftigt på landsplan i perioden 1993-97. Af ovenstående fremgår, at dette fald ikke nødvendigvis alene er udtryk for en forbedring af beskæftigelsesmulighederne. Nedenfor sammenholdes ændringer i bestanden af personer i de nævnte ordninger med udviklingen i den registrerede ledighed (i det følgende betegnet nettoledigheden). Formålet er at belyse, om udviklingen i bestanden i ordningerne har haft betydning for udviklingen i nettoledigheden i den undersøgte periode. I denne sammenhæng anvendes begrebet bruttoledighed.²⁵⁾ Der skelnes mellem to typer af bruttoledighed, der ud over nettoledigheden udgøres af ledige, der er overgået til arbejdsmarkedspolitiske ordninger (bruttoledighed I) samt ledige, der har trukket sig permanent tilbage fra arbejdsmarkedet (bruttoledighed II). Med udgangspunkt i disse bruttoledigheds mål belyses og diskuteres, hvilken betydning ændringer i bestanden af ledige i de forskellige typer af ordninger har haft for ledighedsudviklingen i de undersøgte år.

Nettoledigheden var som nævnt væsentligt højere i 1993 end i 1983, mens den var på samme niveau i 1987 og 1997. Det er

Figur 3.22.

Ledighed, 1980-97. Særskilt for nettoledighed samt for bruttoledighed I¹⁾ og II²⁾. Procent.



1) Bruttoledighed I udgøres af nettoledighed og ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger.

2) Bruttoledighed II udgøres af nettoledighed og ledige, der er overgået til permanente tilbagetrækningsordninger.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1981-84), (1990, 1998) og (1995), Danmarks Statistik (1994-98), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1996-98, Rasmussen & Westergård-Nielsen (1996) og egne beregninger.

imidlertid en sandhed med modifikationer at hævde, at ledigheden i 1997 svarede til niveauet i 1987. Inddrages ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger i ledighedsmalet (bruttoledighed I) fås således, at ledigheden var *højere* i 1997 end i 1987, jf. figur 3.22. Det forhold, at nettoledigheden i 1997 svarede til niveauet i 1987 kan således i et vist omfang tilskrives, at en større andel af de ledige befandt sig i arbejdsmarkedspolitiske ordninger og derfor ikke indgik i opgørelsen af nettoledigheden.

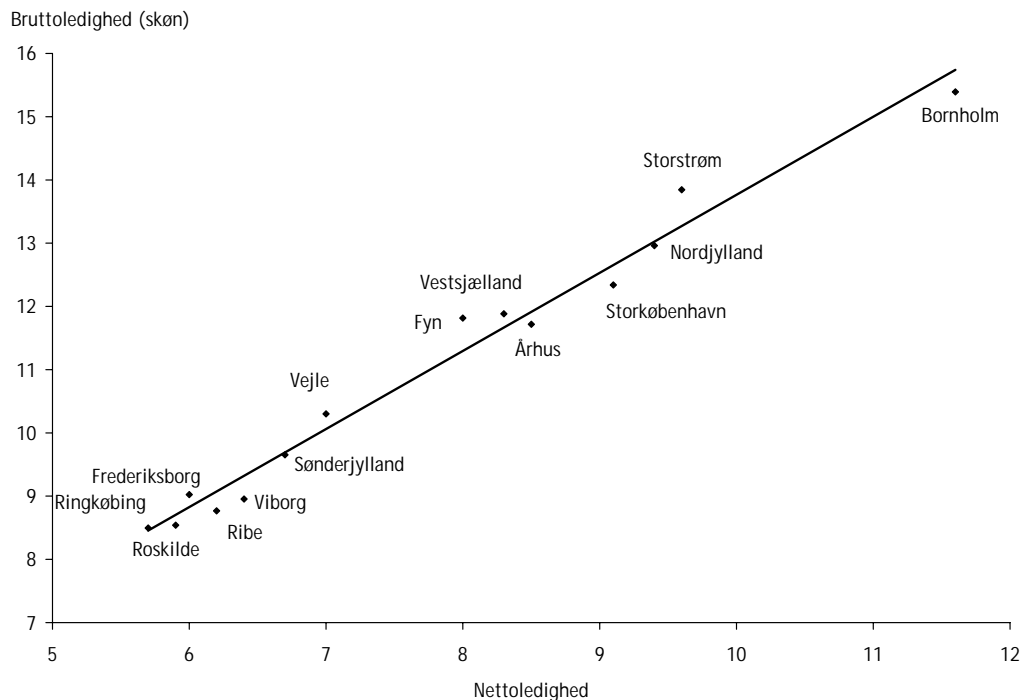
Antallet af ledige, der deltog i arbejdsmarkedspolitiske ordninger, steg som nævnt i perioden 1980-97. Dette indebærer, at afstanden mellem kurverne for hhv. nettoledighed og bruttoledighed I blev forøget i denne periode, jf. figur 3.22. Imidlertid var disse kurver stort set parallelle i perioden 1993-97. Dette skal ses i lyset af, at aktiverede og ledige på uddannelsesorlov som andel af arbejdsstyrken var stabil i denne periode, jf. ovenfor. Med andre ord påvirkede udviklingen i bestanden af ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger

ikke i væsentligt omfang det kraftige fald i nettoledigheden i perioden 1993-97 som helhed.

Det kraftige fald i nettoledigheden under det nuværende opsving var imidlertid påvirket af en kraftig tilgang af ledige til efterløn og overgangsydelse. Især tilgangen til overgangsydelse var som nævnt markant. Der findes desværre ikke opgørelser før 1994 over bestanden af personer, der er gået på efterløn fra ledighed. Det er derfor ikke muligt direkte at beregne, om ændringer i bestanden i de permanente tilbagetrækningsordninger har haft større direkte effekt på ledighedsfaldet under det

nuværende opsving end under opsvinget i firserne. Andre oplysninger kan dog give et indblik i forløbet i de to perioder. Perioden 1994-97 sammenholdes med perioden 1984-87. Fra Arbejdsdirektoratets opgørelser ved vi, at bestanden af personer på efterløn (inkl. efterløn fra beskæftigelse) steg med knap 8.000 fra 1984-87. Desuden ved vi, at der i perioden var en tilgang til efterløn på 80.000, hvoraf de ledige kun stod for de 25 pct, jf. Arbejdsdirektoratet (1985-88). Til sammenligning kan nævnes, at bestanden af personer på overgangsydelse og på efterløn fra ledighed steg med knap 39.000 i perioden 1994-97, jf. tabel 3.3. Resultaterne tyder på, at

Figur 3.23.
Nettoledighed og bruttoledighed (skøn), pr. AF-region, 1997. Procent.



Anm.: Se bilagstabel 3.1.

Kilde: Danmarks Statistik (1998f), ABBA, KSDB, Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997 og egne beregninger.

bestanden af personer, der overgik til permanente tilbagetrækningsordninger fra ledighed, steg væsentligt mere i perioden 1994-97 end under opsvinget i firserne. Udviklingen i antallet af personer på efterløn fra ledighed synes derfor at have haft begrænset betydning for udviklingen i nettoledigheden fra 1984-87. Dette indikerer, at størrelsen af faldet i nettoledigheden i firserne i højere grad afspejlede forbedringen af beskæftigelsesmulighederne end størrelsen af faldet under det nuværende opsving. Dette stemmer overens med, at beskæftigelsen som nævnt steg relativt kraftigere under opsvinget i firserne end under den nuværende højkonjunktur.

Afslutningsvis belyses, om lediges tilgang til arbejdsmarkedspolitiske ordninger har haft direkte effekt på de regionale forskelle i nettoledigheden i 1997. Med andre ord: får vi et andet billede af de regionale ledighedsforskelle i 1997, når der tages højde for tilgangen af ledige til arbejdsmarkedspolitiske ordninger?

Vi har udarbejdet et skøn over nettoledigheden inkl. ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger (bruttoledighed I) på regionalt niveau i 1997, jf. bilagstabel 3.1. Sammenholdes de estimerede værdier for bruttoledighed I med værdier for nettoledigheden pr. AF-region, viser det sig, at der stort set var en perfekt lineær sammenhæng mellem de to ledighedsmål i 1997, jf. figur 3.23. Resultatet viser, at de regionale forskelle i nettoledigheden er udtryk for reelle ledighedsforskelle – de regionale forskelle er således ikke "forstyrret" af forskellig tilgang af ledige til de arbejdsmarkedspolitiske ordninger. Resultatet tyder desuden på, at forskelle i det gennemsnitlige antal ledige, der er over-

gået til arbejdsmarkedspolitiske ordninger, i høj grad afspejler regionale ledighedsforskelle. Resultatet stemmer fint overens med, at de regionale forskelle vedrørende omfanget af indsatsen over for de forsikrede (aktivering og uddannelsesorlov) som nævnt var relativt begrænsede i 1997.

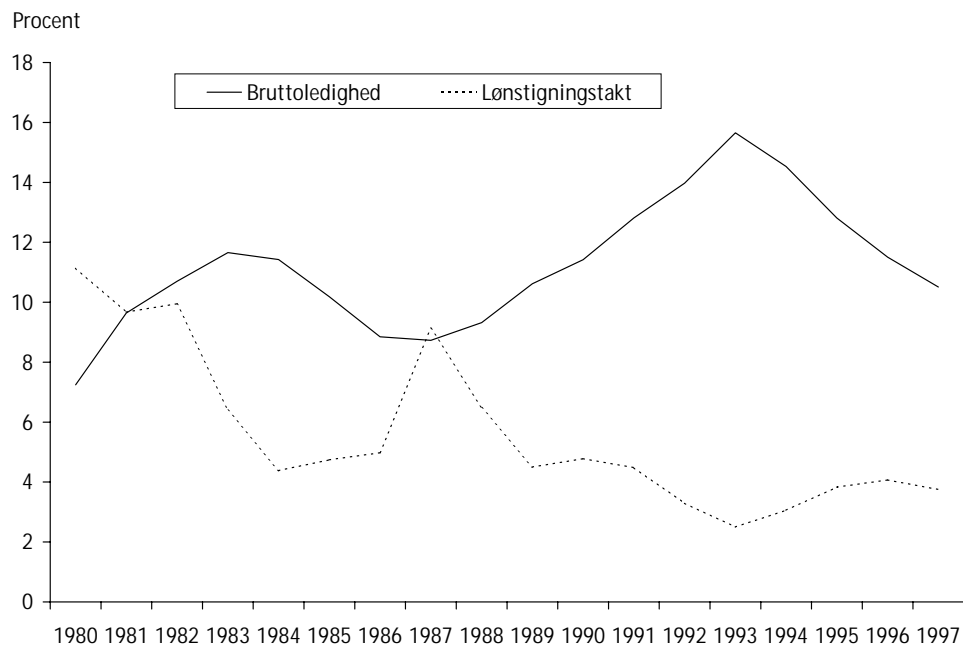
Ledighed, lønstigningstakt

og den arbejdsmarkedspolitiske indsats

I afsnittet om ledighed og lønstigningstakt ovenfor fandt vi, at på trods af, at der ikke var de store forskelle på niveauet for den registrerede ledighed i perioderne 1986-87 og 1996-97 adskilte lønudviklingen i de to perioder sig væsentligt fra hinanden. Lønstigningstakten steg således kraftigt fra 1986-87, mens den var stort set stabil fra 1996-97. I dette afsnit belyses, om forskelle i bestanden af ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger har haft betydning for de skitserede forskelle vedrørende samspillet mellem ledighed og lønstigningstakt i disse perioder.

I figur 3.8 anvendtes den registrerede ledighedsprocent som mål for ledighedsomfanget. Man kan imidlertid argumentere for, at dette ledighedsmål bør udvides ud fra den betragtning, at alle ikke-beskæftigede, der kan betragtes som værende en del af det potentielle arbejdsudbud, i et eller andet omfang formodes at have indflydelse på løndannelsen. Det kan naturligvis diskuteres, hvilke ikke-beskæftigede der indgår i det potentielle arbejdsudbud. Vi har her valgt at sige, at gruppen omfatter personer, for hvem det gælder, at de for det første modtager indkomsterstatten de ydelser som midlertidig erstatning for erhvervsindkomst, for det andet, at der ikke er lovgivningsmæssige begrænsninger i forhold til, at de pågældende inden for en

Figur 3.24.
Bruttoledighed¹⁾ og lønstigningstakt,²⁾ 1980-97. Procent.



1) Bruttoledighed udgøres her af nettoledighed samt aktiverede og ledige på uddannelsesorlov.

2) Som mål for lønstigningstakten er anvendt timelønsændringen for industriens arbejdere.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1981-84), (1990, 1997) og (1995), Danmarks Statistik (1994-98), Statistiske efterretninger, Arbejdsmarked, 1996-98, Rasmussen & Westergård-Nielsen (1996) og egne beregninger.

begrænset tidshorisont kan træde ind på arbejdsmarkedet og for det tredje, at de pågældende enten er ledige eller er overgået fra ledighed til en eller anden form for arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der har til formål at forbedre den pågældendes situation på arbejdsmarkedet. De nævnte betingelser opfyldes af registrerede ledige, aktiverede og ledige, der er på uddannelsesorlov. Figur 3.24 viser, hvordan kurverne for ledighed og lønudvikling ser ud, når det udvidede ledighedsmål erstatter den registrerede ledighedsprocent.

Når ledigheden opgøres som summen af registrerede ledige og ledige, der er over-

gået til aktivering og uddannelsesorlov, fremgår det, at bruttoledigheden var større i 1997 end i 1986 og 1987, jf. figur 3.24. Med udgangspunkt i dette bruttoledighedsmål kan den stabile lønudvikling fra 1996 til 1997 således være et resultat af, at (brutto)ledigheden i denne periode lå over (brutto)ledighedsniveauet i perioden 1986-87.

Hvad har kendetegnet udviklingen på arbejdsmarkedet efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden?

Af de ovenstående afsnit fremgår, at udviklingen på arbejdsmarkedet efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden på en

række områder har adskilt sig fra udviklingen før 1994.

Arbejdsstyrkens størrelse steg kun med knap 5.000 i perioden 1994-97, hvilket må siges at være en relativt begrænset stigning i betragtning af, at der var tale om en højkonjunkturperiode. Den begrænsede vækst skal formentlig bl.a. ses i lyset af en kraftig tilgang især til overgangsydelse, men også til efterløn i perioden.

Beskæftigelsesudviklingen efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden adskilte sig fra udviklingen under opsvinget i firserne ved, at den beskæftigelsesmæssige vækst hidtil har været mindre kraftig end det var tilfældet under (størstedelen af) det foregående opsving. Desuden adskilte beskæftigelsesudviklingen i perioden 1994-97 sig ved, at den var mere ligeligt fordelt dels over årene, dels på sektorer.

Den registrerede ledighed i 1997 var på niveau med ledigheden i 1987. Inddrages ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger i ledighedsmålet, viser det sig imidlertid,

at den fundne lighed mellem ledigheden i de to år i et vist omfang kan tilskrives, at der i 1997 befandt sig en større andel af de ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger i form af aktivering og orlov.

Den registrerede ledighed er faldet relativt kraftigt under det nuværende opsving. Det kraftige fald kan imidlertid i et vist omfang tilskrives en markant afgang af personer fra ledighed til permanente tilbagetrækningsordninger især i form af overgangsydelse, men også i form af efterløn. Størrelsen af ledighedsfaldet under det nuværende opsving har således formentlig i mindre grad afspejlet forbedringen af beskæftigelsesmulighederne, end det var tilfældet med størrelsen af ledighedsfaldet under opsvinget i firserne.

Udviklingen i lønstigningstakten har været relativt moderat under det nuværende opsving sammenlignet med udviklingen under opsvinget i firserne. Den moderate lønudvikling kan bl.a. være et resultat af, at niveauet for ledigheden (inkl. ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger) som nævnt lå over ledighedsniveauet i firserne.

- 1) Den beregnede stigning i arbejdsstyrkens størrelse fra 1987-94 er påvirket af, at vi som nævnt har valgt at henregne personer på orlov fra beskæftigelse som en del af arbejdsstyrken. Ses der bort fra denne gruppe fås, at antallet af personer i arbejdsstyrken *faldt* med godt 18.000 i perioden.
- 2) RAS er p.t. kun opdateret til 1996.
- 3) Værdien for 1987 er 4,24, mens værdien for 1997 er 3,21.
- 4) Værdien for 1987 er 1,72, mens værdien for 1997 er 1,70.
- 5) Som mål for lønudviklingen på landsplan i perioden 1980-97 er anvendt udviklingen i timelønnen for arbejdere i industrien.
- 6) Ser vi imidlertid på reallønsudviklingen, hvor der er korrigeret for prisudviklingen i perioden, viser det sig, at stigningstakten i reallønnen var *større* i perioden 1994-97 end i perioden 1984-86, jf. bilagsfigur 3.1. Forskellen i udviklingen i den nominelle og den reale løn skal bl.a. ses i lyset af, at inflationstakten var mere end dobbelt så høj i midtårene (i gennemsnit omkring 4½ pct. årligt) som den har været hidtil under det nuværende opsving (lidt over 2 pct. årligt).
- 7) Som mål for lønudviklingen er her anvendt den årlige ændring i timefortjenesten for DA som helhed. Dette mål for lønudviklingen indeholder en række elementer ud over timelønnen. Fortjenesten omfatter således alle betalinger til lønmodtageren uanset art, herunder også pension, løn under sygdom, genebetalinger m.v.
- 8) Lønoplysningerne, der er hentet fra DA's konjunkturstatistik, omfatter ikke Bornholms Amt. Desuden findes der ikke lønoplysninger for Viborg Amt for 1994 og 1997, hvorfor denne region heller ikke indgår. For Roskilde og Sønderjyllands Amt findes der ikke lønoplysninger for 1994. DA's konjunkturstatistik omfatter endvidere ikke en samlet opgørelse for Storkøbenhavn. I stedet er medtaget en opgørelse for Københavns og Frederiksberg Kommune under ét samt en opgørelse for Københavns Amt.
- 9) Der findes p.t. ikke oplysninger om lønudviklingen for detaljerede kategorier af arbejdsfunktioner senere end 1996. Hvad angår statistikken for 1993 og 1994 er problemet, at statistikken ikke er tilstrækkeligt omfattende til, at der kan beregnes lønstigninger for perioderne fra 1993 til 1994 og fra 1994 til 1995 for detaljerede kategorier af arbejdsfunktioner på regionalt niveau. Lønoplysningerne for tiden før 1993 er ikke opdelt på regioner, men kun på hovedstad og provins.
- 10) Som mål for lønudviklingen er anvendt udviklingen i timefortjenesten, jf. ovenfor. Timefortjenesten er dog her ekskl. genetillæg. I beregningen af lønudviklingen fra 1995-96 indgår kun firmaer, hvorfra der er oplysninger både i 1995- og 1996-statistikken. Dette er gjort for at undgå tilfældige variationer som følge af forskelle i populationen af firmaer i de 2 år. Beregnet på denne måde er ændringen i timefortjenesten påvirket af ændringer i populationens sammensætning ved tilgang og afgang af arbejdskraft på de identiske arbejdssteder, jf. Danmarks Statistik (1998e). Den opgjorte lønstigningstakt er således påvirkelig over for lønstigninger, der skyldes, at virksomheder tilbyder en højere løn for at tiltrække den ønskede arbejdskraft. Dette er hensigtsmæssigt, når opgørelsen som her skal anvendes i forbindelse med en analyse af, om ledighedsfaldet efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden har givet anledning til en forøget lønstigningstakt.
- 11) Analysen er foretaget ved at sammenholde lønstigningstakten for perioden 1995-96 for lønmodtagergrupper uden ledelsesansvar inden for fremstillingsfag med ledighedsprocenten for 1995 for a-kassegrupperne fremstillingsfag og metalarbejdernes a-kasse.
- 12) Arbejdsmarkedspolitiske ordninger omfatter her støttet beskæftigelse, uddannelse samt uddannelses- og børnepasningsorlov for ledige, mens permanente tilbagetrækningsordninger omfatter efterløn og overgangsydelse. Aktivering udgør således en delmængde af de arbejdsmarkedspolitiske ordninger.
- 13) Oplysningerne om indsatsen over for de forsikrede ledige fås dels fra Arbejdsmarkedsstyrelsens produktionsstatistik, dels fra statistikken over de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger (AMFORA). I produktionsstatistikken er omfanget af de enkelte foranstaltninger opgjort som antal tilgangspersoner, mens AMFORA indeholder oplysninger om det gennemsnitlige antal personer i de enkelte ordninger. Det gennemsnitlige antal er et volumenmål, der både tager højde for

antallet af deltagere og ordningernes varighed. Den forskellige opgørelsesmetode indebærer i praksis, at når der anvendes oplysninger fra produktionsstatistikken, sættes oplysningerne i forhold til antal forsikrede ledighedsberørte, mens oplysningerne fra AMFORA sættes i forhold til det gennemsnitlige antal forsikrede ledige.

- 14) Ledige, der deltager i uddannelse på dagpenge samt ledige på uddannelsesorlov, behøver dog ingen handlingsplan for at kunne deltage, jf. kapitel 2.
- 15) Oplysningerne vedrørende de individuelle handlingsplaner er baseret på Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97).
- 16) Opgørelserne vedrørende indsatsens omfang og sammensætning er (medmindre andet er angivet) baseret på oplysninger fra ABBA og Danmarks Statistik (1994-98).
- 17) Støttet beskæftigelse omfatter jobtræning, individuel jobtræning, puljejob og etableringsydelse.
- 18) Uddannelse omfatter uddannelse med uddannelsesgodtgørelse og særligt tilrettelagte uddannelsesforløb.
- 19) Årsagen til, at der ikke blev skelnet mellem jobordrer op til og over 5 dages varighed i forbindelse med belysningen af AF's formidlingsvirksomhed på landsplan er, at opgørelserne over jobordrer ikke er opdelt på denne måde i alle år i den undersøgte periode.
- 20) Bruttoarbejdsstyrkemålene, som de er afgrænset her, omfatter ikke arbejdsstyrken i gængs forstand. Personer, der er overgået til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger, indgår således pr. definition ikke i arbejdsstyrken.
- 21) For en kort beskrivelse af ordningen kan henvises til kapitel 2.
- 22) I kapitel 4 ses der dog kort på andelen af personer uden for arbejdsstyrken, der udbyder deres arbejdskraft, men som sådan ikke er registreret herfor.
- 23) Personer på efterløn, der sammenlagt arbejder mere end 200 timer årligt (inden for kalenderåret), mister retten til efterløn.
- 24) Af kapitel 4 fremgår, at ifølge oplysninger for 1997 vil kun knap 7 pct. af personerne på overgangsydelse gerne have et arbejde, mens kun 3 pct. søger aktivt og kan tiltræde inden 14 dage.
- 25) Bruttoledighedsmålene, som de er afgrænset her, omfatter ikke ledigheden i gængs forstand. Ledige, der er overgået til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og permanente tilbagetrækningsordninger, indgår således pr. definition ikke i ledigheden.

Arbejdsudbuddet under arbejdsmarkedsreformen

Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan ad en række forskellige kanaler påvirke arbejdsudbuddet – dvs. dets "effektivitet", kvalifikationsmæssige sammensætning og mobilitet. Dette kapitel søger at belyse den aktive arbejdsmarkedspolitikens mulige påvirkninger af arbejdsudbuddet på disse områder.

Et *effektivt arbejdsudbud* blandt jobsøgende er væsentligt for en effektiv matchingproces mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Ét er således, at ledige udbyder deres arbejdskraft ved at være registrerede som arbejdssøgende, noget andet er, om disse og andre ikke-registrerede arbejdsudbydere udbyder deres arbejdskraft effektivt – gennem aktiv jobsøgning og "ståen til rådighed" for arbejdsmarkedet. Den aktive arbejdsmarkedspolitik vil kunne påvirke det effektive arbejdsudbud ad flere kanaler, fx gennem påvirkning af lediges incitamenter til at søge arbejde hhv. blive i dagpengesystemet. Det effektive arbejdsudbud vil dog også være påvirket af en lang række forhold, der ligger uden for arbejdsmarkedspolitikens område.

Endvidere kan den aktive arbejdsmarkedspolitik påvirke udbuddet af arbejdskraft gennem påvirkning af lediges (og beskæftigedes) *faglige og erhvervmæssige mobilitet*.¹⁾ Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan således fx muliggøre og påvirke en faglig og erhvervmæssig mobilitet gennem udvikling af de jobsøgendes kvalifikationer

via deltagelse i aktivering eller gennem fastsættelse af beskæftigelsesmål og aktiveringsforløb i handlingsplanerne. For at den faglige mobilitet skal have en positiv indvirkning på matchet mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft er det imidlertid vigtigt, at udbuddet i vid udstrækning tilpasses efterspørgslen. Mobiliteten skal således primært gå fra områder med overskud af arbejdskraft til områder med mangel på arbejdskraft. Gennem påvirkning af arbejdsudbuddets sammensætning, kvalifikationer og mobilitet kan den aktive arbejdsmarkedspolitik således påvirke matchingprocesserne på arbejdsmarkedet.

Et tilstrækkeligt stort effektivt arbejdsudbud og en høj faglig/erhvervmæssig mobilitet er komponenter, der vil kunne mindske eventuelle mismatch mellem forskellige delmarkeder, hvilket vil resultere i, at ledige stillinger besættes og besættes hurtigere. I et marked med (ufrivillig) ledighed vil et forbedret match resultere i øget beskæftigelse og lavere ledighed. Et mindre effektivt arbejdsudbud og en lav faglig/erhvervmæssig mobilitet vil omvendt kunne føre til, at konkurrencen om arbejdskraften øges, og lediges konkurrence om jobbene reduceres. Forhold der trækker i retning af et stigende lønniveau og dermed vil betyde et fald i beskæftigelsen og en højere ledighed.

På basis af empiriske data for perioden 1994-97 belyses ovennævnte områders betydning for udviklingen i arbejdsudbuddet

under arbejdsmarkedsreformen nærmere. Det optimale ville være, hvis udviklingen i arbejdsudbuddet efter 1994 kunne sammenholdes med situationen før 1994 - man ville således på den måde i højere grad få et indblik i, hvad gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformen har betydet på dette område. De eksisterende empiriske data muliggør imidlertid ikke en sådan sammenligning. Da vi ikke har data for tiden før 1994, ved vi ikke, om der var et niveauskift i 1994.

Først belyses det *effektive arbejdsudbud* blandt ikke-beskæftigede personer i perioden under arbejdsmarkedsreformen samt den generelle udvikling heri. Herunder søges det vurderet, i hvilket omfang den konjunkturelle udvikling og arbejdsmarkedsreformen har haft betydning for de forsikrede lediges effektive arbejdsudbud, dvs. ønske om at påbegynde et arbejde, jobsøgeaktivitet og arbejdsmarkedsrådighed. Forhold, der bl.a. søges belyst på baggrund af to specifikke tiltag under arbejdsmarkedsreformen - den såkaldte ungeindsats samt ret- og pligtaktivering af ledige.

I tilknytning til analyserne af det effektive arbejdsudbud belyses lediges, aktiveredes samt beskæftigedes *jobsøgeaktivitet* nærmere. Faktorer, der har betydning for, at ledige og aktiverede aktivt søger arbejde undersøges, ligesom lediges, aktiveredes og beskæftigedes søgeaktivitet og brug af jobsøgekanaler belyses nærmere (herunder AF's betydning som søgekanal blandt jobsøgende).

Dernæst undersøges de forsikrede lediges *faglige og erhvervmæssige mobilitet*, som den kommer til udtryk gennem de lediges

seneste beskæftigelse og det i handlingsplanen fastsatte beskæftigelsesmål. Ledige med et beskæftigelsesmål forskelligt fra den lediges seneste beskæftigelse, betragtes i undersøgelsen som fagligt/erhvervmæssigt mobile. Først belyses, hvor stor en andel af de ledige, der har et beskæftigelsesmål, der er forskelligt fra det, de tidligere har beskæftiget sig med eller er uddannet til. Dernæst søges det belyst, i hvilket omfang den faglige og erhvervmæssige mobilitet, der planlægges/stiles imod ifølge beskæftigelsesmålene i handlingsplanerne, tager højde for situationen på arbejdsmarkedet. Det søges således vurderet, om der er en umiddelbar sammenhæng mellem situationen på arbejdsmarkedet i regionerne og omfanget af faglig/erhvervmæssig mobilitet i regionerne. Tilsvarende vil det blive belyst, i hvilket omfang AF fastlægger indholdet i handlingsplanerne, og om denne styring fra AF's side synes at hænge sammen med forholdene på det regionale arbejdsmarked.

Det effektive arbejdsudbud under arbejdsmarkedsreformen - ønsker om arbejde, søgeaktivitet og rådighed

I dette afsnit belyses det *effektive arbejdsudbud* i perioden under arbejdsmarkedsreformen. Det effektive arbejdsudbud omfatter for det første alle beskæftigede, herunder selvstændige erhvervsdrivende, ganske som arbejdsstyrken normalt opgøres. Personer i beskæftigelse/selvstændige erhvervsdrivende udbyder pr. definition deres arbejdskraft effektivt og indgår dermed i det effektive arbejdsudbud.²⁾ Det effektive arbejdsudbud omfatter for det andet *alle* ikke-beskæftigede personer, der effektivt udbyder deres arbejdskraft, dvs. ønsker et arbejde (fx når de får tilbudt et arbejde), aktivt søger at få et arbejde og

som med relativt kort varsel kan tiltræde et arbejde (når det findes eller tilbydes). Ikke-beskæftigede omfatter både (registrerede) ledige og personer uden for arbejdsstyrken, dvs. personer under uddannelse, på orlov, alders- og førtidspension, efterløn m.m.

Forskellen mellem det effektive arbejdsudbud og arbejdsstyrken, som den normalt opgøres, jf. kapitel 3, er således, at i den traditionelle opgørelse af arbejdsstyrken indgår ud over beskæftigede alene personer, der er *registrerede* for at udbyde deres arbejdskraft, dvs. ledige. I det effektive arbejdsudbud indgår derimod alle ikke-beskæftigede personer, der udbyder deres arbejdskraft *effektivt* – uden skelen til, om de (officielt) er registrerede som udbydere af deres arbejdskraft eller ej. Ikke-beskæftigede, der ikke opfylder betingelserne for at udbyde deres arbejdskraft, indgår således ikke i det effektive arbejdsudbud. Dette gælder også ledige. Ét er således, om ikke-beskæftigede udbyder deres arbejdskraft ved at være registrerede som arbejdssøgende (ledige), noget andet er, om disse – og andre uden for de traditionelle opgørelser af, hvilke personer der udbyder deres arbejdskraft, dvs. arbejdsstyrkeopgørelserne – udbyder deres arbejdskraft aktivt gennem aktiv jobsøgning og ståen til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det effektive arbejdsudbud er væsentligt for matchingprocessen på arbejdsmarkedet. Kun den del af arbejdsstyrken, der udbyder sin arbejdskraft effektivt – ønsker og søger arbejde, og som kan tiltræde et arbejde med relativt kort varsel – kan siges at medvirke i en effektiv matchingproces mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft. En effektiv matchingproces kan

i perioder med begrænset ledighed betragtes som en grundlæggende forudsætning for at begrænse/forhindre mangel på arbejdskraft, lønpres og udskydelse af arbejde, der ellers kunne være blevet udført.

I det følgende belyses ved brug af forskellige datakilder og forskellige analysevinkler de ikke-beskæftigedes ønsker om arbejde, jobsøgeaktivitet samt "ståen til rådighed" for arbejdsmarkedet i perioden 1994-1997.

Første del af analyserne er baseret på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelser (AKU) og vil koncentrere sig om at belyse det effektive arbejdsudbud – som angivet ovenfor – fra ledige og andre ikke-beskæftigede personer i perioden 1994-97. Herunder vil udviklingen i de ikke-beskæftigedes effektive arbejdsudbud i perioden blive vurderet. Undersøgelsen vil specifikt søge at afdække, om der i perioden er sket et skift i de (forsikrede) *lediges* ønsker om at påbegynde et arbejde, jobsøgeaktivitet og arbejdsmarkedsrådighed. De ledige vil blive opdelt på en række baggrundsvariable omfattende alder (over og under 25 år), erhvervsuddannelsesniveau (med og uden erhvervsuddannelse) samt forudgående ledighedsomfang. Ved at kombinere alder, erhvervsuddannelsesniveau og forudgående ledighedsomfang er det bl.a. muligt at vurdere ungeindsatsens betydning for de unges ønske om arbejde, søgeaktivitet og rådighed. Oplysninger om forudgående ledighedsomfang vil tillige blive anvendt til at vurdere ledighedens længde samt ret- og pligtaktiveringens betydning for de lediges ønsker om arbejde, søgeaktivitet og rådighed.

Anden del af analyserne vil belyse lediges, aktiveredes samt beskæftigedes jobsøgeakti-

vitet nærmere. I dette afsnit ses således ikke på alle de forhold (jobønsker, søgeaktivitet, rådighed), der har betydning for et effektivt arbejdsudbud. Afsnittet koncentrerer sig alene om at belyse søgeaktiviteten nærmere. Denne analysedel vil være baseret på data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forsikrede ledige, der dannede grundlag for rapporten om indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997). Afsnittet vil belyse lediges og aktiveredes søgeaktivitet samt gennem multivariate regressionsanalyser belyse, hvilke faktorer, der har betydning for, at ledige og aktiverede (aktivt) søger arbejde. Endvidere vil analyserne belyse jobsøgende lediges, aktiveredes og beskæftigedes brug af jobsøgekanaler og søgeomfang (opgjort i antal timer). Jobsøgendes brug af søgekanaler kan belyse bl.a. AF's betydning som jobsøgekanal for ledige, aktiverede og beskæftigede og dermed AF's rolle og betydning for matchingprocesserne på arbejdsmarkedet.

Det effektive arbejdsudbud – afgrænsning og datamateriale

Dette afsnit belyser det effektive arbejdsudbud og udviklingen heri under arbejdsmarkedsreformen 1994-97.

Analyserne af det effektive arbejdsudbud er baseret på Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelser (AKU) 1994-97. AKU bygger på kvartårige telefon- og postspørgeskema-interview blandt knap 16.000 udvalgte personer i alderen 15-66 år. Data er i nærværende undersøgelse opregnet til årstal.

Afgrænsningen af det effektive arbejdsudbud tager i nærværende undersøgelse udgangspunkt i Eurostat's konkretisering af den Internationale arbejdsmarkedsorgani-

sations (ILO) definition af ledige.³⁾ Eurostat definerer ledige som alle ikke-beskæftigede personer, som aktivt har søgt efter arbejde inden for de sidste fire uger⁴⁾ og som kan tiltræde et arbejde inden for to uger. Ikke-beskæftigede omfatter både ledige og personer uden for arbejdsstyrken, dvs. personer under uddannelse, på orlov, alders- og førtidspension, efterløn mv. Registrerede ledige eller andre personer uden arbejde, der *ikke* opfylder disse kriterier, betragtes ikke som effektive udbydere af deres arbejdskraft og indgår derfor ikke i det effektive arbejdsudbud. Personer i beskæftigelse/selvstændige erhvervsdrivende udbyder pr. definition deres arbejdskraft effektivt og indgår dermed i det effektive arbejdsudbud.⁵⁾

Oplysningerne om ikke-beskæftigedes ønsker om arbejde, jobsøgeaktivitet og rådighed er baseret på de ikke-beskæftigedes *egne* oplysninger herom. I AKU'erne spørges de ikke-beskæftigede således dels, om de gerne vil have et arbejde (ønske om arbejde), dels hvad de inden for den sidste måned har gjort for at få arbejde (jobsøgeaktivitet), dels hvor hurtigt (inden for 14 dage, én måned eller senere) de kan begynde et arbejde, hvis de fik tilbudt et arbejde (rådighed).

Hovedformålet med afsnittet er at belyse det effektive arbejdsudbud og afdække, om der i perioden er sket et skift heri.

Først belyses det effektive arbejdsudbud i perioden under arbejdsmarkedsreformen. Der ses alene på de ikke-beskæftigedes effektive arbejdsudbud. Beskæftigedes arbejdsudbud er pr. definition effektivt, og er følgelig mindre interessant i denne sammenhæng. Det betyder, at der i afsnit-

tet *ikke* kan gives et bud på det samlede antal personer, der udbyder deres arbejdskraft effektivt.

Dernæst belyses udviklingen i det effektive arbejdsudbud i perioden efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Herunder vurderes det, om arbejdsmarkedsreformen har haft betydning for de forsikrede lediges effektive arbejdsudbud, dvs. ønske om at påbegynde et arbejde, jobsøgeaktivitet og rådighed for arbejdsmarkedet. Denne analysedel tager bl.a. udgangspunkt i to specifikke tiltag under arbejdsmarkedsreformen – den såkaldte ungeindsats, der trådte i kraft 1.4.1996 samt ret- og pligtaktiveringen, der indebærer, at ledige i aktivperioden har ret og pligt til aktivering. Undersøgelsen søger således dels at afdække, om der i perioden er sket et skift i de unges effektive arbejdsudbud i forbindelse med ungeindsatsens iværksættelse, dels om der er sket et skift i de lediges arbejdsudbud, når de nærmer sig eller omfattes af retten og pligten til aktivering.

I forbindelse med lediges ret- og pligt til aktivering skal det bemærkes, at bestemmelser herom er ændret en del i analyseperioden, jf. kapitel 2.

Lediges ret- og pligt til aktivering indføres pr. 1.4.1995 og indebærer, at ledige i delperiode 2, dvs. ledige med mere end 4 års ledighed inden for 5 år, får ret og pligt til aktivering i hele delperiode 2 (op til fuld tid), jf. kapitel 2. Der bliver dog tale om en gradvis indføring af lediges ret og pligt til aktivering i delperiode 2, fastsat af arbejdsministeren.

Pr. 1.1.1996 ændredes lovgivningen på området og ledige i aktivperioden, dvs. le-

dige med mere end 2 års ledighed inden for 3 år, får herefter ret og pligt til tilbud i hele aktivperioden (op til fuld tid), jf. kapitel 2. En gradvis indføring af retten og pligten til aktivering i aktivperioden betyder dog, at bestemmelserne først er fuldt indfaset pr. 1.1.1999. AF skal indtil dette tidspunkt så vidt muligt først aktivere ledige med den længste ledighedsperiode bag sig.

Ændringerne i lovgivningen og overgangsordningerne for lediges ret- og pligt til aktivering betyder, at en række ledige i den betragtede undersøgelsesperiode ikke vil møde et krav om aktivering efter 2 års ledighed, men først senere i ledighedsperioden. Belysningen af det effektive arbejdsudbud blandt ledige med mere end to års ledighed som en indikator for ret- og pligtaktiveringens påvirkning af det effektive arbejdsudbud skal derfor tolkes med en vis varsomhed.

Det effektive arbejdsudbud blandt forskellige grupper af ikke-beskæftigede

Det effektive arbejdsudbud er som forventeligt markant større blandt personer, der er registreret som udbydere af deres arbejdskraft – dvs. dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere – end blandt personer, der ikke er registreret som udbydere af deres arbejdskraft, dvs. studerende samt ikke-registrerede ledige kontanthjælpsmodtagere og hjemmegående, jf. tabel 4.1.

Blandt de registrerede udbydere af arbejdskraft synes dagpengemodtagere oftere end kontanthjælpsmodtagere at stå effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet. Omkring 85-90 pct. af de ledige dagpengemodtagere angiver således, at de ønsker arbejde, og – afhængigt af tidspunktet i den betragtede

Tabel 4.1.

Det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede 18-59-årige i årene 1994-1997, særskilt for dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, studerende og øvrige personer uden for beskæftigelse. Procent.

	Dagpenge- modtagere	Kontant- hjælps- modtagere	Studerende	Uden for beskæft. i øvrigt ¹⁾	I alt
<i>Vil have arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	86,3	80,5	46,0	29,7	53,9
2. kv. 1995-1. kv. 1996	84,8	79,4	67,4	29,9	55,2
2. kv. 1996-1. kv. 1997	90,1	77,8	63,5	27,1	52,7
1. kv. 1997-4. kv. 1997	90,4	79,9	60,0	23,8	49,7
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	72,8	57,8	13,3	12,2	34,2
2. kv. 1995-1. kv. 1996	72,3	53,2	16,8	11,3	30,7
2. kv. 1996-1. kv. 1997	81,3	53,5	18,8	12,1	31,6
1. kv. 1997-4. kv. 1997	82,0	56,0	16,6	10,4	29,4
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	67,2	49,5	7,9	9,4	29,6
2. kv. 1995-1. kv. 1996	67,4	45,6	11,5	8,4	26,5
2. kv. 1996-1. kv. 1997	76,3	44,6	11,9	9,3	27,5
1. kv. 1997-4. kv. 1997	76,8	46,4	11,2	8,1	25,4
<i>Procentgrundlag²⁾</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	4.937	626	1.761	3.410	10.734
2. kv. 1995-1. kv. 1996	4.028	518	1.771	3.833	10.150
2. kv. 1996-1. kv. 1997	3.393	467	1.901	3.860	9.621
1. kv. 1997-4. kv. 1997	3.254	460	1.837	3.512	9.063

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

- 1) Omfatter personer på overgangsydelse, førtidspension, revalidering, langtidssygemelding, kontanthjælp (ikke-arbejdsløs), hjemmearbejdende og værnepligtige.
- 2) Procentgrundlaget angiver antallet af interviewpersoner i de kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser opregnet til årstal. Procentberegningerne i tabellen er dog baseret på en personopregning af populationen. For en nærmere beskrivelse af denne opregning henvises til Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarkedet 1996:1, Danmarks Statistik.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

periode – oplyser omkring 2/3-3/4, at de på interviewtidspunktet aktivt har søgt arbejde inden for den seneste måned og kan tiltræde et arbejde med højst 2 ugers varsel, jf. tabel 4.1. Sammenholdt med dagpengemodtagere er der blandt kontanthjælpsmodtagere både relativt færre, der vil have et arbejde, færre der aktivt har søgt et arbejde inden for den seneste måned og færre, der kan tiltræde et arbejde inden for 14 dage. Set over hele perioden 1994-97 kan lidt under halvdelen af de ledige kontanthjælpsmodtagere – baseret på egne udsagn – siges at stå effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Blandt ikke-registrerede udbydere af arbejdskraft, dvs. studerende og øvrige personer uden for beskæftigelse, står mellem 8-12 pct. effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet, dvs. de ønsker, søger og kan (hurtigt) tiltræde et arbejde, jf. tabel 4.1.⁶⁾ Denne andel er som anført ovenfor markant mindre end blandt registrerede arbejdsudbydere.

Bilagstabel 4.4 giver en mere detaljeret oversigt over det effektive arbejdsudbud blandt øvrige personer uden beskæftigelse. Det generelle indtryk er, at meget få personer på overgangsydelse samt førtidspension/revalidering/langtidssygemelding udbyder deres arbejdskraft (effektivt). Omkring 2 pct. af førtidspensionisterne/revaliderende/de langtidssygemeldte og mellem 2-4 pct. af personerne på overgangsydelse søger således aktivt arbejde og kan tiltræde et job inden for 2 uger.⁷⁾ Betegnelsen *permanente* tilbagetrækningsordninger må således siges at være dækkende for disse kategorier af social- og arbejdsmarkedspolitiske ordninger. Væsentligt flere personer blandt hjemmegående og

kontanthjælpsmodtagere (der ikke er registrerede som arbejdssøgende) ønsker og søger arbejde samt kan tiltræde et arbejde inden for et tidsrum af 2 uger, jf. bilagstabel 4.4. Her ønsker 50-55 pct. af personerne et arbejde, og omkring 20 pct. søger aktivt og kan tiltræde et job inden for 14 dage. En ikke ubetydelig del af de hjemmegående og ikke-registrerede ledige blandt kontanthjælpsmodtagerne synes således at stå aktivt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Blandt kontanthjælpsmodtagere reduceres det effektive arbejdsudbud meget markant med *ledighedslængden*, jf. tabel 4.2. Des længere ledighedsperiode, des sjældnere ønsker kontanthjælpsmodtagerne arbejde, des sjældnere søger de arbejde og des sjældnere kan de tiltræde et arbejde med kort varsel (inden for 2 uger).

Samme markante mønster kan ikke umiddelbart genfindes blandt dagpengemodtagere, jf. tabel 4.3. Her synes ledighedsperiodens længde ikke i samme omfang at være betydende for, hvor stor en andel af dagpengemodtagerne, der udbyder deres arbejdskraft effektivt. Der synes dog at være en mindre tendens til, at andelen af dagpengemodtagere, der udbyder deres arbejdskraft effektivt, er større blandt dagpengemodtagere med en kort ledighedsperiode bag sig (0-17 måneders ledighed) end blandt dagpengemodtagere med en længere ledighedsperiode bag sig (mere end 18 eller 24 måneders ledighed). Billedet er dog ikke helt entydigt og skifter over den betragtede periode 1994-97.

Det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede synes generelt at afhænge af de ikke-beskæftigedes *alder*, jf. bilagstabel

4.1-4.3. Alderens betydning for det effektive arbejdsudbud er dog ikke helt ens i kategorierne af ikke-beskæftigede personer,

dvs. dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, studerende og personer uden for beskæftigelse i øvrigt.

Tabel 4.2.

Det effektive arbejdsudbud blandt 18-59-årige kontanthjælpsmodtagere, i årene 1994-1997, særskilt for ledighedslængden på interviewtidspunktet. Procent.

	Ledighedslængden på interviewtidspunktet, måneder				
	I alt	0-5	6-17	18-	Rest ¹⁾
<i>Vil have arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	80,5	88,8	83,8	71,9	82,5
2. kv. 1995-1. kv. 1996	79,4	88,0	79,3	69,2	91,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	77,8	87,7	74,9	71,5	77,6
1. kv. 1997-4. kv. 1997	79,9	88,6	83,0	73,7	76,9
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	57,8	76,0	61,7	47,8	44,6
2. kv. 1995-1. kv. 1996	53,2	75,3	59,6	39,8	38,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	53,5	71,9	58,7	47,8	35,5
1. kv. 1997-4. kv. 1997	56,0	80,1	62,9	44,1	39,3
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	49,5	70,3	51,8	41,7	28,2
2. kv. 1995-1. kv. 1996	45,6	70,3	52,4	33,2	23,0
2. kv. 1996-1. kv. 1997	44,6	65,7	44,2	42,2	24,8
1. kv. 1997-4. kv. 1997	46,4	73,6	55,0	34,6	23,2
<i>Procentgrundlag²⁾</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	626	149	163	244	70
2. kv. 1995-1. kv. 1996	518	134	103	217	64
2. kv. 1996-1. kv. 1997	467	125	108	139	95
1. kv. 1997-4. kv. 1997	460	116	111	152	81

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

1) Omfatter personer, hvor ledighedslængden på interviewtidspunktet er uoplyst.

2) Se fodnote 2) i tabel 4.1.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

Blandt dagpengemodtagere er det effektive arbejdsudbud størst blandt 25-49-årige. I denne aldersgruppe ønsker 92-93 pct. af de ledige arbejde, og afhængigt af tidspunktet i den betragtede periode har 71-79 pct. på interviewtidspunktet aktivt søgt

Tabel 4.3.

Det effektive arbejdsudbud blandt 18-59-årige dagpengemodtagere, i årene 1994-1997, særskilt for ledighedslængden på interviewtidspunktet. Procent.

	Ledighedslængden på interviewtidspunktet, månedsvise Dagpengemodtagere						
	I alt	0-5	6-11	12-17	18-23	24-	Rest ¹⁾
<i>Vil have arbejde</i>							
2. kv. 1994-1. kv. 1995	86,3	90,0	85,8	85,3	85,6	80,5	78,4
2. kv. 1995-1. kv. 1996	84,8	89,8	85,5	80,2	76,0	77,9	84,8
2. kv. 1996-1. kv. 1997	90,1	91,4	91,1	90,7	87,4	86,8	82,7
1. kv. 1997-4. kv. 1997	90,4	91,2	93,1	91,9	81,7	86,2	85,7
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>							
2. kv. 1994-1. kv. 1995	72,8	76,7	72,1	71,9	73,0	68,6	58,5
2. kv. 1995-1. kv. 1996	72,3	76,2	75,3	66,7	66,7	68,0	60,8
2. kv. 1996-1. kv. 1997	81,3	83,2	83,4	81,3	78,0	78,2	65,2
1. kv. 1997-4. kv. 1997	82,0	82,7	85,6	84,8	72,4	77,9	70,6
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>							
2. kv. 1994-1. kv. 1995	67,2	71,2	67,2	68,0	69,0	62,1	43,3
2. kv. 1995-1. kv. 1996	67,4	71,7	71,2	62,7	62,6	62,9	46,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	76,3	78,2	77,8	77,7	72,3	74,9	56,1
1. kv. 1997-4. kv. 1997	76,8	77,6	80,0	79,4	70,5	72,1	64,1
<i>Procentgrundlag²⁾</i>							
2. kv. 1994-1. kv. 1995	4.937	1.648	1.140	746	452	702	249
2. kv. 1995-1. kv. 1996	4.028	1.392	800	511	362	756	207
2. kv. 1996-1. kv. 1997	3.393	1.346	755	437	219	477	159
1. kv. 1997-4. kv. 1997	3.254	1.237	751	440	229	470	127

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

1) Omfatter personer, hvor ledighedslængden på interviewtidspunktet er uoplyst, samt personer der på interviewtidspunktet var på uddannelse med dagpenge.

2) Se fodnote 2) i tabel 4.1.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

arbejde inden for den seneste måned og kan tiltræde et arbejde med 2 ugers varsel. Det effektive arbejdsudbud har igennem reformperioden været 4-5 procentpoint mindre blandt unge dagpengemodtagere og er generelt lavest blandt ældre dagpengemodtagere, specielt i perioden før 1996.

Blandt personer uden for arbejdsstyrken (uden for beskæftigelse i øvrigt) er det effektive arbejdsudbud markant aftagende med alderen, jf. bilagstabel 4.1-4.3. Det effektive arbejdsudbud er således markant større blandt yngre personer uden for arbejdsstyrken, noget mindre i aldersgruppen 25-49 år og signifikant mindst i aldersgruppen 50-59 år.

Blandt kontanthjælpsmodtagere og studerende synes alderen generelt ikke at have betydning for, i hvilket omfang arbejdsuddet udbydes effektivt, jf. bilagstabel 4.1-4.3. Der er dog tendens til, at det effektive arbejdsudbud er større blandt yngre kontanthjælpsmodtagere (18-24-årige) end blandt ældre kontanthjælpsmodtagere (25-49-årige).⁸⁾

Udviklingen

i det effektive arbejdsudbud 1994-97

Antallet af ikke-beskæftigede personer er faldet år for år i den betragtede periode 1994-97, jf. tabel 4.4. Baseret på arbejdskraftundersøgelserne (AKU)⁹⁾ var lidt mere end 700.000 personer i alderen 18-59 år således uden arbejde i 1994. I 1997 var antallet af ikke-beskæftigede 18-59-årige faldet til omkring 630.000 personer, svarende til et fald på godt 10 pct. I takt med den stigende beskæftigelse i perioden, jf. kapitel 3, er flere og flere ikke-beskæftigede således kommet i arbejde.

Reduktionen i antallet af ikke-beskæftigede personer i perioden har haft indflydelse på det effektive arbejdsudbuds størrelse blandt ikke-beskæftigede, dvs. den del af befolkningen, der ikke er i beskæftigelse, men kan siges at stå aktivt til rådighed for arbejdsmarkedet. Baseret på AKU'erne er *antallet af personer*, der udbyder deres arbejdskraft effektivt (aktivt søger arbejde og med kort varsel står til rådighed for arbejdsmarkedet), blandt ikke-beskæftigede personer således blevet reduceret med 48.000 personer i perioden 1994-97, jf. tabel 4.4. I 1997 udbød omkring 160.000 ikke-beskæftigede personer således deres arbejdskraft effektivt mod 208.000 personer i 1994.

Opgjort i antal personer er reduktionen i det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede (48.000 personer) dog *mindre* end faldet i antallet af ikke-beskæftigede (70.000 personer). Det skyldes primært, at andelen af dagpengemodtagere, der udbyder deres arbejdskraft effektivt, er steget markant efter 1995, jf. gennemgangen nedenfor. Uden denne stigning ville antallet af ikke-beskæftigede personer, der udbyder deres arbejdskraft effektivt, være omkring 13.000 personer lavere i 1996/1997.

Reduktionen i antallet af ikke-beskæftigede personer er ikke nødvendigvis udtryk for, at den *samlede* (effektive) arbejdsstyrke er blevet mindre i den betragtede periode, hvor der har været en kraftig stigning i antallet af beskæftigede, jf. kapitel 3. En væsentlig del af de tidligere ikke-beskæftigede personer må således formodes at være overgået til den beskæftigede del af arbejdsstyrken. Udviklingen i antallet af ikke-beskæftigede personer, og det effektive

Tabel 4.4.

Det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede 18-59-årige i årene 1994-1997, særskilt for dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, studerende og øvrige personer uden for beskæftigelse. Stikprøven i arbejdskraftundersøgelserne (AKU) opregnet til hele befolkningen (1.000 personer)¹⁾.

	Dagpenge- modtagere	Kontant- hjælps- modtagere	Studerende	Uden for beskæft. i øvrigt ²⁾	I alt
<i>Antal personer i alt</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	222,4	39,2	147,8	292,3	701,7
2. kv. 1995-1. kv. 1996	178,0	33,6	149,9	313,9	675,4
2. kv. 1996-1. kv. 1997	150,1	32,9	155,9	316,6	655,5
1. kv. 1997-4. kv. 1997	133,9	31,9	156,8	309,9	632,5
<i>Antal personer, der vil have arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	192,0	31,6	67,9	86,7	378,2
2. kv. 1995-1. kv. 1996	151,0	26,7	101,0	93,8	372,5
2. kv. 1996-1. kv. 1997	135,3	25,4	99,0	85,8	345,5
1. kv. 1997-4. kv. 1997	121,0	25,5	94,1	73,7	314,3
<i>Antal personer, der vil have arbejde og aktivt har søgt arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	162,0	22,7	19,6	35,7	240,0
2. kv. 1995-1. kv. 1996	128,7	17,9	25,2	35,6	207,4
2. kv. 1996-1. kv. 1997	122,0	17,6	29,3	38,3	207,2
1. kv. 1997-4. kv. 1997	109,8	17,9	26,1	32,2	186,0
<i>Antal personer, der vil have arbejde, aktivt har søgt arbejde og kan tiltræde arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	149,5	19,4	11,7	27,5	208,1
2. kv. 1995-1. kv. 1996	119,9	15,3	17,2	26,3	178,7
2. kv. 1996-1. kv. 1997	114,4	14,7	18,6	29,5	177,2
1. kv. 1997-4. kv. 1997	102,9	14,8	17,6	25,2	160,5

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

1) For en beskrivelse, af hvorledes stikprøven i AKU er opregnet til hele befolkningen, kan henvises til Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1997:31.

2) Omfatter personer på overgangsydelse, førtidspension, revalidering, langtidssygemelding, kontanthjælp (ikke-arbejdsløs), hjemmearbejdende og værnepligtige.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

arbejdsudbud blandt disse, er dog udtryk for, at antallet af ikke-beskæftigede, der umiddelbart kan/vil indtræde i (nye) ledige job, er blevet reduceret i perioden. Et forhold der alt andet lige vil vanskeliggøre matchingprocesserne på arbejdsmarkedet.

Mellem 1995 og 1996 synes der at ske et *markant skift i dagpengemodtagernes effektive arbejdsudbud*, jf. tabel 4.1. Efter 1995 synes det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagerne således at stige markant. I årene 1994-95 udbød omkring 2/3 af dagpengemodtagerne deres arbejdskraft effektivt – dvs. de søgte aktivt arbejde og kunne stå til rådighed for arbejdsmarkedet med kort varsel. I perioden 1996-97 var andelen af dagpengemodtagere, der efter eget udsagn udbød deres arbejdskraft effektivt, steget til mere end 3/4 af samtlige ledige dagpengemodtagere.

Stigningen i dagpengemodtagernes effektive arbejdsudbud efter 1995 synes at indtræde på tværs af aldersgrupper, jf. bilagstabellerne 4.1-4.3, og forudgående ledighedsperiode, jf. tabel 4.3. Der synes således ikke at være tale om, at stigningen i det effektive arbejdsudbud er afgrænset til enkelte grupper af dagpengemodtagere, men tilsyneladende tale om en generel tendens omfattende (samtlige) dagpengemodtageres effektive arbejdsudbud. Det effektive arbejdsudbud synes dog at være steget mest markant blandt 50-59-årige dagpengemodtagere, jf. bilagstabel 4.1-4.3, og blandt ledige med en ledighedsperiode på mere end 12 måneder, jf. tabel 4.3.

Den stigning, der kan observeres i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere efter 1995, kan *ikke* umiddelbart observeres blandt andre ikke-beskæfti-

gede personer, jf. tabel 4.1. Det effektive arbejdsudbud blandt de øvrige grupper af ikke-beskæftigede synes at ligge temmelig stabilt i perioden efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Lidt under halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne kan således i årene 1994-97 siges at udbyde deres arbejdskraft effektivt, mens 8-12 pct. af de studerende og øvrige personer uden for beskæftigelse udbyder deres arbejdskraft effektivt. Der synes således alene at være tale om et stigende effektivt arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere efter 1995.

Undersøgelsen giver ingen umiddelbar forklaring på den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere, men der kan dog gives en række plausible årsager hertil.

Eftersom dagpengemodtagere er den eneste ikke-beskæftigede gruppe på arbejdsmarkedet, der markant øger deres effektive arbejdsudbud efter 1995, kan en forklaring på stigningen i dagpengemodtagernes effektive arbejdsudbud skyldes forhold relateret til dagpengemodtagernes ledighedsvilkår, som det kommer til udtryk under arbejdsmarkedsreformen.

Arbejdsmarkedsreformen overgik ved årsskiftet 1995/96 til det, man kunne kalde arbejdsmarkedsreformens 2. fase, jf. kapitel 2. Arbejdsmarkedsreformen undergik således en række større ændringer på dette tidspunkt. Ændringerne omfattede opstramninger af rådighedsreglerne på flere områder, en forkortelse af ydelsesperioden fra 7 til 5 år, fremrykning af ret- og pligtaktivering, ret- og pligtaktivering af unge uden uddannelse (ungeindsatsen) og ophævelse af uddannelsesorlovens muligheder

for at forlænge ydelsesperioden m.m., jf. kapitel 2. En mulig forklaring på den stigende andel af dagpengemodtagere, der udbyder deres arbejdskraft effektivt efter 1995, kan således være, at en række tiltag under arbejdsmarkedsreformen har øget dagpengemodtagernes incitamenter til aktivt at søge arbejde/stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Såfremt ændringer af arbejdsmarkedsreformen i løbet af undersøgelsesperioden er den væsentligste årsag til, at dagpengemodtagere efter 1995 har øget det effektive arbejdsudbud, kan dette også være forklaring på, at andre ikke-beskæftigede grupper på arbejdsmarkedet ikke har øget deres effektive arbejdsudbud i perioden.

Perioden 1994-97 har været præget af en kraftig vækst i beskæftigelsen og dermed også forbedrede beskæftigelsesmuligheder for de ikke-beskæftigede, jf. kapitel 3.

De forbedrede beskæftigelsesmuligheder må på den ene side forventes at øge søgeaktiviteten blandt ikke-beskæftigede – specielt blandt ikke-beskæftigede personer, der officielt er registreret for at udbyde deres arbejdskraft. I givet fald kan en anden mulig forklaring på den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere være forbedrede konjunkturer. Alt andet lige skulle forbedrede beskæftigelsesmuligheder dog forventeligt også have øget det effektive arbejdsudbud blandt andre ikke-beskæftigede personer. Som anført ovenfor har dette ikke været tilfældet. På den anden side må forbedrede konjunkturer også forventes at indebære, at relativt flere af de ledige er frivilligt ledige. Dette skulle alt andet lige forventes at give anledning til relativt mindre søgeaktivitet blandt de ledige. Det modsatte er

imidlertid tilfældet blandt dagpengemodtagere efter 1995, hvilket synes at bestyrke opfattelsen af, at de nævnte ændringer i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens 2. fase har medvirket til forøgelsen af det effektive arbejdsudbud inden for denne gruppe.

En del af forklaringen på den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagerne efter 1995 kan dog også være relateret til, at personer, der ikke har udbudt deres arbejdskraft effektivt, af den ene eller anden årsag har forladt gruppen af dagpengemodtagere mellem 1995 og 1996, fx ved at overgå til en tilbagetrækningsordning. Såfremt mindre arbejdsmarkedsparate ledige forlader gruppen af dagpengemodtagere, vil dette således give sig udslag i et stigende effektivt arbejdsudbud blandt de tilbageværende dagpengemodtagere. At en sådan selektionsmekanisme blandt dagpengemodtagerne kan være en del af årsagen til den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud underbygges eksempelvis af, at stigningen i det effektive arbejdsudbud efter 1995 er markant større blandt de 50-59-årige ledige dagpengemodtagere end blandt 18-49-årige dagpengemodtagere, jf. bilagstabellerne 4.1-4.3. Den kraftige stigning i det effektive arbejdsudbud blandt 50-59-årige ledige falder således sammen med tidspunktet for overgangsydelsesordningens afskaffelse og den kraftige tilstrømning til ordningen, jf. kapitel 3. Såfremt tilgangen til overgangsydelsesordningen primært fandt sted blandt ledige, der ikke udbød deres arbejdskraft effektivt, kan dette således også være en del af forklaringen på den observerede stigning i det effektive arbejdsudbud (blandt de 50-59-årige) efter 1995.

Ungeindsatsen, ret- og pligtaktivering og det effektive arbejdsudbud

Målet med ungeindsatsen har været at øge unge uuddannedes incitament til at tage en erhvervsuddannelse. Unge uden erhvervsuddannelse har ifølge lovgivningen pligt til at tage en uddannelse efter 6 måneders ledighed, ellers mistes retten til dagpenge. Hertil kommer, at i forhold til dagpengesatsen reduceres de unges indkomst i uddannelsesperioden. Såfremt den påbegyndte uddannelse er SU-berettiget, vil indkomsten svare til SU-beløbet. Er der tale om en uddannelse med elevløn, vil indkomsten svare til dette beløb. Ellers ville indkomsten udgøre halvdelen af den maksimale dagpengesats.

Ungeindsatsen må alt andet lige forventes at påvirke de unge uuddannede lediges søgeadfærd. Unge, der ikke ønsker uddannelse eller ikke vil tage en uddannelse på en lavere sats end den tidligere modtagne dagpengesats, må således antages at øge deres søgeaktivitet og rådighed for arbejdsmarkedet for at finde et arbejde.

Tilsvarende påvirkning af søgeaktiviteten kan antages at finde sted blandt dagpengemodtagere, der omfattes af ret- og pligtaktivering. Dagpengemodtagere, der ikke ønsker at blive aktiveret eller ikke ønsker at blive aktiveret på en sats svarende til dagpengesatsen, må således antages at øge deres søgeaktivitet og rådighed for arbejdsmarkedet for at finde et arbejde.

Andelen af unge dagpengemodtagere *uden* erhvervsuddannelse, der søger aktivt efter arbejde og står til rådighed for arbejdsmarkedet, er steget efter ungeindsatsens ikrafttræden 1.4.1996, jf. tabel 4.5. Før ungeindsatsens ikrafttræden udbød omkring

2/3 af de unge deres arbejdskraft effektivt (søgte aktivt og kunne stå til rådighed med kort varsel). Efter ungeindsatsens ikrafttræden står knap 4/5 af de unge uden erhvervsuddannelse effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Den markante stigning i ikke-uddannede unges effektive arbejdsudbud skyldes primært en kraftig stigning i det effektive arbejdsudbud blandt unge kortvarigt ledige (under 5 måneders ledighed), og i mindre grad et stigende effektivt arbejdsudbud blandt unge uuddannede ledige med mere end 5 måneders ledighed, jf. tabel 4.5. Dette indikerer, at ungeindsatsen har haft en effekt for de unge ledige uden erhvervsuddannelse, der har stået over for at skulle aktiveres i uddannelse til en lavere sats end det hidtil modtagne dagpengebeløb. Effekten synes således at have givet sig udslag i en øget søgeaktivitet og ståen til rådighed for arbejdsmarkedet blandt unge uuddannede ledige, der har nærmet sig perioden med pligt til at påbegynde en uddannelse (ved mere end 5 måneders ledighed).

Unge dagpengemodtagere *med* en erhvervsuddannelse har omvendt ikke øget det effektive arbejdsudbud efter 1995, jf. tabel 4.5. Andelen af unge med en erhvervsuddannelse, der står effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet, er således stort set uændret igennem perioden, dvs. både før og efter ungeindsatsens ikrafttræden.

Umiddelbart synes ungeindsatsen således at have haft den effekt, at en større andel af unge dagpengemodtagere uden erhvervsuddannelse udbyder deres arbejdskraft effektivt.

Tabel 4.5.

Det effektive arbejdsudbud blandt 18-24-årige dagpengemodtagere, i årene 1994-1997, særskilt for ledighedslængden på interviewtidspunktet. Procent.

	Dagpengemodtagere. Ledighedslængden på interviewtidspunktet, måneder					
	Uden erhvervsuddannelse			Med erhvervsuddannelse		
	I alt	0-5	6-	I alt	0-5	6-
<i>Vil have arbejde</i>						
2. kv. 1994-1. kv. 1995	82,1	80,2	83,7	93,4	95,7	90,1
2. kv. 1995-1. kv. 1996	85,6	84,9	86,4	93,8	95,6	90,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	85,0	89,7	77,8	86,9	84,3	93,0
1. kv. 1997-4. kv. 1997	91,5	95,1	78,8	83,1	81,0	89,4
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>						
2. kv. 1994-1. kv. 1995	70,2	73,7	67,0	83,4	87,1	77,9
2. kv. 1995-1. kv. 1996	71,0	72,7	69,1	81,1	82,3	79,3
2. kv. 1996-1. kv. 1997	81,7	87,3	73,2	79,0	78,3	80,7
1. kv. 1997-4. kv. 1997	87,0	90,7	73,9	75,7	72,9	84,3
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>						
2. kv. 1994-1. kv. 1995	64,1	66,9	61,6	78,2	81,8	72,9
2. kv. 1995-1. kv. 1996	66,9	70,0	63,5	74,4	74,1	74,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	78,5	86,0	67,2	75,5	75,8	74,9
1. kv. 1997-4. kv. 1997	79,5	83,2	66,7	73,4	70,6	81,9
<i>Procentgrundlag¹⁾</i>						
2. kv. 1994-1. kv. 1995	247	98	149	245	127	118
2. kv. 1995-1. kv. 1996	213	93	120	228	122	106
2. kv. 1996-1. kv. 1997	117	62	55	190	102	88
1. kv. 1997-4. kv. 1997	149	87	62	72	52	20

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal. En gruppe af 18-24-årige, der tog uddannelse på dagpenge på interviewtidspunktet, indgår ikke i tabellen.

1) Se fodnote 2) i tabel 4.1.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

Resultaterne skal dog tolkes med en vis varsomhed. For det første synes der, jf. gennemgangen ovenfor, at være tale om

en generel stigning i dagpengemodtagernes effektive arbejdsudbud efter 1995, dvs. efter ungeindsatsens ikrafttræden. Det er

derfor vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang stigningen i det effektive arbejdsudbud blandt unge dagpengemodtagere uden erhvervsuddannelse kan relateres til ungeindsatsen. For det andet er det vigtigt at bemærke, at datamaterialet i denne del af undersøgelsen er baseret på relativt få observationer, jf. tabel 4.5. Det begrænsede antal observationer blandt unge med og uden erhvervsuddannelse bevirker således, at der i løbet af den betragtede periode skal indtræffe meget store ændringer i de unges effektive arbejdsudbud, for at der kan tales om en *signifikant* ændring heraf.

Som anført ovenfor optræder stigningen i dagpengemodtagernes effektive arbejdsudbud hos alle grupper af dagpengemodtagere uanset forudgående ledighedsomfang, jf. tabel 4.3. Stigningen i det effektive arbejdsudbud synes dog gennemgående at være størst blandt dagpengemodtagere med mere end 12 måneders ledighed bag sig, jf. tabel 4.3. Stigningen i det effektive arbejdsudbud blandt dagpengemodtagere med mere end 2 års ledighed bag sig er således ikke større end blandt dagpengemodtagere med mellem 1 og 2 års ledighed bag sig. Der er således ikke noget, der umiddelbart tyder på, at ret- og pligtaktivering af dagpengemodtagere med mere end 2 års ledighed specielt skulle have øget denne gruppe dagpengemodtageres søgeaktivitet. Det er dog vanskeligt at vurdere dette nærmere på basis af det foreliggende datamateriale. Dels som følge af flere lovgivningsmæssige ændringer og indførelse af overgangsfaser i bestemmelserne om lediges ret- og pligt til aktivering (som beskrevet i forrige afsnit), dels som følge af et begrænset antal dagpengemodtagere med mere end 2 års ledighed bag sig i AKU.

Ledige og aktiveredes søgeaktivitet og brug af jobsøgekanaler

I dette afsnit belyses lediges, aktiveredes og beskæftigedes jobsøgeaktivitet nærmere. Først belyses lediges og aktiveredes søgeaktivitet. Gennem multivariate regressionsanalyser diskuteres det, hvilke faktorer, der har betydning for, at ledige og aktiverede (aktivt) søger arbejde, mens de er ledige hhv. under aktivering. Dernæst undersøges jobsøgende lediges, aktiveredes og beskæftigedes brug af jobsøgekanaler og tidsanvendelse på at finde arbejde.

Der ses kun på søgeaktiviteten blandt ledige og aktiverede i delperiode 1, samt søgeaktiviteten blandt beskæftigede, der før de kom i beskæftigelse var at finde blandt delperiode 1-ledige. Datamaterialet er ikke tilstrækkeligt stort til større analyser blandt ledige i delperiode 2. Konklusionerne i afsnittet om lediges søgeaktivitet omhandler således alene ledige i delperiode 1, der ikke er omfattet af retten og pligten til aktivering.

Analyserne i afsnittet er baseret på data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt forsikrede ledige, der dannede grundlag for rapporten om indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. bilag 1 i Langager (1997). Data fra denne undersøgelse kan ikke, som analyserne i afsnittet ovenfor, sige noget om søgeaktiviteten over tid, idet der er tale om en aktivitetsstatus inden for et givet tidsrum (den seneste måned forud for interviewtidspunktet). Data beskriver lediges, aktiveredes og beskæftigedes søgeaktivitet omkring årsskiftet 1995/96.

Søgeaktiviteten blandt ledige og aktiverede. En væsentlig del af de ledige i delperiode 1 (78 pct.) angiver, at de søger arbejde, jf.

tabel 4.6. Dette indebærer dog på den anden side, at mere end hver femte ledige i delperiode 1 – ifølge egne oplysninger – ikke søger arbejde.

90 pct. af de ledige, der søger arbejde, har i måneden forud for interviewet aktivt søgt et arbejde gennem henvendelse til AF, a-kasse/fagforening, arbejdsgivere eller venner, familie mv. I løbet af en måned har 70 pct. af alle ledige i delperiode 1 således aktivt søgt efter arbejde.

Delperiode 1-lediges søgeadfærd synes ikke at hænge sammen med afslutningstidspunktet for det seneste aktiveringsforløb, jf. tabel 4.6. Ledige, der lige har afsluttet et aktiveringsforløb (inden for 0-2 måneder), søger således ikke mere intensivt end ledige, der har afsluttet et aktiveringsforløb for længere tid siden. Der synes således ikke at kunne observeres nogle umiddelbart positive effekter af aktivering på de

lediges jobsøgeintensitet. Personer, der lige har afsluttet aktivering, synes dog hurtigt at øge deres søgeintensitet til et niveau svarende til andre lediges søgeintensitet, jf. tabel 4.6 og tabel 4.7.

Som det fremgår af tabel 4.6 er andelen, der søger arbejde, markant større blandt ledige end blandt aktiverede. Kun godt hver tredje aktiverede i delperiode 1 angiver således, at de søger arbejde, og knap 90 pct. af disse har inden for den seneste måned aktivt søgt arbejde. I løbet af en måned har 31 pct. af alle delperiode 1-aktiverede således aktivt søgt efter arbejde.

I kapitel 3 blev det påpeget, at arbejdsmarkedspolitiske ordninger – herunder aktivering – umiddelbart reducerer arbejdsstyrkens størrelse. Af ovenstående fremgår imidlertid, at omkring en tredjedel af de aktiverede i delperiode 1 aktivt søger arbejde under aktiveringsforløbet.

Tabel 4.6.
Søgeaktiviteten blandt ledige og aktiverede i delperiode 1, særskilt for tiden fra seneste aktiveringstidspunkt. Procent.

	Under uddannelse eller jobtræning på interviewtidspunktet	Ledig på interviewtidspunktet Seneste aktiveringsforløb ¹⁾ afsluttet inden for:					
		0-2 mdr.	3-5 mdr.	6-8 mdr.	9- mdr.	Ikke tidl. aktiveret	I alt
<i>Delperiode 1</i>							
I alt	100	100	100	100	100	100	100
Søger arbejde	35	78	79	74	84	74	78
Søger arbejde, og har søgt aktivt inden for seneste måned	31	69	71	68	75	64	70
Uvægtet antal besvarelser	1.001	308	263	223	146	133	1.073

Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997).

1) Omfatter både jobtræning samt uddannelse/kursus.

Tabel 4.7.

Søgeaktiviteten blandt aktiverede i delperiode 1 (på interviewtidspunkt)¹⁾, særskilt for tiden til forventet afslutning på den igangværende aktivering. Procent.

	Under aktivering på interviewtidspunktet. Aktiveringen forventes afsluttet inden for:					I alt
	0-2 mdr.	3-5 mdr.	6-8 mdr.	9- mdr.	Uoplyst	
<i>Delperiode 1</i>						
I alt	100	100	100	100	100	100
Søger arbejde	48	41	33	11	48	35
Søger arbejde, og har søgt aktivt inden for seneste måned	44	33	26	9	44	31
Uvægtet antal besvarelser	333	214	130	258	66	1.001

Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997).

1) Omfatter både personer i jobtræning og uddannelse/kursus.

Det effektive arbejdsudbud er således u-middelbart større, end det fremgår af den traditionelle måde at opgøre nettoarbejdsstyrken på.¹⁰⁾

Søgeadfærden blandt aktiverede i delperiode 1 synes at hænge markant sammen med det forventede tidspunkt for afslutningen på aktiveringsforløbet, jf. tabel 4.7. Des længere tid til aktiveringens forventede afslutning, desto lavere en andel af de aktiverede i delperiode 1 angiver, at de søger arbejde, og at de gør noget aktivt for at finde arbejde. Blandt aktiverede med mere end 9 måneder til aktiveringsperiodens afslutning søger kun 11 pct. arbejde, og kun 9 pct. har inden for en periode på en måned aktivt gjort noget for at finde et arbejde. Blandt aktiverede med mellem 0 og 2 måneder tilbage af aktiveringsforløbet søger derimod omkring halvdelen arbejde og en stor andel af disse (92 pct.) har inden for den seneste måned aktivt søgt arbejde.

Tabel 4.6 og 4.7 tyder således på, at der er tale om en betydelig *locking in-effekt* af

at deltage i aktivering blandt ledige i delperiode 1. Locking in-effekten indebærer, at de aktiverede "fastlåses i aktivering", hvilket bevirker, at jobsøgeintensiteten *reduceres* under selve aktiveringsforløbet. Ligeledes kan jobsøgeintensiteten blive reduceret i perioden op til selve aktiveringens påbegyndelse, dvs. fra det tidspunkt, hvor de ledige får at vide/forventer, at de kan påbegynde et aktiveringsforløb og frem til det tidspunkt, hvor aktiveringsforløbet igangsættes. Som følge af manglende data om mulige locking in-effekter op til selve aktiveringens påbegyndelse, er der dog i rapporten alene set på mulige locking in-effekter under selve aktiveringsforløbet.

Locking in-effekter vil resultere i, at de aktiverede overvejende først begynder at søge arbejde, når aktiveringsforløbet nærmer sig sin afslutning eller helt er afsluttet – ganske som tallene i tabel 4.6 og 4.7 indikerer. Locking in-effekter vil alt andet lige resultere i et dårligere match på arbejdsmarkedet, idet udbuddet af arbejdskraft reduceres i en periode.

I analysen af mulige locking in-effekter af aktivering er *ikke* inddraget en vurdering af, at aktiveringsforløbene primært skal bibringe de aktiverede en række kvalifikationer, således at der sikres et bedre fremtidigt match mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft. Positive effekter på matchingprocessen af aktivering – gennem fx oparbejdelse af de kvalifikationer, der er efterspørgsel efter på arbejdsmarkedet, eller en mere aktiv jobsøgeadfærd blandt de aktiverede efterfølgende – vil således reducere locking in-effekternes i første omgang negative indvirkning på matchingprocesserne. Hertil kommer, at deltagelse/kommende deltagelse i aktivering for nogle ledige også kan have den effekt, at der søges *mere* intensivt efter job/andre alternativer end aktivering i perioden op til aktiveringens start eller under selve aktiveringsforløbet. Deltagelse/kommende deltagelse i aktivering kan således have en såkaldt *annoncerings- (eller skræmme)effekt* på deltagerne, der bevirker, at søgeaktiviteten øges/ændres alene for at undgå/finde alternativer til aktivering. Dette vil især være tilfældet i de situationer, hvor aktiveringsforløbet forventes/opleves mindre attraktivt end andre alternativer. Nord-Larsen (1997) konkluderer eksempelvis, at ungeindsatsen – ved sin blotte eksistens – har været en klar motivation for mange unge til at komme ud af arbejdsløshed og over i beskæftigelse eller uddannelse, før ungeindsatsen reelt blev aktuel for deres vedkommende. For de unge, der fik arbejde, før de blev omfattet af ungeindsatsen, angives først og fremmest økonomiske incitamenter (ydelsen under ungeindsatsen var for lav i forhold til alternativerne) samt såkaldte annonceringsmæssige incitamenter (hellere have arbejde end blive presset ind i uddannelse) som argumenter for at finde

arbejde. Hvorvidt der er en sådan annonceringseffekt blandt forsikrede ledige i almindelighed, er det dog ikke muligt at belyse i nærværende datamateriale.

Nærværende analyse af aktiveringsforanstaltningernes mulige locking in-effekter omfatter således ikke en *samlet* vurdering af aktiveringsforanstaltningernes virkning på matchingprocesserne på arbejdsmarkedet.

Hertil kommer, at locking in-effekter kan være rationelle i det omfang afkastet af at vente på og gennemføre et aktiveringsforløb kan være større end (det forventede) afkastet af at afbryde aktiveringsforløbet og søge at komme i arbejde hurtigst muligt. At gennemføre aktiveringsforløbet kan således (på længere sigt) fx resultere i en samlet kortere ledighedsperiode (fordi beskæftigelsesmulighederne er blevet forbedret), i et bedre/mere interessant job eller i en højere samlet lønindkomst. Det er dog på baggrund af data ikke muligt at vurdere, om locking in-effekten eller afkastet af at deltage i aktivering generelt er størst.

Endelig skal det bemærkes, at der på en række områder er blevet strammet op omkring rådighedsforpligtigelserne, efter at indsamlingen af data fandt sted (årsskiftet 1995/96), jf. bl.a. kapitel 2. Fra 1.1.1996 er den såkaldt passive rådighedsforpligtigelse således indført for ledige på uddannelsesorlov, hvilket indebærer, at ledige på uddannelsesorlov på lige fod med aktiverede i aktiveringsperioden har pligt til at påbegynde arbejde formidlet af AF. Nærværende analyse ser dog alene på jobsøgeaktiviteten under aktivering, hvilket ikke umiddelbart er berørt af disse lovgivningsmæssige ændringer.

Alt i alt må det dog konkluderes, at der synes at være betydelige locking in-effekter blandt delperiode 1-ledige af at deltage i aktivering. Jobsøgeaktiviteten er således væsentligt lavere blandt aktiverede end blandt ledige, og des længere tid der er til aktiveringsforløbets afslutning, desto mindre er søgeaktiviteten blandt de aktiverede i delperiode 1. Som anført ovenfor er der i analysen af aktiveringsforanstaltningernes locking in-effekter dog ikke set på foranstaltningernes samlede betydning for matchingsprocesserne på arbejdsmarkedet.

Betydningen af aktiveringsforløbets forventede afslutningstidspunkt for delperiode 1-aktiveredes søgeaktivitet bekræftes af logistiske regressionsanalyser. Den logistiske regressionsmodel udpeger de faktorer, der – givet de andre forklarende variabler i modellen – bidrager signifikant til at forklare den undersøgte problemstilling. Af regressionsanalysen i tabel 4.8 fremgår de variabler, der bidrager signifikant til at forklare delperiode 1-aktiveredes jobsøgning.¹¹⁾

Af tabel 4.8 fremgår, som påvist ovenfor, at tiden frem til aktiveringens afslutning har signifikant betydning for den aktiveredes søgeaktivitet. Des kortere tid der er til aktiveringsforløbets afslutning, desto oftere søger aktiverede i delperiode 1 efter arbejde.

Analyserne peger endvidere på, at den aktiveredes interesse i at starte i aktiveringsforløbet har betydning for søgeaktiviteten. Aktiverede i delperiode 1, der er interesserede i det pågældende aktiveringsforløb, søger således signifikant sjældnere efter arbejde under aktiveringsforløbet end aktiverede, der ikke er interesserede heri. Samme resultat kommer Weise & Bro-

gaard (1997) frem til ved en undersøgelse af søgeaktiviteten blandt aktiverede kon-tanthjælpsmodtagere. At aktiverede, der er interesserede i det pågældende aktiveringsforløb, søger mindre efter arbejde end aktiverede, der ikke er interesserede heri, stemmer udmærket overens med de forventede locking in-effekter. Locking in-effekten vil således være større, des mere attraktiv den tilbudte aktivering forventes/ opleves at være for den aktiverede, jf. Calmfors (1994).

De aktiveredes vurdering af egne fremtidige beskæftigelsesmuligheder har tillige signifikant betydning for, i hvilket omfang de søger arbejde under aktiveringsforløbet. Aktiverede i delperiode 1, der vurderer, at deres beskæftigelsesmuligheder er dårlige, søger således signifikant oftere arbejde under aktiveringsforløbet end aktiverede, der tror deres fremtidige beskæftigelsesmuligheder er gode. Blandt de aktiverede i delperiode 1, der søger arbejde, er der således oftere en mindre tro på fremtidige beskæftigelsesmuligheder. Dette noget overraskende resultat kan hænge sammen med, at personer, der oplever, at beskæftigelsesmulighederne er dårlige, oftere erkender, at de nødvendigvis må gøre noget aktivt for at forbedre beskæftigelsesmulighederne – dvs. gennem øget aktiv jobsøgning (også under et aktiveringsforløb).

Endelige peger analyserne på, at erhvervsuddannelsesniveaue har betydning for de aktiveredes søgeaktivitet. Aktiverede i delperiode 1 med et højt uddannelsesniveau (dvs. en kort, mellem eller lang videregående uddannelse) søger således signifikant oftere arbejde under aktiveringsforløbet end aktiverede med en meget kort eller ingen erhvervsuddannelse.

Tabel 4.8.

Estimerede koefficienter i reduceret logistisk regressionsanalyse af, hvorvidt personer i aktivering inden for den seneste måned aktivt har søgt arbejde.¹⁾

Forklarende faktorer	Koefficient (signifikanssandsynlighed)	Standard- afvigelse
<i>Konstant</i>	<i>(0,1520)</i>	
	-0,308ns	0,209
<i>Erhvervsuddannelse</i>	<i>(0,0009)</i>	
Ingen erhvervsuddannelse, efg-basis eller uddannelse kortere end 1 år	-0,415***	0,111
Lærlinge-, efg, faglært uddannelse	-0,058ns	0,116
KVU, MVU, LVU	0,473**	0,145
<i>Vurdering af egne fremtidige beskæftigelsesmuligheder</i>	<i>(0,0000)</i>	
Meget gode	-0,747***	0,186
Ret gode	-0,326*	0,136
Hverken gode eller dårlige	0,024ns	0,156
Ret dårlige	0,379*	0,173
Meget dårlige	0,670**	0,209
<i>Interesse i at starte i aktiveringsforløbet</i>	<i>(0,0029)</i>	
Meget interesseret	-0,563**	0,206
Ret interesseret	-0,569*	0,258
Hverken eller/ikke interesseret/ved ikke	1,132**	0,361
<i>Forventet tid til afslutning af aktiveringsforløbet</i>	<i>(0,0000)</i>	
0-2 måneder	0,701***	0,123
3-5 måneder	0,352*	0,142
6-8 måneder	-0,044ns	0,174
9- måneder	-1,009***	0,186
<i>Antal observationer i analysen</i>	<i>920²⁾</i>	
<i>P-værdi for Hosmer-Lemeshow test</i>	<i>0,635</i>	

Anm: Et positivt fortegn på koefficienten angiver, at denne gruppe af aktiverede "oftere" aktivt har søgt arbejde inden for den seneste måned, mens et negativt fortegn på koefficienten angiver, at denne gruppe "sjældnere" aktivt har søgt efter arbejde.

- 1) Analysen omfatter alene personer i delperiode 1., der på spørgeskemaundersøgelsens interviewtidspunkt oplyste, at de deltog i aktivering (enten uddannelse/kurser eller jobtræning).
- 2) 81 personer (i forhold til det samlede antal aktiverede i delperiode 1, jf. tabel 4.7) er uoplyst på én eller flere af variablerne i den logistiske regressionsanalyse. ns: Ikke signifikant på et 5 pct.'s niveau. *: Signifikant på et 5 pct.'s niveau. **: Signifikant på 1 pct.'s niveau. ***: Signifikant på et 0,1 pct.'s niveau.

Tabel 4.9.

Estimerede koefficienter i reduceret logistisk regressionsanalyse af, hvorvidt ledige (i delperiode 1) inden for den seneste måned aktivt havde søgt efter arbejde.¹⁾

Forklarende faktorer	Koefficient (signifikanssandsynlighed)	Standard- afvigelse
<i>Konstant</i>	<i>(0,0000)</i>	
	0,900***	0,094
<i>Køn</i>	<i>(0,0209)</i>	
Mænd	0,164*	0,072
Kvinder	-0,164*	0,072
<i>Erhvervsuddannelse</i>	<i>(0,0020)</i>	
Ingen erhvervsuddannelse, efg-basis eller uddannelse kortere end 1 år	-0,308**	0,101
Lærlinge-, efg, faglært uddannelse	-0,132ns	0,104
KVU, MVU, LVU	0,440**	0,140
<i>Vurdering af egne fremtidige beskæftigelsesmuligheder</i>	<i>(0,0135)</i>	
Meget gode	-0,445*	0,204
Ret gode	0,044ns	0,132
Hverken gode eller dårlige	0,268*	0,134
Ret dårlige	0,333*	0,142
Meget dårlige	-0,200ns	0,139
<i>Seneste afsluttede aktiveringsforløbs påvirkning af søgeadfærden</i>	<i>(0,0088)</i>	
Ikke aktiveret tidligere	-0,323ns	0,170
Øgede i høj grad lysten til at søge arbejde	0,443**	0,137
Øgede i nogen grad lysten til at søge arbejde	-0,137ns	0,121
Øgede ikke lysten til at søge arbejde	0,016ns	0,111
<i>Antal observationer i analysen</i>	<i>1,036²⁾</i>	
<i>P-værdi for Hosmer-Lemeshow test</i>	<i>0,220</i>	

Anm: Et positivt fortegn på koefficienten angiver, at denne gruppe af ledige "oftere" aktivt har søgt arbejde inden for den seneste måned, mens et negativt fortegn på koefficienten angiver, at denne gruppe "sjældnere" aktivt har søgt efter arbejde.

- 1) Analysen omfatter alene personer i delperiode 1, der på spørgeskemaundersøgelsens interviewtidspunkt opgav at være ledige.
- 2) 37 personer (i forhold til det samlede antal ledige på interviewtidspunktet i delperiode 1, jf. tabel 4.6) er uoplyst i én eller flere af variablerne i den logistiske regressionsanalyse. ns: Ikke signifikant på et 5 pct.'s niveau. *: Signifikant på et 5 pct.'s niveau. **: Signifikant på 1 pct.'s niveau. ***: Signifikant på et 0,1 pct.'s niveau.

En analyse af betydende forhold for *lediges* søgeaktivitet peger på, at en række faktorer har samme betydning for lediges som for aktiveredes søgeaktivitet.¹²⁾ Erhvervsuddannelsesniveau og den lediges vurdering af fremtidige beskæftigelsesmuligheder har således samme betydning for, at ledige i delperiode 1 aktivt søger arbejde, som det har for aktiverede i delperiode 1, jf. tabel 4.8 og 4.9.

Analysen af delperiode 1-lediges søgeaktivitet peger dog også på, at det seneste afsluttede aktiveringsforløbs påvirkning af søgeadfærden har betydning for, om den ledige aktivt søger arbejde. Ledige, der i det seneste aktiveringsforløb oplevede, at forløbet i høj grad medførte en øget lyst til at søge arbejde, søger således også oftere arbejde efterfølgende sammenholdt med ledige, der ikke har haft denne oplevelse/-dette udbytte. Et positivt aktiveringsudbytte i form af markant øget lyst til at få et arbejde, øger således også den lediges efterfølgende søgeintensitet, og dermed forbedres alt andet lige også matchet mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft på arbejdsmarkedet.

Endelig peger analysen på, at mænd oftere end kvinder angiver at have søgt efter arbejde inden for den seneste måned.

Jobsøgekanaler

Dette afsnit belyser jobsøgende lediges, aktiveredes og beskæftigedes brug af jobsøgekanaler. I den forbindelse undersøges de jobsøgendes anvendelse af AF som jobsøgekanal og dermed AF's rolle og betydning for matchet mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft.¹³⁾ Sidst i afsnittet belyses omfanget af tid anvendt på at finde (andet) arbejde.

Både blandt ledige og aktiverede i delperiode 1 og beskæftigede er ansøgninger via *stillingsannoncer* samt jobsøgning direkte de steder, hvor jobbene udbydes (hos arbejdsgiverne), de oftest benyttede jobsøgekanaler, jf. tabel 4.10. Omkring halvdelen af de jobsøgende har således (uanset arbejdsmarkedsstatus på interviewtidspunktet) inden for den seneste måned forud for interviewet søgt et arbejde via en jobannonce eller indrykket en annonce for at finde arbejde. Lidt færre har *kontakttet arbejdsgiver direkte* for at finde arbejde. Denne jobsøgekanal er dog væsentligt mere anvendt blandt allerede beskæftigede, der søger (andet) arbejde. Blandt jobsøgende beskæftigede har 55 pct. anvendt denne jobsøgekanal inden for den seneste måned mod 40 pct. blandt ledige og aktiverede. At beskæftigede oftere bruger denne søgekanal kan hænge sammen med, at beskæftigede har en større kontaktflade til forskellige virksomheder og derved har kendskab til, hvor og hvornår man kan henvende sig for at finde arbejde.

En væsentlig del af de jobsøgende må således antages at have forhørt sig om/søgt *konkrete* job inden for den seneste måned forud for interviewet. En del af de jobsøgende har dog på den anden side ikke aktivt søgt/forhørt sig om konkrete job, men alene orienteret sig om ledige job ved at læse stillingsopslag i aviser, tv mv., jf. tabel 4.10.

Jobsøgning gennem AF og specielt den jobsøgendes *a-kasse/fagforening* anvendes generelt i mindre omfang end jobsøgning via stillingsannoncer og direkte henvendelse til arbejdsgivere.

Henvendelse til AF for at høre om arbejde er tydeligt korreleret med den jobsøgendes

Tabel 4.10.

Anvendelse af jobsøgekanaler blandt personer (i delperiode 1), der inden for den seneste måned aktivt har søgt efter (andet) arbejde, særskilt for arbejdsmarkedsstatus på interviewtidspunktet.

Arbejdsmarkedsstatus på interviewtidspunktet	Jobsøgekanaler							
	AF arbejdsgiver	Kontaktet direkte	Kontaktet venner, familie el. tidligere kolleger	Fagfore./ A-kasse	Svaret på eller ind- rykket annonce	Læst, men ikke svaret på annonce	Andet	I alt ⁵⁾
<i>Delperiode 1</i>								
<i>Ledig</i>								
Har alene brugt én/denne søgekanal	1	9	0	0	11	8	1	30
Har brugt søgekanalen i kombination med andre kanaler	29	31	17	11	43	41	3	70
Har ikke brugt denne søgekanal	70	59	83	88	46	52	97	-
I alt ²⁾	100	99	100	99	100	101	101	100
<i>Under aktivering¹⁾</i>								
Har alene brugt én/denne søgekanal	0	10	1	1	14	13	1	40
Har brugt søgekanalen i kombination med andre kanaler	20	31	17	6	35	36	3	60
Har ikke brugt denne søgekanal	80	59	82	93	51	50	96	-
I alt ³⁾	100	100	100	100	100	99	100	100
<i>I beskæftigelse</i>								
Har alene brugt én/denne søgekanal	0	7	1	1	19	15	1	44
Har brugt søgekanalen i kombination med andre kanaler	10	48	17	4	30	31	5	56
Har ikke brugt denne søgekanal	90	45	82	95	51	54	94	-
I alt ⁴⁾	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm. 1: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997). 2: For de 27 personer, der havde en anden arbejdsmarkedsstatus end ledighed, aktivering eller beskæftigelse på interviewtidspunktet, er anvendelsen af jobsøgekanaler ikke opgjort.

1) Omfatter aktiverede i både jobtræning og uddannelse/kursusdeltagelse.

2) Det uvægtede beregningsgrundlag for ledige er i alle søjler 744 personer.

3) Det uvægtede beregningsgrundlag for aktiverede er i alle søjler 292 personer.

4) Det uvægtede beregningsgrundlag for beskæftigede er i alle søjler 172 personer.

5) Angiver, hvor stor en andel af de aktivt jobsøgende (under grupperne ledige, aktiverede og beskæftigede), der alene har anvendt én søgekanal inden for den seneste måned, henholdsvis hvor stor en andel, der har anvendt to eller flere jobsøgekanaler inden for den seneste måned.

arbejdsmarkedsstatus, jf. tabel 4.10. Des oftere den jobsøgende må formodes at være i kontakt med AF, desto oftere henvender den jobsøgende sig således til AF for at høre om arbejde. AF anvendes således oftest af personer, der må formodes at have den tætteste kontakt hertil. Dvs. i første omgang af ledige (30 pct.), dernæst af personer i aktivering gennem AF (20 pct.) og mindst af personer, der allerede er i job, men søger anden beskæftigelse (10 pct.). Præcist samme mønster genfindes for jobsøgendes kontakt med a-kasse og fagforening.¹⁴⁾

AF benyttes dog (stort set) aldrig som eneste søgekanal – hverken af ledige, aktiverede eller beskæftigede. Henvender de jobsøgende sig til AF for at høre om arbejde, anvender de jobsøgende altid en anden søgekanal i kombination hermed (eller har anvendt den anden søgekanal før/efter brugen af AF som søgekanal). Samme mønster genfindes for jobsøgendes kontakt med a-kasse og fagforening.

At AF (og a-kasse/fagforening) anvendes i mindre omfang end jobsøgning via stillingsannoncer og direkte henvendelse til arbejdsgivere kan hænge sammen med, at AF har begrænsede muligheder for at tilbyde jobsøgende det ønskede/et passende arbejde, idet det bl.a. vil afhænge af omfanget af tilgæede jobordrer, som AF kun indirekte har mulighed for at influere på. Erens & Hedges (1990) finder således på engelske data, at den mest almindelige årsag til, at ledige ikke bruger AF som jobsøgekanal er, at ledige oplever, at få job af den ønskede slags udbydes hos AF.¹⁵⁾

Bemærk dog, at de jobsøgendes brug af jobsøgekanaler ikke nødvendigvis hænger

sammen med kanalernes muligheder for at skaffe den jobsøgende arbejde. AF som jobsøgekanal kan således, trods en relativt begrænset brug heraf, være en god og effektiv kanal til at skaffe jobsøgende arbejde. For en oversigt over empiriske undersøgelser vedrørende AF's effektivitet som jobsøgekanal kan henvises til Thomas (1997), Lindeboom et al. (1994) og Calmfors (1994).¹⁶⁾ Se også Walwei (1995).

At jobsøgende i interviewet oplyser, at de ikke har henvendt sig til AF for at høre om arbejde, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de jobsøgere, der stilles til rådighed via AF, ikke anvendes som jobsøgekanal. De jobsøgende kan således udmærket have set de jobannoncer, de i undersøgelsen angiver at have læst eller søgt på, via AF's åbne jobformidling, dvs. via jobopslag på de regionale AF-kontorer, AF's jobopslag i aviser, tv eller på internettet. AF's åbne jobformidling kan således udmærket medvirke til et forbedret match på arbejdsmarkedet.

Endelig kan det tilføjes, at jobsøgning gennem *familie, venner eller tidligere kolleger* derimod sjældent bruges som kilde til at finde arbejde, jf. tabel 4.10. Over 80 pct. af de jobsøgende har således ikke henvendt sig til familie, venner eller tidligere kolleger for ad den vej at finde arbejde. Denne jobsøgekanal anvendes endvidere stort set aldrig alene – kun i kombination med andre søgekanaler.

Jobsøgende har – set over en periode på en måned – ofte anvendt mere end én søgekanal, jf. tabel 4.10 og 4.11. Det gennemsnitlige antal anvendte jobsøgekanaler på en måned er omtrent to. Antallet

af anvendte søgekanaler er størst blandt jobsøgende ledige. 70 pct. af de jobsøgende ledige i delperiode 1 har således inden for en måned brugt to eller flere forskellige

jobsøgekanaler i deres søgen efter arbejde. Andelen af beskæftigede (52 pct.) og aktiverede (59 pct.), der anvender to eller flere søgekanaler, er noget mindre, jf. tabel 4.11.

Tabel 4.11.

Antal anvendte søgekanaler og anvendt tid på at søge arbejde (i måneden forud for interviewtidspunktet), særskilt for arbejdsmarkedsstatus på interviewtidspunktet. Procent.

	Status på interviewtidspunktet ³⁾		
	Ledig	Under aktivering ¹⁾	I beskæftigelse
<i>Delperiode 1</i>			
<i>Antal anvendte søgekanaler (seneste md.)</i>			
1	28	41	48
2	37	36	34
3	23	14	13
4 el. flere	12	9	6
I alt	100	100	101
Gnm. antal anvendte søgekanaler	2,2	1,9	1,8
Uvægtet antal besvarelser	744	292	172
<i>Timer anvendt på at søge arb. (seneste md.)</i>			
Under 1 time	6	14	9
1-2 timer	25	27	32
3-4 timer	15	13	15
5-9 timer	16	22	22
10-19 timer	21	18	16
20-39 timer	11	4	5
40- timer	6	2	1
I alt	100	100	100
Gnm. antal søgetimer (seneste md.)	11,1	7,2	6,4
Uvægtet antal besvarelser	718 ²⁾	286 ²⁾	166 ²⁾

Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997).

1) Omfatter aktiverede i både jobtræning og uddannelse/kursusdeltagelse.

2) Der er i kategorierne ledig, under aktivering og i beskæftigelse henholdsvis 26, 6 og 6 (i alt 38) uoplyste svar mht. anvendt søgetid.

3) Personer med en anden arbejdsmarkedsstatus end ledighed, aktivering eller beskæftigelse indgår ikke i tabellen (i alt 27 personer).

Den tid jobsøgende anvender på at søge arbejde – opgjort i antal timer – synes (som det kunne forventes) at hænge sammen med den jobsøgendes arbejdsmarkedsstatus, jf. tabel 4.11. Jobsøgende uden arbejde bruger således væsentligt mere tid på at finde arbejde end jobsøgende personer, der allerede har et arbejde eller som midlertidigt er under uddannelse/støttet beskæftigelse (aktivering).

Gennemsnitligt set anvender ledige i delperiode 1, der aktivt søger arbejde, omkring 11 timer månedligt på at finde arbejde, jf. tabel 4.11. Væsentligt mere end jobsøgende beskæftigede, der anvender lidt over 6 timer månedligt på at søge/lede efter andet arbejde. Aktiverede i delperiode 1, der aktivt søger arbejde, bruger omtrent 1 time mere om måneden på at søge arbejde end jobsøgende beskæftigede.¹⁷⁾

Den gennemsnitlige anvendte søgetid dækker imidlertid over store forskelle i den enkelte persons tidsforbrug på at søge arbejde. Hver sjette jobsøgende ledige i delperiode 1 bruger 20 timer eller mere månedligt på at søge arbejde. Omvendt bruger lidt under halvdelen (46 pct.) af de aktivt jobsøgende ledige i delperiode 1 mindre end 5 timer månedligt på at finde arbejde. Blandt beskæftigede og aktiverede bruger kun omkring hver tyvende person 20 timer eller mere månedligt på at søge arbejde. Blandt beskæftigede og aktiverede bruger lidt over halvdelen (omkring 55 pct.) mindre end 5 timer månedligt på at søge arbejde.

Det må således konkluderes, at delperiode 1-ledige signifikant oftere end aktiverede i delperiode 1 og beskæftigede aktivt søger arbejde, jf. tabel 4.6 og 4.7 ovenfor. Givet

de søger arbejde, bruger ledige dels væsentligt mere tid på at finde et arbejde end jobsøgende blandt aktiverede og beskæftigede, dels har de oftere end beskæftigede og aktiverede anvendt mere end én jobsøgekanal, jf. tabel 4.10 og 4.11. Ledige er således den gruppe, der hyppigst søger arbejde og oftest bruger flest ressourcer herpå.

At ledige bruger flere ressourcer på at finde arbejde end aktiverede og beskæftigede er forventeligt. Dels har ledige et større økonomisk incitament til at finde arbejde end beskæftigede, dels er ledige ikke i samme omfang som beskæftigede og aktiverede ophængt af andre gøremål i dagligdagen. Tillige understreges det i arbejdsmarkedslovgivningen, at ledige har pligt til aktivt at søge arbejde. I arbejdsmarkedslovgivningen fritages aktiverede for pligten til aktiv jobsøgning under aktiveringsforløbet.

Den ledige arbejdskrafts faglige mobilitet og match med arbejdskraftefterspørgslen

Forrige afsnit belyste udviklingen i det effektive arbejdsudbud under arbejdsmarkedsreformen. Et effektivt arbejdsudbud blandt jobsøgende blev fremhævet som væsentligt for en effektiv matchingproces mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet.

En høj faglig og erhvervmæssig mobilitet blandt jobsøgende er – som et effektivt arbejdsudbud – vigtig for en effektiv matchingproces på arbejdsmarkedet. En høj faglig og/eller erhvervmæssig mobilitet blandt arbejdssøgende vil således mindske eller eliminere mismatch mellem forskellige delmarkeder, hvilket vil resultere i, at

ledige stillinger besættes og besættes hurtigere. I et marked med (ufrivillig) ledighed vil et forbedret match resultere i øget beskæftigelse og lavere ledighed. I perioder med lav arbejdsløshed vil en høj faglig og erhvervmæssig mobilitet mindske manglen på (bestemte typer af) arbejdskraft, lønpres og udskydelse af arbejder, der ellers kunne være blevet udført. En højere faglig og erhvervmæssig mobilitet blandt jobsøgende vil således medvirke til at øge de jobsøgendes beskæftigelseschancer.

På samme vis vil en højere geografisk mobilitet blandt jobsøgende (ledige) virke. Dette aspekt belyses dog ikke nærmere i denne rapport, da der p.t. ikke findes nyere empirisk materiale herom. Arbejdsmarkedsstyrelsen konkluderer dog på grundlag af en spørgeskemaundersøgelse gennemført for Arbejdsmarkedsstyrelsen i 1. kv. 1998 (kombineret med Danmarks Statistiks pendlingsstatistik), at ledige i aktivperioden er væsentligt mindre geografisk mobile end arbejdsstyrken som helhed, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998c). Beskæftigede har således markant oftere arbejde uden for bopælsregionen (amtet) end de ledige i aktivperioden, der opnår beskæftigelse. Undersøgelsen siger dog ikke noget om lediges geografiske (regionale) jobmobilitet over tid. Det er således på det eksisterende datagrundlag ikke muligt at vurdere, om den geografiske (regionale) mobilitet blandt ledige (der får job) er *ændret* i perioden efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Undersøgelsen siger endvidere alene noget om den geografiske jobmobilitet blandt de ledige i aktivperioden, der *finder* et job. Undersøgelsen kan ikke vurdere, i hvilket omfang ledige *søger* job uden for bopælsregionen. Den geografiske (regionale) job-

mobilitet er således ikke belyst i undersøgelsen.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan medvirke til at stimulere den faglige og erhvervmæssige mobilitet, dvs. de jobsøgendes lyst og muligheder for at skifte fag hhv. erhverv (branche). Den aktive arbejdsmarkedspolitik påvirker og muliggør således en faglig og erhvervmæssig mobilitet gennem udvikling af de jobsøgendes *kvalifikationer* via deltagelse i aktivering omfattende uddannelse, efteruddannelse, omskoling, opnåelse af arbejds erfaring (fx gennem jobtræning) m.m. Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan endvidere påvirke den faglige og erhvervmæssige mobilitet gennem fastsættelse af beskæftigelsesmål og aktiveringsforløb i handlingsplanerne – så vidt muligt under hensyntagen til arbejdsmarkedsforholdene, dvs. under hensyntagen til arbejdskraft efterspørgslen på det lokale arbejdsmarked, jf. nedenfor.

En høj faglig og erhvervmæssig mobilitet blandt jobsøgende er imidlertid ikke en tilstrækkelig betingelse for en forbedret matchingproces på arbejdsmarkedet. For at den faglige mobilitet skal have en positiv indvirkning på matchet mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft, er det vigtigt, at udbuddet i vid udstrækning er tilpasset efterspørgslen. Mobiliteten skal således primært gå fra fag- og erhvervsområder med overskud af arbejdskraft til fag- og erhvervsområder med mangel på arbejdskraft. For at den aktive arbejdsmarkedspolitik skal bidrage positivt til forbedringer af matchingprocesserne på arbejdsmarkedet, er det således vigtigt, at aktiveringsindsatsen målrettes arbejdskraft efterspørgslen. Dvs., at det er vigtigt, at AF ved

fastlæggelsen af beskæftigelsesmål og den generelle aktiveringsindsats kender den kort- og langsigtede arbejdskraftefterspørgsel (på det lokale arbejdsmarked). Dette aspekt søges belyst sidst i dette afsnit ved hjælp af en række indikatorer på aktiveringsindsatsens efterspørgselsorientering.

I det følgende ses på den aktive arbejdsmarkedspolitik's påvirkning af *forsikrede lediges* faglige og erhvervmæssige mobilitet.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik's påvirkning af forsikrede lediges faglige og erhvervmæssige mobilitet kommer til udtryk igennem indholdet af de lediges individuelle handlingsplaner. I disse fastsættes de lediges beskæftigelsesmål, dvs. det faglige og erhvervmæssige område det tilstræbes/forventes den enkelte ledige skal opnå beskæftigelse indenfor. Beskæftigelsesmålet danner basis for de aktiviteter, som den ledige skal deltage i, jf. aktiveringsbeslutningerne fastsat i handlingsplanen. Beskæftigelsesmålet er således ramme for de kvalifikationer den ledige skal erhverve sig for at opnå beskæftigelse inden for det område, der er opstillet i handlingsplanen.

Fastsættelse af den lediges beskæftigelsesmål skal dels tage hensyn til den lediges ønsker og forudsætninger, dels tage udgangspunkt i arbejdsmarkedets behov. Således har AF mulighed for at fastsætte den lediges beskæftigelsesmål under hensyntagen til konkrete behov på det lokale arbejdsmarked. De fastsatte beskæftigelsesmål vil således samlet være udtryk for dels de lediges ønsker, forudsætninger og forventninger om beskæftigelse, dels AF's vurdering af beskæftigelsessituationen på det lokale arbejdsmarked.

Lediges fag- og erhvervsmobilitet belyses i analyserne via oplysninger om de lediges seneste beskæftigelse og det i handlingsplanen fastsatte beskæftigelsesmål. Ledige, der har et beskæftigelsesmål i handlingsplanen, som er forskelligt fra det den ledige var beskæftiget med i det seneste job, betragtes således i undersøgelsen som fagligt hhv. erhvervmæssigt mobile.

Dette mål for faglig og erhvervmæssig mobilitet er selvsagt en tilnærmelse for den fag- og erhvervsmobilitet, der rent faktisk finder sted blandt ledige. Det må således formodes, at en væsentlig del af de fastsatte beskæftigelsesmål i handlingsplanerne ikke resulterer i beskæftigelse inden for det fastsatte område. Dette gælder både for ledige, der i handlingsplanen er sat til at skifte beskæftigelsesområde, og for ledige der ikke er sat til at skifte område.

Der findes p.t. ingen tilgængelige data, der kan anvendes til at belyse den fag- og erhvervsmobilitet, der rent faktisk finder sted blandt ledige, ligesom det p.t. ikke er muligt at vurdere, hvor stor en andel af de fastsatte beskæftigelsesmål i de lediges handlingsplaner der opfyldes. Sådanne analyser vil kræve samkøring mellem Arbejdsmarkedetsstyrelsens registre (AMPO) og Danmarks Statistiks integrerede database (IDA).

Datagrundlaget for analysen af de lediges faglige og erhvervmæssige mobilitet er i nærværende undersøgelse den bruttopopulation af forsikrede ledige, der dannede grundlag for rapporten om indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997). I analysen af den faglige og erhvervmæssige mobilitet anvendes dels spørgeskemadata fra ovennævnte under-

søgelse, dels registerdata fra AMPO, der bl.a. indeholder oplysninger om de lediges beskæftigelsesmål som fastsat i handlingsplanen og de lediges seneste beskæftigelse. Både de lediges beskæftigelsesmål og de lediges seneste beskæftigelse opgøres i registrene ved dansk fagkode (DFK). Oplysningerne om beskæftigelsesmål og seneste beskæftigelse er således direkte sammenlignelige i registrene.

I det følgende undersøges de forsikrede lediges faglige og erhvervmæssige mobilitet. Herunder søges det belyst, i hvilket omfang, den observerede mobilitet tager højde for situationen på det lokale arbejdsmarked.

Først belyses fag- og erhvervmobiliteten generelt. Det undersøges, hvor stor en andel af de ledige, der oplever, at beskæftigelsesmålet i deres handlingsplan er forskelligt fra det, de tidligere har beskæftiget sig med eller er uddannet til, jf. spørgeskemaundersøgelsen blandt forsikrede ledige. Samme problemstilling belyses derefter på registerdata. I den forbindelse redegøres der kort for de faktorer, der – jf. rapporten om indsatsen over for de forsikrede ledige, Langager (1997) – havde betydning for lediges faglige mobilitet. Endelig vurderes erhvervmobiliteten nærmere (1-ciffer fagkodeniveau). Der ses på strømme til og fra de enkelte erhverv/brancher.

Dernæst søges det – ved opstilling af relativt simple indikatorer/mål – vurderet, i hvilket omfang den faglige og erhvervmæssige mobilitet, der planlægges/stiles imod ifølge beskæftigelsesmålene i handlingsplanerne, tager højde for efterspørgselsituationen på arbejdsmarkedet. Udgangspunktet for denne vurdering er re-

gionalfordelte mobilitetsandele (opgjort ved andelen af beskæftigelsesmål, der er forskellige fra den lediges seneste beskæftigelse) og regionalfordelte data om ledighed og beskæftigelse og udviklingen heri (som mål for efterspørgslen på det lokale arbejdsmarked). Ved at sammenholde disse data søges det vurderet, om der er en umiddelbar sammenhæng mellem situationen på det regionale arbejdsmarked og omfanget af faglig/erhvervmæssig mobilitet i regionerne. Er mobiliteten således størst i de regioner, hvor ledigheden er lavest/falder mest eller er mobiliteten til (fra) et erhverv størst (mindst) i de regioner, hvor fremgangen i erhvervet er størst? Endvidere vil det blive belyst, i hvilket omfang AF fastlægger indholdet i handlingsplanerne, og om denne styring fra AF's side synes at hænge sammen med forholdene på det regionale arbejdsmarked – opgjort ved det regionale ledighedsniveau.

Faglig og erhvervmæssig mobilitet – en oversigt

Dette afsnit belyser mobilitetsomfanget blandt forsikrede ledige – opgjort ved andelen af ledige med et beskæftigelsesmål i handlingsplanen, der er forskelligt fra tidligere arbejde og uddannelse. Mobiliteten belyses først ved spørgeskemaundersøgelsen blandt forsikrede ledige, jf. rapporten om indsatsen over for de forsikrede ledige, Langager (1997), dernæst ved registerdata fra AMPO.

I rapporten om indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997)¹⁸, påvises det, at for lidt mere end hver fjerde forsikrede ledige (27 pct.) svarer beskæftigelsesmålet i handlingsplanen til det arbejde, den ledige tidligere har haft eller er

uddannet til. I lidt mindre end hver fjerde handlingsplan (22 pct.) svarer beskæftigelsesmålet delvist til tidligere arbejde/uddannelse, mens beskæftigelsesmålet i godt halvdelen af handlingsplanerne (51 pct.) er (helt) forskelligt fra tidligere arbejde og uddannelse. Knap 3 ud af 4 ledige har således beskæftigelsesmål, der er helt eller delvist forskelligt fra tidligere beskæftigelse og uddannelse. Baseret på de lediges egen opfattelse heraf synes der således at finde en meget betydelig faglig/erhvervsmæssig mobilitet sted blandt de ledige.

Som påpeget indledningsvis er det dog langt fra sikkert, at den *planlagte* faglige/erhvervsmæssige mobilitet – som den fremgår af beskæftigelsesmålet i handlingsplanen – *resulterer* i en faglig/erhvervsmæssig mobilitet. Opgørelsen viser dog, at der tilsyneladende er en betydelig grad af jobmæssig omstillingsparathed blandt ledige. Dette understreges tillige af, at ledige, der selv har fastlagt indholdet i handlingsplanen, lige så ofte har et beskæftigelsesmål, der ligger uden for deres normale arbejdsområde, som ledige, der har fået fastlagt indholdet af deres handlingsplan af AF, jf. Langager (1997).

Spørgeskemaundersøgelsen peger på, at den (planlagte) faglige mobilitet afhænger af erhvervsuddannelsesniveaue, jf. Langager (1997). 2 ud af 3 ledige med en erhvervsuddannelse under et år havde således et beskæftigelsesmål, der var (helt) forskelligt fra tidligere beskæftigelse og uddannelse. Omvendt havde 4 ud af 5 ledige med en længerevarende uddannelse et beskæftigelsesmål, der helt eller delvist svarede til uddannelse og tidligere beskæftigelse. Des kortere erhvervsuddannelse, desto færre har således et beskæftigelsesmål

i handlingsplanen, der svarer til det, de er uddannet til eller tidligere har haft som beskæftigelse. Denne sammenhæng støttes også af registerbaserede mobilitetsanalyser, jf. nedenfor.

I spørgeskemaundersøgelsen er det ikke muligt at skelne mellem faglig og erhvervsmæssig mobilitet. Her belyses de lediges mobilitet alene ved et spørgsmål om, i hvilket omfang beskæftigelsesmålet i handlingsplanen svarer til det arbejde, den ledige er uddannet til eller tidligere har haft.

Data fra AMPO, der bl.a. indeholder oplysninger om de lediges beskæftigelsesmål som fastsat i handlingsplanen og de lediges seneste beskæftigelse, kan derimod anvendes til at belyse den faglige og erhvervsmæssige mobilitet via dansk fagkode (DFK). I DFK er foretaget en systematisk klassifikation af alle eksisterende fag og beskæftigelser på grundlag af arbejdsindholdet i disse. De enkelte fag og beskæftigelser har hver sin fagkode bestående af et 5-cifret fagkodenummer. Hver 5-cifret *fagkode* indeholder flere meget nært beslægtede fag og beskæftigelser. De 5-cifrede fagkoder er igen samlet i *undergrupper* (3-cifret fagkodeniveau) af fag og beskæftigelser, der er beslægtede, men på et grovere niveau. Disse er igen samlet i *hovedgrupper* af fag og beskæftigelser (2-cifret niveau), der igen er samlet i det, der kan kaldes områder af *erhverv/brancher* (1-cifret fagkodeniveau). Antallet af cifre i fagkoden er således udtryk for graden af beslægtethed mellem de enkelte fag og beskæftigelser.

I nærværende undersøgelse vurderes den faglige mobilitet ud fra et 5-cifret fagkodeniveau. Ledige betegnes som *fagligt mobile*,

Tabel 4.12.

Andelen af ledige i delperiode 1 og 2, hvis beskæftigelsesmål i den individuelle handlingsplan, er forskelligt fra det job, som den ledige senest har haft, særskilt for forskellige fagkodeniveauer. Procent.

	Fagkode-niveau 1 ¹⁾	Fagkode-niveau 2 ²⁾	Fagkode-niveau 5 ³⁾	Uvægtet antal personer
<i>AF-region</i>				
Storkøbenhavn	28	49	63	502
Roskilde	44	65	72	141
Frederiksborg	48	56	66	181
Vestsjælland	48	63	70	220
Storstrøm	29	45	59	291
Fyn	42	63	71	341
Sønderjylland	47	73	80	240
Ribe	45	64	72	132
Vejle	39	57	73	300
Ringkøbing	48	72	80	165
Århus	40	60	69	624
Viborg	44	60	76	117
Nordjylland	46	67	75	342
I alt	40	60	70	3.622 ⁴⁾

Anm. Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997). AF-region Bornholm er udeladt af analysen.

1) Fagkodeniveauet er her opdelt efter brancheområder, jf. tabel 4.13.

2) Fagkodeniveauet er her opdelt i hovedgrupper af fagområder (fx teknikere m.fl., jern og metal, transportarbejdere m.fl.).

3) Fagkodeniveauet er her opdelt på et detaljeret fagkodeniveau (fx er gruppen af teknikere m.fl., jf. fagkodeniveau 2 overfor, opdelt i: Tekniske tegnere, bygningskonstruktører, byggeteknikere, VVS-teknikere, elektronikteknikere, datamekanikere, stærkstrømteknikere, maskinteknikere, tekniske assistenter, konfektionsteknikere, mejeriteknikere, levnedsmiddelteknikere, miljøteknikere, grafonomer, kvalitets- og måleteknikere samt øvrige).

4) 835 ledige i delperiode 1 og delperiode 2 indgår ikke i analysen, enten fordi personernes seneste beskæftigelse/fagkode ikke er oplyst i registeret (830 personer), eller fordi personerne ikke har en handlingsplan (8 personer).

Kilde: Registeret over arbejdsmarkedspolitiske ordninger (AMPO). Tabellen bygger på den bruttopopulation af ledige personer, der blev udvalgt til at deltage i Socialforskningsinstitutets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarkeds)indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

når der ikke er *præcis* overensstemmelse (på et 5-cifret fagkodeniveau) mellem tidligere arbejde og beskæftigelsesmål i

handlingsplanen. Det indebærer, at ledige, der senest bestred et job som fx byggeteknikere, og ikke længere har dette arbejde

som mål i handlingsplanen, er fagligt mobile – uanset om beskæftigelsesmålet er helt forskelligt fra tidligere beskæftigelse (fx transportarbejde eller social- og sundhedsarbejde), eller nært beslægtet hermed (fx bygningskonstruktør eller teknisk tegner). Den erhvervs-/branchemæssige mobilitet vurderes ud fra et 1-cifret fagkodeniveau.¹⁹⁾ Ledige betegnes som *erhvervs-mæssigt mobile*, når der ikke er overensstemmelse mellem tidligere erhvervs-/branchemæssig tilknytning og det erhverv/den branche, der stiles imod i handlingsplanens beskæftigelsesmål. For en opdeling af DFK på erhverv/brancher kan henvises til tabel 4.13. Denne afgrænsning af faglig og erhvervmæssig mobilitet indebærer, at andelen af fagligt mobile pr. definition vil være større end andelen af erhvervmæssigt mobile.

Registeropgørelserne peger på, at der finder en betydelig mobilitet sted blandt de forsikrede ledige – ganske som spørgeskemadataene påviste det. Baseret på registerdata er 70 pct. af de ledige således *fagligt mobile*, jf. tabel 4.12. For 30 pct. af de ledige svarer beskæftigelsesmålet i handlingsplanen nøjagtigt til den seneste funktion/arbejde, de udførte. 40 pct. af de ledige er *erhvervmæssigt mobile*, dvs. at 40 pct. af de ledige planlægger at skifte erhverv/branche, mens 60 pct. planlægger at blive inden for det erhverv/hovedfagområde, de senest var beskæftiget i.

Generelt synes der at være en god overensstemmelse mellem de lediges opfattelse af egen faglig/erhvervmæssig mobilitet – som den fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, jf. ovenfor – og registrenes oplysninger om det samme. I spørgeskemaundersøgelsen angiver 73 pct. af de ledige, at

beskæftigelsesmålet var helt eller delvist forskelligt fra tidligere arbejde/uddannelse, hvilket omtrent svarer til andelen af ledige, der er fagligt mobile (på et 5-cifret fagkodeniveau) ifølge registrene. Tilsvarende opgiver omkring halvdelen af de ledige i spørgeskemaundersøgelsen, at deres beskæftigelsesmål er (helt) forskelligt fra tidligere uddannelse/arbejde, hvilket i registeropgørelserne tilnærmelsesvist svarer til andelen af ledige, der er erhvervmæssigt mobile (niveauet mellem fagkodeniveau 1 og 2).

Andelen af ledige, der er fagligt og erhvervmæssigt mobile, varierer mellem regionerne, jf. tabel 4.12. Alt afhængigt af hvilken region der betragtes, er mellem 60-80 pct. af de ledige således fagligt mobile og omkring 30-50 pct. af de ledige erhvervmæssigt mobile. Storkøbenhavn og Storstrøm er AF-regioner med relativt lav faglig og især erhvervmæssig mobilitet. Sønderjylland og Ringkøbing er omvendt regioner med høj faglig mobilitet. I næste afsnit vurderes det, om andelen af fagligt og erhvervmæssigt mobile i regionerne synes at hænge sammen med arbejdsmarkedssituationen i regionerne.

De planlagte bevægelser af ledig arbejdskraft til og fra et erhvervsområde synes i høj grad at afhænge af erhvervsområdet. Mobiliteten af ledige til og fra erhvervsområderne er således meget forskellige. I tabel 4.13 er den (planlagte) erhvervmæssige mobilitet belyst nærmere. Først ses på afgang af ledige fra de enkelte erhvervsområder, dernæst på tilgangen og de samlede nettobevægelser til/fra et område.

Ledige, der senest var beskæftiget inden for primære erhverv (land-, skov- og have-

Tabel 4.13.

Delperiode 1 og delperiode 2 lediges faglige mobilitet opgjort ved den lediges seneste beskæftigelse og den lediges beskæftigelsesmål i den individuelle handlingsplan, særskilt for forskellige fagkoder/brancher. Procent.

	Beskæftigelsesmål i individuel handlingsplan				
	Forblevet på området	Afgang fra området	Tilgang til området	Netto bevægelse	Uvægtet antal personer
	(1)	(2)	(3)	(3)-(2)	
<i>Seneste beskæftigelse:</i>					
Primære erhverv ¹⁾	26	74	37	-37	94
Industri & håndværk ²⁾	59	41	38	-3	976
Transport ³⁾	45	55	82	+27	186
Teknik ⁴⁾	65	35	21	-14	237
Sundhed & socialområdet ⁵⁾	57	43	72	+29	472
Forskning mv. ⁶⁾	71	29	94	+65	179
Oplysning, kultur, design ⁷⁾	58	42	60	+18	80
Kontorarbejde ⁸⁾	60	40	24	-16	682
Handel ⁹⁾	22	78	28	-50	339
Service ¹⁰⁾	45	55	67	+12	386

Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997).

- 1) Omfatter land-, skov og havebrug, fiskeri- og råstofudvinding.
- 2) Omfatter ufaglærte og faglærte inden for industri og håndværk, bygge og anlæg m.fl.
- 3) Omfatter transportmedarbejdere.
- 4) Omfatter ingeniører, teknikere, naturforskere, navigatører m.fl.
- 5) Omfatter læger, syge- og plejepersonale, socialarbejdere m.fl.
- 6) Omfatter statistikere mv., universitetsuddannede (jurister, samfunds- og humanistiske fag m.m.)
- 7) Omfatter lærer m.fl. journalister, informationsmedarbejdere, skuespillere, designere m.m.
- 8) Omfatter kontorfunktionærer, bogholdere, databehandlingspersonale, trafikassistenter, administrative ledere m.fl.
- 9) Omfatter personale inden for engros- og detailhandel.
- 10) Omfatter hotel-, restaurations- og køkkenpersonale, redningspersonale, ejendomsfunktionærer m.fl.

Kilde: Registeret over arbejdsmarkedspolitiske ordninger (AMPO). Tabellen bygger på den bruttopopulation af ledige personer, der blev udvalgt til at deltage i Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarkeds)indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

brug samt fiskeri og råstofudvinding) og handel, har en høj erhvervsmobilitet, jf. tabel 4.13. I disse erhverv er omkring 3 ud af 4 ledige erhvervsmæssigt mobile, dvs. erhvervsrettet i handlingsplanen er forskelligt fra det erhvervsområde, de kommer fra. Men også områderne service og transport er erhverv med relativt høje

erhvervsmobilitetsandele. Her planlægger mere end halvdelen af de ledige at skifte til et andet erhverv. Mobiliteten er mindst inden for områderne forskning mv. og teknik. Her planlægger mere end 2/3 af de ledige at forblive i det område, de senest var beskæftiget i. Mobiliteten synes således at være mindst inden for områder præget

af personer med relativt høje uddannelser, hvilket stemmer helt overens med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, jf. ovenfor. Her blev det påvist, at mobiliteten var lavest blandt ledige med lange erhvervsuddannelser.

Tilgangen af arbejdskraft til de enkelte erhvervsområder er også forskellig erhvervsområderne imellem, jf. tabel 4.13. Målt i forhold til den population af ledige, der senest var beskæftiget på området, er tilgangen relativt mindst til områderne teknik, kontorarbejde og handel. På disse

områder er tilgangen på omkring 25 pct. – målt i forhold til populationen af ledige, der senest var beskæftiget der. Omvendt er tilgangen af ledige relativt størst til områderne forskning mv., transport og social- og sundhedsområdet. Opgjort i relation til den population af ledige, der senest var beskæftiget der, er tilgangen til disse områder på omkring 75 pct. eller mere.

Nettoerhvervsmobiliteten til et område bestemmes af den samlede strøm af ledige til og fra erhvervsområdet, jf. tabel 4.13. Samlet set er der en nettotilgang af ledig-

Tabel 4.14.

Delperiode 1 og delperiode 2 lediges faglige mobilitet opgjort ved den lediges seneste beskæftigelse og de lediges beskæftigelsesmål i den individuelle handlingsplan. Procent.

	Beskæftigelsesmål i individuel handlingsplan											
	Primære erhverv	Industri & håndværk	Transport	Teknik	Sundhed, social-omr.	Forskning mv.	Oplysning, kultur, design	Kontorarbejde	Handel	Service	I alt	Uvægtet antal pers.
<i>Seneste beskæftigelse:</i>												
Primære erhv. ¹⁾	26	38	2	1	10	1	1	2	0	20	101	94
Industri & håndv. ²⁾	2	59	8	1	12	1	0	2	1	13	99	976
Transport ³⁾	1	29	45	1	8	0	1	4	5	7	101	186
Teknik ⁴⁾	0	7	0	65	6	16	1	2	2	1	100	237
Sundh. & socialomr. ⁵⁾	1	12	1	0	56	5	2	7	3	13	100	472
Forskning mv. ⁶⁾	1	7	2	2	6	71	3	5	2	2	101	179
Oplysning, kultur, design ⁷⁾	0	11	1	0	2	15	58	10	2	2	101	80
Kontorarbejde ⁸⁾	1	11	2	1	10	6	2	60	4	4	101	682
Handel ⁹⁾	0	19	5	5	15	5	2	18	22	9	100	339
Service ¹⁰⁾	1	19	3	0	20	1	3	4	4	45	100	386

Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997).

1)-10) Se fodnote 1)-10) i tabel 4.13.

Kilde: Registeret over arbejdsmarkedspolitiske ordninger (AMPO). Tabellen bygger på den bruttopopulation af ledige personer, der blev udvalgt til at deltage i Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarked)sindsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

arbejdskraft til områderne forskning mv., social- og sundhedsområdet, transport, oplysning, kultur og design samt service. Omvendt er der en nettoafgang af ledige fra områderne handel, primære erhverv, kontorarbejde og teknik. Størst er netto af gangen af ledige fra handel (50 pct.) og primære erhverv (37 pct.). Bevægelserne af ledige til og fra industri og håndværk er omtrent lige store, og nettomobiliteten til området er derfor stort set neutral. Endelig skal det bemærkes, at områderne transport og service er præget af relativt store bevægelser af ledige både til og fra området. På disse områder er udskiftningen af arbejdskraft således relativt stor. I næste afsnit vurderes mobiliteten til og fra et erhverv i relation til den beskæftigelsesmæssige udvikling i erhvervet.

I tabel 4.14 er afgangene af ledige fra hvert erhvervsområde fordelt på de erhvervsområder, de ledige søger over i, når de forlader det område, de senest var beskæftiget i. Af tabellen fremgår det, at ledige, der senest har været beskæftiget inden for service, overvejende søger over i erhvervsområderne industri og håndværk samt social- og sundhedsområdet (71 pct. af det samlede antal mobile inden for service). Tilsvarende søger ledige fra industri og håndværk primært over i service samt social- og sundhedsområdet (61 pct. af de mobile inden for industri og håndværk), mens ledige inden for social- og sundhedsområdet overvejende søger over i service samt industri og håndværk (57 pct. af de erhvervsmobile inden for social- og sundhedsområdet). Tilsvarende er der en betydelig tilgang til disse tre områder fra primære erhverv (92 pct. af de erhvervsmobile inden for dette erhverv), transport (80 pct.) samt kontorarbejde (63 pct.).

Der er således tale om en betydelig mobilitet mellem områderne industri og håndværk, service samt social- og sundhedsområdet, ligesom der er en betydelig erhvervs mobilitet til disse områder fra en række af de øvrige områder. Omtrent halvdelen af de ledige var dog også senest beskæftiget inden for industri og håndværk, service samt social- og sundhedsområdet, hvorfor arbejdskraftstrømmene til og fra disse tre erhvervsområder nødvendigvis vil være store.

Mobilitet og efterspørgsel

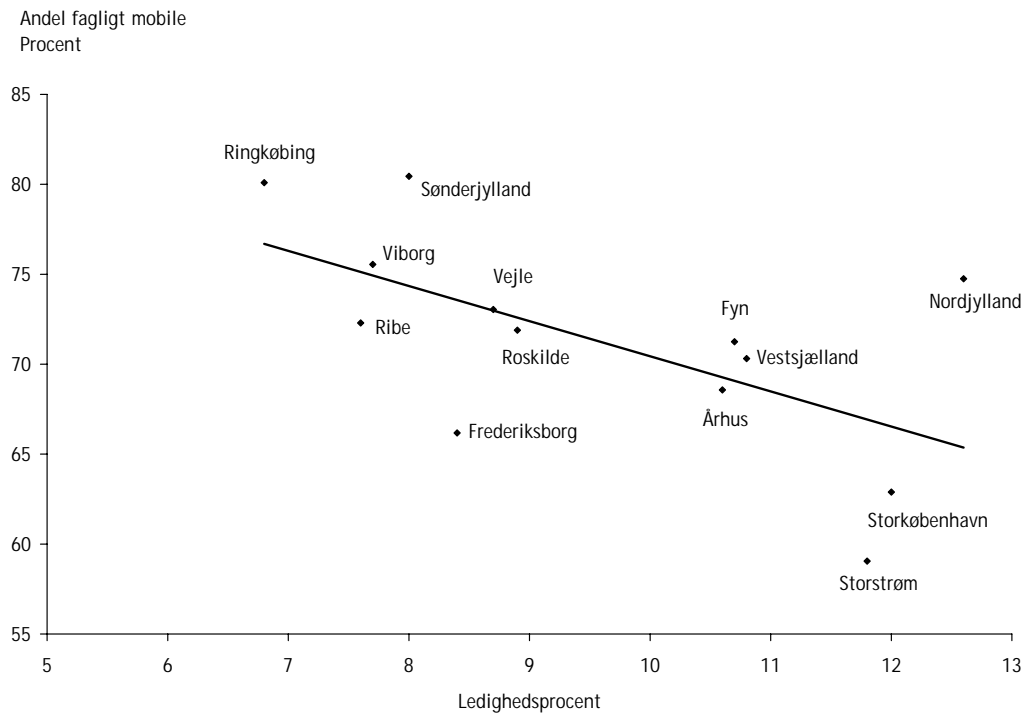
Som påpeget indledningsvis i dette afsnit vil en høj faglig og erhvervsmæssig mobilitet bidrage til at mindske eller eliminere mismatch mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft mellem forskellige delmarkeder. Dette afsnit vil se nærmere på de forsikrede lediges mobilitet i relation til situationen på det lokale arbejdsmarked og AF's muligheder for at påvirke den ledige arbejdskrafts mobilitet.

Disse forhold vil i det følgende blive belyst nærmere ved hjælp af simple analyser, hvor mobilitetsomfanget på de regionale arbejdsmarkeder sammenholdes med dels forskellige mål for den regionale arbejdsmarkedssituation (ledighedsniveauet og udviklingen i ledigheden), dels AF's muligheder for at påvirke de lediges jobmobilitet (gennem fastsættelse af beskæftigelsesmål i handlingsplanerne og mobiliteten til og fra et område).

Mobiliteten og den regionale arbejdsmarkedssituation

Behovet for en mobil arbejdskraft vil alt andet lige være mindst på markeder præget af et stort udbud af ledig arbejdskraft og størst på markeder præget af mangel på arbejdskraft. På et effektivt fungerende ar-

Figur 4.1.
Regional ledighedsprocent 1995 og andel fagligt mobile ledige i regionen.



Anm. a): Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997). I alt indgår 3.622 personer i analysen. Ledige betegnes som fagligt mobile, når beskæftigelsesmålet i den lediges handlingsplan er forskelligt fra den lediges seneste beskæftigelse/uddannelse på et 5-cifret fagkodeniveau.

Anm. b): Korrelationskoefficienten er $-0,61$ og testværdien er $-2,55$, hvilket betyder, at sammenhængen er signifikant på et 5 pct.'s niveau (tosidet test).

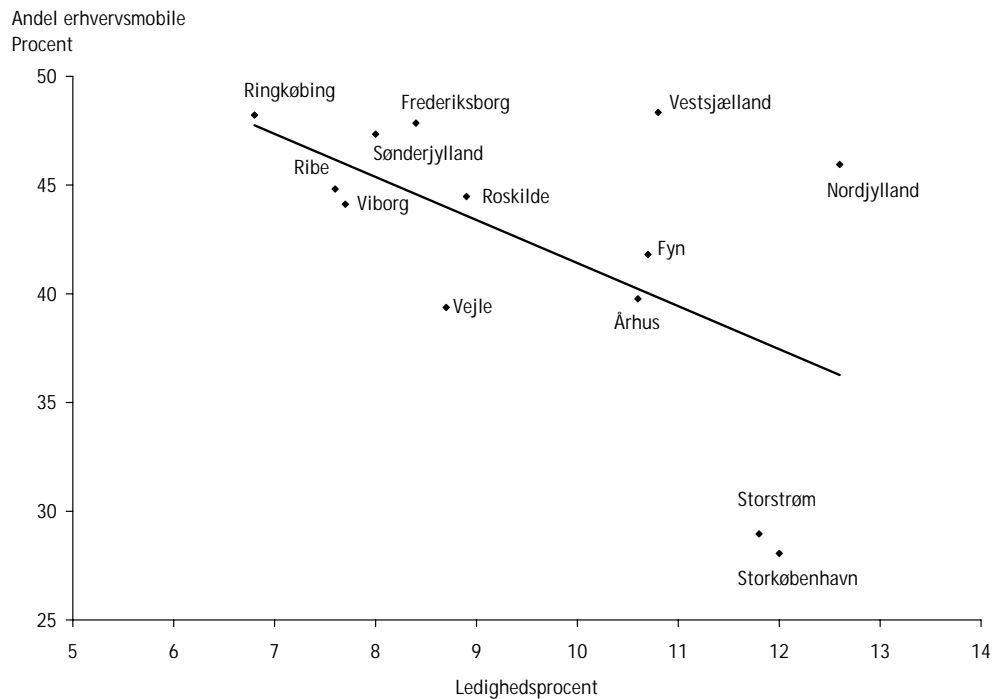
Kilder: CRAM samt registeret over arbejdsmarkedspolitiske ordninger (AMPO). Andelen af ledige, der skifter fagområde, jf. oplysningerne i AMPO, bygger på bruttopopulationen af ledige personer, der blev udvalgt til at deltage i Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarkeds-)indsatsen over for forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

bejdsmarked må det således forventes, at den jobsøgende arbejdskraft er mest mobil på markeder, hvor ledigheden er lav, og mindst mobil på arbejdsmarkeder, hvor ledigheden er høj. På markeder med lav ledighed vil en høj mobilitet blandt jobsøgende medvirke til, at ledige stillinger besættes (hurtigere) og ledig arbejdskraft ansættes. Om denne sammenhæng kan påvises empirisk, er undersøgt nærmere i figur 4.1 og 4.2.

I figur 4.1 er regionale ledighedsprocenter (for året 1995) sammenholdt med andelen af ledige, der er *fagligt mobile*, dvs. har et beskæftigelsesmål i handlingsplanen, der er forskelligt fra den lediges seneste faglige beskæftigelse (på et 5-cifret fagkodeniveau).

I figur 4.2 er regionale ledighedsprocenter sammenholdt med andelen af ledige, der er *erhvervsmobile*, dvs. har et beskæftigel-

Figur 4.2.
Regional ledighedsprocent 1995 og andel erhvervsmobile ledige i regionen.



Anm. a): Se anmærkning a) i figur 4.1.

Anm. b): Korrelationskoefficienten er $-0,56$ og testværdien er $-2,24$, hvilket betyder, at sammenhængen er signifikant på et 5 pct.'s niveau (tosidet test).

Kilder: Se figur 4.1.

sesmål, der adskiller sig fra den lediges seneste erhvervsbeskæftigelse (på et 1-cifret fagkodeniveau).

Af begge figurer fremgår det, at andelen af mobile ledige er størst i regioner med lav ledighed og mindst i regioner med høj ledighed. En sammenhæng, der i begge figurer er signifikant på et 5 pct.'s niveau (ved to-sidet test). Både den faglige og erhvervs-mæssige mobilitet blandt forsikrede ledige er således størst i regioner med lav ledighed og mindst i regioner med høj ledighed. Dette kan tages som udtryk for, at markedet tilsyneladende fungerer effektivt

i den henseende, at mobiliteten blandt jobsøgende ledige er størst på de markeder, hvor der formodentlig vil være størst behov for en mobil jobsøgende arbejdskraft.

Af figur 4.1 og 4.2 fremgår det, at Storkøbenhavn og Storstrøm er AF-regioner med relativt lille faglig og erhvervs-mæssig mobilitet set i forhold til ledighedsniveauet i regionen, mens AF-regionerne Nordjylland og Sønderjylland (sidstnævnte dog kun med hensyn til faglig mobilitet) har en rimelig høj mobilitet vurderet i forhold til regionernes ledighedsniveau. Storkøben-

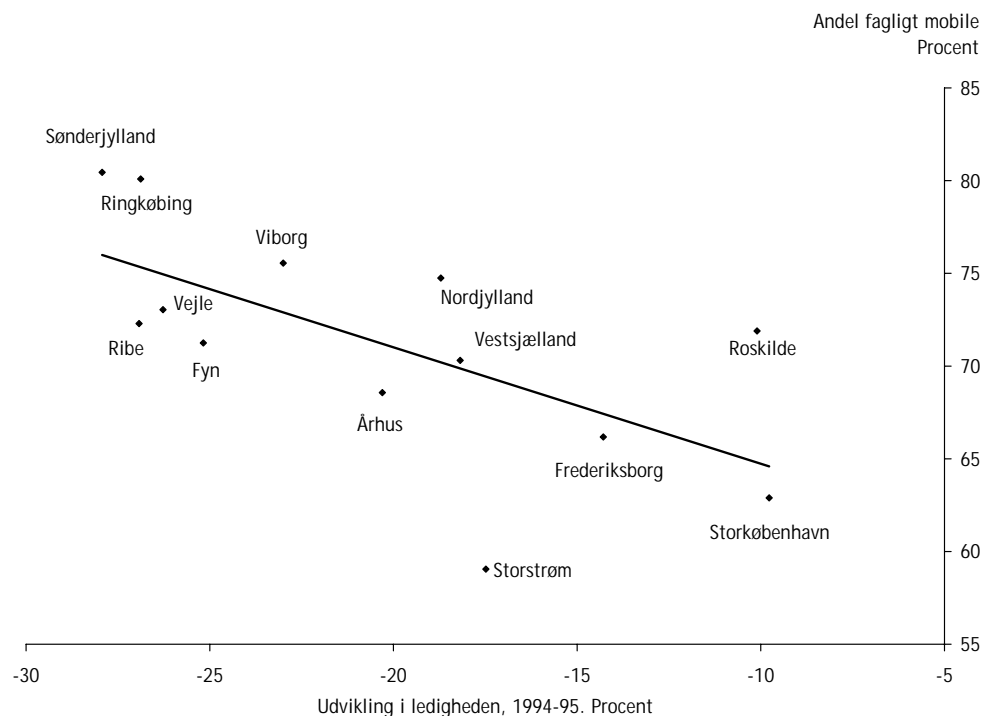
havn og Storstrøm blev i afsnittet ovenfor udpeget som AF-regioner med relativt lav faglig og især erhvervsmæssig mobilitet, mens Sønderjylland og Ringkøbing omvendt var regioner med relativt høj mobilitet. Som det fremgår af figur 4.1 og 4.2 synes dette også at gælde, efter at der er korrigeret for forskelle i regionale arbejdsmarkedsforhold (opgjort ved ledighedsniveauet i regionen). Set i forhold til ledighedsniveauet i regionen har Ringkøbing dog ikke en særskilt høj mobilitet.

Som behovet for en høj mobilitet blandt arbejdssøgende vil være størst på markeder

præget af lav ledighed, på samme vis vil behovet for en mobil arbejdskraft alt andet lige være størst på markeder med kraftigt fald i ledighedsniveauet (som udtryk for stor vækst i efterspørgslen efter arbejdskraft). På markeder med stor vækst i efterspørgslen/kraftige fald i ledighedsniveauet vil en høj mobilitet blandt jobsøgende medvirke til, at ledige stillinger besættes og ledigheden reduceres.

Denne sammenhæng bekræftes delvist af figurerne 4.3 og 4.4, der angiver udviklingen i den regionale ledighed 1994-95 sammenholdt med andelen af fagligt (figur 4.3)

Figur 4.3.
Udviklingen i den regionale ledighed 1994-95 og andel fagligt mobile ledige i regionen.



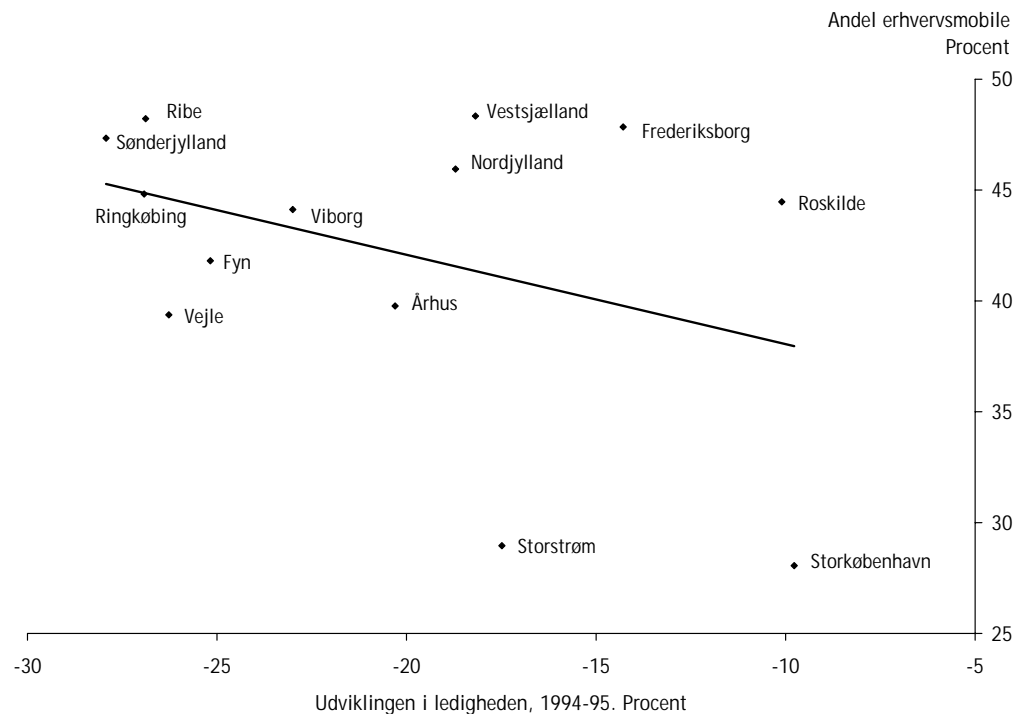
Anm. a): Se anmærkning a) i figur 4.1.

Anm. b): Korrelationskoefficienten er $-0,65$ og testværdien er $-2,81$, hvilket betyder, at sammenhængen er signifikant på et 5 pct.'s niveau (tosidet test).

Kilder: Se figur 4.1.

Figur 4.4.

Udviklingen i den regionale ledighed 1994-95 og andel erhvervsmobile ledige i regionen.



Anm. a): Se anmærkning a) i figur 4.1.

Anm. b): Korrelationskoefficienten er $-0,38$ og testværdien er $-1,34$, hvilket betyder, at sammenhængen er insignifikant.

Kilder: Se figur 4.1.

hvh. erhvervmæssigt (figur 4.4) mobile ledige i regionerne.

Af figurerne fremgår det, at regioner med store fald i ledighedsniveauet i perioden 1994-95 generelt kan konstatere en højere (planlagt) mobilitet blandt ledige end regioner med mindre fald i ledighedsniveauet i denne periode. Denne sammenhæng er dog kun signifikant for andelen af ledige, der er *fagligt mobile*, jf. figur 4.3. Der er således ikke sammenhæng mellem den regionale ledighedsudvikling og ande-

len af ledige, der ifølge handlingsplanerne planlægger at skifte *erhverv*, jf. figur 4.4.

Alt i alt synes den planlagte mobilitet generelt at være størst på markeder, hvor behovet for en mobil ledig arbejdskraft må antages at være størst, dvs. på markeder med lav ledighed og på markeder med kraftig vækst i efterspørgslen. Sammenhængen mellem lokale arbejdsmarkedsforhold og mobilitet synes dog kun entydigt at gælde lediges faglige mobilitet. Større skift i de lediges arbejdsområde (fra ét

erhvervsområde til et andet erhvervsområde) synes derimod ikke at hænge klart sammen med den lokale arbejdsmarkeds-situation og behovet for en mere mobil arbejdskraft blandt ledige.

AF's påvirkning af den ledige arbejdskrafts mobilitet

En høj faglig og erhvervmæssig mobilitet blandt jobsøgende – som påvist i afsnittene ovenfor – er ikke i sig selv en tilstrækkelig betingelse for at forbedre matching-processerne på arbejdsmarkedet. En positiv indvirkning på matchet mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft kræver i vid udstrækning, at udbuddet tilpasses efterspørgslen. Mobiliteten skal således primært gå fra fag- og erhvervsområder med overskud af arbejdskraft til områder med mangel på arbejdskraft.

Arbejdsmarkedsmyndighederne kan bidrage hertil ved gennem den aktive arbejdsmarkedspolitik at stimulere en faglig og erhvervmæssig mobilitet blandt ledige, således at ledig arbejdskraft med dårlige beskæftigelsesmuligheder i tidligere job/erhverv søger over i fag/erhverv med gode beskæftigelsesmuligheder. Dette kan fx ske gennem AF's muligheder for at tilpasse de lediges beskæftigelsesmål og aktiveringsforløb i handlingsplanerne til aktuelle efterspørgselsbehov på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesmålene vil kunne påvirke de ledige til at søge over i erhverv/fag, der er præget af mangel på arbejdskraft, og hvor beskæftigelsesmulighederne er gode/bedre. Aktiveringsforløbene vil kunne udvikle/påvirke de jobsøgendes kvalifikationer, således at de bedre matcher de efterspurgte kvalifikationer. En interessant problemstilling er således, i hvilket omfang arbejdsmarkedsmyndighederne påvirker de lediges

mobilitet/beskæftigelsesmål i den retning, arbejdsmarkedsmyndighederne vurderer opfylder arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft og bibringer de ledige de bedste beskæftigelsesmuligheder.

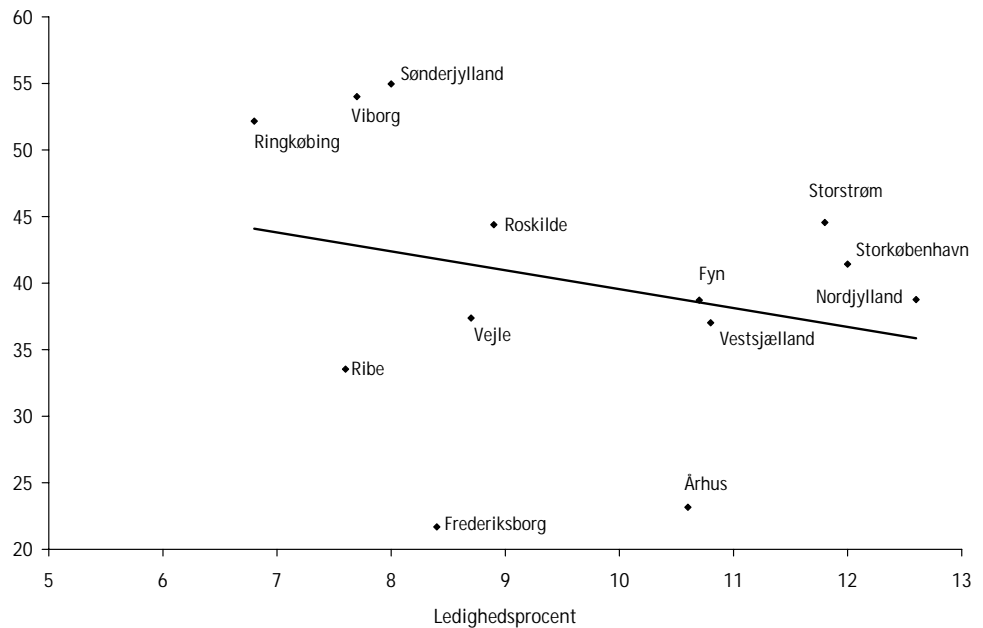
Alt andet lige må det forventes, at arbejdsmarkedsmyndighedernes behov for at påvirke de lediges mobilitet/beskæftigelsesmål er størst i regioner med lav ledighed eller i regioner med lav ledighed på specifikke fag-/erhvervsområder. Givet behovet for en mobil (kvalificeret) arbejdskraft er størst i regioner med et lavt ledighedsniveau, må det derfor alt andet lige forventes, at AF i regioner med lav ledighed oftere er med til at fastsætte indholdet af de lediges handlingsplaner med hensyn til beskæftigelsesmål og aktiveringsplaner end i regioner med høj ledighed. Herved er arbejdsmarkedsmyndighedernes muligheder for at påvirke de lediges mobilitet i den ønskede retning, dvs. under hensyntagen til behovene på arbejdsmarkedet, størst.

En indikator på arbejdsmarkedsmyndighedernes påvirkning af de lediges handlingsplaner kan udledes af spørgeskemaundersøgelsen blandt forsikrede ledige, jf. Langager (1997). Her blev de ledige spurgt, om handlingsplanen primært var et resultat af egne ideer, baseret på forslag fra AF eller var et resultat af både egne ideer og AF's forslag. I figur 4.5 belyses det, i hvilket omfang der er sammenhæng mellem det regionale ledighedsniveau (i 1995) og andelen af ledige, der angiver, at deres handlingsplan var fastlagt alene af AF *eller* var et resultat af både egne ideer og AF's forslag. Indikatoren omfatter således alle de situationer, hvor AF – efter de lediges opfattelse heraf – har haft indflydelse på indholdet af handlingsplanen.²⁰⁾

Figur 4.5.

Det regionale ledighedsniveau 1995 og andel ledige i regionen, hvor AF har været med til at fastlægge indholdet af handlingsplanen. Procent.

AF med til at fastlægge indhold af IHP. Procent



Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997). I alt indgår 3.268 personer i analysen. Korrelationskoefficienten er $-0,26$ og testværdien heraf $-0,90$, hvilket betyder, at sammenhængen er insignifikant.

Kilder: CRAM samt spørgeskemadata. Andelen af ledige, hvor AF har været med til at fastlægge indholdet af handlingsplanen, jf. spørgeskemaoplysninger, bygger på populationen af ledige personer, der deltog i Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarkeds-)indsatsen over for forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

Af figur 4.5 fremgår det, at der ikke er signifikant sammenhæng mellem det regionale ledighedsniveau og andelen af ledige, der angiver, at AF har medvirket ved fastsættelse af indholdet i den lediges handlingsplan. Selvom der er tendens til, at AF oftere har indflydelse på de lediges handlingsplaner i regioner med lav ledighed, jf. figur 4.5, kan ledighedsniveauet i regionen således ikke alene forklare omfanget af AF's indgriben i de lediges handlingspla-

ner. Det kan derfor ikke umiddelbart konkluderes, at de AF-regioner, der tilsyneladende har størst behov for et forbedret match på arbejdsmarkedet – udtrykt ved regionens ledighedsniveau – oftere søger at påvirke dette match gennem fastlæggelse af de lediges handlingsplaner.

Den valgte indikator er dog ikke uproblematisk at anvende. For det første kan AF's fastlæggelse af de lediges handlingsplaner

være bestemt af andre forhold end hensynet til efterspørgselsbehovene på arbejdsmarkedet – fx de lediges forudsætninger for/lyst til at tage del i udarbejdelsen af handlingsplanen. At de ledige oplyser, at AF helt eller delvist har fastlagt indholdet af deres handlingsplan afspejler således ikke nødvendigvis, at AF har gjort dette under hensyntagen til efterspørgselsforholdene på arbejdsmarkedet. Den opstillede indikator kan således ikke isolere de hændelser, hvor AF primært har grebet ind i de lediges handlingsplaner af hensyn til efterspørgselsforholdene på arbejdsmarkedet. For det andet dækker den valgte indikator ikke over alle de situationer, hvor AF har indflydelse på handlingsplanens indhold. AF kan således via information og vejledning om jobmuligheder (søge at) påvirke de lediges ønsker om aktivering og beskæftigelsesmål i en retning, der afspejler efterspørgselsforholdene på arbejdsmarkedet. AF's mere indirekte påvirkning af de lediges handlingsplaner ad denne vej vil således ikke nødvendigvis blive opfanget af den opstillede indikator. At handlingsplanen helt eller delvist er et resultat af AF's forslag betyder for det tredje ikke nødvendigvis, at AF har fastlagt handlingsplanens beskæftigelsesmål, og dermed andelen af fagligt og erhvervs-mæssigt mobile ledige. Sandsynligvis vil der dog være en god overensstemmelse mellem fastlæggelsen af indhold og AF's indflydelse på handlingsplanens beskæftigelsesmål og aktiveringsplaner.

Efterspørgselsforholdenes tilsyneladende manglende betydning for omfanget af AF's påvirkning af de lediges handlingsplaner/mobilitet, kan dog også skyldes, at efterspørgselsituationen på det tidspunkt, hvor handlingsplanerne blev udarbejdet, ikke

var af en sådan karakter, at der var mangel på arbejdskraft. Som det fremgår af bilagstabel 4.5 er de handlingsplaner, der indgår i spørgeskemaundersøgelsen primært udarbejdet omkring årsskiftet 1994/1995, hvor omfanget af arbejdskraftmangel var begrænset, jf. kapitel 5. AF's behov for at få indflydelse på indholdet af handlingsplanerne må derfor antages at være begrænsede i den periode.

Som udtryk for et effektivt fungerende arbejdsmarked må det forventes, at afgang af arbejdskraft er størst fra erhvervsområder med dårlige beskæftigelsesmuligheder (fald i beskæftigelsen) og tilgangen er størst til erhvervsområder med gode beskæftigelsesmuligheder.²¹⁾

Et sådant mobilitetsmønster kræver dog, at AF har kendskab til efterspørgselsudviklingen fordelt på erhverv og samtidigt har mulighed for at påvirke strømmene til og fra et erhvervsområde, og/eller det kræver, at den jobsøgende ledige arbejdskraft har den fornødne indsigt til at vurdere, hvor beskæftigelsesmulighederne er gode hhv. dårlige, og at den ledige arbejdskraft derefter søger bort fra områder med dårlige beskæftigelsesmuligheder hhv. forbliver på områder med gode beskæftigelsesmuligheder.

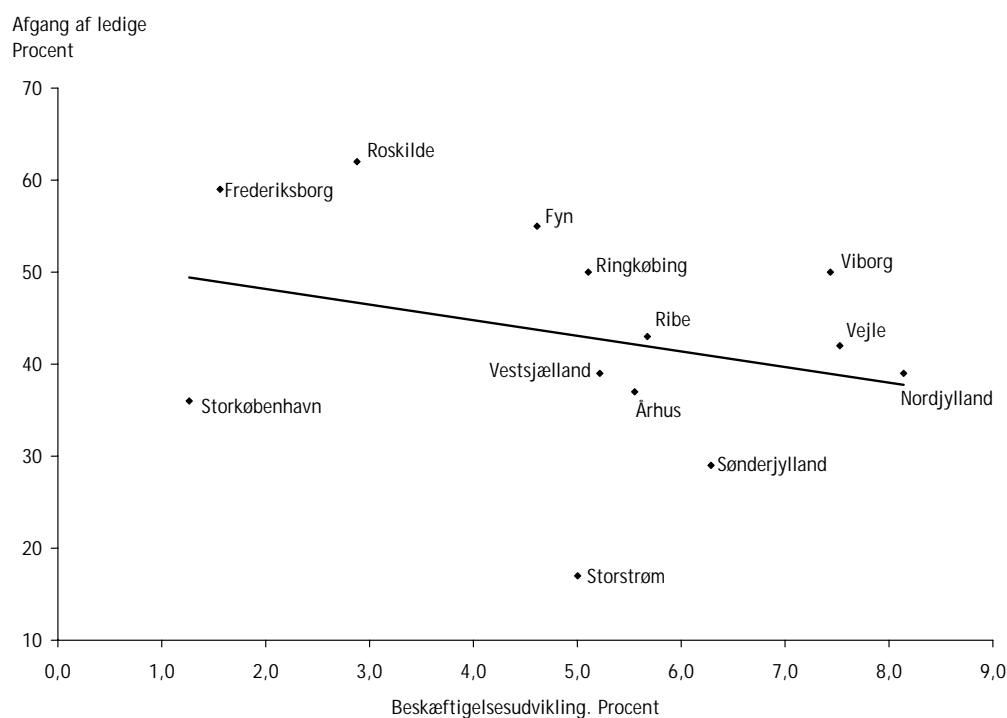
I hvilket omfang mobilitet af ledig arbejdskraft til og fra et erhvervsområde afhænger af beskæftigelsesudviklingen i erhvervet, er imidlertid vanskeligt at belyse på det foreliggende datamateriale. Mobilitetsoplysningerne er således opgjort i dansk fagkode (DFK), der primært er klassificeret efter fag- og uddannelsesområder, hvilket betyder, at DFK ikke umiddelbart kan sammenholdes med den erhvervs- og branche-

opdeling, der anvendes i beskæftigelsesopgørelserne, jf. den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) eller nationalregnskabet. Det har derfor været nødvendigt at tage udgangspunkt i en erhvervsgruppering under DFK, der tilnærmelsesvist kan sammenlignes med erhvervs-/branchegrupper under RAS.²²⁾ Industri og håndværk under DFK kan umiddelbart sammenholdes med brancherne

fremstillingsvirksomhed og bygge- og anlægssektoren i RAS. Hertil kommer, at industri og håndværk er det eneste erhvervsområde i nærværende datamateriale, der er tilstrækkelig stort til en regional opdeling.

Strømmen af ledig arbejdskraft til og fra erhvervsområdet industri og håndværk er undersøgt nærmere i figurerne 4.6-4.8.

Figur 4.6. Beskæftigelsesudviklingen i industri og bygge/anlæg 1993-94 samt afgang af ledige fra industri og bygge- og anlægsbranchen, særskilt for AF-regioner. Procent.¹⁾



Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997). Korrelationskoefficienten er $-0,29$ og testværdien heraf $-1,02$, hvilket betyder, at der er tale om en insignifikant sammenhæng.

1) Afgangen af ledige fra industri/bygge og anlæg er opgjort ved andelen af ledige, der senest var beskæftiget inden for industri/bygge og anlæg, men som i handlingsplanen har et beskæftigelsesmål uden for disse sektorer.

Kilder: RAS samt registeret over arbejdsmarkedspolitiske ordninger (AMPO). Bevægelsen af ledige til/fra industri/bygge og anlæg, jf. oplysningerne i AMPO, bygger på bruttopopulationen af ledige personer, der blev udvalgt til at deltage i Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarked-)indsatsen over for forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

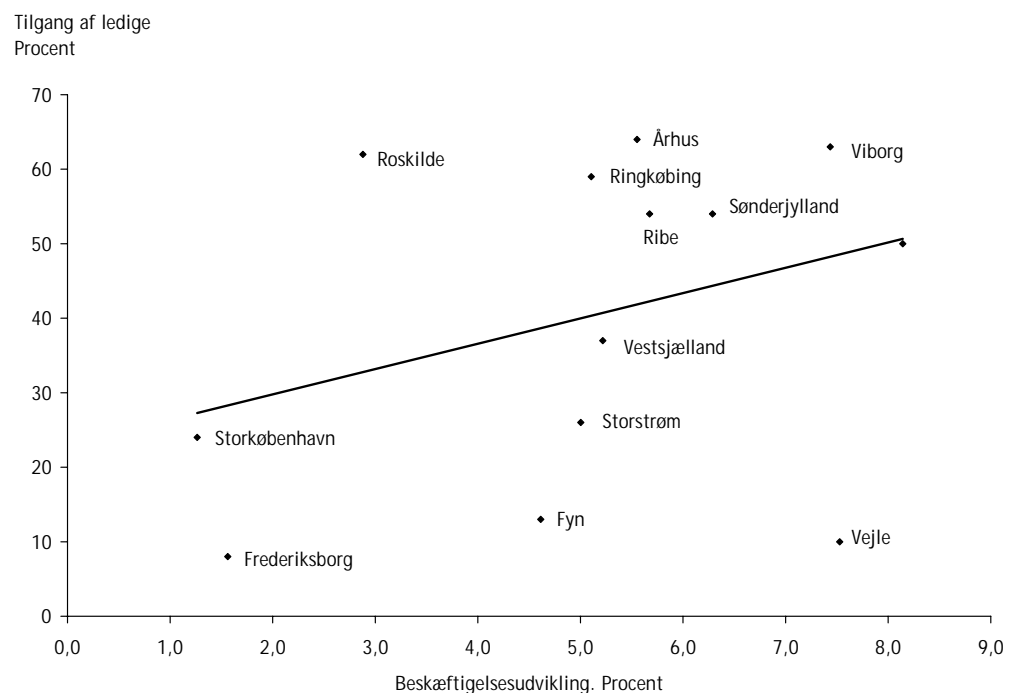
Figur 4.6 angiver den regionalfordelte beskæftigelsesudvikling inden for industri og håndværk i perioden 1993-94 samt andelen af ledige, der senest var beskæftiget i industri og håndværk, men som jf. beskæftigelsesmålet i handlingsplanen forlader dette erhverv (afgangen). Figur 4.7 angiver den regionalfordelte beskæftigelsesudvikling inden for industri og håndværk samt andelen af ledige, der senest var beskæftiget uden for området industri og håndværk, men som jf. beskæftigelsesmålet i handlingsplanen tilgår dette erhverv

(tilgangen). Endelig viser figur 4.8 den regionalfordelte beskæftigelsesudvikling inden for industri og håndværk samt nettobevægelsen af ledige til området industri og håndværk.²³⁾

Af figur 4.6-4.8 fremgår det, at der er tendens til, at afgang af ledig arbejdskraft fra industri og håndværk er mindst i regioner med stor beskæftigelsesmæssig fremgang i erhvervet (figur 4.6), at tilgangen af ledig arbejdskraft til industri- og håndværk er størst i regioner med stor fremgang i

Figur 4.7.

Beskæftigelsesudviklingen i industri og bygge/anlæg 1993-94 samt tilgangen af ledige til industri og bygge- og anlægsbranchen, særskilt for AF-regioner. Procent.¹⁾



Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997). Korrelationskoefficienten er 0,34 og testværdien heraf 1,19, hvilket betyder, at der er tale om en insignifikant sammenhæng.

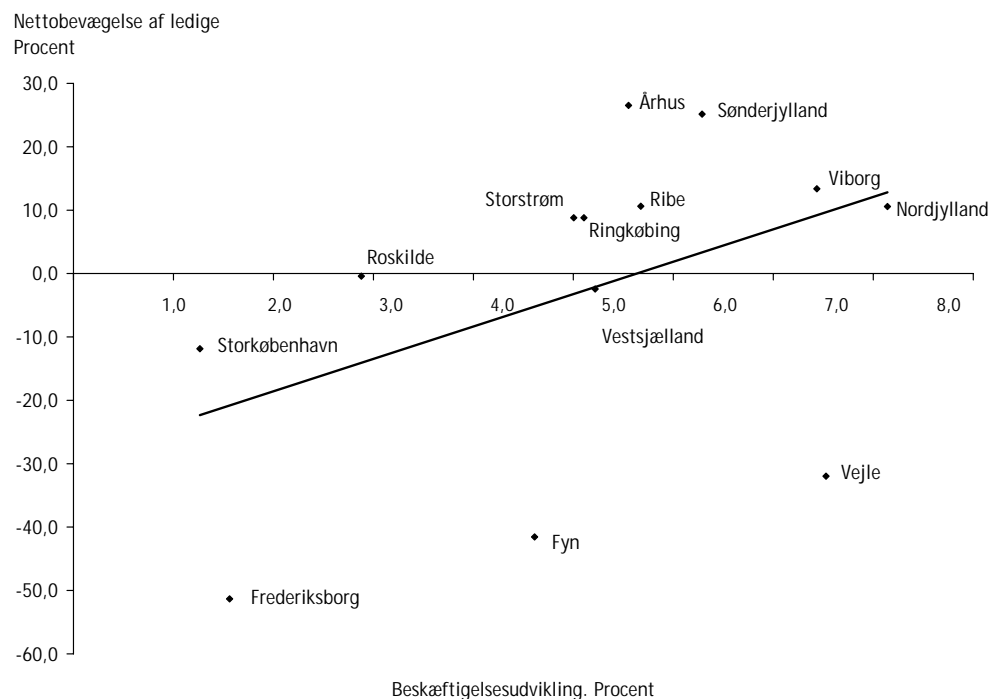
1) Tilgangen af ledige til industri/bygge og anlæg er opgjort ved andelen af ledige med et beskæftigelsesmål inden for industri/bygge og anlæg, og som ikke senest var beskæftiget herindenfor.

Kilder: Se figur 4.6.

i beskæftigelsen inden for industri og håndværk (figur 4.7), og at nettotilgangen af arbejdskraft er størst i regioner med stor beskæftigelsesmæssig fremgang (figur 4.8). Disse tendenser er dog insignifikante og beskæftigelsesudviklingen i et erhverv – her industri og håndværk – synes således ikke alene at kunne forklare mobiliteten af ledig arbejdskraft til og fra erhvervet. Dette kan selvsagt skyldes, at AF og de ledige

har en række andre forhold at tage hensyn til – fx efterspørgselsudviklingen i andre erhverv og den ledige arbejdskrafts kvalifikationer, forudsætninger samt ønsker om beskæftigelse. Forholdet kan dog også skyldes, at AF og de ledige ikke har kendskab til efterspørgselsforholdene i erhvervet, eller at udviklingen i efterspørgsel og udbud af arbejdskraft inden for industri og håndværk på tidspunktet for handlingsplanernes

Figur 4.8. Beskæftigelsesudviklingen i industri og bygge/anlæg 1993-94 samt nettobevægelsen af ledige til industri samt bygge og anlæg, særskilt for AF-regioner. Procent.¹⁾



Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997). Korrelationskoefficienten er 0,44 og testværdien heraf 1,63, hvilket betyder, at der er tale om en insignifikant sammenhæng.

1) Nettobevægelsen opgøres som summen af følgende strømme: Først er det opgjort, hvor stor en andel, der har et beskæftigelsesmål forskelligt fra den seneste beskæftigelse inden for industri/bygge og anlæg (afgangen). Dernæst er andelen af ledige med et beskæftigelsesmål inden for industri/bygge og anlæg, og som ikke tidligere var beskæftiget herindenfor, opgjort (tilgangen). Er tilgangen større end afgang, er nettobevægelsen positiv. Er tilgangen mindre end afgang, er nettobevægelsen negativ.

Kilder: Se figur 4.6.

udformning (årsskiftet 1994/95 jf. bilagstabel 4.5) ikke var af et sådan omfang, at der var mangel på arbejdskraft. Arbejdsmarkedsmyndighedernes behov for at påvirke mobiliteten til og fra erhvervet kan således have været begrænset på dette tidspunkt.

På grundlag af dette og forrige afsnit må det samlet set konkluderes, at mobiliteten generelt synes at være størst i de regioner, hvor behovet for en mobil ledig arbejdskraft må antages at være størst, dvs. i regioner med lav ledighed/kraftige fald i ledighedsniveauet, jf. forrige afsnit. På den anden side synes mobiliteten, jf. nærværende afsnit, ikke helt at afspejle efterspørgselsforholdene på arbejdsmarkedet. I regioner, der må formodes at have størst behov for et forbedret match mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft, har AF således ikke oftere indflydelse på de lediges handlingsplaner, ligesom AF/de ledige ikke synes at tage signifikant hensyn til beskæftigelsesmulighederne på arbejdsmarkedet ved fastlæggelsen af handlingsplanens beskæftigelsesmål. Fastlæggelsen af beskæftigelsesmålene (den planlagte mobi-

litet) hos den ledige arbejdskraft kan således ikke alene forklares ved efterspørgselsforholdene på arbejdsmarkedet, således som det har været muligt at registrere disse i denne undersøgelse. Andre forhold har tilsyneladende betydning for mobiliteten/fastlæggelsen af handlingsplanernes beskæftigelsesmål.

I tilknytning til disse konklusioner er det dog vigtigt at bemærke, at hovedparten af de handlingsplaner, der indgår i nærværende undersøgelse af de lediges fag- og erhvervsmobilitet, er udarbejdet omkring årsskiftet 1994/95, jf. bilagstabel 4.5. Det indebærer, at de beskæftigelsesmål, der bruges til at opgøre lediges fag- og erhvervsmobilitet, er fastsat på et tidspunkt karakteriseret ved en relativt høj arbejdsløshed og dermed meget få områder med mangel på arbejdskraft. Hertil kommer, at første fase af arbejdsmarkedsreformen var præget af en række indkøringsvanskeligheder i forbindelse med udarbejdelsen af de lediges handlingsplaner. Analyser af lediges fag- og erhvervsmobilitet kan således falde anderledes ud på nyere data.

Noter

- 1) Den aktive arbejdsmarkedspolitik kan endvidere påvirke den geografiske mobilitet. Da der ingen data haves herom, belyses dette aspekt dog ikke nærmere i denne rapport.
- 2) Der ses ikke her på de beskæftigedes udbudte/ønskede arbejdstimer.
- 3) ILO definerer ledige som alle personer (over en vis alder), der inden for en given periode (referenceperioden) er uden beskæftigelse, står til rådighed for arbejdsmarkedet (i referenceperioden) og som aktivt søger arbejde (i referenceperioden).
- 4) Aktiv arbejdssøgning omfatter for det første kontakt med AF, kommune eller a-kasse for at få arbejde. Er kontakten til disse instanser sket inden for de sidste *tre måneder*, betragtes den ikke-beskæftigede som aktiv jobsøgende. Aktiv jobsøgning omfatter for det andet henvendelse til arbejdsgivere, kontakt til venner, familie mv., fagforeninger, læsning eller besvarelse af jobannoncer samt ansøgninger om tilladelse, støtte eller konkrete tiltag til at etablere sig som selvstændig. Er en af disse aktiviteter foretaget inden for de seneste *4 uger*, betragtes den ikke-beskæftigede som aktiv jobsøgende.
- 5) Der ses således ikke på de beskæftigedes ønskede/udbudte arbejdstimer.
- 6) Der er dog markant forskel på, hvor stor en andel af de studerende hhv. øvrige personer uden beskæftigelse, der *ønsker* arbejde. Mens dette er tilfældet for mere end 60 pct. af de studerende (bortset fra året 1994), er dette tilfældet for mindre end 30 pct. i gruppen af øvrige personer uden beskæftigelse.
- 7) Det er dog værd at bemærke, at omkring hver syvende førtidspensionist/revalidend/langtidssygemeldte gerne vil have et arbejde.
- 8) Da antallet af 50-59-årige kontanthjælpsmodtagere og studerende personer i AKU-undersøgelserne er meget begrænset, jf. bilagstabel 4.3, er der alene set på 18-49-åriges effektive arbejdsudbud for disse to kategorier af ikke-beskæftigede personer.
- 9) Opgørelsen af antal dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere mv. i AKU'erne kan afvige fra de officielle opgørelser heraf. Udviklingstendenserne i AKU'erne vil dog være sammenfaldende med de officielle opgørelser heraf.
- 10) Her ses der bort fra det effektive arbejdsudbud blandt ledige.
- 11) I analyserne af aktiveredes søgeaktivitet indgik initialt dels en lang række *personlige baggrundsvARIABLES* (køn, alder, helbred, civilstand, børn/ikke børn, indvandrerstatus, skoleuddannelse, erhvervsuddannelse, ledighedsomfanget i en 2½ års periode forud for interviewtidspunktet, erhvervs erfaring, varigheden af det længste ansættelsesforhold samt en vurdering af egne fremtidige beskæftigelsesmuligheder), dels en række *aktiveringsforhold* (forventet afslutningstidspunkt for igangværende aktiveringsforløb, aktiveringstype (jobtræning eller uddannelse/kursus) samt interviewpersonens interesse i at starte på uddannelsen/kurset hhv. i jobtræningsforløbet).
- 12) I analyserne af lediges søgeaktivitet indgik initialt samme *personlige baggrundsvARIABLES* som for aktiverede (se note ovenfor). Variabler til beskrivelse af den lediges *seneste aktiveringsforløb* og dets eventuelle betydning for søgeadfærden omfatter: Perioden fra senest afsluttede aktiveringsforløb, aktiveringstype samt seneste aktiveringsforløbs påvirkning af søgeadfærd og beskæftigelsesmuligheder.
- 13) Bemærk, at undersøgelsen er baseret på surveydata blandt personer, der alle var ledige i foråret 1995. De personer, der indgår i undersøgelsen, har således alle været ledige, og alle personer i undersøgelsen har derfor på et eller andet tidspunkt været i kontakt med AF-systemet. Såfremt beskæftigede, der aldrig har været i kontakt med AF-systemet, bruger AF som søgekanal i mindre omfang end beskæftigede, der har været i kontakt med AF-systemet, vil skønnet over de beskæftigedes brug af AF som søgekanal derfor være overvurderet i opgørelserne.
- 14) Jensen & Pedersen (1997) finder på danske surveydata indsamlet i 1996, at AF, kommunen og a-kasserne som én samlet kategori var *primære* jobsøgekanal for 10,6 pct. af de jobsøgende ledige. I 1994 var AF, kommunen og a-kasserne primære søgekanal for 12,9 pct. af de ledige. For beskæf-

tigede, der søger nyt job, var AF, kommunen og a-kasserne vigtigste søgekanal for kun 1,3 pct. af de jobsøgende. Den primære søgekanal defineres i undersøgelsen som den søgekanal interviewpersonerne først nævner ved spørgsmålet om anvendte søgekanaler ved jobsøgning. En væsentlig del af interviewpersonerne nævner dog mere end én søgekanal, jf. Jensen & Pedersen (1997). Disse "sekundære" søgekanaler indgår således ikke i opgørelserne ovenfor, hvilket er tilfældet i nærværende undersøgelse. På en række punkter er det således vanskeligt umiddelbart at sammenligne nærværende opgørelse af jobsøgendes brug af jobsøgekanaler med opgørelserne i Jensen & Pedersen (1997). Baseret på amerikanske data udgjorde andelen af jobsøgere, der brugte AF til at søge arbejde 30,2 pct. i 1970, faldende til 21,1 pct. i 1988, jf. Bishop (1993).

- 15) Rosdahl (1998) anfører, at eftersom omkostningerne mellem de forskellige søgekanaler som jobsøgende kan bruge, varierer forholdsvist lidt, vil valget af jobsøgekanal primært afhænge af den forventede kvalitet af de job, de jobsøgende har mulighed for at komme i kontakt med og chancerne for at få et af disse job.
- 16) Ifølge Thomas (1997) er standardresultatet i den økonometriske litteratur, at ledige jobsøgere, der har brugt AF som søgekanal, sjældnere overgår fra ledighed til beskæftigelse end ledige, der har brugt andre søgekanaler. Ifølge Thomas (1997) kan dette dog hænge sammen med, at disse undersøgelser måler variationer i brugen af AF snarere end *timing* af AF som søgekanal. Hvis AF således først bruges *efter*, at andre søgekanaler er brugt (uden held), vil empiriske resultater under-vurdere effektiviteten af AF som jobsøgekanal. Korrigeret for hvornår i ledighedsforløbet AF benyttes som søgekanal, finder Thomas (1997), at anvendes AF som søgekanal lige efter ledighedsperiodens start, har ledige kortere ledighedsperioder end ledige, der bruger andre søgemetoder. Omvendt har ledige, der ikke bruger AF i starten af deres ledighedsforløb, men som ender med at finde job via AF, længere ledighedsperioder end ledige, der har valgt andre jobsøgningsstrategier.
- 17) Bemærk, at der i beregningerne af det gennemsnitlige antal anvendte søgetimer alene indgår personer, der angiver, at de aktivt har søgt arbejde. Tallene er således *eksklusive* de personer, der ikke bruger tid på at søge arbejde.
- 18) Se tabel 2.8 i kapitel 2.
- 19) Ved analysen af de lediges erhvervsmobilitet skelnes der dog mellem i alt 10 forskellige erhvervs/brancheområder mod normalt 7 på et 1-cifret fagkodeniveau. I analysen af den erhvervsmæssige mobilitet er der således sket en uddybning af det 1-cifrede fagkodeniveau. Transport er således udskilt fra industri og håndværk, ligesom området forskning, teknik og oplysning m.m. er opdelt i 4 områder: teknik, sundhed og socialområdet, forskning mv., samt oplysning, kultur og design.
- 20) Resultaterne ændres ikke, hvis man kun ser på de situationer, hvor *alene* AF har fastlagt indholdet af handlingsplanen.
- 21) Det samme kan siges at gælde for mobiliteten til og fra forskellige *fag*områder. Mobiliteten til og fra forskellige fagområder er dog ikke belyst.
- 22) Beskæftigelsen i RAS kan, i modsætning til nationalregnskabet, opdeles på regioner.
- 23) Figurerne 4.6-4.8 bygger på bilagstabel 4.6, hvor mobiliteten til og fra industri og håndværk er opgjort regionalt.



Den arbejdsmarkedspolitiske indsats og arbejdskraftmangel

Formålet med dette kapitel er at belyse og diskutere, om den arbejdsmarkedspolitiske indsats har medvirket til at forebygge og afhjælpe arbejdskraftmangel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Efterspørgslen efter arbejdskraft er steget efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Dette fremgår af tal for beskæftigelsen, der viser, at det gennemsnitlige antal beskæftigede steg med ca. 131.000 personer i perioden 1994-97, hvilket svarer til en stigning på ca. 5 pct., jf. kapitel 3. Beskæftigelsesudviklingen efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden adskiller sig fra udviklingen under opsvinget i firserne ved, at den beskæftigelsesmæssige vækst hidtil har været mindre kraftigt end det var tilfældet under (størstedelen af) det foregående opsving. Dette gælder, uanset om personer i støttet beskæftigelse medtages i beskæftigelsestallet eller ej. Desuden adskiller beskæftigelsesudviklingen efter 1994 sig ved, at den hidtil har været mere ligeligt fordelt dels over årene, dels på sektorer, jf. kapitel 3.

En kraftig vækst i arbejdskraftefterspørgslen og en skæv fordeling heraf forøger risikoen for, at der opstår arbejdskraftmangel. Det var tilfældet i midtfirserne, hvor en kraftig vækst især inden for byggebranchen medførte, at der opstod mangel på kvalificeret arbejdskraft inden for dette område, se fx Arbejdsministeriet et al.

(1989) og Finansministeriet (1994). Spørgsmålet er, om der på trods af den relativt mindre kraftige beskæftigelsesvækst ligeledes er opstået arbejdskraftmangel under det nuværende konjunkturopsving.

Mangel på arbejdskraft kan betyde, at produktion/arbejde ikke bliver igangsat eller må udskydes, dvs. at beskæftigelsen i givet fald bliver mindre, end den ville have været i fravær af arbejdskraftmangel. Arbejdskraftmangel kan desuden resultere i, at virksomheder tilbyder en højere løn i forsøget på at tiltrække den efterspurgte arbejdskraft. Dette er et problem, hvis lønstigningerne har afsmittende effekt på andre gruppers løn. En afsmittende effekt kan virke begrænsende på produktion og beskæftigelse og kan i sidste ende indebære, at et opsving bremses og ledigheden stiger.

Et af de centrale formål med arbejdsmarkedspolitikken er at bidrage til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Dette kapitel indledes med en belysning af situationen efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, hvad angår omfanget af arbejdskraftmangel og mismatch-problemer.

Dernæst belyses og diskuteres, hvilken betydning den arbejdsmarkedspolitiske indsats har haft for omfanget af arbejdskraft-

mangel efter 1994. Afsnittet omfatter en belysning og diskussion af betydningen af:

- AF's formidlingsvirksomhed, herunder
 - størrelsen af AF's markedsandel og
 - kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed.
- Flaskehalsindsatsen.

Kapitlet afrundes med en opsamling af fundne resultater.

Arbejdskraftmangel

I dette afsnit belyses omfanget af arbejdskraftmangel på landsplan og på regionalt niveau efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Forudsætningen for at kunne opgøre omfanget af arbejdskraftmangel på arbejdsmarkedet som helhed er, at virksomhederne anmelder de job, som ikke kan besættes. En sådan anmeldelsespligt findes imidlertid ikke, og det er derfor nødvendigt at belyse omfanget af arbejdskraftmangel v.h.a. forskellige indikatorer herpå.

Arbejdskraftmangel på landsplan og på regionalt niveau

En evaluering af AF's indsats over for virksomhederne foretaget af Socialforskningsinstituttet, jf. Bach (1997), giver et billede af den *samlede* arbejdskraftmangel ved årsskiftet 1995/96. Evalueringen er udarbejdet på baggrund af surveydata, der er indsamlet blandt en repræsentativ stikprøve af virksomheder i Danmark. I evalueringen har man spurgt virksomhederne, om de på interviewtidspunktet (årsskiftet 1995/96) havde ét eller flere job, som de forgæves havde forsøgt at få besat. På baggrund af besvarelserne er beregnet, hvor stor en andel af de adspurgte virksomheder, der på interviewtidspunktet havde mangel på arbejdskraft. Da der er tale om en

kvantitativ opgørelse, som er repræsentativ for arbejdsmarkedet som helhed, kan besvarelserne anvendes tilnærmede som mål for det samlede omfang af arbejdskraftmangel på både landsplan og regionalt niveau på daværende tidspunkt 1995/96.

Ved årsskiftet 1995/96 havde 4 pct.¹⁾ af virksomhederne på landsplan ét eller flere ubesatte job, som de forgæves havde forsøgt at få besat, jf. Bach (1997). For langt de fleste virksomheders vedkommende var der tale om mangel på faguddannet arbejdskraft.

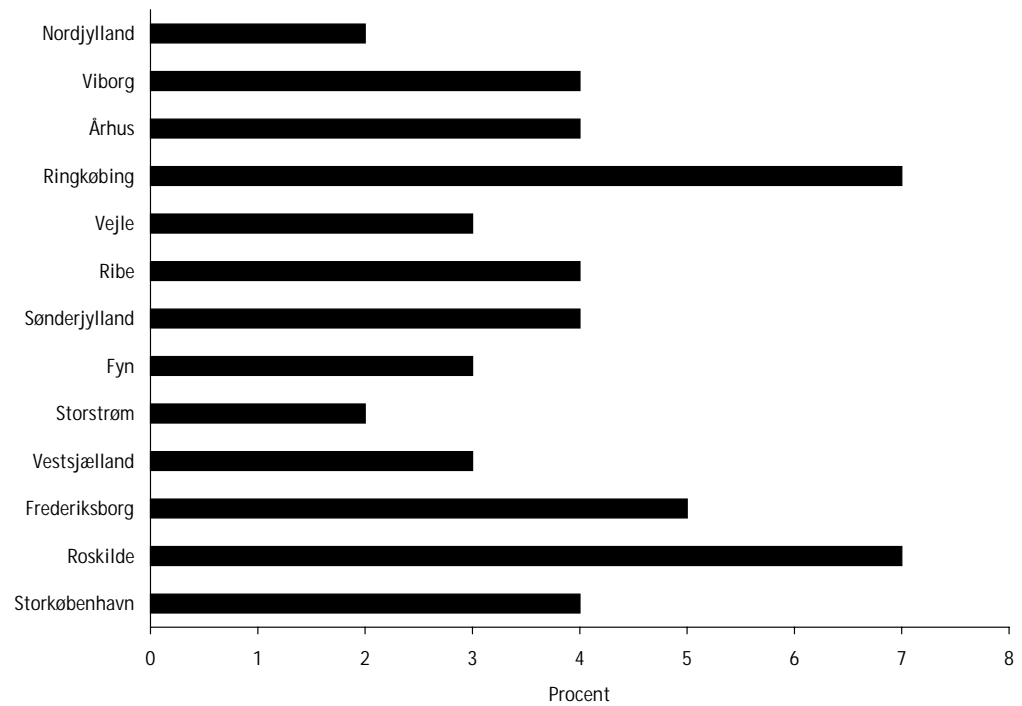
På regionalt niveau lå andelen af virksomheder, der ved årsskiftet 1995/96 angav at have ét eller flere ubesatte job, i intervallet fra 2-7 pct, jf. figur 5.1.²⁾

Nordjylland og Storstrøm lå i bund med 2 pct. Derefter fulgte Vejle, Fyn og Vestsjælland med 3 pct., Viborg, Århus, Ribe, Sønderjylland og Storkøbenhavn med 4 pct., Frederiksborg med 5 pct., mens Ringkøbing og Roskilde³⁾ toppede med 7 pct., jf. Bach (1997).

Ovenfor nævnte vi, at 4 pct. af virksomhederne på landsplan ved årsskiftet 1995/96 havde ét eller flere ubesatte job, som de forgæves havde forsøgt at få besat. De 4 pct. siger imidlertid ikke i sig selv noget om, hvorvidt problemerne vedrørende arbejdskraftmangel er blevet større eller mindre i løbet af den periode, hvor arbejdsmarkedsreformen har virket eller om arbejdskraftmanglen er større eller mindre i forhold til, hvad man kan forvente i forbindelse med en højkonjunkturperiode.

Der findes i øjeblikket ikke en indikator, der muliggør, at udviklingen i omfanget af

Figur 5.1.
Arbejdskraftmangel i 13 AF-regioner, årsskiftet 1995/96. Procent.



Anm.: Arbejdskraftmangel er opgjort som andelen af virksomheder, der ved årsskiftet 1995/96 angav at have ét eller flere ubesatte job.

Kilde: Bach (1997).

arbejdskraftmangel på arbejdsmarkedet som helhed kan kvantificeres. I bl.a. Finansministeriet (1996) har man ganske vist som indikator anvendt andelen af jobordrer anmeldt til AF, der ikke er blevet besat på det aftalte tiltrædelsestidspunkt, i forhold til den samlede beskæftigelse. Det er imidlertid ikke uproblematisk at anvende denne opgørelsesmetode til en belysning af arbejdskraftmanglen efter 1994. Ifølge Det Økonomiske Råd (1992, p. 121) er forudsætningen for at anvende AF's opgørelser til belysning af udviklingen i omfanget af arbejdskraftmangel således, at "statistikken for ubesatte job hos arbejdsformidlingen er en god og stabil in-

dikator for det samlede antal ledige stillinger, hvilket kræver, at en omtrent konstant andel af de ledige stillinger anmeldes til arbejdsformidlingen". Denne forudsætning er imidlertid næppe opfyldt. Fx faldt antallet af anmeldte jobordrer i perioden 1994-1997, mens den samlede beskæftigelse (og dermed formentlig antallet af jobåbninger) steg, jf. kapitel 3.

Som følge af manglen på en indikator, der muliggør, at udviklingen i omfanget af arbejdskraftmangel på arbejdsmarkedet som helhed kan kvantificeres i hele den betragtede undersøgelsesperiode, har det i stedet været nødvendigt at tage udgangspunkt i

kvalitative beskrivelser og indikatorer, der kan give et indblik i arbejdskraftmanglen inden for (dele af) henholdsvis det private og det offentlige arbejdsmarked.

Arbejdskraftmangel på det private arbejdsmarked

Hvert år udarbejder Arbejdsmarkedsstyrelsen en Arbejdsmarkedsredegørelse, der bl.a. indeholder arbejdsmarkedsrådenes vurdering af flaskehalsproblemerne på arbejdsmarkedet. Et flaskehalsproblem er her defineret som "en mere end rent midlertidig efterspørgsel fra virksomhederne i en region efter arbejdskraft med bestemte faglige kvalifikationer, der ikke kan tilfredsstilles med ledig arbejdskraft", jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998a, p. 37). Redegørelsen omfatter en kvalitativ beskrivelse af mangelsituationen "både på de dele af arbejdsmarkedet, som AF ikke aktuelt har et formidlingsmæssigt samarbejde med, og på de dele af arbejdsmarkedet, som AF betjener", jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998a, p. 37). Opgørelsen er således ikke dækkende for hele arbejdsmarkedet, men kun for AF's billede heraf. Af en gennemgang af Arbejdsmarkedsredegørelserne for perioden 1994 til 1. kvartal 1998, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-98), fremgår, at flaskehalsproblemerne på det private arbejdsmarked har vedrørt specifikke, afgrænsede faggrupper inden for enkelte brancher. Der drejer sig om bygge- og anlægsvirksomhed, jern- og metalindustri, træ- og møbelindustri samt i en begrænset del af perioden også reparationsvirksomhed. Flaskehalsproblemerne i den private sektor har ikke på noget tidspunkt vist sig i alle regioner på samme tid. Vurderingen er, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-98), at flaskehalsproblemerne på det private arbejdsmarked generelt set har været relativt

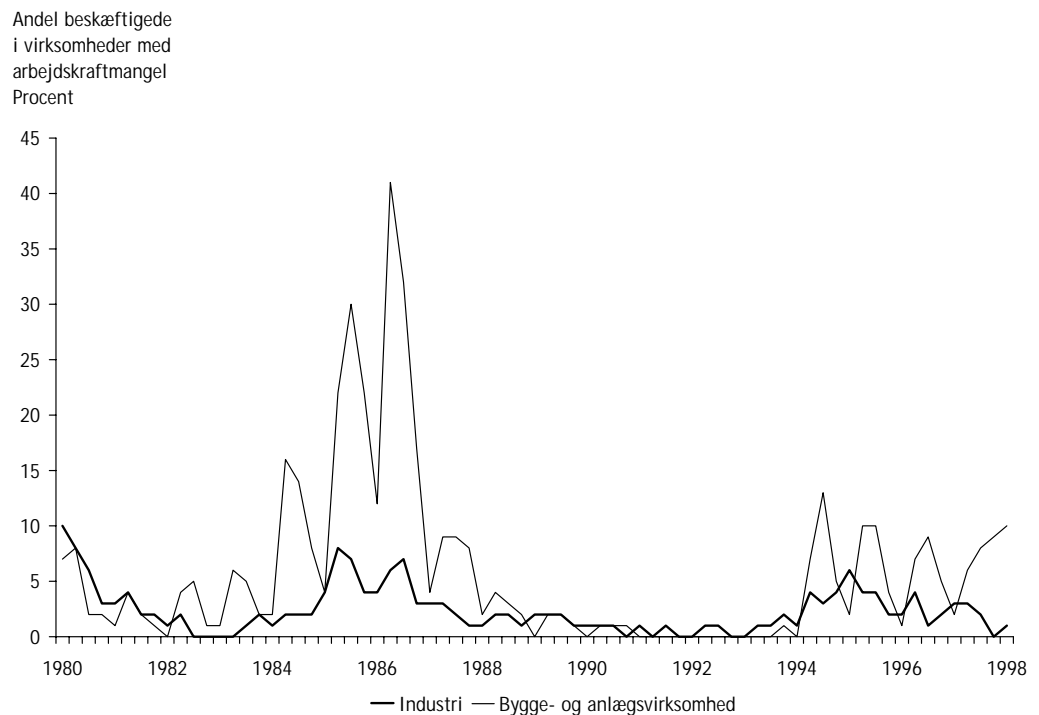
begrænsede i perioden. Det vurderes dog, at flaskehalsituationen er blevet skærpet en anelse siden midten af 1997.

Danmarks Statistiks kvartalsvise konjunkturbarometer, der indeholder et mål for arbejdskraftmanglen inden for henholdsvis industri og bygge- og anlægsvirksomhed, jf. Danmarks Statistik (diverse år), kan give et nærmere indblik i udviklingen i omfanget af arbejdskraftmangel over tid. Opgørelsen, der er baseret på svar fra virksomheder (spørgeskemadata), muliggør således, at omfanget af arbejdskraftmangel efter 1994 inden for de nævnte områder kan sammenholdes med omfanget under opsvinget i firserne. Af opgørelserne fremgår, hvor stor en andel af den samlede beskæftigelse inden for henholdsvis industri og bygge- og anlægsvirksomhed, der findes i virksomheder, som angiver, at produktionen var begrænset/hindret ultimo det undersøgte kvartal som følge af mangel på arbejdskraft.⁴⁾

Omfanget af arbejdskraftmangel var ifølge Danmarks Statistiks opgørelser langt større inden for bygge- og anlægsvirksomhed under højkonjunkturperioden i firserne, end det har været tilfældet hidtil under det nuværende opsving, jf. figur 5.2. Forskellen skal bl.a. ses i lyset af, at ganske vist var den gennemsnitlige årlige vækst i beskæftigelsen inden for denne branche den samme i de to perioder, men betragtes de to opsving som helhed, var den samlede beskæftigelsesmæssige vækst væsentlig større i firserne, jf. kapitel 3. Der var tilsyneladende ligeledes større arbejdskraftmangel inden for industri i den daværende periode, men her er forskellen langt mere begrænset. Resultaterne vedrørende virksomhedernes opfattelse af arbejdskraft-

Figur 5.2.

Mangel på arbejdskraft inden for industri og bygge- og anlægsvirksomhed, 1. kvartal 1980 - 1. kvartal 1998. Beskæftigelse i virksomheder, der angiver, at produktionen var begrænset eller hindret ultimo kvartalet som følge af arbejdskraftmangel, som andel af den samlede beskæftigelse inden for branchen. Procent.



Kilde: Danmarks Statistik (1980-98).

manglen inden for industri og bygge- og anlægsvirksomhed indikerer, at arbejdskraftmanglen under det nuværende op-sving hidtil har været væsentlig mere begrænset, end det var tilfældet under den forrige højkonjunkturperiode.

Arbejdskraftmangel

på det offentlige arbejdsmarked

Arbejdskraftmanglen var ifølge Bach (1997) større i den offentlige end i den private sektor ved årsskiftet 1995/96. På daværende tidspunkt havde 6 pct. af de offentlige virksomheder således ét eller flere job, som de forgæves havde forsøgt at

få besat mod 3 pct. af virksomhederne i den private sektor. En gennemgang af Arbejdsmarkedsredegørelserne, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-1998), viser, at arbejdskraftmanglen har været større i den offentlige end i den private sektor i hele perioden 1994 til 1. kvartal 1998. Flaskehalsproblemerne har primært vedrørt social- og sundhedsområdet og siden årsskiftet 1995/96 også undervisningssektoren.

Ovenstående indikerer, at problemerne vedrørende arbejdskraftmangel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden har

været større inden for den offentlige end inden for den private sektor. Samlet set synes arbejdskraftmanglen i den private sektor at have været relativt begrænset under det nuværende opsving sammenholdt med situationen under højkonjunkturperioden i firserne, hvor der som anført ovenfor var relativt stor mangel på arbejdskraft inden for bygge- og anlægsvirksomhed. Den relativt begrænsede arbejdskraftmangel under det nuværende opsving samt det forhold, at arbejdskraftmanglen primært har vist sig inden for den offentlige sektor, kan være en af forklaringerne på den moderate lønudvikling i denne periode, jf. kapitel 3.

Mismatch

Mismatch-problemer betyder, at der på samme tid er ledighed på nogle områder og ubesatte stillinger på andre. En række forhold på udbuds- hhv. efterspørgselsiden på arbejdsmarkedet har betydning for omfanget af mismatch-problemer. På udbudssiden kan nævnes forhold som størrelsen af det effektive arbejdsudbud, arbejdsudbuddets kvalifikationssammensætning samt arbejdsudbuddets grad af faglig og geografisk mobilitet. På efterspørgselsiden drejer det sig bl.a. om forhold som omfang og sammensætning af virksomhedernes arbejdskraftefterspørgsel, virksomhedernes tilbøjelighed til at ansætte (langtids)ledige og personer med andre typer af kvalifikationer end dem, de typisk rekrutterer, samt virksomhedernes lokalisering.

Nedenfor ser vi nærmere på udviklingen i omfanget af mismatch på landsplan og regionale forskelle vedrørende mismatch-problemer efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Belysningen af mismatch-pro-

blemerne danner sammen med belysningen af arbejdskraftmanglen grundlag for en belysning og diskussion af, hvilken betydning den arbejdsmarkedspolitiske indsats har haft for omfanget af arbejdskraftmangel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Udvikling på landsplan

Som indikator til måling af udviklingen i omfanget af mismatch-problemer anvendes typisk den såkaldte Beveridge-kurve, se fx Sløk (1997), Det økonomiske Råd (1992) og Arbejdsministeriet et al. (1989). Beveridge-kurven angiver sammenhængen mellem ledighed og ubesatte stillinger over tid: jo flere ledige, jo færre ubesatte stillinger og omvendt.

De ovennævnte problemer med at kvantificere udviklingen i omfanget af arbejdskraftmangel (ubesatte stillinger) på arbejdsmarkedet som helhed betyder imidlertid, at det ikke umiddelbart er muligt at tegne en Beveridge-kurve for perioden 1994-97. Med udgangspunkt i data for ledige stillinger opslået i Berlingske Tidendes søndagsudgave har Sløk (1997) dog afbildet en Beveridge-kurve for perioden januar, 1989 til uge 15, 1997. Disse data giver ifølge Sløk (1997) en god beskrivelse af konjunkturudviklingen. Den opstillede Beveridge-kurve, der angiver ledighed og ledige stillinger i Berlingske Tidende som andele af beskæftigelsen, kan ifølge Sløk (1997) indikere, at strukturerne på arbejdsmarkedet er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. Efter 1. kvartal 1996 er der således en svag tendens til, at kurven er begyndt at bevæge sig mod origo, hvilket betyder, at omfanget af både ledige og ledige stillinger er faldende. Faldet i andelen af ledige

stillinger i Berlingske Tidende og dermed bevægelsen mod origo kan dog også være en følge af, at der er begyndende lavkonjunktur og derfor opslås færre ledige stillinger. Udviklingen efter uge 15, 1997 tyder imidlertid ikke på, at begyndende lavkonjunktur er forklaringen på Beveridge-kurvens forløb.

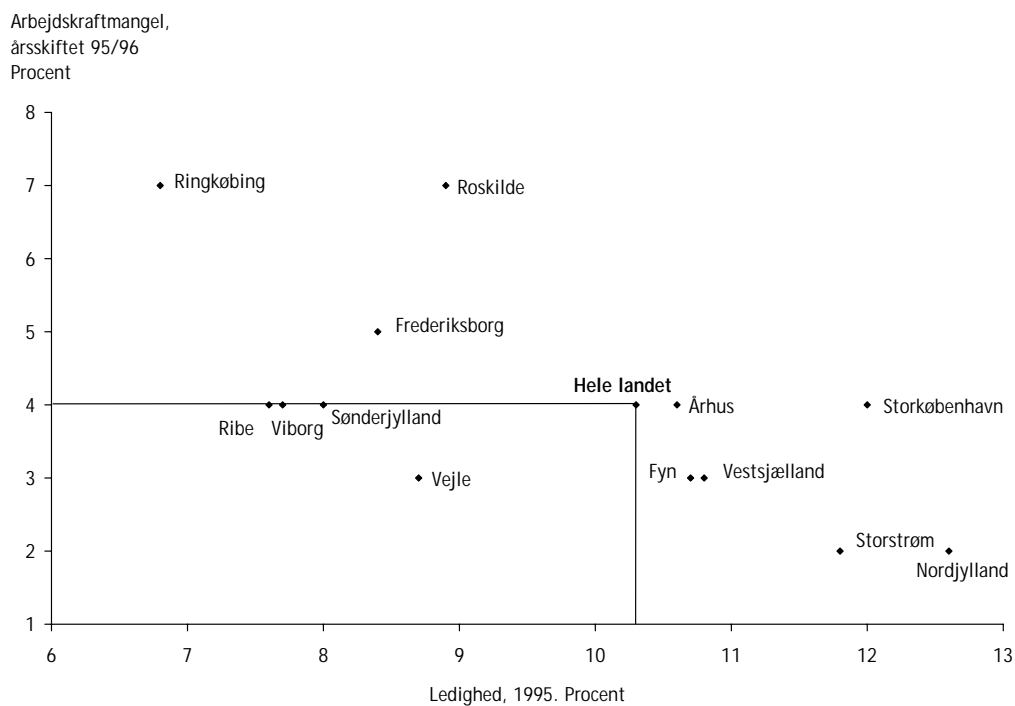
Sløk's (1997) konklusion synes at stemme fint overens med, at arbejdskraftmanglen har været relativt begrænset under det nuværende opsving, jf. forrige afsnit. Beveridge-kurvens forløb, jf. Sløk, giver således en indikation af, at mismatch-problemerne på arbejdsmarkedet som helhed er blevet for-

mindsket efter arbejdsmarkedsreformens i-krafttræden.

Regionale forskelle

Med henblik på at belyse omfanget og sammensætningen af mismatch-problemerne i de enkelte AF-regioner⁵⁾ sammenholdes regionernes ledighedsprocent i 1995 og deres omfang af arbejdskraftmangel ved årsskiftet 1995/96 med situationen på landsplan. Opgørelsen af arbejdskraftmangel stammer som ovenfor fra Bach (1997) og måles ved den andel af virksomhederne, der ved årsskiftet 1995/96 havde et eller flere ubesatte job, som de forgæves havde forsøgt at få besat.

Figur 5.3.
Ledighed, 1995 og arbejdskraftmangel, årsskiftet 1995/96, for hele landet og pr. AF-region. Procent.



Kilde: Bach (1997) og ABBA (Arbejdsmarkedsstatistikens brugerbank).

Omfanget og sammensætningen af mismatch-problemerne varierede tilsyneladende fra region til region på undersøgelsestidspunkt, jf. figur 5.3.

Ifølge den anvendte opgørelsesmetode skilte Vejle sig ud ved at være den eneste region, hvor både ledighed og arbejdskraftmangel lå under landsgennemsnittet. Arbejdskraftmanglen i Ribe, Viborg og Sønderjylland lå på niveau med landsgennemsnittet på undersøgelsestidspunktet på trods af, at ledigheden var mindre i disse regioner end ledigheden på landsplan. I Storkøbenhavn var situationen ifølge den anvendte opgørelsesmetode den omvendte, idet regionen på trods af højere ledighed havde samme omfang af arbejdskraftmangel som landet som helhed. For de resterende regioner gælder, at de tilsyneladende lå i midtergruppen, hvad angår omfanget af mismatch-problemer. For Århus-regionen gjaldt, at den lå tæt på landet som helhed, hvilket indikerer, at både omfanget og sammensætningen af mismatch-problemerne lignede situationen på landsplan. For de resterende regioner gjaldt, at sammensætningen af mismatch-problemerne tilsyneladende var anderledes end i landet som helhed. Ringkøbing, Roskilde og Frederiksborg havde således på undersøgelsestidspunktet relativt større arbejdskraftmangel og relativt mindre ledighed end landet som helhed. Det omvendte var tilfældet på Fyn samt i Vestsjælland, Storstrøm og Nordjylland.

I afsnittet om AF's formidlingsvirksomhed ser vi nærmere på, om regionale forskelle i størrelsen af AF's markedsandel har betydning for forskelle i omfanget af arbejdskraftmangel på de regionale arbejdsmarkeder.

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats og arbejdskraftmangel

En af de overordnede målsætninger med den arbejdsmarkedspolitiske indsats er, jf. lovgivningen, at sikre, at virksomhederne – på kort og lang sigt – får den arbejdskraft, de har brug for.

Dette afsnit indeholder en belysning og diskussion af, om den arbejdsmarkedspolitiske indsats har bidraget til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel. I afsnittet belyses og diskuteres betydningen af AF's formidlingsvirksomhed samt af de øvrige elementer i flaskehalsindsatsen, dvs. den del af den arbejdsmarkedspolitiske indsats, der (bl.a.) er blevet iværksat med det formål at forebygge og afhjælpe arbejdskraftmangel.

AF's formidlingsvirksomhed

AF's formidlingsvirksomhed kan både direkte og indirekte medvirke til at forebygge og afhjælpe arbejdskraftmangel.

Det direkte bidrag består i, at AF på foranledning af virksomhedernes henvendelse til AF om arbejdskraft (virksomhederne afgiver *jobordrer*) formidler den efterspurgte arbejdskraft til virksomhederne, dvs. at AF henviser personer til konkrete job. Det direkte bidrag består således i, at indsatsen bidrager til at løse en konkret (potentiel) mangelsituation.

Det indirekte bidrag består i, at AF medvirker til at bringe arbejdssøgende og arbejdsgivere i kontakt med hinanden uden selv direkte at henvise arbejdskraft. Denne del af AF's formidlingsvirksomhed, der betegnes den åbne formidling, er baseret på selvbetjeningsprincippet.⁶⁾ Den åbne formidling omfatter således jobopslag dels i

AF's lokaler, dels i diverse medier, bl.a. JOB-TV og AF's Jobavis (denne form for ordrer betegnes *åbne ordrer*), jf. kapitel 3. Den åbne formidling, der blev indført i 1990, har helt konkret betydet, at virksomhederne har fået en ekstra rekrutteringskanal, mens de arbejdssøgende har fået en ekstra søgekanal. Bl.a. som følge heraf har indførelsen af åben formidling formentlig desuden betydet, at gennemslutigheden på arbejdsmarkedet er blevet forøget. Dette svarer til vurderingen i AF-regionerne Viborg og Storstrøm, jf. bilag 1. Den større gennemslutighed består i, at det er blevet mere synligt for de arbejdssøgende, hvilke job der findes, og mere synligt for AF, hvilke behov der er på arbejdsmarkedet. Sidstnævnte bidrager til, at AF kan tilrettelægge en mere målrettet indsats, jf. afsnittet om flaskehalsindsatsen nedenfor.

Betydningen af AF's formidlingsvirksomhed i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel afhænger bl.a. af:

- Hvor stor en andel af virksomhederne, der anvender AF som rekrutteringskanal – dette betegnes AF's markedsandel.
- Kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed, dvs. af, om AF er i stand til (hurtigt og effektivt) at opfylde virksomhedernes behov for arbejdskraft.

Nedenfor ser vi nærmere på størrelsen af AF's markedsandel og på kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed. I forlængelse heraf diskuteres, hvilken betydning AF's formidlingsvirksomhed har haft for omfanget af arbejdskraftmangel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

AF's markedsandel

Betydningen af AF's formidlingsvirksomhed i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel på arbejdsmarkedet afhænger bl.a. af AF's markedsandel. AF's markedsandel angiver her, hvor stor en del af det samlede antal jobåbninger, der anmeldes til AF af virksomhederne som jobordrer eller åbne ordrer. Med jobåbninger menes her den samlede tilgang af personer til virksomhederne i løbet af en periode.

AF's markedsandel på landsplan

I dette afsnit udarbejdes et skøn over AF's markedsandel på landsplan i perioden 1981-97. For at få et indblik i, om markedsandelen har været større eller mindre i forhold til, hvad man kan forvente i forbindelse med en højkonjunktur, sammenlignes markedsandelen i perioden 1994-97 med andelen under opsvinget i firserne.

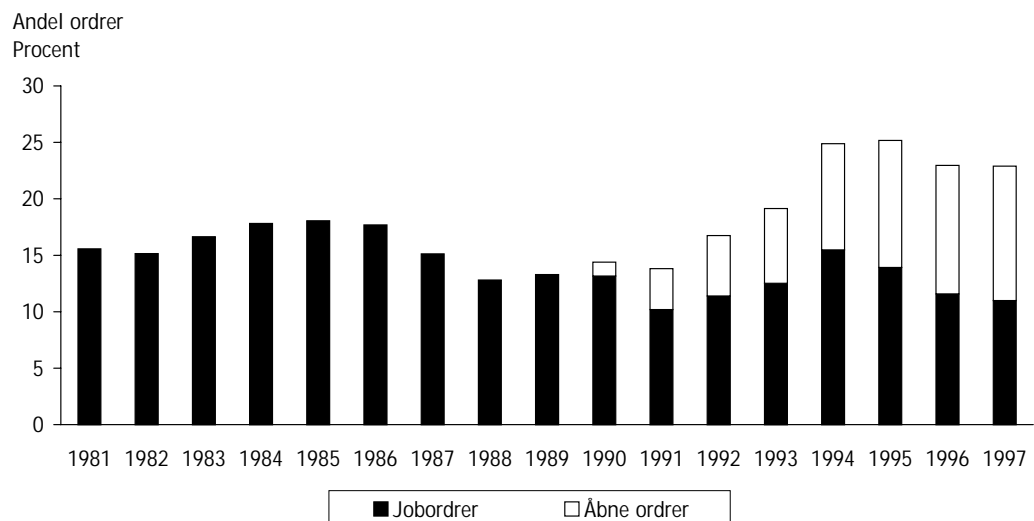
For at kunne beregne AF's markedsandel er det nødvendigt at have oplysninger om antallet af jobordrer og åbne ordrer, der tilgår AF, og det samlede antal af jobåbninger i økonomien. Antallet af jobordrer og åbne ordrer fås fra AF's egne opgørelser heraf. Opgørelsen af jobåbninger baseres på resultater i Vejrup-Hansen & Hansen (1994), der viser, at jobåbningerne (ekskl. firma-intern tilgang af nyansatte) udgjorde ca. 36 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen både i 1988 og 1989. Med udgangspunkt i længerevarende ansættelser⁷⁾ finder Vejrup-Hansen & Hansen (1994) desuden, at jobåbningerne som andel af lønmodtagerbeskæftigelsen lå på et relativt stabilt niveau på tværs af konjunkturudviklingen i perioden 1980-89. Resultatet for perioden 1980-89 giver ifølge Vejrup-Hansen & Hansen (1994) belæg for i forbindelse

med vurderingen af aktuelle udviklingstendenser at foretage en form for ekstrapolation baseret på, at omfanget af mobilitet og jobåbninger vil ligge på et nogenlunde uændret niveau. På baggrund af resultaterne i Vejrup-Hansen & Hansen (1994) antages det i nærværende undersøgelse, at antallet af jobåbninger udgjorde samme andel af lønmodtagerbeskæftigelsen i perioden 1990-97 som i perioden 1980-89. Vejrup-Hansen & Hansen (1994) indeholder ikke oplysninger om omfanget af jobåbninger i perioden 1981-87.⁸⁾ I vurderingen af AF's markedsandel antages det, at andelen af jobåbninger i relation til lønmodtagerbeskæftigelsen er på 36 pct. svarende til niveauet i 1988-89 i Vejrup-Hansen & Hansen (1994).⁹⁾ Dette inde-

bærer formentlig, at skønnet over AF's markedsandel er en smule overvurderet i højkonjunkturårene i perioden, da jobåbningerne i firserne ifølge Vejrup-Hansen & Hansen (1994) udgjorde en lidt større andel af beskæftigelsen i højkonjunkturperioden end under lavkonjunkturperioderne.

På baggrund af ovenstående lå AF's samlede markedsandel i størrelsesordenen 23-25 pct. i perioden 1994-97, jf. figur 5.4. Ser vi alene på jobordrerne, var andelen på 11-16 pct. i perioden 1994-97. På baggrund af disse tal, der som nævnt formentlig er en smule overvurderede, synes AF's markedsandel umiddelbart at være relativt begrænset. Den relativt lave markedsandel

Figur 5.4.
Skøn over AF's markedsandel, 1981-97. Antal jobordrer og antal åbne ordrer som andel af antal jobåbninger.¹⁾ Procent.



1) Antal jobåbninger er i alle år skønsmæssigt opgjort som 36 pct. af den ordinære lønmodtagerbeskæftigelse.

Kilde: KSDB, Danmarks Statistik (1982-89), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1982, Danmarks Statistik (1994-98), Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked 1996-98, Danmarks Statistik (1998f), Rasmussen & Westergård-Nielsen (1996), Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994) og (1994-97), Arbejdsdirektoratet (1986) og egne beregninger.

kan ifølge Mosley (1997) ses som udtryk for, at "formelle institutioner" generelt kun spiller en begrænset rolle i søgeprocesserne på arbejdsmarkedet. Ved rekruttering af ikke-faglærte arbejdere og lønmodtagere uden faguddannelse er det mest almindelige således, at rekrutteringen sker gennem henvendelse til nuværende eller tidligere ansatte samt uopfordret henvendelse fra vedkommende, mens annoncering i avis/fagblad navnlig anvendes ved rekruttering af især faguddannede funktionærer, men også faglærte arbejdere, jf. Bach (1997). Dette indebærer, at spillerummet for AF-intervention er relativt begrænset. Spillerummet begrænses yderligere af, at AF's markedsandel, jf. figur 5.4, faldt efter 1995 som følge af et fald i antallet af jobordrer, jf. kapitel 3. Dette på trods af, at beskæftigelsen som nævnt steg i perioden, dvs. at presset på arbejdsmarkedet blev forøget.

Ifølge den anvendte opgørelsesmetode var AF's markedsandel større i perioden 1994-97 end under opsvinget i firserne, jf. figur 5.4. Forskellen kan tilskrives virksomhedernes brug af den åbne formidling, der som nævnt blev indført i 1990. I firserne fandtes således kun jobformidling. Eksistensen af den åbne formidling og den stigende anvendelse heraf indebærer formentlig, at AF's formidlingsvirksomhed i højere grad end tidligere yder et indirekte bidrag til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel. Det indirekte bidrag består som nævnt dels i, at virksomhederne har fået en ekstra rekrutteringskanal, mens de arbejdssøgende har fået en ekstra søgekanal, og dels i at gennemsigtigheden på arbejdsmarkedet formentlig forøges.

Baggrunden for den stigende udbredelse af den åbne formidling kan ifølge Bach

(1997) og Lisberg Management (1998) bl.a. være, at virksomhederne i forbindelse med brugen af den åbne formidling kun modtager henvendelse fra personer, der er motiveret for det pågældende job. Dette er ikke nødvendigvis altid tilfældet i forbindelse med den ordinære formidling, hvor der kan blive henvist ikke-motiverede ledige. Virksomhederne foretrækker således tilsyneladende (ofte) den åbne formidling. Dette bekræftes også af interviewundersøgelsen i bilag 1, hvor man i den ene af de interviewede AF-regioner har opprioriteret den åbne formidling, fordi en undersøgelse har vist, at virksomhederne helst vil ansætte folk, der "kommer af sig selv".

At virksomhederne foretrækker at ansætte personer, der "kommer af sig selv", kan være en årsag til, at den del af AF's markedsandel, der er beregnet med udgangspunkt i antal jobordrer, ifølge den anvendte opgørelsesmetode er mindre under det nuværende opsving, end den var under det foregående. Forskellen, hvad angår jobordrerne indikerer, at den direkte betydning af AF's formidlingsvirksomhed i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel var lidt større i firserne, end den har været hidtil under det nuværende opsving.

AF's markedsandel – regionale forskelle

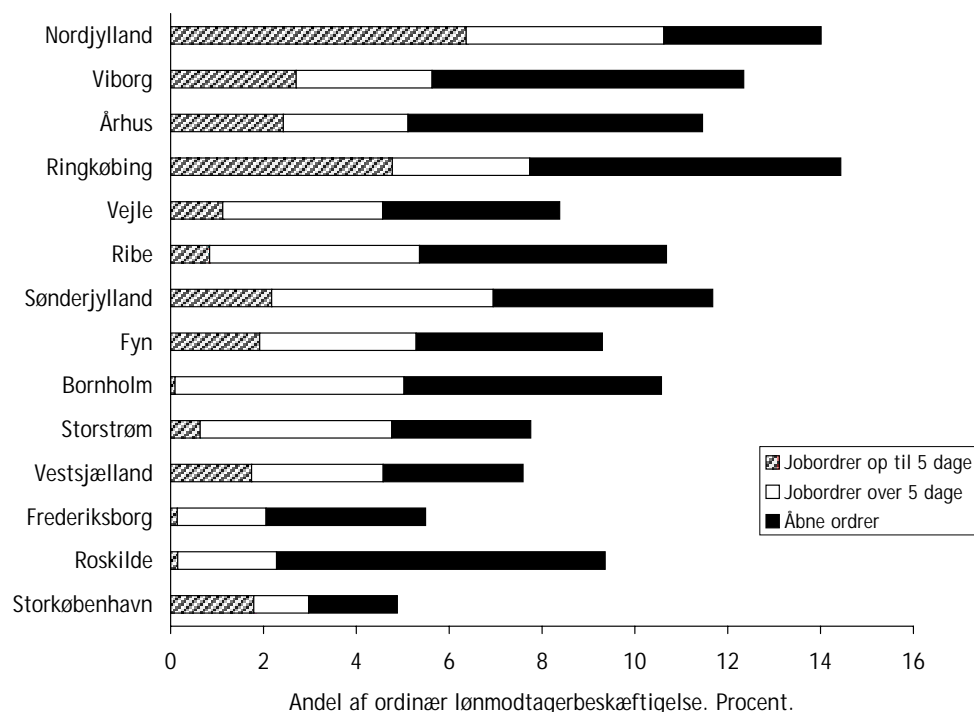
I dette afsnit ser vi nærmere på regionale forskelle og ligheder, hvad angår (skøn over) AF's markedsandel. I forlængelse heraf belyses og diskuteres, om størrelsen af AF's markedsandel på regionalt niveau har betydning for regionale variationer i omfanget af arbejdskraftmangel.

AF's markedsandel angiver som nævnt, hvor stor en del af det samlede antal job-

åbninger, der anmeldes til AF som jobordrer eller åbne ordrer. Antallet af jobordrer og åbne ordrer fås som ovenfor fra AF's egne opgørelser heraf. Der skelnes i denne forbindelse mellem jobordrer op til og over 5 dages varighed.¹⁰⁾ Der findes imidlertid ikke anvendelige opgørelser over antallet af jobåbninger på regionalt niveau. Den ovennævnte undersøgelse af Vejrup-Hansen & Hansen (1994) indeholder ganske vist regionale beregninger af andelen af jobåbninger i 1988 og 1989, men da der dels er større variationer i regionernes andele i disse år, dels ikke (som for landet

som helhed) indgår analyser af arbejdspladsmobiliteten over tid på regionalt niveau, ses der bort fra disse opgørelser. Med henblik på at sammenligne størrelsen af AF's markedsandel i de enkelte regioner har vi i stedet valgt at erstatte antallet af jobåbninger med et skøn over antallet af personer, der har ordinær lønmodtagerbeskæftigelse i den enkelte region.¹¹⁾ Dermed fås selvsagt ikke et korrekt mål for AF's markedsandel på regionalt niveau, men opgørelsen giver en *indikation* af de regionale variationer i markedsandelen.¹²⁾

Figur 5.5.
Skøn over AF's "markedsandel", pr. AF-region, 1995. Antal jobordrer over og op til 5 dages varighed og antal åbne ordrer som andel af ordinær lønmodtagerbeskæftigelse. Procent.



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1995, KSDB (Kommunalstatistisk databank) og ABBA.

Ifølge den anvendte indikator var AF's markedsandel størst i Ringkøbing og Nordjylland på opgørelsetidspunktet, jf. figur 5.5. Den relativt store andel i disse regioner kan bl.a. tilskrives, at jobordrer op til 5 dages varighed her udgjorde en væsentlig større andel af den ordinære lønmodtagerbeskæftigelse, end det var tilfældet i de øvrige regioner. For Ringkøbings vedkommende gjaldt, at andelen af åbne ordrer ligeledes var relativt stor. AF's markedsandel var omvendt mindst i Storkøbenhavn og Frederiksborg. For Storkøbenhavn gælder, at den relativt begrænsede markedsandel kan tilskrives, at både jobordrer over 5 dages varighed og åbne ordrer udgjorde en relativt lille andel af lønmodtagerbeskæftigelsen. I Frederiksborg var den relativt lille markedsandel en følge af, at jobordrer både over og op til 5 dages varighed udgjorde en relativt begrænset andel. Desuden er det værd at bemærke, at andelen af jobordrer over 5 dages varighed var relativt stor på Bornholm og i Sønderjylland, mens andelen af åbne ordrer var relativt stor i Roskilde, Viborg og som nævnt Ringkøbing.

Spørgsmålet er, om størrelsen af AF's markedsandel på regionalt niveau har betydning for omfanget af arbejdskraftmangel i regionen. A priori må det alt andet lige antages, at jo større markedsandel, jo større indflydelse har AF's formidling af arbejdskraft på omfanget af arbejdskraftmangel.

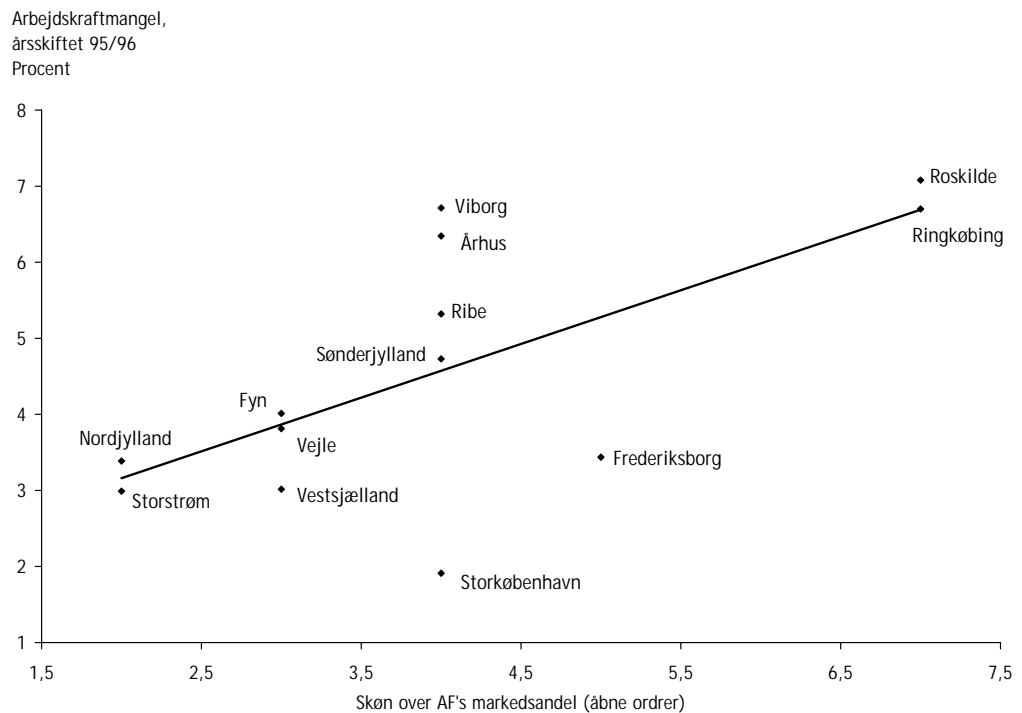
Sammenholdes de skitserede regionale forskelle og ligheder i AF's markedsandel i 1995 med resultaterne vedrørende arbejdskraftmangel ved årsskiftet 1995/96, jf. figur 5.1, synes der ikke at være en negativ sammenhæng mellem omfanget af arbejds-

kraftmangel og størrelsen af AF's markedsandel på regionalt niveau. Bl.a. ligger Nordjylland og Ringkøbing, der havde de relativt største markedsandele, jf. den anvendte opgørelsesmetode, i hver sin ende af skalaen, når det drejer sig om arbejdskraftmangel.

Ser vi nærmere på sammenhængen på regionalt niveau mellem på den ene side omfanget af arbejdskraftmangel og på den anden side andelen af henholdsvis åbne ordrer, jobordrer op til 5 dages varighed, og jobordrer over 5 dages varighed viser det sig for det *første*, at regioner som Ringkøbing og Roskilde, der havde relativt stor arbejdskraftmangel på undersøgelsestidspunktet, havde relativt mange åbne ordrer, mens regioner som Storstrøm og Nordjylland, hvor arbejdskraftmanglen var relativt begrænset, havde en relativt lille andel åbne ordrer, jf. figur 5.6. Der synes således at være en *positiv* sammenhæng mellem omfanget af henholdsvis arbejdskraftmangel og åbne ordrer. Sammenhængen er statistisk signifikant. Relativt flere indkomne åbne ordrer resulterer således tilsyneladende ikke som forventet i mindre arbejdskraftmangel på virksomhederne. Den positive sammenhæng mellem arbejdskraftmangel og omfanget af åbne ordrer er dog ikke nødvendigvis udtryk for, at den åbne formidling ikke har betydning i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel. Forklaringen på den positive sammenhæng kan være, at sammenhængen går den modsatte vej, dvs. at jo større arbejdskraftmangel på regionalt niveau, jo mere gør virksomhederne i den enkelte region brug af den åbne formidling. I givet fald kan den åbne formidling bl.a. have en indirekte betydning i den forstand, at der (især) er behov

Figur 5.6.

Skøn over AF's "markedsandel",¹⁾ 1995 og arbejdskraftmangel, årsskiftet 1995/96, pr. AF-region. Procent.



Anm.: AF's "markedsandel" er her opgjort som antal åbne ordrer i procent af ordinær lønmodtagerbeskæftigelse.
Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1995, KSDB og ABBA.

for denne rekrutteringskanal, når presset på arbejdsmarkedet øges.

For det *andet* viser det sig, at der tilsyneladende ikke er nogen sammenhæng mellem omfanget af henholdsvis arbejdskraftmangel og jobordrer op til 5 dages varighed. Dette er egentlig ikke overraskende, da jobordrer op til 5 dages varighed næppe har den store betydning i relation til bekæmpelse af arbejdskraftmangel/virksomhedernes oplevelse af at have mangel på arbejdskraft.

Endelig for det *tredje* viser det sig, at der er en svag tendens til, at andelen af jobordrer over 5 dages varighed varierer nega-

tivt med arbejdskraftmangel, hvilket stemmer overens med den oprindelige antagelse, jf. ovenfor. Vi har derfor valgt at afrunde belysningen af betydningen af størrelsen af AF's markedsandel med en nærmere analyse af, om der er en sammenhæng på regionalt niveau mellem arbejdskraftmangel og andelen af jobordrer over 5 dages varighed. Der opstilles en mindre multipel regressionsmodel, der har til formål at belyse, om størrelsen af AF's markedsandel (opgjort med udgangspunkt i jobordrer over 5 dages varighed) har betydning for omfanget af arbejdskraftmangel, når der tages højde for situationen på det regionale arbejdsmarked.

Modellen ser ud som følger:

$$A = f(L, M) \quad (1)$$

hvor A = arbejdskraftmangel, L = ledighedsprocent og M = AF's markedsandel.

Som mål for situationen på de regionale arbejdsmarkeder anvendes ledighedsprocenten i 1995 (L), jf. CRAM, og som mål for AF's markedsandel i 1995 anvendes som nævnt den del af markedsandelen, der er beregnet med udgangspunkt i antal jobordrer over 5 dages varighed (M). Resultaterne af den multiple regressionsanalyse fremgår af tabel 5.1.

Det fremgår, at begge forklarende variabler er statistisk signifikante og som forventet har et negativt fortegn, dvs. jo større ledighedsprocent og jo større markedsandel i regionen, jo mindre er omfanget af arbejdskraftmangel, jf. tabel 5.1. Samtidig er for-

klaringsværdien (R^2) relativt høj. Resultaterne tyder umiddelbart på, at AF's markedsandel kan bidrage til at forklare regionale forskelle m.h.t. arbejdskraftmangel, når der tages højde for situationen på det regionale arbejdsmarked. Det viser sig imidlertid, at AF's markedsandel (opgjort med udgangspunkt i antal jobordrer over 5 dages varighed) i høj grad er korreleret med andelen af ikke-faglærte blandt de beskæftigede på regionalt niveau.¹³⁾ Dvs. at der anmeldes relativt flere jobordrer over 5 dages varighed i de regioner, hvor relativt mange af de beskæftigede er ansat som ikke-faglærte.

Erstattes M i (1) af andel ikke-faglærte blandt de beskæftigede i den enkelte region (I), jf. RAS, fås følgende model:

$$A = f(L, I) \quad (2)$$

Resultaterne af den multiple regressionsanalyse fremgår af tabel 5.2.

Tabel 5.1.

Resultat af multipel regressionsanalyse (1) af baggrunden for forskelle i omfanget af arbejdskraftmangel ved årsskiftet 1995/1996 i 13 AF-regioner.¹⁾

	Koefficient	Standardafvigelse
Konstant	11,94 ***	1,72
<i>Forklarende variabler</i>		
Ledighedsprocent i 1995 (L)	-0,57 **	0,15
AF's markedsandel i 1995 (M)	-0,77 *	0,26
R^2	0,69	
Antal observationer	13	

Anm.: Der er anvendt en tosidet test.

* Signifikant på et 5 pct.'s niveau.

** Signifikant på et 1 pct.'s niveau.

*** Signifikant på et 0,1 pct.'s niveau.

R^2 : Mål for modellens evne til at beskrive variationer i den afhængige variabel (arbejdskraftmangel). Det er den ukorrigerede R^2 -værdi, der er angivet i tabellen. Værdien af den korrigerede R^2 er 0,62.

1) Bornholm indgår ikke i analysen, da datagrundlaget til belysning af omfanget af arbejdskraftmangel var for spinkelt for dette område.

Tabel 5.2.

Resultat af multipel regressionsanalyse (2) af baggrunden for forskelle i omfanget af arbejdskraftmangel ved årsskiftet 1995/1996 i 13 AF-regioner.¹⁾

	Koefficient	Standardafvigelse
Konstant	16,23 **	3,74
<i>Forklarende variabler</i>		
Ledighedsprocent i 1995 (L)	-0,69 **	0,18
Ikke-faglærte bl. beskæftigede pr. nov 1995 (I)	-0,25 ²⁾	0,12
R ²	0,60	
Antal observationer	13	

Anm.: Der er anvendt en tosidet test.

* Signifikant på et 5 pct.'s niveau.

** Signifikant på et 1 pct.'s niveau.

*** Signifikant på et 0,1 pct.'s niveau.

R²: Mål for modellens evne til at beskrive variationer i den afhængige variabel (arbejdskraftmangel). Det er den ukorrigerede R²-værdi, der er angivet i tabellen. Værdien af den korrigerede R² er 0,52.

1) Se note 1 til tabel 5.1.

2) Variablen "ikke-faglærte bl. beskæftigede" har en signifikanssandsynlighed på 0,06. Set i lyset af det begrænsede antal observationer må den fundne sammenhæng dog betragtes som værende markant.

Igen er begge forklarende variabler signifikante (se dog tabellens note 2) og R² er relativt høj, jf. tabel 5.2. Variablen "ikke-faglærte blandt beskæftigede" har som forventet et negativt fortegn - jo flere ikke-faglærte, jo mindre arbejdskraftmangel i regionen som helhed. I langt de fleste tilfælde, hvor virksomhederne mangler arbejdskraft, er der således tale om mangel på faguddannet personale, jf. ovenfor. Den bagvedliggende forklaring på, at vi fandt en statistisk signifikant sammenhæng mellem AF's markedsandel (opgjort med udgangspunkt i antal jobordrer over 5 dages varighed) og arbejdskraftmangel, kan således være, at AF's markedsandel er relativt størst i de regioner, hvor der er ansat relativt flest ikke-faglærte.

Resultaterne kan tyde på, at forskelle i omfanget af arbejdskraftmangel på regio-

nalt niveau først og fremmest kan tilskrives regionale forskelle, hvad angår ledighedssituationen og andelen af ikke-faglærte blandt de beskæftigede. Størrelsen af AF's markedsandel i form af jobordrer over 5 dages varighed synes derimod ikke *i sig selv* at være af afgørende betydning for omfanget af arbejdskraftmangel i regionerne.

En af forklaringerne på, at størrelsen af AF's markedsandel har begrænset betydning i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel kan være, at virksomhederne ikke anmelder de ledige job til AF. Bach (1997) viser, at 60 pct. af de adspurgte virksomheder ifølge eget udsagn ikke henvender sig til AF, når de har ubesatte job. Blandt de resterende 40 pct., der henvender sig til AF, gør 3/4 det tilsyneladende som en sidste udvej. De

henvender sig således først til AF, efter at de har forsøgt andre muligheder. Hvis virksomhederne på forhånd ved, at ledigheden er meget lav inden for et område, må det formodes, at jobbene ikke anmeldes, selvom der er mangel på arbejdskraft.

En anden forklaring kan være, at virksomhederne som tidligere anført i faldende omfang anvender AF's jobformidling. Baggrunden er tilsyneladende bl.a., at virksomhederne foretrækker at ansætte personer, der "kommer af sig selv".

Endelig kan en tredje forklaring være, at AF i nogle tilfælde ikke (på kort sigt) har mulighed for at fremskaffe den manglende arbejdskraft. Ifølge AF-Sønderjylland (1997) kan mange flaskehalsproblemer således ikke "løses på kort sigt, hvis der er tale om mangel på personer med faglige uddannelser. Andre flaskehalsproblemer kan hverken løses på kort sigt eller i regionen, eksempelvis visse uddannelser inden for social- og sundhedsområdet". Heraf fremgår, at AF's mulighed for at forebygge og afhjælpe flaskehalsproblemerne inden for den offentlige sektor samt de begyndende flaskehalsproblemer inden for industri og bygge- og anlægsvirksomhed formentlig er begrænsede (på kort sigt).

Kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed
Betydningen af AF's formidlingsvirksomhed i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel afhænger som tidligere nævnt ikke alene af størrelsen af AF's markedsandel, men også af kvaliteten af formidlingsvirksomheden, dvs. af, om AF er i stand til (hurtigt og effektivt) at opfylde virksomhedernes behov for arbejdskraft. Kvaliteten har for det første betydning for, i hvilket omfang AF's for-

midlingsvirksomhed bidrager til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel. Herudover har kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed naturligvis også betydning for, hvor mange virksomheder, der anvender AF som rekrutteringskanal, dvs. betydning for størrelsen af AF's markedsandel. Ifølge Buttler & Walwei (1995) er AF's muligheder for at blive inddraget i virksomhedernes søgeproces således i høj grad afhængige af AF's ry, dvs. afhængige af kvaliteten af AF's tidligere service. Dette underbygges af, at virksomhedernes forventninger ifølge Thomsen et al. (1997) er afgørende for såvel deres anvendelse som deres bedømmelse af AF's ordreformidling.

Kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed vedrører i denne sammenhæng, i hvor høj grad AF:

- formår at besætte de anmeldte jobordrer,
- formidler arbejdskraft hurtigt,
- finder de personer, der passer til virksomhedernes behov.

Antagelsen er, at jo bedre AF opfylder disse kvalitetskriterier, jo større betydning har AF's formidlingsvirksomhed (alt andet lige) for omfanget af arbejdskraftmangel på arbejdsmarkedet som helhed (og for AF's markedsandel).

Besættelse af anmeldte jobordrer

En analyse af besættelse af anmeldte jobordrer til AF har til formål at give et indblik i, om AF formår at besætte anmeldte jobordrer i takt med den faldende ledighed.

Det viser sig imidlertid, at der ikke findes en egnet opgørelse til belysning af denne problemstilling. AF udarbejder ganske vist

en opgørelse over, hvor mange jobordrer, der besættes på det aftalte tiltrædelsestidspunkt samt henholdsvis en uge, to uger og en måned efter dette tidspunkt. Problemet med opgørelser heraf er imidlertid, at de ubesatte ordrer ikke alene dækker over de job, som AF ikke formår at besætte. Af Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998b) fremgår, hvordan de ubesatte pladser var fordelt på årsager i 1. kvartal 1998. Opgørelsen er baseret på en stikprøve bestående af ca. 15 pct. af de ubesatte pladser i dette kvartal. Af opgørelsen fremgår, at de ubesatte pladser kun i meget begrænset omfang (8 pct. i 1. kvartal 1998) kan henføres til "for sen henvisning til arbejdsgiver" og "flaskehalse eller øvrige balanceproblemer". De resterende ubesatte pladser kan primært henføres til "manglende tilbagemelding fra arbejdsgiver" og "mangelfuld registrering i AF". Opgørelser af ubesatte pladser er derfor ikke særlig velegnede til at belyse, om AF formår at besætte anmeldte jobordrer i takt med den faldende ledighed. Dette indebærer, at det ikke er muligt at belyse dette punkt.

Formidler AF arbejdskraft hurtigt og finder AF de rette personer?

Bach (1997) belyser, i hvilket omfang AF ifølge virksomhederne formidler arbejdskraft hurtigt, samt om AF efter virksomhedernes opfattelse er i stand til at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov.

Af opgørelserne i Bach (1997) fremgår virksomhedernes vurdering af, om de nævnte forhold i de første par år efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden er blevet bedre eller dårligere. En forbedring kan indikere, at indsatsen ad den vej direkte har bidraget til den relativt begræn-

ede arbejdskraftmangel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Virksomhedernes vurdering af AF's indsats i forbindelse med jobformidling vil afhænge af virksomhedernes omfang af kontakt til AF. Virksomheder, der har rekrutteret arbejdskraft via AF både før og efter 1.1.1994, dvs. virksomheder, hvis vurdering er baseret på konkrete erfaringer, betegnes i Bach (1997, p. 44) som "de bedst informerede".

Opgørelserne for "de bedst informerede" virksomheder giver en indikation af virksomhedernes vurdering af, om AF's muligheder for/evner til henholdsvis at formidle arbejdskraft hurtigt samt at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov, er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Ser vi på "de bedst informerede" virksomheders vurdering af AF's mulighed for at henvise arbejdskraft hurtigt, viser det sig, at der var flere, der mente, at AF's muligheder for at henvise arbejdskraft hurtigt var blevet forbedret (1/3), end virksomheder, der mente, at AF's mulighed var blevet forværret (1/6).¹⁴⁾

"De bedst informerede" virksomheders vurdering af AF's mulighed for at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov, giver et lignende resultat, om end forskellen er mere begrænset. 22 pct. mente, at mulighederne var blevet forbedret, mens 14 pct. mente, at de var blevet forværret.¹⁵⁾

Kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed har som nævnt også betydning for, hvor mange virksomheder, der afgiver jobordrer

til AF, dvs. betydning for størrelsen af AF's markedsandel. Virksomhedernes forventninger til AF som rekrutteringskanal er som tidligere anført tilsyneladende afgørende for, om virksomhederne anvender eller i fremtiden vil anvende AF i denne sammenhæng. Det er derfor ligeledes interessant at se på, hvordan virksomheder uden eller med begrænset kendskab til AF's formidlingsvirksomhed¹⁶⁾ vurderer AF's muligheder/evner på de nævnte områder.

Det viser sig ikke overraskende, at flertallet af de nævnte virksomheder svarede "ved ikke" til de pågældende spørgsmål. Blandt de tilbageværende virksomheder var der flere, der var af den opfattelse, at AF's mulighed for/evne til henholdsvis at formidle arbejdskraft hurtigt samt at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov, var blevet *dårligere*, end virksomheder der mente, at de pågældende forhold var blevet bedre. "De mindre informerede" virksomheders forventninger står således tilsyneladende i kontrast til "de bedre informerede" virksomheders konkrete erfaringer.

På den ene side giver opgørelserne for "de bedst informerede" virksomheder en svag indikation af, at virksomhederne oplever, at AF's mulighed for/evne til henholdsvis at formidle arbejdskraft samt at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov, er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. I givet fald kan indsatsen også ad denne vej have bidraget til de relativt begrænsede problemer vedrørende arbejdskraftmangel under det nuværende opsving.

På den anden side giver opgørelserne for "de mindre informerede" virksomheder en

svag indikation af, at virksomhederne oplever, at AF's ry på de nævnte områder er blevet forværret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden. I givet fald kan de negative forventninger være en af forklaringerne på, at omfanget af indkomne jobordrer som tidligere anført er faldet efter 1994.

Flaskehalsindsats

Ovenfor blev betydningen af AF's formidlingsvirksomhed i relation til arbejdskraftmangel belyst. I dette afsnit beskrives en række af de øvrige elementer i den arbejdsmarkedspolitiske indsats, der (bl.a.) har til formål at bidrage til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel. Denne indsats betegnes *flaskehalsindsatsen*. I AF-regi er et flaskehalsproblem defineret som "en mere end rent midlertidig efterspørgsel efter arbejdskraft med bestemte faglige kvalifikationer, der ikke kan tilfredsstilles med ledig arbejdskraft", jf. ovenfor. I forlængelse af beskrivelsen af flaskehalsindsatsen diskuteres, hvilken betydning denne indsats har haft i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden.

Arbejdsmarkedsreformen og de efterfølgende justeringer heraf har medvirket til at forbedre mulighederne for via arbejdsmarkedspolitikken at forebygge og afhjælpe arbejdskraftmangel. Af væsentlige ændringer i denne sammenhæng kan nævnes:

- Decentraliseringen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats og omlægningen af tilbudssystemet fra regelstyret til behovsorienteret indsats, der har forbedret mulighederne for at tilrettelægge og målrette arbejdsmarkedsindsatsen mod efterspørgselsbehovene på de regionale arbejdsmarkeder.

- Opstramningen af de lediges og aktiveredes rådighedsforpligtigelse, herunder bl.a. fremrykningen af aktiveringsindsatsen for de længerevarende ledige, indførelsen af ungeindsatsen og indførelsen af passiv rådighedsforpligtelse for ledige på uddannelsesorlov, jf. kapitel 2.

Af ovenstående fremgår, at arbejdsmarkedsreformen via decentraliseringen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats har medført, at den arbejdsmarkedspolitiske indsats i højere grad end tidligere kan målrettes mod arbejdsmarkedets behov. Udviklingen i retning af at fokusere mere på behovene på efterspørgselssiden blev igangsat omtrent samtidig med liberaliseringen af arbejdsformidlingen i 1990, hvor der skete en opprioritering af betjeningen af det ordinære arbejdsmarked og af virksomhedsbetjeningen, jf. kapitel 3. Denne opprioritering fremgår ligeledes af nedenstående, hvor en række af elementerne i flaskehalsindsatsen er skitseret.¹⁷⁾

AF's *arbejdsmarkedsovervågning* har til formål at afdække og muliggøre en hurtig opfølgning på meldinger om arbejdskraftmangel. Overvågningsindsatsen er således afgørende for, at man på regionalt niveau kan tilrettelægge en effektiv arbejdsmarkedspolitisk indsats med det formål at forebygge og afhjælpe mangel på arbejdskraft. Overvågningen omfatter udviklingen på hele arbejdsmarkedet og både udbuds- og efterspørgselssiden belyses. Overvågningsindsatsen består primært i, at AF løbende har kontakt til virksomheder, A-kasser, uddannelsesinstitutioner, amter og kommuner. Især kontakten til virksomhederne er vigtig i denne forbindelse.

Formålet med AF's *virksomhedskontakt* er at skabe viden om virksomhedernes behov og situationen på arbejdsmarkedet. Denne kontakt er især vigtig på områder, hvor der er (risiko for) flaskehalse. Kontakten er således forudsætning for at kunne iværksætte nødvendige initiativer tidligst muligt. I 1997 blev der gennemført ca. 50.000 virksomhedsbesøg på landsplan, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97), Produktionsstatistik for 1997. Der er udviklet en række nye redskaber i forbindelse med virksomhedskontakten. Det drejer sig bl.a. om de såkaldte *virksomhedsklubber*, der har til formål at understøtte samarbejdet mellem virksomhederne og AF. I Viborg er der fx dannet en virksomhedsklub, der går under betegnelsen "Club 100". Club 100 er en samarbejdsaftale med en række virksomheder om et tæt samarbejde med gensidige forpligtelser. Club 100 virksomhederne tilbydes på den ene side en særlig service omkring formidling og information. På den anden side forpligter virksomhederne sig til at bidrage med løbende information om udviklingen i beskæftigelsen, uddannelsesbehov m.v., jf. Arbejdsmarkedsrådet og AF i Viborg amt (1997). Andre eksempler på nye redskaber i forbindelse med virksomhedskontakten er etableringen af *vikarkorps* og *jobbanker* inden for flaskehalsområder, hvor ledige kan stå tilmeldt, og via forskellige aktiviteter kan erhverve sig eller vedligeholde de ønskede kvalifikationer. Et sidste eksempel er de såkaldte *flaskehalsværn*, der har tæt kontakt til udvalgte virksomheder inden for brancher med potentielle flaskehalsproblemer.

AF's aktiveringsindsats rettes i stigende omfang mod via *uddannelse og opkvalificering* at forebygge og afhjælpe mangel på

arbejdskraft. Der er således i denne forbindelse forøget fokus på at sikre, dels at beskæftigelsesmålene i de individuelle handlingsplaner svarer til arbejdsmarkedets behov, dels at uddannelses- og erhvervsvejledningen er rettet mod brancher med gode beskæftigelsesmuligheder. AF gør i samarbejde med virksomheder og kommuner brug af egentlige flaskehalsrettede instrumenter. Dette er bl.a. tilfældet i Århus, hvor ledige opkvalificeres til at udgøre "arbejdskraftstødpuder" på områder med risiko for arbejdskraftmangel, jf. Arbejdsmarkedsrådet i Århus amt (1996). Desuden gennemføres i alle regioner *jobrotationsprojekter*, hvor beskæftigede, der er under efteruddannelse, erstattes af ledige. I 1997 blev der gennemført ca. 450 jobrotationsprojekter med deltagelse af ca. 19.000 personer, hvoraf de 18 pct. var ledige, jf. kapitel 3. Finanslovsaftalen for 1997 indeholdt en aftale om en styrkelse af lære- og praktikpladsformidlingen og en forøgelse af antallet af lærlingekontrakter især for svage grupper af unge og ikke danske praktikpladssøgende. Endelig blev der i 1997 etableret et nyt arbejdsmarkedspolitisk redskab, hvor virksomheder, der indgår uddannelsesaftale med voksne, får tilskud. Ordningen er rettet mod områder med (risiko for) arbejdskraftmangel, især på det private arbejdsmarked. Fra AF's side forventes, at dette redskab på lidt længere sigt kan bidrage til at forebygge flaskehalse på det faglærte arbejdsmarked.

AMU-reformen, der blev gennemført i januar 1997, betyder, at AMU-uddannelserne har fået bedre muligheder for at bidrage positivt og forebyggende i flaskehalsindsatsen. Frit optag og efterspørgselsstyring kan antagelig indebære, at uddannelsesinstitutionerne bedre og mere fleksibelt

kan sammensætte uddannelserne dels med udgangspunkt i det lokale arbejdsmarkedets uddannelsesbehov, dels under hensyntagen til særlige uddannelsesbehov blandt udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Reformen betyder også, at AMU-kurserne kan afholdes på tidspunkter, hvor det passer ind i små og mellemstore virksomheders produktion.

Af ovenstående fremgår, at flaskehalsindsatsen består af en lang række forskellige typer af aktiviteter, der alle (bl.a.) har til formål at bidrage til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Flaskehalsindsatsens betydning i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel kan for det første bestå i, at overvågningsindsatsen og AF's virksomhedskontakt ligesom den åbne formidling medvirker til at *forøge gennemsigtigheden på arbejdsmarkedet*. Det bliver i givet fald mere synligt for virksomhederne, hvilke kvalifikationer, de ledige har, og mere synligt for AF, hvilke behov der er på arbejdsmarkedet. Sidstnævnte bidrager som nævnt til, at AF kan tilrettelægge en mere målrettet indsats.

For det andet kan indsatsen bevirke, at *virksomhedernes og de arbejdssøgendes adfærd påvirkes*. AF's virksomhedskontakt og opstramningen af rådighedsreglerne kan medvirke til, at både virksomhedernes rekrutteringsadfærd og de arbejdssøgendes søgeadfærd påvirkes. Ændringerne i arbejdsmarkedsreformen indebærer tilsyneladende bl.a., at de forsikrede ledige søger job mere aktivt end tidligere, jf. kapitel 4. Påvirkningen af virksomhedernes rekrutteringsadfærd kan bl.a. betyde, at virksomhedernes rekrutteringsgrundlag udvides. Udvidelsen kan fx bestå i, at virksomhe-

derne i højere grad end tidligere er villige til at ansætte (langtids)ledige og/eller personer med andre typer af kvalifikationer end dem, de typisk rekrutterer. Desuden kan virksomhedskontakten medvirke til, at virksomhederne i højere grad end tidligere bliver aktive medspillere i bestræbelserne på at skabe en effektiv arbejdsformidling.

Bidraget kan for det tredje bestå i, at AF via den målrettede uddannelse og opkvalificering bidrager til, at *arbejdsudbuddet* (i højere grad end hvis denne indsats ikke havde fundet sted) *er arbejdsmarkedssparat og besidder de kvalifikationer, der er behov for på arbejdsmarkedet.*

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats og arbejdskraftmangel - en opsamling
Omfanget af rapporteret arbejdskraftmangel i virksomhederne, herunder navnlig de private, har været relativt begrænset hidtil under det nuværende opsving trods en kraftig vækst i beskæftigelsen.

Det direkte bidrag fra arbejdsmarkedspolitikken er tilsyneladende begrænset, men kan dog bl.a. bestå i, at AF i forbindelse med AF's formidlingsvirksomhed:

- formidler arbejdskraft hurtigt og
- finder den arbejdskraft, der passer til virksomhedernes behov.

Der synes at være en svag indikation af, at kvaliteten af AF's formidlingsvirksomhed er blevet forbedret efter arbejdsmarkedsreformens ikrafttræden, hvad angår AF's mulighed for/evne til henholdsvis at formidle arbejdskraft hurtigt samt at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov. En forbedring kan i givet fald have medvirket til at forøge betydningen af den

arbejdsmarkedspolitiske indsats i relation til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel.

Størrelsen af AF's markedsandel i form af jobordrer hhv. op til og over 5 dages varighed synes derimod ikke (i sig selv) at være af afgørende betydning for omfanget af arbejdskraftmangel. Forklaringen kan bl.a. være, dels at virksomhederne i faldende omfang anmelder jobordrer, dels at AF i nogle tilfælde ikke (på kort sigt) har mulighed for at fremskaffe den manglende arbejdskraft.

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats kan derimod indirekte have bidraget til forebyggelse og afhjælpning af arbejdskraftmangel. Bidraget består i givet fald i, at den arbejdsmarkedspolitiske indsats har medvirket til at:

- øge gennemsigtigheden på arbejdsmarkedet,
- påvirke virksomhedernes og de arbejdssøgendes adfærd samt
- arbejdsudbuddet i højere grad er arbejdsmarkedssparat og besidder de kvalifikationer, der er behov for på arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedspolitikens bidrag til en forøget gennemsigtighed på arbejdsmarkedet kan i givet fald primært tilskrives indførelsen af den åbne formidling i 1990, overvågningsindsatsen og AF's virksomhedskontakt. En øget gennemsigtighed indebærer, at det bliver mere synligt for de arbejdssøgende, hvilke job der findes, mere synligt for virksomhederne, hvilke kvalifikationer de ledige har, samt mere synligt for AF, hvilke behov der er på arbejdsmarkedet. Sidstnævnte bidrager til, at AF i

højere grad kan tilrettelægge en målrettet indsats.

Elementer i den arbejdsmarkedspolitiske indsats kan have medvirket til at påvirke virksomhedernes og de arbejdssøgendes adfærd. Det drejer sig om virksomhedskontakten og opstramningen af rådighedsreglerne. Påvirkningen af de arbejdssøgendes adfærd består tilsyneladende bl.a. i, at de forsikrede ledige søger mere aktivt end tidligere, jf. kapitel 4. Påvirkningen af virksomhedernes adfærd kan for det første indebære, at virksomhedernes rekrutteringsadfærd påvirkes på en sådan måde, at virksomhedernes rekrutteringsgrundlag udvides. Påvirkningen kan for det andet betyde, at virksomhederne, i højere grad end det har været tilfældet tidligere, bliver aktive medspillere i arbejdsmarkedspolitikken.

Den arbejdsmarkedspolitiske indsats har via uddannelse og opkvalificering samt opstramning af rådighedsreglerne formentlig medvirket til at sikre, at arbejdsudbuddet (i højere grad end hvis denne indsats ikke havde fundet sted) er arbejdsmarkedsparat og besidder de kvalifikationer, der er behov for på arbejdsmarkedet.

Betydningen af den arbejdsmarkedspolitiske indsats på disse områder begrænses dog, hvis virksomheder med (potentiel) arbejdskraftmangel ikke anmelder ledige job til AF og/eller ikke ønsker at indgå i et samarbejde med AF i forbindelse med AF's virksomhedskontakt. Hvis AF ikke får kendskab til (potentiel) arbejdskraftmangel, har de i sagens natur ikke mulighed for at iværksætte en målrettet indsats.

Noter

- 1) I Bach (1997) er andelen på landsplan angivet til at være 5 pct. En enkelt privat virksomhed i Roskilde-regionen har dog haft stor betydning for dette resultat. Denne virksomhed er derfor fjernet i nærværende undersøgelse, hvorfor resultatet for hele landet, den private sektor og Roskilde er ændret.
- 2) Resultater i Bach (1997) omfatter ikke resultater for Bornholm, fordi datagrundlaget for dette område er for spinkelt.
- 3) Resultatet for Roskilde er revideret i forhold til resultatet i Bach (1997), jf. ovenfor.
- 4) I 1998 er opgørelsen for industriens vedkommende baseret på oplysninger fra omkring 500 større industrifirmaer, der tilsammen repræsenterer godt 50 pct. af det samlede antal beskæftigede i industrien, mens opgørelsen for bygge- og anlægsvirksomhed er baseret på oplysninger fra ca. 800 af landets bygge- og anlægsvirksomheder, der repræsenterer ca. 1/4 af det totale antal beskæftigede i sektoren, jf. Danmarks Statistik (1998a) og (1998c).
- 5) Den anvendte opgørelse over arbejdskraftmangel omfatter ikke oplysninger for Bornholm, jf. ovenfor, hvorfor denne region ikke indgår i figur 5.3. I øvrigt skal der selvsagt tages et vist forbehold over for opgørelsen af arbejdskraftmangel, der bygger på stikprøvebaserede surveydata fra virksomheder, jf. Bach (1997).
- 6) I forbindelse med den åbne formidling er der dog mulighed for at få information og vejledning fra AF-medarbejdere, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1997a).
- 7) "Længerevarende ansættelser" omfatter de nyansættelser i løbet af en årsperiode, hvor ansættelsesforholdet strækker sig hen over ultimo november (i det andet år). Der er dog i følge Vejrup-Hansen & Hansen (1994) tale om et mål, der ligger ganske "tæt på" et mål for den samlede nytilgang, inkl. korterevarende ansættelser, dvs. at det er en velegnet indikator herfor.
- 8) Den ovennævnte undersøgelse af omfanget af arbejdspladsmobilitet omfatter ikke korterevarende ansættelser, jf. forrige note.
- 9) I forbindelse med beregningen af antallet af jobåbninger, der som nævnt antages at svare til 36 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen, korrigeres lønmodtagerbeskæftigelsen i de enkelte år for støttet beskæftigelse, dvs. at det anvendte mål for lønmodtagerbeskæftigelse alene omfatter ordinært ansatte.
- 10) Årsagen til, at der ikke blev skelnet mellem jobordrer over og op til 5 dages varighed i forbindelse med opgørelserne over AF's markedsandel på *landsplan*, er, at opgørelserne over jobordrer ikke er opdelt på denne måde i alle år i den undersøgte periode, jf. kapitel 3.
- 11) For at nå frem til antallet af personer, der har ordinær lønmodtagerbeskæftigelse i den enkelte region, har vi taget udgangspunkt i antallet af beskæftigede med bopæl i den enkelte region. Herfra er trukket nettoudpendlingen samt antallet af personer i støttet beskæftigelse. For at nå frem til et mål for den ordinære lønmodtagerbeskæftigelse er tallet ganget med en andel svarende til den andel, som den samlede lønmodtagerbeskæftigelse udgør af den samlede beskæftigelse (med "samlede" menes beskæftigelse inkl. støttet beskæftigelse og inkl. de personer, der pendler ud af regionen, men ekskl. de personer, der pendler ind i regionen).
- 12) De regionale beregninger af AF's "markedsandel" opgjort ved antallet af jobordrer og åbne ordrer anmeldt til AF af virksomhederne i procent af antallet af personer, der har ordinær lønmodtagerbeskæftigelse i de enkelte regioner, er foretaget for 1995 for dermed for at kunne sammenholde regionale variationer i "markedsandelen" med variationer i omfanget af arbejdskraftmangel ved årsskiftet 1995/96, jf. ovenfor.
- 13) Korrelationskoefficienten er på 0,78.
- 14) Blandt de resterende af de bedst informerede virksomheder mente 1/3, at AF's mulighed for at formidle arbejdskraft var nogenlunde uændret, mens 1/6 havde svaret "ved ikke".

- 15) Blandt de resterende af de bedst informerede virksomheder mente 40 pct., at AF's mulighed for at finde de personer, der passer til virksomhedernes behov, var nogenlunde uændret, mens 24 pct. havde svaret "ved ikke".
- 16) Det drejer sig om virksomheder, der enten kun har rekrutteret via AF før *eller* efter 1.1.1994 samt virksomheder, der aldrig har rekrutteret via AF.
- 17) Skitseringen af elementerne i flaskehalsindsatsen er primært baseret på Folketingets forhandlinger (1998).



Bilagsfigurer og bilagstabeller til kapitlerne

Bilagstabel 3.1.

Skøn over bruttoledighed I¹⁾ pr. AF-region, 1997. Det gennemsnitlige antal (i 1.000) og procent.

	Netto- ledighed	Støttet beskæf- tigelse	Uddannelse/ anden akti- vering/orlov fra ledighed ²⁾	Brutto- arbejds- styrke I ³⁾	Brutto- ledighed I	Brutto- ledighed I
	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Procent
Storkøbenhavn	57,3	11,0	10,4	78,6	636,9	12,3
Roskilde	7,8	1,9	1,7	11,4	133,8	8,5
Frederiksborg	11,8	3,6	2,6	18,0	199,6	9,0
Vestsjælland	12,4	2,7	3,0	18,1	152,2	11,9
Storstrøm	12,3	3,3	2,3	18,0	129,7	13,8
Bornholm	2,6	0,5	0,4	3,5	22,5	15,4
Fyn	19,1	4,7	4,9	28,6	242,3	11,8
Sønderjylland	8,7	2,1	1,9	12,7	131,3	9,7
Ribe	7,3	1,5	1,6	10,4	119,0	8,8
Vejle	12,6	3,3	2,9	18,9	183,6	10,3
Ringkøbing	8,4	1,9	2,3	12,6	148,1	8,5
Århus	28,3	5,3	6,1	39,8	339,9	11,7
Viborg	7,6	1,6	1,7	10,9	121,6	9,0
Nordjylland	23,8	4,3	5,5	33,7	259,7	13,0

Anm.: Antallet af deltagere i arbejdsmarkedspolitiske ordninger er beregnet som gennemsnittet af antallet for 1.-3. kvartal, 1997.

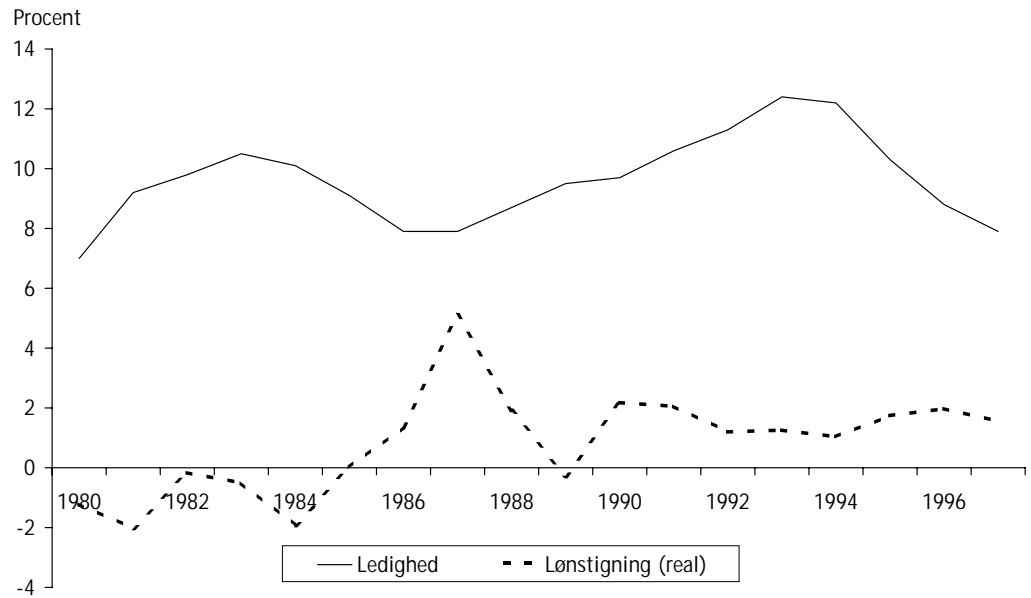
1) Bruttoledighed I udgøres af nettoledighed og ledige i arbejdsmarkedspolitiske ordninger.

2) Det gennemsnitlige antal ledige på orlov er baseret på et skøn. Det antages, at det gennemsnitlige antal ledige på orlov udgør samme andel af det gennemsnitlige antal orlovs personer i alt på henholdsvis uddannelses- og børnepasningsorlov, som antal ledige, der har påbegyndt de to typer af orlov, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-1997), Produktionsstatistik for 1997.

3) Bruttoarbejdsstyrke I er beregnet som summen af antal personer i arbejdsstyrken pr. november 1995 og ledige i aktivering og på orlov, 1997, ekskl. ledige i støttet beskæftigelse (ledige i støttet beskæftigelse indgår i arbejdsstyrken).

Kilde: Danmarks Statistik (1998f), ABBA, KSDB, Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-1997), Produktionsstatistik for 1997 og egne beregninger.

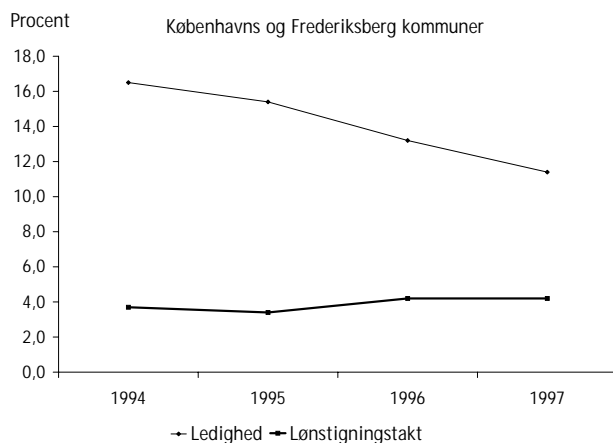
Bilagsfigur 3.1.
Ledighed og real lønstigningstakt,¹⁾ 1980-97. Procent.



1) Som for den nominelle lønstigningstakt er anvendt timelønsændringen for industriens arbejdere. Som mål for inflationstakten er anvendt forbrugerprisindekset.

Kilde: ADAM's databank, Danmarks Statistik (1984, 1990, 1997) og (1998b) og egne beregninger.

Bilagsfigur 3.2.
Ledighed og lønstigningstakt,¹⁾ pr. amt, 1994-97. Procent.

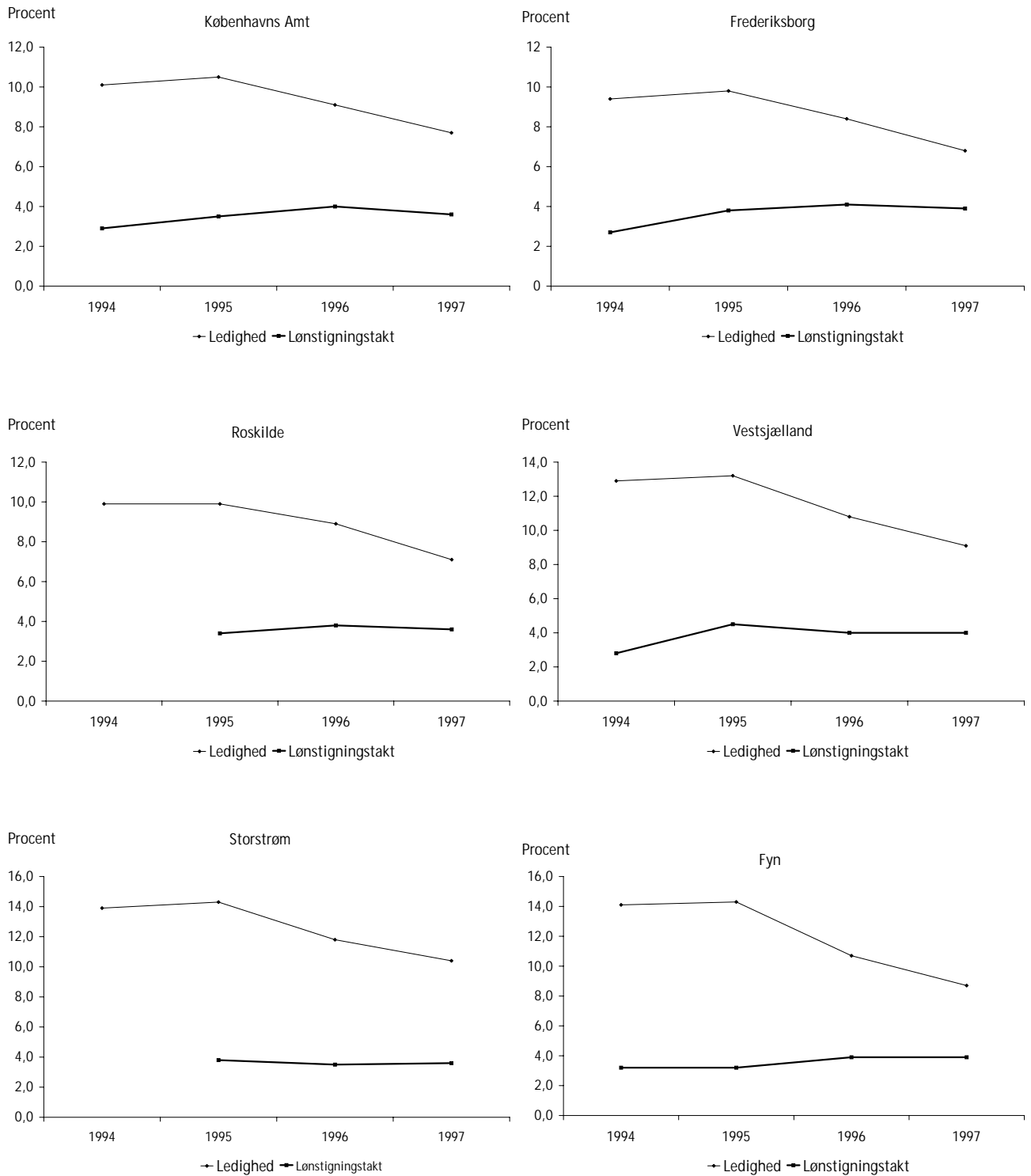


(figuren fortsætter næste side)

1) Årlig ændring i timefortjenesten for DA som helhed.

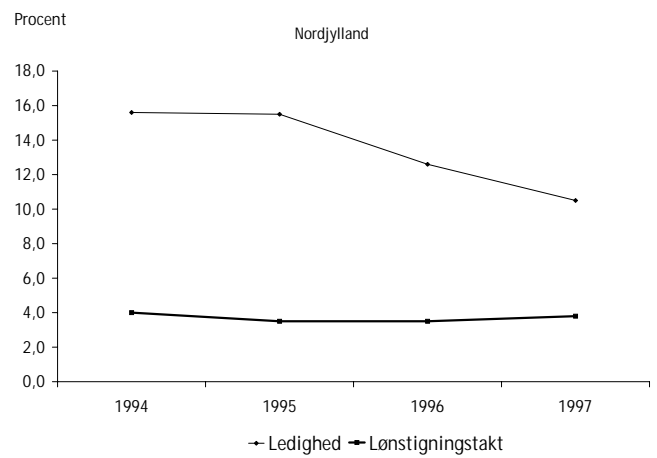
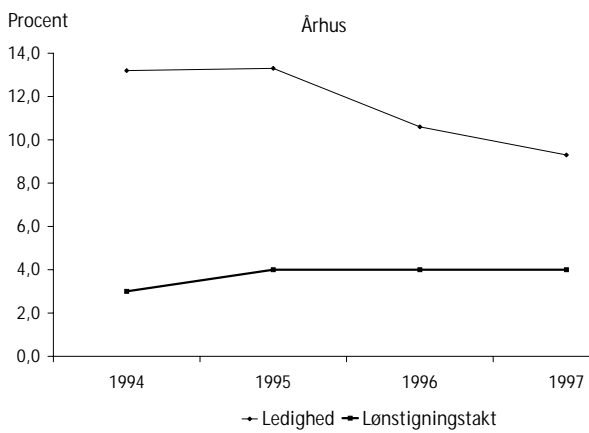
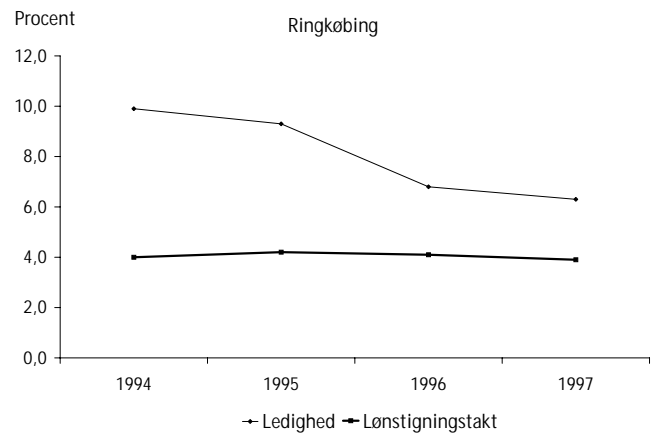
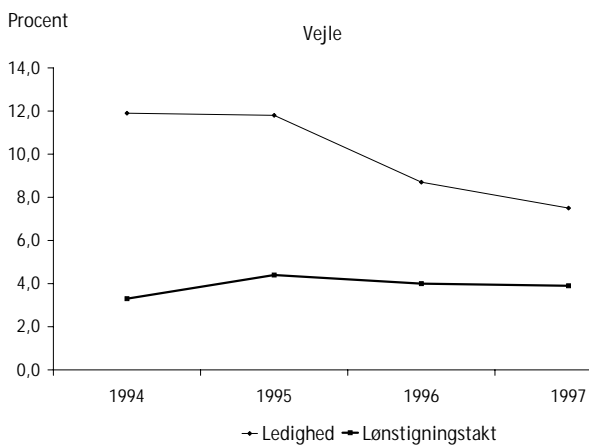
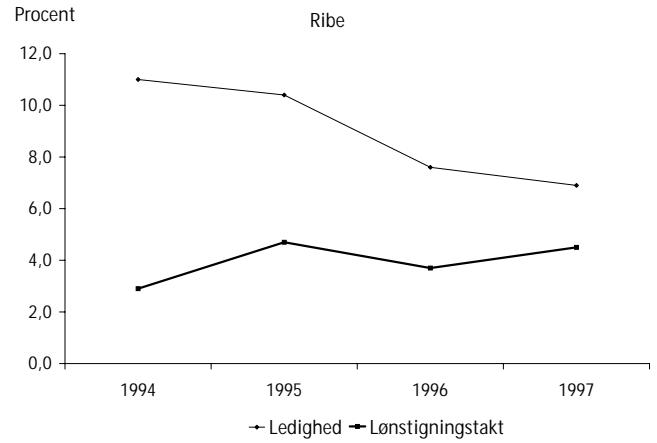
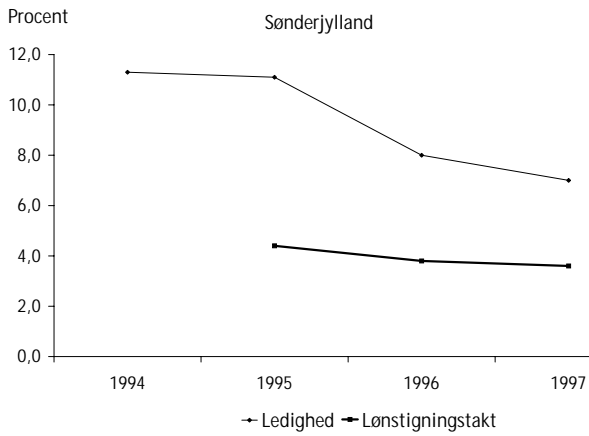
Kilde: Danmarks Statistik (1994-98), KSDB (Kommunalstatistisk brugerbank), Dansk Arbejdsgiverforening (1998) og egne beregninger.

Bilagsfigur 3.2 fortsat.



(fortsættes)

Bilagsfigur 3.2 fortsat.



Bilagstabel 4.1.

Det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede 18-24-årige i årene 1994-1997, særskilt for dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, studerende og øvrige personer uden for beskæftigelse. Procent.

	Dagpenge- modtagere	Kontant- hjælps- modtagere	Studerende	Uden for beskæft. i øvrigt ¹⁾	I alt
<i>Vil have arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	85,7	87,0	43,8	66,7	58,3
2. kv. 1995-1. kv. 1996	88,9	85,0	64,4	70,9	70,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	85,4	83,8	62,5	67,3	67,7
1. kv. 1997-4. kv. 1997	85,6	86,6	58,3	69,5	64,3
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	73,9	64,8	12,6	33,8	31,1
2. kv. 1995-1. kv. 1996	74,0	56,3	15,8	34,6	31,2
2. kv. 1996-1. kv. 1997	77,6	54,8	17,2	40,5	31,8
1. kv. 1997-4. kv. 1997	78,9	69,4	15,8	40,6	28,9
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	66,6	53,1	7,8	27,3	25,0
2. kv. 1995-1. kv. 1996	68,3	51,5	11,4	29,8	26,5
2. kv. 1996-1. kv. 1997	73,7	44,0	11,6	34,4	26,0
1. kv. 1997-4. kv. 1997	74,8	59,6	10,9	35,5	23,7
<i>Procentgrundlag²⁾</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	545	184	1.076	338	2.143
2. kv. 1995-1. kv. 1996	479	157	997	324	1.957
2. kv. 1996-1. kv. 1997	334	131	965	341	1.771
1. kv. 1997-4. kv. 1997	237	109	959	258	1.563

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

1) Omfatter personer på overgangsydelse, førtidspension, revalidering, langtidssygemelding, kontanthjælp ikke-arbejdsløs), hjemmearbejdende og værnepligtige.

2) Se fodnote 2) i tabel 4.1.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

Bilagstabel 4.2.

Det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede 25-49-årige i årene 1994-1997, særskilt for dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, studerende og øvrige personer uden for beskæftigelse. Procent.

	Dagpenge- modtagere	Kontant- hjælps- modtagere	Studerende	Uden for beskæft. i øvrigt ¹⁾	I alt
<i>Vil have arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	91,8	78,2	49,5	38,4	62,5
2. kv. 1995-1. kv. 1996	90,6	77,3	72,3	40,6	64,0
2. kv. 1996-1. kv. 1997	93,0	75,8	64,2	37,7	61,8
1. kv. 1997-4. kv. 1997	93,5	79,7	61,7	35,3	60,4
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	77,5	55,0	14,0	15,4	41,0
2. kv. 1995-1. kv. 1996	77,1	53,0	18,1	14,1	37,3
2. kv. 1996-1. kv. 1997	84,6	53,4	19,4	15,8	39,4
1. kv. 1997-4. kv. 1997	84,7	54,5	16,4	14,5	37,9
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	71,0	47,8	7,7	11,2	35,4
2. kv. 1995-1. kv. 1996	71,3	44,4	11,1	9,4	31,6
2. kv. 1996-1. kv. 1997	78,6	45,4	11,1	11,2	33,3
1. kv. 1997-4. kv. 1997	78,5	45,0	10,6	10,4	32,5
<i>Procentgrundlag²⁾</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	2.981	406	671	1.821	5.879
2. kv. 1995-1. kv. 1996	2.413	334	735	1.813	5.295
2. kv. 1996-1. kv. 1997	2.162	314	890	1.745	5.111
1. kv. 1997-4. kv. 1997	2.052	313	820	1.644	4.829

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

1) Omfatter personer på overgangsydelse, førtidspension, revalidering, langtidssygemelding, kontanthjælp (ikke-arbejdsløs), hjemmearbejdende og værnepligtige.

2) Se fodnote 2) i tabel 4.1.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

Bilagstabel 4.3.

Det effektive arbejdsudbud blandt ikke-beskæftigede 50-59-årige i årene 1994-1997, særskilt for dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, studerende og øvrige personer uden for beskæftigelse. Procent.

	Dagpenge- modtagere	Kontant- hjælps- modtagere	Studerende	Uden for beskæft. i øvrigt ¹⁾	I alt
<i>Vil have arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	74,2	67,6	77,9	10,7	32,5
2. kv. 1995-1. kv. 1996	69,1	72,1	70,6	10,3	25,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	84,3	60,9	80,0	9,0	24,2
1. kv. 1997-4. kv. 1997	83,6	59,3	77,6	7,3	21,8
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	61,6	47,0	44,4	4,0	23,7
2. kv. 1995-1. kv. 1996	60,0	35,3	32,1	3,9	18,3
2. kv. 1996-1. kv. 1997	73,6	36,6	58,4	3,1	17,1
1. kv. 1997-4. kv. 1997	75,6	25,5	43,5	2,6	15,7
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	58,7	47,0	36,3	3,3	22,2
2. kv. 1995-1. kv. 1996	57,6	24,3	22,6	3,3	17,1
2. kv. 1996-1. kv. 1997	70,8	33,8	42,2	2,8	16,2
1. kv. 1997-4. kv. 1997	72,9	14,7	35,5	2,4	14,8
<i>Procentgrundlag²⁾</i>					
2. kv. 1994-1. kv. 1995	1.411	36	14	1.251	2.712
2. kv. 1995-1. kv. 1996	1.136	27	39	1.696	2.898
2. kv. 1996-1. kv. 1997	897	22	46	1.774	2.739
1. kv. 1997-4. kv. 1997	965	38	60	1.610	2.673

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

1) Omfatter personer på overgangsydelse, førtidspension, revalidering, langtidssygemelding, kontanthjælp (ikke-arbejdsløs), hjemmearbejdende og værnepligtige.

2) Se fodnote 2) i tabel 4.1.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

Bilagstabel 4.4.

Det effektive arbejdsudbud blandt 18-59-årige personer uden beskæftigelse i årene 1994-1997, særskilt for personer på overgangsydelse hhv. førtidspension, revalidering og langtidssygemelding samt ikke-ledige kontanthjælpsmodtagere og hjemmegående. Procent.

	Overgangsydelse	Øvrige uden beskæftigelse		
		Førtidsp., revalidering, langtidssygem.	Kontanthjælp, hjemmeg., og værnepligtige	I alt
<i>Vil have arbejde</i>				
2. kv. 1994-1. kv. 1995	6,1	14,3	51,9	29,1
2. kv. 1995-1. kv. 1996	8,8	14,3	56,2	29,9
2. kv. 1996-1. kv. 1997	9,6	14,1	54,0	27,1
1. kv. 1997-4. kv. 1997	6,5	12,7	50,5	23,8
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt</i>				
2. kv. 1994-1. kv. 1995	1,9	3,2	24,8	12,2
2. kv. 1995-1. kv. 1996	2,7	3,1	24,2	11,3
2. kv. 1996-1. kv. 1997	3,8	3,1	28,8	12,1
1. kv. 1997-4. kv. 1997	3,2	2,9	25,8	10,4
<i>Vil have arbejde og har søgt arbejde aktivt og kan tiltræde arbejde</i>				
2. kv. 1994-1. kv. 1995	1,8	2,0	19,1	9,4
2. kv. 1995-1. kv. 1996	2,5	2,2	17,8	8,4
2. kv. 1996-1. kv. 1997	3,7	2,1	22,2	9,3
1. kv. 1997-4. kv. 1997	3,2	1,4	21,0	8,1
<i>Procentgrundlag¹⁾</i>				
2. kv. 1994-1. kv. 1995	443	1.168	1.799	3.410
2. kv. 1995-1. kv. 1996	812	1.294	1.727	3.833
2. kv. 1996-1. kv. 1997	912	1.391	1.557	3.860
1. kv. 1997-4. kv. 1997	724	1.356	1.435	3.512

Anm.: De kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU) er opregnet til årstal.

1) Se fodnote 2) i tabel 4.1.

Kilde: Specialkørsel på Danmarks Statistiks kvartalsvise Arbejdskraftundersøgelser (AKU).

Bilagstabel 4.5.

Tidspunktet for oprettelsen af de individuelle handlingsplaner, der indgår i analyserne af lediges faglige mobilitet. Delperiode 1 og delperiode 2 ledige.

	1. kv. 1994	2. kv. 1994	3. kv. 1994	4. kv. 1994	1. kv. 1995	2. kv. 1995	Eft. 2. kv. 1995	I alt
Antal oprettede handlingsplaner	104 ¹⁾	474	692	872	1.984	108	218	4.452 ²⁾
Procentfordeling	2	11	16	20	45	2	5	101

1) Inkl. 8 handlingsplaner oprettet før 1. kv. 1994 (forsøgsordning).

2) 8 personer i delperiode 1 og 2 har ingen individuel handlingsplan.

Kilde: Registeret over arbejdsmarkedspolitiske ordninger (AMPO). Tabellen bygger på den bruttopopulation af ledige personer, der blev udvalgt til at deltage i Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarkeds-) indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

Bilagstabel 4.6.

Delperiode 1 og delperiode 2 lediges mobilitet til og fra industri og håndværk opgjort ved den lediges seneste beskæftigelse og de lediges beskæftigelsesmål i den individuelle handlingsplan, særskilt for AF-regioner. Procent.

	Beskæftigelsesmål i individuel handlingsplan				Uvægtet antal personer
	Forblevet på området	Afgang fra området	Tilgang til området	Netto bevægelse	
	(1)	(2)	(3)	(3)-(2)	
<i>AF-region:</i>					
Storkøbenhavn	64	36	24	-12	106
Frederiksborg	41	59	8	-51	39
Roskilde	38	62	62	0	30
Vestsjælland	61	39	37	-2	57
Storstrøm	83	17	26	+9	96
Fyn	45	55	13	-42	118
Sønderjylland	71	29	54	+25	72
Ribe	57	43	54	+11	50
Vejle	58	42	10	-32	100
Ringkøbing	50	50	59	+9	42
Århus	63	37	64	+27	134
Viborg	50	50	63	+13	34
Nordjylland	61	39	50	+11	91

Anm.: Data er analyseret i vægtet form, jf. bilag 1 i Langager (1997).

Kilde: Registeret over arbejdsmarkedspolitiske ordninger (AMPO). Tabellen bygger på den bruttopopulation af ledige personer, der blev udvalgt til at deltage i Socialforskningsinstituttets spørgeskemaundersøgelse af (arbejdsmarkeds-) indsatsen over for de forsikrede ledige, jf. Langager (1997).

Nogle vurderinger af regional arbejdsmarkedspolitik

I dette bilag belyses arbejdsmarkedsreformens og arbejdsmarkedspolitikens effekter i to regioner. Det sker primært på basis af de forestillinger, udvalgte aktører i regionerne selv har om politikken og dens betydning. Der anvendes således fortrinsvis en såkaldt aktørbaseret metode. Datagrundlaget er skriftlige dokumenter fra regionerne (herunder fx redegørelser for arbejdsmarkedsindsatsen) samt 5 interview i hver region (med regionschefen, sekretariatslederen, en AF-chef og to AF-konsulenter).

Fordelen ved den anvendte metode er især, at information nær politikken gennemføres udnyttes. På den anden side har metoden den svaghed, at aktørerne kan være "biased" på forskellige måder. Dels ligger der selvfølgelig en begrænsning i det forhold, at der kun er foretaget få interview. Dels er aktørerne begrænset af den viden, som de har i kraft af deres særlige opgaver i et arbejdsdelt system. Sidstnævnte indebærer for det første såkaldt kognitive begrænsninger – dvs. at den enkelte kun har viden om visse udvalgte forhold. For det andet er der den begrænsning, der består i, at ethvert system kan have en tendens til især at fremhæve positive aspekter af systemets indsats. Disse begrænsninger er der i et vist omfang søgt taget hensyn til gennem fremstillingsformen i kapitlet, hvor den, der taler, i sidste instans er iagttageren (forske-

ren) af iagttagernes (aktørerne i systemet) iagttagelser. Man kan også kalde metoden fænomenologisk – det drejer sig i højere grad om "oplevelse" end om "analyse" af arbejdsmarkedspolitik.

I Arbejdsmarkedsstyrelsens årsberetning for 1996, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1997b), kan man på side 5 læse: "Arbejdsmarkedspolitikken har vist sin bæredygtighed. Det lykkedes fortsat gennem 1996 at forebygge og imødekomme flaskehalse på arbejdsmarkedet... De regionale arbejdsmarkedsråd havde "held og forstand" med deres aktive arbejdsmarkedspolitik". Videre anføres "...ungeindsatsen har ført til både faldende ungdomsledighed og øget uddannelsesfrekvens.." .."effekten af uddannelse og jobrotation er vokset i løbet af 1996." Og side 12 bemærkes, at "alt tyder på, at arbejdsmarkedet fungerer smidigere end for 10 år siden, hvilket ikke mindst kan tilskrives en mere effektiv arbejdsmarkedspolitik, hvor opkvalificering, decentralisering og behovsorientering nu er centrale elementer".

Disse citater kan ses som udtryk for forestillinger på det centrale niveau i det arbejdsmarkedspolitiske system. I det følgende vil vi bl.a. se på visse forestillinger på regionalt niveau. Først gives en kort beskrivelse af arbejdsmarkedet, herunder ledigheden, i de to regioner samt nogle re-

gionale arbejdsmarkedspolitiske rammebetingelser. Herefter drøftes betydningen af decentraliseringen af arbejdsmarkedsindsatsen, hvorefter den tidlige indsats, ungeindsatsen, indsatsen i aktivperioden og den virksomhedsvendte indsats tages op.

De to regioner og nogle arbejdsmarkedspolitiske rammebetingelser
Storstrøm og Viborg er forholdsvis små regioner. Ultimo 1995 udgjorde arbejdsstyrken 127.000 personer i Storstrøm og 120.000 personer i Viborg. Landbrug og fremstillingserhverv udgør en større andel af de beskæftigede i Viborg (34,0 pct.) end i Storstrøm (22,1 pct.). De fleste øvrige erhverv (herunder navnlig den offentlige sektor) udgør en lidt større andel af beskæftigelsen i Storstrøm end i Viborg. Ser vi på stillingsstrukturen kan det konstateres, at knapt 12 pct. er selvstændige mv. i Viborg mod knapt 10 pct. i Storstrøm. Funktionærerne udgør en lidt større andel i Storstrøm end i Viborg (hhv. 44 pct. og 39 pct.), mens det modsatte gør sig gældende for arbejderne vedkommende.

Der er meget betydelig forskel på ledigheden i de to regioner. Siden starten af 1980'erne har ledigheden ligget på et højere niveau i Storstrøm end i Viborg. Det gennemsnitlige antal ledige var hhv. 12.300 i Storstrøm i 1997 mod 7.600 i Viborg – svarende til ledighedsprocenter på henholdsvis 9,6 pct. og 6,4 pct. I begge regioner er beskæftigelsen steget, og ledigheden faldet i de seneste år.

Som følge af den vedvarende forskel på ledighedsniveauet i de to regioner er der også stor forskel på den gennemsnitlige varighed af ledighedsperioderne og antallet af langtidsledige. De 35.800 ledighedsbe-

rørte i Storstrøm i 1997 var i gennemsnit ledige i 34,3 pct. af året, mens de 29.700 ledighedsberørte i Viborg kun var ledige i 25,6 pct. af året i gennemsnit. Antallet af langtidsledige (defineret som ledighedsberørte med en ledighedsgrad på over 0,8) var mere end dobbelt så stort i Storstrøm (4.537) som i Viborg (2.056). En tilsvarende markant forskel ses, hvis man fx betragter det samlede antal indberettede til aktivperioden.

Også antallet af kontanthjælpsmodtagere er betydeligt større i Storstrøm end i Viborg. 12.224 personer modtog kontanthjælp til forsørgelse i kortere eller længere tid i Storstrøm i 1997 mod 7.241 i Viborg. Antallet af kontanthjælpsmodtagere (helårsmodtagere) i forhold til den 18-66-årige befolkning udgjorde i 1997 4,6 pct. i Storstrøm og 2,7 pct. i Viborg.

Alt i alt er ledigheden, langtidsledigheden og formentlig også antallet af marginaliserede betydeligt større i Storstrøm end i Viborg. I begge regioner vurderes, at andelen af "svage" ledige af samtlige ledige er tiltaget inden for de senere år som følge af den stigende beskæftigelse.

Kvalitative oplysninger synes endvidere at tyde på, at der i Storstrøm er relativt flere "helt svage" ledige og ledige, der egentlig har det ganske godt med perioder på dagpenge – altså ledige der "spiller rollen" som ledige, men som egentlig ikke ønsker permanent fuldtidsarbejde. Hvis denne forskel mellem regionerne er reel, kan den bl.a. hænge sammen med virkninger af den vedvarende situation med betydelige ledighedsforskelle mellem regionerne. Under alle omstændigheder udgør de "helt svage", dvs. dem der ikke ville kunne få

arbejde, selv om de var eneste ansøger til et job, en meget beskedent andel af de ledige, ligesom den anden gruppe nævnt ovenfor.

Forskellen i ledighedsniveauet mellem de to regioner betyder selvfølgelig, at langt flere skal aktiveres i Storstrøm end i Viborg. I 1997 blev der ifølge AF's produktionsstatistik aktiveret 7.241 personer i Storstrøm mod 4.770 i Viborg. I Storstrøm udgør aktiv periode-aktiverede næsten 60 pct. af samtlige aktiverede, mod under halvdelen (48 pct.) i Viborg. Navnlige ledige omfattet af den tidlige indsats udgør en større andel i Viborg end i Storstrøm (hhv. 27 pct. og 15 pct. af samtlige aktiverede).

AF er et system, der i udpræget grad er afhængigt af aktører uden for systemet. Mulighederne for opfyldelse af virksomhedernes behov for arbejdskraft afhænger bl.a. af, hvor mange og hvilke ledige der er tilmeldt AF. Når der er lavkonjunktur, har AF forholdsvis gode muligheder for at tilgodese virksomhedernes behov, men i en lavkonjunktur er der rigelig arbejdskraft, hvorfor der i en sådan situation alt andet lige er mindre behov for AF's indsats over for virksomhederne. I en højkonjunktur er der mere brug for en virksomhedsrettet indsats for at imødegå eventuel arbejdskraftmangel, men på grund af det lavere antal ledige (og en større andel svagere ledige) er det i denne situation sværere for AF at løse denne opgave. En tilsvarende problematik gør sig gældende i relation til aktiveringsindsatsen. Med andre ord: Der er en tendens til, at når der er mest brug for AF's indsats (i forhold til hhv. virksomheder og de ledige), betyder rammebetingelserne (som AF ikke har nævneværdig

indflydelse på), at det kan blive sværere for AF at løse opgaverne.

Mulighederne for at forebygge mangel på arbejdskraft på længere sigt afhænger bl.a. af, om virksomhederne uddanner elever. Både i en lavkonjunktur og i en højkonjunktur kan der være problemer på dette område. I en lavkonjunktur, hvor der er rigelig arbejdskraft, oplever virksomhederne ikke noget stærkt incitament til at uddanne elever. Der er arbejdskraft nok at tage af. I en højkonjunktur kan situationen være, at virksomhederne har travlt til at tage sig af uddannelse. AF har ikke mulighed for at stille krav til virksomhederne på samme måde som i relation til de ledige, men må søge at påvirke virksomhederne ad frivillighedens vej. "Vi mangler instrumenter over for virksomhederne", som det blev udtrykt i den ene region.

I bestræbelserne på at prioritere de svageste ledige i den ordinære indsats, står AF overfor, at virksomhederne helst vil ansætte de "stærke". AF forsøger via kontakten til virksomhederne også at få dem til at ansætte personer, som har et særligt behov for at få erhvervs erfaring. I denne forbindelse står man imidlertid i den situation, at også en række andre regionale og lokale aktører (bl.a. kommuner) har en del "klienter", som man ønsker at få virksomheder til at tage ind.

AF kan ikke aktivere ledige i "eget regi" alene efter egen beslutning. Aktivering forudsætter et samvirke med andre aktører. Fx forudsætter aktivering i privat jobtræning, at virksomhederne efterspørger jobtræningspersoner. I begge regioner opleves, at den stigende beskæftigelse betyder, at

efterspørgslen efter jobtræningspersoner falder. Løntilskuddet får mindre betydning. Det, der betyder noget for virksomhederne, er, at man kan få fat i de rigtige medarbejdere. I begge områder opleves, at antallet af private jobtræningspladser er for lille i forhold til behovet. En medvirkende årsag hertil angives at være de nye EU-regler, som gør det umuligt at etablere helt korte private jobtræningsforløb. Tilsvarende vurderes, at efterspørgslen efter jobrotation afhænger af konjunkturerne. Privat jobtræning og jobrotation vurderes i begge regioner som nogle af de bedste arbejdsmarkedspolitiske redskaber i forhold til at få ledige i beskæftigelse. Samtidig angives imidlertid også, at der er en tendens til, at det er de mest "attraktive" ledige, der får disse tilbud. Det er i begge regioner vurderingen, at jobtræningspladserne har bedre kvalitet i dag end før reformen.

Tilsvarende afhænger mulighederne for at aktivere i offentlig jobtræning og puljefjob af, hvor mange pladser der etableres, navnlig i kommunerne. I Storstrøm angives, at der er mangel på aktiveringspladser inden for det offentlige. I øvrigt oplyses det, at der i forbindelse med aktivering i det offentlige lægges større vægt også på kvalificering end tidligere. En del af forklaringen herpå kan være, ifølge oplysninger fra en af regionerne, at "de offentlige arbejdsgivere godt ved, at hvis de ikke gør noget for at kvalificere ledige i jobtræning, så vil de langtidsledige med tiden havne i det kommunale bistandssystem".

Samspelet med kommunerne vurderes i øvrigt at blive mere intensivt i de kommende år, bl.a. som følge af at et antal forsikrede ledige forventes at overgå til kontanthjælpssystemet. I denne forbindelse

rejses sig bl.a. den problemstilling, at kommuner kan være utilbøjelige til at tage sig af forsikrede, der helt sikkert vil "falde ud", før det rent faktisk er sket, på trods af at de pågældende ledige måske ville være bedre tjent med, at det kommunale system tog hånd om dem "før tiden". Disse ledige (fx med problemer ud over ledighed) "tager plads" i AF, som måske har vanskeligt ved at gøre noget for dem, samtidigt med, at der i henhold til reglerne vedr. den kommunale aktivering kan gå lang tid fra overgangen fra forsikrings- til kontanthjælpssystemet, til de pågældende får et relevant tilbud i kommunerne.

En anden problemstilling i forhold til kommunerne drejer sig om de "ubetinget arbejdsdygtige" kontanthjælpsmodtagere, der nu skal være tilmeldt AF, men hvor det fortsat er kommunerne, der har ansvaret for aktiveringsindsatsen over for denne gruppe. Navnlig i en situation med fortsat stigende beskæftigelse kan denne ansvarsfordeling måske virke uhensigtsmæssig, vurderes det i en af regionerne. "Det ville være bedre, hvis AF havde det fulde ansvar for alle ubetinget arbejdsdygtige".

En tredje problemstilling i forhold til kommunerne er, at de kan have et incitament til at undgå at ledige overgår til kontanthjælpssystemet og til på en eller anden måde at sørge for, at kontanthjælpsmodtagere bliver dagpengeberettigede. Denne problemstilling har antagelig mindre betydning i dag end før arbejdsmarkedsreformen. Dog oplyses det i en af regionerne, at nogle kommuner på deres budget har afsat midler til at ansætte personer ordinært angiveligt netop med henblik på at sikre de pågældende dagpenget.

Aktivering i uddannelse forudsætter et samvirke med uddannelsesinstitutioner. Taxameterstyringen i uddannelsesinstitutionerne betyder, at AF ikke længere skal betale for fx plankurser i AMU-systemet. På den ene side kan overgangen til taxameterstyring forbedre mulighederne (rent kvantitativt) for at aktivere de ledige i uddannelse, vurderes det i den ene region. På den anden side vurderes det i den anden region, at taxameterstyringen (og hermed at det ikke er AF/RAR, der "har penge"), at det kan blive vanskeligere at få tilpasset kurserne til de lediges forudsætninger og arbejdsmarkedets behov. Nogle oplever overgangen til taxameterstyring som en formindskelse af RAR's/AF's indflydelse på, hvilke uddannelser der kan iværksættes.

Decentralisering

En samstemmende vurdering i de to regioner er, at arbejdsmarkedsreformens hovedprincipper, herunder ikke mindst decentraliseringen, muliggør en arbejdsmarkedsindsats, der har større effekter end tidligere både for de ledige og for arbejdsmarkedets funktionsevne.

I overensstemmelse med en generel forventning fra organisationsteori er det indtrykket, at decentraliseringen med arbejdsmarkedsreformen har haft følgende effekter:

- Øget engagement på regionalt niveau.
 - Når beslutningskompetence (herunder rådighed over økonomiske midler) decentraliseres, sker der typisk det, at motivation og ansvarsfølelse stiger på det niveau, som får øget kompetence. Det er klart indtrykket, at dette har været tilfældet, navnlig umiddel-

bart efter reformen, jf. nedenfor. Arbejdsmarkedsreformen har skabt et større fokus på arbejdsmarkedspolitikken regionalt. Der er desuden i større omfang skabt en dialog mellem AF/RAR og de regionale samarbejdspartner. Bl.a. "er det nemmere, når de lokale politikere er med", idet deres engagement har en bredere virkning regionalt. Arbejdsmarkedspolitikken tages mere alvorligt.

- Bedre beslutninger og mere fleksibilitet. – Beslutningerne bliver bedre i den forstand, at de i højere grad kan træffes direkte under hensyntagen til regionale situationer og behov. I denne betydning øges fleksibiliteten også, idet der lettere kan foretages ændringer i den arbejdsmarkedspolitiske indsats, når centralt fastlagte bindinger løsnes. Samtidig med, at regelstyringen (fx i form af krav om tilbud til ledige på bestemte tidspunkter i ledighedsforløbet) blev mindre, blev det arbejdsmarkedspolitiske instrumentarium udvidet, hvilket bidrager til bedre beslutninger og fleksibilitet.

Begge disse forhold giver anledning til en forventning om, at effekten af arbejdsmarkedsindsatsen (for de ledige og arbejdsmarkedets funktionsevne) er forøget efter arbejdsmarkedsreformen på grund af decentraliseringen.

Når dette er sagt må imidlertid tilføjes, at forudsætningerne for, at en decentralisering lykkes i den nævnte betydning og opnår legitimitet både centralt og regionalt, er, at der etableres styringsmekanismer, der sikrer, at de decentraliserede enheder bidrager til opfyldelse af overordnede mål, samtidig med, at handlefri-

heden regionalt ikke begrænses unødigt. Der må fortsat være en vis centralisering, hvis man overhovedet skal kunne tale om "national" og ikke kun om "regional" arbejdsmarkedspolitik, men den centrale styring bør i sin rene form ikke vedrøre "aktiviteter", men alene input (økonomiske midler, generelt formulerede regler) til de regionale enheder og output herfra (dvs. målopnåelse – resultater af indsatsen).

I ethvert hierarkisk system er der en spænding mellem "centralisering" og "decentralisering". Ofte ses, at man på det underordnede niveau er utilfreds med styringsforsøgene fra det overordnede niveau, som af hensyn til den samlede målopnåelse ofte er "bange for" at give "for meget" handlefrihed til de lavere niveauer. En anden almindelig observation fra organisations-teorien er, at man over tid ofte ser skiftende "bølger" af centralisering og decentralisering. Interview i de to regioner tyder ikke uventet på, at lignende problemstillinger gør sig gældende i arbejdsmarkeds-systemet.

Samtidig med en generel tilslutning til det overordnede mål- og rammestyringskoncept gives i begge regioner i varierende grad hos forskellige aktører udtryk for den opfattelse, at de centrale styringsforsøg ikke altid bidrager til at muliggøre den mest optimale arbejdsmarkedsindsats. Nogle opfatter udviklingen i visse sider af lovgivningen og anden central styring siden reformen som et større eller mindre brud med de principper, som reformen bygger på. Eksempler herpå er:

- Nogle oplever, at der fra centralt hold i stigende grad lægges vægt på kvanti-

tative mål (fx ret og pligt-aktivering tidligere i ledighedsperioden). Det trækker i retning af, at AF bliver en "maskine" (som det blev udtrykt i en af regionerne). Udtrykket "maskine" forbindes med "masseproduktion" og ikke med en individuelt tilpasset indsats. Det anføres, at der er for meget teknik og for lidt politik i de centralt udmeldte resultatkrav, som "er uegnede som grundlag for politiske drøftelser".

- Nogle oplever, at udpegningen af målgrupper fra centralt hold mindsker den regionale handlefrihed. Her tænkes på ungeindsatsen og på prioriteringen af de 25-29-årige, de over 50-årige, de langvarigt uddannede samt på fremrykningen af ret og pligt-aktiveringen i aktivperioden.
- Nogle giver udtryk for, at en "for stor" del af aktiveringsbevillingen til regionen er bundet til ret og pligt-aktiveringen. "Vores albuerum er lig nul", som det blev udtrykt i en af regionerne.
- En oplevet tendens til centralisering opfattes også i nogle tilfælde som et "signal" om, at man fra centralt hold ikke har tilstrækkelig tillid til regionernes evner til selv at finde ud af tingene. Dette ses som en modsætning til de i starten af kapitlet citerede "lovprisninger" af den regionale indsats i Arbejdsmarkedsstyrelsens årsberetning.

Det ville formentlig være forkert alene at se disse udsagn som udtryk for en almindelig tendens til, at ethvert underordnet niveau ofte ønsker større handlefrihed. De forekommer også at være udtryk for den opfattelse, at visse sider af de centrale styringsforsøg gør det vanskeligere at til-

passe indsatsen til konkrete regionale forhold, og at de centrale styringsforsøg derfor ikke altid bidrager tilstrækkeligt til eller i nogle tilfælde måske ligefrem kan modvirke opnåelse af overordnede (landsomfattende) arbejdsmarkedspolitiske mål i forhold til forebyggelse/afhjælpning af langtidsledighed og sikring af, at virksomhederne kan få den arbejdskraft, de har brug for.

Den tidlige indsats

I begge regioner udpeges målgrupper for den tidlige fleksible indsats. I Viborg var bruttomålgrupperne for den tidlige indsats i 1997:

1. Læse-stavehæmmede
2. Nedslidte
3. Ufaglærte med særlig risiko for langvarig ledighed
4. Unge uden kompetencegivende uddannelse
5. Forældet faglig uddannelse

I Storstrøm blev for 1997 udpeget følgende bruttomålgrupper:

1. Ikke faglærte – manuelt arbejde i fremstillingssektoren
2. Ikke uddannede – pleje og omsorgsarbejde
3. Ikke faglærte – Butik, handel og kontor
4. Faglærte og andre med forældede uddannelser
5. Ikke faglærte i forædlings- og slagteri-branchen
6. Mellemlangt og langvarigt uddannede, ældre mv.

Bruttomålgrupperne er større end det antal personer, man faktisk har mulighed

for at aktivere i den tidlige indsats. Ifølge AMS's produktionsstatistik blev 1.105 personer aktiveret i tidlig indsats i Storstrøm og 1.285 i Viborg. I forhold til den samlede aktiveringsindsats spiller den tidlige indsats en relativt større rolle i Viborg. Set i forhold til samtlige ledighedsberørte i 1997 udgør aktiverede under tidlig indsats 3 pct. af de ledighedsberørte i Storstrøm og godt 4 pct. i Viborg.

Af væsentlig betydning i forbindelse med den tidlige indsats er, hvorledes man fra de nævnte bruttomålgrupper kommer til nettomålgruppen, dvs. dem der får tilbudt en tidlig indsats.

I Viborg er fremgangsmåden den, at de ledige gennemfører et vejledningsforløb på 2 uger. I tilknytning hertil kan være arrangeret et jobsøgningskursus. I løbet af denne periode søger de, der arrangerer kurset (uddannelsesinstitutioner) og AF at bedømme, hvem der bør have en tidlig indsats. Vurderingen er, at man gennem et sådant længere forløb får et ganske godt indtryk af, hvem der har brug for en tidlig indsats. Umiddelbart efter reformen søgte man at udpege grupper til tidlig indsats allerede ved grundregistreringen af de ledige. Det viste sig imidlertid at være svært – man ramte undertiden forkert. Som processen er nu, har man et bedre grundlag i kraft af vejledningsforløbet. Indtrykket fra Viborg er, at man faktisk søger at få fat i de svageste grupper. Med hensyn til omfanget af den tidlige indsats er der en gennemsnitspris. Det er imidlertid muligt at bruge flere ressourcer i visse tilfælde efter en konkret vurdering. Begrænsningerne med hensyn til den tidlige indsats ligger på personalesiden, dvs. med hensyn til, hvor mange hand-

lingsplaner man kan nå at udarbejde. I øvrigt sigtes mod at etablere en sammenhæng mellem den tidlige og den ordinære indsats fx på den måde, at ledige omfattet af tidlig indsats uddannes til vikarkorps for bestemte virksomheder. Det blev dog også nævnt, at "nogle af vore gamle kendinge", der egentlig også burde have en tidlig indsats, ikke sendes på kursus, fordi "det ville ødelægge det for de andre".

I Storstrøm er udgangspunktet omkring den tidlige indsats en slags optimerings-tankegang. Inden for bruttomålgrupperne tilbydes tidlig indsats til dem, der med en forholdsvis lille indsats kan bringes i beskæftigelse. Der forekommer at være en tendens til, at den tidlige indsats ikke gives til de "tungeste grupper" – de aktiveres først på et senere tidspunkt (i aktivperioden). Den tidlige indsats omfatter således en art "mellemlig gruppe". Årsagen hertil er primært ressourceknaphed. Med de ressourcer, man råder over, har man ikke mulighed for at aktivere alle, navnlig ikke de "tungeste", der burde have en tidlig indsats. Personer, der får en tidlig indsats, udpeges i kontaktførelsen. I grundregistreringen inddeles de ledige i tre grupper: kandidater til tidlig indsats, ledige inden for flaskehalsområder samt øvrige ledige. Med hensyn til den første markering bemærker en AF-konsulent: "Vi forsøger at sætte os i arbejdsgiverens sted og vurderer, om vedkommende ville kunne få arbejde". Et skøn fra AF-konsulenten er, at omkring 10 pct. af de ledige får en sådan markering. Markeringen indgår i den konkrete vurdering af, om de pågældende skal have en tidlig indsats. I Storstrøm blev endvidere givet udtryk for, at det i de kollektive kontaktførelser kan være svært at "få de svage frem".

Alt i alt giver interviewene anledning til følgende observationer:

- Udpegningen af konkrete (netto-) målgrupper for den tidlige indsats sker på basis af 1. Forholdsvis objektivt definerede bruttomålgrupper, 2. Vurdering af de enkelte ledige ved samtale, i forbindelse med kollektive kontaktførelser og/eller på basis af oplysninger fra a-kasser, 3. Andre forhold, herunder behovet for arbejdskraft på det konkrete tidspunkt og fx mulighederne for at få "fyldt" et kursus op.
- I begge regioner fremhæves, at det kan være svært konkret at vurdere, hvem der skal have en tidlig indsats. Aktører giver selv udtryk for, at der "også kan være fordomme i AF-systemet" og at "vi har oplevet, at vi har taget fejl".
- Ressourceknaphed kan betyde, at de svageste grupper af ledige, som det kræver flest ressourcer at få i beskæftigelse, forbigås i den tidlige indsats. Dette er formentlig mest udtalt, når ledigheden er høj. En høj ledighed betyder, at det er relativt sværere at få de svageste i beskæftigelse. Det forhold, at den tidlige indsats meget direkte er RAR's/AF's ansvar kan måske også medvirke til, at man satser på at opnå en synlig effekt, navnlig af den tidlige indsats. I samme retning trækker, at effekten af den tidlige indsats skal være på mindst 50 pct. ifølge centralt udmeldte resultatkrav (1997). Dette forholdsvis høje resultatkrav indeholder i sig selv et incitament til ikke at koncentrere den tidlige indsats om de svageste grupper.

Den målte effekt af den tidlige indsats (andelen der er "integreret" 6 måneder

efter aktivering) var i Storstrøm faldende over året 1997 til omkring 30 pct. i slutningen af året. I Viborg ligger effekten på omtrent samme niveau, hvilket betegnes som "utilfredsstillende".

I begge regioners redegørelser for arbejdsmarkedsindsatsen for 1997 diskuteres årsager til den forholdsvis lave effekt. Der peges på følgende forhold:

- Genaktiverede skulle tælle med blandt "ikke integrerede" (jf. redegørelsen fra Viborg). Når genaktiverede indgår i opgørelsen, vil det betyde, at effekten alt andet lige trækkes i nedadgående retning.
- Den faldende ledighed betyder, at de, der skal aktiveres, i stigende grad omfatter svagere grupper.
- I begge regioner iagttages, at der især er en effekt af (privat) jobtræning. Den stigende beskæftigelse betyder imidlertid, at virksomhedernes efterspørgsel efter jobtræningspersoner falder.

Den tidlige indsats er et nyt element indført i forbindelse med arbejdsmarkedsreformen. Samlet må vurderingen for begge regioner for det første være, at den tidlige indsats gør en forskel. Den gavner en del ledige, bidrager til virksomheders behov for arbejdskraft og medvirker også i et eller andet omfang til at forebygge langvarig ledighed. Det forebyggende element har klart en mere fremtrædende plads i indsatsen end før reformen, og det må antages, at den tidlige indsats bidrager til at reducere den gennemsnitlige længde af ledighedsperioderne. For det andet ser det ud til, at der kan være problemer med at rette indsatsen mod de grupper, der har

størst behov for en forebyggende indsats. Det skyldes formentlig især ressourceknaphed kombineret med den incitamentsstruktur, der bl.a. er indbygget i det centralt udmeldte resultatkrav (kravet om en effekt på 50 pct.), jf. ovenfor.

Ungeindsatsen

Den særlige ungeindsats blev indført i 1996. Det er i begge regioner vurderingen, at ungeindsatsen har en effekt.

For det første kan man iagttage en *jobsøgningseffekt*. De unge har fået et bredere søgemønster – de er fx blevet mere indstillet på at tage job på ubekvemme arbejdstider. Der er kommet mere "turbo" på de unge, som det blev udtrykt i den ene af regionerne. Hvor der tidligere kunne være problemer med at få rekrutteret til visse områder (færgerne i Storstrøms regionen), ser man efter ungeindsatsen ikke længere sådanne problemer.

For det andet er der en *uddannelseseffekt*, dvs. at flere unge får en uddannelse. For en gruppe af unge har ungeindsatsen betydet, at de siger, "når det nu skal være, så skal det være". Ungeindsatsen har konkret sat mange unge i en beslutningssituation, hvor man har "fået et puf" og gjort op med sig selv, at man gerne vil have en uddannelse. I Storstrøm påbegynder under 20 pct. af målgruppen en ordinær uddannelse, omkring halvdelen et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb, mens resten (1/3) påbegynder ordinær beskæftigelse.

En tredje effekt (omtalt i Storstrøm) er, at ungeindsatsen har *synliggjort en gruppe af unge med meget svage skolemæssige kundskaber*. Der er en lille gruppe med et læse/stave-niveau svarende til fx 2. klasse.

Det er yderst kostbart at gøre en effektiv indsats for denne gruppe. Særligt tilrettelagte uddannelser af 18 måneders varighed er ikke tilstrækkeligt. I Storstrøm aktiveres disse unge på specialskoler.

Aktivperioden

I aktivperioden er der tale om ret og pligtaktivering i op til 3 år. Generelt gælder i begge regioner, at jobtræning anvendes oftere i aktiv perioden end i forbindelse med aktivering tidligere i ledighedsforløbet. Det gælder navnlig i Storstrøm.

I forbindelse med aktiveringen i aktivperioden kan der være et dilemma mellem "korte" og "lange" forløb. Det forhold, at aktivperioden er lang, og at det alt andet lige er de svageste grupper, der er i aktivperioden, kan trække i retning af langvarige forløb. På en vis måde er det også lettest for AF at "parkere" de langtidsledige, fx i puljejob. Svagheden ved langvarige forløb er imidlertid, at de ledige oftest ikke søger arbejde (i hvert tilfælde ikke i starten af et langvarigt forløb) og ikke er indstillet på at skulle afbryde forløbet, hvis de kan formidles til arbejde. Med andre ord betyder langvarige forløb fare for, at det bliver vanskeligere for AF at formidle de langtidsledige til arbejde, hvis der er efterspørgsel efter arbejdskraft. AF's fleksibilitet i forhold til den virksomhedsvendte indsats bliver mindre.

Denne problematik synes især fremtrædende i Viborg, hvilket sandsynligvis skyldes den lavere ledighed her. Derfor er strategien i Viborg, at aktiveringen i aktivperioden bør bestå af flere på hinanden følgende forholdsvis kortvarige forløb. Tidligere satsede man i Viborg på forholdsvis langvarige forløb.

På et spørgsmål om, hvorvidt aktiveringen i aktivperioden bidrager til at afhjælpe langtidsledighed er et af svarene i begge regioner, at "man jo kan se af effektmålingerne", at en del kommer i arbejde. Målet i regionerne (1997) er, at 15 pct. (Storstrøm) og 20 pct. (Viborg) skal være i ordinær uddannelse eller beskæftigelse 6 måneder efter påbegyndt aktivering. De faktiske tal for 1997 var hhv. 19 pct. og 28 pct. På landsplan var tallet 25 pct.

Herudover nævnes, at der også er en "stress-effekt": Nogle af de langtidsledige finder selv arbejde, når de stilles over for krav om aktivering. Det er dog ikke sikkert, at denne stress-effekt vil være lige så stor, såfremt ret og pligtaktiveringen yderligere fremrykkes, vurderes det i en af regionerne.

Antager man på basis af ovenstående, at 75 pct. af de ledige i aktivperioden fortsat er ledige/aktiverede efter hvert halvår i de 6 halvår i aktivperioden, får man, at omkring 20 pct. af de ledige, der påbegynder aktivperioden, "vil falde ud af dagpengesystemet". Tallet vil kun være 14 pct. i Viborg, men 28 pct. i Storstrøm. Procenternes basis er de grupper, som påbegynder aktivering i aktivperioden, og de forudsætter at effekterne er de samme over hele aktivperioden, og at det samlede ledighedsniveau er konstant. Antagelig er der tale om maksimumsskøn.

Selv om der naturligvis skal tages forbehold over for regneeksemplet, illustrerer det en væsentlig problematik. Om en ledig risikerer at falde ud af dagpengesystemet afhænger ikke kun af den lediges arbejds-evne, kvalifikationer og aktuelle rådighed, men også af arbejdsmarkedssituationen i

det område, hvor den ledige bor, altså af forhold den enkelte ledige ikke har indflydelse på.

I begge regioner vurderes, at nogle ("ikke så få") vil "falde ud" af dagpengesystemet. En del af dem vurderes at være personer, der er kommet ind i dagpengesystemet via den kommunale beskæftigelsesindsats. I denne forbindelse peges fx i Storstrøm på en kerne af mænd på ca. 35 år, der aldrig har været på det ordinære arbejdsmarked.

Alt i alt vurderes i regionerne, at langtidsledighed i en række tilfælde kan afhjælpes i kraft af aktiveringsindsatsen. En af forudsætningerne er, ifølge interviewene, at det lykkes at få lavet en handlingsplan, som både AF og den ledige tror på og er motiveret for at opfylde. En gennemgående opfattelse er, at handlingsplanerne, der blev indført med arbejdsmarkedsreformen, på mange måder udgør et omdrejningspunkt i indsatsen ikke mindst i relation til de langtidsledige.

På den anden side oplyses altså også, at nogle ledige vil "falde ud" af dagpengesystemet, dvs. at AF selv vurderer, at AF ikke i fuldt omfang kan afhjælpe langtidsledighed. "Der er folk, det er umuligt at gøre noget ved – der er nogle der ikke er noget håb for". Det må formodes, at det primært drejer sig om personer, der har problemer af den ene eller den anden slags ud over ledighed.

Den virksomhedsvendte indsats

Umiddelbart havde arbejdsmarkedsreformen ikke direkte betydning for den virksomhedsvendte indsats. Efter kritikken af AF-systemet i midten og slutningen af 1980'erne og siden liberaliseringen af

formidlingsmarkedet i 1990 kan imidlertid konstateres, at den virksomhedsvendte indsats har fået en stadig stærkere placering i AF's samlede opgaveprofil. Arbejdsmarkedsreformen har herudover medført, at der i højere grad end tidligere sættes på en sammenkædning af den ordinære del af AF's indsats og aktiveringen, herunder i form af jobrotation. Desuden har den faldende ledighed siden 1994 medført en yderligere opprioritering af den virksomhedsvendte indsats. Samlet er den langsigtede udviklingstendens, at den ordinære jobformidling har fået relativt mindre betydning, hvorimod en række andre serviceydelser over for virksomhederne (herunder åben formidling, jobbanker, rekrutteringsaftaler, jobrotation og uddannelse af medarbejdere eller potentielle medarbejdere) har fået større betydning. Det må vurderes, at arbejdsmarkedsreformen har fremmet udviklingen og anvendelsen af disse andre serviceydelser.

I begge regioner er der omkring 100.000 lønmodtagerarbejdspladser (lidt færre i Storstrøm end i Viborg). Antal jobordrer til AF i pct. heraf udgør i Storstrøm 3,8 pct. (1997) og 5,0 pct. i Viborg. Antages, at antallet af jobåbninger udgør 41 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen (Vejrup-Hansen & Hansen, 1994), fås, at AF's markedsandel er 9,3 pct. i Storstrøm og 12,3 pct. i Viborg. For 1988 – dvs. ca. 10 år tidligere – er markedsandelen beregnet til 13,0 pct. i Storstrøm og 18,7 pct. i Viborg. I begge år lå markedsandelen således på et højere niveau i Viborg end i Storstrøm. Ser man imidlertid bort fra de kortvarige ordrer (job under 5 dage) forholder det sig i begge år omvendt, dvs. en større markedsandel i Storstrøm end i Viborg, nemlig henholdsvis 9,3 pct. og

8,0 pct. i 1988 og hhv. 7,7 pct. og 6,4 pct. i 1997.

Uanset om man medregner de kortvarige ordrer eller ej, ser det altså ud til, at AF's markedsandel (ekskl. åbne ordrer) er faldet. Dette forhold er ikke enestående for de to regioner, idet man kan iagttage en langsigtet tendens til (siden indførelsen af AF's monopol i 1969), at antallet af jobordrer til AF i pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen er faldet (der er sket en halvering fra begyndelsen af 1970'erne til begyndelsen af 1990'erne). Både dette forhold og de tilsyneladende vedvarende forskelle i AF's markedsandel mellem de to regioner tyder på, at strukturelle forhold har betydning for virksomhedernes tilbøjelighed til at bruge AF. Set fra AF's synspunkt er disse strukturelle forhold i en vis forstand givne.

Den øgede anvendelse af åben formidling og andre serviceydelser over for virksomhederne kan ses som AF-systemets strategiske tilpasning til ændrede vilkår, herunder virksomhedernes ønsker. Fx oplystes det i Viborg, at man via en undersøgelse havde konstateret, at virksomheder helst vil ansætte folk, der "kommer af sig selv". Det medførte, at den åbne formidling blev opprioriteret.

Den åbne formidling har fået kraftigt stigende betydning siden dens indførelse i 1990. Medregnes de åbne jobordrer, bliver AF's markedsandel derfor en del højere end anført, nemlig 19 pct. i Storstrøm og 31 pct. i Viborg. En stor del af de åbne ordrer kommer til AF på virksomheders initiativ (i Storstrøm skønnes det at være omkring halvdelen), ligesom den åbne formidling ikke kun benyttes af ledige. I

Viborg skønnes fx, at mellem en tredjedel og halvdelen af de besøgende i jobbutikkerne er beskæftigede, der orienterer sig om jobmarkedet.

Ud over ad hoc jobordrer og åben formidling arbejdes der i begge regioner med samarbejdsaftaler med virksomheder omkring rekruttering.

Det kan bestå i, at det med en virksomhed er aftalt, at AF får meddelelse om alle ledige job. Der kan være tale om en gensidig forpligtigelse: Virksomheden orienterer AF, til gengæld sørger AF for at formidle den egnede arbejdskraft.

En anden form for samarbejde er i såkaldte "jobbanker". Det består i, at AF (i AF-match) har navne på personer med kvalifikationer og øvrige forudsætninger svarende til virksomhedens behov. Ledige kan selv melde sig til jobbanken. Når en af de tilsluttede virksomheder, der gerne er virksomheder med hyppigt rekrutteringsbehov, mangler arbejdskraft, udsøges egnede personer via jobbanken. Beskæftigede kan (som personligt tilmeldte ved AF) være registreret i jobbanken, og AF kan via udannelse sørge for, at de personer, der er tilsluttet jobbanken, får de relevante kvalifikationer.

En tredje form for samarbejde med virksomheder er såkaldte erhvervs- eller virksomhedspaneler, hvor AF mødes med et fast panel af virksomheder for at drøfte arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål.

Ifølge regionerne bruges AF både af offentlige og private virksomheder samt såvel af store som små virksomheder. Ifølge oplysninger i den ene region er der en

tendens til, at AF især bruges af store virksomheder med en struktureret personalepolitik. Mindre virksomheder bruger ofte andre netværk (fx via faglige organisationer) i første omgang og henvender sig først til AF, hvis andre muligheder er forsøgt forgæves. En anden observation er, at der i nogle tilfælde kan være en tendens til, at det er de mindst attraktive job, som AF får ind som almindelige jobordrer. En virksomhed kan af flere grunde være interesseret i selv at annoncere et godt job. Det kan være et led i virksomhedens pleje af sit image. Det kan betyde, at de mindre gode job (fx med ubekvemme arbejdstider) havner hos AF.

I de to regioner har der kun været få eller ingen flaskehalsproblemer, navnlig ikke i den private sektor. I begge regioner vurderes samstemmende, at AF har bidraget hertil på følgende måder:

a) *Via overvågningsindsatsen.* Overvågningen af arbejdsmarkedet vurderes som klart bedre i dag end tidligere. AF kan afdække potentielle problemer og kan herved bedre gribe ind i tide, fx ved at opkvalificere ledige. Kontakten med virksomhederne er

brede og bedre i dag end tidligere, hvilket bl.a. skyldes at RAR/AF er mere udfarende (og "aggressive" som det blev udtrykt i den ene region) end før.

b) *Via den ordinære og den åbne formidling.* – Medregnes begge disse komponenter er AF's markedsandel som nævnt højere i dag end for 10 år siden. AF vurderes bl.a. at have bidraget til, at virksomhederne søger inden for et bredere område.

c) *Aktiveringsindsatsen.* – Gennem aktiveringen, herunder i uddannelse, holdes de ledige i gang, og de opkvalificeres med henblik på behovene på det regionale arbejdsmarked. Det vurderes, at arbejdsmarkedsreformen i højere grad har gjort det muligt at tilpasse aktiveringsindsatsen til virksomhedernes behov.

Det er vurderingen i Viborg, at AF's betydning i forbindelse med forebyggelse og afhjælpning af flaskehalse primært ligger i punkt "a" og "b" ovenfor: "Det er blevet mere synligt for de ledige, hvilke job der findes, og det er blevet mere synligt for virksomhederne, hvilke kvalifikationer, de ledige har".



Litteratur

AF-Sønderjylland (1997)

Plan 98 for AF Sønderjylland. Åbenrå.

Aggergaard Larsen, J. (1998)

En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation II til Langtidsledige i tre kommuner (98:9). København: Socialforskningsinstituttet.

Andersen, D., Appeldorn, A. & Weise, H. (1996)

Orlov - evaluering af orlovsordningerne. København: Socialforskningsinstituttet 96:11.

Andersen, D. & Bach, H.B. (1998)

Virksomhedernes brug af løntilskud - og langtidslediges senere jobsituation. København: Socialforskningsinstituttet 98:12.

Arbejdsdirektoratet (1985-1988)

Efterlønsstatistik vedrørende 1984-1987. Pressemeldelse fra Arbejdsdirektoratet. København.

Arbejdsdirektoratet (1986)

Arbejdsdirektoratets og arbejdsformidlingens årsstatistik for 1985. København.

Arbejdsmarkedsrådet i Århus amt (1996)

Plan '97. Århus.

Arbejdsmarkedsrådet og AF i Viborg amt (1997)

Plan '98. Bilag. Viborg.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1981-1994)

Efterlønsstatistik vedrørende 1980-93. Pressemeldelser fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1981-94. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994)

Arbejdsformidlingsstatistik 1993. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-97)

Produktionsstatistik for 1994-97. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1994-98)

Arbejdsmarkedsredegørelse. Arbejdsmarkedsrådenes vurdering af udviklingen på arbejdsmarkedet, 1. kvartal 1994-1. kvartal 1998. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1997a)

Jobstatistik, 1996. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1997b)

Årsberetning 1996. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998a)

Arbejdsmarkedsredegørelse. Arbejdsmarkedsrådenes vurdering af udviklingen på arbejdsmarkedet, 1. kvartal 1998. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998b)

Kvalitet i AF. Kvalitetsmålinger i 1. kvartal 1998. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1998c)

Regional mobilitet på arbejdsmarkedet. Upubliceret notat.

Arbejdsministeriet (1998)

Marginalgruppen under 90'ernes opsving, 1994-97. København.

Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet & Økonomiministeriet (1989)

Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer. København.

Arbejdsministeriet & Finansministeriet (1996)

Arbejdsmarkedspolitikken under forandring. København.

Bach, H.B., Aggergaard Larsen, J. & Rosdahl, A. (1998)

Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige konstanthjælpsmodtagere. København: Socialforskningsinstituttet 98:9.

Bach, H.B. (1997)

Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. København: Socialforskningsinstituttet 97:19.

Bishop, J. (1993)

Improving Job Matches in the U.S. Labor Market. Brookings Papers on Economic Activity, microeconomics 1, p. 335-400.

Bonfils, I.S. (1998)

Puljejobordningen. Implementering af puljejobordningen i kommuner og amter. København: Socialforskningsinstituttet 98:6.

Buttler, F. & Walwei U. (1995)

Different Institutional Arrangements for Job Placement, i: Buttler, F., Franz, W., Schettkat, R. & Soskice, D. (eds.): *Institutional Frameworks and Labor Market Performance - comparative views on the U.S. and German Economies.* Routledge.

Calmfors, L. (1994)

Active Labour Market Policy and Unemployment - A framework for the analysis of crucial design features. Labour Market and Social Policy. Occasional paper no. 15. Paris: Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, OECD.

Csonka, A. (1992)

Fri formidling - om liberaliseringen af arbejdsformidlingen. København: Socialforskningsinstituttet, rapport 92:21.

Danmarks Statistik (1980-98)

Statistiske Efterretninger, Bygge- og anlægsvirksomhed og Industri og energi, 1980-98. København.

Danmarks Statistik (1981-84)

Statistisk årbog, 1981, 1982, 1983 og 1984. København.

Danmarks Statistik (1982-89)

Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1982-89. København.

Danmarks Statistik (1984, 1990, 1997, 1998)

Statistisk Tiårsoversigt, 1984, 1990, 1997 og 1998. København.

Danmarks Statistik (1990a)

Statistisk årbog. København.

Danmarks Statistik (1994-98)

Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1994-98. København.

Danmarks Statistik (1995)

50-års oversigten. København.

Danmarks Statistik (1997a)

Nyt nationalregnskab 1988-96. ENS95. Statistiske undersøgelser nr. 46. København.

Danmarks Statistik (1997b)

Statistikservice, Kvartalsvise nationalregnskaber, 1997:1. København.

Danmarks Statistik (1998a)

Statistiske Efterretninger, Bygge- og anlægsvirksomhed, 1998:16. København.

Danmarks Statistik (1998b)

Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser, 1998:2. København.

Danmarks Statistik (1998c)

Statistiske Efterretninger, Industri og energi, 1998:7. København.

Danmarks Statistik (1998d)

Statistikservice, Kvartalsvise nationalregnskaber, 1998:2. København.

Danmarks Statistik (1998e)

Statistikservice, Løn- og indkomststatistik. Lønstatistik for den private sektor året 1996, 1998:2b. København.

Danmarks Statistik (1998f)

Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1998:3. København.

Dansk Arbejdsgiverforening (1998)

DA-lønstatistik, Konjunkturstatistik, 4. kvartal 1997. København.

Det økonomiske Råd (1988)

Dansk økonomi. Juni 1988. København.

Det økonomiske Råd (1992)

Dansk økonomi. November 1992. København.

Det økonomiske Råd (1997)

Dansk økonomi. Efterår 1997. København.

Det økonomiske Råd (1998)

Dansk økonomi. Forår 1998. København.

Due, J., Madsen, J.S. & Jensen, C.S. (1993)

Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem. Gentofte.

Elmeskov, J. & Pichelmann, K. (1993)

Interpreting Unemployment: The role of labour-force participation. OECD Economic Studies, 21, Winter.

Erens, B. & Hedges, B. (1990)

Survey of incomes in and out of work. London: Social and community planning research.

Finansministeriet (1994)

Finansredegørelse 94. København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1996)

Finansredegørelse 96. København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1997)

Finansredegørelse 97. København: Finansministeriet.

Folketingets forhandlinger (1998)

Redegørelse af 6/2 98 om flaskehalsindsatsen (Redegørelse nr. 15).
Fortryk nr. 14, 1997-98.

Haahr, J.H. & Winter, S. (1996)

Den regionale arbejdsmarkedspolitik. Planlægning mellem centralisering og decentralisering. Århus: Systime.

Hansen, N.L. (1998)

Lønudviklingen i Danmark. Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt - 2. kvartal.

Ibsen, F. (1993)

Dagpengereform eller skattereform?, i: Jørgensen, H. & Lassen, M. (red.): Efter Zeuthen-rapporten. CARMA-årbog 1992. Ålborg: Årbog for arbejdsmarkedsforskning, nr. 3, 1992/93.

Ingerslev, O. & Pedersen, L. (1996)

Marginalisering 1990-1994. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:19.

Jensen, P. & Pedersen, P. (1997)

Jobsøgning, mobilitet og fleksibilitet i Smith, N. (red.): Arbejde, incitamenter og ledighed. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Jensen, P., Schmidt-Sørensen, J.B. & Smith, N. (1992)

Vedvarende arbejdsløshed i Danmark, i: Mogensen, G.V. (red.): Kampen mod ledigheden. Viborg.

Kongshøj Madsen, P. (1992)

ATB - bedre end sit rygte - men ikke go' nok. Perspektiver og realiteter for indsatsen mod langtidsarbejdsløsheden. Skælskør: HOW.

Kongshøj Madsen, P., Langager, K. & Ploug, N. (1997)

Integration på arbejdsmarkedet - teoretiske, empiriske og arbejdsmarkedspolitiske synsvinkler på integration på arbejdsmarkedet, i: Zeuner, L. (red.): Social integration. København: Socialforskningsinstituttet 97:9.

Langager, K. (1997)

Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I. København: Socialforskningsinstituttet 97:20.

Landsarbejdsrådet (1996)

Landsarbejdsrådets arbejdsmarkedspolitiske redegørelse 1995. København: Arbejdsministeriet.

Lindeboom, M., Vanours, J. & Renes, G. (1994)

Matching Employers and Workers: An Empirical Analysis on the Effectiveness of Search. Oxford Economic Papers, 46, p. 45-67.

Lisberg Management (1998)

AF's virksomhedsservice - en strategi for en sammenhængende indsats. Hørsholm.

Mosley, H. (1997)

Market share and market segment of employment service in the EC: Evidence from labour force survey 1. inforMISEP, 57, forår.

Mærkedahl, I., Rosdahl, A. & Thaulow, I. (1992)

Genvej til beskæftigelse ? En sammenfatning af evalueringer af aktiveringsindsatsen for langtidsledige. København: Socialforskningsinstituttet 92:14.

Nicolaisen, S. & Tranæs, T. (1996)

Lønkurve for Danmark. Nationaløkonomisk tidsskrift, bind 134, nr. 3.

Nord-Larsen, M. (1997)

Ungeindsatsens start. København: Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.

OECD (1989/1990)

OECD Economic surveys - Denmark. Paris: OECD.

OECD (1997)

OECD Economic surveys 1996-1997 - Denmark. Paris: OECD.

Pedersen, L. (1994)

Løndannelse og løntransmission - en analyse af arbejderlønninger i Danmark. Økonomisk Institut, Københavns Universitet. Licentia-tafhandling, 1995. København: Socialforskningsinstituttet 94:7.

Pedersen, L. (1996)

Orlov, ledighed og beskæftigelse. København: Socialforskningsinstituttet 96:10.

Pedersen, L. (1998)

Hvad bestemmer lønnen på danske virksomheder ? Socialforskningsinstituttet, upubliceret arbejdsrapport.

Pilegaard Jensen, T., Winter, S., Manniche, J. & Ørberg, P.D. (1991)

Indsatsen for langtidsledige - en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelses tilbud. København: Amternes og Kommunernes forskningsinstitut.

Rasmussen, A. & Westergård-Nielsen, N. (1996)

Udviklingen i aktive og passive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Centre for Labour Market and Social Research. Rapport 96-01.

Rosdahl, A. (1998)

Arbejdsformidling - en litteraturgennemgang. København: Socialforskningsinstituttet, arbejdsrapport.

Sløk, T. (1997)

Er der mismatch-problemer på det danske arbejdsmarked ? Samfundøkonomen 1997:8.

Thaulow, I. & Anker, N. (1992)

Hvordan virker indsatsen for de ledige ? En analyse af arbejdstilbud, selvvalgt uddannelse og uddannelses tilbud for ledige. København: Socialforskningsinstituttet 92:1.

Thomas, J.M. (1997)

Public Employment Agencies and Unemployment Spells: Reconciling the Experimental and Nonexperimental Evidence. Industrial & Labor Relations Review, 50, 4, p. 667-683.

Thorgrimson, F. (1992)

Arbejdsmarkedets fleksibilitet, i: Mogensen, G.V. (red.): Arbejde og ledighed i 1990'erne. København.

Thomsen M., Jørgensen, E. & Skærbæk, J. (1997)

Fra faste rammer til fleksibilitet - en handlingsorienteret evaluering af den virksomhedsvendte indsats under arbejdsmarkedsreformen. DTI Arbejdsliv, Taastrup.

Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (1992)

Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer. København.

Vejrup-Hansen, P. & Hansen, N.P. (1994)

Omfanget af jobåbninger på det danske arbejdsmarked. København.

Walwei, U. (1995)

Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkts- und Berufsforschung, 28, 4.

Weise, H. & Brogaard, S. (1997)

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering. København: Socialforskningsinstituttet 97:21.

Winter, S., Haahr, J.H. & Ørberg, P.D. (1995)

Arbejdsmarkedsreformen: Regionalisering og planlægning. Århus: Søren Winter og PLS Consult.

Socialforskningsinstituttets udgivelser om mobilitet på arbejdsmarkedet, arbejdsstyrken og løndannelse.

- 1995:** Bonke, J.: Faktotum – husholdningernes produktion. With an English Summary. Økonomisk Institut, Københavns Universitet, Licentiatafhandling. 1995. 288 s. ISBN 87-7487-517-5.
Rapport 95:11.
- Csonka, A.: Når virksomheder rekrutterer. With an English Summary. 1995. 157 s. ISBN 87-7487-515-9. Kr. 100,00.
Rapport 95:10.
- 1994:** Pedersen, L.: Løndannelse og løntransmission - en analyse af arbejderlønninger i Danmark. Økonomisk Institut, Københavns Universitet, Licentiatafhandling. 1995.
Rapport 94:7.
- Csonka, A., Jepsen, A.M., Christensen, B. & Friis, B.: Virksomhederne og uddannelsesorloven. 1994. 59 s.
Arbejdsnotat 1994:1.
- 1993:** Langager, K.: Rekruttering, afskedigelse og marginalisering - en litteraturstudie. 1993. 101 s. ISBN 87-7487-462-4. Kr. 65,00.
Rapport 93:6.
- 1992:** Engelund, H.: Fleksibilitet på arbejdsmarkedet i Norden. Ansættelsesstabilitet i fire nordiske lande. 1992. 134 s. ISBN 87-7487-438-1. Kr. 80,00.
Rapport 92:16.
- 1991:** Ploug, N.: Population Migration in the Nordic and EC-area - a statistical analysis of the number of foreign citizens in - and migration between - the Nordic and EC-area. 1991. 42 s.
Arbejdsnotat 1991:2
- 1990:** Ploug, N.: Befolkningsvandring mellem Norden og EF - en statistisk belysning af antallet af udenlandske statsborgere i og vandringerne mellem de nordiske lande og EF-landene. 1990. 47 s.
Arbejdsnotat 1990:6
- Anker, N.: Fleksibilitet på arbejdsmarkedet - mobilitet, hjemsendelse og midlertidig ansættelse i Danmark og Sverige. 1990. 145 s. ISBN 87-7487-381-4. Kr. 65,00.
Rapport 90:7.
- 1989:** Pedersen, L. & Praetorius, H.: Virksomhedernes uddannelsessammensætning. 63 s.
Arbejdsnotat 1989:5

- Pedersen, L.: Job og uddannelse. En undersøgelse af substitutionsmulighederne. 1989. 231 s. ISBN 87-7487-353-9. Kr. 90,00.
Rapport 89:4.
- 1987:** Bjerregård Bach, H.: Lønmodtageres arbejdspladsmobilitet. 1987. 177 s. ISBN 87-7487-319-9. Kr. 65,00.
Publikation 169.
- Bjerregård Bach, H.: Lønmodtageres geografiske mobilitet. 1987. 120 s. ISBN 87-7487-304-0. Kr. 55,00.
Publikation 162.
- Rosdahl, A.: Hvem får jobbet? - rekruttering til industrien. 1987. 42 s. ISBN 87-7487-309-1. Kr. 45,00.
Pjece 21.
- 1986:** Rosdahl, A.: Arbejdsgiveres arbejdskraftefterspørgsel. Ansættelsesprocesser i industrivirksomheder. 1986. 240 s. ISBN 87-7487-298-2. Kr. 68,00.
Publikation 156.
- 1985:** Vejrup Hansen, P.: Arbejdskraftbevægelser og beskæftigelse. En registerbaseret undersøgelse af afgang og tilgang af ansatte på arbejdssteder i perioden november 1980 - november 1981. 1985. 262 s. ISBN 87-7487-282-6. Kr. 65,00.
Publikation 149.
- 1976:** Haargaard, J., Just Jensen, K., Nielsen, B. & Redder, K.W.: Arbejdskraftens mobilitet 5: Konsekvenser. 1976. 96 s. Kr. 21,20. Engelsk summary. (The consequences of mobility).
Publikation 73.
- Hillestrøm, K.: Arbejdskraftens mobilitet 4: Processen. 1976. 118 s. Kr. 23,35. Engelsk summary. (The mobility process).
Publikation 72.
- Gundelach, P. & Redder, K.W.: Arbejdskraftens mobilitet 3: Omfanget. 1976. 110 s. Kr. 20,45. Engelsk summary. (The scope of labour mobility).
Publikation 70.
- 1974:** Gundelach, P. & Tetzschner, H.: Arbejdskraftens mobilitet 2. Forundersøgelsen. 1974. 151 s. Kr. 29,60. Engelsk summary. (Labour mobility. Pilot study).
Studie 31.
- Tetzschner, H., Gundelach, P., Hillestrøm, K. & Brogaard, H.: Arbejdskraftens mobilitet 1. Litteraturstudiet. 1974. 178 s. Kr. 31,30. Engelsk summary. (A study of literature on labour mobility).
Studie 30.

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997

97:1

Bengtsson, S.: Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. 1997. 196 s. ISBN 87-7487-552-3. Kr. 140,00.

97:2

Gregersen, O.: Virksomhedernes brug af arbejdsmarkedsuddannelserne. 1997. 242 s. ISBN 87-7487-553-1. Kr. 175,00.

97:3

Andersen, D.: Uddannelsesvalg efter 9. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 205 s. ISBN 87-7487-555-8. Kr. 135,00.

97:4

Gruber, T. & Villadsen, K.: Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. 1997. 166 s. ISBN 877487-556-6. Kr. 130,00.

97:5

Bonke, J. (red.): Dilemmaet arbejdsliv – familieliv i Norden. 1997. 256 s. ISBN 87-7487557-4. Kr. 140,00.

97:6

Hestbæk, A-D.: Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. 1997. 304. s. ISBN 87-7487558-2. Kr. 210,00.

97:7

Brogaard, S. & Weise, H.: Evaluering af Lov om kommunal aktive-ring. Kommuneundersøgelsen. 1997. 110 s. ISBN 87-7487-559-0. Kr. 100,00.

97:8

Hansen, H.: Elements of Social Security in 6 European Countries. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands. 1997. 140 s. ISBN 87-7487-560-4.

97:9

Zeuner, L. (red.): Social integration. 1997. 226 s. ISBN 87-7487-561-2. Kr. 170,00.

97:10

Kjær Jensen, M., Kirkegaard, O. & Varming, M.: Sociale boformer. Boformer for psykisk syge, alkohol- og stofmisbrugere samt socialt udstødte og hjemløse. SBI-rapport 281. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 195 s. ISBN 87-563-0959-7. Kr. 200,00.

97:11

Fridberg, T. (red.): Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? 1997. 236 s. ISBN 87-7487-564-7. Kr. 170,00.

97:12

Bunnage, D.: Young Elderly in Denmark in the Mid-1990's. 1997. 39 s. ISBN 87-7487-565-5.

97:13

Pedersen, L. (red.): Er der veje til fuld beskæftigelse? 1997. 304 s. ISBN 87-7487-566-3. Kr. 200,00.

97:14

Kjær Jensen, M.: Valg af ungdomsuddannelse efter 10. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 38 s. ISBN 87-7487-567-1. Kr. 50,00.

97:15

Bonke, J.: Hans ægteskab/hendes ægteskab - økonomiske beslutninger i familier og hjemmeservice. 1997. 269 s. ISBN 87-7487-569-8. Kr. 190,00.

97:16

Fridberg, T.: Fra eliteforbrug til masseforbrug. Interessen for kultur 1964-1993. 1997. 94 s. ISBN 87-7487-573-6. Kr. 90,00.

97:17

Hansen, E.J.: Perspektiver og begrænsninger i studiet af den sociale rekruttering til uddannelserne. 1997. 68 s. ISBN 87-7487-574-4. Kr. 60,00.

97:18

Just Jeppesen, K.: Børns kriminalitet. Forsøgserfaringer fra en hurtig forebyggende indsats. 1997. 89 s. ISBN 87-7487-575-2. Kr. 125,00

97:19

Bjerregård Bach, H.: Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. 1997 157 s. ISBN 87-7487-576-0. Kr. 150,00.

97:20

Langager, K.: Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I. 1997. 264 s. ISBN 87-7487-577-9. Kr. 230,00.

97:21

Weise, H. & Brogaard, S.: Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering. 1997. 192 s. ISBN 87-7487-578-7. Kr. 180,00.

97:22

Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Konsekvensanalyse af kulturby 96. 1997. 78 s. Kr. 150,00. Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Cultural Capital of Europe Copenhagen 96. 78 s. Kr. 150,00. Både dansk og engelsk udgave sælges gennem Københavner Information, Rådhuspladsens Informationscenter, 1550. København V, tlf. 33 66 66 33.

97:23

Vestergaard, H., Gottschalk, G., Trærup, T., Gruber, T. & Ørum Rasmussen, I.: De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgsinitiativ. SBI-rapport 288. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 215 s. ISBN 87-563-0972-4. Kr. 325,00.

97:24

Heide Ottosen, M.: Børn i sammenbragte familier. Et studie af forældreskab som social konstruktion. 1997. 412 s. ISBN 87-7487-579-5. Kr. 270,00.

97:25

Nygaard Christoffersen, M.: Spædbarnsfamilien. Rapport nr. 1 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. 1998. 244 s. ISBN 87-7487-580-9. Kr. 200,00.

97:26

Bruun-Vierø, I.M.: Annual Report 1996. Catalogue of Projects 1997. 1997. 44 s. ISBN 87-7487-581-7.

97:27

Bengtsson, S.: Kvalitet gennem brugerindflydelse. Et forsøg med styring af indhold i stedet for form. 1997. 144 s. ISBN 87-7487-582-5. Kr. 115,00.

98:1

Holt, H.: En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-583-3. Kr. 135,00.

98:2

Christensen, E.: Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-584-1. Kr. 135,00.

98:3

Leisner, E. & Rosdahl, A.: Merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor. Interview på 14 institutioner. 1998. 66 s. ISBN 87-7487-586-8. Kr. 75,00.

98:4

Hansen, H.: Elements of Social Security. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands, Canada. 1998. 208 s. ISBN 87-7487-587-6.

98:5

Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Etniske minoritetsbørn i Danmark - det første leveår. Rapport nr. 2 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. 1998. 188 s. ISBN 87-7487-588-4. Kr. 185,00.

98:6

Bonfils, I.S.: Puljebordningen. Implementering af puljebordningen i kommuner og amter. 1998. 160 s. ISBN 87-7487-589-2. Kr. 120,00

98:7

Andersen, D.: FRIT VALG af dagpasningsordning. Evaluering af forsøgsordningen. 1998. 148 s. ISBN 87-7487- 590-6. Kr. 100,00.

98:8

Hussain, M.A. & Pico Geerdsen, L.: Erhvervene og de langtidsledige. Marginalisering og integration på arbejdsmarkedet. 1998. 84 s. ISBN 87-7487-591-4. Kr. 85,00.

98:9

Bach, H.B., Aggergaard Larsen, J. & Rosdahl, A.: Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. 1998. 56 s. ISBN 87-7487-592-2. Kr. 65,00.

Bach, H.B.: En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 108 s. ISBN 87-7487-593-0. Kr. 100,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.

Aggergaard Larsen, J.: En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation II til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 126 s. ISBN 87-7487-594-9. Kr. 125,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.

98:10

Hussain, M.A.: Marginalisering i regioner 1990 og 1994. 1998. 131 s. ISBN 87-7487-595-7. Kr. 125,00.

98:11

Anker, N.: Eleverne, virksomhederne og de nyudlærte. Private virksomheders beskæftigelse af elever og praktikvirksomhedernes betydning for nyudlærtes chancer på arbejdsmarkedet. 1998. 343 s. Udgivet af Handelshøjskolen i København, ph.d.-serie 7.98. ISBN 87-593-8091-8.

98:12

Andersen, D. & Bach, H.B.: Virksomhedernes brug af løntilskud – og langtidslediges senere jobsituation. 1998. 114 s. ISBN 87-7487-598-1. Kr. 95,00.

Service rapporter

Nord-Larsen, Mogens:

Ungeindsatsens start. Service rapport 1997.

Ungeindsatsen i Storkøbenhavn. Service rapport 1997.

Besøg på og vurdering af museer 1983 og 1996. Service rapport 1997.

Zeuner, Lilli & Linde, Peter Christian:

Livsstrategier og uddannelsesvalg. Service rapport 1997.

Andre publikationer

Bonke, Jens (red.):

Levevilkår i Danmark 1997 (sammen med Danmarks Statistik). 1997.

Kvist, Jon & Ploug, Niels:

Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i tal. Social tryghed i Europa, 3. 1997.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet tema-nummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet.

Tema-nummer af Social Forskning:

Børn. Familie. Samfund. Marts '97. 98 s.

Velfærd – for hvem? Oktober '98

En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.