

Kapitel 9

Tilpasning af fleksjobordningen

9.1 Indledning og sammenfatning

Et højt beskæftigelsesniveau er fundamentet for det danske velfærdssamfund. De offentlige overførsels- og løntilskudsordninger bør derfor indrettes på en måde, der tilskynder den enkelte borger til at udnytte sin arbejdsevne i størst muligt omfang.

Det naturlige udgangspunkt må altid være at sigte mod, at flest muligt opnår og fastholder en tilknytning til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår.

For borgere med en så betydelig nedsættelse af arbejdsevnen, at det er umuligt at (gen)opnå ordinær beskæftigelse, udgør fleksjob en mulighed for at kunne bidrage til egen forsørgelse gennem arbejde. Fleksjob kan således betragtes som det aktive alternativ til førtidspension.

Fleksjobordningen indebærer i sin nuværende form, at arbejdsgiveren kan få et tilskud til lønnen på $\frac{1}{2}$ eller $\frac{2}{3}$ af lønnen afhængig af graden af den nedsatte arbejdsevne. Tilskuddet kan dog ikke overstige $\frac{1}{2}$ hhv. $\frac{2}{3}$ af den mindste overenskomstmæssige timeløn på det aktuelle ansættelsesområde eller af den løn, som sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde.

Der er til fleksjobordningen knyttet en række forskellige rettigheder, som indebærer, at der i al væsentlighed er etableret et system, der er parallelt til vilkårene på det ordinære arbejdsmarked. De væsentligste rettigheder vedrører ledigheds- og fleksydelse. Ledighedsydelsen dækker i store træk de samme situationer, som arbejdsløshedsdagpenge samt syge- og barselsdagpenge. Flexydelsen er i al væsentlighed en "kopi" af efterlønssystemet, men er placeret uden for a-kassesystemet for at understrege, at målgruppen er uden for det ordinære arbejdsmarked. Begge ydelser udgør 91 pct. af maksimale dagpenge.

De samlede offentlige udgifter til de tre ordninger udgjorde 5,2 mia.kr. i 2004.

Der er over de seneste 5 år sket en markant udbygning af fleksjobordningen. Tilgangen til ordningen har ligget på omkring 7.-8.000 om året i de sidste 5 år. I dag er godt 45.000 personer visiteret til fleksjob. Heraf er godt 10.000 personer på ledighedsydelse. På trods af den meget betydelige tilgang til ordningen har der endnu ikke kunnet spores en væsentlig effekt på antallet af tilkendelser til førtidspension.

Fleksjobordningens opbygning indebærer således flere uhensigtsmæssigheder, som kan medvirke til en glidende ændring af normalitetsbegrebet

på det ordinære arbejdsmarked. Undersøgelser af kommunernes praksis viser blandt andet, at der i ca. 1/3 af sagerne vedr. fleksjob mangler dokumentation for, at mulighederne for fastholdelse i ustøttet beskæftigelse har været afprøvet fuldt ud. Hermed risikeres det, at personer, som ellers er i stand til at bestride et arbejde på ordinære vilkår, visiteres til fleksjob, mens de, som ordningen ellers oprindeligt var tiltænkt, fortrænges.

Den meget betydelige tilvækst i ordningen – endda på ganske få år – skyldes formentlig i vid udstrækning den måde ordningen er indrettet på.

For det første er der ingen kobling mellem løn og arbejdstid. Personer i fleksjob har således ret til løn for fuld arbejdstid, uanset at den faktiske arbejdstid er lavere. Der er dermed ingen gevinst af at øge arbejdstiden, ligesom den effektive timeløn kan blive meget høj.

Derfor foreslås en model, hvor der alene kan modtages løn for den aftalte arbejdstid og supplerende ledighedsydelse for de resterende timer op til fuld tid. Løntilskud vil som hidtil skulle ydes til arbejdsgiveren, men kun i forhold til den aftalte arbejdstid. Til gengæld skal arbejdsgiveren også kun betale løn for den aftalte arbejdstid. Kompensationen for de timer op til fuld arbejdstid, hvor der ikke udføres arbejde, bliver dermed alene et anliggende mellem lønmodtageren og det offentlige.

For det andet er løntilskuddets størrelse uafhængigt af den alternative passive forsørgelsesmulighed. I princippet er der ingen begrænsning på, hvor højt løntilskuddet kan blive. Ud fra et fordelingspolitisk synspunkt forekommer det ikke rimeligt, at det offentlige yder løntilskud af en størrelsesorden, der gør det muligt for personer at opretholde en løn, der er højere end de typiske lønindkomster på arbejdsmarkedet, og som samtidig kan indebære en væsentligt højere udgift for det offentlige end alternative passive forsørgelsesydelse.

Det foreslås derfor at fastsætte et loft over løntilskuddet, svarende til den maksimale sats for ledighedsydelse (91 pct. af maksimale dagpenge, svarende til 154.700 kr. i 2005).

Den markante udbygning af fleksjobordningen skyldes formentlig også de kommunaløkonomiske incitamenter. Med de gældende refusionsregler er fleksjob et særdeles billigt alternativ for kommunerne, selv hvis der i forbindelse med en visitation kan forudses, at personen må tilbringe en længere periode på ledighedsydelse, før der opnås placering i et fleksjob.

Det foreslås derfor at øge den kommunale medfinansiering med henblik på at mindske kommunernes tilskyndelse til at visitere personer ind i fleksjobordningen, som ved en aktiv indsats kunne have opnået eller fastholdt beskæftigelse på ordinære vilkår.

En meget betydelig del af de seneste års vækst i fleksjobordningen skyldes væksten i antal modtagere af ledighedsydelse. I 2001 udgjorde antal modtagere af ledighedsydelse knap 10 pct. af det samlede antal personer visiteret til fleksjob. I 2005 er ledigheden steget til knap 25 pct.

Flere forhold ved indretningen af ledighedsydelsen kan være med til at forklare den stærkt stigende ledighed blandt personer visiteret til fleksjob.

For det første er der ingen varighedsgrænse for modtagelse af ledighedsydelse. I de nugældende regler er kun fastsat, at kommunen skal vurdere, om betingelserne for fleksjob fortsat er opfyldt, når en person har modtaget ledighedsydelse i mere end 18 af 24 måneder.

Med henblik på at styrke tilskyndelsen til aktivt at søge fleksjob foreslås det, at opfølgningspligten suppleres med en varighedsgrænse på 2½ år. Personer overgår herefter automatisk til kontanthjælp. Varighedsgrænsen svarer til den, der foreslås for forsikrede ledige, jf. kapitel 8.

Overgangen til kontanthjælp skal som udgangspunkt ikke ændre på det forhold, at personen er visiteret til fleksjobordningen, men alene ændre forsørgelsesgrundlaget og dermed tilskyndelsen til at finde et fleksjob. Retten til en ny periode med ledighedsydelse kan genoptjenes ved beskæftigelse i fleksjob i 9 ud af 18 måneder.

I dag har kommunerne pligt til at tilvejebringe fleksjob til personer, der er visiteret til ordningen. Der gælder ikke modsvarende nogen pligt for den enkelte til selv aktivt at søge efter et fleksjob.

Jobsøgningsaktiviteten blandt modtagere af ledighedsydelse er således forholdsvis begrænset. 40 pct. har slet ikke kontaktet nogen arbejdsplads, og kun hver fjerde har kontaktet tre eller flere arbejdspladser med henblik på at få et fleksjob.

Det foreslås derfor, at der indføres jobsøgningspligt for personer, der modtager ledighedsydelse. For at understrege, at pligten er reel, bør den suppleres med krav om dokumentation for jobsøgningsaktivitet samt mulighed for sanktionering, hvis pligten ikke efterleves.

Det store antal personer på ledighedsydelse tyder endvidere på, at kommunerne har svært ved at tilvejebringe det nødvendige antal fleksjob. Problemet understreges af, at stigningen i antallet af personer på ledighedsydelse navnlig har fundet sted for personer, der endnu ikke har været ude i deres første fleksjob.

For at aflaste kommunerne foreslås det, at andre aktører inddrages i indsatsen for at tilvejebringe fleksjob. Andre aktører bliver allerede inddraget i beskæftigelsesindsatsen for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Det

ligger således i naturlig forlængelse heraf også at inddrage andre aktører i indsatsen i forhold til det rummelige arbejdsmarked.

Velfærdscommissionens samlede forslag vedrørende fleksjob og ledighedsydelse er vist i boks 9.1. Forslagene skønnes først og fremmest at gøre fleksjobordningen mere målrettet og ventetiden på at komme i fleksjob kortere. Hertil kommer, at forslagene medvirker til at begrænse den overkompensation, som i dag kan opnås i mange tilfælde, og harmoniserer tilskudsreglerne med øvrige offentlige ordninger. Forslagene skønnes med betydelig usikkerhed at indebære en besparelse på de offentlige finanser på omkring 200 mio. kr.

Boks 9.1: Oversigt over forslag vedrørende fleksjobordningen

Forslag 9.1: Krav om jobsøgning for personer på ledighedsydelse
Forslag 9.2: Øget brug af andre aktører til at finde fleksjob
Forslag 9.3: Varighedsbegrænsning på 2½ år for ledighedsydelsen
Forslag 9.4: Fleksløn for aftalte arbejdstimer og ledighedsydelse for resterende timer
Forslag 9.5: Loft over løntilskuddets størrelse
Forslag 9.6: Større kommunal medfinansiering af fleksjob

9.2 Regelsæt for fleksjobordningen

9.2.1 Løntilskud til fleksjob

Fleksjobordningen indebærer i sin nuværende form, at arbejdsgiveren kan få et tilskud til lønnen på $\frac{1}{2}$ eller $\frac{2}{3}$ af lønnen afhængig af graden af den nedsatte arbejdsevne. Tilskuddet kan dog ikke overstige $\frac{1}{2}$ hhv. $\frac{2}{3}$ af den mindste overenskomstmæssige timeløn på det aktuelle ansættelsesområde eller af den løn, som sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde.

Vurderingen af omfanget af den nedsatte arbejdsevne foretages først i forbindelse med ansættelsen i det konkrete fleksjob.

Der kan ydes tilskud, uanset om nedsættelsen af arbejdsevnen består i, at personen kun kan arbejde med fuld kraft i et begrænset tidsrum eller med begrænset kraft, men på fuld tid. Der udbetales løn for fuld tid, medmindre personen selv ønsker en kortere arbejdstid. Staten refunderer 65 pct. af de enkelte kommuners udgifter til løntilskud.

Fleksjob kan oprettes hos såvel private som offentlige arbejdsgivere. Der er nogle ganske få områder, hvor oprettelse af fleksjob ikke er mulig af hensyn til overholdelse af EU's statsstøtteregler. Det gælder f.eks. skibsværfter.

Inden for staten gælder en særlig refusionsordning, som dækker 50 pct. af arbejdsgivernes nettolønudgift til personer ansat i fleksjob, dvs. lønudgiften efter fradrag af løntilskud. Ordningen finansieres ved, at stort set alle statslige arbejdsgivere samt en række selvejende institutioner opført på finansloven indbetaler et fast månedligt bidrag pr. ansat. Der er således tale om en solidarisk finansieringsordning efter samme grundprincip som Arbejdsgivernes ElevRefusion (AER)¹.

Den statslige ordning indebærer, at nettolønudgiften ved at ansætte en person i fleksjob udgør 1/4 eller 1/6 af den overenskomstmæssige løn afhængigt af graden af arbejdssevne-nedsættelsen. Den årlige lønudgift til en ansat i fleksjob vil således typisk kun være ca. 35.000 kr. for en statslig institution. Den enkelte institution har dermed et betydeligt incitament til at ansætte personer i fleksjob.

9.2.2 Tilknyttede ydelser til fleksjobordningen

Der er til fleksjobordningen knyttet en række forskellige rettigheder, som indebærer, at der i al væsentlighed er etableret et system, der er parallelt til vilkårene på det ordinære arbejdsmarked. De væsentligste rettigheder vedrører:

Ledighedsydelsen, der i store træk dækker samme situationer, som arbejdsløshedsdagpenge samt syge- og barseldagpenge.

Fleksydelsen, der er i al væsentlighed er en "kopi" af efterlønssystemet, men er placeret uden for a-kassesystemet for at understrege, at målgruppen er uden for det ordinære arbejdsmarked.

Ledighedsydelse

Der kan udbetales en ledighedsydelse på op til 91 pct. af maksimale dagpenge dog højest et beløb svarende til de seneste 3 måneders arbejdsindtægt eller indtægt, der træder i stedet herfor². Ydelsen udgør altid mindst 82 pct. af maksimale dagpenge og er uafhængig af ægtefællens indtægt. Der indbetales bidrag af ydelsen til ATP efter samme regler som for kontanthjælpsmodtagere og revalidender.

Ledighedsydelse kan udbetales i følgende situationer:

- Efter visitationen og indtil den pågældende ansættes i et fleksjob³

¹ For personer ansat før 1. april 2002 refunderes 100 pct. af den resterende lønudgift.

² Tages der højde for, at ret til ledighedsydelse ikke forudsætter a-kasemedlemskab eller lignende bidragsbetaling reduceres forskellen mellem maksimale dagpenge og ledighedsydelsens højeste beløb med i størrelsesordenen 2 pct. enheder.

³ For personer uden eller med beskeden forudgående arbejdsindtægt eller anden indtægt, der træder i stedet herfor udbetales en særlig ydelse, der udgør 60 pct. af maksimale dagpenge for personer over 25 år. For unge under 25 år svarer den særlige ydelse til kontanthjælpens ungesatser.

- Ved ledighed efter et fleksjob
- I perioder med sygdom eller barsel⁴
- Ved afholdelse af ferie. Reglerne for antal dage med ledighedsydelse under ferie er parallelle med reglerne for feriedagpenge i a-dagpengesystemet.
- Ved midlertidige afbrydelser i arbejdet, som ikke kan tilregnes den pågældende.

For personer under 60 år er der ingen generel tidsbegrænsning på, hvor længe der kan modtages ledighedsydelse. Lovgivningen indeholder dog et krav om, at der for personer, der har modtaget 18 måneders ledighedsydelse inden for en periode på 24 måneder⁵, skal foretages en vurdering af, om den pågældende fortsat står til rådighed for fleksjob ved arbejdsprøvning, arbejdspraktik e.l. Udbetalingen af ledighedsydelse fortsætter, såfremt kommunen vurderer, at den pågældende fortsat er til rådighed for et fleksjob. I modsat fald kan personen blive visiteret over på en anden ydelse i det sociale system, f.eks. førtidspension eller kontanthjælp.

Personer over 60 år kan maksimalt modtage ledighedsydelse i samlet 6 måneder efter det fyldte 60. år.

Rådighedsbegrebet og sanktionsreglerne i relation til ledighedsydelse er i stor udstrækning tilnærmet de regler, som gælder for almindeligt ledige, dvs. der er nu fastsat konkrete kriterier for, hvordan rådigheden skal vurderes, og hvorledes der skal sanktioneres i tilfælde af manglende rådighed. Tillige er der fastsat krav om konkret rådighedsafprøvning samt regler for genoptjening af ret til ledighedsydelse, jf. boks 9.2.

Boks 9.2: Gældende rådighedskrav for ledighedsydelse

Rådighed

Det er en forudsætning for at kunne modtage ledighedsydelse:

- 1) at modtageren opfylder betingelserne for at få et fleksjob,
- 2) at modtageren ikke har et rimeligt tilbud om ansættelse i fleksjob,
- 3) at modtageren tager imod et rimeligt tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats eller andre tilbud, der kan forbedre mulighederne for at få et arbejde
- 4) at modtageren ikke er selvforskyldt ledig efter et fleksjob

Retten til ledighedsydelse mistes dog ikke ved afslag på fleksjob, hvis den pågældende har en gyldig grund til afslaget. På samme måde mister en person, der op-siger et fleksjob ikke retten til ledighedsydelse, hvis den pågældende har en gyldig grund.

Opstår der tvivl om modtagerens rådighed, skal kommunen afprøve modtagerens rådighed. Dette kan ske ved tilbud efter kapitel 10 og 11 i lov om en aktiv beskæf-

⁴ Der kan ikke modtages syge- eller barselsdagpenge under perioder med ledighedsydelse.

⁵ Perioder på ledighedsydelse i forbindelse med barsel regnes som "døde perioder" og tælles således ikke med i de 18 henholdsvis 24 måneder.

tigelsesindsats.

Sanktionsregler

Hvis kommunen vurderer, at den pågældende ikke er til rådighed for fleksjob, mister den pågældende retten til ledighedsydelse. Ledighedsydelse kan dog fortsat udbetales, hvis kommunen har påbegyndt behandling af en sag om pension. Ledighedsydelse kan udbetales, så længe sagen behandles. Ledighedsydelse skal tilbagebetales, hvis der senere udbetales pension for samme periode.

En person, der modtager ledighedsydelse og som afslår et rimeligt tilbud om fleksjob, mister retten til ledighedsydelse i 5 uger regnet fra tidspunktet for afslaget. Hvis modtageren inden for 1 år efter det første afslag igen afslår et rimeligt tilbud om fleksjob, mister pågældende retten til ledighedsydelse.

Retten til ledighedsydelse kan genoptjenes, når personen igen har haft mindst 9 måneders beskæftigelse i et fleksjob inden for en periode på mindst 18 måneder.

Kilde: Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, LBK nr. 1009 af 24. oktober 2005.

Indførelsen af klarere rådigheds- og sanktionsregler må antages at understøtte en mere ensartet praksis på tværs af kommunerne, og dermed at have givet en styrkelse af borgernes retssikkerhed.

Fleksydelse

Personer, der visiteres ind i fleksjobordningen, kan ikke være omfattet af efterlønsordningen. Der er imidlertid etableret en efterlønslignende ydelse, fleksydelsen, som giver personer i fleksjobordningen mulighed for førtidig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Fleksydelsen udgør 91 pct. af maksimale dagpenge. Pensionsordninger og indtægter ved personligt arbejde fører til fradrag efter samme regler som for personer, der går på efterløn, før de fylder 62 år. Det er ikke muligt at kombinere fleksjob og fleksydelse, hvorfor arbejdsindtægter alene kan stamme fra ustøttet arbejde.

En væsentlig forskel fra efterlønsordningen er, at der ikke gælder lempeligere regler for pensionsmodregning hhv. udbetales en højere ydelse, ved tilbagetrækning efter det fyldte 62. år. Ligeledes optjenes der heller ikke som i efterlønsordningen en skattefri præmie for udskydelse af tilbagetrækningen. Disse forskelle er begrundet i, at alternativet til tilbagetrækningsydelsen er et støttet job, hvorfor den samfundsøkonomiske gevinst ved en udskydelse af tilbagetrækningen vil være mindre.

Retten til fleksydelse er betinget af følgende:

- Personen skal være mellem 60 og 65 år
- Personen skal være i fleksjob eller modtage ledighedsydelse.
- Personen skal betale fleksydelsesbidrag

Der skal være indbetalt fleksydelses- og efterlønsbidrag i en samlet periode på 25 år inden for de seneste 30 år. Bidragsperioder fra efterlønsord-

ningen godskrives således. Perioder med medlemskab af en arbejdsløshedskasse før 1. april 1999 medregnes ligeledes som bidragsperioder. Personen skal desuden have indberettet værdien af sin pensionsformue og have bopæl i Danmark eller et andet EU/EØS-land.

For så vidt angår bidragsperioden tæller de seneste 12 måneder forud for tilmeldingen til fleksydelsesordningen altid som et fuldt optjeningsår, uanset om der er indbetalt bidrag i denne periode. Dette skal kompensere for evt. afbrud i bidragsperioden til efterløn forud for overgangen til fleksjobordningen.

Loven om fleksydelse indeholder desuden en dispensationsmulighed, hvorefter personer født før 1. juli 1966, der ikke opfylder bidragskravet, alligevel kan opnå ret til fleksydelse. Forudsætningen er, at personen kan dokumentere, at nedsættelsen af arbejdsevnen har betydet, at den pågældende ikke har kunnet optjene tilstrækkelig anciennitet, f.eks. på grund af langvarige sygeperioder.

9.3 Fleksjobordningen og det rummelige arbejdsmarked

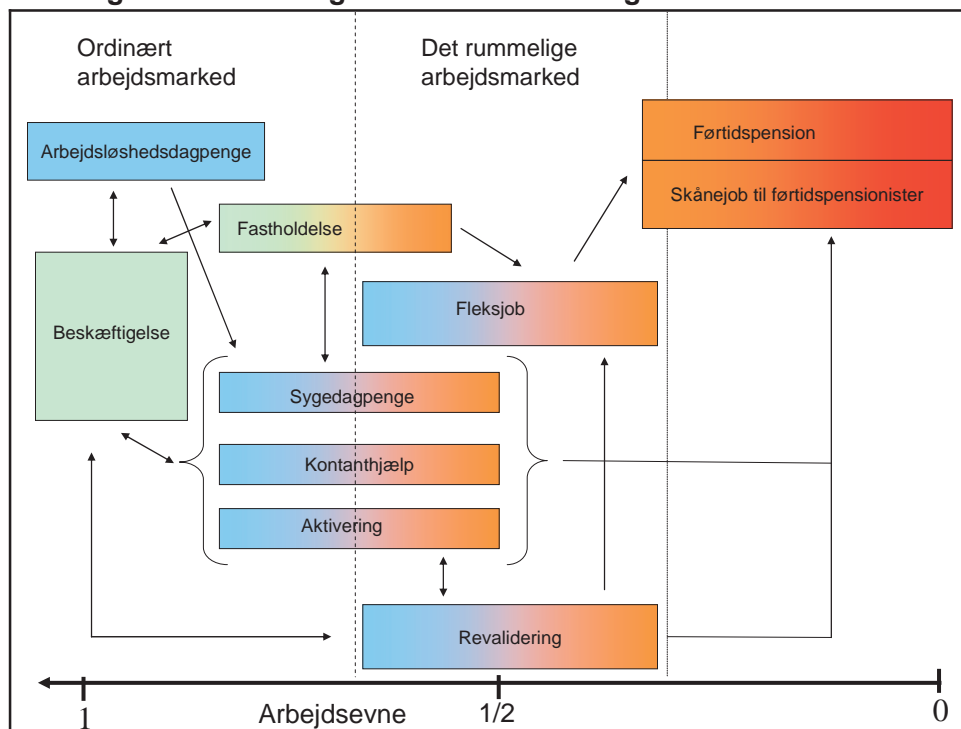
I praksis er der en gråzone mellem på den ene side målgruppen for fastholdelse på det ordinære arbejdsmarked og den forebyggende indsats i form af aktivering og revalidering og på den anden side målgruppen for fleksjob. Målgruppen for fleksjob er således stor, idet den rummer personer, der har en arbejdsevne på mere end ½., jf. figur 9.1.

Gråzoneproblemet indebærer en risiko for, at personer, som med den rette indsats i form af aktivering og revalidering, har mulighed for at fastholde/opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, i stedet tilbydes fleksjob, herunder fordi der i systemet og hos den enkelte kan være økonomiske incitamenter hertil, jf. senere.

Hvis der først opstår problemer med at skaffe tilstrækkelig mange fleksjob, vil gråzonen mellem det ordinære arbejdsmarked og fleksjob/ledighedsydelse kunne indebære et øget pres på tilgangen til ordningen, fordi "risikoen" for at få anvist job falder. I sammenhæng hermed bemærkes, at erfaringen med overgangsydelsen er, at mange ledige viste sig villige til at acceptere et indkomsttab for at kunne opnå en passiv forsørgelsesydelse. Der kan således opstå et pres for at blive visiteret til fleksjobordningen, fordi ordningen giver sikkerhed for en indkomst på mindst 82 pct. af maksimale dagpenge.

Gråzonen kan dermed indebære, at en overbelastning af fleksjobordningen bliver selvforstærkende, således at normalitetsbegreberne på arbejdsmarkedet skrider.

Figur 9.1: "Arbejdsdelingen" mellem det ordinære arbejdsmarked og offentlige overførsler og aktive foranstaltninger

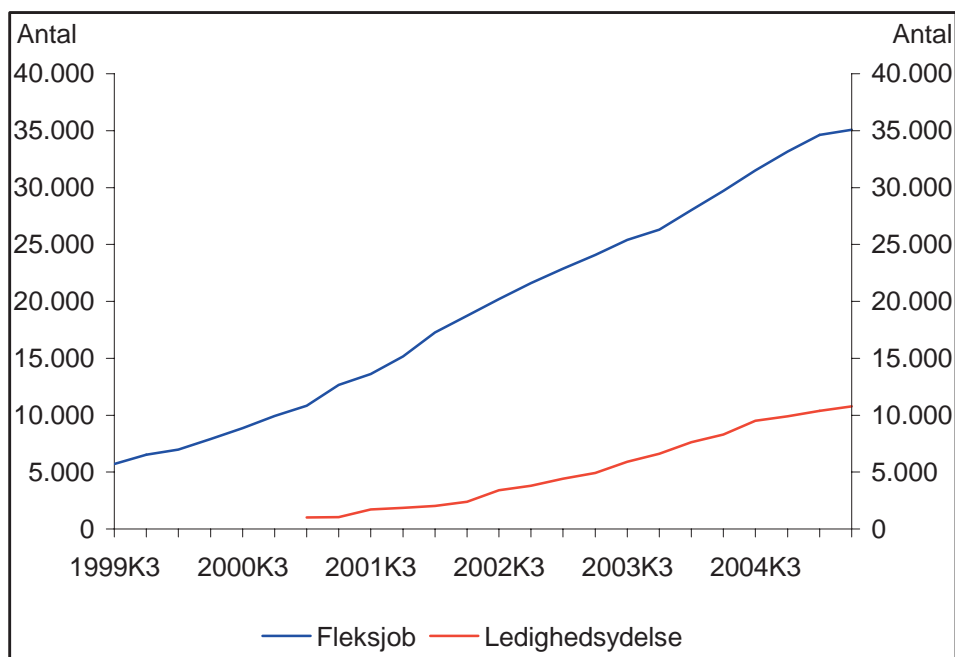


Gråzoneproblematikken er snævert forbundet med sikkerheden i visitationspraksis. Undersøgelser af kommunernes praksis peger på, at der er problemer på dette felt, jf. Finansministeriet m.fl. (2005). I omkring 1/3 af sagerne vedr. fleksjob mangler der dokumentation for, at mulighederne for fastholdelse i udstøttet beskæftigelse har været prøvet fuldt ud. Halvdelen af sagerne vedrører desuden fastholdelse i nuværende job.

Nøgletal vedrørende udviklingen på fleksjobområdet

Der er over de seneste år sket en markant udbygning af fleksjobordningen. I 2. kvartal 2005 var der således over 45.000 personer på fleksjob og ledighedsydelse, fordelt med 35.000 personer i fleksjob og godt 10.000 på ledighedsydelse. Hertil kommer ca. 1.200 modtagere af fleksydelse. Antallet af fleksjob er omtrent seksdoblet over de seneste fem år fra et niveau på knap 6.000 personer i 1. kvartal 2000, jf. figur 9.2.

Parallelt med stigningen i antal fleksjob er der sket en betydelig stigning i antallet af modtagere af ledighedsydelse. Fra et niveau på godt 1.000 personer medio 2001 er antallet øget til godt 10.000 personer i 2. kvartal 2005. Væksten skal ses bl.a. ses i sammenhæng med, at ordningen med ledighedsydelse blev forbedret væsentligt pr. 1. juli 2001. Eksempelvis blev optjeningskravet for ledighedsydelse lempet, og der blev indført ret til at modtage ledighedsydelse under sygdom og barsel samt forbedrede rettigheder med hensyn til ledighedsydelse under ferie.

Figur 9.2: Udviklingen i antal fleksjob og antal modtagere af ledighedsydelse, 3. kvartal 1999 – 1. kvartal 2005

Kilde: Statistikbanken og Nyt fra Danmarks Statistik, diverse numre.

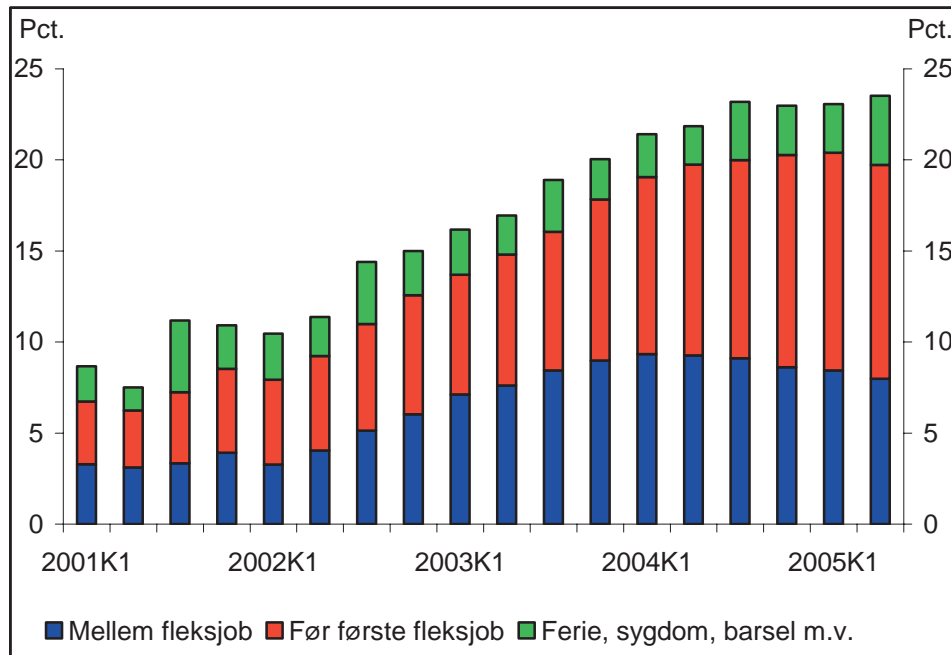
Udviklingen i antallet af personer på fleksjob og ledighedsydelse er gået stærkere end forudsat ved vedtagelsen af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2003. Finansministeriet m.fl. (2005) skønner således, at fleksjobordningen først vil stabilisere sig på et niveau på 75.000-100.000 personer mod et forventet niveau på ca. 50.000 personer ved vedtagelsen af førtidspensionsreformen.

Andelen af personer under fleksjobordningen, som modtager ledighedsydelse i stedet for at være i et fleksjob, har været stigende over de seneste 4 år. I 2. kvartal 2005 modtog næsten hver fjerde person under ordningen ledighedsydelse frem for at være i fleksjob. Langt hovedparten af modtagerne af ledighedsydelse, næsten 90 pct., modtager ydelsen i forbindelse med ledighed mellem to fleksjob eller i venteperioden forud for første fleksjob, jf. figur 9.3

I 2002 udgjorde den mest typiske årsløn for en person i fleksjob mellem 175.000 og 200.000 kr. (2002-lønniveau). Omkring 1/3 af alle i fleksjob havde således en lønindkomst, som lå indenfor dette interval, mens ca. 5 pct. af personerne i fleksjob havde lønindkomster på mere end 300.000 kr., jf. figur 9.4.

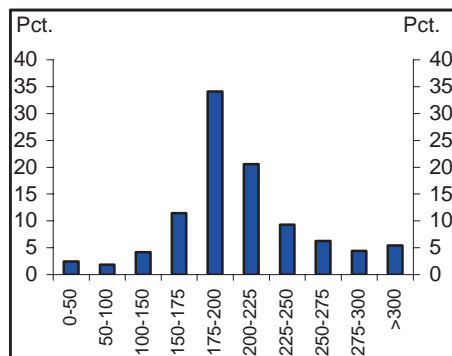
Indkomsterne er opgjort efter fradrag af pensions- og arbejdsmarkedsbidrag, og er dermed stort set sammenlignelige med overførselsindkomster.

Figur 9.3: Udviklingen i andelen af personer under fleksjobordningen, som modtager ledighedsydelse fordelt efter årsag, 1. kvartal 2001 – 2. kvartal 2005

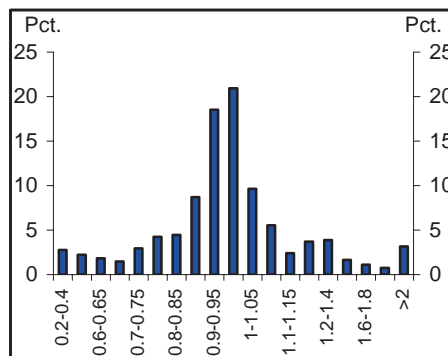


Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik, diverse numre.

Figur 9.4: Lønfordeling for ansatte i fleksjob, 2002



Figur 9.5: Kompensationsgradsfordeling for ansatte i fleksjob, 2002



Anm.: Kompensationsgraden viser fleksjoblønnen som andel af løn, da personen sidst var i ustøttet beskæftigelse. Ansatte i fleksjob er her defineret som personer, der i alle måneder i året har været ansat i fleksjob i mere end 25 dage om måneden. I figur 9.5 er lønnen fra sidste periode med ustøttet beskæftigelse fremskrevet med lønindekset for industrien. De høje kompensationsgrader kan eksempelvis fremkomme, når deltidsansatte visiteres til fleksjob, hvorefter de lønnes som fuldtidsansatte.
Kilde: Finansministeriet m.fl. (2005).

Personerne har generelt en ganske høj kompensationsgrad målt i forhold til indkomsten i deres seneste ustøttede job forud for visitationen til fleksjobordningen. Det overvejende flertal oppebærer således en indkomst, der stort set svarer til indkomsten i deres tidligere jobs. En mindre gruppe har kompensationsgrader, der ligger betydeligt over 100 pct., jf. figur 9.5. Dette er formentlig især personer, som tidligere har været i deltidsbeskæftigelse. For denne gruppe indebærer fleksjobordningen en

markant fordel, idet der generelt ydes løn for fuld tid, selv om der reelt arbejdes på nedsat tid, jf. næste afsnit.

9.3.1 Incitamenterne for den enkelte

Med den nuværende indretning af fleksjobordningen har personer i fleksjob ret til løn for fuld arbejdstid, uanset at den faktiske arbejdstid er lavere. Dette gælder også, selv om den pågældende ikke tidligere har været i fuldtidsbeskæftigelse.

Retten til løn for fuld arbejdstid er begrundet i, at personer med nedsat arbejdsevne i mange tilfælde ikke vil være i stand til at arbejde på fuld tid på grund af den nedsatte arbejdsevne. Retten til løn for fuld arbejdstid sigter dermed mod at kompensere personer med nedsat arbejdsevne for det forhold, at de ikke kan udbyde deres arbejdskraft i samme omfang som personer med fuld arbejdsevne.

Fleksjobordningen skelner ikke mellem, om arbejdsevnenedsættelsen består i, at personen må arbejde på nedsat tid eller med nedsat arbejdsintensitet eller en kombination heraf. Det betyder, at den ekstra fritid, som en person i fleksjob på nedsat tid har i sammenligning med en person i et fuldtidsfleksjob og fuldtidsbeskæftigede på ordinære vilkår, ikke tillægges nogen værdi.

På grund af retten til løn for fuld arbejdstid, selv om den faktiske arbejdstid er lavere, kan den enkelte opnå en meget høj effektiv timeløn i sammenligning med fleksjob på fuld tid med nedsat arbejdsintensitet, hhv. ordinært ansatte, jf. tabel 9.1.

Tabel 9.1: Effektiv timeløn for personer i fleksjob med forskellige arbejdstider sammenlignet med timelønnen for ordinært beskæftiget i sammenligneligt job.

Ordinært beskæftiget	Fleksjobber på fuld tid, men med nedsat arbejdsintensitet	Fleksjob på nedsat tid (18½ timer m. normal arbejdsintensitet)	Fleksjob på nedsat tid (12,33 timer m. normal arbejdsintensitet)
100	100	200	300
125	125	250	375
150	150	300	450
175	175	350	525
200	200	400	600

Kilde: Egne beregninger.

Retten til fuld løn for fuld arbejdstid indebærer samtidig, at personer, der tidligere har været i deltidsbeskæftigelse, kan opnå en markant lønstigning ved overgang til fleksjob.

Reglerne indebærer eksempelvis, at en person, der i et ordinært halvtidsjob tjener 125.000 kr. på et år, vil kunne opnå en indkomstfremgang på

125.000 kr. eller en fordobling af årsindkomsten, hvis pågældende omfattes af fleksjobordningen. Indkomstfremgangen kan opnås uden en forøgelse af antallet af ugentlige arbejdstimer, jf. tabel 9.2.

Tabel 9.2: Sammenligning af årsindkomst i ordinært job og fleksjob ved forskelligt arbejdsomfang, kr. pr. år før skat

Ugentlig arbejdstid, timer			
pr. uge	Ordinært job	Fleksjob	Gevinst ved fleksjob
15	101.351	250.000	148.649
18½	125.000	250.000	125.000
20	135.135	250.000	110.500
25	168.919	250.000	78.000
30	202.703	250.000	45.500
37	250.000	250.000	0

Kilde: Egne beregninger.

Fleksjobordningens indretning indebærer således, at deltidsbeskæftigede i udstøttet beskæftigelse har et incitament til at søge over i fleksjobordningen. Om det lykkes, vil afhænge af visitation og et skøn over nedsættelsen i erhvervsevnen.

Det forhold, at personer i fleksjob modtager løn for fuld arbejdstid, uanset at den faktiske arbejdstid er lavere, indebærer endvidere, at fleksjobansatte – modsat andre grupper på arbejdsmarkedet - ikke har en økonomisk tilskyndelse til at øge arbejdstiden.

9.3.2 Incitament for den visiterende myndighed

Ud fra en kortsigtet betragtning er ansættelse af fleksjob i mange tilfælde billigere for kommunerne end alternative overførselsordninger og foranstaltninger.

Den kommunale udgift til et fleksjob med et løntilskud på 50 pct. af en årsløn på 300.000 kr. svarer således nogenlunde til den kommunale udgift til kontanthjælp til en enlig ikke-forsørger over 25 år, men er samtidig over 30.000 kr. billigere end sygedagpenge før 52 uger og revalideringsydelse. For sygedagpengeforløb af over 52 ugers varighed udgør forskellen i forhold til det nævnte fleksjob godt 117.000 kr., jf. tabel 9.3.

I mange tilfælde må kommunen dog påregne udgifter til ledighedsydelse, fordi personen dels ikke straks kan placeres i fleksjob, dels over tid vil opleve ledighed fra fleksjob. Selv ved et relativt stort ledighedsomfang vil visitation til fleksjobordningen ofte være mere fordelagtig for kommunen end de fleste andre foranstaltninger. Selv ved 50 pct. ledighed i løbet af et år vil kommunens omkostning til et fleksjob med 50 pct. tilskud og en årsløn på 300.000 kr. fortsat være mere end 11.000 kr. lavere end udgiften til sygedagpenge før 52 uger og revalideringsydelse. Den kommunale udgift til løntilskud og ledighedsydelse udgør således knap 73.600 kr. årligt mod ca. 85.000 kr. årligt ved sygedagpenge før 52 uger og revalideringsydelse.

Den kommunale udgift er godt 5.000 kr. højere end kontanthjælpen til en enlig forsørger.

Tabel 9.3: Refusionssatser, overførselssatser m.v. samt kommunale omkostninger ved forskellige overførselsindkomster og foranstaltninger

	Refusion, pct.	Ydelse/løn, kr./år	Kommunens udgift, kr./år
Fleksjob, 50 pct. tilskud	65	200.000	35.000
Fleksjob, 50 pct. tilskud	65	300.000	52.500
Fleksjob, 66 2/3 pct. tilskud	65	200.000	46.667
Fleksjob, 66 2/3 pct. tilskud	65	300.000	70.000
Ledighedsydelse	35	154.700	100.555
Fleksjob, 2/3 tilskud i 50 pct. af året og ledighedsydelse 50 pct. af året	65/35	177.350	73.611
Kontanthjælp, enlig forsørger	50	136.764	68.382
Kontanthjælp, enlig ikke-forsørger over 25 år	50	102.924	51.462
Revalideringsydelse, over 25 år	50	170.040	85.020
Revalidering med løntilskud	65	204.000	71.400
Sygedagpenge før 52 uger	50	169.884	84.942
Sygedagpenge efter 52 uger	0	169.884	169.884
Førtidspension, enlig	35	170.076	110.549
Førtidspension, gift	35	144.564	93.967

Kilde: Finansministeriet m.fl. (2005), p. 37 samt www.social.dk, www.bm.dk og egne beregninger.

Om det tilsvarende vil være en langsigtet økonomisk fordel for kommunerne at visitere personer til fleksjobordningen vil afhænge af, hvor meget personerne ville have trukket på andre overførselsordninger og aktive foranstaltninger, hvis de ikke var blevet visiteret til fleksjob.

Hvis kommunerne primært reagerer ud fra kortsigtede økonomiske hensyn, så vil der være en stærk tilskyndelse til at visitere personer ind under fleksjobordningen, og dermed en større risiko for, at der visiteres personer ind under ordningen, som på længere sigt kunne have opnået ordinær beskæftigelse.

Hvis kommunerne derimod agerer ud fra langsigtede, økonomiske hensyn og i øvrigt i vidt omfang er i stand til at gennemskue, hvilke personer der på længere sigt kan forventes at opnå ordinær beskæftigelse, så vil der derimod være lille risiko for, at kommunerne visiterer personer ind i fleksjobordningen, som ikke burde have været omfattet heraf.

I fastsættelsen af de nugældende refusionssatser for de forskellige overførsler og aktive foranstaltninger er der bl.a. blevet lagt vægt på at sikre, at kommunernes kortsigtede udgifter til langvarige, passive forsørgelsesydelse er højere end til aktive foranstaltninger, og at refusionen af passive ydelser er lavest for de ydelser, der er længst væk fra det ordinære arbejdsmarked. At det er valgt at forvride de relative priser, som kommunerne stilles overfor, ved hjælp af refusionssystemet, afspejler bl.a. et ønske om en opprioritering af kommunernes aktive indsats samt en formodning

om, at kommunerne i et vist omfang reagerer på baggrund af de kortsigtede, kommunale udgifter til ydelsen/foranstaltningen. Det fremgik bl.a. af lovbemærkningerne i forbindelse med nedsættelse af refusionen for førtidspension fra 50 til 35 pct. pr. 1. januar 1999, jf. boks 9.3.

Boks 9.3: Uddrag af bemærkninger til lovforslag om nedsættelse af refusionsprocenten for førtidspension fra 50 til 35 pct.

"Med henblik på at øge kommunernes tilskyndelse til i højere grad at vælge aktivrettede ydelser frem for passive ydelser foreslås at nedsætte den statslige refusionsprocent for kommunernes udgifter til førtidspension fra 50 pct. til 35 pct.

For kommunerne er tilkendelse af førtidspension på kort sigt ofte et billigere alternativ end tilkendelse af ydelser, der sigter mod forebyggelse og fastholdelse af tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det skyldes dels ydelsesniveauerne, dels at de aktivrettede ydelser typisk er forbundet med driftsudgifter for kommunerne. Det kan give kommunerne en utilsigtet tilskyndelse til i mindre omfang at tilbyde forebyggende og aktivrettede foranstaltninger. Med ændring i refusionsprocenten rettes der op herpå".

Kilde: L 111 fremsat 2. december 1998 (vedtaget 18. december 1998).

9.3.3 Incitamenter for arbejdsgiveren

Den enkelte arbejdsgiver har en direkte økonomisk tilskyndelse til at oprette fleksjob, så længe arbejdsgiverens nettolønomskostning (løn minus løn-tilskud) er mindre end værdien af det arbejde, som personen på fleksjob præsterer.

Arbejdsgiverens direkte økonomiske tilskyndelse til at oprette fleksjob hænger således sammen med størrelsen af det løntilskud, som arbejdsgiveren kan opnå i forbindelse med oprettelse af et fleksjob.

Da løntilskuddets størrelse fastsættes i forhold til det konkrete job, så kan arbejdsgiveren have en interesse i at tilkendegive, at ansættelsen kun kan finde sted, hvis der ydes det maksimale løntilskud på 2/3 med henblik på at maksimere sit tilskud. Lønmodtageren kan have en tilsvarende interesse ud fra en betragtning om, at et højere løntilskud vil forbedre mulighederne for at opnå og fastholde fleksjobbet.

Arbejdsgiverens beslutning om at ansætte personer i fleksjob kan dog også bero på andre afledte fordele, f.eks. værdien af at signalere social ansvarlighed over for de øvrige medarbejdere i virksomheden og omverdenen.

9.3.4 Mulige ændringer af fleksjobordningen

Et højt beskæftigelsesniveau er fundamentet for det danske velfærdssamfund. De offentlige overførsels- og løntilskudsordninger bør derfor indrettes på en måde, der tilskynder den enkelte borger til at udnytte sin arbejdsevne i størst muligt omfang.

Det naturlige udgangspunkt må altid være at sigte mod, at flest muligt opnår og fastholder en tilknytning til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår.

For borgere med en så betydelig nedsættelse af arbejdsevnen, at det er umuligt at (gen)opnå ordinær beskæftigelse, udgør fleksjob en mulighed for at kunne bidrage til egen forsørgelse gennem arbejde. Flexjob kan således betragtes som det aktive alternativ til førtidspension.

Flexjobordningens opbygning indebærer imidlertid på flere stræk uhenigtsmæssigheder, som kan medvirke til en glidende ændring af normalitetsbegrebet på det ordinære arbejdsmarked, hvor der skal en stadig mindre nedsættelse af arbejdsevnen til for at kunne udløse visitation til et flexjob.

SFI's løbende undersøgelser af virksomhedernes sociale engagement viser, at 25 pct. af lønmodtagerne i 2003 svarede, at der er personer ansat på særlige vilkår på deres arbejdsplads, mod kun 16 pct. i 1999. Andelen af lønmodtagere, der oplyser, at deres arbejdsevne er nedsat, er imidlertid faldet lidt fra 1999 til 2003. SFI (2004) peger på, at dette kan skyldes, at personerne med nedsat arbejdsevne er overgået fra ordinær ansættelse til ansættelse på særlige vilkår, f.eks. i forbindelse med fastholdelse på deres arbejdsplads.

Som led i en større praksisundersøgelse af kommunernes anvendelse af arbejdsevnetoden i forhold til førtidspension, flexjob og revalidering er også kommunernes praksis i forhold til flexjobordningen belyst, jf. Ankestyrelsen (2005). Analysen, som omfattede 60 sager om flexjob viste, at den ressourceprofil, som skal udarbejdes til brug for en vurdering af arbejdsevnen, ikke var tilstrækkeligt belyst i 45 pct. af sagerne om flexjob.

- I 43 pct. af sagerne var borgerne ikke blevet tilstrækkeligt inddraget i udarbejdelsen og anvendelsen af ressourceprofilen.
- At 32 pct. af kommunernes afgørelse ikke samlet set var i overensstemmelse med lovgivningen og Ankestyrelsens praksis, idet det vurderedes, at der klart manglede dokumentation for, at betingelserne for bevillingen af ydelserne var opfyldt. I andre 35 pct. af sagerne var der tvivl, om der var overensstemmelse.
- Også tidligere praksisundersøgelser har peget på problemer med en usikker visitationspraksis.

Den kraftige vækst i antallet af flexjob kombineret med en usikker visitationspraksis, hvor mange visiteres til flexjob uden tilstrækkelig forudgående afprøvning af arbejdsevnen, kan ses som en mulig indikation af, at ændringerne i normalitetsbegrebet allerede er i gang. Det kan på længere sigt have betydelige negative konsekvenser for mulighederne for at finansiere velfærdssamfundets fremtid. Dels indebærer det en gradvis indskrænkning af det effektive arbejdsudbud og dermed på sigt en lavere beskæftigelse. I takt med, at stadig stærkere grupper visiteres ind under flexjo-

bordningen kan de grupper, som ordningen oprindeligt var tiltænkt, få stadig sværere ved at opnå beskæftigelse i et fleksjob.

En glidende ændring af normalitetsbegrebet indebærer desuden et gradvist øget støttespild og begrænser dermed mulighederne for at prioritere andre velfærdsydelse.

Der vurderes på den baggrund at være behov for nøje at genoverveje fleksjobordningens indretning.

Forslag 9.1: Krav om jobsøgning for personer på ledighedsydelse

I dag har kommunerne pligten til at tilvejebringe fleksjob til personer, der er visiteret til ordningen. Der gælder ikke modsvarende nogen pligt for den enkelte til selv aktivt at søge efter et fleksjob.

En spørgeskemaundersøgelse blandt modtagere af ledighedsydelse viser, at kun knap en fjerdedel af modtagerne selv har kontaktet mere end tre arbejdspladser med henblik på at få et fleksjob, mens 40 pct. slet ikke har kontaktet nogen arbejdspladser, jf. tabel 9.4.

Tabel 9.4: Modtagere af ledighedsydelse fordelt efter, hvor mange arbejdspladser de har kontaktet for at få et fleksjob

Antal arbejdspladser	Pct.
Ingen	40
1	18
2 eller 3	18
Mere end 3	24
I alt	100

Anm.: Fordelingen baserer sig på besvarelser fra 4.742 modtagere af ledighedsydelse, der ventede på første fleksjob eller var ledige mellem to fleksjob. Undersøgelsen blev gennemført i oktober og november 2004.

Kilde: Discus (2005).

Næsten halvdelen af modtagerne af ledighedsydelse havde på undersøgelsestidspunktet ventet mere end et år på at komme i fleksjob, jf. tabel 9.5.

Tabel 9.5: Modtagere af ledighedsydelse fordelt efter, hvor længe de har ventet på fleksjob siden godkendelsen til fleksjob, pct.

Ventetid	Pct.
Under 3 måneder	6
Fra 3 måneder til ½ år	20
Fra ½ til 1 år	29
Fra 1 år til 1½ år	19
1½ år eller mere	26
I alt	100

Anm.: Fordelingen baserer sig på besvarelser fra 4.321 modtagere af ledighedsydelse, der ventede på første fleksjob eller var ledige mellem to fleksjob. Undersøgelsen blev gennemført i oktober og november 2004.

Kilde: Discus (2005).

Andelen af modtagere med korte forløb er dog noget undervurderet og andelen af modtagere med lange forløb tilsvarende overvurderet, idet de persondata, der danner grundlaget for undersøgelsen vedrører juli og august 2004, mens undersøgelsen blev udsendt i oktober og november 2004. De mellemliggende godkendelser til fleksjob er dermed ikke repræsenteret i opgørelsen.

Kombinationen af forholdsvis langvarige forløb med ledighedsydelse og det, at de fleste modtagere ikke eller kun relativt få gange har forsøgt på at kontakte virksomheder med henblik på at få et fleksjob, peger entydigt i retning af, at der er potentiale for at øge modtagernes søgeaktivitet.

Det kan derfor overvejes at indføre en pligt til aktivt at søge fleksjob. Pligten indebærer, at den enkelte modtager via ansøgninger m.v. skal kunne dokumentere overfor kommunen, at pågældende er aktivt jobsøgende.

For at understrege, at pligten er reel, bør den suppleres med sanktioner, som skal finde anvendelse, hvis kommunen konstaterer, at modtagere af ledighedsydelsen ikke aktivt søger efter fleksjob.

En pligt til at søge fleksjob kan mindske ventetiden på passiv ledighedsydelse, indtil man kommer i fleksjob, og vil samtidig harmonisere reglerne for fleksjobordningen med vilkårene for ledige. Intentionen med fleksjobordningen var at skabe et arbejdsmarked for personer med en vis nedsættelse af arbejdsevnen, hvor reglerne i så vid udstrækning som muligt skulle minde om det ordinære arbejdsmarked, men hvor arbejdsgiveren modtager løntilskud som compensation for den nedsatte arbejdsevne, og hvor personen får mulighed for at arbejde i mindre omfang end i en ordinær fuldtidsstilling.

Forslag 9.2: Øget brug af andre aktører til at finde fleksjob

Med over 10.000 personer på ledighedsydelse tyder det på, at kommunerne har svært ved at finde det nødvendige antal fleksjob. Formodningen understøttes tillige af, at antallet af personer på ledighedsydelse navnlig er steget for de, der endnu ikke har været i deres første fleksjob, jf. figur 9.3.

En mulighed for at aflaste kommunerne kunne være at inddrage andre aktører i indsatsen. Andre aktører bliver allerede brugt på andre områder i den aktive beskæftigelsesindsats. Det gælder både i forhold til dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere. Det ligger således i naturlig forlængelse heraf også at inddrage andre aktører i indsatsen på det rummelige arbejdsmarked.

Andre aktører har normalt bedre mulighed for at opbygge spidskompetencer i forhold til afgrænsede indsatsområder end kommunerne, som skal dække mange indsatsområder. Resultataflønning af andre aktører er ligeledes en mulighed for at øge effekten af indsatsen i forhold til at få oprettet

flere fleksjob. Det er dog vigtigt at undgå, at inddragelsen af andre aktører øger presset på ordningen yderligere.

Forslag 9.3: Varighedsbegrænsning på 2½ år for ledighedsydelsen

I de nugældende regler er kun fastsat, at kommunen skal vurdere om betingelserne for fleksjob fortsat er opfyldt, når en person har modtaget ledighedsydelse i mere end 18 af 24 måneder.

Med henblik på at styrke tilskyndelsen til aktivt at søge fleksjob, foreslås det, at opfølgningspligten suppleres med en varighedsgrænse på 2½ år. Personer overgår herefter automatisk til kontanthjælp. Varighedsgrænsen svarer til den, der foreslås for forsikrede ledige, jf. kapitel 8.

Overgangen til kontanthjælp skal som udgangspunkt ikke ændre på det forhold, at personen er visiteret til fleksjobordningen, men alene ændre forsørgelsesgrundlaget og dermed tilskyndelsen til at finde et fleksjob.

Den enkelte modtager skal i så fald først kunne få ledighedsydelse i nye 2½ år, når personen har været i beskæftigelse i et fleksjob i mindst 9 måneder inden for en periode på 18 måneder. Det svarer til det nugældende optjeningskrav for personer, som ikke opfylder betingelsen for at modtage ledighedsydelse på tidspunktet for visitation til fleksjob.

Det skal bemærkes, at der tidligere har været strammere optjeningsregler for ledighedsydelse, hvorfor en større del af den persongruppe, der i dag er berettiget til ledighedsydelse, i stedet ville være henvist til kontanthjælp.

En varighedsgrænse for modtagelse af ledighedsydelse på 2½ år, hvorefter man automatisk overgår til kontanthjælp, skønnes med betydelig usikkerhed at medføre en offentlig besparelse i størrelsesordenen 50 mio. kr.

Forslag 9.4: Fleksløn for aftalte arbejdstimer og ledighedsydelse for resterende timer

Det er i dag muligt at opnå en meget høj effektiv timeløn i fleksjob, hvis man arbejder på nedsat tid, fordi der ydes løn for fuld arbejdstid. Det betyder samtidig, at der ikke nogen tilskyndelse til at øge arbejdstiden.

Det kan være vanskeligt for ordinært ansatte på fuld tid, at forstå, hvorfor deres kollega i fleksjob, der arbejder på nedsat tid, skal have samme eller næsten samme månedsløn for kortere arbejdstid og dermed en væsentligt højere effektiv timeløn.

Problemstillingen opstår bl.a., fordi den nuværende ordning ikke skelner mellem, om den varige nedsættelse af arbejdsevnen kommer til udtryk ved

- at den enkelte person arbejder på nedsat kraft, men er i stand til at arbejde fuldtids eller
- at personen er i stand til at arbejde på fuld kraft, men kun i et begrænset antal timer.

En konsekvens af den nuværende model er således, at den ekstra fritid, som personer i den sidste kategori har i forhold til øvrige beskæftigede, ikke tillægges nogen værdi.

Problemstillingen med en meget høj effektiv timeløn kan begrænses ved en model, hvor der alene modtages løn for aftalt arbejdstid og supplerende ledighedsydelse for de timer op til fuld arbejdstid, hvor der ikke arbejdes. Løntilskud vil som hidtil skulle ydes til arbejdsgiveren, men kun i forhold til den aftalte arbejdstid. Til gengæld skal arbejdsgiveren også kun betale løn for den aftalte arbejdstid.

Kompensationen for de timer op til fuld arbejdstid, hvor der ikke udføres arbejde, bliver dermed alene et anliggende mellem lønmodtageren og det offentlige.

Den skitserede model vil indebære, at en person, der i dag har 250.000 kr. årligt ved 15 timers arbejde pr. uge, i stedet vil få en årsindkomst på 193.000 kr. Hvis personen i stedet arbejder på fuld tid fås i lighed med i dag en årsindkomst på 250.000 kr., jf. tabel 9.6.

Modellen giver - modsat den nuværende udformning af reglerne - den enkelte person i fleksjob et økonomisk incitament til at øge arbejdstiden.

Tabel 9.6: Årsindkomst under nuværende regler og den skitserede model ved forskelligt timetal pr. uge

Timer pr. uge	Nuværende regler, kr./år	Model, kr./år	Ændring, kr./år
15	250.000	193.335	-56.665
18,5	250.000	202.350	-47.650
20	250.000	206.214	-43.786
25	250.000	219.092	-30.908
30	250.000	231.970	-18.030
35	250.000	244.849	-5.151
37	250.000	250.000	0

Kilde: Egne beregninger.

På grund af den forskellige statslige refusion for hhv. fleksjob og ledighedsydelse vil modellen øge de kommunale udgifter i langt de fleste tilfælde. Kommunen beholder således alene 35 pct. af besparelsen på løntilskuddet, men skal betale 65 pct. af merudgiften til supplerende ledighedsydelse. Kun for job med et højt indkomstniveau kan modellen give en kommunal besparelse på løntilskud, der overstiger merudgifterne til sup-

plerende ledighedsydelse⁶. Kommunen vil derfor i langt de fleste tilfælde få en øget tilskyndelse til at sikre, at den fleksjobansatte arbejder så mange timer som muligt. Modellen vil samtidig bibringe en bedre balance i de kommunale udgifter til forskellige overførselsindkomster og aktive foranstaltninger. I dag er det forholdsvist billigt for kommunerne at visitere til fleksjob, jf. afsnit 9.3.2.

Eksempelvis stiger den kommunale udgift med 28.400 kr. årligt for en person, der har aftalt en arbejdstid på 18½ time om ugen og skal have suppleret op til 37 timer med ledighedsydelse. Beregningerne tager udgangspunkt i en person med et indkomstniveau, der svarer til 250.000 kr. ved fuld tid og hvor der efter gældende regler ydes et løntilskud på 50 pct.⁷ Havde beregningen i stedet omfattet en person, der efter gældende regler ville være i fleksjob med et løntilskud på 2/3, så ville kommunens merudgifter være 21.000 kr. om året.

For arbejdsgiveren indebærer modellen under alle omstændigheder en besparelse, idet der nu kun skal svares løn i forhold til den aftalte arbejdstid og ikke fuld tid. Det kunne overvejes at begrænse løntilskuddet, idet arbejdsgiveren bliver overkompenseret i mange tilfælde. Det gælder navnlig for personer, som har en normal produktivitet, men som ikke kan arbejde fuld tid.

Det gennemsnitlige, årlige fleksjobtilskud er omkring 150.000 kr., mens den maksimale ledighedsydelse er 154.700 kr. i 2005. Modellen skønnes derfor ikke at påvirke de offentlige udgifter nævneværdigt, men vil til gengæld øge fleksjobbernes tilskyndelse til at øge arbejdstiden og dermed begrænse problemet med høje effektive timelønninger.

Forslag 9.5: Loft over løntilskuddets størrelse

De nuværende regler indeholder ingen direkte overgrænse for størrelsen af det beløb, der kan ydes i løntilskud til et konkret fleksjob.

Den beløbsmæssige størrelse af løntilskuddet reguleres alene indirekte ved bestemmelsen om, at løntilskuddet kan udgøre ½ eller 2/3 af den mindste overenskomstmæssige timeløn på det aktuelle ansættelsesområde eller af den løn, som sædvanligvis gælder for tilsvarende arbejde.

Omtrent hver fjerde person i fleksjob havde i 2002 en årlig indkomst fra fleksjob på mere end 225.000 kr. efter pensionsbidrag og fradrag af arbejdsmarkedsbidraget på 8 pct. I 2005 svarer det til en bruttoløn på knap

⁶ Hvis modellen skal indebære en besparelse for kommunerne i forhold til nuværende regler, skal lønindkomsten ved fuld arbejdstid overstige ca. 575.000 kr. for personer med en løntilskudssats på ½. For personer med en løntilskudssats på 2/3 skal lønindkomsten ved fuld arbejdstid overstige ca. 430.000 kr.

⁷ Den kommunale udgift til ledighedsydelse udgør således $(154.700/37) \cdot 18\frac{1}{2} \cdot 0,65 = 50.264$ kr., mens den kommunale besparelse på løntilskud udgør $(0,5 \cdot 250.000/37) \cdot 18\frac{1}{2} \cdot 0,35 = 21.875$ kr. Det giver en årlig merudgift på 28.389 kr.

290.000 kr. Til sammenligning kan nævnes, at medianindkomsten for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere i 2002 udgjorde 335.000 kr.

Omkring 5 procent havde i 2002 årsindkomster fra fleksjobbet på over 300.000 kr. efter fradrag af pensionsbidrag og arbejdsmarkedsbidrag.

Den nuværende indretning af fleksjobordningen indebærer, at f.eks. en person med en årsløn på 300.000 kr. fra et fleksjob med et offentligt løntilskud på 2/3, modtager 200.000 kr. årligt i løntilskud. Det er knap 18 pct. mere end den maksimale førtidspension til en enlig førtidspensionist og 38 pct. mere end den maksimale førtidspension til en førtidspensionist, som er gift eller samlevende.

Ud fra et fordelingspolitisk synspunkt forekommer det ikke rimeligt, at det offentlige yder løntilskud af en størrelsesorden, der gør det muligt for personer at opretholde en løn, der er højere end de typiske lønindkomster på arbejdsmarkedet, og som samtidig kan indebære en væsentligt højere udgift for det offentlige end alternative passive forsørgelsesydelse. Som princip burde løntilskuddet ikke kunne overstige den alternative passive ydelse, som for personer i fleksjob er ledighedsydelse.

Det foreslås på den baggrund at fastsætte et loft over løntilskuddet, svarende til den maksimale sats for ledighedsydelse. (91 pct. af maksimale dagpenge, svarende til 154.700 kr. i 2005⁸).

Fastsættelsen af et loft over løntilskuddets størrelse indebærer, at der kommer til at gælde forskellige indkomstlofter for fleksjob med løntilskud på 1/2 hhv. 2/3. Et fælles løntilskudsloft på 154.700 kr. vil betyde, at der kan ydes løntilskud op til en indkomst på 309.400 kr. i et fleksjob med tilskud på 1/2 af lønnen og op til 232.050 kr. i et job med et løntilskud på 2/3. Et loft over løntilskuddets størrelse tilskynder således til at få et fleksjob med den lave løntilskudssats, fordi indkomstloftet er højere.

Forslaget påvirker arbejdsgiverens compensation og vil formentlig begrænse oprettelsen af fleksjob indenfor områder med en relativt høj aflønning. Indførelse af løntilskudslofter vil således indenfor visse erhverv betyde, at der ikke kan oprettes fleksjob til overenskomstmæssig løn, medmindre lønmodtageren accepterer at få løn for mindre end fuld tid eller reducerer arbejdstiden. En anden mulighed er, at arbejdsgiveren dækker forskellen mellem løntilskudsloftet og det løntilskud der ville have gjaldt uden et loft.

Et loft over løntilskuddet på 154.700 kr. skønnes med betydelig usikkerhed at kunne give en besparelse på de offentlige udgifter til løntilskud på omkring 150 mio. kr.

⁸ Det kan overvejes at korrigere for at løntilskuddet er arbejdsmarkedsbidragspligtigt. I det tilfælde bliver det maksimale løntilskudsloft 168.150 kr. i 2005-niveau.

Forslag 9.6: Større kommunal medfinansiering af fleksjob

Med de gældende refusionsregler er fleksjob et særdeles billigt alternativ for kommunerne, selv hvis der i forbindelse med en visitation kan forudses, at personen må tilbringe en længere periode på ledighedsydelse, før der opnås placering i et fleksjob, jf. afsnit 9.3.2.

Det forhold, at fleksjob er et så forholdsvist billigt instrument, kan også give kommuner med en kort tidshorisont en tilskyndelse til at visitere personer, der på længere sigt kunne have opnået ordinær beskæftigelse, ind under fleksjobordningen. Dermed forringes mulighederne for, at personer med større nedsættelse af arbejdsevnen kan opnå beskæftigelse i fleksjob, idet disse må antages "at rykke bagerst i køen".

Med henblik på at mindske kommunernes tilskyndelse til at visitere personer ind i fleksjobordningen, som ved en aktiv indsats kunne have opnået eller fastholdt beskæftigelse på ordinære vilkår, foreslås det at øge den kommunale medfinansiering, eksempelvis ved at sænke refusionsprocenten for løntilskud til fleksjob fra 65 pct. til 50 pct.

Hermed vil refusionsprocenten komme til at svare til den refusionsprocent, der gælder for flertallet af de passive ydelser samt for aktivering af kontanthjælpsmodtagere ekskl. revalidering. Med ændringen vil kommunernes udgifter til løntilskud samtidig komme i bedre overensstemmelse med udgifterne til alternative ydelser, f.eks. kontanthjælp.

Tabel 9.7: Sammenligning af kommunale omkostninger ved forskellige overførselsindkomster og foranstaltninger ved gældende regler og lavere refusion af løntilskud til fleksjob

	Ydelse/løn, kr./år	Kommunal udgift, gældende regler, kr./år	Kommunal udgift ved lavere refusion af løntilskud til fleksjob (50 pct. i stedet for 65 pct.), kr./år
Fleksjob, 50 pct. tilskud	200.000	35.000	50.000
Fleksjob, 50 pct. tilskud	300.000	52.500	75.000
Fleksjob, 66 2/3 pct. tilskud	200.000	46.667	66.667
Fleksjob, 66 2/3 pct. tilskud	300.000	70.000	100.000
Ledighedsydelse	154.700	100.555	
Fleksjob (løn på 200.000 kr.), 2/3 tilskud i 50 pct. af året og	177.350	73.611	83.611
Kontanthjælp, enlig forsørger	136.764	68.382	68.382
Kontanthjælp, enlig ikke-forsørger over 25 år	102.924	51.462	51.462
Revalideringsydelse, over 25 år	170.040	85.020	85.020
Revalidering med løntilskud	204.000	71.400	71.400
Sygedagpenge før 52 uger	169.884	84.942	84.942
Sygedagpenge efter 52 uger	169.884	169.884	169.884
Førtidspension, enlig	170.076	110.549	110.549
Førtidspension, gift	144.564	93.967	93.967

Litteratur

Ankestyrelsen (2005), *Analyser af førtidspensionsområdet*, juni 2005, København.

Discus A/S (2005), *Personer, der afventer fleksjob – på ledighedsydelse eller kontanthjælp*, Hovedrapport, april 2005.

Discus A/S (2005b), Rapport til Århus Byråd vedrørende den aktuelle udvikling på fleksjobområdet, maj 2005.

Finansministeriet m.fl. (2005), Udviklingen i fleksjobordningen, afrapportering fra arbejdsgruppe nedsat i forbindelse med "Kommunernes økonomi for 2005" med deltagelse af Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt KL, juni 2005, København.

SFI (2004), *Virksomheders sociale engagement*, årbog 2004, København.