

## KAPITEL III

# MARGINALISERING OG UDSTØDNING

### III.1 Indledning

#### **De marginaliserede**

Trods højkonjunktur og historisk høj beskæftigelse er der fortsat mange, der har så store problemer med at skaffe sig et arbejde på normale vilkår, at de bliver marginaliseret på arbejdsmarkedet. De er kendetegnet ved, at de ønsker eller kan bestribe et job, men kun i meget lidt omfang eller slet ikke arbejder.

#### **De udstødte**

En anden gruppe i den arbejdsdygtige alder er personer, der er uden for arbejdsstyrken på permanente offentlige overførsler. Heraf er mange havnet ufrivilligt i denne situation og må derfor betegnes som udstødte fra arbejdsmarkedet. De udstødte skal især findes i gruppen af førtidspensionister og personer på overgangsydelse. Desuden må også nogle modtagere af efterløn betragtes som udstødte, men for en stor del af disse er valget frivilligt.

#### **Marginalisering og udstødning kan betyde nedsat selvværd**

Det overordnede formål med at nedbringe omfanget af marginalisering og udstødning er at reducere de personlige og sociale omkostninger og dermed sikre en større livskvalitet for de berørte. Langvarig ledighed eller permanent offentlig forsørgelse har negativ betydning for mange af de berørte personers selvværd. Hvordan de marginaliserede påvirkes af vedvarende ledighed, afhænger blandt andet af deres indstilling til det at have et arbejde samt af deres kompetencer og ressourcer. Der vil særligt kunne opstå problemer blandt dem, der tillægger det afgørende betydning at have et job og finder det frustrerende ikke at kunne skaffe et. Med tiden vil lysten til at søge arbejde aftage, og det kan ende med tab af selvtillid og resignation, jf. Kjeldsen (1999).

Kapitlet er færdigredigeret den 8. maj 2000.

**Færre marginaliserede øger arbejdsstyrken og forbedrer offentlige finanser**

En nedbringelse af omfanget af marginalisering og udstødning vil ud over at reducere de personlige og sociale omkostninger tillige øge arbejdsstyrken, reducere de offentlige udgifter til overførsler samt afhjælpe de afledte sociale problemer. Der er således gode grunde til at undersøge omfanget af og årsagerne til marginalisering og udstødning, og hvad man kan gøre for at formindske disse problemer.

**Marginaliserede i alle aldersgrupper, men mange udstødte i 50'erne**

Antallet af marginaliserede følger i stor udstrækning omfanget af ledigheden, idet gruppen er reduceret fra knap 145.000 i 1992-94 til knap 85.000 i perioden 1996-98.<sup>1</sup> En medvirkende årsag hertil er dog også særlige tilbagetrækningsmuligheder som overgangsydelsen. De marginaliserede tilhører dog ikke kun de ældste aldersgrupper, men findes i alle aldre. Faldet i antallet af marginaliserede kan ligeledes genfindes i alle aldersgrupper. Derimod er udstødningen af personer til førtidspension størst i alderen 50-59 år, men også personer under 50 år tilkendes i et vist omfang førtidspension.

**Årsager til marginalisering**

Det forhold, at nogle ikke kan få beskæftigelse på normale vilkår, kan skyldes, at de fravælges af virksomhederne, eller at de selv stiller krav, der gør det vanskeligt at finde et job.

**Virksomhederne stiller krav til ansatte**

Årsagen til, at marginaliserede fravælges af virksomheder, kan være relativt høj alder, manglende kvalifikationer eller problemer ud over ledighed, f.eks. helbreds- og misbrugsproblemer. Personer, der marginaliseres af helbredsmæssige årsager som nedslidning, ulykker, dårligt fysisk og psykisk arbejdsmiljø eller alvorlig sygdom, vil ofte overgå til førtidspension og forlade arbejdsmarkedet. Overenskomstmæssigt fastsatte satser for minimumslønninger kan medvirke til, at de marginaliserede ikke ansættes, hvis deres kvalifikationer er for dårlige i forhold til det gældende lønniveau for området. Muligheden for at komme i job kan også afhænge af varigheden af ledighed, således at lang tids ledighed kan virke selvforstærkende og resultere i marginalisering.

1) De marginaliserede er i denne analyse defineret ved at have været ledige eller aktiverede i mindst 80 pct. af tiden i de sidste tre år.

**Egne krav som  
barriere for  
arbejde**

I nogle tilfælde stiller de marginaliserede specifikke krav med hensyn til løn, arbejdsområder, transporttid eller lignende, og de er dermed selv med til at blive fastholdt i marginalisering. Et eksempel herpå kan være et ønske om at komme til at arbejde med et velkendt arbejdsområde, jf. Bach mfl. (1998).

**Flygtninge og  
indvandrere har  
højere ledighed**

Flygtninge og indvandrere er i særlig grad ramt af ledighed. Jo ældre de er, når de kommer her til landet, jo sværere er det for dem at få fodfæste på det danske arbejdsmarked. Men også børn af indvandrere har problemer med at komme ind på arbejdsmarkedet, jf. Hummelgaard mfl. (1998).

**Ny teknologi og  
handel ændrer  
efterspørgsel**

Det fremføres ofte, at virksomhederne i stigende grad efterspørger uddannet arbejdskraft på bekostning af ufaglærte som følge af ny teknologi og ændrede handelsmønstre. I det omfang, hypotesen holder, kan disse forhold tænkes at føre til lavere efterspørgsel efter ufaglærte og dermed øge marginaliseringen blandt ufaglærte.

**Aktivering sker  
hurtigere**

En måde at forbedre jobmulighederne for de ledige er opkvalificering gennem jobtræning og uddannelse. Denne del af indsatsen er blevet udbygget kraftigt fra 1994, hvor de ledige (forsikrede og kontanthjælpsmodtagere) har haft ret og pligt til hurtigere at komme i aktivering.

**Fleks- og skånejob  
tilpasses individuelt**

Hvis personer ikke er i stand til at klare et job på almindelige vilkår, er der mulighed for beskæftigelse på særlige betingelser, hvor arbejdsgiveren kan få tilskud til lønnen. Der er blandt andet indført mulighed for at oprette såkaldte fleksjob for personer med nedsat arbejdsevne og skånejob for førtidspensionister, hvor både arbejdstid og -opgaver kan tilpasses individuelt.

**Statens refusion kan  
påvirke visitering**

Fordelingen af finansieringen mellem kommuner, a-kasser og staten kan være med til at påvirke, hvordan kommuner og Arbejdsformidlinger (AF) henviser ledige kontanthjælpsmodtagere, henholdsvis ledige forsikrede, til forskellige ordninger.

**Udfordring at finde  
den rette ordning til  
de marginaliserede**

Den store udfordring i social- og arbejdsmarkedspolitikken er at sikre, at de enkelte personer kommer i de rette ordninger og tildes de rette ydelser. Eksempelvis kan oprettelse af job på særlige vilkår eller tildeling af førtidspension betyde, at nogle,

som med en passende revalidering kunne være kommet i job på normale vilkår, ender i sådanne permanente ordninger. Det skal omvendt også undgås, at personer uden reel mulighed for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet skal trækkes igennem forskellige virkningsløse ordninger. Disse personer bør i stedet tildeles førtidspension eller en anden permanent ydelse.

## **Disposition for kapitlet**

I det følgende afsnit redegøres nærmere for marginaliseringsbegrebet og omfanget af marginalisering. Dernæst diskuteres mulige årsager til marginalisering i afsnit III.3 og III.4, bl.a. personlige forhold som helbreds- og uddannelsesmæssig baggrund samt overordnede ændringer i teknologi og handelsmønstre. De tre næste afsnit vurderer, hvad man kan gøre for at sikre, at de marginaliserede får en øget tilknytning til arbejdsmarkedet. I afsnit III.5 redegøres for organisering og finansiering af indsatsen mod marginalisering. Afsnit III.6 omhandler den aktive arbejdsmarkedspolitik, og afsnit III.7 beskæftiger sig med revalidering og fleksjob. De følgende to afsnit omhandler personer uden for arbejdsmarkedet. I afsnit III.8 diskuteres personer på førtidspension og i skånejob. Et af formålene er at se, om bestemte erhverv eller job er forbundet med høj risiko for udstødning til førtidspension. Afsnit III.9 omhandler personer uden permanent offentlig forsørgelse uden for arbejdsmarkedet. Kapitlet afsluttes med sammenfatning og anbefalinger i afsnit III.10.

## **III.2 Omfanget af marginalisering og udstødning**

### **Marginaliserede er ofte uden job**

De marginaliserede på arbejdsmarkedet er dem, som gerne vil have et job, eller som kan bestride et job, men som kun i et meget lille omfang eller slet ikke er i arbejde. De kan både være ledige, i aktivering eller revalidering samt have orlov fra ledighed, hvor alle tilstande i denne sammenhæng betragtes som bruttoledighed. Mens de marginaliserede stadig har en begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet, har personer på permanent offentlig forsørgelse som overgangsydelse, efterløn eller førtidspension slet ingen eller kun meget ringe tilknytning til arbejdsmarkedet.

### **Udstødte er helt uden for arbejdsmarkedet**

### **En vis ledighed marginaliserer ikke**

Definitionen af marginaliseret indebærer, at personer med et vist omfang af beskæftigelse ikke er marginaliserede. De har måske svært ved at få fast beskæftigelse, men det lykkes at finde beskæftigelse med jævne mellemrum, hvorfor personen ikke kan siges at være marginaliseret. Der betyder ikke, at der er en entydig grænse mellem at være marginaliseret og at være mere fast knyttet til arbejdsmarkedet. Der vil altid være forskellige grader af tilknytning.

### **Grænsen lagt på 80 pct. ledighed, orlov eller aktivering**

I afgrænsningen af de marginaliserede har vi valgt at anvende en grænse for bruttoledigheden på 80 pct., jf. boks III.1.<sup>2</sup> Bruttoledighed omfatter ledighed, aktivering via jobtræning eller uddannelse, orlov fra ledighed eller tilsvarende samt revalidering. Hvis den gennemsnitlige beskæftigelse højst udgør 20 pct. over tre år, er forbindelsen til arbejdsmarkedet meget begrænset. Det betyder, at der vil være en mellemgruppe, som ikke er marginaliseret, men alligevel kun har spæde forbindelser til en arbejdsgiver.

### **Tre år med ledighed**

Ved at benytte gennemsnittet for tre års bruttoledighed skaber man også mulighed for, at f.eks. et succesfuldt tidligt aktiveringstilbud kan forhindre en registrering som marginaliseret, hvis det resulterer i beskæftigelse på normale vilkår.

### **Arbejde på deltid anses for et valg**

De deltidsbeskæftigede betragtes som uproblematisk i denne analyse, fordi valget af at arbejde på deltid anses for at være frivilligt. De deltidsbeskæftigede har ikke valgt deltid, fordi de ikke kunne få et arbejde på fuld tid. Dette gælder formodentlig ikke for alle.

- 2) Beregningerne på individdata er gennemført på Det Økonomiske Råds Sekretariats register i Danmarks Statistik. Det er en repræsentativ stikprøve på 10 pct. af befolkningen over 15 år. Der indgår data fra den integrerede database for arbejdsmarkedsforskning og fra indkomststatistikken. Til brug for beregningerne til dette kapitel er specielt tilknyttet oplysninger fra forløbsdatabasen vedr. arbejdsmarkedstilstande og fra kontanthjælpsstatistikken. Yderligere oplysninger om data og beregninger kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

### Boks III.1 Afgrænsning af befolkningens forhold til arbejdsmarkedet

Befolkningen i alderen 20-64 år er i den erhvervsaktive alder, men langt fra alle er dog aktive på arbejdsmarkedet. I denne undersøgelse er deltagelsen på arbejdsmarkedet bl.a. vurderet ud fra omfanget af bruttoledighed, som ud over ledighed også omfatter en række aktiveringstiltag som jobtræning, uddannelse med uddannelsesgodtgørelse, orlov fra ledighed til børnepasning og uddannelse samt revalidering. Selvstændige uden ledighed er i undersøgelsen sidestillet med fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere. Vi har i denne analyse anvendt følgende opdeling af befolkningen:

Kernegruppe	Selvstændig eller lønmodtager beskæftiget på fuld tid i tre år, gns. bruttoledighed på maks. 5 pct.
Deltidsbeskæftiget	Deltidsbeskæftiget lønmodtager i tre år, evt. et år på fuld tid, gns. bruttoledighed på maks. 5 pct.
Mellemgruppe	På arbejdsmarkedet, men hverken marginaliseret, kernegruppe, under uddannelse eller deltidsbeskæftiget og i det sidste år.
Marginaliserede	Lønmodtager eller selvstændig med bruttoledighed på mindst 80 pct. over 3 år. Det gælder både fuldtids- og deltidsforsikrede personer.
Kontanthjælp	På kontanthjælp eller sygedagpenge eller lignende i det sidste år uden at være registreret som ledig.
Permanent forsørgelse	Modtager førtidspension, efterløn eller overgangsydelse i det sidste år.
Uden for arbejdsstyrken	Hverken i beskæftigelse, marginaliseret, under uddannelse eller på offentlig forsørgelse i det sidste år.
Under uddannelse	Under uddannelse i det sidste år

Mellemgruppen er gruppen af personer på arbejdsmarkedet, der er ledige i mere end 5 pct. og mindre end 80 pct. Afgrænsningen af kernegruppen og marginalgruppen betyder, at det ikke er muligt at gå direkte fra den ene gruppe til den anden. Hvis en fuldtidsbeskæftiget person i starten er i kernegruppen og derefter bliver ledig, vil der gå mindst to år i mellemgruppen, inden personen kommer i marginalgruppen og omvendt.

## **Regler for aktivering ændret**

Formålet med den aktive arbejdsmarkedspolitik er at bevare og udbygge de lediges kvalifikationer, så de bedre vil være i stand til at få et job. Samtidig udgør den aktive arbejdsmarkedspolitik en test af, om de ledige er til rådighed for arbejdsmarkedet. Vilkaerne for de ledige og dermed også for de marginaliserede er ændret kraftigt de seneste år som følge af ændringerne i lovene for arbejdsløshedsforsikring og modtagelse af kontanthjælp fra 1994 og fremefter.

## **Reformer har ændret vilkår for de ledige**

Mens de ledige før 1994 fik dagpenge eller kontanthjælp i lang tid, før de blev aktiveret, er denne passive periode i dag reduceret kraftigt, og de ledige har ret og pligt til hurtigt at gå i aktivering. Det betyder, at det undersøges, om de ledige reelt ønsker at få et job. Derfor er der nu mindre tvivl om, at de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet.

## **Aktiverede er også en slags ledige**

Derimod er det blevet mindre åbenlyst, hvad ledighed er, idet personer i langvarig aktivering kan siges også at være ledige. Det gælder eksempelvis for personer i jobtræning, puljejob og på uddannelsesgodtgørelse. Dette var også tilfældet før 1994, men nu er omfanget af aktivering større og dermed problemet ved at måle marginaliseringen på omfanget af traditionel ledighed større.

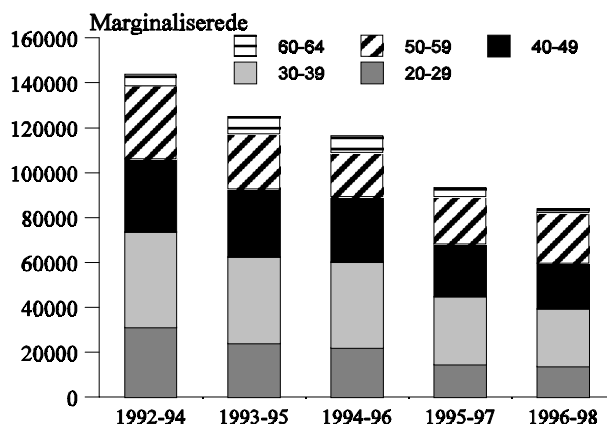
## **Kan ikke få job på normale vilkår**

Da afprøvningen af de lediges rådighed er mere effektiv, vil gruppen af marginaliserede i højere grad bestå af personer, som ikke selv har kunnet finde et job på normale vilkår. Med normale vilkår menes her til den normale løn og de normale arbejdsforhold for området uden offentlig støtte.

## **Orlov fra ledighed skaber også distance til arbejdsmarkedet**

Det kan diskuteres, om orlov til uddannelse i en periode med ledighed er det samme som at være ledig, men tallene for aktiveringen tyder på, at mange ledige i 1995 foretrak at være på orlov frem for at være på uddannelsesgodtgørelse. Det skyldtes, at op til et års orlov til uddannelse på daværende tidspunkt forlængede dagpengeperioden tilsvarende for ledige, hvor det i dag medregnes i ydelsesperioden. Endelig er personen ikke i kontakt med en arbejdsplads. Det samme gælder for personer på børnepasningsorlov, hvor bl.a. problemer med at skaffe pasning til børn kan forringe mulighederne for at komme i kontakt med arbejdsmarkedet.

Figur III.1 Antallet af marginaliserede i aldersgrupper



Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Marginalisering følger konjunkturerne

Antallet af marginaliserede følger i stort omfang konjunkturerne, således at når ledigheden falder, så falder antallet af marginaliserede også, jf. figur III.1. Faldet synes at være slået igennem i alle aldersgrupper.

### Få unge er marginaliseret

Hvor det tidligere i høj grad var unge, som havde svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet, er det bemærkelsesværdigt så lav en andel af de 20-29 årige, som er i marginalgruppen, jf. tabel III.1. Dette må formentlig tilskrives de gode konjunkturer og den meget koncentrerede indsats for at få de unge ind på arbejdsmarkedet. Samtidig må det dog bemærkes, at der er mange unge i mellemgruppen, hvoraf nogle måske er i fare for at blive marginaliseret i løbet af nogle år. Langt de færreste har dog en gennemsnitlig ledighedsgrad, som ligger i nærheden af de 80 pct. En del af de unge er i mellemgruppen, fordi de endnu ikke har været tre år på arbejdsmarkedet.



Tabel III.1 Fordeling af tilknytning til arbejdsmarkedet 1995-97

Alder	Kerne	Deltid	Mellem	Margi- nal	Kont. hj.	Per. off.	Uden for	Uddan- nelse	Total
	----- pct. -----								
20-29 år	15,6	2,9	41,8	2,0	6,0	1,2	3,7	26,8	100,0
30-39 år	42,3	4,0	33,6	3,7	6,3	3,1	2,6	4,5	100,0
40-49 år	53,1	5,7	23,5	3,2	3,8	7,1	2,2	1,6	100,0
50-59 år	49,5	6,2	16,8	3,0	2,4	18,8	3,1	0,3	100,0
60-64 år	20,2	3,5	5,8	1,7	1,1	61,0	6,8	0,1	100,0
Alle	38,5	4,6	27,4	2,9	4,4	11,4	3,2	7,7	100,0

Anm.: Definitionerne af grupperne på arbejdsmarkedet er nærmere forklaret i boks III.1.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Mange i 50'erne er på permanent offentlig forsørgelse

Der er heller ikke overvældende mange i 50'erne i marginalgruppen i forhold til de yngre årgange, men til gengæld er der ganske mange i denne aldersgruppe, som er på permanent offentlig overførselsindkomst. Det drejer sig om førtidspension og overgangsydelse. Der er en tendens til, at 50-årige enten er i kernegruppen eller falder helt ud af arbejdsmarkedet. Det er derfor vigtigt, at ledige i denne aldersgruppe hurtigt vender tilbage til arbejdsmarkedet evt. i form af jobtræning.

### Udstødning en følge af problemer med helbred...

Udstødning fra arbejdsmarkedet til permanent offentlig forsørgelse kan både være tvungen og frivillig. Førtidspensionister skal have mistet over halvdelen af deres erhvervsevne, for at de kan få pension. Adgangen til overgangsydelse fra 1992 til slutningen af januar 1996 var derimod alene baseret på medlemskab af en a-kasse og på at have været ledig i 12 ud af de sidste 15 måneder.

### ..eller af ledighed

### Efterløn kan være tvungen eller frivillig

For gruppen i den første halvdel af 60'erne gælder, at over 60 pct. er på permanent offentlig overførselsindkomst, hvor især efterløn er et vigtigt forsørgelsesgrundlag. Som permanent tilbagetrækning adskiller efterløn sig fra både førtidspension og overgangsydelse ved, at der kun er krav til alder og medlemskab af en a-kasse. Efterløn kan derved lige så godt være et positivt valg som en tvungen nødvendighed. Det sidste er til-

fældet, når en person føler, at vedkommende ikke kan klare at arbejde længere, eller hvis en arbejdsgiver mere eller mindre konsekvent afskediger personer over en vis alder, samt hvis personen i forvejen har været ledig i længere tid.

### **Selvvalgt at være uden for arbejdsmarkedet**

Her antages det, at personerne uden for arbejdsmarkedet uden offentlig forsørgelse selv har valgt denne position. Det er ikke nødvendigvis korrekt, da ledige personer uden en arbejdsløshedsforsikring, som eksempelvis er gift med en person i fuld beskæftigelse, sjældent er berettiget til kontanthjælp. Andre forhold kan også begrunde, at det ikke er muligt at få hverken dagpenge eller bistandshjælp. Dette kan man imidlertid ikke afgøre uden at spørge den enkelte. Vi antager derfor, at det er et frivilligt valg at være uden for arbejdsmarkedet uden offentlig forsørgelse. Dette bestyrkes af, at der er en betydelig mobilitet ud af denne gruppe, jf. tabel III.2. Der er således godt 35 pct. af dem, som var uden for arbejdsmarkedet uden offentlig forsørgelse i 1994, der i perioden 1995-97 er på arbejdsmarkedet uden at være i marginalgruppen.

### **Kernegruppen er relativt konstant over alder**

Kernegruppen er størst for de 40-49 årige og mindst for de yngste årgange. Det kan skyldes, at det tager noget tid at etablere sig på arbejdsmarkedet. Samtidig kræver beregningsmetoden tre år i arbejdsstyrken, inden en person kan komme i betragtning til kernegruppen. Der er dog en stor stabilitet i kernegruppen.

### **Stor udskiftning i marginalgruppen**

Marginalgruppen er siden 1994 blevet reduceret betydeligt, og kun ca. 20 pct. af de marginaliserede i 1995-97 er gengangere i forhold til perioden 1992-94. Det skyldes, at der har været en tilgang hovedsageligt fra mellemgruppen, samtidig med at der har været en endnu større afgang. Omkring 20 pct. af de marginaliserede i 1994 er overgået til permanente offentlige ydelser som overgangsydelse, mens ca. 40 pct. har fået en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet. Hovedparten ligger i mellemgruppen, men kun 10 pct. point har en gennemsnitlig ledighed på mellem 60 pct. og 80 pct., og næsten alle de øvrige har en gennemsnitlig ledighed på under 40 pct.

Tabel III.2. Tilknytning til arbejdsmarkedet 1995-97 sammenlignet med 1992-94

Status 1992-94	På arbejdsmarkedet				Uden for arbejdsmarkedet			Andre		Total
	Kerne	Deltid	Mellem	Margi- nal	Kont. hj.	Per. off.	Uden for	Uddan- Døde nelse mv.		
	----- pct. -----									
Kerne	<b>75,1</b>	2,4	13,1	0,3	1,3	4,4	1,0	1,0	1,2	100,0
Deltid	21,5	<b>35,6</b>	27,1	0,6	2,3	7,1	2,0	2,3	1,3	100,0
Mellem	32,9	4,1	<b>38,0</b>	4,5	5,1	5,6	1,6	6,5	1,7	100,0
Marginal	2,8	0,4	38,4	<b>20,0</b>	9,0	20,4	1,7	5,9	1,9	100,0
Kont.hj.	6,9	2,0	32,4	3,6	<b>25,8</b>	16,3	3,6	5,7	3,6	100,0
Per.off.	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	<b>93,2</b>	0,3	0,0	6,0	100,0
Uden for	16,1	4,6	15,6	0,6	3,4	12,2	<b>35,0</b>	3,6	8,7	100,0
Uddan.	8,2	1,8	45,4	1,5	3,2	3,4	1,5	<b>35,4</b>	2,8	100,0

Anm.: Definitionerne af grupperne på arbejdsmarkedet er nærmere forklaret i boks III.1. Døde mv. dækker over døde og udvandrede.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Marginaliserede kan vende tilbage

Marginaliserede kan således godt vende tilbage til beskæftigelse. En gruppe på ca. 9 pct af de marginaliserede i 1994 er overgået til kontanthjælp eller lignende, hvilket kan være sidste stop før permanent udstødning fra arbejdsmarkedet, men tabellen viser også, at nogle af personerne fra kontanthjælp vender tilbage til arbejdsmarkedet.

### Uddannelse vigtig for at komme mere i beskæftigelse

Beregninger viser, at personer med en faglært, en kort videregående og en lang videregående uddannelse har mere succes med at komme op på et betydeligt højere beskæftigelsesniveau i den efterfølgende tre-årsperiode, som her er defineret til, at ledigheden er faldet til mindre end 40 pct. i gennemsnit for 1995-97. Det samme gælder alt andet lige for mere erhvervs erfaring, mens en høj alder trækker i modsat retning. En enlig ufaglært på 35 år med 5-10 års erhvervs erfaring har 29 pct. sandsynlighed for at opnå den nævnte fremgang i beskæftigelsen. Derimod har en tilsvarende person med en mellemlang videregående uddannelse en sandsynlighed på 43 pct.

### Flere med uddannelse i kernegruppen

Undersøger man fordelingen af personernes uddannelsesmæssige karakteristika, er det tydeligt, at personer med en erhvervsuddannelse langt oftere er i kernegruppen end ufaglærte, jf. tabel III.3.

### Kernegruppe vokser med uddannelse

Hvis man ser bort fra gruppen af personer under uddannelse og personer uden for arbejdsmarkedet uden offentlig forsørgelse, er der 56 pct. i kernegruppen blandt dem med en lang videregående uddannelse, mens der kun er 31 pct. af de ufaglærte. Forskellen i størrelsen af marginalgrupperne mellem uddannelsesgrupperne er ikke så stor, hvilket bl.a. skyldes, at personer under uddannelse henføres til den uddannelse, de er i gang med. Det betyder, at aktiverede på uddannelsesyndelse er med til at forøge marginalgruppen for personer med en videregående uddannelse.

### Ufaglærte er oftere marginaliseret

Der er mange ufaglærte i marginalgruppen, på kontanthjælp og uden for arbejdsmarkedet. Det er værd at erindre, at forskellen mellem uddannelsesgrupperne i høj grad ligger i udstødelse fra arbejdsmarkedet på permanent offentlig forsørgelse, kontanthjælp og uden for arbejdsmarkedet.

Tabel III.3 Arbejdsmarkedstilknytning og erhvervsuddannelse, 1995-97

Uddannelse	Kerne	Deltid	Mellem	Margi- nal	Kont. hj.	Per. off.	Uden for	Uddan- nelse	Total
	----- pct. -----								
Ufaglært	29,0	4,7	30,4	3,9	7,2	19,0	5,1	0,7	100,0
Faglært	46,6	4,6	26,7	2,3	3,4	8,5	1,9	5,9	100,0
KVU	47,7	5,7	26,8	2,4	2,1	4,7	1,8	8,7	100,0
MVU	41,9	4,1	24,3	2,4	1,3	3,7	2,0	20,3	100,0
LVU	35,2	3,0	19,9	1,8	1,0	1,7	2,0	35,5	100,0
Alle	38,5	4,6	27,4	2,9	4,4	11,4	3,2	7,7	100,0

Anm.: KVU, MVU og LVU står for kort videregående uddannelse, mellemlang videregående uddannelse og lang videregående uddannelse. Personer under uddannelse er henført til den uddannelse, de er i gang med. Definitionerne af grupperne på arbejdsmarkedet er nærmere forklaret i boks III.1.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

## Udlændinge har problemer

Uddannelse er ikke det eneste, som adskiller de forskellige grupper. Opdelingen viser også, at flygtninge og indvandrere har sværere ved at klare sig på det danske arbejdsmarked end danskere, jf. tabel III.4. Her er der taget udgangspunkt i personernes statsborgerskab, som for langt de fleste personer er identisk med oprindelsesland. Det bemærkes hvor få, der er i kernegruppen fra Øvrige Europa og Andre lande, mens der er en større andel i mellemgruppen. Meget få har således en helt fast position på arbejdsmarkedet. En anden årsag til, at der er relativt mange i mellemgruppen, er, at nogle kun har opholdt sig i et eller to år i landet, hvorfor de pr. definition hverken kan være i kerne- eller marginalgruppen. Marginalgruppen er også væsentlig større for personer fra gruppen Øvrige Europa end for personer med dansk statsborgerskab.

## Mange er uden for arbejdsmarkedet

Det er især en meget stor andel af personer uden for arbejdsmarkedet og personer på kontanthjælp, der falder i øjnene. Den store andel på kontanthjælp mv. afspejler, at mange flygtninge fra lande uden for Europa har svært ved at komme ind på det danske arbejdsmarked, hvorfor de er henvist til kontanthjælp eller integrationsydelse. Den relativt høje andel uden for arbejdsmarkedet uden offentlig forsørgelse for alle grupper med udenlandsk statsborgerskab sammenlignet med danske statsborgere afspejler formodentlig bl.a. kulturelle forskelle.

Tabel III.4 Tilknytning til arbejdsmarkedet fordelt efter statsborgerskab for 20-64 årige, 1997

	Kerne	Deltid	Mellem	Margi- nal	Kont. hj.	Per. off.	Uden for	Uddan- nelse	Total
	----- pct. -----								
Danmark	39,9	4,7	26,9	2,7	3,7	11,6	2,6	7,8	100,0
EU mfl.	20,9	3,8	34,4	3,7	4,2	6,3	18,1	8,7	100,0
Øvrig Eur.	9,0	2,1	39,5	11,8	15,2	8,8	10,2	3,4	100,0
Andre	4,7	1,8	35,2	4,7	29,7	4,5	14,4	5,1	100,0
Alle	38,5	4,6	27,4	2,9	4,4	11,4	3,2	7,7	100,0

Anm.: EU mfl. er EU-landene, Norge, Island, Schweiz, USA, Canada og Japan, mens gruppen Øvrig Eur. hovedsageligt dækker over Østeuropa, Balkan og Tyrkiet. Definitionerne af grupperne på arbejdsmarkedet er nærmere forklaret i boks III.1.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### III.3 Individuelle årsager til marginalisering og udstødning

#### Mange årsager til marginalisering

Processerne, der fører til marginalisering og udstødning, er ofte komplekse. De er typisk resultatet af både en række individuelle og mere generelle forhold på arbejdsmarkedet. Derfor kan det være vanskeligt at fastlægge præcise og entydige årsager til marginalisering. Dette bliver yderligere forstærket af, at mange personlige problemer både kan udløse og være en følge af marginalisering. Vores viden om de marginaliseredes karakteristika skal derfor tolkes med varsomhed. En marginaliseret person vil ofte være kendetegnet ved at have flere problemer samtidig, hvoraf nogle er, jf. Pedersen og Rosdahl (1999):

- manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer i forhold til det gældende lønniveau
- nedsat arbejdsevne af fysisk eller psykisk karakter fremkaldt af sygdom, nedslidning eller ulykke
- fremmed kulturel baggrund og evt. udsat for diskrimination
- erhvervslivets fravalg af personer med relativt høj alder
- urealistiske krav til løn- og ansættelsesforhold ved beskæftigelse, manglende lyst eller økonomisk tilskyndelse til at arbejde
- misbrugsproblemer, kriminalitet, sociale tilpasningsproblemer osv.

#### Langtidsledige oplever selv, at de bliver fravalgt..

#### .. men de stiller også væsentlige krav til arbejde

I en spørgeskemaundersøgelse af 25-59 årige danske langtidsledige (defineret ved mindst to år i passiv ledighed, i aktivering eller på orlov fra ledighed) i tre kommuner, blev de langtidsledige bedt om at forholde sig til, hvorvidt en række forhold var (medvirkende) årsager til deres situation, jf. Bach mfl. (1998). De langtidsledige angav først og fremmest manglende efterspørgsel efter deres arbejdskraft, blandt andet på grund af manglende kvalifikationer, jf. tabel III.5. Men også høj alder var særligt blandt forsikrede ledige et stort problem (fremgår ikke af tabellen). Helbred og personlige problemer spillede også ind især blandt kontanthjælpsmodtagere. De langtidslediges egne interesser og krav til et arbejde blev ligeledes angivet som en medvirkende årsag til fortsat langtidsledighed. Samtidig oplyste

op mod halvdelen, at de kunne få arbejde, hvis de var villige til at påtage sig et hvilket som helst job. Omkring hver sjette af de langtidsledige gav udtryk for, at de ikke ønskede arbejde. Noget tyder derfor på, at de langtidslediges egne minimumskrav, eksempelvis til løn- og arbejdsvilkår, spiller en større rolle, end det umiddelbart fremgår af deres svar. På den anden side skal betydningen af de langtidslediges egen tilkendegivelse om villighed til at påtage sig arbejde ikke overfortolkes. Det er undersøgt, om de lediges tilkendegivelse af fleksibilitet i arbejdsudbuddet på et givet tidspunkt har sammenhæng med omfanget af deres efterfølgende offentlige forsørgelse, jf. Bach (1999). Konklusionen er, at der stort set ikke er nogen sammenhæng.

**Problemer  
forstærkes ved  
lukning af  
virksomheder**

Det er tankevækkende, at erfaringerne fra store danske virksomhedslukninger i et vist omfang bekræfter de langtidslediges opfattelse af årsager til marginalisering og udstødning. En undersøgelse af konsekvenserne af lukningen af Helsingør Skibsværft i 1983 viser, at de afskedigede, der efterfølgende havde sværest ved at få nyt job, var kendetegnet ved høj alder, alkoholproblemer, varige psykiske problemer samt ved at være ufaglærte, jf. Andersen (1991).

*Tabel III.5 Medvirkende årsager til langvarig ledighed angivet af langtidsledige forsikrede og kontanthjælpsmodtagere i tre kommuner i foråret 1997*

Andelen af langtidsledige, der svarede: "i høj grad" eller "i nogen grad"	Forsikrede ledige	Kontanthjælps- modtagere
	-----	pct. -----
Mangler uddannelse eller kvalifikationer	48	52
Virksomheder vil ikke ansætte langtidsledige	41	41
På grund af helbred	12	32
Personlige eller psykiske problemer	5	19
Får for lidt ud af det økonomisk ved at arbejde	9	18
Det arbejde, jeg kan få, interesserer mig ikke	21	23
Bruge tiden bedre som arbejdsløs end i arbejde	21	32
Har (haft) børn at passe	12	27
Mistede efterhånden lysten til at arbejde	10	18

Kilde: Bach (1998).

### **Langtidsledige fravalgt pga. dårlige kvalifikationer eller høj løn**

Afsnit III.2 viste, at der i gruppen af marginaliserede er en klar overvægt af personer uden erhvervsmæssig uddannelse. I afsnit III.4 diskuteres det, om fravalget af personer med de dårligste kvalifikationer skyldes den teknologiske udvikling og globalisering, herunder handel med lavtlønslande. En supplerende forklaring kan være, at lønniveauet på markedet for arbejdskraft med begrænsede kvalifikationer presses i vejret af overførselsindkomsternes kompensationsgrad ved ledighed. Knap 20 pct. af de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere nævner således en begrænset økonomisk tilskyndelse til at søge job som en medvirkende årsag til deres situation.

### **Helbredsmæssige problemer**

En anden årsag til marginalisering kan være helbredsproblemer. En del helbredsproblemer skyldes livsstilsbetingede sygdomme, arvelige forhold, trafikulykker mv. Andre helbredsproblemer opstår på arbejdspladsen og fremkaldes af arbejdsulykker, erhvervssygdomme, nedslidning mv.

### **Sygdom kan føre til udstødning**

I 1998 overgik 7 pct. af lønmodtagerne i den private sektor med mere end to ugers sygefravær til førtidspension.<sup>3</sup> En dansk undersøgelse viser, at 39 pct. af de personer, der var langtidssyge i 1984 (defineret ved mindst 13 ugers sygdom), var på førtids- eller invalidepension i slutningen af 1988 som følge af sygdom, jf. Nord-Larsen (1991).<sup>4</sup> En nyere undersøgelse viser, at ca. 1/3 af lønmodtagerne i den private sektor med mere end 40 pct. sygefravær i perioden 1994-96 modtog førtidspension i 1998, jf. Socialministeriet (2000).

### **Marginaliserede og udstødte har stor risiko for at dø**

Blandt personer på permanent offentlig forsørgelse, kontanthjælp (inkl. sygedagpenge) og marginaliserede er risikoen for at dø større end for personer, der er tættere knyttet til arbejdsmarkedet. Eksempelvis var sandsynligheden for at dø i 1997 blandt 50-59 årige i 1996 tre gange større for marginaliserede end for personer i kernegruppen, jf. tabel III.6. Blandt kontanthjælpsmodtagere og personer på permanent offentlig forsørgelse

3) Danmarks Statistik (1999): *Statistiske efterretninger, Sociale forhold, sundhed og retsvæsen 1999:10.*

4) Herudover vurderes det, at for hver tredje efterlønsmodtager har helbredsproblemer været den primære årsag til at forlade arbejdsmarkedet, jf. Nord-Larsen (1991).



Tabel III.6 Dødshyppigheder i 1997 efter alder og tilknytning til arbejdsmarkedet i 1996 (Indeks Alle=100)

Alder	Kerne	Deltid	Mel-lem	Margi-nal	Kont.hj.	Per.off.	Uden for	Uddan-nelse	Alle
20-49 år	74	42	56	135	176	863	66	15	100
50-59 år	50	46	48	149	252	279	92	58	100
60-64 år	59	40	41	60	350	127	50	0	100

Anm.: Et indeks på 50 for 50-59 årige i kernegruppen svarer til, at dødshyppigheden kun er halvt så stor som for 50-59 årige generelt. Enkelte af dødshyppighederne er beregnet med udgangspunkt i få observationer. Grupperne er defineret i boks III.1.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

er forskellene i dødshyppighed i forhold til kernegruppen endnu mere udtalt. Den lave dødshyppighed blandt uddannelsesgruppen i alderen 20-49 år skyldes, at gruppen er domineret af personer under 30 år.

### Mange aspekter af arbejdsmiljø

Kvaliteten af arbejdsmiljøet er svær at opgøre. Antallet af arbejdsulykker er kun en snæver indikator for arbejdsmiljøets tilstand. 5 pct. af det samlede sygefravær i 1995 kan – med en vis usikkerhed – henføres til anmeldte arbejdsulykker, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (2000a). Tilsvarende vurderes det, at ud af de personer, der anmeldte en arbejdsulykke i 1995, overgik ca. 800 til førtidspension i løbet af perioden 1995-98. Dette tal skal sammenholdes med, at i den periode var der 20-25.000 nytilkendte førtidspensionister om året; arbejdsulykker er således en mindre årsag til førtidspension. Et bredere mål for arbejdsmiljøets tilstand vil ud over arbejdsulykker skulle inddrage erhvervssygdomme og anden påvirkning fra arbejdsmiljøet. Knap 9 pct. af de beskæftigede i 2. kvartal 1999 har inden for det seneste år haft sygdomme, handicap eller lidelser, som er forårsaget eller forværret af arbejdet.<sup>5</sup>

5) Kun ca. 60 pct. af disse personer havde dog i den forbindelse et fravær på mindst en dag, jf. Danmarks Statistik (1999): *Statistiske efterretninger, Arbejdsmarked 1999:43*.

## Dårligt arbejdsmiljø rammer især arbejdere

Dårligt arbejdsmiljø kan hænge sammen med dårligt indeklima, støj, ensidigt gentaget arbejde, usikkerhed i jobbet, mange tunge løft osv. Disse faktorer kan forekomme i meget varierende omfang inden for forskellige erhverv og jobtyper. Arbejdsministeriet har udpeget ti jobgrupper, der er særligt udsatte for dårligt arbejdsmiljø i bred forstand, blandt andet med baggrund i anmeldelser af arbejdsulykker og arbejdsbetingede lidelser til Arbejdstilsynet, jf. Arbejdstilsynet (1999). Der er overvejende tale om jobtyper, der varetages af ufaglærte eller faglærte, hvilket kan være med til at forklare, at der er en social ulighed i helbredstilstanden, jf. Arbejdsmiljøinstituttet (2000a). De ti jobgrupper er (ikke rangordnet): hjemmehjælpere, sygehjælpere og social- og sundhedsassistenter, specialarbejdere inden for bygge- og anlægssektoren og kemisk industri, svejsere, chauffører, smede, slagteriarbejdere, jernbane- og rangerarbejdere, træindustriarbejdere og stålværks- og støberiarbejdere.

## Arbejdsulykker

Der blev anmeldt knap 50.000 arbejdsulykker til Arbejdstilsynet i 1998, hvoraf godt 10 pct. er alvorlige arbejdsulykker (dødsulykker, amputationer, knoglebrud osv.), jf. tabel III.7.<sup>6</sup> De anmeldte arbejdsulykker fordeler sig meget ulige på køn og brancher. Det er således langt overvejende mænd, der rammes af arbejdsulykker, især de alvorlige ulykker. Det er særligt inden for erhverv som slagterier og skibsværfter, at der sker arbejdsulykker, idet ulykkesfrekvensen pr. beskæftiget er ca. 6-7 gange højere end gennemsnittet for alle erhverv. Af de anmeldte arbejdsulykker til Arbejdstilsynet er det ikke alle, som gør den tilskadekomne berettiget til erstatning i henhold til arbejdsskadeforsikringsloven, som administreres af Arbejdsskade styrelsen. I 1998 anerkendte Arbejdsskade styrelsen godt 6.000 skader som erstatningsberettigede ud af knap 20.000 anmeldte arbejdsskader til Styrelsen, jf. Arbejdsskade styrelsen (1999). Erstatningerne vedrører hovedsageligt godtgørelse for tab af erhvervsevne og varigt mén.

- 6) Alle arbejdsulykker, der medfører blot en dags fravær ud over tilskadekomstdagen, skal anmeldes til Arbejdstilsynet. Det samlede antal arbejdsulykker er formentlig omkring 120.000, dvs. over dobbelt så stort som det anmeldte antal, jf. Danmarks Statistik (1999): *Statistiske efterretninger, Arbejdsmarked, 1999:43*.

*Tabel III.7 Arbejdsulykker og erhvervssygdomme anmeldt i 1998*

Udvalgte brancher	Alvorlige ulykker inkl. død	Andre ulykker	Erhv. sygdomme <sup>a)</sup>	Præmie pr. person <sup>b)</sup>	Beskæft. i 1998
	--- pr. 10.000 beskæftigede ---			Kr.	Antal
Svine- og kreaturslagterier <sup>c)</sup>	34	1.190	228	1.794	18.660
Skibsværfter	49	1.024	280	1.075	8.503
Hjemmepleje- og døgninst. - mv. for voksne	18	297	65	274	175.192
Sygehuse	7	159	67	487	101.731
Rengøring, vaskerier og renserier	19	141	55	447	43.625
Tekstil, beklædning og læder	21	167	99	1.075	17.886
Undervisning og forskning	13	77	31	144	198.531
Kontor og administration	9	63	34	137	401.172
Alle sektorer	20	160	54	413	2.690.235

- a) Da anmeldte erhvervssygdomme ofte dækker over hændelser, der ligger flere år forud, er det ikke uden problemer at beregne branchernes hyppighed på baggrund af beskæftigelsestal fra anmeldelsesåret, her 1998.
- b) De obligatoriske bidrag pr. heltidsbeskæftiget til Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (AES) i 2000 for dækning af erhvervssygdomme og skader efter pludselige løft anerkendt af Arbejdsskadestyrelsen.
- c) Præmie pr. heltidsperson er et simpelt gennemsnit for de to typer slagterier.

Kilde: Arbejdstilsynet (1999), Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (2000) og egne beregninger.

### **Erhvervssygdomme er ofte problemer med bevægeapparatet**

I 1998 anmeldtes knap 14.500 erhvervssygdomme, jf. Arbejdstilsynet (1999). I de erhverv, hvor der anmeldes mange arbejdsulykker, anmeldes der også mange erhvervssygdomme. Omkring halvdelen af erhvervssygdommene vedrører problemer med bevægeapparatet. De forskellige lidelser har dog ikke samme betydning i alle erhverv. Således optræder eksempelvis anmeldelser af lidelser knyttet til dårligt indeklima fire gange så hyppigt inden for branchen undervisning og forskning som gennemsnittet for alle brancher. Det samlede antal anmeldelser af arbejdsbetingede lidelser inden for undervisning og forskning er derimod noget under gennemsnittet for alle erhverv.

**12 pct. af anmeldte  
erhvervssygdomme  
berettiget til  
erstatning**

Arbejdsskadestyrelsen vurderer, om en anmeldt erhvervssygdom er erstatningsberettiget. I 1998 anerkendtes ca. 12 pct. af anmeldelserne som erstatningsberettigede, jf. Arbejdsskadestyrelsen (1999). Der har i perioden 1993-98 været en klar tendens til, at færre anmeldelser af erhvervssygdomme anerkendes som erstatningsberettigede. En af forklaringerne er et øget antal af anmeldte erhvervssygdomme som ryglidelser, bevægeapparatlidelser og psykiske problemer, der kun anerkendes i 2-5 pct. af tilfældene. Det er bemærkelsesværdigt, at bevægeapparatlidelser, der udgør omkring halvdelen af alle anmeldte lidelser i 1998, anerkendtes i under 5 pct. af tilfældene.

**Forsikring mod  
erhvervssygdomme  
og arbejdsulykker**

Virksomhederne har siden 1999 ved lov skullet tegne forsikring for erhvervssygdomme og pludselige løfteskader gennem Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring, der er en offentligt reguleret selvejende institution. Her er præmierne pr. heltidsansat fastsat ens for alle virksomheder inden for den samme branche, jf. sidste søjle i tabel III.7. For virksomheder med mere end 1.000 fuldtidsansatte pr. år fastsættes præmien dog på grundlag af antallet af erhvervssygdomme og pludselige løfteskader på virksomheden i den forudgående 3-årige periode. Mod arbejdsulykker tegner virksomhederne derimod private forsikringer, der er påbudt ved lov. Virksomhedernes præmier kan her afspejle en virksomhedsspecifik risikovurdering og den historiske udgift til skadeserstatninger.

**Arbejdsmiljø og  
helbred har stor  
betydning for  
ledighed og  
udstødning**

En dansk undersøgelse af arbejdsmiljøets og helbredets betydning for ledighed og varig afgang fra arbejdsmarkedet har fulgt 5.000 lønmodtagere, der blev telefoninterviewet i 1990 og 1995, jf. Arbejdsmiljøinstituttet (1997). Konklusionen på analysen er, at en høj risiko for ledighed optræder samtidig med lav grad af indflydelse på egen jobsituation, små udviklingsmuligheder, samt høj grad af fysisk påvirkning af kroppen. Endvidere viser undersøgelsen, at en høj arbejdsløshedsrisiko hænger sammen med både et selvoplevet ringe helbred og dårligt psykisk velbefindende. Det er stort set de samme faktorer, der forklarer, hvem der før 60 års-alderen varigt forlader arbejdsmarkedet: Små udviklingsmuligheder, moderat og høj grad af fysisk påvirkning af kroppen og det generelle helbred samt muskelbesvær i den øverste del af kroppen.

### **Psykiske lidelser kan være svære at forene med et job**

Ca. 5 pct. af befolkningen har en eller flere gange været indlagt med en psykiatrisk diagnose. Diagnoserne sværhedsgrad varierer, men den hårdest ramte gruppe har store problemer med at begå sig socialt og med at klare et arbejde. En dansk undersøgelse viser, at personer, der indlægges på en psykiatrisk afdeling, allerede fem år før indlæggelsen skiller sig ud ved at have en relativt lav tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. Westergaard-Nielsen mfl. (1999). På indlæggelsestidspunktet er beskæftigelsesandelen for de indlagte reduceret yderligere til at udgøre 66 pct. af beskæftigelsesandelen for kontrolgruppen uden psykiske problemer. Sygdommen vil afhængig af diagnosen typisk have udviklet sig over en årrække, og i den periode er det vanskeligt at opretholde beskæftigelsen.<sup>7</sup>

### **Indvandrere, flygtninge og deres efterkommere har høj ledighed, men dansk skolegang en fordel**

Indvandrere og flygtninge i Danmark er kendetegnet ved en større andel af ledige og personer uden for arbejdsstyrken end befolkningen som helhed. De indvandrere og flygtninge, der kom til Danmark i en tidlig alder og havde mulighed for dansk skolegang, klarer sig dog bedre med hensyn til at opnå beskæftigelse og tilknytning til arbejdsmarkedet, end tilsvarende grupper der kom til Danmark i en senere alder, jf. Hummelgaard mfl. (1998). En væsentlig forklaring er bedre dansk kundskaber og en højere andel, der opnår en kompetencegivende uddannelse. Indvandrere og flygtninge med dansk skolegang har omkring to tredjedele højere arbejdsløshed end deres efterkommere. Efterkommerne har samtidig godt 50 pct. højere arbejdsløshed end unge i almindelighed. Efterkommere af indvandrere fra det tidligere Sovjetunionen og øvrige Øst-europa har dog næsten samme uddannelsesniveau og kun lidt højere ledighed end andre danskere. Omkring en tredjedel af merledigheden for efterkommere kan forklares med dårligere uddannelse, mens det er omkring en femtedel for indvandrere og flygtnings vedkommende. Resten skyldes andre faktorer, herunder diskrimination.

7) En anden forklaring på dette forhold er, at psykiske lidelser kan opstå i forbindelse med krisesituationer, eksempelvis ledighed eller problemer med at varetage jobbet tilfredsstillende og efterfølgende føre til indlæggelse.

### **Flygtninge har det sværere end indvandrere på arbejdsmarkedet**

En anden dansk undersøgelse belyser mandlige indvandreres og flygtninges tilknytning til det danske arbejdsmarked i 1984-95, jf. Husted mfl. (2000). Der er en klar positiv sammenhæng mellem, hvor lang tid immigranterne har boet i Danmark og sandsynligheden for at være i beskæftigelse. Der tegner sig endvidere store forskelle mellem indvandrere og flygtninge. Specielt er sandsynligheden for at få job umiddelbart efter ankomst til Danmark betydelig lavere for flygtninge end for indvandrere, ligesom der går relativt længere tid i Danmark, inden flygtninge nærmer sig danskernes deltagelsesgrad på arbejdsmarkedet. Det er særligt flygtninge fra Afrika og statsløse fra Palæstina, der har svært ved at opnå beskæftigelse. Undersøgelsen peger også på, at immigranter, der tager en uddannelse i Danmark, forbedrer sandsynligheden for at opnå beskæftigelse. For indvandrere forholder det sig sådan for alle kompetencegivende uddannelser, mens det blandt flygtninge særligt er de, der tager en lang videregående uddannelse, som synes at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder.

## **III.4 Globalisering, ny teknologi og arbejdsløshed**

### **Forandringer på arbejdsmarkedet stiller nye krav til kvalifikationer**

Handel med omverdenen og ny teknologi har i de seneste årtier såvel som historisk bidraget til store forandringer på arbejdsmarkedet. Derved er indholdet i mange eksisterende job blevet ændret, nye arbejdspladser er blevet skabt, og andre arbejdspladser er blevet nedlagt. En mulig følge er, at dele af arbejdsstyrken er blevet ramt af længerevarende ledighed og i værste fald helt har forladt arbejdsmarkedet.

### **Udvikling til ugunst for ufaglærte**

Forandringer på arbejdsmarkedet har i de seneste årtier typisk været til ugunst for ufaglærte i alle industrialiserede lande. Dette er kommet til udtryk ved stigende lønulighed (specielt i USA) og ringere beskæftigelsesmuligheder (specielt i Europa), jf. f.eks. OECD (1997). Også i Danmark er der tegn på, at efterspørgslen efter arbejdskraft er blevet rettet mod faglærte og personer med en videregående uddannelse. Den ufaglærte beskæftigelse faldt således med 1,3 pct. om året mellem 1981 og 1999, mens beskæftigelsen i samme periode steg med 1,6 pct. om året for faglærte og 3,3 pct. for personer med en videregående uddannelse, jf. tabel III.8.

*Tabel III.8 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed, 1981-99*

	Arbejds- styrke	Beskæf- tigelse	Ledighed		
			1981	1999	Forskel
	- pct.vis årlig vækst -		----- pct. -----		- pct.point -
Ufaglærte	-1,5	-1,3	9,2	5,6	-3,6
Faglærte	1,5	1,6	6,2	4,1	-2,1
Videregående	3,3	3,3	2,6	2,5	-0,1
Alle uddannelser	0,4	0,6	7,4	4,3	-3,1

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, Registerbaseret arbejdsstyrkestatisik*, diverse årgange og egne beregninger.

**Mindre lønforskelle mellem ufaglærte og uddannede**

Ses der derimod på lønudviklingen i Danmark, er lønforskellen reduceret mellem ufaglærte, faglærte og personer med en videregående uddannelse, jf. tabel III.9.

**Ændret efterspørgsel modsvares af ændret sammensætning af arbejdsstyrken**

De ringere beskæftigelsesmuligheder for ufaglærte mere end opvejes af afgang fra den ufaglærte arbejdsstyrke i den betragtede periode, således at ledigheden faktisk er faldet. Ufaglærte har dog fortsat en højere ledighed end faglærte og personer med en videregående uddannelse. For disse grupper er ledigheden også faldet, men som følge af fremgang i beskæftigelsen. Selvom beskæftigelsesudviklingen har været mest til ugunst for ufaglærte, er enkelte faglærte grupper, specielt inden for de grafiske fag, blevet lige så hårdt ramt af beskæftigelsestilbagegang.

*Tabel III.9 Relativ løn for udvalgte uddannelser (Indeks smed=100)*

	1970	1980	1990	1995
Lagerarbejder	78	80	84	80
Smed	100	100	100	100
Politibetjent	128	107	105	88
Folkeskolelærer	152	113	107	98
Civilingeniør (privat)	216	154	167	153
Jurist/økonom (off.)	209	144	132	116

Kilde: Det Økonomiske Råd (1996).

### **Skift i efterspørgslen inden for alle brancher og på tværs af brancher**

Skiftet i efterspørgslen mod mere uddannet arbejdskraft har fundet sted inden for alle brancher. Uddannelsesindholdet, der udtrykker, hvor stor en andel faglærte og personer med videregående uddannelse har af branchens beskæftigelse, er således steget i samtlige brancher, jf. tabel III.10. Samtidig er der sket en forskydning på tværs af brancher, idet landbruget og industrien med et forholdsvis lavt uddannelsesindhold beskæftiger relativt færre, og serviceerhvervene med et relativt højt uddannelsesindhold beskæftiger relativt flere. De ufaglærtes beskæftigelsesandel er fra 1981 til 1999 faldet med i alt 15,3 pct.point. Faldet kan overvejende tilskrives forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft inden for de enkelte brancher, mens forskydninger på tværs af brancher kun forklarer en mindre del. En standardberegning, hvor henholdsvis uddannelsesniveaet og beskæftigelsen i hver branche fastholdes, viser således, at 93 pct. af faldet skyldes ændringer i efterspørgslen inden for de enkelte brancher, og kun 7 pct. skyldes forskydninger på tværs af brancher.<sup>8</sup> Andre analyser når frem til samme konklusion, jf. Finansministeriet (1997), Berman mfl. (1998) og Desjonqueres mfl. (1999), der alle inkluderer tal for udviklingen i Danmark.

### **Tekniske fremskridt ændrer jobindhold**

En af de væsentligste forklaringer på ændringerne i sammensætningen i beskæftigelsen er ny teknologi, som både skaber og nedlægger arbejdspladser. Innovation og implementering af ny teknologi fører i sig selv til nye job. Dertil kommer nye jobfunktioner tilknyttet brugen af ny teknologi i produktionen. Tekniske fremskridt fører også til tab af arbejdspladser, idet nye produktionsformer afløser utidssvarende arbejdskraftintensive metoder. Produktivitetsgevinsten ved indførelse af ny teknologi øger samfundets indkomst. Men denne stigning i indkomsten bliver ikke nødvendigvis ligeligt fordelt, da tekniske fremskridt ikke altid er neutrale i forhold til forskellige grupper på arbejdsmarkedet.

8) I standardberegningen fastholdes henholdsvis uddannelsesindholdet og beskæftigelsesindholdet i hver branche på gennemsnittet for perioden.



Tabel III.10 Forskydninger i efterspørgslen efter arbejdskraft

	Uddannelsesindhold <sup>a</sup>			Beskæftigelsesandel		
	1981	1990	1999	1981	1990	1999
	----- pct. -----			----- pct. -----		
Landbrug mv.	19,2	26,6	43,8	6,5	4,9	3,6
Fremstillingsvirksomhed	41,3	48,7	56,5	19,3	19,3	17,6
Energi- og vandforsyning	59,9	68,0	74,8	0,6	0,7	0,6
Bygge- og anlægsvirksomhed	51,6	59,1	66,2	7,2	6,2	6,1
Handel mv.	44,3	49,6	52,5	17,1	16,4	18,1
Transportvirksomhed	33,7	43,1	48,4	7,2	7,3	6,6
Finansieringsvirksomhed	58,7	65,7	66,0	6,9	8,8	11,8
Offentlige og personlige tjenesteydelser	52,3	60,2	68,9	34,8	35,9	35,2
Uoplyst erhverv	35,7	42,0	53,3	0,4	0,5	0,4
Alle erhverv	45,7	53,7	61,0	100,0	100,0	100,0

a) Andel af beskæftigelse i branchen med faglært eller videregående uddannelse.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, Registerbaseret arbejdsstyrkestatisik*, diverse årgange og egne beregninger.

### Tekniske fremskridt kan både være til gunst og ugunst for ufaglærte

Ny teknologi påvirker således arbejdsstyrkens beskæftigelsesmuligheder. Af flere grunde må udviklingen vurderes først og fremmest at komme højtuddannede til gode. Disse har ofte nemmere ved at omstille sig til nye arbejdsopgaver og erhverve de krævede kvalifikationer, og i mange tilfælde kan ny teknologi kun håndteres af højtuddannet arbejdskraft. På den måde er teknologi og kvalifikationer ofte komplementære, dvs. supplerer hinanden, mens ny teknologi erstatter ufaglært arbejdskraft. Det er dog ikke sådan, at ny teknologi altid indføres på bekostning af ufaglært arbejdskraft. Ny teknologi kan også betyde, at specialiserede opgaver kan varetages af en større del af arbejdsstyrken. Et eksempel er samlebandets indførelse for omkring 100 år siden, hvor ufaglærte blev i stand til at udføre arbejde, der tidligere havde været forbeholdt faglærte.

### Ny teknologi i alle brancher

Tekniske fremskridt har i de seneste årtier indebåret en markant udbredelse af informationsteknologi, billigere telekom-

munikation og lavere transportomkostninger, jf. f.eks. Det Økonomiske Råd (1998). Forskellige analyser peger i retning af, at disse tekniske fremskridt kan forklare en stor del af udviklingen til ugunst for ufaglærte, se f.eks. Det Økonomiske Råd (1997). Andre tegn herpå er, at nye arbejdspladser især er blevet skabt i teknologitunge virksomheder med stor forsknings- og udviklingsaktivitet inden for såvel industri som serviceerhverv, jf. Erhvervsministeriet (1995). Disse virksomheder ansætter en forholdsvis stor andel af uddannet arbejdskraft. Anvendelsen af ny teknologi er ikke knyttet til bestemte brancher, men anvendes inden for alle. Derfor må det også forventes, at hvis ny teknologi er årsagen til en udvikling til ugunst for ufaglærte, må efterspørgslen efter arbejdskraft inden for alle brancher være blevet rettet mod uddannet arbejdskraft.

### **Globalisering taget til i styrke**

En anden faktor til forklaring af faldet i efterspørgslen efter ufaglærte er globalisering, som overordnet og økonomisk set indebærer ophævelse af begrænsninger på handel og kapitalbevægelser. Førstnævnte faktor har været en gradvis proces siden 2. verdenskrig, mens sidstnævnte faktor først er taget til i styrke i de seneste årtier.

### **Interindustriel handel kan føre til øget lønulighed eller arbejdsløshed**

Et større omfang af samhandel med lavtlønslande kan være med til at presse lønningerne eller føre til arbejdsløshed blandt især ufaglærte i de industrialiserede lande, idet lavtlønslande kan drage fordel af en stor ufaglært arbejdsstyrke og producere varer med et stort indhold af ufaglært arbejdskraft billigt. Det betyder, at importen fra disse lande vil være rettet mod sådanne varer, mens eksporten til dem derimod vil have et stort indhold af uddannet arbejdskraft og kapital. Da de handlede varer typisk fremstilles i forskellige brancher i de lande, der handler med hinanden, benævnes det interindustriel handel.

### **Interindustriel handel har beskedent omfang**

En komponent i den interindustrielle handel er OECD-landes industrivarehandel med ikke-OECD-lande. Danmarks import af industrivarer fra ikke-OECD-lande udgør kun en beskedent del af den samlede import og konkurrerer kun i begrænset grad med dansk industri, jf. tabel III.11. Handel med OECD-lande fylder betydeligt mere, og det er ikke sandsynligt, at udviklingslande og nye markedsøkonomier i nævneværdigt omfang er bestemmende for udviklingen på arbejdsmarkedet i Dan-

*Table III.11 Handelsmønstre for industrivarer*

	1990	1998
	--- pct. af produktionsværdien i industri ---	
Import fra ikke-OECD-lande	3,8	4,6
Eksport til ikke-OECD-lande	5,6	6,2
Import fra OECD-lande	35,9	46,4
Eksport til OECD-lande	31,8	40,9

Anm.: Opgørelse af industrivareeksporten og -importen er baseret på klassifikationen SITC (rev. 3) og omfatter grupperne 5-9 undtagen 68.

Kilde: Danmarks Statistik: *Danmarks vareimport- og eksport*, diverse årgange, *Nationalregnskabet*, og egne beregninger.

mark eller andre industrialiserede lande, selvom der har været en stigning i importen fra disse lande i de seneste årtier uden en tilsvarende stigning i eksporten, jf. Desjonqueres mfl. (1999).

### **Stigning i intraindustriell handel**

For Danmarks vedkommende kan godt 60 pct. af udenrigshandlen karakteriseres som intraindustriell, og andelen er blevet fordoblet siden 1960, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Intraindustriell handel omfatter handel med varianter af samme varer og produceres derfor i samme branche. Størstedelen af udenrigshandlen i de industrialiserede lande har karakter af at være intraindustriell, og denne form for handel udgør en stigende andel, jf. f.eks. OECD (1996).

### **Forskellig kvalitet kan påvirke lønlighed og beskæftigelsesmuligheder**

Størstedelen af den intraindustrielle handel foregår mellem de industrialiserede lande, hvor strukturerne på arbejdsmarkedet er næsten ens. Intraindustriell handel kan dog godt have en betydning for løndannelsen, da varerne produceres i forskellige kvaliteter og derfor vil have et varierende indhold af arbejdskraft. En stor del af væksten i den intraindustrielle handel skyldes netop handel med varer af forskellig kvalitet, mens handel med ens varer har været nogenlunde konstant, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Hvis en branches produktion forskydes over imod at bestå af en øget andel af kvalitetsprodukter med et højt indhold af uddannet arbejdskraft, vil denne proces minde om tekniske fremskridt, der kommer uddannet arbejdskraft til gode.

*Tabel III.12 Direkte investeringer og beholdning af direkte investeringer (kapital)*

	Direkte investeringer			Kapital
	1981	1990	1998	1998
	----- pct. af BNP -----			
Danske i udlandet	0,2	1,1	2,3	18,5
Udenlandske i Danmark	0,2	0,8	3,8	16,7

Kilde: IMF: *International Financial Statistics*.

### **Kraftig stigning i de direkte investeringer**

Globalisering har også indebåret liberalisering af kapitalbevægelser, som først er blevet helt frie i de industrialiserede lande i de seneste årtier. De direkte investeringer er som konsekvens heraf steget stærkt siden midten af 1980'erne, hvor de havde et begrænset omfang. Beholdningen af danske direkte investeringer i udlandet udgjorde i 1998 18,5 pct. af BNP, jf. tabel III.12. Størstedelen af de direkte investeringer forbliver inden for de industrialiserede lande, mens en mindre del går til lavtlønslande i Østasien og Central- og Østeuropa, hvortil især den arbejdskraftintensive del af produktionen udlægges. For størstedelen af de direkte investeringer er billig arbejdskraft altså ikke den afgørende faktor. Derimod spiller det ofte en rolle for multinationale virksomheder at komme tættere på markedet i andre lande, jf. OECD (1996). Virkningen af de samlede direkte investeringer på arbejdsmarkedet må formodes at være af begrænset betydning for løndannelsen.

### **Ny teknologi forklarer mest af skæv udvikling på arbejdsmarkedet**

På baggrund af en række empiriske studier konkluderer Slaughter og Swagel (1997), at handel kan tilskrives 10-20 pct. af forklaringen på udviklingen på arbejdsmarkedet til ugunst for ufaglærte i de industrialiserede lande. Selvom ny teknologi derfor forklarer mest, er der dog grund til at være opmærksom på samspillet mellem globaliseringen og tekniske fremskridt. Globalisering er med til at styrke innovation, da konkurrence presser virksomheder til at gå over til nye teknologier, jf. Wood (1998). Øget globalisering skal også ses på baggrund af tekniske fremskridt. Omkostningerne ved kommunikation og transport er faldet drastisk og har dermed gjort verden mindre. For at få fuldt udbytte af forskning og udvikling udnyttes verdensmarkedet til at afsætte produktionen på.

Tabel III.13 Arbejdsstyrkens uddannelsesniveau

	1981	1992	1999
	----- pct. af arbejdsstyrken -----		
Ikke-erhvervskompetencegivende	55,4	45,6	39,5
Faglige uddannelser	31,0	36,4	37,8
Kort videregående	5,6	5,5	6,5
Mellemlang videregående	4,8	8,1	10,1
Lang videregående	3,2	4,4	6,1

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked*, diverse årgange og egne beregninger.

**Stigning i uddannelsesniveaut hindrer øget ledighed**

Grunden til, at faldet i efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft ikke har ført til en markant større ledighed blandt ufaglærte, skal først og fremmest findes i et højere uddannelsesniveau, jf. tabel III.13. I løbet af de seneste 20 år er andelen af personer med en videregående uddannelse i arbejdsstyrken fordoblet, mens andelen af personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse er faldet med godt en fjerdedel. Dette er sket ved, at ældre årgange uden uddannelse har forladt arbejdsmarkedet, samtidig med at yngre årgange med mere uddannelse er trådt ind. Restgruppen af personer uden uddannelse har i de seneste årtier ligget omkring en tredjedel, jf. Det Økonomiske Råd (1995). Det betyder, at stigningen i uddannelsesniveaut ikke kan forventes at fortsætte i samme grad fremover, selvom der givetvis fortsat vil være en tendens til en stigning i antallet af personer med en mellemlang og lang videregående uddannelse.

**Højere uddannelsesniveaut har muliggjort indførelse af ny teknologi**

Skiftet i arbejdskraftefterspørgslen og -udbuddet kan i nogen grad hænge sammen. Forventninger om bedre beskæftigelsesmuligheder og højere aflønning kan have fået flere til at uddanne sig, og løftet i uddannelsesniveaut har været medvirkende til, at virksomheder har kunnet indføre ny teknologi.

**Ledighedsrisiko afhængig af uddannelse**

Det betyder også, at selvom mulighederne for beskæftigelse bliver mindre for ufaglærte, er det ikke givet, at gruppen bliver mere ramt af ledighed, hvis der samtidig sker en ændring i sammensætningen af arbejdsstyrken mod en mere kvalificeret

arbejdsstyrke. Derfor er det også relevant at se på risikoen for at blive ramt af ledighed for forskellige uddannelsesgrupper.

### **Mange ændrer status på arbejdsmarkedet**

En betragtelig del af befolkningen skifter over årene job, bliver ramt af ledighed, kommer i arbejde eller forlader helt arbejdsstyrken, jf. tabel III.14, der viser ændringen i arbejdsmarkedsstatus for 30-39 årige opdelt på forskellige uddannelsesgrupper i perioden 1980-97. De tre første søjler i tabellen viser, hvor mange af de beskæftigede i 1980 der fortsat var beskæftigede i 1997 enten på samme arbejdssted eller på et nyt arbejdssted i samme branche eller en anden branche. Fjerde søjle viser, hvor mange af de ledige i 1980 der havde fået job i 1997. Femte søjle viser, hvor stor andel af arbejdsstyrken i 1980 der var ledige i 1997. De to sidste søjler viser afgang fra arbejdsstyrken. Omkring en femtedel af disse personer forlod arbejdsstyrken i den betragtede periode, selvom de endnu ikke havde nået efterlønsalderen. Knap tre fjerdedele af dem var fortsat i beskæftigelse i 1997, men for de flestes vedkommende et nyt sted. De resterende godt 5 pct. var enten forblevet eller blevet ledige. Tallene dækker over bevægelser i den mellemliggende periode, hvor en stor del af arbejdsstyrken midlertidig kan have haft anden status.

### **Stor afgang fra arbejdsstyrken blandt ufaglærte**

Ved at se på en afgrænset aldersgruppe tages der højde for en forskellig alderssammensætning inden for de forskellige uddannelsesgrupper. Alligevel er der en skævhed med hensyn til afgang fra arbejdsstyrken, der – som det også fremgår af tabellen – i nogen grad kan tilskrives større dødelighed blandt ufaglærte end øvrige grupper.<sup>9</sup> Men selv uden denne afgang har ufaglærte i markant højere grad end andre forladt arbejdsstyrken. I alt forlod ca. 19 pct. af de ufaglærte arbejdsstyrken i perioden 1980-97, mens kun 4 pct. af personerne med en lang videregående uddannelse forlod arbejdsstyrken.

### **Ufaglærte mere ramt af ledighed**

Ufaglærte er endvidere i højere grad blevet ramt af ledighed end øvrige med den konsekvens, at langt færre ufaglærte har kunnet forblive i beskæftigelse end andre. Tekstilarbejdere og kvindelige arbejdere har i særlig grad været ramt af udvik-

9) For gruppen af personer med en lang videregående uddannelse skyldes afgang fra arbejdsstyrken også i noget omfang udvandring.

lingen. Under halvdelen af de beskæftigede i 1980 var fortsat i beskæftigelse i 1997 og kun godt 11 henholdsvis 16 pct. det samme sted. Dette er betydelig lavere end for personer med en erhvervsuddannelse.

### **Stor jobomsætning blandt ufaglærte**

Selvom mange tekstilarbejdere og kvindelige arbejdere har mistet deres job i den betragtede periode, har omkring 10 pct. haft succes med at komme i beskæftigelse, hvilket dog naturligvis skal ses i lyset af det ringe udgangspunkt med høj ledighed. Ufaglærte har generelt en stor jobomsætning. Jobmobiliteten er afgørende for de ufaglærtes beskæftigelses-situationen, men ikke nødvendigvis et udtryk for bedre muligheder for beskæftigelse, idet jobskifte i høj grad kan være tvunget. Blandt de ufaglærte har arbejdere i bygge- og anlægsbranchen og metalarbejdere klaret sig relativt godt. Selvom kun omkring 17 pct. af dem var i job samme sted i slutningen af perioden, er mange forblevet i beskæftigelse, blot et nyt sted og ofte i en ny branche.

### **Handel ikke skyld i nedlæggelse af mange job**

Ufaglærte inden for serviceerhverv (handel og kontor samt den offentlige sektor) har ikke klaret sig bedre end andre ufaglærte. Det kunne ellers godt have været tilfældet, hvis ufaglærte job i industrien forsvandt på grund af handel med udlandet, og serviceerhverv ikke var udsat for samme konkurrence. Tilsvarende har faglærte inden for fagene butik og kontor ikke klaret sig bedre end faglærte arbejdere tilknyttet industrien (smed/maskinarbejdere og jern og metal). Det peger på, at udenrigshandel ikke generelt har været skyld i nedlæggelse af mange job, selvom det dog har været tilfældet for enkelte specifikke grupper f.eks. tekstilarbejdere.

### **Personer med videregående uddannelse har klaret sig godt**

Få personer med en videregående uddannelse er blevet ramt af ledighed i den betragtede periode, og denne gruppe har også haft den mindste afgang fra arbejdsstyrken. Endvidere er det værd at bemærke, at personer med en videregående uddannelse kun sjældent er ansat i samme job i slutningen af perioden. Til forskel fra ufaglærte er de dog i stand til at finde job et nyt sted, og for dem er høj jobomsætning tilsyneladende ikke noget problem.

Tabel III.14 Arbejdsmarkedsstatus 1997 for årgangen 30-39-årige i 1980

	Job samme sted	Job nyt sted	Job ny branche	Fået job	Blevet ledig	Forladt arb.- styrke	Døde mv.
	----- pct. af arbejdsstyrken fordelt på grupper -----						
Specialarbejdere	16,4	19,6	21,9	5,3	7,4	19,8	9,5
Kvindelige arb.	15,9	18,0	14,1	9,0	9,9	28,3	4,7
Offentlig ansatte	23,5	33,8	7,8	2,9	5,8	21,2	5,1
Metalarbejdere	16,1	28,4	23,7	3,7	7,8	12,0	8,2
Handel og kontor	16,7	25,0	21,7	5,9	9,1	15,9	5,6
Bygge og anlæg	17,2	27,7	25,5	6,0	4,2	12,8	6,6
Næring- og nydelsesmid.	14,7	27,1	18,7	4,2	7,0	20,9	7,5
Tekstilarbejdere	11,6	17,7	16,8	11,4	12,9	23,8	5,8
Søfolk mv.	7,3	14,6	34,2	12,2	4,9	12,2	14,6
Øvrige ufaglærte	19,5	23,7	18,8	4,2	7,0	18,0	8,8
<b>Alle ufaglærte</b>	<b>18,3</b>	<b>23,7</b>	<b>18,5</b>	<b>5,0</b>	<b>7,5</b>	<b>19,2</b>	<b>7,8</b>
Butik	23,4	28,0	21,5	4,6	6,5	10,4	5,5
Kontor	22,3	33,2	20,4	2,7	7,2	8,9	5,3
Smed/maskinarb.	22,4	33,1	25,1	1,6	4,6	7,7	5,6
Mekaniker	23,9	27,0	32,8	1,9	3,7	5,3	5,3
Jern og metal	21,2	30,2	25,6	2,0	6,2	7,6	7,3
Murere	16,4	28,7	21,5	7,5	5,3	11,3	9,4
Elektrikere	22,0	28,4	34,0	1,5	3,0	5,8	5,2
Bygge og anlæg	21,3	28,0	25,5	3,6	4,3	10,7	6,5
Bankassistenter	16,6	49,6	13,3	1,9	7,2	7,8	3,6
Øvrige faglærte	22,2	31,1	17,5	3,8	6,0	12,8	6,5
<b>Alle faglærte</b>	<b>22,0</b>	<b>31,4</b>	<b>21,6</b>	<b>3,3</b>	<b>5,9</b>	<b>9,9</b>	<b>5,9</b>

(Fortsættes)



Tabel III.14 Arbejdsmarkedsstatus 1997 for årgangen 30-39-årige i 1980 (fortsat)

	Job samme sted	Job nyt sted	Job ny branche	Fået job	Blevet ledig	Forladt arb.- styrke	Døde mv.
	----- pct. af arbejdsstyrken fordelt på grupper -----						
Pædagog	25,1	54,3	4,4	1,9	3,3	7,5	3,4
Teknikere	23,8	30,8	27,5	2,1	5,1	5,9	4,8
Erhvervsprog	21,1	30,8	24,5	4,3	7,1	6,5	5,6
Politibetjent	39,6	45,9	6,0	.	0,4	1,5	6,7
Øvrige KVVU	28,8	43,8	11,1	2,4	2,5	6,2	5,1
<b>Alle KVVU</b>	<b>26,9</b>	<b>43,8</b>	<b>12,7</b>	<b>2,2</b>	<b>3,4</b>	<b>6,3</b>	<b>4,7</b>
Folkeskolelærer	40,9	43,4	3,0	1,5	1,4	4,9	4,9
HA, HD	25,5	33,8	25,0	0,9	4,6	2,8	7,4
Teknikumingenør	22,5	35,1	28,6	1,3	4,1	2,6	5,8
Sygeplejerske	27,9	56,8	3,7	0,5	1,1	4,7	5,3
Øvrige MVU	23,9	46,1	12,1	2,7	3,8	4,5	6,9
<b>Alle MVU</b>	<b>32,3</b>	<b>42,4</b>	<b>11,2</b>	<b>1,7</b>	<b>2,6</b>	<b>4,3</b>	<b>5,7</b>
Gymnasielærer	22,7	48,2	7,8	7,3	2,9	4,0	7,1
Økonom	14,1	42,6	26,0	1,1	1,4	4,0	10,8
Jurist	22,5	53,8	10,3	1,2	2,4	3,6	6,3
Civilingeniør	14,9	35,0	35,0	1,3	2,7	3,6	7,5
Læge	29,9	49,4	5,9	1,0	0,7	3,9	9,1
Øvrige LVU	23,8	39,7	11,1	8,9	4,4	4,6	7,7
<b>Alle LVU</b>	<b>22,1</b>	<b>43,2</b>	<b>14,7</b>	<b>5,2</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>	<b>7,9</b>
<b>Alle</b>	<b>21,7</b>	<b>30,8</b>	<b>18,5</b>	<b>3,9</b>	<b>6,0</b>	<b>12,5</b>	<b>6,6</b>

Anm.: Kategorien "blevet ledig" indeholder også personer, som er forblevet ledige. Kategorien "døde mv." indeholder også udvandrede. KVVU, MVU og LVU står for kort videregående uddannelse, mellemlang videregående uddannelse og lang videregående uddannelse.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### III.5 Organisering af indsatsen mod marginalisering og udstødning

#### **Effektiviteten i organiseringen undersøges**

Organiseringen af indsatsen mod marginalisering og udstødning fra arbejdsmarkedet kan være afgørende for effektiviteten. Spørgsmålet er, om den nuværende organisering giver den rigtige fordeling af opgaverne mellem instanser og organisationer. Det er vigtigt, at flere ikke udfører samme opgave, og at opgaverne er delegeret ud til en part, som har ansvaret for at gennemføre hele opgaven. Fordelingen af opgaver skal tillige være gennemskuelig for både involverede parter og borgerne. Det kan være med til at sikre et godt samarbejde mellem parterne.

#### **Borgere skal have enkel og direkte adgang**

Organiseringen skal tillige sikre borgerne en enkel og direkte adgang og behandling, så den samme begivenhed ikke skal indberettes til flere myndigheder. Det betyder, at sager og henvendelser skal behandles af så få instanser som muligt, så borgeren let kan følge med i sin sag.

#### **Indsatsen fra det offentlige delt**

Den offentlige indsats for at begrænse ledigheden og for at formidle arbejdskraft til virksomheder er spredt på flere instanser, både hvad angår opgaver og finansiering. Opgaverne er delt mellem Arbejdsformidlingen (AF), kommunerne, amterne og a-kasserne. Den offentlige formidling af arbejde og aktivering af de arbejdsløshedsforsikrede ledige varetages af AF, der finansieres af staten. Aktiveringen og udbetalingen af underhold til de ikke-forsikrede ledige er pålagt kommunerne, jf. tabel III.15. Endelig har amterne en række mindre forpligtelser i forbindelse med revalidering.

#### **Finansieringen delt mellem stat og kommuner**

Finansieringen af opgaverne ligger dog ikke altid hos den udførende del af systemet. For eksempel bidrager medlemmerne af a-kassen med 40 pct. (1998) af udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse, mens staten dækker den største del af udgifterne til dagpenge ved ledighed mv. Kommunerne får ligeledes refunderet en stor del af udgifterne til revalidering, aktivering mv. af staten.

*Tabel III.15 Opgave- og finansieringsfordeling af offentlig indsats*

	Udførelse af opgaver			Statens betaling <sup>a</sup>
	AF	Kommune	A-kasse	
Arbejdsformidling	Alle	Ikke-forsikrede ledige mv.	Anvisningsret kan gives	100 pct. <sup>b</sup>
Understøttelse		Kontanthjælp		50 pct.
			A-dagpenge	60 pct. <sup>c</sup>
Ledighedsregistrering	Tilmelding	Registrering af manglende indkomst	Registrering for forsikrede	100 pct.
Grundreg. og visitering	Alle ledige			100 pct.
Aktivering	Forsikrede	Ikke-forsikrede		100 pct. 50 pct.
Vejledning og kontakt	Alle ledige	Ikke-forsikrede	Forsikrede	Varierende
Sygdom		Dagpenge og kontakt		50 pct. <sup>d</sup>
Uddannelse	Anvisning af uddannelse, orlov	Særlige tilbud om uddannelse		Varierende
Revalidering		Forrevalidering, erhvervsplan mv.		50 pct.
Fleksjob		Skal skaffe fleksjob		100 pct.
Førtidspension		Indstiller og behandler		35 pct.
Skånejob		Kan skaffe job		50 pct.

a) Kommunen betaler som hovedregel den resterende del af udgifterne.

b) Staten betaler udgifter i forbindelse med AF's arbejdsformidling.

c) Beregnet for 1998.

d) Private arbejdsgivere betaler de to første uger, og staten refunderer 100 pct. til den ottende uge, hvorefter refusionen falder til 50 pct. Staten refunderer intet af sygedagpenge ud over 52 uger.

Kilde: Opgavekommissionen (1998) og Karnov (2000).

## **Forsikret eller ej**

Hvilken institution, som skal gøre hvad hvornår, afhænger i første række af, om personen er arbejdsløshedsforsikret eller ej. Når en forsikret bliver ledig, skal personen henvende sig til AF og a-kassen, mens en ikke-forsikret arbejdsløs skal gå til AF og kommunen. Da medlemskab med ret til dagpenge forudsætter bl.a. et års beskæftigelse i et udstøttet job, skifter en del personer hvert år status fra forsikret til ikke-forsikret eller omvendt.

## **A-kasser rådgiver og administrerer**

A-kassernes medlemmer kan modtage dagpenge ved ledighed, når de opfylder betingelserne. A-kasserne er rådgivere for deres medlemmer i tilfælde af ledighed, eksempelvis før medlemmet får udarbejdet en handlingsplan hos AF. En anden af a-kassernes opgaver er at registrere tidspunktet for og omfanget af medlemmernes ledighed samt at skride ind med sanktioner, hvis en ledig ikke opfylder f.eks. rådighedsforpligtelsen. Endelig har a-kasserne en række administrative opgaver i forbindelse med eksempelvis uddannelsesorlov. A-kasserne kan også formidle job til deres egne medlemmer. Det betyder, at a-kasserne har en dobbeltrolle som både rådgivere og kontrolanter i forhold til deres egne medlemmer.

## **AF er ansvarlig for arbejdsformidling**

AF er ansvarlig for den offentlige formidling af job til både forsikrede og kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne kan også formidle job til ledige kontanthjælpsmodtagere. AF indsamler oplysninger om ledige stillinger, som arbejdsgivere kan indgive uden omkostninger. Arbejdsgiverne er dog ikke forpligtet til at oplyse om ledige job til AF. Det er således kun en tredjedel af virksomhederne, der benytter AF i deres rekruttering, og AF benyttes oftest til besættelse af job til ufaglærte, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999). Til gengæld kan AF indsamle oplysninger om ledige job via andre kilder som eksempelvis aviser. AF's markedsandel er antagelig mindre end en tredjedel af jobbene. Alligevel kan dens funktion som informationssamler være vigtig for især grupper af ledige med tradition for korte ansættelser. AF's formidling af private job er også vigtig i forbindelse med aktivering af ledige i både den private og offentlige sektor, selvom antallet af ledige i privat jobtræning er faldet kraftigt de senere år.

## **Forsikrede ledige skal kontakte flere**

En anden opgave for AF er at varetage tilmeldingen af ledige. Den forsikrede ledige sender en tilmelding til a-kassen. Tilsva-

rende attesterer AF, når en ikke-forsikret melder sig ledig for at få kontanthjælp hos kommunen. Her skal den ledige altså i kontakt med to instanser for at kunne få udbetalt understøttelse.

### **Visitation og grundregistrering hos AF**

Inden personen har været ledig i fire uger, skal AF gennemføre en grundregistrering af den lediges kvalifikationer. Endvidere skal AF inden tre måneder efter tilmelding gennemføre en visitationssamtale, som skal klarlægge, om den ledige umiddelbart kan formidles arbejde. Denne registrering kan evt. ske i samarbejde med a-kasserne, og der eksperimenteres flere steder med et samarbejde om netop grundregistreringen af de ledige. AF og a-kasser kan også udveksle oplysninger, og de skal begge være i stand til at trække oplysninger i det nyeste EDB-system i AF. AF og a-kasserne har behov for de samme oplysninger, for at de kan vejlede den ledige med henblik på at få et job. Det virker derfor naturligt, at de gensidigt stiller oplysninger til rådighed. Den ledige vil formodentlig gerne nøjes med at fortælle om sin baggrund og kvalifikationer en gang. Problemet ved at have to parallelle systemer og kun en registrering er dog, at der i mindre grad etableres en personlig kontakt mellem sagsbehandler, a-kasserådgiver og den ledige.

### **Handlingsplaner er AF's ansvar**

AF er ansvarlig for, at de forsikrede ledige i aktivperioden får udarbejdet en handlingsplan.<sup>10</sup> Det samme gælder ledige i dagpengeperioden, der skal tilbydes en tidlig indsats. Den ledige kan forinden rådføre sig med sin a-kasse om indholdet af planen. A-kassen orienteres af AF om indholdet af handlingsplanen. Tilsvarende kan kommunen udarbejde en handlingsplan. Endelig skal AF afholde en samtale med de ledige efter to år i aktivperioden, hvor indholdet i handlingsplanen diskuteres. Værdien af disse handlingsplaner og samtaler afhænger i høj grad af de lediges udbytte og engagement i planerne. Hvis AF eller kommunen har præget handlingsplanen kraftigt, fører det ikke nødvendigvis til, at den ledige lettere finder et job, hvilket må betragtes som succesfaktoren, jf. Langager (1997). En betydelig del af kontanthjælpsmodtagerne ser således kun i nogen

10) Handlingsplanen udarbejdes i et samarbejde mellem AF og den ledige. Aktivperioden indtræffer efter 12 måneders ledighed for forsikrede ledige, der her skal være aktiveret i mindst 75 pct. af tiden.

grad eller slet ikke en fordel i at have en handlingsplan, jf. Brogaard og Weise (1997). Omvendt kan en handlingsplan bidrage til at give den ledige et realistisk billede af jobmulighederne.

### **AF ansvarlig for aktivering af forsikrede**

I aktivperioden har ledige forsikrede ret og pligt til et tilbud om aktivering. Aktivering kan bestå af både jobtræning og uddannelse. Arbejdsformidlingen skal påse, at den ledige er i aktivering i mindst 75 pct. af tiden. Undersøgelser af aktiveringsomfanget har vist, at en andel af de aktiverede for øjeblikket ikke er aktiveret i 75 pct. af tiden, jf. Landsorganisationen (2000). Selvom de pågældende måske vil kunne opfylde de 75 pct. inden udløbet af aktivperioden, er det betænkeligt, at aktiveringen ikke er iværksat fra starten af perioden.

### **Uddannelse er en del af aktiveringen**

Det er AF og a-kasser, som kan vejlede de ledige omkring valg af uddannelse, men kun AF kan godkende en uddannelse som et led i aktiveringen og evt. betale udgifter i forbindelse med en uddannelse.

### **Kommuner skal aktivere personer på kontanthjælp**

Kommunerne er ansvarlige for aktiveringen af de ikke-forsikrede, hvor unge under 30 år skal aktiveres efter seks måneders ledighed inden for ni måneder, mens ledige over 30 år aktiveres efter 12 måneder. Denne aktivering sker hovedsagelig inden for kommunens grænser, hvilket gør det noget sværere at skaffe pladser til jobtræning for kommunerne, hvor der er en nettoudpendling. En række kommuner aktiverer dog i stort omfang uden for kommunegrænsen.

### **Opdeling efter forsikring og ikke efter årsag**

Indsatsen over for de ledige er således opdelt efter, om personen er forsikret eller ej, uanset om personerne i de forskellige ordninger kan have samme problem. Forsikrede ledige kan have andre problemer end ledighed, som eksempelvis misbrug af alkohol eller psykiske problemer, jf. Langager (1997). Det er AF-systemet normalt ikke indrettet til. Omvendt er der også kontanthjælpsmodtagere, der har ledighed som eneste problem. Der er således et betydeligt overlap af klientgrupper, men samtidig kommer forsikrede ledige med andre problemer end ledighed ikke umiddelbart i kontakt med personale, som er ansat til at tage vare om disse problemer.

### **Omstændeligt system**

Hvis den ledige bliver syg og ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, skal det straks meddeles AF, og efter to ugers sygdom skal den ledige afmelde sig hos AF, som giver besked til a-kassen eller kommunen. Hvis en ledig i jobtræning bliver syg, giver personen besked til arbejdsgiveren, som vurderer om a-kassen skal underrettes. Hvis a-kassen informeres, giver den besked til AF, og sammen skal de overveje, om kommunen skal involveres med henblik på opfølgning. Det virker omstændeligt. Her er der mange instanser indblandet, og det vil være en fordel at samle opgaverne inden for en ramme.

### **Syge beskæftigede bliver kontaktet efter otte uger**

Arbejdsgiveren skal informere kommunen om sygdom af en varighed på over to uger for almindeligt beskæftigede. Kommunen skal så senest efter otte uger henvende sig til den syge for evt. at hjælpe i forbindelse med tilbagevenden til beskæftigelse. Efter seks måneder skal kommunen udarbejde en opfølgningsplan, som faglige organisationer og arbejdspladsen også inddrages i. Arbejdsgiveren har ingen forpligtelse til at udarbejde en plan for tilbagevenden til arbejdspladsen, til trods for at det er arbejdsgiveren og de øvrige ansatte, som kender arbejdsforholdene på virksomheden bedst. Disse parter vil formodentlig bedst kunne tilrettelægge et forløb for at vende tilbage til arbejde. Tilsvarende skal kommunen kontakte ledige efter otte ugers sygdom, og her skal a-kassen inddrages som arbejdsgiver.

### **AF ikke involveret trods kendskab til arbejdsmarkedet**

Arbejdsformidlingen er kun inddraget som et mellemlid, til trods for at den bør have et nærmere kendskab til områdets virksomheder end bopælskommunen, som langt fra altid er identisk med kommunen, hvori den pågældende er beskæftiget. Der er derfor en risiko for, at den syge i stor udstrækning bliver overladt til sig selv.

### **Kun kommuner kan revalidere**

Hvis en person har fået nedsat arbejdsevnen, skal kommunen undersøge mulighederne for at revalidere. Er det muligt at lægge en plan for revalideringen, en erhvervsplan, kan revalideringen starte omgående. Hvis det ikke er muligt, kan kommunen starte en forrevalidering, som skal afklare mulighederne for revalidering.

**Amter styrer en række institutioner for arbejdsafprøvning**

Denne proces kan bl.a. finde sted på et af amternes revalideringscentre, hvor personens arbejdsevner observeres. Det kan også inkludere erhvervsintroducerende kurser eller anden form for undervisning. Hvis der efter forrevalideringen viser sig muligheder for at lægge en erhvevsplan, kan kommunen starte en egentlig revalidering. AF er sjældent inddraget i revalideringen, og de fleste kommuner synes kun sjældent eller aldrig at samarbejde med AF omkring revalidering, jf. Socialministeriet (1998).

**Kommuner kan tilbyde fleksjob med løntilskud**

Hvis det ikke er muligt at revalidere personen så godt, at vedkommende kan få arbejde på normale vilkår, har kommunen ansvaret for at sørge for tilbud om fleksjob, jf. Socialministeriet (1998)<sup>11</sup>. Der ydes tilskud til arbejdsgiveren på 1/3, 1/2 eller 2/3 af mindste løn på området.<sup>12</sup>

**Særligt job efter overenskomst en anden mulighed**

En anden mulighed for personer med nedsat arbejdsevne er, at en virksomhed efter aftale med de faglige organisationer tilbyder et job på særlige vilkår i overensstemmelse med overenskomstens sociale kapitel. Det kan dreje sig om særlige arbejdsopgaver eller reducerede krav til effektiviteten. Denne type af ansættelser vil formodentlig først og fremmest blive brugt for personer, som allerede er på virksomheden, før arbejdsevnen bliver reduceret.

**Indstilling til førtidspension en kommunal sag**

Hvis erhvervsevnen er nedsat med mere end 50 pct., er der i lovgivningen mulighed for at få tilkendt førtidspension. Det er kun kommunen, som kan påbegynde og behandle en førtidspensions-sag, men forinden skal alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige tiltag være afprøvet, og tabet af erhvervsevnen skal være varigt. Den enkelte kan således ikke selv rejse en pensions-sag. Det betyder, at den kommunale administration har en meget afgørende indflydelse på forløbet

- 11) Amter kan tilbyde fleksjob inden for det amtskommunale område, men ikke formidle fleksjob.
- 12) Hvis en person er indstillet til et fleksjob, uden at kommunen har kunnet finde et, er personen berettiget til ledighedsydelse, som kommunen betaler uden statslig refusion. Der er således en økonomisk tilskyndelse for kommunen til hurtigt at finde et passende fleksjob til personen.



af de enkelte sager, idet kommunen administrerer alt fra kon-tanthjælp, over fleksjob til førtidspension. Kravet til afprøv-ning af alle muligheder kan betyde, at det tager lang tid, fra en person får helbredsproblemer, som har konsekvenser for arbejdsevnen, til personen evt. kan få tilkendt førtidspension.

### **Skånejob er for førtidspensionister**

Hvis en person har fået tilkendt førtidspension, kan kommunen give et tilbud om skånejob, hvor der ydes et tilskud på halvdelen af lønnen, dog højst en sjettedel af mindste løn for området. Arbejdstid og -opgaver kan aftales med arbejdsgiver. Skånejob forventes således at være mindre omfattende end fleksjob og støttet beskæftigelse.

### **AF, a-kasser og kommuner kan have forskellig interesse**

Kommunerne, AF og a-kasserne har alle hver deres interesse i forebyggelse af marginalisering og udstødning fra arbejdsmarkedet. A-kasserne er ofte tæt knyttede til en eller flere fagforbund og forbundenes medlemmer. Kommunerne har en valgt ledelse, som er ansvarlig over for alle indbyggerne. Byrådets dilemma her er, at udgifter på et felt reducerer mulighederne for at gennemføre planer på andre kommunale områder. Endelig er AF en statslig instans, som er ansvarlig for egne budgetter.

### **Arbejdsmarkedets parter er med ved beslutningerne**

For hver AF-region er der oprettet et regionalt arbejdsmarkedsråd, som både kan rådgive og gennemføre regionale initiativer. Arbejdsmarkedsrådene disponerer over en andel af midlerne til indsatsen i regionen, ligesom de udarbejder budgetter og planlægger den arbejdsmarkedspolitiske indsats i regionerne. Regionscheferne for de enkelte AF-regioner er udpeget af arbejdsministeren, og opgaven for chefen er bl.a. at udføre de regionale råds dispositioner. I de regionale råd har arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer  $\frac{2}{3}$  af medlemmerne, mens repræsentanter for kommuner og amtskommuner har de sidste pladser. Arbejdsmarkedets parter har derved flertal i rådene, selvom de ikke bidrager til finansieringen og er interesseorganisationer. Kommuner og amtskommuner har heller ikke bidraget til finansieringen. På nationalt plan har arbejdsmarkedets parter en tilsvarende repræsentation i Landsarbejdsrådet.

### **Resultatkontrakt for regionernes indsats**

Der aftales en resultatkontrakt mellem de regionale arbejdsmarkedsråd og arbejdsministeren. Landsrådet udarbejder et

forslag til budgetmæssige rammer og resultatmål for regionernes indsats, som ministeren fastsætter efter aftale med regionerne. Ministeriet har derved indflydelse på anvendelsen af midlerne.

### **Koordinationsudvalg rådgiver kommuner**

På det social- og arbejdsmarkedspolitiske område er der i kommunalt regi oprettet sociale koordinationsudvalg, hvor arbejdsmarkedets parter har sæde. Udvalgene har til formål at rådgive kommunen om forbindelsen til arbejdsmarkedet, dvs. i forbindelse med aktivering, revalidering, fleksjob mv. Udvalget har en mindre bevilling fra staten til ekstra foranstaltninger, men den er p.t. ikke af stor betydning.

### **Kommuner præmieres for at anvise fleksjob**

Mens økonomiske incitamenter spiller en mindre rolle i AF-systemet, så afhænger kommunernes økonomi i højere grad af hvilke ordninger, de anviser borgerne til. Generelt får de helt eller delvis refunderet en række af deres udgifter til aktivering, uddannelse, revalidering og pensionering. I langt de fleste tilfælde deles udgifterne ligeligt mellem stat og kommune. Senest er refusionssatsen for førtidspension dog reduceret til 35 pct., mens der er fuld refusion for fleksjob. Denne ændring har klart til formål at tilskynde kommunerne til at tilbyde et fleksjob til personer med varig nedsættelse af arbejdsevnen i stedet for at tildele dem førtidspension.

### **Kommunens udgifter afhænger også af ordning**

Udgiften for det offentlige ved, at en person f.eks. aktiveres eller kommer i fleksjob, er ikke ens. Uanset om de statslige refusionssatser er ens, vil udgiften for kommunen ved de to tiltag derfor være forskellige. Man kan overveje, om det er det nominelle beløb eller refusionssatsen, som bør være afgørende for kommunens beslutninger.

### **Økonomiske incitamenter i lovgivningen**

Det er usikkert, i hvor høj grad det er muligt at anvende økonomiske incitamenter, og samtidig sikre at borgerne får en uvildig vejledning. Det er uklart, hvorfor de samme økonomiske incitamenter ikke anvendes i AF-regi. Et eksempel kunne være dobbelt tilskud til AF-regionerne for personer, som kommer i privat jobtræning, som efter alle vurderinger er et af den aktive arbejdsmarkedspolitikens bedste redskaber.

### **De ansvarlige skal have kompetence og budgetansvar**

Fordeling af arbejdsopgaverne inden for arbejdsmarkedspolitikken er generelt præget af, at ansvaret er spredt ud på forskellige aktører på en måde, som man næppe ville anbefale, hvis man skulle opbygge et nyt system. Det er desuden vigtigt for en effektiv opgavefordeling, at den udførende myndighed har både kompetence og budgetansvar for området.

## **III.6 Aktivering som middel mod marginalisering**

### **Aktivering som vejen tilbage til arbejdsmarkedet**

Et af de væsentligste instrumenter til at hjælpe ledige i beskæftigelse er aktivering, som hovedsageligt dækker over jobtræning og uddannelse. Det bruges således både over for ledige uden erhververfaring og til ledige med en betydelig erfaring fra tidligere beskæftigelse.

### **Tidligere og mere aktivering siden 1994**

Arbejdsmarkedsreformen fra 1994 markerede et gennembrud for anvendelsen af omfattende aktivering som instrument mod marginalisering og udstødelse fra arbejdsmarkedet, jf. boks III.2. De efterfølgende justeringer af arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen har medført en mere omfattende og tidligere aktivering, som nu omfatter både kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige.

### **Flere formål med aktivering**

De to væsentligste formål med aktivering er for det første at undersøge, om de ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet, og for det andet at opkvalificere de ledige, så de bedre er i stand til at få og bestride et arbejde. En mindre målelig effekt af aktivering er, at de fleste af deltagerne får en større selvtillid ved at deltage i aktivering, hvilket kan forøge deres mulighed for at få arbejde eller øge motivationen for at begynde på en erhvervsuddannelse, jf. Kjeldsen (1999). Derimod er det en ulempe ved aktivering, at de ledige søger mindre aktivt efter arbejde, mens de er i aktivering, jf. Bach mfl. (1998).

### **Test af de lediges ønske om et job**

Aktivering er en test af de lediges ønske om at få et job. Det er ofte ikke så attraktivt som de job, de ledige eventuelt selv kan finde, hvilket skyldes både arbejdets indhold og aflønningen i aktivering, som tit vil være lavere end det, de kan få på arbejdsmarkedet. Det gælder især for ungeindsatsen, jf. Nord-Larsen (1997). Såfremt de ledige ønsker at undgå at

### *Boks III.2 Oversigt over den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik*

#### Aktivering før 1994:

Forsikrede ledige skal efter to års ledighed have et rimeligt tilbud om arbejde, og der ydes støtte til arbejdsgiveren. De ledige opretholder derved retten til dagpenge efter afslutningen af arbejdstilbuddet. Unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år har ret og pligt til at deltage i et beskæftigelsestilbud efter tre måneders ledighed for at få udbetalt ungdomsydelse.

#### Reformstarten i 1994:

Anvendelsen af aktivering i arbejdsmarkedspolitikken blev forøget med gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformen fra 1994. De forsikrede ledige bliver opdelt efter længde af deres ledighedsperiode. De første fire års ledighed er delperiode et, hvor ledige har ret og pligt til aktivering i mindst 12 mdr. efter to års ledighed. Efter fire års ledighed overgår den ledige derefter til delperiode to, hvor det tilstræbes, at den ledige hele tiden er i aktivering. Dagpengeperioden for forsikrede ledige begrænses til syv års ledighed uden 26 ugers ustøttet beskæftigelse. Ledige uden for arbejdsløshedsforsikringen over 25 år får tilsvarende ret og pligt til aktivering efter 12 mdr. på kontanthjælp. Unge ledige under 25 år på kontanthjælp får tilbud om job tidligere.

#### Finanslovsaftalen vedrørende 1996:

Aktiveringsindsatsen bliver gradvist rykket frem, så der er ret og pligt til aktivering allerede efter to år, hvor ledige fremover overgår til aktivperioden. Dagpengeperioden afkortes til fem år. Samtidig bliver der etableret tilbud til unge forsikrede ufaglærte under 25 år, som får ret og pligt til et 18 mdr. uddannelsesforløb efter seks mdr. ledighed inden for ni mdr. Ved uddannelser uden for det ordinære uddannelsessystem vil uddannelsesydelsen være på 50 pct. af de maksimale dagpenge. Tilsvarende forlænges tilbuddet om aktivering til kontanthjælpsmodtagere fra 6 til 18 mdr.

#### Finanslovsaftalen vedrørende 1999:

De lediges aktivering rykkes gradvist frem til efter et års ledighed. Samtidig afkortes den samlede ledighedsperiode til fire år. Ungeindsatsen udvides til også at omfatte unge med en erhvervsuddannelse. Indsatsen betyder ret og pligt til aktivering for alle unge under 25 år efter seks mdr. som ledig.

komme i aktivering, må de finde et job. Undersøgelser af de lediges afgang fra ledighed synes i et vist omfang at bekræfte en større overgang fra ledighed, lige før der er ret og pligt til aktivering for personer under 50 år, jf. Arbejdsministeriet (2000). Derved forhindrer tilbuddet om aktivering, at nogle af de ledige kommer ud i et længere ledighedsforløb.

### **Aktivering som opkvalificering**

En anden funktion af aktivering er, at den skal forøge de lediges kvalifikationer. Det kan ske gennem uddannelse eller jobtræning, hvor arbejdsgiveren får et tilskud til lønnen fra det offentlige. Hensigten er, at uddannelse skal forøge de faglige kvalifikationer, mens jobtræning skal bidrage med tillærte færdigheder og en generel erhvervs erfaring.

### **Jobtræning må gerne ligne rigtigt arbejde**

Jobtræning skal derfor gerne svare til et almindeligt job, så de aktiverede kan erhverve sig en generel erhvervs erfaring og specifikke kvalifikationer, som kan anvendes på arbejdsmarkedet. De aktiverede skal derfor gerne kvalificere sig til at søge varigt arbejde, hvis der kommer et ledigt job på arbejdspladsen.

### **Privat jobtræning giver størst effekt**

Erfaringerne med aktivering viser, at jobtræning i den private sektor giver bedre muligheder for efterfølgende at komme i beskæftigelse end jobtræning i den offentlige sektor, jf. Langager (1997) og Weise og Brogaard (1997). Det kan skyldes, at de aktiverede i den private sektor har de bedste muligheder for at finde beskæftigelse på samme arbejdsplads efter afslutningen af jobtræningen. En medvirkende årsag hertil kan dog være, at de ledige i privat aktivering i forvejen er bedre kvalificeret end de ledige, som kommer i offentlig aktivering.

### **Omfanget af privat jobtræning falder**

Omfanget af jobtræning i den private sektor er dog faldet kraftigt siden 1994, jf. tabel III.16. Samtidig har der været en stigning i beskæftigelsen i den private sektor. Selvom der er færre ledige i slutning af 1990'erne, og de gennemsnitlige kvalifikationer for de ledige dermed er ringere, kan faldet i den private jobtræning undre. Siden 1994 har arbejdsmarkedets parter således haft indflydelse i de regionale arbejdsråd, hvorved de har indflydelse på AF-systemet.

Tabel III.16 *Aktivering siden arbejdsmarkedsreformen 1994*

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Støttet beskæftigelse</b>	59834	51494	48617	48956	46052
Jobtræning	36598	26098	20443	16829	16502
Heraf jobtræning privat	14761	9029	7012	5340	5589
Særlig jobtræning	7425	10856	13317	13960	15249
Puljeblik m.v.	238	495	2430	6922	6518
Etableringsydelse m.v.	15573	14045	12427	11245	7783
<b>Uddannelse</b>	23397	17382	23163	23816	27258
Voksenudd. støtte	1050	1174	1182	792	810
Udd. godtgørelse	17633	9638	15979	16844	19615
Anden uddannelse	4714	6570	6002	6180	6833
<b>Anden aktivering</b>	1925	2763	3006	3931	4468
<b>Orlov til uddannelse</b>	12272	32502	31412	23882	22856

Anm.: Tallene for omfanget af aktiveringen er opgjort som helårspersoner.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistisk tiårsoversigt 1999, Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked, 1999:19.*

### **Færre i jobtræning og flere i tilpassede forløb**

Omfanget af almindelig jobtræning for ledige er generelt faldet, mens omfanget af særlig tilrettelagt jobtræning er steget. Disse tilbud er rettet mod ledige, som ikke umiddelbart kan klare et almindeligt tilbud om jobtræning. Langt de fleste af disse ledige modtager kontanthjælp. Det afspejler den intensiverede aktivering af kontanthjælpsmodtagerne, og at forsikrede ledige med lange ledighedsperioder i stedet tilbydes puljeblik i den offentlige sektor.

### **Positive effekter af anden aktivering**

De fleste øvrige typer af aktivering viser sig også at reducere ledigheden, men blot i mindre omfang end privat jobtræning. Det gælder både for aktivering i uddannelse og offentlig jobtræning. I nogle af undersøgelserne er effekten af aktivering mindre eller negativ i delperiode to (navnet nu ændret til aktivperioden). Uddannelsesorlov synes generelt ikke at nedbringe ledigheden. Spørgsmålet er, om denne form for orlov er et arbejdsmarkedsinstrument eller en velfærdsordning.

**Tidlig aktivering kan forebygge**

En tidlig indsats med aktivering af de ledige synes at kunne forebygge en egentlig marginalisering, og i visse tilfælde kan det bidrage til, at marginaliserede vender tilbage til beskæftigelse. Nogle ledige bliver eller forbliver dog marginaliserede trods en ihærdig indsats fra AF og kommunen.

**Størst effekt for ledige under 50 år**

Effekten af aktivering synes at være størst for personer under 50 år. Det gælder især for de unge under 25 år, som også synes at have stor gavn af aktivering på produktionsskoler. Men også gruppen over 50 år synes at have nytte af aktivering, jf. Langager (1997). Det kan dog desværre også skyldes, at en stor andel af de langtidsledige er overgået til overgangsydelse eller lignende, hvilket ikke må tilskrives aktiveringsindsatsen. En stor del af de aktiverede på 50 år eller mere bliver alligevel marginaliseret, jf. Arbejdsministeriet (2000).

**Marginaliserede har også gavn af aktivering**

Der er en effekt af aktivering, men den forhindrer ikke marginalisering. Der har i løbet af konjunkturopsvinget siden 1994 været en betydelig afgang fra gruppen af marginaliserede til beskæftigelse. Afgangen ville formodentlig ikke have været så stor, hvis der ikke var ført en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

**Alle skal aktiveres**

Når effekterne af aktivering ikke i alle tilfælde er positive, er det nødvendigt at minde om, at der i lovgivningen er "ret og pligt til aktivering" også for de marginaliserede og meget ledige. Det betyder, at de ledige ikke i alle tilfælde er interesseret i at blive aktiveret, hvilket kan reducere eventuelle positive effekter. Samtidig kan et uddannelses tilbud, som ikke følges op af et job eller et jobtilbud, hvor de nyerhvervede kvalifikationer anvendes, ikke forventes at føre til væsentlig lavere ledighed.

**Forskellige mål i aktiveringen**

Aktiveringen er desuden ikke udelukkende rettet mod at skaffe ledige i arbejde. Dette mål anses i nogle tilfælde for at være for ambitiøst for de mest marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet. Denne strategi kan dog også betyde, at målet for aktivering bliver uklart for deltagerne, hvilket kan forringe effekten af aktiveringen.

**Mål: Størst effekt for pengene**

Generelt gælder det for det offentlige om at opnå den største effekt for det mindst mulige beløb. Det betyder, at man skal

søge at nå så høj en overgang fra aktivering til understøttet beskæftigelse for et givet beløb. Beregninger viser, at privat aktivering har den største positive budgetpåvirkning, jf. Arbejdsministeriet (2000). Karakteristisk for denne ordning er dog også, at arbejdsgiverne kun ansætter ledige, som de selv finder egnet, mens aktiveringskravet til AF og kommunerne tvinger selv de umotiverede i offentlig jobtræning eller uddannelse, hvis de ikke kan komme i privat jobtræning. Det kan dog undre, at den private sektor ikke har aftaget en større andel af ledige kontanthjælpsmodtagere i en periode med stigende beskæftigelse. Det kunne formodentlig have medført en større effekt af aktiveringen og forbedret den private sektors muligheder for at finde arbejdskraft. I stedet er flere ledige kommet i uddannelsesaktivering, specielt med uddannelsesyndelse, som har en ringere effekt på de lediges selvforsørgelse end privat jobtræning, jf. Arbejdsministeriet (2000).

### **Meget aktivering går til de marginaliserede**

I vurderingen af effekten af aktivering er det også værd at notere, at en betydelig del af aktiveringen går til de marginaliserede. Skønsmæssigt gik således godt halvdelen af den almindelige jobtræning og en fjerdedel af den individuelle jobtræning til de marginaliserede i 1997, mens den resterende jobtræning næsten udelukkende går til mellemgruppen.<sup>13</sup> På samme måde skønnes det, at knap 30 pct. af tiden i uddannelsesyndelse går til marginaliserede. Det er en stor andel, når man tager marginalgruppens begrænsede størrelse i betragtning.

## **III.7 Revalidering som vej til arbejdsmarkedet**

### **Revalidering er omfattende brug af aktivering**

Revalidering er i lovgivningen defineret som erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet. Dette gælder både for fysiske, psykiske og socialt betingede handicap. Formålet er, at personen bliver i stand til at forsørge sig selv. Instrumenterne er arbejdsafprøvning, erhvervsmodning, uddannelse og optræning. Disse er alle elementer i den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik.

13) Personer, som tidligere har tilhørt marginalgruppen og senere er kommet i beskæftigelse, vil i to år tilhøre mellemgruppen.



**Revalidering allerede fra 1960**

Den første samlede og koordinerende revalideringslov trådte i kraft allerede i 1960 og havde allerede på daværende tidspunkt det nuværende formål. Prioriteringen mellem socialt betingede handicap og andre handicap har dog ændret sig, så de socialt betingede har fået større vægt, jf. Valbak og Wamsler (1986). Revalideringen har således været et instrument i social- og arbejdsmarkedspolitikken, længe inden den aktive arbejdsmarkedspolitik i den nuværende form blev introduceret.

**Forrevalidering belyser muligheder**

Inden den egentlige revalidering kan starte, skal mulighederne for at forbedre personens arbejdskvalifikationer belyses, hvilket sker ved arbejdsafprøvning og muligvis erhvervsmodnende aktiviteter i forrevalideringsperioden. I denne periode fastholder personen en evt. offentlig ydelse.

**Revalidering kræver en erhvervsplan**

Hvis den egentlige revalidering skal sættes i værk, skal forrevalideringen munde ud i, at der udarbejdes en erhvervsplan for personen. Heri skitseres elementerne i revalideringen, hvori der ofte indgår uddannelse eller jobtræning, eventuelt begge dele. Denne erhvervsplan kan sammenlignes med den handlingsplan, som ledige skal have udarbejdet senest i forbindelse med deres aktivperiode.

**Revalideringen kan vare op til fem år**

Kommunen kan normalt kun planlægge, at personen (revaliderenden) får revalideringsydelse i fem år. Dette er længere tid med støtte end under aktiveringstiltagene. Det er derfor mere fordelagtigt for personen at være på revalidering end at være i aktivering.

**Friere valg af uddannelse til erhvervsplanen**

Den lange støtteperiode er især en fordel, fordi en revaliderend kan starte på en almindelig kompetencegivende uddannelse, som kan strække sig fra tre til seks år. Her er der i visse tilfælde mulighed for at yde støtte i mere end fem år. Det stort set frie uddannelsesvalg i revalidering adskiller sig fra uddannelsesmulighederne i traditionel aktivering, hvor der er mere snævre muligheder for at tage videregående uddannelser med uddannelsesydelse eller under uddannelsesorlov.

**Ydelseniveauet er højere end kontanthjælp**

Under revalideringen modtager personerne revalideringsydelse, som svarer til højeste dagpengesats ved ledighed. Ydelsen er derfor normalt højere end kontanthjælp. Unge under 25 år får

dog kun den halve ydelse, medmindre de er forsørgere eller har ret til højeste sygedagpenge.

### **Revalidering kan også være job med løntilskud**

En revalidering behøver ikke alene at indeholde uddannelse, men kan også bestå af virksomhedsopklæring, hvor virksomheden modtager et tilskud til lønnen, og revaliderenden modtager som minimum den mindste løn ifølge overenskomsten. Denne mulighed ligner i nogen grad et tilbud om jobtræning. Tidsbegrænsningen på jobtræning er blot kortere end i virksomhedsopklæring under revalidering.

### **Flygtninge kunne også blive revalideret**

Tidligere kunne flygtninge også komme ind under revalideringsloven, hvor de kunne gennemgå en revalidering svarende til den, som tilbydes danske revaliderende. Flygtninge tilbydes i dag hjælp efter integrationsloven. Her er ydelsen lavere. Samtidig er der en betydelig indsats for at forbedre flygtningenes kvalifikationer og lette deres adgang til det danske arbejdsmarked. Mange flygtninge har modtaget ydelsen, men sjældent i særlig lang tid.

### **Samlet revalidering stor i forhold til aktivering**

Den samlede revalideringsindsats er ganske betydelig, idet den omfattede næsten 22.000 helårspersoner i 1998, jf. tabel III. 17. Det svarer næsten til antallet i uddannelse som led i aktiveringen, som løb op i godt 27.000 personer i 1998. Det samlede antal personer under uddannelse eller oplæring i virksomheder var derimod meget lavere end antallet i jobtræning eller lignende. Det afspejler, at revalidering ofte sigter mod en større forøgelse af kvalifikationerne end aktivering.

### **Mange får kun småbeløb**

Af de knap 50.000 i revalidering i 1998 modtog kun ca. 30.000 mere end 10.000 kr. Ud af denne gruppe var det kun ca. 10.000 revaliderende, som modtog over 100.000 kr. og derved kom i nærheden af at modtage den fulde revalideringsydelse gennem hele året. Ud over den direkte udgift til revalideringsydelse bør man også indregne omkostningerne ved en uddannelse i de samlede revalideringsudgifter, hvis man skal sammenligne med udgifter til eksempelvis aktivering. Da revalideringsforløb ofte varer to til fire år, er der tale om betydelige

*Tabel III.17 Hjælp til uddannelse mv. i 1997 og 1998*

	Antal berørte personer		Udgift, mio. kr	
	1997	1998	1997	1998
Revalideringsydelse	53.199 (23.533)	48.805 (21.729)	2.389	2.410
Lønvederlag, arbejdsmask. mv.	12.026 (4.191)	12.814 (3.994)	580	598
Hjælp til flygtninge	16.813 (6.335)	16.300 (5.589)	310	320
Andet <sup>a</sup>	-	33.142	-	451
Hjælp til uddannelse mv. i alt	74.859 (33.122)	79.518 (35.418)	3.279	3.779

a) Kategorien "Andet" indeholder en række nye poster for 1998, hvoraf den vigtigste er kontanthjælp under forrevalidering, som tidligere var placeret i hovedrubrikken "Hjælp til underhold mv.". Der indgår tillige støtte til særlige udgifter og merudgifter til bolig under revalidering. Der er ikke angivet antal helårsmottagere for denne kategori.

Anm.: Tallene i parentes angiver helårsmottagere. Samme person kan være på flere ydelser, men optræder kun én gang under antal personer "i alt".

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger, Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, 1998:23, 1999:17.

udgifter. De skal ses i sammenhæng med udgifterne til personens underhold uden revalidering og muligheden for efterfølgende at komme i beskæftigelse.

### **Enlige med børn revalideres ofte**

Selvom de største grupper af revaliderende er enlige uden børn og personer i parforhold med børn, findes den største relative repræsentation dog for enlige forsørgere, hvor der er ca. 10.000 personer, som får revalideringsydelse eller løntilskud, jf. tabel III.18. Der var pr. 1. januar 1998 knap 120.000 enlige forsørgere, hvilket betyder, at næsten 10 pct. af de enlige forsørgere var under de former for revalidering. I denne gruppe er det fortrinsvis enlige uden en erhvervsuddannelse, som kan komme i betragtning til revalidering.

*Tabel III.18 Tildeling af hjælp til uddannelse fordelt efter husstandstype, 1998*

	<b>Par m. børn</b>	<b>Par u. børn</b>	<b>Enlig m. børn</b>	<b>Enlig u. børn</b>	<b>Uoplyst</b>
Revalideringsydelse	15.888	7.793	8.298	16.530	296
Løntilskud mv.	3.814	2.073	1.792	3.945	86
Revalidering, flygt.	8.813	2.372	1.216	3.713	176
I alt	28.515	12.238	11.306	24.188	558

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger, Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, 1999:17.

**Revalidering – en social aktivering**

En årsag til at anvende revalidering til enlige forsørgere kunne være, at de derved opretholder en høj indkomst. I dette tilfælde fremstår revalidering som en for revalidenden gunstig og langsigtet social aktivering.

**Flygtninge oftere en husstand med børn**

Flygtninge på revalidering lever oftest i par med børn, hvilket harmonerer med, at revalidering tidligere blev anvendt generelt over for flygtninge. Der er dog også blandt flygtninge en del enlige forsørgere i revalidering.

**Fortrinsvis personer under 40 år på revalidering**

Det er fortrinsvis personer under 40 år, der er under revalidering, jf. tabel III.19. Det skyldes formodentlig, at værdien af uddannelse er størst for unge. Det højeste antal pr. årgang er tildelt for personer i alderen 25 til 39 år, hvor ca. 2.000 personer pr. årgang modtager revalideringsydelse, og ca. 400 modtager løntilskud. Det samme gælder flygtninge, hvor der i denne aldersgruppe er ca. 600 pr. årgang i revalidering.

*Tabel III.19 Aldersfordelingen for alle personer i revalidering mv., 1998*

	<b>u. 20</b>	<b>21-24</b>	<b>25-29</b>	<b>30-39</b>	<b>40-49</b>	<b>o. 50</b>
Revalideringsydelse	2.643	5.458	9.048	18.116	10.430	2.826
Løntilskud mv.	319	1.017	2.128	4.281	2.857	964
Revalidering flygt.	716	1.445	3.034	6.278	3.293	1.257
I alt	3.678	7.920	14.210	28.675	16.580	5.047

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistiske Efterretninger, Sociale forhold, sundhed og retsvæsen*, 1999:17.

**Revalidender har ofte kort erhvervs erfaring**

Forud for revalideringen har personerne ofte haft en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet, idet deres erhvervs erfaring sjældent er særlig lang i forhold til deres alder. Således har kun 35 pct. af revalidenderne i 1997 i alderen 35-39 år haft en erhvervs erfaring på 10 år eller mere, og 80 pct. af de unge revalidender i alderen 20-24 år havde mindre end et års erhvervs erfaring. Det tyder på, at revalidering i overvejende grad bliver brugt til personer, som stort set ikke har været inde på arbejdsmarkedet. Derimod har knap 50 pct. af de 40-44 årige været mere end 10 år på arbejdsmarkedet. Antallet af revalidender over 40 år er dog ikke særlig højt.

**Mange kun med 9. klasse**

Revalidenderne har generelt en kortere almen uddannelse end gennemsnittet for deres årgange, idet ca. 45 pct. kun har 9. klasse, mens ca. 22 pct. har en studentereksamen e.l. Det begrænser deres muligheder for at vælge uddannelse, med mindre de starter med at forlænge deres almene uddannelse.

**50 pct. succes for revalidender**

Succesen for revalideringen skal måles på andelen, som kommer tilbage på arbejdsmarkedet. Af personerne på revalideringsydelse i 1988 og 1992 er ca. 50 pct. i gang med en uddannelse eller er tilbage på arbejdsmarkedet i 1997 uden at være ledige i væsentligt omfang, jf. tabel III.20. Godt 30 pct. i denne gruppe er i beskæftigelse uden at være ledige. Det betyder, at der er et betydeligt antal med succes.

**Løntilskud og revalidering af flygtninge sværere**

Derimod er succesraten for både revalidering ved løntilskud til virksomheder og revalidering af flygtninge mindre. Det gælder både det snævre og det brede succesmål.

**Der skal også være plads til fiaskoer**

Det betyder ikke, at man for enhver pris skal undgå fiaskoer, da det fører til en for restriktiv udvælgelse af kandidater til revalidering. På den anden side skal det forud for revalideringen undersøges, om personen har de nødvendige forudsætninger for at gennemføre erhvervsplanen. Derved adskiller revalideringen sig fra aktiveringen, som omfatter alle. Revalideringen omfatter alle de udvalgte, og det er svært at afgøre alene på baggrund af succesfaktoren for revaliderede, om indsatsen bør udvides. Den personspecifikke effekt af revalideringen skal sammenholdes med effekten af aktivering, og udgifterne skal sættes i forhold til hinanden.

*Tabel III.20 Revalidendernes position på arbejdsmarkedet i 1997*

	Revaliderings- ydelse		Løn- tilskud	Reval. flygt.
	1988	1992	1992	1994
	----- pct. -----			
Arbejdsstyrken, ej ledige	31	32	28	21
Arbejdsstyrken, ledighed under 20 pct	7	8	8	5
Arbejdsstyrken, ledighed over 20 pct	13	16	20	13
Orlov	2	2	2	1
Under uddannelse	7	11	6	16
Kontanthjælp, sygedagpenge mv.	14	15	16	37
Uden for arbejdsmarkedet	4	5	7	6
Efterløn eller overgangsydelse	1	0	1	0
Pensionister	22	11	13	1
I alt	100	100	100	100
Succesrate i smal forstand <sup>a</sup>	31	32	28	21
Succesrate i bred forstand <sup>a</sup>	47	53	44	43

- a) Succesrate i smal forstand dækker over lønmodtagere og selvstændige uden ledighed, mens succesraten i bred forstand også indeholder lønmodtagere og selvstændige med en ledighed under 20 pct, personer på orlov og personer under uddannelse.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### **Uddannelse en vej til succes**

Undersøger man, hvilke faktorer som fremmer en succes, er en kompetencegivende uddannelse væsentlig. Det er især en gennemført videregående uddannelse, som forøger sandsynligheden for, at et revalideringsforløb med revalideringsydelse eller løntilskud fører til en plads på arbejdsmarkedet.<sup>14</sup> Samtidig synes en studenter- eller HF-eksamen også at forbedre successandsynligheden. Tilsvarende er erhvervs erfaring vigtig for tilknytningen til arbejdsmarkedet. I modsat retning trækker alderen, hvor lav alder alt andet lige forbedrer mulighederne.

- 14) Revalidering af flygtninge er her udeladt af beregningerne, da tabellerne III.18-20 tyder på, at der er væsentlige forskelle i de forklarende variable.

### Husstandsform spiller også en rolle

Succesraten er afhængig af, om revalidenden bor alene og evt. er forsørger. Dette forhold spiller ikke nødvendigvis en selvstændig rolle, men kan måske dække over betydningen af en række andre forhold som eksempelvis ansvarlighed, selvstændighed og evne til at kommunikere.

### Sandsynligheden for succes kan beregnes

På baggrund af personernes forhold under og efter revalideringsforløbet kan man beregne sandsynligheden for succes, hvor der her er anvendt det brede succesmål, jf. tabel III.21. Dette illustrerer betydningen af de forskellige variable i sammenhæng, og hvor eksempelvis en mellemlang videregående uddannelse til folkeskolelærer resulterer i en høj sandsynlighed for succes.

### Alternativet er et job med lille belastning

Hvis revalidering ikke fører til beskæftigelse på normale vilkår, kan der være mulighed for at få et fleksjob eller et job efter det sociale kapitel i overenskomsten.

*Tabel III.21 Sandsynlighed for succes af revalidering*

	<b>Karakteristika</b>	<b>Succesandel</b>
A	Enlig uden børn, på løntilskud, alder 35 år, under fem års erhvervs erfaring, 9. eller 10. klasse folkeskole og ingen erhvervsuddannelse	15 pct.
B	Som (A) men enlig med børn og fem års erhvervs erfaring	39 pct.
C	Som (B) men alderen er 40 år, samboende og med 10 års erhvervs erfaring.	42 pct.
D	Som (B) men med en mellemlang videregående uddannelse	66 pct.
E	Som (C) men alderen er kun 30 år	74 pct.

Anm.: Sandsynlighederne er beregnet ved brug af en logistisk regression. Yderligere oplysninger om beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### **Job efter det sociale kapitel i overenskomst**

Et job under det sociale kapitel i overenskomsten har et specielt indhold og er aftalt mellem arbejdsgiver og tillidsrepræsentanter. Der kan muligvis være tale om en særlig aflønning. Der findes dog en større gruppe af uformelle skånejob med særlige opgaver.<sup>15</sup> Disse typer af job kommer formentlig især de allerede ansatte til gavn, idet der er forskel på at finde en speciel stilling til en allerede ansat og til en nyansat, jf. Larsen og Weise (1999). Det vil alt andet lige være mindre bekosteligt at indrette en ny arbejdsplads til en allerede ansat, idet vedkommende kender virksomheden.

### **Fleksjob er et tilbud før førtidspension**

Personer med nedsat arbejdsevne og uden mulighed for at få et job på normale vilkår kan også få tilbudt et fleksjob, hvor det offentlige yder et løntilskud på 33, 50 eller 66 pct. af den mindste løn for området. Dette er således alternativet, hvis en person ikke kan få et job på normale vilkår eller et særligt tilpasset job uden offentligt tilskud og ikke kan komme på førtidspension. Antallet af fleksjob er steget meget de sidste par år, muligvis fordi kommunerne fuldt ud får refunderet udgifterne til fleksjob. Samtidig spiller det en rolle, at regeringen har et mål om at nå 40.000 ansatte på særlige vilkår inden år 2005. Det er formodentlig nødvendigt at opprioritere job på særlige vilkår, hvis man ønsker alle ud på arbejdsmarkedet. Man bør dog undgå, at fleksjob erstatter en egentlig revalidering eller oprettelse af job på særlige vilkår uden offentlig tilskud.

## **III.8 Personer på varig offentlig forsørgelse uden for arbejdsmarkedet**

### **Førtidspensionister er udstødt fra arbejdsmarkedet**

Personer på førtidspension med en varigt nedsat erhvervsevne er udstødt fra arbejdsmarkedet. Enkelte personer på førtidspension har dog et skånejob eller et andet job på særlige vilkår. Der er omkring 270.000 førtidspensionister, hvoraf godt to tredjedele er mellem 50 og 66 år, jf. tabel III.22. En del personer vil forud for tilkendelsen af førtidspension have haft

15) Landsorganisationen vurderer, at der i starten af 1999 er godt 3.500 ansatte efter det sociale kapitel i overenskomsten, og der er ca. 16.000 uformelle skånejob, dvs. job med særlige funktioner.



en længere periode med sygdom eller delvis socialt betingede problemer, mens andre kort forinden kan have haft et fint helbred, indtil de som følge af ulykker eller sygdomme pludselig er blevet tvunget til at opgive at arbejde.

### **Et stigende antal på permanent offentlig forsørgelse**

Af personer på varig offentlig forsørgelse uden for arbejdsmarkedet er yderligere omkring 175.000 på efterløn eller overgangsydelse. Dermed er der omkring 450.000 personer på permanent offentlig forsørgelse i den arbejdsdygtige alder, hvilket svarer til en forøgelse på godt 30 pct. siden 1990. En af årsagerne hertil er den demografiske udvikling, idet antallet af 50-66 årige personer er steget med knap 25 pct. i samme periode og forventes at stige med yderligere ca. 10 pct. frem mod 2010.

*Tabel III.22 Varig offentlig forsørgelse blandt 18-66 årige*

<b>Ydelse</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Førtidspensionister	222.546	249.346	270.475	271.715	272.734	273.077	271.895
heraf: 18-49 år	51.900	68.383	85.841	87.241	87.317	87.171	87.069
50-59 år	66.452	78.070	87.645	90.203	92.794	95.118	96.127
60-66 år	104.194	102.893	96.989	94.271	92.623	90.788	88.699
Invaliditetsydelse	5.765	6.228	6.242	6.255	6.227	6.253	6.377
Overgangsydelse	-	-	23.438	46.049	41.922	36.170	30.055
Efterløn	91.960	93.298	114.804	120.860	128.731	140.939	145.937
I alt	320.271	348.872	414.959	444.879	449.614	456.439	454.264

Anm.: Førtidspensionister er opgjort primo året. Modtagere på efterløn og overgangsydelse er i 1985 og 1990 antal personer med dominerende ydelse, fra 1995 til og med 1998 opgjort som et gennemsnit over året (helårspersoner) og for 1999 opgjort ultimo juni. Antallet af førtidspensionister i 1985 kan ikke umiddelbart sammenlignes med årene 1990-99, da eksempelvis godt 4.000 plejehjemsboere under 67 år dengang ikke modtog førtidspension. Erhvervsaktive personer, der er berettiget til højeste eller mellemste førtidspension, kan modtage invaliditetsydelse på knap 25.000 kr. årligt (skattefrit) til dækning af merudgifter som følge af invaliditet.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistisk Årbog*, diverse årgange, *Statistisk Tiårsoversigt 1999* og Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring (1999a).

### **Efterløn er oftest et tilvalg**

Nogle af de personer, der modtager efterløn eller overgangsydelse, er blevet presset ud af arbejdsmarkedet. Blandt modtagere af efterløn er der dog ofte tale om et positivt tilvalg, hvor beskæftigelse fravælges. Omkring 55 pct. af de ca. 30.000, der gik på efterløn i 1998, kom direkte fra beskæftigelse. Personer på overgangsydelse overgår automatisk til efterløn, når de bliver 60 år. Ser man bort fra denne tilgang, der i forvejen er på permanent offentlig forsørgelse, overgår omkring to tredjedele til efterløn fra beskæftigelse.<sup>16</sup>

### **Overgangsydelse var forbeholdt ledige**

En anden årsag til det stigende antal personer på permanent offentlig forsørgelse er indførelsen af overgangsydelse fra 1992. Tilslutningen til overgangsydelse var særlig stor i 1995. Det var et krav, at man havde været ledig i 12 af de seneste 15 måneder.<sup>17</sup> Det må derfor formodes, at personer på overgangsydelse adskiller sig fra personer på efterløn ved at have haft en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder en større andel, der var marginaliseret med risiko for at blive udstødt.

### **Ufrivilligt på permant offentlig forsørgelse**

Førtidspensionister udgør ikke bare den største gruppe på permanent offentlig forsørgelse, men det er især blandt førtidspensionister, at der er sket en egentlig udstødning fra arbejdsmarkedet, da overgangen til permanent offentlig forsørgelse er ufrivilligt fremkaldt af nedsat erhvervsevne.

### **Tilkendelse af førtidspension afhænger af erhvervsevne**

Førtidspension har til formål at sikre et eksistensgrundlag for personer med varigt reduceret erhvervsevne. Den kan tildeles på baggrund af rent helbredsmæssige kriterier af fysisk eller psykisk karakter eller helt eller delvis af sociale grunde (behovsbestemt). Omfanget af nedsættelsen af erhvervsevnen bestemmer typen af førtidspension. Der skelnes mellem tre typer af førtidspension: Højeste, mellemste og (forhøjet) almindelig. Højeste pension tilkendes 18-59 årige, der grundet fysisk

16) Beskæftigelse er defineret som en ledighedsgrad mindre end 0,2 i de seneste 9 uger før overgang til efterløn, jf. Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring (1999b). I første halvår af 1999 var det tre fjerdedele, der kom fra beskæftigelse, når der ses bort fra tilgangen fra overgangsydelse.

17) Overgangsydelse kunne søges af forsikrede 55-59 årige fra 1992 og af forsikrede 50-59 årige fra 1994 og indtil januar 1996.

eller psykisk invaliditet kun har en ubetydelig eller ingen erhvervsevne. Mellemste førtidspension gives til personer, hvis erhvervsevne er nedsat med to tredjedele og til 60-66 årige med ubetydelig erhvervsevne. Endelig kan der tilkendes almindelig førtidspension, hvor erhvervsevnen er nedsat med mindst halvdelen, eventuelt delvis som følge af sociale problemer. Personer med overvejende sociale problemer på mindst 50 år kan også tilkendes almindelig førtidspension. For de almindelige typer af førtidspension gælder det, at ansøgere under 60 år tilkendes almindelig forhøjet førtidspension.

### Især ufaglærte er på førtidspension

Ser man på den uddannelsesmæssige baggrund for bestanden af førtidspensionister i alderen 50-59 år i 1997, var godt to tredjedele ufaglærte. Omkring hver sjettede af alle 33-42 årige ufaglærte i 1980 var overgået til førtidspension senest i 1997, mens det kun var tilfældet for omkring hver fjortende af de faglærte, jf. tabel III.23.

*Tabel III.23 Uddannelse 1980 og pensionsstatus i 1997 blandt 50-59 årige i 1997*

Uddannelse i 1980	Førtids- pension	Over- gangs-ydelse	Andet	I alt
	----- pct. -----			
Ufaglærte	16,7	6,2	77,0	100,0
Faglærte	7,4	4,5	88,2	100,0
Kort videregående	5,5	1,9	92,7	100,0
Mellemlang	3,7	0,9	95,4	100,0
Lang videregående	2,3	0,9	96,7	100,0
Alle	10,8	4,6	84,6	100,0

Anm.: Alle 50-59 årige er inkluderet i beregningerne.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Blandt personer med en mellemlang eller lang videregående uddannelse i 1980 var kun 3 pct. tilkendt førtidspension i 1997.<sup>18</sup> Denne uddannelsesmæssige skævhed genfindes blandt personer på overgangsydelse, som også er domineret af ufaglærte.

**Ufaglærte har oftere dårlige levevilkår og sundhedsforhold**

Der er også andre faktorer, der medvirker til at forklare sandsynligheden for at overgå til førtidspension. Dårligere levevilkår og sundhedsforhold, herunder ryge-, drikke- og kostvaner, forøger risikoen for at få et forringet helbred og nedsat erhvervsevne. Ufaglærte har oftere dårlige levevilkår og sundhedsforhold end andre faggrupper, jf. Arbejds miljø-instituttet (2000a). Således vil en del af forskellen mellem faggrupperne skyldes forhold, der er relateret til arbejdspladsen (arbejds miljø mv.), og en del vil skyldes forhold uden for arbejdspladsen (levevilkår og sundhedsforhold). Dårligere levevilkår og sundhedsforhold må dog til en vis grad formodes at være fremkaldt af den livsstil, der følger af at være ufaglært, blandt andet som følge af lavere indkomst.

**Uddannelse reducerer udstødning markant**

Undersøger man, hvilke faktorer som påvirker sandsynligheden for at være på førtidspension, er uddannelsesniveaueet vigtig. For en 37-årig i 1980, samboende, ufaglært med job i fremstilling mv. og 10-15 års erhvervs erfaring var sandsynligheden for at være på førtidspension i 1997 godt 10 pct., hvilket er noget højere end for en person med tilsvarende karakteristika, men med en kompetencegivende uddannelse, jf. tabel III.24.

**Kun mindre brancheforskelle for ufaglærte**

Blandt de ufaglærte varierer sandsynligheden for at være på førtidspension kun i begrænset omfang med tilknytningen til en bestemt sektor i 1980. En forklaring er, at ufaglærte har en relativt høj jobmobilitet mellem de forskellige sektorer, hvilket er med til at udligne eventuelle forskelle i arbejdsbelastningen

18) Da der ses på samme aldersgruppe, 50-59 årige i 1997, er der i stor udstrækning korrigeret for eventuelle aldersforskelle. Til gengæld er der ikke korrigeret for forskelle i døds sandsynlighed, da det kun er overlevende i 1997, der er inkluderet i tabellen. Det fremgår af tabel III.14, at de ufaglærte har en overdødelighed.

### **Vigtigt at være i beskæftigelse**

mellem de enkelte sektorer, jf. tabel III.14.<sup>19</sup> Det er kun nogle få sektorer, der skiller sig ud (alle vist i tabellen), hvoraf ufaglærte ansatte i sociale institutioner mv. i et vist omfang har en forøget sandsynlighed for at få førtidspension sammenlignet med fremstilling mv. De ledige ufaglærte i 1980 har en betydelig højere risiko for at overgå til førtidspension end dem, der var i job i 1980.

### **Større forskelle for personer med uddannelse**

For personer med en videregående uddannelse er det navnlig pædagoger, folkeskolelærere og sygeplejersker, der relativt ofte tilkendes førtidspension. Disse grupper har dog en væsentlig mindre sandsynlighed for førtidspension, end ufaglærte har. Politibetjente, økonomer og læger er de faggrupper, der i mindst udstrækning overgår til førtidspension.

### **Selektion dæmper erhvervsforskelle**

Det må forventes, at personers valg af uddannelse og erhverv til en vis grad påvirkes af deres helbredssituation. Job, der kræver et godt helbred, tiltrækker personer, der er raske og vice versa. Derfor er forskellene i sandsynligheden for senere at overgå til førtidspension mellem forskellige uddannelser og erhverv formentlig større, end det fremgår af tabel III.24.

### **Mange skifter fra hårdt arbejde**

Personer med et belastende arbejde kan være tvunget til at skifte job, hvis helbredet forringes. En senere førtidspension vil således ofte ske fra et andet job eller erhverv, hvilket som nævnt kan være med til at reducere forskellene i sandsynlighed for at overgå til førtidspension mellem erhverv.

### **Ingen væsentlige kønsforskelle**

Personer, der bor sammen med en partner eller deres børn, har mindre risiko for udstødning på førtidspension, hvilket kan skyldes en række faktorer som bedre levevilkår og sundhedsforhold. Kvinder har ikke signifikant større sandsynlighed for at få førtidspension end mænd med samme karakteristika. At flere kvinder end mænd er på førtidspension kan overvejende forklares ved en højere andel af ufaglærte blandt kvinder.

19) Hvis personens erhvervstilknytning i beregningen ikke var betinget af udgangssituationen i 1980, men var fordelt efter job i perioden fra 1980 og frem til 1997 (eller indtil overgang til førtidspension), ville det formodentlig resultere i større forskelle mellem erhverv end i tabel III.24. En del jobskifter sker dog inden for samme erhverv og vil derfor ikke ændre ved konklusionen.

Tabel III.24 Sandsynlighed for at være overgået til førtidspension i 1997 for en 37 årig i 1980 givet uddannelse- og branchetilknytning samt civilstand i 1980

Uddannelse eller branchetilknytning	Enlig u. børn	Enlig m. børn	Samboende
	----- pct. -----		
<b>Ufaglærte:</b>			
Landbrug mv.	17,2	14,1	6,3
Detailhandel	23,4	19,4	9,0
Uddannelsesinstitutioner	21,5	17,8	8,2
Sociale institutioner mv.	30,7	25,9	12,6
Fremstilling mv.	26,3	22,0	10,4
Ingen branche (ledig mv. i 1980)	41,3	35,7	18,7
<b>Faglærte:</b>			
Kontor	16,8	13,7	6,2
Mekaniker	11,4	9,2	4,0
Jern og metal	18,7	15,4	7,0
Bygge og anlæg	21,8	18,0	8,3
<b>Kort videregående:</b>			
Pædagoger	11,9	9,7	4,2
Teknikere	7,9	6,3	2,7
Politibetjente	2,8	2,3	1,0
<b>Mellemlang:</b>			
Folkeskolelærere	8,5	6,9	3,0
Teknikumingeniører	3,2	2,5	1,1
Sygeplejersker	8,3	6,6	2,9
<b>Lang videregående:</b>			
Gymnasielærere	4,8	3,8	1,6
Økonomer	1,6	1,3	0,5
Læger	2,2	1,7	0,7

Anm.: Sandsynlighederne er beregnet ved brug af en logistisk regression. Alle 50-59 årige i 1997 er inkluderet i beregningerne (33-42 år i 1980), uanset om personerne var i arbejdsstyrken i 1980 eller ej. Fremstilling mv. dækker over alle andre sektorer. I tabellen er det lagt til grund, at alle havde 10-15 års erhvervs erfaring i 1980. Yderligere oplysninger om beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

## **Tidligere undersøgelser har benyttet anden metode**

I en række tidligere undersøgelser af sammenhængen mellem erhverv og førtidspension er der anvendt sidste erhvervsmaessige tilknytning for personer, der tilkendes førtidspension sammenlignet med beskæftigelsesfordelingen på erhverv for alle i arbejdsstyrken i tilkendelsesåret, jf. Assurandør-Societetet mfl. (1992), Den sociale Ankestyrelse (1999) og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1999).<sup>20</sup> Med denne metode skal man imidlertid være varsom med at fortolke resultaterne i retning af, hvilke erhverv der "producerer" førtidspensionister. "Skaden" vil ofte være forvoldt i et tidligere job, hvorefter personen måske i en kortere periode har kunnet passe et andet job med færre belastninger. Førstnævnte undersøgelse finder, at der blandt ufaglærte mænd er forholdsvis store erhvervsforskelle i hyppigheden af tilkendelser i 1983-86 af mellemste førtidspension ( $\frac{2}{3}$  invalidepension). Størst hyppighed findes for ansatte på hospitaler (372), velfærdsinstitutioner (335), amt og kommune (290), hvor gennemsnittet for alle ufaglærte i erhverv er 160, jf. Assurandør-Societetet mfl. (1992). Ufaglærte mænd, der overgår til førtidspension, er således ofte ansatte i offentlige institutioner i deres sidste stilling. Men en del af disse personer vil tidligere have arbejdet i andre erhverv.

## **De ufaglærte og faglærte nedslides**

De hyppigste hoveddiagnoser ved tilkendelse af førtidspension er sygdomme i bevægeapparatet (29 pct.) og psykiske lidelser (26 pct.), jf. tabel III.25.<sup>21</sup> Blandt andet som følge af forskelle i jobfunktioner oplever de enkelte faggrupper forskellige helbredsmæssige problemer. Det er ikke overraskende, at ufaglærte og faglærte, som er mere udsat for et arbejdsmiljø med fysiske belastninger, oftere tilkendes førtidspension som følge af sygdomme i bevægeapparatet end andre. Ufaglærte tilkendes endvidere oftere førtidspension som følge af social

- 20) Den sociale Ankestyrelse og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har lagt kommunernes egne indberetninger til Den sociale Ankestyrelse om ansøgerens sidste beskæftigelsessituation mv. til grund for beregningerne. Det har imidlertid vist sig, at disse data adskiller sig væsentligt fra tilsvarende oplysninger indberettet fra Told og Skat til Danmarks Statistik.
- 21) Sygdomme i bevægeapparatet dækker over ryglidelser, slidgigt, leddegigt mv., mens psykiske lidelser blandt andet består af personlighedsforstyrrelser, sindslidelser, organiske psykiske lidelser, mental retardering og psykiske lidelser efter misbrug.

indikation og faglærte på baggrund af ulykker mv. Derimod er det måske overraskende, at de ufaglærte i så forholdsvis høj grad tilkendes førtidspension på grund af psykiske lidelser.

**Psykiske lidelser optræder tidligt og nedslidning senere**

Når førtidspension tildeles i en tidlig alder, er det ofte på grund af psykiske lidelser, jf. tabel III.26. Problemer med bevægeapparatet optræder typisk lidt senere i livet og tilkendes særligt personer i 50-59 års alderen. For en del af de 60-66 årige erstatter efterløn førtidspension. Personer i denne aldersgruppe tilkendes ofte behovsbestemt førtidspension på grund af sociale problemer. De 60-66 årige har også i højere grad hjerte- og karsygdomme samt sygdomme i åndedrætsorganer.

*Tabel III.25 Udvalgte hoveddiagnoser ved nytilkendelser af førtidspension og invaliditetsydelse i 1995-98, opdelt efter uddannelsesniveau i 1988*

Udvalgte hoveddiagnoser	Ufaglært	Faglært	pct.			
			KVU	MVU	LVU	Alle
Psykiske lidelser	27,7	18,5	29,1	34,5	42,6	25,8
Bevægeapparatsygdomme	29,9	30,0	26,2	15,7	10,3	29,0
Ulykkestilfælde, vold mv.	4,7	7,4	4,8	5,8	5,2	5,4
Social indikation	8,3	5,1	2,3	1,7	2,6	6,9
Andre diagnoser	29,4	39,0	37,6	42,3	39,4	32,9
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal, gns. pr. år	14.774	6.004	928	775	410	22.891

Anm.: Uddannelsesinddelingen er forklaret i tabel III.14, s. 165.

Kilde: Oplysninger fra Den Sociale Ankestyrelse, Danmarks Statistik og egne beregninger.



Tabel III.26 Hoveddiagnoser på nytilkendelser af førtidspension og invaliditetsydelse i perioden 1995-98 opdelt efter alder

	18-49	50-59	60-66
	----- pct. -----		
Psykiske lidelser	40,5	18,9	6,5
Bevægeapparatsygdomme	24,3	35,9	25,5
Hjerte- og karsygdomme	4,0	10,5	12,1
Sygdomme i nervesystemet og sanseorganer	9,0	5,3	3,2
Kræftsygdomme	3,6	6,3	3,7
Sygdomme i åndedrætsorganer	1,8	4,7	5,1
Medfødte misdannelser	1,4	0,2	0,1
Ulykkestilfælde, vold mv.	6,1	6,0	2,6
Øvrige diagnoser inkl. uoplyst	8,5	9,2	12,8
Social indikation	0,9	3,0	28,3
I alt	100,0	100,0	100,0
Antal, gennemsnit pr. år	9.810	8.753	4.328

Kilde: Oplysninger fra Den Sociale Ankestyrelse og egne beregninger.

### Halvdelen af de nye førtidspensionister var i beskæftigelse tre år før ansøgning

Godt halvdelen af alle, der fik tilkendt førtidspension i 1995-98, havde tre år før ansøgningstidspunktet lønindkomst eller overskud af egen virksomhed som deres hovedforsørgelse, jf. tabel III.27. Det er særligt dem, der fik tilkendt helbreds-betinget førtidspension, som forud var i beskæftigelse. Personer, der i 1995-98 fik tilkendt helbreds-betinget førtidspension, fordeler sig jævnt med hensyn til erhvervs erfaring fra 1980 og til ansøgningstidspunktet (ikke i tabellen). Omkring 40 pct. havde mindre end fem års erhvervs erfaring og et tilsvarende antal havde mindst 10 års erhvervs erfaring. Blandt den store gruppe af personer med kun få års erhvervs erfaring er mange unge med psykiske problemer. Frem mod ansøgningstidspunktet modtager stadig flere sygedagpenge. Således havde en tredjedel af dem, der fik tilkendt helbreds-betinget førtidspension, sygedagpenge som deres hovedforsørgelsesgrundlag ét år før ansøgningstidspunktet.<sup>22</sup>

22) 10.852 ansøgere modtog sygedagpenge og 7.932 modtog kontant-hjælp på ansøgningstidspunktet ud af 25.970 ansøgere i 1998, jf. Den Sociale Ankestyrelse (1999).

Tabel III.27 *Dominerende forsørgelsesgrundlag 3 år før ansøgning om førtidspension eller invaliditetsydelse i 1995-98*

	Tilkendelser			Afslag
	Helbred	Behov	I alt	
	----- pct. -----			
Lønindkomst	53,7	24,4	48,2	33,3
Kontanthjælp	12,4	27,3	15,2	31,2
Arbejdsløshedsunderstøttelse	11,5	10,5	11,3	9,4
Sygedagpenge	6,4	3,4	5,8	7,0
Selvstændig	6,0	3,9	5,6	4,9
Andet eller ingen forsørgelse	10,0	30,6	13,8	14,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal, gennemsnit pr. år	18.535	4.357	22.891	5.937

Kilde: Oplysninger fra Den Sociale Ankestyrelse, Danmarks Statistik og egne beregninger.

### **En del allerede uden for arbejdsmarkedet**

Det er særligt personer, der tilkendes behovsbestemt pension eller får afslag, der er karakteriseret ved at have en svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Således var under 30 pct. af dem, der fik tilkendt behovsbestemt pension, i beskæftigelse tre år før ansøgningstidspunktet, mens knap 60 pct. var uden for arbejdsstyrken, jf. tabel III.27. Samtidig havde 90 pct. mindre end fem års erhvervs erfaring siden 1980.

### **De færreste i aktivering mv. forud for tilkendelse**

Tilkendelse af førtidspension forudsætter, at mulighederne for behandling, revalidering, aktivering mv. er udtømte i relation til at forbedre ansøgerens erhvervssevne. Det var imidlertid kun omkring 25 pct. af dem, der fik tilkendt pension i 1995-98, som havde været igennem en form for vurdering af arbejdsevnen eller træning mv., jf. tabel III.28. For de personer, der fik tilkendt mellemste førtidspension eller helbredsbetinget (forhøjet) almindelig førtidspension, var deltagelsen i arbejdsmæssige foranstaltninger lidt højere. Der er oftest tale om en vurdering af arbejdsevnen, hvilket også kan være fyldstgørende til at vurdere, om personen har tilstrækkelig arbejdsevne til at kunne udfylde f.eks. et fleksjob.

Tabel III.28 Sidste arbejdsmarkedsforanstaltning forud for ansøgning om førtidspension eller invaliditetsydelse 1995-98

	Tilkendelser			Afslag
	Helbred	Behov	I alt	
	----- pct. -----			
Arbejdsafprøvning og forrevalidering	17,3	12,7	16,3	22,0
Uddannelse, revalidering og optræning	3,5	2,2	3,3	5,7
Beskyttet beskæftigelse, fleksjob mv.	1,9	0,8	1,7	1,4
Andre foranstaltninger	3,7	6,0	4,2	6,2
Ingen foranstaltninger	73,5	78,4	74,5	64,7
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal, gennemsnit pr. år	18.535	4.357	22.891	5.937

Kilde: Oplysninger fra Den Sociale Ankestyrelse, Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Et afslag fører sjældent til noget bedre

Det var kun godt 15 pct. af dem, som fik afslag på førtidspension i 1995, der to år efter var på arbejdsmarkedet, heraf var hovedparten dog i beskæftigelse. Samtidig var det kun halvdelen af dem, der fik afslag i 1995-98, der blev anvist af kommunen til arbejdsafprøvning, optræning, beskyttet beskæftigelse eller en anden form for arbejdsmæssig foranstaltning. Det synes vigtigt, at de, der får afslag, i højere grad tilbydes revalidering eller fleksjob, da de erfaringsmæssigt har svært ved at komme i beskæftigelse på normale vilkår.

### Skånejob oprettes med løntilskud

For de, der tilkendes førtidspension, og som ikke kan få beskæftigelse på nedsat tid på det ordinære arbejdsmarked, kan der oprettes skånejob med løntilskud. Arbejdsgiveren får et løntilskud på halvdelen af lønnen, dog højst en sjettedel af den mindste overenskomstmæssige løn på det aktuelle ansættelsesområde. Løntilskuddet deles ligeligt mellem stat og kommune. Der var i 1999 ca. 5.000 førtidspensionister i skånejob.<sup>23</sup> Hensigten med skånejob vil ofte være at styrke personens velbefindende og kun i mindre grad at udnytte arbejdskraften.

23) Førtidspensionister har også mulighed for et fleksjob, men har ikke krav på et. Mens personen er i fleksjob, kan vedkommende ikke modtage førtidspension, men bevarer retten til ydelsen på et senere tidspunkt.

## **Beskyttede værksteder og frivilligt arbejde**

Der er personer, hvis arbejdsevne er så nedsat, at de ikke kan ansættes i et skånejob med løntilskud. For disse personer er der mulighed for beskæftigelse i beskyttede værksteder, mens andre deltager i frivilligt arbejde.

## **Få førtidspensionister har et job**

Der er relativt få førtidspensionister, der har et arbejde. I 1997 havde således godt 5 pct. af førtidspensionisterne en arbejdsindkomst på mindst 40.000 kr. som lønmodtager eller selvstændig.<sup>24</sup> Samtidig viser en ny undersøgelse, at 10-15 pct. af de nyligt tilkendte pensionister mente, at de var i stand til at varetage et arbejde på normale vilkår og andre 30-40 pct., at de kunne passe et arbejde på særlige vilkår, jf. Gregersen og Christoffersen (1999). Blandt dem, der mener at kunne påtage sig et job, er omkring 70 pct. interesserede i at gøre det. Undersøgelsen indikerer således, at der er stor interesse for job på særlige vilkår til førtidspensionister.

## **Mangler økonomiske incitamenter til at arbejde**

I dag er det dog ofte sådan, at førtidspensionister kun har et begrænset økonomisk incitament til at have et lønnet arbejde. Pensionstillægget og grundbeløbet på hver ca. 50.000 kr. om året, som alle førtidspensionister modtager, reduceres således ved supplerende indtægter.<sup>25</sup> Pensionstillægget reduceres med 30 kr. for hver ekstra tjent 100 kr., når supplerende indtægter overstiger 46.400 kr. (enlige) til det er udfaset ved godt 200.000 kr.<sup>26</sup> Førtidspensionister, der modtager udbetalinger fra en pensionsordning eller har anden kapitalindkomst, risikerer således, at pensionstillægget aftrappes fra første times lønindkomst. Hertil kommer reduktioner i boligydelse, varme-

- 24) Desuden deltager omkring 16 pct. af førtidspensionisterne i frivilligt arbejde, jf. Gregersen og Christoffersen (1999).
- 25) Indtægtsgrundlaget består af personlig indkomst (inkl. anden pensionsindtægt), positiv nettokapitalindkomst og aktieindkomst udover 35.000 kr. (enlige). Personer på mellemste førtidspension får et skattefrit invaliditetsbeløb på 24.108 kr. (enlige) og personer på højeste førtidspension får herudover erhvervsudygtighedsbeløb på 33.276 kr. (enlige). Disse beløb indtægtsreguleres ikke. Sætses pr. 1. januar 2000, jf. Socialministeriet (1999).
- 26) For gifte indgår ægtefællens indtægt (lidt nedjusteret) i grundlaget. Her aftrappes pensionstillægget fra en fælles indtægt på 93.200 kr.

tillæg og personligt tillæg, der træder i kraft fra et lavere supplerende indtægtsniveau. Grundbeløbet reduceres endvidere med 60 kr. for hver ekstra tjent 100 kr., når supplerende indtægter overstiger 210.600 kr. (enlige) og er for gifte uafhængigt af ægtefælles indtægt.<sup>27</sup>

### Drastisk fald i antallet af tilkendelser

I 1999 fik kun halvt så mange personer tilkendt førtidspension som i 1995, jf. tabel III.29. Fra 1998 til 1999 har der været en voldsom nedgang på omkring en tredjedel i tilkendelsen af alle typer af førtidspension. Det var særligt tilkendelser af almindelig førtidspension, herunder den behovsbestemte førtidspension, der blev reduceret. Fra 1995 til 1998 var det overvejende tilkendelser af højeste førtidspension og den behovsbestemte førtidspension, der faldt.

Tabel III.29 Ansøgere tilkendt førtidspension eller invaliditetsydelse

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Højeste	3.538	3.357	4.965	2.441	2.308	2.205	1.756
Mellemste	8.870	8.878	7.513	7.189	6.868	6.900	4.966
Alm. og alm. forh. helbr.	6.887	7.392	7.310	8.621	8.714	6.843	4.055
Alm. og alm. forh. behov	8.975	7.910	5.339	4.881	4.029	3.177	1.807
Invaliditetsydelse	-	-	609	551	530	571	438
Tilkendelser	28.270	27.537	25.736	23.683	22.449	19.696	13.022
Afslag	4.316	4.741	5.234	5.522	6.716	6.274	3.062

Anm.: Tallene for 1999 er foreløbige. Den Sociale Ankestyrelse skønner, at de er 1-2 pct. undervurderet.

Kilde: Danmarks Statistik: *Statistisk Årbog*, diverse årgange og Den Sociale Ankestyrelse: *Kvartalsstatistik 1999:4*.

27) Hvis man som pensionist har en personlig indkomst, der vedvarende overstiger det dobbelte af pensionens grundbeløb (ca. 100.000 kr.), kan kommunen rejse en sag om frakendelse eller overflytning til en anden pension.

## **Ændret krav til at rejse en pensionssag**

Den enkelte borger har med virkning fra juli 1998 ikke længere et retskrav på at få rejst en pensionssag. Kommunerne har den fulde kompetence til at indstille og afgøre alle typer af førtidspensionssager bortset fra ankesager, og de skal ud fra en helhedsvurdering træffe afgørelse om, hvilket forsørgelsesgrundlag og hvilken hjælp, der er det rigtige i den konkrete sag.<sup>28</sup> Endvidere kan der ikke rejses en pensionssag, før det er konstateret, at aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige foranstaltninger har været afprøvet.<sup>29</sup> Det har ifølge en rundspørge i kommunerne medvirket til de færre tilkendelser i 1999, jf. Den Sociale Ankestyrelse (2000). Kommunerne vurderer, at ændringerne i kravene til at foretage en helhedsvurdering og forudgående arbejdsafprøvning mv. isoleret set har betydet, at antallet af tilkendte førtidspensioner i 1999 er faldet med omkring 25 pct.point ud af det samlede fald på 34 pct.<sup>30</sup>

## **Flere i arbejdsafprøvninger mv. reducerer og udskyder førtidspensioner**

Kommunernes vurdering synes at være i overensstemmelse med, at flere af pensionsansøgerne i 1999 (43 pct.) havde deltaget i forebyggende foranstaltninger, end det tidligere har været tilfældet, jf. f.eks. tabel III.28. Endvidere er det først og fremmest tilkendelser til almindelig førtidspension, der er reduceret. Det er disse personer med relativt mest erhvervs-evne, som hyppigst deltager i forebyggende foranstaltninger. Endelig er afslagsprocenten faldet, hvilket indikerer, at der i kommunerne fra 1999 sker en kraftigere sortering, inden der rejses en pensionssag. Det kan undre, at også antallet af højeste førtidspension er faldet, da disse personer ikke forud skal igennem arbejdsafprøvning, revalidering eller andet. Det

- 28) 38 af de større kommuner har haft den fulde kompetence i alle typer af førtidspensionssager (bortset fra ankesager) siden 1994, mens de resterende kommuner før 1998 kun havde fuld kompetence i sager vedrørende (forhøjet) almindelig førtidspension.
- 29) Kun hvis der er tale om en person med ubetydelig eller ingen erhvervs-evne, kan der rejses en pensionssag uden først at iværksætte forebyggende foranstaltninger. Det betyder, at kandidater til højeste førtidspension ikke behøver at blive testet.
- 30) 23 pct. af de adspurgte kommuner mente, at der vil ske en stigning i antallet af tilkendelser i 2000, mens 16 pct., herunder et flertal af kommunerne i hovedstadsområdet, mente, der vil komme færre tilkendelser i 2000.

kan skyldes, at kommunerne har strammet kravene til at modtage førtidspension, herunder højeste førtidspension.

### **Skærpede økonomiske incitamenter i kommunerne**

Samtidig er den statslige refusion fra 1999 for alle nytilkendelser reduceret for at tilskynde kommunerne til at begrænse brugen af førtidspension. Kommunerne får kun refunderet 35 pct. af ydelsen til førtidspension mod tidligere 50 pct. siden 1992. Til sammenligning refunderes ydelsen til personer i fleksjob fuldt ud.<sup>31</sup>

### **Kommuneforskelle giver forskelle i tilkendelser**

Der er stor variation i antallet af tilkendte førtidspensioner mellem kommuner. En vigtig forklaring er alderssammensætningen i kommunerne, hvor flere 60-66 årige isoleret set betyder flere tilkendelser af førtidspension, jf. Gregersen (1994). I udbudskommuner og i områder med høj ledighed vil det alt andet lige være sværere at tilbyde et alternativ til førtidspension. En anden type af forklaring kan være eventuelle forskelle i kommunernes praksis for tilkendelser af førtidspension, jf. Finansministeriet (1999a).

### **Ny reform af regler for førtidspension**

Regeringen og en række andre partier indgik en rammeaftale om en førtidspensionsreform i 1999, jf. Finansministeriet (1999b).<sup>32</sup> Målet er at sikre et enklere system med færre ydelsesniveauer, hvor der i højere grad sker en reel afprøvning af arbejdsevnen. Samtidig erstattes erhvervsevnetabskriteriet af et arbejdsevnekriterium. Som en forløber for reformen skal der ske en udbygning af det rummelige arbejdsmarked med oprettelse af flere fleksjob mv. Førtidspensionsreformen vil kun omfatte nye førtidspensionister. Rammeaftalen sigter mod, at der senest i efteråret 2000 fremsættes lovforslag med henblik på ikrafttræden pr. 1. januar 2003.

31) Der er imidlertid også andre forhold, der kan have medvirket til den faldende tilgang til førtidspension. Blandt andet har flere på overgangsydelse og efterløn betydet, at færre potentielt kan komme på førtidspension.

32) Rammeaftalen blev indgået mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.

### III.9 Uden for arbejdsmarkedet i øvrigt

#### **Uden permanent offentlig ydelse**

En mindre andel af befolkningen i alderen 20-64 år har hverken fast tilknytning til arbejdsmarkedet eller permanent offentlig forsørgelse. Det drejer sig om 4,4 pct. med kontanthjælp, sygedagpenge eller lignende som forsørgelsesgrundlag og 3,2 pct. helt uden offentlig forsørgelse, jf. tabel III.1.

#### **Højest 35 pct. er i samme gruppe tre år senere**

Det er dog kun en permanent tilstand for en begrænset andel af de to grupper, idet godt en fjerdedel af personerne på kontanthjælp mv. og 35 pct. af dem uden offentlig forsørgelse fortsat er i den samme gruppe tre år efter, jf. tabel III.2. Disse to kategorier har således karakter af at være overgangsgrupper.

#### **Kontanthjælp mv. er mest for dem under 40 år**

Hovedparten af personerne på kontanthjælp er under 40 år, jf. tabel III.30. Heraf er næsten to ud af tre kvinder. Her spiller barseldagpenge formodentlig en rolle. Der er dog også en betydelig gruppe af enlige mænd, hovedsagelig under 40 år, mens de enlige forsørgere næsten udelukkende er kvinder. En del af de unge påbegynder senere en uddannelse, hvilket understreger personernes løse tilknytning til gruppen.

#### **Mange udlændinge forbliver på kontanthjælp**

Derimod er der ingen væsentlig mobilitet ud af gruppen for kontanthjælpsmodtagere fra lande uden for Europa. Her er ca. 60 pct. fortsat på kontanthjælp tre år senere, mens kun 17 pct. har øget deres tilknytning til arbejdsmarkedet. En stor del af udlændingene er formodentlig flygtninge, som har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet.

#### **En del uden erhvervserfaring**

Knap 20 pct. af modtagerne af kontanthjælp mv. har ingen erhvervserfaring i Danmark, hvilket blandt andet er unge, som netop har forladt uddannelsessystemet. Denne gruppe kan også indeholde flygtninge, som ikke har haft beskæftigelse i Danmark, men alene i deres hjemland.



Tabel III.30 Fordeling af tilknytning til arbejdsmarkedet 1995-97 for personer på kontanthjælp mv. i 1992-94

Status 1995-97	Alder 1997					Statsborgerskab 1994			
	23-29	30-39	40-49	50-59	60-67	Dansk	EU mv.	Øvr.	Andre Eur.
	----- pct. -----					----- pct. -----			
Kerne	5,5	8,5	7,2	5,7	2,3	7,7	3,8	4,3	1,4
Deltid	2,1	2,3	1,7	1,5	0,5	2,2	0,4	1,7	0,7
Mellem	39,0	39,0	26,3	16,5	7,1	34,8	26,8	25,6	13,8
Marginal	2,5	3,4	3,8	5,4	7,3	3,9	4,3	5,5	1,1
Kont.hj.	30,1	27,0	26,9	16,7	11,6	21,8	14,5	39,2	60,2
Per.off.	3,1	7,1	23,0	45,3	63,0	17,7	11,1	10,7	5,6
Uden for	3,9	3,7	4,1	2,7	1,4	3,1	7,7	6,3	7,0
Uddan.	11,0	6,0	3,1	0,4	0,0	5,9	8,5	2,9	3,8
Død mv.	2,7	3,0	4,0	5,7	6,8	2,9	23,0	3,7	6,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal (1.000)	30,8	50,6	25,4	16,9	4,4	110,0	2,4	3,5	12,3

Anm.: EU mv. dækker de nuværende EU-lande, Norge, Island, Schweiz, USA og Canada, mens Øvrige Europa er andre europæiske lande inklusive Tyrkiet. Død mv. indeholder ud over døde også udvandrede. Definitionerne af grupperne på arbejdsmarkedet er nærmere forklaret i boks III.1.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Sidste station inden førtidspension

Fra både modtagere af kontanthjælp og personerne uden for arbejdsmarkedet uden offentlig forsørgelse er der en betydelig overgang til permanent offentlig forsørgelse, hvilket i første række er førtidspension, mens det for den ældste årgang er folkepension. Det er især personerne i 50'erne og 60'erne, som overgår til pension. Det er et tegn på, at der i begge grupper er mange med nedsat arbejdsevne, som ikke vil være i stand til at træde ind på arbejdsmarkedet næsten uanset økonomiske incitament.

**Aldersspredningen i gruppen uden for arbejdsmarkedet er stor**

I gruppen uden for arbejdsmarkedet uden forsørgelse er personerne langt mere spredt rent aldersmæssigt end kontanthjælpsmodtagerne, jf. tabel III.31. Knap 15 pct. er unge under 30 år uden erhvervs erfaring og uden erhvervsuddannelse, og en del af disse er i gang med en uddannelse tre år senere.

**Mange gifte kvinder mellem 50 og 64**

Ud af de gifte hjemmegående kvinder uden offentlig forsørgelse mellem 50 og 64 år er omtrent halvdelen stadig uden for arbejdsmarkedet tre år senere. Man synes her at kunne skimte et tidligere meget benyttet livsmønster, men det kan også skyldes, at nogle af disse kvinder ikke kan få kontanthjælp som følge af ægtefællens indkomst. Der er således nogle, som i den efterfølgende periode får permanent offentlig forsørgelse, hvilket her hovedsagelig vil sige førtidspension.

*Tabel III.31 Fordeling af tilknytning til arbejdsmarkedet 1995-97 for personer uden for arbejdsmarkedet uden offentlig forsørgelse i 1992-94*

Status 1995-97	Alder 1997					Statsborgerskab 1994			
	23-29	30-39	40-49	50-59	60-67	Dansk	EU mv.	Øvr. Eur.	Andre
	----- pct. -----					----- pct. -----			
Kerne	7,3	23,6	25,4	18,8	4,7	18,3	7,0	7,1	3,6
Deltid	3,7	5,4	5,1	5,8	3,1	4,9	2,9	4,5	3,0
Mellem	26,1	25,2	19,5	10,6	1,5	15,2	11,8	28,3	19,7
Marginal	0,7	1,0	0,6	0,9	0,1	0,7	0,2	1,6	0,5
Kont.hj.	6,3	5,6	4,3	1,7	0,3	2,5	2,2	10,5	11,6
Per.off.	3,9	4,3	6,3	10,1	32,3	14,5	1,8	1,3	0,5
Uden for	15,3	20,5	29,2	47,9	54,1	36,3	29,4	30,7	27,0
Uddan.	17,5	3,2	1,2	0,3	0,0	3,8	2,8	1,8	3,3
Død mv.	19,2	11,3	8,3	3,9	3,9	3,9	41,9	14,2	30,9
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal (1.000)	18,7	26,0	22,6	27,5	27,4	101,5	8,2	3,8	8,7

Anm.: Samme som tabel III.30.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

**Mere end hver tredje kommer ind på arbejdsmarkedet**

Mere end hver tredje kommer ind på arbejdsmarkedet i den efterfølgende periode, og næsten hver sjette kommer ind i kernegruppen. Det er især de 30-49 årige, der overgår til kernegruppen. Derimod havner næsten ingen i marginalgruppen.

**Mange unge udlændinge rejser igen**

En stor andel af de unge fra EU-lande mv. samt fra lande uden for Europa rejser ud af Danmark i løbet af de følgende år, hvilket formodentlig kan henføres til au pair mv. Det understreger, hvor sammensat gruppen uden for arbejdsmarkedet er.

**Mange på vej til noget andet**

For mange af personerne uden for arbejdsmarkedet på kontanthjælp mv. eller uden offentlig forsørgelse er denne tilstand et trin på vejen til en anden tilstand. Det kan være ud af arbejdsmarkedet til førtidspension, under uddannelse eller direkte ind på arbejdsmarkedet. Nogle forbliver dog udenfor.

### **III.10 Sammenfatning og anbefalinger**

**Rekordstor beskæftigelse, men vi taber mange på gulvet**

Den danske beskæftigelse er rekordstor, og gruppen af ledige er reduceret kraftigt i løbet af højkonjunkturen. Det må imidlertid ikke overskygge, at mange ikke har nydt godt af opsvinget. Det lave niveau for den registrerede ledighed, det positive konjunkturbillede og de kommende års små ungdomsårgange gør, at vi har en enestående mulighed for at reducere tilgangen til gruppen af marginaliserede og udstødte. De personer, der er udstødte, kan dog have svært ved at drage fordel af opsvinget. De må hjælpes på andre måder.

**85.000 marginaliserede i 1998**

De marginaliserede har en høj ledighed og kun ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. De befinder sig derfor i arbejdsmarkedets randområder og har stor risiko for at blive udstødt. Det er vurderingen, at der var ca. 85.000 marginaliserede personer, som i perioden 1996-98 havde en ledighed på mere end 80 pct. I 1994 udgjorde gruppen af de marginaliserede ca. 145.000 personer.

**300.000 på førtidspension eller overgangsydelse**

De udstødte er personer, der ufrivilligt er gledet ud af arbejdsstyrken. Antallet af udstødte kendes ikke med sikkerhed. De udstødte skal især findes inden for gruppen af modtagere af førtidspension (ca. 270.000 personer) og overgangsydelse (ca.

30.000 personer). Men også i gruppen af efterlønsmodtagere er der personer, der ønsker tilknytning til arbejdsmarkedet.

### **Også andre grupper rummer udstødte**

Gruppen af udstødte skal dog ikke kun findes blandt modtagere af permanent offentlig forsørgelse. Over 100.000 personer modtog i 1999 sygedagpenge eller kontanthjælp uden at være tilmeldt AF. Derudover er der ca. 100.000 personer, der er uden for arbejdsmarkedet, og som ikke modtager offentlig forsørgelse. Begge disse grupper er meget heterogene, men de rummer også personer uden reel mulighed for at få fodfæste på arbejdsmarkedet. Flygtninge, personer med misbrugsproblemer og personer, der venter på at få behandlet en ansøgning om førtidspension, kan være eksempler på udstødte i disse grupper.

### **Ufaglærte og indvandrere hyppigt marginaliserede**

Ufaglærte, indvandrere og flygtninge er overrepræsenteret i gruppen af marginaliserede. Ufaglærte er dobbelt så hyppigt repræsenteret i marginalgruppen som personer med en erhvervsuddannelse. Indvandrere og flygtninge har typisk ringere uddannelse end gennemsnittet af befolkningen, hvilket dog kun delvis kan forklare, at de oftere er marginaliserede end andre.

### **Øget uddannelse til unge forudsætter bl.a. flere private praktikpladser**

En oplagt måde at afhjælpe problemerne med marginalisering af ufaglærte og andre svage grupper på arbejdsmarkedet er mere uddannelse, således at en større del af arbejdsstyrken kan anvende ny teknologi. Uddannelsesindsatsen bør især rettes mod unge, hvor det bør sikres, at andelen af en årgang, der forlader uddannelsessystemet uden erhvervsuddannelse, reduceres betydeligt i forhold til i dag. Dette forudsætter, at unge, der ikke er motiveret for en boglig uddannelse, får bedre mulighed for at få en elev- eller praktikplads. I en periode med små ungdomsårgange og mangel på kvalificeret arbejdskraft i flere brancher er det paradoksalt, at et betydeligt antal unge ikke kan få elev- og praktikplads.

### **De svage grupper skal uddannes**

Den offentlige efteruddannelsesindsats bør rettes mod de grupper på arbejdsmarkedet, der har de dårligste kvalifikationer, dvs. de ufaglærte. Efteruddannelse af faglærte og andre stærke grupper på arbejdsmarkedet bør i høj grad finansieres af arbejdsgivere og lønmodtagere, da disse også får de direkte fordele af de forbedrede kvalifikationer. Hvis den offentligt

finansierede efteruddannelsesindsats rettes mod grupper, der i forvejen har en uddannelse, kan det risikere at cementere og udvide kundskabskløften.

### **Dårligt arbejdsmiljø er meget andet end arbejdsulykker**

Dårligt helbred kan være årsag til marginalisering og udstødning. En del helbredsproblemer skyldes livsstilsbetingede sygdomme, arvelige forhold, trafikulykker mv. Andre helbredsproblemer opstår på arbejdspladsen fremkaldt af arbejdsulykker, erhvervssygdomme, nedslidning mv. Dårligt arbejdsmiljø viser sig ikke kun som ulykker og erhvervssygdomme, men i høj grad også ved dårligt helbred generelt. Ensidigt, gentaget arbejde, dårlige udviklingsmuligheder og ringe mulighed for selv at påvirke arbejdsindholdet er karakteristisk for jobfunktioner, hvor medarbejderne har en overhyppighed af hjertesygdomme, mavesår, kronisk bronkitis mv., jf. Arbejdsmiljøinstituttet (2000b).

### **Erstatninger ved arbejdsulykker og erhvervssygdomme er små i forhold til offentlige omkostninger**

De tildelte erstatninger ved arbejdsulykker og erhvervssygdomme er små i forhold til de omkostninger, som påføres samfundet i form af udgifter til sygedagpenge, hospitalsophold og førtidspension. I en betænkning fra 1994 om arbejdsskade-forsikring er det vurderet, at de offentlige følgeudgifter ved arbejdsskader og erhvervssygdomme i starten af 1990'erne var i intervallet 1-4 mia. kr., jf. Socialministeriet (1994). Det bør derfor overvejes, om elementer af de samfundsmæssige omkostninger ved dårligt arbejdsmiljø kan pålægges virksomhederne ved, at det offentlige opkræver en afgift hos virksomhederne. Denne afgift kan beregnes som en andel af de præmier, som den enkelte virksomhed betaler i forbindelse med arbejdsulykke- og erhvervssygdomsforsikringer. Herved øges virksomhedernes økonomiske tilskyndelse til en forebyggende indsats.

### **Bedst med opfølgning på sygdom i virksomheder**

Erfaringer med langvarigt sygemeldte viser, at en uacceptabelt stor andel heraf bliver marginaliseret eller udstødt fra arbejdsmarkedet. I dag er det kommunerne, der har ansvaret for at bringe de langvarigt syge tilbage til arbejdsmarkedet, men ofte er arbejdskommune og bopælskommune ikke den samme. I den situation vil bopælskommunen ikke have relationer til den syges arbejdsgiver. Det kan derfor overvejes at gøre den sygemeldtes arbejdsplads ansvarlig for at udarbejde en plan for

den syges vej tilbage til arbejdsmarkedet. Dette arbejde bør inddrage de faglige organisationer og offentlige myndigheder på regionalt niveau.

### **Betydeligt færre tilkendelser af førtidspensioner**

Faldet i antallet af nye førtidspensionister siden 1998 skyldes blandt andet, at kommunerne skal foretage en helhedsvurdering af alle forsørgelses- og hjælpemuligheder samt sikre, at alle revaliderings- og behandlingsmuligheder er udtømte, før der kan rejses en pensionsag. Samtidig er den statslige refusion af udgifterne til førtidspension reduceret. Til gengæld får kommunerne fuldt ud refunderet udgifterne til fleksjob, som er et af alternativerne til førtidspension.

### **Alternativer til førtidspension skal være klart**

Tilkendelsen af førtidspension sker bl.a. på grundlag af en vurdering af personernes erhvervsevne. Myndighederne bør gøre sig klart, hvad denne erhvervsevne kan bruges til, og hvem en fortsat arbejdsmarkedstilknytning er til gavn for. Når den enkelte person ikke kan tilkendes førtidspension, må erhvervsevnen være så stor, at der er reel mulighed for at finde beskæftigelse til personen. Det kan være i henhold til det sociale kapitel i overenskomsten, eller der kan være tale om et fleksjob, som er tilpasset arbejdsevner og kvalifikationer.

### **Sikring af de svages rettigheder**

Det er positivt, at førtidspension bliver betragtet som den sidste udvej. Den skærpede fokus på test af arbejdsevne og kommunernes økonomiske tilskyndelse til at mindske antallet af førtidspensionister kan imidlertid betyde, at nogle klienter kommer i klemme i systemet. For at sikre klienterne en rimelig sagsbehandling kunne det overvejes at sætte tidsgrænser for, hvor langt eksempelvis arbejdsafprøvning kan udstrækkes.

### **Større tilskyndelse til at arbejde**

Førtidspensionister har ofte et ringe økonomisk incitament til at have et lønnet arbejde. Pensionen reduceres med 30 kr. for hver 100 kr., den supplerende indtægt overstiger 45.000 kr. Herudover aftrappes boligydelse, varmetillæg og personlige tillæg fra et endnu lavere indtægtsniveau. Det er kun godt 5 pct. af førtidspensionisterne, der har et lønnet arbejde, hvoraf 2 pct. point er i skånejob. En undersøgelse viser, at andelen af førtidspensionister, der kan og vil arbejde, er væsentlig højere, nemlig 30-40 pct., jf. Gregersen og Christoffersen (1999). Man bør derfor overveje at hæve indtægtsgrænsen, så der er større

gevinst ved at have et lønnet arbejde. Da det kun er få førtidspensionister, som har supplerende indkomst af betydning, er tabet herved beskedent.

### **Reform af førtidspension forudsætter rummeligt arbejdsmarked**

Regeringen og en række partier indgik en rammeaftale om reform af lovgivningen for førtidspensioner i forbindelse med aftalen om Finanslov 2000. Målet med reformen er at sikre et enklere system med færre ydelsesniveauer, hvor der i højere grad sker en reel afprøvning af beskæftigelsesmulighederne, end tilfældet er i dag. Aftalen gælder kun nye førtidspensionister. En forudsætning for gennemførelse af reformen er etablering af det rummelige arbejdsmarked, herunder oprettelse af nye fleksjob.

### **Arbejdsmarkedets parter har nøglen til succes**

Det rummelige arbejdsmarked og oprettelse af nye fleksjob kræver aktiv medvirken fra arbejdsmarkedets parter. I den sammenhæng må det være en målsætning, at oprettelsen af job med offentlige tilskud så vidt muligt begrænses, og at arbejdsmarkedets parter sikrer, at der oprettes job på særlige vilkår inden for rammerne af overenskomstens sociale kapitler – uden offentlige tilskud. Udviklingen af det rummelige arbejdsmarked i de kommende år kan opfattes som en test af det sociale ansvar hos private og offentlige arbejdsgivere samt fagforeninger. Hvis det ikke går hurtigt nok ad frivillighedens vej, kan stærkere virkemidler overvejes. En mulighed er en ordning, som svarer til principperne i den tidligere lov om Arbejdsgivernes Elevrefusion, hvor alle virksomheder pålægges en afgift, og provenuet herfra anvendes som tilskud til de virksomheder, der opretter job på særlige vilkår.

### **Reorganisering af indsatsen mod marginalisering og udstødning i et enhedssystem**

Indsatsen mod marginalisering og udstødning er delt mellem en række instanser: AF, a-kasser, kommuner og amter. Arbejdsdelingen mellem de enkelte instanser har udviklet sig ved knopskydning gennem længere tid. Hvis man skulle starte forfra og opbygge et nyt system, ville man næppe skelne mellem forsikrede og ikke-forsikrede ledige. En mere oplagt model er et enhedssystem, hvor hele indsatsen mod alle typer af ledige bliver koordineret. Det er således ikke oplagt, at aktiveringen af ledige skal ske i AF-regi for de forsikrede ledige og i kommunalt regi for de ikke-forsikrede ledige. De ledige i de to systemer ligner i høj grad hinanden, hvorfor der vil være

fordele ved at samle registrering af ledighed, udbetaling af understøttelse og aktivering af ledige i ét system.

### **Revalidering og opfølgning på sygdom i enhedssystem**

Til forskel fra aktivering gennemføres revalidering kun i kommunalt regi til trods for, at denne udvidede form for aktivering kan være lige så påkrævet for de forsikrede ledige. Det vil derfor være oplagt også at placere revalideringen i et enhedssystem sammen med aktivering af ledige. Ved at betragte revalidering som et led i den aktive arbejdsmarkeds-politik åbner man mulighed for hurtigere at kunne tilbyde den nødvendige uddannelse og optræning til de ledige. Opfølgning på sygdom bør ligeledes placeres i et enhedssystem, hvilket kan sikre en sammenhængende indsats over for personer, der er ramt af både ledighed og sygdom.

### **Eksperimenter med et tættere samarbejde mellem instanser**

Der eksperimenteres allerede i dag med et tættere samarbejde mellem instanserne. I et forsøg i Ringkøbing og Storstrøms amter samarbejdede AF, kommuner og a-kasser om en særlig indsats over for de svage ledige, jf. PA Consulting Group (1999). I et andet forsøg samarbejder AF-Ringkøbing og AF-Århus med a-kasserne om aktivering af ledige, mens der andre steder eksperimenteres med et samarbejde mellem kommune og AF om kontakten til virksomheder og ledige. Endelig er der et udviklingsprojekt i gang mellem fire kommuner og en række lokalafdelinger af a-kasser om fastholdelse af sygemeldte ledige på arbejdsmarkedet. Der synes på baggrund af erfaringerne med disse forsøg at være betydelige gevinster ved et tættere samarbejde mellem de involverede instanser i et enhedssystem.

### **Store gevinster ved færre udstødte – også for erhvervslivet**

En forstærket og nyorienteret indsats mod marginalisering og udstødning vil muligvis belaste virksomhedernes omkostninger og konkurrenceevne på kortere sigt. De økonomiske fordele i form af lavere offentlige udgifter og øget arbejdsudbud vil imidlertid på lang sigt komme virksomhederne til gode. Dertil kommer de store personlige og sociale gevinster ved reduceret marginalisering og udstødning.



## Litteraturliste

Andersen, S. (1991): Individual Consequences of Plant Closures and Cutback. Working Paper 91-4. Centre for Labour Economics, University of Aarhus and Aarhus School of Business, Aarhus.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1999): AE-nyt. Nyhedsbrev fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, nr. 1 - januar 1999. København.

Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (2000): Bidrags-satser 2000. [http://www.atp.dk/aes\\_301.htm](http://www.atp.dk/aes_301.htm)

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999): *Virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft*. København.

Arbejds miljøinstituttet (1997): *Danske lønmodtageres arbejdsmiljø og helbred 1990-95*. København.

Arbejds miljøinstituttet (2000a): *Social ulighed i sundhed*. København.

Arbejds miljøinstituttet (2000b): *Helbred som indikator for arbejdsmiljøpåvirkninger*. København.

Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København.

Arbejdsskadestyrelsen (1999): *Statistikhæfte for Arbejdsskadestyrelsen 1998*. København.

Arbejdstilsynet (1999): *Anmeldte arbejdsskader. Årsopgørelse 1998*. At-rapport nr. 4 1999. København.

Assurandør-Societetet, Danmarks Statistik, Pensionskasserådet, Foreningen til bedømmelse af personforsikringsrisiko (1992): *Invaliditet og erhverv. Helbredsbedingede førtidspensioneringer i Danmark 1983-86*. København.

Bach, H. B. (1998): *En spørgeskemaundersøgelse blandt for-*

*sikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til Langtidsledige i tre kommuner. Rapport nr. 98:9. Socialforskningsinstituttet, København.*

Bach, H. B. (1999): *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer. Rapport nr. 99:12. Socialforskningsinstituttet, København.*

Bach, H. B., J. A. Larsen og A. Rosdahl (1998): *Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Rapport nr. 98:9. Socialforskningsinstituttet, København.*

Berman, E. J. Bound and S. Machin (1998): Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence. *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 1245-1280.

Brogaard, S. og H. Weise (1997): *Evaluering af Lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen. Rapport nr. 97:7. Socialforskningsinstituttet, København.*

Dansk Arbejdsgiverforening (2000): *ArbejdsMarkedspolitisk Agenda, nr. 8:2000. København.*

Den Sociale Ankestyrelse (1999): *Førtidspensioner. Årsstatistik 1998. København.*

Den Sociale Ankestyrelse (2000): *Faldet i antallet af førtidspensionstilkendelser i 1999. København.*

Desjonqueres, T., S. Machin and J. Van Reenen (1999): Another Nail in the Coffin? Or can the Trade Based Explanation of Changing Skill Structures be Resurrected? *Scandinavian Journal of Economics*, 104 (4), pp. 533-554.

Det Økonomiske Råd (1995): *Dansk Økonomi, forår 1995. København.*

Det Økonomiske Råd (1996): *Dansk Økonomi, efterår 1996. København.*

Det Økonomiske Råd (1997): *Dansk Økonomi, forår 1997*. København.

Det Økonomiske Råd (1998): *Dansk Økonomi, forår 1998*. København.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen (1999a): *Efterløns- og overgangsydelsesstatistik for 1. halvår 1999*. København.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen (1999b): *Efterløns- og overgangsydelsesstatistik for 1998*. København.

Erhvervsministeriet (1995): *Erhvervsredøgørelsen 1995*. København.

Finansministeriet (1997): *Globalisering og dansk økonomi*. København.

Finansministeriet (1999a): *Budgetredøgørelse 99*. København.

Finansministeriet (1999b): *Budgetoversigt. Offentlige finanser 5*. København.

Gregersen, O. (1994): *Kommunernes pensionspraksis*. Service rapport december 1994. Socialforskningsinstituttet, København.

Gregersen, O. og M. N. Christoffersen (1999): *Langvarige sociale sager – klienternes holdning*. Rapport nr. 99:6. Socialforskningsinstituttet, København.

Hummelgaard, H., B. K. Gravensen, L. Husted og J. B. Nielsen (1998): *Uddannelse og arbejdsløshed blandt unge indvandrere*. AKF-forlaget, København.

Husted, L., H. S. Nielsen, M. Røsholm, and N. Smith (2000): *Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark*, Working Paper 00-01. Centre for Labour Market and Social Research, Aarhus.

Karnov (2000): *Karnovs Lovsamling, 1999*, 4. bind 15. udgave, kapitel 7, Sociallovgivning. Karnovs Forlag A/S, København.

Kjeldsen, P. (1999): Den langtidsarbejdsløse – om mennesket bag tallene og aktiveringen. I Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring: *Årsberetning for 1998*, København.

Langager, K. (1997): *Indsatsen over for de forsikrede ledige*. Rapport nr. 97:20. Socialforskningsinstituttet, København.

Larsen, M. og H. Weise (1999): *Virksomhedernes sociale engagement*. Rapport nr. 99:16. Socialforskningsinstituttet, København.

Landsorganisationen (2000): Udspil. LO's Nyhedsbrev nr. 5. København.

Nord-Larsen, M. (1991): *Langvarig sygdom - problemer og konsekvenser*. Rapport nr. 91:5. Socialforskningsinstituttet, København.

Nord-Larsen, M. (1997): *Ungeindsatsens start*. Service-rapport. Socialforskningsinstituttet, København.

OECD (1996): *Globalisation of Industry: Overview and Sector Reports*. Paris.

OECD (1997): *Employment Outlook*. Paris

Opgavekommissionen (1998): Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Regelsamling I og II.  
[http://www.im.dk/opg\\_kom\\_regel/forside.htm](http://www.im.dk/opg_kom_regel/forside.htm)

PA Consulting Group (1999): *Arbejdsmarkedsrådet for Storstrøms Amt. Evaluering af forsøgsprojekt vedrørende ledige med risiko for langtidsledighed*. København.

Pedersen, L. og A. Rosdahl (1999): *På kanten af arbejdsmarkedet – marginalisering og aktivering*. Socialforskningsinstituttet, København.

Slaughter, M. and P. Swagel (1997): *The Effect of Globalisation on Wages in the Advanced Economies*. Working Paper 97/43. IMF, Washington.

Socialministeriet (1994): *Betænkning om arbejdsskade-forsikring mv*. Betænkning nr. 1282. København.

Socialministeriet (1998): *Rapport om undersøgelse i 30 kommuner af revalideringsindsatsen*. København.

Socialministeriet (1999): *Cirkulære om regulering pr. 1. januar 2000 af satsen på det sociale område*. CIR nr. 168 af 4. november 1999. København.

Socialministeriet (2000): *Kortlægning af målgrupperne i indsatsen for personer med langvarig offentlig forsørgelse*. Udvalget om indsatsen for personer med langvarig offentlig forsørgelse mv. København.

Valbak, Å. og J. Wamsler (1986): *Revalideringsindsatsens erhvervsmæssige effekt*. AKF's forlag, København.

Weise, H. og S. Brogaard (1997): *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering*. Rapport nr. 97:21. Socialforskningsinstituttet, København.

Westergaard-Nielsen, N., E. Agerbo, T. Eriksson and P. B. Mortensen (1999): *Mental Illness and Labour Market Outcomes: Employment and Earnings*. Unpublished paper. Centre for Labour Market and Social Research, University of Aarhus and The Aarhus School of Business, Aarhus.

Wood, A. (1998): *Globalisation and the Rise in Labour Market Inequalities*. *Economic Journal*, 108 (September), pp. 1463-1482.

