

Grøn Jobgaranti i Danmark

*- Forslag til en retfærdig økonomisk omstilling
mod et bæredygtigt samfund*

Marts 2021



KOR

KLIMA- OG OMSTILLINGSRÅDET

Indhold

Figurer, tabeller og bokse	2
Sammenfatning	3
1. Indledning: Retfærdig omstilling via en grøn jobgaranti	4
2. Problem-identifikation	10
2.1 Vedvarende arbejdsløshed	10
2.2 Forestående strukturel forandring af økonomien pga. grøn omstilling	20
3. Gentænkning af arbejdsmarkedspolitikken	25
3.1 De overordnede linjer i dansk arbejdsmarkedspolitik	25
3.2 Den makroøkonomiske ramme: Tiltagende vægt på NAIRU og regelbaseret finanspolitik	30
4. En grøn jobgaranti i Danmark	32
4.1 Hvad er en grøn jobgaranti?	32
4.2 Hvilke opgaver skal ansatte i jobgarantien udføre?	35
4.3 Hvorfor indføre en grøn jobgaranti i Danmark?	40
4.4 Udformningen af en grøn jobgaranti i Danmark	47
5. Konklusion	55
6. Slutnoter	58

Forsidefoto:

Vadehavet syd for Esbjerg, af Jens Friis Lund

Henvisning til dette notat:

Klima- og Omstillingsrådet (2021). Grøn Jobgaranti i Danmark - forslag til en retfærdig økonomisk omstilling mod et bæredygtigt samfund. Marts 2021



Figurer, tabeller og bokse

Figurer

Figur 1. Illustration af effekten af en grøn jobgaranti (% af arbejdsstyrken)	7
Figur 2. Bruttoledighed i år 1948-2020 (% af arbejdsstyrken)	11
Figur 3. AKU- og registreret ledighed i år 2008-2020K1 (1.000 personer)	13
Figur 4. Fuldtidsledige (antal og %) efter uddannelsesbaggrund i år 2007-2019	14
Figur 5. Ungdomsarbejdsløshed (NEET*) for 15-29 årige i år 1997-2019	15
Figur 6. Fuldtidsledige efter oprindelsesland (% af arbejdsstyrken)	17
Figur 7. Illustration af Danmarks klimaeksponerede beskæftigelse	23
Figur 8. Potentiel ledig kapacitet i den danske økonomi (4. kvartal 2019)	43
Figur 9. Mulige lønsatser for jobgarantien sammenlignet med andre ydelser	54

Tabeller

Tabel 1. Estimering af Danmarks klimaeksponerede beskæftigelse	24
Tabel 2. Grønne varer og tjenester opdelt efter miljøformål	33
Tabel 3. Mulige lønsatser for jobgarantien sammenlignet med andre ydelser	53

Bokse

Boks 1. Kort om Klima- og Omstillingsrådet	9
Boks 2. Metoden bag analysen: <i>Klimaeksponeret beskæftigelse i Danmark</i>	22
Boks 3. Mulige grønne opgaver i en jobgaranti	36
Boks 4. Andre mulige opgaver i en jobgaranti	37
Boks 5. Case-eksempler på grønne jobgaranti-stillinger	39
Boks 6. Vidste du, at jobgarantien er populær på tværs af den politiske midte i USA?	41
Boks 7. Forankring af jobgarantien i eksisterende institutioner på arbejdsmarkedet	50



Sammenfatning

- Danmark har en mulighed for at afhjælpe to strukturelle udfordringer for dansk økonomi med en ny reform af arbejdsmarkedet.

1. Danmark har **vedvarende arbejdsløshed**, som medfører store sociale omkostninger og forbigået værdiskabelse.

Selv under højkonjunkturer, er der et ubenyttet potentiale i omegnen af 316 mio. arbejdstimer årligt ved 75% udnyttelse af den arbejdsløse og underbeskæftigede arbejdskraft. Den potentielle værdiskabelse kan med forbehold værdisættes fra 30 mia. kr. til 43 mia. kr. årligt, svarende til mellem 1,3% og 1,8% af BNP i 2019. Det forbigåede potentiale vokser i lavkonjunkturer.

2. Den grønne omstilling medfører en **strukturel forandring af økonomien**, som kan øge ledigheden inden for visse brancher, faggrupper og geografiske områder.

Vi har i KOR foretaget den første kortlægning af beskæftigelsens eksponering for den grønne omstilling i notatet *Klimaeksponeret beskæftigelse i Danmark*. Analysen viser, at ca. 185.000 personer er beskæftiget i brancher med høj udledningsintensitet i produktionen. Yderligere ca. 115.000 personer er indirekte eksponeret gennem beskæftigelse i tilknyttede brancher, som enten er leverandører til eller anvender produkter i egen produktion fra de direkte eksponerede brancher. I alt er ca. 10% af den samlede beskæftigelse i Danmark derfor eksponeret for den grønne omstilling. Alle i gruppen vil ikke miste sin ansættelse, men analysen anskueliggør udfordringens omfang for arbejdsmarkedet.

- En grøn jobgaranti er en 2. generationsreform af arbejdsmarkedet, som adresserer begge problemstillinger samtidigt.
- En jobgaranti er en individuel ret til beskæftigelse i den offentlige eller tredje (non-profit) sektor til en fastsat løn. Jobgarantien er grøn, når projekter inden for grøn omstilling, naturpleje og bæredygtighed prioriteres i jobskabelsen.
- En grøn jobgaranti i Danmark kan bidrage til at sikre en retfærdig grøn omstilling ved at mindske den potentielle sociale slagside, øge samfundets værdiskabelse og det effektive arbejdsudbud, reducere udgifter til sociale indsatser, fremme integration og inklusion på arbejdsmarkedet, etablere en ny mobiliseringsinfrastruktur til at øge samfundets modstandsdygtighed, bl.a. over for epidemier, og endeligt styrke den automatiske stabilisering af efterspørgslen i samfundsøkonomien.
- Vi anbefaler, at den oprettede kommission for 2. generationsreformer beregner de samfundsøkonomiske virkninger af en jobgaranti-reform i form af værdiskabelse, dynamiske effekter gennem sparede sociale omkostninger og forbedret strukturel beskæftigelse, samt de finanspolitiske konsekvenser.



1. Indledning: Retfærdig omstilling via en grøn jobgaranti

Grundloven § 75 stk. 1

Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.¹

Den grønne omstilling af det danske samfund er en unik anledning til at gentænke og forbedre det danske arbejdsmarked. Hvis muligheden gribes rettidigt, kan beskæftigelsen, værdiskabelsen, arbejdsudbuddet og bæredygtigheden øges, samtidig med at udgifterne til den aktive arbejdsmarkedspolitik og sociale problemer mindskes. En innovativ arbejdsmarkedsreform kan forberede det danske samfund på de omvæltninger og omstruktureringer, som den grønne omstilling vil medføre for beskæftigelsen i Danmark. Klima- og Omstillingsrådet (KOR) foreslår derfor, at Folketinget indfører en *grøn jobgaranti*. En grøn jobgaranti sikrer alle ledige ret til beskæftigelse i den offentlige eller tredje sektor (non-profit organisationer), men erstatter ikke jobs i den private sektor. De nye garantijobs vil supplere den eksisterende opgavevaretagelse i den offentlige og tredje sektor, med vægt på bæredygtighedsfremmende aktiviteter. Opgaverne finansieres statsligt, men organiseres lokalt for at sikre tilpasning til de specifikke lokale behov og kompetencer til rådighed.

Denne arbejdsmarkedsreform forhindrer tab af virkeevne og mentale og sociale problemer som konsekvens af ufrivillig ledighed, som igen svækker sandsynligheden for at blive ansat. Jobgarantien er altså et permanent sikkerhedsnet, som sørger for at personer som rammes af ledighed får mulighed for at udføre værdiskabende opgaver for samfundet i en periode og dermed bevare og potentielt endda styrke deres erhvervsevne indtil de igen kan indgå i ny ordinær beskæftigelse, når efterspørgslen i arbejdsmarkedet melder sig. Samtidig vil vi som samfund drage nytte af de lediges potentiale for at skabe værdi for deres medborgere. Udgangspunktet for jobgaranti-modellen er vigtigheden af at være i meningsfuld beskæftigelse. Mennesker motiveres grundlæggende af at være noget for andre og opnå anerkendelse derigennem, uanset om det finder sted via arbejdsmarkedet, sociale fællesskaber eller i hjemmet. Af samme årsag tilsiger artikel 23 i FN's menneskerettigheds-erklæring, at *Enhver har ret til arbejde, til frit valg af beskæftigelse, til retfærdige og gunstige arbejdsvilkår og til beskyttelse mod arbejdsløshed.*² Paragraf 75 stk. 1 i Danmarks Grundlov fastsætter, i samme ånd, fuld beskæftigelse under rimelige vilkår som en central målsætning for det danske samfund. Den nuværende situation med hastige forandringer på arbejdsmarkedet, ikke mindst i lyset af den grønne omstilling, er det rette tidspunkt at indfri denne grundlovsgivne målsætning.

Vi identificerer i dette notat, at en grøn jobgaranti vil adressere to strukturelle problemer for dansk økonomi:



1. Vedvarende arbejdsløshed
2. Forestående strukturel forandring af økonomien foranlediget af den grønne omstilling

Dansk samfundsøkonomi er som andre kapitalistiske økonomier karakteriseret ved vedblivende, men varierende niveauer af arbejdsløshed. Som det vises i afsnit 2.1, har arbejdsløsheden desuden varige mønstre og er derfor en kilde til sociale problemer og økonomisk ulighed. Arbejdsløshed er et tungtvejende problem og risikomoment for den enkelte, der risikerer at igangsætte en negativ social spiral. Det er ligeledes et samfundsmæssigt tab i form af tabt værdiskabelse og fremtidig erhvervsevne, men også i form af de ressourcer som må afsættes til håndtering af de sociale problemer, som arbejdsløshed skaber og forstærker. Der er derfor store samfundsmæssige gevinster forbundet med at minimere – eller helt at undgå - arbejdsløshed.

Den nuværende model medfører et stort løbende samfundsmæssigt tab både i form af tabt værdiskabelse og det ressourcebehov i beskæftigelsessystemet, der skal sikre de arbejdsløses rådighed. Vi betaler desuden dyrt for ikke at gøre nok mod arbejdsløshed i form af afledte konsekvenser. Foruden de personlige konsekvenser, består de afledte omkostninger i ressourcerne, vi som samfund er nødt til at dedikere til fængslerne, politiet, sociale og integrationsmæssige indsatser, den aktive beskæftigelsespolitik, udbedring af virkninger af kriminalitet, psykisk sårbarhed, overførselsindkomsterne, samt konsekvenserne for velfærd, social mobilitet og forbigået værdiskabelse. Det er blevet estimeret vha. Skandia-modellen, at vi årligt forbigår 7% af BNP på grund af de mange personer i 'udenforskabet' som ikke bliver en del af det arbejdende fællesskab³. En konkret udgift, er de 13,6 mia. kr. vi hvert år afsætter til drift af jobcentre⁴ som led i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Ved at garantere beskæftigelse for arbejdsløse kan udgifter til rådighedsovervågning og samtaler reduceres i betydelig grad. Disse ressourcer vil kunne omdirigeres til sociale indsatser, ambitiøs implementering af jobgarantien og ny kapacitet for resten af økonomien.

I dag har arbejdsløshed dog den funktionelle rolle i den økonomiske styring at dæmpe pris- og lønstigninger, hvilket har givet anledning til begreberne 'naturlig' og 'strukturel' ledighed og beskæftigelse. Disse begreber vedrører begge mængden af arbejdsløshed, som vurderes at holde priser stabile, på engelsk kendt som NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*). Eksempelvis vurderede Finansministeriet i slutningen af 2019⁵, at der fra 2018 var for få arbejdsløse, eftersom den faktiske beskæftigelse havde oversteget estimatet for den strukturelle beskæftigelse. Samtidig, var der under højkonjunkturen 149.000 AKU-ledige⁶, svarende til 5,1% af arbejdsstyrken. Det var et betydeligt højere niveau end de 3,4%, Danmark opnåede i 2008. I denne politiske ramme, udgør de arbejdsløse altså en *arbejdsløs buffer* af arbejdskraft, hvis rådighed for arbejdsmarkedet må overvåges af beskæftigelsessystemet. Ellers risikerer bufferen at miste effekt i sin funktion med at holde priser og lønninger i ro. Denne tilgang til et

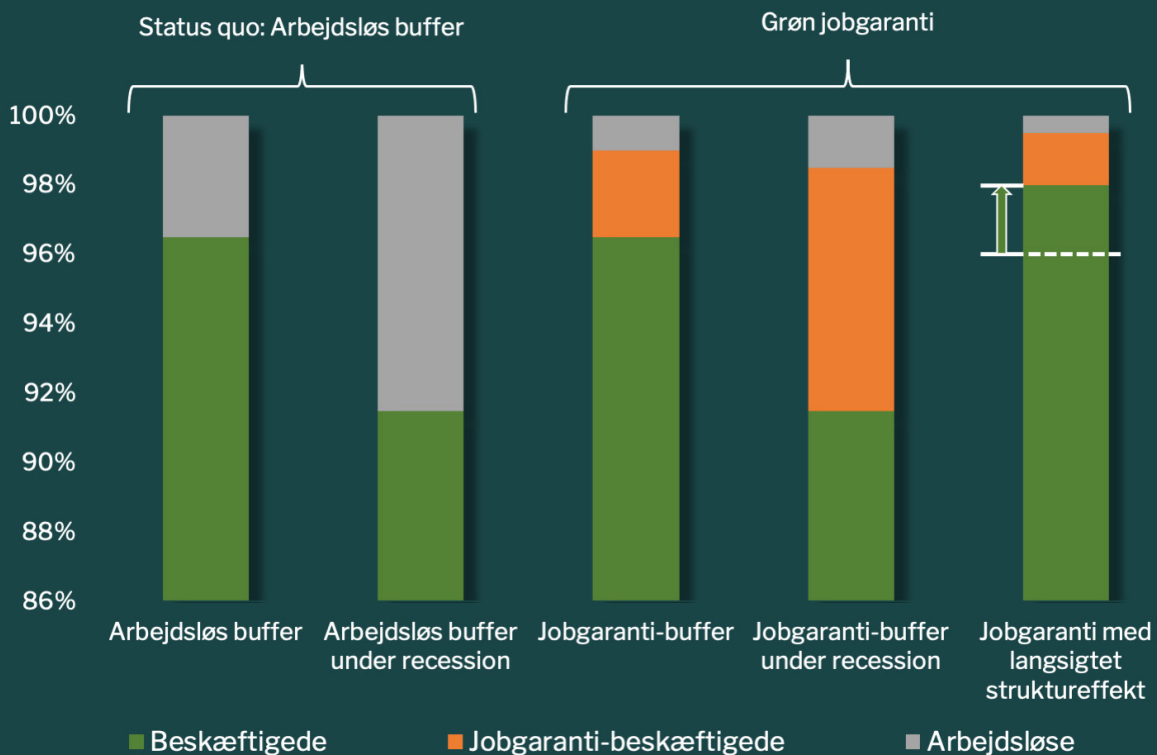


socialt problem er unik for arbejdsløshed, eftersom vi eksempelvis ikke tilstræber et strukturelt set optimalt niveau af hverken hjemløshed, underernæring eller funktionel analfabetisme. Det er en moralsk uforsvarlig situation i et af verdenshistoriens rigeste samfund.

Potentialet i en grøn jobgaranti findes i at erstatte den "arbejdsløse buffer" med en "beskæftiget buffer". Idéen er at flytte hovedvægten i arbejdsmarkedspolitikken fra arbejdsløshed, overførsler og midlertidig aktivering til beskæftigelse, løn og permanente alternativer, indtil der igen er behov for arbejdskraft i ordinær ansættelse. Gennem beskæftigelse af ledig arbejdskraft kan reformen både forøge værdiskabelsen i samfundet og undgå de sociale negative konsekvenser ved uønsket ledighed. Figur 1 illustrerer, hvordan jobgarantien (orange) skaber lokale jobs til de arbejdsløse, når efterspørgslen i private sektor er vigende. Søjlen yderst til højre viser, hvordan jobgarantien potentielt kan hæve beskæftigelsen strukturelt ved at bevare og udvikle ellers arbejdsløse borgeres erhvervsevner. Den forstærkede jobskabelse vil desuden virke stabiliserende på makroøkonomien ved at stabilisere indkomsten i samfundet og hurtigere returnere de afskedigede til ordinær beskæftigelse fra jobgarantien. Under den nuværende model, baseret på arbejdsløshed, overførsler og midlertidig aktivering, har det været prioriteret at give større incitament til at arbejde. Ved at tilbyde arbejdsløse et arbejde i jobgarantien, bortfalder hensynet til, 'om det kan betale sig at arbejde' – de pågældende personer kan demonstrere lyst og vilje til at arbejde på daglig basis. Arbejdsgivere med mangel på arbejdskraft vil da have en beskæftiget buffer af arbejdskraft at hyre fra, hvilket vil være mere attraktivt end de nuværende former for offentlig forsørgelse og tidsbegrænsede aktiveringsforløb. Vi anbefaler, at jobgarantien i første omgang supplerer de eksisterende ordninger, og at man efterfølgende kan evaluere potentialet for at konsolidere de arbejdsmarkedspolitiske ordninger. Fordelene ved at supplere arbejdsmarkedspolitikken med en jobgaranti uddybes i [Afsnit 4](#).



Figur 1. Illustration af effekten af en grøn jobgaranti (% af arbejdsstyrken)



Note: De første to søjler fra venstre viser, hvordan økonomien normalt reagerer på en recession med stigende arbejdsløshed. De to efterfølgende søjler viser, hvordan de arbejdsløse i stedet kan indgå i værdiskabende beskæftigelse efter recessionen indtræffer. Søjlen til højre illustrerer, at reduktion af ufrivillig ledighed over tid vil mindske behovet for arbejdsløse til at fastholde stabil lønudvikling.

Den grønne omstilling tilføjer et nyt og kompliceret aspekt til Danmarks udfordring med vedvarende og ulige fordelt arbejdsløshed. Vi skal have elimineret processer, der udleder drivhusgasser inden 2050 – og helst meget tidligere. Den grønne omstilling kan derfor risikere at intensivere de negative konsekvenser af arbejdsløshed for samfundet ved at skabe ”betydelige strukturelle forandringer” i økonomien, som EU-Kommissionen beskriver i sit forslag om en Retfærdig Omstillingsfond for EU.⁷ Bestemte brancher og geografiske områder er særligt udsatte, hvis ikke der tages hånd om de strukturelle forandringer. Den danske råstofindvinding er eksempelvis koncentreret geografisk i Sydjylland pga. olie- og gasindustrien. I den første kortlægning af den danske beskæftigelses eksponering over for drivhusgasudledninger, identificerer vi 185.000 lønmodtagere og selvstændige beskæftiget i direkte klimaeksponerede brancher. Hertil kommer omtrent 45.000 personer beskæftiget hos leverandører til de klimaeksponerede brancher og ca. 70.000 personer beskæftiget med at forarbejde og sælge de klimaeksponerede branchers varer.⁸ I alt er ca. 10% af den samlede beskæftigelse i Danmark eksponeret for den grønne omstilling. Alle disse arbejdspladser vil i sagens natur ikke forsvinde, men er i risiko for direkte negativ påvirkning af omstillingen. Nogle virksomheder vil kunne omstille sig og endda vokse,



mange vil blive reduceret og andre må lukke. Selv i brancher, der kan omstille sig, kan der være behov for ansatte med andre kompetencer end de nuværende. Uanset den konkrete påvirkning, kan oplevelsen af et mangelfuldt socialt sikkerhedsnet øge utrygheden ved den grønne omstilling – og dermed rokke ved opbakningen til forandringer.

Gentænkning af arbejdsmarkedspolitikken

Den danske velfærdsstat er resultatet af flere generationer af politisk innovation. Senest har regeringen nedsat en 'Kommission for 2. generationsreformer' som skal adressere "komplekse udfordringer, som tidligere reformer ikke i tilstrækkeligt omfang har været i stand til at tage hånd om"⁹, herunder ungdomsarbejdsløsheden, høj dimittendledighed, udvikling af erhvervs-kompetencer, og integration af indvandrere på arbejdsmarkedet. I nærværende notat beskriver vi, hvordan en grøn jobgaranti, som den næste nytænkning af velfærdsstaten, kan adressere disse udfordringer, såvel som bidrage til en retfærdig grøn omstilling, hvor ingen efterlades på perronen. Den danske tilgang til at håndtere sociale problemer har historisk været funderet i universelle løsninger frem for individuelle forsikringsløsninger. En grøn jobgaranti vil forlænge denne universelle tradition til bekæmpelse af arbejdsløshed og alle de negative konsekvenser, der følger med arbejdsløshed.

Der er i Danmark bred enighed om en ret-og-pligt-tilgang i arbejdsmarkedspolitikken. Man har *ret* til en respektabel indkomst under ledighed og *gensidig pligt* til at stå til rådighed, hvis nogen tilbyder arbejde på ordinære vilkår. Det manglende tredje aspekt er *mulighed*. Arbejdsløse mangler i det nuværende system mulighed for at kunne vise deres motivation for og evne til at udføre et arbejde, hvilket er kilden til megen mistænkeliggørelse af ledige i den offentlige debat. Tiden er inde til at gentænke systemet og garantere de arbejdsløse muligheden for at udføre meningsfuldt arbejde under en ledighedsperiode, som både kan bidrage til lokalsamfundet og udvikle deres erhvervsevner, indtil det tidspunkt hvor en arbejdsgiver tilbyder et bedre ordinært job.

Med en grøn jobgaranti øger vi altså samfundets værdiskabelse, undgår menneskelige og samfundsmæssige omkostninger forbundet med uønsket ledighed og mindsker risikoen for modreaktioner mod den grønne omstilling som f.eks. 'de gule veste' i Frankrig. Derudover udgør jobgaranti-systemet en infrastruktur til mobilisering til gavn for samfundets modstandsdygtighed. Under en epidemi som Covid-19 kan jobgaranti-ansatte f.eks. hurtigt mobiliseres til kontaktopsporing for at stoppe smitten. En jobgaranti-reform kan også have en vigtig effekt på uligheden. Ved at styrke erhvervsevnen for personer med dårligere vilkår for at blive hyret ud af arbejdsløhedskøen, øger jobgarantien deres muligheder for at blive hyret ind på arbejdsmarkedet i ordinær beskæftigelse på sigt. Dermed åbnes der for de positive muligheder som ordinær beskæf-



tigelse medfører, herunder forfremmelser, erfaringstillæg og nye muligheder gennem netværk. Jobgarantien muliggør dermed en forbedring af *førfordelingen* af indkomst i Danmark ved at styrke indkomstudviklingen i de lag, som modtager den laveste indkomst. En grøn jobgaranti er derfor en '2. generationsreform', som kan reducere uligheden i Danmark uden at bero på at øge skatten på de højeste indkomster. Reformen vil derfor møde mindre politisk modstand, hvilket også afspejles af den tværpoltiske opbakning til en lignende reform i USA (se [Boks 6](#)).

En grøn jobgaranti-reform rummer potentialet for at opnå lavere arbejdsløshed, en mere stabil økonomi, styrket social holdbarhed af den grønne omstilling, lavere ulighed, mere modstanddygtighed i samfundet og færre udgifter til administration og drift på social- og arbejdsmarkedsområdet.

Boks 1. Kort om Klima- og Omstillingsrådet

Klima- og Omstillingsrådet (KOR) er et frivilligt formidlingsinitiativ bestående af forskere på tværs af samfund, historie, hverdagsliv og teknologi. KOR har til formål at foretage tværfagligt funderede vurderinger af aktuelle klima- og miljørelaterede spørgsmål, for derved at bidrage til den offentlige debat om bæredygtig omstilling.

KOR er ikke primært et rådgivende organ for danske beslutningstagere. Det er derimod KORs formål at bidrage til en saglig offentlig debat om klimaudfordringernes egentlige omfang og om realistiske scenarier for reel samfundsomstilling. Dette betyder at alle aspekter af samfundets nuværende indretning er til debat, herunder også ideer om vækst, forbrug og trivsel. Herudover ønsker KOR at bidrage til en saglig og åben diskussion af de usikkerheder omkring fremskrivninger af teknologi-, økonomi- og samfundsudviklingen, som ikke altid fremgår tydeligt i den offentlige debat og rådgivning af beslutningstagere.

For yderligere information henvises til KOR's hjemmeside:

www.klimaogomstillingsraadet.dk



2. Problem-identifikation

I nedenstående to afsnit identificeres to strukturelle problemer for dansk økonomi, som en grøn jobgaranti kan adressere: Vedvarende arbejdsløshed og den forestående strukturelle forandring af økonomien i forbindelse med den grønne omstilling.

2.1 Vedvarende arbejdsløshed

En ny forståelse af 'strukturel arbejdsløshed'

En dynamisk økonomi vil altid have arbejdsløshed som følge af bl.a. jobskifte og sæsonbeskæftigelse. Men som figur 2 viser, er arbejdsløshedsniveauet i Danmark blevet permanent højere end de 1-2%, vi opnåede fra 1960-1975, og kommer nu kun under 4% i de bedste tider. I dette afsnit skal vi først anskue, hvordan arbejdsløshed og underbeskæftigelse er blevet et normaliseret fænomen i dansk økonomi siden 1970'erne. Men arbejdsløsheden har også varige mønstre, når man ser nærmere på de personlige og socioøkonomiske karakteristika for de arbejdsløse. For at forstå, hvordan arbejdsløsheden er struktureret, ser vi derfor nærmere på, hvad uddannelsesbaggrund, alder og oprindelsesland betyder for mulighederne for at komme i beskæftigelse. I vanlig tale, betegner 'strukturel arbejdsløshed' et officielt estimat for, hvor lav arbejdsløsheden kan blive, før der forventes at opstå inflation. Baseret på de klare strukturer, der skaber mønstre i arbejdsløsheden, ville betegnelsen være bedre egnet til at betegne denne *strukturbaserede ulighed i beskæftigelsesmuligheder*. Vi har som konsekvens brug for en stærkere fælles forpligtelse til at nedbringe denne strukturelle arbejdsløshed, som vi ser på tværs af aldersgrupper, uddannelsesbaggrunde og herkomst. I relation til Covid-19-krisen har AE-rådet desuden påvist, at der er et mønster i, hvem der bliver ramt af arbejdsløshed i krisetider.¹⁰ Hver tredje 'coronalede' over 30 år var også ledig under finanskrisen. Det svarer til knap 13.000 personer. Jo længere tid man var ledig under finanskrisen, jo større er sandsynligheden for at være blevet ramt af ledighed under Covid-19-krisen. At de samme personer og grupper rammes mere hyppigt af arbejdsløshed, viser vigtigheden af samtidig at mindske de menneskelige omkostninger ved at blive ledig og øge mulighederne for at komme ud af arbejdsløsheden igen.

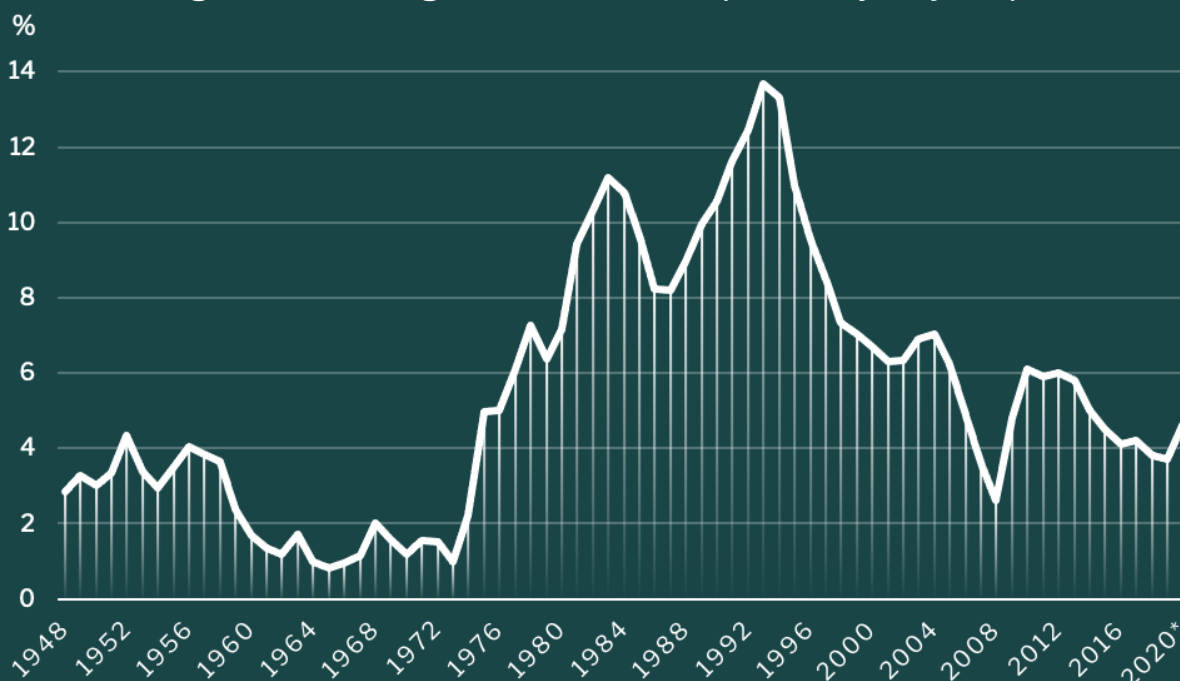
Den samlede arbejdsløshed – den nye normal

Figur 2 viser den høje og vedvarende arbejdsløshed siden oliekriserne i 1970'erne har medført et betydeligt forbigået potentiale for værdiskabelse med store negative personlige konsekvenser til følge. Oliekriserne i 1970'erne indvarslede to årtier med et langt højere niveau for ledighed end i hele perioden efter 2. verdenskrig. Fremgangen i 1990'erne betød en halvering af arbejdsløsheden, men den nåede ikke ned på det lave niveau i efterkrigsperioden. Dette niveau blev dog tilnærmet op til finanskrisen, men da boligboblen sprang og den internationale økonomiske krise bredte sig, steg bruttoledigheden med ca. 120.000 personer på seks kvartaler fra 62.000



fuldtidspersoner i tredje kvartal af 2008 til 182.000 fuldtidspersoner i første kvartal af 2010.¹¹ Bruttoledigheden steg dermed 4,5 procentpoint fra 2,3% til 6,8% af arbejdsstyrken. På trods af det sene opsving i økonomien siden 2014, var bruttoledigheden stadig 3,7% i fjerde kvartal af 2019 inden Covid-19 ramte Danmark. Vi havde som samfund i dette perspektiv ikke formået at løse arbejdsløshedsproblemet skabt af finanskrisen, inden Covid-19 ramte. Vi har desuden allerede set stigende langtidsledighed som følge af epidemien.¹² Den danske økonomi er altså kendetegnet af vedvarende, men varierende, grader af arbejdsløshed, som efterlader et stort potentiale for at forbedre samfundets velstand og velfærd.

Figur 2. Bruttoledighed i år 1948-2020 (% af arbejdsstyrken)



Kilde: Data for perioden 1947-2006 er fra Danmarks Statistiks ADAM databank, data perioden 2007-2019 er fra Statistikbanken (AULP01) og data for 2020* er et gennemsnit af januar-november fra Statistikbanken (AUS07).

Ovenstående arbejdsløshed i figur 2 er baseret på den registrerede ledighed, også kaldet bruttoledigheden, bestående af personer som modtager en række arbejdsløshedsydelse fra det offentlige (omregnet til fuldtid). Bruttoledigheden er kun et delvist nyttigt mål for den ledige arbejdskraft i økonomien, da den bl.a. ikke medregner personer, som ikke modtager offentlig ledighedsydelse og ej heller personer som ikke er vurderet jobparate.¹³

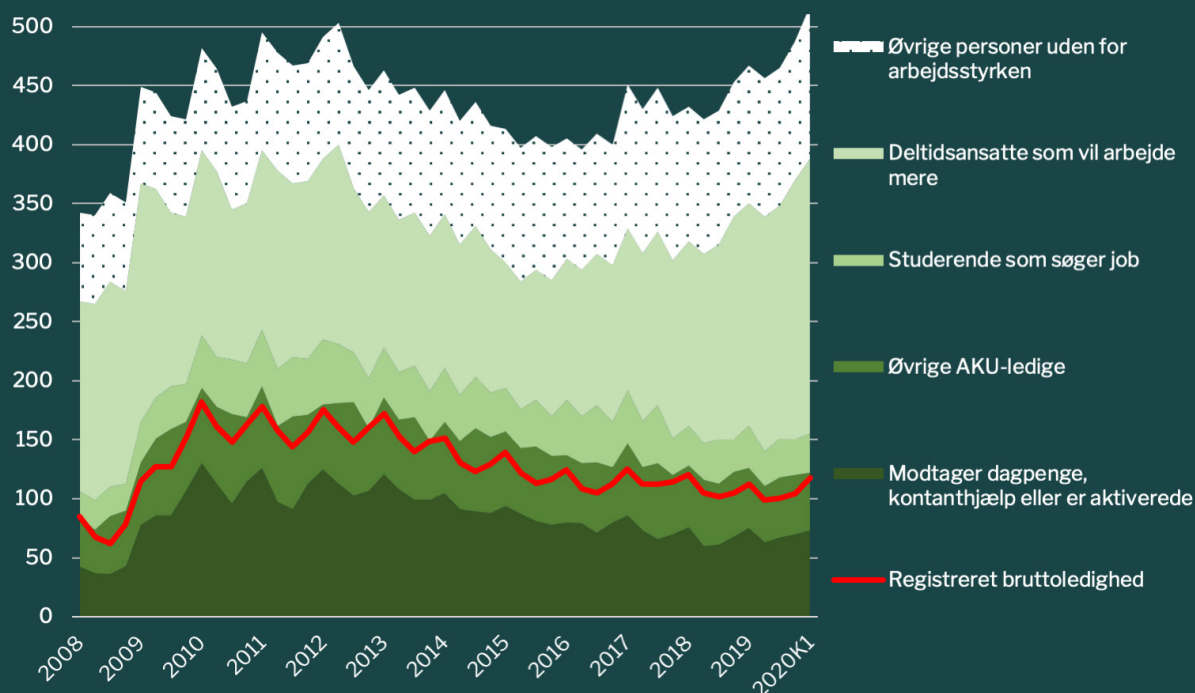


AKU-ledigheden er interviewbaseret efter internationale standarder og registrerer personer som ledige, hvis de 1) er helt uden arbejde, 2) er aktivt jobsøgende, og 3) kan påtage sig et arbejde. Dermed inkluderes også ledige, som ikke modtager ledighedsydelse (f.eks. pga. at være faldet ud af dagpengesystemet i kombination med ægtefælles indkomst) i kategorien 'Øvrige AKU-ledige'. Her indgår også personer som ikke er vurderet jobklare (matchgruppe 2 & 3). Studerende, som søger deltidsbeskæftigelse, indgår også. AKU-undersøgelsen måler desuden underbeskæftigelse i form af antallet af personer på deltid, som ønsker at arbejde flere timer. Endeligt registreres kategorien 'Øvrige personer uden for arbejdsstyrken', som bl.a. omfatter personer, "der er uden for arbejdsstyrken, men efter egen opfattelse er arbejdsløse"¹⁴ og ikke indgår i kategorierne langtidssyge, folkepensionister eller førtidspensionister. Her findes personer som ikke aktivt søger job, enten frivilligt eller på grund af mistillid til jobmulighederne. Denne gruppe er vokset med 42.000 personer siden 2008 og rummer et ukendt potentiale for værdiskabelse.

Figur 3 viser, hvordan bruttoledigheden (rød linje) stemmer nogenlunde overens med ledigheds-kategorierne i AKU-ledigheden, men er blind for underbeskæftigelsen af deltidsansatte og de 'øvrige personer uden for arbejdsstyrken', som begge er vokset betydeligt under opsvinget i dansk økonomi. Dette perspektiv taler for at gentænke beskæftigelsespolitikken, så det produktive potentiale blandt både de arbejdsløse og underbeskæftigede kan forløses. Hvor opgørelsen af bruttoledighed inden Covid-19 var på omtrent 100.000 personer, var der samtidig ca. 470.000 personer som var interesserede i at arbejde mere end tilfældet.



Figur 3. AKU- og registreret ledighed i år 2008-2020K1 (1.000 personer)



Note: Danmarks Statistik bemærker, at de har haft indsamlingsproblemer omkring år 2016, hvilket har ledt til en stor stigning i vurderingen af personer i deltidsbeskæftigelse, som ønsker mere arbejde. Vi har ekstrapoleret data lineært fra 2016 til 2018, hvor data igen ser troværdigt ud.

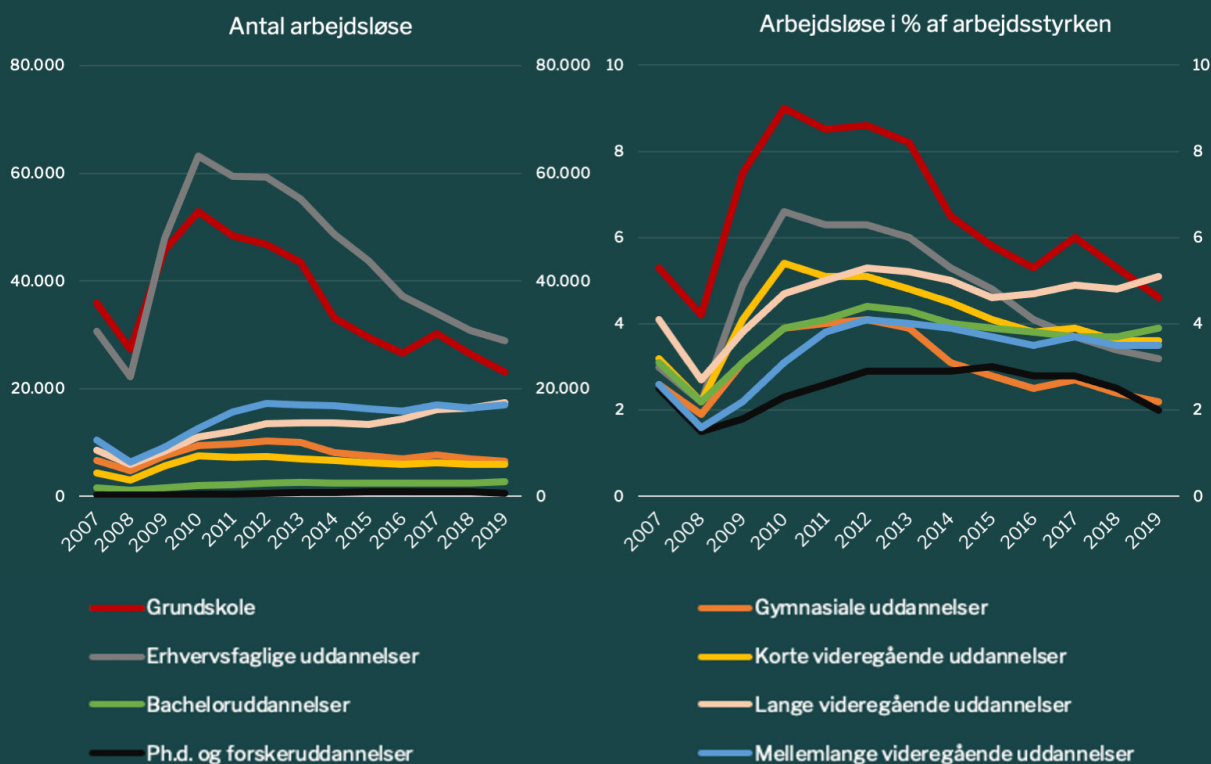
Kilder: Danmark Statistik (AUL01, AKU250K, AKU510K, AKU610A).

Uddannelsesbaggrund

Endnu et vigtigt aspekt af arbejdsløsheden i Danmark er variationen i uddannelsesbaggrund. Figur 4 viser en højere grad af ledighed blandt ufaglærte og faglærte relativt til andre grupper i store dele af perioden siden finanskrisen. Ufaglærte havde over 8% arbejdsløshed i flere år, mens over 6% af faglærte var arbejdsløse indtil 2013. I de seneste fem år, er grupperne af arbejdsløse med hhv. lang og mellemlang uddannelse vokset. Før Covid-19-krisen var andelen af arbejdsløse størst blandt ufaglærte og personer med lange videregående uddannelser. Fra politisk hold har en af reaktionerne på dette mønster i ledigheden været et fokus på at ændre antal og komposition af nye dimittender fra universiteterne. Vi foreslår et større fokus på at iværksætte beskæftigelsestiltag, så dimittenderne kan få startet arbejdslivet umiddelbart efter studiet. Mange universitetsdimittender vil fx kunne bidrage til undervisningen i folkeskoler og gymnasier, indtil det lykkes dem at sikre sig deres første ordinære job inden for deres uddannelsesområde. En jobgaranti vil også udjævne den ulighed i beskæftigelse, som har ramt ufaglærte og faglærte i næsten et årti.



Figur 4. Fuldtidsledige (antal og %) efter uddannelsesbaggrund i år 2007-2019



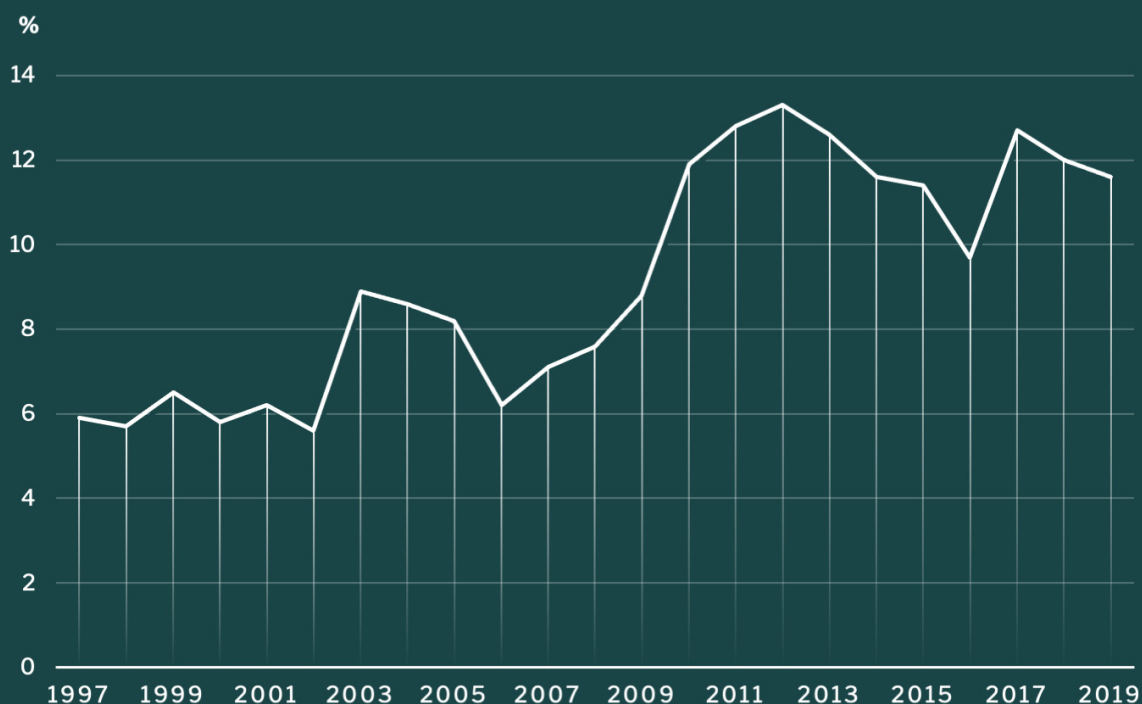
Kilde: Danmarks Statistik (AUL08).

Ungdomsarbejdsløshed

Et særligt vigtigt krydspunkt, hvor efterspørgslen i nutidens økonomi påvirker udbuddet i fremtidens økonomi, er ungdommens beskæftigelsesforhold. En af de vigtigste bestemmende faktorer for vores fremtidige produktivitet er, at vores ungdom sikres erhvervskompetencer gennem uddannelse og beskæftigelse. Figur 5 viser desværre, at ungdomsarbejdsløsheden er vokset markant siden finanskrisen og forbliver omkring 11% for 15-29-årige. Dette er en af de største trusler mod vores fremtidige samfundsmæssige velstand, da værdiskabelse og evne til selvhjælp risikeres at veksles til udgifter til sociale indsatser, offentlig forsørgelse og håndtering af kriminalitet.



Figur 5. Ungdomsarbejdsløshed (NEET*) for 15-29 årige i år 1997-2019



Note: *NEET er en forkortelse for youth Not in Employment, Education or Training.

Kilde: OECD Education at a glance: Transition from school to work (OECD, 2020)¹⁵

Danmarks Statistik har vist, hvordan ungdomsarbejdsløshed defineret som NEET (*Not in Employment, Education or Training*) ofte fører til arbejdsløshed senere i livet.¹⁶ Blandt de unge mellem 16 og 24 år, som var i NEET-gruppen i 2008, var 46,6% i beskæftigelse i 2016. Det er markant lavere end unge, som ikke var i NEET-gruppen i 2008, hvor 76,1% var i beskæftigelse. Det antyder, at jobmulighederne for unge har betydelige effekter for folks videre succes på arbejdsmarkedet. Særligt unge der afsluttede grundskole eller gymnasiet under finanskrisen har haft betydelige beskæftigelsesefterslæb frem mod 2016, sammenlignet med årgangen der afsluttede før finanskrisen.¹⁷ Effekterne var mindre for faglærte og personer med videregående uddannelse. Uddannelsespolitikken er derfor vigtig, men så længe mange borgere søger arbejde efter grundskolen og gymnasiet, har vi ikke et tilstrækkeligt sikkerhedsnet til at modvirke vedvarende beskæftigelsesefterslæb. Dette er særligt relevant under Covid-19-krisen, hvor unge i alderen 25-29 år har været hårdest ramt med arbejdsløshed på 10,2%, hvilket overgår gruppens arbejdsløshed under finanskrisen på 9,5%.¹⁸ Dansk Arbejdsgiverforening har analyseret, at der inden Covid-19-krisen var 125.000 unge i alderen 16-30 år, som ikke var i uddannelse eller job.¹⁹ Heraf er der en gruppe på 37.460 langtidsforsørgede unge i alderen 18-29 år, som er i risikozonen for at blive permanent afhængig af offentlig forsørgelse. Ud af de som afslutter 9. klasse, afslutter 23% grundskolen med karakterer, der ikke umiddelbart giver dem adgang til



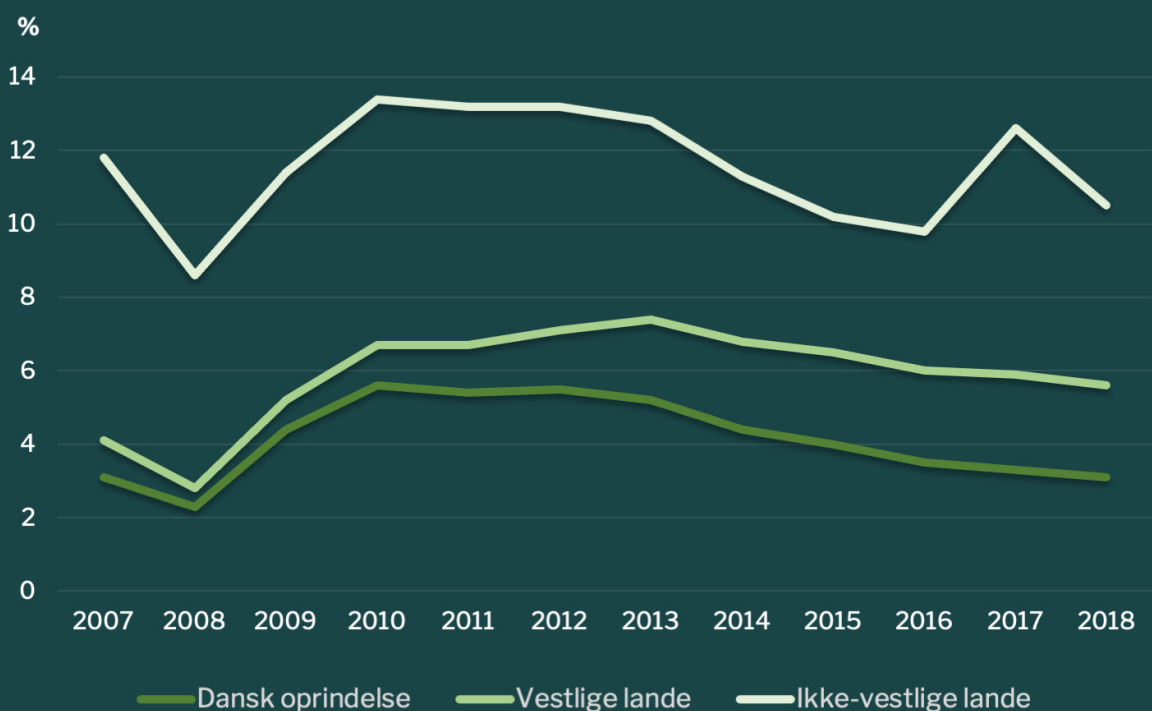
en ungdomsuddannelse. På trods af de dårlige erfaringer med uddannelsessystemet, møder de unge et beskæftigelsessystem, som forsøger at få dem i uddannelse i stedet for beskæftigelse. Personer i denne gruppe har oftere en psykisk diagnose, hvilket stiller særlige krav til støtten. Men de er også udfordrede af at have haft markant mindre beskæftigelseserfaring end deres jævnaldrene og forældrene til fire ud af ti i gruppen har selv været langtidsforsørgede af den offentlige sektor, hvorfor netværk og viden om mestring af arbejdslivet i mindre grad er til rådighed. En jobgaranti vil mindske den ulighed i mulighed for basal erhvervsfaring.

Integrationen modvirkes af arbejdsløshed

Et tredje aspekt ved den danske arbejdsløshed er, at den rammer ujævnt på tværs af herkomst. Figur 6 viser den klare struktur i arbejdsløsheden, hvor personer med ikke-vestlig baggrund permanent har dårligere mulighed for at komme i beskæftigelse. Fra 2008 til 2010 voksede gruppens arbejdsløshed fra 8,6% til 13,4%. Samtidig, toppede arbejdsløsheden for personer med dansk oprindelse på 5,6%. Personer med ikke-vestlig baggrund har også en kraftigere konjunkturfølsomhed og lader til at være afhængig af begyndende mangel på arbejdskraft før jobmulighederne åbner sig. Forskning viser, at dette til dels beror på diskrimination. Forskere fra Aarhus Universitet har vist, hvordan jobansøgninger med typisk danske navne havde 53% bedre mulighed for at blive kaldt til samtale end identiske ansøgninger, hvor navnet var ændret til enten Ali, Mohammad, Ahmed, Mariam, Fatima eller Yasmin²⁰. Det er også påvist, at minoritetsetniske og tørklædebærende kvinder skal sende 60% flere ansøgninger end kvinder af dansk oprindelse for at blive kaldt til jobsamtale. Uden tørklæde skal de sende 18% flere ansøgninger.²¹ En jobgaranti vil være en øjeblikkelig integrationsmotor, der kan skabe den mulighedslighed, som man især behøver i en diskriminerende kontekst.



Figur 6. Fuldtidsledige efter oprindelsesland i år 2007-2018 (% af arbejdsstyrken)



Kilde: Danmarks Statistik (AULP03).

Et sidste aspekt af arbejdsmarkedet, som det eksisterende sikkerhedsnet ikke er velegnet til at håndtere, er den såkaldte prekarisering af arbejdslivet, hvor mere beskæftigelse foregår i 'atypiske stillinger'. Dette betegner de ca. 30% af beskæftigede personer, som ikke er fastansatte med minimum 30 timer om ugen. Det inkluderer bl.a. personer på kontrakter med få eller nul timer, midlertidige kontrakter, freelancere og soloselvstændige.²² Selvom deltid kan være et positivt tilvalg for nogle, viste figur 3, at ufrivillig deltidsansættelse har vundet stor udbredelse på det danske arbejdsmarked i løbet af opsvinget efter finanskrisen. Det kalder på fornyet forskning i vilkårene for atypisk ansatte. Senest har Covid-19-krisen vist, hvor vanskeligt det er at målrette støtte til personer i atypiske stillinger.²³ De eksisterende atypiske stillinger og muligheden for udbredelse af vilkårene i en mere digitaliseret økonomi peger på behovet for at gentænke og supplere det eksisterende sikkerhedsnet. Hvis de atypiske stillinger ikke skal reducere de generelle løn- og ansættelsesvilkår på det danske arbejdsmarked, er der behov for et *stående alternativt tilbud om beskæftigelse*, hvormed lønmodtagere kan benytte atypiske ansættelsesformer og platforme som et *fleksibelt tilvalg* og ikke som et udtryk for afmagt. Med andre ord, kan arbejdsløse få forhandlingsmagt over for beskæftigelsesvilkårene i 'gig-økonomien', som det også kendes fra den danske model på det organiserede arbejdsmarked. Jobgarantien kan derfor medvirke til at øge *kvaliteten* og ikke blot mængden af beskæftigelse i økonomien.



Omkostninger ved arbejdsløshed

Længere perioder med ufrivillig ledighed sænker menneskers arbejdsevne og risikerer at resultere i psykiske, sociale og sundhedsmæssige problemer. I den internationale sundhedsforskningslitteratur har man fundet, at arbejdsløshed øger risikoen for en række sundhedsproblemer. Gennem litteraturmæssige oversigtsstudier har man fundet, at arbejdsløshed er associeret med højere dødelighed og død ved selvmord og hjertekarsygdomme, samt anvendelse af medicin og lægebesøg.^{24,25,26,27} Hertil kommer en række bredere negative konsekvenser i form af kropslige sygdomstilstande og det mentale helbred i form af bl.a. angst og depression.^{28,29,30} Forskningen har også fundet, at *jobusikkerhed* kan have sammenlignelige negative sundhedseffekter som arbejdsløshed, særligt hvad angår det mentale helbred.^{31,32} I samfund hvor der socialt lægges stor normativ vægt på at være i arbejde, kan arbejdsløshed have en kraftigere negativ effekt på tilfredsheden med tilværelsen.³³ I en rapport for Sundhedsstyrelsen³⁴ har forskere fra Statens Institut for Folkesundhed på Syddansk Universitet vurderet, at:

Langvarig arbejdsløshed er forbundet med alvorlige helbredsproblemer. Bag den statistiske sammenhæng mellem arbejdsløshed og helbred findes ligesom med indkomst to årsagsrelationer: Den første er, at dårligt helbred, ikke mindst psykiske lidelser, øger risikoen for at blive arbejdsløs. Den anden årsagsrelation handler om, at arbejdsløsheden har en effekt på helbredet. Nordiske studier finder, at der er en effekt af arbejdsløshed på mentalt helbred (særligt depression) og hjertekarsygdom. Der er fundet en tydelig effekt på dødelighed inklusive selvmord, også når man tager hensyn til, at psykisk syge oftere bliver arbejdsløse. Mennesker med nedsat psykisk helbred er også mere sårbare for effekten af arbejdsløshed.

Effekterne af arbejdsløshed på sundhed er dog ofte betinget af det institutionelle rammeværk og politiske tiltag i samfundet. En veludbygget sundhedssektor, aktiv arbejdsmarkedspolitik og tilstrækkelige overførselsindkomster kan dæmpe de negative sundhedseffekter.^{35,36,37,38,39} Udgifterne til disse indsatser har dermed delvist karakter af symptombehandling, som i mindre grad ville være behøvet ved et lavere niveau af arbejdsløshed. På baggrund af relationerne mellem arbejdsløshed, jobusikkerhed og negative sundhedseffekter, er jobgaranti-reformer begyndt at finde opbakning blandt sundhedsforskere.⁴⁰

Ledighed risikerer desuden at blive selvforstærkende, da mulighederne for opbyggelse af netværk, ideer og erfaring, som arbejdsgivere efterspørger, kan mindskes i tiden uden for arbejdsfællesskaber. Der har historisk været stor opmærksomhed i Danmark på denne negative spiral, eller 'skraldeeffekten', som vedblivende marginalisering også er blevet kaldt i dansk kommissionsarbejde. International forskning har vist, at en stigmatiserende effekt indtræffer efter ca. ni



måneders arbejdsløshed. Arbejdsgivere har forståelse for, at det tager tid at finde et nyt match på arbejdsmarkedet, men efter et punkt opfattes arbejdsløshed som en negativ refleksion af personens karakter. Effekten af arbejdsløshed betegnes derfor som 'varighedsafhængig'. Stigma fra længere tids arbejdsløshed tyder dog på at blive fjernet gennem nylig beskæftigelseserfaring.^{41,42} Visse forskere anskuer det som en rationel adfærd blandt arbejdsgivere i mangel på troværdig viden om ansøgeren, da man antager, at andre arbejdsgivere må have undersøgt ansøgeren og fundet grund til ikke at hyre vedkommende.⁴³

Knud Aarup har vha. den svenske Skandia-model beregnet samfundsomkostningerne ved det 'udenforskab', som vores nuværende system skaber.⁴⁴ Udenforskabet betegner den gruppe på ca. 200.000 personer i den erhvervsaktive alder, som hverken er under uddannelse eller i beskæftigelse. Udover de store menneskelige omkostninger, så påfører samfundet sig selv tre former for omkostninger ved ikke at sikre denne gruppe mulighed for at deltage i det arbejdende fællesskab. Omkostningerne indbefatter tabt produktion, udgifter til overførselsindkomster og udgifter til sociale indsatser. Aarup estimerer, at udenforskabet årligt koster samfundet 130-185 mia. kr. eller ca. 7% af BNP. Heraf udgør ca. 2/3 omkostninger for de offentlige finanser, mens 1/3 består i tabt produktion. Dette svarer til 105 milliarder danske kroner per ungdomsårgang målt over et livsforløb. En konkret udgift er omkostningen for drift af jobcentrene i Danmark på anseelige 13,6 mia. kr. årligt.⁴⁵ Driftsudgifter til aktivering udgør i alt 7,4 mia. kr. og administrationsomkostninger (inklusive jobsamtaler på jobcentret) udgør 4,8 mia. kr. De samlede offentlige udgifter til sociale indsatser vurderes at udgøre ca. 50 mia. kr. i 2018, hvoraf indsatserne til udsatte børn og unge udgjorde 16,5 mia. kr., heraf 9,6 mia. kr. til anbringelser, og indsatser til udsatte voksne og voksne med handicap udgjorde 33,3 mia. kr.⁴⁶ En jobgarantireform vil ikke fjerne behovet for alle disse udgifter, men vurderinger af reformen bør tage højde for positive effekter på den sociale sektor.

Et af risikomomenterne ved at leve i udenforskabet er kriminalitet. Rockwool Fonden peger på, at der er en 'social multiplikatoreffekt' ved at undgå kriminelle handlinger: "den afledte effekt af en sparet kriminel handling i løbet af de næste to år er, at næsten fire andre ikke bliver begået. Og, i løbet af fem år, at knap syv handlinger undgås".⁴⁷ I deres analyse peges derfor på, at fordelene ved kriminalpræventive indsatser kan være "markant undervurderede". Rockwoolfonden fandt i 2006, at den samfundsøkonomiske omkostning af kriminalitet var 9,7 mia. kr. årligt.⁴⁸ I 2019 vurderede Rambøll i en rapport for Det Kriminalpræventive Råd, at vold alene kostede det danske samfund 2,3 mia. kr.⁴⁹ Der er mange komplicerede årsager til behovet for social støtte og kriminalitet, men der er grund til at tro, at stabile beskæftigelsesmuligheder for unge såvel som forsørgere er en afgørende faktor. Det vil især være afgørende, at nye ungdomsårgange ikke finder ind i negative spiraler. Og i det perspektiv er den forhøjede ungdomsledighed (figur 5) og den "drastiske stigning" i unges hjemløshed siden 2009⁵⁰ ildevarslende tegn.



Der er altså et betragteligt potentiale for dynamiske effekter, hvis vi kan få brudt de processer, som leder folk mod udkanten af samfundet. Forebyggelse er bedre og billigere end symptombehandling, hvilket også afspejles i regeringens ønske om at investere mere i socialpolitikens tidlige indsatser for at forhindre, at udfordringerne vokser sig større.⁵¹ Her bør retten til meningsfuld beskæftigelse være i fokus, når der skal udvælges socialpolitiske investeringer. Koch-udvalget⁵² pegede på, at for få borgere i udkanten af arbejdsmarkedet får en jobrettet indsats, samt at det er svært nøjagtigt at estimere fordelene ved langsigtede og tværgående investeringer i borgere i udkanten af arbejdsmarkedet: "Gevinsten kan være svær at synliggøre tilstrækkeligt klart på kommunalt niveau", hvorfor indsatsen udebliver. Dette taler for, at en videreudvikling af arbejdsmarkedspolitikken skal være statsligt finansieret og med strategisk vægt på at skabe beskæftigelsesmuligheder.

I forbindelse med aftalen om tidlig tilbagetrækning ('Arne-reformen'), har regeringen og aftalepartierne også indgået 'Aftale om nytænkning af den kommunale beskæftigelsesindsats'. Hensigten er på sigt at reducere udgifterne med 1,1 mia. kr. og samtidigt udbedre, at jobcentrene er "ramt af for meget bureaukrati, og for mange ledige får ikke den individuelle hjælp, som de har behov for i jobcentret." Gennem nytænkning af beskæftigelsesindsatsen, skal det sikres, at "jobcentrene, bruger ressourcerne der, hvor de har størst effekt og kommer flest ledige til gavn." Når aftalepartierne mødes i 2021 for at udmønte aftalen i en reform, bør indførelse af en jobgaranti være et centralt tema i drøftelserne. Med jobgaranti-reformen er der et potentiale for besparelser på de 13,6 mia. kr. årlige udgifter til jobcentrene. På jobcentrene vil der stadig være behov for at formidle tilgængeligt arbejde i alle tre sektorer (privat, offentlig & tredje sektor), matche garanti-jobs med de lediges kompetencer og være i dialog om oprettelse af garanti-jobs i den offentlige og den tredje sektor. Derimod vil der kunne reduceres betydeligt på rådighedsovervågningen og samtalerne med de ledige. En person, der dagligt går på arbejde, er i sagens natur til rådighed for arbejdsmarkedet. Hvis ikke vedkommende møder op, vil man blive afskediget, som det kendes fra ordinær beskæftigelse.⁵³

2.2 Forestående strukturel forandring af økonomien pga. grøn omstilling

I Danmark har debatten om retfærdig grøn omstilling været baseret på planer om grønne investeringer og på en ambitiøs indsats for omskoling og opkvalificering. I forhold til potentialet for grønne jobs, vurderer AE-Rådet i en analyse fra 2020, at iværksættelsen af en række investeringer i grøn omstilling, svarende til en samlet investeringspakke på 280 mia. kr., vil kunne give en midlertidig beskæftigelseseffekt på 30-35.000 jobs over 5-10 år og en permanent effekt på knap 17.000 jobs.⁵⁴ Vi anerkender fuldt ud vigtigheden af disse tilgange. Vi mener imidlertid, at personer og lokalsamfund som i dag ernærer sig direkte eller indirekte via de klimaeksponere-



de brancher, kan få brug for et styrket og beskæftigelsesbaseret sikkerhedsnet for at komme bedst muligt igennem omstillingen. Det er ikke klargjort, hvordan man vil sikre, at personer som mister beskæftigelse, vælger nye uddannelsesforløb til. Hertil kommer planlægningsudfordringen med at matche uddannelsesforløbene med arbejdsmarkedets fremtidige behov. Det er ligeledes vanskeligt at forudse, hvor hurtigt omstillingen vil betyde mindre efterspørgsel efter arbejdskraft i de brancher som vil blive reduceret som følge af den grønne omstilling.⁵⁵ Vi anbefaler, at en jobgaranti implementeres som et fundament, hvorfra uddannelsesforløb og beskæftigelse i nye grønne jobs kan tilvælges.

Selv for personer som ikke bliver direkte negativt ramt af omstillingen, kan den grønne omstilling øge usikkerheden på arbejdsmarkedet fremover. Ifølge en medlemsundersøgelse fra Fagbevægelsens Hovedorganisation i 2020, frygter 23% af deres medlemmer faldende efterspørgsel efter deres kompetencer som følge af den grønne omstilling.⁵⁶ Der er derfor stort behov for både at sikre en veltilrettelagt opkvalificerings- og omskolingsindsats, samt at det sociale sikkerhedsnet er klar til at gribe de personer, som rammes negativt af omstillingen, indtil de finder nye ordinære beskæftigelsesmuligheder. Udover den direkte hjælp og muligheder, som arbejdsløse modtager, kan visheden om et styrket sikkerhedsnet også øge trygheden for de ansatte i brancher, som i dag er klimaeksponerede eller økonomisk tilknyttet klimaeksponerede brancher. Jobgarantien kan dermed bidrage til at fastholde den folkelige opbakning til omstillingen og sørge for, at ambitionen om en retfærdig omstilling opfyldes.

I KOR-notatet 'Klimaeksponeret beskæftigelse i Danmark',⁵⁷ er det estimeret, hvor stor en del af beskæftigelsen i Danmark som er eksponeret over for konsekvenser af den grønne omstilling. Vi har vha. detaljeret branchedata fra 2017 analyseret dels beskæftigelsen i de mest direkte klimaeksponerede brancher (målt ved drivhusgasudledning per enhed bruttoværditilvækst), samt i andre brancher der er eksponeret gennem deres rolle som leverandører til eller aftagere af varer fra de direkte klimaeksponerede brancher.

I [Figur 7](#) gengives boblediagrammet fra notatet. Boblernes størrelse angiver den klimaeksponerede beskæftigelse i brancherne. Der er tre typer brancher i diagrammet: Direkte eksponerede, leverandører og aftagere. De fjorten brancher med en CO₂-intensitet i produktionen på over 89 ton CO₂ per mio. kr. bruttoværditilvækst (BVT) (se y-asken) defineres som *direkte eksponerede*. De udleder tilsammen 91% af erhvervslivets udledninger. *Leverandører* (grønne bobler) og *aftagere* (blå bobler) er indirekte eksponerede over for den grønne omstilling gennem deres økonomiske tilknytning de fjorten direkte eksponerede brancher.



Boks 2. Metoden bag analysen: Klimaeksponeret beskæftigelse i Danmark

I de direkte klimaeksponerede brancher (røde bobler) inkluderes samtlige beskæftigede i branchen. For leverandører og aftagere vægtes beskæftigelsen iht. branchens økonomiske tilknytning til de klimaeksponerede brancher. For leverandører gælder, at andelen af branchens indtjening som stammer fra de fjorten klimaeksponerede brancher benyttes til at vægte branchens eksponerede beskæftigelse. For aftagere gælder der, at andelen af input i produktionen som stammer fra de klimaeksponerede brancher anvendes til at vægte branchens eksponerede beskæftigelse. Jo større økonomisk tilknytning, jo større andel af branchens beskæftigede inkluderes i analysen som eksponeret (dvs. indgår i boblerne). Visse tilknyttede brancher er sorteret fra vha. bagatelgrænseværdier.

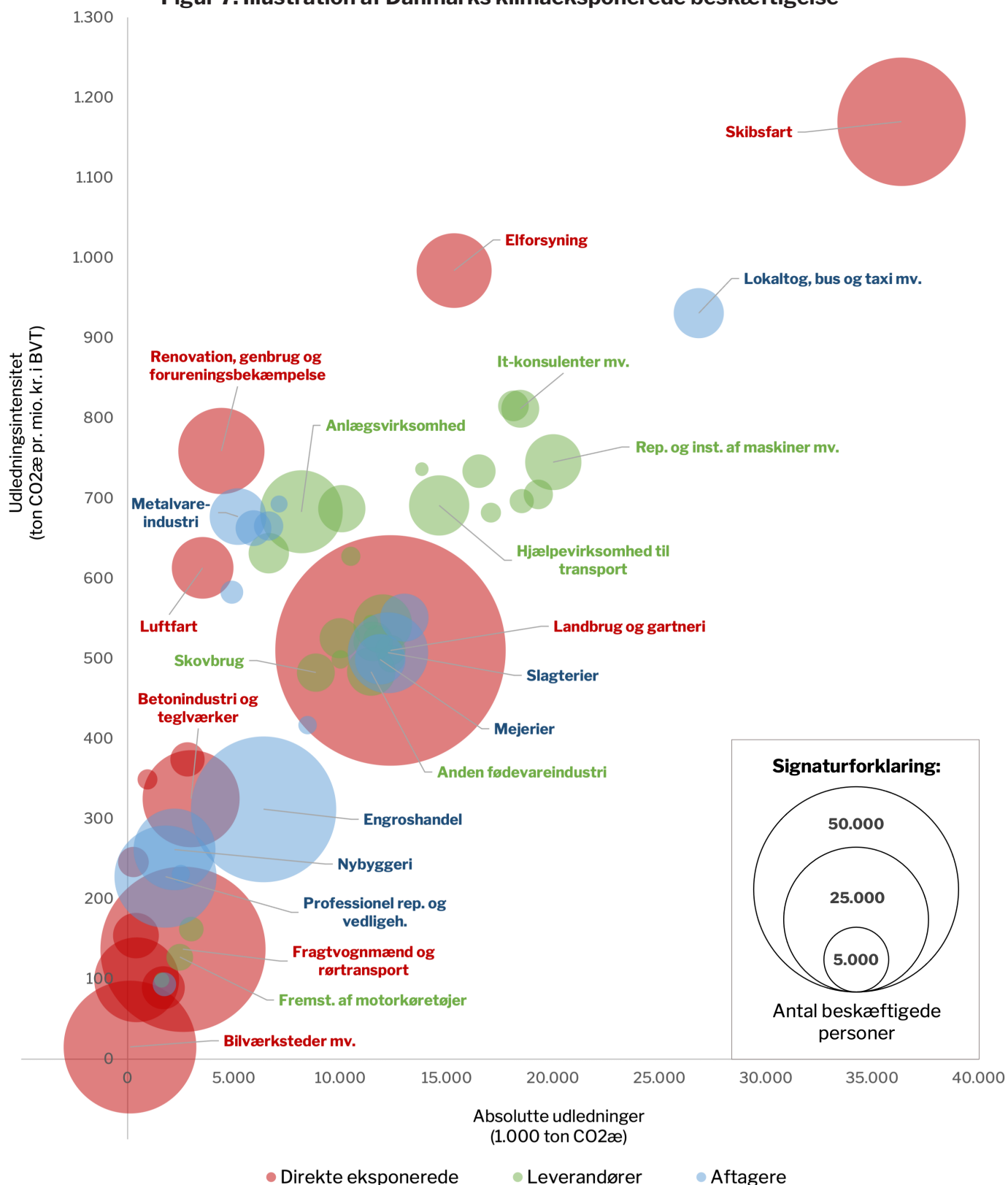
For de tilknyttede brancher er der desuden beregnet en eksponering over for hhv. absolutte udledninger og udledningsintensitet (x - og y -aksen) ved at beregne et vægtet gennemsnit over disse to former for klimaeksponering for de specifikke klimaeksponerede brancher, som hver branche er knyttet til. Hvis en branche eksempelvis primært er leverandør til en branche med høj udledningsintensitet, vil den følgelig blive vurderet til at have høj eksponering over for udledningsintensitet.

I notatet identificerer vi ca. 300.000 personer, hvis beskæftigelse enten er direkte eller indirekte eksponeret over for den grønne omstilling. Det svarer til 10,3% af den samlede beskæftigelse i år 2017. Heraf er ca. 185.000 personer (6,3% af totalen) beskæftiget i de direkte eksponerede brancher. Ca. 45.000 (1,6%) er beskæftiget i leverandørbrancher, mens ca. 70.000 (2,4%) er beskæftiget i aftagerbrancher (se [Tabel 1](#)). Det er vigtigt at understrege, at alle der er klassificeret som 'eksponeret' ikke er i akut fare for at miste sit job. Analysens resultat skal forstås som et udtryk for omstillingspresset, som økonomien står over for. Hvis omstillingen skal foregå over kortere tid, stiger risikoen for, at økonomiens og arbejdsmarkedspolitikens evne til at omfordele de ansatte til nye beskæftigelsesmuligheder bliver utilstrækkelig.

Brancherne med de største grupper af klimaeksponerede beskæftigede er at finde blandt de direkte eksponerede brancher og aftagerbrancherne. Landbrug og gartneri er med afstand branchen med størst eksponeret beskæftigelse (63.358), hvilket er ca. dobbelt så stor eksponeret beskæftigelse som i branchen for fragtvognmænd og rørtransport, som har næststørst eksponeret beskæftigelse (32.500). Blandt de direkte eksponerede brancher peger analysen desuden på den betragtelige beskæftigelse i skibsfarten, elforsyningen og renovation- og genbrugsbranchen, som alle har høj udledningsintensitet i produktionen. Bilværkstederne er ikke i sig selv direkte klimaeksponerede, men tæt knyttet til husholdningernes udledninger via forbrændingsmotorer i privatbilismen.⁵⁸



Figur 7. Illustration af Danmarks klimaeksponerede beskæftigelse



Note: Boblernes størrelse angiver den klimaeksponerede beskæftigelse i brancherne, jf. signaturforklaringen. Den lodrette akse viser branchens egen eller indirekte eksponering over for udledningsintensitet (ton CO₂æ-emissioner pr. mio. kr. i bruttoværditilvækst). Den vandrette akse viser branchens egen eller indirekte eksponering. CO₂æ-udledninger opgjort inkl. CO₂æ fra afbrænding af biomasse.

Kilder: Klima- og Omstillingsrådet (2021); Danmarks Statistik input-output data fra 2017; Danmark statistik (NABP117) og Danmarks Statistik (DRIVHUS2)



Generelt set har leverandørbrancherne færre eksponerede beskæftigede end aftagerbrancherne, både i enkelte brancher og samlet set. Leverandørerne har imidlertid højere eksponering over for både udledningsintensitet og absolutte udledninger i de direkte eksponerede brancher pga. deres forbindelser til renovation- og genbrugsbranchen, elforsyningen, luftfarten og skibsfarten. Særligt branchen for anlægsvirksomhed har en større mængde klimaeksponeret beskæftigelse på 8.183 personer. Blandt aftagerbrancherne fremstår tre branche-klynger med fokus på hhv. landbruget, industrien og byggebranchen. Særligt slagterierne og mejeriernes afhængighed af input fra landbruget fremstår som en risikofaktor. Aftagerbrancherne er mere spredt i klynger, men en stor andel af aftagerbranchernes eksponerede beskæftigelse findes i brancherne engroshandel, nybyggeri og professionel reparation og vedligeholdelse, som ikke er eksponeret mod brancher med lige så høj udledningsintensitet, som de resterende aftagerbrancher.

Analysen anskueliggør, at mange personer fortsat ernærer sig i Danmark gennem beskæftigelse i direkte klimaeksponerede brancher og brancher med økonomisk tilknytning til dem. Visse virksomheder vil kunne omstille sig vha. nye grønne løsninger, mens nogle beskæftigede vil finde beskæftigelse i brancher med mindre klimaeksponering. Der tegner sig ikke desto mindre en betydelig social risikofaktor, hvis ikke der er et tilstrækkeligt socialt sikkerhedsnet til at hjælpe de personer videre, som får behov for det.

Tabel 1. Estimering af Danmarks klimaeksponerede beskæftigelse

Branche	Klimaeksponeret beskæftigelse (antal personer)	Andel af DK's samlede beskæftigelse (antal personer)	Klimaeksponeret beskæftigelse (mio. arbejdstimer årligt)	Andel af DK's samlede beskæftigelse (arbejdstimer årligt)
Direkte eksponerede	183.791	6,3%	286	7,0%
Leverandører	45.618	1,6%	72	1,8%
Aftagere	71.103	2,4%	111	2,7%
Total	300.511	10,3%	470	11,5%

Kilder: Danmarks Statistik input-output data fra 2017, Danmark statistik (NABP117) og Danmarks Statistik (DRIVHUS2)



3. Gentænkning af arbejdsmarkedspolitikken

I dette afsnit belyses, hvordan arbejdsmarkedspolitikken historisk løbende er blevet gentænkt i sammenhæng med den makroøkonomiske kontekst. Vi anfører, at den nuværende aktive arbejdsmarkedspolitik har visse fordele, men ultimativt er utilstrækkelig. I bedste fald forøges de arbejdsløses erhvervsevner, men ikke *efterspørgslen* efter arbejdskraft. Der er derfor behov for endnu engang at gentænke arbejdsmarkedspolitikken, så efterspørgslen efter arbejdskraft bedre kan tilpasses udbuddet. Den nye dagsorden om 2. generationsreformer har potentialet til at forløse nogle af de dynamiske sociale effekter, som vi har identificeret i denne rapport, hvis en grøn jobgaranti-reform sættes i centrum for forhandlingerne.

3.1 De overordnede linjer i dansk arbejdsmarkedspolitik

Der kan i den danske beskæftigelsespolitik siden 1970'erne sondres mellem tre overordnede linjer: Tryghedslinjen, garantilinjen og aktiveringslinjen.⁵⁹ Aktiveringslinjen kan desuden inddeles i tre faser med forskellig betoning af hhv. rådighed og opkvalificering, incitament, og virksomhedsrettede indsatser.

Teoretisk har der været tre tilgange til at forstå arbejdsløsheden.⁶⁰ Der har været den *keynesianske* tilgang om, at arbejdsløshed primært skyldes manglende efterspørgsel. Der har været en *strukturel* tilgang med fokus på et mismatch mellem udbud og efterspørgsel efter bestemte kvalifikationer. Endeligt har der været en *adfærdsmæssig* tilgang med fokus på økonomiske incitament for at tage et arbejde, baseret på en forståelse af mennesker som opportunistiske individer som maksimerer egen nytte. I dette perspektiv skyldes arbejdsløshed, at den sociale beskyttelse er for generøs og at arbejdsløse derfor foretrækker ikke at finde beskæftigelse. Samfundets incitament omtales i denne henseende også som 'strukturer', hvorfor den adfærdsmæssige arbejdsløshed ofte også betegnes som en komponent i den 'strukturelle arbejdsløshed'. Alle tre tilgange har gjort sig gældende i Danmark i varierende grad. Over tid er vægten dog flyttet fra den keynesianske tilgang til den strukturelle og adfærdsmæssige tilgang med dertilhørende fokus på opkvalificering, rådighedsovervågning og økonomiske incitament til at være i beskæftigelse.

Tryghedslinjen (1974-1989)

Bistandsloven blev vedtaget i 1974 med enstregen kommunal og helhedsorienteret socialreform, som kulminationen på udviklingen af velfærdsstatens udvidelse af trygheden for borgerne. Hjælpen skulle nu tildeles efter behov og ikke omstændighed.⁶¹ Den vedvarende lave arbejdsløshed (se [figur 1](#)) betød, at der ikke var store bekymringer i forbindelse med at sikre økonomisk tryghed for de som i perioder var uden arbejde. Man havde gennem velfærdsstaten fokuseret



på at danne 'dydige borgere', som ikke uberettiget udnyttede et generøst system.⁶² I denne periode dominerede den keynesianske ledighedsopfattelse, om end oliekrisernes arbejdsløshed og inflation og problemer med at opretholde fastkurspolitikken rokkede ved den økonomiske tænkning.⁶³ Væsentlige elementer af tryghedslinjen blev dog bevaret gennem 1980erne indtil aktiveringslinjen slog igennem i 1990erne.

Garantilinjen (1978-1993)

Danmark har en overlappende historik med garanti-baseret beskæftigelsespolitik. Under 1970ernes oliekriser steg arbejdsløsheden (se [Figur 2](#)) og langtidsledigheden, hvorfor mange risikerede at miste retten til dagpenge og tilknytningen til arbejdsmarkedet. Tryghedslinjen kom dermed under pres. I 1978 vedtog Folketinget derfor *arbejdstilbudsordningen*, der garanterede alle under 60 år, som stod over for at miste retten til dagpenge, et tilbud om arbejde i ni måneder, hvormed dagpengeretten kunne genoptjenes.⁶⁴ Beskæftigelsen skulle være i form af reelle jobs på normale arbejdspladser. Der var altså tale om et fintmasket sikkerhedsnet, primært orienteret mod at sikre danskernes indkomstniveau og tryghed under de nye makroøkonomiske forhold, snarere end at sikre værdiskabelse og tilknytning til arbejdsmarkedet. Ansvaret for beskæftigelsen var fragmenteret. Først skulle arbejdsformidlingen forsøge at finde eller oprette jobs i den private sektor. Hvis det mislykkes, skulle kommunen finde et job til den arbejdsløse i den offentlige sektor. Hvis det også mislykkes, havde amtskommunen det endelige ansvar. Efter ni måneders beskæftigelse kunne den private eller offentlige virksomhed beholde den ansatte eller sende vedkommende tilbage til arbejdsløshed. Der var bred opbakning til arbejdstilbudsordningen på tværs af det politiske spektrum. Venstres og Centrumdemokraternes kritik gik på at øge fleksibiliteten i beskæftigelse på tværs af faggrænser. Konservative støttede også, men ønskede klarhed om udgifterne. Socialistisk Folkeparti understregede behovet for at tillidsmænd og fagbevægelse skulle sikre, at ansættelserne blev nettoudvidelser og ikke fortrængning af ordinært personale. Fremskridtspartiet og Danmarks Kommunistiske Parti var de største modstandere. Sidstnævnte anfægtede arbejdsgivernes ledelsesret af, hvem der skulle hyres. Jobtilbudsordningen fortsatte gennem 1980erne frem til 1993. Problemet med ordningen var, at det var en sen indsats, som først blev iværksat når de fire års dagpengeperiode var ved at løbe ud, og at ordningen af hensyn til betalingsbalancen ikke var komplementeret med en ekspansiv økonomisk politik for at mindske udfordringens omfang.⁶⁵

Den sene indsats i jobtilbudsordningen betød, at politikere arbejdede videre med garanti-baserede tilbud som skulle træde i kraft efter kortere tids ledighed. Baseret på forsøgsordninger med ungdomsgaranti i Aarhus Amt og Storstrøms Amt i 1981/1982, vedtog Folketinget i 1982 en jobskabelsesordning med ordinære arbejdspladser for unge under 25 år.⁶⁶ Kort tid efter skiftede regeringsmagten dog og ordningen blev afviklet, før den kunne foldes ud. Jobtilbudsordningen blev også svækket ved at omdanne en persons andet jobtilbud til et uddannelses tilbud,



hvormed muligheden for genoptjening af dagpenge blev reduceret til et enkelt beskæftigelsesforløb. I 1980'erne blev overførselsindkomsterne desuden reduceret, hvorfor årtiet primært kan betegnes som en modreaktion på trygheds- og garantilinjerne end en decideret nyorientering, som fulgte med aktiveringslinjen.

I dag er der stadig spor af garantilinjen i det danske beskæftigelsessystem. EU's ungegaranti fra 2013 stiller krav om, at unge indgår i beskæftigelse, fortsat uddannelse, lærlingeordninger eller praktik inden for fire måneder, efter at de mister et job eller forlader uddannelsessystemet. EU-Kommissionen har desuden foreslået at udvide aldersgruppen fra 15-24 år til 15-29 år. I Danmark fortolkes denne garanti som en ret og pligt til at indgå i den aktive beskæftigelsespolitik, som særligt er indrettet efter at få unge i uddannelse og *sidenhen* ordinær beskæftigelse. Der er dermed en risiko for, at personer, som ikke ønsker at indgå i uddannelsesforløb, undgår systemet. EU-Kommissionen har for nyligt påpeget problemer med at inkludere unge, da NE-ET-gruppen er vokset i Danmark⁶⁷ ('Not in Employment Education or Training', se også [Figur 5](#)).

Vi har desuden seniorjobordningen, som blev indført med Velfærdsaftalen i 2006. Personer, som har indbetalt til efterlønsordningen, har ved ophør af deres dagpengeperiode ret til, at kommunen ansætter dem med overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår, herunder optjening af ferie. Seniorjobbets indhold og omfang fastlægges efter samtale med personen selv, blandt andet under hensyn til vedkommendes kvalifikationer og interesser. Et afgørende forhold er, at ansættelse af personer i seniorjob skal medføre en *nettoudvidelse* af antallet af ansatte i den pågældende kommunale virksomhed, hvormed man undgår fortrængning af de ordinært ansatte. Med afviklingen af efterlønnen er denne garantiordning formentlig også på vej ud af den danske arbejdsmarkedspolitik.

Aktiveringslinjen I: Rådighed og opkvalificering (1989-2001)

Ved udgangen af 1980'erne skiftede arbejdsmarkedspolitikken karakter i retning af mere pligt-moral. Der blev mere fokus på de arbejdsløses pligter over for resten af samfundet. Man skulle vise, at man stod til rådighed. I 1989 indførtes en særlig ungdomsydelse kombineret med aktivering af 18-20-årige og fra 1992 også 21-24-årige. 1994 blev et stort gennembrud for aktiveringslinjen med Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor pligttilgangen blev udbredt til alle på dagpenge og kontanthjælp og der var ikke længere mulighed for at genoptjene dagpenge-retten i et støttet job. Jobtilbudssystemet fra 1978 blev afløst af aktiveringsindsatser, som både skulle forbedre incitamenterne og opkvalificere. Passivperioden blev løbende strammet, inden man skulle indgå i enten jobtræning eller uddannelse (eller etableringsydelse for iværksættere, som siden blev afskaffet i 1998).⁶⁸ Pligterne blev formuleret på en måde, som arbejdsmarkedets parter kunne enes om, og der var derfor en stærk vægt på uddannelse og opkvalificering af de arbejdsløse. Der var stadig fokus på samfundsansvar for beskæftigelsen, og i 1997 blev



fleksjob indført for personer, som ikke kunne klare de almindelige krav til effektivitet og kvalifikationer. Der var altså et udpræget strukturalistisk element i tilgangen. Samtidig styrkede Lov om aktiv socialpolitik fra 1997 det adfærdsmæssige element ved at gøre borgeren ansvarlig for forsørgelse af sig selv og sine. Det offentlige skulle således først udbetale kontanthjælp, når andre kilder var udtømt. Den makroøkonomiske kontekst var en keynesiansk efterspørgselspolitik, som bidrog til at halvere arbejdsløsheden fra over 13% til under 7% (se figur 2). Det var derfor overordnet set en sammensat tilgang til beskæftigelsespolitikken.

Aktiveringslinjen II: Incitament og adfærd (2001-2011)

I 00'erne skiftede fokus fra rådighed og opkvalificering til et mere mikroøkonomisk fokus på incitamentsstrukturen for den ledige. Det skulle kunne 'betale sig at arbejde'. Perioden videreførte det aktiverings-baserede system, som i højere grad blevet styret vha. incitament, og udvalgte ydelser for de arbejdsløse blev reduceret for at tilskynde dem til at søge ordinære jobs. Dette blev bl.a. opnået gennem indførelse af lavere ydelser, herunder kontanthjælpsloftet og halveringen af dagpengeperioden, og mere krævende genoptjeningskrav, herunder 225-timers-reglen for genoptjening af kontanthjælp og fordoblingen af genoptjeningskravet for dagpenge. Hobro-Vikaren var en undtagelse i samtiden, da Hobro Kommune tilbød et års beskæftigelse i jobs rettet mod bestemte sektorer, herunder industrien og social- og sundhedsområdet. Projektet havde lovende resultater, men blev lukket ned efter pres fra regeringen, da de ansatte kunne genoptjene dagpenge.⁶⁹

Incitamentslinjen har imidlertid mistet sin kraft i dansk beskæftigelsespolitik i takt med at økonomiske studier har haft svært ved at identificere beskæftigelseseffekter af reformerne. Rockwool Fonden har bl.a. konkluderet, at beskæftigelseseffekterne af dagpengereformen fra 2010, kontanthjælpsreformen fra 2013⁷⁰ og indførelsen af 'starthjælpen' til flygtninge i 2002-2012⁷¹ er meget usikre, hvis overhovedet eksisterende. Selvom incitamentsreformerne har en positiv beskæftigelseseffekt på visse arbejdsløse, rammes samtlige arbejdsløse i den udvalgte gruppe af forringede livsvilkår.

Aktiveringslinjen III: Virksomhedsrettede indsatser (2011-)

I kontekst af den svage genopretning af beskæftigelsen efter finanskrisen, kom der fornyet fokus på, hvilke beskæftigelsesindsatser, som virker. I 2013 nedsatte regeringen en ekspertgruppe (Carsten Koch-udvalget⁷²), som skulle give anbefalinger til arbejdsmarkedspolitikken. Udvalgets anbefalinger bidrog til at skabe en konsensus om vigtigheden af virksomhedsrettet aktivering og sammenhængende og tværfaglig støtte af den arbejdssøgende. Prioriteten skulle altså være, at få arbejdsløse i forbindelse med arbejdsmarkedet – og give støtte efter behov for de personer med begrænsninger i evnen til at udføre arbejde på ordinære vilkår og andre udfordringer. Der skulle derfor mere vægt på job med løntilskud, virksomhedspraktik, jobrotation,



nytteindsats og delvise raskmeldinger. Denne beskæftigelsesorientering flugtede med regeringens tidligere indførte nyttejob-ordning fra 2012, som skulle få ledige til at arbejde for deres kontanthjælp, med vægt på de positive afledte effekter af sådanne indsatser.

Efterfølgende studier støtter op om, at virksomhedsrettet indsats er at foretrække. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning fandt i 2017, at "Aktive tilbud er generelt bedre for udsattes progression mod job end at gå passiv og under deltagelse i virksomhedsrettede tilbud flytter borgerne sig fremad på samtlige progressionsfaktorer".^{73, 74} I et tværgående studie finder Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering,⁷³ at "En virksomhedsrettet indsats, ofte i kombination med andre tilbud, har som det eneste redskab i beskæftigelsesystemet vist sig i gennemsnit at have positive job-effekter på tværs af forskellige grupper af borgere i udkanten af arbejdsmarkedet og sygemeldte".

De virksomhedsrettede ordninger har dog iboende udfordringer, nemlig at man vil undgå at ordinært ansatte fortrænges i private virksomheder og at man ikke ønsker at fastholde folk i støttet beskæftigelse. Nyttejob varer derfor maksimalt 13 uger. Løntilskudsjobs maksimalt 6 mdr. i det private og 4 mdr. i det offentlige. Virksomhedspraktik varer maksimalt fire uger (med mulighed længere perioder for visse grupper). Hertil kommer, at unge under 30 år kraftigt ansøres til at påbegynde en uddannelse gennem uddannelsespålæg i forbindelse med at modtage uddannelseshjælp. For personer som er uddannelsesmotiverede og -kompetente, virker systemet støttende, men for restgruppen kan der mangle mere varige muligheder for beskæftigelse, som giver ro på tilværelsen, indtil motivationen for uddannelse, indfinder sig. Af samme årsag har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering iværksat forsøgsordningen 'Job-bro til uddannelse'⁷⁵ med anvendelse af virksomhedsforløb på ordinære arbejdspladser.

2. generationsreformer – et nybrud? (2021-)

Med regeringens oprettelse af kommissionen for 2. generationsreformer er der tegn på en ny linje i arbejdsmarkedspolitikken. Det er ikke udtryk for en afvisning af vigtigheden af uddannelse eller virksomhedsrettede indsatser, men en erkendelse af, at den nuværende politik ikke leverer tilstrækkelig fremgang for en række grupper i samfundet, som vi anskueliggjorde i afsnit 2.2. Men indholdet i dette politiske nybrud er stadig ikke besluttet. Vi anbefaler derfor regeringen, Folketinget og kommissionen for 2. generationsreformer at inddrage en ambitiøs jobgarantireform i sine analyser og forhandlinger.



3.2 Den makroøkonomiske ramme: Tiltagende vægt på NAIRU og regelbaseret finanspolitik

Det er vigtigt at understrege, at arbejdsmarkedspolitikken til enhver tid virker i en makroøkonomisk kontekst, som er kraftigt påvirket af internationale og nationale konjunkturer samt den makroøkonomiske politiske respons. Siden slutningen af 1980'erne har den økonomiske styring været målrettet efter at opnå en optimal mængde arbejdsløshed under de givne forhold – den *strukturelle arbejdsløshed* (også kaldet naturlig arbejdsløshed) – samt at forbedre de strukturelle forhold.⁷⁶ Dette arbejdsløshedsniveau er defineret ved at forene mængden af arbejdsløshed med stabil pris- og lønudvikling. Det kaldes også NAIRU på engelsk (*non-accelerating inflation rate of unemployment*). Ifølge teorien skyldes den strukturelle arbejdsløshed bl.a. manglende incitament til at tage et arbejde til en given løn og geografisk placering pga. overførselsindkomstsystemet, samt friktionsaspekter i Det er et velkendt problem, at dette teoretiske optimale niveau for arbejdsløshed ikke kan observeres.^{77, 78} Fejlvurderinger kan føre til, at man fører for stram økonomisk politik pga. frygt for inflation. I Danmark er NAIRU-niveauet for 1993 blevet estimeret til over 13% af arbejdsstyrken, svarende til ca. 400.000 bruttoarbejdsløse, hvormed kun 40.000 skulle være forårsaget af manglende efterspørgsel.⁷⁹ Den ekspansive finanspolitik i 1990'erne har efterfølgende sået stærk tvivl om denne vurdering, da arbejdsløsheden blev reduceret fra over 13% til under 7% over en kort årrække, uden at der opstod inflation. Herimod indvendes det, at fraværet af inflation også skyldes arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne. I den aktuelle internationale debat har 'udfladningen af phillipskurven' (dvs. at arbejdsløshed og inflation i mindre grad hænger sammen) fået stor opmærksomhed. I USA har centralbankchefen Jay Powell i kongressen erkendt, at man gentagne gange har overvurderet den strukturelle ledighed og derfor ført forkert rentepolitik. Man har altså indset, at man har forsøgt at holde arbejdsløsheden højere end nødvendigt. Den amerikanske centralbank har nu skiftet tilgang og vil *observere* inflationært pres før der føres kontraktiv politik. Det uobserverbare teoretiske niveau for optimal arbejdsløshed (strukturel arbejdsløshed/NAIRU) medfører altså en reel risiko for, at arbejdsmarkedspolitikken bedes om at løfte for tung en byrde i fravær af støtte fra konjunkturpolitikken.

Gennem NAIRU-tilgangen adskiller arbejdsløshed sig dermed fra vores tilgang til andre systemiske sociale problemer i vores samfund ved, at vi ikke forsøger at fjerne problemet. Fremfor at tilstræbe et optimalt eller strukturelt niveau af hjemløshed, funktionel analfabetisme eller mangel på basale sundhedsydelse, arbejder vi som samfund på at afskaffe disse problemer. Forskellen er, at arbejdsløsheden tjener en funktion i økonomien, nemlig at undgå pris- og lønstigninger i en overophedning af økonomien. Mange arbejdsløse er altså ledige i samfundets tjeneste. Dette er en økonomisk styringsmodel med høje samfundsomkostninger i spildt samfundsmæssigt potentiale og negative personlige og sociale konsekvenser (se afsnit 2.1). Det er dog en udfordring for klassisk keynesiansk finanspolitik, at der kan opstå inflationsdrivende



flaskehalse på arbejdsmarkedet før fuld beskæftigelse opnås. Arbejdsløshed er altså ikke kun et spørgsmål om at få efterspørgslens *niveau* op, men også at skabe en bedre *fordelt* efterspørgsel efter arbejdskraft. Der er derfor brug for en arbejdsmarkedsreform, der gør samfundsøkonomien i stand til *både* at opnå fuld beskæftigelse og prisstabilitet.⁸⁰

Problemerne med den arbejdsløsheds-baserede model for prisstabilisering forstærkes af, at vores finanspolitik er underlagt selvpåførte begrænsninger for ekspansiv finanspolitik. Vi har brug for at styre vores finanspolitik mere *funktionelt* efter, hvad økonomien har brug for, og mindre restriktivt ift. hvad en nedfældet regel tilsiger. Den danske finanspolitik er for indeværende reelt begrænset af, hvad der er kompatibelt med fastkurspolitikken og ikke om statens saldo lever op til budgetregler baseret på arbitrære grænseværdier.⁸¹ Ekspansiv finanspolitik kan belastte fastkurspolitikken via betalingsbalancen, men de nuværende historiske overskud på betalingsbalancen vidner om, at vi fortsat har en vis autonomi. Styringen inden for de finanspolitiske regler er med til at øge arbejdsløshedsniveauet (se [Figur 2](#)) og unødigt øge presset på den aktive arbejdsmarkedspolitik. En grøn jobgaranti vil derfor få bedre betingelser for succesfuld implementering, hvis den makroøkonomiske ramme er mere beskæftigelsesorienteret end det eksempelvis var tilfældet efter finanskrisen.⁸²



4. En grøn jobgaranti i Danmark

I dette afsnit præsenteres først konceptet bag en grøn jobgaranti efterfulgt af eksempler på, hvilke opgaver ansatte i jobgarantien kan udføre. Herefter uddybes fordelene ved at indføre denne '2. generationsreform' af arbejdsmarkedet og slutteligt præsenterer vi, hvordan en grøn jobgaranti for Danmark kan udformes, samt tre muligheder for, hvad jobgarantilønnen skal være.

4.1 Hvad er en grøn jobgaranti?

En jobgaranti er en offentlig garanti om beskæftigelse. I en blandingsøkonomi med vedvarende arbejdsløshed er der behov for en sådan garanti for at undgå de negative sociale og samfundsmæssige konsekvenser forbundet med arbejdsløshed. Dette har tidligere givet anledning til forslag om øget satsning på socialøkonomiske virksomheder til at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked.⁸³ Vi opfordrer til at tænke mere strukturelt for at finde en systemisk løsning, hvor socialøkonomiske virksomheder godt kan indgå. En jobgaranti er en systemisk løsning på ufrivillig arbejdsløshed. Den giver enhver arbejdsløs mulighed for meningsfuldt at bidrage til sit lokalsamfund 1) indtil et tilbud om ordinær beskæftigelse melder sig, eller 2) som supplement til beskæftigelse på ufrivillig deltid. Det er dermed et stående, frivilligt tilbud, som accepterer de arbejdsløse og underbeskæftigede som de er og forsøger at matche deres kompetencer med de aktuelle behov i det pågældende lokalsamfund. Der er mange omsorgsbehov, som vil nyde godt af ekstra ressourcer, herunder omsorg for mennesker, naturområder, lokalsamfund og vedligehold af bygninger og anlæg. Visse af disse omsorgsbehov stilles i dag med frivillig arbejdskraft, som med fordel kan anerkendes som værdiskabende arbejde gennem aflønning i garantijobs. I lyset af den forestående grønne omstilling af det danske samfund, vil det være oplagt især at samtænke jobgarantien med samfundets grønne omstillingsprojekter, så de jobs, der skabes og tilbydes, understøtter bæredygtige livsstile og lokal, bæredygtig omstilling. Dette er en *grøn jobgaranti*.

Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) under FN definerer grønne jobs, som stillinger der bidrager til, at øge energi- og materialeeffektivitet, begrænse drivhusgasudledninger, minimere affald og forurening, beskytte og genoprette økosystemer eller støtte tilpasningen til konsekvenserne af klimaforandringer.⁸⁴ Danmarks Statistik betegner varer og tjeneste for *grønne*, hvis de "direkte har et miljø- eller ressourceformål (fx rensning af spildevand samt produktion af vindmøller) [samt] produkter der er renere og/eller ressourcebesparende, sådan at de forurenner/forbruger mindre end andre produkter med samme hovedformål".⁸⁵ I implementeringen af en grøn jobgaranti, kan de lokale kræfter som organiserer indsatsen, med fordel tage udgangspunkt i Danmarks Statistiks kategorisering af grønne varer og tjenester og eksperimentere med nye projekter der møder lokale behov.



Tabel 2. Grønne varer og tjenester opdelt efter miljøformål

Miljøbeskyttelse		Ressourcebesparelse	
Beskyttelse af luftkvalitet og klima	Spilde- og regnvandshåndtering	Håndtering af vandressourcer	Håndtering af skovressourcer
Affaldshåndtering og genindvinding	Beskyttelse af jord, grundvand og overfladevand	Produktion af energi fra fornybare kilder	Reduceret energi- og varmeforbrug
Støj- og vibrations-bekæmpelse	Beskyttelse af biodiversitet og landskab	Reduceret forbrug af fossile stoffer som råmaterialer	Reduceret forbrug af jern, metal og glas
Miljøbeskyttelses-relevant forskning og udvikling	Anden/tværgående aktivitet vedr. miljøbeskyttelse	Forskning og udvikling i ressourcebesparelse	Anden/tværgående aktivitet vedr. ressourcebesparelse

Kilde: Concito (2019): 'Den danske grønne beskæftigelse' ([link](#))

Vores forslag om en grøn jobgaranti i Danmark er særligt inspireret af økonomen Pavlina Tchernevas studier af offentlige jobprogrammer og forskning i design og implementering af en jobgaranti.⁸⁶ I rapporten *'The Job Guarantee - Design, Jobs, and Implementation'*,⁸⁷ præsenterer hun et forslag til, hvordan en jobgaranti kan designes og implementeres i USA. Jobgaranti-reformen har rod i den keynesianske indsigt, at staten ofte må tage affære for at afhjælpe arbejdsløshed. Jobgarantien er dog udviklet som respons på svaghederne ved den klassiske keynesianske finanspolitik med at stimulere den samlede efterspørgsel i økonomien, når der er arbejdsløshed. Det svage punkt ved denne tilgang er, at staten primært adresserer *niveauet* af efterspørgsel, men ikke dens *fordeling*. Der vil derfor typisk opstå inflation pga. flaskehalse på arbejdsmarkedet, før fuld beskæftigelse opnås. Ved at hyre direkte fra arbejdsløshedskøen, omgår man det nuværende behov for en overophedet økonomi for tilnærmelsesvist at fjerne arbejdsløhedskøen.

På baggrund af denne økonomiske forståelse, er jobgaranti-lignende programmer blevet fremført som bl.a. Employer of Last Resort,^{88,89} Buffer Stock Employment⁹⁰, Public Service Employment^{91,92} forslaget om Full Employment through Social Entrepreneurship⁹³ og Public Service Jobs.⁹⁴ Jobgarantien er senest blevet anbefalet af over 6.000 forskere, bl.a. Harvard professor Dani Rodrik, som led i en generel forbedring af verdens arbejdsmarkeder,⁹⁵ herunder af 75 forskere ansat i Danmark.⁹⁶ I dette notat tilpasser vi jobgaranti-modellen til den danske institutionelle virkelighed.



Den grønne jobgaranti hviler på designprincipper, som vi beskriver i afsnit 4.3. Vi anbefaler, at jobcentrene bliver kerneorganisationen for at formidle og godkende jobgarantistillinger i den offentlige og den tredje sektor (non-profit). Ansatte i jobgarantien skal tjene en socialt acceptabel løn, have ret til ferie, pension og løn under sygdom og mulighed for deltidsansættelse. Jobgarantistillingerne har åben tidshorisont og man bliver derfor ikke henvist til arbejdsløshed igen efter en given tidsperiode. Det er dermed et permanent tilbud, men den ansatte har ret til med kort varsel at opsige stillingen, så man hurtigt kan tage imod et ordinært jobtilbud eller et attraktivt forløb med prøveansættelse.

Jobgarantistillinger må ikke fortrænge eksisterende arbejdskraft, hvorfor de to sektorer uden direkte profitmotiv (den offentlige og den tredje sektor) er bedst til at løse denne opgave. Samtidig nyder den private sektor godt af at have en mere attraktiv pulje af ansatte i jobgarantien at hyre fra. Jobgarantien skal ikke konkurrere med den private sektor om arbejdskraft, men tage over hvor den private sektor afstår fra at hyre flere. Det er altså en *buffer*, der udvides, når den private beskæftigelse falder. Det bør derfor generelt være en målsætning at minimere antallet af personer i ordningen ved at sikre generelt lav arbejdsløshed i økonomien. Staten bør via finanspolitikken hyre sin ønskede andel af arbejdsstyrken, lade den private sektor hyre dem, som den har brug for i sin profitdrevne produktion af varer og services, lade den tredje sektor hyre i forhold til sine midler og lade jobgarantien beskæftige resten, som ønsker beskæftigelse. Jobgarantien er altså et beskæftigelses-baseret sikkerhedsnet og en kraftig *automatisk stabilisator* af efterspørgslen i økonomien. De nuværende overførselsindkomster er også makroøkonomisk stabiliserende, da de øges ved stigende arbejdsløshed, men det incitamentsorienterede reformprogram har reduceret overførselsindkomsterne og derfor også den automatiske stabilisering af efterspørgslen i økonomien.

Jobgarantien skal forstås som en udvidelse af mulighedsrummet for de ledige og ikke erstatte det nuværende sikkerhedsnet. Det giver en fornyet handlemulighed for ledige personer, der evner og ønsker at arbejde og lader dem omgå debatten, 'om det kan betale sig at arbejde', som har individualiseret spørgsmålet om systemisk arbejdsløshed i Danmark.



4.2 Hvilke opgaver skal ansatte i jobgarantien udføre?

Det er udbredt at antage, at hvis noget er nødvendigt og værdiskabende, vil den private sektor spontant varetage opgaven. Der er altså en risiko for at rationalisere det eksisterende aktivitetsniveau i samfundet som værdiskabende og optimalt og dermed afvise, at yderligere aktivitet er ønskværdigt. Men som de fleste økonomer og politologer vil indvende, er markedet ikke egnet til at levere alle former for værdiskabende aktivitet. Aktiviteter med positive dynamiske effekter for samfundet, vil ofte bedst kunne varetages af den offentlige sektor eller den tredje sektor. Dette rummer et vidtrækkende antal opgaver, som skal udformes og planlægges i en lokal deltagelsesorienteret proces. Givet at gruppen af til enhver tid arbejdsløse udgør en ubenyttet reserve til værdiskabelse, vil det derfor være oplagt at dedikere dem til de kollektive behov, hvortil ressourcerne i den offentlige og tredje sektor i dag ikke rækker. Ud over de kollektive behov kan der også være individuelle behov, som indkomstfordelingen ikke muliggør bliver tilgodeset. Under epidemien kunne det f.eks. være udbringning af varer for udsatte folkepensionister. I et samfund med stigende velstandsniveau vil der hele tiden være behov for at gentænke, hvad et arbejde kan bestå i. Få havde for år tilbage troet, at *influencer* på sociale medier ville være en levevej. I samme ånd bør vi i lokaldemokratiske processer løbende afgøre, hvad næste stadie af værdiskabelse for samfundet skal være. Der vil imidlertid være oplagte områder at tage fat på, som har været underprioriterede bl.a. i mangel på mobilisering af ledig arbejdskraft.

En grøn jobgaranti kan designes til at hæve omsorgsniveauet for vores natur, ældre, børn, udsatte, lokalsamfund og vedligehold af bygninger og anlæg. I den offentlige sektor kan jobgarantien bidrage med *ekstra* arbejdskraft til plejehjem, naturforvaltningen, folkeskoler, sundhedsvæsenet mv. Arbejdskraften vil supplere og hæve niveauet af den offentlige service, men ikke blive den bærende kraft. Folk i jobgarantien kan skifte job med kort varsel og der vil være usikkerhed om, hvorvidt en ny jobgaranti-ansat vil stå klar som erstatning (siden puljen af jobgaranti-ansatte søges minimeret gennem tilstrækkelig efterspørgsel fra de andre sektorer). I den tredje sektor kan eksisterende aktiviteter med påvist værdiskabelse opskaleres og eksperimentering kan finde nye aktiviteter. Vi har i et tidligere notat foreslået oprettelsen af Lokale Omstillings-Råd,⁹⁷ der kan fungere som rådslagende fora for at udpege og prioritere lokale behov som adresseres ved oprettelse af nye jobgaranti-stillinger. Foruden at bistå med de eksisterende aktiviteter i den offentlige og tredje sektor, kan jobgarantien gøres grøn ved at prioritere og anspore lokale tiltag, som fremmer bæredygtigheden i samfundet. Boks 3 viser en ikke-udtømmende række bæredygtige opgaver, som ansatte kan udføre.⁹⁸ I indretningen af den grønne jobgaranti, kan man med fordel søge inspiration fra Den Grønne Jobpulje fra 1997-2001, som kombinerede jobskabelse i det rummelige arbejdsmarked med 'markedsmodning af innovative miljøteknologier og grønne produkter'.^{99,100} Ordningen blev bl.a. anvendt til at finansiere aktiviteter inden for naturgenopretning, energi og vandbesparelser, økologisk køkkendrift og affaldssortering.



Boks 3. Mulige grønne opgaver i en jobgaranti

Genbrug og reparation	Der kan iværksættes øget prioritering af at genbruge og reparere f.eks. møbler og kasserede cykler på de kommunale genbrugsstationer.
Naturpleje og omlægning af landbrugsjord til natur	Der skal potentielt omlægges betydelige dele af dansk landbrug til natur for at Danmark kan leve op til Parisaftalen. Dette medfører et behov for naturpleje og -genoprettelse, hvor jobgarantiansatte kan bidrage.
Byhaver og byrum	Bæredygtigheden kan fremmes ved at øge antallet af by- og skolehaver og gøre byrummene mere beplantede.
Udvikle lokale, økologiske og plantebaserede fødevarer, herunder til skolemad	Jobgaranti-ansatte kan bidrage til etablering af lokale forsyningskæder og fødevarerfællesskaber mhp. at undgå madspild, fremme lokalproduceret, økologisk og plantebaseret kost. Det kunne f.eks. være i regi af en større satsning på at tilbyde skolemad på folkeskolerne. ¹⁰¹
Information om bæredygtighed	Jobgaranti-ansatte kan holde oplæg på skoler, offentlige institutioner og i det offentlige rum med information om bæredygtighed, tips til genanvendelse, undgåelse af madspild mv.
Information om energieffektivitetsløsninger	Jobgaranti-ansatte kan opsøgende tilbyde information om gængse energieffektivitetsløsninger og oplyse om typiske besparelser for ejendomsstypen og hvor yderligere information og service kan tilgås.
Organisering/mobilisering af billedingsordninger	Billedingsordninger kan reducere biltransport og -udgifter, men kræver koordination og initiativ. Jobgarantiansatte kan bistå kommunale initiativer til at fremme billeding og oplyse om de eksisterende muligheder.
Grønne non-profit virksomheder og projekter	Under de rette betingelser, vil jobgarantiansatte kunne bidrage til grønne non-profit virksomheder og projekter, der fremmer bæredygtige formål og øger de ansattes kompetencer inden for bæredygtighed.
Hjælpe forskere	Grøn forskning kræver indsamling af data og afprøvning af ny teknologi i realistiske omgivelser (fx. living labs), hvor den ekstra arbejdskraft kan være nyttig.

Disse grønne jobs vil være oplagte at prioritere under hensyntagen til de specifikke lokale behov og færdighederne hos den ledige arbejdskraft. Foruden de grønne jobs, vil ansatte i jobgarantien kunne skabe værdi ved at bidrage til den bredere opgavevaretagelse i både den offentlige og den tredje sektor. Boks 4 angiver en række bud baseret på forskningslitteraturen.¹⁰²



Boks 4. Andre mulige opgaver i en jobgaranti

Selskab for ældre og handicappede	Bidrage til at skabe mere opmærksomhed og tid til de ældre på plejehjem og som hjemmebesøgende
Ekstra voksen tilstedeværelse i undervisning	Personer med de rette færdigheder kan bidrage til undervisningen i folkeskolerne. Støtte på gymnasiale uddannelser vil være oplagt beskæftigelse for personer med lang videregående uddannelse, som nu er gruppen med den højeste ledighedsprocent.
Tilsyn med orden og sikkerhed på offentlige områder, togstationer og nabolag	Utryghed i det offentlige rum kan mindskes ved at have folk i jobgaranti-stillinger til at holde opsyn og vejlede brugere af f.eks. togstationer.
Oprydning af natur og nabolag	Eksempelvis kan bortskaffelse af plastic fra natur og vådområder kan modvirke forurening af vandmiljøet med mikroplast.
Assistance på biblioteker – f.eks. for personer med lav mobilitet	Biblioteker vil vha. jobgarantiansatte kunne tilbyde udbringning af bøger til personer med lav mobilitet.
Musikundervisning og andre kulturelle projekter til fælles gavn	Jobgaranti-ansatte med kulturelle færdigheder vil kunne iværksætte projekter, der kommer lokalsamfundet til gode.
Støtte af civilsamfundsorganisationer	Lokale organisationer kan have en god fornemmelse for, hvilke behov i lokalsamfundet, som ikke bliver mødt. Jobgarantiansatte vil kunne støtte dem i at gøre en positiv forskel, f.eks. ang. ensomhed, integration eller madspild.

I modsætning til jobprogrammerne i 1930'ernes USA, mener vi ikke, at der skal foretages anlægsarbejde på ny infrastruktur eller større renoveringer i jobgarantien. Vi har i Danmark en sund politisk kultur for at investere i offentlig infrastruktur og anlæg, hvorfor jobgaranti-stillinger i stedet bør fokuseres på opgaver i lokalsamfundet, som bidrager til og understøtter drift og vedligehold af kerneopgaverne. Ansatte med håndværksmæssige kompetencer kan f.eks. bidrage til pedellers vedligehold og små renoveringer af offentlige anlæg, samt med reparationer og genanvendelse til gavn for bæredygtigheden.

Det er vanskeligt på forhånd at definere præcist, hvordan disse jobs skal udformes. Det kan endvidere være svært at forestille sig, hvordan det vil føles og opleves at være i en grøn jobgaranti-stilling, fordi de endnu ikke findes, og fordi de i høj grad vil have til formål at adressere og varetage områder, der i dag ikke prioriteres. Derfor må vi ty til værktøjer, som kan hjælpe os til at udforske og forestille os, hvordan sådanne jobs kan tænkes udformet.



Raven¹⁰³ foreslår konkret at benytte medier og metoder, som muliggør og anskueliggør det komplekse i den grønne omstilling. Den grønne omstilling forudsætter forandring i teknologisk, såvel som socialt og kulturelt, i lille såvel som stor skala og på tværs af siloer og samfundslag, og dette kan kun ske, hvis der tænkes 'ud af boksen'. Det kan derfor være fordelagtigt at trække på forskellige typer af historiefortælling, som dem vi ser i Science Fiction, som både bygger på detaljerede, historisk akkurate betragtninger og velfunderede, men også grænsesøgende bud på fremtidige samfund. I samme boldgade foreslår Kris De Meyer m.fl.,¹⁰⁴ ud fra en række vurderinger, at historier om bæredygtig omstilling, der skaber plads til handling og håndtering, fremfor udelukkende at ridse problemstillinger op, er nødvendige for at vi mennesker, alene og i fælleskab, finder mening i og mulighed for egentlige grønne omstillinger.

I boks 3 skitseres korte bud på, hvordan grønne jobgaranti-stillinger kan se ud, ved at bygge på ovenstående anbefalinger. Når det drejer sig om beskrivelser af fremtiden, er det vigtigt at understrege (om end det bør være underforstået) at der altid er tale om *bud*, som kan understøtte en videre diskussion og forhandling.



Boks 5. Case-eksempler på fremtidige grønne jobgaranti-stillinger

Praktisk beskæftigelse i naturen

Silas har, efter et udfordret skoleforløb, kæmpet lidt med at finde sin hylde. Nu har Silas takket ja til et jobgaranti-tilbud om at bidrage til den omfattende omlægning fra industrielt landbrug til skov, vild natur og regenerativt landbrug. Han værdsætter muligheden for at komme ud i naturen, få jord under neglene, og tænke kreativt i forbindelse med praktiske udfordringer. Hertil kommer glæden ved, at der var nogen, som så hans potentiale, da han selv havde svært ved at se det. Han har fået smag for arbejdet, men kunne godt tænke sig mere indflydelse på planlægningen. Han overvejer derfor nu at uddanne sig til skov- og naturtekniker.

Fra FastFashion til Holdbar Couture

Sandra har en baggrund indenfor design og salg af modetøj, men har mistet sit ordinære job i takt med at virksomheder, der producerer og sælger fast-fashion, svinder ind. Som en del af den grønne jobgaranti-ordning, har Sandra fået job i en non-profit organisation, som arbejder med at skabe nye, modeorienterede genbrugsbutikker, der skal anlægges i forlængelse af genbrugspladserne rundt omkring i landet. Sandra er med til at indrette butikken, der bliver grundlagt i hendes lokalområde, og hun bliver også en del af designteamet, der skal (re-)designe og sy tøj af det tøj og stof, der bliver indleveret til genbrugspladsen.

Biolog medvirker til Madskov

Karim, der er uddannet biolog, arbejder på deltid i laboratorium. Ved siden af arbejder han, via den grønne jobgaranti-ordning, med at etablere en madskov, sammen med andre fra det lokalområde, han bor i. Da Karim ved meget om permakulturel vekselvirkning mellem frugt- og nøddetræer og flerårige bunddækkeplanter, indgår han et par gange om ugen i en arbejdsgruppe, der designer og planter den lokale Madskov som kommunen, han bor i, er ved at få etableret.

Natur til Ældre

Allan, der i mange år har arbejdet som lastbilschauffør, har fået job på et af de lokale ældrecentre, igennem den grønne jobgaranti-ordning. Allans ansættelse muliggør en række aktiviteter, som ikke normalt tilbydes i centret, pga. ressourcemangel. Allan arrangerer skovture for de ældre, der besøger centeret. De ældre, som tager med på turene, er glade for muligheden for at komme ud i naturen, som det ellers kun lader sig gøre, når familiemedlemmer kan finde tid.

Fra ulønnet til lønnet omsorgspleje

Adisa har altid været god til, og optaget af, at drage omsorg for sine nære, særligt de ældre i hendes omgangskreds. Hun har som en del af jobgaranti-ordningen fået mulighed for at indgå i et statsfinansieret projekt, der som noget nyt anerkender det ellers ulønnede omsorgsarbejde, som mange kvinder yder, i en række lønnede stillinger. Adisa trækker på sine mange års erfaring, når hun drager omsorg og pleje til ensomme ældre i det område, hun bor i. I samme ombæring giver projektet, som blandt andet er støttet af den relevante fagforening, Adisa og de andre projektansatte, mulighed for at uddanne sig yderligere indenfor social- og sundhedsfaglige kompetencer.

Historiker bruger sin viden i arbejdet med istandsættelse

Ved siden af sit deltidsjob som historiker, arbejder Gerda på det lokale værksted, hvor hun hjælper med at reparere møbler og andre genstande fra lokalområdet. Jobbet er tilvejebragt ad den grønne jobgaranti-ordning. Værkstedet er tilknyttet den bæredygtige bydel som Gerda bor i, og hun bruger sin viden om historiske genstande, når hun istandsætter stole og borde, som bliver bragt ind til vedligehold. Det, der ikke står til at redde, bliver bragt ned til den lokale genbrugsplads, hvor materialerne bliver genindvundet til brug i nye produkter.



4.3 Hvorfor indføre en grøn jobgaranti i Danmark?

En grøn jobgaranti vil kunne bidrage afgørende til at imødegå de to identificerede problemstillinger i Danmark: Vedvarende arbejdsløshed og forestående strukturel forandring af økonomien ifm. grøn omstilling. Som det uddybes nedenfor, vil en grøn jobgaranti adressere disse udfordringer ved at øge retfærdigheden under den grønne omstilling, øge værdiskabelsen, gøre samfundet *mere modstandsdygtigt* ved at udgøre en ny infrastruktur for mobilisering af arbejdskraft, samt styrke den *makroøkonomiske stabilisering*.

Mere retfærdighed

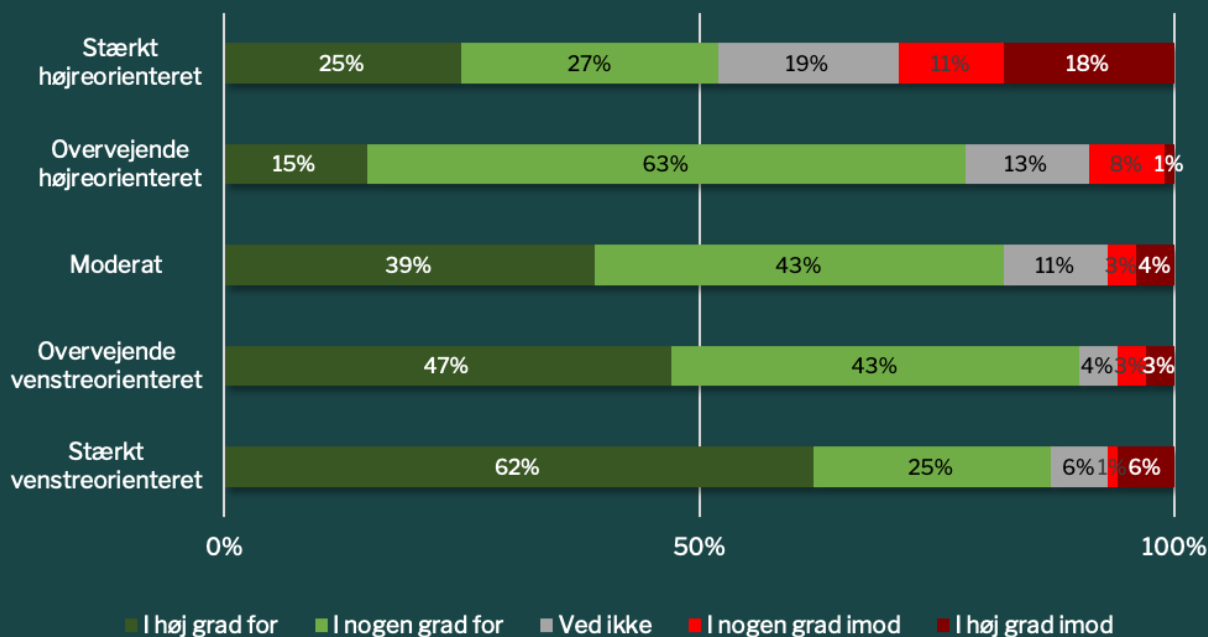
En grøn jobgaranti er et vigtigt værktøj til at sikre en retfærdig omstilling, da den sikrer at personer beskæftiget i brancher, sektorer og geografiske områder, som i dag er afhængige af fossile brændsler, ikke skal bære omkostningerne i form af arbejdsløshed. Visse virksomheder og områder vil kunne omstille sig, bl.a. med ny teknologi og nye erhverv, men andre vil blive nedskaleret. Den grønne omstilling bliver ikke et normalt konjunkturudsving, men en strukturel forandring, som kræver forstærkning og gentænkning af sikkerhedsnettet. Jobgarantien giver en *strukturel fleksibilitet*,¹⁰⁵ der gør de strukturelle forandringer mindre belastende i samfundet. Denne fleksibilitet gør det muligt for afskedigede personer at forblive i sit lokalsamfund på kort sigt uden en brændende platform for at flytte hurtigt efter beskæftigelse. Mobilitet er en vigtig del af et dynamisk arbejdsmarked, men når vi forventer varierende strukturelt pres, f.eks. i særlige geografiske områder, taler et retfærdighedshensyn for at øge arbejdsmarkedets resiliens og modstandsdygtighed. Jobgarantien bevirker, at mobilitet bliver et positivt tilvalg i respons på attraktive muligheder, fremfor et valg truffet i afmagt. Hvis ikke den grønne omstilling opfattes som retfærdig og inkluderende, kan opbakningen til den forsvinde og utilfredsheden sprede sig, som det f.eks. er set i Frankrig med 'de gule veste'.

Som nævnt, muliggør jobgarantien en forbedring af *førfordelingen* af indkomst i Danmark ved at styrke indkomstudviklingen for lavindkomstgrupper. Ved at undgå, at personer i længere perioder befinder sig i ufrivillig arbejdsløshed, holdes de mere attraktive for arbejdsgivere på det ordinære arbejdsmarked – og er derfor tættere på medfølgende positive muligheder, herunder erfaringstillæg, netværk og forfremmelser. Denne metode adskiller sig fra traditionel fordelingspolitik ved ikke at bero på beskatning efter at indkomstfordelingen har fundet sted. En grøn jobgaranti er på denne måde en 2. generationsreform, som kan reducere uligheden i Danmark på en anden måde end at beskutte indkomst og formue i toppen af samfundets økonomiske hierarki. Reformen vil derfor møde mindre politisk modstand end andre lighedsskabende tiltag, hvilket også afspejles af den tværpolitiske opbakning til reformen i USA, selv fra stærkt højreorienterede (se boks 4). I en nationalt repræsentativ meningsmåling, tilkendegav 78%, at de støtter forslaget i høj eller i nogen grad. Kun 11% var stærkt eller i nogen grad imod forslaget.



Boks 6. Vidste du, at jobgarantien er populær på tværs af den politiske midte i USA?

Jobgarantien er en sjælden reform, da den har tværpolitisk appel i USA. I en nationalt repræsentativ meningsmåling, tilkendegav 78% at de støttede forslaget i høj eller i nogen grad. Kun 11% var i høj eller i nogen grad imod forslaget. Bemærkelsesværdigt, var der 78% støtte blandt personer der er 'overvejende højreorienterede' og 52% støtte fra 'stærkt højreorienterede' vælgere.



Kilder: US House Resolution 109: Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal ([link](#)) og The Hill (2019): Majority of voters support a federal jobs guarantee program ([link](#)).

Forøget værdiskabelse

Der ligger et enormt potentiale i at gøre det muligt for vores arbejdsløse at bidrage til værdiskabelse i deres lokalsamfund. Gevinsterne vil indfinde sig på to måder: En jobskabelses-effekt og en strukturel dynamisk effekt af at erstatte arbejdsløshed med beskæftigelse for dem, som ikke finder beskæftigelse i den private, offentlige eller tredje sektor.

Jobskabelses-effekten er efterspørgselsbaseret og består i at arbejdsløse får mulighed for at udrette værdiskabende aktivitet frem for ledighed eller aktivering med tvivlsom grad af værdiskabelse. Der vil til enhver tid være et større antal arbejdsløse i den danske økonomi. Det er svært at estimere på forhånd, hvor mange der i praksis vil tage imod en mulighed for at komme i beskæftigelse. De ufrivilligt arbejdsløse udgør et uforløst jobskabespotentiale, der kan løfte samfundets værdiskabelse, såfremt de arbejdsløse mobiliseres. I den kommende tid med



stigende forsørgerbrøk (flere ældre, børn og unge relativt til personer i arbejdsdygtig alder) vil det være afgørende at forbedre den effektive forsørgerbrøk ved ikke unødvendigt at spilde det mulige bidrag fra de arbejdsløse i den arbejdsdygtige alder.

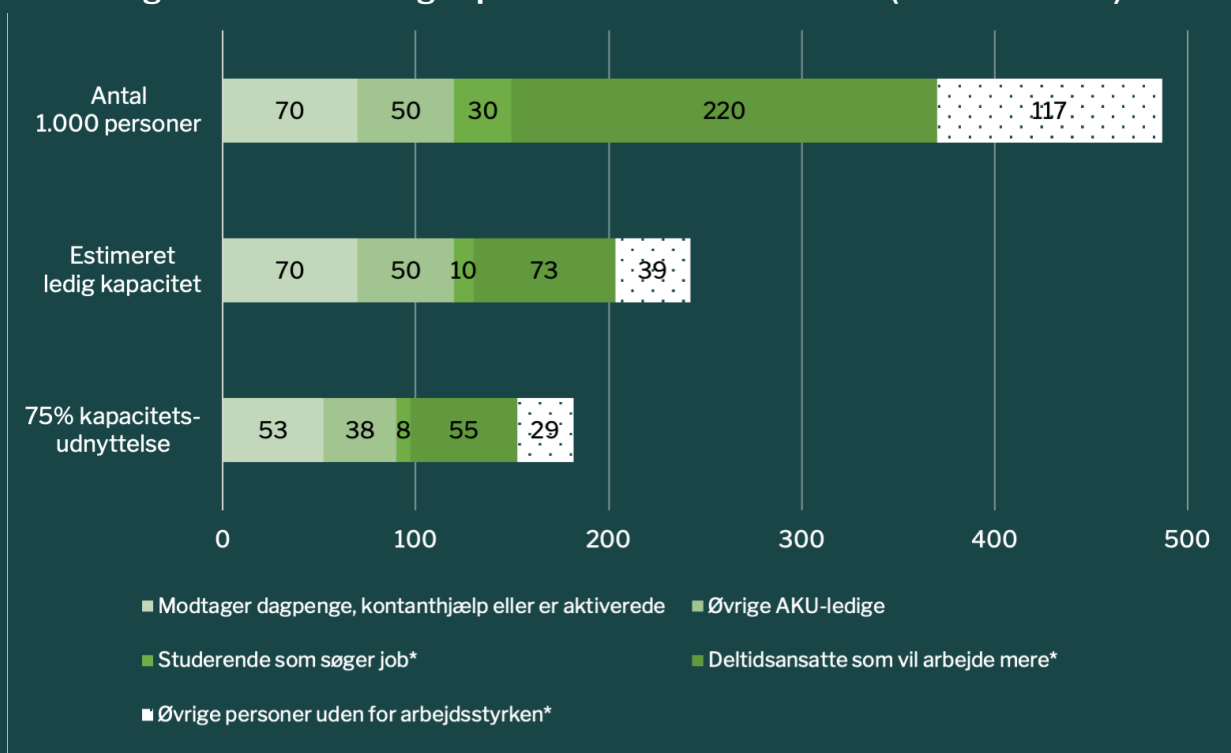
Struktur-effekten vil have en positiv effekt på udbuddet af arbejdskraft ved både at øge kvaliteten af arbejdskraftsreserven samt at reducere afgang fra arbejdsstyrken af sociale årsager. Effekten forårsages af, at arbejdsløse ikke på samme vis mister erhvervsevner og risikerer at blive fanget i negative sociale spiraler efter en afskedigelse eller endt uddannelse og tilmed undgår den stigma, som arbejdsgivere tillægger ansøgere efter nogle måneders arbejdsløshed.¹⁰⁶ Som nævnt i afsnit 2.1, kaldes dette fænomen 'varighedsafhængighed' (*duration dependence*) i forskningslitteraturen. Jobgarantien sikrer altså, at arbejdsløse personer ikke sidder fast i ledighedskøen pga. manglende tid i beskæftigelse. Det bidrager til at holde gruppen af arbejdsløse mere attraktiv for kommende arbejdsgivere, hvormed selve puljens størrelse på sigt kan skrumpes og stadig holde økonomien fra at overophede (vi skriver mere om dette under "Makroøkonomisk stabilisering"). Hvor nogen vil bekymres over, om de arbejdsløse tilbydes for stor tryghed til at holde arbejdsmarkedet fleksibelt, kan det indvendes, at et større tryghedsniveau kan medføre øget villighed til risikotagning med vished om, at sikkerhedsnettet er effektivt og virksomt. Dermed kan værdiskabelsen i den private sektor øges på sigt, når de dynamiske effekter realiseres, bl.a. ved at ungdommen undgår arbejdsløshed i de formative år for deres erhvervsevner. Figur 1 illustrerer, hvordan jobgarantien opretholder værdiskabelse under recessioner og strukturelt øger værdiskabelsen i den private og offentlige sektor over tid.

For at anskueliggøre potentialet, forsøger vi at kvantificere værdiskabelsen som en jobgaranti potentielt kan frigøre i Danmark relativt til det nuværende system baseret på arbejdsløshed. Figur 8 viser antallet af personer under seneste højkonjunktur (2019), som udgør potentiel arbejdskraft for deres lokalsamfund. De fem grupper udgøres af personer som modtager dagpenge, kontanthjælp eller er i aktivering, øvrige AKU-ledige, studerende, deltidsansatte som vil arbejde mere og 'øvrige personer uden for arbejdsstyrken', som ikke inkluderer personer i kategorierne langtidssyge, folkepensionister eller førtidspensionister. Denne bruttogrube udgjorde 460.000 i 2019. Arbejdsløshed og underbeskæftigelse berører altså et stort antal borgere selv under højkonjunkturer (se også Figur 3). Beskæftigelsespotentialet er ikke ens i disse fem grupper. Eksempelvis vil studerende ikke kunne varetage fuldtidsjob og visse arbejdsløse personer uden for arbejdsstyrken har andre sociale og personlige udfordringer end arbejdsløshed at overkomme først. Hvis jobgarantien kan bidrage til at forhindre de negative spiraler, som arbejdsløshed starter og forstærker, vil personer i denne gruppe på sigt kunne bringes ind i det arbejdende fællesskab og færre vil træde ind i den samme gruppe. For at vurdere den potentielle værdiskabelse vægtes studerende, deltidsansatte som vil arbejde mere og 'øvrige personer uden for arbejdsstyrken' med 1/3 for at afspejle begrænsningerne for disse grupper. Med denne



vægtning var der 182.000 personer i ledig kapacitet i økonomien i 4. kvartal af 2019. Med en gennemsnitlig arbejdsuge på 37 timer 11 måneder om året, udgør dette et produktivt potentiale på 316 mio. arbejdstimer årligt. Monetær værdisætning af denne indsats vil uafværgeligt være diskutabel, som det kendes fra værdisætning af anden produktion i den offentlige sektor,¹⁰⁷ og tjener til at anskueliggøre potentialet. Nedenfor (se side 52-54) foreslår vi tre satser for aflønning i jobgarantien. Anvendes den høje og den lave lønsats til værdisætning, vil spændet for værdiskabelse være fra 30 mia. kr. til 43 mia. kr., svarende til 1,3% til 1,8% af BNP i 2019. Potentialet vokser, når højkonjunktur skifter til lavkonjunktur, jf. Figur 1. Hertil kommer dynamiske 2. generations-effekter, hvor arbejdsløse får bedre muligheder for at blive værdiskabende i ordinær beskæftigelse i fremtiden.

Figur 8. Potentiel ledig kapacitet i den danske økonomi (4. kvartal 2019)



Noter: AKU-ledighed, beskæftigede og uden for arbejdsstyrken. Gruppen 'Øvrige personer uden for arbejdsstyrken', består ifølge Danmarks Statistik af "der er uden for arbejdsstyrken, men efter egen opfattelse er arbejdsløse".

*Studerende, deltidsansatte som vil arbejde mere og øvrige personer uden for arbejdsstyrken. Den estimerede kapacitet i midterste søjle inkluderer kun 1/3 af de tre førnævnte grupper for at tage højde for, at personerne ikke kan forventes at være fuldt til rådighed.

Kilder: Danmarks Statistik (AKU510, AKU250 & AKU610A)



En modelberegning af en jobgaranti i USA fandt i 2018, at programmet vil skabe samlet 19 mio. jobs i både den offentlige og private sektor (pga. afsmittende efterspørgsel) og øge BNP med USD 560 mia. årligt.¹⁰⁸ Den budgetmæssige omkostning vil være 1,33% af BNP i starten og sidenhen falde til 0,98% af BNP, når programmet indvirker strukturelt på økonomien og færre har behov for jobgaranti. I studiet forsøger økonomerne ikke at beregne de sparede udgifter til kriminalitet, og sociale og sundhedsmæssige indsatser.

I Danmark vil omkostningerne til løn desuden modsvares af besparelser på overførselsindkomster og på komponenter af den aktive beskæftigelsespolitik, som i mindre grad vil være nødvendige i et mere beskæftigelsesbaseret system. Som nævnt nedenfor, vil den stærkere økonomiske stabilisering af efterspørgslen også reducere antallet af personer på overførselsindkomst og i jobgaranti. Regeringens kommission for 2. generationsreformer bør i sine analyser prioritere at inkludere besparelser, udgifter og velfærdsgevinster i bred forstand af at indføre en jobgaranti i Danmark. Det kan evt. kombineres med eksperimenter i udvalgte frikommuner til at studere effekterne.

Ny mobiliseringsinfrastruktur giver modstandsdygtighed

For det tredje udgør jobgaranti-systemet en infrastruktur til mobilisering til gavn for samfundets modstandsdygtighed. Under en epidemi som Covid-19 kan jobgaranti-ansatte f.eks. hurtigt mobiliseres til smittesporingsindsatsen eller til at bidrage til den nationale vaccinationsindsats. Både sundhedsekspert og Det Økonomiske Råd har peget på, at det vil være mere effektivt at opskalere smittesporingen end at indføre universelle restriktioner. I Sydkorea har man f.eks. haft succes med at identificere 79 kontakter per smittet, hvor myndighederne i Danmark kun har kontaktet 0,8 kontakter per smittet.^{109,110,111,112} Udfordringen er, at vi ikke har en infrastruktur til hurtigt at iværksætte og organisere en sådan indsats. På det sikkerhedsmæssige område har vi Hjemmeværnet og Politiet som infrastruktur, der med kort varsel kan mobilisere nødvendig arbejdskraft. Der mangler en lignende infrastruktur på det civile felt. Den manglende arbejdskraft til rådighed for Styrelsen for Patientsikkerheds smittesporing fik i starten af oktober Rigspolitiet til at dedikere 300 ansatte til at bistå styrelsens 181 smitteopsporere.¹¹³ I slutningen af oktober 2020 besluttede regeringen at øge kapaciteten yderligere med "flere hundreder". Som rigspolitichef Thorkild Fogde bemærker, kræver det "meget manpower" at foretage smitteopsporing.¹¹⁴ Smitteopsporing kræver fagkundskab og professionel koordination, men den manglende infrastruktur til mobilisering af arbejdskraft risikerer unødvendigt at dræne arbejdskraft fra andre myndighedsopgaver. En jobgaranti-reform giver myndighederne, herunder den nye styrelse for bekæmpelse af epidemier, et nyt redskab til at iværksætte en indsats, når behovet uventet opstår. Af mere social karakter, kunne arbejdsløse også hurtigt mobiliseres til at foretage indkøb for ældre og andre personer i risikogruppen under en epidemi. Dette kan også gøres gældende for akutte opgaver i forbindelse med klimatilpasning. Som klimaforandringerne



udvikler sig, vil Danmark opleve hyppigere og alvorligere storme, kraftigere regnskyl og tørkeperioder, hvilket vil øge behovet for assistance til redningsberedskabet.¹¹⁵ En jobgarantireform vil dermed generelt styrke samfundets modstandsdygtighed over for uventede begivenheder.

Makroøkonomisk stabilisering

Når dansk økonomi rammes af en recession, træder to automatiske stabilisatorer i kraft, som er indbygget i finans-, arbejdsmarkeds- og skattepolitikken. For det første falder skatteopkrævningen, når indtægterne i økonomien falder. Flere penge bliver altså i borgernes og virksomhedernes hænder, som kan bruges til at forbruge og investere for. Den anden effekt er, at de nyligt arbejdsløse i samfundet generelt set modtager overførselsindkomster fra staten i stedet for indkomster fra resten af den private økonomi. Ikke nok med at færre penge trækkes ud af økonomien – flere penge sendes også ind i økonomien. Dette er nødvendigt for at få efterspørgslen i gang igen, særligt fordi opsparingslysten stiger i krisetider pga. usikkerheden om egen fremtidig beskæftigelse. Hvis der havde været en jobgaranti efter finanskrisen, kunne man f.eks. forestille sig, at beskæftigelse hurtigere var begyndt at stige, at den voksende gruppe med uønsket deltid i højere grad var ansat på fuld tid, samt at vi før Covid-19 havde haft arbejdsløshed tættere på, hvad vi opnåede i 2008.

Siden 1990'ernes orientering på indretningen af den danske finans-, arbejdsmarkeds- og skattepolitik til økonomiens udbudside og strukturer, er der generelt blevet foretaget ændringer af skatte- og overførselssatser med tanke på de individuelle incitamentsvirkninger snarere end på effekterne for systemets evne til automatisk stabilisering af efterspørgslen.¹¹⁶ Lavere overførselssatser for udvalgte grupper, lavere indeksering af overførslerne relativt til lønudviklingen og reduktion af skattesystemets progressivitet har været med til at mindske den automatiske stabilisering. Når arbejdsløse modtager en mindre indkomst, vil den stabiliserende effekt på efterspørgslen blive svagere. At beskæftigelsen i Danmark i store træk faldt i hele perioden mellem 2008 og 2013,¹¹⁷ kan bl.a. forstås i dette lys.

En anden samfundstendens, som har reduceret den automatiske stabilisering er, at flere lever på ukendt indkomstgrundlag. Fra 2012 til 2017 steg antallet af personer med ukendt indkomstgrundlag med ca. 30.000 til 162.000, svarende til en stigning på 22%.¹¹⁸ Stigningen er især drevet af aldersgruppen af 30-39-årige. Årsagen til denne trend er ukendt, men en del skyldes formentlig personer, som falder ud af dagpengesystemet og ikke er kvalificeret til kontanthjælp, f.eks. hvis personen selv eller ægtefællen har over 10.000 kr. i formue pr. person eller ægtefællen har en vis indkomst.¹¹⁹ Det er en oplagt hypotese, at modvilje mod at indgå i et beskæftigelsessystem uden tilstrækkelige muligheder for beskæftigelse, men med stramme rådigheds- og kontrolkrav, også bidrager til eksklusionen, hvilket bør undersøges nærmere.



En grøn jobgaranti giver en indkomstmulighed for alle uden for arbejdsmarkedet mod at yde en indsats i deres lokalsamfund. Dermed styrkes de automatiske stabilisatorer ved at hyre direkte fra arbejdsløsheds køen og løfte indkomsten for personer, der foretrækker beskæftigelse og løn over de nuværende ydelser eller ukendt selvforsørgelse. Eftersom jobgarantien hyrer direkte fra arbejdsløsheds køen i stedet for i konkurrence på arbejdsmarkedet, svækkes utidige flaskehalse og prisstigninger som ellers ville opstå, hvis efterspørgslen rettes mod arbejdskraft, der allerede er i beskæftigelse. I modsat retning, når personer i jobgaranti-stillinger accepterer et jobtilbud fra den private eller offentlige sektor, vil den automatiske dæmpende reaktion på efterspørgslen være tilsvarende stærkere og medvirke til at dæmpe accelerationer mod overophedning og inflation.

Foruden den efterspørgsels-stabiliserende effekt, har jobgarantien også en strukturelt pris-stabiliserende effekt. Som vist i [Figur 1](#), fungerer jobgarantien som en såkaldt 'buffer-beholdning', der opsuger arbejdskraft, når den private sektor afskediger arbejdskraft. Dermed sørger jobgarantien for at holde de afskediges erhvervsevner og sociale forbindelse til lokalsamfundet ved lige, indtil den private sektor, offentlige eller tredje sektor – igen er klar til at hyre dem ordinært. Arbejdsgivere tøver som sagt generelt med at hyre personer som har været arbejdsløse i en længere periode, grundet tvivl om punktlighed, misbrug, upassende vaner eller arbejdsmæssig attitude. Jobgarantien sikrer, at man har en overordnet på arbejdspladsen, der kan bekræfte, at man kan indgå produktivt på en arbejdsplads. Dermed får arbejdsgivere mindre behov for at konkurrere om den allerede beskæftigede arbejdskraft, som dagligt beviser deres ansættelighed. Konsekvensen af at have en buffer-beholdning med mere attraktiv arbejdskraft er derfor, at løn- og prispresset i økonomien strukturelt forsinkes til et højere beskæftigelsesniveau er opnået i ordinære ansættelser.¹²⁰ Med andre ord, et mere inklusivt arbejdsmarked, hvor jobgarantien hjælper afskedigede med at overgå til den næste ordinære ansættelse. Jobgarantien er en mindre inflationær måde at opnå fuld beskæftigelse på, end ved blot at øge niveauet af efterspørgslen. Jobgarantien giver et robust sikkerhedsnet, men det er ikke et stærkt pressionsmiddel i lønforhandlinger højere oppe ad indkomstskalen, da det ikke vil være attraktivt at falde så meget i løn. Faglig organisering vil således fortsat være centralt for at sikre reallønsfremgang blandt lønmodtagerne. Jobgarantien sørger altså for, at fordelingen af efterspørgslen i økonomien realiserer både fuld beskæftigelse og prisstabilitet. For at kunne udføre denne prisstabiliserende rolle, skal jobgaranti-lønnen være nominelt fastsat og efterfølgende justeres opad i proportion med produktivitetsstigninger, når det findes rettidigt. Dette kunne være fast inventar i trepartsforhandlinger af den danske model.



4.4 Udformningen af en grøn jobgaranti i Danmark

Jobgaranti-reformen udgør en designudfordring for embedsværket, politikere og arbejdsmarkedets parter. Reformen og den nye rettighed skal afstemmes med politiske præferencer for at sikre merbeskæftigelse, at arbejdsløse løbende opkvalificeres, samt hvilke konsekvenser jobgaranti-stillingernes incitamenter og betingelser har for arbejdsmarkedet. I de følgende afsnit beskrives en model for, hvordan disse hensyn kan imødekommes. Reformen vil dog være en varig designudfordring, som løbende vil kræve justeringer og eksperimentering for at passe til samtidens arbejdsmarked.

Lokal organisering – statslig finansiering

Vi foreslår, at den danske jobgaranti skal være lokalt administreret og statsligt finansieret. Danmark er med sine arbejdsmarkedsinstitutioner i en unik position til at få en jobgaranti til at skabe positive dynamiske effekter på tværs af samfundet. Vi har allerede et veletableret beskæftigelsessystem med 94 kommunale jobcentre, otte Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) og tre regionale kontorer for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Hertil kommer de lokale A-kasser, der assisterer de forsikrede ledige vha. særligt kendskab til specifikke brancher, samt Beskæftigelsesrådet som på nationalt plan opsamler information og rådgiver beskæftigelsesministeren. Dette decentrale beskæftigelsessystem skal benyttes til at formidle og oprette jobgaranti-stillinger for ledige og berettigede arbejdspladser, hvor behovet opstår. Endeligt, har vi et stort omfang af non-profit aktivitet i økonomien i både den offentlige sektor og den tredje sektor, hvor risikoen for fortrængning af ordinær arbejdskraft kan minimeres, så ordningen bliver socialt bæredygtig.

Jobgarantien bør primært være finansieret af staten. Kun staten har finansiell kapacitet til at forpligte sig til at finansiere en modcyklisk jobgaranti, uden at der skal omfordeles midler fra andre vigtige prioriteter eller at skatterne må hæves i en økonomisk krise. Kommuner vil f.eks. mangle pengene i deres budget og kan derfor ikke som staten agere makroøkonomisk stabiliserende. Statens finansielle frihedsgrader anerkendes allerede i de statslige udgiftslofter, hvor ledighedsrelaterede indkomstoverførsler ikke er begrænsede af loftet.¹²¹ Man kan overveje at inkludere en mindre med-finansiering fra kommunerne, hvis det vurderes at øge kommunernes engagement i at formidle ordinære jobs til personer ansat i jobgaranti-stillinger.

Staten ved imidlertid ikke, hvilke behov der findes i de enkelte lokalsamfund. Det er derfor vigtigt, at jobskabelsen ikke bliver styret fra Folketinget eller regeringen, men derimod ud fra, hvad der er brug for lokalt. Jobcentre vil udgøre ryggraden i jobgaranti-systemet. Jobcentre vil have til opgave at vedligeholde en jobbank for stillinger på offentlige arbejdspladser og i NGO'er, godkende projekttilbud fra foreninger med støtteværdige projekter og matche jobs på tværs af kommunen ift. Den arbejdsløses kompetencer. Jobcentre vil altså tage imod henvendel-



ser fra 1) ledige som ønsker en jobgaranti-stilling, 2) kvalificerede arbejdspladser, som tilbyder at ansætte folk i jobgaranti-stillinger og 3) private virksomheder, som ønsker at hyre folk fra igangværende og velfungerende jobgaranti-ansættelser i ordinær beskæftigelse eller prøve-ansættelse. Jobcentrene vil desuden have en opsøgende opgave i at kontakte kvalificerede arbejdspladser (primært i den offentlige sektor) og bidrage til oprettelse af jobgaranti-stillinger. Grundet den politiske styring i den offentlige sektor, bør det opsøgende arbejde med at finde stillinger kunne løses nemmere end de eksisterende indsatser rettet mod private virksomheder, som i udgangspunktet selv ville ansætte flere, hvis det forventes at være profitabelt. Det vil især være nemmere i den offentlige sektor, hvis der fra politisk side ambitiøst investeres ledelsesmæssig kapital i reformen. For de forsikrede ledige, vil A-kasserne desuden kunne spille en central rolle i vejledningen af den arbejdsløse i kraft af deres sektorkendskab og -netværk, samt om muligheder for at fortsætte fra jobgaranti-beskæftigelse til ordinær beskæftigelse.

Jobcentrene bør kunne frigøre betydelige ressourcer fra eksisterende opgaver med overvågning af arbejdsløses rådighed. Som det kendes fra seniorjob-ordningen, vil jobcentrene ikke længere skulle varetage obligatoriske individuelle kontaktforløb, løbende opfølgning, jobplan, overvåge jobsøgnings-aktivitet mv. for at sikre, at rådighedsforpligtelsen overholdes. Ved at have personer i jobgaranti-beskæftigelse, indtil behovet for mere arbejdskraft opstår i den private sektor, sikres at 'det kan betale sig at arbejde'. Personerne vil netop allerede være i arbejde, hvilket dagligt bekræfter deres rådighed. Ordinære arbejdsgivere vil derfor altid kunne tiltrække arbejdskraft fra denne beskæftigede pulje ved at stille et attraktivt jobtilbud.

På regionalt plan skal arbejdsmarkedsinstitutionerne bidrage til strategisk prioritering og erfaringsudveksling. De Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) kan involveres i at prioritere, hvilke former for jobgaranti-stillinger, der oprettes og bringe tværkommunale hensyn i spil. Dette kan bidrage til at tilføre ny potentiel arbejdskraft til sektorer i mangel og dermed bidrage til bedre arbejdsmarkeds-strukturer på regionalt plan. Den private sektor, som repræsenteres i RAR, vil desuden blive begunstiget på overordnet plan, ved at flere ledige fra 'restgruppen', som afstår fra registreret ledighed, indlemmes i arbejdsmarkedssystemet. Både private og offentlige arbejdsgivere opnår nye kanaler til at tilgå arbejdskraft i samfundet, frem for at byde lønnen op for den samme arbejdskraft. Det kan have en dæmpende effekt på lønpresset og derved øge den strukturelle beskæftigelse. STAR's tre regionale kontorer kan facilitere erfaringsudveksling blandt jobcentrene og benytte sine forankringer både lokalt og nationalt til at udvikle 'best practice'-retningslinjer for jobgaranti-ordningen.

I lyset af bæredygtighedsudfordringen, giver det mening strategisk at inspirere deltagelsesorienterede initiativer til at omfatte indsatser inden for bæredygtighed. Derfor skal lokaldemokratiet og de enkelte arbejdspladser og projektinitiativer involveres i beskæftigelsessystemets



oprettelse af jobgaranti-stillinger. Jobgarantien rummer netop et potentiale for at genoplive nær-demokratiet. I et tidligere notat, har vi i KOR foreslået oprettelse af Lokale Omstillings-Råd¹²², der skal fungere som lokale klimaborgerting, hjælpe kommunalpolitikere med bæredygtighedstiltag og have initiativret til at oprette lokale bæredygtige projekter. De nye Lokale Omstillings-Råd og det kommunale jobcenter vil kunne samarbejde om at finde og skabe de rette jobåbninger, hvor arbejdsløsheden rammer.

Boks 7 opsummerer, hvordan jobgarantien kan forankres i de eksisterende arbejdsmarkeds-institutioner på nationalt, regionalt og lokalt plan.



Boks 7. Forankring af jobgarantien i eksisterende institutioner på arbejdsmarkedet

Nationalt	
Beskæftigelsesministeriet	<p>Politisk ejerskab over reformen bliver vigtig for at anspore offentlige arbejdspladser og virksomheder til at oprette jobgaranti-stillinger, hvilket mindsker opgavebyrden for jobcentre med at finde relevante stillinger.</p> <p>Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) vil have en løbende design-udfordring med at indsamle viden og opdatere retningslinjer for 'best practice'.</p>
Beskæftigelsesrådet	Beskæftigelsesrådet vil være vigtig ift. at rådgive beskæftigelsesministeren om, hvordan implementeringen af jobgarantien forløber og håndteringen af evt. utilsigtede udfordringer.
Regionalt	
De Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR)	De otte Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) kan bidrage til, at jobgaranti-stillingerne prioriteres på områder, hvor der regionalt mangler eller vil mangle arbejdskraft på mellemfristet sigt. Dette kan hjælpe jobcentre til at prioritere deres indsats med at oprette og matche jobgaranti-stillinger. Private virksomheder kan desuden få nye kanaler til at kontakte restgruppen af ledige, som i dag ikke er registreret ledige i jobcentre.
Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR)	Styrelsens for Arbejdsmarked og Rekrutterings (STAR) tre regionale kontorer fungerer som bindeled mellem de lokale indsats i jobcentre og det nationale niveau via styrelsens fagkontorer, som sekretariat for de otte RAR, samt faciliterende for tværkommunalt samarbejde. De vil få en vigtig rolle i at få implementeret reformen og understøtte eksperimentering og erfaringsudveksling mellem jobcentre.
Lokalt	
Jobcentre	<p>Jobcentre vil fortsat varetage kernefunktionerne i beskæftigelsesindsatsen. De vil være i kontakt med kvalificerede organisationer, som vil oprette jobgaranti-stillinger, og selv arbejde på at oprette nye stillinger. Jobcentre vil i udgangspunktet stå for at matche ledige med jobgaranti-stillinger pba. af deres kvalifikationer og karriereønsker (evt. i samspil med A-kasserne). Når relevant, skal jobcentre facilitere kombinations-forløb, hvor jobgaranti-ansatte kan tage kurser og blive opkvalificerede. Endeligt, vil jobcentre efter henvendelse fokusere på at formidle private ansættelsesmuligheder til jobgaranti-ansatte.</p> <p>Jobcentre vil få færre opgaver med at overvåge lediges rådighed, da jobgaranti-ansatte lønnes pba. deres fremmøde, samt til jobkonsulenters oprettelse af jobforløb på private virksomheder.</p>
A-kasser	For A-kassemedlemmer kan A-kasserne tilskrives en mere central rolle i formidlingen af jobgaranti-stillinger i samarbejde med jobcentre. De vil ligeledes kunne varetage den primære vejledning af den jobgaranti-beskæftigede om opnåelse af ordinær beskæftigelse i kraft af deres sektor-kendskab og -netværk.
Nyt: Lokale Omstillings-Råd	I forlængelse af forslaget fra sammenslutningen <i>Broen til Fremtiden</i> , bestående af fagforeninger og NGO'er, om oprettelse af lokale klimaborgerting, har Klima- og Omstillingsrådet desuden foreslået oprettelse af Lokale Omstillings-Råd. De skal være borgerdrevne fora for aktiviteter til bæredygtig omstilling på lokalt plan. Rådene vil blive inddraget i borgerbudgettering og få initiativret til at oprette grønne projekter med jobgaranti-stillinger.



Sikring af merbeskæftigelse

I den offentlige sektor kan man gennem den offentlige styring sikre, at jobgaranti-stillinger bidrager med *merbeskæftigelse* til plejehjem, naturpleje, folkeskoler, integrationsindsatser mv., frem for at fortrænge arbejdskraft. Fraværet af profit-motiv i den tredje sektor bidrager ligeledes til at forhindre, at personer i garantijobs fortrænger ordinært ansatte. I forbindelse med indretningen af nyttejob-ordningen har der været fokus på, at de aktiverede ikke må udføre ordinære arbejdsopgaver mhp. at forhindre fortrængning.¹²³ Som to arbejdsmarkedsforskere har vurderet, blev nyttejob-ordningen "født på en knivsæg, som kommunerne må balancere på: Jobbene skal på den ene side være nyttige - deraf navnet. På den anden side må de ikke være så nyttige, at de konkurrerer med ordinære stillinger."¹²⁴ Vi mener ikke, det er opgavens *karakter*, som udgør et potentielt problem, men derimod ordningens konsekvenser. Hvis det ordinære personale har travlt, er det sandsynligt at arbejdsløse vil kunne gøre den største positive forskel at bidrage til de ordinære arbejdsopgaver, som ikke kræver specialkompetencer. Det ændrer ikke på, at det er vigtigt at undgå fortrængning af ordinært ansatte i implementeringen af ordningen.

Der er allerede modeller i dansk lovgivning for, hvordan man kan sikre, at der ikke finder fortrængning sted. Ved oprettelse af seniorjob skal det allerede sikres, at der finder en nettoudvidelse af antallet af ansatte i den pågældende kommunale virksomhed sted. Fagforeninger bør inddrages for at sikre, at jobgaranti-stillinger ikke fortrænger, men derimod supplerer de ordinære stillinger. Der kunne eksempelvis være en form for vetoret til fagforeninger, hvis ledelsen opretter en uhensigtsmæssig stilling, som måske overtager arbejdet fra de ansatte eller på anden måde anses som problematisk. Jobgaranti-ansatte skal benyttes som en midlertidig forstærkning, ikke som erstatning. I det omfang at ledelsen af offentlige virksomheder i dag belønnes og/eller anderkendes for at reducere virksomhedens udgifter, skal der foretages ændringer i styringen, så besparelser gennem fortrængning vha. jobgaranti-ansatte ikke tilskyndes. Den løbende udskiftning af de ansatte i jobgaranti-stillinger sætter desuden en begrænsning for, hvor meget ledelsen kan bero sig på jobgarantiansatte til virksomhedens kerneopgaver.

Uddannelse og kompetenceopbygning

Formålet med en jobgaranti er at hjælpe afskedigede personer til undgå arbejdsløshed og de personlige og sociale omkostninger der følger, øge samfundets værdiskabelse og robusthed, og hjælpe de afskedigede til at omstille sig til næste ordinære beskæftigelse. For at ny ordinær beskæftigelse bliver et hyppigt resultat, er det vigtigt at jobgarantien designes med henblik på at fremme den arbejdsløses kompetencer i retninger, der er relevante for fremtidig ordinær ansættelse. Jobcentrene skal matche de arbejdsløse med stillinger, som er relevante for deres karrierevej og sørge for, at der tilbydes relevante uddannelses- og opkvalificeringsmuligheder, på områder, hvor der er behov for arbejdskraft på arbejdsmarkedet. Jobgarantien bør derfor kunne kombineres med uddannelsesmuligheder, hvor man kan beholde sin jobgaranti-løn, mens



man følger godkendte og tidsbegrænsede kurser, der bidrager til konkret kompetenceudvikling. Jobcentrene vil dermed have en central rolle i at administrere disse *kombinations-forløb*. Jobcentrene vil have en rådgivende rolle ift. jobsøgning og karriereplanlægning, og der kan eksperimenteres med at afsætte tid af i ugen for personer i jobgaranti til rådgivning, jobsamtaler og uddannelse. Jobcentret kan ligeledes formidle prøveansættelser hos private arbejdsgivere, som mangler arbejdskraft, mens jobgaranti-stillingen sættes på pause.

Betingelser

Aktiviteter i jobgarantien bør ikke have religiøse eller politiske formål for at undgå politisering af ordningen. Det skal være projekter, der bidrager til lokalsamfundets velvære og udvikling på andre måder med mindre grundlag for splittelse. Her bør der indtænkes en godkendelsesproces af NGO'er og et tilsyns-system der på simpel vis tjekker, om de udbudte jobs lever op til kravene om bl.a. formål og om de aftalte projekter udføres efter planen og i god tro.

En person i jobgarantiens rådighed for resten af arbejdsmarkedet er endnu et politisk aspekt at forholde sig til. I seniorjobordningen er man f.eks. forpligtet til at tage i mod "et rimeligt arbejde, som jobcenteret henviser til."¹²⁵ Man kan i indretningen af jobgarantien overveje at benytte en lignende bestemmelse.

Man kan i jobgaranti-stillinger afskediges, som det kendes fra ordinære ansættelser, hvis man forsømmer sine forpligtelser. Hvis man fyres for eks. tredje gang, kan der iværksættes en karantæne-periode fra at indgå i jobgaranti-ordningen og de sociale myndigheder gøres opmærksomme på, at personen muligvis har behov for støtte til at håndtere sine udfordringer med at varetage et arbejde.

Lønforhold

Lønnens størrelse er ikke det afgørende for vores forslag, da det er et værdi- og fordelingspolitisk spørgsmål, hvilken løn man som minimum skal kunne modtage for at yde en arbejdsindsats. Lønnens størrelse kan også have en enkeltstående effekt på den private sektor, hvis niveauet er attraktivt ift. det laveste lønniveau i økonomien. I USA tiltænkes jobgarantien at blive indført med en løn på \$15 for at hæve den effektive minimumsløn, der er sakket langt bag samfundets produktivtets- og velstandsudvikling. I en makroøkonomiske simulering af jobgarantien i USA, øges inflationen dog kun med 0,74% i det maksimale år, og effekten falder sidenhen til 0,09%.¹²⁶

I dette forslag lægger vi *ikke* op til, at jobgarantien på samme vis skal bruges til at presse lønniveauet et niveau op. Den danske model har sikret, at lønnen nogenlunde har fulgt med produktiviteten, hvorfor lønniveauet for jobgarantien i Danmark i højere grad skal afspejle, hvilken værdi vi allerede tillægger arbejde. Vi anviser tre mulige niveauer for en grøn jobgaranti i Danmark (se tabel 4). Et lavere, et mellem og et højere niveau med en timeløn på hhv. 85 kr., 103,5 kr. og 122



kr.. Det lave niveau afspejler dagpengesatsen for dimittender uden børn, det højeste niveau afspejler mindstebetalingen i industriens overenskomst og det mellem niveau er et gennemsnit af den høje og den lave sats. Ansættelsen bør også føre til optjening af ferie samt indbetaling af et pensionsbidrag. Som det kendes fra overførselsindkomster, kan der tilføjes tillæg afhængigt af forsørgersituationen. Der kan også suppleres med en separat og lavere lønsats for unge uden kompetencegivende uddannelse for at give dem et større incitament til at opsøge uddannelsessystemet. Udgiften til en jobgaranti-reform vil primært bestå af lønnen, som til dels vil blive opvejet af reduktioner af de eksisterende overførsler. Der vil muligvis også skulle afsættes et 'overhead'-tillæg til personaleudgifter og materialer.

Jobgarantien kan med fordel kombineres med og supplere dagpengesystemet på forskellig vis. Man kan eksempelvis tillade, at dagpengemodtagere kan vælge at modtage en reduceret dagpengesats, mens de er i jobgaranti-beskæftigelse mod tilsvarende at få forlænget dagpengeperioden. Dermed kan jobgaranti-systemet være med til at få dagpengene til at 'køre længere på literen' og samtidig reducere indkomstgabet, som er opstået mellem at være i beskæftigelse og modtage dagpenge. I denne kombinationsmodel, står jobgarantien for den grundlæggende indkomst, mens de supplerende dagpenge muliggør, at man ikke betydeligt må ændre livsførelse, hvis man over en længere periode ikke kan finde ordinær ansættelse. Dette er dog et politisk spørgsmål, som bør drøftes med arbejdsmarkedets parter, de politiske partier og i regeringens kommission for 2. generationsreformer.

Tabel 3. Mulige lønsatser for jobgarantien sammenlignet med andre ydelser

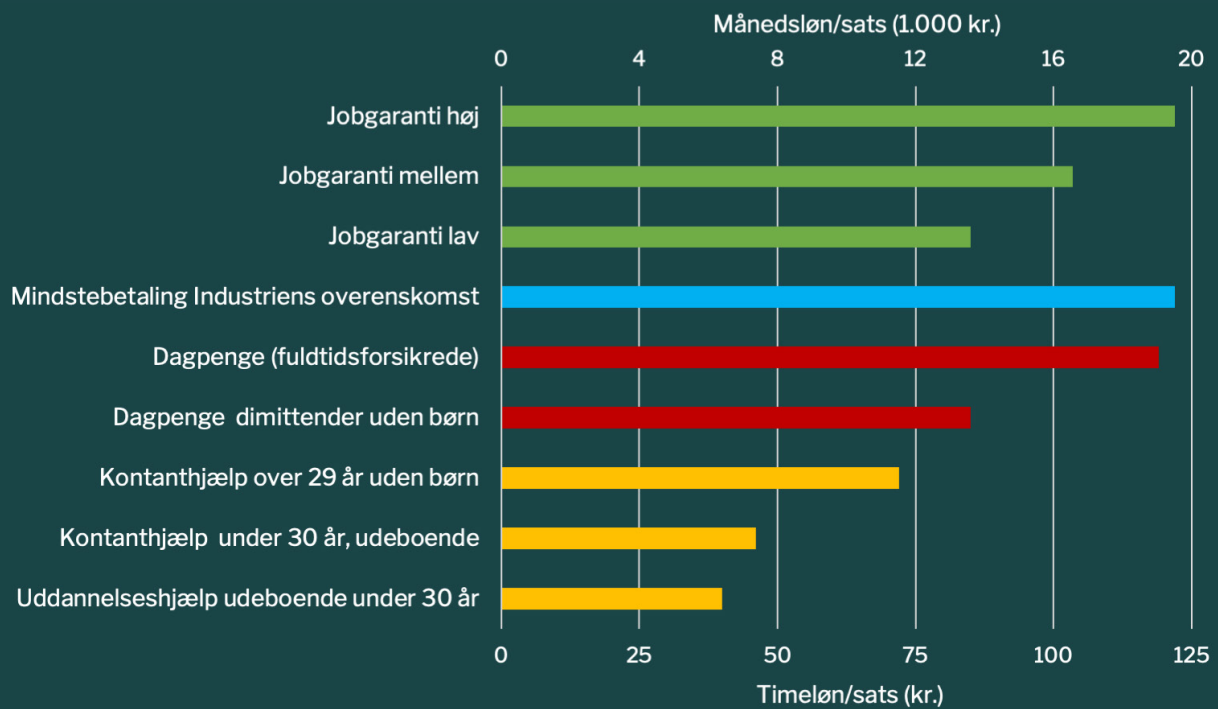
Ydelse	Sats (kr. pr. måned)	Beregnet timeløn ved 160 arbejdstimer (kr.)
Jobgaranti høj	19.568	122
Jobgaranti mellem	16.581	103,5
Jobgaranti lav	13.617	85
Mindstebetaling Industriens overenskomst	19.568	122
Dagpenge (fuldtidsforsikrede)	19.083	119
Dagpenge dimittender uden børn	13.644	85
Kontanthjælp over 29 år uden børn	11.554	72
Kontanthjælp under 30 år, udeboende	7.448	46
Uddannelseshjælp udeboende under 30 år	6.331	40

Note: I en gennemsnitlig måned med 4,33 uger og 37 timers arbejdsuge er der 160 arbejdstimer.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet¹²⁷



Figur 9. Mulige lønsatser for jobgarantien sammenlignet med andre ydelser



Note: I en gennemsnitlig måned med 4,33 uger og 37 timers arbejdsuge er der 160 arbejdstimer.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet¹²⁸



5. Konklusion

Vi har i denne rapport fremlagt, hvordan en grøn jobgaranti kan adressere vedvarende udfordringer for dansk økonomi. Den vedvarende arbejdsløshed udgør en endnu uløst udfordring for det danske samfund. Dette gør sig særligt gældende pga. de mønstre som arbejdsløsheden har for så vidt angår bestemte aldersgrupper, uddannelsesbaggrunde og herkomst. En jobgaranti er en individuel ret til beskæftigelse i den offentlige eller tredje (non-profit) sektor til en fastsat løn. Jobgarantien er grøn, når projekter inden for grøn omstilling, naturpleje og bæredygtighed prioriteres i jobskabelsen. Jobgarantiens forbedrede muligheder for at opbygge erhvervs erfaring gennem lokal værdiskabelse vil således især komme personer til gavn, som i dag er ramt af ulige muligheder på arbejdsmarkedet. Eftersom arbejdsløshed er medvirkende til at forårsage sociale og helbredsmæssige udfordringer, kan jobgarantien bidrage til at aflaste dele af den offentlige sektor, som i dag tager hånd om disse udfordringer. Dette drejer sig bl.a. om socialsektoren, sundhedsvæsenet og kriminalforsorgen. Inklusion af disse hensyn i beslutningstagning er tanken bag Socialstyrelsens Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM)¹²⁹, som med fordel kan rettes mod disse forbindelser. Som forskere fra VIVE¹³⁰ har pointeret, foretages politiske beslutninger i dag på baggrund af "ufuldstændige modeller", som ikke har tilstrækkeligt blik for de "dynamiske effekter" af tiltag som afledt bl.a. medfører "fald i kriminalitet, bedre sundhed mv."

Hertil kommer, at vi står over for en strukturel forandring af vores økonomi i forbindelse med den grønne omstilling af samfundet. En jobgaranti hjælper til at gøre samfundet modstandsdygtigt over for de negative konsekvenser visse personer vil opleve i takt med at produktionsformer og forbrug ændrer karakter. Jobgarantien opretter nye stillinger præcis, hvor behovet opstår og giver derfor personerne et robust fundament til at omstille sig til næste kapitel i tilværelsen. En grøn jobgaranti kan derfor udgøre en kraftfuld 2. generationsreform, der over tid kan mindske uligheden, øge værdiskabelsen og mindske de offentlige udgifter til håndtering af sociale problemer.

Foranlediget af vores overordnede udfordring med at omstille økonomien mod bæredygtighed, er det oplagt, at jobgarantien også bliver grøn. Det gøres ved at projekter og jobopslag prioriteres til indsatser der fremmer miljø, natur og bæredygtighed. Det kan ikke på forhånd nøjagtigt oplyses, hvad personer i jobgaranti skal udføre, da det afhænger af den lokale kontekst med specifikke behov og færdigheder blandt de arbejdsløse.

Der er stadig en række udestående spørgsmål, som med fordel kan analyseres af regeringens embedsværk, kommissionen for 2. generationsreformer og andre organisationer på beskæftigelsesområdet. Det vil være oplagt vha. forskellige scenarier at undersøge, hvilke umiddelbare samt dynamiske effekter en jobgaranti kan forventes at medføre. De umiddelbare effekter



vedrører arbejdsløse personers benyttelse af ordningen, samt hvilke udgifter og værdiskabelse dette vil medføre. Af mere dynamisk karakter bør det estimeres, hvilken betydning ordningen vil have for de automatiske stabilisatorer i økonomien, for de lediges kompetenceudvikling, samt for de offentlige udgifter til bl.a. social-, og sundhedsområdet, samt kriminalforsorgen. Det kunne eksempelvis være relevant at stimulere, hvordan økonomien havde udviklet sig efter finanskrisen, hvis en jobgaranti havde været til stede til at indvirke med kraftigere genopretning af efterspørgslen.

Det vil i forbindelse heraf være oplagt at iværksætte forsøgsordninger i udvalgte kommuner, så effekterne af så store forandringer kan undersøges grundigt. Oxford Universitet har eksempelvis netop lanceret et forsøgsprojekt med universel jobgaranti i en østrigsk by.¹³¹ I USA har en række fremtrædende politikere, herunder den nuværende vicepræsident Kamala Harris, også foreslået en større jobgaranti-forsøgsordning.¹³²

Forsøgsordninger kan utvivlsomt give værdifuld viden om konsekvenserne af at mindske arbejdsløsheden i samfundet. Men da der er tale om en forandring af økonomien på et grundlæggende plan, bør man ikke afvente et fuldstændigt evidensbaseret beslutningsgrundlag. Man kender først effekterne på samfundsplan, når man har gjort forsøget nationalt. En grøn jobgaranti er ikke en universel løsning på alle sociale og økonomiske problemer og medfører en varig design- og implementeringsudfordring, som kræver løbende eksperimentering og læring. Forslaget om en grøn jobgaranti handler dermed i høj grad om troen på, at lavere arbejdsløshed vil være en gevinst for det danske samfund. Gør vi i dag nok for at hjælpe hinanden med at være forbundet til vores lokalsamfund gennem meningsfuld værdiskabelse? Ved bedre at udnytte potentialet blandt de arbejdsløse i Danmark, sættes der positive spiraler i gang i samfundet, som gennem afledte effekter vil komme mange til gavn. Reformen vil kunne mindske de negative effekter, som vi påfører os gennem unødvendigt høj arbejdsløshed, og skabe en ny infrastruktur, som gør samfundet mere modstandsdygtigt over negative konsekvenser ved epidemier og strukturel økonomisk forandring. Det 21. århundrede har behov for en gentænkning af arbejdsmarkedspolitikken og en grøn jobgaranti har svar på tidens udfordringer.



The Conservative belief that there is some law of nature which prevents men from being employed, that it is “rash” to employ men, and that it is financially ‘sound’ to maintain a tenth of the population in idleness for an indefinite period, is crazily improbable—the sort of thing which no man could believe who had not had his head fuddled with nonsense for years and years.

Our main task, therefore, will be to confirm the reader’s instinct that what seems sensible is sensible, and what seems nonsense is nonsense. We shall try to show him that the conclusion, that if new forms of employment are offered more men will be employed, is as obvious as it sounds and contains no hidden snags; that to set unemployed men to work on useful tasks does what it appears to do, namely, increases the national wealth; and that the notion, that we shall, for intricate reasons, ruin ourselves financially if we use this means to increase our well-being, is what it looks like—a boggy

- John Maynard Keynes, 1929



6. Slutnoter

- 1 Vi læser denne paragraf som gældende for alle køn i Danmark
- 2 Menneskeret.dk: Verdenserklæringen om menneskerettigheder (1948) ([link](#))
- 3 Aarup, Knud (2017). Fra udenforskab til fællesskab - seks bud på et bedre velfærdssamfund. DJØF Forlag.
- 4 Kommunernes Landsforening (2020). "Analyse. Hvad koster beskæftigelsesindsatsen og hvad bruges pengene på", ([link](#))
- 5 Økonomisk Redegørelse, December 2019, s. 110
- 6 DST ([link](#)) og Statistikbanken (AKU110K, AKU111K & AKU510K). Heraf 30.000 studerende i 2019 som søgte beskæftigelse.
- 7 Europa-Kommissionen (2020). 'Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Fonden for Retfærdig Omstilling' ([link](#))
- 8 Klima- og Omstillingsrådet (2021). Klimaeksponeret beskæftigelse i Danmark – en indledende analyse. Marts 2021. ([link](#))
- 9 Regeringen (21.10.20): Kommission for 2. generationsreformer, de nye reformveje ([link](#))
- 10 AE-Rådet (25.09.20): Hver tredje coronaledige var også ledig under finanskrisen ([link](#))
- 11 Kvartalsvise tal stammer fra DST AULKP01: Fuldtidsledige i% af arbejdsstyrken efter tid ([link](#))
- 12 AE-Rådet (06.09.20): På trods af faldende ledighed vokser langtidsledigheden ([link](#))
- 13 Se også AE-rådet (21.09.18): Oversete ledige øger jobkøen med op imod 100.000 personer ([link](#))
- 14 DST begreber ([link](#))
- 15 ECD (2020), Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator). doi: 10.1787/72d1033a-en (Accessed on 26 October 2020)
- 16 DST (14.03.2018): Udsatte unge har svært ved at komme i arbejde ([link](#))
- 17 AE-Rådet (07.10.18) Krisens skygger trækker stadig spor ([link](#))
- 18 AE-Rådet (21.07.20): Unge og ældre er hårdere ramt af ledighed end under finanskrisen ([link](#))
- 19 Dansk Arbejdsgiverforening (2020): Langtidsforsørgede Unge ([link](#))
- 20 Aarhus Universitet (2017): Peter kommer lettere til jobsamtale end Ali ([link](#))
- 21 Institut for Menneskerettigheder (2021): Minoritetskvinder med tørklæde bliver fravalgt på arbejdsmarkedet ([link](#))
- 22 Steen Scheuer (2017): Atypisk beskæftigelse i Danmark - Om deltidsansattes, midlertidigt ansattes og soloselvstændiges vilkår ([link](#))
- 23 Altinget (17.04.20): Forskere: Regeringens hjælpepakker afslører huller i det sociale sikkerhedsnet ([link](#))
- 24 Jin RL, Shah CP, Svoboda TJ. The impact of unemployment on health: a review of the evidence. CMAJ 1995;153:529-40



- 25 Aaron Reeves, Martin McKee, David Gunnell, Shu-Sen Chang, Sanjay Basu, Benjamin Barr, David Stuckler, Economic shocks, resilience, and male suicides in the Great Recession: cross-national analysis of 20 EU countries, *European Journal of Public Health*, Volume 25, Issue 3, June 2015, Pages 404–409
- 26 Roelfs DJ, Shor E, Davidson KW, Schwartz JE. Losing life and livelihood: a systematic review and meta-analysis of unemployment and all-cause mortality. *Soc Sci Med*. 2011 Mar;72(6):840-54
- 27 JP Finans (2010) Arbejdsløshed dræbende for mænd ([link](#))
- 28 Paul KI, Moser K. Unemployment impairs mental health: meta-analyses. *J. Vocat. Behav*. 2009
- 29 Kim TJ, von dem Knesebeck O. Is an insecure job better for health than having no job at all? A systematic review of studies investigating the health-related risks of both job insecurity and unemployment. *BMC Public Health*2015;15:985.
- 30 Brown, David W.; Balluz, Lina S. Ford, Earl S.; Giles, Wayne H.; Strine, Tara W.; Moriarty, David G.; Croft, Janet B.; Mokdad, Ali H. (2003) Associations Between Short- and Long-Term Unemployment and Frequent Mental Distress Among a National Sample of Men and Women, *Journal of Occupational and Environmental Medicine*: November 2003 - Volume 45 - Issue 11 - p 1159-1166
- 31 Kim TJ, von dem Knesebeck O. Is an insecure job better for health than having no job at all? A systematic review of studies investigating the health-related risks of both job insecurity and unemployment. *BMC Public Health* 2015;15:985.
- 32 Riumallo-Herl C , Basu S, Stuckler D, et al. Job loss, wealth and depression during the Great Recession in the USA and Europe. *Int J Epidemiol* 2014;43:1508–17
- 33 Olga Stavrova, Thomas Schlösser, Detlef Fetchenhauer, Are the unemployed equally unhappy all around the world? The role of the social norms to work and welfare state provision in 28 OECD countries, *Journal of Economic Psychology*, Volume 32, Issue 1, 2011, Pages 159-171,
- 34 Sundhedsstyrelsen (2020). ' Social ulighed i sundhed og sygdom: Udviklingen i Danmark i perioden 2010 – 2017 ([link](#))
- 35 Reeves A , McKee M, Gunnell D, et al. Economic shocks, resilience, and male suicides in the Great Recession: cross-national analysis of 20 EU countries. *Eur J Public Health*2015;25:404–9.
- 36 Stuckler D, Basu S. *The body economic: why austerity kills*. Allen Lane, 2013.
- 37 Beckfield J, Bambra C, Eikemo TA, Huijts T, McNamara C, Wendt C. An institutional theory of welfare state effects on the distribution of population health. *Soc Theory Health*2015;13:227-44
- 38 David Stuckler, Aaron Reeves, Rachel Loopstra, Marina Karanikolos, Martin McKee, Austerity and health: the impact in the UK and Europe, *European Journal of Public Health*, Volume 27, Issue 4, 2017, Pages 18–21



- 39 Emilie Renahy, Christiane Mitchell, Agnes Molnar, Carles Muntaner, Edwin Ng, Fariyah Ali, Patricia O’Campo, Connections between unemployment insurance, poverty and health: a systematic review, European Journal of Public Health, Volume 28, Issue 2, April 2018, Pages 269–275
- 40 Hensher Martin. Covid-19, unemployment, and health: time for deeper solutions? BMJ 2020; 371 :m3687
- 41 Eriksson, Stefan, and Dan-Olof Rooth. 2014. “Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment.” American Economic Review, 104 (3): 1014-39
- 42 Shi, L.P., Imdorf, C., Samuel, R. et al. How unemployment scarring affects skilled young workers: evidence from a factorial survey of Swiss recruiters. J Labour Market Res 52, 7 (2018)
- 43 Felix Oberholzer-Gee, Nonemployment stigma as rational herding: A field experiment, Journal of Economic Behavior & Organization, Volume 65, Issue 1, 2008, Pages 30-40
- 44 Aarup, Knud (2017). Fra udenforskab til fællesskab - seks bud på et bedre velfærdssamfund. DJØF Forlag.
- 45 Kommunernes Landsforening (2020): “Analyse. Hvad koster beskæftigelsesindsatsen og hvad bruges pengene på” ([link](#))
- 46 Socialpolitisk Redegørelse 2019
- 47 Rockwool Fonden (2018). Kriminalitet Smitter ([link](#))
- 48 Rockwool Fonden (2006). Direkte omkostninger ved kriminalitet i Danmark ([link](#))
- 49 DKR: 2019: Samfundsøkonomiske omkostninger ved vold ([link](#))
- 50 Kraka (2020). Sådan stopper vi hjemløshed - Det næste store skridt ([link](#))
- 51 Astrid Kragh (2020). ‘Socialpolitik er en investering – ikke en udgift’ ([link](#))
- 52 Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (marts 2015): Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet
- 53 Behandles nærmere i afsnit 4.3 Udformningen af en grøn jobgaranti i Danmark.
- 54 AE-Rådet (22.01.20): Grøn omstilling kan skabe tusindvis af nye job i Danmark ([link](#))
- 55 Se afsnit 2.1 og Klima- og Omstillingsrådet (2021) Klimaeksponeret beskæftigelse i Danmark – en indledende analyse. Marts 2021. ([link](#))
- 56 Fagbevægelsens Hovedorganisation (2020). ‘Sammen skaber vi Danmark – sammen skaber vi grøn omstilling’ ([link](#))
- 57 Klima- og Omstillingsrådet (2021) Klimaeksponeret beskæftigelse i Danmark – en indledende analyse. Marts 2021. ([link](#)); Her findes en mere detaljeret beskrivelse af metoden bag analysen.
- 58 Bilværkstederne er inkluderet som en direkte klimaeksponeret branche, da branchen er substantielt eksponeret via husholdningerne og derfor ville blive særdeles undervurderet, hvis den skulle inkluderes iht. til tilknytning til andre erhvervsbrancher.
- 59 Denne udlægning følger i store træk Kolstrup, Søren (2015) ‘Den danske velfærdsmodel 1891-2011: sporskifter, motiver, drivkræfter’.



- 60 Wray, L. Randall (2007). 'The employer of last resort programme : could it work for developing countries?' ILO ([link](#))
- 61 Sejr, Lis; Schultz, Trine: 'Bistandsloven' i Den Store Danske på lex.dk. Hentet 20. januar 2021 ([link](#))
- 62 Ove Kaj Pedersen (2018). 'Reaktionens tid'. Informations Forlag.
- 63 Goul Andersen, J. (2011), "From the Edge of the Abyss to Bonanza – and Beyond. Danish Economy and Economic Policies 1980–2011", Mjøset, L. (Ed.) The Nordic Varieties of Capitalism (Comparative Social Research, Vol. 28), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 89-165
- 64 Kolstrup, Søren (2015) Den danske velfærdsmodel 1891-2011: sporskifter, motiver, drivkræfter. S. 214-216.
- 65 Ibid., s. 240.
- 66 Ibid., s. 238
- 67 EU Commission (Jan 2020): Youth Guarantee country by country: Denmark.
- 68 Gerdson og Gerdson (2006). 'Fra aktivering til beskæftigelse. En gennemgang af aktiveringsindsatsen i det danske dagpengesystem'. SFI. ([link](#))
- 69 Nordjyske (20.01.2004): 11 Hobrovikarer uden job ([link](#))
- 70 Information (12.08.2019): Rockwool Fonden: Effekterne af dagpenge- og kontanthjælpsreformen er små eller usikre ([link](#))
- 71 DR (22.03.2019) Rockwool-fonden: Starthjælp fik ikke i længden flere flygtninge i job ([link](#))
- 72 Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (marts 2015): Nye veje mod job for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet
- 73 STAR (2017). 'Aktiv beskæftigelsesindsats hjælper udsatte grupper ind på arbejdsmarked' ([link](#))
- 74 STAR (2018). 'Viden om effekter af indsatser for ledige og andre personer på overførselsindkomster' ([link](#))
- 75 STAR (2017) 'Job-bro til Uddannelse' ([link](#))
- 76 Larsen, C.A. & Andersen, J.G. (2009), 'How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State: The Case of Neoliberal Ideas and Highly Organized Social Democratic Interests'. Governance, 22: 239-261. ([link](#))
- 77 Storm, Servaas & C. W. M Naastepad (2011). 'Macroeconomics Beyond the NAIRU'. Harvard University Press. ([link](#))
- 78 Mitchell, William & Joan Muysken (2008). 'Full Employment Abandoned Shifting Sands and Policy Failures' ([link](#))
- 79 Smith, Nina: Arbejdsløshed i Den Store Danske ([link](#))
- 80 Mitchell, William (1998). 'The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment'. Journal of Economic Issues Vol. 32, No. 2 (Jun., 1998), pp. 547-555 ([link](#))
- 81 Herunder Stabilitets- og Vækstpagtens grænser på 3% underskud og 60% statsgæld ift. BNP, og budgetlovens begrænsning på 0,5% strukturelt underskud ift. BNP.



- 82 Goul Andersen, Jørgen (2015). 'Krisens Navn'. Forlaget Frydenlund.
- 83 Aarup, Knud (2017). Fra udenforskab til fællesskab - seks bud på et bedre velfærdssamfund. DJØF Forlag.
- 84 ILO (2016). 'What is a green job?' ([link](#))
- 85 DST (2019). 'Grønne varer og tjenester' ([link](#))
- 86 Tcherneva, P. R. (2020), The Case for A Job Guarantee ([link](#))
- 87 Tcherneva, P. R. (2018) 'The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation' ([link](#))
- 88 Hyman Minsky (1986). 'Stabilizing an Unstable Economy'.
- 89 Wray, L. Randall (2007). 'Employer of Last Resort: Strategies for combating poverty' Development vol. 50, p. 96-102
- 90 Mitchell, William (1998). 'The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment'. Journal of Economic Issues Vol. 32, No. 2 (Jun., 1998), pp. 547-555 ([link](#))
- 91 Mathew Forstater (2006) Green Jobs: Public Service Employment and Environmental Sustainability, Challenge, 49:4, 58-72
- 92 Wray et. al. (2018): Public Service Employment - A Path to Full Employment ([link](#))
- 93 Tcherneva, P. (2012). 'Full Employment through Social Entrepreneurship - The Nonprofit Model for Implementing a Job Guarantee' ([link](#))
- 94 Robert Skidelsky, Project Syndicate (16.08.2020): The Case for a Guaranteed Job ([link](#))
- 95 Fraser N. m.fl. (15.05.20): Humans are not resources. Coronavirus shows why we must democratise work ([link](#))
- 96 Democratizingwork.org ([link](#))
- 97 Klima- og Omstillingsrådet (2020): Borgerbudgettering som middel til inddragelse i grøn omstilling – fra forskning til praksis. Oktober 2020. ([link](#))
- 98 Mathew Forstater (2006) Green Jobs: Public Service Employment and Environmental Sustainability, Challenge, 49:4, 58-72
- 99 Den Grønne Jobpulje (2001). 'Grønne job i Danmark Evaluering af Den Grønne Jobpulje 1997-2000 ([link](#))
- 100 Den Grønne Jobpulje (2002). 'Årsberetning 2001' ([link](#))
- 101 Ruge, D. og B. E. Mikkelsen (2013). 'Local public food strategies as a social innovation: early insights from the LOMA-Nymarkskolen case study' ([link](#))
- 102 Tcherneva, P. R. (2020), The Case for A Job Guarantee ([link](#))
- 103 Raven, P.G. (2017). 'Telling tomorrows: Science fiction as an energy futures research tool' ([link](#))
- 104 Kris De Meyer m.fl. (2020) 'Transforming the stories we tell about climate change: from 'issue' to 'action' Environ. Res. Lett. 16 015002 ([link](#))
- 105 Forstater, M. (2003): Public employment and environmental sustainability, Journal of Post Keynesian Economics, 25:3, 385-406
- 106 Se afsnit 2.1 i denne rapport og Eriksson, Stefan, and Dan-Olof Rooth (2014): "Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment." American Economic Review, 104 (3): 1014-39.



- 107 DST (2016): Offentlig produktion og produktivitet 2008-2014 ([link](#))
- 108 Wray et. al. (2018): Public Service Employment - A Path to Full Employment ([link](#))
- 109 DR (23.10.20): Professor efterlyser mere intensiv smitteopsporing: 'Med vores testkapacitet forstår jeg det ikke' ([link](#))
- 110 Det Økonomiske Råds formandskab: Dansk Økonomi, efterår 2020 ([link](#))
- 111 Sundhedspolitisk tidsskrift (21.08.20): Dansk smitteopsporing halter langt efter andre lande ([link](#))
- 112 Politiken (18.02.2021). 'Nye tal for smitteopsporing vækker undren: »Vi er ikke i nærheden af, hvor vi burde være«' ([link](#))
- 113 Berlingske (25.09.20): Efter kritik af få hænder til smitteopsporing: Rigspolitiet sætter 300 mand på opgaven ([link](#))
- 114 TV2/Ritzau (30.12.20): Smitteopsporing skal håndtere op til 3000 nye smittede dagligt ([link](#))
- 115 Klimatilpasning.dk <https://www.klimatilpasning.dk/viden-om/fremtidens-klima/>
- 116 Larsen & Goul Andersen (2009): How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State: The Case of Neoliberal Ideas and Highly Organized Social Democratic Interests. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 22, No. 2, April 2009 (pp. 239–261).
- 117 Danmarks Statistik (21.10.20): 15.000 flere lønmodtagere i august ([link](#))
- 118 AE-Rådet (30.09.20): 160.000 personer er ikke i job eller uddannelse og får ikke understøttelse ([link](#))
- 119 Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering ([link](#))
- 120 Mitchell, William (1998). 'The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment'. Journal of Economic Issues Vol. 32, No. 2 (Jun., 1998), pp. 547-555 ([link](#))
- 121 Finansministeriet: Loftsafgrænsning ([link](#))
- 122 Som foreslået i: Klima- og Omstillingsrådet (2020). Borgerbudgettering som middel til inddragelse i grøn omstilling - fra forskning til praksis. Oktober 2020. ([link](#))
- 123 STAR. 'En Nyttig Indsats - Inspiration til jobcentre om brug af nytteindsats' ([link](#))
- 124 Mathias Herup Nielsen og Lasse Schmidt Hansen (2021). 'Nyttejobs til flygtninge og indvandrere er i den grad urealistisk'. Politiken ([link](#))
- 125 STAR. 'Seniorjob' ([link](#))
- 126 Wray et. al. (2018): Public Service Employment - A Path to Full Employment ([link](#))
- 127 Beskæftigelsesministeriet: Satser for 2020 ([Link](#))
- 128 Beskæftigelsesministeriet: Satser for 2020 ([Link](#))
- 129 Socialstyrelsen. 'Den Socialøkonomiske Investeringsmodel' ([link](#))
- 130 VIVE (2021) 'Politiske beslutninger bygger på ufuldstændige økonomiske modeller' ([link](#))
- 131 University of Oxford (2020). 'World's first universal jobs guarantee experiment starts in Austria' ([link](#))
- 132 Congress.gov 'S.2746 - Federal Jobs Guarantee Development Act of 2018' ([link](#))



Grøn Jobgaranti i Danmark

*- Forslag til en retfærdig
økonomisk omstilling mod
et bæredygtigt samfund*

Udgivet marts 2021

Kontakt evt. Asker Voldsgaard,
asker.voldsgaard.18@ucl.ac.uk, for
udbygning vedr. forskningsreferencer.

KLIMA- OG OMSTILLINGSRÅDET

mail@klimaogomstillingsraadet.dk

klimaogomstillingsraadet.dk

 @KOR_Danmark

