



Det danske arbejdsmarked

Resultater og perspektiver
fra Socialforskningsinstituttets forskning

Redigeret af
Lisbeth Pedersen
Torben Tranæs

København 2004

04:12



Socialforskningsinstituttet

Indhold

Forord 3

Arbejdsmarkedet på toppen af en højkonjunktur 4

Et rigt land ...	5
... Som dog har problemer	6
Hvad ved vi om arbejdsmarkedspolitik?	8
Hvad virker, og hvad virker ikke?	10
Hvad kan og bør der gøres?	12

Den aktive indsats – politikken tilblivelse og drivkræfter 16

Elementer i den aktive indsats 20

Langvarigt ledige – en udfordring for den aktive indsats	24
Sociale problemer blandt de langtidsledige	26
Arbejdskraftreserven blandt de langtidsledige	28
Det skjulte arbejdsudbud	30

Revalidenderne 32

Virksomhederne og de langtidsledige 36

Virkningerne af den aktive indsats	40
Aktiveringen har mange slags virkninger	41
Beskæftigelseeffekten af kontanthjælpsmodtagernes aktivering	42

Er aktivering pengene værd? 50

Arbejdsmarkedet tur-retur	54
Ungeindsatsen	55

Hvordan fastholdes seniorer længere tid på arbejdsmarkedet? 60

Tilbagetrækningsalder og efterlønsreform 66

Kvinder som kompetencereserve 72

Bedre jobmatch	
– blandt dem der er på arbejdsmarkedet	73
Kvinder og mænd er ulige fordelt på arbejdsmarkedet	73
Hvorfor er vi så ulige fordelt i danmark?	74
Hvilke konsekvenser har den ulige fordeling?	76

Mobilitet: lille land – store afstande	78
Geografisk mobilitet af den danske arbejdsstyrke	79

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

DK-1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail sfi@sfi.dk

Hjemmeside www.sfi.dk

Det danske arbejdsmarked

- Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedet

Oplag: 800

Tilrettelæggelse og sats: PHY Grafisk

Foto: Jacob Dall, BAM

Tryk: Bookpartner A/S

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets udgivelser bedes sendt til instituttet.

Forord

Sidste halvdel af 1990'erne var præget af et vedvarende fald i ledigheden og visse steder af arbejdskraftmangel. Arbejdsmarkedspolitikken handlede i høj grad om, hvordan man kunne øge arbejdsudbuddet bl.a. ved at bringe flere fra passiv forsørgelse i beskæftigelse, ved at forhindre ungdomsarbejdsløshed og ved at sætte tilbagetrækningsalderen op. Denne rapport giver et overblik over Socialforskningsinstituttets forskning i perioden 1999 til 2003 vedrørende arbejdsmarkedspolitik.

Rapporten er udarbejdet af medarbejdere i Forskningsgruppen for arbejdsmarkedspolitik med bidrag fra seniorforsker Henning Bjerregaard Bach, programleder Niels Henning Bjørn, seniorforsker Trine Filges, ph.d.-studerende Brian Krogh Graversen og ph.d.-studerende Mona Larsen. Forskningsleder Lisbeth Pedersen og forskningsprofessor Torben Tranæs har redigeret rapporten.

Der har været nedsat en følgegruppe bestående af socialdirektør Preben Buchholt, Aalborg Kommune, udviklingschef Michael Teit Nielsen, Ældresagen og journalist Lars Ole Løcke, Politikken.

Der er i fremstillingen efter hvert kapitel en litteraturliste, der refererer til såvel SFI-undersøgelser som andre undersøgelser. Det vil forhåbentligt gøre det nemmere at finde mere viden om emner af særlig interesse for læseren. God læselyst.

København, juni 2004

Jørgen Søndergaard



**Arbejdsmarkedet på toppen
af en højkonjunktur**

Arbejdsmarkedet på toppen af en højkonjunktur

Nye initiativer på arbejdsmarkedet har haft medvind i de sidste 10 år. Den økonomiske situation var gunstig, og meget lader sig gøre, når samfundsøkonomien generelt er i fremgang. Men den førte arbejdsmarkedspolitik bidrog også til, at de økonomiske konjunkturer blev og navnlig vedblev med at være gunstige. Det skyldtes, at de gennemførte reformer både styrkede arbejdsudbuddet og forbedrede strukturerne på arbejdsmarkedet.

Selv om ledigheden steg i 2002 og 2003, er den dog stadig lav, og en vis stigning bliver ikke begyndelsen på en egentlig lavkonjunktur, med mindre de internationale konjunkturer for alvor forværres, eller vi selv skubber til læsset med en uheldig økonomisk politik.

Tabel 1. Velstand og produktivitet i 2001.

<i>Velstand:</i>		<i>Produktivitet:</i>	
<i>Bruttonationalprodukt pr. person</i>		<i>Bruttonationalprodukt pr. arbejdstime</i>	
1. Norge	37.000	1. Norge	54
2. USA	35.000	2. Holland	43
3. Schweiz	30.300	3. Danmark	40
4. Danmark	30.100	3. Tyskland	40
5. Island	29.100	3. USA	40
6. Holland	28.700	6. Schweiz	35
7. Tyskland	26.600	7. Finland	34
8. Finland	26.400	7. Sverige	34
9. Sverige	25.600	9. UK	32
10. UK	25.300	10. Island	28

Anm.: Tallene er købekraftkorrigerede US Dollars.

Kilde: World Bank's Electronic Data Base og OECD Employment Outlook (2002).

Et rigt land ...

Danmark er et meget rigt land. Målt ved bruttonationalproduktet (BNP) ligger vi lunt på en liste over de lande, vi gerne vil sammenligne os med, se tabel 1, første søjle. Materielt set kunne vi være endnu rigere, hvis vi valgte at arbejde mere, end vi gør. Som det fremgår af tabellens anden søjle, er danskerne lige så produktive som amerikanerne, men amerikanerne arbejder i gennemsnit mange flere timer end danskerne og opnår af den grund et større samlet nationalprodukt. Hvis de beskæftigede

danskere arbejdede lige så mange timer i gennemsnit som amerikanerne, så ville det danske BNP pr. person være højere end det amerikanske og nogenlunde på niveau med Norges. Men danskerne har valgt at bruge en del af den opnåede velstand på fritid, hvilket ikke gør vores økonomiske succes mindre – målt, som den bør, ved den gennemsnitlige produktivitet.

... som dog har problemer

Selv om Danmark er et rigt land, så er der uløste problemer og udfordringer. Lav ledighed betyder fx, at de sociale og fordelingsmæssige aspekter ved arbejdsmarkedspolitikken flyttes fra størrelsen af ledigheden til ledighedens fordeling og den ufrivillige exit fra arbejdsmarkedet: Er det de samme, som er ledige år ud og år ind? Risikerer langtidsledige at blive presset ud af arbejdsmarkedet? Svarene vil afsløre, at vi står over for nogle betydelige udfordringer. Til disse skal lægges den demografiske udfordring – flere ældre og færre unge. Endelig er der spørgsmålet, om arbejdsmarkedet fungerer godt nok til at kunne klare disse udfordringer i en situation, hvor væksten i samfundsøkonomien er aftaget.

De vigtigste problemer på arbejdsmarkedet nu og i de kommende årtier kan grupperes på følgende måde:

Ledigheden er skævt fordelt. Selv når ledigheden er lav, er den skævt fordelt; mange fanges i langtidsledighed, se tabel 2. Det kan være meget vanskeligt og forbundet med andre problemer at fjerne langtidsledigheden helt. Samfundet er ligesom den enkelte interesseret i, at vi hver især arbejder der, hvor vi er mest produktive, dvs. at vi finder det gode ”match”, hvor person og job passer særlig godt til hinanden. Det tager tid at finde et godt match, og tager de ledige sig den tid, risikerer de mest uheldige at blive langtidsledige. Et lille antal langtidsledige kan dog blive den pris, man er nødt til at betale for et større antal gode match.

For at forstå det fulde omfang af en reform er det nødvendigt også at se på, hvordan folk reagerer ved udsigten til ledighed.

Flere ting tyder imidlertid på, at Danmark har et større langtidsledighedsproblem. Hvis vi tæller de aktiverede med som ledige (der var omkring 112.000 aktiverede i gennemsnit gennem 2001), var den samlede ledighed på ca. 8 pct. i 2001. Af den gruppe udgjorde de langtidsledige og aktiverede tilsammen knap 60 pct. (59,4 pct.). Problemernes alvor understreges af, at en del af de langtidsledige har urealistiske forestillinger om deres muligheder på arbejdsmarkedet, fx i forhold til den løn, de mener at kunne tjene; og det i en sådan grad at det er tvivlsomt, om de udgør et reelt arbejdsudbud.

Tabel 2. Standardiseret ledighed i 2001¹⁾. Procent.

	<i>Alle</i>	<i>Andel langvarigt ledige²⁾</i>
Danmark	4,3	22,2
Norge	3,6	4,9
Sverige	4,0	36,7
Holland	2,2	43,5
Tyskland	7,4	51,5
USA	4,8	6,1

Kilde: OECD (2002).

1) Standardiseret af OECD af hensyn til sammenligneligheden mellem lande.

2) "Andel langvarigt ledige" angiver andelen af den samlede ledighed, som personer med ledighed over 12 måneder tegner sig for.

Ufrivillig eksklusion fra arbejdsmarkedet. Erhvervsfrekvensen er høj i Danmark, men alligevel er der mange, som ekskluderes fra arbejdsmarkedet. Ud over de ledige i den officielle statistik er der et stort antal personer, som ikke er i beskæftigelse, skønt de ønsker at arbejde. Det drejer sig om titusinder af personer, som er funktionshæmmede i en eller anden grad, men som godt kunne arbejde i et vist omfang eller med visse støtteforanstaltninger. Disse mennesker har mange ressourcer og meget tyder på, at de også har stor motivation.

Flere ældre og færre i den arbejdsdygtige alder. Den demografiske udfordring kunne man kalde det. Udviklingen i befolkningens sammensætning betyder, at arbejdsstyrken om få år begynder at blive om ikke for lille så i hvert tilfælde mindre. Arbejdsstyrken vil ikke blot falde absolut, men også relativt i forhold til befolkningen som helhed. I dag er der 1 person over 65 år for hver 3 personer mellem 16 og 65. Om 30 år er der 2 personer over 65 år for hver 3 personer mellem 16 og 65. Forsørgeropgaven stiger med andre ord.

Lykkes det ikke at ændre forholdet mellem erhvervsaktive og ikke-aktive, så er der kun to mulige udgange: Højere skatter eller lavere offentlige udgifter.

Det kan ikke anbefales som sovepude, men det skal nævnes, at Danmarks problem på det her område er væsentligt mindre end de problemer, de fleste andre OECD-lande slås med. Finanspolitikken i Danmark har hidtil været tilrettelagt således, at statens gæld siges afviklet i tide, inden arbejdsstyrken for alvor begynder at falde.

Sammenholdt med de udskudte skatter, som gemmer sig i de hastigt voksende pensionsformuer, betyder det, at Danmark er i en væsentlig gunstigere situation end mange andre europæiske lande samt USA. Alene pensionsformuerne på LO-området svarer til en reduktion med ca. 2-3 procentpoint af skatteprocenten om 30 år.

Øget lønstigningstakt og stigende ledighed. Kombinationen af begyndende acceleration i de indenlandske lønninger og stigende ledighed antyder, at der stadig er væsentlige strukturelle problemer på det danske arbejdsmarked. Stigningen i omkostningerne pr. arbejdstime i Danmark var på 3,6 pct. igennem 2001 mod 1,1 pct. året før. Gennemsnittet for Europa lå på 2,7 pct. i 2001 og 1,2 pct. i 2000. Bag den stigning i ledigheden, som kom i 2002, ligger formentlig, at de private virksomheder følte sig pressede af lønstigninger og stigende efterspørgsel. Dertil kommer, at regeringen samtidig gennemførte noget nær et ansættelsesstop i den offentlige sektor.

Hvad ved vi om arbejdsmarkedspolitik?

Siden midt i 1970'erne har ledighedsbekæmpelse stået meget højt på den politiske dagsorden. Alene antallet af reformer og praktiske eksperimenter vidner herom.

Indholdet af reformerne har ændret sig betydeligt over perioden, og det er på sin plads at spørge, hvilke typer af tiltag der har virket. Og om hvilke typer der i det hele taget kan forventes at afhjælpe ledighedsproblemer?

Den altovervejende målsætning for arbejdsmarkedspolitikken op gennem 1990'erne var at nedbringe ledigheden, som i 1993 toppede med ca. 350.000 ledige eller 13,5 pct. af arbejdsstyrken. I det lys skal reformerne ses, og i det lys er de også hovedsageligt blevet evalueret.

Men hvornår har en reform været en succes; hvordan måler man succesen?

Samfundsmæssige effekter af reformer

Virkingen af en arbejdsmarkedsreform kan måles både på individ- og samfundsniveau. Effekterne på samfundsniveau af en reform er summen af de effekter, som de berørte individer oplever nu og fremover. Men det er afgørende, at *alle* de individuelle effekter tælles med. Det er ikke tilstrækkeligt kun at medtage de ændringer, der erfares af personer, som direkte berøres af reformerne.

Arbejdsmarkedspolitik påvirker nemlig ikke kun de personer, som direkte berøres. Hvis en kommune bruger kommunal aktivering på et område, hvor kommunen

godt kunne købe tilsvarende ydelse af de lokale erhvervsdrivende, så har det naturligvis ikke kun betydning for de ledige. Det har også betydning for de virksomheder inklusive deres medarbejdere, som alternativt kunne havde udført opgaverne (lovgivningen sætter i princippet snævre grænser for dette).

Hvis kommunen i stedet sætter de ledige til at udføre overflødige opgaver, og de ledige betragter hele arrangementet som spild af tid og generende at deltage i, så har det også ”eksterne effekter”, dvs. effekter på andre end de direkte berørte. De lediges situation gør naturligvis et vist indtryk på de beskæftigede, og de vil formentlig værne endnu mere om deres arbejde enten ved at holde lidt igen med lønkrav eller ved at give den en ekstra skalle i det daglige på arbejdspladsen. Er dette situationen, så har kommunens politik også her en effekt på de ikke-aktiverede, men denne gang er effekten positiv for beskæftigelsen, idet virksomhedernes omkostninger lettes. I det første eksempel var effekten negativ.

Den samfundsmæssige effekt af en reform er både den direkte effekt for de berørte (fx de aktiverede) og den effekt, som reformen har på omverdenen. Er der tale om beskæftigelsespolitik er effekten på omverdenen særlig vigtig, hvad enten den øger eller mindsker beskæftigelsen ved almindelig fortrængning eller via løndannelsen. En anden mulig makroeffekt er i forbindelse med kravet om aktiv jobsøgning som forudsætning for at kunne modtage understøttelse. Et sådant krav over for folk med meget lav produktivitet eller motivation kan i visse tilfælde risikere at reducere beskæftigelsen – dvs. modsat intentionen med kravet. Det er ikke godt for jobmatchningsprocessen, hvis ledige søger helt urealistiske job.

Danske og internationale effektmålinger har indtil videre begrænset sig til at måle effekterne på individuelt niveau, hvor de effekter, man leder efter, er: motivations- og sorteringseffekter, fastholdelseeffekter og opkvalificeringseffekter. Det er en stor udfordring for den fremtidige forskning at lære at udnytte viden om de individuelle effekter til at sige noget om effekterne på samfundsplan.

Effektmålinger i praksis

En af de mest populære metoder til effektmåling af arbejdsmarkedspolitik følger de ledige over tid. Her vurderer man, hvordan de ledige, som underlægges en given indsats, klarer sig i sammenligning med ledige, som ikke underlægges indsatsen.

Hvis danskerne arbejdede lige så meget som fx amerikanerne, ville vores bruttonationalprodukt være højere end det amerikanske og på samme niveau som Norge. Men danskerne bruger i stedet en del af den opnåede velstand på fritid – hvilket ikke gør vores økonomiske succes mindre.

Det er der kommet meget nyttig information ud af. Men som vi netop har set, så kan man ikke stykke det samlede billede sammen på den måde. Der er navnlig to effekter, som de eksisterende analyser ikke medtager.

For det første er motivationseffekten for ledige analyseret i flere studier (skønt resultaterne sjældent bruges i cost-benefit-beregninger). Men motivationseffekten for de beskæftigede generelt og specielt for de beskæftigede, som er ved at blive ledige, er ikke blevet analyseret. Langt de fleste, som bliver afskediget, har en eller anden form for varslings- eller opsigelsesperiode. Og adfærden i den periode skal inddrages for at kunne indfange hele den direkte motivationseffekt af en reform. Ligeledes kan der forventes en motivationseffekt for beskæftigede med en vis risiko for at blive ledige; som beskæftiget kan man gøre både lidt og meget for at holde på sit job, og en reforms effekt herpå skal i princippet også med, hvis man skal bestemme hele dens motiverende effekt.

Et af Danmarks vigtigste problemer på arbejdsmarkedet nu og i de kommende årtier er den skæve fordeling af ledigheden, som betyder, at mange under jagten på det helt rigtige job i stedet fanges i langtidsledighed.

For det andet er effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik på resten af økonomien via løndannelsen ikke blevet analyseret. Hvis ledige skal yde mere i dag i sammenligning med situationen før 1994, uden at det giver den enkelte ledige et nævneværdigt afkast i form af en bedre beskæftigelsessituation eller højere løn, vil det påvirke lønforhandlingerne på arbejdsmarkedet. Hvis den nye arbejdsmarkedspolitik ydermere har ændret samfundets syn på ledighed, så det i mindre grad opfattes som noget, vi ikke er herre over, og i højere grad som noget, både den enkelte og arbejdsmarkedets organisationer selv kan - om ikke løse - så påvirke, så vil lønnen i højere grad blive sat under hensyn til, at en for høj løn kunne gøre nogen af ens kollegaer arbejdsløs.

Hvad virker, og hvad virker ikke?

Aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik:

- AF's aktivering som helhed virker motiverende på jobsøgning, hvorimod den kommunale aktivering i gennemsnit ikke ser ud til at virke motiverende på de lediges jobsøgning.
- Privat jobtræning fremmer hurtig tilbagevenden til beskæftigelse.
- Offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering har ingen eller kun en beskedent betydning for, hvor hurtigt ledige igen bliver selvforsørgende.
- Ophold på daghøjskoler har ingen beskæftigelseseffekt på kort sigt. En eventuel positiv effekt på langt sigt er ikke undersøgt.

- Hvis man inddrager omkostningerne ved at afvikle selve aktiveringen, er det kun privat jobtræning, som giver et overskud til staten; uddannelsesaktivering og offentlige beskæftigelsesprojekter giver et lille overskud i særlige situationer, men generelt koster de staten penge.
- Kombinationen af tidlig aktivering og en betydelig reduktion af understøttelsen har vist sig at have en meget stor effekt for unge mellem 18-24 år. Der er grunde til ikke at forvente samme meget store effekt for ledige over 24 år; bl.a. er ordinær uddannelse ikke lige så oplagt en vej ud af ledighed som for de helt unge, ligesom familieforhold spiller en større rolle for de lidt ældre unge sammenlignet med de 18-24-årige.

Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet:

- Stor jobtilfredshed ved at ”man er havnet på rette hylde” får folk til at trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet.
- Specielt kvinder trækker sig tidligere tilbage, hvis de presses til efteruddannelse eller brug af ny teknologi.
- Økonomi påvirker mænd og kvinder forskelligt: Høj arbejdsindkomst får mænd til at trække sig senere tilbage, men påvirker ikke kvinders tilbagetrækning. Til gengæld får høj formue kvinder til at trække sig tidligere tilbage, men påvirker ikke mænds tilbagetrækning.
- Gode pensionsordninger får folk til at trække sig tidligere tilbage. Har man kun folkepensionen, udskydes tilbagetrækningen. Derimod fremskyndes den, hvis man kan regne med en højere indkomst efter tilbagetrækning såsom særlig tilbagetrækningsordning, arbejdsmarkedspension, privat pensionsordning, efterløn, ægtefælles indkomst mm.

Efterlønsreformen fra 1999:

Efterlønsordningen er et af de tydeligste eksempler på, at økonomiske incitament er påvirker folks adfærd - i dette tilfælde deres opsparings- og/eller tilbagetrækningsbeslutning. Man har indtil videre kun kunnet måle en relativt beskedent effekt på tilbagetrækningen af den seneste reform af efterlønsordningen fra 1999. Om dette skyldes, at ændringerne har været for små, eller om der faktisk har været en større effekt, som blot er delvist overskygget af en modgående tendens til tidligere tilbagetrækning, kan ikke afgøres.

Geografisk Mobilitet:

- Lang videregående uddannelse betyder relativt få jobskift, men relativt mange bopælsskift.
- Personer, som skifter job af indholdsmæssige grunde, er villige til at flytte langt

- og flytter også mere end personer, som flytter af familiemæssige grunde.
- Enlige flytter relativt mest, og børn mindsker lysten til at flytte bopæl.
 - Hvis man ejer sin egen bolig, er man mindre interesseret i at flytte.

Hvad kan og bør der gøres?

Almindeligvis vil der være en lang række instrumenter til rådighed inden for hvert af de nævnte problemområder; skævt fordelt ledighed, ufrivillig eksklusion fra arbejdsmarkedet, den demografiske udfordring og den begyndende ubalance på arbejdsmarkedet.

Uddannelsesaktivering bør målrettes de svage ledige, som har udsigt til længerevarende ledighed samt de stærke ledige, som blot mangler en drejning af deres kvalifikationer for selv at kunne komme videre.

Men situationen er ikke almindelig. Arbejdsmarkedspolitikken er presset fra flere sider. Udsigten til at den lave ledighed vender tilbage peger på kvalitative reformer, som fremmer den mest hensigtsmæssige brug af de menneskelige ressourcer – altså et bedre jobmatch på arbejdsmarkedet, fordi det bliver vanskeligere at øge beskæftigelsesomfanget.

Eventuelle strukturreformer skal doseres i lyset af de i øjeblikket svage konjunkturer (vigende efterspørgsel). Endelig besværliggøres det hele af, at vi har vænnet os selv og hinanden til at arbejde mindre og i færre år. Så værktøjerne skal vælges med omhu.

(a) Mulighederne for *mere beskæftigelse her og nu* kan illustreres med disse tal:

- Der er i dag ca. 170.000 arbejdsløse. Dertil kommer ca. 100.000 kontanthjælpsmodtagere, der ikke er tilmeldt AF
- Der er ca. 140.000 sygemeldte på en gennemsnitlig arbejdsdag
- Der er ca. 80.000 funktionshæmmede, som gerne vil arbejde, men som ikke gør det

Vi kan naturligvis ikke afskaffe sygdom og handicap, ligesom vi heller ikke kan fjerne ledigheden helt. Men der er grund til at forvente, at alle tre kilder vil kunne bidrage med ekstra beskæftigelse, hvis det gribes rigtigt an. Forsøg rundt om i landet med at nedbringe sygefraværet tyder på, at der er et potentiale her. Erfaringerne med at fastholde og genintegrere funktionshæmmede er mere blandede, og der er tydeligvis behov for at videreudvikle ”produktet” revalidering. Endelig er der den generelle ledighed, som kun kan bringes ned under de 150.000 personer, hvis det sker meget langsomt og næppe uden yderligere reformer af ydelserne til og aktiveringen af de

ledige. Det kan formentlig godt lade sig gøre uden at gå på kompromis med de overordnede fordelingsmål, som hidtil har været gældende i Danmark. Et væsentligt bidrag kan opnås ved en bedre integration af indvandrere.

(b) *Bedre jobmatch.* Selv om det bestemt er realistisk at øge beskæftigelsen via de nævnte kilder, bliver det gradvist sværere i takt med, at ledigheden (igen) falder. Derfor er der tillige et behov for at sætte fokus på jobmatchning for at mindske tendenserne til uligevægt på arbejdsmarkedet.

Elementerne her er uddannelse og karriereforløb, opgør med diskrimination af ældre og personer med anden etnisk baggrund og endelig lige muligheder på arbejdsmarkedet for begge køn. Socialforskningsinstituttet har ikke behandlet emnet uddannelse inden for de senere år. De ældres arbejdsmarkedssituation samt kønsforskellene mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet bliver berørt i en række af de følgende afsnit.

Til illustration af hvad bedre jobmatch dækker over, kan det nævnes, at der formentlig findes højt kvalificerede lederemner blandt kvinder, som i dag ikke bringes i spil på arbejdsmarkedet. Bedre jobmatch ville være at ”massere” arbejdsmarkedets strukturer, så flere kvinder ønsker et lederjob. De bedste og næstbedste lederemner blandt mændene er alle formentlig i sving som ledere. Blandt kvinderne er der stadig masser af selv de bedste emner, som ikke har et lederjob i dag, og derfor er gevinsten ved at ansætte kvindelige ledere særlig stor i Danmark. I USA har virksomhederne i højere grad opdaget dette vækstpotentiale.

De bedste og næstbedste lederemner blandt mændene er alle i sving som ledere. Men blandt kvinderne har tusindvis af selv de bedst egnede ikke et lederjob i dag. Gevinsten ved at ansætte kvindelige ledere er derfor særlig stor i Danmark.

(c) *Ydelserne til de ledige.* En række forskningsresultater peger på, at understøttelsen bør udbetales med høj ydelse i begyndelsen af ledighedsperioden og så med faldende ydelse over tid. Den faldende understøttelsesprofil gør det muligt at kombinere høj understøttelse med høj tilskyndelse til at søge arbejde – to størrelser, som ellers er i konflikt med hinanden. Imidlertid gælder resultaterne kun for personer, som ikke selv kan bidrage via egen opsparing eller lån til finansieringen af egen ledighed, eller som man ikke vil kræve et sådant bidrag af. Det vil fortrinsvis sige lavtlønnede. Hvis dagpengene skal trappes ned over ledighedsperioden, bør det derfor være kompensationsgraden, som trappes ned, og *ikke* det maksimale daglige kronebeløb.

(d) *Aktivering*. Der er ganske mange på aktivering i dag, selv om ledigheden er lav og har været faldende gennem lang tid. I år 2001 var ca. 112.000 ledige i aktivering. Set i lyset af de erfaringer, der er gjort op gennem 1990'erne med de forskellige foranstaltninger, peger noget på, at den seneste reform "flere i arbejde" fra 2003 bør følges op med:

1. Ligestilling af aktiverede med ikke-aktiverede, når det gælder krav om, at man skal være aktiv jobsøgende for at kunne modtage arbejdsløshedsunderstøttelse.
2. Mere vægt på at teste de lediges rådighed for at undgå at aktivere personer, som godt selv kan finde arbejde.
3. Mindre uddannelsesaktivering og mere selektiv anvendelse af denne aktiveringsform. Danmark bruger tre gange så meget på uddannelsesaktivering målt i forhold til BNP sammenlignet med lande som Sverige og Holland. Lande, der lige som Danmark generelt vægter aktiv arbejdsmarkedspolitik højt.

I et velfungerende arbejdsmarked kan de færreste nå at tage en egentlig uddannelse, mens de går ledige. Den typiske arbejdsløse går ganske enkelt ledig i for kort tid, hvis arbejdsmarkedet fungerer godt nok. Derfor bør uddannelsesaktivering målrettes dels de svageste ledige, som med høj sandsynlighed kommer til at gå ledige længe selv i et velfungerende arbejdsmarked, og dels de særligt stærke ledige, som blot mangler en drejning af deres kvalifikationer for igen at kunne komme videre ved egen hjælp. For mellemgruppen er det først og fremmest rådighedstest, som er vigtigt. Gennem de sidste ti år har man prioriteret opkvalificering højt for alle typer ledige.

e) *Den demografiske udfordring* er et meget vanskeligt problem, fordi det griber ind i stort set alle aspekter af samfundet, økonomiske såvel som sociale. Ligeledes berører det pensions-, efterløns- og skatteforholdene, ligesom de generelle betingelser for opsparing og investering spiller en vigtig rolle. Der er derfor behov for at se på hele tilbagetræknings- og pensionsproblemet under ét med henblik på at opstille samlede løsningsforslag, som både tilgodeser de sociale og de samfundsøkonomiske aspekter. Det er, hvad en række lande, bl.a. Sverige, har gjort. Hvis vi fortsætter med at reformere de enkelte ordninger en for en, er der stor risiko for, at vi ender med et samlet system, som hverken er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt eller socialt afbalanceret.

I en række korte afsnit vil vi i det følgende præsentere resultaterne af Socialforskningsinstituttets forskning inden for det arbejdsmarkedspolitiske område. Forskningen er sat ind i den forskningsmæssige sammenhæng, som bidragene nu engang optræder i såvel i Danmark som internationalt.

Litteratur

Bengtsson, S. (1997)

Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. København: Socialforskningsinstituttet 97:1.

Christiansen, C. Carøe & Schmidt, G. (2002)

Mange veje til integration. København: Socialforskningsinstituttet 02:25.

Filges, T. & Larsen, B. (2002)

The Impact of Youth Unemployment Policy. København: Socialforskningsinstituttet. Working paper 2:2002.

Filges, T. & Larsen, B. (2002)

Stick Carrot and Skill Acquisition. København: Socialforskningsinstituttet. Working paper 3:2002.

Hansen, C. T. & Tranæs, T. (1999)

Effort Commitment in Active Labour Market Policy: Consequences for Participation Incentives and Wage Setting in Macroeconomic Perspectives on the Danish Economy, ed. Torben M. Andersen, Svend E. H. Jensen, and Ole Risager. London: MacMillan Press.

Tranæs, T. (2001)

Raiding Opportunities and Unemployment. Journal of Labor Economics 19(4), 773-798.



**Den aktive indsats – politikken
tilblivelse og drivkræfter**

Den aktive indsats – politikken tilblivelse og drivkræfter

Udformningen af den nuværende beskæftigelsespolitik er et resultat af en længere politisk proces, der har udspillet sig under stærk indflydelse fra de konjunkturmæssige og strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet og i samfundsøkonomien. Udviklingen af den del af politikken, der vedrører de lediges forsørgelse og arbejdsmarkedstilknytning, tager for alvor sin begyndelse nogle år efter konjunkturomsvinget i midten af 1970'erne. På det tidspunkt var der for første gang i nyere tid personer, der havde været ledige så længe, at de stod over for at miste dagpengereetten, og der var en fælles politisk erkendelse af, at den høje ledighed ikke var noget midlertidigt fænomen.

Det første element af en aktiv arbejdsmarkedspolitik indførtes ved arbejdstilbudsordningen i 1978. Herefter var understøttelsesperioden i princippet ubegrænset lang, så længe de ledige blot overholdt de forpligtigelser, som fulgte af loven. En af forpligtigelserne bestod bl.a. i, at ledige skulle deltage i et 9 måneders arbejdstilbud (ATB) for på ny at kunne blive dagpengeberettiget i 2½ år. Aktivering i form af arbejdstilbuddet gav altså ret til at genoptjene dagpengereetten ligesom ordinært arbejde. På det tidspunkt var frygten for de uheldige incitamentsvirkninger af lange understøttelsesperioder mindre tungtvejende end frygten for, at en stor gruppe ledige skulle miste forsørgelsesgrundlaget. Det skyldes dels, at ledighedsniveauet havde været lavt gennem mange år, og at de utilsigtede incitamentsvirkninger, der kan følge af at give økonomisk hjælp til personer uden arbejde, derfor ikke var et problem, der blev tildelt megen opmærksomhed. Dels at det var en udbredt opfattelse, at arbejdsudbuddet var for stort, og at jobbene til de ledige ikke fandtes.

I dag er hovedformålet med aktivering at vedligeholde og opkvalificere de ledige efter arbejdsmarkedets behov.

Midt i 1980'erne afslørede et kort opsving i økonomien, at der var alvorlige flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Arbejdstilbudsordningen blev suppleret med Uddannestilbudsordningen (UTB), og AMU-uddannelser blev udbygget, så de i højere grad kunne bidrage til at udbygge de svagest uddannedes kvalifikationer. Dagpengeperioden blev delvist begrænset gennem en gradvis reduktion af ydelsesniveauet i løbet af dagpengeperioden, men denne begrænsning blev opgivet igen i 1988 under indtryk af en forværret konjunkturudvikling. Tilbuddene om aktivering blev fremrykket, så de faldt tidligere i ledighedsperioden, og i 1989 indførtes "Ungdomspakken". Med dette initiativ skærpedes pligtelementet i aktiveringsindsatsen.

I 1994 træder Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik i kraft, hvorved regelgrundlaget for noget af den kommunale aktivering samordnes med regler for de forsikrede. For-

målet med denne arbejdsmarkedsreform var at skabe et smidigere arbejdsmarked for derigennem at bekæmpe strukturledigheden. Midlerne var at skærpe rådighedskravet og øge arbejdskraftens omstillingsparathed. I forhold til tidligere blev viften af redskaber i aktiveringsindsatsen gjort bredere, men de redskaber, der indgik i indsatsen, var på mange måder kendte og tidligere afprøvet. En af de afgørende ændringer i 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik var, at understøttelsen reelt blev tidsbegrænset, og at aktivering blev en ret og en pligt for alle med længerevarende ledighed. Hensynet til genoptjeningen blev dermed fuldstændig forladt. Der blev desuden sat effektivt stop for, at kommunerne ved aktivering kunne overføre kontanthjælpsmodtagere til dagpengesystemet. Op gennem 1990'erne skete der en gradvis reduktion af ydelsesperioden og en fremrykning af aktiveringstilbuddene. På den måde skærpedes rådighedskravet og incitamentet til at bringe de ledige hurtigere ud på et stadig strammere arbejdsmarked. Desuden blev arbejdsmarkedspolitikken gjort mere decentral, og der blev rum for regionale prioriteringer. De regionale myndigheder kunne på lokalt niveau udpege nogle grupper af ledige, som var særligt udsatte for at blive langtidsledige, og som derfor kunne aktiveres tidligere. Hovedformålet med aktivering er nu vedligeholdelse og opkvalificering efter arbejdsmarkedets behov.

For de ikke-forsikrede ledige blev der i 1990'erne gennemført en indsats, der på mange punkter var parallel med indsatsen for de forsikrede ledige. Lov om kommunal aktivering fra 1993 blev i 1998 udbygget gennem Lov om aktiv socialpolitik, der også omfatter revalideringsindsatsen over for personer med begrænsning i

arbejdsevnen. Efter Lov om aktiv socialpolitik blev alle kontanthjælpsmodtagere i princippet stillet over for et tilbud og et krav om aktivering efter en given ledighedsperiode. Ambitionen var nu ikke alene at bringe de ledige i arbejdsstyrken i beskæftigelse. Den rummede sammen med kampagnen om Det rummelige arbejdsmarked (igangsat i 1994) også en intention om at aktivere de menneskelige ressourcer, der stod uden for eller på kanten af arbejdsmarkedet.

Hensigten var at øge både livskvaliteten for disse mennesker og udbuddet af arbejdskraft på et stadig strammere arbejdsmarked. Det var især denne indsats omkring de ikke-forsikrede ledige, der var en egentlig nyskabelse i arbejdsmarkedspolitikken. Heri lå en ambition om at udvide arbejdsudbuddet for de personer, der var noget længere fra arbejdsmarkedet. Den socialpolitiske indsats blev således udbygget med et arbejdsmarkedspolitisk tiltag.

Overordnet set blev 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik formentlig drevet af flere

I 1970'erne så man for første gang i nyere tid personer med så lang ledighed, at de stod over for at miste dagpengereetten. Samtidig med dette skete en gryende politisk erkendelse af, at den høje ledighed ikke er et midlertidigt fænomen.

faktorer. En af dem var en øget bevidsthed om arbejdsløshedens uheldige sociale konsekvenser. En anden var den bekymring for samfundsøkonomien og for finansieringen af velfærdsstaten, der fulgte af den stadige stigning i antallet af personer på overførselsindkomster – en stigning der formentlig både var et resultat af øgede incitamentsproblemer og øgede marginaliseringsproblemer. De indkomsterstøttende ydelser var gennem 1970'erne og 1980'erne blevet tilgængelige for flere. Samtidig medførte den almindelige arbejdsmarkedsudvikling, at flere blev bragt i en marginal position i forhold til arbejdsmarkedet. Samlet set betød det, at flere produktive menneskelige ressourcer gik tabt. Samtidig medførte en betydelig og vedvarende konjunkturforbedring fra starten af 1990'erne, at virksomhederne manglede arbejdskraft, og at det var nødvendigt at øge arbejdsudbuddet. Det var således i høj grad de strukturelle og konjunkturrelle udviklingstendenser, der var styrende for 1990'ernes arbejdsmarkedspolitiske holdningsskift. Omvendt spillede de parlamentariske forhold og de politiske strømninger i udlandet formentlig kun en begrænset rolle. EU's beskæftigelsesstrategi er således tydeligt skandinavisk inspireret og har derfor haft en ret begrænset selvstændig effekt på den interne danske udvikling.

Litteratur

Madsen, P. Kongshøj & Pedersen, L. (red.) (2003)

Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken. København: Socialforskningsinstituttet 03:13.



Elementer i den aktive indsats

Elementer i den aktive indsats

Hovedinstrumenterne i aktiveringsindsatsen blev med arbejdsmarkedsreformen fra 1994: Jobtræning, uddannelse med uddannelsesydelse og individuel jobtræning.

Tilbuddet til den enkelte ledige skal tage hensyn både til den lediges ønsker og arbejdsmarkedets behov. Men aktiveringen skal også gennemføres med respekt for de løsninger, arbejdsmarkedets parter har nået. Ledige, der aktiveres i jobtræning på det ordinære arbejdsmarked med et løntilskud, er således ansat på vilkår, der skal sikre, at de ikke underbyder eller på anden måde udkonkurrerer ordinære beskæftigede.

Samme princip om respekt for arbejdsmarkedets kollektive aftaler gælder også, når aktivering sker i form af individuel jobtræning. Denne aktiveringsform anvendes over for ledige, som "... kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og overenskomstmæssige vilkår eller i jobtræning på det almindelige arbejdsmarked ...". Individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde. Denne restriktion på individuel jobtræning beror formentlig på, at de aktiverede ikke aflønnes med overenskomstmæssig løn, men derimod efter satserne for ledige. Forsikrede kan således højst modtage en samlet ydelse på dagpengemaximum, mens kontanthjælpsmodtagere aflønnes med kontanthjælp plus et mindre tillæg for aktivering. Forsikrede og kontanthjælpsmodtagere arbejder til gengæld på reduceret arbejdstid. Individuel jobtræning anvendes næsten ikke for forsikrede ledige, ligesom der kun er et begrænset antal kontanthjælpsmodtagere ansat i private virksomheder under ordningen. Derimod er de såkaldte kommunale beskæftigelsesprojekter udtryk for denne aktiveringsform, og aktiverede kontanthjælpsmodtagere i offentlige institutioner er ofte i individuel jobtræning.

De ledige skal udgøre et effektivt arbejdsudbud. Det sker bl.a. ved, at de ledige vedvarende søger job, er indstillet på at tiltræde et job med kort varsel, er villige til at pendle og er fleksible i forhold til ønsket jobindhold, lønkrav mv.

Endelig har forsikrede ledige mulighed for at deltage i ordinære uddannelsesaktiviteter eller i særligt tilrettelagte uddannelser. Under uddannelsen modtager deltagerne de dagpenge, som de ville være berettigede til som ledige. Man ønsker dog ikke at finansiere unges uddannelsesaktiviteter med dagpenge, hvorfor unge uden en kompetencegivende uddannelse slet ikke kan deltage i ordinære uddannelsesaktiviteter på dagpenge. Disse unge henvises til de særlige uddannelsesforløb for unge forsikrede ledige. Uddannelsesforløbet er på 18 måneder (på halv dagpengesats), hvis de ikke selv vælger en SU-berettiget uddannelse. Dette princip håndhæves også over for kontanthjælpsmodtagere, idet kun kontanthjælpsmodtagere over 25 år kan deltage i visse voksen- og efteruddannelser efter aftale med socialforvaltningen. Kontant-

hjælpsmodtagere kan dog deltage i erhvervsrelevante kursusaktiviteter efter aftale med socialforvaltningen, men de kan ikke deltage i ordinære uddannelsesaktiviteter, som der ellers gives SU til.

Lov om aktiv socialpolitik, der trådte i kraft 1. juli 1998, omfattede også revalideringsindsatsen for personer med begrænsning i arbejdsevnen. Revalideringsindsatsen blev set som en del af aktiv-linien, men rettede sig mod en bestemt målgruppe. Indholdet i denne del af den aktive indsats og indsatsens målgruppe omtales i afsnittet om revalidenderne.

Aktivering virker ikke kun gennem opkvalificering, men spiller også en vigtig rolle som rådighedstest. Overordnet er hensigten at opretholde et passende forsørgelsesgrundlag for ledige og samtidig sørge for, at de er disponible for arbejdsmarkedet

og så velkvalificerede som muligt. Kort sagt skal de offentligt forsørgede ledige udgøre så effektivt et arbejdsudbud som muligt. Effektivt arbejdsudbud er ikke noget entydigt begreb, men det knytter følgende krav til den ledige: vedvarende jobsøgning, rimelig kort tiltrædelsesfrist, pendlingsvillighed, fleksibilitet i ønsket jobindhold og lønkrav mv. Forpligtelserne for den ledige består fx i at tage mod formidlede job, give fremmøde hos AF på begæring,

Aktiveringstilbuddet skal tage hensyn til den enkelte lediges ønsker og arbejdsmarkedets behov. Men aktiveringen skal gennemføres med respekt for de kollektive aftaler, arbejdsmarkedets parter har indgået.

deltage i aktivering, møde til ansættelsessamtale hos arbejdsgiver mv. Kan myndighederne ikke teste rådigheden, fordi der mangler almindelige job, så kan rådigheden delvist testes ved, at AF kræver fremmøde eller deltagelse i aktiviteter foranstaltet af AF. Derved kommer aktivering til at fungere som en rådighedstest. I praksis er dette hensyn kommet til at stå i vejen for det overordnede rådighedshensyn, idet der ikke er krav om, at den ledige skal være aktivt jobsøgende under deltagelse i aktivering.

Den ovenstående beskrivelse af indholdet i den aktive indsats tager udgangspunkt i regelgrundlaget før ændringerne, der med loven om den aktive beskæftigelsesindsats trådte i kraft 1. juli 2003. Det skyldes, at de undersøgelsesresultater, der sammenfattes i denne rapport, alle er fra før lovændringen. Lovændringen sigter især mod en samordning af den aktive beskæftigelsesindsats for alle målgrupper både i AF og i kommunerne bl.a. gennem en harmonisering og forenkling af redskabsviften. Ifølge lov om aktiv beskæftigelsesindsats vil ”virksomhedspraktik” og ”løntilskud” sammen med ”vejledning og opkvalificering” fremover være de tre hovedredskaber i den aktive beskæftigelsesindsats.



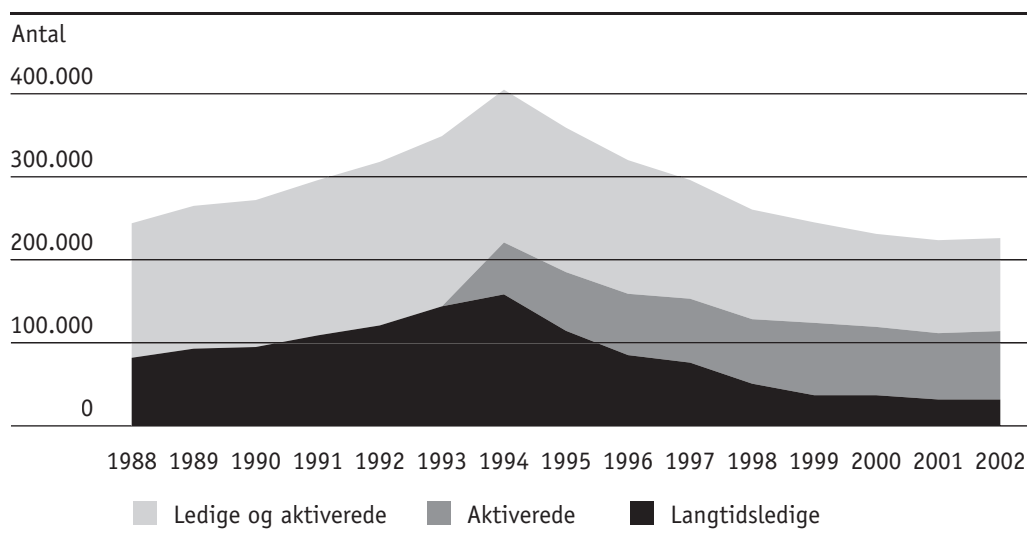
**Langvarigt ledige – en udfordring for
den aktive indsats**

Langvarigt ledige – en udfordring for den aktive indsats

Den faldende ledighed efter 1994 medførte, at også antallet af langtidsledige blev mindre. Men blandt de ledige blev andelen af langtidsledige stadig større, og det blev tydeligere, at flere havde problemer ud over ledighed.

Stigningen i beskæftigelsen bidrog altså til, at flere undgik at blive langvarige kontanthjælpsmodtagere, og at flere kunne aktiveres, men den synliggjorde også den gruppe af personer, som var vanskelige at bringe i beskæftigelse eller blot i aktivering. Denne gruppe er en stor udfordring for aktiveringssystemet.

Figur 1. Udviklingen i langtidsledighed, ledighed og aktivering, 1988 – 2002.



Kilde: Statistisk tiårsoversigt. Danmarks Statistik.

Socialforskningsinstituttet foretog i 2000 en analyse af udviklingen i kontanthjælpsgruppens antal og sammensætning i perioden efter 1994. Analysen viste, at antallet af kontanthjælpsmodtagere faldt i perioden – både absolut og i forhold til den samlede gruppe af personer på overførselsindkomst. Den forbedrede beskæftigelsessituation var selvsagt en af årsagerne til, at færre blev længe i kontanthjælpssystemet. En anden var, at flere blev aktiveret. En større andel af de langvarige kontanthjælpsmodtagere havde imidlertid sociale og personlige problemer, der gjorde det vanskeligt at tilbyde dem et egnet aktiveringstilbud. Analysen viste også, at de fleste langvarige kontanthjælpsmodtagere hang fast i systemet i den forstand, at de gik fra aktiveringstilbud til aktiveringstilbud.

Når beskæftigelsen stiger, er det de ”stærke” ledige, der først finder job. De langvarige kontanthjælpsmodtagere, der blev tilbage i overførselsindkomstsystemet under

opgangskonjunkturen havde tydeligvis færre ressourcer i relation til arbejdsmarkedet. Siden 1992 er der sket en betydelig stigning i kontanthjælpsmodtagere med en indvandrerbaggrund. Herudover steg andelen af kvinder i gruppen, og gennemsnitsalderen steg, men det var især stigningen i andel af personer med anden etnisk herkomst, der var markant. Denne stigning skyldes ikke primært en stigning i antallet af personer med anden etnisk baggrund, der kom ind i kontanthjælpssystemet, men derimod at det overvejende var personer med dansk baggrund, der forlod systemet.

Sociale problemer blandt de langtidsledige

Der findes langvarigt ledige både i forsikringssystemet og det kommunale sociale system, men i princippet opfattes de som to forskellige persongrupper.

I forsikringssystemet skal de ledige i princippet stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Det vil sige, at de skal kunne søge job, tiltræde et job med dags varsel, deltage i aktivering og i øvrigt ikke være selvforskyldt ledig.

Den kommunale socialforvaltning hjælper personer, som har været udsat for en social begivenhed, der forhindrer dem i at forsørge sig selv eller deres familie. Indtruffen ledighed kan være sådan en begivenhed ligesom sygdom, skilsmisse mv. Hjælpen ydes i form af kontanthjælp, aktivering og anden støtte og rådgivning. Dette er i modsætning til AF og a-kasserne, som hjælper ledige medlemmer med at finde arbejde, opretholde færdigheder og med at opkvalificere sig. Har medlemmerne sociale problemer, kan a-kasserne og AF henvise dem til socialforvaltningen.

Imidlertid må forsikrede ledige ikke have så store problemer af social art, at de ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Sociale problemer findes imidlertid både blandt forsikrede og ikke-forsikrede ledige. I 1997 kortlagde Socialforskningsinstituttet forhold, som kunne være udtryk for sociale problemer blandt

langvarigt forsikrede ledige og understøttede kontanthjælpsmodtagere i tre udvalgte købstadskommuner. Senere har Arbejdsministeriet i 2001 gentaget denne kortlægning blandt medlemmer af marginalgruppen, som består af personer, der inden for de seneste 3 år har været ledige, aktiveret eller på uddannelsesorlov i mindst 80 pct. af tiden. I 2000 kortlagde Socialforskningsinstituttet ligeledes de samme forhold blandt en gruppe kontanthjælpsmodtagere på langvarig understøttelse. Udbredelsen af disse forhold fremgår af tabel 3, som ses her.

Forsikrede ledige må ikke have så store sociale problemer, at de ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Imidlertid findes der sociale problemer både blandt forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

Tabel 3. Hyppigheden af aktuelle og fortidige problemer med helbred, misbrug mv. blandt grupper af langvarigt understøttede. Procent.

	<i>Langtidsledige i tre kommuner¹</i>	<i>Marginal-</i>	<i>Langvarigt under-</i>	
	<i>Forsikrede</i>	<i>Kontanthjælps-</i>	<i>støttede kontant-</i>	
		<i>modtagere</i>	<i>hjælpsmodtagere³</i>	
<i>Nedsat arbejdsevne fx på grund af sygdom, ulykke eller slid:</i>				
I høj grad	3	19	6	19
I nogen grad	15	28	20	28
<i>Selvvurderet ordblindhed</i>				
	10	20	10	15
<i>Alkoholforbrug:</i>				
Mindst 21 genstande pr. uge	4	11		7
<i>Brug af hash, narko mv.:</i>				
Lejlighedsvis bruger	1	8		10
Ophørt som bruger	6	13		16
<i>Tidligere været misbruger af alkohol, stoffer mv.</i>				
	4	27	6	23
<i>Deltaget i behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer</i>				
	15	34	16	37

1) Forsikrede og kontanthjælpsmodtagere, der havde været ledige, aktiverede eller på orlov fra ledighed i mindst ca. 2 år på interviewtidspunktet primo 1997.

2) Marginalgruppen består af personer, der inden for de seneste 3 år har været ledige, aktiveret eller på uddannelsesorlov i mindst 80 pct. af tiden. 5 pct. af marginalgruppen bestod af kontanthjælpsmodtagere, som var tilmeldt AF.

3) Denne gruppe består af danske statsborgere, som mindst havde modtaget kontanthjælp i 2 sammenhængende måneder i 2. halvår 1999, og som fortsat ca. 1 år senere var kontanthjælpsmodtagere

Kilde: Arbejdsministeriet (2001), Bach (1998, 2002).

Kortlægningen viser næsten uden forbehold, at langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere oftere end forsikrede langvarigt ledige har personlige problemer.

Knap en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne søger job på et givet tidspunkt, mens dobbelt så mange ledige i dagpengesystemet søger job. En lav søgeintensitet er dog ikke altid udtryk for, at de ledige ikke ønsker at arbejde.

Markant flere kontanthjælpsmodtagere lider af nedsat arbejdsevne. Blandt beskæftigede lønmodtagere i 1995 var der blot 8 pct., som i nogen eller høj grad havde nedsat arbejdsevne. Sammenligning med de beskæftigede lønmodtagere tyder på, at nedsat arbejdsevne er medvirkende til langvarigt understøttedes fortsatte ledighed.

Forskellen mellem kontanthjælpsmodtagerne og de forsikrede er navnlig stor, når det gælder tidligere alkohol- og stofmisbrug. Omkring hver tredje kontanthjælpsmodtager har deltaget i en eller anden form for behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer. Det er i øvrigt ofte de samme, som har haft misbrugsproblemer og har deltaget i behandling. Analyser tyder også stærkt på, at deltagelse i behandlinger for psykiske lidelser mv. er en indikator for nogle forhold, herunder misbrugsproblemer, som nedsætter langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtageres muligheder for at opnå beskæftigelse. Arbejdsministeriet har også sammenholdt et

Omkring hver tredje kontanthjælpsmodtager har været i behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer. Disse personer har oftest også haft problemer med misbrug. Tallene er markant lavere for de ledige i dagpengesystemet.

antal problemer, som kan knyttes til den enkelte person i marginalgruppen med vedkommendes situation på arbejdsmarkedet på interviewtidspunktet. Den summariske analyse indikerer tydeligt, at de personer, som opnår beskæftigelse, har færrest eller ingen problemer, mens de fortsat ledige har flest problemer ud over ledighed.

Arbejdskraftreserven blandt de langtidsledige

Hovedformålet med den aktive indsats er at bringe flest muligt i beskæftigelse. Det er derfor et interessant spørgsmål, hvor mange af de aktiverede der reelt kan og vil påtage sig et arbejde.

Oplysninger om de langtidslediges faktiske arbejdsudbud er ikke umiddelbart tilgængelige i de administrative rådighedsstatistikker, men der foreligger flere survey fra bl.a. Arbejdsministeriet og Socialforskningsinstituttet, der som de nyeste belyser emnet. Tabel 4 sammenfatter de tre tidligere beskrevne undersøgelser vedrørende jobsøgeadfærd.

Tabel 4. Aspekter af langvarigt lediges jobsøgeadfærd. Procent.

	Marginalgruppen	Langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere	Forsikrede langtidsledige i 3 kommuner
<i>Søger erhvervsarbejde</i>	62	29	56
<i>Kan tiltræde job inden for 14 dage</i>	81	45	63
<i>Maksimalt acceptabel samlet daglig transporttid:</i>			
Op til 1 time		39	53
Op til 2 timer		56	85
<i>Modtaget ordinært jobtilbud inden for de seneste 12 mdr.:</i>			
Fra kommunen		2	
Fra AF	10 (seneste 2 år)	2	

Anm.: De tre undersøgelser er beskrevet i forbindelse med forrige tabel. Oplysningerne om marginalgruppen vedrører de personer, som er ledige på interviewtidspunktet.

Først noterer man sig, at de langvarigt ledige kun i meget begrænset udstrækning oplever, at AF og kommunerne formidler jobtilbud. Det betyder på den anden side, at de langvarigt lediges jobsøgning i høj grad er udtryk for egen prioritering og orientering i forhold til arbejdsmarkedet. Kort fortalt søger knap en tredjedel af de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere job på et givet tidspunkt, mens dobbelt så mange af de forsikrede langvarigt ledige søger job. En noget større andel kan tiltræde et job inden for 14 dage. Efter de almindelige ILO-kriterier vil omkring halvdelen af marginalgruppen formodentlig ikke blive henregnet til arbejdsstyrken; og endnu færre af kontanthjælpsmodtagerne. Der er igen endnu færre, som opfylder de administrative rådighedsforpligtigelser i henhold til forsikrings-systemet, hvorefter man skal kunne tiltræde et job med dags varsel, være jobsøgende selv og kunne pendle op til 3 timer dagligt sammenlagt tur/retur.

Opsvinget i beskæftigelsen efter 1994 synliggjorde en gruppe personer, som bl.a. på grund af en række sociale og personlige problemer kun vanskeligt kan bringes i beskæftigelse eller blot i aktivering.

Det skjulte arbejdsudbud

Denne beskrivelse af de forskellige grupper af ledige giver næppe et fyldestgørende billede af det arbejdskraftpotentiale, der findes i gruppen. En lav søgeintensitet er nemlig ikke altid udtryk for, at de ledige ikke ønsker eller er uvillige til at påtage sig arbejde. Op til 80 pct. af de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere, som ikke var jobsøgende, kunne alligevel angive et job(område), som de gerne ville bestride, hvis de fik det tilbudt. Nogle af disse ønsker er givetvis urealisable. Analyser af den samme gruppe viser også, at ca. hver tredje af de ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere var rimeligt sikre på, at de kunne få et arbejde, hvis de gav sig til at søge.

Selv med mindre ændringer i rammebetingelserne for kontanthjælpsmodtagere og aktiverede kan der formentlig fremkaldes noget af det skjulte arbejdsudbud, som blev omtalt ovenfor. Det er søgt indkredset og kvantificeret i flere undersøgelser.

Fra 1992 til 1998 voksede andelen af langtidsledige kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund voldsomt. Stigningen skyldes dog ikke, at der var flere personer med anden etnisk baggrund, der kom ind i systemet, men at det primært var danskere, der forlod systemet.

Lediges fleksibilitet i lønkrav og kravene til arbejdsvilkårene er meget væsentlige aspekter af lediges effektive arbejdsudbud. Af Arbejdsministeriets survey fra 2000 fremgår det, at omkring 40 pct. af marginalgruppen vurderer, at de hurtigt kunne få arbejde ved at tage et hvilket som helst job. Et tilsvarende resultat fremgik af en måling i 1994 og en undersøgelse i tre kommuner i 1997. Ved målingen i 1994 vurderede ca. 50 pct. af ledige kontanthjælpsmodtagere det samme. Undersøgelsen af

langtidsledighed i de tre kommuner viste også, at 38 pct. af de forsikrede var villige til at påtage sig job med dårligere løn- og arbejdsvilkår, end hvad de havde erfaring med tidligere eller er uddannet til. 11 pct. ville acceptere sådant arbejde, hvis de blev tvunget hertil af AF. For kontanthjælpsmodtagerne er tallene hhv. 28 pct. og 7 pct. Når de angivne "villige" personer alligevel ikke på interviewtidspunktet har påtaget sig "et hvilket som helst job" eller et job med dårligere løn- eller arbejdsvilkår, beror det nok på, at de ikke er nået så langt i deres jobsøgning kombineret med, at de under de givne rammebetingelser finder det mere optimalt at fortsætte deres tilstand som ledige. Derfor skal der større eller mindre ændringer til i rammebetingelserne, før "villigheden" omsættes til handling.

Litteratur

Arbejdsministeriet (2001)

Marginalgruppen på arbejdsmarkedet. København: Arbejdsministeriet.

Bach, H. B. (1998)

En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til *Langtidsledige i tre kommuner (98:9)*. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir.

Bach, H. B. (1999)

Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer. København: Socialforskningsinstituttet 99:12.

Bach, H. B. (2002)

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

Bach, H. B. & Harsløf, I. (2001)

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

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

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

Rosdahl, A. (2002)

Lediges understøttelsesperiode i P. K. Madsen & L. Pedersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken.* København: Socialforskningsinstituttet 03:13.



Revalidenderne

Revalidenderne

Det socialpolitiske sporskifte i 1990'erne, der handlede om at bringe personer på passiv forsørgelse i beskæftigelse på ordinære vilkår eller med offentlige løntilskud, bragte også mere fokus på revalideringsindsatsen. På lovgivningssiden blev revalideringsindsatsen sammen med aktivering af kontanthjælpsmodtagere og job på særlige vilkår en del af Lov om aktiv socialpolitik. Revalideringsindsatsen var således et af flere instrumenter, der skulle øge beskæftigelsen blandt personer, der havde vanskeligt ved at opnå eller bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet.

I udgangspunktet har aktiveringsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere og revalideringsindsatsen dog forskellige målgrupper. Revalidender skal have midlertidige begrænsninger i arbejdsevne, men der skal være udsigt til, at revalideringsindsatsen skal kunne gøre deltageren helt eller delvist selvforsørgende. Ligeledes skal andre erhvervsrettede aktiviteter være utilstrækkelige til at gøre personen helt eller delvist selvforsørgende. Revalidering består typisk af en ordinær uddannelse evt. i kombination med praktik og efterfølgende ansættelse med løntilskud. Revalideringsforløbet styres ved en erhvervsplan, som revalidenden skal følge. Revalideringsydelsen er på niveau med de maksimale dagpenge og udbetales uafhængigt af husstandsindkomsten i modsætning til kontanthjælp. For nogle grupper af passivt forsørgede vil revalidering således være økonomisk mere fordelagtig end andre aktiveringsforanstaltninger.

En relativt stor gruppe af revalidender, omkring 20-25 pct., har været selvforsørgende, inden de kom i revalidering. I disse tilfælde iværksættes revalidering altså relativt hurtigt efter, at der er opstået problemer med indflydelse på personens beskæftigelse. De, der har været offentligt forsørgede inden revalideringen, har først og fremmest været på sygedagpenge eller på kontanthjælp.

Begrænsninger i arbejdsevnen er som nævnt en central betingelse for at blive revalideret og derfor også et af de væsentligste karakteristika ved revalidenderne. Årsagerne til den nedsatte arbejdsevne er i 2000 belyst i en survey blandt landets kommuner og i en survey blandt personer, der har færdiggjort deres revalidering. Det fremgår, at 23 pct. har begrænset arbejdsevne som følge af fysiske handicap, 26 pct. skyldes nedslidning af tidligere beskæftigelse, 12 pct. skyldes psykiske handicap, 18 pct. skyldes misbrug eller belastende sociale forhold. 19 pct. skyldes en kombination af mindst to af de nævnte forhold. For de resterende 2 pct. skyldtes den begrænsede

Blandt revalidender og kontanthjælpsmodtagere ses en overvægt af 20-39-årige samt en overvægt af lavtuddannede og personer af ikke-dansk herkomst. Men langt flere revalidender end kontanthjælpsmodtagere er belastet af fysiske problemer, og i modsætning til kontanthjælpsmodtagerne er de tvunget til at kunne blive helt eller delvist selvforsørgende.

arbejdsevne helt andre forhold. For omkring halvdelen eller lidt flere af revaliderende skyldes begrænsninger i arbejdsevnen altså fysiske forhold – handicap eller nedslidning.

Aldersmæssigt er der en overvægt af 20-39-årige blandt personer, som påbegynder et revalideringsforløb, men aldersfordelingen er næsten som aldersfordelingen for aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Det kan skyldes, at revalidering især tildeles personer, der har et længere arbejdsliv foran sig og derfor også mulighed for at komme ind på og blive helt selvforsørgende på det ordinære arbejdsmarked. En fjerdedel af de påbegyndte forløb foretages af personer med en ikke-dansk herkomst, hvilket er udtryk for en meget betydelig overrepræsentation, idet kun 6 pct. af befolkningen i alderen 20-59 år er af ikke-dansk herkomst.

Ser man på højeste kompetencegivende uddannelse blandt personer, som påbegynder revalidering, er denne klart lavere end befolkningen under ét på trods af, at revaliderende er yngre end befolkningen. Særlig markant er forholdet blandt personer af ikke-dansk herkomst, som enten har uoplyst uddannelse (84 pct.) eller blot grundskole (12 pct.). Der er imidlertid relativt flere af de lavt uddannede, der falder fra undervejs i revalideringsforløbet. De, som gennemfører revalideringen, adskiller sig ikke uddannelsesmæssigt fra den øvrige del af befolkningen.

På flere af de demografiske karakteristika ligner revaliderende gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Der er en overvægt af de 20-39-årige, en overvægt af lavtuddannede og en overvægt af personer af ikke-dansk herkomst. Desuden er der i begge grupper personer, hvis arbejdsmarkedstilknytning er belastet af sociale problemer, psykiske problemer eller misbrugsproblemer. Forskellen mellem de to grupper er for det første, at en meget større andel af revaliderende er forhindret i at være i beskæftigelse på grund af fysiske problemer. For det andet at disse personer af kommunen er vurderet til at kunne gøres helt eller delvist selvforsørgende gennem en revalideringsindsats.

Omkring halvdelen af revaliderende har begrænset arbejdsevne som følge af fysiske forhold såsom handicap eller nedslidning efter tidligere beskæftigelse.

Litteratur

Filges, T. (2001)

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

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

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

Storm, J. (2001)

Revalidering – en spørgeskemaundersøgelse blandt revalidender. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 13:2001.



Virksomhederne og de langtidsledige

Virksomhederne og de langtidsledige

Selv om der er over 100.000 ledige, oplever flere regioner tegn på ”flaskehalse” visse steder på arbejdsmarkedet, hvor virksomhederne ikke har kunnet få tilfredsstillet deres efterspørgsel efter en ønsket type arbejdskraft. Et vigtigt spørgsmål er derfor, om virksomhederne faktisk er villige til at beskæftige de personer, som efter mange år med faldende ledighed endnu ikke er kommet i beskæftigelse. Mange af disse har lang ledighed bag sig, og mange har også problemer ud over ledighed.

Men hvad er det i virkeligheden, virksomhederne efterspørger? Og får virksomhederne det, de gerne vil have fra AF og kommunerne? Socialforskningsinstituttet har interviewet en række virksomheder på Københavns Vestegn og i Sønderjylland med henblik på at undersøge disse spørgsmål nærmere. På Vestegnen blev de relevante kommunale sagsbehandlere ligeledes interviewet.

Virksomhedernes efterspørgsel

Virksomhederne på Københavns Vestegn fremhæver ikke de faglige kvalifikationer som det væsentligste, når de ansætter ufaglærte. De vægter i højere grad de ”bløde” eller personlige kvalifikationer som engagement, motivation, fleksibilitet, omstillingsparathed og loyalitet. Fx er medarbejderens fremmøde meget vigtigt. Som en virksomhedsleder udtrykker det:

“Det er holdningen til arbejdet, der er det vigtige. At man møder til tiden og ikke udebliver. Det faglige skal de nok lære.” (Citat af virksomhedsleder. Boll & Christensen, 2002)

Beskæftigelsesmulighederne på Vestegnen er ikke dårlige og var det heller ikke i 2001, da Socialforskningsinstituttet gennemførte undersøgelsen. Hvis man var og er villig til at påtage sig typisk ufaglært arbejde, så er beskæftigelsesmulighederne gode. Ledighedsproblemet for kontanthjælpsmodtagerne bunder heller ikke generelt i manglende formel uddannelse. Det er ikke det, virksomhederne specielt er i bekneb for. Som virksomhederne ser det, er det snarere motivation og de bløde kvalifikationer, der er i underskud hos de ledige.

Virksomheder i Sønderjylland vægter de faglige kvalifikationer højere end de personlige og oplever her et for lille udbud af kvalificerede ledige. Til gengæld oplever de ikke problemer med manglende motivation og engagement.

Dette billede af efterspørgslen genfindes ikke i Sønderjylland. I Sønderjylland vægter virksomhederne de faglige kvalifikationer højest. Det er her, de har oplevet et for lille udbud. Til gengæld oplever de generelt ikke problemer med manglende motivation og bløde kvalifikationer.

I Sønderjylland er de ledige stærkere og har færre personlige problemer, der forhindrer deres arbejdsmarkedsdeltagelse. Her er flaskehalsproblemerne blandt andet skabt af incitamentsproblemer og manglende fleksibilitet.

Er virksomhederne tilfredse med kommunerne?

Virksomheder, der samarbejder med kommunen, er generelt tilfredse med den service, de får. Og ingen af de virksomheder, der deltog i Socialforskningsinstituttets undersøgelse har oplevet at afbryde et samarbejde med kommunen.

Kommunens forarbejde med at integrere den ledige er meget vigtigt. Virksomhederne forventer bl.a., at formidlingsaktørerne foretager en ”sortering” af de ledige. Meget tyder på, at det er en forudsætning for, at virksomhederne er villige til at beskæftige personer med meget lang ledighed bag sig.

Virksomhederne erkender, at de er usikre på, hvad baggrunden er for, at en person har gået ledig meget længe. De har en forestilling om, at den ledige mangler erfaring både med det rent faglige og med, hvordan man opfører sig på en arbejdsplads.

Virksomheder på Københavns vestegn vægter personlige kvalifikationer som engagement, motivation og loyalitet højere end de faglige kvalifikationer. Og virksomhederne oplever netop, at disse kvalifikationer ofte mangler hos de ledige.

Her er der imidlertid forskel på de virksomheder, som har erfaring med langtidsledige, og de, som ikke har. Virksomheder uden erfaring forventer, at personer med længerevarende ledighed både kan have problemer med produktivitet og have samarbejdsproblemer i forhold til kolleger. Disse forventninger er ikke helt ubegrundede, idet de virksomheder, som har erfaring med at ansætte langtidsledige,

faktisk ikke mener, at disse ledige har de nødvendige kvalifikationer. Trods de blandede erfaringer ansætter en del virksomheder alligevel personer med længerevarende ledighed bag sig i løntilskudsordninger og nogen gange efterfølgende i ordinær ansættelse.

Forskelle på arbejdsmarkedet

Problemerne på Københavns Vestegn og i Sønderjylland er meget forskellige. På Vestegnen kan virksomhederne næsten kun få svage ledige og er meget fokuseret på de specielle problemer, det kan give. I Sønderjylland er problemet ikke de bløde værdier. De ansøgninger, virksomhederne får, er fra folk, som godt kan begå sig. Til gengæld mangler de specifikke faglige kvalifikationer – et luksusproblem set med Vestegnens øjne.

En forklaring på forskellene mellem Sønderjylland og Vestegnen kunne være ledighedens forskellige sammensætning de to steder. I Sønderjylland har man mange socialt velfungerende ufaglærte kvinder blandt de ledige. På Vestegnen er det i højere grad ufaglærte mænd med problemer ud over ledighed, som udgør arbejdskraftreserven.

Litteratur

Bach, H. B., Aggergaard Larsen, J. & Rosdahl, A. (1998)

Langtidsledige i tre kommuner. København: Socialforskningsinstituttet 98:9.

Bjørn, N. H. & Dohmann, C. (2001)

De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked. København: Socialforskningsinstituttet 01:10.

Boll, J. & Christensen, T. Q. (2002)

Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen. København: Socialforskningsinstituttet 02:1.



Virkningerne af den aktive indsats

Virkningerne af den aktive indsats

Gennem de seneste 10 år er der lagt øget vægt på de aktive elementer i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Aktiveringen af de arbejdsløshedsforsikrede ledige er blevet kraftigt fremrykket; alle kontanthjælpsmodtagere har nu ret og pligt til at deltage i aktivering, og personer med nedsat arbejdsevne forsøges i øget omfang fastholdt på arbejdsmarkedet gennem revalidering, fleks- og skånejob.

Omfanget af disse ordninger er betydelig. I 2001 deltog mere end 200.000 personer i et aktiveringsforløb med en gennemsnitlig varighed på lidt over 6 måneder. Omkring 70.000 personer modtog økonomisk hjælp i forbindelse med revalidering, og godt 20.000 personer var i et fleks- eller skånejob. Set i en international sammenhæng er Danmark et af de lande, der bruger flest penge på den aktive indsats.

Med baggrund i det relativt store antal personer, der deltager i de forskellige aktive ordninger og de dertil hørende udgifter, er det naturligt at stille spørgsmålet om, i hvilket omfang disse ordninger virker efter hensigten.

Aktiveringen har mange slags virkninger

Hensigten med aktivering er primært at sikre, at de lediges kvalifikationer fornyes og vedligeholdes, så de matcher arbejdsmarkedets behov. De ledige skal gennem aktivering hjælpes til igen at blive selvforsørgende, dvs. finde et job eller gå i gang med en uddannelse, der kan føre til et job. Hovedformålet med aktivering er vedligeholdelse og opkvalificering efter arbejdsmarkedets behov.

Men aktivering har også andre direkte virkninger for de personer, der berøres af ordningerne, og indirekte virkninger for andre personer på arbejdsmarkedet og for hele arbejdsmarkedets funktionsmåde.

Aktivering er også en ”stopklods” i overførselsindkomstsyste­met. Man kan ikke over lang tid modtage arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp uden at blive stillet over for kravet om aktivering. Blandt de personer, der har kvalifikationer til at påtage sig et job, men af økonomiske eller personlige grunde har svage incitamenter til at være i arbejde, kan kravet om aktivering betyde, at ordinært arbejde bliver mere attraktivt. Dermed kommer aktivering til at øge jobsøgningen blandt ledige og blandt personer, der er i risiko for at blive ledige.

Effekterne af deltagelse i de forskellige aktiveringstyper for kontanthjælpsmodtagere og ledige på dagpenge er næsten den samme. Afhængigheden af offentlige ydelser reduceres i stort set samme omfang – og det til trods for, at der er langt flere med kort erhvervs­erfaring og sociale problemer blandt kontanthjælpsmodtagerne.

Mens nogle helst undgår aktivering, er der andre – oftest ledige med begrænsede muligheder for at finde et job, der opfatter aktivering som et tilbud, der kan bringe dem videre i deres liv og tættere på arbejdsmarkedet. For denne gruppe af personer

kan aktivering være et velfærdsforbedrende gode – også selv om de tilbud, der gives, ikke umiddelbart fører til beskæftigelse.

Ved aktivering af kontanthjælpsmodtagere på beskæftigelsesprojekter mindskes andelen af forsørgelsesperioden med godt 3 procentpoint. Det svarer til ca. en femtedel af effekten ved jobtræning i en privat virksomhed.

Derudover har aktivering en række mere indirekte virkninger på arbejdsmarkedet. Det, at man fra det offentlige side giver tilskud til bestemte typer af beskæftigelse (fx gennem offentlig og privat jobtræning), kan betyde, at andre typer af beskæftigelse

fortrænges, og at lønninger udvikler sig anderledes, end de ville have gjort uden en offentlig styret aktiveringsindsats. Dertil kommer aktiveringsindsatsens betydning for danskernes opfattelse af selvforsørgelse og beskæftigelse. Aktiveringsindsatsen er domineret af en holdning om, at flest mulige menneskelige ressourcer skal bringes til at virke aktivt på arbejdsmarkedet. Det har været den massive politiske udmelding op gennem 1990'erne og nu også i 2000'erne, der har haft betydning for aktørerne på og omkring arbejdsmarkedet (dvs. de ledige, beskæftigede, kommunale sagsbehandlere, AF-medarbejdere, politikere, arbejdsmarkedsforskere og mange flere) samt betydning for, hvilken værdi vi tillægger beskæftigelse, og for hvordan vi agerer på arbejdsmarkedet.

De indirekte effekter af aktiveringsindsatsen er vanskelige at gøre op og er måske derfor næsten ikke belyst i forskningen. I de næste afsnit gives en oversigt over, hvad vi ved om de direkte beskæftigelseseffekter, jobsøgningseffekten og om de mere personlige velfærdseffekter af aktivering.

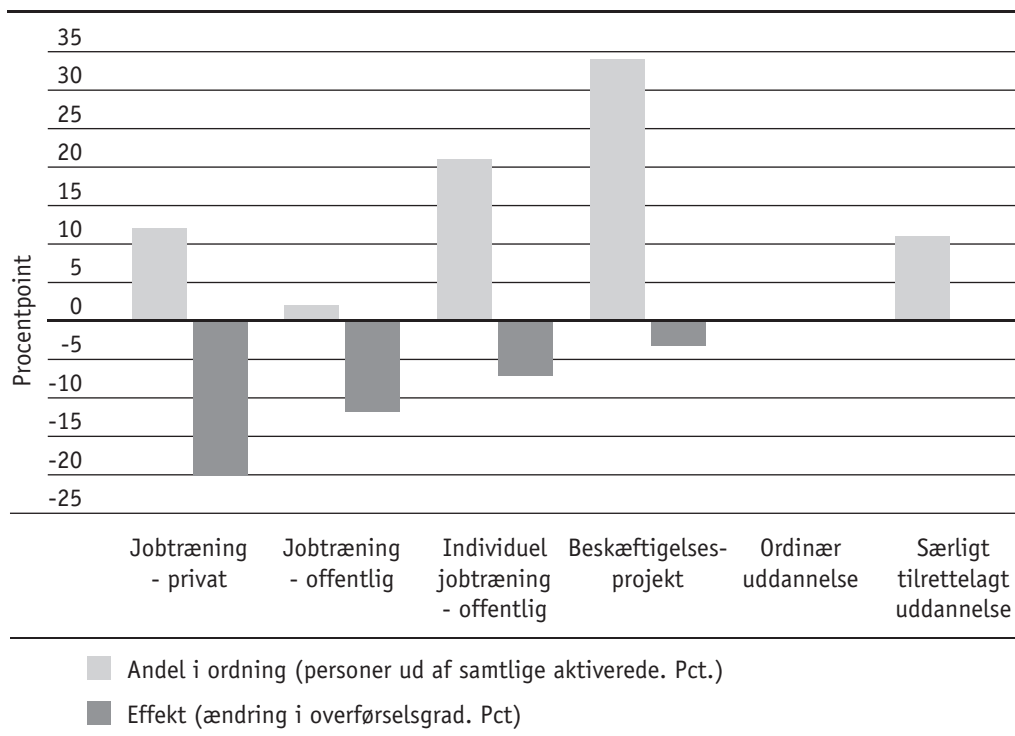
Beskæftigelseseffekten af kontanthjælpsmodtagernes aktivering

Socialforskningsinstituttet har målt effekterne af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper ved at sammenligne, i hvilket omfang deltagerne modtager overførselsindkomster før og efter aktiveringsforløbet.

Omfanget af offentlig forsørgelse måles ved den såkaldte overførselsgrad. Overførselsgraden er den andel af en given periode, hvor en person modtager offentlig forsørgelse, fx kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge, aktiveringsydelse, orlovsydelse, sygedagpenge og revalideringsydelse. Værdien af overførselsgraden kan ligge mel-

lem 0 og 100. Hvis en person slet ikke modtager offentlig forsørgelse i en periode, er overførselsgraden 0, og hvis der modtages offentlig forsørgelse gennem hele perioden, er overførselsgraden lig med 100.

Figur 2. Effekter af aktivering, kontanthjælp, 1992-1998. Målt i overførselsgrad.



De fleste typer af aktiveringsforløb for kontanthjælpsmodtagere mindsker deltagerens afhængighed af offentlig forsørgelse, men der er dog betydelig forskel på effekternes størrelse.

Jobtræning i private virksomheder er det eksisterende aktiveringsinstrument, der har den største effekt. Deltagelse i denne aktiveringstype reducerer gennemsnitligt set overførselsgraden med 20 procentpoint. Det svarer til, at omfanget af offentlig forsørgelse mindskes med knap 2 måneder pr. år. Det er dog kun ca. hvert tiende aktiveringsforløb, der består af privat jobtræning, og effekterne af de øvrige aktiveringstyper er væsentlig mindre.

Den mest udbredte form for aktivering af kontanthjælpsmodtagere er aktivering på beskæftigelsesprojekter. Deltagelse i denne aktiveringstype mindsker overførselsgra-

den med godt 3 procentpoint – hvilket er ca. en femtedel af effekten ved jobtræning i en privat virksomhed.

Et andet aktiveringsinstrument, der benyttes ofte ved aktivering af kontanthjælpsmodtagere, er individuel jobtræning på en offentlig arbejdsplads. Denne form for aktivering reducerer deltagernes overførselsgrad med godt 6 procentpoint, hvilket svarer til ca. 3 uger pr. år.

Det eneste aktiveringsinstrument, der ikke har en positiv effekt, er uddannelsesaktivering på daghøjskoler. At undervisning på en daghøjskole ikke reducerer deltagernes overførselsgrad kan hænge sammen med, at daghøjskoler ofte anvendes som indledning til et længerevarende aktiveringsforløb eller til afklaring af deltagernes fremtidige beskæftigelses- eller uddannelsessituation. Uddannelsesaktivering på daghøjskoler kan således evt. muliggøre, at senere aktiveringsforløb giver det størst mulige udbytte.

Samme effekt af aktivering for forsikrede ledige

Viften af forskellige aktiveringstilbud til de forsikrede ledige er lidt anderledes end tilbuddene til kontanthjælpsmodtagerne. Reglerne for, hvornår og hvor længe de to grupper skal aktiveres, er også forskellige. Men generelt set synes der i Socialforskningsinstituttets forskning ikke at være større forskelle mellem forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere med hensyn til effekterne af deltagelse i sammenlignelige aktiveringstyper. Det betyder fx, at de forsikrede ledige, der deltager i privat jobtræning, får reduceret deres afhængighed af offentlig forsørgelse i stort set samme omfang som kontanthjælpsmodtagere, som deltager i denne aktiveringstype. Dette resultat er lidt overraskende, da der er langt flere med kort erhvervs erfaring og sociale problemer blandt kontanthjælpsmodtagerne. Man skulle derfor umiddelbart forvente, at kontanthjælpsmodtagerne var sværere at gøre selvforsørgende gennem deltagelse i aktivering.

Selv om omfanget af offentlig forsørgelse ikke mindskes væsentligt efter endt revalidering, er der dog stadig tale om en succes, hvis alternativet havde været fuld offentlig forsørgelse.

Overordnet set viser Socialforskningsinstituttets undersøgelser, at effekterne af aktivering er relativt små, hvilket bekræftes af andre danske undersøgelser. Effekterne af aktivering i andre lande er generelt set også relativt små. Hidtil har aktivering altså ikke været noget universalmiddel til at gøre de ledige selvforsørgende. Det betyder ikke nødvendigvis, at aktivering ikke i fremtiden kan gennemføres med større beskæftigelseseffekt.

Revalidering har kun begrænset beskæftigelseseffekt

Hjælp til revalidering er en mulighed for personer, som pga. begrænsninger i arbejdsevnen vurderes til at have meget ringe eller slet ingen mulighed for at opnå eller fastholde beskæftigelse uden særlige foranstaltninger. Revalidering kan bestå i flere forskellige tiltag. Der kan være tale om et egentligt uddannelsesforløb, arbejdsprøvelse, arbejdsstræning, praktik eller anden hensigtsmæssig foranstaltning.

Socialforskningsinstituttets undersøgelser viser, at effekten af at deltage i revalidering ligger på niveau med eller under effekten af aktivering. Danskere, der har deltaget i revalidering, får således mindsket overførselsgraden med knap 4 procentpoint efter deltagelsen. Revalidering har derimod ingen effekt på omfanget af offentlig forsørgelse for indvandrere.

Det er dog værd at bemærke, at nogle af de personer, som kommer i revalidering, formentlig helt ville have forladt arbejdsmarkedet, fx pga. sygdom, nedslidning mv., hvis de ikke havde fået tilbuddet om at deltage i revalidering. Selv om omfanget af offentlig forsørgelse ikke mindskes væsentligt efter endt revalidering, må tiltaget betragtes som en succes, hvis alternativet havde været fuld offentlig forsørgelse.

Det kan dog alligevel undre, at revalidering ikke bringer flere i beskæftigelse. Som omtalt i afsnittet om revaliderende kan revalidering kun gennemføres, hvis der er udsigt til, at revalideringsindsatsen kan gøre deltageren helt eller delvist selvforsørgende. Desuden viser spørgeskemaundersøgelser blandt revaliderende og kommuner, at der er stor tilfredshed med indsatsen og dens tilrettelæggelse. Langt hovedparten af revaliderende har selv haft konkrete ønsker til revalideringens indhold og har fået deres ønsker opfyldt. Samtidigt har kommunerne stærk fokus på, om revaliderende har de fornødne ressourcer til at gennemføre revalideringsforløbet, og revaliderende udtrykker stor tilfredshed med kommunens medarbejdere og støttefunktionerne omkring revalideringsindsatsen. Trods denne store tilfredshed har der altså været en begrænset beskæftigelseseffekt af revalideringsindsatsen.

Sandsynligheden for at ledige på dagpenge finder et job, stiger kraftigt op til aktivperiodens start, dvs. det tidspunkt, hvor de lediges ret og pligt til aktivering indtræder. Betydningen af motivations-effekten synes dog at være ret lille for kontanthjælpsmodtagere.

Jobsøgningseffekten af aktivering

Siden 1994 er der sket en væsentlig fremrykning af aktiveringsindsatsen for de arbejdsløshedsforsikrede ledige, således at de forsikrede ledige nu har ret og pligt til aktivering efter 1 års ledighed. For dagpengemodtagere under 25 år skal aktive-

ringen allerede ske efter et halvt års ledighed. Fremrykningen af aktiveringen for de forsikrede ledige har betydet, at der nu er mindre forskel på, hvornår ledige på henholdsvis dagpenge og kontanthjælp aktiveres.

Omkring 70 pct. af de aktiverede mener, at aktivering har givet dem en bedre hverdag, og omkring 60 pct. mener, at det har givet dem mere selvtillid.

Et af de ofte fremførte argumenter for en tidlig aktivering er, at en del af de ledige har en relativt lav jobsøgningsintensitet, fordi de foretrækker at være ledige frem for at udnytte deres beskæftigelsesmuligheder. Det kan fx være, fordi dagpenge- eller kontanthjælpsbeløbet er relativt højt i forhold til ind-

komsten i beskæftigelse, og fordi de har mere tid til familie og fritidsinteresser som ledige. Når de ledige bliver aktiveret, har de mindre tid til deres egen disposition, og nogle ledige finder måske ikke deres aktiveringstilbud særligt interessant eller opkvalificerende. Udsigten til at skulle deltage i aktivering inden for nær fremtid kan således få nogle af de ledige til at øge deres jobsøgningsintensitet for at undgå at blive aktiveret. Der kan dog også være ledige, der mindsker jobsøgningsintensiteten ved udsigten til aktivering, fordi de forventer, at de skal deltage i et interessant og opkvalificerende aktiveringsforløb.

Samtidig er der også risiko for, at aktivering fastholder de ledige i offentlig forsørgelse. Andelen, der finder job over en given periode, er således væsentligt lavere blandt ledige, der er i gang med et aktiveringsforløb, end blandt ledige, der ikke er i aktivering.

For de forsikrede ledige ser det faktisk ud, som om der er en betydelig motivationseffekt af aktivering. Sandsynligheden for, at de ledige finder et job, stiger kraftigt op til

aktivperiodens start, dvs. det tidspunkt, hvor de lediges ret og pligt til aktivering indtræder. For denne gruppe af ledige er den samlede beskæftigelseseffekt af aktivering altså noget større end den effekt, der kan måles ved en reduktion i overførselsindkomsterne.

På internationalt plan er Danmark et af de lande, der bruger flest penge på den aktive arbejdsmarkedsindsats.

Derimod synes betydningen af motivationseffekten for kontanthjælpsmodtagere at være relativt lille. Nogle kommuner vælger at aktivere deres kontanthjælpsmodtagere efter få dages kontanthjælp, mens andre kommuner venter til det tidspunkt, hvor de ifølge lovgivningen er forpligtet til at give et tilbud. Hvis der er en motivationseffekt, må det forventes, at kontanthjælpsmodtagerne hurtigere finder beskæftigelse i de kommuner, der aktiverer tidligt. Men kontanthjælpsmodtagerne i de

kommuner, der aktiverer tidligt, kommer ikke væsentligt hurtigere i beskæftigelse end kontanthjælpsmodtagerne i de kommuner, der aktiverer sent. Det kan skyldes, at der ikke er nogen negativ motivationseffekt, eller at fastholdelseeffekten opvejer motivationseffekten.

Aktivering som et velfærdsgode

Selv om aktivering ikke umiddelbart fører til job, kan et tilbud om aktivering have velfærdsforbedrende virkninger for deltagerne. Den type af virkninger er naturligvis meget vanskelige at opgøre, men Socialforskningsinstituttet har i en række survey spurgt til deltagerens egen vurdering af det personlige udbytte af aktivering og revalidering. Undersøgelserne viser, at omkring 70 pct. mener, at aktivering har givet dem en bedre hverdag, og omkring 60 pct. mener, at det har givet dem mere selvtillid. Ca. 50 pct. af deltagerne mener, at de er blevet bedre kvalificerede til at varetage et job, og ca. 50 pct. at de er blevet hjulpet til at afklare deres fremtidsønsker. Det er især personer i privat jobtræning og i uddannelsesaktivering, der vurderer, at aktivering øger deres jobchancer. Blandt deltagere i beskæftigelsesprojekter vurderer 30 pct., at tilbuddet forbedrer deres kvalifikationer.

De fleste deltagere giver altså udtryk for, at de har et positivt udbytte af tilbuddene. Der er en tendens til, at de personlighedsorienterede aspekter af aktivering vurderes højere end de erhvervsrettede kvalificerende elementer. Imidlertid findes der også en ikke ubetydelig gruppe deltagere, der ikke har samme positive oplevelser af aktiveringstilbuddene. 24 pct. tilkendegiver, at deltagelsen efter deres opfattelse er uden formål, eller at den ikke forbedrer deres kvalifikationer. Det er især deltagerne i beskæftigelsesprojekter, der er kritiske over for tilbuddet. 44 pct. af disse deltagere mener, at indsatsen er uden formål.

Resultaterne af de danske surveyundersøgelser af holdning til og udbytte af aktiveringstilbuddene stemmer overens med tilsvarende svenske undersøgelser (om end tilbuddene i den svenske indsats er lidt anderledes, og spørgsmålene ikke er helt enslydende i de svenske og de danske undersøgelser). Samlet set synes undersøgelserne at pege på, at selv om en ikke ubetydelig gruppe af deltagere finder, at tilbuddene er meningsløse, er størstedelen positivt indstillet og giver udtryk for, at deltagelse har en velfærdsforbedrende effekt.

Mens nogle helst undgår aktivering, ser andre det som et tilbud. Disse personer er oftest ledige, som ellers ville have haft begrænsede jobmuligheder, og hvor aktivering kan være et velfærdsforbedrende gode – også selv om det måske i første omgang ikke fører til et decideret job.

Litteratur

Arbejdsministeriet (2000)

Effekter af aktiveringsindsatsen. København.

Bach, H. B., Larsen, J. A. & Rosdahl, A. (1998)

Langtidsledige i tre kommuner – Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. København: Socialforskningsinstituttet 98:9.

Bach, H. B. (2002)

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

Danmarks Statistik (2002a)

Statistiske Efterretninger. Arbejdsmarked 2002:28.

Danmarks Statistik (2002b)

Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen 2002:17.

Filges, T. (2001)

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

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

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

Geerdsen, L. P. (2002)

Does labour market training motivate job search? A study of incentive effects of compulsory ALMP in the Danish UI system. København: Socialforskningsinstituttet. Working paper 23:2002.

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

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

Graversen, B. K. (2002)

An evaluation of the impact of Danish Active Social Programmes on Welfare Dependence.
København: Socialforskningsinstituttet. Ikke publiceret manuskript (del af ph.d.-afhandling), april 2002.

Jensen, P., Larsen, J. E. & Rosholm, M. (2002)

Aktivering – mål eller middel. Samfundsøkonomen, nr. 7, 2002.

Martin, J. P. & Grubb, D. (2001)

What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. IFAU Working Paper 2001:14.

Pedersen, L. & Søndergaard, J.

The role of workfare in the Scandinavian model of social security: Soft work incentives, skill upgrading or quality of life improvement for the disadvantaged. Paper for the Tenth International Conference on "Issues on Social Security", Sigtuna, Sweden, June 14-17 2003.



Er aktivering pengene værd?

Er aktivering pengene værd?

I sidste afsnit diskuterede vi virkningerne af aktivering, og selv om beskæftigelses-effekterne ikke er store, er der programmer, som ser ud til at øge selvforsørgelses-chancerne for ledige. Men disse programmer koster penge, og spørgsmålet er, om effekterne er store nok til at dække omkostningerne. Socialforskningsinstituttet har analyseret dette specielt for den kommunale aktivering – den aktive socialpolitik – i en såkaldt cost-effekt-analyse.

Kommuner kan etablere forskellige aktiveringsforløb: privat og offentlig jobtræning, individuel jobtræning, aktivering i beskæftigelsesprojekter og forskellige typer af uddannelsesforløb. Omkostningerne til disse programmer varierer meget, men omkostningerne til samme program varierer også fra kommune til kommune. Endelig varierer deltagerens sandsynlighed for efterfølgende at blive selvforsørgende fra program til program og fra deltager til deltager. Alle får ikke det samme ud af et aktiveringsforløb.

Cost-effect-analysen sammenligner de gennemsnitlige omkostninger ved aktiveringsforløbet med den forventede gevinst for det offentlige. Den forventede gevinst måles som de direkte udgifter, det offentlige kan forvente at spare ved, at en ledig bliver selvforsørgende (jf. effektmålingerne behandlet i sidste afsnit). Forskellen mellem omkostning og gevinst – cost-effect-målet - kan så fortolkes som den forventede påvirkning på det offentlige budget ved aktivering. Cost-effekt-målet beregnes for hver type deltager i hver af de forskellige typer aktivering. Er målet positivt for en aktivitet, vil aktiviteten isoleret set reducere de offentlige udgifter og vice versa, hvis målet er negativt.

Privat jobtræning giver umiddelbart den største budgetgevinst.

Budgeteffekter i perioden 1995-1998

Jobtræning med løntilskud i private virksomheder viser sig at have positiv budgetvirkning, se tabel 5: Budgetvirkning af forskellige aktiveringsformer. Dels er udgifterne små, da der betales løntilskud, som for de fleste er lavere end kontanthjælpen, dels er de efterfølgende beskæftigelseschancer høje. For par, hvor ægtefællen er i beskæftigelse, er budgetvirkningen meget mindre, men dog stadig positiv. Som det fremgår, afhænger budgetgevinsten af, om deltageren har børn eller er enlig, hvilket blot afspejler, at den passive ydelse til enlige er mindre.

Beskæftigelsesprojekter er stort set neutrale i forhold til det offentliges budget, hvilket skyldes de relativt lavere selvforsørgelseeffekter. I perioden 1995-1998 var be-

skæftigelsesprojekter det mest benyttede instrument i den kommunale aktivering og tegnede sig for en tredjedel af alle aktiveringsforløb.

Daghøjskole er det aktiveringsinstrument, der belaster det offentlige budget hårdest. Som aktiveringsform er skolerne dyre i drift og giver ikke umiddelbart en positiv beskæftigelseeffekt, men andre mere kortsigtede delmål end selvforsørgelse kan begrundes, at ledige sendes på daghøjskole. Opfyldelsen af disse mål er ikke med i cost-effekt-analysen.

Table 5. Budgetvirkning af forskellige aktiveringsformer.

	<i>Enlig</i>	<i>Enlig med to børn</i>
Jobtræning i privat virksomhed	97.827	166.967
Beskæftigelsesprojekt	-6.185	4.349
Daghøjskole	-33.008	-30.830

Sammenlignes med lignende analyser for de forsikrede ledige, fås samme kvalitative resultater, at privat jobtræning giver den største budgetgevinst. Omkostningerne ved uddannelsesaktivering er dog generelt større end de forventede gevinster. Niveaulet er svingende, fra næsten budgetneutralitet til en budgetforværring på knap 24.000 kr. pr. årsdeltager.

Dette billede bekræftes af analyser fra Det økonomiske Råd. Her er konklusionen dog, at kun privat jobtræning har en positiv budgetvirkning.

Alle tre analyser medtager kun de direkte effekter, ikke de indirekte hverken på individer eller på samfundsøkonomien som helhed. Der tages heller ikke højde for, at aktivering i visse tilfælde skaber værdi, som det fx er tilfældet med aktivering på plejehjem og i mange praktiske aktiveringsprogrammer.

Litteratur

Arbejdsministeriet (2000)

Effekter af aktiveringsindsatsen. København: Arbejdsministeriet.

Christensen, T.Q. (2002)

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

Det Økonomiske Råd (2002)

Dansk Økonomi, efterår 2002.

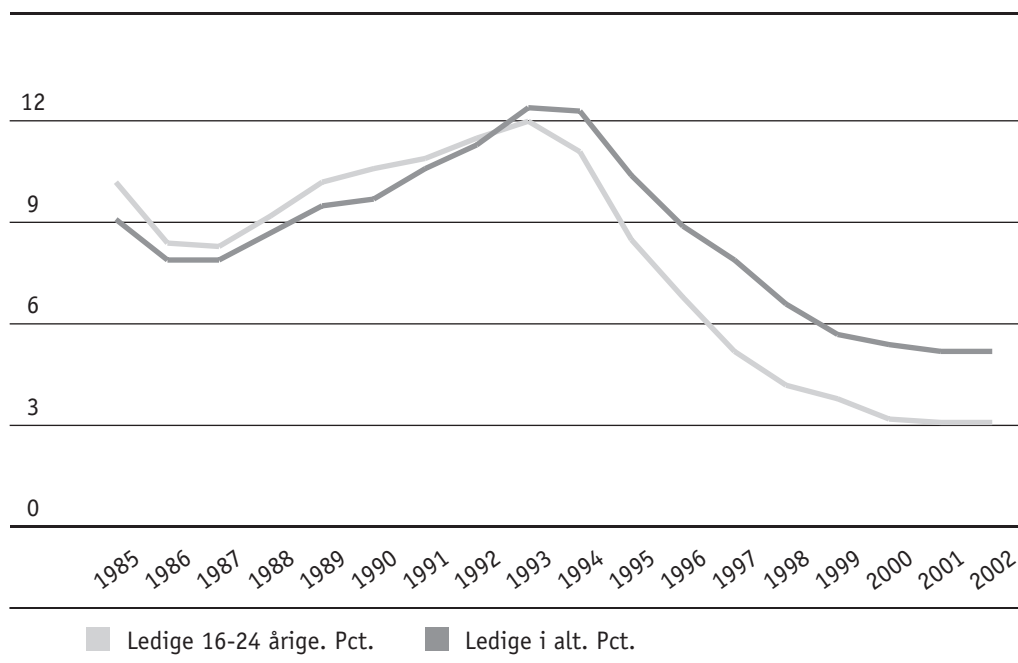


Arbejdsmarkedet tur-retur

Arbejdsmarkedet tur-retur

Fra slutningen af 1970'erne og de efterfølgende 12-14 år var det en politisk bestræbelse at tilskynde ældre til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet for derved at mindske ledigheden blandt unge. I begyndelsen og midten af 1990'erne blev denne politik intensiveret. Dels blev der introduceret nye muligheder for, at de ældre og knapt så ældre kunne trække sig tilbage, dels blev der taget stadig skrapere midler i brug for at få bugt med ungdomsarbejdsløsheden. Samtidigt viste der sig også tendenser til, at myndighederne forventede, at det ville blive nødvendigt at tilskynde fremtidens ældre til at blive længere på arbejdsmarkedet. Dette viste sig dels ved, at overgangsydelsesordningen var midlertidig og blev fjernet igen og dels ved ændringer i efterlønsordningen allerede i 1992. De mere permanente reformer var ungeindsatsen og ændringen af efterlønsordningen i 1992 og 1998.

Figur 3. Udvikling i ungdomsledigheden. 1985-2002. Pct.



Ungeindsatsen

Den samlede arbejdsløshed i Danmark faldt fra 1994. Tidligere var ungdomsarbejdsløsheden i Danmark højere end den samlede arbejdsløshed, men fra 1993 vender billedet, og ungdomsarbejdsløsheden er siden da faldet endnu kraftigere end den samlede arbejdsløshed. I 1999 var ledigheden for unge under 25 år således 3,8 pct., mens den samlede ledighed var 5,7 pct.

Ungeindsatsen indførtes i 1996 med henblik på at forbedre de unges muligheder på arbejdsmarkedet i form af beskæftigelse og uddannelse. Indsatsen omfattede ledige dagpengeberettigede unge under 25 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som havde været ledige i 6 måneder inden for de seneste 9 måneder. Formålet med ordningen er at motivere de unge til at tage en uddannelse. De ledige har ret og pligt til at påbegynde enten en ordinær eller en specielt tilrettelagt uddannelse af en varighed på mindst 18 måneder. Unge i ordinær uddannelse modtager SU eller elevløn på almindelige vilkår, og unge i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb modtager en ydelse svarende til halv dagpengesats. I 1999 udvides ungeindsatsen til også at omfatte unge med en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Ungeindsatsens individuelle effekt

Socialforskningsinstituttet har undersøgt ungeindsatsens beskæftigelseseffekter. I undersøgelsen skelnes der mellem tre typer af effekter: annonceringseffekten, den direkte programeffekt og sanktionseffekten.

Der er sket en markant stigning i unges overgangsrater fra ledighed til uddannelse som følge af ungeindsatsen. Resultatet skyldes primært den direkte programeffekt.

Annonceringseffekten optræder, hvis adfærden hos de unge ændres ved udsigten til at blive omfattet af indsatsen. Den ændrede adfærd betyder, at de unge finder arbejde eller påbegynder en ordinær uddannelse i højere grad, end de ellers ville. Den direkte programeffekt er positiv, hvis indsatsen får flere

unge til at påbegynde en uddannelse. Dvs. der er tale om en reel effekt; programmet er ikke blot en substitut for ordinær uddannelse, som de unge ville have taget under alle omstændigheder. Sanktionseffekten træder i kraft, når unge, som afslår tilbudet om uddannelse, fratages retten til dagpenge. Det kan undersøges, om det har en effekt på de unges overgang fra ledighed til andre tilstande på arbejdsmarkedet. Det kan naturligvis være svært at adskille annoncerings- og den direkte programeffekt fra sanktionseffekten, da truslen om fratagelse af dagpengeretten er implicit.

Annonceringseffekt

I teorien bliver de unges overvejelser, når de forlader folkeskolen, berørt af indførelsen af ungeindsatsen. Den gruppe af unge, som står over for valget mellem at påbegynde en faglig uddannelse eller søge arbejde som ufaglært, skal nemlig tage højde for "risikoen" for at være ledig længe nok til at blive omfattet af ordningen. Empiriske analyser har dog ikke kunnet påvise en annonceringseffekt. I en undersøgelse fra 2002 analyseres effekterne af ungeindsatsen ved hjælp af surveydata fra 1.166 unge i alderen 18-24 år i perioden april til december 1996. Et af resultaterne er, at de unges adfærd ikke ændres ved udsigten til at blive omfattet af ungeindsatsen.

Direkte programeffekt

Hvis indkomstniveauet under uddannelse i et særligt tilrettelagt forløb i forbindelse med ungeindsatsen er højere end indkomstniveauet i ordinær uddannelse, vil programmet for nogle unge blot være en substitut for ordinær uddannelse, som disse unge ville have taget under alle omstændigheder. Hovedresultatet er, at de unges overgang fra ledighed til uddannelse er steget markant på grund af ungeindsatsen. Analysen er foretaget med data fra perioden for ungeindsatsens umiddelbare start. Hvorvidt den højere overgang fra ledighed til uddannelse er en reel programeffekt, dvs. reelt får flere unge til at påbegynde en uddannelse, kræver en langsigtet analyse.

Sanktionseffekt

Unge, der afslår tilbuddet om uddannelse, fratages retten til dagpenge. Der er en svag tendens til, at flere unge overgår fra ledighed til beskæftigelse i perioden efter, et tilbud om uddannelse er givet. Dette fortolkes som en mindre sanktionseffekt. Men som nævnt er det svært at adskille sanktionseffekten fra de andre effekter.

Effekterne samlet set

Samlet set er konklusionen, at de unges overgangsrate fra ledighed til uddannelse er steget markant som følge af ungeindsatsen. Resultatet skyldes primært den direkte programeffekt og i mindre grad sanktionseffekten. Der er en svag stigning i overgangsrate fra ledighed til beskæftigelse, og der er ikke tegn på, at ungeindsatsen har haft en annonceringseffekt.

Unge overgang fra ledighed til uddannelse er ifølge undersøgelser steget markant på grund af ungeindsatsen.

Sverige har også eksperimenteret med specielle reformer rettet mod ungdomsledigheden. I Sverige sænkede man ikke de unge lediges dagpenge, men satsede alene på tidlig og intens aktivering. Man har faktisk ikke kunnet finde nogen effekt af den svenske ungeindsats, hvilket antyder, at reduktionen af dagpengene først og fremmest er det, som har givet den store effekt i Danmark.

Litteratur

Carling, K. & Larsson, L. (2002)

Does early intervention help the unemployed youth? IFAU Working Paper 2002:10.

Filges, T. & Larsen, B. (2002)

The Impact of Youth Unemployment Policy. København: Socialforskningsinstituttet. Working paper 2:2002.

Filges, T. & Larsen, B. (2002)

Stick Carrot and Skill Acquisition. København: Socialforskningsinstituttet. Working paper 3:2002.

Jensen, P., Svarer Nielsen, M. & Rosholm, M. (1999)

En Økonometrisk Analyse af Ungeindsatsen, Symposium for Anvendt Statistik.

Jensen, P., Svarer Nielsen, M. & Rosholm, M. (2002)

The response of youth unemployment to benefits, incentives and sanctions. European Journal of Political Economy.

Larsson, L. (2000)

Evaluation of Swedish youth labour market programmes. IFAU Working Paper 2000:1.

Nord-Larsen, M. (1997)

Ungeindsatsens start. København: Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.

Nord-Larsen, M. (1998)

Ungeindsatsen – 1 ½ år efter. København: Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.



**Hvordan fastholdes seniorer længere
tid på arbejdsmarkedet?**

Hvordan fastholdes seniorer længere tid på arbejdsmarkedet?

Inden vi ser på efterlønsreformen fra 1999, vil vi diskutere, hvad der generelt fastholder ældre på arbejdsmarkedet og får ældre til at udskyde tidspunktet for tilbagetrækning fra et aktivt arbejdsliv.

Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder i Danmark, der i perioden 1994-1999 lå på ca. 62 år, er relativt høj sammenlignet med de fleste andre EU-lande. Alligevel er der behov for, at seniorer udsætter deres tilbagetrækning i forhold til situationen i dag. Baggrunden er den fremtidige demografiske udvikling. Fremskrivninger viser således, at hvor der i dag er 4,5 erhvervsaktive for hver person på 65 år eller derover, vil der om 35 år kun være 3. Selv om udviklingen er betydelig mere problematisk i langt størstedelen af de øvrige EU-lande, betyder den danske udvikling alligevel, at forsørgerbyrden forøges. Der er med andre ord færre aktive på arbejdsmarkedet til at forsørge dem, der ikke arbejder, og dem, der er på offentlig forsørgelse. Den samlede effekt af den demografiske udvikling vurderes således at svare til 4-5 pct. af BNP. Det er for at imødegå denne udvikling, at der tales om at tilskynde seniorer til at blive længere tid på arbejdsmarkedet. En højere tilbagetrækningsalder vil nemlig på samme tid både forøge antallet af aktive på arbejdsmarkedet og formindske antallet på offentlig forsørgelse.

Det er virksomhedens seniorpolitiske opgave at sikre, at ældre ansatte får den fornødne oplæring eller efteruddannelse, så de bliver bedre rustet til at klare opgaverne. Eller at de alternativt overflyttes til et mindre krævende job.

Hvad får seniorer til at forblive på arbejdsmarkedet?

En seniorpolitik, der fremmer muligheden og motivationen for, at seniorer ikke trækker sig tilbage ved først givne lejlighed, er et af de redskaber, der kan bruges for at fastholde denne gruppe længere tid på arbejdsmarkedet. Skal indsatsen have den ønskede virkning, er det nødvendigt at vide noget om, hvilke forhold ved jobbet der bidrager til at forlænge seniorers arbejdsliv. Det er belyst i en undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet, der finder følgende:

Tilfredshed med jobbet medvirker til at udsætte det tidspunkt, hvor seniorer forventer at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. En høj grad af jobtilfredshed afspejler her, at man helt sikkert ville vælge sit nuværende job igen, hvis man fik mulighed for at vælge på ny. Det vil sige, at hvis seniorer synes, at de ”befinder sig på den rette hylde” i det job, de bestrider, så har de ønske om at trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet. Det samme resultat viser sig, når det gælder tilfredshed med arbejdstiden. Seniorer, der er meget tilfredse med arbejdstidens længde, forventer således at trække sig senere tilbage. Faste eller uskrevne regler og kutymmer for tidspunktet for fratrædelse i det job, man har, er også vigtige, når seniorer overvejer, hvornår de

vil trække sig tilbage. Jo højere den normale tilbagetrækningsalder er i det job, man bestrider, jo senere forventer man således at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Et tilsvarende resultat er fundet for USA. Endelig viser det sig, at den forventede tilbagetrækningsalder er lavere for kvinder, hvis de har svært ved at leve op til arbejdspladsens krav om at efteruddanne sig, at kunne bruge ny teknologi og at kunne

omstille sig til nye opgaver. Det er tilsyneladende især kravene om at kunne bruge ny teknologi, der volder problemer.

Tilfredshed med jobbet og en passende arbejdstid er afgørende faktorer for, om seniorer vælger at trække sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet. Det har ikke afgørende betydning, om jobbet er fysisk krævende eller stressende, og heller ikke lønnen spiller en markant betydning.

Det har derimod ikke afgørende betydning, om jobbet er fysisk krævende eller stressende. Et tilsvarende resultat er fundet for USA. Det spiller heller ikke en afgørende rolle, om man er tilfreds med den løn, man får.

Det er i sagens natur ikke alene jobbet, der er afgørende for, hvornår seniorer forventer at afslutte deres arbejdsliv. Dårligt helbred fremskynder således det tidspunkt, hvor mænd regner med at trække sig tilbage. Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) finder et tilsvarende resultat. Mænd, der bor sammen med en yngre ægtefælle eller samlever, forventer at trække sig senere tilbage end mænd, der bor

sammen med en, der er jævnaldrende eller ældre end dem selv. Det vil sige, at ønsket om at trække sig tidligt tilbage er større, når partneren forventes at trække sig tilbage på samme tid eller tidligere end en selv. Blandt kvinderne er det de enlige, der har en højere forventet tilbagetrækningsalder. Et lignende resultat er fundet af AKF. En mulig forklaring kan

Den gennemsnitlige pensionsalder i Danmark er relativt høj sammenlignet med de fleste andre EU-lande. I sidste halvdel af 1990'erne lå den på ca. 62 år.

være, at disse kvinder er selvforsørgende og har behov for indkomsten fra jobbet. En anden mulighed er, at de tillægger arbejdslivet og karrieren større værdi end kvinder, der er gift eller samlevende.

Seniorers økonomiske situation spiller også en rolle for, hvornår de forventer at afslutte deres arbejdsliv. For mænd gælder, at jo højere arbejdsindkomst de har, jo senere forventer de at trække sig tilbage. Omvendt gælder for kvinder, at jo større formue de har, jo tidligere regner de med at trække sig tilbage. Forskellen kan bl.a. afspejle, at mænd med god økonomi lægger størst vægt på arbejdslivet, mens de tilsvarende kvinder omvendt tillægger det større vægt at tilbringe tid i hjemmet og med familien. Endelig spiller den forventede vigtigste indtægtskilde ved tilbagetrækning også en rolle. Seniorer, der forventer, at folkepensionen bliver den vigtigste

indtægtskilde, når de holder op med at arbejde, har således ikke overraskende en højere forventet tilbagetrækningsalder end dem, der forventer primært at skulle leve af ydelser fra enten en tidlig tilbagetrækningsordning (førtidspension eller efterløn), arbejdsmarkedspension, private ordninger eller anden indkomst, fx egen eller ægtefælle/samlevers indkomst.

Seniorpolitiske perspektiver

Den ”normale” tilbagetrækningsalder i jobbet, tilfredshed med jobbet og arbejdstiden samt problemer med at honorere jobkravene er, som vi har set, alle faktorer, der spiller en rolle for, hvornår seniorer forventer at afslutte deres arbejdsliv. Det er således bl.a. på disse områder, at der skal sættes ind med seniorpolitik for at fremme muligheden og motivationen for, at seniorer vælger at blive længere tid på arbejdsmarkedet, end det er tilfældet i dag.

En mulighed er at arbejde hen imod at få hævet den ”normale” tilbagetrækningsalder på den enkelte virksomhed. Hvis der er tale om indgroede kutymer og uskrevne regler, må det imidlertid forventes at være en proces, der kan være langvarig. Med andre ord er det formentlig ikke noget, der kan ændres nu og her, men noget der kræver et langt, sejt træk. Processen må således i nogle tilfælde forventes at forudsætte en holdningsændring hos ledelsen og/eller de øvrige medarbejdere.

Det har som nævnt også betydning, at man ”befinder sig på den rette hylde” i det job, man bestrider. Indsatsen på den enkelte virksomhed kan her bestå i at undersøge, om der på arbejdspladsen er mulighed for at omplacere seniorer, så de i højere grad får opfyldt deres jobønsker. Det kan imidlertid være vanskeligt for den enkelte virksomhed at gøre en indsats, hvis utilfredsheden med jobbet fx skyldes, at man aldrig fik taget den uddannelse, man egentlig havde lyst til. I så fald er det mere op til den enkelte, om han/hun har lyst til og mulighed for at gå i gang med at uddanne sig. Tilfredshed med arbejdstiden spiller som nævnt også en rolle. Under forudsætning af at arbejdet tillader det, burde det være relativt enkelt at tilpasse arbejdstidens længde til den enkeltes behov. I de tilfælde hvor seniorer har problemer med at honorere de stillede jobkrav, består den seniorpolitiske opgave i at sikre, at de berørte enten får den nødvendige oplæring eller efteruddannelse, så de bliver bedre udrustet til at klare opgaverne, eller at de overflyttes til et mindre krævende job.

Generelt forudsætter en effektiv seniorpolitisk indsats på den enkelte virksomhed, dels at man taler med seniorerne om deres ønsker og behov i forhold til deres fremtidige arbejdsliv, dels at man finder individuelle løsninger.

Litteratur

Danø, A.M., Ejrnæs, M. & Husted, L. (1998)

Gender Differences in Retirement Behaviour. København: AKF.

Hurd, M. & McGarry, K. (1993)

The Relationship Between Job Characteristics and Retirement. National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 4558.

Larsen, M. (2002)

Retaining Older Workers in the Danish Labour Market: The Effect of Subjective Job Characteristics on Early Retirement. København: Socialforskningsinstituttet (endnu ikke publiceret).

Larsen, M. (2002)

Hvordan fastholdes ældre på arbejdsmarkedet? København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport 4:2002.

Schaumann, A. (2001)

Det aldrende samfund. Demografi - udgiftstryk - hvad kan der gøres? Teknologirådet, www.tekno.dk.

Scherer, P. (2001)

Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries. OECD Occasional Paper, No. 49.



Tilbagetrækningsalder og efterlønsreform

Tilbageføringsalder og efterlønreform

Efterlønnsordningen, der blev gennemført i 1979, er den mest anvendte tilbageføringsordning i Danmark. I 2001 var næsten 160.000 personer på efterløn svarende til mere end 40 pct. af de 60-66-årige. Ordningen var oprindeligt først og fremmest tiltænkt dem, der på grund af hårdt fysisk eller psykisk arbejde var blevet nedslidt. Efterfølgende har det vist sig, at ordningen har appelleret til en langt bredere gruppe end oprindeligt tiltænkt. Udviklingen støtter en tese om, at en del af tilbageførningen fra arbejdsmarkedet er en følge af generøse tilbageføringsordninger, der betyder, at seniorer foretrækker at trække sig tidligt tilbage frem for at arbejde. Den omfattende tidlige tilbageføring via efterløn er i 1990'erne forsøgt begrænset ved at ændre ordningen således, at det bliver mindre økonomisk attraktivt at trække sig tidligt tilbage. I 1992 blev det gjort mere økonomisk fordelagtigt at vente med at trække sig tilbage til 63-års alderen. Efterlønnsreformen fra 1999 havde samme formål, men indeholdt mere omfattende ændringer.

Efterlønnsreformen indebar blandt andet, at der blev indført:

- Et efterlønnsbevis, der opnås ved at opfylde et krav om indbetalt efterlønnsbidrag eller a-kassemedlemsbidrag i 25 år
- En præmieordning for at udskyde overgangen til efterløn med to år. I 2001 udgjorde præmien 9.173 kr. for hvert kvartal, efterlønnen blev udskudt
- En kortere efterlønnsperiode (60-64 år i stedet for 60-66 år) og en lavere alder for modtagelse af folkepension (65 år i stedet for 67 år)
- En gradvis nedtrapning af den udbetalte efterløn efter erhvervsbeskæftigelse

Virker efterlønnsreformen efter hensigten?

Som udgangspunkt var forventningen til efterlønnsreformen, at den gennemsnitlige tilbageføringsalder ville blive forøget. Ifølge de første undersøgelser af effekten så efterlønnsreformen imidlertid ikke ud til at have ændret væsentligt på tilbageføringsstidspunktet - heller ikke for de fremtidige generationer. Kort tid efter at reformen trådte i kraft, spurgte Socialforskningsinstituttet således et repræsentativt udsnit af den danske befolkning om deres (forventede eller faktiske) tidspunkt for tilbageførelsen fra arbejdsmarkedet. På baggrund af disse oplysninger blev der beregnet en gennemsnitlig tilbageføringsalder for personer, der var 50-69 år på interviewtidspunktet. Beregningerne viste en gennemsnitlig tilbageføringsalder på 61 år for mænd og 60 år for kvinder, hvilket ikke adskiller sig fra tidligere opgørelser. Efterlønnsreformen havde udskudt en del af den planlagte

En ny undersøgelse baseret på tal fra socialforskningsinstituttets ældredatabase viser, at de 52-årige i 2002 forventer at være 1 år længere på arbejdsmarkedet, end de 52-årige gjorde i 1997. Resultatet skal dog tages med forbehold, da mange skifter markant holdning til pensionsspørgsmålet, når tidspunktet for deres egen tilbageføring nærmer sig.

tilbagetrækning ved 60-års alderen til 62-års alderen, men samlet havde reformen kun medført en forøgelse af den gennemsnitlige forventede tilbagetrækningsalder med 3 ½ måned for begge køn.

Socialforskningsinstituttet spurgte igen i oktober 2001 en repræsentativ del af befolkningen om tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for de 50-69-årige var fortsat 61 år for mænd og 60 år for kvinder, se tabel 6.

Tabel 6. Den gennemsnitlige faktiske og forventede tilbagetrækningsalder for interviewpersoner i alderen 50-69 år. Alder angivet i år.

	<i>Mænd</i>	<i>Kvinder</i>
Tilbagetrådt (faktiske tilbagetrækningsalder)	59	58
Ikke tilbagetrådt (forventede tilbagetrækningsalder)	62	61
Alle	61	60

Når reformen ikke hidtil har haft større effekt skyldes det bl.a., at ikke alle har mulighed for at udskyde deres tilbagetrækningsalder, selv om de gerne ville. Nogle af dem, der afskediges fra deres job i en relativt sen alder, har vanskeligt ved at finde beskæftigelse igen og vælger derfor efterløn som alternativ løsning til dagpenge. Andre må af helbredsmæssige årsager opgive at arbejde og vælger derfor efterløn mere af nød end af lyst. Socialforskningsinstituttets undersøgelse fra 1999 viste, at ca. 44 pct. af dem, der havde trukket sig tilbage, havde følt sig nødt til det. En af de dominerende årsager var, at de ikke længere kunne klare det job, de fik tilbudt. Denne gruppe kan ikke umiddelbart forventes at blive berørt af ændringer i efterlønsordningen. En større gennemsnitlig stigning i tilbagetrækningsalderen, end der hidtil er set, kræver altså, at de, der har muligheden, udskyder deres tilbagetrækning til et tidspunkt, der ligger noget senere end det gennemsnitlige tidspunkt for den samlede arbejdsstyrke.

Fremtidig tilslutning til efterlønsordningen

I forbindelse med undersøgelsen i oktober 2001 spurgte Socialforskningsinstituttet også om tilmelding til efterlønsordningen blandt personer i aldersgruppen 16-59 år. Formålet var at klarlægge, om der i de yngre generationer er nogle, der er eller vil blive tilsluttet ordningen. Det viser sig, at 66 pct. af de 16-59-årige, der fortsat er på arbejdsmarkedet, enten har tilmeldt sig efterlønsordningen eller har tænkt sig at tilmelde sig i fremtiden. 24 pct. har ikke eller vil ikke tilmelde sig, og de sidste 10 pct. er i tvivl. For aldersgrupperne over 35 år er tilslutningen relativt stor. En begrænset

tilslutning blandt de yngste skyldes først og fremmest, at de ikke har taget stilling til, om de vil benytte ordningen. En stor andel tvivlere i denne gruppe kan måske forklares med, at der er lang tid, til der skal tages stilling til spørgsmålet. Men også tvivl om efterlønsordningens fortsatte eksistens kan spille ind. Det store spørgsmål er derfor, hvordan den store gruppe af tvivlere i de yngre aldersgrupper vil tage imod tilbudet om efterløn, når de når 35-års alderen.

Selv om efterlønsreformen kun har haft begrænset effekt indtil videre, kan man ikke udelukke, at der sker yderligere stigninger i tilbagetrækningsalderen fremover. Forventning til den fremtidige tilbagetrækningsalder er også belyst i en ny undersøgelse, der er baseret på tal fra Socialforskningsinstituttets ældredatabase. Socialforskningsinstituttet interviewede i perioden august-oktober 1997 et repræsentativt udsnit af danskere født hver femte år i perioden 1920-1945. Størstedelen af disse personer blev interviewet igen i perioden oktober-december 2002. Desuden blev der bl.a. suppleret med personer født i 1950. Analyser på disse data viser, at 57-årige i 2002 forventer at være på arbejdsmarkedet i et halvt år mere end dem, der var 57 år i 1997. De mest markante forskelle er, at relativt færre forventede i 2002 at trække sig tilbage i 60-års alderen, mens relativt flere forventede trække sig tilbage i 62- og 65-års alderen. Forskydningen i retning af 62 og 65 år indikerer, at forventningerne er påvirket af både efterlønsreform og den ændrede pensionsalder. De skitserede forskydninger mellem de to generationer genfindes både for kvinder og mænd og på tværs af uddannelsesgrupper.

Socialforskningsinstituttet gennemførte i 1999 og 2001 to interviewundersøgelser blandt en repræsentativ del af befolkningen. Den viste, at efterlønsreformen fra 1999 kun har medført, at den gennemsnitlige forventede tilbagetrækningsalder er forøget med 3,5 måned for begge køn.

Desuden findes forskellene også mellem de 52-årige i 1997 og 2002. Her er forskellen endog større mellem de to generationer, da de 52-årige i 2002 forventer at være på arbejdsmarkedet i 1 år længere end de 52-årige i 1997. Forskellen mellem de 52- og 57-årige kan på den ene side tyde på, at efterlønsreformen har større effekt for de yngre årgange. På den anden side skal resultatet for de 52-årige tages med større forbehold, da der sker markante ændringer i, hvornår den enkelte forventer at holde op på arbejdsmarkedet, når tidspunktet for tilbagetrækning nærmer sig. Her spiller mulighederne på arbejdsmarkedet og ændringer i forhold så som den enkeltes økonomiske situation, helbred og familieforhold en rolle.

Et er forventninger, noget andet er den faktiske adfærd. Ved at følge samme personer over tid er det undersøgt, i hvor høj grad forventningerne rent faktisk realiseres. For

57-årige i 1997, der forventede at trække sig tilbage i 60-års alderen, har halvdelen virkeliggjort disse forventninger. For resten gælder, at 10 pct. har trukket sig tidligere tilbage end forventet, mens 15 pct. har trukket sig tilbage som 61- eller 62-årige. Den sidste fjerdedel er stadig på arbejdsmarkedet i en alder af 62 år i 2002. En stor del af denne aldersgruppe har således udskudt tilbagetrækningen i forhold til forventningerne 5 år tidligere.

Reformen af efterlønsordningen i 1999, den megen diskussion af ordningen og den generelt forbedrede beskæftigelsessituation har formodentlig været med til at påvirke tilbagetrækningsforventningerne.

Litteratur

Arbejdsdirektoratet (2001)

Efterløns- og overgangsydelsesstatistik for 1. halvår af 2001. www.adir.dk.

Bjørn, N.H. & Larsen, M. (2003)

Tilbagetrækning udskudt. København: Socialforskningsinstituttet. Social Forskning. Nyt fra Socialforskningsinstituttet 2003:2.

Danmarks Statistik (2001)

Statistisk Årbog 2001. København.

Danø, Ejrnæs & Husted (2000)

Hvordan påvirker efterlønsreformen de ældres tilbagetrækningsalder. Nationaløkonomisk Tidsskrift, 138.

Quaade, T. (2001)

Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. København: Socialforskningsinstituttet 01:7.

Quaade, T. (2002)

Efterlønsreform med begrænset virkning. København: Socialforskningsinstituttet. Social Forskning. Nyt fra Socialforskningsinstituttet 2002:3.

Schaumann, A. (2001)

Det aldrende samfund. Demografi - udgiftstryk - hvad kan der gøres? Teknologirådet, www.tekno.dk.



Kvinder som kompetencereseve

Kvinder som kompetencereserve

Bedre jobmatch – blandt dem der er på arbejdsmarkedet

Debatten om, hvordan vi øger mængden af produktive kræfter på det danske arbejdsmarked sætter almindeligvis fokus på de unge, de ældre og dem uden beskæftigelse. Hvordan får vi de unge hurtigere ind på arbejdsmarkedet? Hvordan udskyder vi det tidspunkt, hvor de ældre trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet? Og hvordan får vi flere af de ledige i beskæftigelse? Men hvad med dem, der er i beskæftigelse – er de rigtigt beskæftiget? Er de beskæftiget ”smart” nok? Hvis der findes personer, der ikke er smart nok beskæftiget, kan vi nemlig øge produktionen i Danmark blot ved at flytte dem fra den mindre til den mere smarte beskæftigelse, hvor deres kompetencer er bedre brugt.

Det er meget vanskeligt at vurdere, hvorvidt de beskæftigede er i det job, hvor deres kompetencer bruges bedst muligt. På de områder, hvor de beskæftigede fordeler sig ulige eller overraskende, kan man dog overveje, om fordelingen er forklarlig og hensigtsmæssig. Det gælder eksempelvis fordelingen af kvinder og mænd på arbejdsmarkedet.

Kvinder og mænd er ulige fordelt på arbejdsmarkedet

Kvinder og mænd er først og fremmest skævt fordelt på henholdsvis offentlig og privat sektor. Mere end to tredjedele af alle offentligt ansatte er kvinder. Omvendt er to tredjedele af dem, der er ansat i den private sektor, mænd. Fordelt på brancher er mændenes andel af beskæftigelsen særlig stor inden for landbrug, fremstilling, transport samt databehandling. Kvindernes beskæftigelsesandel er derimod særlig stor inden for social- og sundhedssektoren og inden for undervisning og rengøring. Otte til ni ud af 10 beskæftigede i social- og sundhedssektoren er kvinder.

Kvinder og mænd er også ulige fordelt i stillingshierarkiet. Over 5 pct. af mændene, men under 2 pct. af kvinderne er beskæftiget i det, der i statistikken kaldes ”ledelsesarbejde” inden for DA’s område. Tilsvarende er omkring 6 pct. af mændene, men kun omkring 3 pct. af kvinderne beskæftiget på ”højt kvalifikationsniveau”. Til gengæld er knap 25 pct. af kvinderne beskæftiget i ”salgs- og servicearbejde” mod knap 8 pct. af mændene.

Kvindernes uddannelsesniveau har efterhånden nærmet sig mændenes. Kvinderne er altså ikke beskæftiget med omsorgsarbejde, fordi det er relateret til husholdningsarbejdet. De vælger det selv – eller vælges til det. Andelen af kvinder i den offentlige sektor er i dag større end for 20 år siden.

Den skæve fordeling kan skyldes, at mange kvinder og mænd kun søger inden for

afgrænsede jobområder, at arbejdsgiverne kun ansætter kvinder eller mænd til nogle typer job eller en kombination af de to.

Uanset hvad forklaringen måtte være, er det et faktum, at der i Danmark er en betydelig mindre andel af kvinder i den øverste del af stillingshierarkiet, end der er i USA til trods for, at amerikanske kvinder er kommet senere ud på arbejdsmarkedet end de danske.

Hvorfor er vi så ulige fordelt i Danmark?

En forklaring på, at kvinder i så vid udstrækning er ansat i den offentlige sektor, kunne være, at kvinder er bedst egnede til at løse de omsorgs- og undervisningsopgaver, som udføres dér. Erhvervsfrekvensen blandt kvinder steg særligt kraftigt i 1960'erne og 1970'erne. Stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens skete samtidig med en kraftig beskæftigelsesstigning i den offentlige sektor, hvor der bl.a. blev flere job i omsorgsarbejdet for børn, ældre mv. Det var i meget vid udstrækning disse omsorgsjob, kvinderne blev beskæftiget i, da de kom ud på arbejdsmarkedet. Der

kan således siges at være en historisk begrundelse for, at vi også i dag finder størstedelen af de beskæftigede kvinder i den offentlige sektor. Det er bare ikke forklaring nok.

Danske kvinder har endnu ikke – i modsætning til fx USA – fået et løn- og karrieremæssigt afkast af deres uddannelsesinvestering; i dag er der omkring 18 pct.'s forskel på mænd og kvinders lønniveau i Danmark.

Omfanget af mænd og kvinders erhvervsdeltagelse bliver stadig mere ens, og især blandt de unge er der kun en mindre forskel i erhvervsfrekvensen. Dertil kommer, at kvindernes uddannelsesniveau gennem

de sidste 20 år har nærmet sig mændenes. Kvinder opbygger ikke en særlig kompetence for omsorgsarbejdet gennem længere sammenhængende perioder i husholdningsarbejdet. Kvinder vælger denne type arbejde eller bliver valgt til det - endda i stigende omfang. Kvindeandelen i den offentlige sektor er i dag større end for 20 år siden.

At kvinder i vid udstrækning selv søger ansættelse i den offentlige sektor kan blandt andet læses ud af en undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet, der vedrører de to køns uddannelsesvalg og ønsker. Langt flere unge kvinder end mænd ønsker en uddannelse som pædagog, mens der omvendt er langt flere kvinder end mænd, der under ingen omstændigheder ønsker at blive datamatikere eller ingeniører. Denne opdeling genfinder man på uddannelsesinstitutionerne, hvor der også er tre kvinder for hver mand på de pædagogiske mellemlange uddannelser, mens der er næsten fem

mænd for hver kvinde på de tekniske mellemlange uddannelser. Endnu kraftigere er opdelingen på de erhvervsfaglige uddannelser.

Tabel 7. Bestanden af elever på erhvervsfaglige uddannelser, 2001.

Uddannelse	Mænd	Kvinder	I alt
Merkantil	6.095	12.577	18.672
Teknisk	35.621	9.848	45.469
Sundhed	498	11.664	12.162
Pædagogisk grunduddannelse	282	1.659	1.941
Øvrige uddannelser	561	149	710

Kilde: Undervisningsministeriet.

For nogle uddannelser er valget af arbejdspladser næsten givet på forhånd. Det gælder eksempelvis sygeplejersker, pædagoger og lærere, hvor det kræver flere års uddannelse at komme i betragtning til denne type job. Her afspejler kønsopdelingen den samlede bestand af uddannede personer.

Forskelle i kvinder og mænds uddannelsesbeslutning kan afspejle, at jobmulighederne er forskellige. Socialforskningsinstituttets interview af arbejdsgivere kan dog ikke bekræfte, at arbejdsgivere generelt har præferencer for kvinder eller for mænd som arbejdskraft, blot de kan og vil udføre et givet job. Selve indholdet af et job kan dog være udslagsgivende. Hvis jobbet eksempelvis inkluderer tunge løft eller mange ensidige løft, medfører det ofte, at virksomheden ansætter en mand.

Forklaringen på, at kvinder og mænd er ulige fordelt på arbejdsmarkedet, kan altså til dels findes i uddannelsesvalget, men arbejdsvilkårene i henholdsvis den offentlige og den private sektor spiller nok også en væsentlig rolle. Flexibiliteten og dermed muligheden for at tilpasse arbejdslivet til familielivet er større i den offentlige sektor. Desuden viser undersøgelser fra Handelshøjskolen i Århus, at der er andre økonomiske fordele for kvinderne ved at være i den offentlige sektor. Den offentlige sektor har bedre kompensation mht. barsel og omsorgsdage. Derfor er der også mange kvinder, der søger over i den offentlige sektor i perioden, inden de får det første barn, mens mændene på det tidspunkt søger over i den private sektor, hvor der er bedre løn og karrieremuligheder. De kvinder,

Mændene er især beskæftiget inden for landbrug, transport og databehandling, mens kvinderne ikke overraskende er stærkt repræsenteret inden for social- og sundhedssektoren, hvor otte til ni ud af 10 beskæftigede er kvinder.

der bliver i den private sektor, lider et lønmæssigt tab efter en barselsorlov, mens kvinder i den offentlige sektor ikke oplever nogen permanent effekt på karrieren.

Hvilke konsekvenser har den ulige fordeling?

Valget har imidlertid en række uheldige konsekvenser for kvinderne og for samfundet.

Ledigheden blandt kvinder er højere end blandt mænd i næsten alle regioner. Det skyldes hovedsageligt opdelingen mellem kønnene, hvad angår arbejdsopgaver. Når der inden for nogle af de ”kvinde-dominerede” områder er ledighed samtidig med, at der er mangel på arbejdskraft inden for andre områder, og de ledige kvinder ikke

skifter arbejdsområde, så bliver nogle af arbejdskraftreserverne ikke brugt. Det medvirker til at opretholde strukturproblemer på arbejdsmarkedet.

Den ulige fordeling af mænd og kvinder på arbejdsmarkedet skyldes dels uddannelsesvalg, dels arbejdsvilkår. Flexibiliteten er større i den offentlige sektor og kan bedre tilpasses familielivet. Dertil er der bedre økonomisk kompensation i den offentlige sektor i forhold til fx barselsorlov.

En mere ligelig fordeling af mænd og kvinder på offentlig og privat sektor og i forskellige jobtyper vil også betyde en mere lige løn. Der er i dag omkring 18 pct.'s forskel mellem mænd og kvinders løn i gennemsnit. En meget stor del af denne forskel kan forklares med, at kvinder overvejende er beskæftiget i den offentlige sektor. Selv om kvinder

i stigende grad uddanner sig og deltager i arbejdslivet i næsten sammen omfang som mændene, har denne lønforskel tilsyneladende ikke ændret sig meget over tiden. I modsætning til hvad man ser i USA, har danske kvinder endnu ikke fået et løn- og karrieremæssigt afkast af deres uddannelsesinvestering.

En mere ligelig fordeling på jobområder ville sandsynligvis også betyde, at kvinder blev ”smartere” beskæftiget. Når man ser på, hvordan mænd og kvinder fordeler sig på arbejdsmarkedet i andre lande, er det ikke givet, at kvinders kompetencer er bedst brugt i den nuværende danske m/k-jobfordeling. Når den demokratiske udvikling medfører en større knaphed på arbejdskraft, kan det blive både ønskeligt og nødvendigt med en større mobilitet mellem sektorer. Det kræver bl.a., at kvinderne har de nødvendige uddannelsesmæssige kompetencer til at bestride job uden for de traditionelt kvindedominerede områder, men også at de private virksomheder kan tilbyde attraktive arbejdsbetingelser for både kvinder og mænd.

Litteratur

Bjørn, N. H. & Dohmann, C. (2001)

De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked. København: Socialforskningsinstituttet 01:10.

Landsorganisationen i Danmark & Dansk Arbejdsgiverforening (2003)

Kvindens og mænds løn.

Mogensen, G. V. (1995)

Work Incentives in the Danish Welfare State. Aarhus University Press.

Pedersen, L. & Deding, M. (2000)

Lønforskelle mellem kvinder og mænd i Danmark. København: Socialforskningsinstituttet 00:4.

Blau, F. D. & Ferber, M. A. (1992)

The Economics of Women, Men, and Work. 2nd ed. Prentice-Hall, USA.

Datta Gupta, N., Oaxaca, R. & Smith, N. (2003)

Swimming Upstream, Floating Downstream: Trends in the US and Danish Gender Wage Gap. Iza DP # 756, IZA Bonn. Downloadable from <ftp://ftp.Iza.org/dps/dp756.pdf>

Nielsen, H. S., Simonsen, M. & Verner, M. (2002)

Does the Gap in Family-friendly Policies Drive the Family Gap? Working paper 02-19, Department of Economics, Aarhus School of Business, <http://www.hha.dk/nat/WPER/02-19.mv.pdf>



Mobilitet: Lille land – store afstande

Mobilitet: Lille land – store afstande

Geografisk mobilitet af den danske arbejdsstyrke

Generelt antages arbejdsmarkedets tilpasningsproblemer at kunne løses ved, at arbejdsstyrken bliver mere fleksibel. Flexibilitet kan her både være villighed til at søge job uden for ens primære jobområde eller villighed til at søge job i andre egne af landet, dvs. være geografisk mobil.

Internationale undersøgelser peger på, at mobiliteten inden for de enkelte EU-lande er meget lav sammenlignet med USA. Endvidere er tilpasningen til en økonomisk ”ulykke”, som rammer et land eller en region, forskellig i hhv. Europa og USA. I Europa bliver skaderne fortrinsvis i det land eller den region, som rammes, typisk ved at erhvervsfrekvensen falder. I USA vil et økonomisk tilbageslag et sted derimod omgående medføre geografisk mobilitet væk fra dette sted.

Danmark er ikke med i disse undersøgelser, men afviger tilsyneladende ikke fra de øvrige EU-lande. Det danske arbejdsmarked er således karakteriseret af store regionale forskelle: Målt på amtsniveau var den højeste regionale arbejdsløshedsrate ca. dobbelt så høj som den laveste arbejdsløshedsrate i perioden 1995-2001. Rangordningen mellem de amtslige arbejdsløshedsrater er – med få undtagelser – permanente over tid, hvilket tyder på lav mobilitet. Til gengæld pendler danskere mere nu end før i tiden, hvilket er et udtryk for, at arbejdsstyrken er blevet mere fleksibel. Den øgede pendling er dog ikke tilstrækkelig til at udjævne de regionale forskelle. Flere undersøgelser viser, at der er flaskehalsproblemer for flere fagområder. Der synes således at være behov for tilskyndelse til geografisk mobilitet, så at arbejdsstyrken i højere grad flytter fra regioner med høj arbejdsløshed/få ledige stillinger til regioner med lav arbejdsløshed/mange ledige stillinger.

Meget tyder på, at det ikke kun er jobbet, som binder os til vores bopæl. Der skal være et betragteligt økonomisk incitament eller et væsentligt mere attraktivt job, før vi er villige til at forlade det, vi har.

En eventuel flytning til en anden egn af landet kan være forårsaget af jobmæssige og/eller familiemæssige overvejelser. Socialforskningsinstituttet har analyseret jobskifte og eventuel flytning af bopæl som følge af jobmæssige overvejelser. Analysen tager udgangspunkt i en teoretisk model, hvor alle forhold omkring både den fremtidige jobmæssige og bopælmæssige situation tages med i overvejelserne. Analysens hovedresultater skitseres i det følgende:

Der er omkostninger forbundet med at skifte job og i endnu højere grad med at skifte bolig. Derfor skal det nye job og den nye bolig tilsammen være væsentlig bedre end dem, man aktuelt har, for at blive accepteret. Det mest acceptable boligtilbud

kan dog være ringere end den nuværende bolig, hvis et boligskift fx reducerer pendlingsomkostningen væsentligt.

Men der er også andre forhold at tage højde for ved en vurdering af, om et nyt job/boligtilbud er tilstrækkeligt attraktivt. Hvis man accepterer et job, der gør det nødvendigt at flytte, skal man overveje sandsynligheden for senere at få et endnu bedre jobtilbud, som gør det nødvendigt igen at flytte og afholde job/bopælsskifteomkostningerne. Hvorvidt man skal acceptere et job- og boligtilbud, kan altså ikke alene afgøres ved at sammenligne med værdien af det job og den bolig, man aktuelt har. De forventede fremtidige job og boligtilbud må også indgå i vurderingen.

Danskerne pendler mere nu end før i tiden, hvilket kan ses som udtryk for, at arbejdsstyrken er blevet mere fleksibel.

Socialforskningsinstituttet har foretaget en empirisk analyse af motiverne for at være geografisk mobil. Analysen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra 2001. Undersøgelsen kortlægger, hvorfor danske lønmodtagere har skiftet job/bopæl i løbet af 1998

(halvdelen af de udtrukne flyttede bopæl til en anden kommune i 1998, mens den anden halvdel ikke skiftede bopæl). Ud fra de i alt 2.472 gennemførte interview kan vi konkludere, at en families sammensætning, boligsituation, jobsituation og uddannelse har betydning for både job- og bopælsmobilitet.

Mænd skifter oftere job end kvinder og, som man kunne forvente, skifter yngre personer oftere såvel job som bopæl. Enlige flytter relativt oftere end familier med børn. Ligeledes flytter personer, der bor til leje, oftere end dem, der ejer deres bolig.

Derudover har årsagen til jobskiftet betydning for bopælsmobiliteten. De, der skiftede job, fordi de blev fyret eller var utilfredse med jobbet, er mindre tilbøjelige til også at skifte bopæl. De, der skifter til et mere attraktivt job, flytter oftere over længere afstande. Desuden er der i undersøgelsen tegn på, at de, som skifter bolig som følge af et jobskifte, i gennemsnit er mindre tilfredse med deres nye bolig.

Personer med en videregående uddannelse skifter oftere job end faglært uddannede. Blandt dem med en videregående uddannelse er det især personer med en kort eller mellemlang videregående uddannelse, der er tilbøjelige til at flytte. Det kunne tyde på, at højere uddannede personer søger arbejde geografisk mere bredt og er villigere til at flytte efter et job end andre.

Samlet set tyder analysen af befolkningens geografiske mobilitet på, at vi er bundet til vores bopæl med andet end vores job. Nye jobtilbud, der kræver geografisk mo-

bilitet, skal derfor være væsentlig mere økonomisk eller indholdsmæssigt attraktive end det, man allerede har, for at komme i betragtning.

Litteratur

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002)

Arbejdsmarkedsredegørelse. 2. kvartal 2002.

Deding, M. & Filges, T. (2002)

Change of Job and Change of Residence - Geographical Mobility of the Labour Force. København: Socialforskningsinstituttet, Working paper (unpublished).

Deding, M. & Filges, T. (2002)

Change of Job and Change of Residence - Geographical Mobility Applied to the Danish Labour Force. København: Socialforskningsinstituttet, Working paper (unpublished).