

2004:1 APRIL

NYT FRA SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

SOCIAL FORSKNING



Danskerne bliver længere på arbejdsmarkedet

Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb?

Aktivering skræmmer ledige til selv at søge job

Arbejde frem for kontanthjælp og sygedagpenge



Nyt fra Socialforskningsinstituttet

Social Forskning udgives af Socialforskningsinstituttet for at orientere om resultaterne af instituttets arbejde.

Redakton: Ove Karlsson (ansvarshavende)

Lisbeth Pedersen

Ivan Thaulow

Ulla Dyrborg

Henvendelser bedes rettet til Ove Karlsson, email ok@sfi.dk

Abonnement: Social Forskning er gratis og udkommer med fire ordinære numre om året. Abonnement på de ordinære numre kan tegnes ved henvendelse til instituttet eller på www.sfi.dk. Bladet kan frit kopieres.

Grafisk design: Hedda Bank mdd

Produktion: KPTO as

Fotos: Forside Jørgen Schytte/BAM, side 4 Sari Poijärvi/BAM, side 5 Kissen Møller Hansen/BAM, side 7 Jørgen Schytte/BAM, side 9 Peter Mark/BAM, side 12 Tomas Bertelsen/BAM, side 13 Mike Kollöffel/BAM, side 14 Peter Mark/BAM.

Oplag: 4.600

ISSN-nr. 0903-7535

Tryk: Phønix Trykkeriet, Århus



SOCIAL
FORSKNINGS
INSTITUTTET

Herluf Trolles Gade 11
DK-1052 København K
Telefon 33 48 08 00
Fax 33 48 08 33
E-mail sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

Indhold

3 I fokus

4 Danskerne trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er steget siden 2001, viser en ny undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet.

7 De svageste på kontanthjælp er langt væk fra arbejdsmarkedet

Det er svært for de svageste kontanthjælpsmodtagere at komme i arbejde. Problemer med helbred, misbrug og svage personlige kompetencer udgør alvorlige barrierer.

8 Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb?

Mange handicappede klarer sig fint på arbejdsmarkedet – men det forudsætter dog i mange tilfælde, at de jobfunktioner, som den handicappede medarbejder har svært ved at klare, ændres eller fjernes fra jobbet.

10 Velfærdskommission i arbejdstøjet

Velfærdskommissionens formand, professor Torben M. Andersen, fortæller om kommissionens opgaver og om, hvordan den vil gribe arbejdet an.

12 Arbejde frem for kontanthjælp og sygedagpenge

Mange på langvarig kontanthjælp eller sygedagpenge kan komme i arbejde, hvis de som led i en virksomhedsrevalidering får foden inden for på en arbejdsplads.

14 Hvilken størrelse kommune løser velfærdsopgaverne bedst?

Der er en række fordele ved, at de kommunale opgaver løses i større enheder. Men der kan også være fordele ved helt små enheder. Det fremgår af analyser af kommunernes løsning af en række opgaver på velfærdsområdet.

16 Er udsigten til aktivering mere effektiv end aktiveringen selv?

Aktivering virker. Men er det muligt, at den største effekt af aktiveringsindsatsen på dagpengeområdet ligger inden de ledige overhovedet har deltaget i aktivering?

18 Almene boliger – et tilbud til dårligt stillede

Indflyttere i almene boliger har i vidt omfang sociale og økonomiske problemer. Et omfattende salg af almene boliger kan derfor have social slagside, hvis der ikke foranstalles tiltag, der trækker i modsat retning.

20 Mød forskerne på SFI

Socialforskningsinstituttets gå-hjem-møder er en oplagt mulighed for at komme tæt på forskerne, høre resultaterne fra deres egen mund og få svar på spørgsmål.



Jørgen Søndergaard

Direktør

Email: js@sfi.dk

I fokus

Kan forskning måle hvordan en politik virker?

I velfærdssamfundet findes et hav af offentlige foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe forskellige former for problemer hos borgere (og virksomheder) eller at skabe bedre muligheder for at disse kan klare sig.

Ingen har vist talt op, hvor mange der er, men der er et enormt antal. I flæng kan man bare tænke på fx anbringelse af børn uden for hjemmet, specialundervisning af elever i folkeskolen, ledsageordning for handicappede, kurser og jobtræning for ledige, opfølgning på modtagere af sygedagpenge, flexjob til personer med nedsat arbejdsevne, danskundervisning af flygtninge, forebyggende hjemmebesøg hos ældre osv. Velfærdsstaten følger os med tilbud, pligter og rettigheder fra vugge til grav.

Men hvordan virker alle disse foranstaltninger, og hvordan skal de helt præcist udføres for at opnå den bedst mulige virkning? Det ved vi ikke så meget om, for vi har ikke (endnu) en tradition for systematiske målinger af indsatser og effekter. Lige bortset fra sundhedsområdet, hvor der stilles meget høje krav til dokumentation af behandlingens eller præparatets virkning, herunder eventuelle bivirkninger.

Men meget tyder på at netop målingen af virkninger (og bivirkninger) kommer meget mere i fokus i de kommende år. På Socialforskningsinstituttet oplever vi en stigende efterspørgsel efter viden om virkninger og efter undersøgelser, der evaluerer effekterne af forskellige indsatser.

Hvorfor skal der forskning til for at finde ud af, hvordan det virker, kunne man spørge. Kan man ikke bare gå i gang

med at måle? Så enkelt er det ikke. Dels er selve indsatsen ofte ikke helt ens i alle tilfælde. Mens et nyt medicinsk præparat er veldefineret, og hver pille indeholder det samme, så er to anbringelser af børn uden for hjemmet aldrig helt ens. Dels er målet for indsatsen ikke altid klart og direkte målbart, og vi gennemfører sjældent eksperimenter baseret på lodtrækning inden for fx social- og beskæftigelsespolitikken, sådan som man gør ved afprøvning af medicin.

Derfor er det nødvendigt at udvikle målemetoder, som med størst mulig sikkerhed kan fastslå, hvordan de forskellige foranstaltninger virker. Uden ordentlige metoder er der risiko for, at man blot måler det, der er nemt at måle. Hvis man fx kan måle, at 10 pct. af de aktiverede er kommet i arbejde, kan det være fristende at slutte, at aktivering virker. Men forskningen viser, at der er en vis chance for at komme i arbejde, uanset om den ledige er i aktivering eller ej. Derfor skal der mere præcise metoder til for at kunne fastslå om aktivering rent faktisk forbedrer de lediges jobchancer eller ej.

Kun på den måde kan der opnås troværdige resultater. Og netop troværdighed er helt afgørende, fordi resultaterne af effektstudier ofte vil give anledning til heftig debat blandt de aktører, der løser opgaver på det pågældende område. De vil let føle sig truet, hvis det viser sig, at det, de gør, ikke virker så godt, som hidtil antaget.

Vi vil med stor sandsynlighed få flere af den slags diskussioner i fremtiden, når der kommer nye målinger af virkningerne af en bestemt indsats. Men det skulle gerne føre til bedre resultater.



Martin Sonnefeld Jørgensen

Forskningsassistent

Cand.polit.

Email: msj@sfi.dk

Danskerne trækker sig lidt senere tilbage fra arbejdsmarkedet

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder er steget siden 2001, både for mænd og kvinder. Det viser en interviewundersøgelse Socialforskningsinstituttet har foretaget i august 2003. Undersøgelsen afslører desuden, at personer med lang uddannelse trækker sig senest tilbage fra arbejdsmarkedet. En væsentlig del af den tidlige tilbagetrækning foregår i dag gennem efterlønsordningen. Tilmeldingen til denne er så godt som uændret for personer over 35 år, mens personer under denne alder i mindre grad end i 2001 forventer at benytte sig af ordningen.



Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er inden for de senere år i stigende grad blevet et centralt emne i diskussionen af velfærdsstatens fremtid. Problemerne er velkendte. I de kommende år vil den demografiske udvikling give anledning til et faldende antal personer i arbejdsstyrken i forhold til antallet på overførselsindkomster – store fødselsårgange forlader arbejdsmarkedet, mens mindre årgange entrerer. Imidlertid er det ikke kun befolkningssammensætningen, der i de kommende år vil give anledning til en stigning i andelen af ældre. Levetiden forventes at stige med ca. 4-5 år frem til midten af det 21. århundrede og bidrager dermed væsentligt til udviklingen. Problemerne findes ikke kun i Danmark, men deles med det meste af Vesteuropa og har derfor også været diskuteret i en årrække på EU-niveau. Faktisk hører Danmark til de lande i Europa, hvor den demografiske udvikling i retning af stigende andel af ældre i de kommende årtier er mindst (jf. figur 1).

Den stigende andel af ældre kan give anledning til (mindst) tre samfundsøkonomiske problemer:

- Udgifterne til pensionsudbetalinger, ældrepleje m.v. stiger.
- Skatteindtægterne falder.
- Mangel på arbejdskraft.

For at sikre de offentlige financers holdbarhed på længere sigt er der derfor både i Danmark og i det øvrige EU behov for reformer, der kan øge beskæftigelsen.

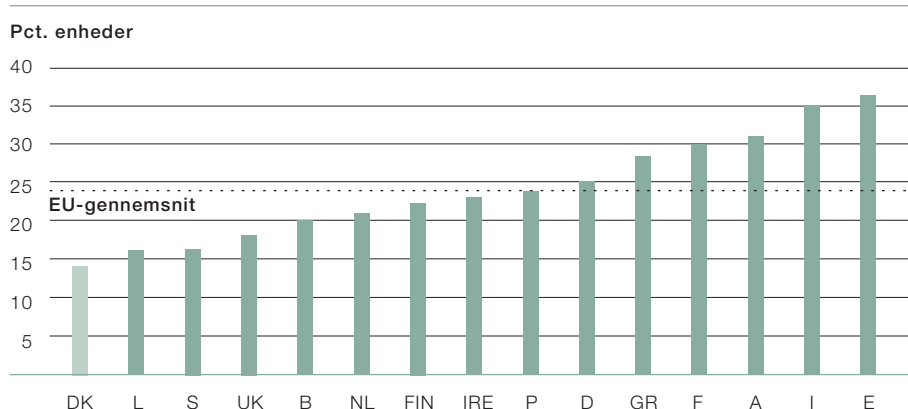
På europæisk plan er der opstillet to målsætninger, der skal sikre en bære-

dygtig udvikling. Dels enedes medlemsstaterne på rådsmødet i Stockholm i 2001 om en målsætning, der skal øge beskæftigelsesfrekvensen for de 55-64-årige til 50 pct. inden år 2010. Dels blev der på rådsmødet i Barcelona i 2002 enighed om at arbejde mod en stigning i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder på 5 år inden 2010. Danmark opfylder allerede i dag beskæftigelsesmålsætningen, da beskæftigelsesfrekvensen i 2001 for 55-64-årige var på 58 pct. En udskydelse af den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder med 5 år vil derimod kræve dramatiske reformer i alle EU's medlemslande.

Senere tilbagetrækning

I Danmark gennemførtes i 1999 en reform af den populære efterlønsordning, som siden indførelsen i 1979 efterhånden er blevet den mest populære tilbagetrækningsordning. Revisionen af ordningen, der trådte i kraft pr. 1. juli 1999 havde hovedsageligt til formål at få flere til at udskyde tilbagetrækningen udover det 60. år, samt at tilskynde til en mere gradvis tilbagetrækning end tidligere. Ved samme lejlighed blev folkepensionsalderen nedsat fra 67 til 65 år, noget der trækker den modsatte vej på den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder.

Socialforskningsinstituttet foretog i august 2003 interview blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning vedrørende tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Personer, der på interviewtidspunktet var trådt tilbage, blev spurgt om deres faktiske alder på tilbagetrækningstidspunktet, mens personer der ikke var trådt

Figur 1: Ændring i ældrekvoten i EU fra 2000 til 2050

Anm: Ældrekvoten er antallet af personer over 65 i forhold til antallet af 15-64-årige.

Kilde: European Policy Committee.

Tabel 1.

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for mænd og kvinder i alderen 50-69 år, 2001 og 2003.

	Mænd	Kvinder	Alle
Tilbagetrådt			
2001	58,73	57,92	58,35
2003	59,49	58,48	58,90
Ikke tilbagetrådt			
2001	61,95	61,13	61,56
2003	62,02	61,65	61,85
Alle			
2001	60,75	59,96	60,38
2003	61,16	60,26	60,69

tilbage, blev spurgt om deres forventede tilbagetrækningsalder. På baggrund af disse besvarelser beregnes en gennemsnitlig tilbagetrækningsalder (baseret på både den faktiske og forventede tilbagetrækning)

for personer, der på interviewtidspunktet var 50-69 år. Frasorteringen af personer under 50 år skyldes, at den yngre del af populationen i ringere omfang forventes at kunne give et præcist skøn over deres

tilbagetrækningsalder. Socialforskningsinstituttet foretog en lignende undersøgelse i november 2001 og en sammenligning af tilbagetrækningsalderen i 2003 med tilbagetrækningsalderen i 2001 viser, at den er steget med ca. 0,4 år for mændene og 0,3 år for kvinderne (jf. tabel 1). Således er den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for mænd i 2003 på 61,2 år mens kvinderne i gennemsnit trækker sig tilbage i alderen 60,3 år. Tendensen til en stigning i tilbagetrækningsalderen findes hos både de tilbagetrukne og de ikke tilbagetrukne, altså både i den faktiske og forventede adfærd.

Personer med videregående uddannelse bliver længst på arbejdsmarkedet

Der eksisterer betydelige forskelle i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder, når der skelnes mellem interviewpersonernes uddannelse. Personer med en videregående uddannelse bliver knap 2 år længere på arbejdsmarkedet end personer uden nogen form for erhvervsuddannelse, og 0,75 år længere end personer med en erhvervsfaglig uddannelse (jf. tabel 2). Forskellen findes både blandt mænd og kvinder men er størst hos mændene. En mand med videregående uddannelse bliver i gennemsnit 2,7 år længe på arbejdsmarkedet end en mand uden erhvervsuddannelse, og 1,5 år længere end en mand med erhvervsfaglig uddannelse. Kvinder med en videregående uddannelse bliver i gennemsnit godt ét år længere på arbejdsmarkedet end kvinder uden erhvervsuddannelse, mens der ikke er den store forskel mellem kvinder med videregående uddannelse og erhvervsfaglig uddannelse.

Tabel 2.

Gennemsnitlige tilbagetrækningsalder efter erhvervs-uddannelse for mænd og kvinder i alderen 50-69 år, 2003.

	Mænd	Kvinder	Alle
Ingen erhvervsuddannelse	59,55	59,39	59,45
Erhvervsfaglig uddannelse	60,75	60,41	60,58
Videregående uddannelse	62,25	60,51	61,33

Bemærkning: Spørgsmålet vedr. interviewpersonens erhvervsmæssige stilling blev ikke stillet i 2001-undersøgelsen.

Tilmelding til efterlønsordningen

Ved gennemførelsen af efterlønsreformen i juli 1999 befandt omtrent 150.000 personer sig på efterløn. På interviewtidspunktet i 2001 var antallet af efterlønsmodtagere steget til 160.000 og i 2003 befandt ca. 175.000 personer sig på efterløn (Statistikbanken, Danmarks Statistik). De relativt store årgange der forlader arbejdsmarkedet i den umiddelbare fremtid, vil uden tvivl få antallet af efterlønsmodtagere til at stige yderligere, selv hvis andelen af efterlønsmodtagere skulle falde.

For at få en indikation af ordningens fremtidige popularitet spurgte Socialforskningsinstituttet interviewpersonerne i undersøgelserne fra 2001 og 2003, om de var tilmeldt efterlønsordningen eller forventede at gøre det, hvis de endnu ikke havde tilmeldt sig. I forhold til 2001 er tilmeldingsprocenten for de 35-60-årige i 2003 stadig på omkring 75 pct. (se tabel 3). Blandt de 25-29-årige og 30-34-årige er der derimod noget færre i 2003, der er tilmeldt eller forventer at tilmelde sig (omkring 10 pct. færre).

I begge undersøgelsesår er der en tydelig tendens i retning af at tilmeldingen vokser med alderen. Det skal næppe alene

tages som udtryk for, at efterlønsordningen er mindre populær blandt de yngre aldersgrupper, men er nok snarere en konsekvens af kravet om 25 års efterlønsbidrag eller a-kasse medlemskab. Kravet betyder, at den endelige beslutning om tilmelding til efterlønsordningen først træffes ved 35-års alderen, og kan formentlig også forklare, at relativt mange af de yngre endnu ikke ved, om de vil tilmelde sig, al den stund det ikke er nødvendigt. På trods af stigningen i den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for både mænd og kvinder er der endnu lang vej til at komme i nærheden af – endsige opnå – EU-målsætningen. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder ændres typisk kun ganske langsomt. I betragtning af den relativt korte periode som de to undersøgelser dækker, er stigningen måske ikke så beskedent endda. Der kan over en årrække opnås en væsentlig udsættelse af tilbagetrækningen, hvis tendensen fortsætter. Hvorvidt stigningen skyldes efterlønsreformen fra 1999, afviklingen af overgangsydelsen eller helt andre forhold, er det på baggrund af materialet fra de to undersøgelser ikke muligt at afgøre.

Tabel 3.

Tilmelding eller forventet tilmelding til efterlønsordningen, 2001 og 2003

Alder	Tilmeldt		Ikke tilmeldt		Ved ikke		Alle	
	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003
			Pct.				Antal	
16-24	44	45	27	32	29	23	108	74
25-29	51	39	30	37	19	24	80	71
30-34	61	53	25	31	14	16	92	96
35-39	73	78	20	20	7	2	81	98
40-49	75	75	23	23	2	2	183	190
50-59	77	77	23	20	0	3	156	166



Henning Bjerregaard Bach

Seniorforsker
Cand.oecon., ph.d
Email: hbb@sfi.dk

De svageste på kontanthjælp er langt væk fra arbejdsmarkedet

Det er svært for de svageste kontanthjælpsmodtagere at komme i arbejde. Kommunerne peger i en ny undersøgelse på, at tunge problemer med helbred, misbrug og svage personlige kompetencer udgør alvorlige barrierer.

Henning B. Bach og Joachim Boll: De svageste kontanthjælpsmodtagere. Barrierer for beskæftigelse. Socialforskningsinstituttet 03:27. 95 sider. Pris 75,- kr. inkl. moms. ISBN 87-7487-741-0.

Der er udbredt enighed om, at kontanthjælpsmodtagere så vidt muligt bør hjælpes i arbejde. Aktivering og andre indsatser skal hjælpe kontanthjælpsmodtagere med at komme i arbejde, når det ikke lykkes dem af egen drift. Der er ca. 34.000 kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret stort set hele tiden inden for de seneste 4 år. Næppe ret mange af dem kommer i arbejde af egen drift.

Instituttet har undersøgt, hvilke forhold, der optræder som barrierer for, at

Kommunerne skønner, at omkring 25 pct. af de svageste har så mangelfulde danskundskaber, at det udgør en barriere for beskæftigelse.

disse kontanthjælpsmodtagere kan komme i arbejde. Omkring 75 pct. af dem, der har været meget længe på kontanthjælp har betydelige problemer ud over ledighed samtidig med, at der ikke er taget initiativ til at tildele dem førtidspension eller fleksjob. Hvis vi

fokuserer på de helbredsrelaterede problemer, kan det nævnes, at omkring 25 pct. af disse svageste kontanthjælpsmodtagere har nedsat arbejdsevne som følge af sygdom, ulykke eller nedslidning. Kommunerne skønner endvidere, at omkring 33 pct. har et alkoholmisbrug i et sådant omfang, at det udgør en barriere for beskæftigelse og 22 pct. et hash- og narkotikaforbrug, som udgør en barriere. Endvidere har omkring 17 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere en lægelig diagnosticeret psykisk lidelse.

Svage personlige kompetencer

Socialforvaltningerne skønner også, at omkring 60 pct. af de svageste kontant-

hjælpsmodtagere ville blive frasorteret i en ansættelsessituation, alene fordi de mangler personlige kompetencer, som fx motivation, initiativ, omhu, mødestabilitet, vilje til at lære nyt. Omkring 40 pct. af de svageste havde problemer med deres personlige fremtræden og omgangsformer i en sådan grad, at det nedsætter deres muligheder for at komme ud på arbejdsmarkedet. Andre 40 pct. skønnes at være så psykisk skrøbelige, at det hæmmer deres muligheder. 10 pct. af de svageste har en voldelig eller truende adfærd, som også vanskeliggør deres muligheder for beskæftigelse.

Personer med indvandrerbaggrund er overrepræsenteret blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne skønner, at omkring 25 pct. af de svageste har så mangelfulde danskundskaber, at det udgør en barriere for beskæftigelse. Ca. 33 pct. af de svageste udgøres af flygtninge og indvandrere, som mangler virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse i en sådan grad, at det udgør en barriere for at indgå i dansk virksomhedskultur.

Kommunerne søger at afhjælpe og reducere de omtalte problemer. Men generelt er kommunernes succesoplevelse i forbindelse med at få kontanthjælpsmodtagerne ud af deres problemer begrænset. Afhængig af problemet søger kommuner at hjælpe 20-60 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere med at reducere betydningen af deres problemer.

Resultaterne er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 38 af landets kommuner.



Thomas Clausen

Forskningsassistent

Cand.scient.pol.

Email: tc@sfi.dk

Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb?

Mange handicappede klarer sig fint på arbejdsmarkedet – ofte på trods af omfattende funktionsnedsættelser. At sikre handicappedes tilknytning til arbejdsmarkedet forudsætter dog i mange tilfælde, at de jobfunktioner, som den handicappede medarbejder har svært ved at klare, ændres eller fjernes fra jobbet. Der findes forskellige offentlige ordninger, der kan bidrage til at løse handicaprelaterede problemer på arbejdspladsen. Men disse ordninger kommer ikke altid i spil, viser en ny undersøgelse.

Thomas Clausen, Jane Greve Pedersen, Bente Marianne Olsen, Steen Bengtsson: Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb? Socialforskningsinstituttet 04:03. 228 sider. Pris 220,00 kr. inkl. Moms. ISBN 87-7487-744-5.

Når man spørger et repræsentativt udsnit af befolkningen i den erhvervsaktive alder, om de har et handicap eller et længerevarende helbredsproblem, svarer 20 pct. ja. Opregnes dette tal til hele befolkningen, svarer det til knap 700.000 personer.

Umiddelbart lyder det som en meget stor andel af befolkningen, men resultatet svarer godt til, hvad man har fundet i andre undersøgelser – både i Danmark og i andre lande.

Personer med handicap udgør selvsagt en ganske heterogen gruppe. Men giver det så overhovedet mening at foretage en undersøgelse af handicappedes beskæftigelsessituation uden at skele til de typer og grader af funktionsnedsættelser, som de enkelte mennesker har? Ja, det gør det faktisk, når det drejer sig om beskæftigelse – og det er der flere grunde til. For det første viser undersøgelsen, at der ikke er signifikante forskelle på de forskellige grupper af handicappede, når der tages højde for faktorer som alder, køn, og uddannelse. For det andet viser en tidligere undersøgelse fra SFI, at personer med selv lette funktionsnedsættelser har en markant lavere beskæftigelsesgrad end ikke-handicappede.

I en beskæftigelsespolitisk sammenhæng kan et handicap ikke reduceres til et træk ved den enkelte person. Et handicap kommer først for alvor til udtryk i det øjeblik, funktionsnedsættelsen indebærer en begrænsning for de aktiviteter, som personer med handicap indgår i. Et handicap er således i høj grad et situationsbestemt fænomen, og det betyder, at man ved en tilpasning af arbejdsituationen kan kompensere for de

begrænsninger, som et handicap umiddelbart kan indebære. Ligeledes betyder den enkeltes evne til at tackle sit handicap også meget for omfanget af de begrænsninger, handicappet kan medføre.

Mange handicappede er uden for arbejdsstyrken

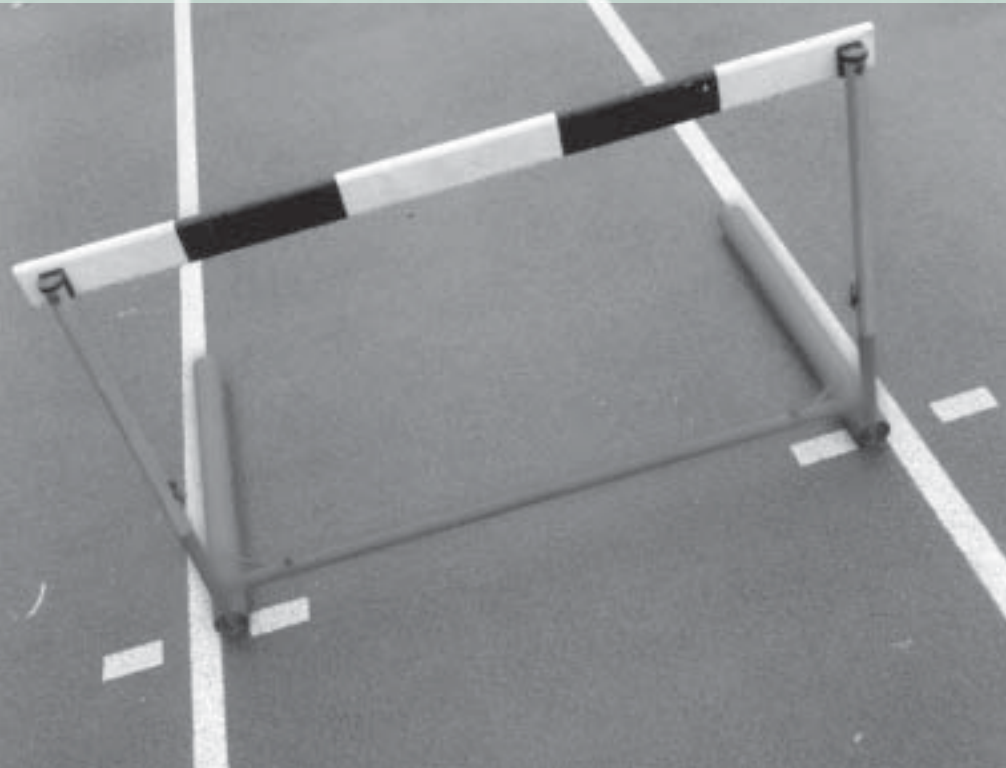
Sammenligner man beskæftigelsessituationen for handicappede med den øvrige befolkning uden, finder man betydelige forskelle. 53 pct. af dem, der svarer, at de har et handicap, er i beskæftigelse på ordinære vilkår, og 5 pct. er ansat på særlige vilkår. Ledighedsprocenten er på 8, og hele 34 pct. står uden for arbejdsstyrken – de fleste på førtidspension. Blandt ikke-handicappede er 85 pct. i beskæftigelse, 5 pct. er ledige, og 6 pct. står uden for arbejdsstyrken. Det er således et flertal af svarpersonerne med handicap, der er i beskæftigelse. Selvom der er nogle, der kan have behov for et ekstra skub for at komme ind på eller blive på arbejdsmarkedet, må man gøre sig klart, at det langt fra er alle handicappede, der har brug for støtte for at komme i beskæftigelse.

Når man spørger gruppen af handicappede, om deres handicap begrænser deres muligheder for at arbejde, angiver en tredjedel, at deres handicap ikke giver nogen begrænsninger, mens to tredjedele finder, at deres handicap begrænser deres muligheder for at arbejde. Ser man på den gruppe af personer, der ikke ser deres handicap som en hindring i arbejdssituationen, finder man, at deres beskæftigelsessituation i store træk ligner beskæftigelsessituationen for ikke-handicappede. De, der oplever handicappet som en begrænsning i arbejdssituationen, har

Gå-hjem-møde

Onsdag den 28. april kl. 15.30 holder Socialforskningsinstituttet gå-hjem-møde om handicapundersøgelsen med oplæg af Thomas Clausen og Steen Bengtsson.

Instituttet byder på en forfriskning og det er gratis at deltage. Tilmelding kan ske på email: library@sfi.dk eller tlf. 33 48 09 46 senest den 24. april.



derimod en markant lavere tilknytning til arbejdsmarkedet. Undersøgelsen viser, at der både er tale om individuelle barrierer samt barrierer i virksomhederne og i den offentlige indsats.

Ordninger nok – men for lidt kendskab til dem

De personer med handicap, der er blevet interviewet, tillægger arbejdslivet stor betydning, og på den måde adskiller de sig vel ikke så meget fra befolkningen som helhed. Fælles for dem er, at de i deres arbejdsliv gør brug af forskellige kompensationsordninger i deres arbejde – nogle er på flexjob og andre har fået tildelt personlig assistance eller særlige arbejdsredskaber. Nogle har været tæt på at miste troen på, at de kunne blive på arbejdsmarkedet. Men iværksættelsen af en kompensationsordning har muliggjort, at de kunne fortsætte. Interviewpersonernes erfaring med kompensationsindsatsen er, at den ikke blot har gjort det muligt at fortsætte i jobbet – den har også nedbrudt nogle grænser og givet dem nyt livsmod.

Undersøgelsen viser imidlertid, at det kan være en vanskelig proces at erkende og acceptere de begrænsninger,

som et handicap kan indebære i arbejds-situationen. Det kan betyde, at en relevant kompensationsindsats forsinkes eller slet ikke iværksættes, hvilket kan forringe muligheden for at blive på arbejdsmarkedet. Der kan også spores en gruppe, der som følge af en kombination af ledighed og manglende rådgivning om kompensationsmulighederne har mistet troen på, at de atter kan komme i arbejde. Selvom handicappet måske kun er en del af årsagen til, at de er uden arbejde, kan tilbuddet om en kompensationsordning være det, der skal til for at bane vejen tilbage på arbejdsmarkedet og forebygge passiv forsørgelse og udstødelse fra arbejdsmarkedet.

På trods af at undersøgelsen tyder på en positiv udvikling i virksomhedernes åbenhed over for medarbejdere med handicap, findes der stadig en række barrierer på virksomhederne. Personaleansvarliges usikkerhed over for medarbejdernes reaktion på at få en handicappet kollega, kollegernes forventning om, at en handicappet kollega får de 'lette' arbejdsopgaver samt en usikkerhed over for den 'anderledeshed', som en kollega med handicap kan repræsentere, udgør

de mest typiske problemstillinger. På de virksomheder i undersøgelsen, der havde erfaringer med ansættelse af medarbejdere med handicap, var erfaringen imidlertid, at disse problemer kunne overvindes forholdsvis smertefrit, til trods for at de havde givet anledning til betydelige overvejelser, inden virksomhederne begyndte at rekruttere medarbejdere med handicap.

I forbindelse med ansættelse af medarbejdere med handicap findes der flere muligheder for rådgivning og kompensation i kommunerne og i Arbejdsformidlingen. Med undtagelse af manglende kompensationsmuligheder for personer med kognitive og psykiske handicap tyder undersøgelsen ikke på, at der er behov for flere ordninger på området. Undersøgelsen viser imidlertid, at der er et dårligt kendskab til disse muligheder – især dem i AF – og at mange virksomheder afholder sig fra samarbejdet med offentlige instanser ud fra en forventning om, at det er besværligt og bureaukratisk – en opfattelse, der dog ikke deles af de virksomheder, der har prøvet et sådan samarbejde. Et dårligt kendskab til kompensationsmulighederne udgør sammen med en lav grad af koordinering af AF's og kommunernes beskæftigelsesindsats en barriere for handicappedes beskæftigelsesmuligheder.

Der er således nok at tage fat på i forbindelse med indsatsen for at forbedre beskæftigelsesmulighederne for handicappede. Det er især vigtigt at få udbredt en mere dynamisk opfattelse af arbejdsevnebegrebet, således at arbejds-situationen i stigende grad tilrettelægges med udgangspunkt i det enkelte menneskes forudsætninger for at løse opgaverne.

Om undersøgelsen

Undersøgelsen baserer sig på såvel kvantitativt som kvalitativt datamateriale. Den kvantitative analyse baserer sig på Danmarks Statistiks Arbejdskraftundersøgelse fra 2002, og den kvalitative analyse baserer sig på godt 60 personlige interview med handicappede, personaleansvarlige, tillidsrepræsentanter og jobkonsulenter. Undersøgelsen er finansieret af Arbejdsmarkedsstyrelsen.



Torben M. Andersen

Formand for Velfærdskommissionen

Kronikken

Velfærdskommission i arbejdstøjet

Velfærdskommissionen er nu gået i gang med sit arbejde. Kommissionens formand, professor Torben M. Andersen fra Aarhus universitet, fortæller her om kommissionens opgaver og om, hvordan den vil gribe arbejdet an.

Velfærdskommissionens medlemmer

Formand:

Torben M. Andersen
(Professor, lic.oecon., Ph.D.)

Stine Bosse
(Administrerende direktør, cand.jur.)

Jørgen Elmeskov
(Deputy director, cand.polit.)

Birgitte Hansen
(Socialdirektør, cand.polit.)

Bente Hyldahl Fogh
(Direktør, cand.polit.)

Peter Højland
(Administrerende direktør, HA)

Jørn Henrik Petersen
(Professor, dr.phil. et lic.oecon.)

Nina Smith
(Professor, cand. oecon.)

Jørgen Søndergaard
(Direktør, cand. oecon.)

Velfærdssamfundets udfordringer og fremtid har igennem længere tid været til debat. Som et resultat heraf nedsatte regeringen i efteråret en såkaldt velfærdskommission. Kommissionen har fået et meget bredt kommissorium omfattende mange aspekter af det danske velfærdssamfund. Der er sat en frist til udgangen af 2005 for kommissionens arbejde.

Kommissoriet tager udgangspunkt i de udfordringer det danske velfærdssamfund står overfor og behovet for reformer for at kunne finansiere velfærdsopgaverne i fremtiden. Specifikt fastlægges tre hovedopgaver for kommissionen:

- For det første skal der skabes klarhed over udfordringernes omfang.
- For det andet skal der ses på strategier, som andre lande har valgt i forhold til disse udfordringer, samt vurderes i hvilket omfang erfaringerne herfra kan overføres til Danmark.
- Endelig skal der laves "dybtgående analyser" af reformmuligheder under hensyntagen til særlig konsekvenserne for den "sociale balance i velfærdsydelse og finansiering heraf".

Kommissionen er en ekspertkommission med 9 medlemmer og eget uafhængigt sekretariat. Der kan findes yderligere information om velfærdskommissionen og sekretariatet på www.velfaerd.dk. Via denne hjemmeside vil det være muligt løbende at finde information om kommissionens arbejde, få adgang til relevant materiale samt at komme med kommentarer til kommissionen, når de første delrapporter er udkommet.

Grundlag for debat

Uafhængighed er en afgørende forudsætning for kommissionens arbejde. Hovedopgaven er at skabe afklaring samt komme med velgennemtænkte forslag til reformer, hvor fordele og ulemper er grundigt belyst. Hovedspørgsmålene er politiske prioriteringsspørgsmål, som ingen ekspertgruppe kan anvise nogle patentløsninger på. Velfærdskommissionen kan derimod forhåbentligt være med til at forbedre beslutningsgrundlaget og kvalificere debatten om udfordringer og muligheder og dermed skabe klarhed over de nødvendige politiske prioriteringsbeslutninger.

Som noget ganske usædvanligt stiller kommissoriet eksplicit krav om, at kommissionen skal medvirke til at skabe "grundlag for en bred og offentlig debat". Da der har hersket megen usikkerhed om udfordringernes karakter og omfang, og da nogle af disse er meget fremadrettede, er dette et forståeligt krav. Kommissionen tager denne opgave ganske alvorligt og arbejder derfor ud fra en "tobenet" strategi. Det ene ben udgøres af de analyser, der skal lægges til grund for hele arbejdet og dermed til sidst formuleringen af forslag til reformmuligheder. Disse analyser er selvsagt centrale og skal også være genstand for debat og diskussion i både offentligheden og i faglige sammenhænge. Vi vil derfor offentliggøre analyserne på sædvanlig måde. Det andet ben består af mere læservenlige udgaver af samme materiale. I modsætning til den ofte anvendte fremgangsmåde, hvor "læset udgaven" er en komprimering af den "tungere" analyserapport, er målet, at den skal være en lige så vigtig selvstændig



publikation med det klare formål at give mennesker med en almen interesse for politik og samfundsudvikling en mulighed for at følge og deltage i debatten.

Arbejdsplanen

Kommissionen arbejder ud fra en tredelt arbejdsplan, der afspejler kommissoriets tre hovedopgaver. I slutningen af foråret i år vil der komme et debatoplæg, der har til formål dels at give en bred karakteristik af den danske velfærdsmodel og dels at skabe en afklaring over karakteren og tyngden af de væsentligste udfordringer. I denne sammenhæng er det også vigtigt, at få skabt overblik over mulige reformveje.

Til efteråret planlægger vi at udgive en delrapport, der ser nærmere på de internationale forhold og særligt erfaringerne med reformer i velfærdspolitikken, herunder spørgsmålet om i hvilket omfang man kan overføre disse erfaringer til den danske situation.

I løbet af 2005 kommer en række delrapporter, som behandler forslag til reformer. Den endelige rapport offentliggøres inden udgangen af 2005.

Vi ønsker, at der skal være åbenhed omkring kommissionens arbejde. Selvfølgelig har kommissionen brug for

internt at diskutere og behandle emner, før vi er klar til bringe dem ud i den offentlige debat. Ved løbende at offentliggøre delrapporter og ved at deltage i debatten om disse, vil vi give mulighed for at borgere, interesseorganisationer, politikere og andre eksperter kan tage debatten op sideløbende med at kommissionen arbejder.

Hovedparten af de udfordringer, som velfærdskommissionen skal tage under behandling, har været kendte og debatteret igennem længe tid. På dette område kan kommissionen ikke komme med egentlige nyheder. Derimod kan der forhåbentligt skabes klarhed og perspektivering over udfordringernes omfang, alt sammen set i forhold til den særlige danske velfærdsmodel. Det næste skridt med at få konkretiseret egentlige forslag til reformer, har kun i ringe grad været dækket i den hidtidige debat. Der har ganske vist været mange enkeltforslag, men der er behov for dels at se dem i sammenhæng og dels at være konkrete omkring den præcise udformning, for at kunne kortlægge fordele og ulemper. Disse dele er alle sammen nødvendige for at få en bred politisk

debat og til syvende og sidst holdbare politiske initiativer. Kommissionens opgave bliver at komme med udspil, der kan give et konkret udgangspunkt for denne debat og hermed skabe klarhed over, hvilke prioriterings spørgsmål det er, man politisk skal tage stilling til. Da der kan være flere veje at gå i sammensætningen af reformer, er det vigtigt for kommissionen at klarlægge disse forskellige veje og skabe klarhed over deres fordele og ulemper.

Vigtigt at tage bestik i tide

Man skal således ikke forvente nogen "master plan" der i detaljer kortlægger udviklingen de næste mange år frem i tiden. Erfaringerne viser med stor tydelighed, at en sådan detailplanlægning ikke er mulig. At fremtiden er usikker, er imidlertid ikke noget argument for ikke at vurdere de udfordringer, vi står overfor i fremtiden.

Selvom nogle ting vil være meget usikre, når man ser bare nogle få år frem, er det muligt at lave forudsigelser med relativ stor præcision omkring en række grundlæggende træk ved udviklingen. Det vil ikke være ansvarligt at se bort herfra, ikke mindst

Det er vigtigt i tide at tage bestik af og forholde sig til udfordringerne for at sikre velfærdssamfundets fremtid.

fordi tilpasningskravet på en række områder vil være mindre, desto tidligere man tager fat på problemerne. Det er vigtigt i tide at tage bestik af og forholde sig til udfordringerne for at sikre velfærdssamfundets fremtid og dermed give befolkningen sikkerhed omkring fremtidens velfærdsordninger. Kun derved kan velfærdssamfundets tilbud blive opfattet som troværdige og dermed opfylde deres egentlige formål, at medvirke til at skabe tryghed.

**Anders Rosdahl**

Forskningsleder

Mag.scient.soc.

Email: ar@sfi.dk

Arbejde frem for kontant- hjælp og sygedagpenge

Mange på langvarig kontanthjælp eller sygedagpenge kan komme i arbejde, hvis de som led i revalidering får foden inden for på en arbejdsplads. Det viser en evaluering af projektet "Virksomhedsrevalidering som vejen (tilbage) til arbejdsmarkedet", som Socialforskningsinstituttet har gennemført.

Ivan Harsløf, Søren Jensen, Anette Kruhøffer, Sanne Nissen Møller, Anders Ellegaard Hansen, Anders Rosdahl: Virksomhedsrevalidering. Socialforskningsinstituttet 04:02. 202 sider. Pris kr. 198,00 inkl. Moms. ISBN 87-7487-743-7.

To træk kendetegner udviklingen i den politik, som sigter mod at bringe ledige i arbejde. For det første er indsatsen blevet mere aktiv. Det er især sket siden arbejdsmarkedsreformerne i midten af 1990'erne. Alle kategorier af ledige skulle efter en vis tid aktiveres med henblik på at vedligeholde og udvikle deres arbejdskvalifikationer. Erfaringen viste imidlertid, at aktivering langt fra bragte alle i arbejde. Det er baggrunden for, at indsatsen i de senere år er gjort mere direkte beskæftigelsesrettet. Senest kom dette bl.a. til udtryk i reformen "Flere i arbejde" fra 2003, som taler om "den korteste vej" til arbejde.

Uddannelse, opkvalificering og anden aktivering af ledige kan have mange positive aspekter, men rummer den fare, at de aktive tiltag bliver et lukket system uden kontakt med det omgivende arbejdsmarked.

Sat på spidsen kan en indsats være aktiv uden at være synderlig orienteret mod arbejde uden for indsatsens område.

En af de måder en aktiv politik kan gøres mere udadvendt og direkte beskæftigelsesrettet på, er ved at involvere virksomheder, som det eksempelvis sker i forbindelse med virksomhedsrevalidering. Herved forstås revalidering, hvor der indgår et kortere eller længere forløb på en almindelig arbejdsplads som et væsentligt element.

Projekt Virksomhedsrevalidering fik mange i arbejde

I perioden fra efteråret 2000 til efteråret 2002 blev gennemført et projekt kaldet "Virksomhedsrevalidering som vejen

(tilbage) til arbejdsmarkedet". Det blev sat i gang af Socialministeriet og efter regeringsskiftet i 2001 forankret i Beskæftigelsesministeriet. Projektet bestod af 11 lokale projekter rundt om i landet, herunder både enkelt-kommunale, flerkommunale og amtslige.

Baggrunden var, at der trods den faldende ledighed siden 1994 fortsat var et betydeligt antal personer, som var marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet. Det var populært sagt de "svageste". Netop disse blev derfor i vidt omfang

målgruppe for Projekt Virksomhedsrevalidering. Der var typisk tale om personer med sammensatte problemer ud over ledighed.

Over 400 virksomheder medvirkede i projektet, heraf 73 pct. private. I alt startede 611 revalidender, hvoraf mange ikke havde nogen eller kun en meget

svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Deltagerne var primært kontanthjælpsmodtagere (57 pct.) og modtagere af sygedagpenge (37 pct.). Næsten halvdelen af deltagerne fuldførte et forløb i projektperioden. Mere end 80 pct. af de deltagere, som havde fuldført forløbet, havde arbejde umiddelbart efter forløbet, heraf 2/3 støttet arbejde, især fleksjob.

Målrkning og mening

Helt overordnet ser det ud til, at det, der har effekt, er målrkning og mening. Det betyder, at de gennemførte aktiviteter bevidst og eksplicit sigter mod et mål (beskæftigelse), og at den person, indsatsen rettes mod, oplever indsatsen som



meningsfuld og derfor er motiveret for at deltage og anstrenge sig for at nå målet. Mening fremmes fx gennem princippet om aktiv inddragelse af revalidenden i sagsforløbet, som i større eller mindre grad var karakteristisk for alle de lokale projekter.

Et andet generelt princip, der prægede de lokale projekter, og som fremmer kvalificering og udvikling, er fokus på revalidendens ressourcer (frem for begrænsninger).

Samlet set ser det ud til, at virksomhedsrevalidering har tre typer effekter.

En formidlingseffekt som består i, at virksomhedsrevalidering natur implicerer etablering af en længerevarende kontakt og aftale mellem en revalidend/ offentlig myndighed og en virksomhed. Muligheden for at få arbejde efterfølgende kan mere eller mindre være en indbygget del af selve virksomhedsrevalideringen. Virksomheden kan fx love at ansætte revalidenden, hvis den pågældende viser sig at kunne klare opgaverne og falde til på virksomheden, og virksomheden til den tid har brug for arbejdskraften.

En kvalificeringseffekt som indebærer, at revalidenden tilegner sig faglige og personlige kvalifikationer (som fx samarbejdsevne, evne til at holde aftaler) og derved bliver en bedre arbejdskraft set fra et arbejdsgiversynspunkt.

En udviklingseffekt som bl.a. består i, at revalidenden i højere grad bliver i stand til at håndtere sin egen situation og fremtid og motiveres til at blive selvforsørgende og tage ansvar for eget liv.

Et arbejde så tæt på det "almindelige" som muligt

Omdrejningspunktet i virksomhedsrevalidering er virksomhedsforløbet, hvor revalidenderne var beskæftiget på helt almindelige arbejdspladser og havde helt regulære arbejdsopgaver, som ikke var kunstige eller konstruerede. I meget vidt omfang var der tale om ikke-faglærte arbejdsfunktioner.

Et virksomhedsforløb i forbindelse med virksomhedsrevalidering er dog ikke en almindelig ansættelse, men har nogle særlige træk, herunder:

- Virksomhedens lønomkostninger er lavere eller helt fraværende.
- Virksomhedens bevæggrunde for at beskæftige revalidender indbefatter ofte ikke-økonomiske motiver som socialt engagement, fx et ønske om at gøre noget for mennesker i en svær situation.
- Rekruttering af revalidenden sker oftest efter et udefrakommende initiativ, dvs. efter henvendelse fx fra en kommunal jobkonsulent.
- Der tages en række særlige hensyn til revalidenden på arbejdspladsen, fx i form af mindre krævende opgaver og andre skånehensyn.
- Koordinering mellem virksomhed og offentlig myndighed i forbindelse med bl.a. opfølgning på revalidendens forløb.

Det er især den specifikke blanding af forskelle og ligheder i forhold til en almindelig ansættelse, som er det karakteristiske ved

virksomhedsrevalidering som beskæftigelsespolitisk instrument. Lighederne medvirker til at kvalificere og udvikle revalidenden og til at orientere denne mod beskæftigelse på det ordinære eller rummelige arbejdsmarked. Forskellene muliggør, at revalidendens virksomhedsophold overhovedet etableres, og at forløbet på virksomheden får et positivt udfald.

Ingen lette løsninger

Alt i alt er der således positive erfaringer med revalidering på virksomheder. Det bør dog ikke føre til en ukritisk tro på, at denne fremgangsmåde uden videre kan kopieres og anvendes over for alle kategorier af personer, som på grund af nedsat arbejdsevne eller andre problemer ikke kan opnå eller har svært ved at fastholde beskæftigelse. Men erfaringerne fra Projekt Virksomhedsrevalidering kan forhåbentlig bidrage til at fortsat at styrke og inspirere den virksomhedsrettede indsats i beskæftigelsespolitikken, hvor der ikke findes lette løsninger.

Om Undersøgelsen

Undersøgelsen bygger på postspørgeskemasvar fra projektmedarbejdere og revalidender, dokumentarisk materiale fra projekterne, samt semi-strukturerede interview med revalidender, virksomheder, projektmedarbejdere og nøglepersoner. Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

**Steen Bengtsson**

Seniorforsker
Mag. scient. soc.
Email: sb@sfi.dk

Hvilken størrelse kommune

løser velfærdsopgaverne bedst?

Der er en række fordele ved, at de kommunale opgaver løses i større enheder. Men der kan også være fordele ved helt små enheder. Det fremgår af analyser af kommunernes løsning af en række opgaver, hvoraf de fleste har at gøre med aktiv socialpolitik.

Bengtsson, Steen (red.): Kommunestørrelsens betydning – resultater af analyser for Strukturkommissionen. Socialforskningsinstituttet 04:01. 135 sider. Pris 118,- kr. inkl. moms. ISBN 87-7487-742-9.

I forbindelse med Strukturkommissionens arbejde med at belyse fordele og ulemper ved en ændret kommunal struktur blev Socialforskningsinstituttet bedt om at foretage en række analyser af, hvad kommunestørrelsen betyder for forskellige serviceydelser på velfærdsområdet. Det drejer sig om følgende områder: aktivering af kontanthjælpsmodtagere, langvarige sygedagpengesager, revalidering, førtidspension og folkeskolen. Kommissionen havde imidlertid ikke lang tid til sit arbejde, så analyserne bygger på nyere, allerede foretagne undersøgelser. De er nu offentliggjort i en rapport.

Store skoler bedst til at lære de svageste at læse

Analyserne på skoleområdet beskæftiger sig især med to aspekter, elevernes trivsel og elevernes læsefærdigheder. Det ser ud til, at hverken skolestørrelse eller kommunestørrelse betyder noget for elevernes trivsel. Anderledes med elevernes læsefærdigheder. Her ser det ud til, at skolen især betyder noget for de svage elever, mens den slet ikke betyder noget for de stærkeste. Det er navnlig skolens ressourcer, fx bibliotek og internetadgang, samt andelen af lærere med dansk som liniefag, som betyder noget for elevernes læsefærdigheder. Store skoler med omkring 600 elever lader til at være bedst til at hjælpe de svageste elever mht. læsefærdigheder – men selv mindre kommuner med under 10.000 indbyggere er store nok til at bære en skole af denne størrelse.

For alle grupper elever viser analyserne i øvrigt at hjemmet, her belyst ved elevernes sociale baggrund, har langt den

største betydning for elevernes læsefærdigheder. Analyserne bygger på OECD's PISA-undersøgelse fra 2000.

De største kommuner har størst udbytte af aktivering

Effekten af kommunernes aktiveringsindsats over for kontanthjælpsmodtagere er målt ved at se på, om personerne i mindre omfang modtager offentlige ydelser senere. Analyserne viser, at effekten af at deltage i aktivering er størst i de største kommuner og mindst i de mindste. Sammenhængen er signifikant, men ikke markant. Der er altså ikke stor forskel på effekten af aktivering i store og små kommuner.

Den mest effektive type aktivering er privat jobtræning. Eftersom privat jobtræning mest benyttes i kommuner med 50-99.000 indbyggere, taler dette forhold for relativt store kommuner. Alt i alt kan det således siges, at en kommune med mere end 50.000 indbyggere har de bedste muligheder for at få effekter ud af aktiveringen. Baggrunden er nok at de kan etablere viden om arbejdsmarked og uddannelsesmuligheder. En anden grund kan være, at udbuddet af job og uddannelser er større i de større kommuner. Analyserne bygger på registerdata, der omfatter 10 pct. af den danske befolkning i den erhvervsaktive alder

Produktiviteten i aktivering er belyst ved at sammenholde antal medarbejdere i aktiveringen med antal aktiverede i de enkelte typer af aktivering. For de fleste af disse typer kan der ikke påvises sammenhæng med kommunens størrelse. Når det gælder aktivering til kompetencegivende uddannelser, er der dog lidt bedre produk-



tivitet i nogle af de mellemstore kommuners indsats (16.000-30.000 indbyggere). For andre foranstaltninger er der bedre produktivitet i både mellemstore og store kommuner. Målingerne af produktivitet bygger på såkaldt MEA-analyse på data fra Aalborg Universitet.

Store og små kommuner lige gode til at få langtidssyge i arbejde

Overraskende nok viser der sig ingen sammenhæng, når man ser på resultatet af kommunernes indsats: Langvarige sygedagpengemodtagere kommer lige ofte i arbejde igen i store og i små kommuner.

Ser man på modtagernes vurdering af indsatsen, er billedet mere kompliceret. Der er størst tilfredshed med indsatsen i små og i store kommuner, mindre i mellemstore (størrelsen 16-30.000 indb.). Grunden til at vi finder en så kompleks sammenhæng, er formentlig, at den positive vurdering af indsatsen sker på forskelligt grundlag i små og store kommuner.

Mindre kommuner er bedre til at gennemføre opfølgningssamtaler inden for 8 uger. Det sker i knap 40 pct. af de mindste kommuner, men kun i knap 20 pct. af de største. Der er ligeledes samme entydige sammenhæng mellem kommunestørrelse og andelen af kommuner, hvor opfølgningssamtaler slet ikke gennemføres. Kontakten med den sygemeldte er dermed en af de mindre kommuners stærke sider.

Større kommuner har en styrke i kontakten til virksomheder. Den er bedre, selv om man kontrollerer for virksomheds-

Effekten af at deltage i aktivering er størst i de største kommuner og mindst i de mindste.

struktur og for, hvor stor en del af arbejdsstyrken der er sygemeldt. Udfordringen for større kommuner må være at forene de to styrker, både holde en tæt kontakt til erhvervslivet og samtidig huske at holde kontakt til den sygemeldte.

Indsatsen over for de langvarigt syge er belyst ved en undersøgelse af kommunernes administration af langvarig forsørgelse, samt fra en undersøgelse af langvarige sager. Desuden er der trukket på de kommunale nøgletal og registeroplysninger.

Mellemstore kommuner bedst til revalidering

Kommuner med 30.000-50.000 indbyggere opnår de klart bedste resultater af revalidering. De små kommuner opnår imidlertid også en ret god effekt.

Dette resultat minder om det vi så for langvarige sygedagpenge. Forklaringen kan også her være at der er forskellige styrker, som medfører forskellige vurderinger for små og store enheder. Når man ser på de største kommuner, er billedet endnu mere kompliceret. Revalidering har stort set ingen effekt i kommuner med mellem 50.000 og 100.000 indbyggere, mens der er ganske gode effekter i kommuner med mere end 100.000 indbyggere.

Kommunernes revalideringsindsats er undersøgt med samme materiale som effekten af aktiveringsindsatsen. Effekten vurderes i øvrigt også på samme måde, nemlig ved, hvor stor en del af gruppen der modtager offentlige ydelser i en senere periode.

Mindre kommuner førtidspensionerer mere

Der er stor forskel på, hvor mange førtidspensioner, der tilkendes i forskellige kommuner. Det er baggrunden for at kommunerne har fået tilkendelsen, samtidig med at de fik flere muligheder for at revalidere. Det har betydet at antallet af tilkendelser af førtidspension er blevet halveret i løbet af den sidste del af 1990'erne. Forskellen mellem kommuner er dog samtidig blevet større.

Der førtidspensioneres alt i alt 4 pct. mere i mindre kommuner. Forskellen er størst for rent behovsbestemte førtidspensioner, med 36 pct. flere i mindre kommuner. Fra sygedagpenge tilkendes 15 pct. flere i mindre kommuner. I større kommuner pensioneres dog 20 pct. flere fra aktivering og 15 pct. flere på psykisk grundlag.

Den oprindelige analyse af disse data konkluderede, at regelorienterede kommuner pensionerede flere, og kommuner med netværksstyre færre. For mindre og større kommuner hver for sig viser analyserne, at formel administration betyder langt mere i de mindre kommuner end i de større. Store kommuner kan altså bære en større grad af formalisering, uden at det går ud over aktivorienteringen i deres arbejde, mens mindre kommuner må arbejde mere uformelt, hvis de skal nå et tilsvarende aktivorienteret resultat.

Omfanget af kommunernes førtidspensionering er belyst ved nye analyser af instituttets undersøgelse fra 2002. Materialet er oprindeligt indsamlet og benyttet til en analyse af sammenhængen mellem førtidspension og administrationen af forskellige typer af langvarig forsørgelse.



Lars Pico Geerdsen

Forsker
Cand.polit., phd.d.
Email: lpg@sfi.dk

Er udsigten til aktivering mere effektiv end aktiveringen selv?

Aktivering virker. Den har en effekt på de lediges arbejdsmarkedsadfærd. Men er det muligt, at den største effekt af aktiveringsindsatsen på dagpengeområdet ligger inden de ledige overhovedet har deltaget i aktiveringen? Noget kunne tyde på det. Det viser en analyse af motivationseffekten af tvungen aktivering.

Geerdsen, Lars Pico: Marginalisation Processes in the Danish Labour Market. Socialforskningsinstituttet 03:24. 189 sider. Pris kr. 140,00. ISBN: 87-7487-737-2.

Størstedelen af den forskning, der måler, om deltagerne i aktiveringsforanstaltninger kommer i arbejde, finder ikke nævneværdige positive effekter af aktiveringen.

Men hvor skal man så lede efter de store effekter af aktiveringsindsatsen? Et åbenlyst sted er inden ledige overgår til aktivering. Det kan nemlig tænkes, at udsigten til tvungen aktivering får nogle ledige til at revurdere deres situation og søge efter jobs, som de før ikke ville være

Tallene giver en indikation af, at ledige på dagpenge i Danmark i perioden efter 1994 rent faktisk reagerede på aktiveringsperioden ved at søge væk fra dagpengesystemet.

interesserede i. Det er selvfølgelig ikke alle ledige, der har mulighed for at skaffe sig arbejde, så "motivationseffekten" af tvungen aktivering får nok især de stærkeste ledige med de bedste og bredeste beskæftigelsesmuligheder i arbejde. Kun få danske studier har undersøgt motivationseffekten. Denne artikel bygger på en analyse

af ledige og aktivering, som er en del af ph.d.-afhandlingen "Marginalisation Processes in the Danish Labour Market". Socialforskningsinstituttet offentliggjorde afhandlingen tidligere på året. Den indeholder også to andre analyser: En analyse af lediges adfærd i forbindelse med udløb af dagpenge og en analyse af ledige med marginal tilknytning til arbejdsmarkedet.

Dagpengeperioden

Siden arbejdsmarkedsreformen i 1994 har dagpengeperioden været opdelt i to perioder. I den første periode, passivperioden, får de ledige i vid ustrækning mulighed for selv at søge beskæftigelse og tvinges ikke i aktivering. Efter passivperiodens

udløb overgår de til aktivperioden, hvor de skal deltage i aktivering for at modtage dagpenge. Hvis man afslår aktivering, bortfalder retten til dagpenge. Da arbejdsmarkedsreformen blev indført i 1994 var passivperioden 4 år. I midten af 1996 blev den forkortet til 3 år, i januar 1998 til 2 år og endeligt i januar 1999 til 1 år. Aktivperioden har siden 1994 været 3 år.

Selvom alle ledige i princippet bør være aktiveret i hele aktivperioden, er det selvfølgelig ikke tilfældet. Fx er det et lovkrav, at der først skal laves en handlingsplan for den enkelte ledige med henblik på at hjælpe den ledige i permanent beskæftigelse. Derefter skal AF finde et aktiveringstilbud, der passer ind i handlingsplanen. Og den ledige har også ret til 5 ferieuger. På denne måde kan der godt gå et stykke tid i aktiveringsperioden, før en person står over for et aktiveringstilbud. Næsten alle ledige deltager i aktivering ca. 10-12 måneder efter aktivperiodens start.

Aktivperioden ser ud til at have effekt

Ledige, der ikke ønsker at deltage i aktivering, må forventes at søge bort, inden aktiveringen starter. Eftersom aktiveringstilbuddet kan falde allerede fra aktivperiodens start, må vi forvente, at de vil være motiverede til at søge bort fra dagpengesystemet fra lidt inden aktivperiodens start og indtil ca. 10 måneder ind i aktivperioden. Derefter vil næsten alle ledige have modtaget et aktiveringstilbud.

Hvis den hypotese er rigtig, skulle man kunne finde en stigende afgangsrate fra dagpengesystemet i perioden inden de ledige bliver aktiveret. Det har analysen



forsøgt at teste ved at følge 3 stikprøver af ledige, som har påbegyndt deres ledighed i henholdsvis 1994, 1995 eller 1996. For alle 3 årgange viser tallene en stigende afgangsrater, når aktivperioden nærmer sig. Man kan ud fra tallene få det indtryk, at afkortningerne af passivperioderne medfører, at stigningen i afgangsraten "rykker fremad" for hver stikprøvegruppe. Således ligger stigningen for 1994-gruppen ca. 33 måneder inde i ledighedsforløbet, hvilket svarer meget godt med det tidspunkt, hvor ledige i denne gruppe vil overgå til aktivperioden. Det samme gør sig gældende for 1995- og 1996-gruppen, hvor stigningen rykker indad mod 24 måneder. Tallene giver altså en indikation af, at ledige på dagpenge i Danmark i perioden efter 1994 rent faktisk reagerede på aktivperioden ved at søge væk fra dagpengesystemet.

Er det en motivationseffekt vi ser?

Et er at vi kan sammenholde aktivperiode og afgang fra dagpengesystemet. Noget andet er, om vi kan identificere en motivationseffekt. Som følge af fremrykningen af aktiveringsindsatsen i 1996, 1998 og 1999

er det til dels muligt at identificere og estimere motivationseffekten. Den nødvendige antagelse er, at afkortningen af passivperioden ikke påvirker de ledige på anden måde end gennem den fremrykkede risiko for tvungen aktivering. For at kunne identificere effekten på troværdig vis, er det nødvendigt at kunne sammenligne ledige, som står over for tvungen aktivering med ledige, der ikke tvinges i aktivering. På denne måde kan man så sammenligne de to persongrupperes adfærd og se, om de personer, der skulle aktiveres, reagerede anderledes end de, der ikke skulle aktiveres.

Når man sammenligner en gennemsnitlig ledig persons afgang fra dagpengesystemet med og uden udsigten til tvungen aktivering, får vi et udtryk for motivationseffekten. Sammenligningen viser, at motivationseffekten før aktivperiodens start medfører en stigning i afgangsraten på ca. 30 pct. Derefter stiger motivationseffekten, og den toppe ca. 9 måneder inde i aktivperioden med en effekt på over 100 pct. På det tidspunkt er afgangsraten altså dobbelt så høj for dem, der har udsigt til tvungen

aktivering. Derefter falder motivationseffekten markant og afviger derefter ikke signifikant fra afgangsraten uden motivationseffekten medregnet.

Den trinvis stigning i afgangsraten passer fint med den sandsynlighed for aktivering, som den enkelte ledige står overfor. Senest i slutningen af passivperioden laver en sagsbehandler sammen med den ledige en handlingsplan, og den ledige bliver fra det tidspunkt klar over, hvornår aktivering kan indtræffe. Det i sig selv bør medføre, at individer, der ikke ønsker aktivering, begynder at søge bort. Ca. 10 måneder inde i aktiveringsperioden vil næsten alle have modtaget et aktiveringstilbud. Det passer fint med den sidste stigning i afgangsraten er ca. 8 måneder inde i aktiveringsperioden.

Konklusion

Analysen viser således stærke tegn på, at aktiveringsindsatsen får ledige til at søge væk fra dagpengesystemet. Det kunne umiddelbart se ud som om, at svaret på spørgsmålet i titlen er: "ja udsigten til aktivering har større effekt end aktivering selv". Men det er dog ikke så simpelt. Den kraftige motivationseffekt gør det nemlig også meget svært at måle effekten af deltagelse i aktivering helt korrekt. Den store motivationseffekt kan medføre, at ledige inden aktivering har en stærkere beskæftigelsesprofil end ledighedsgruppen efter aktivering, simpelthen fordi de "dygtigste" ledige forlader dagpengesystemet, når aktiveringen begynder. Det er således ikke så let at komme med et svar på spørgsmålet i titlen. Dog kan vi konkludere, at udsigten til aktivering i hvert fald har en effekt.



Martin Rasmussen

Forsker
Cand.polit., ph.d.
Email: mar@sfi.dk

Almene boliger – et tilbud til dårligt stillede

Indflyttere i almene boliger har i vidt omfang sociale og økonomiske problemer. Et omfattende salg af almene boliger kan derfor have social slagside, hvis der ikke foranstalles tiltag, der trækker i modsat retning.

Jørgen Anker, Ivan Christensen, Martin Rasmussen, Tina Skovgaard Romose og Tobias Børner Stax: Indflyttere i almene boliger. Økonomiske og sociale forhold. 102 sider. Socialforskningsinstituttet 03:23. 78,- kr. inkl. moms. ISBN: 87-7487-736-4.

Socialforskningsinstituttet har for Boligselskabernes Landsforening undersøgt, hvilken rolle de almene boliger spiller for boligsøgende med økonomiske og sociale problemer. Rapporten skal ses i lyset af Regeringens forslag om salg af almene boliger.

Ejebolig er lukket land for de svageste

Mange af indflytterne i almene boliger har lav indkomst og svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Fx bor hver tredje af indflytterne i almene boliger i husstande, hvor alle voksne på den ene eller anden måde er svagt tilknyttet arbejdsmarkedet. For ejerboliger er det knap 5 pct. (år 2000). Almene boliger 'modtager' altså relativt mange økonomisk dårligt stillede.

Almene boliger kan give boligsøgende med fx lav indkomst gode muligheder, fordi huslejen i boligerne er lav, og fordi kommunerne kan anvise de særligt dårligt stillede til en del af de ledige boliger. I undersøgelsen er det beregnet, hvor meget indflytterne i almene boliger ville have kunnet betale for en ejerbolig. For den ringest stillede fjerdedel er det højest 360.000 kr. Ejeboligmarkedet er derfor lukket land for en væsentlig del af indflytterne. Hvis alle almene boliger omdannes til ejerboliger, er der grund til at tro, at fremtidige boligsøgende med dårlige økonomiske vilkår vil blive ringere stillet.

Anvisning og ventelister

Hvem er det kommunerne anvise boliger til? Der er en række fællestræk for, hvornår de fire kommuner i undersøgelsen (København, Århus, Svendborg og

Søllerød) vil anvise en almen bolig. I alle fire kommuner skal den boligsøgende være ude af stand til selv at løse sit boligproblem. Svage sociale og økonomiske ressourcer samt børn er også vigtige kriterier. Akut bolignød ikke er nok til at få anvist en bolig, man skal have yderligere sociale problemer. Det understreger, at de personer, der i dag nyder godt af kommunernes anvisningsret til almene boliger, generelt vil have svært ved at skaffe sig en bolig ad anden vej.

Tiden på venteliste varierer afhængig af den lokale boligsituation. I København er ventetiden mellem et halvt og et helt år, i Svendborg et kvartal. Ventelisterne er ikke 'mekaniske'. Kommunerne prioriterer dem med det mest akutte behov.

I relation til den bredere boligpolitiske debat kan rapporten siges at pege på følgende spørgsmål: Hvis man ønsker en liberalisering af boligmarkedet, hvordan bliver lavindkomstgrupper så ramt? Er der alternativer måder at støtte sådanne grupper på?

Undersøgelsen bygger på statistiske sammenligninger af indflytterne i almene boliger og andre boligformer. Gennem interview med medarbejdere i de fire kommuner belyser undersøgelsen også kommunernes brug af anvisningsretten.



Arbejdsrapporter

Vold mod børn

Else Christensen og Dorthe Agerlund Pedersen: Vold mod børn – En undersøgelse af omfang og håndtering af fysisk vold mod børn – baseret på litteraturgennemgang og interview med sagsbehandlere. Arbejdsrapport 2:2004.34 s.

Et nyt arbejdsrapport om vold mod børn redegør for omfanget af fysisk vold mod børn (forstået som aktiv fysisk børnemishandling). Arbejdsrapporten er baseret på allerede eksisterende litteratur og statistik samt en kvalitativ interviewundersøgelse af hvordan sager med (mistanke om) fysisk vold mod børn i håndteres i kommunernes socialforvaltninger. Undersøgelsen blev igangsat, fordi Socialministeriet ønskede at få en viden dels om omfanget af vold mod børn og dels om eventuelle problemer i forhold til, hvordan vold mod børn i øjeblikket håndteres.

Der er indsamlet eksisterende dansk litteratur og statistik primært fra de seneste 10-15 år med henblik på at få belyst omfanget af fysisk vold mod børn. Der er bl.a. tale om resultater fra voldsofferundersøgelser, offerstatistik, lægelige undersøgelser, undersøgelser baseret på henvendelser til skadestuer, samt undersøgelser, der i en specifik sammenhæng undersøger forekomst af fysisk vold mod børn, fx sundhedsplejerskers viden om fysisk vold mod små børn og forekomst af fysisk vold mod børn i familier, hvor mor bliver fysisk mishandlet af far. Ud fra dette materiale redegøres der for eksisterende viden om omfanget af fysisk vold mod børn.

Desuden er der gennemført en interviewundersøgelse, hvor i alt 14 sagsbehandlere fra fire forskellige store kommuner er interviewet om deres erfaringer fra sager med (mistanke om) fysisk vold mod børn, om hvordan sådanne sager sædvanligvis starter i socialforvaltningen, om undersøgelsesforløbet, om vanskelige punkter i sagsbehandlingen, om samarbejde med parter i og uden for forvaltningen, samt om gode erfaringer.

Internationale udgivelser

SFI-forskere udgiver på internationale forlag

Garbi Schmidt: Islam in Urban America: Sunni Muslims in Chicago, Temple University Press .

Fire forskere har netop fået udgivet bøger på anerkendte internationale forlag.

Garbi Schmidts bog handler om muslimske indvandrere i USA. Ved at tage byen Chicago som eksempel beskrives det både hvordan islam og muslimske institutioner ændres i mødet med USA, men også hvordan det forhold, at indvandrere kommer fra forskellige etniske grupper, præger deres muligheder for at stå sammen som gruppe i det amerikanske samfund. Bogen kan i en dansk kontekst læses i lyset af 11. september, men også som en bog, der kan kaste lys over, hvorvidt og hvordan islam præges i mødet med Vesten.

Jan Høgelund: In Search of Effective Disability Policy – Comparing the Developments and Outcomes of the Dutch and Danish Disability Policies, Amsterdam University Press.

Seniorforsker Jan Høgelund sammenligner i sin nye bog Danmarks og Hollands politik for personer med nedsat arbejdsevne. Den hollandske model giver arbejdsgiverne et stort ansvar for at integrere personer med nedsat arbejdsevne på arbejdspladserne, mens den danske model lægger langt det største ansvar på myndighederne. Der er fordele og ulemper ved begge modeller, konkluderer Jan Høgelund.

Hohnen, Pernille, A Market Out of Place? Remaking Economic, Social, and Symbolic Boundaries in Post-Communist Lithuania, Oxford University Press.

Pernille Hohnens bog omhandler erfaringerne med udviklingen af markedsøkonomi i Litauen med særligt fokus på sammenhængen mellem den økonomisk udvikling på den ene side og social marginalisering samt ændrede værdier om arbejde, nationalitet og køn på den anden. Bogen bygger på feltarbejde i og omkring et af de store konsumvaremarkeder, som opstod overalt i det gamle Østeuropa i starten af 1990'erne.

Jens Bonke and Elke Koch-Weser. The welfare state and time allocation in Sweden, Denmark, France and Italy, Elsevier.

Jens Bonke og Elke Koch-Weser ser i deres indlæg i bogen "Changing life patterns in Western Industrial Societies" nærmere på befolkningernes tidsforbrug ud fra et velfærdsstatsperspektiv, og diskuterer om de almindelige velfærdsteoretiske modeller er brugbare, når det gælder om at forstå forskellene i hverdagslivet i de europæiske lande.

Du kan læse mere om bøgerne og bestille dem via www.sfi.dk

Mød forskerne på SFI

Socialforskningsinstituttets gå-hjem-møder er velbesøgte og en oplagt mulighed for at komme tæt på forskerne, høre resultaterne fra deres egen mund og få svar på de komplicerede spørgsmål.

Af Michael Aage Jensen

De første ankommer et kvarters tid før start, hænger overfrakken og finder sig en plads. De sidste ankommer fortravlede efter start og finder en ledig plads på de snorlige stolerækker, der er sat op til lejligheden.

Blandt forsamlingen af studerende, embedsmænd fra ministerierne, socialrådgivere og andre sagsbehandlere, samt en del almindeligt interesserede, hersker en stemning af oplagt opvækthed, på trods af at uret viser sidst på eftermiddagen, og de fleste har lagt en længere arbejdsdag bag sig. Denne våde eftermiddag i oktober er godt 65 personer er mødt frem.

Instituttet afholder mindst 6 gå hjem-møder hvert år – ofte sker det i forbindelse med udgivelser af rapporter og bøger, som denne tirsdag, hvor professor Magaretha Järvinen og forskerne Nanna Mik Meyer og Tine Egelund præsenterer deres bog: At skabe en klient.

Vicedirektør Birgitte Langkilde indleder mødet med en kort introduktion til foredragsholderne og programmet for eftermiddagen.

Margaretha Järvinen fortæller om at gøre op med, det hun kalder for psykologiseringen af det sociale arbejde. Hun har interviewet folk i alkoholbehandling og konstaterer, at man hurtigt opdager, hvilken del af behandlingssystemet, de har deltaget i – ud fra deres selvopfattelse, som de har fået fra sagsbehandlerne.

“Må vi ikke klappe?,” spørger en synlig tilfreds tilskuer, og de godt 65 deltagere klapper løs af gå-hjem-mødets første oplæg.

Forsker Tine Egelund forsætter, hvor Järvinen slap, med en konkret beretning om, hvordan tre sagsbehandlere får stemplet en klient som en dårlig mor – udelukkende fordi hun er en besværlig klient.

Nanna Mik Meyer runder af med at samle op på bogens øvrige indlæg og konklusioner. Og så er der et kvarters pause, hvor Socialforskningsinstituttet byder på en sodavand og lidt snack og frugt, ikke mindst for at give deltagerne fornyet energi til diskussionen, der går i gang om lidt.

Formidlingschef Ulla Dyrborg betegner gå-hjem-møderne som en succes. “Vi er glade for, at så mange er interesserede i at komme og høre forskerne fremlægge deres resultater. Det er også givende for forskerne at komme lidt tættere på deres læsere og brugere af resultaterne. Vi har fokus på at få formidlet al den viden, der skabes på Socialforskningsinstituttet. Det vil sige at gøre viden brugbar og tilgængelig for vores målgrupper. Og det er gå-hjem-møderne et eksempel på,” siger Ulla Dyrborg, der benytter lejligheden til at opfordre interesserede til at holde øje med instituttets arrangementskalender på www.sfi.dk, hvor alle gåhjem-møder bliver annonceret.

Forårets gå-hjem-møder

Den 30. marts 2004
Samvær til barnets bedste?
Mai Heide Ottosen

Den 28. april 2004
Handicap og beskæftigelse.
Thomas Clausen & Steen Bengtsson

Den 4. maj 2004
Langvarigt sygefravær.
Trine Filges & Jan Høgelund

Gå-hjem-møderne finder sted på instituttet kl. 15.30-17.30. Instituttet byder på en forfriskning og det er gratis at deltage. Ca. to uger før møderne kommer der program og tilmeldingsblanket på www.sfi.dk

Tilmelding kan ske på email:
library@sfi.dk eller tlf. 33 48 09 46
senest to hverdage før arrangementet.