

***Kommunernes aktiverings- og
revalideringsindsats
Spørgeskemaundersøgelse blandt
landets kommuner***

Ivan Harsløf & Brian Krogh Graversen

Arbejdspapir 2000
2. udgave

Socialforskningsinstituttets arbejdspapirer indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdspapirer udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdspapiret. Arbejdspapirer er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.



Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner

Ivan Harsløf og Brian Krogh Graversen

December 2000

2. Udgave

Socialforskningsinstituttets arbejdspapirer indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdspapirer udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdspapiret. Arbejdspapirer er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Om undersøgelsen

Denne undersøgelse er en del af projektet “Aktiv socialpolitik - en undersøgelse af aktivering, kontanthjælp, revalidering og sygedagpenge”, som Socialforskningsinstituttet gennemfører i perioden fra 1999 til 2001. I dette arbejdspapir præsenteres resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse blandt landets 275 kommuner. Formålet er at afdække kommunernes praksis på aktiverings- og revalideringsområdet, efter at Lov om aktiv socialpolitik trådte i kraft 1. juli 1998. Gennem en sammenligning med en undersøgelse fra 1996 belyses desuden udviklingen i den kommunale beskæftigelsesindsats.

Undersøgelsen er gennemført i forskningsgruppen for arbejdsmarkedspolitik. Arbejdspapiret er udarbejdet af forskningsassistent cand.scient.soc. Ivan Harsløf (kapitel 1-2, dele af kapitel 3 samt kapitel 4) og forskningsassistent cand.polit. Brian Krogh Graversen (dele af kapitel 3 samt programopsætning og datakørsler). Stud.-polit. Jesper Nielsen har bistået med databearbejdningen. Forskningsassistent cand.-polit. Hans Helmuth Bruhn takkes for at have hjulpet med dele af indsamlingen af data. Sekretærarbejdet er udført af forskningssekretær Dorrit Chris Nielsen.

Undersøgelsen er finansieret af Socialministeriet.

Indhold

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning	7
1.1. Datamaterialet	7
1.2. Dimensioner i implementeringen af den aktive linje	8
1.3. En mere aktiv indsats på aktiveringsområdet	9
1.4. Revalideringen	10

Kapitel 2

Den kommunale beskæftigelsesindsats	13
2.1. Udviklingen på det danske arbejdsmarked	13
2.2. Udviklingen blandt gruppen af kontanthjælpsmodtagere	13
2.3. Lovgivningen	14
2.4. Udvalgte, tidligere undersøgelser af den kommunale beskæftigelsesindsats	18
2.4.1. Aktivering	18
2.4.2. Revalidering	19
2.5. Arbejdsnotatets opbygning	19

Kapitel 3

Aktiveringsindsatsen	21
3.1. Målgruppen for aktivering	21
3.2. Visitation til aktivering	27
3.3. Aktiveringens tidsmæssige varighed og omfang	36
3.4. Kommunernes vurdering af aktiveringsindsatsen	43

Kapitel 4

Kommunernes revalideringspraksis	49
4.1. Målgruppen for revalidering	49
4.2. Visitation til revalidering	52
4.3. Revalideringens indhold	56
4.4. Revalideringens resultat	62
4.5. Samarbejdet med amtskommunen	64

Kapitel 5	
Om undersøgelsen	67
Bilag	69
Litteratur	85
Arbejdspapirer i forskningsgruppen for Arbejdsmarkedspolitik siden 01.01.2000	87

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

Formålet med denne undersøgelse er at belyse kommunernes praksis på aktiverings- og revalideringsområdet inden for rammerne af Lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven), som trådte i kraft 1. juli 1998. Aktivering og revalidering er to af de mest aktive foranstaltninger i den sociale lovgivning i den forstand, at de sigter direkte mod at gøre målgrupperne for indsatsen virksomme på arbejdsmarkedet.

De persongrupper, som befinder sig i det sociale system, og som kommunerne skal tilrettelægge aktiverings- og revalideringsindsatsen i forhold til, har ændret sig i løbet af 1990'erne. Til trods for at den forbedrede beskæftigelsessituation på det danske arbejdsmarked ikke har sat sig så entydige spor blandt grupperne i det sociale system som blandt de ledige generelt, har en større gruppe kontanthjælpsmodtagere siden 1994 fundet vej til ordinære arbejdspladser. De, som er blevet tilbage, er karakteriseret ved i højere grad at have forskellige problemer i tillæg til dét ikke at have et arbejde. Med Aktivloven blev målgrupperne for den aktive indsats udvidet, sådan at kommunerne nu i stigende grad skal tilrettelægge aktiveringsforanstaltninger for disse grupper. Målgruppen for revalidering kan også siges at være blevet udvidet, omend mere indirekte. Opstramningen af Lov om social pension, hvor det nu indskræpkes, at alle øvrige muligheder inden for den sociale lovgivning skal være udtømte, før førtidspension kan komme på tale, synes at have ført til, at man nu forsøger at indsluse nye grupper af personer med endnu mere nedsat arbejdsevne i revaliderings- og aktiveringssystemet. Også ændringer i refusionsordningerne mellem staten og kommunerne, hvor aktive foranstaltninger er blevet gjort mere økonomisk attraktive, kan have bidraget hertil. På baggrund af disse forandringer er det væsentligt at se, hvordan man i kommunerne imødekommer de nye udfordringer.

1.1. Datamaterialet

Dette arbejdsnotat bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt landets 275 kommuner. Spørgeskemaer blev udsendt til samtlige kommuner. I et ledsagende følgebrev, som var stilet socialchefen/socialdirektøren, blev der anmodet om, at besvarelsen kom til at udtrykke forvaltningens officielle vurderinger og holdninger. 235 kommuner returnerede skemaet i udfyldt stand. I alt deltager 85 procent af kommu-

nerne altså i undersøgelsen. 92 procent af befolkningen har bopæl i en kommune, som har deltaget.

Spørgeskemaet var inddelt i tre sektioner. Den første indeholdt spørgsmål vedrørende kommunernes aktiveringsindsats, den anden indeholdt spørgsmål vedrørende revalideringsindsatsen, og den tredje indeholdt spørgsmål, der mere generelt spurgte til gennemførelsen af den aktive socialpolitik. I dette arbejdsnotat vil det primært være de to første sektioner af skemaet, der vil blive afrapporteret. For at se hvordan kommunernes beskæftigelsesindsats har udviklet sig inddrages en tilsvarende undersøgelse gennemført i 1996 (Brogaard & Weise, 1997).

Den aktive indsats kan anskues fra mange vinkler, og den vinkel, som anlægges i denne undersøgelse, er blot en af dem. Man kan forvente, at kommunerne ofte vil have en anden vurdering af indsatsen end for eksempel kontanthjælpsmodtagerne, revalidenderne, virksomhederne, uddannelsesinstitutionerne og andre implicerede. De forskellige grupper kan have forskellige opfattelser af og bestemte ønsker om, hvilket billede en undersøgelse skal tegne, hvilket kan influere på den strategi, som anlægges ved besvarelsen af skemaet. Dette skal man være opmærksom på ved forståelsen af de resultater, som fremlægges i det følgende.

1.2. Dimensioner i implementeringen af den aktive linje

I en ny international sammenlignende undersøgelse bliver Danmark karakteriseret som et land, hvis aktive politik er præget af, at borgernes rettigheder og pligter i højere grad end i de øvrige lande, som indgår i undersøgelsen, er fastlagt i lovgivningen gennem specificeret personkreds, fastlagte kriterier (eksempelvis i forhold til alder og forsørgerstatus) for ydelsestildeling og -udmåling, lovdefinerede foranstaltningstyper mv. Dermed er fastlæggelsen af disse rettigheder og pligter i mindre grad op til de enkelte lokale forvaltninger, som varetager indsatsen (Lødemel m.fl., under udgivelse). Ikke desto mindre giver den danske lovgivning et råderum for variation i forhold til kommunernes implementering af den aktive socialpolitik. Det konkrete indhold i de forskellige foranstaltningstyper fastlægges fx i de enkelte kommuner, ligesom kommunerne selv kan vælge hvilke former for aktivering man vil benytte i den enkelte sag.

Implementeringen af den aktive linje i beskæftigelsesindsatsen har flere dimensioner. Man kan se på aktiveringens og revalideringens omfang: Hvor stor en andel aktiveres hhv. revalideres i de enkelte kommuner, og hvor meget aktiveres/revalideres de? Man kan se på, hvor offensiv indsatsen er: Hvor tidligt er kommunerne ude i forhold til at igangsætte en indsats over for de forskellige målgrupper? Man

kan også se på indholdet af de tiltag, som kommunerne iværksætter: Hvilke elementer rummer aktiveringsforanstaltningerne, og hvilke typer af revalidering gøres der brug af? I den ovenfor omtalte internationale undersøgelse karakteriseres det danske aktiveringssystem endvidere som *integrationsorienteret*, dvs. orienteret mod at bibringe deltagerne i de aktive foranstaltninger nye kvalifikationer, der kan befordre (re-)integration på det ordinære arbejdsmarked. Vigtigt er også de virkemidler, som tages i anvendelse: Hvordan anvender og prioriterer man mellem forskellige virkemidler over for borgerne? Det måske mest centrale punkt i den aktive linje er, at kommunerne kan gå ind og reducere eller standse udbetalingen af kontanthjælp og andre ydelser. Kontanthjælpssystemet er det nederste sikkerhedsnet i det sociale system og det er derfor vigtigt at se, hvilken praksis kommunerne har på dette felt. Endelig kan man se på holdningerne til indsatsen: Hvad er det primære mål med indsatsen over for de forskellige målgrupper, og hvordan vurderes den at virke?

1.3. En mere aktiv indsats på aktiveringsområdet

Overordnet peger undersøgelsen på, at den aktive linje i kommunernes beskæftigelsesindsats er intensiveret. Der kan registreres en stigning, omend beskeden, i andelen af kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne aktiverer. Der kan spores en markant stigning i andelen af kommuner, som tilkendegiver, at de giver gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som er over den aldersgrænse, der skiller den unge og den gamle gruppe, et nyt tilbud, når de har afsluttet det første. Dette er kommunerne ikke lovgivningsmæssigt forpligtet til at gøre. Intensiteten i implementeringen af den aktive linje kan også ses i, at kommunerne i lidt højere grad end tidligere tilkendegiver, at de bruger at standse kontanthjælpen til personer, som afslår at tage imod et åbent aktiveringstilbud. Denne stigning er størst i forhold til gruppen, som har problemer ud over ledighed. Dog er det fortsat sådan, at kommunerne tilkendegiver, at de er væsentligt mindre tilbøjelige til at standse udbetalingen for gruppen med problemer ud over ledighed. I implementeringen af den aktive linje tages der altså visse sociale hensyn.

Blot omkring hver tiende kommune anfører, at grunden til, at man nogle gange vælger ikke at standse kontanthjælpen i tilfælde, hvor folk afslår aktiveringstilbud, er, at borgerne kan argumentere for, at aktiveringstilbudet er uden perspektiv for vedkommendes beskæftigelsesønsker og -muligheder. At denne begrundelse optræder relativt sjældent, er for så vidt i samsvar med vejledningen til Aktivloven, som lægger op til en meget bred fortolkning af, hvad et rimeligt aktiveringstilbud er. Derimod kan man sige, at det måske i mindre grad er i samsvar med Retsikkerhedslovens intention om, at borgerne sikres øget indflydelse. Omkring spørgsmålet om indflydelse vurderer kommunerne generelt, at borgerne har stor indflydelse på tilret-

telæggelsen af indsatsen på centrale områder med undtagelse af fastsættelsen af det ugentlige antal timer.

Undersøgelsen peger endvidere på, at der er sket en holdningsændring blandt kommunerne i retningen af en mere 'aktiv' orientering. I mindre grad end i 1996 anser man det som formålsløst at aktivere visse grupper af kontanthjælpsmodtagere. Og i endnu højere grad end i 1996 sigter indsatsen nu mod det ordinære arbejdsmarked.

Ni ud af ti kommuner mener, at indsatsen 'i høj grad' eller 'i nogen grad' er medvirkende til, at kontanthjælpsmodtagerne kommer i ordinært arbejde eller i ordinær uddannelse. I lidt mindre grad vurderer kommunerne nu sammenlignet med 1996, at indsatsen virker over for dem, som alene har ledighed som problem.

Aktiveringsintensiteten og den mere 'aktive' orientering i kommunernes beskæftigelsesindsats skal ses i lyset af, at sammensætningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som nævnt ovenfor, er undergået en forandring igennem de senere år. Dette er også kommunernes erfaring. Godt tre ud af fire kommuner har oplevet, at andelen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed er steget. Omvendt er det kun nogle enkelte, der har oplevet, at andelen er faldet. Andelen af kontanthjælpsmodtagere under 30 år, som vurderes umiddelbart at kunne overtage et ordinært arbejde, er siden 1996 reduceret med 50 procent. For dem på 30 år eller derover er faldet på 30 procent.

Blandt dem med problemer ud over ledighed er gruppen på 30 år og derover klart den, som ifølge kommunerne har de mest omfattende og sammensatte problemer. I forhold til arbejdet med den allersvageste gruppe af kontanthjælpsmodtagere (dem for hvem kommunerne vurderer, at der ikke er et aktuelt arbejdsmarkedsperspektiv) lægges der i aktiveringsindsatsen vægt på elementer som praktik, personlighedsudvikling og undervisning, mens mere direkte arbejdsrelaterede elementer (fx arbejdsaktiviteter og jobsøgning) indgår med mindre vægt. Særligt for gruppen over 30 år indgår elementer, der sigter på at fremme deltagernes livskvalitet. Kommunerne vurderer, at aktiveringen er med til at give gruppen med problemer ud over ledighed en bedre hverdag.

1.4. Revalideringen

Nedslidning i folks hidtidige erhvervsforløb udgør baggrunden for mere end hvert fjerde revalideringsforløb. Til trods for dette er mindre end hver tiende revalideringssag initieret af arbejdsgiveren. Det er i altovervejende grad kommunerne, der tager initiativ til at indlede en revalideringssag. Det, som man her i højeste

grad lægger vægt på, er borgerens ressourcer til at gennemføre revalideringen og borgerens evner til at arbejde inden for det område, som revalideringen sigter mod. Kommunerne angiver, at deres egne økonomiske ressourcer kun spiller en mindre rolle i denne henseende. Kommunerne vurderer, at borgerens sagsbehandler og beskæftigelseskonsulent samlet har den største indflydelse på, hvorvidt borgeren kommer ind i et revalideringsforløb. Men borgeren selv vurderes også at have relativ stor indflydelse. Der kan ikke påpeges de store forskelle imellem det erhvervs-mæssige sigte, som kommunerne angiver, at revalideringssagerne har (fx landbrug, industri, handel og service), og måden beskæftigelsen i Danmark generelt er fordelt på erhvervssektor. Til gengæld sigter 50 procent af revalideringssagerne mod ansættelse i det offentlige. Hermed er den offentlige sektor overrepræsenteret som forventet aftager af personer, som har gennemført revalidering. Kun 35 procent af den danske arbejdsstyrke er offentligt beskæftiget.

I gennemsnit angiver kommunerne, at forrevalideringsforløbene varer 9 måneder, mens selve revalideringen med erhvervsplan gennemsnitligt varer lidt under 2½ år. Revalidering er en udpræget integrations-orienteret foranstaltning. Over halvdelen af alle revalideringsforløb indeholder en form for uddannelse. I forhold til en tidligere undersøgelse fra 1993, som gennem spørgeskemaer til de enkelte sagsbehandlere viste, at tre ud af fire revaliderende var under uddannelse, kunne det dog tyde på, at uddannelse nu i mindre grad indgår. Som uddannelse indgår tilsvarende hyppigt arbejdsprøvning og/eller virksomhedsrevalidering enten på offentlig eller privat arbejdsplads i revalideringsindsatsen.

Ifølge kommunerne falder hver fjerde revaliderende fra undervejs i forløbet. Det er særligt i de helt store kommuner, at frafaldet er højt. Oftest er det helbredsforværringer, som er baggrunden for frafaldet. For dem, som gennemfører revalideringen, vurderer kommunerne, at knap 70 procent bliver helt selvforsørgende, mens godt 10 procent bliver delvist selvforsørgende. Kommunerne tilkendegiver, at der på en række områder er udækkede behov, hvad angår amternes deltagelse i revalideringsindsatsen. Dette gælder både i forhold til amternes varetagelse af konkrete funktioner, såsom driften af revalideringsinstitutioner og -projekter, og i forhold til varetagelsen af konsulentfunktioner, såsom undervisning af revalideringsmedarbejdere og udbredelse af viden og erfaringer kommunerne imellem.

Kapitel 2

Den kommunale beskæftigelsesindsats

- arbejdsmarkedet, kontanthjælpsmodtagerne og lovgivningen i 1990'erne

2.1. Udviklingen på det danske arbejdsmarked

Siden 1994 har der været en gunstig udvikling på arbejdsmarkedet. Udviklingen har været karakteriseret ved stigende beskæftigelse, hvor ca. 238.500 personer er kommet i ordinært arbejde - knap 80 procent af disse i den private sektor (Arbejdsministeriet, 2000). Ligeledes har ledigheden været faldende. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at arbejdsstyrken er blevet reduceret blandt andet som følge af de forskellige arbejdsmarkedsordninger (orlov, overgangsydelse mv.), som blev indført i starten af 1990'erne. At et stigende antal personer er placeret i aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger og derfor ikke tæller med i ledighedsstatistikken spiller ligeledes ind (Kongshøj Madsen, 1999, 18-22; AGENDA 14/2000, 2).

I forhold til kontanthjælpsgruppen synes den positive udvikling på arbejdsmarkedet kun i mindre grad at have sat sig igennem. Antallet, der modtager kontanthjælp til forsørgelse, er faldet med godt 19 procent i perioden fra 1994 til 1999. Til gengæld er gruppen i aktivering steget, således at det samlede fald kun er på godt 11 procent. Siden 1994 har der været en lille stigning i antallet, som revalideres, fra 70.000 i 1994 til 76.000 i 1999 (Plovsing, 2000, 132).

2.2. Udviklingen blandt gruppen af kontanthjælpsmodtagere

Gruppen af kontanthjælpsmodtagere består af personer, som i forskelligt omfang har været ledige og i kontakt med det sociale system. Nogle har kun været kort tid i kontanthjælpssystemet, mens andre har været i berøring med det gentagne gange og nogle i længerevarende sammenhængende perioder. Kontanthjælpsmodtagerne varierer også i forhold til alder, køn, herkomst, familiære status (fx hvorvidt man er forsørger), fagligt (i forhold til uddannelses- og erhversbaggrund) og socialt; nogle kontanthjælpsmodtagere kan have forskellige former for problemer som fx dårligt helbred, misbrug eller gæld.

Der er på flere måder sket en udvikling i sammensætningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere i løbet af 1990'erne. Fra 1992 til 1998 er andelen af langvarige

kontanthjælpsmodtagere steget.¹⁾ Kvinderne udgør en stigende andel af de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsmodtagergruppen er væsentligt yngre end befolkningen i den erhvervsaktive alder som helhed. Gruppens gennemsnitsalder er dog steget med cirka 2½ år i perioden fra 1992 til 1998. I 1998 udgjorde danskere cirka 70 procent af kontanthjælpsmodtagerne, mens indvandrere udgjorde cirka 25 procent.²⁾ Blandt gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere udgjorde indvandrergruppen cirka 40 procent. Gruppen af indvandrere blandt de langvarige kontanthjælpsmodtagere er fordoblet siden 1992. Hvor gruppen af kontanthjælpsmodtagere har lige så stor en andel med en erhvervsfaglig uddannelse som befolkningen i den erhvervsaktive alder som helhed, er personer med videregående uddannelser underrepræsenteret blandt kontanthjælpsmodtagerne - der er næsten fire gange færre.³⁾ Den gruppe af personer, der i dag er på kontanthjælp, kan karakteriseres ved at have færre uddannelsesmæssige ressourcer, mindre erfaring fra det ordinære arbejdsmarked og generelt flere problemer ud over ledighed, så som helbredsproblemer og sprogproblemer, end tidligere (Filges, 2000).

2.3. Lovgivningen

Op igennem 1990'erne har en række love og forordninger gradvist søgt at øge det aktive indslag i den kommunale indsats over for de ledige. Målgrupperne for den aktive indsats er med de forskellige love og foranstaltninger blevet udvidet. Tidsmæssigt har man tilstræbt en *offensiv* linje, dvs. hurtigere igangsat indsats med vægt på at forebygge eller tidligt at imødekomme ledighedsproblemer, der kan føre til udstødelse fra arbejdsmarkedet. Aktiveringsforanstaltninger er blevet fremrykket, således at visitationsperioden er blevet kortere, og også i sygedagpengesager er kommunerne blevet pålagt at tage affære tidligere. Udviklingen er ligeledes kendetegnet ved, at økonomiske incitamenter i stigende grad er taget i brug. Kommunerne er blevet tildelt en mere aktiv rolle i den offentlige beskæftigelsesindsats (Rosdahl, 1999, 9-10).

-
- 1) Langvarige kontanthjælpsmodtagere defineres her som gruppen, der i mere end én sammenhængende periode på 12 måneder har modtaget kontanthjælp. Andre undersøgelser anvender andre tidsintervaller ved opgørelsen af langtidsledighed, hvilket kan give afvigelser fra undersøgelse til undersøgelse i det billede, som tegner sig af udviklingen.
 - 2) I cirka 5 procent af tilfældene var herkomst ikke oplyst.
 - 3) Ved sammenligninger mellem kontanthjælpsmodtagergruppen og befolkningen i den erhvervsaktive alder som helhed skal man være opmærksom på, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere er noget yngre. Da vi samtidig ved, at de yngre generationer gennemsnitligt har et højere formelt uddannelsesniveau end de ældre generationer, må man antage, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere havde haft et relativt ringere uddannelsesniveau, hvis man havde sammenlignet dem med en gruppe af personer fra befolkningen som helhed med den tilsvarende alderssammensætning.

Lov om aktiv socialpolitik (Aktivloven), Lov om retssikkerhed og administration (Retssikkerhedsloven) og Lov om service (Serviceloven) fra 1. juli 1998, konsoliderede den aktive linje. Målgruppen for en tidlig aktiveringsindsats - efter senest 13 ugers sammenhængende kontanthjælp - blev udvidet, idet aldersgrænsen blev hævet fra 25 til 30 år. Målgruppen blev endvidere udvidet således, at aktiveringen også skal omfatte dem under 25 år, som har problemer ud over ledighed. For denne gruppe er det dog op til kommunen at fastsætte aktiveringsforanstaltningens tidsmæssige omfang. Kommunerne blev gennem retssikkerhedsloven pålagt at behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt. De blev forpligtet til at fastsætte generelle tidsfrister for den tid, borgerne kan forvente, at der går, før en afgørelse er truffet (Damsø, 1999). Også på anden vis lægger reformen op til, at socialpolitikken bliver mere aktiv. Revalideringsværktøjet kommer i højere grad i centrum. Med ændringerne i Lov om social pension strammes reglerne for at få førtidspension. Det fastslås således, at alle muligheder for revalidering og andre foranstaltninger skal være afprøvet, før førtidspension kan tilkendes. Hvor dette element i lovgivningen *direkte* lægger op til en øget anvendelse af revalidering, er ændringer i refusionsordningerne mellem staten og kommunerne på førtidspensionsområdet, hvor førtidspensionering er blevet dyrere for kommunerne, en mere *indirekte* måde at fremme omfanget af revalidering og andre aktive foranstaltninger såsom fleks- og skånejob.⁴⁾

Revalideringsloven i 1960 markerede det første skridt væk fra en socialpolitik, som blot skulle skabe økonomisk tryghed, til en mere aktiv strategi. Knap 20 år senere, i 1979 indførtes retten til et arbejdstilbud for langtidsarbejdsløse, hvorved det første egentlige aktiveringsprogram var introduceret (Plovsing, 2000, 49, 73). 1990'erne var dog det årti, hvor den aktive linje for alvor blev ført igennem. I tabel 2.1 er der givet en oversigt over love og foranstaltninger indført i 1990'erne for den kommunale beskæftigelsesindsats.

For at vurdere udviklingen i den kommunale beskæftigelsesindsats er det nødvendigt at se på den sammenhæng, den indgår i. Ændringer i arbejdsmarkedets efterspørgsel, ændringer i sammensætningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere og lovændringer indgår i et samspil med kommunernes forvaltningspraksis. Samspillet kommer til udtryk på en række forskellige måder. Den stigende beskæftigelse gør, at ledige, der umiddelbart kan påtage sig et job, vil forlade gruppen af kontanthjælpsmodtagere, og kommunernes beskæftigelsesindsats bliver derfor udfordret. Den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som er tilbage, vil have en række problemer ud

4) Per 1.1.99 blev refusionen for førtidspension reduceret sådan, at den nu kun dækker 35 procent af kommunernes udgifter. Per 5.7.99 blev kommunerne pålagt at afholde hele udgiften til sygedagpenge, fra og med dette forløb overstiger et års varighed (DA, 1999, 19).

over ledighed, som skal løses før en indtræden på eller tilbagevenden til arbejdsmarkedet er mulig. Ligesom man på denne måde kan søge at påvirke *udbudet* af arbejdskraft, kan man også søge at påvirke *efterspørgslen*. Oprettelsen af lokale koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats kan ses som led i en sådan efterspørgselsorienteret strategi. I disse udvalg har man inddraget repræsentanter for det lokale erhvervsliv for den vej igennem blandt andet at bane vejen for etableringen af udslusningskanaler til arbejdsmarkedet. Et af målene med disse koordinationsudvalg er således at medvirke til tilvejebringelsen af aktiverings- og revalideringspladser på virksomhederne.

Hensigten med denne undersøgelse er at fokusere på den kommunale indsats, men det vil blive bestræbt at relatere og vurdere denne indsats i lyset af de øvrige faktorer, som her er blevet diskuteret.

Tabel 2.1.

Oversigt over foranstaltninger og love i forhold til den kommunale aktiverings- og revalideringsindsats i 1990'erne.

Dato for ikrafttræden	Foranstaltninger og love	Målgruppe	Indhold
1.7. 1990	Ungdomsydelsen	18-19-årige ledige	Giver målgruppen ret til et 5-måneders aktiveringstilbud
1.7. 1990	Kommunal arbejdsformidling	'Særligt udsatte grupper'	Kommunen gives mulighed for at formidle arbejde til personer inden for målgruppen
1.10. 1990	Ændring af revalideringsbestemmelserne i bistandsloven	Personer med nedsat erhvervsevne	- Indførelse af fast bruttorevalideringsydelse, som max. kan oppebæres i 5 år - krav om 'realistisk' erhvervsplan - indførelse af forrevalidering
1.1. 1991	Lov om kommunal beskæftigelsesindsats	'Særligt udsatte grupper' (tidligere afgrænsninger ift. alder og krav om 3 måneders ledighed og tilmelding hos AF ophæves)	Aktivering
1.10. 1991	Ungdomsydelsen (udvidelse I)	Udvides med de 20-årige ledige	Giver målgruppen ret til et 5-måneders aktiveringstilbud
1.10. 1991	Indskrænkning af mulighederne for at optjene dagpengeret		I de første 13 uger af et beskæftigelsesprojekt eller et løntilskudsjob optjenes der ingen dagpengeret
1.7. 1992	Ungdomsydelsen (udvidelse II)	Udvides med de 21-24-årige ledige	Giver målgruppen ret til <i>gentagne</i> 5-måneders aktiveringstilbud

(fortsættes)

Dato for ikrafttræden	Foranstaltninger og love	Målgruppe	Indhold
1.7. 1992	Ungdomspraktik	Unge under 25 år	Praktik i den offentlige eller private sektor. Praktikanten knyttes til en erfaren medarbejder, der er ansvarlig for introduktion og uddannelse på arbejdspladsen
1.7. 1992	Servicefunktionen	ledige/unge ledige	Servicefunktionen består dels af en administrativ servicefunktion over for små virksomheder, der ønsker at ansætte ledige i løntilskud og dels af en hjemmeservice, varetaget af unge ledige, over for hustande med særlige behov
1.1. 1993	Aktivering med kontanthjælp + evt. projektløn	Personer, der ikke er berettiget til ungdomsydelse	Åbner op for muligheden for aktivering med kontanthjælp og et mindre tillæg for personer, der ikke er berettiget til ungdomsydelse
1.1. 1994	Lov om kommunal aktivering	18-24-årige ledige alene med ledighed som problem	Målgruppen har ret til aktivering i 6 måneder/20 timer ugentligt
1.1. 1994	Lov om kommunal aktivering	Kontanthjælpsmodtagere på 25 år eller derover	Målgruppen har ret til at få udarbejdet en individuel handlingsplan, og efter 12 måneder skal der afgives et aktiveringstilbud
1998	Fleksjob	Personer - ledige såvel som beskæftigede - med varigt nedsat arbejdsevne, som ikke forventes at kunne opnå hel eller delvis selvforsørgelse gennem revalidering	Særligt tilrettelagt job på offentlig eller privat virksomhed med overenskomstmæssig løn - 1/3, 1/2 eller 2/3 subsidieret afhængig af i hvilket omfang arbejdsevnen vurderes at være nedsat.
1998	Skånejob	Personer på førtidspension	Særligt tilrettelagt job på offentlig eller privat arbejdsplads med løntilskud
1.7. 1998	Lov om aktiv socialpolitik	Ledige under 30 år (udvidelse fra under 25 til under 30 år og med personer med problemer ud over ledighed)	Aktivering efter senest 13 ugers sammenhængende kontanthjælp. Krav om handleplan ved aktivering bortfalder
1.7. 1998	Lov om retssikkerhed	Personer, der søger om hjælp hos kommunerne	Kommunerne skal offentliggøre overordnede tidsfrister for, hvor lang tid borgerne kan forvente, at der vil gå, før en afgørelse i en sag vil være truffet

Kilde: Ingerslev, 1994b, bilag 1; Rosdahl & Weise, 1999, 12-13; Damsø, 1999; Gregersen, 1993, 11-12.

2.4. Udvalgte, tidligere undersøgelser af den kommunale beskæftigelsesindsats

I det følgende gives en kort oversigt over nogle udvalgte, tidligere undersøgelser på området. Der er især set på undersøgelser, hvor kommunerne har udgjort genstandsfeltet.

2.4.1. Aktivering

I 1993 gennemførte AKF en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne, der fokuserede på beskæftigelsesindsatsen. Undersøgelsen påviste en vis sammenhæng mellem faktorer, såsom arbejdsløshedsprocenten og kommunestørrelsen og valget af aktiveringsforanstaltninger. I amtskommuner med høj ledighed blev uddannelsesforanstaltninger således i højere grad anvendt. Særligt de mindre kommuner satsede på beskæftigelsesprojekter. Til trods for at kommunerne i 1993 ikke var forpligtet til at aktivere ledige over 25 år, valgte særligt mindre jyske kommuner også at iværksætte foranstaltninger for denne gruppe, noget som i undersøgelsen dog delvist forklares med de større kommuners relativt større andel af ledige over 25 år. Et andet resultat af undersøgelsen var, at beskæftigelseskonsulenterne i kommunerne fandt aktivering i den private sektor bedre egnet end aktivering i et kommunalt beskæftigelsesprojekt. Man oplevede dog i kommunerne, at hvor arbejdsgiverne gennemgående var meget positivt indstillet over for anvendelsen af løntilskudsjob, var arbejdstagerorganisationerne omvendt mere forbeholdne pga. bekymringen for, at ordinære job skulle mistes, eller at lønnen ville blive trykket ned (Ingerslev, 1994a).

SFI sendte i 1996 spørgeskemaer ud til kommunerne med henblik på at afdække, hvordan Lov om kommunal aktivering blev praktiseret i kommunerne. Omfanget af aktiveringen var blevet forøget som følge af lovgivningens udvidelse af målgruppen. Dog blev en 1/4 af de over 25-årige alene med ledighed som problem ikke aktiveret til trods for lovens krav. Som i AKF-undersøgelsen blev der påvist en sammenhæng mellem kommunestørrelsen og aktiveringsomfanget, hvor de mindre kommuner fx i højere grad aktiverer personer med problemer ud over ledighed. Til en vis grad kan de mindre kommuners tendens til i højere grad at aktivere gruppen med problemer ud over ledighed forklares med, at problemernes karakter her er mindre komplekse end i de store kommuner. Således optrådte misbrugsproblemer og sprogproblemer, som på hver sin måde må antages at have særlig stor negativ betydning for en persons muligheder for integration på arbejdsmarkedet, hyppigst i de store kommuner. Generelt angav kommunerne forhold ved kontanthjælpsmodtagerne som årsag til, at ikke alle blev aktiveret, men i den forbindelse også at der manglede ressourcer til at udvikle tilbud til den gruppe, som kommunerne havde vanskeligt ved at placere i

eksisterende foranstaltninger. Muligheden for at kunne tilbyde længere aktiverings-tilbud for den svageste gruppe blev også efterlyst (Brogaard & Weise, 1997).

2.4.2. Revalidering

Revalideringsområdet blev systematisk belyst i et studie af Ole Gregersen (1993). Om gruppen af revalidender blev det fundet, at der var særligt mange i aldersgruppen 25-44 år, at der blandt de danske revalidender var en overvægt af kvinder (cirka 60 procent) og blandt flygtningene en overvægt af mænd (cirka 80 procent). Deres uddannelsesmæssige baggrund var betydeligt ringere end befolkningens som helhed (med færre års skolegang og mindre end halvt så mange med en erhvervsuddannelse). I tre ud af fire tilfælde udgjorde uddannelse en del af revalideringen. Revalideringssager blev almindeligvis varetaget af socialrådgivere, men få af disse havde en egentlig faglig eller praktisk specialisering i forhold til revalideringsområdet. Undersøgelsen pegede blandt andet på, at kommunerne havde vanskeligheder med at skaffe pladser på uddannelsesinstitutioner og i private virksomheder til revalidenderne. Undersøgelsen viste, at kommunernes organisering havde betydning for igangsættelsen af revalidering. Visitationsprocedurerne var her væsentlige. Der blev startet flere revalideringssager i de forvaltninger, hvor man havde specialiserede revalideringsmedarbejdere, og hvor beslutningen ikke blot blev truffet af den enkelte sagsbehandler, men på baggrund af en drøftelse mellem flere medarbejdere om, hvilken indsats der var den rette. Tætte eksterne samarbejdsrelationer med offentlige arbejdsgivere om at skaffe løntilskudspladser havde også positiv betydning for antallet af revalideringssager, der blev sat i gang.

En 30-kommuners undersøgelse gennemført af Socialministeriet (1998) viste, at uddannelse fortsat udgjorde indholdet af erhvervsplanen i størsteparten af revalideringssagerne. I halvdelen af de kommuner, der indgik i undersøgelsen, brugte man revalideringsredskabet som led i en målrettet indsats over for særlige grupper (eksempelvis personer med læse- og stavevanskeligheder, den ældre del af arbejdsstyrken, flygtninge og indvandrere, 'sent udviklede' unge o.a.). Hvor revalidering altså i mange kommuner synes brugt over for personer med forholdsvis store beskæftigelsesproblemer i forhold til det ordinære arbejdsmarked, sigter erhvervsplanerne først og fremmest mod beskæftigelse på ordinære vilkår. Og ifølge kommunernes vurdering var selvforsørgelse det almindelige resultat af indsatsen.

2.5. Arbejdsnotatets opbygning

Denne undersøgelse handler som nævnt om både aktiverings- og revalideringsindsatsen i kommunerne. Kapitel 3 tager fat på aktiveringen, herunder målgruppen for aktivering (3.1), de forskellige aktiveringsforanstaltninger og visitationen hertil

(3.2) samt aktiveringens tidsmæssige varighed og omfang (3.3). Endvidere belyses kommunernes vurdering af aktiveringsindsatsen (3.4). I kapitel 4 bliver kommunernes revalideringspraksis behandlet. Her belyses målgruppen for revalidering (4.1), visitationen til revalidering (4.2), revalideringens indhold (4.3) og resultat (4.4). I kapitel 5 fremlægges og diskuteres den anvendte metode. Hvor der i det følgende anvendes figurer til illustration af kommunernes besvarelser, henvises almindeligvis til bilagstabeller, hvori de data, som ligger til grund for figurerne, er gengivet.

Kapitel 3

Aktiveringsindsatsen

3.1. Målgruppen for aktivering

Det er karakteristisk for arbejdet i de yderste forvaltningsled i det sociale system, at det i høj grad handler om at oversætte forskellige former for informationer og observationer til retligt definerede kategorier. Lovgivningen udstikker nogle retningslinjer, og opgaven, som varetages i landets sociale forvaltninger, ligger i at håndtere disse i forhold til borgernes ofte meget individuelle problemstillinger. Når en borger henvender sig til kommunen om hjælp til forsørgelse, skal kommunen således vurdere om vedkommende alene har ledighed som problem eller om vedkommende har problemer ud over ledighed.⁵⁾ Skønnes man umiddelbart at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde, har man ud fra kommunens betragtning alene ledighed som problem. I så fald pålægger loven kommunen at meddele til Arbejdsformidlingen, at vedkommende står til rådighed for arbejdsmarkedet. Også personer, der er i en aktiveringsforanstaltning og derfor ikke tælles med i ledighedsstatistikken,⁶⁾ skal være tilmeldt Arbejdsformidlingen, hvis de vurderes ikke at have problemer, der hindrer ordinær beskæftigelse.⁷⁾ Oplysninger om antallet af tilmeldte kontanthjælpsmodtagere indsamles hos Arbejdsmarkedsstyrelsen via landets arbejdsformidlinger.

I vores spørgeskema til kommunerne blev den enkelte kommune oplyst om det antal personer i kommunen, som stod registreret hos Arbejdsmarkedsstyrelsen per 21. januar 2000. På den baggrund blev kommunerne spurgt, om det opgivne antal personer var dækkende for gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som alene har ledighed

5) Indledningsvist foretages en behovsprøvning, der skal afdække, hvorvidt og i hvilket omfang man er berettiget til kontanthjælp. Her undersøges det, hvorvidt borgeren har et forsørgelsesgrundlag i henhold til anden lovgivning, om en anden person har forsørgelsespligt over for vedkommende, og om vedkommende har formue eller anden indkomst, som eventuelt delvist kan træde i stedet for kontanthjælp.

6) Kontanthjælpsmodtagere, som er i en aktiveringsforanstaltning, er ikke registreret som ledige i det Centrale register for arbejdsmarkedet (CRAM).

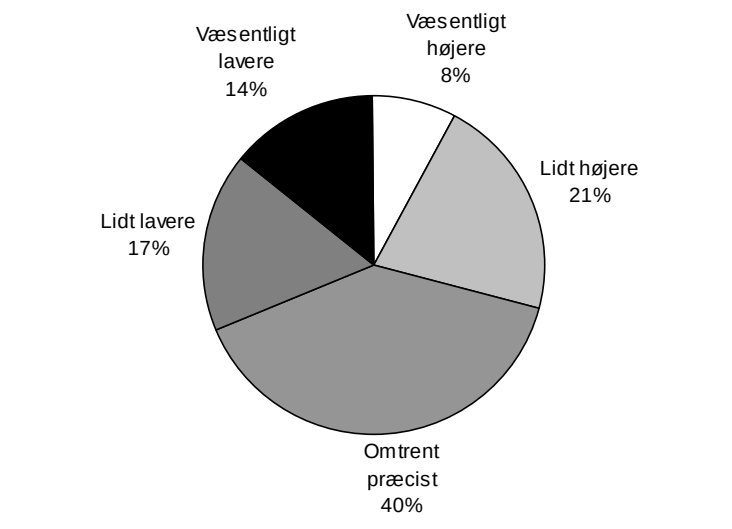
7) Med ikrafttræden 1.4.1998 er målgruppen, som skal tilmeldes AF, således udvidet fra kun at være personer, der opfylder ILO's 3 kriterier for ledighed (uden beskæftigelse, til rådighed, aktivt jobsøgende), til også at omfatte aktiverede kontanthjælpsmodtagere, som ville opfylde ILO-kriterierne, hvis de ikke havde været i aktivering (Arbejds- og Socialministeriet Vejledning nr. 34 af 4.3.1998).

som problem i deres kommune. Kun omkring 40 procent af kommunerne vurderer, at det tal, som stod registreret hos Arbejdsmarkedsstyrelsen, svarer *omtrent præcist* til antallet af ledige i kommunerne, der alene har ledighed som problem (jf. figur 3.1). Knap en tredjedel af kommunerne mener, at antallet er lavere, og knap en tredjedel mener, at det er højere. Andelen, der mener, at tallet er væsentligt højere, er størst blandt de store kommuner. Tallene vidner om, at udvekslingen af oplysninger mellem de myndigheder, der forestår beskæftigelsesindsatsen, ikke er organiseret i tilstrækkelig grad.

Kommunerne vurderer, at en fjerdedel af dem under 30 år og godt to femtedele af dem på 30 år og derover alene har ledighed som problem.⁸⁾ Man kan med andre ord slutte, at langt størsteparten af kontanthjælpsmodtagerne vurderes at have problemer af en karakter, der gør, at de ikke umiddelbart kan overtage et ordinært job.

Figur 3.1.

Kommunerne fordelt efter angivelse af, hvorvidt det registrerede antal ledige alene med ledighed som problem er dækkende. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B1.

8) Jf. gennemsnittet for de vægtede tal i bilagstabel B2.

Sammenlignet med SFI's undersøgelse gennemført i 1996 (Brogaard & Weise, 1997, 39) fremgår det, at stigningen i andelen af kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over ledighed, er markant. I 1996 vurderede kommunerne, at godt halvdelen af den 'unge' gruppe af kontanthjælpsmodtagere umiddelbart kunne overtage et ordinært arbejde eller påtage sig en ordinær uddannelse. Den unge gruppe var dengang dem under 25 år, mens den i dag er defineret som dem under 30 år. Nu er andelen af den unge gruppe, som vurderes at være parate for arbejdsmarkedet, reduceret med 50 procent. Tilsvarende vurderede kommunerne i 1996, at knap en tredjedel af den 'gamle' gruppe af kontanthjælpsmodtagere umiddelbart kunne overtage et ordinært arbejde eller påtage sig en ordinær uddannelse. Den gamle gruppe var dengang dem på 25 år og derved, mens den i dag er defineret som dem på 30 år og derved. Nu er andelen af den gamle gruppe, som vurderes at være parat til arbejdsmarkedet, reduceret med 30 procent.⁹⁾ Denne udvikling er illustreret i figur 3.2. Figuren viser ligeledes den gennemsnitlige udvikling, hvor de to aldersgrupper er slået sammen.

Analyser på datamaterialet viser desuden, at forskellen mellem kommuner med mange og kommuner med få kontanthjælpsmodtagere er blevet tydeligere. Det er i dag i endnu højere grad sådan, at det er de store kommuner, som oplever, at kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud over ledighed.

Den tendens, som fremgår af sammenligningen af de to undersøgelser, bekræftes også af kommunernes egen vurdering af udviklingen. Tre fjerdedele af kommunerne angiver, at andelen med problemer ud over ledighed har været stigende inden for de seneste år for gruppen under 30 år. Tilsvarende angiver fire femtedele af kommunerne, at andelen med problemer ud over ledighed har været stigende for gruppen på 30 år og derved. Meget få kommuner har oplevet, at andelen har været faldende (jf. tabel 3.1).

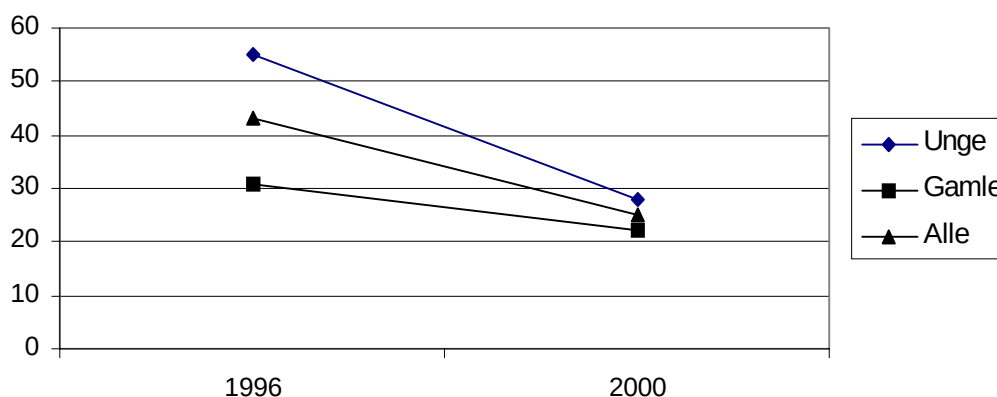
9) Til en vis grad kan stigningen i andelen med problemer ud over ledighed i begge aldersgrupper hænge sammen med selve ændringen af aldersgrænsen, der adskiller de to grupper, fra 25 til 30 år. Ud fra et ræsonnement om, at risikoen for at have problemer ud over ledighed stiger med alderen, må man formode, at den 'unge' gruppe får en større andel med problemer, når gruppen udvides med dem mellem 25-30 år. Tilsvarende må man formode, at den 'gamle' gruppe får en større andel med problemer, når gruppen reduceres med den selv samme gruppe (se også forbehold for sammenligneligheden med 1996-undersøgelsen i kapitel 5).

Figur 3.2.

Kommunernes vurdering af andelen af kontanthjælpsmodtagere, som alene har ledighed som problem. Vægtede gennemsnit. Procent.

Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B2.

Kommunerne blev ligeledes spurgt, om de vurderede, at der er sket ændringer i



forhold til kontanthjælpsmodtagernes grad af motivation i forhold til at blive aktiveret. Her er tendensen mindre tydelig. Hvor to femtedele af kommunerne finder, at andelen af kontanthjælpsmodtagere, som ikke umiddelbart er motiveret for aktivering, er stigende, mener halvdelen, at dette billede er uændret. Udviklingen i sammensætningen af gruppen i forhold til problemer ud over ledighed og motivation for aktivering, hvis man tager kommunernes vurderinger for pålydende, følges altså kun delvist ad.

Tabel 3.1.

Kommunerne fordelt efter tilkendegivelse af udviklingen i kontanthjælpsgruppens sammensætning. Særsomt for aldersgruppe. Procent.

Andelen med problemer ud over ledighed er	Under 30 år	30 år og derover
Stigende	76	81
Uændret	21	18
Faldende	3	1
I alt	100	100
Procentgrundlag	233	234

I forhold til kommunernes tilrettelæggelse af forskellige former for aktiveringsforanstaltninger for gruppen med problemer ud over ledighed må man antage, at det er af stor betydning at have et overblik over, hvad disse problemer mere konkret består af (jf. Ebsen, Guldager & Hagen, 1999, 70-71). Kommunerne opnår almindeligvis viden om kontanthjælpsmodtagerne gennem samtaler, såvel som gennem forskellige former for afklaringsprojekter. Ifølge Frank Ebsen (2000) varer 58 procent af samtalerne under en halv time, og der afholdes for hver kontanthjælpsmodtager gennemsnitligt 3,5 samtale per år. Knap tre ud af fire kontanthjælpsmodtagere har haft to eller flere sagsbehandlere i løbet af en periode på to år.¹⁰⁾

I vores spørgeskema opstilles en række problemtyper såsom misbrug, gæld, handicap mv. Kommunerne anmodes om at angive, i hvilket omfang gruppen med problemer ud over ledighed har netop disse problemer. Som det fremgår af figur 3.3 har gruppen af kontanthjælpsmodtagere over 30 år generelt flest problemer. Den problemtype, som kommunerne i højeste grad tilkendegiver eksistensen af for begge aldersgrupper, er det at være 'socialt utilpasset'. Dette er en meget bred kategori, som givetvis rummer flere af de øvrige kategorier, og man skal derfor nok være forsigtig med fortolkningen. Også familiemæssige problemer, gældsproblemer, misbrugsproblemer og helbredsmæssige problemer optræder, ifølge kommunerne, hyppigt blandt gruppen med problemer ud over ledighed. Sprogproblemer og boligproblemer gør sig i mindre grad gældende. I en åben svarkategori nævner enkelte kommuner 'kulturforskelle' og forhold knyttet til gruppens kompetencer såsom 'manglende uddannelse', 'manglende arbejds erfaring' (gældende i mindre grad), 'ordblindhed' og 'dårlig begavelse'. To kommuner anfører, at det for størsteparten af sagerne gør sig gældende, at kontanthjælpsmodtagerne mangler et netværk.

Det gælder for hovedparten af de problemtyper, som er opstillet ovenfor, at de umiddelbart knytter an til den ledige som individ. Imidlertid kan forhold knyttet til arbejdsmarkedets efterspørgsel også influere på det, der vil blive betragtet som et individuelt problem. På den baggrund blev kommunerne spurgt, hvorvidt de oplevede, at det offentlige og private arbejdsmarked i stigende grad fravalgte personer på baggrund af personlige forhold som udenlandsk baggrund og anderledes fremtræden - uafhængig af faglige kvalifikationer (jf. tabel 3.2). Kommunernes besvarelser peger ikke i retningen af, at arbejdsmarkedet skulle være blevet mere diskriminerende i forhold til personrelaterede forhold, der er uafhængige af faglige kvalifikationer. Imellem en tredjedel og en fjerdedel af kommunerne svarer dog 'ved ikke' på spørgsmålene.

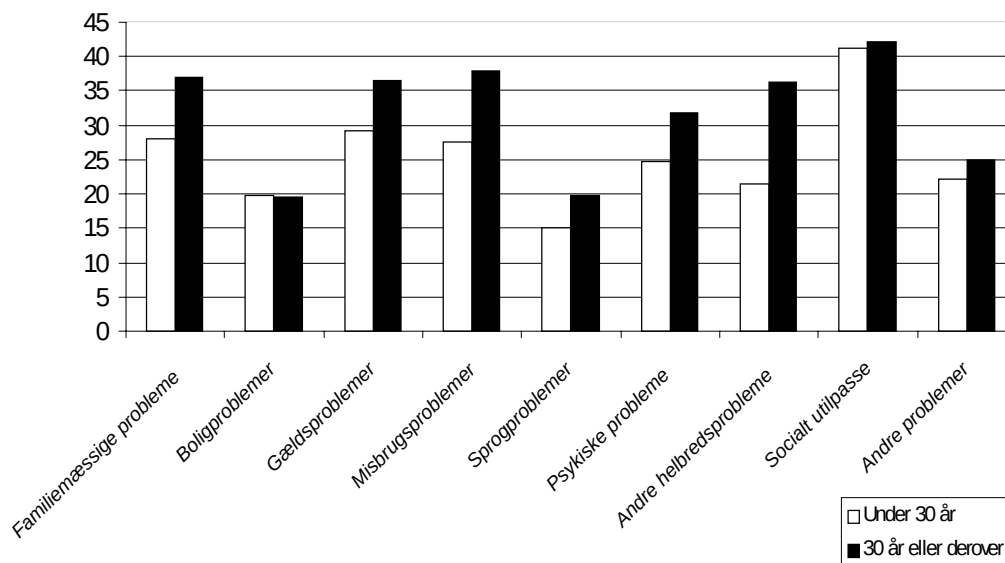
10) Undersøgelsen omfatter tre kommuner og baserer sig på sagsbehandlernes egne rapporter.

Figur 3.3.

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

Anm.: Procentgennemsnittene er beregnet ud fra kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B3a og B3b.

Tabel 3.2.



Kommunerne fordelt efter vurdering af udviklingen af efterspørgslen på arbejdsmarkedet i forhold til personrelaterede forhold ved kontanthjælpsmodtagerne uafhængig af faglige kvalifikationer. Procent.

Udsagn: <i>Det er blevet sværere at få...</i>		I høj grad enig	I nogen grad enig	I mindre grad uenig	I høj grad uenig	Ved ikke
Personer med udenlandsk baggrund ud i...	Offentlige virksomheder	6	24	26	18	26
	Private virksomheder	8	22	31	16	24
Personer med anderledes påklædning og fremtræden ud i...	Offentlige virksomheder	5	28	24	11	32
	Private virksomheder	7	32	21	9	32

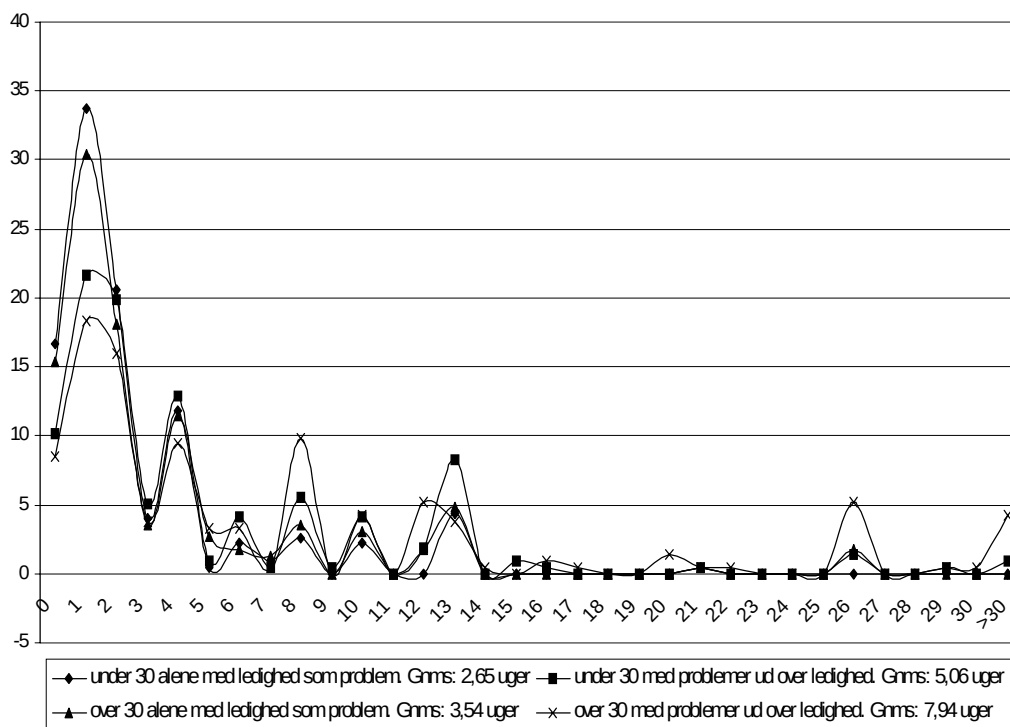
3.2. Visitation til aktivering

En eksplicit intention med lovgivningen på aktiveringsområdet er, at indsatsen over for de ledige igangsættes så hurtigt som muligt. Senest efter 13 ugers sammenhængende kontanthjælp skal personer under 30 år aktiveres. Tidsfristen for gruppen på 30 år eller derover er 12 måneder. I spørgeskemaet bliver kommunerne bedt om at anføre, hvor lang perioden *almindeligvis* er, før kontanthjælpsmodtageren påbegynder en aktiveringsforanstaltning. I figur 3.4 er gengivet en oversigt over kommunernes besvarelser. Som det fremgår af figuren igangsættes indsatsen generelt væsentligt tidligere end påkrævet i loven. Hurtigst for gruppen af kontanthjælpsmodtagere under 30 år alene med ledighed som problem, og tilsvarende senest for gruppen på 30 år eller derover med problemer ud over ledighed. Mellem 10-15 procent af kommunerne igangsætter allerede inden for den første uge en aktiveringsindsats. Mellem 30-35 procent igangsætter indsatsen umiddelbart efter den første uge.

Figur 3.4.

Kommunerne fordelt efter angivet længde af perioden før aktivering almindeligvis påbegyndes. Særsilt for aldersgruppe og med og uden problemer ud over ledighed. Procent.

Anm.: For de under 30-årige er procentgrundlaget 228 for gruppen alene med ledighed som problem og 217 for dem med problemer ud over ledighed. For de over 30-årige er det 227 for gruppen alene med ledighed som problem og 213 for dem med problemer ud over ledighed.



Sammenligner man med 1996-besvarelsene kan der ikke spores nogen ændring i kommunernes politik i forhold til visitationsperiodens længde.¹¹⁾

I lovgivningen er der udtrykt ønske om, at kontanthjælpsmodtageren *så vidt muligt* får flere aktiveringstilbud at vælge imellem. Som det fremgår af figur 3.5 tilkender giver de fleste kommuner, at dette ønske er iværksat. Særligt de store kommuner lever op til lovgivningens intention på dette område. Dette må antages at hænge sammen med, at de har flere aktiveringsprojekter kørende og derfor kan tilbyde et bredere udbud.

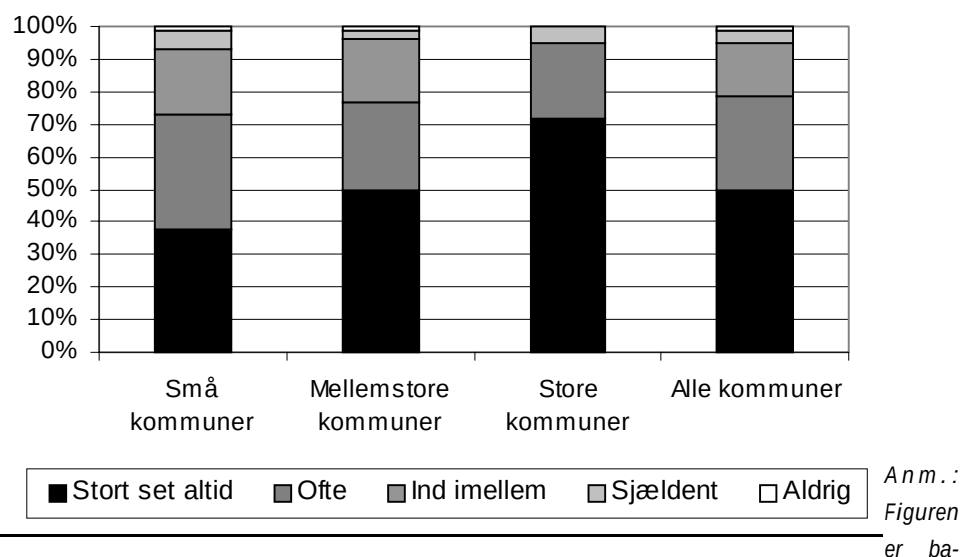
Med Aktiv-, Retsikkerheds- og Servicelovene fra 1. juli 1998 blev der lagt stor vægt på, at borgerne skulle have øget indflydelse på behandlingen af deres sag. Ud over hensigtserklæringen i Retsikkerhedslovens § 4 kan det dog være svært at finde konkrete ændringer, der direkte tildeler borgerne større grad af indflydelse. Området omkring kontanthjælpsmodtagernes valgmuligheder i visitationsprocessen er centralt i forhold til indflydelsesdiskussionen. Dette er belyst via en række direkte spørgsmål, som berører kontanthjælpsmodtagernes grad af indflydelse på udvalgte områder. Figur 3.6 viser kommunernes besvarelser. Besvarelsene er vægtet i forhold til antallet af kontanthjælpsmodtagere i den enkelte kommune.¹²⁾ Med undtagelse af valget af det ugentlige antal timer i aktivering, har kontanthjælpsmodtagerne, ifølge kommunerne, forholdsvis stor indflydelse på deres aktivering. Knap tre fjerdedele af alle kontanthjælpsmodtagere bor således i kommuner, hvor kommunerne mener, at de nyder 'høj grad' af indflydelse på valget af konkrete uddannelses-tiltag. Lidt færre har sådan en indflydelse ved valget af overordnet type af aktiveringstilbud og valg af konkret jobtræningstilbud. Omkring valget af det konkrete aktiveringsprojekt aftager andelen, som har høj grad af indflydelse. Til trods for at kontanthjælpsmodtagerne generelt synes at være tildelt stor indflydelse på deres aktivering, er det værd at hæfte sig ved, at hver tiende kontanthjælpsmodtager bor i en kommune, hvor de 'slet ikke' eller kun 'i mindre grad' har indflydelse på valget af det konkrete aktiveringsprojekt, og hver tiende som bor i en kommune, hvor de har tilsvarende lav indflydelse på valget af det konkrete uddannelsestiltag.

11) I 1996 tilkendegav kommunerne en gennemsnitlig visitationsperiode på 3 uger for den unge gruppe af kontanthjælpsmodtagere (under 25 år) og 5,7 uger for den gamle gruppe (25 år og derover).

12) At *vægte* besvarelsene vil sige, at kommuner med en stor andel af den pågældende klient-gruppe vægtes forholdsvis mere end kommuner med en lav andel. Hvor ikke-vægtede tal giver mulighed for udsagn om, hvor stor en *andel af kommunerne*, som tilkendegiver, at en bestemt tendens gør sig gældende, giver de vægtede tal mulighed for udsagn om, hvor stor en *andel af en given klientgruppe*, som bor i en kommune, som tilkendegiver, at en bestemt tendens gør sig gældende. Se også kapitel 5.

Figur 3.5.

Kommunerne fordelt efter i hvilket omfang kontanthjælpsmodtagere får flere aktiveringstilbud at vælge imellem. Særsilt for kommunestørrelse. Procent.



Kommunerne er fra lovgivningens side pålagt at aktivere alle under 30 år - også dem med problemer ud over ledighed. I spørgeskemaet bliver kommunerne bedt om at angive, hvor stor en andel af de kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne er forpligtet til at aktivere, som de rent faktisk aktiverer. Som det fremgår af tabel 3.3, aktiveres 9 ud af 10 fra gruppen alene med ledighed som problem, mens lidt færre, 7 ud af 10, af dem med problemer ud over ledighed aktiveres.

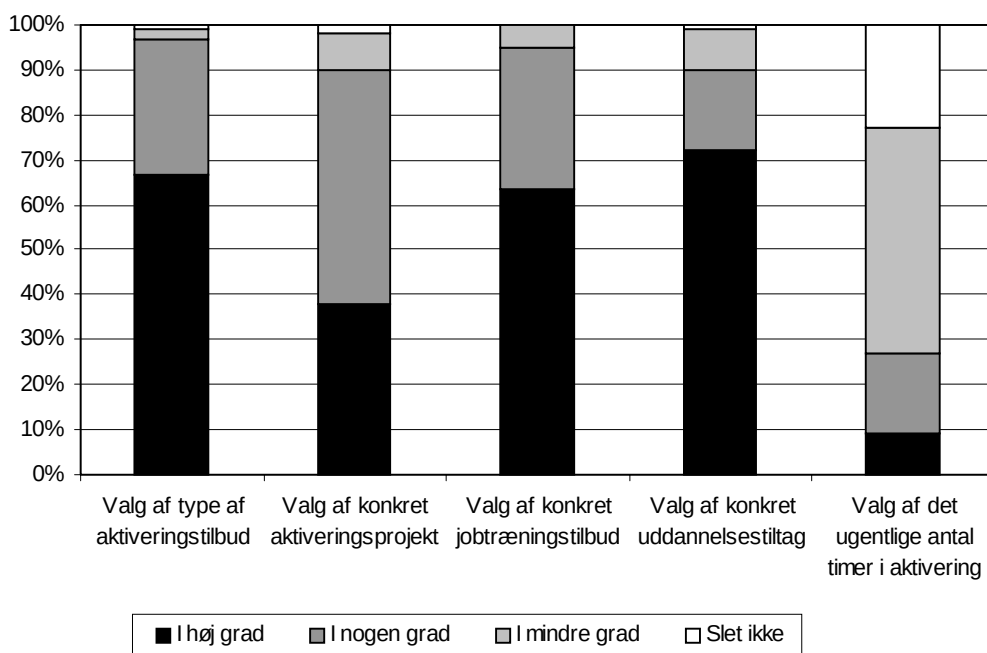
Sammenholdt med 1996-undersøgelsen kan der spores en beskeden stigning i aktiveringsomfanget i forhold til den gruppe, som kommunerne er forpligtet til at aktivere. Det beregnede gennemsnit for dem alene med ledighed som problem var i 1996 på 86 procent. For dem med problemer ud over ledighed var det på 64 procent (Brogaard & Weise, 1997, 64).¹³⁾

13) I 1996-undersøgelsen skelnede man ikke mellem de to aldersgrupper under dette spørgsmål.

Figur 3.6.

Kommunernes vurdering af kontanthjælpsmodtagernes mulighed for at få indflydelse på deres aktivering på udvalgte områder. Vægtede tal. Procent.

Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B5.



Tabel 3.3.

Gennemsnit¹⁾ for aktiveringsomfanget af de kontanthjælpsmodtagere som kommunerne er forpligtet til at aktivere. Særsilt for alderskategori og med og uden problemer ud over ledighed. Procent.

	Alene med ledighed som problem	Med problemer ud over ledighed
Under 30 år	90	75
30 år og derover	88	71

1) Til spørgsmålet var knyttet fem svarkategorier med intervallerne 0-25 pct ... 76-99 pct. og 100 pct. Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 12,5 pct, 37,5 pct. osv.

Hvad er baggrunden for, at omkring 10 procent af dem alene med ledighed som problem og 30 procent af dem med problemer ud over ledighed ikke aktiveres - til trods for at kommunerne er forpligtet til at aktivere dem? I bilagstabel B6 er en række forhold vurderet af kommunerne i forhold til, i hvilken grad de er medvirkende til, at ikke alle aktiveres. Kommunernes besvarelser til et tilsvarende spørgsmål i 1996-

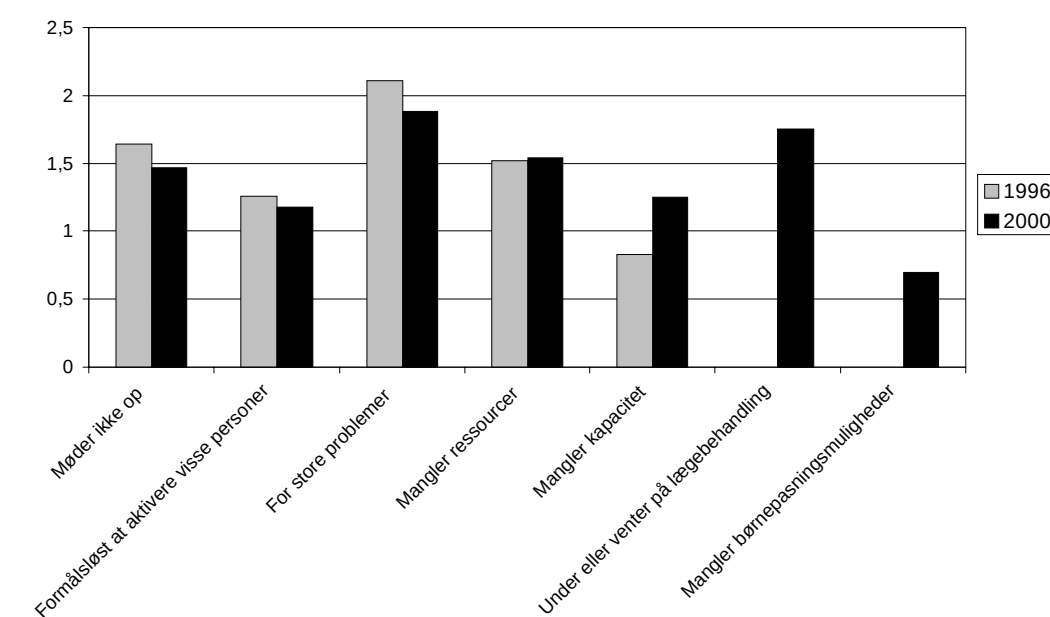
undersøgelsen, som dog blot angik dem over 25 år, er vist i parentes med henblik på sammenligning. Resultaterne af sammenligningen er sammenfattet i figur 3.7.

Halvdelen af kommunerne oplever i nogen eller i høj grad, at kontanthjælpsmodtagere ikke møder op i tilbudene. Knap hver fjerde kommune har 'i nogen grad', og knap hver tiende har 'i høj grad' den oplevelse og indstilling, at det for visse kontanthjælpsmodtagere gælder, at der ikke er noget formål med at aktivere dem. Man bemærker, at næsten dobbelt så mange i 1996 svarede 'i høj grad' til dette spørgsmål. Som det blev beskrevet i kapitel 2, er gruppen af kontanthjælpsmodtagere i dag kendetegnet ved at have mindre erhvervs erfaring og færre uddannelsesmæssige ressourcer samt i højere grad at have problemer ud over ledighed end tidligere. På den baggrund må halveringen af gruppen af kommuner, der finder det formålsløst at aktivere visse grupper af kontanthjælpsmodtagere, ses som et tegn på en holdningsændring. Flertallet af kommunerne tilkendegiver, at det, at aktiveringsforanstaltningerne ikke modsvarer kontanthjælpsgruppens behov, er medvirkende til, at ikke alle aktiveres.

Figur 3.7.

Kommuners gennemsnitlige angivelser i hhv. 1996 og 2000 af i hvor høj grad forskellige forhold er medvirkende til, at nogle kontanthjælpsmodtagere med ret til at blive aktiveret ikke aktiveres.

Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B6. De kvalitative kategorier "I høj grad", "I nogen grad", "I mindre grad" og "Slet ikke" er kodet om til en skala fra 3 til 0.



Sammenlignet med 1996-undersøgelsen ses det, at der dog er tale om lidt færre kommuner, der peger på denne årsagsforklaring som baggrund for, at ikke alle aktiveres. Dette kunne tyde på, at kommunerne siden 1996 har været i stand til at udvikle aktiveringstilbud, der i højere grad matcher målgruppens behov. Til gengæld vurderer kommunerne nu i højere grad, at de ikke har kapacitet til at aktivere alle.

Endelig knytter to forhold direkte an til kontanthjælpsmodtagernes situation som årsag til den manglende aktivering. For det første det forhold at kontanthjælpsmodtagerne ikke har mulighed for at deltage i aktivering, fordi de er under lægebehandling eller venter på at komme det. Dette forhold synes i nogen grad at være medvirkende til, at ikke alle aktiveres. For det andet det forhold at kontanthjælpsmodtagerne mangler børnepasningsmuligheder. Dette forhold synes i mindre grad at gøre sig gældende som årsag. Det, at 10 procent af kommunerne finder, at forholdet 'i nogen grad' er medvirkende til, at ikke alle aktiveres, peger dog på, at børnepasningsmuligheder i nogen kommuner er et problem i forhold til beskæftigelsesindsatsen.¹⁴⁾

Tabel 3.4.

Kommunerne fordelt efter den skønnede andel af kontanthjælpsmodtagere, der efter visitationsperioden har ret til aktivering, men som forlader kontanthjælpssystemet inden, eller når de får et tilbud. Særsilt for aldersgruppe. Procent.

	Under 30 år		30 år eller derover	
	Alene ledighed som problem	Problemer ud over ledighed	Alene ledighed som problem	Problemer ud over ledighed
Gennemsnit ¹⁾	28	14	23	13
Vægtet gennemsnit	33	16	25	15
Procentgrundlag	228	226	229	227

Anm.: Kommunerne blev anmodet om at sætte kryds i en af fem mulige svarkategorier fra 20 pct. til 100 pct. Besvarelsene er gengivet i bilagstabel B25.

1) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 10 pct., 30 pct. osv.

14) Disse årsagsforklaringer indgik ikke som svarkategorier i 1996-undersøgelsen. Derfor har figur 3.7 kun søjler for 2000-undersøgelsen, hvad disse to punkter angår.

Under visitationsperioden hænder det, at personer, der har henvendt sig til kommunen med ønske om at få kontanthjælp, forlader systemet igen før, eller når de får et aktiveringstilbud. Det fremgår af tabel 3.4, at særligt gruppen alene med ledighed som problem ofte forlader systemet i visitationsperioden. Det sker, ifølge kommunernes skøn, i omkring hver fjerde tilfælde. Tendensen gør sig i lidt højere grad gældende i kommuner med mange kontanthjælpsmodtagere - hvilket fremgår af de vægtede gennemsnit. Hvorvidt dette bortfald er et udtryk for den såkaldte motivationseffekt, dvs. at borgerne pga. tilbudet om aktivering motiveres til at forlade systemet, kan man ikke sige noget direkte om.

Ganske få kontanthjælpsmodtagere afslår - uden gyldig grund¹⁵⁾ - at tage mod det tilbud om aktivering, som de får. Kommunerne skønner, som vist i tabel 3.5, at 6 procent af gruppen alene med ledighed som problem afslår aktiveringstilbud. Lidt flere, omkring 10 procent, af dem med problemer ud over ledighed afslår aktiveringstilbud.

Det nederste sikkerhedsnet i det danske velfærdssamfund udgøres af kontanthjælpsystemet. Det er derfor vigtigt at belyse, hvordan kommunerne administrerer reglerne for standsning af kontanthjælp i de tilfælde, hvor borgerne ikke ønsker eller ser sig i stand til at deltage i den anviste aktiveringsforanstaltning. I spørgeskemaet bliver kommunerne spurgt, om de standser kontanthjælpen, såfremt borgerne afslår et åbent aktiveringstilbud. 'Åbent' vil sige, at tilbudet fortsat er gældende. Der blev i spørgsmålet skelnet mellem personer alene med ledighed som problem og personer med problemer ud over ledighed.

Tabel 3.5.

Gennemsnit for kommunernes skøn over andel af kontanthjælpsmodtagere, som 'uden gyldig grund' afslår at tage mod det tilbud om aktivering, som de får. Særsomt for aldersgruppe og med og uden problemer ud over ledighed. Procent.

		Gennemsnit
Under 30 år	Alene ledighed som problem	6
	Problemer ud over ledighed	9
30 år eller derover	Alene ledighed som problem	6
	Problemer ud over ledighed	10

15) Jf. Aktivlovens § 13, stk. 3 vedr. gyldige grunde for afslag på aktiveringstilbud.

Tabel 3.6.

Kommunerne fordelt efter om kontanthjælpen standses, hvis borgeren afslår et åbent aktiveringstilbud. Særsomt for aldersgruppe og for med og uden problemer ud over ledighed. Procent.

<i>Standses kontanthjælpen?</i>	<i>Alene med ledighed som problem</i>	<i>Med problemer ud over ledighed</i>
Ja, stort set altid	86	41
Ja, ofte	10	27
Ind imellem	3	27
Nej, næsten aldrig / slet ikke	0	4
I alt	99	99
Procentgrundlag	235	234

Som det fremgår af tabel 3.6, viser denne skellen sig i høj grad at gøre sig gældende. Hvor det store flertal af landets kommuner standser kontanthjælpen for folk, som skønnes alene at have ledighed som problem, sker det i noget færre tilfælde for dem med problemer ud over ledighed.

Der er tale om en lille stigning i andelen af kommuner, som “stort set altid” standser kontanthjælpen. I 1996 var det 80 procent, der havde denne praksis i forhold til gruppen alene med ledighed som problem og 34 procent i forhold til gruppen med problemer ud over ledighed.

Kommunerne blev herefter spurgt, hvad baggrunden var for, at man eventuelt ikke standsede kontanthjælpen ved afslag af åbent aktiveringstilbud. Lidt over halvdelen af kommunerne (hhv. 56 og 58 procent for gruppen med og uden problemer ud over ledighed) tilkendegav, at man nogen gange undlod at standse kontanthjælpen, fordi der forelå en gyldig grund i henhold til loven. Cirka hver tiende tilkendegav, at borgerne nogle gange kunne argumentere for, at aktiveringstilbudet var uden perspektiv for vedkommendes beskæftigelsesønsker og -muligheder. Her var der ingen forskel relateret til, hvorvidt kontanthjælpsmodtageren havde problemer ud over ledighed eller ej.¹⁶⁾ Hver fjerde kommune angiver, at de nogle gange undlader at

16) Svarkategorien knytter an til diskussionen om, hvad der er et rimeligt tilbud om aktivering. I vejledningen til aktivloven (pkt. 64) hedder det, at et rimeligt aktiveringstilbud er et tilbud, som sigter mod at forbedre deltagerens muligheder for at etablere eller genetablere kontakt til det ordinære arbejdsmarked, for at begynde på en ordinær uddannelse eller for på anden måde at forbedre sin livssituation. For personer alene med ledighed som problem anføres

standse kontanthjælpen for personer alene med ledighed som problem af hensyn til kontanthjælpsmodtagerens børn. Af samme grund undlader hver tredje kommune nogle gange at standse kontanthjælpen for personer med problemer ud over ledighed. Herudover anførte en række kommuner andre forhold, der kunne være baggrunden for, at kontanthjælpen nogle gange ikke standses. For gruppen alene med ledighed som problem blev det her nævnt, at de administrative procedurer knyttet til udbetaling af kontanthjælp ikke altid kan "følge med", at kontanthjælpsmodtageren inden for den nærmeste tid stod over for at skulle påbegynde arbejde eller uddannelse, eller at kontanthjælpsmodtageren var ramt af sygdom. For gruppen med problemer ud over ledighed blev der nævnt forskellige typer af svære problemer (misbrug, invaliditet, psykiske problemer mv.), som gør, at kommunerne undlod at standse kontanthjælpen, til trods for at vedkommende afslog et åbent aktiveringstilbud.

I tabel 3.6 så vi, at kommunerne dobbelt så hyppigt standser kontanthjælpen til personer alene med ledighed som problem som til personer med problemer ud over ledighed, hvis disse afslår et åbent aktiveringstilbud. Forskellen i, hvilke konsekvenser manglende fremmøde i tilbudene får, er derimod, overraskende nok, mindre markant mellem de to grupper, selvom den fortsat gør sig gældende. Figur 3.8 viser, at langt størsteparten af kontanthjælpsmodtagerne bor i kommuner, der benytter sig af økonomiske sanktioner: Det gælder for godt 90 procent af dem alene med ledighed som problem og for knap 90 procent af dem med problemer ud over ledighed. Også tiltag knyttet til *udbetalingen* af kontanthjælp - at dele kontanthjælpen op i mindre portioner udbetalt med kortere udbetalingsintervaller eller udbetale kontanthjælpen ved fremmødet - er udbredt. Til gengæld er det blot mellem 5-10 procent af kontanthjælpsmodtagerne, der bor i kommuner, hvor man som modtiltag ved udeblivelse bruger at placere folk i mindre attraktive aktiveringsforanstaltninger.

Til spørgsmålet var også knyttet en åben kategori, hvor enkelte kommuner nævnte foranstaltninger, der knytter an til personlig kontakt, så som 'intensiveret motivation', indkaldelse til samtale, 'mandsopdækning', opsøgning af den udeblivende og personlig støtte. En kommune skrev, at man bruger at ændre støtten fra kontant- til naturalydelse.

det, at "ethvert aktiveringsprojekt ... i almindelighed [vil] opfylde betingelsen om at være beskæftigelsesfremmende og dermed et rimeligt tilbud". Hermed lægges op til en meget bred fortolkning af, hvad der er et rimeligt tilbud.

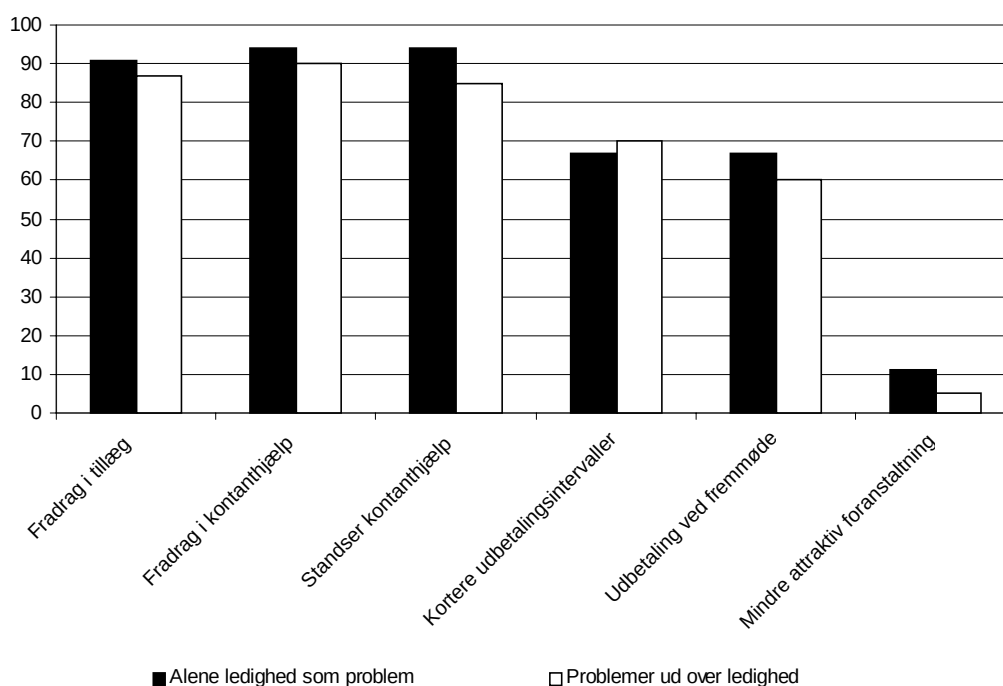
Figur 3.8.

Kommunernes anvendelse af forskellige sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere, der ikke møder op i aktiveringstilbudene. Særsigt for kontanthjælpsmodtagere henholdsvis alene med ledighed som problem og problemer ud over ledighed. Vægtede tal. Procent.

Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B7.

3.3. Aktiveringens tidsmæssige varighed og omfang

Loven foreskriver, at aktiveringens *varighed*, målt i antal måneder, og *omfang*, målt



i antal timer om ugen, fastsættes i forhold til alder, og hvorvidt der er problemer ud over ledighed. For gruppen under 30 år skal tilbudet være på 18 måneder. Har man gennemført en uddannelse, der berettiger til optagelse i en a-kasse, og har man alene ledighed som problem, skal tilbudet være på 6 måneder. For dem alene med ledighed som problem skal aktiveringen sammen med eventuelt andet deltidsarbejde, som vedkommende har, have et omfang på mindst 30 timer og maksimalt 37 timer om ugen. Det er op til kommunerne at bestemme omfanget af aktiveringen for dem med problemer ud over ledighed. For gruppen på 30 år eller derover er antallet af måneder eller timer ikke fastlagt i lovgivningen.

I spørgeskemaet bliver kommunerne bedt om at angive, hvor mange måneder og hvor mange timer om ugen de almindeligvis aktiverer kontanthjælpsmodtagerne. Figur 3.9 viser varigheden af aktiveringen i forhold til antal måneder. Mest udbredt

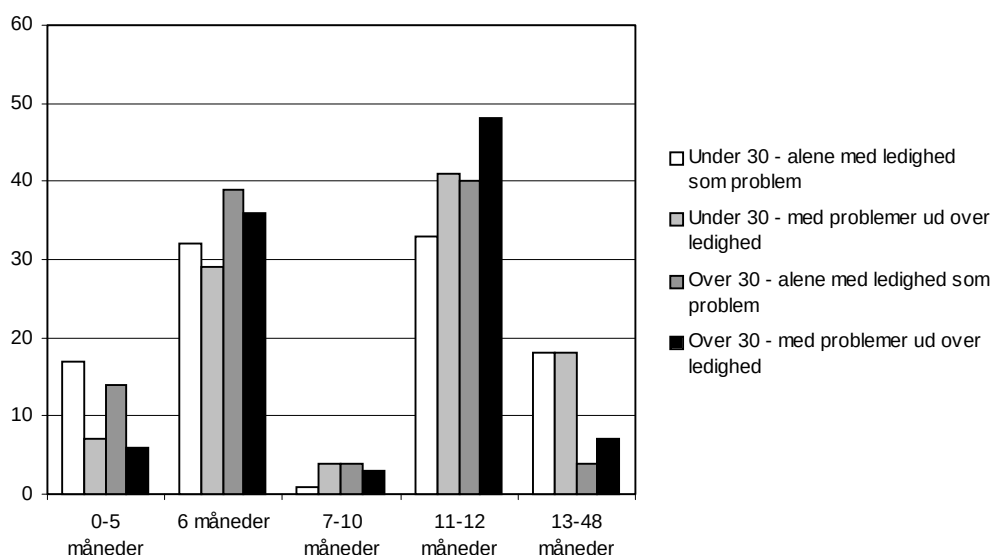
er aktiveringsperioder af mellem 11-12 måneders varighed,¹⁷⁾ hvor eksempelvis næsten halvdelen af gruppen over 30 år med problemer ud over ledighed befinder sig. Også de 6-måneders aktiveringsforløb er udbredte. Her er der kun mindre forskelle i forhold til aldersgruppe, og hvorvidt der er problemer ud over ledighed. De helt korte aktiveringsperioder på mellem 0-5 måneder tegner gruppen, der er under 30 år og alene med ledighed som problem, sig i særlig høj grad for, mens det særligt er den unge gruppe, som dominerer de lange aktiveringsforløb på mellem 13-48 måneders varighed.

Figur 3.9.

Kommunerne fordelt efter det antal måneder kontanthjælpsmodtagerne almindeligvis aktiveres. Særsomt for kontanthjælpsmodtagere under og over 30 år og henholdsvis alene med ledighed som problem og med problemer ud over ledighed. Procent.

Anm.: For de under 30-årige er procentgrundlaget 172 for gruppen alene med ledighed som problem og 163 for dem med problemer ud over ledighed. For de over 30-årige er det 166 for gruppen alene med ledighed som problem og 171 for den med problemer ud over ledighed.

To kommentarer skal knyttes til fortolkningen af tallene i figuren. For det første har



17) I en aktiveringsperiode på 12 måneder eller mere påbyder loven (§23) kommunerne at indlægge en aktiveringsfri periode på 1 måned. Kommuner, som har svaret 11 måneder, har i modsætning til de kommuner, der har svaret 12 måneder, sandsynligvis ikke regnet den aktiveringsfri periode med under angivelsen af aktiveringsperiodens længde.

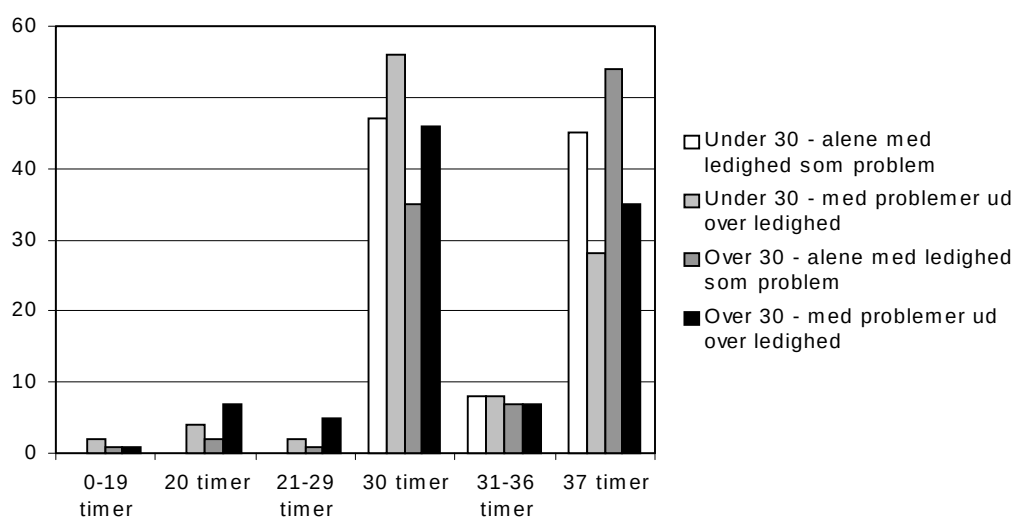
en række kommuner anført, at de aktiverer permanent.¹⁸⁾ For det andet har en række kommuner svaret, at antallet af måneder varierer. Begge svartyper er sorteret fra, da de ikke matcher svarkategorien, hvilket forklarer det relativt spinkle procentgrundlag.

Omkring det antal af timer pr. uge som kontanthjælpsmodtagerne aktiveres, ses det af figur 3.10, at personer alene med ledighed som problem deltager i aktivering i flere timer end personer med andre problemer i tillæg. Samtidig er det de ældre kontanthjælpsmodtagere på 30 år eller derover, der aktiveres flest timer ugentligt.

Figur 3.10.

Kommunerne fordelt efter det antal timer pr. uge kontanthjælpsmodtagerne almindeligvis aktiveres. Særsomt for kontanthjælpsmodtagere under og over 30 år og henholdsvis alene med ledighed som problem og med problemer ud over ledighed. Procent.

Anm.: For de under 30-årige er procentgrundlaget 229 for gruppen alene med ledighed som problem og 216 for dem med problemer ud over ledighed. For de over 30-årige er det 229 for gruppen alene med ledighed som problem og 217 for dem med problemer ud over ledighed.



18) En kommune har således i stedet for antal måneder anført liggende 8-taller, '∞' - det matematiske tegn for uendelig. En anden kommune anfører, at aktiveringstilbudet varer indtil forsørgelsesproblemet er løst i form af job, pension, revalidering eller lignende.

Tabel 3.7.

Kommunerne fordelt efter hvorvidt kontanthjælpsmodtagerne på 30 år eller derover modtager et nyt aktiveringstilbud efter, at de har afsluttet det første. Særskilt for med og uden problemer ud over ledighed. Procent.

	Alene ledighed som problem	Problemer ud over ledighed
Ja, stort set altid	91	77
Nogen gange	8	20
Nej	1	3
I alt	100	100
Procentgrundlag	226	226

Hvor personer under 30 år skal have et nyt tilbud om aktivering, når det første er afsluttet, foreligger sådanne regler ikke for gruppen på 30 år eller derover. På den baggrund er kommunerne blevet spurgt, hvorvidt de også giver denne gruppe et nyt aktiveringstilbud, hvis deres forsørgelsesproblem stadig ikke er løst, efter at de har afsluttet det første tilbud. Betragtes tabel 3.7 ses det, at kommunerne i alt overvejende grad bruger at give nye tilbud, også selv om det ikke er et lovkrav, dog i lidt mindre omfang for gruppen med problemer ud over ledighed.

Til sammenligning var det i 1996 kun 56 procent af kommunerne, som svarede, at de "stort set altid" gav dem alene med ledighed som problem et nyt tilbud. Tilsvarende var det kun 49 procent, som svarede det samme i forhold til dem med problemer ud over ledighed. I og med at aldersgrænserne er ændret siden 1996, skal man selvsagt tage et vist forbehold, når man sammenligner. Det interessante er imidlertid, at stigningen, som kan iagttages, gælder for en gruppe, som kommunerne stadig ikke er lovgivningsmæssigt forpligtet til at give nye tilbud.

I 1996-undersøgelsen blev det konstateret, at kommunerne med de daværende aktiveringsredskaber fandt det vanskeligt at varetage en tilfredsstillende aktiveringsindsats i forhold til den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der havde store problemer ud over ledighed. Kommunerne er derfor blevet spurgt, om man har udviklet nye tilbud, særligt målrettet mod personer med meget store problemer.¹⁹⁾ Dette er

19) Personer med meget store problemer blev i spørgeskemaet defineret som personer, for hvem der ikke var et aktuelt arbejdsmarkedsperspektiv.

særligt tilfældet i de store kommuner (jf. tabel 3.8). De relativt store forskelle mellem de små og store kommuner kan formodentlig forklares med, at de store kommuner har større kapacitet til at have en bred vifte af foranstaltninger og dermed også mulighed for at udvikle projekter særligt målrettet mod personer, for hvem der ikke er et aktuelt arbejdsmarkedsperspektiv.

Analysen på datamaterialet viser - lidt overraskende - næsten ingen sammenhæng mellem, hvorvidt kommunerne har oplevet, at gruppen med problemer udgør en stigende andel af den samlede kontanthjælpsmodtagergruppe, og hvorvidt der er udviklet nye særlige tilbud for denne gruppe.

Ud fra figur 3.11 kan man se, at arbejdsmarkedsrettede aktiviteter, såsom arbejde, praktik/arbejdsprøvning, jobsøgningsfremmende aktiviteter, til trods for målgruppens store problemer faktisk indgår i et forholdsvist stort omfang. Personlighedsudvikling er også et element, som kommunerne lægger stor vægt på. Det kan umiddelbart give anledning til en vis undren, at samtlige elementer med undtagelse af 'livskvalitets'-elementet har højere score i 'i høj grad'-kategorien for den unge gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Det kan skyldes, at andre elementer, som ikke er angivet som mulige svarkategorier til spørgsmålet, i højere grad indgår for gruppen over 30 år. I en åben svarkategori, knyttet til spørgsmålet, nævnes forskellige former for behandling af misbrug som en aktivitet, der indgår i indsatsen over for gruppen med store problemer ud over ledighed.

Tabel 3.8.

Kommunerne fordelt efter om der er udviklet nye tilbud særligt målrettet mod den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der har store problemer ud over ledighed. Fordelt på kommunestørrelse. Procent.

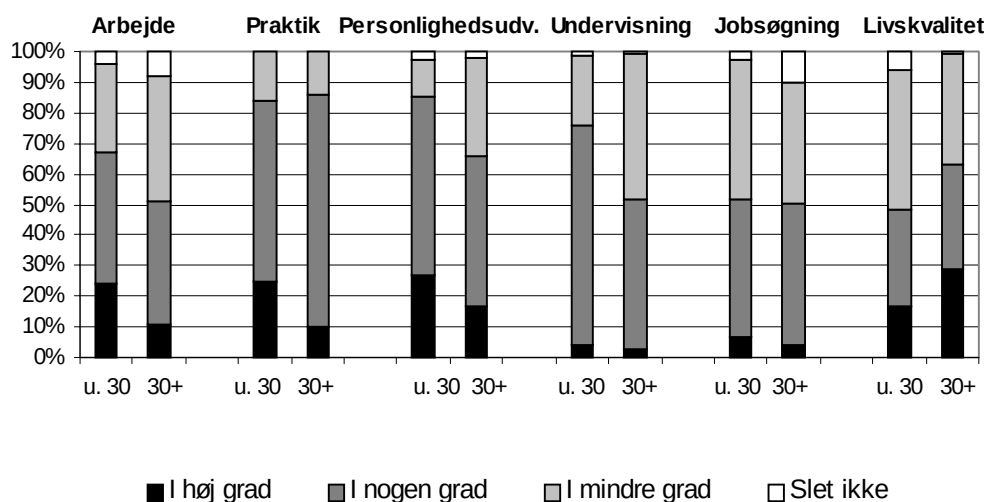
Kommunen har...	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
Udviklet en del nye tilbud	6	16	29	13
Udviklet nogle enkelte nye tilbud	55	56	60	56
Stort set ikke udviklet nye tilbud	36	27	10	28
Afviklet særlige tilbud	4	1	2	3
I alt	101	100	101	100
Procentgrundlag	110	81	42	233

Figur 3.11.

Omfanget af i hvilken grad forskellige elementer indgår i de foranstaltninger, som særligt retter sig mod kontanthjælpsmodtagere med store problemer ud over ledighed. Særligt for aldersgrupperne under og over 30 år. Vægtede tal. Procent.

Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B8a og B8b.

Kommunerne blev spurgt, i hvilket omfang man aktiverede kontanthjælpsmodtagere alene med ledighed som problem sammen med kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed. Cirka 10 procent af kommunerne gør 'i høj grad' dette,



35 procent 'i nogen grad', 38 procent 'i mindre grad' og 17 procent 'slet ikke'.

Figur 3.12 viser, i hvilken grad kommunerne satser på at afprøve kontanthjælpsmodtagernes erhvervs- og uddannelsesønsker gennem aktiveringen. Dette gør sig i lidt højere grad gældende for personer alene med ledighed som problem. Bemærkelsesværdigt er det, at kommunerne, sammenlignet med besvarelserne fra 1996-undersøgelsen, i mindre omfang prioriterer at afprøve erhvervs- og uddannelsesønsker for gruppen alene med ledighed som problem. I 1996 svarede 45 procent af kommunerne 'i høj grad' mod nu blot 36 procent. For gruppen med problemer ud over ledighed synes kommunernes strategi at være uændret.

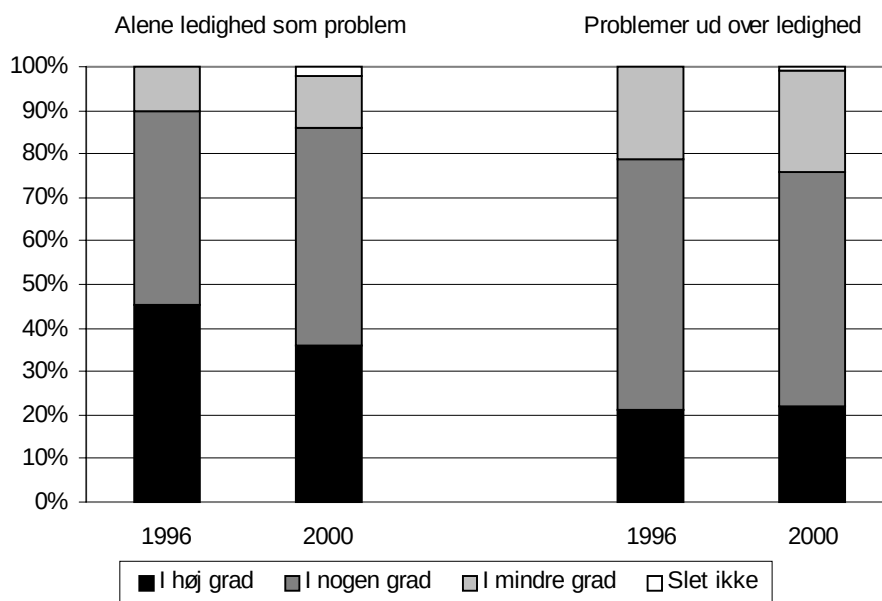
Side om side med aktiveringsindsatsen kan der i kommunerne også foregå et direkte arbejde med at formidle ordinære job til de ledige. Kommunerne er blevet spurgt, hvorvidt de brugte selv²⁰⁾ at formidle job til de ledige. Besvarelserne er gengivet i

20) Dvs. uafhængig af AF-systemet.

tabel 3.9. Størsteparten af kommunerne tilkendegiver, at de formidler ordinære job til de ledige. Blandt de store kommuner er jobformidlingsindsatsen mest udbredt.

Figur 3.12.

Kommunernes aktiveringsstrategi i forhold til afprøvning af erhvervs- og uddannelsesønsker i 1996 og i 2000. Særskilt for personer hhv. alene med ledighed som problem og problemer ud over ledighed. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B9.

Tabel 3.9.

Kommunerne fordelt efter, hvorvidt der formidles ordinære job - uden om AF - til de ledige. Særskilt for kommunestørrelse.¹⁾ Procent.

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle	Procent- grundlag
Ja	60	73	81	68	132
Nej	36	22	14	27	52
Uoplyst	5	5	5	5	9
I alt	101	100	100	100	193

Anm.: Data til grund for denne tabel er hentet fra SFI's spørgeskemaundersøgelse "Beslutningsprocessen før førtidspension" gennemført i 2. kvartal 2000.

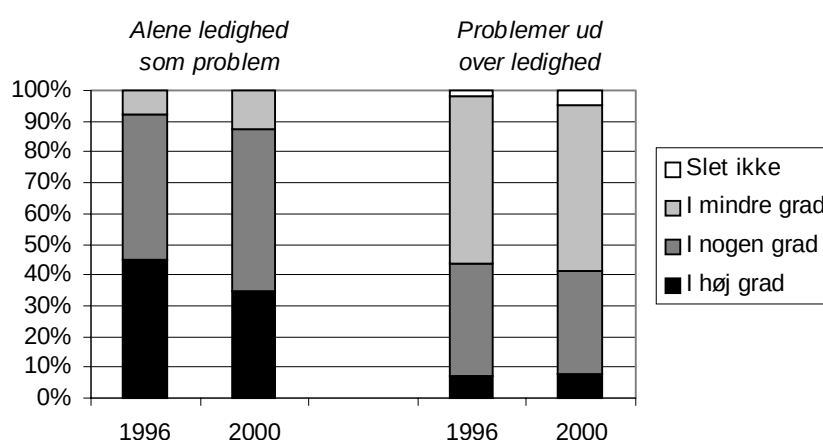
1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

3.4. Kommunernes vurdering af aktiveringsindsatsen

Aktiveringen har flere formål. Aktivloven opstiller således fire forskellige målsætninger, med selvforsørgelse som den overordnede. Faglig og/eller personlig udvikling og sikring af livskvalitet for kontanthjælpsmodtagernes vedkommende og nyttig arbejdsaktivitet for det offentlige vedkommende²¹⁾ er de øvrige målsætninger. Selvforsørgelsesmålsætningen og målsætningen om faglig/personlig udvikling hænger til en vis grad sammen (jf. Berg Sørensen, m.fl. 2000, 17-18). Derfor kan det, at en kontanthjælpsmodtager kommer i en ordinær uddannelse betragtes som en succes ud fra disse kriterier, selvom vedkommende i første omgang ikke nødvendigvis bliver selvforsørgende, men forsørges via Statens Uddannelsesstøtte. Som figur 3.13 viser, vurderer godt en tredjedel af kommunerne ud fra dette kriterium, at aktiveringsindsatsen 'i høj grad' virker i forhold til gruppen alene med ledighed som problem. Derimod tilkendegiver ganske få kommuner, at dette 'i høj grad' gør sig gældende for gruppen med problemer ud over ledighed.

Figur 3.13.

Kommunerne fordelt efter vurderingen af, i hvilken grad aktiveringen er medvirkende til, at kontanthjælpsmodtagerne kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse sammenlignet med 1996. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B10.

21) 'Nyttig arbejdsaktivitet' vil sige, at de projekter, som kontanthjælpsmodtagerne aktiveres i, leverer serviceydelser til det offentlige (fx anlægsvedligeholdelse eller den kommunale kantinedrift) eller fremstiller produkter, der kan anvendes i kommunen. Nogle projekter indebærer, at kontanthjælpsmodtagernes arbejdskraft anvendes af private virksomheder. Tilsvarende kan eksempelvis individuel jobtræning i offentligt regi levere nyttig arbejdskraft til kommunens institutioner, administration, biblioteker o.l.

Figuren viser også, at der er sket et mindre fald siden 1996 i andelen af kommunerne, som 'i høj grad' finder, at indsatsen virker for gruppen som alene har ledighed som problem.

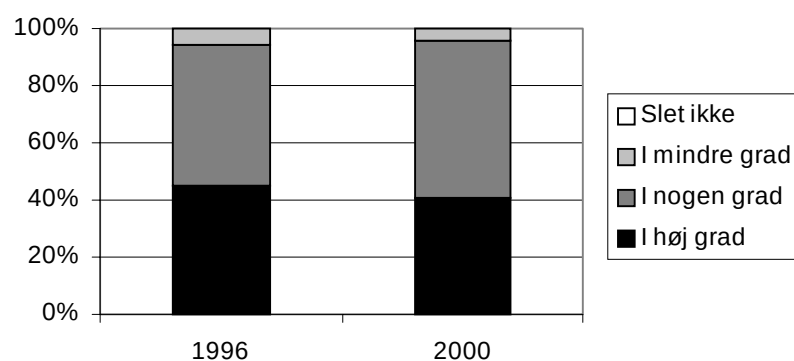
Som nævnt indeholder lovgivningen også mere bløde målsætninger, nemlig intentionen om at aktiveringen skal sikre, at kontanthjælpsmodtagerne får en større livskvalitet. I den offentlige debat er aktiveringen omvendt ofte blevet kritiseret bl.a. for at være nedbrydende for deltagerne (jf. Berg Sørensen m.fl., 2000, 18-21). Kommunernes vurdering synes dog at være, at aktiveringen er medvirkende til, at gruppen med problemer ud over ledighed får en bedre hverdag (se figur 3.14). Sammenligner man 1996-besvarelseserne med 2000-besvarelseserne, synes der ikke at være sket radikale forandringer på dette område.

Det er i lidt højere grad i de mindre kommuner, at man finder, at aktiveringen har denne positive indvirkning i forhold til kontanthjælpsmodtagerne med problemer ud over ledighed.

I 1996-undersøgelsen blev der afdækket et behov hos kommunerne af muligheden for at aktivere gruppen med problemer ud over ledighed i nogle længerevarende tilbud. Et sådant behov eksisterer endnu. 60 procent af kommunerne finder således i høj grad og 26 procent i nogen grad, at dette er tilfældet.

Figur 3.14.

Kommunerne fordelt efter vurderingen af, hvorvidt aktiveringen er medvirkende til, at kontanthjælpsmodtagerne *med problemer ud over ledighed* får en bedre hverdag. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B11.

Tabel 3.10.

Kommunerne fordelt efter vurderingen af størrelsen af ydelsernes indvirkning på kontanthjælpsmodtagernes motivation. Ikke vægtede/vægtede.¹⁾ Procent.

	For høje		Passende		For lave	
	Ikke vægtet	Vægtet	Ikke vægtet	Vægtet	Ikke vægtet	Vægtet
Jobtræning med løntilskud	10	5	87	94	3	0
Individuel jobtræning	21	11	64	60	15	29
Andre aktiveringstilbud uden beskæftigelsestillæg	6	3	57	54	37	43

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

Et element, som med den aktive linje i stigende grad er kommet i centrum, er den type af incitament, som den sociale lovgivning og den kommunale praksis skaber. I spørgeskemaet bliver kommunerne bedt om at vurdere, hvordan størrelsen på ydelserne indvirker på kontanthjælpsmodtagernes motivation. Der spørges, om man finder ydelserne hhv. for høje (dvs. at de ikke motiverer til at blive selvforsørgende), passende eller for lave (dvs. at de ikke motiverer til at deltage). Som det fremgår af tabel 3.10, finder størsteparten af kommunerne, at beløbet, som ydes i forbindelse med jobtræning med løntilskud, er passende, hvorimod en del af kommunerne finder beløbene, der ydes i forbindelse med individuel jobtræning og særligt andre aktiveringstilbud uden beskæftigelsestillæg, for lave.

En kommune anfører i margenen, at det for de unge kontanthjælpsmodtagere gælder, at jobtræningen med løntilskud giver deltageren et ydelsesniveau, som ikke motiverer til at gå i gang med uddannelse.²²⁾

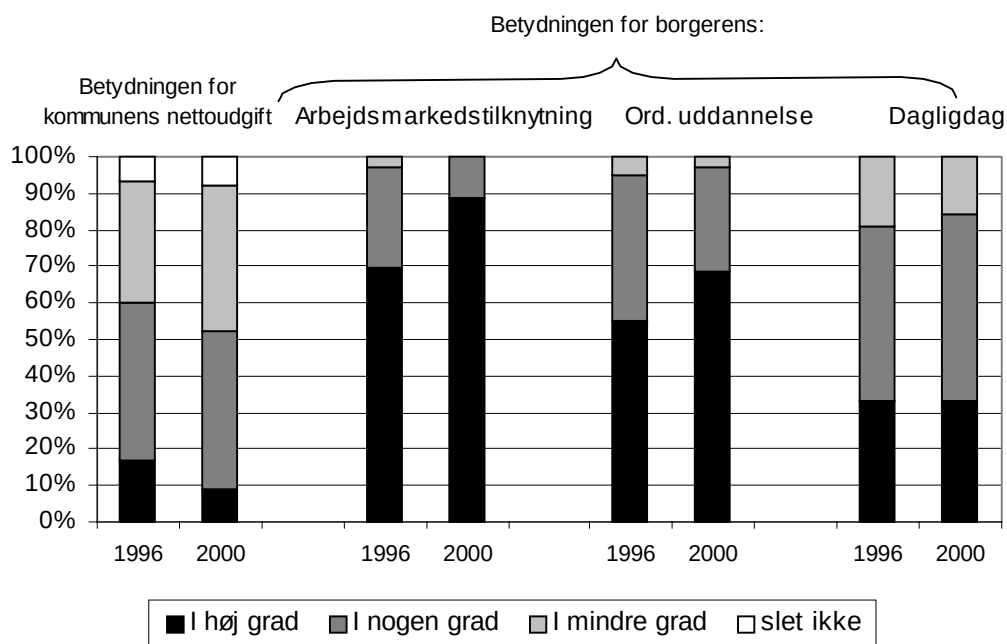
I spørgeskemaet spørges der til, hvad der har betydning i forhold til kommunernes valg af hvilke foranstaltninger, der skal benyttes i indsatsen. Kommunerne bliver bedt om at vurdere, i hvilket omfang fire udvalgte kriterier anlægges. Disse strækker sig fra, hvad der kan betegnes som 'hårde' kriterier - kommunernes nettoudgift ved tilbudet og den forventede betydning for deltagerens arbejdsmarkedstilknytning - til mere 'bløde' kriterier - den forventede betydning for deltagerens mulighed for ud-

22) En ung kontanthjælpsmodtager, der som aktivering deltager i jobtræning, kan opnå en nettoindtægt, der er højere end mindstelønnen for en industriarbejder (DA, 1999, 9).

dannelse og den forventede betydning for deltagerens dagligdag. Arbejdsmarkedstil-
knytningen er - ikke overraskende - det, som har størst betydning for kommunernes
valg af foranstaltninger. Også deltagernes muligheder for at komme i ordinær ud-
dannelse lægges der vægt på. Kommunernes nettoudgift ved tilbudet synes ikke at
være afgørende. Godt halvdelen af kommunerne tillægger dette kriterium en vis
betydning. Det 'blødeste' kriterium - betydningen for deltagernes dagligdag - lægges
der i en vis grad vægt på. Sammenholdt med 1996-undersøgelsen er det slående, at
den aktive linje nu i endnu højere grad synes at have slået igennem. I 1996 var det
knap 70 procent af kommunerne, der 'i høj grad' havde arbejdsmarkedstilknytning
som mål ved valget af foranstaltning, mod nu knap 90 procent. Muligheden for at
komme i ordinær uddannelse lagde blot 55 procent 'i høj grad' vægt på, mod nu
knap 70 procent. Til gengæld lagde man dengang lidt større vægt på nettoudgiften.

Figur 3.15.

Kommunernes angivelse af, i hvilket omfang forskellige kriterier har betydning, når kommunerne vælger hvilke foranstaltninger, der skal benyttes i indsatsen. Vægtede tal. Procent.



Anm.: Figuren baserer sig på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B12.

Den vægt man lægger på betydningen for deltagerens dagligdag er uændret (Brogaard & Weise, 1997, 76). Denne udvikling mod en mere aktiv og beskæftigelsesorienteret linje er ikke mindst bemærkelsesværdig set i lyset af, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere i samme periode synes at være blevet mindre rustet til arbejdsmarkedet i takt med, at de, som umiddelbart har kunnet påtage sig arbejde med den relativt gunstige arbejdsmarkedsudvikling, har gjort det (jf. kapitel 2). Figur 3.15 illustrerer udviklingen.

Det er særligt i kommuner med mange kontanthjælpsmodtagere og revalidender, at man lægger vægt på betydningen af arbejdsmarkedstilknytningen og borgerens muligheder for at starte på en ordinær uddannelse.

Kapitel 4

Kommunernes revalideringspraksis

Revalidering er en ordning, som kommunerne kan tilbyde personer, der har svært ved at få eller fastholde tilknytning til arbejdsmarkedet pga. nedsat arbejdsevne. Revalidering kan bestå af kombinationer af en række forskellige behandlings-, uddannelses- og arbejdsprøvningstiltag som led i en erhvervsplan, der har et målrettet sigte mod at bringe revalidenden i en position, hvor vedkommende kan blive helt eller delvist selvforsørgende. Under revalideringen med erhvervsplan modtager revalidenden bruttorevalideringsydelse og/eller løn eller løntilskud i forbindelse med deltagelse i praktik eller arbejdsprøvning. Forud for revalideringen med erhvervsplan kan der, såfremt der er usikkerhed omkring erhvervsønsker, evner og muligheder, tilrettelægges et såkaldt forrevalideringsforløb. Under forrevalideringen fortsætter vedkommende med at modtage den ydelse, eksempelvis sygedagpenge eller kontanthjælp, som vedkommende hidtil har modtaget.

4.1. Målgruppen for revalidering

Som det blev beskrevet i kapitel 2 har opstramningen af pensionsloven og ændringerne af refusionsreglerne medført, at målgruppen for revalidering reelt er blevet udvidet med personer, som tidligere umiddelbart ville være blevet tilkendt førtidspension. Det er blevet påpeget, at denne udvidelse betyder, at revalideringssystemet og særligt revalideringsinstitutionerne hermed bliver overbelastet.

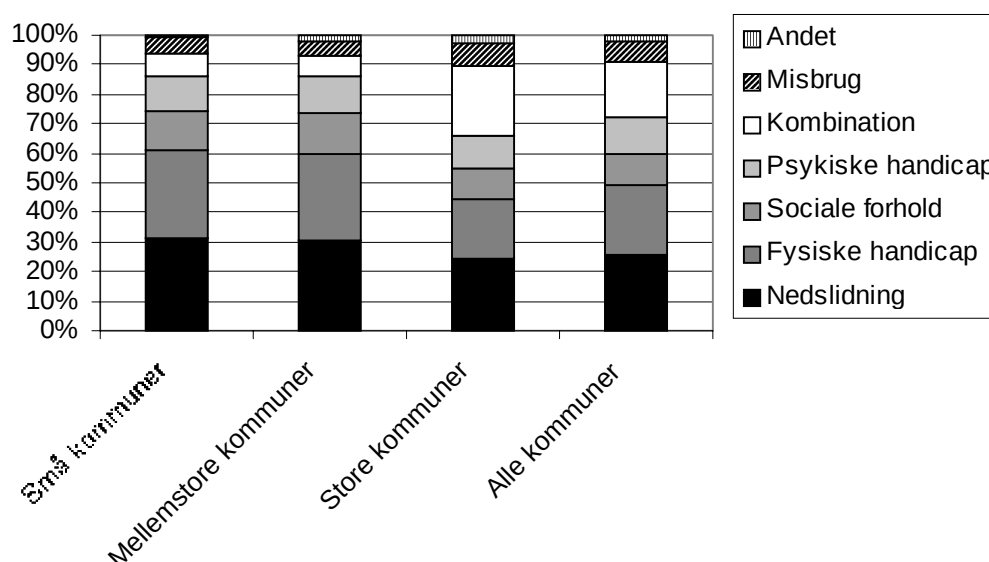
Figur 4.1 viser, hvad der ifølge kommunerne er de væsentligste årsager til, at arbejdsevnen er nedsat blandt personer, der starter på et revalideringsforløb. Nedslidning af tidligere beskæftigelse og fysiske handicap angives som de to hyppigste årsager til begrænsninger i arbejdsevnen. Kommunerne vurderer, at omkring halvdelen af alle revalideringsforløb skyldes enten nedslidning på grund af tidligere beskæftigelse (26 procent) eller fysiske handicap (23 procent). At en fjerdedel af alle revalideringsforløb ifølge kommunerne bunder i forhold relateret til folks tidligere erhvervskarriere, må siges at være ganske mange. Nedslidning pga. tidligere beskæftigelse er især udbredt i de små og mellemstore kommuner, hvor knap hver tredje starter på et revalideringsforløb af denne årsag, mens det er tilfældet for hver fjerde i de store kommuner. Knap en tredjedel af revalideringsforløbene skyldes, at arbejdsevnen er begrænset af psykiske handicap (12 procent), belastende sociale

forhold (11 procent) eller misbrugsproblemer (7 procent). For en relativ stor andel af revalideringsforløbene (19 procent) vurderer kommunerne, at en kombination af flere faktorer er årsag til den nedsatte arbejdsevne, og at ingen af de ovenfor nævnte årsager har været den væsentligste.²³⁾

Hvor kommer revalidenderne fra? Dansk Arbejdsgiverforening har lavet en registerundersøgelse, der viser, at revalidenderne ofte har været i det offentlige forsørgelsessystem i en lang periode forud for revalideringen. Godt over halvdelen af dem, som revalideres, har været på offentlig forsørgelse i mindst tre år forud for revalideringsindsatsens start (DA, 1999, 15).

Figur 4.1.

De væsentligste årsager til at kommunerne igangsætter revalideringsforløb. Særsomt for kommunestørrelse. Vægtede gennemsnit. Procent.

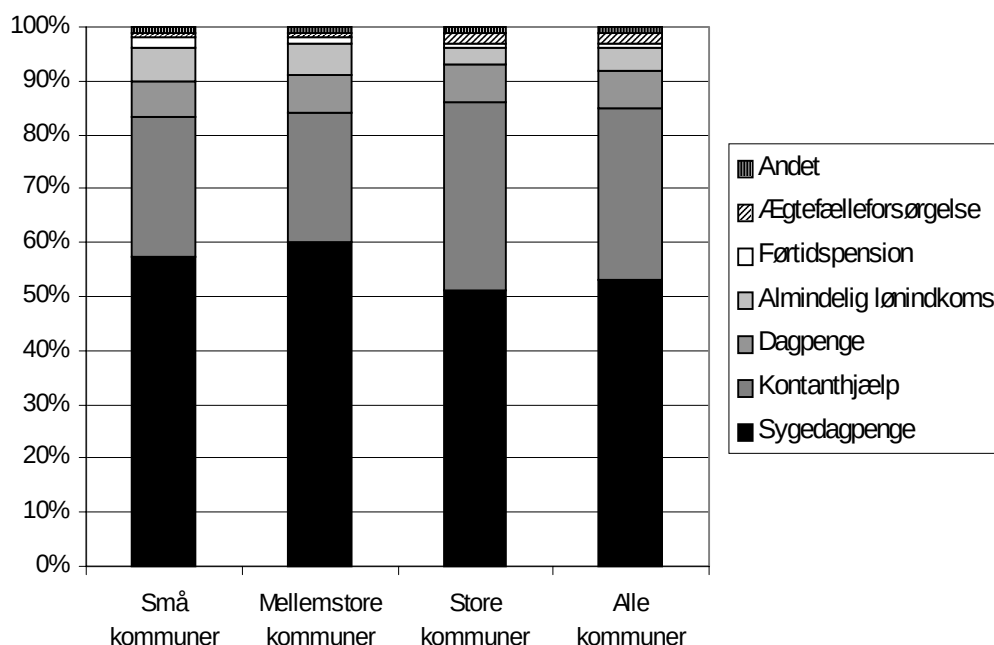


Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B13.

23) Dette skyldes dog primært, at der blandt de største kommuner (som indgår med en meget betydelig vægt i beregningen af tallene) er kommuner, som oplyser, at en meget stor andel af revalideringsforløbene skyldes en kombination af flere faktorer. Udelades eksempelvis de tre største kommuners besvarelser, er andelen af revalideringsforløb, som skyldes en kombination af flere faktorer, kun 8 procent, og andelen er stort set den samme i de små, mellemstore og store kommuner. Kombinationsproblem-typen, som må antages at udgøre en særlig stor udfordring for revalideringsindsatsen i det sociale system, synes altså i særlig grad at være et storbyfænomen.

Figur 4.2.

Revalidendernes forsørgelsesgrundlag lige før de påbegyndte revalidering med erhvervsplan. Særsilt for kommunestørrelse. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B14.

I spørgeskemaet bliver dette område ligeledes belyst. Figur 4.2 viser ifølge kommunernes skøn, hvilket forsørgelsesgrundlag revalidenderne har, lige før de påbegynder revalidering med erhvervsplan. Godt halvdelen af revalidenderne har sygedagpenge som forsørgelsesgrundlag, og en tredjedel har kontanthjælp som forsørgelsesgrundlag. En mindre andel af revalidenderne har arbejdsløshedsdagpenge, almindelig lønindkomst, ægtefælleforsørgelse

Under svarkategorien "Andet" angiver enkelte kommuner, at forsørgelsesgrundlaget for en mindre del af revalidenderne er SU.

Der er betydelige forskelle mellem kommunerne, hvad angår hvilke klientgrupper, som i særlig grad får efterkommet et ønske om revalidering. Blandt modtagere af førtidspension, som ønsker at gennemgå et revalideringsforløb, er det i næsten halvdelen af kommunerne mindre end 20 procent, der får imødekommet dette ønske. I andre kommuner (knap en fjerdedel) får over 80 procent af førtidspensionisterne imødekommet et ønske om at gennemgå et revalideringsforløb. Modtagere af sygedagpenge er den gruppe, der i størst udstrækning får imødekommet et ønske om revalidering. Godt tre femtedele af sygedagpengemodtagerne får imødekommet et

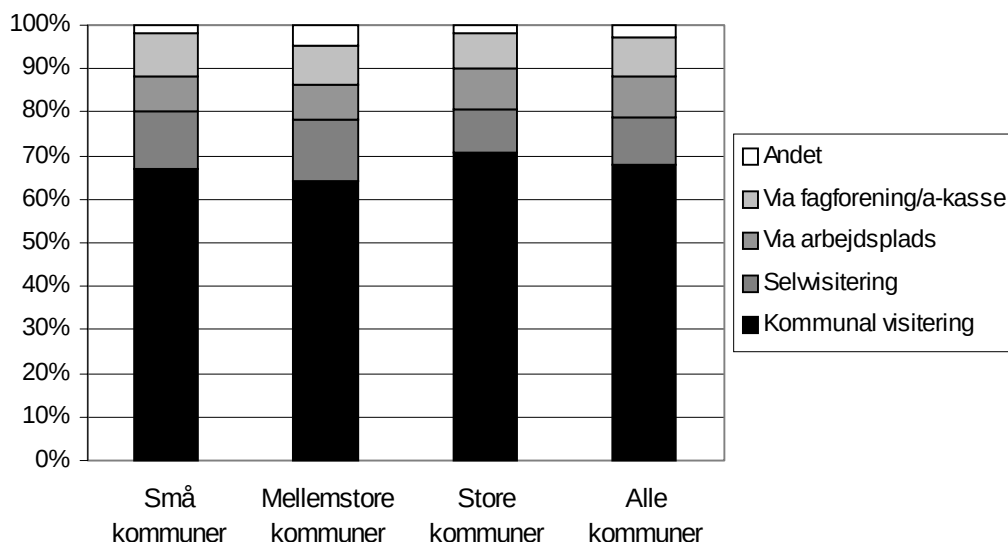
ønske om at komme ind i et revalideringsforløb. Det er dobbelt så stor en andel som for modtagere af *arbejdsløshedsdagpenge*, hvor kun 30 procent får opfyldt et ønske om at gennemgå et revalideringsforløb. Blandt modtagere af *kontanthjælp*, som udtrykker ønske om at komme ind i et revalideringsforløb, er det godt 40 procent, der får imødekommet dette. De store kommuner imødekommer i lidt mindre omfang end de små og mellemstore kommuner ønsker om at deltage i revalideringsforløb (jf. bilagstabel B15).

4.2. Visitation til revalidering

Figur 4.3 viser hvilke typer af visitation, der leder til revalidering. Det er primært kommunerne, der initierer revalideringen. I to tredjedele af sagerne sker det ved, at kommunen selv tager initiativ til at revalidere personer på overførselsindkomster. Revalidering kan også iværksættes ved, at borgerne selv tager kontakt til kommunen og præsenterer deres behov for revalidering (såkaldt 'selvvisitering'). 11 procent af visiteringerne til revalidering sker ifølge kommunerne på denne måde. Visitering til revalidering kan derudover ske ved, at offentlige eller private arbejdspladser retter henvendelse til kommunen vedr. ansatte med revalideringsbehov.

Figur 4.3.

Kommunernes vurdering af hvilke visitationstyper der leder til revalidering. Særsomt for kommunestørrelse. Vægtede gennemsnit. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B16.

I debatten har det været påpeget, at virksomhederne ikke i tilstrækkeligt omfang kontakter myndighederne, når deres ansatte har været sygemeldte i en længere periode.²⁴⁾ At kun 9 procent af revalideringssagerne er initieret af arbejdsgiverne, forekommer bemærkelsesværdigt sammenholdt med kommunernes vurdering af, at 25 procent af revalideringssagerne bunder i erhvervsrelateret nedslidning (jf. figur 4.1 ovenfor). Ifølge kommunerne hænder det i 9 procent af tilfældene, at det er fagforeninger eller a-kasser, som kontakter kommunen vedr. medlemmer med behov for revalidering.

Under svarkategorien "Andet" nævner flere kommuner, at der også sker visitering til revalidering via læger og sygehuse. Et par kommuner angiver desuden, at revalidering igangsættes som følge af en henvendelse fra Arbejdsformidlingen.

Der er i Aktivlovens paragraf 46 to overordnede kriterier for igangsættelse af revalidering:

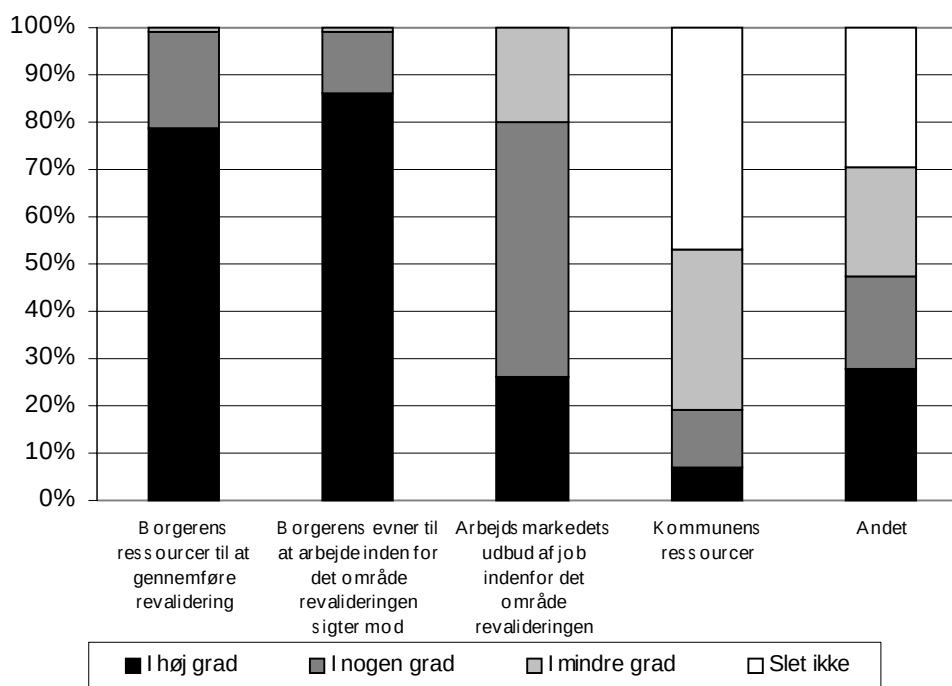
- 1) Borgerens arbejdsevne skal være så begrænset, at vedkommende ikke kan få et job eller fastholde det, vedkommende har, og
- 2) der skal være en realistisk forventning om, at en given revalideringsindsats vil fremme borgerens muligheder for efterfølgende hel eller delvis selvforsørgelse.

I spørgeskemaet afdækkes forskellige dimensioner ved det andet kriterium. Figur 4.4 viser således hvilke overvejelser, der er afgørende for, at kommunerne visiterer til revalidering. Kommunerne lægger stor vægt på borgernes ressourcer, når de vurderer, om der skal igangsættes et revalideringsforløb. Stort set alle kommuner (99 procent) ser i høj grad eller i nogen grad på, om borgeren vurderes at have de fornødne ressourcer til at gennemføre et revalideringsforløb, og om borgeren vurderes at ville kunne bestride den jobfunktion, som revalideringen sigter mod. Ved igangsættelse af revalideringsforløb lægges der også en betydelig vægt på, om arbejdsmarkedet vurderes at byde på job, der matcher de kvalifikationer, som vedkommende vil få gennem den revalideringsindsats, vedkommende ønsker. 80 procent af kommunerne lægger i høj grad eller i nogen grad vægt på dette forhold.

24) I en spørgeskemaundersøgelse baseret på 250 kommuner tilkendegiver 37 procent, at det, at arbejdsgiverne ikke melder tilbage inden 8 uger, er en af de vigtigste eller næstvigtigste årsager til, at de har svært ved at administrere reglen om at skride til handling inden for 8 uger. Blandt de mere hyppigt angivne årsager er dog, at kommunerne ofte ikke finder det nødvendigt at skride ind, fordi det kan forventes, at vedkommende vil være tilbage i arbejde inden for et afgrænset tidsrum, eller omvendt at det vurderes, at vedkommende slet ikke vil kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet igen pga. alvorlig diagnose. En vis andel af de adspurgte kommuner angiver desuden manglende ressourcer som årsag til manglende rettidig handling (Kommunernes Landsforening, 2000, 49).

Figur 4.4.

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



Anm.: Figuren baserer sig på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B17.

Kommunerne angiver at de er mindre tilbøjelige til at se på, om de selv råder over de fornødne faglige og økonomiske ressourcer til at kunne iværksætte en revalideringsindsats. Fire femtedele af kommunerne lægger i mindre grad eller slet ikke vægt på dette aspekt.

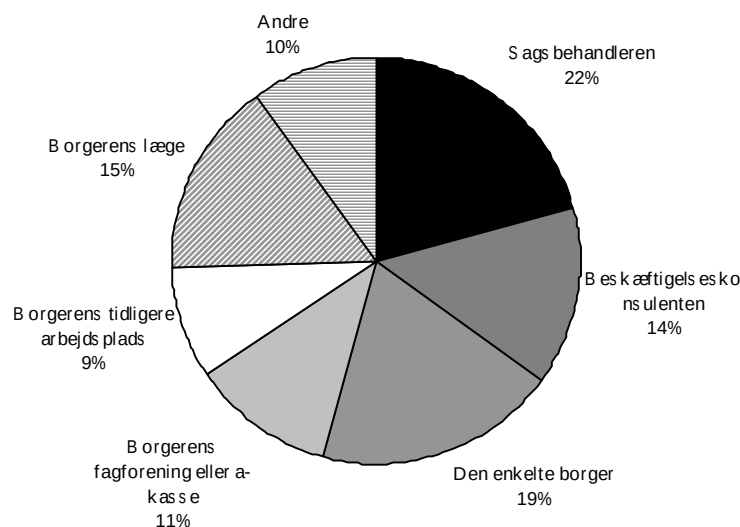
Under svarkategorien “Andet” nævner flere kommuner, at der i høj grad ses på, om der er indikation og lovhjemmel for støtte til revalidering, dvs. om borgeren har en begrænset arbejdsevne (lovgivningens første kriterium). Endvidere anfører flere kommuner, at der også tages hensyn til motivationen hos den potentielle revalidend.

De kriterier, som kommunerne anvender ved vurderingen af, hvorvidt en borger skal indsluses i et revalideringsforløb, betyder selvsagt, at en selektionsproces finder sted. En kvalitativ interviewundersøgelse blandt 15 personer under revalidering (Harsløf, 2000) pegede på, at dokumentation fra borgerens side på, at vedkommende havde nedsat arbejdsevne på den ene side, og at vedkommende havde de fornødne ressourcer til at gennemføre en revalidering og blive selvforsørgende på den anden, er vigtigt. En aktiv indsats, hvor borgeren eksempelvis trækker på bistand fra sin

egen læge/specialist, sin fagforening, en advokat eller sit personlige netværk, kan have stor betydning for, om vedkommende tilkendes revalidering. Ligeledes er en sådan aktiv dokumentationsindsats vigtig for den videre indflydelse på processen. I spørgeskemaet blev kommunerne bedt om at vurdere, i hvor høj grad udvalgte aktører har indflydelse på, om en person kommer ind i et revalideringsforløb. Besvarelserne er illustreret, som en relativ fordeling, i figur 4.5. Kommunerne vurderer, at kommunens sagsbehandlere har størst indflydelse. Stort set alle kommuner (98 procent) angiver, at sagsbehandlerne i høj grad eller i nogen grad har indflydelse på, om der etableres et revalideringsforløb, og sammen med kommunens beskæftigelseskonsulent, som også tillægges en vis indflydelse, vurderer kommunerne altså, at deres egne repræsentanter har den største indflydelse. Den enkelte borger og dennes læge har også stor indflydelse. Borgerens tidligere arbejdsplads og borgerens fagforening eller arbejdsløshedskasse har derimod en noget mindre indflydelse på, om der etableres et revalideringsforløb. 54 procent af kommunerne vurderer, at borgerens fagforening og arbejdsløshedskasse i høj grad eller i nogen grad har indflydelse, og 30 procent af kommunerne angiver, at den tidligere arbejdsplads i høj grad eller i nogen grad spiller en rolle for etableringen af et revalideringsforløb.

Figur 4.5.

Kommunernes vurdering af i hvor høj grad forskellige aktører har indflydelse på, om en person kommer ind i et revalideringsforløb. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på en omkodning af kategorierne: "I høj grad" (3), "I nogen grad" (2), "I mindre grad" (1) og "Slet ikke" (0). Kommunernes besvarelser er gengivet i bilagstabel B18.

Flere kommuner anfører under svarkategorien “Andre”, at kommunens egen lægekonsulent i høj grad eller i nogen grad har indflydelse på etableringen af revalideringsforløb. Endvidere angiver nogle få kommuner, at AF har en vis indflydelse.

Beskæftigelseskonsulenten har lidt større indflydelse på, om en person kommer ind i et revalideringsforløb i de små kommuner end i de store. Omvendt har fagforening og arbejdsløshedskasse større indflydelse i de store kommuner.

4.3. Revalideringens indhold

Forud for revalideringen med erhvervsplan kan der tilrettelægges forrevalideringsforløb. Forrevalideringen kan have flere forskellige formål. Tabel 4.1. viser kommunernes fordeling efter hvor stor en andel af sagerne vedrørende forrevalidering, der er tilrettelagt for at opfylde bestemte formål. I knap halvdelen af sagerne vedr. forrevalidering er formålet bl.a. at foretage en arbejdsprøvning. I næsten lige så stor en andel af sagerne er formålet med forrevalidering at foretage en afklaring af personens almene kvalifikationer, af personens uddannelsesegnethed eller af personens erhvervsønsker. Formålet med forrevalidering er derimod kun i mindre omfang at opkvalificere

Under svarkategorien “Andet” anfører nogle kommuner, at formålet med forrevalidering også er at modne deltagerne inden revalidering med erhvervsplan. Forrevalideringen skal, som en kommune anfører, “opøve deltagernes motivation og mødestabilitet”.

Tabel 4.1.

Kommunerne fordelt efter hvor stor en andel af forrevalideringsforløbene, der tjener forskellige formål. Procent.

	At afklare almene kvalifikationer	At afklare uddannelses- egnethed	At afklare erhvervs- ønsker	At foretage en arbejds- prøvning	At opkvali- ficere	Andet
Vægtet gennemsnit ¹⁾	46	44	47	49	32	47
Procentgrundlag	227	227	227	224	220	45

Anm.: Til spørgsmålet hørte fem svarkategorier fra 0-20 pct. af sagerne til 80-100 pct. af sagerne. Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 10 pct., 30 pct. osv. Jf. bilagstabel B19.

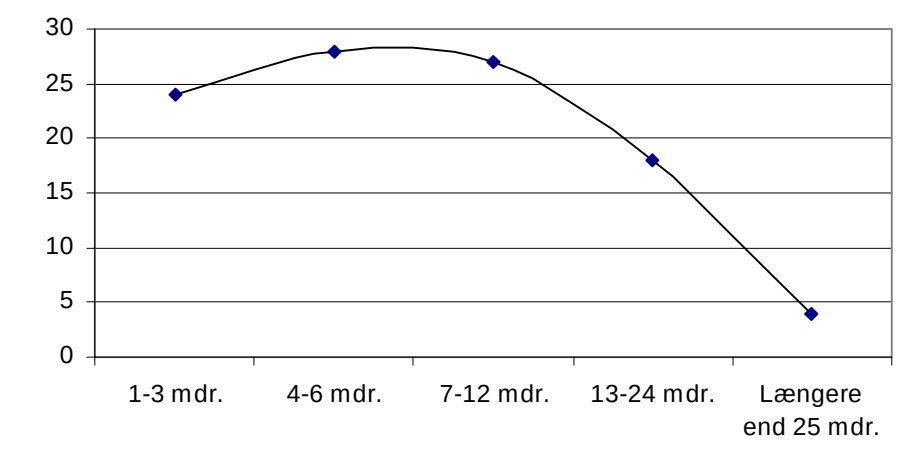
1) Kommunerne er her vægtet med antal revalidender. Svar fra kommuner med mange revalidender vægtes således forholdsvist højere end svar fra kommuner med få revalidender.

At næsten halvdelen af sagerne vedr. revalidering har formål under kategorien “Andet” skyldes især, at de store kommuner vurderer andre formål som vigtige. I godt halvdelen af forrevalideringssagerne i de store kommuner (som har svaret på dette spørgsmål) vurderes det, at andre formål end de angivne indgår. I de små og mellemstore kommuner er andelen mindre end 25 procent.

Der er ikke nogen fastsat grænse for længden af forrevalideringsperioden fra lovgivningens side. På den baggrund blev kommunerne bedt om at angive den omtrentlige fordeling af forrevalideringsforløbene. Det fremgår af kommunernes besvarelser, at et forrevalideringsforløb gennemsnitligt varer i cirka 9 måneder. Omkring hver fjerde forløb er kortvarigt, dvs. mellem 1-3 måneder, lidt flere varer mellem 4-6 måneder og 7-12 måneder, knap hver femte mellem 13-18 måneder, mens ganske få varer længere end 25 måneder. Den overordnede tendens er illustreret i figur 4.6.

Figur 4.6.

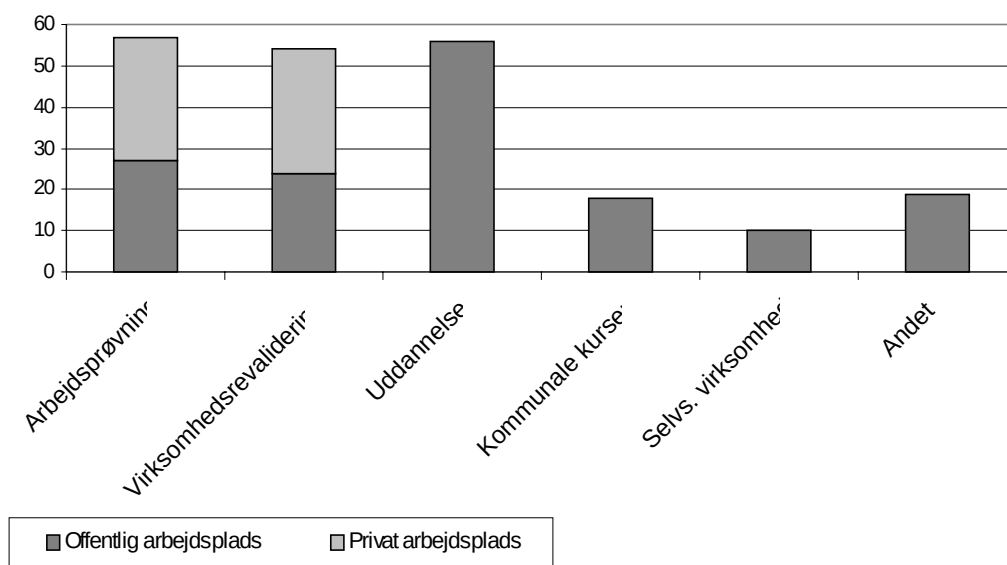
Kommunernes angivelse af forrevalideringens varighed. Vægtede gennemsnit. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B20.

Figur 4.7.

Kommunerne fordelt efter hvor stor en andel af erhvervsplanerne, der indeholder forskellige mulige elementer. Vægtede gennemsnit. Procent.



Anm.: Figuren er baseret på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B21.

Indholdet i den erhvervsplan, der lægges for revalideringen, kan variere i forhold til en række mulige elementer. Disse kan indgå selvstændigt eller i kombinationer. Figur 4.7 illustrerer kommunernes angivelser af omfanget af, hvorvidt forskellige revalideringselementer indgår. Over halvdelen af alle revalideringsforløb indeholder en form for uddannelse, arbejdsprøvning og/eller virksomhedsrevalidering enten i offentligt eller privat regi i over halvdelen af alle revalideringsforløb. Disse tiltag finder lidt hyppigere sted på private end på offentlige arbejdspladser. Til gengæld indeholder relativt få erhvervsplaner kommunale kurser eller hjælp til etablering af selvstændig virksomhed.²⁵⁾ Sammenlignet med en undersøgelse fra 1993 synes der at være sket et fald i kommunernes brug af uddannelse som led i revalideringen med erhvervsplan. 1993-undersøgelsen, som gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt sagsbehandlere, som havde med de konkrete revalideringssager at gøre, viste, at 75 procent af alle danske revalidender var under uddannelse (Gregersen, 1993, 73-75).

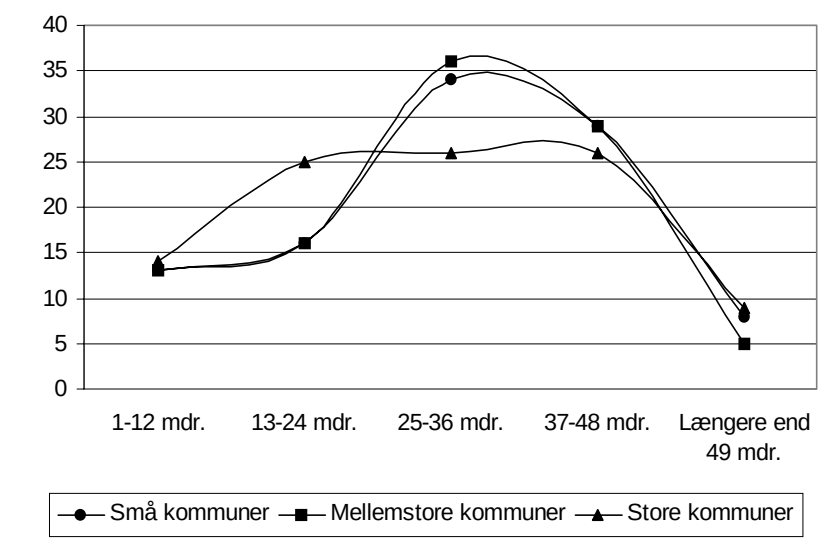
25) Det kan formodes, at revalideringsformen 'hjælp til etablering af selvstændig virksomhed' er overrepræsenteret her pga. måden, tallet er udregnet, nemlig vha. midtpunktet for kategorien 0-20 pct.

Loven fastlægger en maksimal grænse for varigheden af revalidering med en erhvervsplan på 5 år, noget der dog i særlige tilfælde kan dispenseres fra. Samtidig ligger det i loven (§ 49), at erhvervsplanen skal tilrettelægges således, at revalideringen skal kunne gennemføres på kortest mulig tid. Kommunerne blev bedt om at angive skøn over, hvor mange procent af sagerne der varede under et år, 1-2 år, 2-3 år, 3-4 år og længere end 4 år. Gennemsnitligt varer revalideringsforløb lidt under 2½ år. Kortvarige revalideringsforløb på mellem 1-12 måneder udgør 14 procent af revalideringssagerne. Langvarige forløb over 49 måneder udgør blot 8 procent af sagerne.

Figur 4.8 gengiver i grafisk form kommunernes besvarelser - varigheden af revalidering med erhvervsplan for små, mellemstore og store kommuner. Som det fremgår af figuren, gør de store kommuner i mindre grad brug af de 2-3-årige forløb til fordel for de 1-2-årige forløb. Eftersom udbudet af længerevarende uddannelse er større i de store kommuner, skulle man tro, at det forholdt sig omvendt. Tendensen kan muligvis forklares med forskelle i sammensætningen af personkredsen for revalidering imellem de store kommuner på den ene side og de små og mellemstore kommuner på den anden side.

Figur 4.8.

Varigheden af revalidering med erhvervsplan. Særsomt for kommunestørrelse. Vægtede gennemsnit. Procent.



Anm.: Figuren baserer sig på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B22.

I spørgeskemaet spørges kommunerne om hvilke sektorer, revalideringen sigter mod. Selvom man må formode, at der som led i processen omkring udarbejdelsen af erhvervsplanen foregår en drøftelse af, hvilket område revalideringen sigter mod, vil en del revalideringsforløb være tilrettelagt således, at de ikke nødvendigvis sigter mod en bestemt sektor, men sigter mere bredt, idet en stillingsfunktion kan udøves inden for flere sektorer.²⁶⁾

Tabel 4.2 viser, i hvilket omfang revalideringsforløbene sigter mod forskellige erhvervssektorer. I den højre søjle er beskæftigelsen i Danmark fordelt på sektor vist som sammenligningsgrundlag. Sektoren for offentlige og personlige tjenesteydelser er topscorer. To ud af fem revaliderers erhvervsplan sigter mod beskæftigelse inden for denne sektor. Hermed adskiller revalideringsindsatsen sig dog tilsyneladende ikke væsentligt fra tendensen på det danske arbejdsmarked, hvor 35 procent er beskæftiget i denne sektor. Ud fra kommunernes skønsmæssige besvarelser ser det ud til, at der revalideres forholdsvis få til industrisektoren. Generelt synes revalideringsindsatsens sigte - vurderet på baggrund af disse besvarelser - at være i samsvarende med, hvordan beskæftigelsen i Danmark fordeler sig på erhvervssektorer.

Under kategorien "Andet" anfører flere kommuner, at en del af revalideringsforløbene sigter mod IT-området. Størst variation blandt kommunernes besvarelser findes i forhold til sigtet mod landbrug, fiskeri og råstofudvinding, hvilket er forventeligt, når man tager den regionale erhvervsstruktur præget af land- og bykommuner i betragtning. Den mindste variation er der i forhold til sigtet mod offentlige og personlige tjenesteydelser.

Kommunerne blev ligeledes spurgt, i hvilket omfang revalideringsforløbene sigtede mod hhv. den offentlige og den private sektor. Kommunerne svarede næsten entydigt, at revalideringsforløbene fordeler sig ligeligt mellem at sigte mod de to sektorer. Sammenholdt med beskæftigelsesfordelingen mellem disse sektorer i landet som helhed per 1. kvartal 2000 - 35 procent i den offentlige sektor og 65 procent i den private sektor (Arbejdsministeriet, 2000) - kan man sige, at revalideringsindsatsen i særlig høj grad sigter mod den offentlige sektor.

26) En kontoruddannelse kan eksempelvis lede til ansættelse i mange forskellige sektorer. Gennem spørgeskemaundersøgelsen blandt personer, som har afsluttet revalidering, vil det blive muligt noget mere nøjagtigt at se, fra hvilke typer af stillinger, erhverv og sektorer folk kommer fra, og tilsvarende hvor de kommer hen efterfølgende.

Tabel 4.2.

Revalideringsforløbenes sigte på erhvervssektorer. Særsilt for kommunestørrelse.¹⁾ Vægtede gennemsnit.²⁾ Procent.

	Små kommuner	Mellem- store kommuner	Store kommuner	Alle kommuner	Den danske beskæftigelse fordelt på sektor i jan. 1999 ³⁾
Landbrug, fiskeri og råstofudvinding	3	2	2	2	4
Industri, bygge og anlægsvirksomhed	13	17	18	17	23
Energi- og vandforsyning	2	2	2	2	1
Handel, hotel og restaurationsvirksomhed	18	19	15	16	18
Transportvirksomhed, post og telekommunikation	11	10	10	10	7
Finansieringsvirksomhed mv., forretningsservice	8	8	9	9	12
Offentlige og personlige tjenesteydelser	43	41	39	40	35
Andet	2	3	6	5	0
I alt	100	102	101	101	100
Procentgrundlag	92	72	36	200	

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

3) Beskæftigelse fordelt på erhvervssektor (Danmarks Statistik, 2000).

4.4. Revalideringens resultat

Frafald undervejs i revalideringsforløbene må forventes ofte at forekomme. En 30-kommuners undersøgelse gennemført af Socialministeriet i 1998 pegede på, at det ofte er det samme problem, som betingede revalideringen, der udløser bruddet (Socialministeriet, 1998, 3). Kommunerne blev bedt om at angive et skøn over hvor mange, der falder fra undervejs i revalideringsforløbet (jf. tabel 4.3). Betragtes alle kommuner under et, ses det, at omtrent hver fjerde revalidend falder fra. Landets tre største kommuner, målt i forhold til indbyggertal, har en særlig høj frafaldsprocent. Inddrages disse kommuner ikke i opgørelsen, er det 'blot' cirka hver sjette revalidend, der falder fra. Som det blev diskuteret ovenfor, synes revalideringssagerne i storbyerne i noget højere grad at være sammensat af flere sammenhængende problemtyper. Denne kompleksitet kan muligvis forklare det noget højere frafald i storbyerne.

Hvad er årsagerne til frafaldet? Dette belyses i figur 4.9. Baggrunden for frafaldet undervejs i forløbet vurderes af kommunerne kun i ringe grad at skyldes, at revalidenderne har fundet ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Tilsvarende er det få kommuner, der mener, at frafaldet skyldes, at forløbene har været forkert tilrettelagt. Derimod tilskrives det en vis betydning som årsag, at revalidendernes fysiske eller psykiske helbred forværres, samt dét, at der indtræffer nye problemer af social karakter undervejs.

Tabel 4.3.

**Frafald undervejs i revalideringsforløbet. Særsomt for kommunestørrelse.¹⁾
Vægtede gennemsnit.²⁾ Procent.**

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner	Alle kommuner ekskl. de 3 største ³⁾
Andel, der falder fra	11	15	31	25	16
Procentgrundlag	106	77	37	220	217

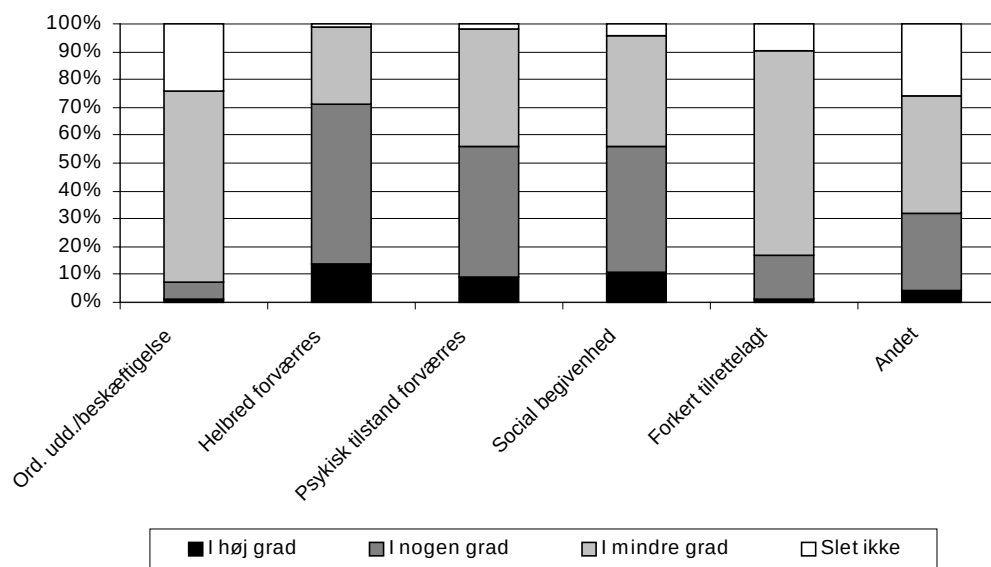
1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

3) Alle kommuner, der har besvaret dette punkt på spørgeskemaet ekskl. de 3 kommuner, som har det største indbyggertal.

Figur 4.9.

Kommunerne fordelt efter i hvor høj grad frafald undervejs i revalideringsforløbet skyldes en række nærmere angivne årsager. Procent.



Anm.: Figuren baserer sig på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B23.

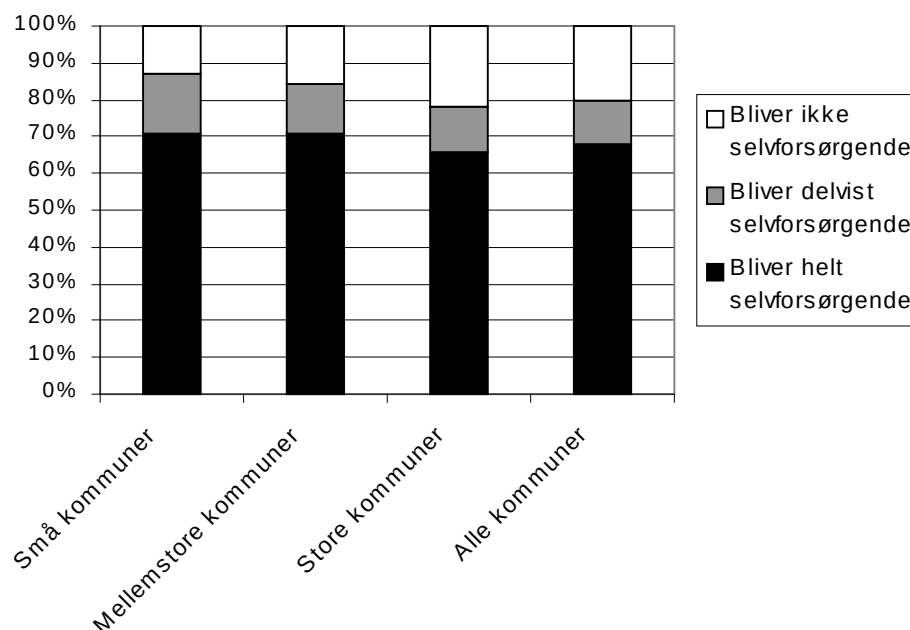
Under kategorien 'andet' bemærker en del af kommunerne, at nogle revaliderer falder fra undervejs, fordi de mangler en elev- eller praktikplads. Det anføres også, at en del af revaliderenderne mangler motivation eller ikke er i stand til at følge med pga. manglende faglige eller sociale færdigheder.

De små kommuner vurderer i større omfang end de store kommuner, at revaliderenderne afbryder revalideringen, fordi de kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse uden for den tilrettelagte erhvervsplan. Derimod vurderer de små kommuner, at færre revaliderer afbryder revalideringen af de andre årsager, som er anført i figur 4.9.

Målet med revalidering er, som nævnt, at borgeren opnår at blive helt eller delvist selvforsørgende. I spørgeskemaet blev kommunerne bedt om at angive, omtrent hvor stor en andel som bliver hhv. helt, delvist og ikke selvforsørgende. Et forbehold, som man altid må tage i forhold til en sådan vurdering, er, at man selvsagt ikke ved, hvad der ville være hændt, såfremt indsatsen ikke var blevet igangsat. Den pågældende kunne på egen hånd eller via andre ordninger være kommet i ordinært arbejde. Kommunerne vurderer, som det fremgår af figur 4.10, at lidt under tre fjerdedele bliver helt selvforsørgende, lidt over en tiendedel bliver delvist selvforsørgende, og en femtedel bliver ikke selvforsørgende.

Figur 4.10.

Revalideringsindsatsens virkning i forhold til at blive selvforsørgende. Særsilt for kommunestørrelse. Vægtede gennemsnit. Procent.



Anm.: Figuren baserer sig på kommunernes besvarelser gengivet i bilagstabel B24.

4.5. Samarbejdet med amtskommunen

Revalidering er en opgave, som kommunerne i høj grad skal løfte sammen med det amt, de hører under. Konkret varetager amterne driften af revalideringsinstitutioner, revalideringsprojekter mv., ligesom amtet står for at servicere kommunerne via en række konsulentfunktioner. Kommunerne blev på den baggrund spurgt, i hvilket omfang amtskommunens indsats på en række udvalgte områder dækkede deres behov. Af svarene gengivet i tabel 4.4 fremgår det, at kommunernes behov, som selvsagt kan være meget varierende, generelt ikke dækkes fuldt ud. Der synes således, set fra kommunernes synspunkt, at være et potentiale for en bedre opbakning fra amternes side omkring kommunernes revalideringsindsats.

En faktoranalyse på de variabler, der indgår i spørgsmålet omkring kommunernes vurdering af amternes indsats, viser, at besvarelserne kan kategoriseres som vurderingen af behovsopfyldelsen i forbindelse med amternes varetagelse af hhv. *konkrete funktioner* (varetagelsen af revalideringsinstitution og revalideringsprojekter) og *konsulentfunktioner* (undervisning for medarbejdere, vidensudbredelse, konsulentbistand, samarbejde på andre områder). Inden for disse hovedkategorier er der med andre ord høj grad af sammenhæng - det er de samme kommuner, der tenderer

til fx at være tilfredse med revalideringsinstitutionen og revalideringsprojekterne, og de samme kommuner, der er tilfredse med undervisningen, vidensudbredelsen, konsulentbistanden og andet samarbejde. Kommunerne kan derimod godt være tilfredse med de konkrete funktioner, men mindre tilfredse med konsulentfunktionerne eller omvendt, ligesom de kan opleve, at deres behov hhv. opfyldes og ikke opfyldes på begge områder.

For overskuelighedens skyld er kommunernes besvarelse omkring opfyldelsen af deres behov for amtets indsats på revalideringsområdet lagt sammen i et groft måltal (der ikke tager højde for de to faktorer, der kan identificeres). Det maksimale mulige antal point (24) svarer til fuld opfyldelse af behovene, mens det laveste mulige antal point (6) svarer til slet ingen opfyldelse af kommunens behov. Figur 4.11 viser et Danmarkskort, hvor gennemsnittet af kommunernes måltal i deres respektive amter er fordelt på fire pointkategorier (under 15 point; 15-17 point; 17-19 point; og over 19 point) repræsenteret ved en farveskala fra mørk mod lys. Kommunerne i Fyns amt og Bornholms amt har tilkendegivet den laveste opfyldelse af behov, mens kommunerne i Fredensborg amt og Vestsjællands amt har tilkendegivet den højeste.

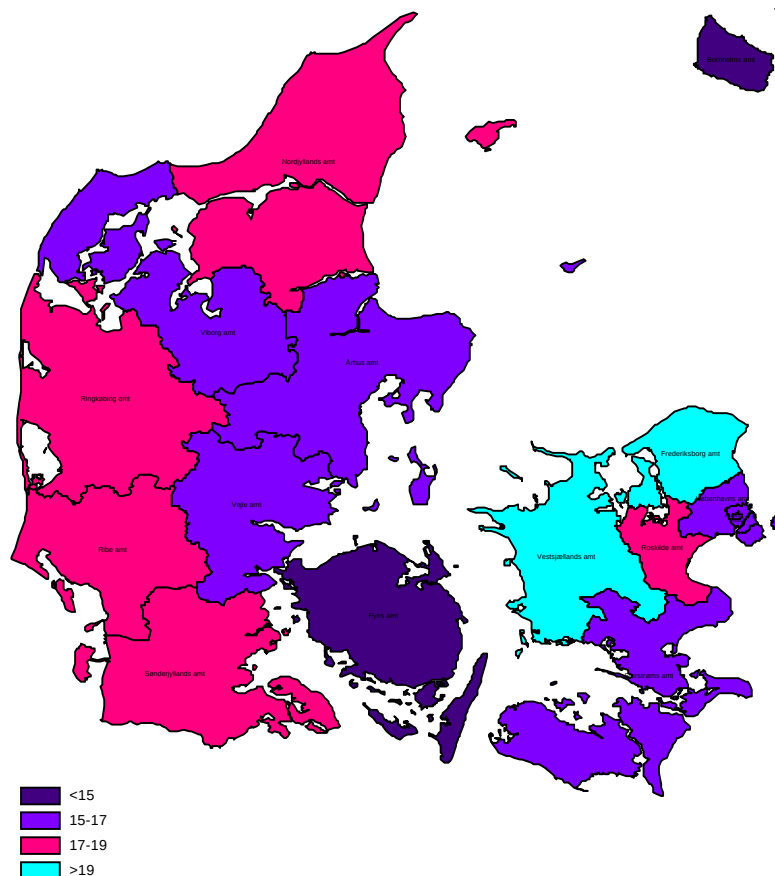
Tabel 4.4.

Fordeling af kommunerne efter i hvor høj grad kommunerne vurderer, at amtskommunens indsats på en række områder opfylder kommunens behov. Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procent- grundlag
Afholdelse af undervisning for revalideringsmedarbejdere	3	19	46	31	99	226
Udbredelse af viden og erfaringer på revalideringsområdet indsamlet fra amtets forskellige kommuner	4	18	47	31	100	225
Udvikling af revalideringsprojekter	3	26	49	21	99	225
Konsulentbistand fra amtskommunen	10	20	39	32	101	225
Amtets revalideringsinstitution	20	48	27	5	100	226
Samarbejde på andre områder	2	25	48	25	100	166

Figur 4.11.

Danmarkskort - Gennemsnit for kommunernes besvarelser vedrørende opfyldelsen af behov på seks områder fra amtets side - aggregeret til et overordnet måltal. Illustreret med fire intervaller. Særskilt for amter.



Anm.: Højeste mulige aggregerede score = 24 (dvs. fuld opfyldelse af alle behov relateret til amtets indsats); mindste mulige aggregerede score = 6 (dvs. slet ingen opfyldelse af behovene). Københavns kommune er talt med under gennemsnittet for Københavns amt. Der foreligger ikke besvarelse fra Frederiksberg kommune til dette spørgsmål.

Kapitel 5

Om undersøgelsen

Spørgeskemaet, som ligger til grund for denne undersøgelse, er udarbejdet på baggrund af et foreliggende skema, som blev anvendt i 1996. En række spørgsmål er blevet ændret eller tilføjet, og sektionen, der omhandler kommunernes revalideringsindsats, er koblet på. Informative interview med repræsentanter fra to sociale forvaltninger samt diskussioner i undersøgelsens følgegruppe har bidraget til udvælgelsen og formuleringen af spørgsmålene.

Data er indsamlet via udsendelsen af et spørgeskema til landets 275 kommuner i februar 2000. Skemaet blev for de kommuner, der ikke returnerede skemaet i udfyldt stand inden for den angivne tidsfrist, fulgt op af op til to yderligere skriftlige henvendelser og endelig eventuelt en telefonisk henvendelse. Med udgangen af maj måned forelå 235 besvarede spørgeskemaer, hvilket giver en svarprocent på 85. 92 procent af befolkningen bor i kommuner, der har besvaret skemaet. Dataindsamlingen er, med undtagelse af den afsluttende telefoniske ringen rundt, forestået af SFI-SURVEY.

Tabel 5.1 viser en oversigt over andelen af kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, og andelen af befolkningen som er bosat i de kommuner, som dermed er dækket af undersøgelsen fordelt på kommunestørrelse.

Tabel 5.1.

Andelen af kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, og andelen af landets befolkning, som bor i kommuner, der har besvaret spørgeskemaet. Fordelt på kommunestørrelse.¹⁾ Procent.

	Andel kommuner der har svaret	Andel indbyggere i kommuner der har svaret	Procentgrundlag
Små kommuner	83	83	137
Mellemstore kommuner	82	86	94
Store kommuner	95	98	44
Hele landet	85	92	275

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har flere end 25.000 indbyggere.

Vægtning

I de tilfælde hvor det er angivet, at data er blevet vægtet, er kommunernes besvarelser talt med i forhold til deres andel af den klientgruppe, som det pågældende spørgsmål omhandler (kontanthjælpsmodtagere, eventuelt hhv. over og under 30 år, revalidender, hvor kilden har været Den Sammenhængende Socialstatistik, 1998-tal, hentet via KSDB),²⁷⁾ eller deres andel af den danske befolkning pr. 1.1. 2000 (hvor kilden har været Danmarks Statistikbank). Kommuner med en stor andel af den pågældende klientgruppe vægtes således forholdsvis mere end kommuner med en lille andel. Hvor ikke-vægtede tal giver mulighed for udsagn om, hvor stor en *andel af kommunerne* som har en bestemt praksis, opfattelse e.l., giver de vægtede tal mulighed for udsagn om, hvor stor en *andel af en given klientgruppe* (eksempelvis kontanthjælpsmodtagere under eller over 30 år eller revalidender) der bor i en kommune, hvor man har en bestemt praksis, opfattelse e.l. Ved at vægte undgår man med andre ord, at besvarelser fra kommuner med meget få klienter kommer til at tælle lige så meget som kommuner, som har mange. En sådan opgørelse vil selvsagt i mange tilfælde ikke give et repræsentativt billede af den samlede kommunale beskæftigelsesindsats. Ulempen med at vægte er, at besvarelserne fra de helt store kommuner får utrolig stor vægt i materialet med risikoen for, at eksempelvis fejl, misforståelser og lignende giver en skæv repræsentation af den kommunale beskæftigelsesindsats.

Sammenligning med 1996-undersøgelsen

Store dele af spørgeskemaet er konstrueret med udgangspunkt i det spørgeskema, som lå til grund for SFI's 1996-undersøgelse. På grund af den ændrede lovgivning er en række spørgsmål og svarkategorier dog ændret i større og mindre omfang. Dette gælder særligt for inddelingen på aldersgrupper, hvor 1996-undersøgelsen opererede med aldersgrupperne under 25 år og 25 år og derover på baggrund af Lov om kommunal aktiverings skelnen. Da sådanne forskydninger betyder, at præcise sammenligninger alligevel ikke er direkte mulige, er det valgt ikke nødvendigvis at bevare den fuldstændig samme ordlyd og inddeling i spørgsmål og svarkategorier/-intervaller. Hvor det er fundet hensigtsmæssigt i forhold til afdækningen af de aktuelle forhold, er disse ændringer således foretaget på bekostning af sammenligneligheden. Flere steder er det valgt at operere med kortere intervaller og dermed flere svarkategorier eller med åbne kategorier, hvor kommunerne er blevet bedt om at angive et procenttal.

27) Der er taget udgangspunkt i den dominerende ydelse (altså den ydelse personen har modtaget i længst tid, hvis personen har modtaget forskellige indkomsterstøttende ydelser i løbet af året). Det betyder fx, at en given person ikke samtidigt kategoriseres som kontanthjælpsmodtager og modtager af revalideringsydelse.

Bilag

Tabel B1.

Kommunerne fordelt efter angivelse af hvorvidt det registrerede antal ledige alene med ledighed som problem er dækkende. Fordelt på kommunestørrelse.¹⁾ Procent.

	Væsentligt højere	Lidt højere	Omtrent præcist	Lidt lavere	Væsentligt lavere	Procent- grundlag
Små kommuner	7	20	41	19	12	109
Mellemstore kommuner	6	24	37	14	18	78
Store kommuner	14	19	38	14	14	42
Samlet	8	21	39	17	14	229

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

Tabel B2.

Kommunernes vurdering af hvor stor en andel gruppen alene med ledighed som problem skønnes at udgøre af den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Særskilt for aldersgruppe. Procent.

	Under 30 år	30 år og derover
0-20 pct.	36	46
21-40 pct.	29	29
41-60 pct.	21	16
61-80 pct.	12	7
81-100 pct.	1	2
I alt	99	100
Gennemsnit ¹⁾	33	28
Vægtet ²⁾ gennemsnit	28	22
Procentgrundlag	230	228

1) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 10 pct., 20 pct., osv.

2) Kommunernes besvarelser er vægtet efter antallet af kontanthjælpsmodtagere hhv. under og over 30 år.

Tabel B3.a

Kommunernes vurdering af i hvor høj grad en række problemer kendetegner gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed *under 30 år*. Procent.

	0-25 pct.	26-50 pct.	51-75 pct.	76-100 pct.	I alt	Procentgrundlag
Familiemæssige problemer	51	39	10	1	101	214
Boligproblemer	77	18	4	1	100	212
Gældsproblemer	51	33	14	2	100	209
Misbrugsproblemer	50	42	9	0	101	224
Sprogproblemer	91	8	1	0	100	210
Psykiske problemer	58	35	7	0	100	223
Andre helbredsproblemer	70	24	6	0	100	216
Socialt utilpasset	27	37	30	6	100	226
Andre problemer	70	22	7	1	100	140

Tabel B3.b

Kommunernes vurdering af i hvor høj grad en række problemer kendetegner gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed på 30 år eller derover. Procent.

	0-25 pct.	26-50 pct.	51-75 pct.	76-100 pct.	I alt	Procentgrundlag
Familiemæssige problemer	26	52	20	2	100	221
Boligproblemer	76	21	2	1	100	216
Gældsproblemer	36	37	25	3	101	216
Misbrugsproblemer	27	47	23	3	100	230
Sprogproblemer	75	22	2	1	100	214
Psykiske problemer	36	51	13	0	100	228
Andre helbredsproblemer	28	50	21	1	100	220
Socialt utilpasset	25	36	31	7	99	226
Andre problemer	64	24	10	2	100	140

Tabel B4.

Kommunerne fordelt efter i hvilket omfang kontanthjælpsmodtagere får flere aktiveringstilbud at vælge i mellem. Særskilt for kommunestørrelse.¹⁾ Procent.

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
Stort set altid	38	49	72	49
Ofte	35	27	23	29
Ind imellem	20	19	0	16
Sjældent	6	3	5	4
Aldrig	1	1	0	1
I alt	100	99	100	99
Procentgrundlag	111	82	41	234

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

Tabel B5.

Kontanthjælpsmodtagernes mulighed for at få indflydelse på deres aktivering på forskellige områder. Vægtede tal.¹⁾ Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procentgrundlag
Valg af type af aktiveringstilbud	66	30	2	1	99	230
Valg af konkret aktiveringsprojekt	38	52	8	2	100	228
Valg af konkret jobtræningstilbud	63	31	5	0	99	230
Valg af konkret uddannelsesiltag	72	18	9	1	100	232
Valg af det ugentlige antal timer i aktivering	9	18	50	23	100	229

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

Tabel B6.

Kommuner fordelt efter i hvor høj grad forskellige forhold er medvirkende til, at nogen kontanthjælpsmodtagere med ret til at blive aktiveret ikke aktiveres.

Kommunernes besvarelser i 1996-undersøgelsen angivet i parentes.¹⁾ Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procent- grundlag ²⁾
Kontanthjælpsmodtagerne møder ikke op i tilbudene	11 (15)	40 (42)	34 (35)	15 (9)	100 (100)	184 (191)
Visse kontanthjælpsmodtagere er der ikke noget formål med at aktivere	8 (15)	24 (24)	46 (33)	22 (28)	100 (100)	183 (193)
Kontanthjælpsmodtagerne har problemer, der gør, at de ikke er i stand til at deltage i eksisterende tilbud	22 (32)	48 (51)	26 (13)	4 (4)	100 (100)	187 (201)
Kommunerne har ikke ressourcer til at udvikle tilbud til de svært aktiverbare	22 (16)	28 (36)	32 (32)	18 (16)	100 (100)	184 (201)
Kommunerne har ikke kapacitet til at aktivere alle	14 (10)	26 (10)	31 (33)	29 (47)	100 (100)	184 (187)
Kontanthjælpsmodtagerne er i en form for eller venter på lægelig behandling	14 (-)	50 (-)	33 (-)	2 (-)	99 (-)	187 (-)
Kontanthjælpsmodtagerne mangler bømpasningsmuligheder	3 (-)	10 (-)	41 (-)	46 (-)	100 (-)	187 (-)

1) I 1996-spørgeskemaet angik spørgsmålet kun gruppen af kontanthjælpsmodtagere over 25 år. '-' angiver, at den pågældende svarkategori ikke indgik i 1996-undersøgelsen.

2) Det relativt lave procentgrundlag skyldes, at kommuner, der har angivet, at de aktiverer 100 procent af deres kontanthjælpsmodtagere, selsagt ikke har skulle besvare spørgsmålet.

Tabel B7.

Andel af kommunerne der anvender forskellige sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere, der ikke møder op i aktiveringsstilbudene. Særsomt for kontanthjælpsmodtagere henholdsvis alene med ledighed som problem og problemer ud over ledighed. Procent.

	Alene ledighed som problem		Problemer ud over ledighed	
	Ikke vægtet	Vægtet	Ikke vægtet	Vægtet
Foretager fradrag i tillæg	81	91	79	87
Foretager fradrag i kontanthjælp	85	94	83	90
Standser udbetalingen af kontanthjælp	90	94	77	85
Indfører kortere udbetalingsintervaller	79	67	80	70
Placerer kontanthjælpsmodtageren i et "åbent tilbud", hvor ydelsen udbetales ved fremmøde	68	67	64	60
Tilbyder mindre attraktiv foranstaltning	13	11	11	5
Procentgrundlag	231	231	230	230

Tabel B8.a

Omfanget af i hvilken grad forskellige elementer indgår i de foranstaltninger, som særligt retter sig mod kontanthjælpsmodtagere under 30 år med store problemer ud over ledighed. Vægtede tal.¹⁾ Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procentgrundlag
Arbejde	24	43	29	4	100	221
Praktik/arbejdsprøvning	25	59	16	0	100	225
Personlighedsudvikling	27	58	12	3	100	222
Undervisning	4	71	23	1	99	226
Jobsøgningsfremmende aktiviteter	7	45	45	3	100	221
Aktiviteter der primært sigter mod at fremme deltagernes livskvalitet	17	31	46	6	100	221

1) Kommunerne er her vægtet med antal kontanthjælpsmodtagere under 30 år. Svar fra kommuner med mange kontanthjælpsmodtagere under 30 år vægtes således højere end svar fra kommuner med få kontanthjælpsmodtagere under 30 år.

Tabel B8.b

Omfanget af i hvilken grad forskellige elementer indgår i de foranstaltninger, som særligt retter sig mod kontanthjælpsmodtagere på 30 år eller derover med store problemer ud over ledighed. Vægtede tal.¹⁾ Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procent- grundlag
Arbejde	11	40	41	8	100	218
Praktik/arbejdsprøvning	10	76	14	0	100	227
Personlighedsudvikling	17	49	32	2	100	225
Undervisning	3	49	47	1	100	228
Jobsøgningsfremmende aktiviteter	4	46	39	10	99	219
Aktiviteter der primært sigter mod at fremme deltagernes livskvalitet	29	34	36	1	100	225

1) Kommunerne er her vægtet med antal kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover. Svar fra kommuner med mange kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover vægtes således højere end svar fra kommuner med få kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover.

Tabel B9.

Kommunernes aktiveringsstrategi i forhold til afprøvning af erhvervs- og uddannelsesønsker. Særsålt for personer hhv. alene med ledighed som problem og problemer ud over ledighed. Procent.

	1996		2000	
	Alene ledighed som problem	Problemer ud over ledighed	Alene ledighed som problem	Problemer ud over ledighed
I høj grad	45	21	36	22
I nogen grad	44	58	50	54
I mindre grad	10	21	12	23
Slet ikke	0	0	2	1
I alt	99	100	100	100
Procentgrundlag	232	232	231	232

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

Tabel B10.

Kommunerne fordelt efter vurderingen af i hvilken grad aktiveringen er medvirkende til, at kontanthjælpsmodtagerne kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

Procent.

	Alene ledighed som problem		Problemer ud over ledighed	
	1996	2000	1996	2000
I høj grad	45	35	7	8
I nogen grad	47	53	37	34
I mindre grad	8	13	54	54
Slet ikke	0	0	2	5
I alt	100	101	100	101
Procentgrundlag	231	232	232	232

Tabel B11.

Kommunerne fordelt efter vurderingen af hvorvidt aktiveringen er medvirkende til, at kontanthjælpsmodtagerne *med problemer ud over ledighed* får en bedre hverdag.

Procent.

	1996	2000
I høj grad	45	41
I nogen grad	49	55
I mindre grad	6	4
Slet ikke	0	0
I alt	100	100
Procentgrundlag	231	234

Tabel B12.

Kommunerne fordelt efter i hvilket omfang forskellige kriterier har betydning, når kommunerne vælger, hvilke foranstaltninger der skal benyttes i indsatsen. Procent.

		I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procent- grundlag
Kommunernes nettoudgift ved tilbudet	1996	17	43	33	7	100	231
	2000	9	43	40	8	100	230
Foranstaltningernes forventede betydning for deltagerens arbejdsmarkedstilknnytning	1996	9	63	27	0	99	231
	2000	89	11	0	0	100	230
Foranstaltningernes forventede betydning for deltagerens muligheder for ordinær uddannelse	1996	55	40	5	0	100	231
	2000	68	28	3	0	99	230
Foranstaltningens forventede betydning for deltagerens dagligdag	1996	33	48	19	0	100	231
	2000	33	51	16	0	100	230

Tabel B13.

De væsentligste årsager til at kommunerne igangsætter revalideringsforløb, fordelt på kommunestørrelse.¹⁾ Vægtede gennemsnit.²⁾ Procent.

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner	Store kommuner ekskl. de 3 største ³⁾
Fysiske handicap	30	29	20	23	28
Psyiske handicap	12	13	11	12	15
Nedslidning af tidligere beskæftigelse	31	31	24	26	24
Misbrugsproblemer	5	5	7	7	8
Belastende sociale forhold	13	14	10	11	14
Kombination af faktorer, hvor ingen af de ovenfor nævnte har været den væsentligste	8	7	24	19	9
Andet	1	2	3	2	2
I alt	100	101	99	100	100
Procentgrundlag	97	73	37	207	34

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

3) Alle kommuner, der har besvaret dette punkt på spørgeskemaet ekskl. de 3 kommuner, som har det største indbyggertal.

Tabel B14.

Revalidendernes forsørgelsesgrundlag lige før de påbegyndte revalidering med erhvervsplan, fordelt på kommunestørrelse.¹⁾ Vægtede gennemsnit. ²⁾Procent.

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
Kontanthjælp	26	24	35	32
Sygedagpenge	58	60	51	53
Førtidspension	2	1	1	1
Dagpenge	7	7	7	7
Almindelig lønindkomst	6	6	3	4
Ægtefælleforsørgelse	1	1	2	2
Andet	1	1	1	1
I alt	101	100	100	100
Procentgrundlag	95	69	34	198

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

Tabel B15.

Kommunerne fordelt efter hvor stor en andel af personerne i forskellige grupper der får efterkommet et ønske om at komme ind i et revalideringsforløb. Procent.

	Modtagere af kontanthjælp	Modtagere af sygedagpenge	Modtagere af førtidspension	Modtagere af arbejdsløshedsdagpenge
0-20 pct. af sagerne	17	2	48	38
21-40 pct. af sagerne	22	8	8	27
41-60 pct. af sagerne	26	24	9	20
61-80 pct. af sagerne	26	43	12	8
81-100 pct. af sagerne	9	22	24	7
I alt	100	99	101	100
Gennemsnit ¹⁾	48	65	41	34
Vægtet gennemsnit ²⁾	43	61	42	30
Procentgrundlag	223	225	217	215

1) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 10 pct., 30 pct. osv.

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

Tabel B16.

Kommunernes vurdering af hvilke visitationstyper, der leder til revalidering, fordelt på kommunestørrelse.¹⁾ Vægtede gennemsnit.²⁾ Procent.

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner	Store kommuner ekskl. de 3 største ³⁾
Selvvisitering	13	14	10	11	10
Visitering via private arbejdspladser	4	4	4	4	6
Visitering via offentlige arbejdspladser	4	4	5	5	6
Visitering via fagforening eller a-kasse	10	9	8	9	9
Kommunal visitering	67	65	70	68	68
Andet	2	5	2	3	1
I alt	100	101	99	100	100
Procentgrundlag	85	64	33	182	30

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

3) Kommuner med mere end 25.000 indbyggere, der har besvaret dette punkt på spørgeskemaet ekskl. de 3 kommuner, som har det største indbyggertal.

Tabel B17.

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

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procentgrundlag
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
Om kommunen har de fornødne faglige og økonomiske ressourcer til at kunne iværksætte en relevant revalideringsindsats	7	12	34	47	100	231
Andet	28	20	23	30	101	40

Tabel B18.

Kommunerne fordelt efter i hvor høj grad forskellige aktører har indflydelse på, om en person kommer ind i et revalideringsforløb. Procent.

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Pro- centgrund- lag
Sagsbehandleren	84	14	2	0	100	232
Beskæftigelseskonsulenten	32	37	24	7	100	217
Den enkelte borger	64	32	4	0	100	230
Borgerens fagforening eller a-kasse	4	50	44	3	101	229
Borgerens tidligere arbejdsplads	4	26	57	13	100	227
Borgerens læge	26	58	16	0	100	230
Andre	18	22	38	22	100	50

Tabel B19.

Kommunerne fordelt efter hvor stor en andel af sagerne vedrørende forrevalidering der opfylder forskellige formål. Procent.

	At afklare almene kvalifikationer	At afklare uddannelses- egnethed	At afklare erhvervs- ønsker	At foretage en arbejds- prøvning	At opkvalificere	Andet
0-20 pct. af sagerne	18	16	21	11	31	73
21-40 pct. af sagerne	30	35	30	24	20	9
41-60 pct. af sagerne	20	22	23	33	26	7
61-80 pct. af sagerne	18	16	18	25	12	4
81-100 pct. af sagerne	14	12	9	7	10	7
I alt	100	101	101	100	99	100
Gennemsnit ¹⁾	46	45	43	49	40	22
Vægtet gennemsnit ²⁾	46	44	47	49	32	47
Procentgrundlag	227	227	227	224	220	45

1) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 10 pct., 30 pct. osv.

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

Tabel B20.

Forrevalideringens varighed, fordelt på kommunestørrelse.¹⁾ Vægtede gennemsnit. ²⁾
Procent.

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner	Alle kommuner ekskl. de 3 største ³⁾
1-3 måneder	25	22	24	24	24
4-6 måneder	29	33	26	28	30
7-12 måneder	29	31	26	27	29
13-24 måneder	12	10	20	18	12
Længere end 25 måneder	4	5	3	4	5
I alt	99	101	99	101	100
Gennemsnit i måneder ⁴⁾	8	8	9	9	8
Procentgrundlag	100	75	40	215	212

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

3) Alle kommuner, der har besvaret dette punkt på spørgeskemaet ekskl. de 3 største kommuner; målt i indbyggertal.

4) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 2 måneder, 5 måneder osv. For kategorien "Længere end 25 måneder" er varigheden sat til 25 måneder.

Tabel B21.

Kommunerne fordelt efter hvor stor en andel af sagerne vedrørende revalidering med erhvervsplan, der indeholder forskellige mulige elementer. Procent.

	0-20 pct. af sagerne	21-40 pct. af sagerne	41-60 pct. af sagerne	61-80 pct. af sagerne	81-100 pct. af sagerne	I alt	Vægtet gennem- snit ¹⁾	Procent grundlag
Arbejdsprøvning hos offentlig arbejdsgiver	45	32	17	5	0	99	27	222
Arbejdsprøvning hos privat arbejdsgiver	41	34	17	7	1	100	30	220
Virksomhedsrevalidering hos offentlig arbejdsgiver	64	26	8	1	0	99	24	217
Virksomhedsrevalidering hos privat arbejdsgiver	44	36	16	4	0	100	30	214
Uddannelse	3	12	38	36	11	100	56	222
Kommunalt tilrettelagte kurser	87	10	2	1	0	100	18	206
Hjælp til etablering af selvstændig virksomhed	100	0	0	0	0	100	10	211
Andet	90	10	0	0	0	100	19	49

1) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 10 pct., 30 pct. osv. Kommunerne er vægtet med antal revalidender. Svar fra kommuner med mange revalidender vægtes således højere end svar fra kommuner med få revalidender.

Tabel B22.**Varigheden af revalidering med erhvervsplan. Særskilt for kommunestørrelse.¹⁾****Vægtede gennemsnit.²⁾ Procent.**

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
1-12 måneder	13	13	14	14
13-24 måneder	16	16	25	23
25-36 måneder	34	36	26	29
37-48 måneder	29	29	26	27
Længere end 49 måneder	8	5	9	8
I alt	100	99	100	101
Vægtet gennemsnit i måneder ³⁾	30	30	29	29
Procentgrundlag	96	69	36	201

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

3) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 6 måneder, 18 måneder osv. For kategorien "Længere end 49 måneder" er varigheden sat til 49 måneder.

Tabel B23.**Kommunerne fordelt efter i hvor høj grad frafald undervejs i revalideringsforløbet skyldes en række forskellige nærmere angivne årsager. Procent.**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	I alt	Procent- grundlag
Revalidenderne afbryder revalideringen, fordi de kommer i ordinær beskæftigelse eller starter på en ny uddannelse, der falder uden for erhvervsplanen	1	6	69	24	100	220
Revalidendernes helbredstilstand forværres	14	57	28	1	100	222
Revalidendernes psykiske tilstand forværres	9	47	42	2	100	220
Der indtræffer sociale begivenheder, der skaber problemer for revalidendernes deltagelse i revalidering	11	45	40	4	100	219
Revalideringsforløbet var tilrettelagt forkert	1	16	74	10	101	219
Andet	4	28	43	26	101	47

Tabel B24.

Revalideringsindsatsens virkning i forhold til at blive selvforsørgende. Særskit for kommunestørrelse.¹⁾ Vægtede gennemsnit.²⁾ Procent.

	Små kommuner	Mellemstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
Bliver helt selvforsørgende	70	71	66	68
Bliver delvist selvforsørgende	16	13	12	12
Bliver ikke selvforsørgende	13	16	22	20
I alt	99	100	100	100
Procentgrundlag	62	61	36	159

1) Små kommuner er kommuner med færre end 10.000 indbyggere; mellemstore kommuner har mellem 10.000 og 25.000 indbyggere, og store kommuner har over 25.000 indbyggere. Der er taget udgangspunkt i kommunernes indbyggertal per 1. januar 2000.

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

Tabel B25.

Kommunerne fordelt efter den skønnede andel af kontanthjælpsmodtagere, der efter visitationsperioden har ret til aktivering, men som forlader kontanthjælpssystemet inden eller når, de får et tilbud. Særskit for aldersgruppe. Procent.

	Under 30 år		30 år eller derover	
	Alene ledighed som problem	Problemer ud over ledighed	Alene ledighed som problem	Problemer ud over ledighed
0-20 pct.	55	86	65	92
21-40 pct.	17	11	16	4
41-60 pct.	18	2	12	1
61-80 pct.	7	0	4	1
81-100 pct.	4	1	3	1
I alt	101	100	100	99
Gennemsnit ¹⁾	28	14	23	13
Vægtet gennemsnit	33	16	25	15
Procentgrundlag	228	226	229	227

1) Gennemsnittet er beregnet ud fra hver kategoris midtpunkt, dvs. 10 pct., 30 pct. osv.

Litteratur

Arbejdsministeriet (2000)

Nøgletal maj og september 2000. København.

Berg Sørensen, T. m.fl. (2000)

Metoder i den kommunale aktivering og forrevalidering. Sociologisk Analyse. Århus.

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

Evaluering af Lov om kommunal aktivering: Kommuneundersøgelsen. Socialforskningsinstituttet 97:7. København.

Damsø, J. (1999)

Aktivloven i praksis. Sociale publikationer. IDAG/Norden.

Danmarks Statistik (2000)

Statistiske efterretninger, nr. 7.

Dansk Arbejdsgiverforening (1999)

Socialpolitikken & Arbejdsmarkedet: Sammenfatning. Dansk Arbejdsgiverforening, København.

Dansk Arbejdsgiverforening (2000)

ArbejdsMarkedsPolitisk AGENDA, nr. 14.

Ebsen, F. (2000)

“Modtagere af langvarig kontanthjælp” i: *AKF Nyt*, nr. 3., s. 18-22.

Ebsen, F., Guldager, J. & Hagen, U. (1999)

Arbejdsløse og aktivering. Samfundslitteratur, Frederiksberg.

Filges, T. (2000)

De langvarige kontanthjælpsmodtagere. Arbejdsnotat. Socialforskningsinstituttet, København.

Gregersen, O. (1993)

Kommunernes brug af revalideringsydelsen. Socialforskningsinstituttet, København.

Harsløf, I. (2000)

Kvalitativ interviewundersøgelse blandt personer på revalidering. Arbejdsnotat. Socialforskningsinstituttet, København.

Ingerslev, O. (1994a)

Kommunal beskæftigelsesindsats: Omfang, indhold og strategi. AKF rapport, København.

Ingerslev, O. (1994b)

Arbejde, uddannelse eller ledighed? - effekter af den kommunale beskæftigelsesindsats i 1991 og 1992. AKF rapport, København.

Kommunernes Landsforening (2000)

Kommunal budgetredegørelse 2000. Kommuneinformation, København.

Kongshøj Madsen, P. (1999)

Denmark: Flexibility, security and labour market success. ILO Country Employment Policy Review in selected OECD countries. International Labour Office, Geneva.

Lødemel, I. (red.) (under udgivelse)

An offer you can't refuse. Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo.

Plovsing, J. (2000)

Socialpolitik. Handelshøjskolens Forlag, København.

Rosdahl, A. (1999)

"Aktivering - formål og resultater" i: Den aktive indsats og de svage. Artikelsamling. Socialforskningsinstituttet, maj 1999. København.

Rosdahl, A & Weise, H. (1999)

When all must be active - workfare in Denmark. Ikke-publiceret arbejdspapir. Socialforskningsinstituttet, juni 1999. København.

Socialministeriet (1998)

Rapport om undersøgelse i 30 kommuner af revalideringsindsatsen. Socialministeriet januar 1998, København.

Arbejdspapirer i Forskningsgruppen for Arbejdsmarkedspolitik siden 01.01.2000

Madsen, Jeanette Nygård: *Integrering af indvandrere på arbejdsmarkedet.* København, Socialforskningsinstituttet, marts 2000.

Madsen, Jeanette Nygård: *Mål 3 - Slutevaluering.* København, Socialforskningsinstituttet, marts 2000.

Olsen, Laura: *Employment- Slutevaluering.* København, Socialforskningsinstituttet, marts 2000.

Filges, Trine: *De langvarige kontanthjælpsmodtagere.* København, Socialforskningsinstituttet, marts 2000.

Harsløf, Ivan: *Kvalitativ interviewundersøgelse blandt personer på revalidering.* København, Socialforskningsinstituttet, maj 2000.

Sørensen, Morten Roed: *Efteruddannelse - hvem giver og hvem får?* København, Socialforskningsinstituttet, maj 2000.

Sørensen, Morten Roed: *Efteruddannelse, lønninger og human kapital-teorien.* København, Socialforskningsinstituttet, august 2000.

Deding, Mette: *Lønforskelle mellem kvinder og mænd i Danmark - dokumentation til SFI-rapport 00:4.* København, Socialforskningsinstituttet, november 2000.

Working papers published by The Danish National Institute of Social Research in the Research Group on Labour Market Policy since 1 January 2000.

5:2000 Poulsen, Hans Uldall: Differences between Unemployment Insurance Benefit Claimants and Social Assistance Benefit claimants in the Nordic Countries.

9:2000 Sørensen, Morten Roed: Training, Wages and the Human Capital Theory.