

Aktiv socialpolitik – en sammenfatning

Hvem er revalidender og kommunalt aktiverede? Hvordan forløber deltagelse i revalidering og kommunal aktivering? Hvor tilfredse er deltagerne i de to foranstaltninger, og hvilket udbytte oplever de? Hvordan er deres arbejdsmarkedssituation efter deltagelsen? Hvilken virkning har revalidering og aktivering på deltagernes evne til at forsørge sig selv?

Rapporten sammenfatter de væsentligste resultater fra en række delundersøgelser af den kommunale aktiverings- og revalideringsindsats. Resultaterne baserer sig på interviewoplysninger fra kommuner, deltagere i aktiverings- og revalideringsforløb samt registeroplysninger om offentlige ydelser til deltagerne.

Aktiv socialpolitik

– en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering

Henning Bjerregård Bach



Aktiv socialpolitik

***– en sammenfatning af
evalueringer af revalidering
og aktivering***

Henning Bjerregård Bach

Aktiv socialpolitik – en sammenfatning af evalueringer af revalidering og aktivering

Forskningsleder Lisbeth Pedersen
Forskningsgruppen om arbejdsmarkedspolitik

Undersøgelsens følgegruppe bestod af repræsentanter fra:

Socialministeriet
Beskæftigelsesministeriet
Dansk Arbejdsgiverforening
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune
Landsorganisationerne i Danmark
Kommunernes Landsforening

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-693-7

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

Omslagsfoto: Anders Clausen/BAM

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

DK-1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

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

Forord

Socialforskningsinstituttet gennemførte i perioden 1999-2002 projektet: "Aktiv socialpolitik - en undersøgelse af aktivering, kontanthjælp, revalidering og sygedagpenge". Formålet er at give en oversigt over revaliderings- og aktiveringsindsatsen: Hvem er revalidenderne og de aktiverede, hvad karakteriserer forløbet af de to foranstaltninger, hvilket udbytte oplever deltagerne, hvordan er deltagernes efterfølgende placering på arbejdsmarkedet, og hvilken virkning har revalidering og aktivering på deltagernes selvforsørgelse.

Rapporten kan læses uafhængigt af de tidligere rapporter, som sammenfatter en række arbejdsrapporter fra projektet, jf. Filges m.fl. (2002): Revalidering - deltagere, forløb og effekter; Bach (2002): Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud.

Rapporten har været drøftet i følgegruppen for undersøgelsen. Desuden har forskningsleder cand.polit., ph.d. Eskil Heinesen, AKF, læst og kommenteret rapporten. Alle takkes for værdifulde råd og konstruktive kommentarer. Undersøgelsen er finansieret af socialministeriet.

Rapporten er skrevet af seniorforsker, cand.oecon., ph.d. Henning B. Bach.

København, oktober 2002

Jørgen Søndergaard

Indhold

Kapitel 1

Sammenfatning af undersøgelsens resultater 7

- 1.1. Indledning 7
- 1.2. Hovedtræk af lovgivningen om kommunal aktivering og revalidering 8
- 1.3. Betydningen af kommunal aktivering og revalidering for omfanget af offentlig forsørgelse 10
 - 1.3.1. Betydningen af kommunal aktivering for offentlig forsørgelse 11
 - 1.3.2. Den kommunale aktiverings påvirkning af de offentlige budgetter 16
 - 1.3.3. Betydningen af revalidering for offentlig forsørgelse 18
- 1.4. Diskussion af undersøgelsens resultater 22

Kapitel 2

Målgrupper og virkemidler for aktivering og revalidering. 27

- 2.1. Indledning 27
- 2.2. Målgrupper og virkemidler 28
- 2.3. Revalidering, aktivering, andre foranstaltninger og lovområder . 34
- 2.4. Revalideringens omfang i forhold til andre foranstaltninger . . . 36

Kapitel 3

Revaliderendes og aktiveredes baggrund, indsatsens forløb og deltageres arbejdsudbud 39

- 3.1. Indledning 39
- 3.2. Revaliderendes og aktiveredes demografiske forhold 39
- 3.3. Revaliderendes og aktiveredes højest opnåede uddannelser 41
- 3.4. Visitering til revalidering og aktivering 43
- 3.5. Indholdet i revaliderendes og aktiveredes foranstaltninger 47
- 3.6. Varighed af revaliderendes og aktiveredes foranstaltninger 54
- 3.7. Kontanthjælpsmodtageres problemer ud over ledighed 55
 - 3.7.1. Kommunernes vurdering af kontanthjælpsmodtagernes problemer 55
 - 3.7.2. Problemer vedrørende helbred, alkohol- og narko-forbrug og psykiske forhold m.v. 57
- 3.8. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud 66
 - 3.8.1. Kontanthjælpsmodtageres overvejelser om forventet løn og mindste lønkrav 70
 - 3.8.2. Kontanthjælpsmodtageres ønskede arbejdsområder 71
 - 3.8.3. Kontanthjælpsmodtageres latente arbejdsudbud 73

Kapitel 4

Revaliderings og aktiverings betydning for selvforsørgelse . 75

4.1. Indledning	75
4.2. Revaliderendes vurdering af deres kontakt med systemet	76
4.3. Oplevede effekter af revalidering	78
4.4. Revaliderings betydning for selvforsørgelse	79
4.5. Revaliderings effekt på deltagernes selvforsørgelse	81
4.5.1. Målemetoder og data	81
4.5.2. De målte effekter	83
4.6. Oplevet udbytte af aktivering	89
4.7. Aktiverings betydning for selvforsørgelse	92
4.8. Afslutning	95

Kapitel 5

Aktiverings nettopåvirkning af de offentlige budgetter 101

5.1. Afslutning	107
---------------------------	-----

Bilag 1

Anvendte datamaterialer 109

Litteratur 111

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.2001 113

Sammenfatning af undersøgelsens resultater

1.1. Indledning

Begrebet aktiv socialpolitik blev introduceret i 1998 som fællesbetegnelse for foranstaltninger, der har til formål at hjælpe personer (bortset fra forsikrede ledige) fra passiv forsørgelse til hel eller delvis selvforsørgelse. Den aktive socialpolitik består af en række instrumenter, hvoraf de beskæftigelsesrettede er: Kommunal aktivering, revalidering, fleksjob og skånejob. Kommunal aktivering og revalidering skal medvirke til at bringe personer i ordinær udstøttet beskæftigelse, subsidiært ordinær uddannelse. Aktivering er først og fremmest beregnet på personer, som ikke har en konstateret varig nedsættelse af erhvervsevnen, men som evt. kan have sociale problemer ud over ledighed. Revalidering er derimod tiltænkt personer, som dels har en nedsættelse af arbejdsevnen, dels har udsigt til, at netop revalideringens erhvervsrettede aktiviteter kan bidrage til at gøre dem selvforsørgende. Aktivering og revalidering er altså de instrumenter, der skal kunne bringe deltagerne væk fra offentlig understøttelse og frem til selvforsørgelse.

Skånejob og fleksjob er benævnelser for ansættelser i den private og offentlige sektor med offentlig støtte og er forbeholdt personer med varig nedsættelse af erhvervsevnen, som enten er konstateret ved grundig sagsbehandling, lægelig diagnose og evt. arbejdsprøvning, som det er tilfældet før ansættelse i skånejob, eller måske blot med mindre formaliseret dokumentation, som det er tilfældet ved fleksjob. Fleksjob og skånejob er tænkt som endelige placeringer, som der kun i særlige tilfælde vil blive taget initiativer til at ændre.

I to tidligere rapporter, jf. Filges m.fl. (2002) og Bach (2002), er instituttets undersøgelser af revalidenders og kontanthjælpsmodtageres herunder aktiveredes forhold af rapporteret. I de respektive rapporter redegøres der for aktiveringens og revalideringens betydning

for deltagernes afhængighed af offentlig forsørgelse samt en række andre forhold, som karakteriserer de to ordninger og deres deltagere. Den foreliggende rapport præsenterer i kapitel 4 et overblik over disse resultater. Til indledning redegøres der i kapitel 2 for de to ordningers lovgrundlag herunder deres målgrupper, virkemidler og ydelser, ligesom deres relationer til tilkendelse af fleks- og pulje-job behandles. I kapitel 3 redegøres der for de to ordningers faktiske funktionsmåde på basis af nogle større survey- og registerundersøgelser fra slutningen af 1990'erne. Det drejer sig om deltagernes baggrund, visitering, indholdet i foranstaltningerne og varigheden heraf. Langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud behandles også i dette kapitel. Endvidere indeholder kapitel 5 en redegørelse for hovedresultaterne af en analyse af, hvorvidt kommunal aktivering udgør en nettobelastning eller en aflastning af de offentlige budgetter ved at sammenholde sparede udgifter til offentlig forsørgelse efter aktiveringen med de direkte omkostninger ved selve foranstaltningen.

1.2. Hovedtræk af lovgivningen om kommunal aktivering og revalidering

I 1998 blev kommunernes ordninger for at bringe personer på passiv forsørgelse i beskæftigelse på ordinære vilkår eller med offentlig støtte samlet i Lov om aktiv socialpolitik, der trådte i kraft samtidig med Lov om service og Lov om retssikkerhed. De tre love er primært udtryk for et stykke moderniseringsarbejde og samskrivning af forskellige love. Således er Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) en sammenskrivning af bistandslovens kontanthjælpsdel og den kommunale aktiveringslov. Samtidig med denne sammenskrivning valgte man også at tydeliggøre og styrke det beskæftigelsesrettede formål ved ud over en klargøring af formålsparagraffen for det første at udstrække den pligtige og intensive aktivering af unge kontanthjælpsmodtagere til de 25-29-årige unge og for det andet at aktivere unge under 30 år, som har problemer ud over ledighed.

Aktivloven omfatter desuden revalidering, job på særlige vilkår og beskyttet beskæftigelse, som nu benævnes skånejob og fleksjob. Formålet med både aktivering og revalidering er at give hjælp, herunder hjælp til forsørgelse, med henblik på at modtageren og dennes fa-

milie skal blive selvforsørgende i videst muligt omfang. Modtageren og dennes ægtefælle er til gengæld forpligtiget til at udvikle deres arbejdsevne, hvilket indebærer, at modtageren er forpligtiget til at acceptere tilbud om arbejde eller aktivering. Kontanthjælpsmodtagere er altså forpligtiget til at deltage i kommunal aktivering efter de regler, som gælder herfor, hvis de ønsker at modtage hjælp til forsørgelse. Kommunal aktivering består af en bred vifte af tilbud lige fra ordinær almen uddannelse til ordinært arbejde med et løntilskud. Ordinære erhvervsrettede uddannelser kan som hovedregel ikke gennemføres som kommunal aktivering, fordi sigtet med kommunal aktivering er at forbedre eller vedligeholde deltagerens muligheder for at etablere eller genskabe kontakten med arbejdsmarkedet.

Hvis man derimod skal omskoles eller afgørende opkvalificeres med støtte i Lov om aktiv socialpolitik, skal det ske i form af revalidering. Revalideringsordningen er imidlertid reserveret de personer, som af den ene eller anden grund har begrænsninger i arbejdsevnen, og som ikke kan bringes til at være selvforsørgende med udgangspunkt og økonomisk støtte i andre ordninger, herunder heller ikke kommunal aktivering. Endvidere tilstræbes, at der er en realistisk mulighed for, at revalidering vil kunne bringe den pågældende ind i eller tilbage på arbejdsmarkedet eller give et væsentligt bidrag hertil. Revalidering er som alt overvejende hovedregel frivillig for en potentiel deltager, hvad aktivering modsætningsvis ikke er, hvis kontanthjælpsmodtagere fortsat ønsker kontanthjælp udbetalt. Personer har heller ikke noget retskrav på at blive revalideret. Frivilligheden gælder også for kommunen; kommunen tilbyder revalidering efter en samlet vurdering af personens forhold.

Forskelligheden gælder også ydelserne og udmålingen heraf. For 25-årige og derover gælder, at revaliderende modtager en revalideringsydelse til forsørgelse, der er lig med de maksimale dagpenge, og endvidere modtager de hjælp til nødvendige hjælpemidler, udstyr, bøger mv. Under 25-årige revaliderende modtager det halve af de maksimale dagpenge som forsørgelse. Endvidere er revalideringsydelsen - i modsætning til kontanthjælp og megen forsørgelse under kommunal aktivering - uafhængig af en evt. ægtefælles indkomst og formueforhold. For kontanthjælpsmodtagere, som aktiveres i alt

andet end jobtræning, er de standardmæssige ydelser højst på 80 pct. af dagpengemaksimum. Dette opnås af personer, der er fyldt 25 år og under forudsætning af forsørgerforpligtigelser, ellers er standardsatsen 60 pct. for de over 24-årige og 40 pct. for de under 25-årige udeboende.

Revalidering har imidlertid også en supplerende funktion. I forbindelse med tilkendelse af fleksjob og førtidspension kan revalidering være med til at fastslå, dels at der er tale om varige begrænsninger af arbejdsevnen, dels at det ikke har været muligt at revalidere til beskæftigelse på normale vilkår. Dette supplerende formål indebærer, at nogle revalideringsforløb igangsættes primært i forventning om, at det ikke resulterer i ordinær beskæftigelse. I disse tilfælde igangsættes endvidere et administrativt forløb, der hos revalidenden kan skabe forventninger om tilkendelse af førtidspension.

1.3. Betydningen af kommunal aktivering og revalidering for omfanget af offentlig forsørgelse

Det endelige mål for aktivering og revalidering er som nævnt selvforsørgelse. Man må formode, at mulighederne for at komme i beskæftigelse ikke nødvendigvis viser sig straks efter deltagelse i aktivering eller revalidering, men først viser sig over et længere efterfølgende tidsrum, ligesom der kan være en positiv beskæftigelsesefekt, selv om deltagere eventuelt midlertidigt skulle blive ledige efter opnåelse af beskæftigelse.

Foreliggende registeroplysninger om omfanget af offentlig forsørgelse før og efter deltagelse i en foranstaltning gør det muligt at skønne over foranstaltningens effekt. Tankegangen er ganske simpel. Man måler, om deltagerne i aktivering og revalidering modtager offentlig forsørgelse i mindre omfang, efter at deres deltagelse er ophørt. Denne ændring i offentlig forsørgelse tilskrives så en modsvarende ændring i omfanget af ordinær beskæftigelse og uddannelse, som vi benævner selvforsørgelse.

Omfanget af offentlig forsørgelse i en periode måles som den tidsmæssige andel af en periode, hvor en person modtager én eller flere indkomsterstattende ydelser. Værdien af en således beregnet over-

førselsgrad kan ligge mellem 0 og 100 (pct.). Hvis en person således slet ikke modtager offentlig forsørgelse i en periode, er overførselsgraden 0, og hvis der modtages offentlig forsørgelse gennem hele perioden, er overførselsgraden lig med 100.

Omfanget af offentlig forsørgelse for en veldefineret gruppe mennesker er naturligvis også påvirket af konjunktursituationen på arbejdsmarkedet. I beregningerne af foranstaltningernes effekter korrigeres der derfor også for den generelle konjunkturudvikling i samfundet.

1.3.1. Betydningen af kommunal aktivering for offentlig forsørgelse

Den skitserede effektanalyse er gennemført for 10 pct. af samtlige afsluttede aktiveringsforløb i tidsrummet 1995-1998. Det drejer sig i alt om knap 60.000 afsluttede aktiveringsforløb. Den samlede iagttagelsesperiode for de involverede personer er 1992-1999.

Vurderet på ændringen i selvforsørgelse er det gennemgående resultat, at jobtræning i private virksomheder giver det største bidrag til selvforsørgelse, mens ophold på daghøjskoler giver det mindste bidrag. Mellem disse to yderpositioner rangerer deltagelse i jobtræning i offentlige virksomheder, individuel offentlig jobtræning, beskæftigelsesprojekter, AMU-center og produktionsskole nævnt i den rækkefølge, foranstaltningerne bidrager til at gøre deltagerne selvforsørgende. Disse resultater gælder stort set uanset deltagernes alder og forudgående afhængighed af offentlig forsørgelse; og det gælder for næsten alle foranstaltninger, at unge aktiverede under 25 år opnår højere selvforsørgelse i sammenligning med tilsvarende ældre deltagere. Tillige gælder, at stigningen i selvforsørgelsen for alle typer foranstaltninger afhænger af omfanget af den forudgående offentlige forsørgelse på den måde, at stigningen er størst for de deltagere, som forinden var mest afhængige af offentlig forsørgelse. Dette sidste resultat virker måske overraskende og er da også snarere et resultat af mangler ved den anvendte målemetode.

Lad os herefter give et par eksempler på størrelsesforholdene af de beregnede effekter. Unge under 25 år, som havde en forudgående høj offentlig forsørgelsesgrad, oplevede efter deltagelse i privat

jobtræning i gennemsnit en stigning i deres selvforsørgelse på ca. 20 uger på årsbasis, jf. tabel 1.1. Andre unge, som deltog i et daghøjskoleophold, og som forinden var meget afhængige af offentlig forsørgelse, oplevede i gennemsnit en stigning i deres selvforsørgelse på ca. 6 uger på årsbasis. Deltagelse i de to foranstaltninger for tilsvarende grupper af 25-årige og ældre resulterede gennemsnitligt i stigninger i selvforsørgelsen på henholdsvis ca. 17 uger ved deltagelse i privat jobtræning og gennemsnitligt 3 uger for et daghøjskoleophold. Effekterne af de øvrige foranstaltninger ligger som nævnt imellem effekterne for deltagelse i privat jobtræning og et daghøjskoleophold.

Effekterne af deltagelse i de forskellige kommunale foranstaltninger angives i tabel 1.1 i form af deltageres gennemsnitlige ændringer i selvforsørgelsen på årsbasis. I den dengang gældende lovgivning var der forskellige regler, afhængigt af om kontanthjælpsmodtageren var fyldt 25 år, hvorfor resultaterne opgøres særskilt for de to grupper. Resultaterne præsenteres endvidere særskilt, efter hvilket niveau overførselsgraden befandt sig på før påbegyndelse af en foranstaltning. Det skyldes det naturlige forhold, at deltagere, som før deltagelsen var forholdsvis lidt afhængige af offentlig forsørgelse, har svært ved at forøge selvforsørgelsen yderligere og derfor ofte vil opleve et fald i selvforsørgelse. Deltagere, som før deltagelsen var forholdsvis meget afhængige af offentlig forsørgelse, har derimod større mulighed for at opleve en forøgelse i selvforsørgelsen og vil derfor ofte opleve en stigning i selvforsørgelse. Disse sammenhænge ser man da også i tabel 1.1.

Man kan også forklare disse sammenhænge på den måde, at deltagere, som forinden var forholdsvis meget afhængige af offentlig forsørgelse, højst tænkeligt ville have oplevet en vis stigning i selvforsørgelsen, også uden aktivering, således at den anvendte metode overvurderer effekten af aktivering for disse. Og med samme argumentation ville deltagere, som forinden var forholdsvis lidt afhængige af offentlig forsørgelse, formentlig have oplevet et større fald i selvforsørgelsen, hvis de ikke havde deltaget i aktivering, hvorved den reelle effekt af aktivering undervurderes for disse.

Tabel 1.1.

Ændringer i selvforsørgelse i uger på årsbasis ved kontanthjælpsmodtageres deltagelse i udvalgte aktiveringstyper, opdelt på alder og gennemsnitlig overførselsgrad for aktiveringsforløbet.

Gennemsnitlig overførselsgrad i perioden før aktiveringsforløbet	Under 25 år			25 år og derover		
	0-30	<30-70	<70-100	0-30	<30-70	<70-100
<i>Aktiveringstype:</i>						
Jobtræning – privat	-2	9	20	-4	5	17
Jobtræning – offentlig	-1	4	11	-4	0	9
Individuel jobtræning – offentlig	-4	6	12	-10	-2	8
Beskæftigelsesprojekt	-4	2	11	-14	-4	6
Produktionsskole	-4	4	11	-12	-5	9
Daghøjskole	-9	0	6	-17	-8	3
AMU-center	-4	2	9	-10	-4	9

Man kan så spørge, om det har nogen berettigelse at sammenligne effekter af forskellige typer kommunale aktiveringsforanstaltninger. Man må gå ud fra, at socialforvaltningerne i deres arbejde med visitering af kontanthjælpsmodtagere til aktivering søger at allokere kontanthjælpsmodtagere til de af de tilgængelige foranstaltninger og kombinationer heraf, som ud fra modtagernes forudsætninger - uddannelse, erhvervserfaring, sociale forhold, evner og motivation - forventes at give de bedste resultater med hensyn til mulighederne for at blive selvforsørgende. For nogle kontanthjælpsmodtagere, som har forudsætninger herfor, kan der være en betydelig fleksibilitet i, hvilke foranstaltninger de kan deltage i. For sådanne peger resultaterne på, at kontanthjælpsmodtagere om muligt skal aktiveres i jobtræning og navnlig privat jobtræning så tidligt som muligt i deres aktiveringsforløb. Andre kontanthjælpsmodtagere med svagere forudsætninger får sandsynligvis størst udbytte af nogle af de foranstaltninger, der giver mere beskedne effekter på selvforsørgelsen. Selv om der formentlig kunne opnås en større samlet effekt ved i højere grad at anvende jobtræning, er der også grænser for, hvor mange kontanthjælpsmodtagere der er "egnede" til den form for aktivering.

For at kunne deltage i jobtræning i en privat virksomhed skal man være i stand til at fungere i et kollegialt fællesskab og kunne honorere krav om stabilitet, omhu, omtanke og samarbejdsevne, krav

som også stilles ved ansættelse i mange ufaglærte job. Beskæftigelses-effekten ved privat jobtræning fremkommer hyppigt ved, at deltageren efterfølgende ansættes på ordinære vilkår i virksomheden. Kontanthjælpsmodtagere, som ikke forventes at opfylde de nævnte krav, visiteres typisk til beskæftigelsesprojekter, produktionsskoler eller daghøjskoler, som netop er mere indrettet til aktivering af mindre arbejdsmarkedssparate personer, og deltagelse heri er i øvrigt ofte et led i den videre visitering.

Den beregnede lave effekt af daghøjskoleophold kan muligvis til dels også tilskrives den praktiske gennemførelse af analysen, idet daghøjskoleophold kædes sammen med efterfølgende aktiveringsforanstaltninger, hvis der er mindre end 8 dage mellem dem, og effekten af hele det sammenkædede forløb tilskrives den sidste aktivitet i et sådant sammenkædet forløb. De effekter af daghøjskoleophold, som fremgår af tabellen, er derfor de effekter, som fremkommer, når daghøjskoleophold ikke umiddelbart efterfølges af andre foranstaltninger.

Halvdelen af deltagerne i beskæftigelsesprojekter oplevede, at disse projekter ikke havde noget formål ud over aktiveringen i sig selv. I effektberegningen ser vi nu, at beskæftigelsesprojekter heller ikke har nogen markant effekt for de "ældre" kontanthjælpsmodtagere, nemlig kun 6 ugers forøgelse i selvforsørgelsen på årsbasis. Derved er der god overensstemmelse mellem effektevalueringen og deltagerne oplevede udbytte. For daghøjskoler oplevede derimod ca. 75 pct. af deltagerne et formål med deres deltagelse, som især bestod i forberedelse til efterfølgende uddannelse, afklaring af fremtidsønsker og kvalificering til ordinært arbejde. Mens således relativt mange kunne se et formål med deres deltagelse, var effekten af isolerede ophold på daghøjskoler blandt de laveste.

Det medvirker også til forståelse af den beskæftigelsesrettede effekt at belyse de aktiveredes oplevede udbytte af aktivering. Således angav godt 40 pct., at de i høj grad fik en bedre hverdag, og 35 pct. angav, at de i høj grad fik mere selvtillid. Derimod var der blot godt 20 pct., som angav, at de i høj grad kvalificerede sig til ordinært arbejde, mens godt 25 pct. vurderede, at de i høj grad fik afklaret

deres fremtidsønsker. Deltagerne under ét synes altså i højere grad at betone de mere personlige aspekter ved udbyttet frem for de erhvervsrettede kvalificerende elementer.

Denne fordeling af deltagernes oplevede udbytte beror også på sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere, som skal aktiveres. I surveyundersøgelsen i landets socialforvaltninger i år 2000 bad man dem angive, hvor stor en del af samtlige kontanthjælpsmodtagere, som havde problemer ud over ledighed. På landsplan vurderede forvaltningerne, at 72 pct. af de under 30-årige og 78 pct. af de 30-årige og derover havde problemer ud over ledighed. "Socialt utilpasset" er forvaltningernes hyppigst afkrydsede etikette i surveyen for sådanne kontanthjælpsmodtagere, men de karakteriseres også hyppigt som havende helbreds-, gælds-, misbrugsproblemer, familiemæssige og psykiske problemer mv. Nu er ikke alle de nævnte problemer nødvendigvis til hinder for at kunne opnå beskæftigelse, og kontanthjælpsmodtagerne selv synes ikke i samme omfang at erkende sådanne problemer. Men selv om de angivne hyppigheder måske er i overkanten, medvirker omfanget af sådanne problemer antagelig til at forklare, hvorfor de personlige aspekter af udbyttet nævnes så relativt hyppigt af de aktiverede.

Beskæftigelseseffekten af aktivering fremkommer ved, at deltagerne selv søger ordinært arbejde, eller kommunen eller AF formidler arbejde til dem. I år 2000 havde højst 7 pct. af en gruppe længerevarende understøttede kontanthjælpsmodtagere modtaget et ordinært jobtilbud fra AF eller kommunen. Kommunerne udfolder også udslusningsaktiviteter til ordinært arbejde i forbindelse med aktivering, som nok ikke er talt med i fuldt omfang i de 7 pct. Man ved også fra Danmarks Statistiks løbende arbejdsstyrkeundersøgelser, at jobsøgeaktiviteten blandt kontanthjælpsmodtagere er lavere end blandt forsikrede ledige. I den foreliggende undersøgelse blandt længerevarende understøttede kontanthjælpsmodtagere, som ikke er kommet i arbejde eller uddannelse i løbet af et år, angiver 30 pct., at de er jobsøgende, heraf er knap 10 procentpoint ikke selv aktivt søgende. Jobsøgeaktiviteten beror i høj grad på, om kontanthjælpsmodtagere har nogen af de omtalte problemer ud over ledighed.

1.3.2. Den kommunale aktiverings påvirkning af de offentlige budgetter

Selv om selvforsørgelsen gennemgående er højere som følge af deltagelse i aktivering, end den ellers ville have været, er det ikke sikkert, at aktivering er fordelagtig ud fra en budgetmæssig eller bredere samfundsmæssig betragtning over et flerårigt tidsrum. Man har søgt at vurdere de samlede budgetmæssige virkninger af kommunal aktivering over en 6-årig periode. Dette gøres ved brug af en investeringsberegning, hvor den budgetmæssige virkning fremkommer som forskellen i nutidsværdien af samtlige offentlige betalinger til kontanthjælpsmodtageren i den situation, hvor vedkommende aktiveres, og i den situation, hvor vedkommende ikke aktiveres. Ved beregningen bruges forskellige oplysninger og forudsætninger. Der findes ikke nogen tilgængelig statistik over de direkte omkostninger ved forskellige kommunale aktiveringsforanstaltninger. Disse oplysninger er derfor indhentet fra to større kommuner og kan dermed afvige fra landsgennemsnittet. Kommuners og statens udgifter til forsørgelse eller bidrag hertil kendes fra satserne. Man har tilstræbt at medtage samtlige offentlige udgifter til forskellige husstandstyper, hvorfor der tages hensyn til modtagerens alder, antal børn, evt. ægtefælles erhvervsindkomst og offentlig støtte til boligudgifter. Det antages, at der ikke udbetales nogen godtgørelse til deltagerne i aktivering, selv om dette i nogle tilfælde var muligt for kommunerne. De værdier, der måtte blive produceret af deltagerne under aktivering, indgår ikke i beregningen.

Nutidsværdien af de budgetmæssige påvirkninger fra udvalgte kommunale aktiveringsforanstaltninger og husstandstyper fremgår af tabel 1.2.

En positiv nutidsværdi angiver, at foranstaltningen har en gunstig nettovirkning på de offentlige budgetter; jo højere værdi, desto gunstigere. Modsætningsvis angiver en negativ nutidsværdi, at foranstaltningen belaster de offentlige budgetter med det pågældende beregnede beløb. Vurderet alene ud fra foranstaltningens samlede påvirkning af de offentlige budgetter ville det være mere fornuftigt at undlade at aktivere den pågældende gruppe kontanthjælpsmodtagere i en foranstaltning, som har negativ nutidsværdi.

Tabel 1.2.
Aktiveringsforanstaltningers påvirkning af de offentlige budgetter over en 6-årig periode.

	Enlige under 25 år	Enlige 25 år og derover	Gift, ingen børn, ægte- fælle kon- tanthjælp	Gift, ingen børn, ægtefælle 75% af APW	Gift, 2 børn, ægte- fælle 75% af APW
Jobtræning i privat virksomhed	29.651	97.827	92.116	6.287	80.023
Jobtræning på offentlig arbejdsplads	-6.997	39.657	34.842	-37.514	24.648
Individuel jobtræning mv. på offentlig arbejdsplads	9.548	27.480	25.563	-3.243	21.505
Aktivering i beskæftigelsesprojekt	-6.567	-6.185	-7.055	-20.130	-8.897
<i>Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb:</i>					
- På produktionsskole	-11.928	-1.535	-3.261	-29.203	-6.916
- På daghøjskole	-29.192	-33.008	-32.309	-21.809	-30.830
- På AMU-center	7.653	37.298	34.817	-2.465	29.564

Anm.: APW = Gennemsnittet af en industriarbejders løn.

Generelt har privat jobtræning uanset individtype en gunstig effekt på de offentlige budgetter. Det er dog ikke særligt fordelagtigt at aktivere en gift kontanthjælpsmodtager i privat jobtræning, når ægtefællen har fuldtidsarbejde. Udgifterne til løntilskuddet er nemlig større end udgifterne til passiv forsørgelse. Når den samlede effekt trods alt er positiv, skyldes det den efterfølgende reduktion i overførselsindkomster, som fremkaldes af privat jobtrænings gunstige indflydelse på efterfølgende selvforsørgelse.

Jobtræning på offentlig arbejdsplads fremtræder mindre fordelagtig end privat jobtræning, fordi udgifter til offentlig jobtræning belaster de offentlige budgetter mere end privat jobtræning, samtidig med at offentlig jobtræning i mindre grad reducerer de efterfølgende indkomstoverførsler.

Individuel jobtræning på en offentlig arbejdsplads fremtræder gennemgående mindre fordelagtigt for de offentlige budgetter i sammenligning med privat og offentlig jobtræning. Dette kan i høj grad henføres til den beskedne efterfølgende reduktion i overførselsgraden i kombination med de forholdsvis høje sammenlagte udgifter til forsørgelse under aktivering og tilhørende driftsudgifter.

Aktivering i kommunale beskæftigelsesprojekter har en negativ påvirkning af de offentlige budgetter over den 6-årige periode. For samtlige viste husstandstyper falder overførselsgraden efterfølgende ganske vist lidt, men det er ikke nok til at opveje omkostningerne ved at drive beskæftigelsesprojekter. Noget lignende kan siges om påvirkningerne af de offentlige budgetter som følge af ophold på produktionsskole.

Uanset husstandstype er budgetvirkningerne af deltagelse i daghøjskoleophold negative. Vurderet alene på denne investeringskalkule ville det offentlige være bedre tjent med ikke at bruge daghøjskoleophold som aktiveringsinstrument. Det særlige ved daghøjskoleophold er, at i gennemsnit stiger overførselsgraden efterfølgende, hvorfor resultatet nødvendigvis må blive en belastning for de offentlige budgetter.¹⁾ Deltagelse i AMU-kurser optræder med en positiv påvirkning af de offentlige budgetter, ikke så meget fordi de efterfølgende nedbringer overførselsgraden særlig meget, men mere fordi deltagelse er relativt billig i sammenligning med omkostninger ved produktionsskole og beskæftigelsesprojekter.

Ovennævnte talmæssige belysning af kommunale aktiveringsforanstaltningers påvirkning af de offentlige budgetter hviler på de anførte forudsætninger. Oplysningerne om de løbende driftsudgifter ved de kommunale foranstaltninger er de svagest funderede, da de bygger på oplysninger om de gennemsnitlige driftsomkostninger ved deltagelse i beskæftigelsesprojekter, produktionsskole, daghøjskole og AMU-kursus fra to større kommuner i år 2000. Disse driftsudgifter skal imidlertid reduceres en hel del, for at deltagelse i beskæftigelsesprojekter, ophold på produktionsskole og daghøjskole kommer til at fremtræde lige så gunstigt i budgetmæssig henseende som deltagelse i jobtræning.

1.3.3. Betydningen af revalidering for offentlig forsørgelse

Ved beregning af revalideringens betydning for selvforsørgelse anvendes samme beregningsmetode som for kontanthjælpsmodtageres

1) I Bach (2002) argumenteres der for, at den efterfølgende stigning i overførselsgraden måske kunne nuanceres, hvis ophold på daghøjskole blev set som led i en kombination af forskellige aktiveringsforanstaltninger.

deltagelse i kommunal aktivering. Effektanalysen foretages på et 10 pct.'s repræsentativt udsnit af samtlige påbegyndte og afsluttede revalideringsforløb i perioden 1994-1998. Revalideringsforløbene er fulgt i perioden 1992-1999, og såvel afsluttede som uafsluttede revalideringsforløb indgår i analysen. Adskillige forhold har betydning for revalidenders stigende selvforsørgelse som følge af revalidering, herunder den forudgående offentlige ydelse, højeste forudgående uddannelsesniveau, om der er et uddannelseselement i revalideringen og etnisk oprindelse.

I tabel 1.3 bringes resultaterne særskilt for revalidender, hvis dominerende ydelse inden deltagelse var henholdsvis arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge og kontanthjælp inkl. kommunal aktivering. Opdelingen foretages, fordi man skulle formode, at effekten afhang af revalidendens udgangssituation. Endvidere præsenteres effekterne efter omfanget af deltagernes forudgående offentlige forsørgelse af samme grund, som det skete for de aktiverede.

Tabel 1.3.

Ændringer i selvforsørgelse i uger på årsbasis for revalidender opgjort særskilt efter den dominerende ydelse året forinden og gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering. Personer med dansk baggrund.

Gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering	0-30	<30-70	<70-100
Arbejdsløshedsdagpenge	-5	1	10
Sygedagpenge	-13	-1	10
Kontanthjælp	-7	3	11

For revalidender, som forinden havde modtaget offentlig forsørgelse i længere tid, er stigningen i selvforsørgelse i gennemsnit på ca. 10 uger på årsbasis uanset forudgående ydelse. Revalidender, som forinden i mindre grad var afhængige af offentlig forsørgelse, oplevede som forventet med denne beregningsmetode lavere effekter. Generelt er effekten af revalidering i gennemsnit stort set identisk for revalidender, som forinden modtog henholdsvis kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge. Gruppen af revalidender, som kom fra kortvarige sygedagpengeforløb, oplevede et forholdsvist stort fald i selvforsørgelse som følge af revalidering. Hvad dette nærmere bun-

der i, er uklart. Måske dækker det over, at revalidering - i sådanne situationer - hyppigere bruges for at påvise varigt nedsat arbejdssevne som led i visitation til fx førtidspension.

Effekten af revalideringen afhænger også af revalidendernes uddannelsesniveau, jf. tabel 1.4. Jo højere almen uddannelse eller længerevarende erhvervsuddannelse, desto større effekt har revalidering på selvforsørgelsen. Den højeste effekt af revalidering ser man således for revalidender med en videregående uddannelse, som forinden havde modtaget offentlig forsørgelse i længere tid. De opnåede en forøgelse i selvforsørgelse på gennemsnitligt 18 uger på årsbasis. Revalidender, som forinden havde en grundskoleuddannelse, opnår i gennemsnit højst den halve effekt, nemlig en forøgelse i selvforsørgelse på ca. 8 uger på årsbasis.

Tabel 1.4.

Ændringer i selvforsørgelse i uger på årsbasis opdelt efter revalidendernes forudgående overførselsgrad og højeste uddannelse inden revalidering. Personer med dansk baggrund.

Gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering	0-30	<30-70	<70-100
Grundskole	-13	-2	8
Gymnasial uddannelse	-8	2	11
Erhvervsfaglig uddannelse	-12	3	14
Videregående uddannelse	-5	6	18

Gennemgående er effekterne lavere for revalidender, som er indvandrere, end for personer med dansk baggrund. Det viser sig også ved, at den samlede gennemsnitlige overførselsgrad er 56 pct. før og 50 pct. efter deltagelse for personer med dansk baggrund. For personer med indvandrerbaggrund er overførselsgraden 63 pct. både før og efter deltagelse i revalidering.

Man kunne også formode, at der var forskel på effekterne af revalideringsforløb, afhængigt af om de indeholder et uddannelseselement eller ej. Det er tilfældet. Uanset forudgående omfang af offentlig forsørgelse synes revalideringsforløb med et uddannelseselement at give et gunstigere resultat vurderet på ændringer i

selvforsørgelse. Med et uddannelseselement kan der i bedste fald i gennemsnit opnås en stigning i selvforsørgelsen på ca. 16 uger på årsbasis. Revalideringsforløb uden uddannelseselement giver i bedste fald i gennemsnit en stigning på ca. 10 uger på årsbasis. Også for revalidender med indvandrerbaggrund er effekten størst, når revalidering indeholder et uddannelseselement.

Man kunne så spørge, om man ikke skulle tilstræbe at indlægge et uddannelseselement i alle revalidenders erhvervsplaner eller så meget uddannelse som muligt. Det kan man imidlertid ikke konkludere uden forbehold. Man må gå ud fra, at socialforvaltningerne i deres arbejde sammensætter revalidendernes erhvervsplaner med de elementer af uddannelse, praktik, arbejdsprøvning mv., som forventes at give det bedste udbytte for de enkelte revalidender med de forudsætninger - uddannelse, erhvervserfaringer, sociale forhold, evner og motivation - som revalidenderne nu er udstyret med i udgangssituationen. For nogle revalidender, som har forudsætninger herfor, kan der være en betydelig fleksibilitet i, hvordan man kan sammensætte erhvervsplanen. Og for sådanne revalidender peger resultaterne på, at uddannelseselementer om muligt skal indgå i erhvervsplanerne. For andre revalidender er forudsætningerne for at opnå udbytte af et uddannelseselement imidlertid ikke nødvendigvis til stede.

Set i forhold til formålet med revalidering kan den størrelsesmæssige forbedring af revalidenders selvforsørgelse forekomme begrænset. Selv om sammenligninger skal tages med forbehold, er det ved sammenligning af aktivering og revalidering svært at finde grupper af revalidender, hvis forbedring i selvforsørgelse er højere end bedringen for de grupper af aktiverede, som opnår det største udbytte af aktivering. Mens man for kommunalt aktiverede kunne finde en række forhold vedrørende sammensætningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere og aktiverede, som medvirker til at begrænse effekten af revalidering, er det sværere at påpege sådanne forhold ved revalidenderne eller revalideringsprocessen. Der er dog et enkelt åbenlyst forhold, der har betydning for effekten af revalidering. Mens mindst tre fjerdedele af socialforvaltningerne i meget høj grad betoner, at deltagerne har de fornødne forudsætninger for at gennemføre revalideringsforløbet og bestride den tilsigtede jobfunktion, er det blot

én fjerdedel af forvaltningerne, som i lige så høj grad betoner, at arbejdsmarkedet efterspørger de personer, som revalideres. Når så mange revalideringsforløb overvejes og formentlig igangsættes uden de store forventninger til de efterfølgende beskæftigelsesmuligheder, kan det skyldes, at nogle revalideringsforløb igangsættes med henblik på revalideringens supplerende formål om at påvise varigt nedsat arbejdsevne som forudsætning for tilkendelse af fleksjob eller førtidspension, men dette er givetvis ikke hele forklaringen. Der synes også at være et match-problem for en del af revaliderende.

Der er endvidere andre formentlig mindre kritiske forhold omkring revalideringsforløbet. Kun godt halvdelen af de interviewede revaliderende, som færdiggjorde deres forløb, syntes, at de fik tilstrækkelig rådgivende støtte fra kommunen under forløbet. Derimod var de ganske godt tilfredse med kommunens materielle og økonomiske støtte undervejs. Efter forløbets afslutning mente to tredjedele også, at de i et eller andet omfang havde behov for kommunens hjælp og støtte. Blandt disse var der flere, som mente, at kommunens hjælp og støtte var utilfredsstillende, end der mente, at den var tilfredsstillende. Ikke desto mindre mener to tredjedele af de revaliderende, som færdiggjorde deres forløb, at revalideringen har forøget deres beskæftigelsesmuligheder.

1.4. Diskussion af undersøgelsens resultater

I lyset af de anførte resultater vedrørende deltagernes selvforsørgelse både for aktiverede og revaliderende, er det nærliggende at spørge, om der ikke findes revaliderende, som det er mere hensigtsmæssigt at aktivere, og om der findes aktiverede, som det er mere hensigtsmæssigt at revalidere. Det er undersøgelsen imidlertid ikke tilrettelagt med henblik på at kunne besvare. For at kunne svare på spørgsmålet skulle man ideelt set vide, hvordan effekten eksempelvis ville have været for revaliderende, som alternativt deltog i kommunal aktivering. Noget af det vanskelige ved at besvare spørgsmålet består i at vurdere, om den nedsatte arbejdsevne, som i en eller anden grad gælder for alle revaliderende ifølge forskrifterne, ville betyde, at revaliderende ved deltagelse i aktivering kun kunne opnå begrænsede eller slet ingen resultater.

Men selv om man ikke kan foretage denne direkte sammenligning, kan man bruge effekterne af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i kommunal aktivering som målestok for, hvor god revalideringen er til at gøre deltagerne mere selvforsørgende. Man skulle alt andet lige forvente, at revalidender i større udstrækning blev selvforsørgende i sammenligning med aktiverede. Der er tre grunde til denne forventning. For det første betones det i forskrifterne for revalidering, at den igangsættes under forudsætning af, at der er en realistisk mulighed for, at revalidering gør deltageren selvforsørgende eller i væsentlig grad forbedrer vedkommendes erhvervsmæssige situation. For det andet er revalidering frivillig for begge parter i modsætning til kommunal aktivering, og man må forvente, at deltagelse i en frivillig ordning gennemgående skulle give bedre resultater end deltagelse i en pligtig ordning. For det tredje er der mulighed for at gennemføre en kompetencegivende uddannelse under revalidering. Heroverfor står, at revalidenders nedsatte arbejdsevne trods visitationskriterierne må antages at trække i den modsatte retning.

Accepterer man med det anførte forbehold at sammenstille effekterne af deltagelse i revalidering med effekterne af kommunal aktivering, kan man sige, at hovedresultaterne i denne rapport er, at revalidering, når den er bedst, bidrager til at gøre revalidender selvforsørgende i mindst lige så høj grad, som kommunal aktivering i form af jobtræning (for over 24-årige), der er den mest virkningsfulde form for aktivering. Når revalidering er mindst effektiv, bidrager den til at gøre revalidender selvforsørgende i samme grad, som kommunale beskæftigelsesprojekter for kontanthjælpsmodtagere.

Således er eksempelvis effekten af revalidering for personer, som i forvejen har en videregående uddannelse, på højde med effekten af jobtræning i private virksomheder for de over 24-årige kontanthjælpsmodtagere, mens effekten for revalidender, som i forvejen havde en grundskoleuddannelse som højeste uddannelse, er på højde med effekten af kommunale beskæftigelsesprojekter for kontanthjælpsmodtagere over 24 år.

Disse resultater er tankevækkende af flere grunde. For det første bidrager kommunale beskæftigelsesprojekter ikke ifølge vores skøn

til at forbedre de offentlige budgetter, selv når virkningen i form af større selvforsørgelse blandt deltagerne tages i betragtning. Gennemførelse af revalideringsforløb er mindst lige så dyre (eller dyrere) som beskæftigelsesprojekter, hvorfor de mindst effektive revalideringsforløb antageligt også medfører en nettobelastning af de offentlige budgetter. For det andet skulle revalideringsforløb ifølge forskrifterne kun igangsættes under forudsætning af, at de realistisk kunne gøre deltagerne selvforsørgende eller mere selvforsørgende. Det supplerende formål med revalidering - påvisning af varig nedsat arbejdsevne i forbindelse med tildeling af fleksjob og især førtidspension - bærer nok sin andel af forklaringen på den gennemsnitligt lave effekt af revalidering og en evt. manglende realisme i forventningerne til ændringen i selvforsørgelse. I det registermateriale, som instituttet har benyttet ved sine beregninger, er der ingen markering af, hvorvidt revalideringsforløb igangsættes med henblik på påvisning af varigt nedsat arbejdsevne eller i realistisk forventning om forbedring af erhvervsmulighederne. På igangsættelsestidspunktet har forvaltningerne måske heller ikke altid selv en klar opfattelse af, hvorvidt revaliderer kan bringes nærmere selvforsørgelse, eller bestræbelserne ender med fleksjob eller førtidspension.

Revalidering kan i henseende til beskæftigelsessigte sammenlignes med den såkaldte voksenlærlingeordning. Dette er en beskæftigelsesrettet arbejdsmarkedspolitisk ordning, som er forbeholdt personer på 25 år eller ældre, med det formål at tilbyde ordinære erhvervsuddannelser inden for området, som dækkes af lov om erhvervsuddannelser. Ligheden består først og fremmest i, at voksenlærlingen modtager en relativt høj indkomst under hele forløbet, nemlig svarende til den løn, som ikke-faglært arbejdskraft aflønnes med inden for det pågældende ansættelsesområde, som uddannelsen stiler mod. Dermed er en sådan uddannelsesaftale mindst lige så økonomisk attraktiv for voksenlærlingen, som et revalideringsforløb er for de over 24-årige revaliderer. Voksenlærlingeforløbet søges også styret ved en uddannelsesaftale, ligesom revalideringsforløb søges styret ved en erhvervsplan.

Der er imidlertid en afgørende forskel mellem de to ordninger i den administrative håndtering af prognosen for, om igangsættelse

af forløbet vil resultere i selvforsørgelse. Aftaler om voksenlærlinge må nemlig kun etableres inden for de erhvervsområder, hvor det relevante regionale arbejdsmarkedsråd har vurderet, at der er eller kan forventes mangel på uddannet arbejdskraft. Endvidere kan der ikke tildeles voksenlærlinge inden for uddannelsesområder, hvor der er elever i skolepraktik. Arbejdsmarkedsrådet kan dog fastsætte retningslinier for, hvornår der alligevel kan indgås aftaler om voksenlærlinge på trods af elever i skolepraktik. For at motivere private virksomheder til at medvirke til ordningen yder AF et tilskud på 40 kr. pr. time under praktikopholdet, hvis voksenlærlingene forinden var arbejdsløse, og 35 kr. pr. time, hvis voksenlærlingene var beskæftigede.

Noget tyder på, at der ikke sker en tilsvarende hensyntagen til beskæftigelsesmulighederne ved igangsætning af revalideringsforløb. Socialforvaltningerne blev nemlig også spurgt om, i hvor høj grad forskellige overvejelser var afgørende for igangsættelse af revalideringsforløb. Besvarelsenerne var udtryk for, at revaliderers evner og ressourcer til at gennemføre forløbet og muligheder for at bestride de påtænkte jobfunktioner vægtedes meget højt af næsten samtlige forvaltninger. I modsætning hertil var det blot en fjerdedel af forvaltningerne, som vægtede arbejdsmarkedets efterspørgsel efter de påtænkte kvalifikationer tilsvarende højt. Godt halvdelen af forvaltningerne vægtede blot hensynet til arbejdsmarkedets efterspørgsel "i nogen grad". De resterende forvaltninger vægtede dette hensyn "i mindre grad". Oplysningerne peger på, at det lavere prioriterede hensyn til arbejdsmarkedets efterspørgsel kan være en medvirkende årsag til, at revalideringens bidrag til selvforsørgelse er relativt begrænset.

Afslutningsvis skal det erindres, at de refererede resultater om revalideringens betydning for selvforsørgelse blev baseret på data fra 1994-1998, altså mens erhvervsevnebegrebet var formuleret som "nedsat erhvervsevne". Ved aktivloven fra 1998 formuleres erhvervsevnebegrebet som "begrænsninger i arbejdsevnen". Betydningen af den ændring kan derfor ikke bedømmes ud fra de refererede resultater.

Målgrupper og virkemidler for aktivering og revalidering

2.1. Indledning

I 1998 blev kommunernes ordninger for at bringe personer på passiv forsørgelse i beskæftigelse på ordinære vilkår eller med offentlig støtte samlet i Lov om aktiv socialpolitik, der trådte i kraft samtidig med Lov om service og Lov om retssikkerhed. Med lovændringen skete der en styrkelse af det beskæftigelsesrettede formål med aktiv socialpolitik, og der indførtes en højere grad af pligtig aktivering for kontanthjælpsmodtagere. Loven omfatter desuden revalidering og job på særlige vilkår og beskyttet beskæftigelse, som nu benævnes fleksjob og skånejob.

Sideløbende med udviklingen af den aktive socialpolitik foregik der en parallel intensivering af beskæftigelsesrettede foranstaltninger for forsikrede ledige. Indsatsen begyndte med Arbejdstilbudsordningen/Uddannelsesstilbudsordningen i begyndelsen af 1980'erne. Ved ikrafttrædelse af Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik i 1994 blev regelgrundlaget for forsikrede og kontanthjælpsmodtagere samordnet, for så vidt angår jobtræning og individuel jobtræning. Endvidere standsede man optjening af dagpengeret under aktivering herunder kontanthjælpsmodtageres optjening af dagpengeret ved deltagelse i kommunale aktiveringsprojekter. Ved efterfølgende revisioner af Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik er aktiveringen fremrykket for forsikrede ledige, ligesom den samlede ydelsesperiode er blevet forkortet.

Den samlede beskæftigelsesrettede indsats omfatter også ordninger på grænsen til de uddannelsespolitiske ordninger, nemlig skolepraktik for elever på erhvervsskoler, som ikke kan få ordinære praktikpladser, og voksenlærlinge på erhvervsområder, hvor der er mangel på arbejdskraft.

I det følgende vil vi koncentrere os om at beskrive de centrale regler og virkemidler for kommunal aktivering og revalidering, som er afgørende for ordningernes beskæftigelsesrettede indsats. Det drejer sig om ordningernes personkreds, elementerne i foranstaltningerne, ydelsesniveau og udmåling samt varighed heraf.

2.2. Målgrupper og virkemidler

Lad os begynde med at se på regelgrundlaget for kommunal aktivering og revalidering, hvad angår personkreds, frivillighed og tvangselement, jf. tabel 2.1. Aktivering og revalidering har også en funktion, før fleksjob og førtidspension kan komme på tale. Disse aspekter ved de to ordninger tages op undervejs. I modsætning til fleksjob og skånejob, som er udtryk for endelige positioner, er aktivering og revalidering karakteriseret ved at være mellempositioner, som skal bringe personer videre til ordinær beskæftigelse eller medvirke til at afklare deres fremtidige position eller yderligere indsats.

For at kunne modtage et kommunalt aktiveringstilbud skal personen være berettiget til at modtage kontanthjælp. Det indebærer, dels at personen har været udsat for en social begivenhed, dels at personen ikke har et rimeligt tilbud om arbejde, et åbent tilbud om aktivering eller andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, og dels at personen ikke kan forsørges af ægtefælle eller ved andre offentlige indkomsterstøttende ydelser. Kommunerne er ifølge loven forpligtiget til at fremkomme med aktiveringstilbud til kontanthjælpsmodtagere i nærmere bestemt omfang afhængigt af kontanthjælpsmodtagers alder, erhvervsuddannelse og sociale situation, jf. tabel 2.2. Deltagelse i aktivering er pligtig for personer, som modtager kontanthjælp til forsørgelse. Til gengæld skal kommunen så vidt muligt give flere tilbud at vælge imellem. Aktivering kan omfatte en bred vifte af aktiviteter. For kontanthjælpsmodtagere, der ikke har andre problemer end ledighed, skal aktiveringstilbuddet tage sigte på at bringe den pågældende i arbejde. For personer med omfattende problemer ud over ledighed er formålet først og fremmest at forbedre livskvaliteten og forebygge social udstødelse, men der skal så vidt muligt også være et langvarigt beskæftigelsesrettet perspektiv.

Tabel 2.1.
Personkreds og frivillighed i afgivelse af og deltagelse i revaliderings- og aktiveringstilbud.

	Revalidering	Aktivering
Personkreds	Personen har begrænsninger i arbejdsevnen	Berettiget til kontanthjælp; det vil sige, at personen har været udsat for en social begivenhed
	Revalidering skønnes nødvendig for at bringe personen ind på eller fastholde personen på arbejdsmarkedet	Personen har ikke et rimeligt tilbud om arbejde eller et åbent tilbud om aktivering eller andre beskæftigelsesrettede foranstaltninger
	Fastholdelse eller tilbagevenden til arbejdsmarkedet kan ikke løses af anden indsats	Personen kan ikke forsørges af ægtefælle eller andre offentlige ydelser
Frivillighed	Kommunen tilbyder revalidering efter skøn	Pligtig for kommunen at tilbyde aktivering i nærmere bestemt omfang
	Generelt frivilligt for personen at deltage, med undtagelse af revalidering, som tilbydes som forberedelse til førtidspension eller fleksjob, når personen ønsker offentlig forsørgelse	Deltagelse i aktivering er pligtig ved udbetaling af kontanthjælp til forsørgelse Ved udeblivelse fra aktivering kan kontanthjælpen reduceres med op til 30 pct. Kontanthjælpen skal helt bortfalde, hvis personen nægter at deltage

Aktivering er tiltænkt personer, som ikke har varig nedsættelse af arbejdsevnen, men mangler et arbejde eller som følge af sociale problemer ud over ledighed skønnes at have behov for forbedring i sin livskvalitet frem for mere erhvervsrettede formål, jf. også Vejledningen om Lov om aktiv socialpolitik (1998), punkt 165.

Revalideringstilbud fremsættes efter kommunens skøn. Kommunen har ikke pligt til at fremsætte tilbud, og personer har ikke ret til at få revalideringstilbud. Personer er heller ikke generelt forpligtiget til at acceptere sådanne tilbud med undtagelse af de situationer, hvor revalideringstilbud fremsættes som led i afklaring af, om førtidspension eller fleksjob er mulige løsninger på personers sociale situation. Revalideringens personkreds er ikke afgrænset til kontanthjælpsmodtagere. Personkredsen omfatter alle danske statsborgere eller udlændinge over 17 år, som er omfattet af fællesskabsretlige regler

eller mellemstatslige aftaler,¹⁾ og som samtidig opfylder nogle kvalitativt formulerede kriterier, som kan sammenfattes til tre kriterier, jf. tabel 2.1. Kriterierne fremgår af § 46, stk. 1-2 i Lov om aktiv socialpolitik:

“Revalidering i form af virksomhedsrevalidering eller anden revalidering er erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, således at den pågældendes mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres. En person, der er berettiget til sådan hjælp, kaldes en revalidend. Aktiviteter, som revalidenden gennemfører, før det erhvervsmæssige sigte er afklaret, kaldes forrevalidering. Det er aktiviteter med et erhvervsmodnende eller afklarende sigte for revalidenden.

Stk. 2. Kommunen giver tilbud om revalidering, når erhvervsrettede aktiviteter efter denne eller anden lovgivning ikke er tilstrækkelige til, at den pågældende kan klare sig selv.”

Begrebet “begrænsninger i arbejdsevnen” fremstår som en central betingelse i loven. I vejledningen til loven skitseres referencegrundlaget for “begrænsninger i arbejdsevnen”, idet det anføres, at “begrænsninger i arbejdsevnen kan have mange forskellige årsager og hidrøre fra fysiske, psykiske og/eller sociale faktorer. Uanset hvilke faktorer der indgår, er det afgørende for vurderingen, hvorledes disse faktorer i det konkrete tilfælde påvirker arbejdsevnen. Der kan således ikke på forhånd angives bestemte faktorer, som i sig selv giver grundlag for revalidering”, jf. Vejledningen (1998), pkt. 232. I Bistandsloven var erhvervsevnekriteriet i øvrigt formuleret som “nedsat arbejdsevne”, ligesom der i den tilhørende vejledning var nævnt særlige målgrupper for revalidering.

Når man ved Lov om aktiv socialpolitik vælger at gå væk fra “nedsat erhvervsevne” og over til “begrænsninger i arbejdsevnen”, skyldes det et ønske fra lovgivningens side om at skifte strategi i det praktiske sociale arbejde og fokusere mere på, “... hvad den pågældende

1) Jf. Lov om aktiv socialpolitik, §§ 3 og 4.

kan eller kan bringes til at kunne” i modsætning til det hidtidige erhvervsevnekriterium, der mere var knyttet til en dokumentation for diagnose og sygdom. Dermed lægges op til, at vurderingen bliver fremadrettet med fokus på personens muligheder trods begrænsningerne i arbejdsevnen.²⁾ En tilsvarende ændring i strategien i sagsbehandlingen med ansøgninger om førtidspension tilstræbes med revision af Lov om social pension, som træder i kraft 1. januar 2003.

Der er i lovteksten og vejledningen ingen håndfaste angivelser af, hvor meget revalidendens erhvervsmuligheder skal forbedres som følge af deltagelse. I vejledningen angives dog, at der skal være “... en realistisk mulighed for” en erhvervsmæssig forbedring. Dette krav beror selvfølgelig på, at revalidering kan være en relativt beko-stelig foranstaltning, som kommunen er forpligtiget af, med forsøgelse af revalidenden med en ydelse på niveau med halv eller hel dagpengemaksimum ifølge en erhvervsplan af en varighed på op til 5 år, jf. tabel 2.2 og 2.3.

De vigtigste kommunale aktiveringsforanstaltninger er beskæftigelsesprojekter, individuel jobtræning på offentlig arbejdsplads, særligt tilrettelagte uddannelsesforløb og jobtræning i privat virksomhed, jf. Graversen & Weise (2001). Der er således overlapning med de aktiviteter, som revalidender kan deltage i, nemlig jobtræning, visse former for ordinær uddannelse herunder de uddannelses- og jobkvalificerende forløb af op til 18 måneders varighed på erhvervsskoler, undervisning i henhold til lov om almen voksenuddannelse og hf-enkeltfag, hvis socialforvaltningen skønner, at der er behov herfor. Herudover kan revalidender tilbydes ordinær uddannelse af en varighed op til 5 år.

Ydelsesniveauerne for henholdsvis kontanthjælp/aktivering og revalidering er forskellige. Revalideringsydelsen er højere end kontanthjælpen med undtagelse af aflønningen for deltagere i privat jobtræning. Kontanthjælpsmodtagere har derfor en klar økonomisk interesse i at blive revalideret frem for at blive aktiveret. Denne

2) Punkt 231 i Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik af 5. marts 1998.

Tabel 2.2.
Instrumenter og ydelsesniveau i forbindelse med revalidering og aktivering.

	Revalidering	Aktivering
Instru- men- ter	Erhvervsplan	Kortvarige vejlednings- og introduktionsprogrammer
	Arbejdsprøvning	
	Ordinær uddannelse	Jobtræning med løntilskud hos offentlige og private virksomheder
	Løntilskud	Individuel jobtræning hos private og offentlige virksomheder
	Støtte til hjælpemidler, bøger, transport mv.	Særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter
		Særligt tilrettelagte aktiverende forløb med arbejde, uddannelse, praktik og vejledning
		Frivillige ulønnede aktiviteter af samfundsmæssig betydning
		Voksen- og efteruddannelse efter eget ønske
Ydelses- niveau og udmåling heraf	Revalidering tildeles uafhængigt af ægtefælles indkomst- og formueforhold	Ydelsen afhænger af foranstaltning og evt. af alder, forsørgerforpligtigelser, boform, egen og evt. ægtefælles erhvervsindkomst:
	Dagpengemaksimum for over 24-årige	<i>Privat jobtræning:</i> Overenskomstmæssig løn
		<i>Offentlig jobtræning:</i> Dagpengemaksimum
	Halv dagpengemaksimum for under 25-årige, dog fuld dagpengemaksimum hvis egne børn bor hjemme, eller revaliderenden kunne have fået a-dagpenge	<i>Anden aktivering:</i> <i>Person med forsørgerpligt:</i> 80 pct. af dagpengemaksimum <i>Person over 24 år:</i> 60 pct. af dagpengemaksimum
	Overenskomstmæssig løn, når revaliderenden er ansat i privat virksomhed med løntilskud	<i>Person under 25 år og udeboende:</i> 40 pct. af dagpengemaksimum <i>Person under 25 år og hjemmeboende:</i> 20 pct. af dagpengemaksimum
	Normalt tillades intet arbejde siden af revalidering, ellers modregnes egen supplerende indtægt, som overstiger 12.000 om året i revalideringsydelsen	Ovenstående beløb skal modregnes med evt. indtægter ved andet arbejde (11,50 kr. pr. time) og ægtefælles evt. erhvervsindkomst, dog mindst 30,72 kr. pr. time i aktivering plus beskæftigelses- tillæg på ca. 10,24 kr. pr. time og evt. godtgørelse på op til 1.500 kr. pr. måned
	Særlige regler for modregning/aftrapning efter pensioner og erstatning for tabt erhvervsevne	

interesse forstærkes selvfølgelig, hvis de samtidig er interesseret i at få en ordinær erhvervsuddannelse, som de ellers skulle gennemføre og finansiere med SU eller under elev- og lærlingebetingelser som ved erhvervsskoleuddannelser. Gifte kontanthjælpsmodtagere har en særskilt interesse i at komme på revalidering, fordi revalideringsydelsen i modsætning til kontanthjælpen beregnes uafhængigt af ægtefælles indtægts- og formueforhold.

Tabel 2.3.

Varighed, omfang og instrumenter i forbindelse med revalidering og aktivering.

	Revalidering	Aktivering
Varighed og omfang	Højst 5 år med betingede muligheder for forlængelse; ellers normeret tid for de pågældende elementer i revalideringen	Personer må højst være aktiverede i 11 måneder om året i et ubegrænset antal år indtil pensionsalderen Kommunen er som minimum forpligtiget til at tilbyde: 1) Under 30-årige skal tilbydes aktivering senest efter 13 uger med kontanthjælp <i>Aktivering pga. ledighed:</i> 18 måneders aktivering, når personen ikke har a-kasseberettigende erhvervsuddannelse 6 måneders aktivering, når personen har a-kasseberettigende erhvervsuddannelse Sammen med evt. udstøttet deltidsarbejde skal det ugentlige timetal i aktivering mindst være 30 timer. <i>Aktivering pga. problemer ud over ledighed:</i> Aktiveringsforløb af 18 måneders varighed. Kommunen fastsætter det ugentlige timetal. Kommunen er pligtig til at give de under 30-årige et nyt aktiveringstilbud, når de har modtaget 3 måneders sammenhængende kontanthjælp efter efter afslutning af det forrige. 2) 30-årige og derover skal senest aktiveres efter 12 måneders sammenhængende periode med kontanthjælp. Kommunen fastsætter varigheden og det ugentlige timetal.

2.3. Revalidering, aktivering, andre foranstaltninger og lovområder

Mens revalideringens positivt formulerede hovedmålsætning fremgår af § 46 som at fastholde eller forbedre mulighederne på arbejdsmarkedet for en person med begrænsninger i arbejdsevnen, spiller revalidering også en rolle ved tildeling af fleksjob og førtidspension. Personer skal have varige begrænsninger i arbejdsevnen for at kunne modtage tilbud om fleks- og puljejob, jf. Aktivlovens § 70. Kommunen kan give personer tilbud om ansættelse i fleksjob, hvis de ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet. Forinden skal mulighederne for revalidering til beskæftigelse på normale vilkår være udtømte. Kommunerne kan på borgernes vegne ansøge om førtidspension, når kommunen har forvisset sig om, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige samt andre foranstaltninger har været afprøvet og ikke varigt har kunnet forbedre erhvervsevnen. Det gælder dog ikke, når kommunen vurderer, at personens arbejdsevne er ubetydelig og ikke kan forbedres ved brug af de nævnte foranstaltninger.³⁾

Således kan revalidering også igangsættes over for personer, om hvilke der er begrundet eller bestyrket formodning om, at deres arbejdsevne er markant og antageligt varigt nedsat, så de forventeligt ikke vil kunne opnå beskæftigelse på ordinære vilkår. I sådanne situationer vælger kommunen typisk at igangsætte arbejdsprøvnin-
g på forskellig vis, fx kan kommunen søge at bringe personer i praktik på den virksomhed, hvor de evt. tiltænkes at skulle ansættes i fleksjob. I det omfang revalidering primært iværksættes for at konstatere, at erhvervsevnen er markant nedsat, og revaliderenden derfor ikke kan forventes at opnå beskæftigelse på normale vilkår, kommer revalidering som helhed til at fremstå som mindre egnet til at bringe personer i ordinær beskæftigelse, hvis man ikke kan identificere de to forskellige målgrupper i revalideringen. I registerdataene, som ligger til grund for effektevalueringen i nærværende undersøgelse, er der ingen oplysning om hovedmotivet til de enkelte revalideringsforanstaltninger. Gregersen (1993) rapporterer, at når socialforvaltningerne brugte de amtslige revalideringsinstitutioner

3) Jf. §§ 15 og 20a i Lov nr. 217 af 16. maj 1984: Lov om social pension.

i revalideringssager, vejede afklaring af pensionsforhold lige så meget som tilrettelæggelse af hensigtsmæssige revalideringsforløb med henblik på beskæftigelse. Disse institutioner tjener primært som arbejdsafprøvning, og revaliderer deltager her typisk i kortvarige forløb. Afklaring af pensionsforhold og berettigelse til fleksjob må således formodes at være mindre hyppigt forekommende motiver ved de længerevarende revalideringssager.

Det økonomiske Råd (2000) har beregnet, at ca. 25 pct. af dem, som fik tilkendt førtidspension i perioden 1995-1998, havde været igennem en form for vurdering af erhvervsevnen eller optræning. Ifølge Den Sociale Ankestyrelses statistik over tilkendelser af førtidspension har der været en stigende andel også siden 1998, som har deltaget i sådanne arbejdsmarkedsrettede foranstaltninger inden for de seneste 5 år før tilkendelsen. I 2000 havde 51 pct. af de tilkendte førtidspensionister deltaget i sådan optræning eller vurdering, jf. Den Sociale Ankestyrelse (2001).

Revalidering spiller således en væsentlig supplerende rolle i forbindelse med sagsforberedelsen ved ansøgninger om førtidspension, hvor myndighederne har søgt at bremse tilgangen til førtidspension bl.a. ved at igangsætte revalidering. Ligeledes er kommunernes økonomiske interesse i at sende personer på førtidspension blevet mindre som følge af, at staten i 1992 og 1999 nedsatte sin refusion af førtidspension til kommunerne først til 50 pct. for de 18-59-årige og derefter til 35 pct. for alle. Endvidere er det nu kun kommunen, som kan rejse en pensionssag på klientens vegne.

Aktivering spiller ikke nogen afgørende rolle i relation til at afgøre, om kontanthjælpsmodtagere har nedsat arbejdsevne. Derimod kan gentagne aktiveringer og langvarig understøttelse med kontanthjælp være en indikation af flere forhold, herunder at vedkommende ikke kan opnå job på normale vilkår. Om denne store gruppe skriver Socialministeriet i sin vejledning bl.a.:

“For personer, der gentagne gange har deltaget i aktiveringsforløb efter aktivloven, og som ikke kan revalideres, skal kommunen imidlertid være særlig opmærksom på, om de pågældende

har en varig begrænsning i arbejdsevnen, der kan berettigge til et fleksjob”.⁴⁾

Der er formentlig mange langvarigt understøttede, som har været udsat for gentagne aktiveringer, og som kommunen ikke prioriterer til revalidering, og som formentlig heller ikke selv er motiveret for revalidering. Hvis man fortolker kriteriet for modtagelse af fleksjob meget håndfast, skal revalidering have været forsøgt eller gennemført, før et fleksjob kan tilbydes. En mindre håndfast fortolkning af kriteriet for fleksjob siger, at når kommunen har vurderet, at revalidering er udsigtsløs, kan fleksjob overvejes, når kontanthjælpsmodtageres gentagne aktiveringer og langvarige ophold i kontanthjælpsystemet ikke har medført beskæftigelse på normale vilkår.

Finansministeriet (2001) har forsøgt at skønne over, hvor hyppigt personer, som i 3. kvartal 1999 blev nyansat i fleksjob, deltog i revalidering i 1997 og 1998. De når frem til, at hyppigheden er godt 5 pct. i begge år, mens knap 60 pct. forinden modtog sygedagpenge, kontanthjælp, a-dagpenge eller aktiveringsydelse som forsikrede eller ikke-forsikrede. De resterende var i arbejde, havde orlov eller modtog førtidspension. De 5 pct. er måske et underkantsskøn over, hvor ofte ansatte i fleksjob har deltaget i revalidering inden ansættelsen. Vurderet på dette grundlag spiller revalidering således ikke den store rolle for tilkendelse af fleksjob. Det synes mere afgørende, om personer har modtaget sygedagpenge, kontanthjælp, og hvilket forløb sygdom, kontanthjælp og aktivering er udtryk for.

2.4. Revalideringens omfang i forhold til andre foranstaltninger

Siden 1990 er der sket en vægtforskydning i den kommunale indsats. Dels har de aktive foranstaltninger, kommunal aktivering og revalidering fået mere vægt i forhold til passiv udbetaling af kontanthjælp, dels har revalidering fået mere vægt i sammenligning med kommunal aktivering. Omfanget af revalidering i forhold til kommunal aktivering og aktivering af forsikrede ledige er udtryk for et overkantsskøn, fordi de revalidender, som er under praktik eller

4) Punkt 326 i vejledningen til Lov om aktiv socialpolitik.

optræning i virksomheder med løntilskud, medregnes blandt revaliderende i tabel 2.4. Modsætningsvis medregnes kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige, som er i jobtræning i virksomheder med løntilskud, ikke blandt de kommunalt aktiverede eller forsikrede ledige.

Tabel 2.4.

Revalideringens omfang i forhold til kommunal aktivering og aktivering for forsikrede ledige, udregnet på baggrund af antal helårspersoner. Procent.

	Revalidering/ kontanthjælp	Revalidering/ kommunal aktivering	Revalidering/ aktivering forsikrede
1984	12,7	-	-
1985	13,3	-	-
1986	14,3	-	-
1987	15,3	-	-
1988	20,8	-	-
1989	21,8	-	-
1990	19,5	-	-
1991	9,2	-	-
1992	10,7	-	-
1993	11,1	-	-
1994	12,6	47,8	-
1995	16,4	43,8	117,1
1996	18,4	44,2	69,9
1997	20,4	47,8	65,4
1998	23,8	52,4	94,5
1999	32,3	62,8	105,3
2000	31,7	60,8	118,1

Kilde: Danmarks Statistiks Databank.

Revalidenders og aktiveredes baggrund, indsatsens forløb og deltagernes arbejdsudbud

3.1. Indledning

Det fremgår af det forrige kapitel, at målgrupperne for kommunal aktivering og revalidering ifølge lovgivningen er forskellige. Derfor må vi forvente, at de to grupper også er forskellige, hvad angår en række målelige personlige karakteristika, og hvad angår hændelsesforløbet frem til påbegyndelse af aktivering eller revalidering.

3.2. Revalidenders og aktiveredes demografiske forhold

Aktiveredes og revalidenders demografiske oplysninger fremgår af tabel 3.1. Til karakteristik af revalidender foreligger der dels nogle registeroplysninger om et større antal revalidender, dels spørgeskemaoplysninger om nogle andre repræsentativt udvalgte revalidender. Kort beskrevet karakteriseres de interviewede revalidender ved, at de har fuldført et revalideringsforløb i 1998 og er blevet interviewet i 2000, mens de andre registerbaserede oplysninger vedrører revalidender, som påbegyndte og afsluttede/afbrød deres revalideringsforløb i tidsrummet 1994-1998. Forskellen i populationerne er især, at de registerbaserede oplysninger medtager mange revalidender, som ikke færdiggør deres revalidering ifølge erhvervsplanen. I det følgende betegnes revalidender fra registerundersøgelsen som personer, der har påbegyndt et revalideringsforløb, mens revalidender fra surveyen omtales som personer, der har afsluttet et sådant.

Oplysningerne om de aktiverede stammer fra spørgeskemaer i efteråret 2000. De aktiverede er udvalgt sammen med kontanthjælpsmodtagere, og forudsætningen var, at de havde modtaget kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder i 2. halvår af 1999. For at opnå sammenlignelighed med revalidender er de kommunalt aktiverede afgrænset som personer, der enten var

Tabel 3.1.
Revalidenders, kommunalt aktiveredes og befolkningens fordeling med hensyn til køn, alder, herkomst og visse familietyper. Procent.

	Register	Revalidender Interview	Aktiverede Interview	Befolkning 20-59-årige
<i>Køn:</i>				
Mand	49	35	39	49
Kvinde	51	65	61	51
<i>Alder:</i>				
20-29 år	44	30	48	24
30-39 år	31	41	29	27
40-49 år	20	25	19	25
50-59 år	5	5	5	24
<i>Herkomst:</i>				
Dansk	75	93	79	94
Ikke-dansk	25	7	21	6
<i>Eksempler på familietyper:</i>				
Andel, gift/samboende	44	61	52	45
Andel, enlige forsørgere	15	30	17	4
Procentgrundlag		1.305	378	3.012.785

under aktivering i juli 1999 eller påbegyndte aktivering senere og havde afsluttet dette på interviewtidspunktet.

Tabellen viser en tendens til, at kvinder er overrepræsenteret blandt aktiverede og blandt revalidender, som afslutter revalideringsforløb, sammenlignet med befolkningen som helhed. Noget af denne forskel kan forklares med, at kvinder hyppigere end mænd deltager i en survey. Overrepræsentationen skal imidlertid formentligt også ses i sammenhæng med, at kvinder langt hyppigere end mænd er enlige forsørgere, som netop er overrepræsenteret blandt aktiverede og revalidender, jf. tabel 3.1. Endvidere tyder noget på, at enlige forsørgere har større sandsynlighed for at færdiggøre revalidering end andre grupper.

Gennemsnitsalderen blandt revalidender og aktiverede er tydeligvis meget lavere end i hele befolkningen, hvilket kan forklares, dels

med at revalideringsindsatsen forbeholdes personer, som har relativt mange år tilbage på arbejdsmarkedet, dels med at gennemsnitsalderen blandt kontanthjælpsmodtagere er lavere end i befolkningen som helhed. For så vidt angår herkomst, er personer af fremmed herkomst - dvs. personer, som er kommet til landet som indvandrere eller flygtninge, klart overrepræsenterede blandt aktiverede og (påbegyndte) revalidender, men ikke blandt personer, som færdiggør aktiveringsforløb. Denne overrepræsentation skyldes, dels at man søger at revalidere relativt mange indvandrere og flygtninge, dels at indvandrere og flygtninge er overrepræsenteret blandt kontanthjælpsmodtagere.

3.3. Revalidenders og aktiveredes højest opnåede uddannelser

Lad os herefter belyse revalidenders og aktiveredes højest opnåede kompetencegivende uddannelser. For revalidendernes vedkommende er det det højest opnåede uddannelsesniveau inden påbegyndelsen af revalideringsforløbet. For de aktiverede foreligger kun oplysninger om uddannelse efter deltagelse i aktivering, men det er sjældent, at kommunalt aktiverede opnår kompetencegivende uddannelse i kraft af aktivering.

Tabel 3.2.

Højest opnåede kompetencegivende uddannelse blandt interviewede revalidender¹⁾ og kommunalt aktiverede²⁾ sammenlignet med befolkningen,³⁾ særskilt for mænd og kvinder. Procent.

	Revalidender		Aktiverede		Befolkningen, 20-60-årige	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Grundskole	30	35	53	68	27	31
Gymnasial	8	9	13	12	8	10
Erhvervsfaglig	51	41	12	7	40	32
Kort videregående (under 3 år)	3	4	7	7	5	7
Mellemlang videregående (3-4 år)	1	3	4	3	8	10
Lang videregående	1	1	3	1	7	4
Uoplyst/ingen	6	6			6	6
Anden evt. udenlandsk				8	3	
Procentgrundlag	408	750	148	299	1.526.887	1.478.489

1) Survey med en stikprøve af revalidender, som færdiggjorde revalidering i 1998.

2) Survey blandt en stikprøve af personer, som mindst modtog kontanthjælp til forsørgelse i 2 sammenhængende måneder i 2. halvår 1999, og som var i gang med aktivering i juli 1999 eller påbegyndte det senere, men afsluttede aktivering inden interviewning i efteråret 2000.

3) Befolkningen ifølge Statistisk Årbog 1998.

Af tabel 3.2 fremgår det tydeligt, at der blandt revalidender, som færdiggør deres revalidering, er en overvægt af personer, som forinden har gennemført en erhvervsfaglig uddannelse, i sammenligning med befolkningen som helhed og især i forhold til aktiverede personer. Dette forhold beror på, at beskæftigede inden for visse brancher - bygge- og anlægsbranchen, social- og sundhedsvæsen, detailhandelen, transport, rengøring og anden servicevirksomhed, relativt hyppigere revalideres end ansatte fra andre brancher, samtidigt med at disse brancher hyppigt har ansatte med erhvervsfaglige uddannelser. Endvidere er der relativt få med erhvervsfaglig uddannelse blandt de aktiverede, fordi personer med en erhvervsuddannelse af denne længde typisk straks efter færdiggørelse lader sig optage i en a-kasse, og som ledige aktiveres de af AF. Derimod er der færre personer med en videregående erhvervsuddannelse blandt revalidender, som færdiggør forløbet sammenlignet med befolkningen. Alt i alt har revalidender, som færdiggør deres revalidering, næsten lige så hyppigt en uddannelse som befolkningen som helhed.

Men når det drejer sig om højest fuldførte kompetencegivende uddannelse hos personer, som påbegynder revalidering, er sammenhængen en ganske anden, jf. tabel 3.3.

Tabel 3.3.
Revalidender og befolkningen fordelt efter højest fuldført uddannelse, 1994-1997. Registerundersøgelsen. Procent.

	Revalidender		Befolkningen	
	Danskere	Indvandrere	Danskere	Indvandrere
<i>Uddannelse:</i>				
Grundskole	61	12	34	17
Alm. Gymnasium	7	1	6	3
Hhx/htx	1	0	3	1
Erhvervsfaglig	22	2	36	7
Kort videregående	3	1	6	2
Mellemlang videregående	2	0	9	3
Lang videregående	1	0	5	3
Uoplyst	3	84	1	64
I alt	100	100	100	100

Man ser tydeligt, at de uddannelsesmæssige forudsætninger vurderet på de formelle uddannelsers varigheder er mere begrænsede blandt personer, som påbegynder et revalideringsforløb. Det gælder også hyppigheden af erhvervsfaglig uddannelse og uanset, om revaliderer er af dansk eller udenlandsk oprindelse. Endvidere har mange revaliderer af udenlandsk oprindelse ikke en registreret uddannelse eller erhvervsuddannelse. Hvad det nærmere dækker over, er uklart. Er det udtryk for manglende registrering her i landet, eller dækker det blot over grundskole i hjemlandet eller slet ingen uddannelse, jf. Filges (2001). De to forrige tabeller lader os formode, at revaliderer med begrænsede forudgående uddannelsesmæssige forudsætninger hyppigere opgiver at fuldføre et revalideringsforløb.

3.4. Visitering til revalidering og aktivering

I kapitel 2 betegnede vi revalidering som en stort set frivillig ordning for revaliderenderne, mens vi beskrev aktivering som en pligtig ordning for kontanthjælpsmodtagere, når kontanthjælp til forsørgelse udbetaltes. Vi har oplysninger om visitering til de to ordninger fra kommunesurveyen og de to personsurvey. Kommuneundersøgelsen belyser aktiverings- og revalideringsindsatsen og stammer fra en survey blandt samtlige kommunale socialforvaltninger i foråret 2000, jf. Bilag 1. Lad os begynde med visiteringen til revalidering.

Revaliderer

Ifølge kommuneundersøgelsen vurderer kommunerne selv, at knap 70 pct. af samtlige revalideringsforløb igangsættes på kommunernes eget initiativ. Kommunerne angiver videre, at knap 10 pct. af revalideringsforløbene igangsættes efter initiativ fra arbejdspladserne, ligesom knap 10 pct. igangsættes efter initiativ fra fagforeninger og a-kasser. Efter kommunernes vurdering er der således kun godt 10 pct. af samtlige påbegyndte revalideringsforløb, som igangsættes efter initiativ fra borgerne selv. Nogle få procenter igangsættes efter initiativ fra andre, herunder læger.

Fra personsurveyen blandt revaliderer, som har fuldført et revalideringsforløb, er der helt anderledes proportioner i, hvem der tog initiativet til revalideringen. Ifølge denne tog 40 pct. af revaliderer selv initiativet, mens kommunen tog initiativet i 35 pct. af

situationerne. Egen læge eller andre specialister tog initiativet for godt 15 pct. Revalidendens familie eller bekendte tog initiativet til revalideringen i knap 3 pct. af situationerne, hvilket er hyppigere end tidligere arbejdspladser, fagforeninger og a-kasser. Hvis både person- og kommunesurveyens oplysninger afspejler virkeligheden, kan det skyldes, at mange af de påbegyndte revalideringsforløb, hvor revalidenden føler, at andre end vedkommende selv har taget initiativet, ikke fuldføres. Denne tolkning er i overensstemmelse med, at 75 pct. af revalidenderne, som færdiggjorde revalideringen, selv havde et ønske til indholdet i revalideringsforløbet, før de henvendte sig til socialforvaltningen første gang. Ifølge deres egne oplysninger får knap 90 pct. kommunens accept af revalideringsforløb med det ønskede indhold. Der kan også være reelt forskellige opfattelser mellem kommuner og revalidender om, hvem der egentlig tog initiativet. Vi har ikke tilsvarende oplysninger om initiativforholdet og forekomsten af egne ønsker hos de revalidender, som ikke fuldfører forløbet.

Uanset hvem der tager initiativet til revalidering, og om personen har et ønske til indholdet, er det kommunerne, som har ansvaret for, at betingelserne for revalidering er opfyldt. En af disse betingelser går ud på, at revalidendens muligheder for at forsørge sig selv og sin familie forbedres, ligesom "... den revalideringsindsats, der ydes, vil føre frem til og er nødvendig for en bestemt erhvervsmæssig placering", jf. Vejledning (1998), pkt. 235. I forbindelse med vurderingen af disse forudsætninger må socialforvaltningen vurdere personens ressourcer og evner samt efterspørgslen på arbejdsmarkedet efter de kvalifikationer, som gennemførelse af erhvervsplanen bidrager til. I kommunesurveyen har man spurgt til betydningen af disse forhold, når der visiteres til revalidering, jf. tabel 3.4.

Revalidendens formodede ressourcer til at gennemføre det påtænkte forløb og bestride den påtænkte jobfunktion vægtes som forventet meget højt, når forvaltningen overvejer at igangsætte revalidering. Det er mere overraskende, at arbejdsmarkedets efterspørgsel efter personer med de pågældende kvalifikationer ikke vejer tungere i vurderingen af igangsættelse af revalidering. Således angiver en fjerdedel af kommunerne, at arbejdsmarkedets efterspørgsel "i høj

Tabel 3.4.
Kommunerne fordelt efter i hvor høj grad forskellige overvejelser er afgørende for, at der visiteres til revalidering. Vægtede tal. Kommuneundersøgelsen. Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procent- grundlag
Om borgeren vurderes at have de fornødne ressourcer til at gennemføre et revalideringsforløb	78	20	1	0	99	231
Om borgeren vurderes at ville kunne bestride den jobfunktion, som revalideringen sigter mod	86	13	1	0	100	230
Om arbejdsmarkedet vurderes at byde på job, der matcher de kvalifikationer, som vedkommende vil få gennem den revalideringsindsats, vedkommende ønsker	26	54	20	0	100	231

grad” er afgørende for igangsættelse af revalidering. Godt og vel halvdelen af kommunerne angiver, at det er afgørende “i nogen grad”, mens hver femte kommune angiver, at efterspørgselsforholdene kun er afgørende “i mindre grad”. De tre forhold, som indgår i bedømmelsen af realismen i en revalideringsindsats, skulle gerne alle vægtes meget højt. Når kommunerne selv synes, at det ikke er tilfældet, kan det skyldes, at nogle revalideringsforløb igangsættes med henblik på revalideringens supplerende formål om at påvise varig nedsat arbejdsevne som forudsætning for tilkendelse af fleksjob eller førtidspension. De afgivne besvarelser er ikke forfulgt nærmere.

Aktiverede

Visiteringen af kontanthjælpsmodtagere til aktivering er ifølge regelgrundlaget straks en mere enkel sag end visitering af personer til revalidering. Der er regler for, hvornår og i hvilket omfang personer med bestemte forudsætninger og alder skal aktiveres, og hvornår de skal genaktiveres, hvis de fortsat modtager kontanthjælp efter afslutning af aktivering. Reglerne fortolkes i kommunerne, og aktiveringsindsatsen tilrettelægges med henblik på at udnytte en vis selvsektion blandt kontanthjælpsmodtagerne. Dette er nærmere beskrevet i kapitel 5 i Bach (2002). Her skal blot nævnes

nogle hovedpunkter, som nuancerer billedet af den enkle visitering til aktivering. I kommuneundersøgelsen angiver kommunerne, at 90 pct. af de under 30-årige kontanthjælpsmodtagere, som pligt-mæssigt skal aktiveres, og som alene har ledighed som problem, aktiveres. Tilsvarende aktiveres 75 pct. af kontanthjælpsmodtagerne under 30 år med problemer ud over ledighed. Kommunerne angiver forskellige grunde hertil, bl.a. at nogle ikke aktiveres, fordi de har for store problemer, og andre aktiveres ikke, fordi de ikke møder op. Nogle kommuner anfører som grund, at de mangler ressourcer eller kapacitet. Nogle kommuner anfører også, at nogle kontanthjælpsmodtagere er under eller venter på lægebehandling eller har børnepasningsproblemer. Begge grunde er faktisk legale grunde til, at kommuner kan undlade at aktivere sådanne kontanthjælpsmodtagere.

Nogle kontanthjælpsmodtagere fravælger kontanthjælp som følge af aktiveringens eksistens. Denne adfærd omtales som motivationseffekten. Socialforvaltningerne skønner således, at 15-33 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere, afhængigt af alder og forekomst af problemer ud over ledighed, forlader systemet inden eller når de får et aktiveringstilbud. Fra surveyen blandt kontanthjælpsmodtagere, som mindst havde været ledige i 2 sammenhængende måneder i 1999, ved man, at ca. 10 pct. af disse kontanthjælpsmodtagere havde undgået aktivering ved at finde ordinært arbejde (7 pct.) eller uddannelse (1 pct.) eller ved at påbegynde jobsøgning (2 pct.). Kun 5 pct. af disse længerevarende understøttede kontanthjælpsmodtagere havde afslået et aktiveringstilbud. De nævnte talstørrelser er selvfølgelig et underkantsskøn over motivationseffekten, idet kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget forsørgelse i under 2 sammenhængende måneder, ikke indgår i beregningsgrundlaget. De må derimod indgå i socialforvaltningernes skøn over motivationseffekten. De skønner nemlig, at mellem 15 og 33 pct. forlader kontanthjælpsystemet inden eller når de får et aktiveringstilbud. Disse kommunalt baserede skøn er på den anden side udtryk for skøn, som ligger i overkanten af den beskrevne motivationseffekt, fordi nogle kontanthjælpsmodtagere - uafhængigt af aktiveringens eksistens - selvfølgelig også finder ordinært arbejde og uddannelse.

Hertil kommer potentielle kontanthjælpsmodtagere, som undlader at anmode om at få kontanthjælp udbetalt, fordi de er bekendt med kommunens aktiveringspolitik. Denne gruppe er selvfølgelig størst i de kommuner, som praktiserer straksaktivering. Fænomenets udbredelse er naturligvis ikke kendt i de foreliggende undersøgelser.

3.5. Indholdet i revalidenders og aktiveredes foranstaltninger

Revalidender

Udbyttet af revalidering og aktivering beror bl.a. på indholdet i foranstaltningerne. Man har oplysninger herom fra de revalidender, som har færdiggjort et revalideringsforløb. De blev bedt om at oplyse, hvilket arbejdsområde de blev revalideret til, jf. tabel 3.5. Der er betydelig forskel mellem mandlige og kvindelige revalidenders tilsigtede arbejdsområder. Kvinder revalideres meget hyppigere end mænd mod arbejdsområder, som typisk fører til offentlig beskæftigelse, således “institutioner for børn og unge”, “sundhed”, “uddannelse, skoler og videnskab” og “administration, herunder på kontor”. Disse områder repræsenterer tilsammen 62 pct. af de tilsigtede arbejdsområder for kvinder, som færdiggjorde revalidering. Til sammenligning er 31 pct. af mændene orienteret mod disse sektorer. Næsten lige så mange mænd, 28 pct., er orienteret mod arbejdsområder, som typisk leder til privat beskæftigelse, nemlig “bygge og anlæg”, “industri og anden fremstilling” og “transport, chauffør mv.” Blot 4 pct. af kvinderne er orienteret mod disse områder. Knap 10 pct. af de mandlige og halvt så mange kvindelige revalidender er orienteret mod “edb/IT”. Det skal bemærkes, at revalidering næsten ikke retter sig mod “rengøring og anden service”, “hjemmepleje og handicapmedhjælp” og “plejehjem”, hvilket måske hænger sammen med, at disse sektorer ikke fremstår attraktive for revalidender.¹⁾

Samtlige påbegyndte revalideringsforløb fordeler sig noget anderledes på sektorer, end de færdiggjorte forløb, begrundet i forskelle i erhvervsorientering blandt revalidender, som henholdsvis fuld-

1) Revalidender, som orienterer sig mod “hjemmepleje og handicapmedhjælp” kan måske alternativt være registeret under “sundhed”, hvor social- og sundhedsassistentuddannelsen formentlig placeres af respondenterne.

Tabel 3.5.**Hvilken branche revalideres der hen imod? Interviewundersøgelsen. Procent.**

	Mænd	Kvinder	Alle
Landbrug og gartneri	3,0	1,3	1,9
Råstofudvinding	-	-	-
Bygge og anlæg	10,4	1,4	4,5
Industri og anden fremstilling	10,6	2,0	5,0
Detailhandel	1,4	3,1	2,5
Engroshandel	1,2	0,3	0,6
Transport, chauffør mv.	7,4	0,9	3,2
Finansiel sektor	1,2	0,8	0,9
Plejehjem	0,7	1,4	1,1
Institution for børn og unge	10,2	20,0	16,5
Hjemmepleje og handicapmedhjælp	1,4	2,1	1,9
Sundhed	3,7	11,8	8,9
Uddannelse, skoler og videnskab	10,9	13,8	12,7
Politi og forsvar	0,0	0,1	0,1
Administration, herunder "på kontor"	5,8	16,4	12,7
Kunst, kunsthåndværk og design	0,7	3,2	2,4
Reklamebranchen	0,2	0,1	0,2
Medier mv.	1,4	0,8	1,0
Teater og film	0,2	0,1	0,2
Edb/IT	9,3	5,0	6,5
Rengøring og anden service	1,4	0,8	1,0
Kokke og tjenere	1,9	1,9	1,9
Andet	15,5	10,9	12,5
I alt	98,5	98,2	98,2
Antal	302	800	1.232

fører og forlader et revalideringsforløb. I kommuneundersøgelsen bad man socialforvaltningerne om at angive, hvilke erhvervssektorer revalideringen sigter mod, idet man bad dem skønne over revalideringsforløbenes fordeling på brancher, jf. forspalten til tabel 3.6.

Ifølge kommunernes skøn over fordelingen af samtlige påbegyndte forløb revalideres der gennemgående mod arbejdsområder, hvis branchefordeling nogenlunde modsvarer fordelingen af den beskæftigede del af befolkningen. Ifølge tabel 3.6 påbegyndes der ca. dobbelt så mange forløb inden for "industri, bygge- og anlægsvirksomhed" og "transportvirksomhed (og post og telekommunikation)",

Tabel 3.6.
Revalideringsforløbenes sigte på erhvervssektorer. Særsilt for kommuneørrelse. Vægtede gennemsnit.¹⁾ Kommuneundersøgelſen. Procent.

Erhvervssektor	Alle	Den danske beskæftigelse fordelt på sektor i januar 1999 ²⁾
Landbrug, fiskeri og råstofudvinding	2	4
Industri, bygge- og anlægsvirksomhed	17	23
Energi- og vandforsyning	2	1
Handel, hotel og restaurationsvirksomhed	16	18
Transportvirksomhed, post og telekommunikation	10	7
Finansieringsvirksomhed mv., forretningsservice	9	12
Offentlige og personlige tjenesteydelser	40	35
Andet	5	0
I alt	101	100
Procentgrundlag	200	

1) Kommunerne er her vægtet med antal revalidender. Svar fra kommuner med mange revalidender vægtes således højere end svar fra kommuner med få revalidender.
 2) Beskæftigelse fordelt på erhvervssektor (Danmarks Statistik, 2000).

som der ifølge tabel 3.5 afsluttes inden for de samme sektorer ifølge revalidenderne selv. Imidlertid er revalidender og socialforvaltninger ikke blevet bedt om at tage stilling til den samme “branche”-fordeling, jf. forspalten i tabel 3.5 og 3.6, hvorfor der ikke skal drages yderligere konklusioner. Socialforvaltningerne skønnede i øvrigt, som svar på et supplerende spørgsmål, at halvdelen af revalideringsforløbene rettede sig mod den offentlige sektor, mens den anden halvdel rettede sig mod den private sektor. 65 pct. af den samlede beskæftigelse i Danmark er i den private sektor. Alt i alt revalideres der nok med overvægt mod arbejdsfunktioner, som er placeret i den offentlige sektor. Materialet giver også anledning til en formodning om, at forløb, som primært retter sig mod den private sektor, ikke fuldføres i så høj grad som forløb målrettet mod den offentlige sektor mv.

Aktiverede
 Af flere årsager er det anderledes vanskeligt at sige noget om det konkrete erhvervsmæssige sigte med den enkelte kontanthjælpsmodtagers aktivering. For det første oplever mange aktivering som pligtaktivering i den forstand, at de ikke har kunnet finde andre

mere attraktive gøremål i tide. For det andet er der ikke systematiske krav til socialforvaltningerne om, at der skal foreligge en erhvervsplan i form af en handleplan for indsatsen, hvori det erhvervsmæssige sigte kunne være beskrevet. Indtil kommuner får vurderet og talt med "ukendte" kontanthjælpsmodtagere, som planmæssigt skal aktiveres, vil sådanne kontanthjælpsmodtagere typisk blive aktiveret i et kommunalt beskæftigelsesprojekt eller i vejlednings- og introduktionsprogrammer, selv om det faglige indhold i disse projekter næppe altid svarer til det konkrete erhvervsmæssige sigte i eventuelle efterfølgende mere målrettede allokeringer. Ofte kommer de aktiverede kontanthjælpsmodtagere ikke længere end til en indledende aktivering i de nævnte foranstaltninger, fx fordi der er mangel på relevante jobtræningspladser primært i den private sektor.

Når de aktiverede har en begrænset indflydelse på indholdet af deres egen aktivering, kan kommunerne især på længere sigt sammensætte og dimensionere deres portefølje af aktiveringsforanstaltninger ud fra mere generelle overvejelser. De enkelte kommuner er karakteriseret ved at have en bestemt befolkningsmæssig sammensætning, hvorfor sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere erfaringsmæssigt er rimelig forudsigelig over tid. Ligeledes kan kommuner karakteriseres ved en rimelig stabil branchemæssig efterspørgsel efter arbejdskraft blandt deres indbyggere og sammensætning af jobåbninger for borgerne herunder kontanthjælpsmodtagerne. Kommuner, som fører en bevidst aktiveringspolitik, vil naturligvis så vidt muligt tilstræbe at målrette indholdet i deres portefølje af aktiveringsforanstaltninger efter mulighederne for, at de aktiverede kontanthjælpsmodtagere kan finde beskæftigelse. Derfor er det også relevant at vurdere den indholdsmæssige sammensætning af de kommunale aktiveringsforanstaltninger. Man har detaljerede oplysninger om de aktiveredes seneste eller igangværende foranstaltninger fra personinterviewene i 2000, hvor de fik stillet spørgsmålet: "Hvad lavede man i aktiveringstilbudet?" Deres besvarelse af spørgsmålet foreligger i form af en tekststreng, som efterfølgende er kategoriseret, som det fremgår af tabel 3.7.

Tabel 3.7.

De aktiverede kontanthjælpsmodtagere, fordelt efter indholdet af deres seneste/igangværende aktiveringstilbud. Særs­kilt for køn, alder, problemer ud over ledighed og herkomst. Procent.

	Køn		Problemer ud over ledighed (eget skøn)						
			Alder		Ikke problem		Herkomst		
	Mænd	Kvinder	Under 30 år	Over 30 år	Problem	Problem	Vestlig	Ikke-vestlig	Alle
Arbejde	70	70	69	71	70	67	71	60	68
Syning/smykkefremstilling	0	5	4	3	2	5	3	4	3
Kontor-/edb-arbejde	3	4	3	4	3	3	3	4	3
Natur-/miljøarbejde ¹⁾	17	3	8	10	10	8	9	8	9
Omsorgsarbejde ²⁾	20	35	30	27	30	26	30	22	28
Rengøring ³⁾	3	9	7	6	6	5	7	4	6
Håndværk	12	2	7	6	7	5	7	3	6
Andet manuelt arbejde ⁴⁾	13	9	8	12	9	14	9	14	10
Kultur-/mediearbejde ⁵⁾	2	3	2	3	3	1	3	1	3
Undervisning	18	23	23	19	22	18	17	35	20
Edb	5	4	4	5	4	5	4	5	4
Dansk	3	8	5	6	6	5	2	19	6
Direkte erhvervsrettet ⁶⁾	3	1	3	1	2	1	2	2	2
Anden undervisning	4	8	7	6	7	6	6	8	6
Jobsøgningskursus	3	2	4	1	3	1	3	1	2
Andet	13	10	10	12	10	16	13	6	11
I alt	101	103	102	102	102	101	101	101	99
Procentgrundlag	259	365	272	352	389	208	478	146	597 ⁷⁾

Anm.: Kategorierne er lavet på baggrund af kodninger af de interviewede personers besvarelse af det åbne spørgsmål: "Hvad lavede man i aktiveringstilbudet?" I de tilfælde, hvor den interviewede har angivet flere forskellige typer af aktiveringsindhold (fx danskundervisning + arbejde på cykelværksted), er vedkommende henregnet under den kategori, som den type arbejde/uddannelse, som er angivet først i det åbne spørgsmål, refererer til. Procenttallene summerer ikke præcist til 100 pga. afrunding.

- 1) Fx forvaltning af kommunens grønne områder eller affaldssortering.
- 2) Fx børnepasning, rengøring hos ældre, pedalarbejde og arbejde i offentligt drevet kantine.
- 3) Undtagen rengøring, som kan karakteriseres som omsorgsarbejde (fx rengøring på daginstitutioner eller hos ældre).
- 4) Fx ekspedition i butik, samlebandsarbejde, montage og pakkearbejde.
- 5) Fx arbejde på museer og biblioteker.
- 6) Fx erhvervelse af buskørekort eller truckcertifikat.
- 7) Minimalt procentgrundlag.

For kontanthjælpsmodtagere, som er aktiveret i form af arbejde, har man et rimeligt indtryk af den erhvervsmæssige orientering af aktiveringens indhold. Aktiveringen i form af undervisning synes også at være mere eller mindre erhvervsrettet. Man har intet indtryk af indholdet i undervisningsaktiviteter benævnt "anden undervisning" og hovedkategorien "andet", som svarer til 17 pct. af aktiveringsforløbene. Omsorgsarbejde for børn, unge og ældre har et stort omfang. Godt en tredjedel af kvinderne er aktiveret med den slags aktiviteter. Aktiviteterne "kultur-/mediearbejde" og "omsorgsarbejde", svarende til knap en tredjedel af aktiviteterne, er helt overvejende rettet mod ansættelse i den offentlige sektor. Man kan på forhånd ikke afvise, at de resterende aktiviteter også kan være relevante for ansættelse i den private sektor, men de fleste skal formentligt frembringe mere generelle erhvervsmæssige kvalifikationer og forudsætninger for at kunne passe et arbejde. Selv om blot 12 pct. af de seneste aktiveringsforløb var i form af privat jobtræning, kan meget af den øvrige aktivering, overvejende i offentligt regi, frembringe generelle færdigheder og kvalifikationer, som også er anvendelige i den private sektor.

Det er åbenbart, at det mere fagligt orienterede indhold formodes at have betydning for deltagernes muligheder for efterfølgende at blive selvforsørgende. Man må formode, at deltagerne har endnu større muligheder for selvforsørgelse, hvis de selv oplever, at der er et formål med deres deltagelse, og at de er engagerede undervejs. Fra de revalidender, som fuldførte forløbet, ved vi, at 75 pct. selv havde et ønske med til socialforvaltningen om indholdet i revalideringen. Blandt disse opnåede 87 pct. at påbegynde det, som de ønskede. Blandt dem, som fuldførte et forløb, var der således meget få, som ikke fra starten påbegyndte det, de ønskede. Undervejs oplevede de "forberedte" revalidender også i meget høj grad at have indflydelse på tilrettelæggelsen af revalideringsforløbet. Revalidender, som ikke fik opfyldt deres ønsker til revalideringens indhold, oplevede markant mindre indflydelse.

Deltagerne i kommunal aktivering er udsat for såkaldt pligtaktivering, som tidligere beskrevet. Deres personlige indflydelse på indholdet består i at fremsætte ønsker om, hvilken aktiveringsforan-

staltning de placeres i, ligesom kommuner er forpligtiget til så vidt muligt at give flere tilbud at vælge imellem.

Vi søgte at indkredse deltagernes oplevede formål med deres seneste aktivering. Man stillede dem spørgsmålet: "Hvad var formålet med aktiveringen?" De spontane svar kunne så indplaceres som bekræftelse på tilstedeværelse af nogle på forhånd valgte (del)mål for den seneste aktivering. Disse (del)mål fremgår af forspalten til tabel 3.8. Der kunne afgives flere svar. Med opstillingen i tabellen fokuserer vi på, om deltagerne oplever forskellige (del)mål, alt efter hvilken type aktivering de deltog i.

Deltagere i offentlig jobtræning og beskæftigelsesprojekter angiver i gennemsnit omkring ét egentligt oplevet formål, mens deltagere i privat jobtræning og anden uddannelse angiver op til 1,4 egentlige formål med aktiveringen. Deltagere i øvrige aktiveringsformer angiver et antal formål mellem de to nævnte grupperinger. Hele 44 pct.

Tabel 3.8.

De aktiverede kontanthjælpsmodtageres angivelser af formålet med aktiveringen. Særskilt for hver enkelt aktiveringstype. Procent.

	Privat job- træning	Offentlig job- træning	Beskæf- tigelses- projekt	Dag- høj- skole	Produk- tions skole	AMU- kur- sus	Anden uddan- nelse	Anden aktive- ring
Kvalificeres til uddannelse	17	15	07	27	19	22	36	08
Kvalificeres til ordinært arbejde	49	33	25	30	25	78	25	26
Kvalificeres til anden aktivering	00	02	04	05	00	00	03	00
Forbedre hverdagen	23	21	24	20	25	13	16	12
Forbedre selvtilliden	09	07	10	09	06	04	11	04
Lære at starte egen virksomhed	03	00	01	00	00	00	00	00
Afklare fremtidsønsker	21	14	13	23	25	17	14	18
Intet formål ud over aktiveringen i sig selv	23	30	44	18	25	09	06	30
Ved ikke	04	08	05	07	06	00	05	08
Andre formål	09	10	10	07	06	00	33	22
I alt	157	140	142	145	138	143	148	128
Procentgrundlag	70	184	165	44	16	23	64	50

Anm.: Procenttallene summerer til mere end 100, fordi interviewpersonerne havde mulighed for at angive flere forskellige formål.

af de interviewede deltagere i beskæftigelsesprojekter angiver spontant, at aktiveringen ikke havde andet formål end aktiveringen i sig selv. 6 pct. af deltagerne i anden uddannelse og 9 pct. af deltagerne i AMU-kurser siger det samme (der var kun 23 deltagere i AMU-kurser). 30 pct. af deltagerne i offentlig (individuel) jobtræning og anden aktivering oplevede heller ikke noget formål med deres konkrete aktivering. Noget overraskende var der ikke markant flere deltagere i privat jobtræning, som oplevede et formål med denne aktivering end blandt deltagerne på daghøjskole. Ligeledes er det lidt overraskende, at kun halvdelen af deltagerne i privat jobtræning synes, at formålet med ansættelsen var at kvalificere til ordinært arbejde, men privat jobtræning scorer dog højere på dette punkt end offentlig (individuel) jobtræning, hvor kun hver tredje oplevede dette formål.

Det mere personlige formål med aktiveringsforanstaltningerne opleves af deltagerne som primært at give dem en bedre hverdag. Godt hver femte anfører dette. Mellem 13 og 25 pct. af deltagerne i de forskellige aktiveringsforløb anfører, at de også deltager for at afklare deres fremtidsønsker. Dette er åbenbart et væsentligt formål med aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Det nævnes også af knap 25 pct. af kursisterne på daghøjskole, men nævnes i mindre omfang blandt deltagere i beskæftigelsesprojekter og offentlig jobtræning.

Der er grund til at hæfte sig ved andelen af deltagere, som ikke kan se noget formål med den konkrete aktivering eller ikke ved, hvad formålet er. Det kan således heller ikke være befordrende for fremmødet. Hvis der alligevel er en beskæftigelseseffekt blandt sådanne deltagere, må effekten fremkomme ved, at deltagerne kan se, at det er mere attraktivt at søge ordinær beskæftigelse.

3.6. Varighed af revalidenders og aktiveredes foranstaltninger

Revalidender

I betragtning af forskellige reguleringer af revalidering og aktivering må man forvente, at deltagelse i de to foranstaltninger har forskellige varigheder. Ifølge socialforvaltningernes oplysninger i 2000 varer et revalideringsforløb med erhvervsplan i gennemsnit ca. 2,5 år,

hvilket er meget lig med den gennemsnitlige varighed på 33 måneder af revalideringsforløb fuldført i 1998, som det fremgår af interviewundersøgelsen blandt sådanne revalidender i 2000. Formentlig dækker socialforvaltningernes oplysninger over de planlagte varigheder af forløbene ifølge erhvervsplanerne. Forvaltningerne oplyser også, at frafaldet undervejs i forløbene er på 25 pct. i gennemsnit. Registeroplysningerne over forløbene i perioden 1994-1998 angiver en varighed af påbegyndte og afsluttede forløb i perioden 1993-1998 på gennemsnitligt 15 måneder. Denne oplysning er beregnet ud fra de faktiske perioder, hvori revalidender har modtaget revalideringsydelse, og omfatter dermed også de revalidender, som ikke gennemfører deres revalideringsforløb. Revalideringsforløb under 3 måneder indgår dog ikke i beregningen, jf. i øvrigt beskrivelsen af registermaterialet om revalidering i Bilag 1. Effektanalyserne af revalidering i kapitel 4 benytter sig af det nævnte registermateriale.

Aktiverede

Den gennemsnitlige varighed af samtlige registrerede kommunale aktiveringsforanstaltninger i perioden 1995-1998 er 5 måneder, uden nævneværdig variation i de forskellige foranstaltningers gennemsnitlige varigheder. På baggrund af de interviewbaserede oplysninger om varigheden af deltagernes seneste aktivering kan man udregne den gennemsnitlige varighed til knap 7 måneder. Kommunal aktivering består gennemsnitligt af meget kortere forløb end aktivering, hvorfor man må antage, at der også gennemgående sker en større kvalificering i revalideringsforløbene.

3.7. Kontanthjælpsmodtageres problemer ud over ledighed

3.7.1. Kommunernes vurdering af kontanthjælpsmodtagernes problemer

Når en borger henvender sig til socialforvaltningen for at bede om at få kontanthjælp udbetalt, skal forvaltningen vurdere, om vedkommende kun har ledighed som problem, eller om vedkommende har problemer ud over ledighed. Skønner forvaltningen, at vedkommende umiddelbart kan påtage sig et ordinært arbejde, har vedkommende kun ledighed som problem. I dette tilfælde er kommunen forpligtiget til at drage omsorg for, at Arbejdsformidlingen får meddelelse om, at vedkommende er til rådighed for arbejdsmar-

kedet. Tilsvarende skal aktiverede kontanthjælpsmodtagere også være tilmeldt Arbejdsformidlingen. I spørgeskemaundersøgelsen i 2000 bad man socialforvaltningerne angive, hvor stor en del af samtlige kontanthjælpsmodtagere det er, som kun har ledighed som problem.

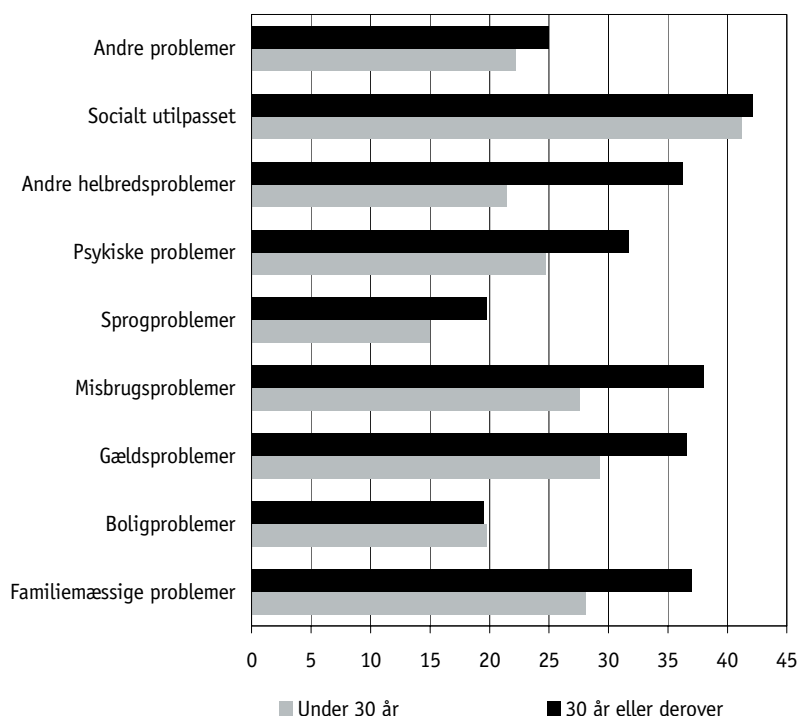
På landsplan skønner kommunerne, at 28 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere under 30 år og 22 pct. af de 30-årige og derover alene har ledighed som problem. Dette er i afgørende modstrid med kontanthjælpsmodtagernes egen opfattelse af dette forhold. De interviewede kontanthjælpsmodtagere, som havde modtaget hjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder i 2. halvår af 1999, blev spurgt om det samme. Blandt de under 30-årige mente 68 pct., at de kun havde ledighed som problem. Blandt de 30-årige og derover var det 46 pct. Forvaltningernes skøn er formentlig udtryk for en markant ændring i sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere, idet forvaltningerne i en tilsvarende undersøgelse i 1996 skønnede, at godt halvdelen af de unge under 25 år kun havde ledighed som problem. Blandt den daværende "ældre" gruppe af kontanthjælpsmodtagere på 25 år og derover skønnede kommunerne, at knap en tredjedel kun havde ledighed som problem. Det er nærliggende, at konjunkturudviklingen på arbejdsmarkedet har medført, at gruppen med problemer ud over ledighed vejer tungere i den samlede bestand af kontanthjælpsmodtagere i 2000 i sammenligning med 1996.

I kommuneundersøgelsen bad man også forvaltningen angive, hvad problemerne ud over ledighed bestod af. Resultatet fremgår af figur 3.1.

Angivelserne er ikke gensidigt udelukkende. En række problemer optræder ret hyppigt i gruppen af 30-årige og derover. Således optræder familiemæssige problemer, gældsproblemer, misbrugsproblemer og andre helbredsmæssige problemer hos godt en tredjedel af disse kontanthjælpsmodtagere, ligesom godt 40 pct. af dem karakteriseres som "socialt utilpassede", en kategori som opsamler en række forhold, herunder forhold af personlighedsmæssig karakter. Efter kommunernes vurdering har de unge kontanthjælpsmodtagere

Figur 3.1.

Kommunernes vurdering af i hvor høj grad en række problemer kendetegner gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Særsilt for aldersgruppe. Procent.



gennemgående i mindre omfang de viste problemer, dog har de lige så hyppigt boligproblemer.

3.7.2. Problemer vedrørende helbred, alkohol- og narkoforbrug og psykiske forhold mv.

Kontanthjælpsmodtagerne fik i surveyen i efteråret 2000 stillet en række spørgsmål vedrørende forhold, der på forskellig vis kan forventes at påvirke deres almene helbrestilstand og funktionsevne som medborgere og arbejdstagere. I jo højere grad de bekræfter tilstedeværelsen af problemer omkring helbred, misbrug og velbefindende, i desto højere grad må det forventes, at kontanthjælpsmodtageres fortsatte situation uden ordinært arbejde ikke alene skyldes manglen på et passende jobtilbud, men også manglende evne til at bestride et arbejde på normale vilkår.

Besvarelsene fremgår af tabel 3.9, hvor de første fire nummererede forhold vedrører aktuelle forhold, mens de to efterfølgende forhold vedrører evt. fortidige behandlinger for psykiske/personlige problemer og fortidige misbrugsproblemer. De to sidste forhold beskriver, om personerne har søgt førtidspension eller er under (for)revalidering; altså to forhold, som må formodes at være påvirket af de førnævnte seks forhold. Kontanthjælpsmodtagerne er opdelt efter statsborgerskab, samt om de er i ordinær beskæftigelse uden offentlig støtte på interviewtidspunktet. Danske statsborgere er opdelt efter, hvorvidt de angiver, at de selv eller deres forældre er indvandrere eller flygtninge, eller de har dansk baggrund.²⁾ I interviewsituationen bad man interviewerens vurdere respondentens dansk kundskaber, hvis denne selv angav at have baggrund som indvander eller flygtning. Denne vurdering angives sidst i tabellen.

Uanset etnisk oprindelse vurderer knap halvdelen af de ikke-beskæftigede danske kontanthjælpsmodtagere, at de i "høj grad" eller i "nogen grad" har nedsat arbejdsevne pga. sygdom, ulykke eller slid.³⁾ Blandt ikke-ordinært beskæftigede kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk statsborgerskab er den tilsvarende andel godt en tredjedel. Blandt den såkaldte marginalgruppe er der 26 pct., som svarer det samme, jf. Arbejdsministeriet (2001). Marginalgruppen er den gruppe af personer, der har været ledige, i aktivering mv. i mindst 80 pct. af tiden inden for de seneste 3 år.

Blandt de kontanthjælpsmodtagere, som ca. 1 år senere er kommet i ordinær beskæftigelse, er der meget færre, som selv vurderer, at deres arbejdsevne er meget nedsat eller blot nedsat, og denne vurdering gælder uanset statsborgerskab. Det er nærliggende at fortolke forskellen som udtryk for, at kontanthjælpsmodtagere med meget nedsat arbejdsevne er mere tilbageholdende med at søge arbejde, eller at der er færre potentielle ledige job, som er forenelige med deres

2) De personer, som bekræfter spørgsmålet: "Er De selv eller Deres forældre kommet til Danmark som indvandrere eller flygtninge?", klassificeres som "indvandrere eller flygtninge".

3) Spørgsmålet lød: "Er Deres arbejdsevne nedsat fx på grund af sygdom, ulykke eller slid?"

nedsatte arbejdssevne. Denne fortolkning er i overensstemmelse med, at 8 pct. af beskæftigede lønmodtagere i 1995 i alderen 18-59 år på det samme spørgsmål oplyser, at de i høj grad eller i nogen grad havde nedsat arbejdssevne, jf. Borg & Burr (1997). Der foreligger også den mulighed, at vurderingen af graden eller hyppigheden af nedsat arbejdssevne er påvirket af den arbejdsmarkedssituation, personen befinder sig i; situationen betinger altså et vist element af eftertænkning. En nylig undersøgelse dokumenterer imidlertid, at dårligt helbred i form af sygdomme og problemer i bevægeapparatet fremmer afgang fra beskæftigelse og mindsker mulighederne for efterfølgende beskæftigelse, jf. Bach (2000). Meget taler således for, at forskellen mellem beskæftigede og ledige kontanthjælpsmodtagere ikke alene skyldes eftertænkning.

Læse- og skrivefærdigheder har også betydning for evnen til at bestride et job, hvilket også gælder i mange ufaglærte job. Kontanthjælpsmodtagerne fik stillet spørgsmålet: "Er De ordblind?" med svarmulighederne "ja" og "nej". 16 pct. af de ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund svarer bekræftende på spørgsmålet. Blandt de ordinært beskæftigede med dansk statsborgerskab⁴⁾ er andelen stort set den samme, nemlig 14 pct. Et bekræftende svar på dette spørgsmål kan opfattes som en indikation på læseproblemer, men det er ikke nødvendigvis sikkert, at de er ordblinde i ordets kliniske betydning, som er dårlig læsning til trods for normale færdigheder på andre områder. 7 pct. af 18-67-årige danskere tilkendegav i 1991, at de opfattede sig selv som ordblinde, jf. Elbro m.fl. (1991). Disse resultater er formentlig direkte sammenlignelige med foreliggende resultater. I så fald vurderer danske kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund hyppigere sig selv som ordblinde i sammenligning med den øvrige befolkning. De præsenterede talstørrelser giver alligevel anledning til den formodning, at selv vurderet ordblindhed ikke er en væsentlig forhindring i sig selv for kontanthjælpsmodtagere i at opnå beskæftigelse.

Kun omtrent 5 pct. af kontanthjælpsmodtagerne med udenlandsk statsborgerskab og danskere med udenlandsk baggrund vurderer, at

4) 93 pct. af disse har også dansk baggrund.

de er ordblinde.⁵⁾ Den lave andel skyldes formentlig, at de er tilbøjelige til at benytte indbyggerne i det land, som de stammer fra, som sammenligningsgrundlag, hvad personer med dansk baggrund ikke gør.

Kontanthjælpsmodtagere bliver endvidere stillet spørgsmålet: "Omtrent hvor mange genstande (øl, vin, spiritus) drikker De i løbet af en uge?" Personer af udenlandsk oprindelse synes generelt at nyde færre genstande i løbet af en uge end personer af dansk oprindelse. De danske kontanthjælpsmodtagere, som opnår beskæftigelse, synes ikke at have et markant anderledes forbrug i sammenligning med ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere af dansk oprindelse. Storforbrugerne er dog stort set fraværende blandt de ordinært beskæftigede, og der er lidt flere blandt de beskæftigede med et moderat forbrug på de 11-20 genstande om ugen. Det sidste forhold kan antageligt også forklares med de større forbrugsmuligheder blandt personer i ordinær beskæftigelse.

Personerne fik også stillet spørgsmålet: "Bruger De hash, narko eller lignende?" Til støtte for interviewererne var der til spørgsmålsformuleringen knyttet en række eksempler til afgrænsning af "... narko eller lignende". Disse var: "fx amfetamin, kokain, speed, LSD, piller, heroin, morfin eller metadon". Der er to gennemgående træk i besvarelserne. Kontanthjælpsmodtagere af udenlandsk oprindelse rapporterer i markant mindre omfang forbrug af den slags stoffer i sammenligning med personer af dansk oprindelse. Ordinært

5) Spørgsmålet om ordblindhed kunne i lighed med andre forhold i tabellen, som fx forbruget af euforiserende stoffer og behandling for psykiske lidelser, opfattes som personligt meget nærgående spørgsmål, hvorfor man kunne frygte, at nogle personer ville undlade at besvare dem og dermed fremkalde oplysningsbortfald. Dette bortfald ligger imidlertid kun på 1-2 pct. for de forhold som helhed, der indgår i tabellen, blandt de personer, som har fået stillet spørgsmålene. For den slags spørgeskemaer er det ganske beskedent. Hertil kommer den store andel, som ikke har ønsket at deltage i undersøgelsen som helhed eller ikke har kunnet træffes. De sidstnævnte har imidlertid undladt at deltage af andre grunde end disse mere personligt nærgående spørgsmål. Hvorvidt personer har svaret "ærligt" på spørgsmålene, har vi svært ved at vurdere. For nogle spørgsmåls vedkommende er der nok et underrapporteringsproblem, som man ved, der gælder for fx selvrapporteret forbrug af alkohol.

Tabel 3.9.

Vurderingen blandt kontanthjælpsmodtagere i november 2000 af, hvorvidt de var berørt af en række aktuelle eller fortidige problemer vedrørende helbred, misbrug mv. Særskilt angivelse efter statsborgerskab, beskæftigelsessituation og dansk eller fremmed baggrund. Procent.

	Dansk statsborgerskab				Udenlandsk statsborgerskab		I alt
	Ikke-ordinært beskæftiget ¹⁾			Ordinært beskæftiget ²⁾	Ikke-ordinært	Ordinært	
	Dansk baggrund	Indvanderer/ flygtning	I alt		beskæftiget ¹⁾	beskæftiget ²⁾	
1. Nedsat arbejdsevne fx pga. sygdom, ulykke eller slid:							
Ja, i høj grad	20	17	19	3	14	2	15
Ja, i nogen grad	28	29	28	13	21	12	24
Nej, ikke særligt	9	11	9	8	8	7	8
Nej, slet ikke	44	44	44	76	57	79	53
2. Ordblindhed	16	5	15	14	7	5	13
3. Antal genstande i løbet af en uge:							
Under 10	81	89	82	79	94	88	84
11-20	9	6	9	15	3	5	9
21-29	3	2	3	3	0	5	3
30-39	2	0	1	2	1	0	1
40-49	1	2	1	0	0	0	1
50-	2	0	2	1	0	0	1
Ved ikke	1	2	1	0	1	2	1
4. Bruger hash, narko eller lignende:							
Ja, hver uge	6	3	5	1	0	0	4
Ja, ca. en gang om måneden	2	0	2	2	0	2	2
Ja, men sjældent	3	0	3	3	1	2	2
Nej, har tidligere brugt det	16	12	16	13	4	9	13
Nej, har aldrig brugt det	74	85	75	80	94	86	79

(fortsættes)

Tabel 3.9.
Fortsat.

	Dansk statsborgerskab				Udenlandsk statsborgerskab		I alt
	Ikke-ordinært beskæftiget ¹⁾			Ordinært beskæftiget ²⁾	Ikke-ordinært beskæftiget ¹⁾	Ordinært beskæftiget ²⁾	
	Dansk baggrund	Indvandrер/ flygtning	I alt				
5. Været til behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer	37	38	37	23	28	12	32
6. Har været ude i misbrug af alkohol, stoffer eller lignende	25	6	23	14	7	9	18
7. Søgt førtidspension	14	11	13	3	11	2	11
8. Under (for)-revalidering	5	3	5	0	1	0	3
Mindste beregningsgrundlag	647	65	713	212	222	42	1.170
9. Personens danskkundskaber:							
Perfekte (ingen accent)		26		(27)	1	3	
Meget gode (kun lidt accent)		26		(45)	11	23	
Gode (forståelig med kraftig accent)		31		(9)	33	43	
Ringe (svært forståelig)		13		(9)	33	18	
Taler slet ikke eller kun lidt dansk		5		(9)	21	15	
Beregningsgrundlag for pkt. 9		62		11	210	40	
Antal personer i alt	654	67	721	2133)	233	44	1.190

1) Ikke-ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter ikke personer, som modtager førtidspension, alm. pension mv. på interviewtidspunktet. Dog er beskæftigede med under 20 timer pr. uge medtaget.

2) Ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter alle lønmodtagere uanset timetal, som ikke modtager nogen form for offentligt tilskud til ansættelsen.

3) 198 personer af disse (93 pct.) har dansk baggrund.

beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere af dansk oprindelse bruger stort set ikke den slags stoffer hver uge, mens nogle få af dem gør det lejlighedsvis ligesom ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere. Man må således formode, at hyppigt forbrug af den slags stoffer er uforeneligt med ordinær beskæftigelse.

I undersøgelsen interesserer man sig videre for forbruget af alkohol og forskellige former for euforiserende stoffer ved spørgsmålet: "Har De nogensinde været ude i et misbrug af alkohol, stoffer eller lignende?" Der kan blot svares "ja" eller "nej". Man lader det altså være op til kontanthjælpsmodtagernes egen forståelse af, hvornår forbruget er blevet til et misbrug.⁶⁾ En fjerdedel af de ikke-beskæftigede med dansk baggrund angiver, at de har været ude i et misbrug. Blandt ordinært beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere med dansk statsborgerskab er andelen markant lavere, nemlig 14 pct.; det tyder således på, at misbrug af alkohol og euforiserende stoffer har betydning for opnåelse af beskæftigelse blandt personer med dansk baggrund. Blandt udlændinge synes det ikke at være tilfældet, og de vurderer heller ikke selv i nær så høj grad at have et misbrug. Hvorvidt der her er tale om kulturelle forskelle i (over)forbrug blandt personer med dansk og udenlandsk baggrund, eller det er udtryk for forskellige vurderinger eller erkendelser, kan ikke afklares på det foreliggende grundlag.

Lidt mere end hver tredje kontanthjælpsmodtager med dansk statsborgerskab oplyser, at de på et eller andet tidspunkt i fortiden har fået behandling for en psykisk lidelse eller personlige problemer. Behandlingen har ikke nødvendigvis været i forbindelse med kontanthjælpsperioder og kan for nogle nok ligge helt tilbage i skole- eller ungdomstiden. Blandt de ordinært beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere med dansk statsborgerskab har knap hver fjerde modtaget behandling for sådanne problemer. Det mest overraskende ved disse andele er, at godt en fjerdedel af de udenlandske

6) På dette spørgsmål er der også et oplysningsbortfald på kun 2 pct. Der kan måske være et underrapporteringsproblem ved, at der sprogligt spørges i datid. Personer, som selv aktuelt på interviewtidspunktet mener at befinde sig i en misbrugssituation, kan måske af den grund have undladt at bekræfte spørgsmålet.

statsborgere uden beskæftigelse bekræfter spørgsmålet. Der er formentlig her tale om samtaler om personlige problemer i forbindelse med det indledende ophold i Danmark og efterfølgende problemer i forbindelse med integrationen.

I punkterne 7 og 8 i tabel 3.9 bedes de interviewede angive, hvorvidt de på interviewtidspunktet har søgt førtidspension, og om de er under (for)revalidering. Lidt over 10 pct. af de ikke-ordinært beskæftigede kontanthjælpsmodtagere har søgt førtidspension, hvilket harmonerer med deres egen vurdering af, hvorvidt deres arbejdsevne er nedsat. Det fremgår imidlertid ikke, om de har en ansøgning liggende hos kommunen, eller en tidligere ansøgning er færdigbehandlet og afvist.

Som et sidste punkt i tabellen angives interviewerens vurdering af personens dansk kundskaber i det tilfælde, at personen eller dennes forældre er kommet her til landet som indvandrere eller flygtninge. Der er grund til at erindre om, at vurderingen af sprogfærdighederne kun gælder for de kontanthjælpsmodtagere af udenlandsk oprindelse, som har ladet sig interviewe. Med dette forbehold noterer man sig, at de interviewede udenlandske statsborgere åbenbart godt har kunnet opnå beskæftigelse, selv om de vurderes til at have ringere dansk kundskaber end kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk oprindelse, som har opnået dansk statsborgerskab. Der henvises i øvrigt til Bach & Harsløf (2001) for mere detaljerede beskrivelser af disse forhold.

Lad os som afslutning fremdrage nogle få tværgående tendenser i resultaterne. Først kan der være grund til at distancere sig fra evt. forskelle mellem forekomsten eller intensiteten af de undersøgte forhold hos kontanthjælpsmodtagere med dansk og udenlandsk statsborgerskab og dansk eller udenlandsk herkomst. Hvorvidt de belyste forskelle bunder i forskellige opfattelser af ordene og begreberne eller er påvirket af forskellige oversættelser og forskellige referencer blandt danskere og personer af udenlandsk oprindelse lader sig ikke afgøre alene med vores interviewoplysninger. I så fald skulle besvarelsen af skemaerne have været fulgt op af intensive interview til klarlægning af, hvilke overvejelser der fik interviewpersonerne

til at svare, som de gjorde. Forekomsten af ordblindhed er et oplagt eksempel herpå.

Efter kommunernes vurdering har mindst 70 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere et eller flere problemer ud over ledighed herunder mere konkrete forhold som sprog- og boligproblemer på den ene side, og mere komplekse forhold som familiemæssige, misbrugs- og psykiske problemer og det at være socialt utilpasset på den anden side. Der foreligger ingen oplysninger om kommunernes vurdering af de enkelte forholds betydning for at kunne opnå ordinær beskæftigelse, uddannelse eller lignende.

Længerevarende understøttede kontanthjælpsmodtagere har via surveybesvarelser angivet hyppigheden og evt. gradueringen af 6 udvalgte konkrete problemer ud over ledighed. Disse angivelser tyder på, at nedsat arbejdsevne, tidligere misbrug af alkohol eller narko mv. og tidligere behandling for psykiske eller personlige problemer er hæmmende for mulighederne for, at kontanthjælpsmodtagere kan opnå ordinær beskæftigelse. Hyppigt forbrug af euforiserende stoffer synes også at være uforeneligt med ordinær beskæftigelse, mens angivelserne af det ugentlige forbrug af genstande ikke afviger nævneværdigt mellem fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere og tidligere kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i beskæftigelse. Sidstnævnte iagttagelse er formentlig udtryk for, at kontanthjælpsmodtagere med et forholdsvis stort forbrug er mindre tilbøjelige til at deltage i survey. Noget lignende kan måske siges om personer med relativt stort narko-forbrug. Kontanthjælpsmodtagere oplever nok hyppigere sig selv som ordblinde i sammenligning med forsikrede langtidsledige, men det synes ikke at påvirke kontanthjælpsmodtageres muligheder for at opnå beskæftigelse på de dele af arbejdsmarkedet, hvor de søger job. Hvorvidt der også er et element af, at de mest ordblinde hyppigere undlader at deltage i survey, har det heller ikke været muligt at undersøge.

Arbejdsministeriet har i 2000 undersøgt udbredelsen af fire af de tilsvarende forhold blandt den såkaldte marginalgruppe, jf. Arbejdsministeriet (2001). Det drejer sig om nedsat arbejdsevne, oplevet ordblindhed, behandling for psykiske lidelser eller personlige

problemer og fortidigt misbrug af alkohol eller narko mv. Marginalgruppen er den gruppe af personer, der har været ledige eller i aktivering mv. i mindst 80 pct. af tiden inden for de seneste 3 år. Kontanthjælpsmodtageres besvarelser - på nær oplevet ordblindhed - indebærer, at de er mere ugunstigt stillet i relation til at komme ind på arbejdsmarkedet end langvarigt forsikrede ledige, fordi de nævnte forhold hyppigere optræder hos kontanthjælpsmodtagere.

I de to systemer er der vidt forskellig håndtering af "problemer ud over ledighed". Efter forskrifterne kan man således kun modtage dagpenge og være aktiveret i forsikringssystemet, hvis man er til rådighed for arbejdsmarkedet, og systemet er ikke designet til at løse problemer, som rækker ud over ledighed. Derimod er det helt legitimt i kontanthjælpssystemet at vedkende sig personlige problemer, som rækker ud over ledighed, og deres eksistens medfører ikke tab af kontanthjælp. Disse forskellige håndteringer af problemer ud over ledighed kan medføre forskellige opfattelser blandt dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere af forekomsten af de udvalgte forhold og deres intensitet. Hvorvidt der forekommer en sådan systemafhængig definering af forekomsten og intensiteten af nogle forhold, og i hvilken grad det gør sig gældende, kan heller ikke afklares alene med de foreliggende surveydata.

3.8. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud

Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud i form af jobsøgningsadfærd har vi belyst blandt et udsnit af kontanthjælpsmodtagere fra surveyen i 2000, nemlig de 55 pct. af de interviewede kontanthjælpsmodtagere, som efter ca. 1 år (fortsat) er forsørget af kontanthjælp evt. som aktiverede. Det er selvfølgelig blot et udsnit af jobsøgningsadfærden blandt samtlige kontanthjælpsmodtagere, som herved afdækkes. Det er på den anden side en interessant gruppe, idet aktivering netop har til opgave at hjælpe de personer, som ikke ved egen hjælp kan finde et arbejde eller en uddannelse. 23 pct. af de interviewede havde selv fundet beskæftigelse inden for ca. 1 år. En gruppe på 10 pct. af de interviewede var (fortsat) ledige 1 år efter, men de kategoriserede sig selv som langtidssyge, hjemmearbejdende uden offentlig støtte, ude af erhverv i øvrigt, førtidspensionist, efterlønsmodtager eller på overgangsydelse mv. Muligvis

modtager nogle i denne gruppe også kontanthjælp, men de indgår altså ikke blandt de fortsat ledige, hvis jobsøgningsadfærd belyses i det følgende. De resterende af de interviewede var primært kommet i ordinær uddannelse.

Jobsøgningsadfærden blandt disse fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere og rammerne for deres adfærd beskrives ved nogle nøgletal i tabel 3.10.

Man har på helt traditionel vis spurgt: "Søger De erhvervsarbejde?" Det er der 30 pct. af gruppen, der gør. Dette spørgsmål er efterfulgt af det uddybende spørgsmål: "Hvad har De gjort inden for den

Tabel 3.10.
Fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres jobsøgning. Procent.

	Hovedbeskæftigelse på interviewtidspunktet	
	Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	Ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere
<i>Søger erhvervsarbejde</i>	30	30
Aktiv jobsøgning:		
Selv søgt aktivt	21	19
Søgt, men kun via kommunen/AF	2	3
Søgt, men ikke aktivt	6	6
Ikke-aktivt søgende, men tilmeldt AF	24	16
Ikke-aktivt søgende og ikke tilmeldt AF	48	56
<i>Antal timer brugt på jobsøgning sidste måned:</i>		
0 timer	77	80
Gennemsnitligt antal timer	2,8	2,7
<i>Modtaget ordinært jobtilbud fra kommunen/AF inden for de seneste 12 måneder:</i>		
Kommunen	3	2
AF	2	2
<i>Kommunen/AF har efter 1. januar 1999 forlangt, at personen skulle søge arbejde:</i>		
Kommunen	13	10
AF	2	4
Beregningsgrundlag	241	385

sidste måned for at få arbejde?” til dem, som svarede bekræftende til det første spørgsmål. De, som fx har læst annoncer, svaret på annoncer, kontaktet arbejdsgivere mv., siger vi, er aktivt søgende. De udgør ca. 20 pct. af gruppen. De, som blot siger, at de har henvendt sig til AF eller kommunen for at søge arbejde, anføres som sådan i tabel 3.10. 6 pct. svarer, at de ikke har gjort noget (inden for den seneste måned). Blandt de aktiverede er der en stor gruppe, som er tilmeldt AF, men som ikke selv har foretaget sig noget. Denne gruppe udgør 16 pct. blandt de ikke-aktiverede. Endelig er det også indført i tabellen, hvor stor en andel der ikke har foretaget sig noget som helst og heller ikke er tilmeldt AF. De udgør ca. 50 pct.

Jobsøgningsaktiviteten afspejler sig også i den anvendte tid hertil inden for den seneste måned. Blandt samtlige har ca. 80 pct. ikke brugt tid eller så lidt tid, at de selv angiver 0 timer. Der er imidlertid en lille gruppe, som bruger ganske meget tid, således at det gennemsnitlige timeforbrug bliver knap 3 timer inden for den seneste måned.

Fra de aktiverede ved vi fra samme survey, at ca. en tredjedel oplevede, at jobsøgning var et integreret element i aktiveringsforanstaltningerne enten i form af formaliseret undervisning heri, eller der var afsat tid hertil. Kommunerne eller AF synes imidlertid ikke at kunne formidle arbejde til denne svært ledighedsberørte gruppe i noget videre omfang. Højest 5 pct. af dem havde nemlig inden for det seneste år modtaget et jobtilbud fra AF eller kommunen. På interviewtidspunktet havde 7 pct. blandt de beskæftigede modtaget et jobtilbud fra AF/kommunen.

Måske er det vanskelighederne ved selv at finde egnet arbejde til denne gruppe, som afholder kommunerne og AF fra i noget videre omfang at insistere på, at kontanthjælpsmodtagerne selv skal søge arbejde. Godt 10 pct. af gruppen har mødt dette krav fra kommunen inden for en periode på knap 2 år. Nogle få procent har mødt kravet fra AF. 18 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, som var kommet i beskæftigelse på interviewtidspunktet, havde mødt kravet i samme tidsrum.

Man må således for det første konkludere, at kommunerne og AF ikke udfolder nogen arbejdsformidling af betydning over for denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder. For det andet er de stort set afskåret fra at bruge ordinært jobtilbud som rådighedsprøvning. Det betyder videre, at kommunerne må satse på aktiveringstilbud som instrumentet, når de af den ene eller anden grund måtte have behov for at foretage en rådighedsprøvning blandt kontanthjælpsmodtagere, som de anser for at kunne repræsentere et muligt arbejdsudbud. Derved er der mange lighedstræk mellem socialforvaltningens og Arbejdsformidlingens situation over for personer, som primært har ledighed som problem.

Hvorfor søger de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere så ikke hyppigere arbejde? På surveydataene har vi undersøgt, om en række forhold kunne forklare dette. Et meget klart resultat er betydningen af nedsat arbejdsevne som følge af sygdom, ulykke eller slid. De ca. 20 pct. af danske kontanthjælpsmodtagere, som siger, at de i høj grad har nedsat arbejdsevne, er også arbejdssøgende i meget mindre omfang end andre sammenlignelige grupper af personer. De knap 30 pct., som siger, at de i nogen grad har nedsat arbejdsevne, er også arbejdssøgende i noget mindre omfang. De ca. 5 pct. af fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, som selv oplyser, at de ugentligt bruger hash eller anden form for narko, er også meget mindre jobsøgende. De ca. 15 pct., som selv vurderer, at deres husstandsøkonomi er god eller særdeles god, er også markant mindre jobsøgende end andre sammenlignelige personer. Kontanthjælpsmodtagere, som umiddelbart før påbegyndelse af igangværende kontanthjælpsperiode modtog sygedagpenge eller levede af ægtefællens/samleverens indkomst eller "anden indkomst", er også markant mindre jobsøgende. Godt og vel en tredjedel har tidligere modtaget en eller anden form for behandling for en psykisk lidelse eller et personligt problem. Sådanne personer er også lidt mindre jobsøgende end andre. Endelig kan man påvise, at de kontanthjælpsmodtagere, som har været udsat for et krav fra kommunen eller AF om at foretage jobsøgning, også lidt hyppigere er jobsøgende.

3.8.1. Kontanthjælpsmodtageres overvejelser om forventet løn og mindste lønkrav

Selv om kontanthjælpsmodtagerne angiver nogle arbejdsområder, som de interesserer sig for, er det ikke sikkert, at de kan opnå den løn, som de som minimum ønsker for at påtage sig et arbejde - den såkaldte reservationsløn eller den løn, som de forventer. Vi ved ikke, i hvilket omfang fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere tidligere har søgt job og dermed heller ikke, i hvor høj grad deres angivelser af reservationsløn og forventet løn har været konfronteret med arbejdsmarkedets lønstruktur. Omkring 70 pct. af disse fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere angiver således et mindste lønkrav. 9 pct. ved ikke, hvilket lønkrav de skal angive, mens 20 pct. svarer, at de slet ikke vil påbegynde noget arbejde. Der er lidt færre, som angiver en forventet løn. Vi ved også, at knap 40 pct. af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, som har angivet en reservationsløn og forventet løn, også er jobsøgende. Derimod oplyser kun 10 pct. af dem, som ikke angiver nogen reservationsløn eller forventet løn, at de er jobsøgende.

Den gennemsnitlige reservationsløn for fortsat ledige ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere er 14.167 kr. pr. måned (år 2000) svarende til 88,36 kr. i timen, mens deres gennemsnitlige forventede løn er 15.807 kr. pr. måned svarende til 98,59 kr. i timen. De aktiverede kontanthjælpsmodtageres tilsvarende lønninger ligger lidt under de ikke-aktiveredes. Der er en betydelig spredning i disse måneds- og timelønninger. De forventede timelønninger ligger klart i underkanten af de faktiske timelønninger i industrien for ufaglært arbejdskraft. Derimod svarer den gennemsnitlige forventede løn omtrent til overenskomsternes timeløn for rengøring i dagtimerne.

Lønningerne for de kontanthjælpsmodtagere, som har opnået beskæftigelse på interviewtidspunktet, udgør i analyserne en naturlig referencegruppe for kontanthjælpsmodtagere, som ikke er i arbejde. Den gennemsnitlige månedsløn blandt ordinært beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere er 15.541 kr. (år 2000), altså lidt under gennemsnittet for de fortsat ledige ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtageres forventede løn. De to grupper af kontant-

hjælpsmodtagere kan imidlertid være forskelligt sammensat med hensyn til forhold, som er afgørende for arbejdsgiveres aflønning. Når der således justeres for forhold, som påvirker den opnåelige løn (for kontanthjælpsmodtagere), har de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere forventninger til lønnen, som signifikant overstiger de opnåede lønninger blandt sammenlignelige tidligere kontanthjælpsmodtagere med godt 900 kr. pr. måned.

Dette er et overraskende resultat. Det er næppe tænkeligt, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere i højere grad er i besiddelse af nogle karakteristika, som vi ikke har oplysninger om, men som til gengæld har en gunstig indflydelse på lønniveauet. En anden mulig forklaring kunne bestå i, at mange kontanthjælpsmodtagere gennemgående har for høje forventninger til den opnåelige løn og derfor må nedjustere forventningerne for at komme i arbejde. I så fald skulle fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere jo netop mangle at foretage denne nedjustering. Det er imidlertid en forklaring, som det er svært at efterprøve med de foreliggende data. Og der er ikke meget, som taler til forklaringens fordel, fordi de opnåede lønninger, den forventede løn og reservationslønnen ikke varierer med forudgående varighed af kontanthjælp. Det er derfor nærliggende at antage, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres relativt høje forventninger til lønnen er medvirkende til, at de fortsat er ledige.

3.8.2. Kontanthjælpsmodtageres ønskede arbejdsområder

Vi ved ikke præcist, hvilke typer job fortsat ledige, men arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere faktisk søger, men vi ved fra deres egne angivelser ganske detaljeret, hvilke job eller arbejdsområder, som de gerne vil have. Nogle angiver flere arbejdsområder. Uden videre besvær kan man kategorisere disse angivelser i 14 arbejdsområder. Angivelserne er kønsbestemte og naturligvis påvirket af evt. fortidige arbejds erfaringer og erhvervsfaglige uddannelser. Derfor interesserer vi os primært for de ufaglærte fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres jobsøgning, 54 pct. af de mandlige og 72 pct. af de kvindelige arbejdssøgende, men fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, er ufaglærte. Man skulle formode, at mange ufaglærte ville angive meget brede arbejdsområder eller nærmest påtage sig et hvilket som helst arbejde i betragtning af omfanget af offentlig

forsørgelse i indeværende og fortidige ledighedsperioder.⁷⁾ Men det er næppe tilfældet. 11 pct. af de ufaglærte mænd og 14 pct. af kvinderne vil påtage sig et hvilket som helst job. Industrien, som indeholder en bred vifte af jobfunktioner for ufaglærte, tiltrækker 9 pct. af kvinderne og 6 pct. af mændene. Mens 20 pct. af mændene er tiltrukket af forskellige former for udendørs arbejde, er næsten ingen kvinder tiltrukket heraf. Således er 37 pct. af de ufaglærte mænd altså tiltrukket af en bred vifte af arbejdsområder, nemlig udendørs arbejde, arbejde i industrien eller blot et hvilket som helst arbejde, mens det gælder for 26 pct. af de ufaglærte kvinder. Sammen med rengøringsarbejde er de nævnte områder præget af en relativt stor jobomsætning, hvorfor der er mange jobåbninger. Rengøringsområdet tiltrækker næsten ikke de mandlige fortsat ledige ufaglærte kontanthjælpsmodtagere, mens 11 pct. af kvinderne er tiltrukket heraf. Når rengøringsområdet ikke tiltrækker flere på trods af sine mange jobåbninger, beror det formentlig på den hyppige brug af forskudte arbejdstider og deltidbeskæftigelse, hvorfor det kortsigtede økonomiske incitament for kontanthjælpsmodtagere er begrænset.

Fortsætter vi med de mere afgrænsede arbejdsområder, er 17 pct. af de mandlige ufaglærte fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere tiltrukket af lagerarbejde, og 13 pct. er orienteret mod transportområdet, hvilket i høj grad er ensbetydende med at være chauffør. De tilsvarende kvindelige kontanthjælpsmodtagere er ikke tiltrukket heraf. De er derimod for 19 pct.'s vedkommende orienteret mod kontor- og butiksområdet, og 17 pct. er orienteret mod pasning, primært af børn. Meget færre af de mandlige kontanthjælpsmodtagere er orienteret mod de to områder og slet ikke mod pasning af ældre. Der er altså flere kvindelige ufaglærte kontanthjælpsmodtagere, som er orienteret mod kontor og butik samt pasning af børn og ældre end mod de brede arbejdsområder: industrien, udendørs arbejde eller et hvilket som helst arbejde. Dette er til trods for, at lønnen er relativt lav inden for kontor, butik og pasning.

7) Ikke-aktiverede fortsat ledige arbejdssøgende har gennemsnitligt været ledige i 46 måneder, mens halvdelen af gruppen havde været ledige i 24 måneder i indeværende periode. Deres gennemsnitlige varighed af ledighed og aktivering siden grundskolen er 94 måneder, mens den samlede varighed for halvdelen var 79 måneder. De aktiverede har næsten tilsvarende værdier.

De fortsat ledige ufaglærte kontanthjælpsmodtagere er også interesseret i en række områder, som man typisk skal have en faglært erhvervsuddannelse (efg-uddannelse) eller mellemuddannelse for at bestride, fx mekaniker, murer, jordemoder mv. Inden for nogle af disse områder kan man dog også arbejde som ufaglært. Angivelserne kan måske være udtryk for, at de om muligt ønsker at gå i gang med en faglig uddannelse måske som voksenlærling, hvis forudsætningerne er til stede. Der er i øvrigt under 10 pct., som hævder at være jobsøgende uden at nævne et arbejdsområde, heller ikke ét af de meget brede.

3.8.3. Kontanthjælpsmodtageres latente arbejdsudbud

Kontanthjælpsmodtageres latente, men inaktive arbejdsudbud er søgt indkredset ved at stille to hypotetiske spørgsmål til de ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere. Først spørges de, om de tror, at de kunne få et arbejde, hvis de faktisk søgte arbejde. Omtrent hver tredje af de ikke-aktiverede fortsat ledige vurderer mere eller mindre sikkert, at de kunne få et arbejde. Lidt flere af de aktiverede vurderer det samme, hvilket er meget naturligt, eftersom nogle af dem undlader at søge, netop fordi de er aktiverede.

De nævnte kontanthjælpsmodtagere afgiver ikke - ved besvarelse af andre spørgsmål - oplysninger, som modsiger deres vurdering af de nærliggende muligheder for at få et arbejde; enkelte kan dog ikke vurdere den forventede løn ved beskæftigelse eller angive en reservationsløn, ligesom ganske få - frem for at angive nogle bud på de to lønbegreber - oplyser, at de ikke tror, de kommer i beskæftigelse eller ikke ønsker det. Det bemærkelsesværdige er, at hver tredje af de fortsat ledige undlader at søge arbejde, selv om de vurderer jobchancerne som gode. Forklaringen kan bl.a. være, at de ikke vil søge et hvilket som helst job, hvad de arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere jo heller ikke vil, ligesom der også er grænser for, hvor lave lønninger kontanthjælpsmodtagere vil acceptere.

Det latente arbejdsudbud søges herefter indkredset ved at spørge de ikke-arbejdssøgende om, hvilket arbejde de gerne ville have, hvis de fik det tilbudt. Besvarelser af et sådant spørgsmål kan selvfølgelig indeholde et element af ønsketænkning, som ikke er realiserbart

på arbejdsmarkedet. Alligevel giver besvarelsene et fingerpeg om de ikke-arbejdssøgendes eventuelle orientering i forhold til arbejdsmarkedet. Realismen i de konkret angivne arbejdsområder og jobfunktioner kan ikke vurderes med de foreliggende oplysninger. Derimod undersøger vi, om de samme personer i anden forbindelse er fremkommet med oplysninger, som på afgørende vis modsiger, at det ønskede arbejdsområde er reelt ment.

Omkring 80 pct. af de fortsat ledige ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere peger på et bestemt arbejdsområde, som de gerne ville have job indenfor, hvis de fik det tilbudt. Ca. 5 pct. afgiver besvarelser, som afspejler manglende arbejdsduelighed. Omkring 15 pct. ved ikke, hvad de skal svare på spørgsmålet. Langt fra alle 80 pct. repræsenterer et troværdigt latent arbejdsudbud under de gældende rammebetingelser, idet ca. 30 pct. i forbindelse med besvarelse af spørgsmålene om det mindste lønkrav og forventet løn tilkendegav, at de ikke forventede at komme i arbejde, eller de slet ikke ville påbegynde et arbejde eller begge dele. Det er nærliggende at fortolke resultatet således, at de resterende ca. 50 pct. repræsenterer et potentielt arbejdsudbud, som muligvis kan gøres til et aktivt arbejdsudbud under de rette rammebetingelser. Hvorvidt de så også kunne bringes i beskæftigelse, afhænger bl.a. af, om de ønskede job findes, og hvorvidt de evt. ville acceptere andre job end lige netop det ønskede og selvfølgelig, om arbejdsgivere ville honorere de krav til fx arbejdstid, startløn, lønudvikling mv., som disse kontanthjælpsmodtagere stiller.

Vi har hermed to bud på størrelsen af det latente arbejdsudbud. Det lave bud på de 30 pct. af de fortsat ledige ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere fokuserer på tilgængeligheden af arbejde, altså hvor let eller hurtigt det ville være at komme i arbejde, mens det andet bud på 50 pct. fokuserer på interessen for ét eller flere arbejdsområder, som ikke på afgørende vis modificeres af andre udsagn fra de pågældende.

Revalideringens og aktiveringens betydning for selvforsørgelse

4.1. Indledning

Dette kapitel vil primært belyse virkningen af revalidering og aktivering for deltagernes evne til at blive selvforsørgende og dermed uafhængige af offentlige indkomsterstøttende ydelser. Selvforsørgelse som evalueringskriterium er motiveret af hovedformålet med at give hjælp til forsørgelse, som det sker både i revalidering og aktivering. Ifølge lovens paragraf 1 formuleres det således: "Formålet med at give hjælp til forsørgelse er at sætte modtageren i stand til at klare sig selv. Modtageren og ægtefællen skal derfor efter evne udnytte og udvikle deres arbejdsevne, herunder ved at tage imod tilbud om arbejde eller aktivering".¹⁾ Hovedformålet med revalidering er også formuleret som selvforsørgelse, selv om revalidering også kan optræde som instrument til at påvise varige begrænsninger i arbejds- evnen i forbindelse med tilkendelse af fleksjob og førtidspension, jf. gennemgangen i kapitel 2. Hovedformålet med aktivering er ligeledes selvforsørgelse, selv om aktivering også gennemføres for kon- tanthjælpsmodtagere, som har sociale problemer ud over ledighed, med det formål at forbedre deres livskvalitet frem for det direkte erhvervsmæssige sigte, jf. Vejledning (1998), punkt 165. Man kan næppe sige, at der er udviklet standardiserede evalueringskriterier, der har til formål at bedømme, i hvor høj grad en foranstaltning forbedrer deltagernes sociale funktionsevne.²⁾ I det omfang revalide- ring ofte bruges til at påvise varige begrænsninger i arbejdsevnen, og aktivering ofte bruges i forbindelse med sociale problemer ud over ledighed, vil mål for effekten af de to foranstaltninger hver for

1) Jf. § 1, stk. 2 i Lov om aktiv socialpolitik.

2) I tidligere rapporteringer fremlægger vi dog nogle mål for forbedringer i den personlige og sociale funktionsevne, jf. Bach & Harsløf (2001) og Bach (2002).

sig antageligt være mindre, end hvis de to foranstaltninger i mindre omfang blev brugt i de nævnte sammenhænge.

Vi ser først på revalidering. Inden gennemgangen af de målte effekter på deltagernes afhængighed af offentlige ydelser belyses deltagernes egne oplevelser af forløbet. Et positivt samarbejde mellem parterne undervejs og en god oplevelse af forløbet kan i sig selv medvirke til en god beskæftigelseseffekt målt ved reduktionen i afhængigheden af offentlige ydelser. Vi begynder med at belyse deltagernes vurdering af deres møde med forvaltningen efterfulgt af de oplevede effekter af deltagelse i revalidering.

4.2. Revaliderernes vurdering af deres kontakt med systemet

Når revalideringsforløb gennemsnitligt varer 2,5 år, og der eksisterer en erhvervsplan for forløbet med adskillige involverede parter, som skal sikre, at slutresultatet – en bestemt erhvervsmæssig placering – opnås, kræver det gode samarbejdsevner hos parterne. Hvordan denne proces forløber, ved vi kun fra interview i 2000 med de revaliderende, som har afsluttet deres revalideringsforløb i 1998. Revaliderende, som ikke fuldfører forløbet, har nok en afvigende vurdering, måske mere negativ på adskillige af de nedennævnte dimensioner.

For de revaliderende, som færdiggør deres revalideringsforløb, begynder forløbet gennemgående, som de ønsker. 75 pct. af dem havde nemlig allerede et konkret ønske til uddannelse, et job, et jobtrænings-/omskolingsforløb eller etablering af selvstændig virksomhed ved deres første henvendelse til kommunen om revalidering. Blandt disse "forberedte" personer opnår 87 pct. at påbegynde det, som de selv havde ønske om. Ved vejs ende vurderer de revaliderende, som fik socialforvaltningens accept til at påbegynde det, de ønskede, at de i høj grad havde tilstrækkelig indflydelse på planlægningen af revalideringen. Hovedparten af de få, som ikke fik deres ønsker opfyldt fra starten, mener meget naturligt, at de havde minimal indflydelse på planlægningen.

Undervejs i forløbet har revaliderende fået revalideringsydelse eller løn, hvis der har været tale om praktik eller arbejdsprøvning i en

virksomhed, og måske også fået andre udgifter betalt i den forbindelse. På nær enkeltudgifter er disse beløb lovpligtige. Revalidender får undervejs også rådgivning fra socialforvaltningen. Man har også bedt revalidenderne, som færdiggjorde deres forløb, om at vurdere disse sider af forløbet, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1.

Revalidendernes vurdering af, om kommunens støtte har været tilstrækkelig under revalideringsprocessen. Interviewundersøgelsen. Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt	Antal
Har kommunens materielle og økonomiske støtte været tilstrækkelig under revalideringsprocessen?	57	26	8	8	1	100	1.287
Har kommunens rådgivende støtte været tilstrækkelig under revalideringsprocessen?	33	20	20	20	7	100	1.286

Med den slags graduering af besvarelserne skal man ikke hæfte sig ved, om støtten vurderedes positiv i form af “i høj grad” eller “i nogen grad” tilstrækkelig. Det er derimod afgørende, hvor hyppigt revalidender oplever støtten som tilstrækkelig “i mindre grad” eller “slet ikke”, eller støtten vurderes mere positiv. Således vurderer godt 80 pct. af revalidenderne kommunernes økonomiske og materielle støtte ganske højt. Derimod er det godt 50 pct. af revalidenderne, som vurderer, at kommunernes rådgivende støtte er tilstrækkelig.

Når de interviewede spørges mere konkret om deres tilfredshed med forskellige medarbejdere i kommunen og støttefunktioner, som de måtte have været i kontakt med, er der en rimeligt udbredt tilfredshed. Således er knap 75 pct. meget eller ret tilfredse med deres sagsbehandlers indsats. Noget under halvdelen af de interviewede har været i kontakt med kommunens erhvervsvejleder og (amts)kommunale læger, specialister og psykologer. Vurderingen af disse medarbejdere er næsten lige så positiv som af egen sagsbehandler. Vurderet på samme måde er revalidender allermest tilfreds med egen læge, som 65 pct. har været i kontakt med i forbindelse med revalideringen. Den begrænsede gruppe, som har været i kontakt

med interesseorganisationer eller patientforeninger, fagforeninger/ a-kasser, privat advokat eller gratis retshjælp, er også ganske godt tilfredse med disse organisationers indsats.

4.3. Oplevede effekter af revalidering

De oplevede effekter har man også fra de revalidender, som har færdiggjort deres revalideringsforløb. Man stillede dem spørgsmålet: “Synes De, at revalideringen har øget Deres mulighed for at få et job?” To ud af tre af disse revalidender synes i høj grad eller nogen grad, at deres muligheder for at få job er blevet forbedret, jf. tabel 4.2.

Tabel 4.2.
Mener revalidenderne, at revalideringen har øget deres muligheder for at få et job? Interviewundersøgelsen. Procent.

I høj grad	53,7
I nogen grad	14,0
I mindre grad	5,5
Slet ikke	22,2
Ved ikke	4,7
I alt	100,1
Antal	1.245

Knap en fjerdedel af deltagerne mener slet ikke, at jobmulighederne er blevet forøget. Storm (2001) nævner, at de revalidender, som er i beskæftigelse på interviewtidspunktet, er afgørende mere positive i deres syn på forøgelse i mulighederne for at få et job end revalidender, som er uden beskæftigelse. Revalidender, som ikke er i beskæftigelse, angiver endvidere hyppigere, at deres fortid som revalidend har skræmt arbejdsgivere, når de søgte job. 62 pct. af revalidenderne, som har færdiggjort forløbet, nævner også, at de har fået bedre trivsel efter forløbet end før. 28 pct. angiver uændret trivsel, mens de resterende ca. 10 pct. angiver dårligere trivsel.

Mens revalidendernes vurdering af kommunernes økonomiske og materielle støtte undervejs var ganske positiv, var vurderingen af kommunernes rådgivende støtte undervejs i mindre grad positiv, jf. tabel 4.1. Efter revalideringens afslutning vurderer godt en fjerde-

del, at kommunens hjælp og støtte var tilstrækkelig. Omtrent lige så mange vurderer, at kommunens støtte slet ikke var tilstrækkelig. En tredjedel havde slet ikke brug for hjælp og støtte.

Gennemgående må man således konkludere, at de revalidender, som gennemfører et revalideringsforløb, synes, at deres trivsel er blevet forøget som følge af forløbet og deres jobmuligheder ligeså. Denne vurdering angives til trods for, at kommunens rådgivende støtte undervejs i forløbet og ikke mindst efter forløbets afslutning vurderes klart mindre positiv end den økonomiske og materielle støtte. Den positive vurdering af jobmuligheder og trivsel beror formentlig på, at ca. 65 pct. er i beskæftigelse på interviewtidspunktet ca. 2 år efter revalideringsforløbets afslutning, hvor interviewet blev foretaget, jf. nærmere om beskæftigelseseffekter nedenfor.

4.4. Revalideringens betydning for selvforsørgelse

Formålet med revalidering er som nævnt at gøre deltagerne selvforsørgende eller i højere grad selvforsørgende. I interviewundersøgelsen af socialforvaltningerne i 2000 bad man dem skønne over den andel af revalidenderne, som efterfølgende bliver selvforsørgende ved besvarelse af spørgsmålet: "Hvilket indtryk har kommunen af virkningen af revalideringsindsatsen i forhold til, hvorvidt revalidenderne efterfølgende bliver selvforsørgende (angiv skøn over antallet af afsluttede sager inden for de seneste 12 måneder)?" Besvarelsen fremgår af tabel 4.3, og svarkategorierne ses i forspalten.

Tabel 4.3.

Kommunernes skøn over andelen af revalidender, som bliver helt eller delvist selvforsørgende. Vægtede gennemsnit.¹⁾ Procent.

Bliver helt selvforsørgende	68
Bliver delvist selvforsørgende	12
Bliver ikke selvforsørgende	20
I alt	100
Procentgrundlag	159

1) *Kommunerne er her vægtet efter antal revalidender. Svar fra kommuner med mange revalidender vægtes således højere end svar fra kommuner med få revalidender.*

I spørgsmålsformuleringen er udtrykket “afsluttede sager” desværre ikke veldefineret, idet nogle afbrudte forløb også kan betragtes som afsluttede. Vurderet for pålydende bliver op til 80 pct. af revalidender helt eller delvist selvforsørgende, og 20 pct. bliver ikke selvforsørgende ifølge kommunernes skøn. Man har også oplysning om beskæftigelsessituationen i 2000, ca. 2 år efter de interviewede revalidender færdiggjorde deres revalideringsforløb i 1998, jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4.
Fordelingen af revalidenders beskæftigelsessituation på interviewtidspunktet. Procent.

<i>Beskæftigelse:</i>	
- I arbejde inden for det område, jeg blev revalideret til	47,1
- I arbejde inden for et andet område	15,5
- På orlov fra beskæftigelse	0,9
- Sygemeldt fra beskæftigelse	1,1
<i>Ledig:</i>	
- Arbejdsløs	15,4
- På orlov fra arbejdsløshed	0,7
Under uddannelse	6,9
Førtidspension	3,0
Anden pension	0,2
På sygedagpenge i øvrigt	1,8
Lever af ægtefælles/samlevers indkomst	0,2
Andet	7,1
I alt	99,9
Procentgrundlag	1.247

Anm.: Spørgeskemaoplysning i 2000 fra en stikprøve, som afsluttede revalidering i 1998.

Blandt de interviewede revalidender er ca. 65 pct. i et beskæftigelsesforhold ca. 2 år efter afslutningen af revalidering. Knap 90 pct. af de beskæftigede er ansat på ordinære vilkår. For de resterende lønmodtagere modtager arbejdsgiverne et løntilskud. Disse interviewoplysninger om beskæftigelsessituationen er i øvrigt meget lig med kommunernes skøn over selvforsørgelse, hvis man sætter lighedstegn mellem beskæftigelse og fuld selvforsørgelse.

Tidligere danske undersøgelser af revalidenders efterfølgende selvforsørgelse gennemført efter Bistandslovens ikrafttræden viste en "succesrate" på 80-90 pct. Ved beregning af den såkaldte succesrate er revalidender, som ender i permanent offentlig forsørgelse i form af førtidspension, taget ud af beregningsgrundlaget, og personer i ordinær uddannelse på interviewtidspunktet tæller på lige fod med beskæftigelse, jf. Gregersen (1993). Beregnet på samme måde når Storm (2001) frem til en succesrate på 74 pct. for de ovenfor omtalte revalidender, som har færdiggjort deres revalideringsforløb. Vurderet med samme målestok har revalidering i 1990'erne en lidt lavere succesrate end tidligere.

4.5. Revalideringens effekt på deltagernes selvforsørgelse

4.5.1. Målemetoder og data

Det endelige mål for revalidering og aktivering er som nævnt selvforsørgelse. Det operationelle mål er beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Selv om ordinær uddannelse kan foregå med SU, som er en offentlig ydelse, betragtes modtagelse heraf som en positiv mellemliggende position før selvforsørgelse. Man må formode, at ordinær beskæftigelse ikke nødvendigvis viser sig straks efter deltagelse i revalidering eller aktivering, således at realiseringen af de evt. forøgede beskæftigelsesmuligheder først kan registreres efter et længere tidsrum, ligesom der kan være en positiv beskæftigelseseffekt, selv om deltagere eventuelt midlertidigt skulle blive ledige efter opnået beskæftigelse.

Oplysninger om borgeres forsørgelse før og efter deltagelse i en foranstaltning gør det muligt at skønne over foranstaltningens effekt. Tankegangen er ganske simpel. Man måler således, om deltagere i aktivering og revalidering modtager offentlig forsørgelse i mindre omfang, efter ophør af foranstaltningen, sammenlignet med omfanget før foranstaltningen. Denne forskel i offentlig forsørgelse tilskriver man så en tilsvarende modsatrettet ændring i omfanget af ordinær beskæftigelse og uddannelse.

I effektanalysen måles en størrelse, som vi kalder overførselsgraden. Den er defineret som den andel af en given periode, hvor en person

modtager én eller flere af følgende indkomsterstøttende ydelser: arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, aktiveringsydelser, revalideringsydelser, orlovsydelser, sygedagpenge (ekskl. barseldagpenge), førtidspension, overgangsydelse og efterløn. Værdien af overførselsgraden kan ligge mellem 0 og 100 (pct.). Hvis en person således slet ikke modtager offentlig forsørgelse i en periode, er overførselsgraden 0, og hvis der modtages offentlig forsørgelse gennem hele perioden, er overførselsgraden lig med 100.

Når man skal finde den "rene" effekt af deltagelse i en foranstaltning, korrigerer metoden også for, at overførselsgraden kan ligge på forskelligt niveau for fx mænd og kvinder, personer med forskellig erhvervsuddannelse, nationalitet mv. Endvidere korrigerer metoden for, at nogle personer har egenskaber, så de generelt klarer sig godt på arbejdsmarkedet både før og efter deltagelse. Der korrigeres også for den generelle konjunkturudvikling i samfundet ved den gennemsnitlige overførselsgrad i hver periode blandt alle 18-66-årige.

Effektanalysen af deltagelse i revalidering foregår ved et 10 pct.'s repræsentativt udsnit af samtlige påbegyndte og afsluttede revalideringsforløb i perioden 1994-1998. De betragtede revalideringsforløb har en varighed på minimum 3 måneder. Varigheden af et revalideringsforløb er konstrueret således, at der tillades pauser på op til 6 måneder i modtagelse af revalideringsydelse. Med "afsluttede revalideringsforløb" menes blot, at personen ikke længere modtager revalideringsydelse. Dermed indgår afbrudte forløb, hvor personer ikke fuldfører revalideringsplanen, også i datamaterialet.³⁾ Dette er parallelt med afgrænsningen af deltagere i kommunal aktivering. Personer, der har gennemgået et revalideringsforløb, og som opfylder ovennævnte kriterier, er fulgt i perioden 1992-1999. Endvidere begrænses analysen til personer, der indgår i datamaterialet fra 1992 og minimum 1 år efter revalideringen. Begrundelsen for denne begrænsning er, at personer, der ikke indgår i datamaterialet fra 1992, får en unaturlig lav gennemsnitlig overførselsgrad før revalideringen, hvilket specielt ville gælde unge og indvandrere.

3) I surveyundersøgelsen af revaliderende indgår kun de fuldførte revalideringsforløb, jf. Storm (2001) og Filges, Harsløf & Nord-Larsen (2002).

Begrundelsen for minimum 3 måneders deltagelse i revalidering er, at hvis der modtages revalideringsydelse i mindre end 3 måneder, er der højst sandsynligt tale om supplerende hjælp, dvs. enkeltudgifter til fx hjælpemidler eller transport. Mange arbejdsprøvninger og især dem, som må opgives, fordi revalidenderne ikke formår at gennemføre dem fx grundet varigt nedsat arbejdsevne, kommer hermed ikke til at indgå i effektmålingen. Det må anses for en fordel, når formålet er at evaluere betydningen af revalidering for selvforsørgelsen.

Undersøgelsens design indebærer, at der indgår en periode på 2-5 år, før revalidering påbegyndes, og en periode på 1-4 år, efter et revalideringsforløb afsluttes, i beregningerne af revalideringens effekt. Det er vanskeligt på forhånd at afgøre, hvor lang en periode før revalidering der giver det bedste sammenligningsgrundlag med selvforsørgelsen efter revalidering.

Konjunktursituationen ændrer sig markant i iagttagelsesperioden 1992-1999, men det er der taget højde for, jf. ovenfor.

4.5.2. De målte effekter

I det følgende vil vi redegøre for hovedtrækkene af effekterne af revalidering målt ved selvforsørgelse. Fremstillingen baserer sig på resultater fremlagt i Filges (2001) og Filges m.fl. (2002). I afsnit 4.8 gennemgås tilsvarende hovedtrækkene af effekterne som følge af deltagelse i kommunal aktivering baseret på Graversen & Weise (2001). Effektberegningerne for både revalidender og aktiverede baserer sig på den samme metode, som blev udviklet i Graversen & Weise (2001).

Filges (2001) har i sine analyser kunnet påvise seks forhold, som har betydning for ændringer i overførselsgraden, nemlig forudgående overførselsgrad, den forudgående dominerende ydelse, højeste forudgående uddannelsesniveau, forekomst af uddannelseselement i revalideringen, etnisk oprindelse og konjunkturforholdene. I det følgende beskriver vi deres respektive betydning.

Effekten i betydningen af forskellen mellem overførselsgraden efter et revalideringsforløb og overførselsgraden før forløbet aflæses ud for

linien med teksten: “Afsluttet revalidering”, jf. tabel 4.5. Det er gennemsnittet af ændringerne i den angivne gruppes overførselsgrader, som aflæses hér.

Tabel 4.5.
Effekten af deltagelse i revalidering opdelt på gennemsnitlig overførselsgrad før revalidering og dominerende ydelse året inden revalidering. Personer med dansk baggrund. Procentpoint.

Gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering	0-30	<30-70	<70-100
<i>Arbejdsløshedsdagpenge:</i>			
Afsluttet revalidering	9,9*	-2,0	-19,8*
Overførselsgrad i befolkningen	3,6*	6,8*	5,8*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	21	54	25
<i>Sygedagpenge:</i>			
Afsluttet revalidering 24,4*	2,1*	-19,1*	
Overførselsgrad i befolkningen	5,0*	8,9*	4,0*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	30	44	26
<i>Kontanthjælp:</i>			
Afsluttet revalidering	12,6*	-4,9*	-21,5*
Overførselsgrad i befolkningen	5,1*	6,1*	2,0*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	7	28	65

Anm: * angiver, at den estimerede effekt er signifikant forskellig fra 0 på 5 pct.'s signifikansniveau.
Kilde: Filges (2001).

I tabellen angives de beregnede effekter beroende på den forudgående dominerende ydelse. Opdelingen er begrundet i en formodning om, at effekten af revalidering afhænger af revalidendernes udgangssituation. Benævnelsen kontanthjælp omfatter kontanthjælp til forsørgelse og dermed også kontanthjælp udbetalt som forsørgelse til aktiverede. De få revalidender, som ikke havde nogen dominerende ydelse året før revalideringen, indgår ikke i tabellen. Udeladelsen er begrundet i det metodiske forhold, at der ikke meningsfyldt kan udregnes en overførselsgrad for disse revalidender dækkende perioden inden revalidering.

I tabellen foretages der endvidere en opdeling efter deltagernes overførselsgrad i perioden forud for aktivering. Det skyldes det naturlige

forhold, at deltagere med forholdsvis lav overførselsgrad i perioden op til revalidering har svært ved at mindske overførselsgraden yderligere, mens deltagere med en relativt høj overførselsgrad op til revalideringens påbegyndelse har større mulighed for at opleve en reduktion i overførselsgraden.

Man ser da også i tabellen, at deltagere med en forholdsvis høj forudgående overførselsgrad gennemgående har effekter med negativt fortegn, hvilket er udtryk for, at overførselsgraden er lavere efter deltagelse end i perioden op til deltagelse. Modsætningsvis ser man også af tabellen, at deltagere med en forholdsvis lav overførselsgrad i perioden op til deltagelsen gennemgående har effekter med positivt fortegn, hvilket er udtryk for, at overførselsgraden i en periode efter deltagelse er højere end i den forudgående periode før deltagelsen. Effektens tydelige afhængighed af niveauet af den forudgående overførselsgrad er et metodisk fænomen, som skal forstås på den måde, at deltagere med forholdsvis høje overførselsgrader inden deltagelse, som efterfølgende oplever en nedgang i overførselsgraden, højst tænkeligt ville have oplevet et numerisk mindre fald i overførselsgraden, hvis de ikke havde deltaget i revalidering. Og med samme ræsonnement ville deltagere med forholdsvis lave overførselsgrader inden deltagelsen gennemgående have oplevet endnu større stigninger i overførselsgraden, hvis de ikke havde deltaget i revalidering.

Foruden forudgående dominerende ydelse og overførselsgrad korrigeres der ved beregningen af effekterne også for alle de forhold, som vi har oplysninger om, og som påvirker overførselsgraden, herunder konjunktureffekten, demografiske forhold, uddannelse, køn, alder og det uobserverbare individuelle element.

En effekt på fx -19,8 for revalidender, som modtog arbejdsløshedsunderstøttelse som dominerende ydelse før revalidering, og som havde en forudgående overførselsgrad på et niveau i intervallet 70-100 pct., betyder således, at overførselsgraden efter revalidering i gennemsnit faldt med 19,8 procentpoint svarende til $0,198 \cdot 52$ uger = 10,3 uger om året. Gruppen af revalidender, som forinden også modtog arbejdsløshedsdagpenge, men havde en forudgående overførselsgrad i intervallet 30-70 pct., oplevede i gennemsnit kun

et fald på 2 procentpoint (svarende til 1 uge om året) i overførselsgraden efter deltagelse i revalidering. Gruppen af revalidender, som ligeledes modtog a-dagpenge, men havde en meget lav overførselsgrad forinden, i området 0-30 pct., oplevede i gennemsnit en stigning i overførselsgraden på 9,9 procentpoint svarende til godt 5 uger om året.

Effekten af revalidering afhænger tydeligvis af den forudgående ydelse eller tilstand. Revalidender, hvis dominerende ydelse forud for revalidering henholdsvis var kontanthjælp eller arbejdsløshedsdagpenge, havde stort set i gennemsnit de samme effekter, mens revalidender, som kom fra sygedagpenge, og som havde en lav forudgående overførselsgrad, i gennemsnit havde en mindre gunstig effekt derved, at deres overførselsgrad stiger mere end tilsvarende kontanthjælpsmodtageres overførselsgrad. Som Filges (2001) skriver, kan det netop bero på, at især sådanne personer revalideres fx i form af arbejdsprøvning som led i sagsforberedelsen i forbindelse med overvejelser om tilkendelse af førtidspension.

Som tidligere nævnt korrigeres effekterne også for udviklingen i konjunkturerne, som i den foreliggende periode har været i en gunstig udvikling. Korrektionen sker ved, at der i analyserne korrigeres med en indikator for konjunkturerne nemlig overførselsgraden i hele befolkningen mellem 18 og 66 år. Herved "renses" effekterne for konjunkturernes indflydelse på overførselsgraden som ønsket, men betydningen af ændringerne i konjunkturerne fremkommer også som en selvstændig faktor, der i tabellerne kan aflæses som en estimeret koefficient i linierne med teksten "overførselsgrad i befolkningen". For gruppen af revalidender, som før revalidering modtog a-dagpenge, betyder de angivne koefficienter, at når overførselsgraden i befolkningen mindskes med 1 pct., mindskes deltagernes overførselsgrad med 3,6-5,8 procentpoint afhængigt af forudgående overførselsgrad. For revalidender, som forinden modtog kontanthjælp og havde en forholdsvis høj overførselsgrad – altså typisk havde modtaget kontanthjælp i lang tid, er koefficienten på 2,0 procentpoint et udtryk for, at denne gruppes overførselsgrad er forholdsvis ufølsom over for en gunstig konjunkturudvikling, som vi fx har oplevet det i 2. halvdel af 1990'erne. Derved distancerer

denne gruppe sig fra de øvrige grupper, hvis overførselsgrad er mere konjunkturfølsom.

Man kunne også formode, at effekten af revalideringen beroede på revalidendernes udgangsposition i form af deres hidtil højest opnåelige almene eller erhvervsmæssige uddannelsesniveau. Det synes også i høj grad at være tilfældet, jf. tabel 4.6. Det fremgår tydeligt, at jo højere almen uddannelse eller længerevarende erhvervsuddannelse desto større gunstig effekt er der på overførselsgraden. For revalidender, som i forvejen havde en videregående uddannelse, kan effekten således blive et fald i overførselsgraden på op til 18 uger om året i gennemsnit (-35,4 procentpoint). Effekten for revalidender, hvis højeste uddannelse er afsluttet grundskole, bliver højst et fald på 8 uger om året i gennemsnit (-16,0 procentpoint).

Tabel 4.6.

Effekten af deltagelse i revalidering opdelt på gennemsnitlig overførselsgrad før revalidering og højeste uddannelse inden revalidering. Personer med dansk baggrund. Procentpoint.

Gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering	0-30	<30-70	<70-100
<i>Grundskole:</i>			
Afsluttet revalidering	25,7*	4,0*	-16,0*
Overførselsgrad i befolkningen	2,9*	5,5*	2,1*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	16	32	52
<i>Gymnasial uddannelse:</i>			
Afsluttet revalidering	15,0*	-4,3*	-21,3*
Overførselsgrad i befolkningen	2,8*	4,9*	3,4*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	34	39	27
<i>Erhvervsfaglig uddannelse:</i>			
Afsluttet revalidering	22,8*	-6,3*	-27,1*
Overførselsgrad i befolkningen	3,4*	8,8*	3,3*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	32	35	33
<i>Videregående uddannelse:</i>			
Afsluttet revalidering	10,0*	-12,4*	-35,4*
Overførselsgrad i befolkningen	2,9*	6,5*	3,8*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	49	28	22

Anm.: Uddannelse er opgjort det år, hvor revalideringen afsluttes. * angiver, at den estimerede effekt er signifikant forskellig fra 0 på 5 pct.'s signifikansniveau.

Kilde: Filges (2001).

Afhængigheden af uddannelsesniveaut gælder uanset om ændringen i overførselsgraden er positiv eller negativ. Hvis der sker et fald i overførselsgraden, er dette numerisk større ved stort uddannelsesomfang, og hvis der sker en stigning i overførselsgraden, er denne stigning numerisk mindre ved et stort uddannelsesomfang.

For så vidt angår revalidender med indvandrerbaggrund, er der meget få med en gymnasial og videregående uddannelse, hvorfor effektanalysen kun har kunnet gennemføres for revalidender med grundskole eller erhvervsfaglig uddannelse. For disse indvandrere er effekterne lidt dårligere end for de tilsvarende revalidender med dansk baggrund. Det viser sig også ved, at den samlede gennemsnitlige overførselsgrad er 56 pct. før og 50 pct. efter deltagelse for personer med dansk baggrund. For personer med indvandrerbaggrund er overførselsgraden 63 pct. både før og efter deltagelse i revalidering.

Man kunne også formode, at der var forskel på revalideringsforløb, afhængigt af om de indeholder et uddannelseselement eller ej. Registerdataene i undersøgelsen indeholder imidlertid ingen oplysninger om selve revalideringens bestanddele, altså indholdet i erhvervsplanerne. Man kan ved hjælp af andre registerdata kombinere sig frem

Tabel 4.7.
Effekten af deltagelse i revalidering opdelt på gennemsnitlig overførselsgrad før revalidering, og om revalideringen indeholder et uddannelseselement. Personer med dansk baggrund. Procentpoint.

Gennemsnitlig overførselsgrad inden revalidering	0-30	<30-70	<70-100
<i>Ej uddannelse i revalideringen:</i>			
Afsluttet revalidering	21,9*	-0,5	-19,4*
Overførselsgrad i befolkningen	3,3*	6,8*	2,6*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	26	32	43
<i>Uddannelse i revalideringen:</i>			
Afsluttet revalidering	6,3*	-12,2*	-30,5*
Overførselsgrad i befolkningen	2,8*	6,3*	3,1*
Procentvis fordeling på forudgående overførselsgrad	33	37	31

Anm.: * angiver, at den estimerede effekt er signifikant forskellig fra 0 på 5 pct.'s signifikansniveau.
Kilde: Filges (2001).

til, om der indgik uddannelse i et revalideringsforløb, om end der er en vis usikkerhed forbundet hermed. Derfor kan man ikke på samme måde som for deltagere i aktivering lave en typologisering af revalideringsforløb, jf. afsnit 4.7 nedenfor. Effekternes størrelse synes at bero på, om der indgår uddannelse i erhvervsplanen eller ej, jf. tabel 4.7. Uanset forudgående overførselsgrad inden revalidering synes revalideringsforløb med et uddannelseselement i gennemsnit at give et gunstigere resultat vurderet på overførselsgraden.

Endelig skal det nævnes, at effekten af deltagelse i revalidering beror på etnisk oprindelse. Gennemgående er effekten lavere for revaliderende, som er indvandrere, end for personer med dansk baggrund.

4.6. Oplevet udbytte af aktivering

Nedenfor belyser vi, hvorvidt behovet for offentlig forsørgelse er mindre efter deltagelsen i aktivering i sammenligning med behovet før deltagelse. Denne effektmåling gennemføres ligeledes ved brug af registerdata. I surveyundersøgelsen valgte man derimod at lade deltagerne selv vurdere udbyttet på en række dimensioner, nemlig på dem som ovenfor optrådte som mulige (del)mål med aktivering, jf. tabel 3.8. Deltagerne kunne ved en graduering angive, hvorvidt de oplevede et udbytte på den pågældende dimension. Det har også været undersøgt, om deltagernes placering på interviewtidspunktet, i ordinær beskæftigelse, uddannelse eller i det sociale system, havde betydning for, hvordan de vurderede udbyttet af deltagelsen. Det er der svage tegn på; bl.a. er deltagere, som kom i ordinær uddannelse på interviewtidspunktet, mere tilbøjelige til at bekræfte, at aktivering faktisk kvalificerede til uddannelse. Personer, som fortsat var i det sociale system på interviewtidspunktet, var mere tilbøjelige til at betone, at aktivering gav mere selvtillid. Da det ikke er noget markant og gennemgående fænomen, bringes fordelingen af det oplevede udbytte for alle aktiveringstyper under ét uanset placering på interviewtidspunkt.

Blandt de seks dimensioner, hvor deltagerne registrerer et oplevet udbytte, er det især på de mere personlige dimensioner – bedre hverdag og mere selvtillid – at flest deltagere oplever et udbytte, jf.

Tabel 4.8.
De aktiveredes vurdering af deres udbytte af at have deltaget i aktivering på udvalgte områder.
Procent.

	I høj grad	I nogen grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt	Procentgrundlag
Kvalificere til ordinært arbejde	24	28	44	4	100	600
Kvalificere til uddannelse	16	23	57	4	100	601
Kvalificere til anden aktivering	7	25	50	18	100	600
Bedre hverdag	43	27	27	4	101	600
Mere selvtillid	35	23	40	3	101	601
Afklare fremtidsønsker	27	21	46	6	100	599
Intet formål	24	17	51	8	100	544

tabel 4.8. Således siger 43 pct., at de i høj grad fik en bedre hverdag, og 35 pct. følte, at de i høj grad fik mere selvtillid. Lidt færre (24 pct.) følte sig “i høj grad” kvalificeret til et ordinært arbejde og fik deres fremtidsønsker afklaret (27 pct.). Bedømt på samtlige aktiveringer under ét synes deltagerne i deres vurdering af udbyttet således i højere grad at betone de mere personlige aspekter af aktivering frem for de erhvervsrettede kvalificerende elementer. I rapporteringen af de oplevede mål med aktiveringen synes deltagerne ellers gennemgående mindst lige så hyppigt at fremføre det erhvervsrettede sigte ved komponenten: “Kvalificeres til ordinært arbejde” frem for de personlighedsorienterede (del)mål. Blandt deltagerne i beskæftigelsesprojekter og offentlig jobtræning er der også relativt mange (30-44 pct.), som ikke kunne se noget formål med deres deltagelse ud over aktivering i sig selv.

I tabel 4.4 ovenfor præsenteres revalidenders beskæftigelsessituation på interviewtidspunktet. Blandt de interviewede aktiverede kontanthjælpsmodtagere kan man med en vis tillem্পning vise det samme, nemlig blandt dem, som var under aktivering i juli 1999 eller påbegyndte aktivering senere, men som færdiggjorde dette inden interviewningen i efteråret 2000. Aktiveredes beskæftigelsessituation fremgår af tabel 4.9. Af de tidligere aktiverede kontanthjælpsmodtagere er 25 pct. efterfølgende i et beskæftigelsesforhold, heraf næsten alle i ordinær beskæftigelse. Men over halvdelen (ca. 54 pct.) er enten ledige eller aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Hovedparten af

de resterende er i ordinær uddannelse (13 pct.). Kun få procent (2,4 pct.) er i (for)revalidering, og andre få procent betegner sig selv som langtidssyge mv. Det er varierende, hvor lang tid der er gået siden afslutning af den pågældende aktivering, men der er forløbet kortere tid end de 2 år, som gik før, revalidenderne blev interviewet. Derfor er der ikke fuld sammenlignelighed med revalidenders beskæftigelsessituation, ifølge hvilken ca. 65 pct. var i et beskæftigelsesforhold, og 7 pct. var i ordinær uddannelse. Derimod er beskrivelsen af aktiveredes beskæftigelsesmæssige situation meget lig den tilsvarende situation for aktiverede, som afsluttede aktivering et halvt år tidligere i 1996, jf. Weise & Brogaard (1997).

Tabel 4.9.

Aktiveredes beskæftigelsessituation efter deltagelse. Procent.

Beskæftigelse:

- Beskæftiget lønmodtager (ikke aktiveret)	21,5
- Selvstændig, medhjælpende ægtefælle	1,1
- Ansat i fleksjob	1,3
- Ansat i puljejob	0,3
- Værnepligtig	0,3
- Orlov fra beskæftigelse	0,5

Ledig:

- Modtager kontanthjælp som ledig	26,0
- Aktiveret kontanthjælpsmodtager	24,9
- Ledig med a-dagpenge	0,8
- Aktiveret som forsikret	0,5
- Orlov fra ledighed	1,3

Under ordinær uddannelse	13,3
Deltager i (for)revalidering	2,4
Langtidssyg	2,7
Hjemmearbejdende uden offentlig støtte	0,5
Førtidspensionist	0,8
Ude af erhverv/andet	1,9

Procentgrundlag	377
-----------------	-----

Anm.: De aktiverede har modtaget kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder i 2. halvår af 1999, og de var under aktivering i juli 1999 eller påbegyndte senere, men afsluttede før interviewningen i efteråret 2000.

4.7. Aktiveringens betydning for selvforsørgelse

I forlængelse af fremlæggelse af effektberegninger for revalideringens betydning for selvforsørgelse fremlægges tilsvarende beregninger for den kommunale aktiverings betydning for selvforsørgelse. Fremstillingen baserer sig som nævnt på Graversen & Weise (2001). Der er også redegjort for resultaterne i Bach (2002). Den skitserede effektanalyse er gennemført for 10 pct. af samtlige afsluttede aktiveringsforløb i tidsrummet 1995-1998. Det drejer sig i alt om knap 60.000 afsluttede aktiveringsforløb. Den samlede iagttagelsesperiode for de involverede personer er 1992-1999. Man definerer flere på hinanden følgende forløb som sammenhængende, hvis der ikke er mere end 8 dage imellem dem.

Effekterne fremgår af tabel 4.10. Først et par kommentarer om tabellens opbygning. De aktiverede opdeles efter, hvorvidt de var under 25 år eller ej. I perioden 1995-1998 havde kontanthjælpsmodtagere mellem 18 og 24 år, der alene havde ledighed som problem, nemlig ret til aktivering i 6 måneder efter 3 måneders ledighed. Gruppen uden erhvervsuddannelse havde fra 1996 ret til aktivering i 18 måneder. Kontanthjælpsmodtagere over 25 år havde ret til aktiveringstilbud efter 12 måneders ledighed. Der var imidlertid ingen regler for varigheden af denne aktivering. Derfor foretages denne aldersopdeling, ligesom der foretages en fordeling på forskellige typer aktivering. Endvidere præsenteres effekterne særskilt efter niveauet af den forudgående overførselsgrad som i tabellerne 4.5-4.7 ovenfor.

Ligesom for effekterne af revalideringsindsatsen beror effekterne af aktivering på niveauet af overførselsgraden i den forudgående periode. Det har samme forklaring og skal ikke kommenteres nærmere. Det fremgår ligeledes, at det indbyrdes størrelsesforhold mellem effekterne af deltagelse i de forskellige aktiveringstyper gennemgående er uafhængigt af, i hvilket omfang deltagerne har været under offentlig forsørgelse i perioden op til deltagelse i aktiveringen. Privat og offentlig jobtræning er således blandt de bedste foranstaltninger, mens daghøjskole og kommunale beskæftigelsesprojekter er blandt de dårligste.

Tabel 4.10.

Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder¹⁾ og gennemsnitlig overførselsgrad før aktiveringsforløbet.²⁾ Estimeret ved fixed-effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

Gennemsnitlig overførselsgrad i perioden før aktiveringsforløbet	Under 25 år			25 år og derover		
	0-30	<30-70	<70-100	0-30	<30-70	<70-100
<i>Aktiveringstype:</i>						
Jobtræning – privat	2,9***	-16,5***	-38,1***	8,3***	-10,5***	-32,3***
Jobtræning – offentlig	2,1	-7,3*	-20,8***	7,8*	0,9	-18,2***
Igangsætningsydelse	-16,7*	-17,7*	-37,2***	-7,2**	-28,1***	-42,5***
Individuel jobtræning – privat	7,8***	-11,9***	-10,9***	24,7***	0,2	-21,1***
Individuel jobtræning – offentlig	7,2***	-11,1***	-22,6***	19,6***	4,6***	-15,4***
Beskæftigelsesprojekt	8,2***	-4,6***	-21,0***	26,0***	6,9***	-12,0***
Produktionsskole	8,3***	-8,5***	-21,7***	23,2***	8,9*	-17,8***
Daghøjskole	17,5***	0,9	-10,8***	33,6***	15,5***	-5,9***
AMU-center	7,9**	-4,7	-16,6***	19,1***	6,9**	-17,1***
Anden uddannelse	10,2***	-4,0**	-17,6***	37,1***	11,3**	-13,0***
Ikke kategoriseret aktivering	1,8*	-18,0***	-28,7***	13,3***	-7,2***	-16,7***
<i>Øvrige variable:</i>						
Overførselsgrad i befolkningen	0,3***	2,3***	1,4***	1,1***	3,2***	1,6***
Antal observationer	54.236	35.304	19.840	28.588	58.836	138.856

Anm.: *, ** og *** angiver, at den estimerede koefficient er signifikant forskellig fra 0 på henholdsvis 5, 1 og 0,1 pct.'s niveau.

- 1) Alderen er opgjort i det år, hvor deltagerne afslutter deres aktiveringsforløb. Afsluttes mere end et aktiveringsforløb i perioden 1995-1998, tages der udgangspunkt i det forløb, der blev afsluttet først.
- 2) Gennemsnitlig overførselsgrad i kvartalerne, der ligger forud for det kvartal, hvor personens første aktiveringsforløb påbegyndes.

Kilde: Graversen & Weise (2001).

Når man således sammenligner effekten af deltagelse i forskellige typer aktiveringer, sker det ved at sammenligne tallene ved en fastholdt værdi af den forudgående overførselsgrad. Næsten uden undtagelse formindskes overførselsgraden mest for de unge. Unge, som i høj grad var offentligt forsørget inden aktivering i privat jobtræning, mindsker således i gennemsnit deres overførselsgrad med 38,1 procentpoint efter deltagelse svarende til $0,381 \cdot 52 \text{ uger} = 19,8 \text{ uger}$ om året; de tilsvarende ældre kontanthjælpsmodtagere mindsker i gennemsnit deres overførselsgrad med lidt mindre, nemlig 32,3 procentpoint eller 16,8 uger om året. Unge, som aktiveres i individuel

offentlig jobtræning, oplever i gennemsnit højst en reduktion på 22,6 procentpoint svarende til $0,226 \cdot 52 \text{ uger} = 11,8$ uger om året, hvilket er nogenlunde det samme som unge, der aktiveres i beskæftigelsesprojekter. Unge, som aktiveres ved et daghøjskoleophold, oplever højst en reduktion i overførselsgraden på 10,8 procentpoint, hvilket er ca. det dobbelte af, hvad ældre kontanthjælpsmodtagere kan opleve ved denne aktivering. For samtlige unge såvel som samtlige ældre sker der faktisk en stigning i overførselsgraden efter et daghøjskoleophold.

Effekten af deltagelse i aktivering på daghøjskole er gennemgående blandt de dårligste. I det omfang aktivering på daghøjskole og produktionsskole straks efterfølges af anden form for aktivering for at udgøre en helhed, er analysen hos Graversen & Weise (2001) tilrettelagt sådan, at den samlede effekt af den gennemførte aktivering tilskrives den type aktivering, som forekommer sidst i et sådant sammenkædet aktiveringsforløb. I det omfang aktivering på daghøjskoler har effekt, og det formodes de vel netop at have som forberedelse til mere erhvervsrettede aktiviteter, bliver deres effekt dermed undervurderet. De i tabel 4.10 viste effekter af daghøjskoleophold fremkommer som resultat, når opholdet foregår som det eneste, eller der hengår mere end 8 dage mellem afslutning af dette ophold til påbegyndelse af andre efterfølgende typer aktivering, hvorved den typisk høje overførselsgrad herimellem bidrager til den ringe effekt af ophold på daghøjskole. De samme betragtninger gælder i et vist omfang for deltagelse i beskæftigelsesprojekter.

Vi beskrev i kapitel 3, at ca. halvdelen af deltagerne i beskæftigelsesprojekter oplevede, at disse projekter ikke havde noget formål ud over aktivering i sig selv. I effektberegningen for beskæftigelsesprojekter ser vi nu, at de heller ikke har nogen markant effekt for de "ældre" kontanthjælpsmodtagere. Derved er der god overensstemmelse mellem effektevalueringen og deltagerne oplevede udbytte. For daghøjskolars vedkommende oplevede ca. 75 pct. af deltagerne et formål med deres deltagelse, som især bestod i forberedelse til efterfølgende uddannelse, afklaring af fremtidsønsker og kvalificering til ordinært arbejde. Mens således relativt mange kunne se et

formål med deres deltagelse, var effekten af deltagelse i aktivering på daghøjskoler blandt de laveste. Denne lave effekt kan formentlig bl.a. tilskrives den praktiske gennemførelse af analysen ved sammenkædning af aktiviteter.

Som tidligere nævnt korrigeres effekterne også for udviklingen i konjunkturerne, som i den foreliggende periode har været i en gunstig udvikling. Korrektionen sker ved, at der i analyserne korrigeres med en indikator for konjunkturerne, nemlig overførselsgraden i hele befolkningen mellem 18 og 66 år. Herved "renses" effekterne for konjunkturerne indflydelse på overførselsgraden som ønsket, men betydningen af ændringerne i konjunkturerne fremkommer også som en selvstændig faktor, der i tabellerne kan aflæses som en estimeret koefficient i linierne med teksten "Overførselsgrad i befolkningen". De angivne koefficienter betyder, at når overførselsgraden i befolkningen mindskes med 1 pct., mindskes deltagerne overførselsgrad med 0,3-3,2 procentpoint afhængigt af forudgående overførselsgrad og alderskategori. Man kan uden videre fastslå, at overførselsgraden og dermed følsomheden i beskæftigelsessituationen for aktiverede kontanthjælpsmodtagere på 25 år og derover ikke er mindre end for de unge aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

4.8. Afslutning

Revalidering og aktivering er de to væsentligste hovedinstrumenter i den aktive socialpolitik, som begge tager sigte på at bringe deltagerne i selvforsørgelse eller forbedre deltagerne grundlag for selvforsørgelse. Efter forskrifterne bruges de to instrumenter for hver deres målgruppe. Aktivering bruges dels med henblik på at vedligeholde eller forbedre ledige kontanthjælpsmodtageres kvalifikationer, dels for at forbedre kontanthjælpsmodtageres livskvalitet, hvis de også har problemer ud over ledighed. Revalidering bruges for den gruppe af personer, som dels har begrænsninger i arbejdsevnen af forskellige slags, dels ikke har kunnet bringes til at blive mere selvforsørgende med andre instrumenter i den sociale lovgivning eller andre ordninger. Bestemmelserne siger også, at brugen af revalidering forudsætter, at der er en rimelig forventning om, at deltagerne bliver helt eller delvist selvforsørgende.

Lad os sammenfatte, hvad vi kan konkludere om de to instrumenters evne til at gøre deltagerne selvforsørgende. Ifølge surveys blandt revalidender og socialforvaltninger er den efterfølgende selvforsørgelse på ca. 70 pct., hvor beskæftigelse og ordinær uddannelse indgår. Dette succeskriterium tager imidlertid ikke højde for, hvad selvforsørgelsen ville have været, hvis ikke personer havde deltaget i revalidering. Når man derimod ser på ændringen i overførselsgraden af offentlige indkomsterstøttende ydelser beregnet som forskellen mellem overførselsgraden efter deltagelse og overførselsgraden før deltagelse, fremkommer der et mere retvisende billede af foranstaltningens effekt. I denne beregning lader man overførselsgraden før deltagelse optræde som indikator for, hvad overførselsgraden ville have været, hvis personer ikke havde deltaget. Målingen er derfor forbundet med usikkerhed, da overførselsgraden forud for foranstaltningen er en upræcis indikator for, hvordan det ville være gået uden foranstaltningen.

Den største effekt beregnet på denne måde er for revalidender, som forinden havde en lang erhvervsuddannelse og samtidig var meget afhængige af offentlig forsørgelse. I gennemsnit viser beregningerne en stigning i denne gruppes selvforsørgelse på 18 uger på årsbasis. Revalidender, hvis forudgående erhvervsuddannelse var mindre, opnåede også mindre effekt. Således var effekten i gennemsnit en forøgelse i selvforsørgelse på 8 uger om året for revalidender med afsluttet grundskole og megen forudgående offentlig forsørgelse.

For gruppen af revalidender, hvis erhvervsplaner indeholdt formaliserede uddannelseselementer, opnåedes der i gennemsnit en forøgelse i selvforsørgelsen på op til 16 uger om året i gennemsnit, hvis deltagerne også forinden var meget afhængige af offentlig forsørgelse. Hvis der ikke indgik uddannelseselementer i planen, opnåedes der højst en forøgelse i selvforsørgelse på 10 uger om året i gennemsnit.

Man kunne så spørge, om man ikke skulle tilstræbe at indlægge et uddannelseselement i alle revalidenders erhvervsplaner eller så meget uddannelse som muligt. Det kan man imidlertid ikke konkludere uden forbehold. Man må gå ud fra, at socialforvaltningerne

i deres arbejde sammensætter revalidendernes erhvervsplaner med de elementer af uddannelse, praktik, arbejdsprøvning mv., som giver det bedste udbytte for de enkelte revalidender med de forudsætninger – uddannelse, erhvervserfaringer, sociale forhold, evner og motivation – som de nu er udstyret med i udgangssituationen, hvor revalidering er under overvejelse. For nogle revalidender, som har forudsætninger herfor, kan der være en betydelig fleksibilitet i, hvordan man kan sammensætte erhvervsplanen. Og for sådanne revalidender peger resultaterne på, at uddannelseselementer om muligt skal indgå i erhvervsplanerne alt andet lige.

Lad os herefter se på resultaterne af den kommunale aktiveringsindsats. I sammenligning med revalidenders efterfølgende beskæftigelsesmæssige placering er kommunalt aktiverede i mindre grad i beskæftigelse, idet 25 pct. af de aktiverede er i et beskæftigelsesforhold, mens godt 50 pct. fortsat er kontanthjælpsmodtagere herunder aktiverede. Hovedparten af de resterende er i ordinær uddannelse. Det var nogenlunde den samme placering, aktiverede efterfølgende oplevede i 1996, jf. Weise & Brogaard (1997).

Kommunal aktivering er også blevet bedømt ved brug af det samme effektmål som revalidering. Denne metode leder næsten uden undtagelse frem til, at de unge aktiverede under 25 år får forøget deres selvforsørgelse mest efter deltagelse. Unge, som i høj grad var offentligt forsørget inden aktivering i privat jobtræning, forøger således i gennemsnit deres selvforsørgelse svarende til ca. 20 uger om året; de tilsvarende ældre kontanthjælpsmodtagere forøger i gennemsnit deres selvforsørgelse med lidt mindre, nemlig ca. 17 uger om året. Unge, som aktiveres i individuel offentlig jobtræning, oplever i gennemsnit højst en stigning i selvforsørgelse svarende til 12 uger om året, hvilket er nogenlunde det samme som unge, der aktiveres i beskæftigelsesprojekter. Unge, som aktiveres ved et daghøjskoleophold, oplever højst en stigning i selvforsørgelse svarende til knap 6 uger om året, hvilket er ca. det dobbelte af, hvad ældre kontanthjælpsmodtagere kan opleve ved denne aktivering. For samtlige unge såvel som samtlige ældre sker der faktisk en stigning i overførselsgraden efter et daghøjskoleophold.

Nogle foranstaltninger – daghøjskoleophold, produktionsskole, anden uddannelse og nogle AMU-kurser – planlægges givetvis ofte som forberedende aktiviteter før deltagelse i mere direkte erhvervs-kvalificerende foranstaltninger som jobtræning og visse individuelle jobtræningsforløb. I de tilfælde, hvor det lykkes for forvaltningen og for deltageren at gennemføre et sammenkædet forløb uden afbrydelser, godskrives den gunstige effekt til den afsluttende aktivitet, som typisk er jobtræning. I det tilfælde hvor afbrydelsen mellem disse typisk indledende aktiviteter og en afsluttende aktivitet er mere end 8 dage, betragtes de som separate aktiviteter, som der udregnes effekter for uafhængigt af hinanden. Når deltagelse i foranstaltninger gennemføres uden en planlagt rækkefølge, er det selvfølgelig uden problemer at udregne effekter for hver enkelt foranstaltning uafhængigt af personens deltagelse i andre foranstaltninger.

Man kan så igen spørge, om det har nogen berettigelse at sammenligne effekter af forskellige typer kommunale aktiveringsforanstaltninger. Svaret ligger på linie med besvarelsen af, i hvor høj grad revalidenders erhvervsplan skal indeholde uddannelseselementer eller slet ikke. Man må tilsvarende gå ud fra, at socialforvaltningerne i deres arbejde med visitering af kontanthjælpsmodtagere til aktivering søger at allokere kontanthjælpsmodtagere til de tilgængelige foranstaltninger og kombinationer heraf, som ud fra deres forudsætninger – uddannelse, erhvervserfaring, sociale forhold, evner og motivation – forventes at give de bedste resultater mht. mulighederne for at blive selvforsørgende. For nogle aktiverede, som har forudsætninger herfor, kan der være en betydelig fleksibilitet i, hvilke foranstaltninger de kan deltage i. For sådanne aktiverede peger resultaterne på, at de om muligt skal aktiveres i jobtræning og navnlig privat jobtræning så tidligt som muligt i deres aktiveringsforløb.

I kapitlet har vi fremlagt undersøgelsesernes kvantitative effekter for deltagernes selvforsørgelse både for aktiverede og revalidender udregnet på samme måde. Det er derfor nærliggende at spørge, om der ikke findes revalidender, som det er mere hensigtsmæssigt blot at aktivere, og om der findes aktiverede, som det er mere hensigtsmæssigt at revalidere. Undersøgelserne er ikke tilrettelagt med henblik

på at kunne besvare dette spørgsmål. For at kunne svare skulle man nemlig – ideelt set – vide, hvordan effekten ville have været eksempelvis for revalidender, som alternativt deltog i kommunal aktivering. Men det ville forudsætte, at man kunne vurdere, om den nedsatte arbejdsevne, som alle revalidender skulle have i en eller anden form, ville influere på udbyttet af at deltage i aktivering.

Aktiveringens nettopåvirkning af de offentlige budgetter

I forrige kapitel fremlagde vi effekterne af kommunal aktivering og revalidering i form af evt. efterfølgende fald i en bred vifte af offentlige overførselsindkomster til deltagerne. De beregnede ændringer i overførselsindkomsterne har naturligvis også betydning for de offentlige budgetter. Hermed er det dog ikke afgjort, om aktivering og revalidering er fordelagtige foranstaltninger ud fra en budgetmæssig eller en bredere samfundsmæssig betragtning over et flerårigt tidsrum. Den budgetmæssige vurdering af aktivering og revalidering måler, om merudgifterne til aktivering eller revalidering i forhold til passiv forsørgelse kan opvejes af efterfølgende reduktion i overførselsgraden over en årrække. I en sådan budgetmæssig vurdering indgår deltagerens menneskelige oplevelser af deltagelsen ikke, lige som deres efterfølgende menneskelige udbytte af ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Desuden kan aktivering herunder straksaktivering have en motiverende effekt på potentielle deltagere i aktivering, som ikke fremgår af en sådan budgetmæssig vurdering, fordi sådanne personer ikke påbegynder et aktiveringsforløb. Det er derfor sandsynligt, at de anførte budgetvirkninger undervurderer de positive effekter.

Nedenfor gennemgås resultater og forudsætninger for beregning af de budgetmæssige konsekvenser af kommunal aktivering. Gennemgangen baserer sig på Christensen (2002), hvortil der henvises for en detaljeret gennemgang. Christensen baserer igen sine beregninger på effektanalyserne af kommunal aktivering i Graversen & Weise (2001). Christensens beregninger består af en investeringsberegning over et kortere åremål, hvor følgende forudsætninger indgår i beregningerne:

- Kun direkte driftsudgifter til aktivering medtages
- Der er ingen driftsudgifter til passiv forsørgelse

- Diskonteringsrenten er sat til 8 pct.
- Investeringsens tidshorisont er 6 år
- Størrelsen i faldet i overførselsgraden som følge af deltagelse i en foranstaltning holder sig på samme niveau over hele investeringsens tidshorisont på 6 år
- Der udbetales ingen godtgørelse ved de aktiveringsforanstaltninger, hvor kommunerne kunne gøre det
- Hvis det ikke lykkes en aktiveret efterfølgende at blive selvforsørgende, fortsætter vedkommende som offentligt forsørgt kontanthjælpsmodtager, der skiftevis er aktiveret og passiv
- Værdien af, hvad deltagerne skaber under deltagelse i foranstaltninger, indgår ikke i investeringsberegningen

Der er nærmere redegjort for beregningsforudsætningerne hos Christensen (2002). Bortset fra udgifterne til jobtræning varierer de direkte driftsudgifter til aktivering mellem kommunerne. Der findes imidlertid ikke tilgængelige statistikker over fx gennemsnitlige driftsudgifter til diverse aktiveringsforanstaltninger på landsplan. Derfor har Christensen fra to kommuner fået oplysninger om deres gennemsnitlige driftsudgifter i regnskabsåret 2000, som fremgår af tabel 5.1. Driftsudgifterne omfatter deltagerbetaling til fx skoler, løn til ansatte medarbejdere ved projekter, husleje, særligt udstyr, materialer og administration af projekter mv.

Tabel 5.1.

Årlige direkte driftsudgifter i år 2000 for kommunale aktiveringsforanstaltninger. Oplysninger fra to kommuner.

Foranstaltning	Driftsomkostning
Jobtræning i privat virksomhed	0
Jobtræning på offentlig arbejdsplads	0
Individuel jobtræning mv. i privat virksomhed	0
Individuel jobtræning mv. på offentlig arbejdsplads	0
Aktivering i beskæftigelsesprojekt	55.000
Produktionsskole	80.000
Daghøjskole	55.000
AMU-kurser	40.000

Kilde: Christensen (2002).

Uanset om kontanthjælpsmodtagere er aktiverede eller i passiv forsørgelse, modtager de offentlig forsørgelse eller bidrag hertil. For at motivere aktiverede til fremmøde modtager de et beskæftigelsestillæg og evt. en aktiveringsgodtgørelse. Disse ydelsers størrelse er lovbestemte, hvorfor der ikke er variation imellem kommunerne. I disse beregninger antages det, at der ikke udbetales godtgørelser i forbindelse med aktivering, hvor kommunerne har adgang til at gøre det. Forsørgelsens størrelse afhænger af alder, om der er børn i husstanden og hvor mange, og om kontanthjælpsmodtageren er gift eller ej. Christensen har derfor ladet udregne det offentliges samlede forsørgelsesudgifter i år 2000 for syv udvalgte hyppigt forekommende husholdningstyper, både når de modtager forsørgelse som aktiverede og passive kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2.

Syv husstandstypers samlede offentlige forsørgelse i år 2000 som passive og aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

Husstandstype	Passive kontanthjælpsmodtagere	Aktiverede med beskæftigelsestillæg
Enlige under 25 år	75.036	94.927
Enlige under 25 år, 1 barn	160.412	180.303
Enlige 25 år og derover, uden børn	106.920	126.811
Enlige 25 år og derover, 2 børn	179.560	199.451
Giftede uden børn, begge på kontanthjælp	100.920	120.811
Giftede uden børn, ægtefælle med erhvervsindkomst	10.748	30.639
Giftede, 2 børn, ægtefælle med erhvervsindkomst	88.216	108.107

Anm.: Ægtefælles løn udgør 75 pct. af en gennemsnitsarbejders løn. Ægtefæller er alle over 25 år.

Kilde: Christensen (2002).

Når kontanthjælpsmodtagere aktiveres i jobtræning, er løntilskuddet hertil kommunernes eneste udgifter. For år 2000 bruger Christensen de satser, der fremgår af tabel 5.3.

Tabel 5.3.

Det offentliges udgifter til løntilskud i år 2000.

Løntilskud, privat arbejdsgiver	92.920
Løntilskud, offentlig arbejdsgiver	163.179

Kilde: Christensen (2002).

Gevinsten af aktivering i form af efterfølgende reduktion i overførselsgraden haves fra Graversen og Weise (2001), jf. tabel 5.4, som er en aggregering af resultaterne i tabel 4.10. Denne reduktion er som nævnt konstant igennem alle 6 år. Disse tal repræsenterer gennemsnitstal for alle deltagere i de respektive foranstaltninger. Ved at bruge disse gennemsnitstal antager Christensen, at de gælder for samtlige ovennævnte husstandstyper.

Tabel 5.4.
Effekter af aktiveringsindsatsen opdelt på aktiveredes alder.

	Under 25 år	25 år og over
Jobtræning i privat virksomhed	-9,8	-20,1
Jobtræning på offentlig arbejdsplads	-6,2	-11,8
Igangsætningsydelse	-25,8	-36,1
Individuel jobtræning mv. i privat virksomhed	-2,7	-11,2
Individuel jobtræning mv. på offentlig arbejdsplads	-4,7	-7,1
Aktivering i beskæftigelsesprojekt	-3,0	-3,2
Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb:		
- På produktionsskole	-5,9	-6,5
- På daghøjskole	2,8	2,5
- På AMU-center	-4,8	-8,8
- Anden kursus- eller uddannelsesudbyder	-3,5	-1,8
Ikke kategoriseret aktivering	-10,9	-11,2

Kilde: Graversen & Weise (2001); Christensen (2002).

Med disse beregningsantagelser når Christensen frem til den i tabel 5.5 viste nutidsværdi af kommunal aktivering for de forskellige foranstaltninger og individtyper.

Positive tal i tabellen angiver nutidsværdien på det offentlige budget af at iværksætte den pågældende aktiveringsforanstaltning for den anførte gruppe kontanthjælpsmodtagere under de beskrevne beregningsforudsætninger.¹⁾ En positiv nutidsværdi angiver, at foranstaltningen har en gunstig virkning på de offentlige budget-

1) En positiv nutidsværdi kan forstås som det sparede beløb på de offentlige budgetter af at igangsætte denne foranstaltning for den pågældende gruppe.

Tabel 5.5.

Aktiveringsforanstaltningers påvirkning af de offentlige budgetter over en 6-årig periode.

	Enlige under 25 år	Enlige under 25 år, 1 barn	Enlige 25 år og derover	Enlige 25 år og derover, 2 børn	Gifte, ingen børn, begge på kontant- hjælp	Gifte, ingen børn, ægtefælle 75% af APW	Gifte, 2 børn, ægtefælle 75% af APW
Jobtræning i privat virksomhed	29.651	87.298	97.827	166.967	92.116	6.287	80.023
Jobtræning på offentlig arbejdsplads	-6.997	44.347	39.657	97.945	34.842	-37.514	24.648
Individuel jobtræning mv. i privat virksomhed	2.982	13.644	50.493	87.628	47.426	1.330	40.932
Individuel jobtræning mv. på offentlig arbejdsplads	9.548	27.892	27.480	50.686	25.563	-3.243	21.505
Aktivering i beskæftigelsesprojekt	-6.567	5.302	-6.185	4.349	-7.055	-20.130	-8.897
<i>Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb:</i>							
- På produktionsskole	-11.928	10.518	-1.535	19.363	-3.261	-29.203	-6.916
- På daghøjskole	-29.192	-40.383	-33.008	-41.466	-32.309	-21.809	-30.830
- På AMU-center	7.653	26.889	37.298	67.330	34.817	-2.465	29.564

Anm.: APW = Gennemsnittet af en industriarbejders løn.

Kilde: Christensen (2002).

ter; jo højere værdi desto gunstigere. Modsætningsvis angiver en negativ nutidsværdi, at foranstaltningen belaster de offentlige budgetter med det pågældende beregnede beløb. Vurderet alene ud fra foranstaltningens påvirkning af de offentlige budgetter ville det være mere fornuftigt at undlade at aktivere den pågældende gruppe kontanthjælpsmodtagere i denne foranstaltning, jf. dog ovenstående forbehold for undervurdering af de positive effekter hidrørende fra aktiveringens virkning på kontanthjælpsmodtageres motivation til at blive selvforsørgende.

Generelt har privat jobtræning - uanset individtype - en gunstig effekt på de offentlige budgetter. Den særligt høje værdi af at aktivere enlige over 25 år med to børn i privat jobtræning beror på den antagne store besparelse ved aktiveringen, fordi løntilskuddet er markant mindre end passiv forsørgelse. I modsætning hertil står den særligt lave værdi for en gift kontanthjælpsmodtager, hvis ægtefælle har fuldtidsarbejde. I denne situation er det dyrere at aktivere pågældende i privat jobtræning end at lade vedkommende passivt forsørge. Når den samlede effekt trods alt fremstår positivt, skyldes det den efterfølgende reduktion i overførselsindkomster.

Jobtræning på offentlig arbejdsplads fremtræder mindre fordelagtig end privat jobtræning, fordi offentlig jobtræning belaster de offentlige budgetter mere end privat jobtræning, samtidig med at offentlig jobtræning i mindre grad reducerer de efterfølgende indkomstoverskud.

Individuel jobtræning på en offentlig arbejdsplads fremtræder gennemgående mindre fordelagtigt for de offentlige budgetter i sammenligning med privat og offentlig jobtræning. Dette kan i høj grad henføres til den beskedne efterfølgende reduktion i overførselsgraden i kombination med de forholdsvis høje sammenlagte udgifter til forsørgelse under aktivering og tilhørende driftsudgifter.

Aktivering i kommunale beskæftigelsesprojekter har gennemgående en negativ påvirkning af de offentlige budgetter over den 6-årige periode på nær for enlige forsørgere med ét eller to børn. For de to nævnte grupper drives den positive nettopåvirkning af budgetterne frem af, at de numerisk beskedne fald i overførselsgraden som følge af deltagelse i beskæftigelsesprojekter gør sig gældende for personer med relativt høje forsørgelsesudgifter. For de øvrige husstandstyper falder overførselsgraden efterfølgende ganske vist lidt, men det er ikke nok til at opveje omkostningerne ved at drive beskæftigelsesprojekter. Noget lignende kan siges om påvirkningerne af de offentlige budgetter som følge af ophold på produktionsskole.

Uanset husstandstype er budgetvirkningerne af deltagelse i daghøjskoleophold negative. Vurderet alene på denne investeringskalkule ville det offentlige være bedre tjent med ikke at bruge daghøjsko-

leophold som aktiveringsinstrument. Det særlige ved daghøjskoleophold er, at i gennemsnit stiger overførselsgraden efterfølgende, hvorfor resultatet nødvendigvis må blive en belastning for de offentlige budgetter.²⁾ Deltagelse i AMU-kurser optræder med en positiv påvirkning af de offentlige budgetter, ikke så meget fordi de efterfølgende nedbringer overførselsgraden særlig meget, men mere fordi deltagelse er relativt billig i sammenligning med omkostninger ved produktionsskole og beskæftigelsesprojekter.

Det skal igen fremhæves, at når aktivering af enlige forsørgere med børn fremstår så fordelagtigt, beror det på, at det antages, at de oplever lige så stor nedgang i overførselsgraden som følge af aktivering som alle andre grupper i kombination med, at de har relativt høje forsørgelsesudgifter både som aktiverede og passive kontanthjælpsmodtagere.

5.1. Afslutning

Ovenstående resultater kan sammenfattes til, at der er positive nettoeffekter på de offentlige budgetter af de fleste foranstaltningstyper for de fleste grupper af deltagere. Undtagelserne er fortrinsvis relativt dyre foranstaltninger i kombination med relativt ringe beskæftigelseseffekter, men det er muligt at nogle af disse har positive indirekte beskæftigelseseffekter, der ikke indgår i beregningerne.

2) I Bach (2002) argumenteres der for, at den efterfølgende stigning i overførselsgraden måske kunne nuanceres, hvis ophold på daghøjskole blev set som led i en kombination af forskellige aktiveringsforanstaltninger.

Anvendte datamaterialer

Survey blandt kontanthjælpsmodtagere

Undersøgelsens population bestod af personer, som i 2. halvår af 1999 modtog kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder, hvadenten vedkommende var aktiveret eller blot modtog kontanthjælp til forsørgelse. Populationen blev afgrænset i Danmarks Statistiks kontanthjælpsregister til 141.173 personer. En stikprøve på 2.100 personer blev udtrukket herfra i september 2000. Det lykkedes i september/oktober at finde adresser på 1.966 personer i CPR. De resterende 134 personer - svarende til 6,4 pct. - havde enten ikke længere adresse hér i landet, eller de opholdt sig på andre adresser her i landet, fx visse hospitaler, forvaringsanstalter og fængsler, hvor det ikke er tilladt at kontakte dem med henblik på et interview. Desuden kan nogle være døde i mellemtiden.

Interviewningen foregik herefter i tidsrummet 31. oktober-8. december 2000 i form af telefoninterview med besøgsopfølgning med udgangspunkt i et spørgeskema. Blandt de mulige 1.966 personer opnåedes der interview med 1.242 (63,2 pct.). En analyse af svarprocenten viser, at de kvindelige kontanthjælpsmodtagere er mere tilbøjelige til at deltage end de mandlige, ligesom de helt unge og de 55-59-årige er mere tilbøjelige til at deltage. Kontanthjælpsmodtagere i Hovedstadsområdet har den laveste svarprocent. Kontanthjælpsmodtageres nationalitet har også betydning. Kontanthjælpsmodtagere, som kommer fra vestlige kulturer, har stort set samme svarprocent som danske kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsmodtagere, som kommer fra de lande, hvor vi har mange indvandrere og flygtninge fra - Jugoslavien, Pakistan og Tyrkiet, har en lidt lavere svarprocent, mens personer fra Asien, Mellemøsten og Somalia har markant lavere svarprocent.

Der henvises til Bach & Harsløf (2001) for en nærmere gennemgang af undersøgelsens gennemførelse og bortfaldsanalyse.

Registerundersøgelsen

Graversen & Weise (2001) og Filges (2000) bruger begge det samme registermateriale fra Danmarks Statistik. Grundmaterialet består af et 10 pct.'s repræsentativt udsnit af den danske befolkning til ethvert tidspunkt i perioden 1992-1998 og for nogle af oplysningernes vedkommende tilbage til 1984.

På månedsbasis indeholder materialet foruden oplysninger om modtagelse af kontanthjælp til forsørgelse som passiv eller aktiveret også oplysninger om a-dagpenge og ydelser til aktiverede forsikrede ledige, revalideringsydelse, orlovsydelser, sygedagpenge, førtidspension, overgangsydelse og efterløn. Fra 1995 har materialet også indeholdt oplysninger om kontanthjælpsmodtageres aktivering i de forskellige typer foranstaltninger som minimum på månedsniveau.

Registermaterialet indeholder også oplysninger, som karakteriserer de enkelte personer, dvs. demografiske oplysninger, oplysninger om uddannelsesforhold og husstandens sammensætning. Nærmere oplysninger om materialet findes i Graversen & Weise (2001) og Filges (2000).

Kommuneundersøgelsen

Undersøgelsen blev gennemført som en survey (postspørgeskema) blandt landets dengang 275 kommuner i februar 2000 med en svarprocent på 85 pct. 92 pct. af landets borgere bor i de kommuner, som besvarede spørgeskemaet. Med surveyen skulle oplysninger om kommunernes indsats over for kontanthjælpsmodtagere og revaliderer indsamles. Undersøgelsen er nærmere beskrevet i Harsløf & Graversen (2000).

Interviewundersøgelsen blandt revaliderer

Datamaterialet stammer fra en interviewundersøgelse blandt personer, der i 1998 havde afsluttet deres revalidering med erhvervsplan. Der blev gennemført interview med 1.305 tidligere revaliderer, hvilket svarer til 78 pct. af den udtrukne stikprøve. Dataindsamlingen blev gennemført af SFI-SURVEY som telefoninterview med besøgsopfølgning til dem, man ikke kunne træffe pr. telefon. Analyser på datamaterialet er offentliggjort som et arbejdspapir fra Socialforskningsinstituttet (Storm, 2001).

Litteratur

Arbejdsministeriet (2001)

Marginalgruppen og arbejdsmarkedet. København: Arbejdsministeriet.

Bach, H.B. (2000)

Når lønmodtagere fratræder virksomheder. København: Socialforskningsinstituttet 00:5.

Bach, H.B. & Harsløf, I. (2001)

Kontanthjælpsmodtageres forhold - aktivering og arbejdsudbud. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 5:2001.

Bach, H.B. (2002)

Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud. København: Socialforskningsinstituttet 02:3.

Borg, V. & Burr, H. (1997)

Danske lønmodtageres arbejdsmiljø og helbred 1990-95. København: Arbejdsmiljøinstituttet.

Christensen, T.Q. (2002)

Cost-effect-analyser på den aktive socialpolitik. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 2:2002.

Den Sociale Ankestyrelse (2001)

Førtidspensioner, årsstatistik 2000. København: Den Sociale Ankestyrelse.

Det økonomiske Råd (2000)

Dansk økonomi, forår 2000. København: Det økonomiske Råd.

Elbro, C., Møller, S. & Munk Nielsen, E. (1991)

Danskernes læsefærdigheder. En undersøgelse af 18-67-åriges læsning af dagligdags tekster. København: Projekt læsning og Undervisningsministeriet.

Filges, T. (2000)

De langvarige kontanthjælpsmodtagere. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir.

Filges, T. (2001)

Revalidering - en registerundersøgelse. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 14:2001.

Filges, T., Harsløf, H. & Nord-Larsen, M. (2002)

Revalidering - deltagere, forløb og effekter. København: Socialforskningsinstituttet 02:2.

Finansministeriet (2001)

Budgetredegoelse 2000/2001. København: Finansministeriet.

Graversen, B.K. & Weise, H. (2001)

Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 2:2001.

Gregersen, O. (1993)

Kommunernes brug af revalideringsydelsen. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 93:7.

Harsløf, I. & Graversen, B.K. (2000)

Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats. Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.

Lov om aktiv socialpolitik, 10. juni 1997 med ændringer.

Lov om social pension, 16. maj 1984 med ændringer.

Storm, S. (2001)

Revalidering - en spørgeskemaundersøgelse blandt revalidender. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 13:2001.

Vejledning om Lov om aktiv socialpolitik, 5. marts 1998.

Weise, H. & Brogaard, S. (1997)

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering. København: Socialforskningsinstituttet 97:21.

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1. 2001

- 01:1 Bengtsson, S. & Middelboe, N.: "Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på" – forældre til børn med handicap møder det sociale system. 2001. 188 s. ISBN 87- 7487-653-8. Kr. 145,00.
- 01:2 Lindermann, G. & Gregersen, O.: Benchmarking på førtidspensjonsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksis koordinering? 2001. 62 s. ISBN 87-7487-654-6. Kr. 50,00.
- 01:3 Bunnage, D., Gregersen, O., Hansen, E.B., Meilbak, N. & Platz, M.: Kvalitet i ældreplejen. 2001. 188 s. ISBN 87-7487-657-0. Kr. 145,00.
- 01:4 Lynggaard, J.B.: Det fleksible arbejde, ophør og marginalisering. 2001. 117 s. ISBN 87-7487-661-9. Kr. 90,00.
- 01:5 Bruhn, H.H.: Sociale sager i Kongens Enghave. 2001. 130 s. ISBN 87-7487-660-0. Kr. 95,00.
- 01:6 Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Tosprogede småbørn i Danmark. Rapport nr. 4 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. 2001. 246 s. ISBN 87-7487-662-7. Kr. 185,00.
- 01:7 Quaade, T.: Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. 2001. 80 s. ISBN 87-7487-658-9. Kr. 65,00.
- 01:8 Bonke, J. & Rasmussen, L.K.: Længerevarende behandling af børn og unge. 2001. 140 s. ISBN 87-7487-665-1. Kr. 110,00.
- 01:9 Bonke, J. & Carøe, C.: En forstærket indsats over for kriminalitetstruede børn og unge. 2001. 160 s. ISBN 87-7487-667-8. Kr. 120,00.
- 01:10 Bjørn, N.H. & Dohlmann, C.: De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked. 2001. 176 s. ISBN 87-7487-669-4. Kr. 145,00.
- 01:11 Anker, J., Munk, A., Koch-Nielsen, I. & Raun, M.: De sociale puljer - en tværgående undersøgelse af Socialministeriets puljemidler. 2001. 169 s. ISBN 87-7487-668-6. Kr. 130,00.
- 01:12 Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001. 2001. 171 s. ISBN 87-7487-670-8. Kr. 130,00.
- 01:13 Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001 – Sammenfatning. 2001. 139 s. ISBN 87-7487-671-6. Kr. 30,00.
- 01:14 Gruber, T. & Christensen, I.: Unge ofre for vold - Et modelprojekt mellem central og lokal styring. 2001. 107 s. ISBN 87-7487-672-4. Kr. 80,00.
- 01:15 Henning Olsen: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind I. 2001. 378 s. ISBN 87-7487-674-0. Kr. 285,00.

- 01:16 Henning Olsen: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind II. 2001. 379 s. ISBN 87-7487-675-9. Kr. 285,00.
- 02:1 Boll, J. & Qvortrup Christensen, T.: Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen. 2002. 103 s. ISBN 87-7487-676-7. Kr. 80,00.
- 02:2 Filges, T., Harsløf, I. & Nord-Larsen, M.: Revalidering – deltagere, forløb og effekter. 2002. 103 s. ISBN 87-7487-677-5. Kr. 105,00.
- 02:3 Bach, H.B.: Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud. 2002. 149 s. ISBN 87-7487-678-3. Kr. 120,00.
- 02:4 Carøe Christiansen, C. & Hohnen, P.: Betingelser for børns sociale ansvar. 2002. 177 s. ISBN 87-7487-679-1. Kr. 135,00.
- 02:6 Danske arbejdspladser - Plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed. 2002. 73 s. ISBN 87-7487-681-3. Kr. 50,00.
- 02:7 Strange, M.: Unge krænkere. 2002. 170 s. ISBN 87-7487-684-8. Kr. 130,00.
- 02:8 Christensen, E. & Ottosen, M.H.: Børn og familier. 2002. 60 s. ISBN 87-7487-685-6. Kr. 50,00.
- 02:9 Weatherall, J.H.: Vejen til førtidspension. En analyse af overgangen til førtidspension i befolkningen. 2002. 82 s. ISBN 87-7487-686-4. Kr. 65,00.
- 02:10 Christensen, E. & Egelund, T.: Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats. 2002. 218 s. ISBN 87-7487-687-2. Kr. 165,00.
- 02:11 Børnesager i korte træk. Evaluering af den forebyggende indsats. 2002. 44 s. ISBN 87-7487-688-0. Kr. 40,00
- 02:12 Når der er brug for hjælp. Kommunens hjælp til børn og deres forældre. 2002. 28 s. ISBN 87-7487-689-9.
- 02:13 Tine Egelund & Signe Andrén Thomsen: Tærskler for anbringelse. En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurdering i børnesager. 2002. 204 s. ISBN 87-7487-689-9. Kr. 165,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet temanummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis, kan tegnes ved henvendelse til instituttet. Emneopdelte lister over instituttets publikationer kan ses på instituttets hjemmeside: www.sfi.dk. Hver titel er forsynet med en kort omtale, og der er mulighed for at bestille rapporter via hjemmesiden. En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.