



AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Aalborg Universitet

Det danske mirakel set fra jorden

En revurdering af grundlaget for aktivstrategien

Larsen, Christian Albrekt

Publication date:
2000

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Larsen, C. A. (2000). *Det danske mirakel set fra jorden: En revurdering af grundlaget for aktivstrategien.*

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Det danske mirakel set fra jorden

- en revurdering af grundlaget for aktivstrategien



Af Christian Albrekt Larsen

Speciale på administrationsuddannelsen,
Aalborg Universitet, 2000
Christian Albrekt Larsen
albrekt@socsci.auc.dk
Vejleder: Jørgen Goul Andersen

”Partiet er imod loven om uddannelses- og iværksætterydelse, der er primitiv, reaktionær og asocial. Vi skal 50 – 60 år tilbage i Danmarkshistorien for at finde magen til reaktionær, onskabsfuld og ussel lovgivning, hvor hensynet til de svageste grupper bliver tilsidesat på en så uanstændig måde”.

Socialdemokratiet 1986

Kilde: Garodkin, *Håndbog i dansk politik 1987*

Forord

I sidste halvdel af 1990'erne fik Danmark betydelig international opmærksomhed på grund af faldet i arbejdsløsheden. Efter næsten 10 år med konstant stigende arbejdsløshed havde man ellers næsten opgivet håbet om en betydelig reduktion i gruppen på overførselsindkomst. Man mente, at årsagen til den høje arbejdsløshed var strukturelt betinget, dvs. end ikke en kraftig højkonjunktur kunne for alvor løse problemet. Ikke desto mindre blev arbejdsløsheden mere end halveret i perioden fra 1994 til 1999. Der var sket et mirakel. Det danske mirakel.

Politikere, embedsmænd og forskere fra andre lande har valfartet til Danmark for nærmere at studere dette mirakel. Man er interesseret i, hvad det er for et trylleslag, der med ét kunne ophæve det kroniske arbejdsløshedsproblem, der også har plaget de fleste øvrige europæiske lande. På disse møder, konferencer og seminarer fortæller vi gæsterne, at resultaterne blandt andet skyldes en ny effektiv og visionær arbejdsmarkedspolitik, der motiverer og opkvalificerer arbejdskraften. Aktivstrategien er dog ikke kommet til verden ved ét enkelt trylleslag. Det startede som en ny kurs overfor de yngste kontanthjælpsmodtagere, men blev i sidste halvdel af 1990'erne voldsomt intensiveret og udbredt til at omfatte stort set alle ledige. Når man nærlæser evalueringerne af aktivstrategiens effekter, er det dog ganske svært at finde dokumentation for, at aktivstrategien er en sådan mirakelkur, der har kunnet halvere den danske arbejdsløshed. Evalueringsresultaterne tyder snarere på begrænsede positive effekter for nogle grupper ledige, men ikke for andre. En konklusion, der dog ikke har fået politikere og embedsmænd til at ryste på hånden under intensiveringen og udbredelsen af aktivstrategien. Hvilket bl.a. kan aflæses i de stigende udgifter til politikken på trods af kraftig reduktion i arbejdsløsheden.

Der findes mange eksempler på, at en politik så at sige bliver selvkørende. Politikken kan blive sat på et "spor", hvor den pga. en række feedbackmekanismer bliver meget svær at ændre eller stoppe. Politikken bliver sporafhængig. Der findes flere forskellige forklaringer på, hvad det er for nogle feedbackmekanismer, der gør politikker selvkørende (se f.eks. Peters, 1999). De politiske aktører kan have en egeninteresse i at fremstille deres politik som årsag til faldet i arbejdsløsheden. En række implementerende organer, der så at sige "lever af politikken", kan også have en interesse i at fremvise gode resultater. Alt andet lige vil der således fra det etablerede system være en opbakning bag en igangsat politik og en tendens til "succesfortolkning" af evalueringsresultater. Men vigtigst af alt er måske de centrale aktørers opfattelse af problemer og løsninger. Feedback består således også i, at centrale aktører bliver ved med at fortolke evalueringsresultater indenfor politikens eksisterende forståelsessystem. I forhold til aktivstrategien er den centrale problemopfattelse strukturarbejdsløshed og dens årsager.

Derfor forsøger dette speciale nærmere at undersøge holdbarheden af de centrale antagelser bag aktivstrategien, der udgør hele fundamentet for dens udbredelse og intensivering. Dette er interessant ud fra flere forskellige vinkler. Først og fremmest er det interessant at nærme sig en

forståelse af, hvilken rolle aktivstrategien egentlig har haft i forhold til den faldende arbejdsløshed. Dernæst ligger der en betydelig risiko for, at en mangelfuld eller direkte fejlagtig problemforståelse kan føre til u hensigtsmæssige politikker. Forstået som politikker, der kan være unødvendige, virkningsløse eller direkte dysfunktionelle i forhold til intensionen om at bringe flest mulige tilbage til arbejdsmarkedet. Dermed forsøger specialet også at komme udover forskningsverdenens hidtidige kritik af aktivstrategien, der enten har været rettet mod tekniske implementeringsproblemer eller en moralsk afstandstagen fra at stille krav til de svageste i samfundet.

Jeg takker specialevejleder Jørgen Goul Andersen for uvurderlige kommentarer, faglig inspiration og adgang til det omfattende surveymateriale.

Christian Albrekt Larsen

Aalborg Øst den 31. september 2000

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1: Indledning	7
<i>Produktionsstrukturer, velfærdsregimer og aktiv arbejdsmarkedspolitik</i>	8
<i>Skiftet i dansk arbejdsmarkedspolitik</i>	11
<i>Aktivstrategien og dens usikre effekter</i>	16
<i>Specialets tilgang til undersøgelse af aktivstrategien</i>	19
Kapitel 2: Aktivstrategien i kontanthjælps - og dagpengesystemet	23
<i>Kontanthjælpssystemet</i>	23
<i>Dagpengesystemet</i>	27
Kapitel 3: Aktivstrategiens effekter	32
<i>Udslusningsresultater fra surveyundersøgelser</i>	33
<i>Subjektive effektmål fra surveyundersøgelser</i>	37
<i>Fixed-Effect målinger fra registerdata</i>	39
<i>Varighedsanalyser fra registerdata</i>	46
<i>Sammenfatning af effektanalysernes resultater</i>	49
<i>Effektanalysernes fortolkning og den bagvedliggende problemopfattelse</i>	52
Kapitel 4: Undersøgelsens data	55
<i>Panelundersøgelse 1994 - 1999</i>	56
<i>Analysestrategi</i>	60
Kapitel 5: Integration på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999	62
Kapitel 6: Grundlaget for kvalifikationseffekter	68
<i>Uddannelsesniveau i 1994-tværsnittet</i>	69
<i>Uddannelsesniveaut og integrationen på arbejdsmarkedet</i>	71
<i>Kontrol for ændret kvalifikationsniveau</i>	75
<i>Specificering af uddannelsesbehovet</i>	78
<i>De lediges egen vurdering af kvalifikationsbehovet</i>	81
<i>Sammenfatning af grundlaget for kvalifikationseffekter</i>	85

Kapitel 7: Grundlaget for motivationseffekter87

Principiel og aktuel arbejdsvilje 89
Arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet..... 94
Specificering af integrationen på arbejdsmarkedet 101
Økonomiske incitamenter og arbejdsvilje..... 102
Sammenfatning af grundlaget for motivationseffekter 104

Kapitel 8: Grundlaget for passiveringsteser107

Forudgående arbejdsløshed og integration på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999 109
Betydning af forudgående arbejdsløshed for forskellige grupper 112
Mestring og betydning af forudgående ledighed 115
Sammenfatning af grundlaget for passiveringsteser..... 116

Kapitel 9: Samlet model for integration på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999118

Kapitel 10: Konklusion og perspektiver121

Konklusionernes holdbarhed og rækkevidde 125
Perspektiver i forhold til arbejdsmarkedspolitikken 127
Perspektiver i forhold til velfærdsstatsudviklingen..... 129

Litteraturliste132

English summary.....139

Kapitel 1: Indledning

I løbet af de sidste årtier har både den offentlige og den samfundsvidenskabelige diskussion beskæftiget sig med, hvorledes udviklingen af en global økonomi samt ufleksible arbejdsmarkeder bl.a. pga. en overdimensioneret velfærdsstat øger potentialet for arbejdsløshed og marginalisering af såkaldte svage grupper i de vestlige samfund. I de skandinaviske lande har man typisk forsøgt at imødegå disse strukturelle problemer på arbejdsmarkedet ved at føre en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Ofte forstået som et socialt forsvarligt alternativ til en neoliberal strategi, hvor større lønspredning og ulighed anses som løsningen på kroniske arbejdsløshedsproblemer. I forhold til de øvrige nordiske lande havde Danmark dog indtil midten af 1990'erne en relativ passiv arbejdsmarkedspolitik. Efterfølgende er der sket en voldsom intensivering af aktivstrategien.

Den danske aktivstrategi opfattes både nationalt og internationalt som en succesfuld politik, der har reduceret ledigheden og følgevirkninger heraf. Denne udbredte opfattelse bygger dog på et meget spinkelt grundlag, da det er overordentligt vanskeligt at holde effekter fra aktivstrategien adskilt fra generelle effekter fra højkonjunktoren i perioden fra 1994 og frem. De makroøkonomiske mål for forbedrede strukturer kan tolkes på forskellig måde og fører let til fejlslutninger. Analyser på individniveau er også behæftet med problemer, men har dog mulighed for i nogen grad at tage højde for konjunktoreffekten. Disse analyser på individniveau finder frem til positive - men meget begrænsede - effekter af aktivstrategien. De begrænsede, og til tider helt fraværende, beskæftigelseseffekter står således i skarp kontrast til de stigende udgifter til ordningerne og den politiske opfattelse af en succeshistorie. Man kan dog indvende, at aktivstrategien bygger på mere end et økonomisk rationale. Helt fra starten har det været intentionen at hindre marginalisering af de mest udsatte grupper ud fra et bredere velfærdspolitisk rationale. Men selv ud fra et sådant rationale har resultaterne været begrænsede. Kritikere peger endda på, at aktivstrategien i sig selv kan generere marginalisering af de mest udsatte grupper.

Det overordnede tema for specialet er nærmere at undersøge, hvorvidt aktivstrategien hindrer, genererer eller er virkningsløs i forhold til marginaliseringsprocesser på arbejdsmarkedet. Marginaliseringstermen anvendes her som en bred samlebetegnelse for personer, der befinder sig i en slags mellemposition på et spektrum gående fra forankret til udstødt (Svedberg,1995:44). Yderpositionerne på arbejdsmarkedet kan forholdsvis let identificeres. De forankrede er den kernearbejdsstyrke, der ikke har problemer med at opnå fuld deltagelse på arbejdsmarkedet. I den anden ende findes førtidspensionister og tidligt pensionerede, der stort set er afskåret fra deltagelse på det almindelige arbejdsmarked. Herimellem findes en gruppe af marginaliserede, der stadig er orienteret imod arbejdsmarkedet, men i varierende omfang er afskåret fra fuld deltagelse. Gruppen består således primært af kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Termen marginaliseringsproces udtrykker således en bevægelse fra forankret til marginaliseret, mens den modsatte bevægelse kan

kaldes en integrationsproces. Det er aktivstrategiens forhold til disse processer på arbejdsmarkedet, der nærmere analyseres.

Denne problemstilling er på ingen måder banebrydende i forhold til den hidtidige forskning. Forhåbningen er dog, at specialet via et mere nuanceret teoretisk perspektiv og et omfattende surveymateriale kan overvinde en række begrænsninger i den hidtidige forskning. Først og fremmest har de fleste hidtidige undersøgelser af aktivstrategien haft karakter af bestilte evalueringer, der er forholdsvis teoriløse og ukritiske. Dernæst er de hidtidige undersøgelser udviklet og fortolket indenfor en økonomisk teoriramme, hvilket alt andet lige begrænser de mulige konklusioner. For det tredje opfattes de ledige i den hidtidige forskning ofte som en homogen gruppe, hvorom man vil sige noget gennemsnitligt om aktivstrategiens virkninger. Dette speciale prøver at råde bod på den første begrænsning i den hidtidige forskning ved kritisk at revurdere undersøgelsesresultaterne og efterprøve nogle af de grundlæggende antagelser som aktivstrategien bygger på. Med grundlæggende antagelser menes de bagvedliggende problemopfattelser, som aktivstrategien er designet i forhold til. Endvidere vil specialet have en bredere fortolkningsramme, der både trækker på erkendelser fra økonomisk, sociologisk og politologisk teori. Endelig vil specialet i undersøgelsen af aktivstrategiens grundlæggende antagelser forsøge at differentiere mellem forskellige grupper og typer af arbejdsløse. Det er derfor ikke specialets forventning at kunne besvare spørgsmålet om holdbarheden af aktivstrategiens grundlæggende antagelser med gyldighed for hele gruppen. I stedet er det intentionen at specificere og præcisere, hvorvidt de grundlæggende antagelser er holdbare i forhold til forskellige grupper og typer af ledige.

I resten af dette kapitel nuanceres ovenstående ræsonnement og de centrale problemstillinger uddybes. Det første afsnit forsøger nærmere at indkredse de grundlæggende problemforståelser bag aktivstrategien ved at beskrive sammenhængen mellem nye risici for marginalisering på arbejdsmarkedet, skandinaviske velfærdsregimer og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Dernæst skitseres de dominerende strategier i dansk arbejdsmarkedspolitik i perioden fra 1980 og frem. Derefter beskrives kort de overordnede resultater fra de hidtidige undersøgelser af aktivstrategiens effekter. I det sidste afsnit redegøres nærmere for specialets tilgang, og problemstillingen afgrænses.

Produktionsstrukturer, velfærdsregimer og aktiv arbejdsmarkedspolitik

Baggrunden for aktiv arbejdsmarkedspolitik kan forstås ud fra en herskende problemopfattelse i økonomiske analyser og i nyere velfærdsstatsteori, hvor politikken ses som én blandt flere strategier i forhold til nogle grundlæggende ændringer af produktionsstrukturer og velfærdssystemer. I perioden fra anden verdenskrig og frem til midt i 1970'erne oplevede de vestlige industrielle lande en hidtil uset økonomisk vækst, hvor fuld beskæftigelse nærmest var en selvfølge. Denne periode – i velfærdstatslitteraturen kaldt den gyldne tid - endte dog brat med oliekriserne i 1970'erne. Kombinationen af høj arbejdsløshed og inflation satte alvorlige spørgsmålstejn ved den

keynesianske økonomiske politik, der havde været en dominerende strategi i den gyldne periode (Esping-Andersen,1996; Jessop,1996). Eller måske mere præcist den keynesianske problemopfattelse. I kølvandet på de økonomiske kriser fulgte en generel velfærdspessimisme, bl.a. forårsaget af den vedvarende arbejdsløshed, der viste, at problemerne ikke blot skyldes et eksogent økonomisk chok. Opfattelsen blev, at der var noget strukturelt galt i de vestlige økonomier og velfærdsstater. Samme hovedkonklusion når OECD-økonomernes stort anlagte jobstudie frem til i midten af 1990'erne; ”... *det er den manglende evne blandt OECD-landenes økonomier og samfund til at tilpasse sig hurtigt og innovativt til en verden af hurtige strukturelle ændringer, der er hovedårsag til høj og vedvarende arbejdsløshed*” (OECD,1994a:vii). En opfattelse, der er underliggende præmis for nutidens aktive arbejdsmarkedspolitik, der i høj grad handler om at ændre strukturer på arbejdsmarkedet.

Teorierne om årsagen til de kroniske arbejdsløshedsproblemer kan groft deles i forhold til eksogene og endogene forklaringer. Til de eksogene forklaringer hører teorier om et grundlæggende skifte i produktionsstrukturerne fra fordisme til post-fordisme – eller fra industrialisme til post-industrialisme. Tankegangen er kort fortalt, at globalisering og den teknologiske udvikling fører til et beskæftigelsesfald i industrisektoren. Dels pga. udflytning af industriproduktion til europæiske og globale lavtlønsområder og dels pga. automatisering af industriproduktionen. Problemet er, at denne overskudsarbejdskraft ikke uden videre kan optages i servicesektoren, blandt andet pga. høje mindstelønninger. I modsætning til overgangen fra landbrugs- til industriproduktion kan specielt de lavtuddannede ikke finde plads på de post-industrielle arbejdsmarkeder, hvor viden og uddannelse er afgørende kvalifikationer. Omfanget af sådanne effekter fra den øgede økonomiske integration har været voldsomt omdiskuteret (f.eks. Krugman,1996; Erhvervsministeriet,1997:58; Finansministeriet,1997a: kap. 2). I kapitel 6 nuanceres diskussionen. Der er større enighed om, at den økonomiske integration har reduceret statens styringskapacitet i forhold til stimuleringen af efterspørgslen (Esping-Andersen,1999:kap. 6; Jessop,1996; Fisher,1995). Spørgsmålet er dog om styringskapaciteten på noget tidspunkt har været særlig høj for en lille åben økonomi som den danske.

I de senere år har man også i stigende grad rettet blikket mod de endogene faktorer, der kan forklare den vedvarende arbejdsløshed. Disse endogene faktorer er alle knyttet til opfattelsen af manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Specielt manglende lønfleksibilitet har været anført som forklaring på den vedvarende arbejdsløshed i de udbyggede europæiske velfærdsstater. Pointen er, at korporative strukturer på arbejdsmarkedet og udbyggede velfærdsordninger hindrer fri løndannelse (i nedadgående retning, så produktivitet svarer til løn)(OECD,1994b:51 og 211). Specielt de universelle velfærdsordninger i Skandinavien forårsager en høj mindsteløn. Kombineret med høje skatteprocenter er de økonomiske incitamentter til at arbejde meget begrænsede, specielt for de lavtuddannede. Man har ligefrem talt om ”fattigdomsfælder” eller ”ledighedsfælder” (OECD,1994b: 265). Dernæst er ufleksibilitet på de europæiske arbejdsmarkeder blevet forklaret med manglende mulighed for at afskedige arbejdskraft og flytte arbejdskraft mellem brancher og

funktioner. Et problem, der dog er mindre i Skandinavien end i de øvrige europæiske lande. Alt sammen bevirker det dog, at stimulering af efterspørgslen pga. manglende arbejdsudbud blot vil føre til lønstigninger, inflation og tab af konkurrenceevne. I modsætning til keynesianismens fokusering på efterspørgselssiden er både de endogene og eksogene forklaringer i høj grad knyttet til problemer med arbejdsudbuddet.¹

Denne grundlæggende problemopfattelse genfindes i nyere velfærdsstatsteori. Esping-Andersen taler således om et nyt uløseligt dilemma mellem lighed og beskæftigelse, der øger potentialet for marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet. Hvis ligheden bevares, vil en større gruppe blive holdt udenfor arbejdsmarkedet. Hvis derimod ledigheden reduceres, må man affinde sig med større ulighed på arbejdsmarkedet (Esping-Andersen, 1996 og 1999). Visse teoretikere mener, at der er tale om så fundamentale problemer, at de hidtidige velfærdsstater vil ændres radikalt pga. tilpasningen til disse nye strukturelle forhold (Jessop, 1996). En væsentlig pointe fra velfærdsstatsteorien er dog, at der findes forskellige såkaldte velfærdsregimer. Idealtypisk kan de vestlige lande groft kategoriseres i henholdsvis liberale (residuelle/anglesaksiske), konservative (selektive/kontinental europæiske) og socialdemokratiske (universelle/skandinaviske) velfærdsregimer. Pointen er, at disse regimer bl.a. pga. indbyggede institutionelle logikker reagerer forskelligt i forhold til arbejdsløshedsproblemet. Esping-Andersen beskriver tre idealtypiske strategier imod arbejdsløsheden, der knytter sig til de tre forskellige velfærdsregimer.

De liberale velfærdsregimer har reageret på arbejdsløshedsproblemet med en neo-liberal strategi, der forsøger at genindføre markedskræfterne på arbejdsmarkedet. Ud fra en neoklassisk tankegang sikrer øget lønfleksibilitet, at de lavtuddannedes lønninger svarer til produktiviteten. Omkostningerne ved en øget beskæftigelse er en større økonomisk ulighed. Her ligger et betydeligt marginaliseringspotentiale for gruppen i lavtlønnede og udsigtsløse jobs, der aldrig får solidt fodfæste på arbejdsmarkedet. Esping-Andersen taler ligefrem om et nyt postindustrielt proletariat (Esping-Andersen, 1996:17). De kontinentaleuropæiske velfærdsregimer har derimod primært bekæmpet arbejdsløsheden ved at reducere arbejdsstyrken, bl.a. via gunstige muligheder for tidlig pensionering. Ved at skille sig af med en mindre produktiv arbejdskraft etableres en kernearbejdsstyrke, hvis høje lønninger modsvarer af en høj produktivitet. Den politiske logik har været at beskytte den mandlige familieforsøger mod arbejdsløshed, da mange af familiens velfærdsrettigheder er knyttet til mandens position på arbejdsmarkedet. Resultatet er et meget ufleksibelt arbejdsmarked, hvor marginaliseringspotentialet ligger mellem en beskyttet "insider" arbejdsstyrke domineret af mænd og en "outsider" gruppe bestående af langtidsledige unge og kvinder, der ikke får en chance på arbejdsmarkedet (Esping-Andersen, 1996:18).

I modsætning til strategierne i liberale og konservative regimer har de socialdemokratiske regimer hverken øget lønfleksibiliteten eller reduceret arbejdsstyrken. Tværtimod har de socialdemokratiske

¹ Hvilket også bunder i en lang debat indenfor økonomisk teori, hvor neoklassiske økonomiske teoretikere fik en renæssance i 1980'erne.

regimer bibeholdt en sammenpresset lønstruktur samt udvidet arbejdsstyrken. Man har bl.a. undgået problemet med høje mindstelønninger ved at etablere servicejobbene i den offentlige sektor. Endvidere har de socialdemokratiske regimer idealtypisk bekæmpet gabet mellem lønninger og lavtuddannedes produktivitet ved at opkvalificere de arbejdsløse. En såkaldt social investeringsstrategi (Esping-Andersen,1996:10-14). Tankegangen er den simple, at staten via aktiv arbejdsmarkedspolitik kan hæve produktiviteten og mobiliteten hos de ledige, dvs. en slags funktionel ækvivalent til den neo-liberale løsning, hvor lønfleksibiliteten øges. Dette teoretiske ræsonnement bygger i høj grad på erfaringer fra Sverige, der i velfærdslitteraturen har været betragtet som skoleeksemplet på et socialdemokratisk regime. Som det eneste europæiske land lykkes det også Sverige helt frem til 1990'erne at overvinde dilemmaet mellem lighed og beskæftigelse, hvilket i høj grad er blevet tilskrevet den aktive arbejdsmarkedspolitik. Ifølge velfærdsstatlitteraturen er baggrunden for aktiv arbejdsmarkedspolitik således et skandinavisk forsøg på at hindre marginalisering og bibeholde den universelle velfærdsstat i en post-industriell produktionsstruktur.

Udsagnene fra den generelle velfærdsstatsteori kan kritiseres fra mange vinkler. Den væsentligste indvending er, at forklaringerne ofte er funktionalistisk prægede, dvs. der bliver ikke levnet megen plads til det politiske system og dets aktører. Det interessante er dog, at ovenstående opfattelse af strukturel arbejdsløshed forårsaget af skift i produktionsstruktur og en udbygget velfærdsstat tydeligt kan genfindes i diskursen hos de danske politiske aktører. Store kommissionsarbejder som "Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer" fra 1989 og "Rapport fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer" (Zeuthen-udvalget) fra 1992 underbyggede for alvor opfattelsen af arbejdsløshed som et strukturproblem, hvilket samtidig satte spørgsmålstegn ved den hidtidige arbejdsmarkedspolitik (Goul-Andersen,1998b:200; Torfing,1999:15; Nielsen,1991). Man kan ligefrem hævde, at begrebet strukturel arbejdsløshed er blevet en såkaldt hegemonisk diskurs, dvs. en slags fællesforståelse blandt aktørerne, som der ikke stilles spørgsmål ved (Kaj Pedersen,1988; Frølund Thomsen,1997:97). Hvad enten denne fællesforståelse er baseret på virkelig forekomne strukturelle ændringer eller blot på ændrede virkelighedsforståelser, har ovenstående teoretiske ræsonnement haft kraftig indflydelse på den aktive arbejdsmarkedspolitik i de nordiske lande. I det følgende afsnit beskrives hovedlinierne i den danske arbejdsmarkedspolitik.

Skiftet i dansk arbejdsmarkedspolitik

Politikstrategierne i de forskellige lande er langt fra så entydige, som det fremgår af ovenstående teoretiske beskrivelse af grundlæggende problemer – eller måske snarere problemopfattelser - og dertil knyttede politiske strategier i forskellige velfærdsregimer. Ikke mindst på det arbejdsmarkedspolitiske område findes der markant forskellige strategier indenfor grupperingerne af velfærdsregimer. I det følgende sættes de danske politikker og politikændringer ind i en nordisk

kontekst, bl.a. for nærmere at skelne mellem de grundlæggende problemforståelser eller rationaler, der ligger bag forskellige strategier. Nedenstående tabel giver et første overblik ved at se på ledighedsproblemet omfang og udgifter til arbejdsmarkedspolitiske ordninger i henholdsvis Danmark, Sverige, Finland og Norge.

Tabel 1.1: *Ledighed¹ og offentlige udgifter til arbejdsmarkedspolitiske ordninger fordelt på aktive og passive foranstaltninger.*

	1980 – 1989 ²	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Danmark	7,1 ³	7,7	8,5	9,2	10,1	8,2	7,3	6,8	5,6	5,2	5,2
Sverige	2,7	1,7	3,1	5,6	9,1	9,4	8,8	9,6	9,9	8,2	7,2
Finland	5,4	3,2	7,1	12,5	16,4	16,8	15,3	14,6	12,7	11,4	10,2
Norge	2,8	5,3	5,6	6,0	6,1	5,5	5,0	4,9	4,1	3,3	3,2
	1985⁴	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Udgifter til passive ordninger i pct. af BNP											
Danmark	3,7	4,40	4,73	4,99	5,49	5,15	4,61	4,36	4,02	3,74	-
Sverige ⁵	0,9	-	0,88	1,65	2,71	2,77	2,53	2,26	2,16	1,91	-
Finland	1,3	1,13	2,25	3,93	5,01	4,75	4,01	3,69	3,21	2,79	-
Norge	0,5	1,17	1,19	1,43	1,49	1,31	1,1	0,9	0,7	0,49	-
Udgifter til aktive ordninger i pct. af BNP											
Danmark ⁶	1,1	1,13	1,31	1,48	1,81	1,83	1,95	1,92	1,80	1,89	-
Sverige ⁵	2,1	-	1,69	2,46	3,07	2,98	2,99	2,36	2,09	2,01	-
Finland	0,9	0,98	1,38	1,8	1,72	1,68	1,58	1,73	1,57	1,23	-
Norge	0,6	1,01	0,94	1,04	1,16	1,34	1,34	1,16	0,98	0,91	-
Andel udgifter til aktive ordninger i forhold til samlede udgifter											
Danmark	0,23	0,20	0,22	0,23	0,25	0,26	0,30	0,31	0,31	0,34	-
Sverige	0,71	-	0,66	0,60	0,53	0,52	0,54	0,51	0,49	0,51	-
Finland	0,41	0,46	0,38	0,31	0,26	0,26	0,28	0,32	0,33	0,31	-
Norge	0,56	0,46	0,44	0,42	0,44	0,51	0,55	0,56	0,58	0,65	-

¹ OECD standardiseret.

² Simpelt gennemsnit 1980-1989.

³ Ca. tal. Dansk arbejdsløshed kun OECD standardiseret tilbage til 1988. Beregning foretaget ved at fratække 2 procent point fra dansk opgørelse af arbejdsløshed, hvilket i gennemsnit er differencen mellem OECD og DK-opgørelse fra 1988-1998.

⁴ Danmark 1986.

⁵ Sverige: Frem til og med 1994 er udgifter ikke opgjort i forhold til årsskiftet. 1990/1991 svarer til 1991 osv.

⁶ Danmark: Mindre udgiftspost for arbejdsforanstaltninger til handicappede er fratrukket (medregnes af OECD frem til 1994).

Kilde: Bilagstabeller i OECD Employment outlook 1994, 1996, 1998, 1999. Bilagstabeller i OECD Economic outlook 1997, 2000. Martin, 2000: 83. Egne beregninger på dele af materialet.

Øverste del af tabellen viser, at omfanget af ledighedsproblemet har været meget forskelligt i de nordiske lande. Danmark har haft det mest konstante arbejdsløshedsproblem, bl.a. pga. et kronisk betalingsbalanceproblem (se f.eks. Hansen, 1994). Gennem 1980'erne var ledigheden i gennemsnit 7,1 pct. og udviklingen kulminerede i 1993, hvor ledigheden nåede 10,1 pct. af arbejdsstyrken beregnet ud fra ILO's definition. Siden har Danmark frem til 1999 oplevet en halvering af

arbejdsløsheden.² Den anden ekstrem er Norge, der gennem 1980'erne og 1990'erne ikke har oplevet noget væsentligt ledighedsproblem, hvilket bl.a. kan forklares ved olieressourcernes finansiering af den offentlige sektor. Ligesom Norge har Sverige i hele efterkrigstiden ikke haft væsentlige beskæftigelsesproblemer, men den gyldne tid endte brat i starten af 1990'erne, hvor ledigheden fra et meget lavt niveau steg til noget lignende det danske. En tilsvarende udvikling ses i Finland – blot endnu mere dramatisk. Dog har Finland med en gennemsnitlig arbejdsløshed i 1980'erne på 5,4 pct. været mere vant til ledighedsproblemer end Sverige. Både Sverige og til dels Finland synes dog at have overvundet de økonomiske kriser og arbejdsløsheden har været faldende i 1999. Pointen er, at ledighedsproblemet har ramt meget forskelligt i de socialdemokratiske regimer.

De socialdemokratiske regimer har også reageret forskelligt i forhold til ledighedsproblemet, hvilket bl.a. afspejles i de offentlige udgifter til arbejdsmarkedsordninger. Målt på de passive udgifter (dagpenge, kontanthjælp, tidlig tilbagetrækning mv.) ligger Danmark klart over de øvrige nordiske lande, hvilket ikke blot skyldes omfanget af ledigheden. F.eks. var de offentlige udgifter til passive ordninger i Danmark i 1998 markant større end i Finland og Sverige, selvom arbejdsløsheden var markant mindre. Det fremgår endvidere ret tydeligt, at ændringer i de passive udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger er afhængig af omfanget af arbejdsløsheden. Det samme er i nogen grad tilfældet for udgifterne til aktive ordninger. Den mest markante undtagelse findes i Danmark, hvor udgifterne til aktive ordninger har været voksende på trods af faldende ledighed. Udgifterne er således større i 1998 end i 1993, selvom arbejdsløsheden ca. er blevet halveret i perioden. En tendens der fortsætter i 1999 og 2000.³

Dette afspejler sig i den nederste del af tabellen, hvor andelen af udgifter til aktive ordninger ses i forhold til de samlede udgifter. Andelen af aktive udgifter i Danmark er således steget fra at udgøre 20 pct. i 1990 til at udgøre 34 pct. i 1998. Set i forhold til de øvrige nordiske lande udgør de aktive udgifter i Danmark dog en beskeden andel i forhold til de samlede udgifter. Frem til 1993 var Danmark det land, hvor andelen af aktive udgifter var mindst. Herefter når Danmark ca. op omkring det finske niveau, der i øvrigt har været faldende i forhold til 1990. Man skal dog være opmærksom på, at tallene kan variere i forhold til opgørelsesmetode, dvs. hvad der regnes som henholdsvis aktive og passive udgifter. Meget tyder dog på, at velfærdsstatsteoriens forudsigelse om aktive i stedet for passive politikker i socialdemokratiske regimer først og fremmest stemmer overens med forholdene i Sverige og Norge. Fordelingen i Norge skal dog ses i forhold til de meget lave udgifter til passive ordninger. Derimod har Danmark indtil for nylig ført en relativ passiv arbejdsmarkedspolitik. I hvert tilfælde i forhold til de øvrige nordiske lande.

² En vis del skal dog tilskrives øget brug af støttede beskæftigelsesordninger, orlovsordninger og tidlig tilbagetrækning (se kapitel 5).

³ Budgettet for 1999 blev overskredet med 1,5 mia. kr. Under finanslovsforhandlingerne for 2000 måtte man pga. nye lovgivninger uventet udvide budgettet med 3 mia. kr. Den samlede post på finansloven er således ca. 13 mia. kr. De faktiske udgifter er formentlig langt større, men det er ordentlig vanskeligt at få et billede af de samlede udgifter (se f.eks. Arbejdsministeriet, 2000:75).

Den forholdsvis passive strategi i Danmark kom klart til udtryk i 1980'ernes dagpengesystem. Ledige havde let adgang til dagpengesystemet (26 ugers beskæftigelse indenfor 3 år), kontrollen med rådighed var lille, ydelserne generøse (90 pct. af tidligere indkomst med loft omkring 130.000 kr.) og den støttede periode lang. Formelt var dagpengeperioden på to et halvt år, men herefter havde arbejdsløse krav på jobtilbud i 6 måneder, hvilket kvalificerede til en ny periode på to et halvt år. En procedure, der kunne foretages to gange. Den reelle dagpengeperiode var således 7 – 9 år og aktivering var i høj grad et middel til at holde ledige i dagpengesystemet (Finansministeriet, 1996: kap. 3.3; Goul Andersen, 1996). I Esping-Andersens termer var der tale om en ekstrem grad af de-commodificering. Hermed menes, at sociale rettigheder gør borgerne mindre afhængige af deres position på arbejdsmarkedet. Man kan næsten tale om en slags statslig finansieret "borgerlønstrategi", der sikrede lige rettigheder og livsmuligheder for beskæftigede og ledige. Rationalet bag borgerlønsideen er, at når der alligevel aldrig bliver arbejde til alle, så må man dele den eksisterende mængde arbejde (f.eks. via orlovsordninger og jobrotation) eller i det mindste sørge for, at borgere uden for arbejdsmarkedet frit kan vælge at dyrke andre sider af livet (f.eks. ved at sikre et højt forsørgelsesgrundlag i dagpengesystemet). Den radikale/normative borgerlønstankegang har dog aldrig fået opbakning af den politiske elite (Christensen, 2000). Kombineret med opfattelsen af arbejdsløshed som konjunkturproblem var den mere moderate tankegang, at der ikke i øjeblikket var plads til alle, hvorfor ledige skulle sikres rimelige levevilkår. Men mens politikerne og ledige ventede på den næste højkonjunktur blev Danmark formentlig det land i verden, der ad bagvejen har været tættest på at praktisere borgerlønsideen (Goul Andersen, 1996). Derfor vil jeg i mangel på bedre anvende borgerlønstrategi som analytisk begreb for en række politikstrategier i 1980'erne og et stykke ind i 1990'erne, jf. nedenstående figur.⁴

Udviklingen i de offentlige udgifter viser dog, at denne "borgerlønstrategi" er under forandring. I modsætning til de passive ordninger er udgifterne til de aktive ordninger som tidligere nævnt ikke faldet i takt med den mindre arbejdsløshed. Udgiftsændringerne dækker over ret fundamentale ændringer i dagpenge- og kontanthjælpssystemet. I den nedenstående figur nævnes de væsentligste reformer i 1990'erne, der kan betegnes som værende elementer af en aktivstrategi. Mere detaljeret beskrivelse af reformernes indhold findes i kapitel 2.

⁴ Strategi kan også være en misvisende term, da der langt hen af vejen var tale om inkrementalistiske lappeløsninger, hvor skiftende regeringer justerede frem og tilbage (Hansen m.fl., 1997:27; Pekkarinen, 1989:339). Så det er kun af heuristiske grunde termen borgerlønstrategi anvendes. Termen borgerlønsspor kunne også anvendes, hvilket dog kræver grundigere introduktion til den historiske institutionalisme. Direkte ukritisk anvendelse af spor-terminologi ender ofte i så brede teoretiske ræsonnementer, at alt kan forklares. Og dermed forklares ingen ting.

Tabel 1.2: Grundlæggende reformer i dagpenge- og kontanthjælpssystem i 1990'erne

"Borgerlønstrategien"	Aktivstrategien
1979: Efterlønsordning 1980: Borgerlønsnignende dagpengesystem 1992: Overgangsydelse for langtidsledige 55-59 årige 1992: Forældreorlov 1992: Uddannelsesorlov	1990-1992: Unge indsatsen - Indledende opstramninger for unge ledige
1993: Arbejdsmarkedsreform I - Orlovsordninger forbedret. Introduktion af sabbatorlov. - Overgangsydelse udvidet til 50 – 59 årige	1993: Arbejdsmarkedsreform I - Periode max 7 år - Regionalisering. Tidlig aktivering for udsatte grupper. - Individuelle handlingsplaner
1994: "Serviceeftersyn" - Overgangsydelse afvikles - Sabbatorlov afvikles - Forældreorlov reduceres	1994: "Serviceeftersyn" - Ret og pligt aktivering efter 4 år - Opstramning af rådighedsregler
	1995: Arbejdsmarkedsreform II - Periode max. 5 år. Aktivering efter 2 år - Adgangs- og rådighedskriterier strammet
	1998: Arbejdsmarkedsreform III - Periode max. 4 år. Aktivering efter 1 år
	1998: Lov om aktiv Socialpolitik - Aktiveringsindsats for alle grupper på kontanthjælp
	2000: Planlagt reform af førtidspension - Øget brug af flexjob

Kilde: Lettere omskrivning af Goul Andersen 2000:15.

Den samlede udvikling i arbejdsmarkedspolitikken kan beskrives som en udfasning af "borgerlønstrategien" og en voldsom intensivering af aktivstrategien. Aktivering er således blevet en integreret del af både kontant- og dagpengesystemet, og pligtaktiveringen er løbende blevet fremrykket gennem 1990'erne. Endvidere er de lediges forpligtelser til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet blevet skærpet ganske betydeligt. Den ændrede politikstrategi knytter sig meget tæt til det ændrede syn på arbejdsløsheden som værende et struktur- i stedet for et konjunkturproblem. Den danske aktivstrategi er således knyttet til de grundlæggende problemopfattelser, der blev skitseret i forrige afsnit. F.eks. beskriver Finansministeriet i 1996 aktivstrategiens effekter som en dobbeltløbende virkning på arbejdsudbuddet (Finansministeriet, 1996:96). Aktivstrategien skal styrke kvalifikationer hos de ledige, hvilket tænkes at reducere såkaldte mismatch problemer på arbejdsmarkedet, der er en naturlig følge af de ændrede produktionsstrukturer og generel manglende fleksibilitet. Det minder nærmest om afskrift fra Zeuthen-udvalget, der konkluderer, at "hvis dette mål om opkvalificering gennem aktivering realiseres, vil de lediges konkurrenceevne på arbejdsmarkedet styrkes", hvilket "vil kunne reducere den strukturelle arbejdsløshed" (Zeuthen-udvalget, 1992:9). Dernæst skal aktivstrategien tilskynde de ledige til at søge arbejde – en såkaldt motivations- eller afskrækkelseeffekt. Aktivering fungerer således også som en effektiv test af lediges rådighed, hvilket sammen med øgede beskæftigelseskrav for optjening af dagpengereetten skal styrke de lediges søgeaktivitet.

Tankegangen er tydeligt knyttet til opfattelsen af manglende incitament til at arbejde pga. manglende lønflexibilitet forårsaget af udbyggede velfærdsordninger og stærkt organiserede arbejdsmarkeder.

Udover disse betragtninger funderet i økonomisk teori er aktivstrategien også baseret på et socialpolitisk rationale, hvilket ligeledes hænger sammen med strukturforståelsen. Hvis forbedrede konjunkturer ikke kan løse arbejdsledighedsproblemet bliver ”borgerlønstrategiens” ledige i ”fred” nærmest synonymt med at ”lade dem i stikken”. Aktivstrategien er således også tænkt som et middel til at hjælpe de såkaldt marginaliserede grupper, der bl.a. blev sat på dagsordenen i analyser fra Socialkommissionen i 1992 og Velfærdskommissionen i 1995 (Socialkommissionen,1992; Velfærdskommissionen,1995). Aktivstrategiens socialpolitiske rationale kommer klarest til udtryk i Lov om aktiv socialpolitik fra 1998, hvor selv ledige, der ikke har nogen som helst udsigt til at komme i arbejde, har ret og pligt til aktivering. Rationalet er, at modtagelse af overførselsindkomst uden aktivering over tid i sig selv fører til marginalisering – ikke bare fra arbejdsmarkedet, men fra hele samfundet.

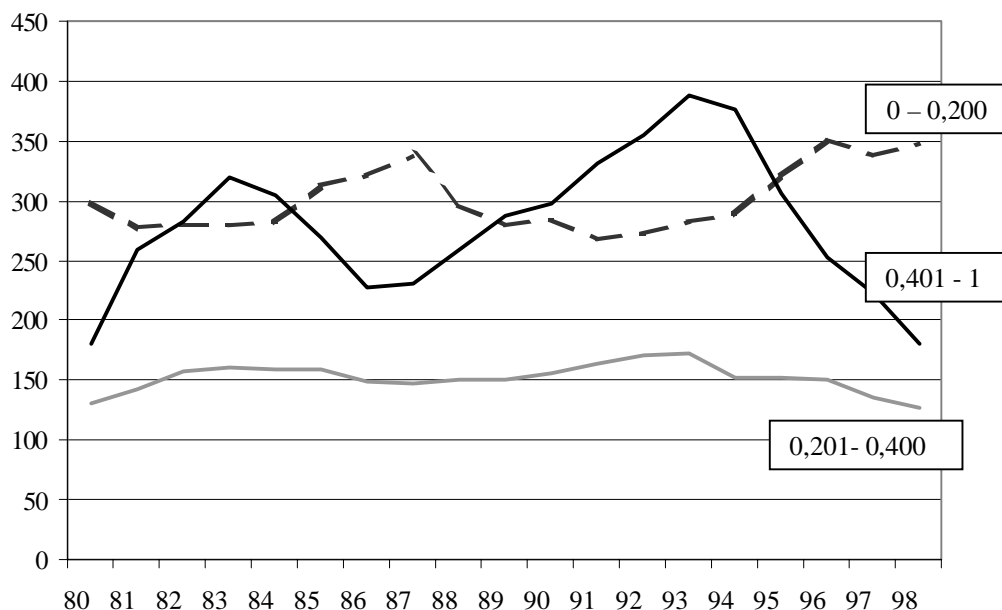
Aktivstrategien bygger således både på økonomiske og sociale – eller arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske – rationaler, der på mange måder markerer et opgør mod den tidligere ”borgerlønstrategi”. Endvidere er det karakteristisk, at både de nye arbejdsmarkeds- og socialpolitiske problemforståelser i høj grad stammer fra store kommissionsarbejder i slutningen af 1980’erne og starten af 1990’erne (Albrekt Larsen m.fl.,2000:kap.4.4).

Aktivstrategien og dens usikre effekter

Set ud fra problemforståelserne i OECD-publikationerne og hos Esping-Andersen virker politikændringerne i Danmark som ganske fornuftige og effektive forsøg på at imødegå arbejdsledighed og marginalisering i en postindustrial økonomi. I internationale forsamlings er de danske politikændringer - der på mange måder minder om ændringer i hollandsk arbejdsmarkedspolitik - også blevet lanceret som det europæiske alternativ til den engelske neoliberale strategi. Det hollandske og danske ”jobmirakel” præsenteres som en ny ”tredje vej”, der via en aktivstrategi med både ”pisk” og ”gulerødder” kan overvinde det tidligere skitserede dilemma mellem lighed og arbejdsledighed (Cox,1996; Albrekt Larsen,1998). Denne umiddelbare kobling mellem aktivstrategien og faldet i arbejdsledighed bygger dog på et meget spinkelt grundlag, hvilket er pointen i dette afsnit.

Nok er langtidsløsheden i Danmark faldet markant i perioden fra 1993 til 1999, men det store spørgsmål er, hvorvidt faldet kan tilskrives aktivstrategien. Det er nemlig en generel erfaring, at langtidsløsheden er mere konjunkturfølsom end korttidsløsheden (Jensen, 1997). Nedenstående figur illustrerer tendensen ud fra antal ledighedsberørte fordelt på ledighedsgrader.

Figur 1.1: Antal personer (tusinde) berørt af ledighed fordelt efter ledighedsgrad



Kilde: Egne beregninger ud fra Statistisk 10 års oversigt 1990 og 1999, Danmarks statistik.

Både det samlede antal ledighedsramte personer og det gennemsnitlige ledighedsomfang følger konjunkturerne, men fordelt på ledighedsgrader nuanceres billedet. Antal ledighedsberørte med årlig ledighedsgrad under 0,2 svarende til to en halv måned, er ligefrem konjunkturmedløbende, dvs. kortidsarbejdsløsheden stiger under højkonjunkturer. Antal ledighedsramte med ledighedsgrad mellem 0,2 til 0,4, svarende til mellem to en halv og fem måneder, er stort set konstant under høj- og lavkonjunktur. Til gengæld varierer antal ledighedsramte med mere end fem måneders ledighed klart med konjunkturerne. Herunder i særlig høj grad gruppen med ledighedsgrad over 0,8, der ofte defineres som langtidsledige. Antal ledighedsramte i denne gruppe er under den seneste højkonjunktur reduceret med 68 pct., mod 50 pct. af gruppen med ledighedsgrad mellem 0,6 og 0,8 og 44 pct. af gruppen med ledighedsgrad mellem 0,4 og 0,6.⁵ Samme tendens gjorde sig gældende i forrige højkonjunktur. At langtidsledigheden er faldet under den nuværende højkonjunktur er således kun forventeligt. Figuren viser dog, at ledigheden er faldet kraftigere end under den forrige højkonjunktur fra 1983 til 1986. Forskellen kan dog i høj grad tilskrives en større afgang fra ledighed til permanente tilbagetrækningsordninger i perioden fra 1993 til 1998 (Larsen og Langager, 1998:102).

Ikke desto mindre hævder de fleste ministerielle udredninger, at aktivstrategien har bidraget til at reducere arbejdsløsheden. Argumentationen bygger typisk på den konstatering, at ledigheden de seneste år har bevæget sig ned under det beregnede niveau for strukturarbejdsløshed i 1994 på ca.

⁵ Ændringen i gruppen med ledighedsgrad 0,6 – 0,8 er beregnet fra 1994, hvor antal ledighedsramte i gruppen toppede, og frem til 1998. De øvrige ændringer er beregnet fra 1993 (hvor de to andre grupper toppede) til 1998.

12 pct. af arbejdsstyrken.⁶ Vel at mærke uden de accelererende lønstigninger, der ifølge den økonomiske teori kvalte den forrige højkonjunktur (f.eks. Arbejdsministeriet,1999:60; Finansministeriet,1996:88). Heraf slutter man, at strukturerne må være forbedrede, hvilket alt andet lige må skyldes aktivstrategien. Problemet med ræsonnementet er dog, at opgørelsen af niveauet for strukturarbejdsløshed er behæftet med meget stor usikkerhed (Hofman og Pedersen, 1996; Jespersen 1996:62). Erkendelsen kan endog findes i de ministerielle udgivelser. F.eks. skriver Arbejdsministeriet i 1999, at *"selvom denne sammenhæng (arbejdsløshed/løn- prisniveau) synes at være nogenlunde stabil over en længere årrække, er indikatorerne for den strukturelle ledighed behæftet med stor usikkerhed"* (Arbejdsministeriet,1999:50). Endvidere er det meget tvivlsomt om lønstigningerne i 1987 skyldtes lønglidning pga. flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Man kan meget vel argumentere for, at lønstigningerne snarere må tilskrives nogle helt unikke politiske forhold i 1987 (Ibsen,1992; Due Madsen og Jensen,1993:364; Goul Andersen,1998a:200). Dermed kan lønstigningerne ved overenskomstforhandlingerne i 1987 ikke tages som bevis for, at den danske strukturarbejdsløshed på daværende tidspunkt lå på 7-8 pct. Problemforståelsen fra velfærdsstatsteorien kan således problematiseres og reelt er det umuligt at vurdere effekten af aktivstrategien ud fra et sådant makroperspektiv. Derfor har man også forsøgt mere direkte at måle effekterne fra aktivstrategien på individniveau.

Desværre er de individbaserede evalueringer også behæftet med det problem, at det er overordentligt vanskeligt at isolere effekten fra de arbejdsmarkedspolitiske tiltag fra den generelle konjunktursituation samt individuelle egenskaber ved den ledige (Langager, 1997: kap. 5; Weise og Brogaard, 1997: kap.7). Spørgsmålet vil altid være, om de ledige også uden aktivstrategien ville have fået beskæftigelse pga. bedre konjunkturer. Problematikken og resultaterne behandles grundigt i kapitel 3. Den overordnede konklusion er dog, at når analyserne renses for uvedkommende effekter er beskæftigelseeffekterne begrænsede. For nogle grupper er beskæftigelseeffekten rimelig, mens den for andre grupper er helt fraværende. Når den ringe beskæftigelseeffekt sammenholdes med de stigende udgifter til aktivstrategien vil man ud fra en økonomisk cost-benefit betragtning formentlig komme til det resultat, at aktivstrategien ikke kan betale sig.⁷ Men som allerede nævnt har aktivstrategien også et socialpolitisk rationale, der handler om at gøre noget for de mest marginaliserede grupper. Ideen med aktivstrategiens tidlige behovsorienterede indsats var netop at hjælpe de grupper, der havde størst risiko for at blive varigt udelukkede fra arbejdsmarkedet. På trods af den ringe generelle beskæftigelseeffekt kan aktivstrategien udmærket

⁶ Opgjort ud fra det såkaldte NAIRU-mål (Non-Acceleration-Inflation-Rate-of-Unemployment), dvs. indikatoren afspejler udviklingen i den faktiske ledighed sammenholdt med ændringerne i prisstigningstakten (Finansministeriet,1996:86).

⁷ Pga. de tidligere nævnte vanskeligheder med at opgøre udgifter til aktivstrategien har der ikke været foretaget cost-effect analyser før Arbejdsministeriets analyse for forsikrede i 2000. Her nås frem til en positiv budgetpåvirkning fra privat jobtræning, omkring neutral budgetpåvirkning fra offentlig aktivering og negativ budgetpåvirkning fra uddannelse. Problemet er dog, at disse beregninger er foretaget ud fra en simpel effektmodel, der ikke tager højde for konjunkturpåvirkninger (se kapitel 3). Endvidere er administrative omkostninger ikke medregnet (Arbejdsministeriet, 2000). Der findes ingen cost-effect beregninger for ikke-forsikrede ledige (hvilket der jf. kapitel 3 kan være en meget indlysende grund til).

opfattes som en succes, hvis den har formået at hjælpe de mest udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Det var også en pointe fra velfærdsstatsteorien, at den skandinaviske strategi ikke kun handlede om et mere effektivt arbejdsmarked. Det handlede også om velfærdsstatens forpligtigelse til at hindre marginalisering fra arbejdsmarkedet, der ofte sammenkædes med videre social marginalisering og politisk polarisering af samfundet.⁸

Hvorvidt aktivstrategien er succesfuld i forhold til en sådan bredere velfærdsmålsætning er endnu vanskeligere at vurdere. Gennemgangen i kapitel 3 viser en vis tendens til, at de mindst kvalificerede får de dårligste aktiveringstilbud. En tendens, man bl.a. kan forklare ud fra implementeringsteorien, der har lavet ganske detaljerede studier af, hvorledes frontliniemedarbejdere i forskellige krydspresituationer danner forskellige afværgemekanismer for at lette arbejdspresset. Mest omtalt er såkaldt ”creaming”, hvor de stærkere klienter ofte prioriteres over de svagere og mere besværlige klienter (Lipsky,1980; Winther,1994). Endvidere er der også en risiko for, at de svageste grupper pga. stigende krav og pligter bliver overflyttet til andre offentlige forsørgelsessystemer. Kritikere påpeger således, at utilsigtede bieffekter fra aktivstrategien reelt kan føre til større marginaliseringsproblemer på det danske arbejdsmarked (f.eks. Mik Meyer,1999; Reintoft,1998).

Specialets tilgang til undersøgelse af aktivstrategien

Ovenstående afsnit leder frem til den hypotese, at der er et misforhold mellem de økonomiske ressourcer og politiske succeshistorier, der er knyttet til aktivstrategien, og de dokumenterbare resultater. Både i forhold til det økonomiske og sociale rationale bag strategien. Dette misforhold danner basis for en kritisk revurdering af aktivstrategien, hvilket som tidligere nævnt ikke har været ambitionen for de bestilte evalueringer. En revurdering af aktivstrategien kan dog foretages ud fra en række forskellige perspektiver, hvilket gør en afgrænsning af specialet nødvendig.

En typisk tilgang har været at undersøge misforholdet som et implementeringsproblem. Grundlæggende er tankegangen, at når de politiske intentioner om beskæftigelseeffekt og hindring af marginalisering ikke er blevet indfriet, må der være noget galt med implementeringen af politikken. En sådan forståelse kan man også nemt finde teoretisk belæg for i implementeringslitteraturen, der siden Pressmans og Wildsavskys banebrydende studie fra 1973 med undertitlen ”*how great expectations in Washington are dashed in Oakland*” har analyseret, hvorledes politikker besluttet i parlamentet lider skibbrud i implementeringsprocessen (Wildavsky m.fl.,1973; Albæk,1988:kap. 2).

⁸ Den herskende opfattelse af en direkte sammenhæng mellem marginalisering fra arbejdsmarkedet til social og politisk marginalisering kan dog problematiseres (Goul Andersen,1995). En problematik, der ikke berøres nærmere i dette speciale.

I implementeringsteorien findes endog argumenter for, at det er ekstraordinært vanskeligt at implementere den nye arbejdsmarkedsstrategi, da politikskiftet kan karakteriseres som en bevægelse fra en regulativ til en interventionistisk politik. Distinktionen handler om, i hvor høj grad det offentlige intervenserer i forhold til den enkelte borger (Rothstein,1994:95). ”Borgerlønsstrategien” kan på linie med f.eks. udbetaling af folkepension opfattes som en regulativ politik, hvor staten udbetaler overførselsindkomster uden at blande sig synderligt i borgernes adfærd og forbrug. Omvendt kan aktivstrategien på linien med f.eks. tvangsfjernelse af børn eller opdragelse til demokrati via skolesystem opfattes som en interventionistisk politik, der i langt højere grad forsøger at påvirke og ændre adfærd hos målgruppen. Behovsorienterede indsatser med individuelle handlingsplaner er et klart udtryk for en sådan interventionisme. Ideen er således at målrette og tilpasse de offentlige arbejdsmarkedspolitikker til den enkelte ledige, i stedet for at administrere ud fra generelle regler. Nede på det helt konkrete niveau ses aktiveringsindsatsens interventionistiske karakter f.eks. ved helt eksplicite målsætninger om, at ledige via jobtræning skal ”trænes” til at stå op til tiden, begå sig på en arbejdsplads, tage pænt tøj på til jobsamtaler osv. Pointen fra implementeringsteorien er nu, at specielt de interventionistiske politikker er svære at implementere tilfredsstillende. Problemerne skyldes ofte koordinationsproblemer pga. mange aktører, kassetænkning og konfliktfyldte interesse modsætninger (Rothstein,1994:95).⁹ Implementeringsstudier af den danske aktivstrategi har da også vist, at sådanne problemer er til stede (f.eks. Jørgensen m.fl.,1994; Larsen m.fl.,1996).

Der er dog en betydelig risiko for, at fokuset kan blive for snævert ved primært at beskæftige sig med disse implementeringsproblemer. Derfor vil dette speciale udover en revurdering af de hidtidige effektmålinger anlægge et perspektiv, der i højere grad fokuserer på de grundlæggende problemopfattelser bag aktivstrategien, der som tidligere nævnt blev udkrystalliseret i starten af 1990’erne. Pointen er, at de manglende effekter fra aktivstrategien også kan skyldes en forkert opfattelse af de problemer, som politikken er designet til at løse. Hvis dette er tilfældet, nytter det ikke noget at gøre implementeringen af en (”forkert”) politik bedre. Fra policyteorien kan man finde teoretisk belæg for, at aktivstrategien kan være behæftet med sådanne problemer. Problematisering af tankegangen om rationelle politiske aktører, der vælger de mest egnede midler til at løse objektivt givne problemer, har ligefrem været hovedtemaet i moderne policyteori. Lige fra Simons teori om begrænset rationalitet, over Lindbloms teori om ”muddling through” til nye teorier om totalt fraværende rationalitet i anarkistiske beslutningsprocesser (Parsons,1997:271-330). Det er en (ikke overraskende) hovedpointe i denne litteratur, at det bliver sværere rationelt at vælge midler, når politikproblemerne bliver mere komplekse. En sådan kompleksitet er netop karakteristisk for de interventionistiske politikker, hvor der tit opstår problemer med at tilpasse de generelle regler til de mange forskellige situationer og grupper. Rothstein taler her om et slags politikparadoks; jo mere målrettede man ønsker politikker, jo mere vagt må politikerne nødvendigvis formulere de generelle

⁹ Endvidere fører de interventionistiske politikker til problemer med retssikkerheden for den enkelte borger, da det offentlige frontpersonale nødvendigvis må foretage skøn. Retssikkerhed og vilkårlighed har også været diskuteret i forhold til den danske aktivstrategi, se f.eks. Carstens 1999.

regler (Rothstein,1994). En sådan erkendelse afspejles i intentionerne om at etablere en mere decentral styringsmodel for aktivstrategien, hvilket dog langt fra har reduceret antallet af ændringer og stramninger af generelle regler fra centralt niveau (se kapitel 2). Denne problematik er netop baggrunden for specialets tidligere nævnte ambition om at skelne mellem forskellige grupper og typer af ledige. Dvs. specialet har også et politikudviklende perspektiv. Forstået på den måde, at analyserne formentlig kan sige noget om, hvor aktivstrategien har (hvis effektivt implementeret) potentiale til at løse målgruppens problemer i forhold til arbejdsmarkedet. Og ligeså interessant, hvor aktivstrategien ikke har noget større potentiale.

Ud fra ovenstående ræsonnementer vil specialets revurdering af aktivstrategien blive afgrænset til to overordnede analysetrin. Det første analysetrin analyserer aktivstrategien ud fra eksisterende materiale. Herunder analyseres nærmere, hvorledes aktivstrategien er blevet udbredt og intensiveret i kontanthjælps- og dagpengesystemet (kapitel 2). Dette giver både et overblik over den faktiske udvikling og en forståelse af den politiske logik bag de løbende ændringer. Dernæst består det første analysetrin af en gennemgang af hidtidige effektmålinger (kapitel 3). Formålet er både at give et overblik over dokumentationen for aktivstrategiens effekter og at fortage en vurdering af disse resultaters gyldighed, hvilket gerne skulle lede frem til en samlet revurdering af aktivstrategiens effekter i forhold til integration på arbejdsmarkedet. En sådan revurdering af de mange evalueringresultater nødvendiggør en rimelig redegørelse for de bagvedliggende evalueringmetoder, hvilket samtidig tydeliggør de utallige problemer med effektmålinger af aktivstrategien.

Det andet analysetrin består i nærmere at undersøge holdbarheden af de grundlæggende problemopfattelser bag aktivstrategien (kapitel 4 – 8), der er beskrevet i dette indledende kapitel. Hvor første analysetrin blandt andet handler om, hvilke effekter aktivstrategien har haft, handler andet analysetrin om, hvorfor resultaterne er så begrænsede. Her er hypotesen, at aktivstrategiens grundlæggende antagelser / problemforståelser er uholdbare, dvs. der er ikke "blot" tale om implementeringsproblemer. Aktivstrategiens grundlæggende antagelser afgrænses til en analyse af følgende tre kausalforhold. 1) Først undersøges, hvorvidt manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer er årsag til manglende integration på arbejdsmarkedet. Aktivstrategiens forsøg på at hindre marginalisering fra arbejdsmarkedet via uddannelsesindsats og jobtræning, dvs. forventningen om kvalificeringseffekter, er baseret på, at der er en sådan sammenhæng mellem uddannelse og integration på arbejdsmarkedet. 2) Dernæst undersøges, hvorvidt manglende arbejdsvilje er årsag til manglende integration på arbejdsmarkedet. Aktivstrategiens forsøg på at reducere ledigheden via opstramninger i rådighedsforpligtigelser og rådighedstest via tidlig aktivering, dvs. afskrækkelses- eller motivationseffekten, er netop baseret på, at der er en sådan sammenhæng mellem arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet. 3) Endelig analyseres, hvorvidt selve længden af forudgående ledighed er årsag til manglende integration på arbejdsmarkedet. Aktivstrategiens forsøg på via aktivering at hindre passivering pga. modtagelse af overførselsindkomster tager for givet, at der er en sådan sammenhæng. Analysen af holdbarheden af

disse tre grundlæggende antagelser eller kausalforståelser baseres på surveymateriale fra et panelstudie, der nærmere vil blive beskrevet i kapitel 4.

Kapitel 2: Aktivstrategien i kontanthjælps - og dagpengesystemet

Aktivstrategien blev intensiveret og udkrystalliseret i sidste halvdel af 1990'erne, men har spor langt tilbage i lovgivningen. Her er det dog vigtigt at skelne mellem kontanthjælps- og dagpengesystemet, der helt siden etableringen af de første velfærdsordninger har virket uafhængigt af hinanden. Indenfor kontanthjælpssystemet blev der allerede i 1960 etableret en revalideringsordning, der havde til formål at få ledige med tabt arbejdsevne tilbage på arbejdsmarkedet. Den moderne aktivstrategi med ret og pligt aktivering startede i 1990, som en selektiv politik i forhold til de 18 – 19 årige kontanthjælpsmodtagere. Ved slutningen af 1990'erne var stort set alle grupper i kontanthjælpssystemet målgruppe for denne aktivstrategi. En lidt anderledes udvikling findes i dagpengesystemet, hvor ”borgerlønstrategien” var langt mere udbredt. Med den første arbejdsmarkedsreform blev aktivstrategien rettet mod særligt udsatte grupper, mens de efterfølgende stramninger udbredte aktivstrategien til alle forsikrede. Dermed er både ikke-forsikrede og forsikrede efter en relativ kort ledighedsperiode omfattet af aktivstrategi. Man kan sige, at aktivstrategien er gået fra at være en selektiv til at være en generel arbejdsmarkedspolitik. Dermed bygger den nuværende aktivstrategi på en antagelse om, at alle grupper af ledige har behov for motivation eller kvalifikation, hvis de skal integreres på arbejdsmarkedet. Den nuværende diskussion om behovsorientering handler således udelukkende om, hvilket ”aktivinstrument”, der skal generere disse motivations- og kvalifikationseffekter. Derimod bliver der ikke sat spørgsmålstegn ved, om alle ledige faktisk har behov for en sådan indsats. På et overordnet niveau er man således, trods alle målsætninger om behovsorientering, endt med en ret ensidig og ikke behovsorienteret politik.

Kontanthjælpssystemet

Tankegangen bag aktivstrategien kan spores langt tilbage i kontanthjælpssystemet, hvor man har haft en lang tradition for interventionistiske politikker. Revalideringsloven fra 1960 indeholdt nogle af de grundprincipper, der senere blev udmøntet i 1970'ernes store socialreform. Revalideringsindsatsen var udmålt skønmæssigt, decentraliseret til kommunalt niveau og formålsbestemt i forhold til arbejdsmarkedet. I formålsparagraffen til ændringerne i forsorgsloven i 1961 anføres det ”at det offentlige, hvor forholdene tilsiger det, kan tilstræbe at yde bistand med henblik på i stedet for understøttelse at skaffe hjælpsøgende mulighed for erhvervmæssigt arbejde for at udvikle eller genoprette hans erhvervsevne” (citeret fra Johansen,1982:85). En sådan revalideringstanke findes også i socialreformen i 1970'erne, herunder bistandsloven fra 1976. Hovedingredienserne var dog en forenkling og effektivisering af administrationen ved at samle de

mange særlovgivninger til én lov, der blev administreret af et kommunalt bistandskontor. Endvidere forlod man generelt retsprincippet til fordel for skønsprincippet. Aktivstrategiens principper om decentralisering og behovsorientering findes således meget tidligt indenfor kontanthjælpssystemet (Johansen, 1982: kap. 4). Udover revalideringsydelsen for personer med tabt arbejdsevne var reglerne for indsatsen overordnede og upræcise. Hvorvidt reglerne reelt blev administreret ud fra en "borgerlønstankegang" eller ud fra en "aktivtankegang" var således afhængig af de enkelte socialudvalg i kommunerne. På baggrund af den stigende ungdomsarbejdsløshed blev kommunerne dog i 1977 forpligtet til at afsætte et vist beløb pr. indbygger til etablering af praktikpladser og beskæftigelsesprojekter. Og i 1982 udsendte man det såkaldte "sultecirkulære", der senere blev til "sulteparagraffen" gældende for de 18 – 21 årige. Det næste store brud for ikke-forsikrede ledige kom med indførelse af ungdomsydelsen og lov om kommunal beskæftigelsesindsats i starten af 1990'erne.

Lov om kommunal aktivering var en "blød" lovgivning, der gav kommunerne øgede muligheder for via beskæftigelsesprojektet og løntilskud til private virksomheder at gøre en indsats for unge og andre udsatte grupper. De mere mærkbare opstramninger kom med ungdomsydelsen, hvor 18-19 årige havde ret og pligt til aktivering allerede efter to uger på kontanthjælp. Aktiveringen bestod først og fremmest i beskæftigelsesprojekter og ansættelse i private virksomheder med løntilskud. Kommunalbestyrelsen kunne dog vælge også at tilbyde uddannelses tilbud og deltagelse i såkaldte ulønnede frivillige aktiviteter med samfundsmæssig relevans. Som det fremgår af nedenstående tabel blev ungdomsydelsen i de to efterfølgende år udbredt til en større gruppe. De øvrige ændringer af kontanthjælpssystemet frem til lov om kommunal aktivering i 1994 må i forhold til aktivstrategien betragtes som små justeringer, jf. nedenstående tabel.

Tabel 2.1: *Oversigt over aktivstrategien i kontanthjælpsystemet fra 1990 til 1994*

Vedtagelse	
1990	<p> Lov om kommunal beskæftigelsesindsats (lov nr. 425)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unge og udsatte grupper af ledige får mulighed for at deltage i beskæftigelsesprojekter. • Løntilskud til unge og udsatte grupper ved ansættelse i privat sektor. Op til 12 mdr. varighed. • Kommunen bestemmer selv målgruppe efter indhentning af oplysninger fra AF. <p> Ungdomsydelse (Ændring af bistandsloven lov nr. 425)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ret og pligtaktivering af 18-19 årige i op til 5 mdr. varighed, op til 20 timer ugentligt. Ansættelse i beskæftigelsesprojekt eller i private jobs med løntilskud. Start indenfor 2 uger. Ikke gældende for unge med sociale problemer udover ledighed. • Efter behov kan iværksættes vejlednings- og introduktionsforløb af varighed op til 6 uger. • Alternativ 1: Kommunalbestyrelsen kan supplere ungdomsydelsesordningen med tilbud om uddannelse. Deltagelse i sådant alternativ er frivilligt. • Alternativ 2: Eventuelt mulighed for deltagelse i frivillige ulønnede aktiviteter, der har samfundsmæssig betydning og i omfang svarer til ungdomsydelsesordning.
1991	<p> Lov om ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring (lov nr. 373).</p> <ul style="list-style-type: none"> • I de første 13 uger af aktivering optjenes ikke dagpengeret. <p> Udvidelse af ungdomsydelse (ændring af bistandslov, lov nr. 406)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ungdomsydelse udvides til at omfatte 18 – 20 årige.
1992	<p> Udvidelse af ungdomsydelse (Lov om ændring af bistandslov, lov nr. 497)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ungdomsydelse udvides til at omfatte 18 – 24 årige. • 3 mdr. efter udløb af ungdomsydelsesperiode berettiget og forpligtet til nyt beskæftigelsestilbud. • Ydelser differentieres: Ansættelse i privat sektor med løntilskud i forhold til overenskomstmæssige forhold. 21-24 årige får udligningstillæg, så ydelse svarer til almindelig kontanthjælp. • Ændring 1 (1993): Yderligere differentiering med indførelse af oplæringsydelse (ændring af bistandslov, lov nr. 499). • Ændring 2 (1993): Visitationsperiode udvides til 13 uger for 21 – 24 årige. (lov om ændring af ungdomsydelsens visitationsperiode).
1994	<p> Lov om kommunal aktivering (del af arbejdsmarkedsreform I)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Udvidelse af aktiveringstyper (lov om kommunal beskæftigelsesindsats ophæves). <ul style="list-style-type: none"> - Vejlednings- og introduktionsprogram i op til 6 uger. - Jobtræning i både privat og offentlig sektor. Privatjobtræning; løntilskud 43 kr. pr. time, max. 6 mdr. varighed. Offentlig jobtræning; max 81 kr. pr. time, max 1 år. - Særlig tilrettelagte jobtræningsforløb (individuel jobtræning). - Særlig tilrettelagt uddannelsesaktiviteter (§ 6), frivillige ulønnede aktiviteter (§8), jobrotation. • Ændring af ungdomsydelse. <ul style="list-style-type: none"> - Visitationsperiode til ret og pligtaktivering på 13 uger gældende for alle. - Udvidelse af periode fra 5 mdr. til op til 6 mdr. • Aktivering udvides til over 25 årige. <ul style="list-style-type: none"> - ret og pligt til handlingsplan efter 3 mdr. - ret og pligt til aktivering efter 12 mdr. Også personer med problemer udover ledighed omfattet. Rammer for omfang og varighed ikke fastlagt i loven. • Ingen optjening af dagpengeret ved aktivering. • Skærpe af sanktioner: Afslår kontanthjælpsmodtagere at deltage træffer kommunalbestyrelse afgørelse om konsekvenser for udbetaling af kontanthjælp. Uberettiget udeblivelse kan fratrækkes i ydelse.

Kilde: Ingerslev, 1994: kap. 3.2 ; Drewsgård Sørensen og Bendix Jensen, 2000.

Med lov om kommunal aktivering fra 1994, der var en del af den overordnede arbejdsmarkedsreform, sker der en voldsom udvidelse af målgruppen og typerne af

aktiveringsinstrumenter. Gruppen af 25 årige og derover får således ret og pligt til en personlig handlingsplan efter tre måneder og aktivering efter 12 måneders ledighed. Også personer med såkaldte sociale problemer udover ledighed bliver omfattet af disse bestemmelser, dvs. alle over 24 år skulle i princippet aktiveres. Der åbnes op for en række nye aktiveringsformer, der reelt giver kommunerne så brede rammer, at udformning af de konkrete aktiveringsforløb er svært at overskue. Det centrale er, at jobtræning (almindelig og individuel) blev mulig i den offentlige sektor og mulighederne for uddannelsesforløb udvidedes. Endelig blev sanktionsmulighederne skærpet og optjeningsretten til dagpenge fra aktiveringsforløb blev fuldstændig afskaffet. Som beskrevet i det indledende kapitel indeholdt den første arbejdsmarkedsreform også en række orlovsmuligheder, der er elementer fra en "borgerlønstrategi". Kontanthjælpsmodtagere var dog kun berettiget til børnepasningsorlov, mens uddannelsesorlov var forbeholdt forsikrede. Reguleringerne for ikke-forsikrede ledige efter den første arbejdsmarkedsreform viser, at aktivstrategien er blevet yderligt intensiveret, jf. nedenstående tabel.

Tabel 2.2: *Oversigt over aktivstrategien i kontanthjælpssystemet efter arbejdsmarkedsreform I*

Vedtagelse	
1995 / 1996	<p>Lov om kommunal aktivering (LBK nr. 150)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidsafgrænsning. Aktiveringstilbud må ikke overstige 11 mdr. indenfor sidste 12 mdr. • Individuel jobtræning omfattes som almindelig jobtræning af "lønmodtagerforhold". • Ændring af ungdomsydelse. Fra beskæftigelsestilbud (bistandslov) til aktiveringsinstrumenterne i aktiveringsloven. Ugentligt omfang forhøjet fra 20 til 30 timer. • For 25 årige og derover ændring af ledighedsperiode før individuel handlingsplan fra 3 mdr. til 6 mdr. <p>Lov om kommunal aktivering (LBK nr. 36)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for at udarbejde handlingsplan til under 25 årige. • Differentiering af målgruppen under 25 år: Unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse får forlænget aktiveringstilbuddets varighed fra 6 mdr. til 18 mdr. • Jobtræning kan ikke længere gives til under 25 årig, som pga. af afslag om uddannelse er overgået fra dagpenge- til kontanthjælpssystemet. • Udvidelse af aktiveringstilbud med voksen- og efteruddannelse for 25 årige og derover. • Handlingsplaner revurderes hver 6 mdr.
1998	<p>Lov om aktiv socialpolitik (LBK nr. 707)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rådighedsforpligtigelse indskærpet. Ansøger og dens eventuelle ægtefælle skal tage imod <i>rimeligt</i> tilbud om arbejde, aktivering eller andre såkaldte beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Pligten til at påtage sig et rimeligt tilbud sker ud fra kommunens skøn af, hvad ansøgeren kan klare. Tilbud udenfor personens arbejdsfelt i forhold til tidligere beskæftigelse og uddannelse er ikke gyldig grund til afslag. Loven nævner fire undtagelser for den pligt: <ul style="list-style-type: none"> - Hvis det fremgår af lægeerklæring, at pågældende ikke kan arbejde pga. sygdom, eller risiko for helbredet forringes pga. arbejde. - Ret til fravær pga. graviditet, fødsel og adoption. - Pasning af børn, hvis der ikke kan anvises anden pasningsmulighed. - Arbejdet omfatter udvikling og fremstilling af krigsmateriel. • Løbende opfølgning fremrykket til hver tredje måned (modifikation for skåne- og flexjob). • Ret til handlingsplan afløst af mulighed (skriftlig plan). • "Ungeregler" udvidet fra under 25 årige til under 30 årige. Samtidig udvides målgruppen til også at omfatte unge med sociale problemer udover ledighed. Hermed er alle kontanthjælpsmodtagere inkluderet i målgruppen for aktivering.

Kilde: Drewsgård Sørensen og Bendix Jensen, 2000.

Lovændringerne i 1995 og 1996 må betegnes som mindre justeringer, der ikke ændrer voldsomt ved den første arbejdsmarkedsreform. Det er dog værd at bemærke den øgede fokusering på uddannelseselementet i aktivstrategien. Aktiveringsperioden for unge uden erhvervs-kompetencegivende uddannelse udvides således fra 6 til 18 måneder med henblik på at give øgede kvalifikationer. Ligeledes udvides aktiveringstilbudene med mulighed for voksen- og efteruddannelse for de over 24 årige. Den endelige fuldbyrdelse af aktivstrategien for ikke-forsikrede kommer med lov om aktiv socialpolitik i 1998, hvor rådighedsforpligtigelserne over arbejdsmarkedet bliver præciseret og intensiveret. Alle kontanthjælpsmodtagere er således med få undtagelser forpligtet til at tage imod et såkaldt rimeligt arbejde, aktiveringstilbud eller andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Rimeligt arbejde er en meget bred kategori, hvor loven indskrænker, at afslag pga. tidligere beskæftigelse eller uddannelse ikke er en gyldig grund. Endvidere er de specielle ungeregler udvidet til at omfatte de under 30 årige samt unge med sociale problemer udover ledighed. Dermed er ret og pligtaktiveringen udbredt til alle personer i kontanthjælpssystemet. Fra at være en selektiv politik overfor helt unge og personer med tabt arbejdsevne er aktivstrategien blevet en generel politik for alle typer af kontanthjælpsmodtagere.

Dagpengesystemet

Set ud fra lovgivningen har "borgerlønsstrategien" været langt mere udbredt i forhold til de forsikrede ledige, og der har aldrig været den samme tradition for interventionistiske politikker. Det skyldes bl.a. en grundlæggende opfattelse af, at der ikke i samme grad som for kontanthjælpsmodtagernes vedkomne er "noget i vejen" med dagpengemodtagerne. Dertil kommer selvfølgelig den stærke organisering af de forsikredes interesser. Man har således været meget optaget af at sikre de lediges rettigheder ved at bevare dem i dagpengesystemet. Det er i den kontekst, at man skal forstå arbejdstilbudsloven fra 1978. Problemet var, at den stigende arbejdsløshed fra midten af 1970'erne bevirkede, at grupper af ledige var ved at falde ud af den to et halvt årige dagpengeperiode. Nødløsningen i 1977 var at suspendere 26 ugersreglen, dvs. at medlemskab af A-kasse gav direkte adgang til dagpenge. Dette var dog en uholdbar løsning i længden. Den permanente løsning var arbejdstilbudsordningen, der blev besluttet året efter (Brüniche-Olsen,1990:103). Adgangsbilletten til fortsat ophold i dagpengesystemet var således deltagelse i arbejdstilbud, der ved lovens indførelse i princippet kunne fortsætte i det uendelige. I utallige efterfølgende ændringer blev antallet af jobtilbud begrænset til to. På trods af fremrykning af arbejdstilbuddene for gruppen under 25 år var lovgivningen mest af alt udtryk for en passivstrategi. Hvilket i øvrigt er i fin overensstemmelse med vedtagelsen af efterlønsordningen samme år.

De første tegn på en reel aktivstrategi kom med uddannelses- og iværksætterydelsen i midten af 1980'erne. Indførelse af længerevarende uddannelsestilbud viser det øgede fokus på kvalifikationseffekter, der senere blev en af hjørnesteenene i opfattelsen af strukturarbejdsløsheden.

Iværksætterydelsen var udtryk for den konkurrerende ”diagnose”, at en stor del af arbejdsløsheden kunne henføres til en lønmodtagerkultur, der bevirkede manglede engagement og vilje til at tage chancer. Dagpengeperioden var dog stadig lang og rådighedsforpligtigelserne lempelige. Forpligtigelsen til at tage et ”rimeligt” job i stedet for et ”passende” job trådte således først i kraft efter endt uddannelses- eller iværksætterydelse, dvs. typisk efter 5 – 6 år ledighed. I modsætning til situationen for ikke-forsikrede var indsatsen for dagpengemodtagere stadig centraliseret og stærkt regelreguleret helt frem til 1994. Det afgørende brud med denne styringsmodel kom med den første arbejdsmarkedsreform, jf. nedenstående tabel.

Tabel 2.3: *Oversigt over aktivstrategien i dagpengesystemet frem til arbejdsmarkedsreform I*

Vedtagelse	
1978	<p>Arbejdstilbudsloven</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ret til jobtilbud på min. 26 uger efter dagpengeperiodens udløb (2,5 år), hvilket giver ret til ny dagpengeperiode. • Under 25 årige i jobtilbud efter 1 års ledighed.
1985	<p>Ændring af arbejdstilbudsloven</p> <ul style="list-style-type: none"> • Andet jobtilbud erstattes med uddannelsestilbud eller iværksætterydelse. • Uddannelsestilbud varer i halvandet til to år. Uddannelsesydelse svarer til dagpenge for 25 årige og derover og halv dagpengesats for under 25 årige. • Iværksætterydelse svarer til halvdelen af højeste dagpengesats og gives i op til tre et halvt år. Dog ikke for 55 årige og derover. • Ved forsat arbejdsløshed efter endt uddannelses- / iværksætterydelse reduceres dagpengene til 70 pct. af maksimal dagpenge det første år. Det næste år reduceres til 55 pct. af maksimal dagpengesats. Endvidere skærpes rådighedsforpligtigelsen fra ”passende” til ”rimeligt arbejde”.
1992	<p>Fremrykning for unge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for fremrykning af arbejdstilbud for under 25 årige.
1994	<p>Arbejdsmarkedsreform I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dagpengeperiode max. 7 år (4 + 3). Ret og pligt til aktivering 1 år ud fra sidste 3 år. • Ingen genoptjening af dagpengeret ved støttet beskæftigelse. • Tidlig behovsorienteret aktivering for udsatte grupper. • Decentralisering af aktiv arbejdsmarkedspolitik til 14 regioner. • Individuelle handlingsplaner for langvarigt ledige. • En række nye aktiveringsformer jf. lov om kommunal aktivering i tidligere figur.

Kilde: Goul Andersen, 2000: 17 ; Arbejdsministeriet, 2000: 25 ; Rosdahl og Mærkedahl 1987: 64.

Arbejdsmarkedsreformen var som tidligere nævnt udarbejdet på baggrund af Zeuthen-udvalget, der i høj grad adopterede og lancerede den herskende internationale diskurs om strukturproblemer. Derfor var reformen på mange måder et opgør med arbejdstilbudsordningen. Genoptjening af dagpengeret ved aktivering blev afskaffet, og der blev sat et fast loft på 7 år for dagpengeperioden. Endvidere skiftede man fra regelregulerede arbejdstilbud til en selektiv strategi, hvor udsatte grupper tidligt i ledighedsforløbet skulle tilbydes målrettede aktiveringsforløb. Den selektive politik kom også til udtryk i individuelle handlingsplaner og styringsmæssig decentralisering til 14 regionale arbejdsmarkedsråd. De regionale arbejdsmarkedsråd fik ligesom kommunerne mulighed for at anvende en bredere vifte af aktiveringsformer. Kun de overordnede rammer skulle fastlægges fra centralt hold. Selvom arbejdsmarkedsreformen således var udtryk for en fundamental anderledes

strategi, var opstramningerne i forhold til lediges forpligtigelser begrænsede og de reelle konsekvenser afhængig af den regionale implementering. Med andre ord var der tale om en aktivstrategi med mere "gulerod" end "pisk". Endvidere indeholdt arbejdsmarkedsreform I også nogle mere "borgerlønsnignende" instrumenter, hvilket var i direkte modstrid med Zeuthenudvalgets problemopfattelse og politikanbefaling. En klar aktivstrategi med fokusering på de lediges forpligtigelse blev således først endeligt udkrystalliseret i de efterfølgende lovændringer, jf. nedenstående tabel.

Tabel 2.4: *Oversigt over aktivstrategien i dagpengesystemet fra arbejdsmarkedsreform I til Finanslovaftalen 2000.*

Ved-tagelse	
1994	<p>"Serviceeftersyn" af Arbejdsmarkedsreform I (finanslovforlig)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ret og pligt til aktivering efter 4 år. • Opstramning af rådighedsregler (skærpede sanktioner ved afslag; intensiveret rådighedskontrol; effektiv karantæne). • Forlænget dagpengeret for 50-59 årige.
1995	<p>Arbejdsmarkedreform II (finanslovforlig)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dagpengeperiode max. 5 år (2 + 3). • Ret og pligt til aktivering på fuld tid efter 2 år. • Først ret til dagpenge efter 52 ugers beskæftigelse mod tidligere 26 uger. • Særlig ungeindsats. Ledige under 25 år uden kompetencegivende uddannelse ret og pligt til uddannelse i 18 måneder efter 26 ugers ledighed. Uddannelsesydelse svarende til halv dagpengesats. • Pligt til at tage "rimeligt" arbejde efter 6 måneder. • "Passiv rådighed" under uddannelse. • Transportkrav øget fra max. 3 til max 4. timers dagligt. • Puljeforordning for svage ledige. • Skærpede sanktioner ved afslag af aktivering.
1998	<p>Arbejdsmarkedreform III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dagpengeperiode max. 4 år (1 + 3). • Ret og pligt til aktivering efter 1 år. • Afskaffelse af forlænget dagpengeret for 50-54 årige. • Ret og pligt til aktivering af alle unge efter 6 måneder. • Pligt til at tage "rimeligt" arbejde uden for eget fag efter 3 måneder. • Lediges adgang til uddannelsesorlov begrænses. • Målbånd af lediges uddannelse. • Ledige skal tilmeldes AF fra 1.ledighedsdag.
1999	<p>Finanslovaftalen 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicejob i offentlig sektor til over 48 årige. • Justeringer af aktiveringindsats. <ul style="list-style-type: none"> - introduktion af arbejdspraktik. - 4 ugersreglen afskaffet, dog stadig 75 pct. af aktivperioden i aktivering. - mulighed for dispensation af aktiveringspligt for 58 – 59 årige. • To forsøgsregioner med mindre centrale styringskrav (Århus og Ringkøbing).

Kilde: Arbejdsministeriet, 2000:18 ; Goul Andersen, 2000; Heising, 1996 og 2000.

Et gennemgående træk ved ændringerne af arbejdsmarkedsreform I er en intensivering af de lediges forpligtigelser. Dagpengeperioden er blevet reduceret fra syv til fire år, når arbejdsmarkedsreform III

er fuldt indfaset. Samtidig er ret og pligt aktivering blevet fremrykket og udvidet. Med arbejdsmarkedsreform II blev ret og pligtaktivering fremrykket til efter to år, og videre fremrykket til efter ét år med arbejdsmarkedsreform III. Omfanget af ret og pligtaktivering er således blevet større og større i forhold til den selektive behovsorienterede aktivering, der var omdrejningspunktet i den første arbejdsmarkedsreform. Dernæst er der sket en række forskellige stramninger af rådighedsforpligtelserne. Stramningerne i "serviceeftersynet" handlede mest om at sikre håndhævelse af de allerede eksisterende rådighedsforpligtelser. Der blev bl.a. oprettet en særlig tilsynsmyndighed, der skulle kontrollere A-kassernes ofte "bløde" administration af karantæne regler mv. Nye rådighedsregler bliver introduceret med arbejdsmarkedsreform II. Pligten til at tage "rimeligt" arbejde blev fremrykket til efter 6 måneders ledighed, transportkravet øget fra 3 til 4 timer og ledige i uddannelsesaktivering skulle stå passivt til rådighed, dvs. man er ikke forpligtet til at søge arbejde, men skal tage imod anvist arbejde. Endvidere strammes adgangs betingelser til dagpengesystemet fra 26 til 52 ugers arbejde, og aldersgrænsen hæves fra 16 til 18 år. Med arbejdsmarkedsreform III flyttes grænsen for rimeligt arbejde helt frem til efter 3 måneders ledighed og sanktionerne ved afslag skærpes yderligere.

Med arbejdsmarkedsreform II blev den særlige ungeindsats for dagpengemodtagere etableret. Gruppen af under 25 årige uden kompetencegivende uddannelse fik efter 26 ugers ledighed ret og pligt til uddannelse af 18 måneders varighed på halv dagpengesats. Ligesom i kontanthjælpssystemet kan man iagttage en øget fokusering på uddannelseselementet. Med arbejdsmarkedsreform III afkortes dagpengeperioden for under 25 årige til 6 måneder, dvs. den almindelige ret og pligtaktivering fremrykkes for de unge med kompetencegivende uddannelse. Reformen skærper også reglerne for de ældre ledige ved at afskaffe den forlængede dagpengeret for de 50 – 54 årige, der havde givet mulighed for potentielle efterlønsmodtagere til at blive i aktivperioden indtil de var 60 år.¹⁰

Arbejdsmarkedsreform III og Lov om aktiv socialpolitik blev det hidtidige højdepunkt for en aktivstrategi baseret på rettigheder og ikke mindst forpligtelser til aktivitet i ledighedsperioder. Men samtidig har de utallige stramninger bestemt fra centralt hold ført til en aktivstrategi, der ligger meget langt fra ideen om en regional behovsorienteret indsats for udsatte grupper. Man kan næsten opfatte udviklingen som et forsøg på at styre en i udgangspunktet interventionistisk politik fra centralt hold, hvilket ifølge implementeringsteorien umuliggør en reel behovsorientering jf. indledende kapitel. På den anden side viser implementeringsteorien også, at ét er de vedtagne love, noget andet er den faktiske administration. Meget tyder på, at de mest barske midler som reduktion eller fratagelse af kontanthjælp/dagpenge kun bliver brugt i meget få tilfælde (Ebsen m.fl.,1999:254; Bech Sørensen m.fl.,2000:172). Endvidere er det bemærkelsesværdigt få, der på trods af omstramningerne falder ud af dagpengesystemet. Undersøgelser fra Direktoratet for

¹⁰ For øvrigt indeholdt finanslovsaftalen for 1999 også en større omlægning af pensionsreglerne, der via enkelte opstramninger og en række økonomiske incitament i efterlønsordningen skulle tilskynde de ældre til at blive på arbejdsmarkedet.

Arbejdsløshedsforsikringen viser, at der er tale om ca. 3.000 personer i perioden fra 1996 til 1999 (Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen, 2000). Det kunne tyde på, at mange via mere eller mindre reelle midlertidige jobs genoptjener dagpengereetten. Det økonomiske incitamentet for kommunerne til at medvirke til en sådan praksis er i hvert tilfælde helt indlysende. Opgørelsen fra Direktoratet for arbejdsløshedsforsikring viser dog, at antallet, der mister dagpengereetten, har været støt stigende i perioden fra 1996 til 1999.

Selv fra centralt hold kan dog spores enkelte tendenser til en modreaktion. I finanslovsaftalen fra 2000 blev aktivstrategien modereret ved at give de regionale arbejdsmarkedsråd mulighed for at suspendere aktiveringspligten for 58 – 59 årige og den såkaldte 4 ugers regel blev afskaffet. Det mest bemærkelsesværdige er dog aftalen om to forsøgsregioner, der etableres *”med henblik på at danne grundlag for en bredere vurdering af, om det kan være hensigtsmæssigt at mindske omfanget af de centrale styringskrav i forhold til aktiveringsindsatsen”* (Finansministeriet, 2000b). En vis tvivl om den nuværende aktivstrategis behovorientering kan således spores helt op til regeringsniveau. Udover de stigende økonomiske udgifter til politikken kan tvivlen måske også henføres til de usikre resultater af indsatsen. Effektmålingerne af aktivstrategien undersøges nærmere i det næste kapitel.

Kapitel 3: Aktivstrategiens effekter

Både nationalt og internationalt har der været stor diskussion om aktivstrategiens effekter. Den internationale diskussion er bl.a. foranlediget af det stort anlagte OECD jobstudie, der meget klart anbefalede et skifte fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik (OECD, 1994a og 1994b). Mange af de internationale studier tager udgangspunkt i erfaringerne fra Sverige, der jf. det indledende kapitel allerede i 1950'erne etablerede en aktiv arbejdsmarkedspolitik. På trods af den lange undersøgelsesperiode er selv de svenske økonomer splittet i spørgsmålet om den svenske aktivstrategis effekter (Schröder, 1996:188). De offentlige evalueringsinstitutioner viser begrænsede positive effekter, mens bl.a. et OECD studie af Calmfors kommer frem til langt mere negative konklusioner (Calmfors, 1994 og 1995; SOU, 1996).¹¹ I den bredere internationale debat har specielt forventningen om makroøkonomiske gevinster i form af lavere lønstigningstakt været voldsomt diskuteret. Nogle af disse makrostudier finder rimelig robuste sammenhænge, mens andre studier viser absolut fravær af sammenhæng (Martin, 2000:89). De forskellige resultater fra makrostudierne kan bl.a. henføres til manglende data og begrænsede kontrolmuligheder. Dertil kommer jf. det indledende kapitel oplagte muligheder for fejlfortolkninger.

Når man undersøger effekter på individniveau, er man som tidligere nævnt på lidt mere sikker grund, da det er muligt at eliminere nogle af de værste fejlkilder. Desværre har kun meget få lande gennemført metodisk veldokumenterede studier på individniveau (Martin, 2000: 90). I forlængelse af OECD jobstudie findes der enkelte publikationer, der har forsøgt at opsamle erfaringerne fra individstudier i forskellige lande. Primært fra Norge, Sverige og de anglesaksiske lande. Den nyeste OECD-opsamling konkluderer, at resultaterne på individniveau umiddelbart *"ikke er forfærdeligt opmuntrende"* (Martin, 2000:106). Samme konklusioner drager Gallie på baggrund af et europæiske komparativt forskningsprogram (Gallie, 2000:11). OECD-opsamlingen fastholder dog aktivstrategiernes mulige potentiale til at løse ledighedsproblemerne, dvs. der stilles ikke for alvor spørgsmålstejn ved anbefalingerne fra OECD's jobstudie. De danske effektmålinger er således også interessante i en international sammenhæng. Dels fordi mange i Danmark betragter aktivstrategien som en succes, og dels fordi man i takt med intensivering af aktivstrategien også har intensiveret og raffineret effektmålingerne. Man har således forsøgt at rense for de konjunktur- og selektionsproblemer, der plager mange evalueringer. Der forligger således et rimeligt grundlag for at vurdere generelle tendenser i aktivstrategiens effekter. Eller rettere af aktiveringselementet i aktivstrategien, da det nærmest er umuligt at lave effektmålinger af de generelle stramninger i rådighedsforpligtigelser mv. Mere specifikt er formålet med kapitlet at indkredse omfanget af aktiveringsstrategiens effekter og eventuelt identificere de grupper, hvor politikken har henholdsvis

¹¹ I 1993 blev der i Sverige nedsat en arbejdsmarkedspolitisk ekspertkomité, der skulle revurdere hele området. Arbejdet blev forhalet, kommissoriet ændret og resultaterne indgik i et speget politisk spil. Historien er glimrende fortalt i Rothstein, 1996.

størst og mindst succes. Dvs. i hvilket omfang kan man dokumentere de motivations- og kvalifikationseffekter, som aktivstrategien forventes at generere.

Kapitlet forsøger at give en samlet vurdering af aktivstrategiens effekter ved at gennemgå samtlige effektmålinger foretaget efter den første arbejdsmarkedsreform. Dermed udelades de målinger, der ikke har undersøgt effekterne, men i stedet har fokuseret på f.eks. antal producerede handlingsplaner. Disse mere deskriptive målinger er primært interessante i forhold til aktivstrategiens implementering, hvilket ikke er fokus for dette speciale. Endvidere udelades de få danske forsøg på at evaluere aktivstrategien ud fra makroøkonomiske analyser af strukturarbejdsledsløsheden, da disse jf. det indledende kapitel og ovenstående nærmest er værdiløse pga. usikkerhed og risiko for fejlfortolkning. Tilbage står en række centrale effektmålinger på individniveau fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, Socialforskningsinstituttet og Arbejdsministeriet. Hovedkonklusionen fra disse undersøgelser er, at aktiveringsindsatsen har begrænsede, men positive effekter. Det er dog yderst interessant at nuancere denne konklusion ved at revurdere den eksisterende dokumentation for aktiveringsstrategiens effekter. Gennemgangen af resultaterne er struktureret i forhold til de anvendte evalueringemetoder; hhv. udslusningsresultater, subjektive effektmål, fixed effect analyser og varighedsanalyser.

Udslusningsresultater fra surveyundersøgelser

De simpleste effektmål er såkaldte udslusningstal. Princippet er ganske enkelt, at man et stykke tid efter et afsluttet aktiveringsforløb registrerer arbejdsmarkedssituationen for deltagerne, dvs. hvor mange er efter f.eks. et halvt år kommet i arbejde eller ordinær uddannelse. Efter den første arbejdsmarkedsreform har Arbejdsmarkedsstyrelsen løbende udarbejdet registerbaserede udslusningsresultater for forsikrede ledige, der bl.a. anvendes i vurderingen af AF-regionernes målopfyldelse. De bedste udslusningstal stammer dog fra surveyundersøgelser, der mere præcist indfanger de tidligere aktiveredes beskæftigelsessituation.¹² Udslusningsresultaterne for aktiverede i dagpengeperioden, baseret på Arbejdsmarkedsstyrelsens surveyundersøgelser, er gengivet i nedenstående tabel.

¹² Problemet med udslusningsresultaterne fra registre er, at beskæftigelsessituationen måles residuelt, dvs. fravær fra ledighedsstatistikken tælles direkte som beskæftigelse. Se kommende afsnit om Socialforskningsinstituttets fixed effect model.

Tabel 3.1: *Andel i ustøttet beskæftigelse eller ordinær uddannelse 7 – 10 måneder efter afsluttet aktiveringsforløb i dagpengeperioden, første kvartal 1997 (pct.)*

	Beskæftigelse	Uddannelse	Samlet
Alle	51	8	59
- 24 år	47	21	68
25 – 39 år	57	8	66
40 – 50 år	49	7	55
51 – år	36	3	39
Skoleuddannelse	46	12	58
Erhvervsfaglig / AMU	52	6	58
Videregående uddannelse	59	5	64
Under 0,2 ledighedsomfang i forudgående år	-	-	73
0,2 – 0,8 ledighedsomfang i forudgående år	-	-	58
Over 0,8 ledighedsomfang i forudgående år	-	-	52
Uddannelse	53	7	60
Offentlig jobtræning	37	10	47
Privat jobtræning	69	4	73

N = 2987.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999a.

Tabellen viser, at hele 51 pct. af de ledige på interviewtidspunktet 7 – 10 måneder efter det afsluttede aktiveringsforløb var i ordinær beskæftigelse. 8 pct. var i ordinær uddannelse. Resultatet er ikke særligt overraskende, da der er tale om den relativt stærkeste gruppe af ledige, hvoraf hovedparten formentlig ville have fået arbejde under alle omstændigheder. Alligevel er det interessante at iagttage de underliggende grupperinger, der viser, hvilke grupper, der har en tendens til at blive i dagpengesystemet. Det viser sig, at beskæftigelseeffekten er største for gruppen af 25 – 39 årige og herefter faldende i forhold til alder. Kun 36 pct. af de over 50 årige var kommet i beskæftigelse, mod 57 pct. af de 25 – 39 årige. Andel i ordinær uddannelse er markant størst blandt de under 25 årige og herefter ligeledes faldende med alderen. Der er også en klar tendens til, at uddannelsesbaggrund har betydning. 46 pct. af de ledige med skoleuddannelse var i beskæftigelse, mod 59 pct. af ledige med videregående uddannelse. Fordelt i forhold til forudgående ledighedsgrad er der også en sammenhæng. 73 pct. af ledige med ledigheds-/aktiveringsgrad under 0,2 på interviewtidspunktet er således i ordinær uddannelse eller beskæftigelse i forhold til 52 pct. for ledige med ledighedsgrad over 0,8. Endelig ses nederst i tabellen den generelle tendens i samtlige evalueringer af aktiveringsindsatsen, at udslusningsresultaterne for privat jobtræning er markant bedre end for offentlig jobtræning. I forhold til aktivstrategiens effekter er sammenhængene dog relativt uinteressante, da resultaterne først og fremmest er udtryk for naturlige bevægelser på arbejdsmarkedet. Arbejdsløsheden blandt gruppen med ledighedsgrad under 0,2 må nærmest henføres til kategorien friktionsarbejdsløshed, dvs. arbejdsløshed forårsaget af jobskifte, midlertidig firing, sæsonarbejde mv.

Problemet med friktionsarbejdsløshed forsvinder ved surveymålinger for forsikrede ledige i aktivperioden, da de alle er ramt af langtidsarbejdsløshed. Det overordnede udslusningsresultat er som forventet markant mindre for de ledige i aktivperioden. Målinger for denne gruppe er både foretaget i 1997 og 1999. Henholdsvis 26 pct. og 32 pct. var i ordinær beskæftigelse eller uddannelse efter deltagelse i aktivering 6 – 8 måneder tidligere, dvs. omtrent halvt så mange som

blandt forsikrede ledige i dagpengeperioden. Udslusningsresultater for forsikrede med aktivering i aktivperioden er vist i nedenstående figur.

Tabel 3.2: *Andel i understøttet beskæftigelse eller ordinær uddannelse 6 – 8 måneder efter deltagelse i aktiveringsforløb i aktivperioden, tredje kvartal 1997 og første kvartal 1999 (pct.)*

	1997			1999		
	Beskæftigelse	uddannelse	Samlet	Beskæftigelse	Uddannelse	Samlet
Alle	19	7	26	24	8	32
- 29 år	21	12	33	25	13	38
30 – 39 år	23	9	32	30	9	39
40 – 49 år	18	6	24	27	9	36
50 – år	12	4	16	16	3	19
Skoleuddannelse	15	9	24	-	-	-
Erhvervsfaglig / AMU	20	6	26	-	-	-
Videregående udd.	22	6	28	-	-	-
Under 0,5 år i aktivperiode	-	-	-	24	9	35
0,5 – 1 år i aktivperiode	-	-	-	24	8	36
1 – 2 år i aktivperiode	-	-	-	23	7	30
Over 2 år i aktivperiode	-	-	-	25	7	32
Uddannelse	20	14	34	-	-	32
Puljejob	18	2	20	-	-	33
Offentlig jobtræning	17	4	21	-	-	27
Privat jobtræning	29	7	36	-	-	50

N: 1999 = 4827, 1997 = 5078. Beregning på vægtede tal.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999b og 1999c.

I forhold til baggrundsvariablene ses en række overensstemmelser med resultaterne for ledige i dagpengeperioden. Alder har således en indflydelse på udslusningsresultatet. Kun henholdsvis 12 pct. og 16 pct. af de over 50 årige var i ordinær beskæftigelse eller uddannelse på interviewtidspunktet. Når man tager i betragtning, at flere unge overgår til ordinær uddannelse, viser det sig, at den umiddelbare beskæftigelseseffekt i begge målinger er størst for gruppen af 30 – 39 årige. Uddannelsesbaggrund har umiddelbart mindre betydning for ledige i aktivperioden. Der kan kun spores en svag tendens til bedre integration af ledige med videregående uddannelse. Der er heller ikke væsentlige forskelle i udslusningsresultaterne målt i forhold til forudgående periode i aktivperioden. Indenfor aktivperioden kan man således ikke spore en tendens til passivering pga. længden af overførselsindkomster. Et forhold, der vil blive udførligt analyseret i kapitel 8. Endelig viser det sig igen, at den private jobtræning har bedre udslusningsresultater end andre typer aktivering. Disse målinger er dog stadig behæftet med betydelige problemer, blandt andet pga. at langtidsarbejdsløsheden jf. kapitel 1 er mere konjunkturfølsom end korttidsarbejdsløsheden.

Der er ikke etableret nogen fast ordning for løbende registrering af udslusningsresultater blandt ikke-forsikrede ledige. Nedenstående udslusningsresultater stammer fra Socialforskningsinstituttets evalueringer, der bliver yderligere behandlet i næste afsnit. Socialforskningsinstituttets undersøgelse blandt ikke-forsikrede er foretaget i august 1996 blandt ledige, der afsluttede aktiveringsforløb i januar/februar samme år, dvs. ca. 6 måneder tidligere. Udslusningsresultaterne er gengivet i nedenstående tabel.

Tabel 3.3: *Andel i udstøttet beskæftigelse eller ordinær uddannelse 6 måneder efter afsluttet aktiveringsforløb blandt ikke-forsikrede, første kvartal 1996 (pct.)*

	Beskæftigelse	Uddannelse og kursus	Samlet
Alle	21	23	44
- 24 år	32	32	64
25 – 29 år	23	16	39
30 – 39 år	22	7	29
40 - år	2	29	31
Op til 9. klasse	19	14	33
10. klasse	17	25	42
Gymnasium, HF, mv.	30	39	69
Kort udd., 1., 2. skoleperiode	25	18	43
Faglig uddannelse	35	9	44
Videregående uddannelse	33	11	44
Uddannelse	16	18	34
Beskæftigelsesprojekter	21	19	40
Offentlig jobtræning	27	24	51
Privat jobtræning	41	20	61

N = 1255.

Kilde: Weise og Brogaard, 1997: kap. 7.

I forhold til resultaterne for de forsikrede ledige i aktivperioden virker det samlede udslusningsresultat på 44 pct. for ikke-forsikrede meget højt. Forskellen skyldes dog, at Socialforskningsinstituttet formentlig bruger en langt bredere definition af uddannelse end Arbejdsmarkedsstyrelsen.¹³ Målt i forhold til beskæftigelseeffekten er der således ikke nogen større forskel mellem ikke-forsikrede og forsikrede i aktivperioden. 21 pct. af ikke-forsikrede var i beskæftigelse på interviewtidspunktet. De helt unge under 25 år klarer sig bedst, mens kun to pct. af de over 39 årige var kommet i beskæftigelse. I forhold til uddannelsesbaggrund går skillelinien mellem gruppen kun med skoleuddannelse og de øvrige. Samlet set klarer kontanthjælpsmodtagere med videregående ungdomsuddannelse (gymnasium mv.) sig bedst, da en stor del udover beskæftigelse var kommet i uddannelse. Endelig ses igen, at privat jobtræning også har de bedste udslusningsresultater for ikke-forsikrede.

Udslusningsresultater for de forskellige grupper af ledige giver et billede af forholdene på arbejdsmarkedet, men siger kun lidt om aktiveringens effekter, da store grupper ville have fået arbejde under alle omstændigheder. Dels pga. af naturlig rotation indenfor arbejdsstyrken og dels pga. den igangværende højkonjunktur. Dertil kommer en række selektionsproblemer. F.eks. kan det tænkes, at deltagere i aktiveringstilbud i højere grad er motiverede for integration på arbejdsmarkedet end ikke deltagere. Dermed er udslusningsresultatet ikke et udtryk for den generelle effekt af aktivering for ledige, men kun et udtryk for effekten blandt de mest motiverede ledige. Problemet bliver endnu større, når de enkelte programmer skal vurderes. F.eks. er det kendt, at det er de stærkeste ledige, der kommer i privat jobtræning, dvs. effekten fra privat jobtræning er stærkt overvurderet i udslusningsresultaterne. Endelig er det et problem i ovenstående beskrivelser, at der ikke tages højde for baggrundsvariablene. F.eks. kunne effekten fra uddannelse blot skyldes, at de ældre har dårligere uddannelse, dvs. måske har uddannelsesbaggrunden reelt ingen effekt. En

del af disse måleproblemer kan reduceres ved enten at anvende subjektive effektmålinger eller mere avancerede statistiske modeller på registerdata. Først behandles resultaterne fra de subjektive effektmålinger.

Subjektive effektmål fra surveyundersøgelser

Den simpleste måde at rense for konjunktoreffekten og selektionsproblemer er ved direkte at spørge de aktiverede, hvorvidt de selv mener, at aktiveringstilbuddet har forbedret deres mulighed for integration på arbejdsmarkedet. Tankegangen er således, at de aktiverede selv kan holde de uvedkomne variable konstante. F.eks. vil ”stærke” ledige i jobtræning indregne, at deres beskæftigelsesmuligheder også uden aktivering var ganske gode. For de forsikrede har både Arbejdsmarkedsstyrelsen og Socialforskningsinstituttet foretaget sådanne målinger. I det følgende anvendes målinger fra Socialforskningsinstituttet, bl.a. pga. bedre sammenlignelighed med resultaterne for ikke-forsikrede. De aktiveredes oplevede udbytte af aktiveringen måles på fire områder; forbedrede kvalifikationer, beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder samt et enkelt ”blødt” effektmål vedrørende selvtillid. Nedenstående tabel viser de overordnede resultater for de forsikrede, fordelt på dagpenge- og aktivperioden.

Tabel 3.4: Oplevede effekter af senest afsluttet aktiveringsforløb for forsikrede, 1997. Fordelt på dagpenge- og aktivperiode. Pct.

	Ja, i høj grad	Ja, i nogen grad	Nej / nej tværtimod	Procentdif-ference ¹	N
Har tilbudet givet Dem nye faglige kvalifikationer?					
Dagpengeperioden	38	38	23	+53	3.261
Aktivperiode	26	36	38	+24	333
Har tilbudet genoptrænet Deres faglige kvalifikationer?					
Dagperioden	17	34	49	+2	3.261
Aktivperiode	14	34	52	-4	333
Har tilbudet forbedret deres beskæftigelsesmuligheder?					
Dagpengeperioden	30	35	35	+30	3.261
Aktivperiode	20	33	47	+6	333
Har tilbudet give Dem mere lyst til at søge arbejde?					
Dagpengeperioden	29	28	43	+14	3.261
Aktivperiode	24	28	47	+5	333
Har tilbudet forbedret Deres uddannelsesmuligheder?					
Dagpengeperioden	16	28	56	-12	3.261
Aktivperiode	11	24	66	-31	333
Har tilbudet givet Dem mere lyst til uddannelse?					
Dagpengeperioden	24	28	47	+5	3.261
Aktivperiode	17	26	58	-15	333
Har tilbudet styrket Deres selvtillid?					
Dagpengeperioden	40	32	27	+45	3.261
Aktivperiode	33	32	36	+29	333

¹ Procentdifference: Andel ”Ja, i høj grad” og ”Ja, i nogen grad” fratrukket ”Nej”.

Kilde: Egne beregninger udfra Langager, 1997: kap. 4.

¹³ Desværre er dokumentationen yderst mangelfuld i begge rapporter.

Tabellen viser, at et flertal vurderer, at aktiveringsforløbet har haft positive effekter, hvilket giver en positiv procentdifference. Der er dog stadig en tredje- til en fjerdedel, der vurderer, at aktiveringsforløbet ikke har haft positive effekter. I forhold til de generelle kvalifikationer vurderer et overvejende flertal, at de har fået nye faglige kvalifikationer. Med hensyn til genoptræning af tidligere kvalifikationer er andelen, der henholdsvis oplevede og ikke oplevede en effekt, nogenlunde ligeligt fordelt. Blandt aktiverede i aktivperioden mener et flertal endda, at de ikke har fået genoptrænet kvalifikationer. Aktiverede i dagpengeperioden er også mest positive i vurderingen af, hvorvidt aktiveringen har forbedret beskæftigelsesmulighederne og lysten til at arbejde. Omkring en tredjedel af de aktiverede i dagpengeperioden vurderer, at beskæftigelsesmulighederne ikke er blevet forbedret, mod lige under halvdelen af ledige i aktivperioden. I forhold til uddannelsesmuligheder og lyst til uddannelse er effekten mere begrænset. Et flertal i både dagpenge- og aktivperioden mener ikke, at deres uddannelsesmuligheder er blevet forbedret. Resultatet skal dog vurderes i lyset af, at en sådan uddannelseseffekt må være sekundær i forhold til beskæftigelseseffekten. Endeligt viser det sig, at et flertal vurderer, at aktiveringsforløbet har styrket selvtilliden. Kun omkring en tredjedel oplever ikke sådan en effekt.

På samtlige parametre viser det sig, at aktiverede i dagpengeperioden oplever en lidt større effekt af aktivering end aktiverede i aktivperioden. Dvs. de bedre udslusningsresultater for aktiverede i dagpengeperioden i forhold til aktivperioden tyder på delvist at være reelle. Forskellen begrænses dog ganske betydelig i de subjektive effektmål. I udslusningsmålene var beskæftigelseseffekten over dobbelt så stor i dagpengeperioden, mens få pct. point adskiller de to grupper i ovenstående tabel. Uddybende såkaldte logistiske regressionsanalyser på materialet bekræfter også nogle tendenser fra udslusningsresultaterne. Set i forhold til det centrale spørgsmål om forbedrede beskæftigelsesmuligheder viser det sig, at alder og uddannelse har indflydelse, dvs. de ældre og lavtuddannede oplever mindre effekter. Endvidere viser der sig en meget klar sammenhæng mellem motivation for deltagelse i aktivering og det oplevede udbytte. Gruppen, der var meget eller ret interesseret i at starte aktiveringsforløbet, oplevede i langt højere grad positive effekter (Langager, 1997: bilag 4.9 og 4.10). Lignende effekter gør sig gældende for de ikke-forsikrede. De subjektive effektmål blandt kontanthjælpsmodtagere er vist i nedenstående figur.

Tabel 3.5: *Oplevede effekter af senest afsluttet aktiveringsforløb for ikke-forsikrede, 1997. Pct.*

	Ja, i høj grad	Ja, i nogen grad	Nej / nej tværtimod	Procentdifference ¹	N
Har tilbudet givet Dem nye faglige kvalifikationer?	20	31	49	+2	1247
Har tilbudet genoptrænet Deres faglige kvalifikationer?	8	22	70	-40	1247
Har tilbudet forbedret deres beskæftigelsesmuligheder?	17	31	52	-4	1244
Har tilbudet givet Dem mere lyst til at søge arbejde?	23	26	51	-2	1244
Har tilbudet forbedret Deres uddannelsesmuligheder?	13	20	67	-34	1245
Har tilbudet givet Dem mere lyst til uddannelse?	28	21	52	-3	1245
Har tilbudet styrket Deres selvtillid?	26	28	46	+8	1245
Har tilbudet gjort Dem mere afklaret mht. fremtiden?	30	24	46	+8	1245

¹ Procentdifference: Andel "Ja, i høj grad" og "Ja, i nogen grad" fratrukket "Nej".

Kilde: Weise og Brogaard, 1997: kap. 4.

I overensstemmelse med udslusningsresultaterne viser det sig, at de ikke-forsikrede generelt vurderer effekterne af aktiveringen mere negativt end dagpengemodtagerne. Også i forhold til forsikrede i aktivperioden. Kun et lille flertal af kontanthjælpsmodtagerne vurderer, at de har fået nye kvalifikationer, mens et stort flertal mener, at de ikke har fået genoptrænet kvalifikationer. Ligeledes er vurdering af effekten på beskæftigelsesmulighederne og lysten til at søge arbejde mere negativ. På begge parametre vurderer et flertal, at der ikke har været nogen effekt. Det samme gælder for uddannelsesmuligheder og lyst til uddannelse. Dog vurderer et flertal, at aktiveringen medfører ”bløde” effekter, som styrket selvtillid og afklaring af fremtiden.

Uddybende analyser i forhold til det centrale spørgsmål om bedre beskæftigelsesmuligheder viser, at baggrundsvariabler som køn, alder og uddannelse har mindre betydning end forventet ud fra udslusningsresultaterne. I forhold til opnåelse af nye kvalifikationer og uddannelsesmuligheder spiller alder og uddannelse dog en vis rolle. Generelt tyder det dog på, at de mere positive udslusningsresultater fra de ”stærkere” kontanthjælpsmodtagere ikke skyldes større effekt fra aktiveringen, men derimod en naturlig større chance for at få arbejde. Det eneste forhold, der har indflydelse på alle parametrene, er de aktiveredes motivation for at starte aktiveringsforløbet. Aktiverede, der startede ”fordi det lød spændende”, har således større sandsynlighed for at opleve øgede beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder, større lyst til at søge arbejde og uddannelse samt større selvtillid. Det klareste resultat fra analyser af subjektive effektmålinger for både de forsikrede og ikke-forsikrede er således, at aktivering primært har effekt for de grupper, der er motiverede for aktivering.

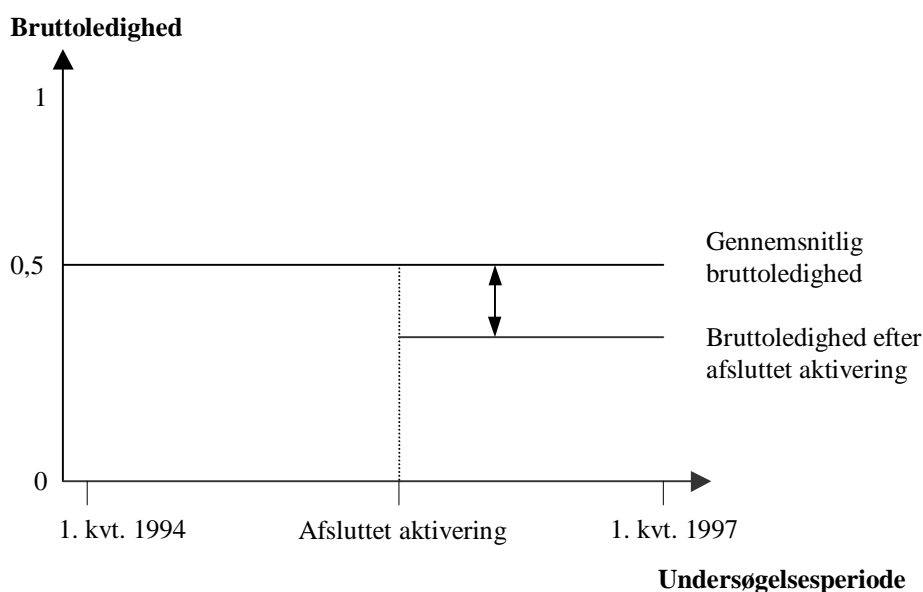
Selvom de subjektive effektmål er langt bedre end de simple udslusningsresultater er der stadig nogle alvorlige metodiske begrænsninger. Det største problem består i, at de adspurgte først vurderer effekterne et godt stykke tid efter endt aktivering. Der er således en betydelig risiko for, at vurderingen vil være påvirket af respondentens position i forhold til arbejdsmarkedet, dvs. personer i arbejde vil være mere tilbøjelige til at vurdere positive effekter, mens det modsatte vil være tilfældet for personer i fortsat ledighed. I analysen af de forsikrede vises det, at der klart er en sådan sammenhæng (Langager,1997:158). Var de subjektive effektmålinger foretaget under en lavkonjunktur ville resultaterne formentlig være mere negative. Sådanne problemer med interviewpersonernes vurdering af det oplevede udbytte kan undgås ved at opstille statistiske modeller ud fra registerdata. Den såkaldt fixed effect model er blevet en form for standard til sådanne målinger. Princippet i disse modeller og hovedresultaterne beskrives i det næste afsnit.

Fixed-Effect målinger fra registerdata

Socialforskningsinstituttet har udvidet de subjektive effektmål ved at opstille en såkaldt fixed effect model, hvor man ud fra registerdata estimerer en forventet gennemsnitlig effekt af aktivering. Fixed effect modellen undgår problemerne med en manglende kontrolgruppe ved ud fra den såkaldte

bruttoledighed at udregne et skøn over, hvordan det ville være gået den ledige uden aktivering. Princippet er skitseret i nedenstående figur, hvor undersøgelsesperioden for evalueringen af de forsikrede anvendes. For hver enkelt aktiverede haves forskellige registeroplysninger om ledighedssituationen i hele perioden fra første kvartal 1994 til første kvartal 1997. Herudfra udregnes en gennemsnitlig bruttoledighed, defineret som antal uger med ledighed, aktivering eller orlov i forhold til den samlede periode. I nedenstående eksempel har den aktiverede sammenlagt været ledig i halvdelen af perioden, dvs. bruttoledigheden er 0,5.

Figur 3.1: Skitse af *fixed-effect* model



Det interessante er nu, hvorledes bruttoledigheden ser ud i perioden efter endt aktivering. Hvis den er faldet i forhold til den gennemsnitlige bruttoledighed, er der tale om den ønskede effekt. Dvs. forskellen mellem den gennemsnitlige bruttoledighed og bruttoledigheden efter afsluttet aktivering er udtryk for aktiveringens effekt. Dermed er hver enkelt blevet til sin egen "kontrolgruppe". F.eks. vil den gennemsnitlige bruttoledighed være meget lav for aktiverede i dagpengeperioden, der ikke tidligere har oplevet ledighed, dvs. forsat lav ledighed efter aktiveringstilbuddet regnes ikke som en stor succes, således som det var tilfældet i udslningsresultaterne. Omvendt tages også højde for, at personer med forudgående høj ledighed regnes positivt på trods af et forholdsvis højt ledighedsniveau efter endt aktivering. Forudsætningen for modellen er således, at forhold med betydning for ledighed er konstante over tid. Konjunktoreffekten holdes konstant ved at inddrage kvartalsvariable over ledighedsniveauet. Socialforskningsinstituttets analyser er dog behæftet med det grundlæggende problem, at effekten måles residuelt, dvs. alt slags fravær fra ledighed, aktivering eller uddannelsesorlov optræder som et positivt resultat. Overgang til førtidspension, overgangsydelse, efterløn og anden tilbagetrækning fra arbejdsstyrken regnes således positivt, hvilket giver en overvurdering af aktiveringseffekten. Specielt for de ældre grupper. Nedenstående tabel viser de estimerede gennemsnitlige ændringer i bruttoledigheden blandt forsikrede.

Tabel 3.6: Resultat af fixed-effect estimation af effekten af at deltage i aktivering i perioden fra 1. kvartal 1994 til 1. kvartal 1997. Fordelt på ledighedsperiode samt alder og målgruppe i dagpengeperiode. Pct. ændring i bruttoledighed.

	Dagpengeperiode	Aktivperiode	Fordelt på alder i dagpengeperiode			Fordelt på målgruppe i Dagpengeperiode		
			- 30	30-49	50 -	Tidlig indsats	Mini-mumsret	Øvrige
Privat jobtræning	-15,5 ***	-11,0 **	-10,0 ***	-19,0 ***	-17,2 ***	-15,9 ***	-13,9 ***	-16,6 ***
Offentlig jobtræning	-3,6 ***	-14,2 ***	0,3 ns	-6,7 ***	-1,5 ns	-4,8 ns	-1,7 ns	-4,8 **
Uddannelse m. tilskud	-10,2 ***	-8,5 ***	-8,8 ***	-12,7 ***	-7,8 ***	-10,1 ***	-9,5 ***	-10,9 ***
Uddannelse u. tilskud	-10,4 ***	7,8 *	-12,1 ***	-8,0 ***	-19,2 ***	-8,0 ***	-14,6 ***	-6,5 **
Uddannelsesorlov	5,7 ***	2,5 ns	8,5 ***	1,6 ns	14,8 ***	1,7 ns	4,5 **	9,0 ns
R ²	0,20	0,12	0,20	0,21	0,21	0,21	0,19	0,22
N	51558	6474	16211	27339	8008	20553	20696	10309

¹ Signifikansniveauer: ns Ikke signifikant på et 5 pct.'s niveau ; * Signifikant på 5 pct.'s niveau ; ** Signifikant på 1 pct.'s niveau ; *** Signifikant på 0,1 pct.'s niveau.

Kilde: Langager, 1997: kap. 7.

Resultaterne for de opstillede modeller skal læses som den estimerede gennemsnitlige ændring i bruttoledigheden efter endt aktivering, dvs. et negativt resultat betyder reduktion i ledigheden. Det samlede resultat for dagpengeperioden (der på undersøgelsestidspunktet var 3 år) viser i overensstemmelse med udslusningsresultaterne, at privat jobtræning har den største effekt. Det estimeres således, at den gennemsnitlige bruttoledighed vil falde med 15,5 pct. efter endt privat jobtræning. Svarende til en reduktion på ca. 15 dage pr. kvartal i de efterfølgende perioder. Den gennemsnitlige effekt fra offentlig jobtræning er langt mindre i dagpengeperioden. Den forventede reduktion i bruttoledigheden er kun 3,6 pct., svarende til tre til fire dage pr. kvartal i de efterfølgende perioder. Forventet gennemsnitlig effekt fra uddannelse ligger på et niveau imellem, mens effekten af uddannelsesorlov ligefrem kommer ud med en positiv koefficient, dvs. den gennemsnitlige bruttoledighed forøges efter endt uddannelsesorlov. Effekten er dog mindre relevant i denne sammenhæng, da uddannelsesorlov må betragtes som en hybrid af borgerløn- og aktivstrategien. Billedet ændres, når man betragter aktivperioden. Her har offentlig jobtræning med en koefficient på -14,2 faktisk den største gennemsnitlige effekt. Højere end privat jobtræning. Det hænger dårligt sammen med de tidligere beskrevne udslusningsresultater. En del af forklaringen ligger dog i, at væsentligt flere i offentlig jobtræning end i privat jobtræning i aktivperioden forlader arbejdsstyrken via førtidspension, overgangydelse, efterløn mv. (Langager, 1997: 185). Udover den offentlige jobtræning ses det, at de estimerede effekter er en smule lavere i aktivperioden end i dagpengeperioden. Aktiverede i uddannelse uden tilskud får ligefrem en gennemsnitlig forøgelse af bruttoledigheden på 7,8 pct.

Ligesom for udslningsresultaterne og de subjektive effektmål viser fixed effect analyserne, at der ikke er væsentlige forskelle i forhold til køn (ikke gengivet i tabel). Indenfor dagpengeperioden har det endvidere været muligt at se på gennemsnitlige effekter i forhold til alder og målgruppe. I overensstemmelse med udslningsresultaterne viser det sig, at de bedste effekter opnås blandt den aldersmæssige midtergruppe. Den gennemsnitlige effekt er således større for de 30 – 49 årige på alle aktiveringsformer undtagen uddannelse med tilskud. Endvidere skal det igen tages i betragtning, at den estimerede effekt for de 50 årige og derover er betydeligt overvurderet. Fordelt på forskellige målgrupper i dagpengeperioden viser der sig ikke betydelig forskelle, dvs. den gennemsnitlige effekt for tidligt aktiverede er ikke større end for øvrige. I forhold til specialets problemstilling kan det tolkes således, at der ikke sker en reduktion i mulighederne for at integrere ledige på trods af en vis ledighedsperiode. I hvert tilfælde ikke indenfor rammerne af den dengang 2-3 årige dagpengeperiode. Fixed effekt analyserne for kontanthjælpsmodtagere viser dog, at længerevarende tilknytning til dagpenge- eller kontanthjælpssystemet påvirker aktiverings-effekten.

Resultaterne for fixed-effect analysen for ikke-forsikrede er gengivet i nedenstående tabel. Analysen er opdelt for under 25 årige og 25 årige og derover. Det svarer til den daværende lovgivnings skelnen mellem ikke-forsikrede omfattet af ungdomsydelsen med dens tidlige ret og pligt aktivering og de øvrige.

Tabel 3.7: Resultat af fixed-effect estimation af effekten af at deltage i aktivering i perioden fra 1. kvartal 1994 til 2. kvartal 1996 for ikke-forsikrede. Pct. ændring i bruttoledighed.

	Under 25 årige				25 årige og derover			
	I alt	Fordelt på forsøgsomfang i 1994			I alt	Fordelt på forsøgsomfang i 1994		
		0 pct.	0-70 pct.	70- pct.		0 pct.	0-70 pct.	70- pct.
Privat virksomhed	-15,1 **	-22,7 **	-15,5 **	-7,3 **	-12,2 **	-33,9 **	-18,3 **	-5,7 **
Offentlig virksomhed	-6,4 **	-8,5 **	-7,4 **	-1,7 ns	-8,8 **	-12,5 **	-10,8 **	-2,2 **
Beskæftigelsesprojekt	-7,2 **	-12,5 **	-6,5 **	1,7 ns	-8,6 **	-11,9 **	-11,3 **	-3,9 **
Produktionsskole	-16,8 **	-20,7 **	-16,7 **	-3,6 *	-6,0 **	16,6 ns	-13,1 **	1,7 ns
Daghøjskole	-5,0 **	-7,0 ns	-4,1 **	2,3 ns	-0,7 ns	11,3 ns	-4,1 *	5,5 **
AMU (til 2 mdr.)	-10,0 **	-8,2 ns	-8,5 **	1,0 ns	-7,6 **	-16,3 ns	-10,3 **	1,4 ns
AMU (over 2 mdr.)	-16,6 **	-19,1 **	-14,4 **	-2,2 ns	-13,2 **	-3,6 ns	-8,1 *	-8,5 **
Højskole	-13,1 **	-10,3 ns	-12,1 **	-18,7 **	-8,4 ns	-	-10,9 ns	-3,8 ns
Kursus	-13,3 **	-13,1 **	-10,3 **	-5,5 **	-6,0 **	-21,5 **	-2,3 *	-3,1 **
Uoplyst	-14,7 **	15,4 **	-14,5 **	-1,2 ns	-13,8 **	-59,8 **	-19,2 **	-6,1 **
R ²	0,10	0,36	0,09	0,21	0,03	0,32	0,07	0,17
N	89696	21386	60116	8194	92299	2764	53104	36431

[†] Signifikansniveauer: ns Ikke signifikant på et 5 pct.'s niveau ; * Signifikant på 5 pct.'s niveau ; ** Signifikant på 1 pct.'s niveau.

Kilde: Weise og Brogaard, 1997: kap. 7.

Ligesom for forsikrede viser det sig, at de fleste aktiveringsforanstaltninger bevirker en signifikant, men begrænset reduktion i den gennemsnitlige bruttoledighed. I overensstemmelse med udslusningsresultaterne er den estimerede gennemsnitlige effekt relativ høj ved privat jobtræning, dvs. de relativt høje udslusningsresultater skyldes ikke blot, at det er stærkere ledige, der får tilbuddene. Effekten er langt mindre for aktivering i offentlig virksomhed, beskæftigelsesprojekter, daghøjskoler og korte AMU kurser. Både for unge og ældre ligger den gennemsnitlige effekt ved lange AMU-kurser omkring niveauet for privat jobtræning, hvilket også gør sig gældende for produktionsskoleophold for unge.

Generelt er de gennemsnitlige effekter en smule mindre for de ældre. Vurderet i forhold til fixed-effect resultaterne for forsikrede tyder det ikke på, at aktiveringen har mindre effekt i kontanthjælpssystemet. Når der tages højde for de individuelle forudsætninger via udregningen af en gennemsnitlig bruttoledighed har aktiveringen lige så stor effekt blandt kontanthjælpsmodtagere. Billedet bliver dog mere nuanceret, når man splitter disse generelle gennemsnitlige effekter op i forhold til tidligere forsøgsomfang. I fixed effect analysen for ikke-forsikrede er det gjort ved at opdele de aktiverede i forhold til, hvor stor del af 1994 de modtog kontanthjælp eller dagpenge. Med enkelte undtagelser viser der sig en meget klar sammenhæng mellem forsøgsomfanget i

1994 og de gennemsnitlige effekter af aktivering. For gruppen, der slet ikke havde modtaget kontanthjælp eller dagpenge i 1994, var effekten størst, mens de gennemsnitlige effekter var nærmest fraværende for gruppen med forsørgelsesomfang over 70 pct. i 1994. Til tider var effekten ligefrem positiv, dvs. bruttoledigheden blev reelt forøget. Herimellem placerer midtergruppen sig. For de ikke-forsikrede tyder meget således på, at det er de relativt velintegrerede på arbejdsmarkedet, der har størst udbytte af aktiveringen. Mens kontanthjælpsmodtagere med mere marginal tilknytning til arbejdsmarkedet har mindre og til tider slet intet udbytte af aktiveringen (Weise og Brogaard, 1997: 121).

Socialforskningsinstituttets fixed-effect model for både forsikrede og ikke-forsikrede er som nævnt behæftet med måleproblemer pga. den residuelle opgørelse af de positive effekter. Endvidere er det et grundlæggende problem, at statistiske modeller udelukkende frembringer gennemsnitsresultater for forskellige grupper. Formentlig dækker ovenstående estimerede gennemsnitsværdier over, at nogle får stort udbytte af aktivering, mens andre slet ikke får udbytte. Man får således ikke at vide, hvor mange af de aktiverede, der egentlig oplever en reduktion i den efterfølgende ledighed. Endvidere er det værd at bemærke den meget begrænsede forklaringskraft af modellerne. R^2 ligger generelt i mange af modellerne omkring 0,2, dvs. kun ca. 20 pct. af variationen i de aktiveredes bruttoledighed kan forklares statistisk. Den samlede model for ikke-forsikrede 25 årige og derover havde en forklaringskraft helt nede på 3 pct. Kun de to modeller for kontanthjælpsmodtagere, der ikke modtog kontanthjælp eller dagpenge i 1994, havde en forholdsvis god forklaringskraft.

Arbejdsministeriet har lavet en effektanalyse for de forsikrede aktiverede i perioden fra begyndelsen af 1996 til midt i 1998, der tager højde for et par af disse måleproblemer. Via nye registeroplysninger har det været muligt at anvende overførselsgraden i stedet for bruttoledigheden, dvs. overgang til andre sociale ydelser end SU tæller ikke positivt. Princippet for effekttopgørelsen er den samme som skitseret i figur 3.1, men forskellen for hver enkelt aktiverede anvendes ikke i en statistisk model. I stedet udregnes rent deskriptiv forskellen mellem gennemsnitlig overførselsgrad og overførselsgrad efter afsluttet aktivering. Hovedresultatet er vist i nedenstående tabel.

Tabel 3.8: *Overordnede effekter af at deltage i aktivering i perioden fra 1995 til 1998 for forsikrede. Fordelt på målingen efter hhv. 26 og 52 uger. Simpelt effektmål.*

	Afsluttede forløb i året	Effekt målt efter 26 uger		Effekt målt efter 52 uger	
		Andel, hvor overførselsgrad reduceres	Gennemsnitlig reduktion efter 26 uger. Pct.	Andel, hvor overførselsgrad reduceres	Gennemsnitlig reduktion efter 52 uger. Pct.
1995	82.834	56	10	50	10
1996	86.457	51	8	47	9
1997	78.339	46	10	41	11
1998	51.066	44	13	-	-

Kilde: Arbejdsministeriet, 2000:62.

^{Ann} Foretaget afrunding.

Effektmålene fra Arbejdsministeriet er ikke væsentligt lavere end resultaterne i Socialforskningsinstituttets fixed effect analyser for forsikrede, selvom beskæftigelses- og

uddannelseseffekten ikke opgøres residuelt. Den gennemsnitlige reduktion i overførselsgrad reduceres mellem 8 til 13 pct. i den efterfølgende periode på henholdsvis 26 og 52 uger. Der er dog tale om et rent deskriptiv effekt mål, der ikke som i ovenstående modeller korrigeres for konjunktoreffekten. Reelt er der således tale om ét skridt frem og ét tilbage i forhold til de tidligere analyser. Arbejdsministeriets analyse dokumenterer endda, at der er en meget stor sammenhæng mellem konjunktursituationen og effektmålet. Det beregnes således, at hvis ledigheden falder med én pct. stiger effektmålet med to pct. (Arbejdsministeriet,2000: bilag 5.2). Da andel af bruttoledige (udregnet som AF-tilmeldte ledige, aktiverede og ledige på uddannelsesorlov) er faldet fra 350.000 til 225.000 i perioden fra 1994 til midt i 1999, svarende til et fald på 36 pct., er konjunkturpåvirkningen af effektmålet ret kraftigt (Arbejdsministeriet,2000:73). Den simple effektmodel er dog interessant ved, at den giver mulighed for at opgøre andel af aktiverede, der får reduceret den efterfølgende overførselsgrad. Det viser sig, at omkring halvdelen af de aktiverede forsikrede efterfølgende oplever en reduktion i overførselsgraden. Endvidere ses der en tendens til, at andelen er faldende fra 1995. Målt over 26 uger fik 56 pct. reduceret overførselsgraden i 1995, hvilket i 1998 var faldet til 44 pct. Målt fra 1995 til 1997 over 52 uger var andelen faldet fra 50 til 41 pct. Dette støtter ræsonnementet om, at aktivering formår af integrere nogle grupper af ledige på arbejdsmarkedet, mens andre ikke oplever nogen effekt. Noget tyder endda på, at andelen, der ikke oplever nogen effekt, har været stigende, hvilket kan hænge sammen med udbredelsen af ret og pligt aktivering for større og større grupper jf. kapitel 2.

I forhold til effekten af forskellige aktiveringsinstrumenter og forskel på aldersgrupper er resultaterne overensstemmende med de tidligere analyser. I forhold til anciennitet fremkommer dog en række interessante resultater fra Arbejdsministeriets simple effektmodel. Det viser sig, at der for forsikrede med anciennitet helt op til 91 uger i dagpengesystemet er tale om direkte positive gennemsnitlige effekter på overførselsgraden, dvs. overførselsgraden stiger efter aktivering (Arbejdsministeriet,2000:65). Dvs. først efter omkring to års ledighed begynder aktiveringen gennemsnitligt at give reduktion i overførselsgraden. Der er således ingen tvivl om, at udslusningstallene for forsikrede i dagpengeperioden var voldsomt overdrevet. Et resultat, der er bemærkelsesværdigt i forhold til den konstante reduktion i dagpengeperioden. Effektmålene kan dog forbedres ved at reducere den overudgående periode, hvor ud fra man beregner den gennemsnitlige overførselsgrad (Arbejdsministeriet,2000:67). Men kun ved at sætte beregningsgrundlaget helt ned til ét år før afsluttet aktivering kan man vise en gennemsnitlig reduktion i overførselsgraden for gruppen af aktiverede med anciennitet under ét år. Endelig fremkommer det interessante resultat, at der er relativ høj gennemsnitlig effekt af aktivering helt frem til aktivperiodens udløb. Desværre findes der ikke lignende type opdateret registeranalyse for de ikke-forsikrede.

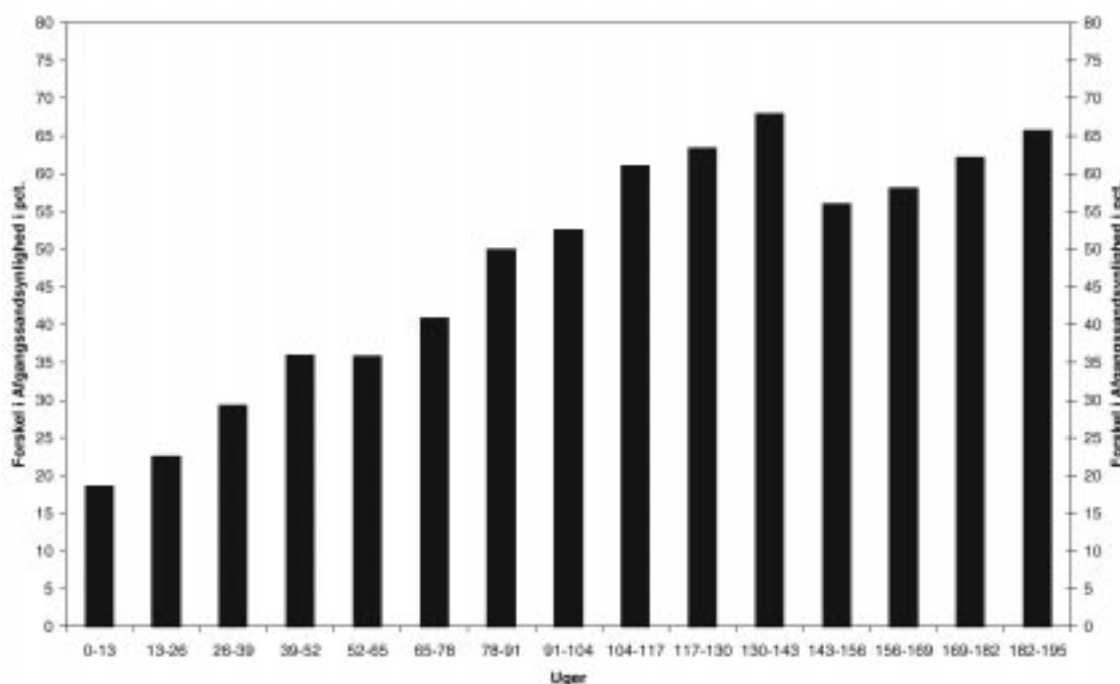
Varighedsanalyser fra registerdata

Aktivstrategiens effekter kan være undervurderet i ovenstående analyser, da man udelukkende beskæftiger sig med situationen efter endt aktivering, dvs. man måler primært på de forventede kvalifikationseffekter. I det indledende kapitel blev det beskrevet, hvorledes aktivering i forlængelse af aktivstrategiens generelle stramninger også var tænkt som en effektiv rådighedstest. Man forventede således en motivations- eller afskrækkelseeffekt, der sikrer arbejdsudbuddet på trods af de begrænsede økonomiske incitamenter i den udbyggede universelle velfærdstat. Denne eventuelle motivationseffekt må forventes primært at gøre sig gældende før deltagelse i aktivering, dvs. de ledige skulle søge mere intensivt for at undgå aktiveringen. I forhold til de mange analyser af situationen efter endt aktivering findes der kun meget begrænset dokumentation for disse forventede motivationseffekter. For ikke-forsikrede findes der stort set ingen analyser. For forsikrede findes der i Arbejdsmarkedsstyrelsens seneste surveyundersøgelse af aktiverede i aktivperioden ét enkelt spørgsmål vedrørende motivationseffekten. Det viser sig, at 24 pct. af gruppen i beskæftigelse på interviewtidspunktet, svarende til ca. 6 pct. af alle adspurgte, svarer, at de havde taget beskæftigelse for at undgå yderlig aktivering. Nærmere analyse viser dog, at kun 29 pct. af denne gruppe ikke ville have deltaget i det allerede gennemførte aktiveringstilbud, hvis det havde været frivilligt (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1999c: kap. 5.2). Udfra det spinkle surveymateriale synes motivationseffekten således forholdsvis begrænset. I hvert tilfælde for forsikrede i aktivperioden. Arbejdsministeriet har dog forsøgt yderligere at dokumentere disse forventede motivationseffekter ved at foretage såkaldte varighedsanalyser på registerdata.

Princippet i disse målinger er at se på den ugentlige afgang fra ledighed (ledighed, aktivering, uddannelsesorlov) til ordinær beskæftigelse i forhold til dagpengemodtagernes anciennitet. Via statistiske modeller fremkommer en række afgangssandsynligheder i forhold de lediges anciennitet i dagpengesystemet. Her er det umiddelbare billede, at afgangssandsynligheden ikke overraskende er meget høj for gruppen med lav anciennitet, faldende ned til gruppen med godt ét års anciennitet og herefter jævn. Den store afgangssandsynlighed for ledige med lav anciennitet er udtryk for friktionsarbejdsløsheden. Personer på dagpenge pga. jobskifte, midlertidig firing og sæsonudsving mv. har selvfølgelig større sandsynlighed for hurtig overgang til ny beskæftigelse. Forventningen er nu, at afgangssandsynligheden vil være større umiddelbart før de forsikrede står overfor at skulle aktiveres. Her kommer dog igen det problem, at der mangler en kontrolgruppe, der ikke står overfor aktivering. I mangel på bedre er det dog muligt at anvende gruppen med samme anciennitet i tidligere år, der på daværende tidspunkt pga. anderledes lovgivning ikke stod overfor aktivering. Først pr. 1. januar 1998 blev gruppen med 2 – 3 års anciennitet i dagpengesystemet omfattet af ret og pligtaktivering, hvilket gør det muligt at anvende afgangssandsynlighederne for samme anciennitetsgruppe i 1997 som kontrolgruppe. En motivationseffekt skulle således kunne ses ved en pludselig forøgelse i afgangssandsynlighederne for gruppen med 2-3 anciennitet i 1998.

Umiddelbart er kurverne temmelig ensartede for forsikrede i både 1996, 1997 og 1998 (Arbejdsministeriet,2000:105). Disse simple afgangssandsynligheder kan korrigeres for forskelle i de forsikredes baggrundskarakteristika, hvilket forbedrer mulighederne for at sammenligne afgangssandsynlighederne i forskellige år. Endvidere kan der i stil med fixed effect analyserne, korrigeres for individualspecifikke forhold ved at antage, at de er ens over tid (se Arbejdsministeriet,2000:bilag 6.2 for nærmere beskrivelse). Efter alle disse ”krumspring” fremkommer det resultat, at afgangssandsynlighederne har været stigende fra 1996 til 1998, dvs. taget i betragtning, at dagpengemodtagerne er anderledes sammensat, er der større sandsynlighed for at komme i beskæftigelse i 1998. Dette er først og fremmest udtryk for en bedre konjunktursituation, der ikke umiddelbart kan tilskrives aktivstrategien. I nedenstående figur vises den relative ændring i afgangssynligheder for perioden fra 1997 til 1998.

Figur 3.2: Den relative ændring i afgangssandsynligheder fra 1997 til 1998 fordelt på anciennitet i dagpengesystemet blandt 30 – 49 årige.



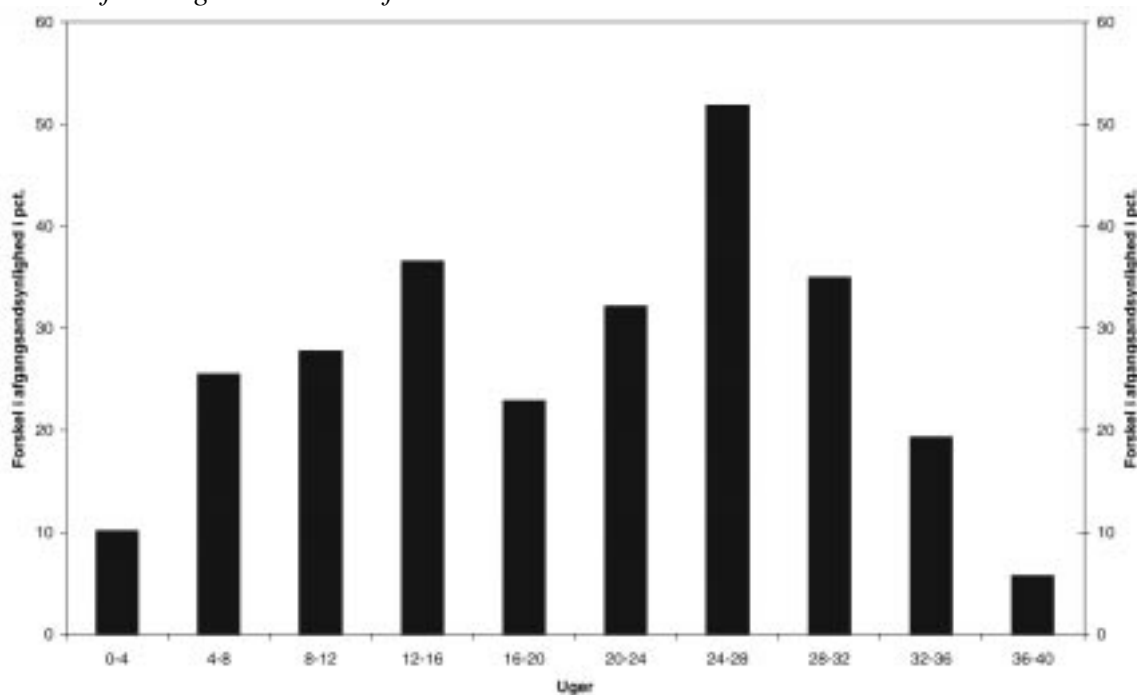
Kilde: Arbejdsministeriet, 2000:9.

Det interessante er at sammenligne afgangssandsynlighederne i forhold til forskellig anciennitet i dagpengesystemet. Det ses, at den relative ændring i afgangssandsynlighederne er højest for grupper med lang anciennitet, hvilket Arbejdsministeriet tager til udtryk for en motivationseffekt pga. fremrykket ret og pligt aktivering (Arbejdsministeriet,2000:7). Konklusionen bygger dog på den fejlagtige antagelse, at konjunktoreffekten er ens for grupper med forskel i anciennitet. Jf. det indledende afsnit er det en generel erfaring, at langtidsarbejdsløsheden er mere konjunkturfølsom end korttidsarbejdsløsheden. Derfor er det ikke særligt overraskende, at den relative ændring i afgangssandsynligheder er størst for gruppen med længst anciennitet i dagpengesystemet. I forhold til den forventede generelle stigning ses dog i figur 3.2 en tendens til en ”overnormal” stigning i

afgangssandsynligheden for personer mellem to til tre års anciennitet i dagpengesystemet, hvilket formentlig er udtryk for fremrykning af aktiveringen. Men det er i givet fald kun ”toppen” af søjle 9 til 11 (talt fra venstre), der udtrykker denne motivationseffekt. Umiddelbart en ret begrænset effekt.

Det er derfor mere interessant at betragte ændringer af afgangssandsynligheder i forbindelse med indførelse af ungeindsatsen, da langtidsarbejdsløshed blandt unge stort set er fraværende, dvs. formentlig rammer konjunktur-effekten mere ensartet i disse analyser. Arbejdsministeriet anvender her afgangssandsynlighederne for unge ledige i SiD og KAD i 1995 som kontrolgruppe for adgangssandsynlighederne i 1997 og 1998, hvor ret og pligt til uddannelse på halv dagpengesats for unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse var fuldt indfaset. De relative ændringer i afgangssandsynligheder efter korrektion for baggrundskaraktetika vises i nedenstående figur.

Figur 3.3: *Relativ ændring i afgangssandsynlighed fra dagpengesystemet for unge ledige medlemmer af SiD og KAD. 1998 i forhold til 1995.*



Kilde: Arbejdsministeriet, 2000: 9.

Ligesom for de 30 – 49 årige er afgangssandsynligheden steget fra 1995 til 1998, hvilket igen udtrykker den forbedrede konjunktursituation. Endvidere ses det, at der i modsætning til figur 3.2 ikke er nogen klar sammenhæng mellem anciennitet og ændring i afgangssandsynlighed, hvilket skyldes indskrænkningen i den betragtede periode til 40 uger. Dog viser det sig, at afgangssandsynligheden er steget markant for personer med anciennitet mellem 24 og 28 uger, hvilket er umiddelbart før iværksættelse af ret og pligt uddannelsen på halv dagpengesats. Her synes således at være rimelig dokumentation for en vis motivationseffekt.

Endelig fortager Arbejdsministeriet nogle varighedsanalyser, der forsøger at klarlægge eventuelle fastholdelseeffekter ved den tidlige aktivering i dagpengeperioden. Her viser der sig det overordnede resultat, at aktiverede generelt bliver længere i dagpengesystemet end ikke aktiverede i dagpengeperioden, hvilket vidner om en fastholdelseeffekt. Dette simple resultat fra såkaldte overlevelseskurver er behæftet med det problem, at ledige, der ikke bliver tidligt aktiverede, formentlig er anderledes sammensat end aktiverede ledige. For at korrigere for denne effekt beregnes afgangssandsynligheder for henholdsvis tidligt aktiverede og ikke tidligt aktiverede indenfor samme A-kasse. Der udføres analyser for henholdsvis kvindelige akademikere mellem 25 og 49 år og kvindelige KAD medlemmer i samme aldersgruppe. I begge modeller viser det sig, at afgangssandsynligheden er væsentlig lavere for tidligt aktiverede under aktivering end for gruppen uden aktivering, dvs. på trods af passiv rådighedsforpligtigelse er der en fastholdelseeffekt. Endvidere fremkommer det interessante resultat, at de kvindelige akademikere, der har deltaget i tidlig aktivering, efterfølgende ikke har væsentlig større afgangssandsynlighed end gruppen uden tidlig aktivering, hvilket pga. fastholdelseeffekten under aktivering bevirker, at den samlede tid i dagpengesystemet forlænges for de aktiverede. Derimod har kvindelige KAD medlemmer, der har deltaget i tidlig aktivering, efterfølgende større afgangssandsynlighed end ikke aktiverede, hvilket på langt sigt betyder en reduceret dagpengeperiode på trods af fastholdelseeffekten under aktivering (Arbejdsministeriet, 2000: kap. 6.5). Varighedsanalyserne tyder således også på, at aktivstrategien virker forskelligt i forhold til forskellige grupper af ledige.

Sammenfatning af effektanalysernes resultater

Det er ikke så mærkeligt, at der både i den nationale og internationale debat findes vidt forskellige opfattelser af aktivstrategiernes effekter. Udover at der ofte er væsentlige interesser på spil i udlægningen af effektmålingerne skyldes de divergerende opfattelser også mangfoldigheden af analysemetoder og problemer med at gennemskue resultaterne. Umiddelbart kan det virke som om, at resultaterne modsiger hinanden, hvilket gør det muligt at finde belæg for, hvad end man måtte ønske i forhold til egne interesser og normativ stillingtagen til aktivstrategien. Nogle analysemetoder er dog bedre end andre, og de undersøger ofte noget forskelligt. Hvis man holder resultaternes gyldighedsområde og metodiske begrænsninger in mente, giver de hidtidige evalueringer et vist grundlag for at etablere et overordnet billede af aktivstrategiens effekter. Og samtidig klarlægge, hvad vi ved og ikke ved.

Aktivstrategiens effekter for kontanthjælpsmodtagere er dem, man ved mindst om. Der findes således intet nyere materiale, der undersøger omfanget af motivationseffekter blandt ikke-forsikrede. Udfra resultaterne for dagpengemodtagere kunne man forvente sådanne motivationseffekter for de yngste dagpengemodtagere, mens det bliver fuldstændigt umuligt at gisne om, hvorvidt ældre kontanthjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse pga. udsigt til aktivering. Dvs. reelt ved vi ikke, om de mange rådighedsopstramninger i kontanthjælpssystemet jf.

kapitel 2 har nogen effekt på beskæftigelsen. De mulige kvalifikationseffekter fra aktiveringsforanstaltninger er bedre belyst. Udslusningsresultaterne udtrykker en situation, hvor højkonjunkturen negligeres og beskæftigelseseffekterne udelukkende tilskrives aktivstrategi, dvs. en slags super optimistisk referencepunkt. Det samlede udslusningsresultat for kontanthjælpsmodtagere i 1996 blev af SFI opgjort til ca. 20 pct. i beskæftigelse og 20 pct. i uddannelse. Udslusningsresultaterne viste sig at være stærkt påvirket af alder. Blandt de under 25 årige var hele 32 pct. kommet i beskæftigelse, mens kun 2 pct. af de over 39 årige var kommet i beskæftigelse 6 måneder efter endt aktivering. Andelen på kursus eller uddannelse efter 6 måneder er dog ikke mindre for de over 39 årige. Det mest optimistiske bud på beskæftigelseseffekten for over 39 årige er altså helt nede på 2 pct.!

Derfor er det ikke så mærkeligt, at et flertal blandt de ikke-forsikrede i SFI's surveyundersøgelse fra 1997 svarer, at aktiveringsforløbet ikke har forbedret deres beskæftigelsesmuligheder. Endvidere viste det sig, at alder og uddannelse ikke havde særlig stor indflydelse på det oplevede udbytte. Det tyder på, at også en stor andel af de under 39 årige ikke tilskriver aktiveringsforløbet særlig stor betydning med hensyn til beskæftigelse. Mere overraskende er det, at hele 67 pct. heller ikke mener, at deres uddannelsesmuligheder er blevet forbedret pga. aktiveringsforløbet. De ret begrænsede effekter for ikke-forsikrede bekræftes af fixed-effect analysen på registerdata. Det maksimale fald i bruttoledigheden lå på omkring 15 pct., svarende til ca. 15 dages mindre ledighed i det efterfølgende kvartal, hvilket dog ikke lægger under effektberegning for dagpengemodtagere. Udfra udslusningsresultaterne og de subjektive effektmål måtte man klart forvente en forskel. Forklaringen er givetvis, at flere i kontanthjælps- end i dagpengesystemet overgår til andre sociale ydelser, hvilket jf. tidligere afsnit fører til en overdrivelse af fixed-effect resultatet for kontanthjælpsmodtagere. Det mest interessante ved SFI's fixed-effect analyse for kontanthjælpsmodtagere var opdelingen i forhold til forsørgelsesomfang i starten af analyseperioden. Det viste sig, at effekterne var fuldstændig fraværende for grupper, der i 1994 havde haft et forsørgelsesomfang på over 70 pct. I kontanthjælpssystemet peger meget således på, at det er grupperne med mest marginalt forhold til arbejdsmarkedet, der får mindst ud af aktiveringsforløbene.

Vores viden om aktivstrategiens effekter for forsikrede ledige er mere uddybende og opdateret. Men ligesom for ikke-forsikrede er forventningen om motivationseffekter dårligt belyst. Arbejdsministeriets varighedsanalyser dokumenterer en vis tendens til, at afgangssynligheden forøges omkring aktiveringstidspunktet. For de 30 – 49 årige er effekten af fremrykket aktivering fra 1997 til 1998 dog ganske begrænset. Motivationseffekten kom klarere til udtryk ved indførelsen af ungesatsen for de under 25 årige uden kompetencegivende uddannelse. Dette er ikke så mærkeligt, da ret/pligt til uddannelse i 18 måneder og halvering af dagpengesatsen må betegnes som den mest vidtgående enkeltstående opstramning i dagpengesystemet. Der findes således motivationseffekter, men det er udfra de få varighedsanalyser ikke muligt at konkludere noget sikkert om omfanget og fordelingen på grupper osv.

Resultaterne i forhold til kvalifikationseffekter blandt aktiverede i dagpengeperioden er noget modsætningsfyldte. Arbejdsmarkedsstyrelsens udslusningsresultat – det super optimistiske referencepunkt – viste, at hele 51 pct. var kommet i ordinær beskæftigelse 7 – 10 måneder efter endt aktivering. Alder, uddannelse og anciennitet i dagpengeperioden havde indflydelse på beskæftigelsesomfanget. De subjektive effektmål i SFI's surveyundersøgelse fra 1997 viste også, at et betydeligt flertal af ledige i dagpengeperioden oplevede, at aktiveringsforløbet havde givet dem nye kvalifikationer og gavnet deres beskæftigelsesmuligheder. Hvor meget disse subjektive vurderinger er påvirket af, at over halvdelen er kommet i arbejde er svært at vurdere. Set i forhold til fixed-effect analyserne fra SFI, der tager højde for de forbedrede konjunkturer, tyder meget på, at den subjektive vurdering kan være betydeligt overdrevet. Ligesom for kontanthjælpsmodtagere og ledige i aktivperioden lå den maksimale gennemsnitlige reduktion i bruttoledigheden omkring 15 pct., hvilket er bemærkelsesværdigt i forhold til de store forskelle i den subjektive effektvurdering. Måske underdriver kontanthjælpsmodtagerne aktiveringens opkvalificerende effekt, fordi de fleste ikke efterfølgende har fået arbejde, mens de ledige i dagpengeperioden overdriver fordi, de bl.a. pga. konjunktursituationen har fået job. Men skal dog holde sig fixed-effect modellens opbygning in mente. Ledige i dagpengeperioden har gennemsnitligt markant mindre forudgående ledighed end kontanthjælpsmodtagere og ledige i aktivperioden, dvs. reduktion i bruttoledigheden for ledige i dagpengeperioden kræver en forholdsvis konstant beskæftigelse efter endt aktivering. Derfor skal man ikke fuldstændig afskrive den subjektive effektvurdering blandt ledige i dagpengeperioden pga. overdrivelse, da den statistiske model kan have en tendens til netop at undervurdere effekterne for denne gruppe. Formentlig er ledige i dagpengeperioden den gruppe, der oplever de største effekter af aktiveringsindsatsen, specielt den aldersmæssige midtergruppe. Her skal man dog huske på, at dagpengeperioden i 1997 var på tre år, dvs. over dobbelt så lang som den nuværende periode. Arbejdsministeriets analyser viste, at specielt aktivering af gruppen med under ét års anciennitet i dagpengesystemet kunne virke direkte negativ på overførselsgraden. Varighedsanalyserne viste ligeledes en fastholdelseeffekt blandt tidligt aktiverede. Dvs. nok oplever gruppen de største aktiveringseffekter, men samtidig er faren for direkte dysfunktionelle politikker betydelig. Derfor er der endnu mere grund til at lave behovsorienteret aktivering for denne gruppe. Ikke desto mindre blev det i 1998 besluttet gradvist at fremrykke pligt aktiveringen til efter års ledighed.

For de ledige i aktivperioden tyder resultaterne på, at kvalifikationseffekter er mindre end for ledige i dagpengeperioden og en smule større end for kontanthjælpsmodtagere. Arbejdsmarkedsstyrelsens udslusningstal i 1997 og 1999 viser, at ligesom for kontanthjælpsmodtagerne var omkring 20 pct. i beskæftigelse 6 – 8 måneder efter endt aktivering. For ledige i aktivperioden var beskæftigelsen dog langt mere ligeligt fordelt på alder end for kontanthjælpsmodtagere, hvor det var de helt unge, der trak gennemsnittet op. De subjektive effektmål fra SFI's surveyundersøgelse i 1997 viste, at de ledige i aktivperioden var en smule mere positive end kontanthjælpsmodtagerne, men mere negative end de ledige i dagpengeperioden. 47 pct. mente ikke, at deres beskæftigelsesmuligheder var blevet forbedret. I modsætningen til situationen for ledige i dagpengeperioden passer det nogenlunde med

SFI's fix effect model, der viser begrænsede resultater. I forhold til kontanthjælpsmodtagerne er det ganske interessant, at udslningsresultaterne og Arbejdsministeriets effektmodel peger på, at ancienniteten i aktivperioden ikke spiller nogen væsentlig rolle. Det tyder på, at der ikke i samme grad som i kontanthjælpssystemet findes grupper af ledige, hvor beskæftigelseeffekter er fuldstændigt fraværende.

Alt i alt kan man udfra de eksisterende evalueringer danne sig et nogenlunde sammenhængende billede af aktivstrategiens effekt. I hvert tilfælde effekterne efter endt aktivering. Den overordnede konklusion er helt entydigt, at aktivstrategien formår at integrere visse ledige, mens der i samtlige grupperinger er en betydelig andel, der ikke oplever nogen effekt i forhold til integration på arbejdsmarkedet. I kontanthjælpssystemet kan man finde hele grupper, der ikke oplever nogen effekt. Blandt aktiverede i dagpengeperioden kan man ligefrem finde tendenser til dysfunktionelle politikker. Endvidere er det værd at bemærke sig, at baggrundsvariable som køn, alder, uddannelse, anciennitet i forsørgelsessystemet i mange tilfælde ikke havde afgørende indflydelse på effekter af aktiveringen. Til gengæld viste der sig for både ledige i dagpenge- og aktivperioden og kontanthjælpsmodtagere, at motivation for aktivering havde kraftig indflydelse på den oplevede effekt. Det er en klassisk erkendelse fra implementeringsteorien, at interventionistiske politikkers succes afhænger af målgruppens samarbejdsvilje. Effektanalyserne viste også, at den private jobtræning, selv efter kontrol for selektionsproblemer, havde den største beskæftigelseeffekt for samtlige grupper. Her skal man dog være opmærksomhed på dødvægtsproblemet, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt den ledige, også uden løntilskud, var blevet ansat. De få empiriske studier af dødvægtsproblemet viser, at der er tale om et betydeligt problem, specielt i forhold til private virksomheder. I en surveyundersøgelse fra 1996 svarer hele 43 pct. af de private virksomheder, der havde gjort brug af løntilskudsordningen, at også uden løntilskudsordningen ville virksomheden have ansat den samme eller en anden medarbejder (Bach,1997:84). På udenlandske data finder Pedersen og Ploug endnu større dødvægtsproblemer (Pedersen og Ploug,1991:11).

Effektanalysernes fortolkning og den bagvedliggende problemopfattelse

Resultaterne fra effektmålingerne giver ikke i sig selv svaret på hvilken politik, der skal føres. Selv hvis ovenstående gennemgang af samtlige nyere effektmålinger kunne føre frem til en nogenlunde ensartet opfattelse af aktivstrategiens effekter, vil implikationerne for den førte politik være afhængig af fortolkning. Man har typisk fortolket de ret begrænsede resultater som et implementeringsproblem, jf. det indledende kapitel. Hvis store grupper af ledige ikke bliver integreret via aktiveringsindsatsen lever det implementerende led jo ikke op til de politisk vedtagne målsætninger. Effektanalyserne har således medvirket til nogle af de politikændringer, der blev beskrevet i kapitel 2. Kontrollen med implementeringen af aktivstrategien er blevet forøget og rådighedsforpligtigelserne strammet. Analysen af motivationseffekten fra ungeindsatsen giver jo

dokumentation for, at stramninger i form af halv dagpengesats og 18 måneders ”tvangsuddannelse” virker. Den samme logik ligger bag fremrykningen af ret og pligt aktivering for de øvrige grupper. Dvs. man antager, at hvis instrumenter virker for én gruppe ledige, virker den samme politik formentlig for alle ledige. Endelig fører implementeringsfortolkningen til en diskussion om kvalitet i aktiveringstilbudene. Hvis store grupper ifølge effektanalyser ikke bliver integreret via de forventede kvalifikationseffekter, må aktiveringstilbudene selvfølgelig forlænges og gives mere indhold. Ud fra policyteorien kan man tale om en spordynamik i aktivstrategien baseret på fastlåste fortolkningsmønstre. Når politikken er blevet igangsat fører dokumentation for manglende effekt blandt forholdsvis store grupper ikke til en fundamental revurdering af strategien. Således har ingen af de hidtidige evalueringer berørt spørgsmålet om behovet for aktivstrategien. Til gengæld har man været optaget af effekten fra forskellige instrumenter. Logikken i disse evalueringer har været, at begrænsede effekter må skyldes, at man har valgt nogle forkerte instrumenter. Fortolkningen af evalueringresultaterne holder sig så at sige indenfor politikens egen forståelsesramme. Det samme tyder på at gøre sig gældende for det politiske niveau. Logikken har således været, at manglende beskæftigelseseffekt må skyldes, at motivations- og kvalifikationseffekterne ikke er kraftige nok. Derfor intensiveres aktivstrategien yderligere i form af øgede rådighedsforpligtigelser og opprioritering af aktiveringsindsatsen, jf. kapitel 2.¹⁴

Alternativt kan man fortolke effektanalyserne i forhold til aktivstrategiens bagvedliggende problemopfattelse eller kausalforståelse. Den begrænsede effekt for grupper af aktiverede kunne tyde på, at det langt fra er alle ledige, hvis manglende integration på arbejdsmarkedet skyldes manglende motivation eller kvalifikation. Ud fra den synsvinkel virker intensivering af aktivstrategien i bedste fald unødvendig, og i værste fald direkte skadelig. Målingerne af kvalifikationseffekten leder således til den hypotese, at der specielt for de ældre og meget udsatte grupper i kontanthjælpssystemet findes helt andre og mere væsentlige grunde til manglende integration på arbejdsmarkedet. På samme måde fører den begrænsede stigning i afgangshyppighed ved fremrykningen af ret og pligtaktiveringen for de ældre ledige til den alternative hypotese, at motivationen for store grupper af ledige ikke er en afgørende hindring for integration på arbejdsmarkedet. Endvidere kan man ud fra effektanalyserne stille spørgsmålstejn ved aktivstrategiens opfattelse af passivering pga. modtagelse af passive overførselsindkomster. Udslusningsresultaterne viste, at anciennitet i aktivperioden ikke havde indflydelse på, hvor mange, der var kommet i beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Fixed effect analysen for forsikrede viste også, at anciennitet i dagpengeperioden ikke væsentligt forringede mulighederne for integration på arbejdsmarkedet. Arbejdsministeriets simple effektanalyse viste ligeledes ensartede

¹⁴ På baggrund af gennemgangen af samtlige nyere evalueringer leverer dette speciale udmærket dokumentation for, at en sådan instrumentlogik gør sig gældende i disse rapporter og redegørelser. Jeg mener også at have rimeligt belæg for, at en sådan logik gør sig gældende på det politiske niveau, men desværre kan specialet ikke rumme en egentlig diskursanalyse. Følgende citat skal blot tydeliggøre, at selv kritikere af aktivstrategien er blevet ”fanget” i den samme fortolkningsramme. Således udtaler gruppeformand for SF Jes Lunde: *”Jeg er helt klar over, at aktiveringseffekten er alt for ringe. Der er foretaget alt for få kvalitetsundersøgelser af de forskellige tilbud, og i forbindelse med de kommende forhandlinger vil vi kræve langt bedre kvalitet, så effekten i den sidste ende bliver bedre,”* (Jyllands-Posten, 20. okt. 1999).

beskæftigelseeffekter for ledige med over et års anciennitet. Til gengæld viste fixed effect analysen for ikke-forsikrede, at der for visse grupper kan være tale om en passivering, der vanskeliggør integration på arbejdsmarkedet. I det mindste kan man dog have den hypotese, at en sammenhæng mellem manglende motivation og kvalifikation og modtagelse af passive overførselsindkomster kun er gældende for en begrænset gruppe stærkt marginaliserede kontanthjælpsmodtagere. Disse hypoteser bliver efterprøvet i de kommende kapitler. Men første et kapitel om det anvendte datamateriale.

Kapitel 4: Undersøgelsens data

Undersøgelsen af holdbarheden af aktivstrategiens grundlæggende antagelser bygger på et omfattende surveymateriale, der giver nye muligheder for at analysere forventningerne om motivations- og kvalifikationseffekter. Der findes en række generelle studier af ledigheden, der kommer et stykke videre end implementeringsfortolkningen af de mange effektmålinger. De fleste af disse undersøgelser har dog fortolket de empiriske resultater indenfor den dominerende forståelsesramme om strukturproblemer. De store kommissionsarbejder i starten af 1990'erne var primært optaget af ud fra registerdata at bestemme omfanget af marginaliseringen fra arbejdsmarkedet. Diskussionen i kølvandet på Social- og Velfærdskommissionens beregninger førte bl.a. til Socialforskningsinstituttets undersøgelser af perioden fra 1990 til 1994. Alle undersøgelserne viste, at marginalgruppen stort set havde været konstant stigende fra midten af 1980'erne (Pedersen og Ingerslev, 1997). Disse empiriske resultater underbyggede opfattelsen af strukturarbejdsløshed og gav ny næring til teorierne om marginalisering pga. globalisering og overgang til en post-industriell produktionsstruktur, der har været diskuteret siden Daniel Bells bog "The coming of post-industrial society" fra 1973. Velfærdskommissionen opererede ligefrem med en såkaldt "skraldeeffekt". Pointen var, at marginalgruppen kun reduceres svagt under en højkonjunktur, men stiger kraftigt under en lavkonjunktur. Gruppen af marginaliserede vil således trinvis forøges over tid (Velfærdskommissionen, 1995:33). Konklusionen byggede på analyse af højkonjunkturer fra 1983 til 1987 og lavkonjunkturer fra 1987 til 1991. En anden hovedlinie i 1990'ernes forskning var ganske omfangsrige analyser af den danske incitamentsstruktur, primært finansieret af Rockwool Fonden. Hovedkonklusionen fra analyserne var, at det for store dele af befolkningen ikke kunne betale sig at arbejde. Det blev beregnet, at ca. en femtedel af de beskæftigede højst forøgede deres disponible indkomst med 500 kr. pr. måned ved at være i arbejde i stedet for at være på dagpenge (Smith og Pedersen, 1997: 104). Både ud fra marginaliserings- og incitamentsundersøgelserne, og ikke mindst fortolkningen af disse, var der således ganske gode argumenter for, at der var et stort behov for aktivstrategiens kvalifikations- og motivationseffekter.

I bagklogskabens lys, men også ud fra undersøgelserne selv, kan man imidlertid fortolke undersøgelsesresultaterne anderledes. I forhold til incitamentsanalyser var det bemærkelsesværdigt, at man på trods af ihærdige forsøg kun kunne finde meget svage sammenhænge mellem de økonomiske incitamenters til at arbejde og det faktiske arbejdsudbud, dvs. på trods af begrænsede incitamenters arbejdede befolkningen alligevel (Smith og Pedersen, 1995). Hvis incitamenterne ikke betyder ret meget for arbejdsuddet, kan man stille spørgsmålstegn ved behovet for aktivstrategiens utallige stramninger, der skal skabe de rette incitamenters til at søge arbejde. I forhold til marginaliseringsundersøgelserne har efterfølgende undersøgelser fra Arbejdsministeriet, Finansministeriet og Det Økonomiske Råd vist, at ikke bare ledigheden, men også den såkaldte marginalgruppe, på få år er blevet kraftigt reduceret. Fra 1994 til 1997 blev marginalgruppen

reduceret med 60.000 personer, ca. en halvering (Arbejdsministeriet, 1998).¹⁵ En udvikling, der (dog med formindsket styrke) er forsat helt frem til 1999 (Finansministeriet, 2000a:153). Den konstant stigende marginalisering i de tidligere undersøgelser var således ikke udtryk for en irreversibel proces, eller en ”skraldeeffekt”. I 2000 skriver både Finansministeriet og Det Økonomiske Råd ligefrem, at udviklingen i marginalgruppen er meget konjunkturfølsom (Finansministeriet, 2000a:155; Det Økonomiske Råd, 2000:140). Hvis marginalgruppen kan reduceres ganske kraftigt over en kort årrække med højkonjunktur kan man igen stille spørgsmålstegn ved behovet for aktivstrategien. Omvendt kunne man selvfølgelig hævde, at det netop er aktivstrategien, der har muliggjort en sådan reduktion i marginalgruppen. Forrige kapitel viste dog, at ud fra effektmålingerne kan faldet i ledigheden kun i meget begrænset omfang tilskrives aktivstrategien. Men selv bagklogskabens lys har ikke ført til et mere nuanceret syn på aktivstrategien. Tværtimod er strategien jf. kapitel 2 blevet voldsomt intensiveret, hvilket blandt andet skyldes fortolkningen af evalueringsresultaterne jf. kapitel 3.

På baggrund af disse ræsonnementer er der et stort behov for mere detaljeret analyse af grundlaget for aktivstrategien. Specielt under en højkonjunktur. Dette kræver opdaterede surveydata, hvilket er grundlaget for de efterfølgende kapitler. Specialets videre analyser bygger på en panelundersøgelse blandt langtidsledige, der giver helt unikke muligheder for detaljerede analyser af grundlaget for aktivstrategien. I det følgende beskrives datamaterialet og analysestrategien nærmere.

Panelundersøgelse 1994 - 1999

Panelundersøgelsen indeholder langtidsledige, der er blevet interviewet i henholdsvis 1994 og 1999. Socialforskningsinstituttet har forestået dataindsamlingen, der foregik via telefoninterview. 1994-undersøgelsen blev udført for Finansministeriet, der meget kortfattet præsenterede resultaterne i Budgetredegørelsen 1995. En fyldigere afrapportering blev foretaget af Jørgen Goul Andersen i Mandag Morgen rapporten ”De ledige ressourcer”, ligeledes fra 1995. Rapporten indeholder generelle beskrivelser af de langtidslediges trivsel, holdninger, arbejdsvilje mv. Dette speciale vil mere specifikt fortolke resultaterne i forhold til aktivstrategien og udbygge de eksisterende analyser med resultaterne fra 1999-undersøgelsen. Disse nye data giver helt unikke muligheder for nærmere at analysere, hvorledes det er gået de langtidsledige under den igangværende højkonjunktur.¹⁶ Og i

¹⁵ Marginalgruppen er her defineret som personer, der over en treårig periode i mere end 80 pct. af tiden har været ledige, i aktivering eller på orlov. Dette er den såkaldte bredde definition af marginalgruppen (Arbejdsministeriet, 1998 ; Finansministeriet, 2000a:152). Den omfattende, og ofte politiske debat, om den nærmere afgrænsning af marginalgruppen følges ikke nærmere i dette speciale.

¹⁶ Henning Bjerregård Bach fra Socialforskningsinstituttet har arbejdet på nogenlunde samme måde ved at koble registerdata for perioden 1995 til 1997 til datasættet (Bach, 1999). Hans analyse er dog langt mere snævert afgrænset ved udelukkende at fokusere på sammenhængen mellem jobsøgning for beskæftigelse. Han bruger også en lidt anderledes analysemetode end i dette speciale. Flere steder vil mine resultater blive kontrolleret i forhold til resultaterne hos Bach.

forhold til dette speciale mere specifikt, hvorvidt aktivstrategiens opfattelse af motivations- og kvalifikationsproblemer er holdbar.

1994-undersøgelsens population bestod af ledige i henholdsvis CRAM- og AMPO-registrene i uge 33 (15.-21 august), der var mellem 18 og 59 år. For at undgå de korttidsledige, hvis ledighed i mange tilfælde kan henføres til friktionsledighed, blev populationen afgrænset til fuldt ledige i uge 33 med samlet ledighed på mindst 13 uger ud af seneste 18 uger samt aktiverede i uge 33.¹⁷ Dvs. på udtrækningstidspunktet har alle respondenterne minimum ca. 3 måneders ledighed bag sig. I alt var denne population på ca. 247.000 personer. For at sikre repræsentativitet for forskellige grupper blev bruttoudvalget på 2000 disproportionalt stratificeret efter tre kriterier; 1) forsikrede vs. ikke-forsikrede, 2) under 25 årige vs. 25 og derover, 3) aktiverede vs. andre ledige. Således, at aktiverede var tillagt dobbelt udvælgelsessandsynlighed og udvalget blandt 18-24 årige ikke-forsikrede var fastlagt til 200 stk. Svarprocenter i 1994 og 1999 er vist i nedenstående tabel.

Tabel 4.1: *Besvarede, bortfald og svarprocent, hhv. 1994 og 1999, panelundersøgelse (uvejet).*

	1994	1999
Udtrækningstidspunkt	august uge 33 1994	-
Interviewtidspunkt	november	januar ¹
Bruttoudvalg	2000	1525 ²
Besvarede	1528	1036
Bortfald pga.:		
Nægter	250	216
Andet (telefonnr. ej fundet, bortrejst og ikke truffet, mv.)	222	273
Svarprocent i forhold til bruttoudvalg	76 pct.	68 pct.

¹ Enkelte er allerede interviewet i slutning af 1998.

² Indeholder gruppen, der besvarede i 1994 fratrukket udgået pga. dødsfald, handicap mv. En del af bortfaldet fra 1994-tværsnittet er også blevet interviewet i 1999. Disse interview er dog udeladt af analysen.

1528 besvarede spørgeskemaet i 1994, hvilket giver en ganske overbevisende svarprocent på 76. På nær tre udgåede respondenter udgør denne gruppe bruttoudvalget for 1999-undersøgelsen. Her besvarede 1036 respondenterne igen spørgeskemaet, hvilket ligeledes giver en nogenlunde svarprocent på 68 pct. Som tommelfingerregel giver svarprocenter over 60 pålidelige data, men bortfaldsproblemet er kumulativt i panelundersøgelser. Selvom svarprocenten både i 1994 og 1999 er forholdsvis høj ligger den reelle svarprocent for 1999-dataene helt nede på 52 pct. ($0,76 \cdot 0,68$). Et sådant bortfald er ikke nødvendigvis et stort problem, hvis det fordeler sig nogenlunde jævnt på respondentproblemer, dvs. hvis der ikke er systematisk bias. Nærmere analyse viser imidlertid, at der er tale om systematisk bias i forhold til stikprøvens forskellige strata jf. nedenstående tabel. Det viser sig, at bortfaldsprocenten er højere for de ikke-forsikrede end for de øvrige grupper. Specielt de ikke-forsikrede over 25 år har en meget høj bortfaldsprocent. Det tyder således på, at ledige, der har sværest ved at komme tilbage på arbejdsmarkedet jf. kapitel 3, er underrepræsenteret.

¹⁷ Afgrænsning til 13 ud af 18 uger skyldes, at langtidsledige, der har holdt ferie i sommerperioden også skal inkluderes i populationen.

Tabel 4.2: *Udvalget fordelt på strata, besvarede interviews, bortfaldsprocent samt vægte til opregning til totalpopulation, 1994-tværsnit.*

	Udvalg	Opnåede interviews	Bortfaldspct.	Vægt til beregning
Under 25, ikke-forsikrede ledige	200	149	25,5	0,402192381
Under 25, forsikrede ledige	116	93	19,8	1,183678921
Over 25, ikke-forsikrede ledige	180	101	43,9	1,701881401
Over 25, forsikrede ledige	998	787	21,1	1,208172127
Aktiverede	506	398	21,3	0,591129924
I alt	2000	1528	23,6	-

Kilde: Finansministeriet, 1995: 355 samt egen beregning af vægte.

Dette problem kan delvist løses ved at vægte besvarelsene fra grupperne med høj bortfaldsprocent op, dvs. lade dem tælle for mere end én besvarelse i analysen. Endvidere nødvendiggør den disproportional udvælgelsesprocedure, at dataene bør vægtes, før resultaterne kan siges at være repræsentative i forhold til populationen af ledige. De beregnede vægte, der både tager højde for udvælgelsen og 1994-bortfaldet, er gengivet i tabellen.¹⁸ Alle analyserne på panelstudiet er foretaget med denne vægtning.

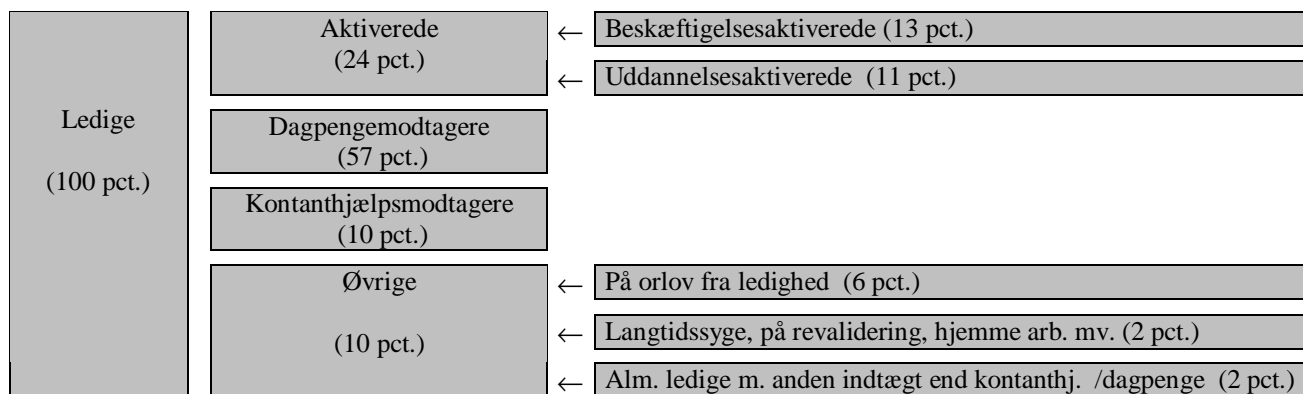
Dette løse dog ikke alle problemer. For det første kan der tænkes at være forskelle indenfor de enkelte undergrupper, hvilket vægtning i givet fald ikke kan kompensere for. For det andet opstår der i forbindelse med 1999-undersøgelsen som tidligere nævnt et nyt bortfald. Spørgsmålet er så, hvorvidt der fortsat vil være en systematisk bias eller om bortfaldet i 1994 allerede har sorteret respondenter fra, der af sociale årsager ikke ønsker eller formår at besvare spørgeskemaet. Uddybende analyse viser, at der ikke er noget betydeligt systematisk bortfald i forhold til besvarelse af 1999-skemaet. Dog har de ikke-forsikrede ledige over 25 år en svarprocent på 50, hvilket ligger under de øvrige grupper. Dette kunne foranledige til endnu en opvægtning af besvarelsene fra denne gruppe, når 1999-besvarelsene analyseres. Det bliver dog ret kompliceret at operere med to forskellige vægte i datasættet og yderligere vejning vil kun ændre marginalt på analyseresultaterne.¹⁹ Endvidere er det ikke uproblematisk at blive ved med at vægte en gruppe op (Goul Andersen, 1988:45). Derfor skal det blot holdes in mente, at der i 1999-panelet formentlig er en underrepræsentation af de grupper, der har sværest ved at komme i arbejde. Da 1999-besvarelsene primært anvendes til at beskrive sammenhænge mellem variable er bortfaldsproblemet dog mindre problematisk (Goul Andersen, 1988: 4). Det gør sig først og fremmest gældende når de centrale variable er forholdsvis uafhængige af bortfaldet, hvilket ikke kan tages for givet i denne analyse. Derfor er der god grund til at fortolke resultaterne med lidt varsomhed og forsøge at sammenligne med registerundersøgelser, hvor det er muligt.

¹⁸ Vægten for f.eks. under 25 årige ikke-forsikrede er udregnet på følgende måde. I population på 246.921 udgør gruppen 9684 (Finansministeriet, 1995: 354) svarende til 3,922 pct., dvs. ved simpel tilfældig udtrækning skulle dette også gøre sig gældende for stikprøven. Pga. den disproportional stratifikation og bortfald (der for øvrigt i dette tilfælde trækker den modsatte vej) udgør gruppen 9,751 pct. (149/1528) af stikprøven. Vægten fremkommer ved at dividere den forventende andel (3,922 pct.) med den faktiske andel (9,751 pct.), hvilket i dette tilfælde giver ca. 0,402.

¹⁹ Når der kobles registerdata til undersøgelsen vil man dog kunne foretage en meget præcis vægtning, der vil bidrage til væsentlig forbedring af surveymaterialets troværdighed. Desværre har registerdataene ikke været tilgængelige for dette speciale.

Da 1994-undersøgelsen blev gennemført ca. 3 måneder efter udtrækningen af udvalget havde 277 af de interviewede ændret deres beskæftigelsesstatus. 154 var i ordinær beskæftigelse, 77 var kommet i ordinær uddannelse, mens de resterende fordelte sig på øvrige kategorier (Goul Andersen, 1995: 22). Disse 277 er trukket ud af analysen, da de ikke har besvaret de centrale spørgsmål om arbejdsvilje, kvalifikationer osv. Stikprøven reduceres således til 1251 ledige, der som minimum har været ledige 6 måneder, dvs. stikprøven bliver faktisk repræsentativ for en gruppe "svagere" ledige end det oprindeligt var tiltænkt. I forhold til specialet problemstilling er det dog ganske uproblematisk, da aktivstrategien netop er rettet mod længerevarende ledige. For yderligere at gøre stikprøven repræsentativ for aktivstrategiens målgruppe er respondenter med 6 - 9 måneders ledighed også taget ud af stikprøven. Dog ikke for de under 30 årige, der jf. kapitel 2 indenfor en 6 måneders periode er målgruppe for ret og pligtaktivering. Efter denne operation er der 1154 respondenter tilbage i stikprøven. Ud af de 1154 har 769 besvaret i 1999. Disse respondenter vil i analysen blive opdelt i nogle undergrupper, jf. nedenstående figur.

Figur 4.1: *Panelundersøgelsens respondenter fordelt på undergrupper samt deres andel af samtlige ledige. N = 1154, vejede andele.*¹



¹ Andelene er beregnet ud fra de inkluderede respondenter i 1994-tværsnittet. Beregnes grupper ud fra respondenter i både 1994 og 1999 falder N til 769 jf. ovenstående, men der ændres ikke nævneværdigt på procentsatserne.

Den samlede analyserede gruppe betegnes de ledige eller de arbejdsløse. Heraf var 24 pct. aktiverede på interviewtidspunktet i 1994. Enten i form af beskæftigelsesaktivering (jobtræning, jobrotation, beskæftigelsesprojekter mv.; 13 pct.) eller i form af uddannelsesaktivering (kurser mv. eksklusiv ordinær studerende; 11 pct.). Visse steder i datamaterialet er de beskæftigelsesaktiverede blevet filtreret fra, hvilket nødvendiggør distinktionen mellem beskæftigelses- og uddannelsesaktiverede. De aktiverede indeholder både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere, men desværre er det ikke muligt at skelne mellem grupperne. Øvrige dagpengemodtagere udgør 57 pct. af de ledige, mens øvrige kontanthjælpsmodtagere udgør 10 pct. Den forholdsvis beskedne andel kontanthjælpsmodtagere vil visse steder give problemer i den videre analyse. De resterende 10 pct. er samlet i gruppen øvrige. Heraf er nogle på orlov fra ledighed (forældre-, uddannelses- eller anden orlov), nogle er langtidssyge, på revalidering, hjemme arbejdende mv. CRAM og AMPO registrene indeholder således andet end "almindelig" ledige, hvilket visse steder kan forstyrre

analyseresultaterne. I de såkaldte specificerende analyser vil grupperne derfor blive behandlet hver for sig. Den nærmere analysestrategi beskrives i nedenstående afsnit.

Analysestrategi

Dette speciale forsøger ikke at give en generel afrapportering af surveymaterialet. I stedet koncentrerer analysen om de tre grundlæggende antagelser bag aktivstrategien, dvs. forventningen om manglende kvalifikation og motivation blandt de ledige samt passivering af forudgående ledighed. Temaerne vil i første omgang blive analyseret hver for sig. Rækkefølgen af de resterende kapitler fremgår af nedenstående:

- Kapitel 5: Integrationen på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999
- Kapitel 6: Grundlaget for kvalifikationseffekter
- Kapitel 7: Grundlaget for motivationseffekter
- Kapitel 8: Grundlaget for passiveringstesen
- Kapitel 9: En samlet model for integrationen på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999

Kapitel 5 beskriver, hvorledes respondenterne er blevet integreret på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999, hvilket samtidig er en operationalisering af den afhængige variable. De efterfølgende tre kapitler analyserer sammenhængen mellem de centrale uafhængige variable og integrationen på arbejdsmarkedet, dvs. holdbarheden af aktivstrategiens kausalforståelse undersøges. Kapitel 6 til 8 indledes med en kort afklaring af de teoretiske antagelser, som aktivstrategiens kausalforståelse bygger på, dvs. det teoretiske grundlag for de centrale hypoteser præciseres.

Efter den teoretiske afklaring gennemføres enkelte deskriptive analyser, der har til formål at beskrive omfanget og karakteren af de lediges kvalifikationer, motivation og forudgående ledighed. Dette er den simpleste, men meget relevante måde at vurdere grundlaget for aktivstrategien. Endvidere er det helt centralt at specificere grundlaget ved f.eks. at beskrive forskellige gruppers motivation. De fleste af disse deskriptive analyser er allerede præsenteret i ”De ledige ressourcer”, hvorfor kun de vigtigste og mest nødvendige tabeller præsenteres. Herefter analyseres holdbarheden af aktivstrategiens kausalforståelser ud fra både 1994- og 1999-besvarelsene. Under de enkelte tabeller vil det blive anført, hvorvidt datagrundlaget er 1994-tværsnittet eller paneldataene.

Paneldata er netop helt ideelle til at teste sådanne kausalsammenhænge. Både fordi de uafhængige og afhængige variable kan skilles fra hinanden tidsmæssigt og fordi en lang række forhold holdes konstante, når man analyserer på de samme personer – i modsætning til tidsseriesammenligning, der

ofte er behæftet med betydelige problemer.²⁰ Man skal således i udgangspositionen stille sig en smule kritisk overfor de udsagn om kausalforhold, der udelukkende er baseret på opgørelserne over omfanget og sammensætningen af den såkaldte marginalgruppe. F.eks. således som det er tilfældet i Det Økonomiske Råds seneste analyse af sammenhæng mellem uddannelsesniveau og marginalisering (Det Økonomiske Råd, 2000:144). Det centrale fra registeranalyserne i forhold til specialets problemstilling er således opgørelserne over bevægelserne ind og ud af marginalgruppen.

Umiddelbart må vi forvente en vis sammenhæng mellem motivation, kvalifikation, længden af ledighed og integration på arbejdsmarkedet. Kapitel 6 - 8 forsøger dog nærmere at undersøge disse kausalsammenhænge ved dels at specificere sammenhængene og dels kontrollere for bagvedliggende årsager. Ved specificering redegøres der for, under hvilke forudsætninger, og for hvilke grupper, sammenhængene gør sig gældende. Dvs. under hvilke betingelser er der grundlag for hhv. at forvente eller ikke forvente motivations- og kvalifikationseffekter fra aktivstrategien. Ved kontrol for bagvedliggende variabel undersøges, hvorvidt de umiddelbare sammenhænge bl.a. fundet i registerundersøgelserne eventuelt er spuriøse, dvs. at der reelt ikke er en sammenhæng. F.eks. kunne dårligt helbred påvirke både motivationen til at søge arbejde og muligheden for at få arbejde, dvs. reelt skyldes manglende arbejde ikke lav søgeaktivitet, men derimod dårligt helbred. De lediges egne opfattelse af årsager til ledighed er også vigtig for at hindre fejlslutninger på et overordnet niveau. Analysestrategien er således delvist en "bottom up" tilgang, hvor man ud fra det empiriske materiale finder frem til centrale specificerings- og kontrolvariable.

Efter disse tre emneafgrænsede kapitler forsøges i kapitel 9 at give en samlet vurderingen af holdbarheden af aktivstrategiens kausalforståelse. De centrale uafhængige variable samles således i én statistisk model, der forsøger at forklare integrationen på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999. Forklaringskraften analyseres nærmere, og de vigtigste faktorer fremhæves. Kapitlet fungerer således også som en sammenfatning af resultaterne fra studiet af paneldataene, inden der konkluderes og perspektiveres på hele specialet i kapitel 10.

²⁰ Et empirisk fund kunne f.eks. være, at den gennemsnitlige søgeaktivitet er faldet fra 1994-tværsnittet til f.eks. et 1999-tværsnit, mens længden af ledigheden er steget. Herfra kan man ikke direkte slutte, at det er pga. af faldende søgeaktivitet, at varigheden af ledigheden er steget. Problemet er, at populationen af langtidsløse formentlig er markant anderledes sammensat i 1994 end i 1999, dvs. at udover søgeaktiviteten har en lang række andre forhold også ændret sig. Resultatet kunne eksempelvis dække over, at personer med kortere ledighed og større søgeaktivitet pga. højkonjunkturer er overgået til beskæftigelse, dvs. på individniveau har søgeaktiviteten måske været konstant. Disse analyseproblemer undgås ved udelukkende at anvende paneldata til at analysere kausalsammenhængene (Center for Comparative Welfare State Studies (CCWS) har gennemført et 1999-tværsnit).

Kapitel 5: Integration på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999

Dette kapitel beskriver, hvorledes de langtidsledige i 1994 er blevet tilknyttet arbejdsmarkedet under højkonjunktoren frem til 1999. Formålet er dels at give en nærmere vurdering af, hvorledes målgruppen for aktivstrategien klarede sig, og dels at finde egnede indikatorer for tilknytning til arbejdsmarkedet. I tekniske termer handler det om at få operationaliseret den afhængige variabel, dvs. tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Gennemgangen af evalueringerne af aktivstrategien i kapitel 3 viste, at tilknytningen til arbejdsmarkedet kan måles på mange forskellige måder. Den simpleste måde var udslusningsresultaterne, hvor tilknytningen til arbejdsmarkedet blev målt på beskæftigelsessituationen 6 til 7 måneder efter afsluttet aktivering. Et væsentligt kritikpunkt i forhold til denne metode er den forholdsvis korte periode mellem måletidspunkterne, dvs. mellem aktiveringssituationen og den eventuelle beskæftigelsessituation. Hvis man skal have et mere langsigtet billede af lediges tilknytning til arbejdsmarkedet, må beskæftigelsessituationen selvfølgelig måles over en længere periode. Nedenstående tabel viser de 1994-lediges beskæftigelsessituation i 1999.

Tabel 5.1: 1994-lediges beskæftigelsessituation i 1999, antal og pct.

	Antal	Pct.
Lønmodtager	300	39
Selvstændig	21	3
Medhjælpende ægtefælle	2	0
Orlov fra beskæftigelse	9	1
<i>I alt beskæftigede</i>	<i>332</i>	<i>43</i>
<i>I alt studerende</i>	<i>45</i>	<i>6</i>
Ledig på dagpenge	78	10
Ledig på bistandshjælp	30	4
Ledig i aktivering ¹	64	8
Ledig på orlov	7	1
<i>I alt ledige</i>	<i>179</i>	<i>23</i>
Førtids-/invalidepensionist	37	5
Overgangsydelse	77	10
Efterløn	88	11
Pensionist i øvrigt	6	1
Ude af erhverv i øvrigt	11	2
<i>I alt udenfor arbejdsmarkedet</i>	<i>219</i>	<i>29</i>
	N=775	100

¹ Generelt bygger tabellen på respondenternes egen angivelse. Dog viste besvarelser senere i spørgeskemaet, at blandt lønmodtagerne var 38 af jobbene oprettet som led i indsatsen mod arbejdsløsheden, dvs. arbejdstilbud/jobtræning, beskæftigelsesprojekt mv. Disse 38 er her i tabellen flyttet til gruppen aktiverede.

Ligesom udslusningsresultaterne udtrykker tabellen nogle generelle bevægelser for langtidsledige på arbejdsmarkedet – blot over en meget længere periode. Det viser sig, at 43 pct. af de 1994-ledige er kommet i beskæftigelse i 1999. 6 pct. er i ordinær uddannelse. Sammenlagt er ca. halvdelen

således enten i beskæftigelse eller under studie. I den resterende halvdel er 23 pct. fortsat ledige, mens 29 pct. er helt udenfor arbejdsmarkedet. Blandt de ledige er de fleste på dagpenge eller aktiverede. Den store afgang fra arbejdsmarkedet er primært foregået via overgangsydelse og efterløn. 21 pct. var således på overgangsydelse eller efterløn i 1999.

Disse resultater stemmer meget godt overens med de seneste analyser fra Finansministeriet og Det Økonomiske Råd, der jf. forrige kapitel konkluderer, at marginalgruppen er meget konjunkturfølsom. Spørgsmålet er dog om surveymaterialet pga. bortfald tegner et for rosenrødt billede af de 1994-lediges integration på arbejdsmarkedet. Desværre kan surveymaterialet ikke direkte sammenlignes med registerdata, da afgrænsningen af den undersøgte gruppe er forskellig.²¹ I registeropgørelser afgrænses marginalgruppen ud fra den gennemsnitlige ledighed de tre forudgående år. I den såkaldte bredde definition afgrænses marginaliserede til personer, der i gennemsnit har været ledige (incl. aktivering, uddannelsesorlov, ekskl. iværksætter-/igangsætningsydelse) over 80 pct. af tiden i de forudgående tre år. Den smalle definition afgrænser de marginaliserede til personer med gennemsnitlig 70 pct. bruttoledighed, men tæller generelt ikke aktivering og uddannelsesorlov med som ledighed.²² Begge definitioner er mere snævre end den afgrænsning, der er anvendt i surveymaterialet, hvor 9 måneders forudgående ledighed var udvælgelseskriteriet, dvs. stærkere grupper er inkluderet i surveymaterialet. Den bredt afgrænsede marginalgruppe er formentligt den gruppe, der kommer tættest på specialets surveygruppe. Selvom resultaterne ikke er direkte sammenlignelige gengives nedenstående registerdata for at give en fornemmelse af, hvorvidt bevægelserne i surveymaterialet er helt fejlagtige.

Tabel 5.2: *Bredt defineret marginalgruppe opgjort i 1994 fordelt på arbejdsmarkedsgruppe opgjort i 1997. Registerdata.*

Status 1997:	Pct.
Kernegruppe / deltidsgruppe:	2,8
Heltids- eller deltidbeskæftiget med max. 5 pct. bruttoledighed indenfor 3 år.	
Mellemgruppen:	38,4
Bruttoledighed større 5 pct. og mindre end 80 pct. indenfor 3 år.	
Marginaliserede:	20,0
Mindst 80 pct. bruttoledighed indenfor 3 år	
Under uddannelse:	6,0
Under uddannelse det sidste år	
Øvrige:	33,0
Permanent forsørgede / uden for arbejdsstyrken / ikke AF-tilmeldte kontanthjælpsmodtagere mv.	

Kilde: Det Økonomiske Råd, 2000:143.

Sammenligning mellem tabel 5.1 og 5.2 er langt fra uproblematisk pga. forskellig afgrænsning, opgørelsesmetode og tidsperiode. Registerdataene er kun opgjort frem til 1997. Ikke desto mindre kan man spore nogle fællestræk. Gruppen udenfor arbejdsmarkedet er den mest sammenlignelige gruppe, da placeringen i registerkategorierne ikke er opgjort over den treårige periode. Samtidigt er

²¹ Selv internt mellem registerundersøgelserne er det meget svært at sammenligne resultater pga. forskellige afgrænsninger (Ingerslev og Pedersen, 1996).

²² Se Finansministeriet, 2000: 152 for nærmere afgrænsning.

der tale om den mest stationære gruppe. Både i registeropgørelsen og i surveydataene ligger denne andel omkring de 30 pct. Gruppen i ordinæruddannelse er også relativ stabil og placeringen i registerkategorien er opgjort over en ét årig periode. Både i survey- og registermaterialet udgør denne gruppe 6 pct. Herefter bliver det mere problematisk, da registerkategorierne er opgjort over tre år. Det er dog fristende at påpege sammenfaldet mellem gruppen af fortsat marginaliserede på 20 pct. i registeropgørelsen og de 23 pct. fortsat ledige i surveymaterialet. En vis del af den såkaldte mellemgruppe vil formentlig også være ledig i 1997, men mange vil også være i beskæftigelse. Det er dog kun de 2,8 pct. i kerne/deltidsgruppen, der med sikkerhed kan siges at være i beskæftigelse i 1997. Men de fleste beskæftigede i surveymaterialet kan formentlig heller ikke henregnes til kernegruppen, dvs. maksimalt haft 5 pct. bruttoledighed indenfor de seneste 3 år. I Finansministeriets opgørelse over marginalgruppen kan man finde en statusopgørelse, dvs. samme princip som i tabel 5.1. Desværre opereres her med den smalt afgrænsede marginalgruppe. Her viser det sig, at 28 pct. af den smalt afgrænsede marginalgruppe opgjort blandt 18 – 49 årige i 1994 har beskæftigelse i 1996. Endvidere har 27 pct. af den tilsvarende marginalgruppe opgjort i 1996 beskæftigelse i 1998 (Finansministeriet, 2000:163). Desværre er der ingen direkte opgørelse over 1994-gruppens status i 1998, men alt tyder på, at en betydelig andel må være i beskæftigelse. Blandt de 18 – 49 årige i surveymaterialet er 54 pct. i beskæftigelse på interviewtidspunktet i 1999. Dette er formentlig for mange, men sammenligning med registerdataene tyder på, at surveymaterialet på trods af bortfaldsproblemet ikke er helt skævt.

Ud fra tabel 5.1 kunne man således etablere en ordinalskala for tilknytningen til arbejdsmarkedet gående fra beskæftigede, studerende, ledige og til gruppen helt udenfor arbejdsmarkedet. Eller en nominalskale, hvor de to kategorier henholdsvis indeholdt grupperne beskæftigede/i ordinær uddannelse og ledige.²³ Spørgsmålet er dog, om dette er særlige velegnede mål for tilknytningen til arbejdsmarkedet under højkonjunktoren. Problemet er selvfølgelig, at øjebliksbilledet over beskæftigelsessituationen kan være vidt forskellig fra tilknytningen til arbejdsmarkedet i den samlede 5 årige periode. En respondent i midlertidig beskæftigelse i 1999 kan udmærket have haft mindre tilknytning til arbejdsmarkedet end en respondent i midlertidig arbejdsløshed. De 1994-ledige er derfor også blevet spurgt, i hvor mange måneder de indenfor de sidste 5 år har været henholdsvis ledige, på orlov, i aktiveringsordninger og i almindeligt arbejde. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt tilknytningen til arbejdsmarkedet skal måles som fravær fra ledighed eller som tilstedeværelse af almindeligt arbejde. Fixed effect målingerne i kapitel 3 benyttede fravær af ledighed som indikator for arbejdsmarkedstilknytning.

På baggrund af specialets problemstilling vil jeg anvende antal måneder i almindeligt arbejde i perioden fra 1994 til 1999, som det centrale mål for tilknytningen i arbejdsmarkedet.²⁴

²³ Dvs. gruppen udenfor arbejdsmarkedet vil blive holdt helt udenfor analysen, hvilket visse steder kan være en fordel (se diskussion senere i afsnittet).

²⁴ Man kunne argumentere for, at det var mere reelt at måle den langsigtede integration på arbejdsmarkedet som beskæftigelse mellem f.eks. 1996 og 1999. Desværre er dette ikke muligt på de nuværende data, da registeroplysninger endnu ikke er blevet koblet til datasættet.

Aktivstrategien er jf. det indledende kapitel netop rettet imod almindeligt arbejde, som det centrale slutresultat. Dvs. 1994-langtidsledige på orlov, førtidspension, overgangsydelse eller efterløn skal ikke tælle som integration i forhold til arbejdsmarkedet. Den eneste undtagelse er ordinær uddannelse, der jf. det indledende kapitel opfattes som en vej til fuld beskæftigelse, dvs. manglende almindeligt arbejde pga. ordinær uddannelse burde ikke tælle ned i regnskabet for tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette kunne tale for alligevel at måle tilknytningen til arbejdsmarkedet som fravær fra ledighed ved at etablere et samlet mål for antal måneder respondenter har været ledig, i aktivering eller på orlov i perioden fra 1994 til 1999. Nedenstående tabel viser, hvorledes de fire forskellige mål for tilknytning til arbejdsmarkedet, der vil blive anvendt i specialet, er korreleret med hinanden.

Tabel 5.3: *Korrelationsmatrice mellem indikatorerne for tilknytning til arbejdsmarkedet, pearson*

	1	2	3	4
1: Nominalskala: (2) Beskæftiget/studerende, (1) ledige	-	0,96**	- 0,53**	0,48**
2: Ordinalskala: (4) Beskæftiget, (3) studerende, (2) ledige og (1) uden for arbejdsmarked i 1999	-	-	-0,10**	0,66**
3: Intervalskala: Måneder ledighed, aktivering og orlov fra 1994 – 1999	-	-	-	- 0,50**
4: Intervalskala: Måneder i almindeligt arbejde fra 1994 – 1999	-	-	-	-

**Signifikant på 0,01 niveau

Sammenhæng mellem en indikator og indikatorer, der forsøger at måle nogenlunde det samme, vidner om en god indikator. Det ses at nominalskalaen har en fin sammenhæng med de øvrige indikatorer. Dog er den meget høje korrelation med ordinalskalaen kunstig, da nominalskalaen jo er konstrueret direkte ud fra ordinalskalaen. Alle de høje korrelationerne mellem intervalskalaen for måneder i almindeligt arbejde og de øvrige indikatorer er derimod reelle. Korrelationskoefficienterne er henholdsvis 0,48, 0,66 og -0,56, hvilket styrker valget af denne skala, som den afhængige variable i de fleste analyser. Enkelte steder vil jeg i uddybende analyser også bruge ordinal- og nominalskalaen.

Den lave korrelation mellem ordinalskalaen og intervalskalaen for ledighed tyder på problemer med disse indikatorerne, hvilket igen styrker valget af antal måneder i beskæftigelse som den primære indikator for tilknytningen til arbejdsmarkedet. Problemet med uddannelsesperioder, når tilknytningen til arbejdsmarkedet måles som måneder i almindeligt arbejde, bliver reduceret af, at de typiske ordinære uddannelser for langtidsledige er af kortere varighed. I øvrigt kan kortere uddannelsesperioder også være udtryk for en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet. Problemet bliver også mindre af, at respondenter i ordinær uddannelse på interviewtidspunktet ikke er blevet stillet spørgsmålet om antal måneder i almindelige beskæftigelse. Dette samme gælder de få respondenter i kategorierne øvrige pensionister og øvrige udenfor arbejdsmarkedet (se evt. tabel 5.1).

Alt i alt ender vi op med et meget enkelt mål for tilknytningen til arbejdsmarkedet på et højt målniveau, hvilket er ideelt for de videre analysemuligheder. I bivariate analyser vil det ofte være

fordelagtigt, at kategorisere antal måneder i almindeligt arbejde. Nedenstående tabel viser marginalfordelingen.

Tabel 5.4: *Antal måneders i almindeligt arbejde i perioden fra 1994 til 1999, samlet og fordelt på køn, alder og ledighedstype, pct. og gennemsnit*

	0 måneder	1 – 11 måneder	12 – 23 måneder	24 – 35 måneder	36 – 47 måneder	48 – 59 måneder	60 måneder	Gennem snit i måneder	N
Samlet	28	9	12	12	17	14	9	24,6	699
Mand	23	10	12	15	15	16	10	26,8	283
Kvinde	30	9	13	10	17	12	8	23,2	416
18 – 29	10	12	12	15	19	18	12	32,1	173
30 – 39	8	7	13	16	18	19	9	33,4	156
40 – 49	28	9	9	12	17	15	11	25,6	152
50 – 59	55	9	15	7	5	5	5	11,6	215
Dagpenge	31	10	15	11	13	13	8	22,3	426
Kontanthjælp	26	7	9	17	17	17	7	26,8	46
Aktiverede udd.	20	7	7	16	21	16	13	30,0	100
Aktiverede beskæf.	17	10	14	10	19	17	13	30,2	70
Øvrige	27	12	7	10	31	9	5	23,6	59
Samlet uden efterløn/overgang.	15	9	12	14	21	17	11	30,5	538

Tabellen viser, at 28 pct. af de ledige i 1994 ikke har haft nogen form for almindeligt arbejde i perioden fra 1994 til 1999. De tidligt tilbagetrukne fra arbejdsmarkedet udgør selvfølgelig en betydelig andel af denne gruppe, ca. 60 pct. Den resterende andel er på interviewtidspunktet stadig ledige. Nederst i tabellen ses, at blandt gruppen, der ikke på interviewtidspunktet i 1999 var på efterløn eller overgangsydelse, havde 15 pct. ikke været i nogen form for almindelig beskæftigelse. Det kan diskuteres, hvorvidt de tidligt tilbagetruknes tilknytning til arbejdsmarkedet er sammenlignelig med gruppen af ledige i samme kategori. I et bredere medborgerskabsperspektiv vil det klart være fordelagtigt at skille gruppen, men i forhold til specialets mere afgrænsede arbejdsmarkedspolitiske perspektiv er en sådan distinktion ikke nødvendig. Aktivstrategiens målsætning har også været at fastholde ældre med mulighed for tidlig tilbagetrækning, jf. kapitel 2. For en sikkerhedsskyld vil vi i samtlige kapitler specificere de overordnede sammenhænge i forhold til alderskategorierne, da forskellige forhold kan have forskellig betydning blandt aldersgrupperne. I den anden yderposition findes en gruppe på 9 pct., der har haft almindeligt arbejde alle 60 måneder i perioden, dvs. en gruppe langtidsledige, der har været fuldt integreret under hele højkonjunkturen. Imellem disse yderpunkter findes gruppen, der har haft almindeligt arbejde, men ikke i hele perioden. Midtergruppen er nogenlunde ligeligt fordelt på de mellemliggende kategorier. I gennemsnit har den samlede gruppe ledige været 24,6 måneder på arbejdsmarkedet ud af de 60 måneder, dvs. ca. to ud af fem år.

I forhold til køn viser det sig, at mændene har været mere integreret på arbejdsmarkedet end kvinderne. Det gennemsnitlige antal måneder er henholdsvis 26,8 og 23,2. Forskellen skyldes, at flere kvinder har været fuldstændig fraværende fra arbejdsmarkedet. I forhold til alder viser det sig,

at integrationen på arbejdsmarkedet har været aftagende med alderen. Blandt de 18 – 39 årige (på interviewtidspunktet 1994) var gennemsnittet ca. 33 måneders almindelig beskæftigelse, mens gennemsnittet for 40 – 49 årige og 50 – 59 årige var henholdsvis 25,6 og 11,6 måneder. Dette er ikke overraskende i forhold til nyere statistiske opgørelsen, men meget bemærkelsesværdigt i forhold til de tidlige marginaliseringsundersøgelser, der netop påpegede problemer for de yngre ledige. Man talte ligefrem om den tabte generation (Ingerslev og Pedersen, 1994:33). En tendens, der ikke kan spores under højkonjunktoren, tværtimod. I forhold til ledighedstyper på interviewtidspunktet viser der sig ikke noget klart mønster. Ledige, der på interviewtidspunktet i 1994 var i aktivering, har været mest integreret på arbejdsmarkedet, mens gruppen på almindelige dagpenge overraskende har været mindst integrerede. Herimellem ligger kontanthjælpsmodtagere og en restgruppe af øvrige jf. figur 4.1. De efterfølgende kapitler analyserer, hvorledes disse forskelle i integrationen på arbejdsmarkedet kan henføres til forskelle i kvalifikationer, motivation og passivering, dvs. de forhold, der ud fra aktivstrategiens kausalforståelse, skulle være helt afgørende for integration på arbejdsmarkedet.

Kapitel 6: Grundlaget for kvalifikationseffekter

Arbejdsløshedsproblemet er jf. det indledende kapitel blevet sammenkædet med nogle meget grundlæggende forandringer af de overordnede samfundsstrukturer. Man har således teorier om et grundlæggende skifte i produktionsstrukturerne fra fordisme til post-fordisme – eller fra industrialisme til post-industrialisme. Jf. det indledende kapitel er tankegangen, at globalisering og den teknologiske udvikling fører til et beskæftigelsesfald i industrisektoren. Dels pga. udflytning af industriproduktion til europæiske og globale lavtlønsområder og dels pga. automatisering af industriproduktionen (Esping Andersen,1999; Jessop,1996). Den samme tankegang afspejlede sig på det såkaldte beskæftigelsestopmøde blandt EU regeringschefer i Lissabon d. 23 – 24 marts. Slutdokumentet indledes med den konstatering, at *"the European Union is confronted with a quantum shift resulting from globalisation and the challenges of a new knowledge-driven economy"* (Det Europæiske råd,2000:1). I følge dette ræsonnement er problemet, at overskudsarbejdskraften fra industrisektoren ikke uden videre kan optages i nye vidensintensive virksomheder eller i servicesektoren, henholdsvis pga. manglende kvalifikationer og høje mindstelønninger.²⁵ I modsætning til overgangen fra landbrugs- til industriproduktion kan specielt de lavtuddannede ikke finde plads på de post-industrielle arbejdsmarkeder, hvor viden og uddannelse ifølge teorien er afgørende kvalifikationer, dvs. jf. indledende kapitel er arbejdsløsheden strukturel. Derfor blev beskæftigelse og social sammenhængskraft diskuteret samlet på Lissabon topmødet. Ud fra lignende ræsonnementer nåede Erhvervsministeriet i 1997 frem til, at en betydelig del af arbejdsløsheden blandt lavtuddannede kunne tilskrives globalisering og ny teknologi (Erhvervsministeriet,1997:58). Det er ud fra denne kausalforståelse, at man forventer beskæftigelseseffekter fra uddannelsesdimensionerne i aktiveringsforløbene.

Omfanget af sådanne effekter fra den øgede økonomiske integration og teknologiske udvikling har dog været voldsomt omdiskuteret. Først og fremmest kan man stille spørgsmålstejn ved det nye i de udviklingstræk, der ud fra ovenstående ræsonnement udgør stammen i en postindustriel produktionsform. Kritikere påpeger således, at de vestlige lande, helt siden industrisamfundet begyndelse, konstant har været udsat for teknologiske innovationer. Ligeledes har økonomer vist, at den internationale samhandel ikke er væsentlig højere end i tidligere tider (f.eks. Krugman,1996). Specielt en lille åben økonomi, som den danske, har altid skullet omstille produktionen i forhold til de internationale omgivelser (Albrekt Larsen,1998). Ud fra dette ræsonnement stiller man sig tvivlende overfor hypotesen om, at ledigheden i højere grad end tidligere kan henføres til manglende kvalifikationer. I opposition til Erhvervsministeriets redegørelse nåede Finansministeriet frem til, at ledigheden blandt de lavtuddannede snarere skyldes almindelige konjunkturudsving og

²⁵ Teoretisk betegnet Baumol-effekten. Pointen er, at produktivitetstigninger i servicesektoren vil være markant mindre end i industrisektoren bl.a. pga. forskelle i arbejdskraftintensiteten. Hvis lønninger i servicesektoren følger produktiviteten vil der blive tale om meget lavtlønnede jobs, der ikke vil kunne opretholde en rimelig levestandard. Hvis lønninger i servicesektoren følger lønninger i industrisektoren, vil servicesektorens efterspørgsel på serviceydelser falde. Se Esping-Andersen,1999:56 for uddybning.

ufleksible arbejdsmarkeder (Finansministeriet,1997a:kap. 2). De almindelige konjunktursvingninger kan blive yderlig forstærket af den såkaldte gøgeungeeffekt, dvs. i situationer med høj ledighed vil en del af de lavtuddannedes jobfunktioner blive besat af mere veluddannet arbejdskraft. En effekt man ikke kan "uddanne" sig ud af. Endvidere kan man påpege, at uddannelsesniveaut har været konstant stigende indenfor de sidste 80 år (se f.eks. Finansministeriet,2000a:134), hvilket burde reducere mismatchproblemer pga. kvalifikationer ganske betydeligt - hvad enten industrisamfundets udviklingstræk blot intensiveres eller vi står på tærsklen til et nyt post-industrielt samfund.

De to teoretiske positioner giver modsatrettede hypoteser om, hvorledes en højkonjunktur vil indvirke på kortuddannedes ledighed. I "strukturopfattelsen" vil en højkonjunktur ikke reducere ledigheden blandt kortuddannede betydeligt. Kun de veluddannede grupper, der har kvalifikationer til post-industrielle arbejdsmarkeder, vil blive integreret. Modsat vil ledigheden blandt kortuddannede ifølge "konjunkturopfattelsen" kunne falde ganske betydeligt under en højkonjunktur. Dels fordi, der stadig vil blive genereret en række ufaglærte jobs, og dels fordi, de veluddannede forlader allerede eksisterende ufaglærte jobs. I bagklogskabens lys viser statistikker fra 1994 til 1999 for lavtuddannede, at strukturopfattelsen var voldsomt overdrevet. Lavtuddannede, defineret som personer uden studie- og/eller erhvervskompetencegivende uddannelse, oplevede et ligeså stort fald i ledigheden som de øvrige grupper, og et større fald end gruppen med videregående uddannelser (Finansministeriet,2000a:118). Specielt hvis man tager højde for tilgangen af flygtninge/indvandrere, der oftest klassificeres som lavtuddannede og samtidigt oplever stor ledighed, viser det sig, at ledigheden blandt lavtuddannede er meget konjunkturafhængig (Finansministeriet,2000a:kap.4). Dette meget overraskende resultat i forhold til lavtuddannedes integration på arbejdsmarkedet under højkonjunkturen kan yderligere nuanceres ud fra surveydataene. Dels kan vi kontrollere for en række bagvedliggende forhold, der eventuelt kunne ændre billedet. Herunder vil vi kontrollere for eventuelle kvalifikationseffekter forårsaget af aktivstrategien. Dels kan vi specificere betydning af uddannelsesniveau ved at fortage analyse på forskellige grupper. Endeligt kan vi nuancere registeroplysninger ved at inddrage nogle subjektive vurdering fra de ledige selv.

Uddannelsesniveau i 1994-tværsnittet

De lediges kvalifikationsniveau er meget vanskeligt at operationalisere. I en bred definition kan f.eks. god motivation eller det rigtige udseende opfattes som kvalifikationer. Således vil arbejdsgivere typisk opfatte kvalifikationsbegrebet. I de fleste undersøgelser operationaliserer man de lediges kvalifikationer ud fra deres status i forhold til uddannelsessystemet, dvs. skole- eller erhvervsuddannelse. Spørgsmålet er om dette er for snæver en forståelse i forhold til de kvalifikationer, som aktiveringstilbuddene skulle bringe. Man kunne tænke sig en veluddannet ledig, der blot manglede noget praktisk erfaring fra et jobtræningsforløb for at blive integreret på arbejdsmarkedet. Omvendt fungerer manglende formel uddannelse givetvis som en barriere for en

lang række jobs. I dette afsnit vil vi starte med at vurdere de lediges kvalifikationsbehov ud fra uddannelsesniveaet, der jo også er den centrale variabel i forhold til de teoretiske diskussioner. Nedenstående tabel viser 1994-tværsnittes uddannelsesniveau sammenlignet med øvrige grupper og fordelt på baggrundsvariable.

Tabel: 6.1: 1994-lediges erhvervsuddannelse fordelt på baggrundsvariable og sammenlignet med befolkning, pct.

	Ingen kompetencegivende udd. + spec. arb. mv.	Faglig udd. / lærling udd.	Kort videregående udd.	Mellemlang videre-gående udd.	Lang videregående uddannelse	N
Befolkning 1994 ¹	38	39	8	10	5	2884
Beskæftigede 1994 ¹	29	44	9	12	6	2133
Ledige 1994-tværsnit	48	38	5	6	4	1180
Kvinde	51	38	4	5	2	701
Mand	43	39	5	6	7	478
18 – 29	63	25	4	5	3	305
30 – 39	46	37	5	5	6	280
40 – 49	46	37	6	8	4	269
50 – 59	36	52	4	5	3	323
Dagpengemodtagere	43	42	5	6	5	672
Kontanthjælp	64	20	3	8	5	113
Aktiverede i udd., mv.	54	34	6	4	3	122
Aktiverede i beskæf.	54	34	5	5	2	158
Øvrige	47	46	2	4	3	114

¹ Valgundersøgelsen 1994

Som forventet havde de ledige lavere uddannelsesniveau end den øvrige befolkning, og i særdeleshed den beskæftigede del af befolkningen. Blandt de ledige havde 48 pct. ingen kompetencegivende erhvervsuddannelse, mens den tilsvarende andel blandt beskæftigede var 29 pct. Til gengæld var andel faglærte stort set ligeså højt blandt de ledige, som i befolkningen og blandt de beskæftigede, mens andel med videregående uddannelse var markant mindre. Jf. ”De ledige ressourcer” er andelen uden kompetencegivende uddannelse mindre i surveydataene end i de opgørelser Velfærdskommissionen i 1991 lavede over de marginaliserede. Udover forskellig afgrænsning af grupperne og opgørelsestidspunkt skyldes end del formentlig også bortfaldsproblemet jf. kapitel 4.²⁶ Dette kan være problematisk for analyseresultaterne - specielt hvis formålet er deskriptive opgørelser. Formålet med dette speciale er dog at analysere sammenhængen med andre variable, hvilket på trods af bortfaldsproblemet kan give rimeligt pålidelige resultater, jf. kapitel 4.

²⁶ Desværre har det ikke været muligt at finde en registeropgørelse over uddannelsesniveaet blandt marginaliserede i 1994. I 1991 havde hele 72 pct. blandt de (smalt afgrænsede) marginaliserede ikke en kompetencegivende uddannelse. Stigning i gruppen frem til 1994 bevirker, at andelen af mere veluddannede er større på dette tidspunkt (Goul Andersen 1995:27), men hvor stor vides desværre ikke.

Ligesom i registerbaserede opgørelser viser tabellen, at de ledige kvinder er dårligere uddannet end de ledige mænd. 51 pct. af kvinderne har ingen kompetencegivende uddannelse mod 43 pct. af mændene. Andel faglærte var lige stor, mens flere mænd havde videregående uddannelser. I forhold til alder ses den interessante sammenhæng, at andelen uden kompetencegivende uddannelse var faldende med alder. Blandt de 18 - 29 årige havde 63 pct. ingen kompetencegivende uddannelse, mens andelen var 36 pct. blandt de 50 - 59 årige. Modsat var andel faglærte stigende med alder, mens andel med videregående uddannelser blandt de ledige var ligeligt fordelt på alder. Endelig viser opdelingen i forhold til ledighedstyper, at kontanthjælpsmodtagere som forventet havde lavere uddannelsesniveau end dagpengemodtagere. Flere kontanthjælpsmodtagere havde ingen kompetencegivende uddannelse, færre havde faglig uddannelse, mens stor set lige mange havde videregående uddannelser. De aktiverede havde et uddannelsesniveau her i mellem, hvilket skyldes, at de aktiverede indeholder både kontanthjælps- og dagpengemodtagere. I øvrigt er det interessant, at uddannelsesniveaut ikke var forskelligt imellem aktiverede i beskæftigelses- og uddannelsesforanstaltninger.

Ud fra et sådant deskriptivt "øjebliksbillede" kunne man foranlediges til at konkludere, at en betydelig del af langtidsledigen skyldes manglende kvalifikationer blandt de ledige. De 1994-ledige var dårligere uddannet end den øvrige befolkning, og specielt de unge uden kompetencegivende uddannelse havde problemer med tilknytningen til arbejdsmarkedet. Herfra kunne man videre konkludere, at der var et reelt behov for aktivstrategiens kvalifikationseffekter. Man kan dog nemt drage forhastede konklusioner ud fra et sådant øjebliksbillede. Dels kan den større ledighed blandt lavtuddannede skyldes meget andet end selve uddannelsesniveaut, f.eks. helbred og motivation. Og dels beskriver øjebliksbilledet situationen efter en længerevarende lavkonjunktur, hvor gøgeungeeffekten kunne have bevirket en konjunkturbestemt ophobning af den dårligst uddannede arbejdskraft. Disse muligheder for fejlfortolkning bliver jf. kapitel 4 væsentligt reduceret, når de lediges integrationen på arbejdsmarkedet bliver analyseret ud fra paneldata.

Uddannelsesniveaut og integrationen på arbejdsmarkedet

Analyserne i "De ledige ressourcer" på baggrund af 1994-tværsnittet viste meget overraskende, at uddannelsesniveau ikke havde ret stor selvstændig indflydelse på de lediges *egen forventning* om at komme i arbejde, og mulighed for at finde, et hvilket som helst arbejde (Goul Andersen, 1995:60). Der er dog knyttet en betydelig usikkerhed til de lediges egen vurdering af fremtidige muligheder for integration på arbejdsmarkedet. Inden man forkaster strukturhypotesen og verificerer konjunkturhypotesen, er det således yderst interessant at undersøge, hvorvidt uddannelsesniveaut faktisk har indvirket på integrationen på arbejdsmarkedet under højkonjunktoren. Nedenstående tabel viser den bivariate sammenhæng.

Tabel 6.2: *Sammenhængen mellem uddannelsesniveau i 1994 og antal måneder i almindeligt arbejde fra 1994 til 1999, pct. og gennemsnit*

	Ingen kompetence givende uddannelse	Faglig uddannelse	Videregående uddannelse
O måneder	30	28	18
1 – 11 måneder	10	10	9
12 – 23 måneder	13	13	11
24 – 35 måneder	12	11	16
36 – 47 måneder	16	15	20
48 – 59 måneder	12	14	19
60 måneder	8	10	7
Gennemsnit alle	23,0	24,9	28,6
N (alle)	303	292	104
Gennemsnit uden overgangsydelse og efterløn	28,0	32,0	33,0
N (uden overgangsydelse og efterløn)	239	211	87

Tabellen viser, at der er en vis sammenhæng mellem uddannelsesniveau og integration på arbejdsmarkedet. Forskellene er dog imponerende lave. Gruppen uden kompetencegivende uddannelse og gruppen med faglig uddannelse har stort set været ligeligt integreret på arbejdsmarkedet i perioden. I gennemsnit har gruppen uden kompetencegivende uddannelse været beskæftiget i 23 måneder, mens fagligt uddannede har været beskæftiget ca. 25 måneder. Gruppen med videregående uddannelse skiller sig ud ved, at færre har været helt uden beskæftigelse i perioden, og flere har haft beskæftigelse i 48 – 59 måneder. Gruppen har i gennemsnit været i beskæftigelse i 28,6 måneder. En del af forskellen skyldes mindre brug af efterløns- og overgangsydelse, der bliver brugt kraftigst af gruppen med faglig uddannelse. Hvis gruppen på efterløn og overgangsydelse på interviewtidspunktet i 1999 bliver holdt udenfor analysen indsnævres forskellen mellem grupperne en smule. Det gennemsnitlige antal måneder i beskæftigelse for gruppen uden kompetencegivende uddannelse, faglig uddannelse og videregående uddannelse bliver henholdsvis 28 , 32 og 33. Under alle omstændigheder er der over den 5 årige periode 5 – 6 måneders forskel i den gennemsnitlige beskæftigelse for gruppen uden kompetencegivende uddannelse og gruppen med videregående uddannelse. At forskellen mellem gennemsnitsværdierne ikke ændres markant når person på overgangsydelse og efterløn sorteres fra, er vigtigt for den videre analysemetode.

Inden vi herudfra drager konklusioner om integrationen på arbejdsmarkedet, vil vi tjekke sammenhængen for et par oplagte bagvedliggende variable. Forrige kapitel viste, at de unge klarer sig bedst på arbejdsmarkedet, mens tabel 6.1 viste, at en større andel unge var uden kompetencegivende uddannelse. At gruppen uden kompetencegivende uddannelse klarer sig forholdsvis godt kunne således skyldes, at gruppen er yngre, dvs. uddannelseseffekten eventuelt undervurderes. Det viste sig også, at kvinder var dårligere uddannet og havde været færre måneder i beskæftigelse. Hvis en del af den mindre beskæftigelse blandt kvinder skyldes kønsspecifikke forhold, og ikke uddannelsesniveaet, kan uddannelseseffekten i den bivariate sammenhæng

omvendt være overdrevet. Det viser sig også, at gruppen af lavtuddannede vurderer deres helbred dårligere end den øvrige gruppe, dvs. mindre integration skyldes måske ikke lavere uddannelsesniveau, men dårligere helbred, hvilket ligeledes kunne føre til en overvurdering af uddannelseseffekten.

For at kontrollere for sådanne bagvedliggende effekter gennemføres en såkaldt MCA-analyse.²⁷ Den første kolonne angiver det oprindelige gennemsnitlige antal måneder i beskæftigelse i forhold til de respektive grupper. Jævnfør ovenstående tabel var gruppen uden kompetencegivende uddannelse gennemsnitligt beskæftiget i 23 måneder. Den næste kolonne angiver den oprindelige effekt; målt som forskellen mellem den gennemsnitlige beskæftigelse for hele stikprøven (24,6 måneder) og den respektive gruppe. Den oprindelige effekt fra ingen kompetencegivende uddannelse var $-1,7$ ($23,0 - 24,6$) og fra videregående uddannelse $+ 4,0$ ($28,6 - 24,6$), svarende til en forskel på 5,7 måneder ($1,7 + 4,0$ måneder). Den tredje kolonne viser den estimerede gennemsnitlige beskæftigelse for gruppen efter kontrol for de øvrige variable i modellen, og fjerde kolonne den kontrollerede effekt. Forskellen mellem beskæftigelse for lavtuddannede og gruppen af videregående uddannede reduceres til 3,7 måned ($1,5 + 2,2$). Eta- og betakoefficienterne, der begge kan variere mellem 0 og 1, viser styrken af henholdsvis den oprindelige sammenhæng og den kontrollerede effekt. Sammen med beta-koefficienten er angivet, om effekten er så stærk, at den rækker udover den statistiske usikkerhedsmargen. Mindst én stjerne angiver, at sammenhængen er signifikant på 5 procentniveau. Endelig viser R^2 den forklarede varians, dvs. hvor meget af variationen i beskæftigelsen, der er statistisk forklaret af modellen.

²⁷ MCA analyse (multiple classification analysis) er en udbygget variansanalyse i regressionsanalyseformat. Beta-koefficienterne tolkes som i en almindelig regressionsanalyse, hvor hver kategori er blevet omdannet til dummyvariable. MCA analysen har dog den fordel, at der præsenteres en beta-koefficient for den samlede forklaringskraft for hele variabelen (efter kontrol) og ikke for hver enkelt dummyvariabel. Modellen forudsætter, at sammenhængene er additive, dvs. at effekten fra f.eks. køn er den samme indenfor alle aldersgrupper, uddannelseskategorier mv. Dette vil ikke altid være tilfældet, men modellen er relativ robust for brud på denne forudsætning. Endvidere forudsætter modellen, at den uafhængige variabel ikke er meget skævt fordelt, da outlayers vil kunne "skævvride" de gennemsnitsværdier, der er modellens omdrejningspunkt (Morgan m.fl., 1973; Goul Andersen, 1998c:211). Pga. den store afgang til efterløn/overgangsydelse er den afhængige variabel i vores tilfælde forholdsvis skævt fordelt. Uddybende analyse (i form af frasortering af gruppen på overgang/efterløn) viser dog, at analyseresultaterne, udover et fald i betydning af alder, ikke ændres markant.

Tabel 6.3: Måneder i beskæftigelse fra 1994 til 1999, opdelt efter erhvervsuddannelse, køn og alder. MCA-analyse

	Oprindeligt gennemsnit	Oprindelig effekt	Kontrolleret gennemsnit	Kontrolleret effekt	Eta	Beta / signifikans
Ingen komp. uddannelse	23,0	- 1,7	22,4	- 2,2	0,09	0,09*
Faglig uddannelse	24,9	+ 0,3	26,4	+ 1,8		
Videregående uddannelse	28,6	+ 4,0	26,1	+ 1,5		
Mand	26,8	+ 2,2	26,7	+ 2,1	0,08	0,08*
Kvinde	23,1	- 1,5	23,2	- 1,4		
18 – 29 år	32,1	+ 7,5	32,0	+ 7,4	0,43	0,42***
30 – 39 år	33,4	+ 8,9	33,2	+ 8,6		
40 – 49 år	25,6	+ 1,0	25,5	+ 0,9		
50 – 59 år	11,5	- 13,1	11,7	- 12,9		
Meget godt helbred	27,9	+ 3,3	26,3	1,7	0,18	0,08 ^{ns}
Godt helbred	24,4	-0,2	24,2	-0,4		
Nogenlunde helbred	17,8	-6,8	22,1	-2,5		
Dårligt/meget dårligt helbred ¹	15,1	-9,5	19,6	-5,1		
Forklaret varians (R ²)						21 pct.

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

¹ Lagt sammen pga. meget få respondenter i kategorien meget dårligt helbred

MCA-analysen viser først og fremmest, at der ikke ændres markant på den oprindelige sammenhæng mellem uddannelsesniveau og antal måneder i beskæftigelse. Som allerede nævnt reduceres forskellen mellem grupperne en smule, men ikke nok til, at det kan aflæses i forskel mellem eta- og betakoefficient, der begge er 0,09. Set i forhold til alderseffekten er uddannelseseffekten dog yderst begrænset. Forskellen i beskæftigelse mellem 18 – 29 og 50 – 59 årige er hele 20,3 måneder (7,4 + 12,9). Resultatet er selvfølgelig påvirket af de 50 – 59 åriges brug af efterløn og overgangsydelse. Men selv i forhold til de 40 – 49 årige er alderseffekten på 8,3 måned markant. Og stadig markant større end uddannelseseffekten på 3,7 måned. Det afspejler sig også i højere beta-koefficient for alder. Køn bevarer ligesom uddannelse en svag selvstændig effekt. Selvom man tager højde for uddannelsesniveau, helbred og alder har kvinders beskæftigelse været en smule mindre. I forhold til helbred viser tabellen, at den oprindelige relativt stærke effekt bliver kraftigt reduceret efter kontrol. Det skyldes, at dårligere helbred i høj grad dækker over aldersforskel. Beta-koefficienten bliver ikke signifikant, dvs. der faktisk ikke er statistisk belæg for at konkludere, at dårligt helbred fører til mindre beskæftigelse. Endelig viser R², at 21 pct. af variationen i beskæftigelsen kan forklare udfra disse fire variable. Denne forholdsvis pæne forklarede varians skyldes nærmest udelukkende aldersvariablen, der selvstændigt kan forklare 18 pct. af variation. Selvstændigt kan uddannelsesniveaue kun forklare 1 pct. af variationen i beskæftigelse, hvilket er meget overraskende.

Udfra ovenstående analyse på paneldata kan vi konkludere, at de lavest uddannede, som antaget i aktivstrategiens kausalforståelse, har været mindre i beskæftigelse end de mere veluddannede grupper. Forskellen har dog været yderst begrænset og statistisk forklarer uddannelsesniveaue

næsten ingenting af variationen i beskæftigelse.²⁸ Selv gruppen af lavtuddannede langtidsledige i 1994 har således oplevet bemærkelsesværdig høj beskæftigelse under højkonjunkturen, hvilket ellers skulle være umuligt ifølge den strukturopfattelse, som aktivstrategiens kausalforståelse bygger på. Paneldataene viser således et langt mere positivt billede, end man har fortolket sig frem til via ”øjebliksbilleder” af langtidsledighedens sammensætning eller ved at overføre resultater fra registerbaserede forløbsundersøgelser af forrige lavkonjunktur til nuværende højkonjunktur. Analysen viser således, at uddannelse stort set ikke har haft nogen som helst betydning for de lediges integration på arbejdsmarkedet under højkonjunkturen. Det stemmer meget godt overens med opgørelserne i ”Finansredegørelse 2000”, der jf. forrige afsnit viste, at ledigheden blandt lavtuddannede er faldet mindst ligeså kraftigt, som blandt de øvrige grupper (Finansministeriet, 2000a:112). Specielt hvis man ikke medregner flygtninge og indvandrere, hvilket netop ikke gøres i survey materialet.²⁹ Dette resultat sætter et stort spørgsmålstejn ved den uddannelsesindsats, der blev iværksat, og løbende er blevet intensiveret med aktivstrategien. Omvendt kunne man dog hævde, at analysen netop viser aktivstrategiens positive effekter. At de lavtuddannedes beskæftigelse har været forholdsvis høj, kunne netop skyldes aktivstrategiens opkvalificerende effekter. I det følgende afsnit kontrolleres for sådanne kvalifikationsløft fra aktivstrategien.

Kontrol for ændret kvalifikationsniveau

Et kvalifikationsløft blandt de lavtuddannede pga. aktivstrategien kan måles på to forskellige parametre. Dels kan aktivstrategiens indsats overfor lavtuddannede have bevirket, at ledige via det ordinære uddannelsessystem har fået en erhvervsuddannelse. Denne effekt kan måles ud fra andel uden erhvervsuddannelse i 1994, der har fået en erhvervsuddannelse i 1999. Der anvendes her en lidt anderledes gruppering end ”ikke kompetencegivende uddannelse”, der indeholder en række respondenter med kortere etårige erhvervsuddannelser, dvs. specialarbejdere mv. Det eventuelle kvalifikationsløft måles i stedet på ændring i gruppen uden nogen som helst form for erhvervsuddannelse. Nedenstående tabel viser ændringen fra 1994 til 1999.

Tabel 6.4: *Andelen uden erhvervsuddannelse i 1994 og 1999, pct.*

	Ingen erhvervsuddannelse 1999	Erhvervsuddannelse 1999	N
Ingen erhvervsuddannelse 1994	82	19	319

Blandt gruppen uden nogen form for erhvervsuddannelse i 1994 har 19 pct. fået en eller anden form for erhvervsuddannelse. Hvor meget af dette kvalifikationsløft, der kan tilskrives aktivstrategien er

²⁸ Det samme resultat ses i Bachs logistiske regression på 1994-tværsnittet koblet til registerdata fra 1995 til 1997 (Bach, 1999: tabel 4.2 og 4.3). Da Bach anvender registerdata er der intet bortfald udover 1994-bortfaldet jf. kapitel 4. At vi når de samme resultater tyder således på, at 1999-survey materialet ikke er voldsomt ”skævt”.

²⁹ Dette skyldes, at der var langt færre flygtninge/indvandrere på udtrækningstidspunktet i 1994 samtidigt med et betydeligt bortfald i denne gruppe. Desværre kan respondenternes nationalitet ikke fastslås i datasættet, men det er en generel erfaring fra surveyundersøgelser, at bortfaldet blandt flygtninge/indvandrere er ekstremt højt.

umuligt at afgøre, da der over tid altid vil være en ”naturlig” stigning i gruppen med en eller anden form for erhvervsuddannelse. Ikke desto mindre kan det være relevant at kontrollere ovenstående analyse af uddannelseseffekten for denne ændring. Et kvalifikationsløft blandt de lavtuddannede kan også være forårsaget af deltagelse i aktiveringsforløb, der normalt ikke fører til erhvervsuddannelse, men derimod specifikke kurser og jobberfaring. Vi forsøger at kontrollere for denne effekt, ved at inddrage antal måneder respondenterne har været i aktiveringsforanstaltninger indenfor de seneste fem år. Nedenstående tabel viser antal måneder for den samlede gruppe, og fordelt på uddannelser i 1994.

Tabel 6.5: *Sammenhængen mellem uddannelsesniveau i 1994 og antal måneder i aktiveringsforanstaltninger fra 1994 til 1999, pct. og gennemsnit.*

	Samlet	Fordelt på uddannelser i 1994		
		Ingen komp. Udd.	Faglig uddannelse	Videregående uddannelse
0 måneder	56	53	62	48
1 – 3 måneder	9	10	7	13
4 – 6 måneder	9	8	9	13
7 – 12 måneder	12	13	11	10
13 – 24 måneder	8	7	7	15
25 – 60 måneder	6	9	4	3
Gennemsnit	5,6	6,5	4,6	5,7
N	669	285	278	103

Det ses, at de 1994-ledige i perioden frem til 1999 i gennemsnit har været i aktivering 5,6 måneder. 56 pct. har slet ikke deltaget i aktiveringsforanstaltninger, mens 30 pct. (9 + 9 + 12) har været i aktivering et år eller mindre. De resterende 14 pct. har været i aktiveringsforanstaltninger mere end et år. Fordelt på uddannelsesniveau i 1994 viser det sig, at gruppen uden kompetencegivende uddannelse har deltaget mere i aktiveringsforanstaltninger end de øvrige grupper. Gennemsnitligt 6,5 måneder i forhold til 4,6 og 5,7 måneder for henholdsvis fagligt og videregående uddannede. Selvom forskellen i brug af aktivering er forholdsvis begrænset, kunne der være en tendens til et større kvalifikationsløft blandt gruppen uden kompetencegivende uddannelse, hvilket ville føre til en undervurdering af uddannelsesniveaets betydning i de hidtidige analyser.

Nedenstående MCA-analyse forsøger at tage højde for sådanne kvalifikationsløft ved at inddrage de to kontrolvariable. Det interessante er, hvilken betydning uddannelsesniveaet i 1994 har for integrationen på arbejdsmarkedet, når man holder eventuelle kvalifikationsløft fra erhvervsuddannelser og aktiveringsdeltagelse i den efterfølgende periode konstante.³⁰

³⁰ Man kunne også direkte undersøge effekten af aktiveringsindsatsen. Dette er dog jf. kapitel 3 en noget kompleks opgave, hvor paneldataene vil være mindre troværdige end de allerede præsenterede effektmålinger i kapitel 3. Derfor anvendes de mulige kvalifikationsløft primært som kontrolvariable i forhold til den oprindelige uddannelsesvariabel.

Tabel 6.6: *Måneder i beskæftigelse fra 1994 til 1999, opdelt efter erhvervsuddannelse i 1994, skifte i erhvervsuddannelse og deltagelse i aktiveringsforanstaltninger fra 1994 til 1999. MCA-analyse.*

	Oprindeligt gennemsnit	Oprindelig effekt	Kontrolleret gennemsnit	Kontrolleret effekt	Eta	Beta / signifikans
Ingen komp. uddannelse	23,0	- 1,7	22,6	-1,7	0,10	0,10*
Faglig uddannelse	24,9	+ 0,3	24,3	0,0		
Videregående uddannelse	28,6	+ 4,0	29,1	+4,8		
Fået en form for erhvervs- udd. fra 1994 - 1999	29,3	+5,0	29,6	+5,3	0,07	0,07 ^{ns}
Ikke ændret erhversudd.	23,9	-0,4	23,9	-0,4		
O måneder	28,0	+3,7	28,0	+3,7	0,34	0,33***
1 – 3 måneder	27,6	+3,2	27,5	+3,2		
4 – 6 måneder	29,3	+5,0	29,1	+4,7		
7 – 12 måneder	19,6	-4,7	19,8	-4,5		
13 – 24 måneder	12,4	-11,9	12,2	-12,1		
25 – 60 måneder	2,7	-21,5	3,7	-20,6		
Forklaret varians (R ²)						13 pct.

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

Først og fremmest viser ovenstående MCA-analyse, at effekten fra erhvervsuddannelse i 1994 ikke ændres nævneværdigt, selvom man tager højde for eventuelle kvalifikationsløft. Forskellen i beskæftigelsen mellem gruppen uden kompetencegivende uddannelse og videregående uddannelse forøges en smule, men ikke nok til at ændre beta-koefficienten. Kvalifikationsløft i form af en eller anden form for erhvervsuddannelse har både før og efter kontrol en beskedent positiv indvirkning på antal måneder i beskæftigelse. Styrken er dog ikke kraftig nok til, at sammenhængen bliver signifikant. Til gengæld viser der sig en kraftig sammenhæng mellem antal måneder i aktivering og antal måneder i beskæftigelse. Gruppen, der har været aktiveret over et halvt år, har været markant mindre i beskæftigelse. Som beskrevet i kapitel 3 kan man ikke herudfra vurdere effekten af aktivering, da det er meget vanskeligt at vurdere, hvorledes beskæftigelsessituationen ville have været uden aktivering. I det mindste peger resultaterne dog på den fare for de fastholdelseeffekter, der også er blevet fundet i Arbejdsministeriets analyse, jf. kapitel 3.³¹ Pointen er dog, at uddannelseseffekten ikke forstærkes efter kontrol. Heller ikke hvis ordinalskalaen for status i forhold til arbejdsmarkedet i 1999 jf. kapitel 5 anvendes om uafhængig variabel.

Man kan derfor konkludere, at uddannelsesniveaet har spillet en meget begrænset rolle i forhold til integrationen på arbejdsmarkedet under højkonjunkturen, hvilket første og fremmest stiller

³¹ Hvis MCA-analysen gennemføres med ordinalskalaen for status i forhold til arbejdsmarkedet i 1999 jf. kapitel 5 kan nogle af problemerne løses, da status i 1999 giver et mere langsigtet succesmål for aktivstrategien. En sådan analyse viser, at effekten fra aktivering stadig er negativ (beta = 0,11), men ikke længere signifikant. Til gengæld bliver effekten fra ændret erhvervsuddannelse (beta = 0,12) signifikant. Det kunne tyde på, at formel uddannelse er vigtigere end aktivstrategiens kurser mv. Jf. forrige fodnote og kapitel 3 er der store problemer med at drage sådanne konklusioner ud fra datamaterialet. Det vigtige er dog, at effekten fra erhvervsuddannelse i 1994 ikke ændres nævneværdigt (beta=0,12). Ordinalskalaen kan dog jf. kapitel 5 være behæftet med måleproblemer. MCA-analyse kan ikke udføres på

spørgsmålstegn ved aktivstrategiens bagvedliggende opfattelse af et stort kvalifikationsbehov. Dernæst stiller resultaterne også et kraftigt spørgsmålstegn ved den strukturopfattelse, der bl.a. jf. kapitel 1 blev promoveret af OECD's jobstudie, senere adopteret af Esping-Andersen og klart kom til udtryk blandt de europæiske regeringschefer på topmødet i Lissabon. Overfor denne konklusion kunne man indvende, at surveyundersøgelser pga. bortfald måske ikke får fat i gruppen med allerstørst kvalifikationsbehov. Dette er et rimelig kritikpunkt jf. kapitel 4, som vægtningen ikke fuldstændig kan kompensere for. Finansministeriet registeropgørelse tyder dog på, at der er tale om en generel sammenhæng (Finansministeriet,2000a). I det mindste peger analysen på, at for størsteparten af de ledige spillede uddannelsesniveaut ikke en afgørende rolle for integrationen på arbejdsmarkedet i den efterfølgende periode. Man skal således ikke gøre de fås problemer til de manges problemer, bl.a. pga. den åbenlyse risiko for fastholdelseeffekter. På den anden side skal man heller ikke udfra ovenstående generelle analyse negligere, at mindre grupper af ledige måske har et reelt kvalifikationsbehov. De to næste afsnit forsøger at identificere grupper, hvor uddannelsesniveaut har haft større betydning.

Specificering af uddannelsesbehovet

I dette afsnit vil vi forsøge at indkredse nogle grupper med et reelt kvalifikationsbehov ved at specificere ovenstående sammenhæng. Pointen er, at uddannelsesniveaut kunne spille en forskellig rolle for forskellige grupper af ledige, hvilket ikke kan aflæses udfra ovenstående generelle MCA-analyser. I nedenstående tabel ses udfra en serie MCA-analyser uddannelseseffekten fordelt på køn, alder og ledighedstype. Der er ikke inddraget kontrolvariable i de enkelte analyser, da de to forrige afsnit viste meget begrænsede kontrolproblemer. I tabellen er kun medtaget effekterne, dvs. det gennemsnitlige antal måneders beskæftigelse i stikprøven (24,6) fratrukket den gennemsnitlige beskæftigelse for de enkelte grupper.

nominalskalaen, men uddybende logistisk regression viser, at der udover et fald i betydningen af alder ikke ændres nævneværdigt på resultaterne.

Tabel 6.7: Uddannelseseffekter på beskæftigelse i perioden fra 1994 til 1998 fordelt på køn, alder og ledighedstype. MCA-analyser.

	Ingen komp. uddannelse Direkte effekt.	Faglig uddannelse Direkte effekt.	Videregående uddannelse Direkte effekt.	Eta / signifikans
Mand	-1,1	-0,6	+3,1	0,08 ^{ns}
Kvinde	-1,7	+0,9	+3,7	0,08 ^{ns}
18 – 29	-3,8	+4,3	+5,9	0,21*
30 – 39	-3,0	+3,1	0,0	0,16 ^{ns}
40 – 49	-2,0	0,6	+2,9	0,09 ^{ns}
50 – 59	-1,7	0,7	2,0	0,07 ^{ns}
25 – 29	-4,0	+2,7	+6,4	0,21 ^{ns}
Kontanthjælp	-8,4	+15,9	+11,2	0,53 ^{***}
Dagpenge	-2,0	-0,2	+5,1	0,11 ^{ns}
Aktiverede	+0,3	-0,1	-0,6	0,02 ^{ns}
Øvrige	-3,3	+1,9	+5,0	0,14 ^{ns}

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

I forhold til køn viser det sig, at uddannelsesniveautet ikke spiller nogen betydelig større rolle for kvinder end for mænd. Den tidligere fundne svage selvstændige effekt fra køn kan således ikke forklares med, at uddannelsesniveautet betyder mere for kvinder end for mænd. Endvidere er eta-koefficienterne lave og ikke signifikante. I forhold til alder viser det sig, at betydningen af uddannelse for beskæftigelsen under højkonjunkturen er markant faldende med stigende alder, hvilket afspejler sig i eta-koefficienter. Det er således kun for de 18 – 29 årige, at sammenhængen mellem uddannelsesniveau og beskæftigelse er signifikant. Det ville være interessant yderligere at analysere forskellen mellem de helt unge, som aktivstrategien i starten var rettet imod, og de lidt ældre unge, som ungeindsatsen senere blev udbredt til, jf. kapitel 2. Desværre er der for få 18 – 24 årige til at gennemføre en forsvarlig analyse. Det mest interessante er dog, om den relativt store betydning af uddannelse også gør sig gældende for de 25-29 årige. Denne gruppe er stor nok til at analysere særskilt. Eta-koefficienten er lige så stor for de 25-29 årige, som for hele gruppen mellem 18 – 29 år. Selvom sammenhængen lige præcis ikke er signifikant tyder resultatet på, at uddannelse også spiller en rolle for de lidt ældre unge. I forhold til ledighedstyper i 1994 viser det sig, at for kontanthjælpsmodtagerne har der været en meget kraftig sammenhæng mellem uddannelsesniveau og beskæftigelse. I gennemsnit har kontanthjælpsmodtagerne uden kompetencegivende uddannelse været ca. to år mindre i beskæftigelse end gruppen af kontanthjælpsmodtagere med faglig uddannelse (15,9 + 8,4 måneder). For de øvrige grupper er sammenhængen mellem uddannelse og beskæftigelse langt svagere og ikke signifikant. Kun blandt dagpengemodtagere er sammenhængen tæt på at blive signifikant.

Analysen peger således på, at uddannelsesniveautet kun har haft en vis indflydelse blandt yngre og ledige i kontanthjælpssystemet. Derfor er det interessant yderligere at differentiere mellem yngre og ældre kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Desværre er vi nede på et forholdsvis lille antal respondenter, da tilhørsforholdet blandt gruppen i aktivering på interviewtidspunktet i 1994 ikke

kan fastlægges ud fra datamaterialet. Ikke desto mindre kan nedenstående tabel indikere nogle overordnede træk.

Tabel 6.8: *Uddannelseseffekter for beskæftigelse i perioden fra 1994 til 1999 fordelt på kombination af alder og ledighedstype. MCA-analyser.*

	Ingen komp. uddannelse Direkte effekt.	Faglig uddannelse Direkte effekt.	Videregående uddannelse Direkte effekt.	Eta / signifikans	N
18 – 29 årige kontanthjælp	-5,9	+20,7	-	0,52*	26
30 – 59 årige kontanthjælp	-11,5	+12,0	+11,0	0,57**	41
18 – 29 årige dagpenge	-4,1	5,2	2,3	0,21 ^{ns}	47
30 – 59 årige dagpenge	-2,3	0,0	+5,3	0,12 ^{ns}	202

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

På trods af det meget begrænsede antal kontanthjælpsmodtagere viser der sig en stærk og signifikant sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse for både yngre og ældre kontanthjælpsmodtagere. At uddannelsesniveaut har ligeså stor betydning for ældre kontanthjælpsmodtagere, som for de yngre, er overraskende. Evalueringerne af kontanthjælps-systemets aktiveringsindsats viste jo, at stort set ingen af de ældre kontanthjælpsmodtagere havde oplevet kvalifikationseffekter, jf. kapitel 3. Dvs. effekten er fraværende selvom ovenstående analyse viser, at der netop blandt denne gruppe var et reelt kvalifikationsbehov. Det peger på tilstedeværelse af implementeringsproblemer, der kan have forskellige årsager. Ud fra implementeringsteorien kunne man jf. kapitel 1 pege på ”creaming” eller eventuelt manglende samarbejdsvilje i målgruppen. De lediges interesse i uddannelse og egen vurdering af behov analyseres senere i kapitlet. Resultaterne for kontanthjælpsmodtagerne i ovenstående tabel skal dog også tages med et gran salt pga. det begrænsede antal respondenter. Blandt dagpengemodtagere har uddannelsesniveaut langt mindre betydning. Eta-koefficienterne er 0,21 og 0,12 for henholdsvis de yngre og ældre, og sammenhængene er ikke signifikante. Noget tyder således på, at uddannelsesniveaut har haft indflydelse for kontanthjælpsmodtagernes integration på arbejdsmarkedet, mens uddannelsesniveaut ikke har haft nogen nævneværdig indflydelse for de øvrige grupper. Dog undtaget de 18 – 29 årige dagpengemodtagere, hvor eta-koefficienten er forholdsvis høj, men pga. det lille antal respondenter ikke bliver signifikant.

I forhold til aktivstrategien fremkommer den specificerende analyse med flere interessante pointer. På ene side viser analysen, at ungeindsatsen rettet mod unge kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende uddannelse byggede på et reelt grundlag. Gruppen var så at sige ramt af en dobbelt effekt. Dels havde en stor andel ingen kompetencegivende uddannelse, og dels betød uddannelsesniveaut noget for integrationen på arbejdsmarkedet. På den anden side viste analyse, at uddannelsesniveaut ikke spillede nogen væsentlig rolle for alle øvrige gruppers integration på arbejdsmarkedet under højkonjunkturen. Positive resultater af uddannelse blandt unge kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende uddannelse er således ikke ensbetydende med, at man har fundet ”medicinen” til integration på arbejdsmarkedet for alle de øvrige grupper. Den

specificerende analyse er dog som allerede nævnt behæftet med nogen usikkerhed, hvilket understreger, at der er grænser for, hvor langt man kan komme indkredsningen af gruppen med et reelt kvalifikationsbehov ud fra de brede kategorier, der opereres med i statistiske modeller. Det oplagte alternativ er at spørge de ledige selv, hvorvidt ledigheden skyldes manglende kvalifikationer.

De lediges egen vurdering af kvalifikationsbehovet

De ledige, undtagen gruppen i beskæftigelsesaktivering, blev i 1994 spurgt om deres egen vurdering af årsagen til ledighed. Spørgsmålet lød således; ”Der kan være mange grunde til, at mennesker er arbejdsløse i Danmark. Tror De, at der er nogen særlig grund til, at De fortsat er arbejdsløs?”. I nedenstående tabel er kun medtaget svarerne fra de respondenter, der også besvarede i 1999, dvs. den gruppe vi har analyseret i de foregående afsnit.

Tabel 6.9: *De lediges egen vurdering af årsager til, at de er ledige, pct.*

1:	For få stillinger at søge	30
2:	Er for gammel	29
3:	Nej, ingen særlig grund	18
4:	Der er ikke brug for mine kvalifikationer	10
5:	Er syg / dårligt helbred	9
6:	Er ikke interesseret i de jobs, jeg evt. kan få	8
7:	Har været arbejdsløs for længe	6
8:	Nødt til at passe barn / børn	3
9:	Min selvtillid er nedbrudt	2
10:	Jeg orker ikke at søge mere	2
11:	Jeg / mine forældre kommer fra andet land	2
12:	Arbejdsgiverne synes ikke om mit udseende	0
13:	Andet	24
		N = 660

Anm.: Procenter summer ikke til 100, da der kan sættes flere krydser i svarkategorierne.

Ud fra de lediges egen vurdering er den hyppigste årsag til fortsat arbejdsløshed, at der er for få stillinger at søge. 30 pct. angiver denne begrundelse, der må opfattes som udtryk for konjunkturledighed, men også kan dække over andet. Ligeledes må gruppen på 18 pct., der svarer ”Nej ingen særlig grund” opfatte sig selv som ramt af konjunkturledighed. Analysen i ovenstående afsnit tyder på, at mange af de ledige havde ret i denne vurdering. Den næsthypigste årsag til fortsat ledighed er alder, hvilket også stemmer fint overens med analysen af den faktiske udvikling. Først på en fjerde plads kommer manglende kvalifikationer, som årsag til fortsat ledighed. Kun 10 pct. vurderer, at de er ledige pga., at der ikke er brug for deres kvalifikationer. I øvrigt bemærkes den forholdsvis store gruppe, der har angivet en række andre årsag. Visse af disse årsager kan tolkes som kvalifikationsproblemer, hvilket dog ikke ændrer voldsomt på placering af kvalifikationskategorien i forhold til de øvrige kategorier. Nedenstående tabel undersøger nærmere, hvorledes

gruppen, der selv angiver manglende kvalifikationer som årsag til ledighed, er fordelt på køn, alder, uddannelse og ledighedstype.

Tabel 6.10: *Fortsat ledighed pga. ikke brug for kvalifikationer fordelt på køn, alder, uddannelse og type, pct.*

	Angiver "ikke brug for mine kvalifikationer" som årsag til fortsat ledighed	Øvrige	N
Mand	10	90	261
Kvinde	10	90	399
18 – 29 år	6	94	175
30 – 39 år	10	60	137
40 – 49 år	17	83	142
50 – 59 år	9	91	207
Ingen komp. uddannelse	7	93	281
Faglig uddannelse	11	90	275
Videregående uddannelse	16	84	102
Kontanthjælp	9	91	56
Dagpenge	11	90	458
Aktiverede	9	91	78
Øvrige	8	93	67

Fordelingen på baggrundsvARIABLENE viser nogle meget overraskende resultater i forhold til de hidtidige analyser. Det viser sig nemlig, at det ikke er de unge og lavtuddannede, der angiver "ikke brug for mine kvalifikationer", som begrundelse for fortsat ledighed. Derimod er andelen stigende med uddannelsesniveaue og med alder op til 50 år. Resultaterne skyldes formentlig, at angivelse af "ikke brug for mine kvalifikationer" forudsætter, at respondenterne opfatter sig selv som havende en række kvalifikationer. Respondenter med højere uddannelse opfatter formentlig sig selv som havende en mængde kvalifikationer, hvorfor manglende efterspørgsel efter dem bliver opfattet som årsagen til arbejdsløshed. Derfor udtrykker besvarelsene snarere veluddannedes behov for omkvalificering end det reelle uddannelsesbehov blandt udsatte grupper. Dvs. vi har fundet en dårlig indikator, hvilket dog ikke ændrer på, at en stor andel ledige peger på konjunkturbestemte forhold som årsag til fortsat arbejdsløshed.

Datamaterialet giver dog også mulighed for at undersøge de lediges egen vurdering af uddannelsesbehov fra en anden dimension. De ledige blev også spurgt, om det vil være nødvendigt at tage et kursus eller en uddannelse for udføre det arbejde, de gerne vil have. Nedenstående tabel viser fordelingerne.

Tabel 6.11: *Nødvendigheden af uddannelse/kursus for at kunne udføre ønsket job, pct.*

	Uddannelsesbehov	Ikke uddannelsesbehov	N
I alt	48	52	696
Mand	41	59	268
Kvinde	52	48	427
18 – 29 år	60	40	192
30 – 39 år	56	44	158
40 – 49 år	44	56	156
50 – 59 år	33	67	190
Ingen komp. uddannelse	58	42	301
Faglig uddannelse	42	58	280
Videregående uddannelse	36	64	114
Kontanthjælp	53	47	49
Dagpenge	43	57	408
Aktiverede	51	49	174
Øvrige	66	34	65

I forhold til analysen i ovenstående afsnit viser tabellen et overraskende højt uddannelsesbehov blandt de ledige. Et behov, der som forventet, er faldende med alder og uddannelsesniveau, og mindst blandt dagpengemodtagere. Samlet angiver hele 48 pct., at det er nødvendigt med uddannelse eller kursus for at udføre det job de ønsker. De tidligere analyser viste dog, at de fleste lavtuddannede var blevet integreret på arbejdsmarkedet under højkonjunktur, hvilket understreger, at besvarelserne netop udtrykker uddannelsesbehovet for at kunne få ønskejobbet og ikke for at kunne få et hvilket som helst job. Opfyldelse af et sådant uddannelsesbehov ligger delvist udenfor aktivstrategiens målsætninger og muligheder – ca. halvdelen angiver, at den nødvendige uddannelse, tager over et år. På den anden side peger resultatet på en stor samarbejdsvilje i målgruppen, hvis aktivstrategien kunne kvalificere til ønskejobbet. Jf. indledningen er en sådan samarbejdsvilje fra målgruppen helt central for interventionistiske politikkers succes. Næsten 3 ud 4 svarer, at de vil være interesseret i at påbegynde en uddannelse, komme på kursus eller deltage i anden undervisning. Nedenstående tabel nuancerer den subjektive vurdering af uddannelsesbehovet ved at fordele besvarelserne på interesse for uddannelse.

Tabel 6.12: *Subjektiv vurdering af uddannelsesbehov fordelt på interesse for uddannelse og baggrundsvARIABLE, pct. og gennemsnitligt antal måneder aktiveret fra 1994 til 1999*

	Uddannelsesbehov		Ikke uddannelsesbehov		N
	Interesse i uddannelse/kursus	Ikke interesse i uddannelse/kursus	Interesse i uddannelse/kursus	Ikke interesse i uddannelse/kursus	
I alt	41	7	33	19	696
Mand	35	7	38	21	268
Kvinde	45	7	30	18	427
18 – 29 år	56	4	33	7	192
30 – 39 år	49	7	34	10	158
40 – 49 år	36	8	36	21	154
50 – 59 år	23	10	30	37	190
Ingen komp. uddannelse	51	7	25	18	302
Faglig uddannelse	34	8	39	19	280
Videregående uddannelse	29	7	42	22	114
Kontanthjælp	50	4	46	0	48
Dagpenge	37	6	34	24	408
Aktiverede	41	10	31	18	174
Øvrige	59	8	26	8	65
Gennemsnitlig aktivering fra 1994 – 1999	6,4 måned	5,7 måned	4,7 måned	5,4 måned	-

Det viser sig, at 41 pct. angiver, at de både har et uddannelsesbehov og er interesseret i at påbegynde en form for uddannelse, dvs. en kvalificeringsindsats ville være både nødvendig og ønsket. Den næststørste gruppe er 33 pct., der er interesseret i uddannelse, men ikke har behov for uddannelse for at udføre det arbejde, de gerne ville have. Den gruppe vil også være positivt stemt overfor deltagelse i uddannelse/kurser, men indsatsen kan nemt være ganske unødvendig. Endelig angiver 7 pct., at de har et uddannelsesbehov, men samtidig ikke er interesseret i at påbegynde en uddannelse. Her kunne en kvalificeringsindsats være gavnlige, men formentlig umulig at implementere. Til sidst er der en gruppe på 19 pct., der ikke angiver noget uddannelsesbehov og ikke er interesseret i uddannelse. En gruppe, der hverken har behov for uddannelse (ifølge eget udsagn) eller ønsker det.

I forhold til baggrundsvARIABLE viser der sig ikke markante forskelle mellem kønnene, mens alder igen spiller en betydelig rolle. Andelen med uddannelsesbehov og interesse er faldende med alder. Fra 56 pct. af de 18 – 29 årige ned til 23 pct. af de 50 – 59 årige. Gruppen uden uddannelsesbehov, men med interesse, er stort set lige stor i de forskellige aldersgrupper. Andelen uden interesse i uddannelse er derimod stigende med alder. Fra 4 pct. til 10 pct. for gruppen med et uddannelsesbehov, og fra 7 pct. til 37 pct. for gruppen uden uddannelsesbehov. Ifølge de lediges egen vurdering bliver kvalificeringsindsatser således mindre nødvendige og mindre ønskværdige med alderen, dvs. grundlaget bliver mindre og mindre, mens den interventionistiske politik formentlig bliver sværere og sværere at implementere.

Med hensyn til uddannelsesniveau viser der sig også nogle interessante sammenhænge. Gruppen med uddannelsesbehov og interesse er faldende med uddannelsesniveau. Fra 51 pct. blandt gruppen uden kompetencegivende uddannelse til 29 pct. blandt gruppen med videregående uddannelse. Forskellen skyldes ikke, at gruppen med videregående uddannelse er mindre interesseret i at påbegynde en form for uddannelse. Grupperne uden interesse er ligeligt fordelt på uddannelsesniveau. Forskellen skyldes derimod, at de bedre uddannede naturligt nok har et mindre uddannelsesbehov, hvilket dog ikke fører til mindre interesse i uddannelse. Andelen i gruppen uden uddannelsesbehov, men med uddannelsesinteresse, er stigende med uddannelsesniveaue. Der kan således spores en tendens til at uddannelse "avler" interesse for uddannelse. Der er således en reel fare for at uddanne allerede veluddannede, der faktisk ikke behøver uddannelse for at udføre det job, som de ønsker. Nederste del af tabel 6.12 viser netop, at der stort set ikke har været forskel på aktiveringsomfanget blandt grupperne, der henholdsvis angiver og ikke angiver et uddannelsesbehov. Det tyder heller ikke på, at de lediges interesse i uddannelse spiller nogen rolle for aktiveringsomfanget. Resultaterne understøtter således vurderingerne i kapitel 2, der ud fra gennemgangen af lovgrundlaget pointerede den mindre og mindre behovsorientering i indsatsen. Man skal dog ikke drage alt for håndfaste konklusioner om manglende behovsorientering ud fra tallene, da aktivering også indeholder andet end uddannelsesaktivering.

Endelig viser tabellen ikke noget klart mønster i forhold til ledighedstyper. Det er dog bemærkelsesværdigt, at det er kontanthjælpsmodtagerne, der er mest interesseret i uddannelse. Det bliver således svært at forklare den manglende effekt fra aktivering af kontanthjælpsmodtagere jf. kapitel 3 med manglende samarbejdsvilje i målgruppen. Grundlaget for kvalificeringseffekter var også til stede jf. forrige afsnit, hvorfor man kan gisne om andre implementeringsproblemer. Sådant "creaming" kunne være ét af mange bud på en forklaring. Igen skal resultaterne fortolkes med nogen varsomhed pga. det begrænsede antal respondenter i gruppen.

Sammenfatning af grundlaget for kvalifikationseffekter

Kapitlet viste som forventet, at målgruppen for aktivstrategien i 1994 havde et dårligere uddannelsesniveau end den øvrige befolkning, hvilket har været anvendt som dokumentation for behovet for aktivstrategiens opkvalificerende effekter. Analysen på paneldata viste imidlertid, at uddannelsesniveau kun spillede en ubetydelig rolle for gruppens integration på arbejdsmarkedet under højkonjunktoren. Selv efter kontrol for bagvedliggende faktorer og et eventuelt kvalifikationsløft for de lavtuddannede. Resultatet stemmer meget godt overens med Finansministeriets registeropgørelse for samtlige lavtuddannede. Resultatet stemmer også fint overens med de lediges egen vurdering, hvor de fleste henviser til konjunkturbestemte forhold. Den overordnede konklusion er således, at der ikke var et voldsomt kvalifikationsbehov blandt de ledige, hvilket giver en meget god forklaring på, at de mange evalueringerne kun har fundet stærkt begrænsede kvalifikationseffekter, jf. kapitel 3. Denne overordnede konklusion betyder dog ikke, at

hele kvalifikationsstrategien har været meningsløs. Den specificerende analyse viste netop, at der blandt de 18 – 29 årige dagpengemodtagere og samtlige kontanthjælpsmodtagerne var et reelt uddannelsesbehov. Dvs. den tidlige ungeindsats blandt kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende uddannelse var uden tvivl baseret på et reelt uddannelsesbehov. På den anden side viste den specificerende analyse, at for de øvrige grupper havde uddannelsesniveaut ikke haft nogen nævneværdig indflydelse på beskæftigelsen under højkonjunkturen.

Disse konklusioner er som allerede nævnt meget overraskende i forhold til de undersøgelsesresultater de store kommissionsrapporter i starten af 1990'erne nåede frem til. Det skyldes primært, at man undersøger forskellige perioder. Problemet er blot, at man ubemærket har generaliseret erfaringer fra situationer med lavkonjunktur til også at være gyldig for situationer med højkonjunktur. Endvidere har tidligere undersøgelser også draget alt for håndfaste konklusioner om kausalsammenhænge ud fra øjebliksbilleder af uddannelsesniveaut blandt ledige. Man har således fortolket sig frem til nogle kausalsammenhænge, der i det mindste under den nuværende højkonjunktur har været helt fraværende. Specialets resultater ændrer dog ikke på det forhold, at de lavtuddannede formentlig vil være den mest udsatte gruppe under en eventuelt fremtidig lavkonjunktur. Til gengæld ændrer resultaterne på den måde, man skal fortolke dette fænomen.

I forhold til den teoretiske indledning tyder meget således på, at konjunkturhypotesen havde størst forklaringskraft. Gøgeungeeffekten virker således som den mest plausible forklaring på den markant højere ledighed blandt lavtuddannede under lavkonjunkturen, mens den strukturfortolkning, der ligger bag aktivstrategien, var voldsomt overdrevet. Dermed ikke være sagt, at man fuldstændig kan forkaste teorierne om en overgang til en post-industriell produktionsstruktur. Pointen er blot, at sådanne ændringer indfinder sig så gradvist, at de over en femårig periode ”drukner” i konjunkturudsvingene. Den samme konklusion nås i Finansministeriets analyse af hele arbejdsmarkedet (1997a). Dette sætter ikke bare aktivstrategien, men også hele debatten om eksterne pres på velfærdsstaterne jf. det indledende kapitel, i perspektiv. Formentlig er der tale om gradvise ændringer, der måske ikke adskiller sig voldsomt fra den hidtidige samfundsudvikling, hvilket giver gode muligheder for en forholdsvis smertefri tilpasning af arbejdskraften. Derfor er der god grund til at rette blikket mod den alternative hypotese, at det er interne forhold knyttet til velfærdsstatens opbygning, der forårsager en høj arbejdsløshed pga. manglende incitament. Grundlaget for forventningen om motivationseffekter fra aktivstrategien analyseres i næste kapitel.

Kapitel 7: Grundlaget for motivationseffekter

Opfattelsen af motivationsproblemer på arbejdsmarkedet er indlejret i den overordnede problemforståelse, der blev skitseret i det indledende kapitel, dvs. manglende arbejdsvilje kan henføres til udbygningen af velfærdsstaten og gennemorganiserede stive arbejdsmarkeder. Mere specifikt bygger antagelsen om manglende arbejdsvilje på nogle grundlæggende forståelser af lønarbejdet og menneskelig handlen, der stammer fra økonomisk teori. I almindelig økonomisk teori opfattes (løn)arbejde som et nødvendigt onde, der ikke bibringer arbejderen meget andet end indkomst. Dernæst opfattes arbejderen som et økonomisk rationelt væsen, der handler på baggrund af rationelle økonomiske beregninger. Udfra disse antagelser bestemmer man i neoklassisk teori den enkeltes arbejdsudbud som en funktion af reallønnen. Tankegangen er, at den enkelte arbejder udbyder sin arbejdskraft udfra en afvejning mellem fritid og arbejde. Jo højere realløn, jo større arbejdsvilje. I hvert tilfælde indtil det punkt, hvor den såkaldte indkomsteffekt bliver så stor, at højere realløn blot fører til, at man har "råd til" mere fritid (Alslev Christensen m.fl.,1995:130; Halvorsen,1999:26). Indenfor økonomisk teori er antagelsen om arbejdsudbudet blevet raffineret indenfor den såkaldte søgeteori. Det er en grundlæggende antagelse i søgeteorien, at ledige standser jobsøgningen ved en såkaldt reservationsløn, der er nært knyttet til dagpengeniveauet (Nordisk Ministerråd,1999:kap. 2). I denne neoklassiske forståelsesramme virker resultaterne fra de tidligere nævnte incitamentsundersøgelser yderst skræmmende. Når der for store grupper ikke er væsentlig økonomisk forskel på at være i beskæftigelse eller på dagpenge vil arbejdsviljen og dermed søgeaktiviteten selvfølgelig være yderst begrænset. Manglende udbud af arbejdskraft fører til større risiko for inflationspres og dermed stigende strukturarbejdsløshed. For at kompensere for det forsat relativt høje kontanthjælps- og dagpengeniveau (minus ungeindsatsen) er der således teoretisk set et udpræget behov for aktivstrategiens skræmme-/motivationseffekter.

Det teoretiske grundlag bag ovenstående herskende forståelse kan problematiseres på utallige måder. En oplagt indvending er, at det afgørende for lediges arbejdsudbud ikke er den aktuelle difference mellem dagpengesats og forventet indkomst, men derimod den fremtidige livsindkomst. På trods af ringe økonomiske incitament på kort sigt, må man stadig forvente søgning, da der er betydelige langsigtede økonomiske incitament ved at være i arbejde. Mulighed for advancement, pension osv. (Halvorsen,1999:33). Mere fundamentalt kan man problematisere den grundlæggende opfattelse af (løn)arbejde og menneskelig handlen, som det økonomiske ræsonnement bygger på. Man kan alternativt opfatte mennesket som et socialt væsen, der handler udfra herskende normer og værdier. Udfra en sådan grundlæggende opfattelse beskrev Max Weber i "Den protestantiske etik og kapitalismens ånd", hvorledes arbejdet er dybt indlejret i vores vestlige kultur. Dvs. arbejdet er ikke et nødvendigt onde, men derimod en integreret del af vores egen og samfundets opfattelse af, hvad der skaber et godt og meningsfyldt liv (Weber,(1905)1972). Opfattelsen af, at hele vores kultur skulle være indlejret i en sådan fundamental og principiel vilje til arbejde genfindes i utallige nutidige publikationer (f.eks. Husen,1994). De herskende værdier og normer i samfundet skulle således via et eksternt pres generere arbejdsvilje hos den enkelte ledige. Og i den mest raffinerede

udgave ville disse samfundsmæssige værdier og normer allerede gennem opdragelsen og uddannelsessystemet være internaliseret i det enkelte individ. Endvidere kan man påpege, at den enkeltes arbejdsvilje ikke bare vil være begrundet i ønsket om social accept, men også i ønsket om socialt samvær og udfoldelsesmuligheder. Udfra disse alternative teoretiske forståelser skulle skræmme- og motivationseffekter overfor arbejdsløse være ganske unødvendige. Kombineret med en klassisk keynesiansk opfattelse af, at ledigheden skyldes manglende efterspørgsel, kan man ligefrem betragte aktivstrategiens forsøg på motivation, som grænsende til ren chikane af en i forvejen udsat gruppe, der faktisk gerne vil ind på arbejdsmarkedet. En sådan opfattelse om f.eks. til udtryk i Socialdemokratiets afstandstagen for uddannelses- og iværksætterordningen fra 1985 (se citat side 2).

De to ovenstående teoretiske opfattelser virker umiddelbart uforenelige. Man kunne dog indvende, at forsøg på en universal teori for lediges adfærd formentlig er håbløs, da der er tale om en meget heterogen gruppe. ”Bottom up” antagelsen kan udmærket være, at nogle ledige opfatter arbejde som et nødvendigt onde, mens det for andre grupper er en udviklende og meningsfyldt aktivitet i sig selv. En sådan opfattelse kunne f.eks. understøttes af Højrup’s beskrivelse af tre dominerende livsformer. Det er her en central pointe, at arbejdet har vidt forskellig betydning i henholdsvis lønmodtager-, karriere- og selvstændighedslivsformen. I lønmodtagerlivsformen betragtes arbejdet som et nødvendigt onde og fritiden som det meningsfyldte, mens det omvendte gør sig gældende for karrierelivsformen. For selvstændighedslivsformen flyder arbejde og fritid sammen til en større helhed (Højrup,1983). Der findes således ikke blot én herskende norm og værdistruktur i forhold til arbejdet, hvilket er antagelsen bag Webers makrosociologiske teori. I princippet kunne der således godt opstå en slags ledighedskultur eller livsform, hvor arbejdsløshed opfattes som værende fuldt legitimt og ligefrem meningsgivende. Det er den opfattelse, der ligger bag diskussionen om en forsørgerkultur blandt ledige. Tankegangen er hentet fra USA, hvor konservative teoretikere argumenteret for, at fremkosten af en amerikansk underklasse var forårsaget af en afhængighedskultur, der blandt andet kunne henføres til den udbyggede velfærdsstat (Andersen og Larsen,1995), dvs. lediges manglende udbud af arbejdskraft skyldes ikke blot manglende incitament, men også, at ledigheden for visse grupper var blevet en livsform. Hvis denne diagnose, der blev meget præcist stillet i Murrays bog ”Losing Ground” fra 1984, holder stik, må man naturligvis være endnu mere bekymret for situationen i de langt mere udbyggede skandinaviske velfærdsstater. En sådan afhængigheds- eller forsørgerkultur kunne understøttes – eller måske ligefrem være fremprovokeret – af den tidligere beskrevne ”borgerlønstrategi”. Kuren med en sådan kultur er naturligvis en reetablering af den protestantiske arbejdsetik. I den amerikanske (reaganske) udgave ved at minimere staten. I den skandinaviske udgave via aktivering og fokusering på forpligtigelser knyttet til medborgerrettighederne.

Ovenstående ræsonnementer mangler dog en forståelse af, at ledige på intet tidspunkt frivilligt har kunne bestemme deres arbejdsudbud. Der har altid været lovkrav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, også under 1980’ernes ”borgerlønstrategi”. Man kan således ikke tale om

fuldstændig frivillighed i arbejdsudbuddet, hvilket er antagelsen bag den neoklassiske søgeteori. Det kan derfor være nyttigt at skelne mellem principiel og aktuel arbejdsvilje. Principiel arbejdsvilje handler om, hvorvidt den ledige faktisk ønsker et arbejde. Aktuel arbejdsvilje handler derimod om, hvorvidt den ledige faktisk udbyder sin arbejdskraft, dvs. søger den ledige arbejde, således som han/hun er forpligtet til. Analysen indledes med at beskrive disse to dimensioner af de lediges arbejdsvilje i 1994.

Principiel og aktuel arbejdsvilje

Vi vil her anvende den operationalisering af arbejdsviljen, der blev foretaget i "De ledige ressourcer", og som viste sig at være yderst frugtbar. Indeksstrukturen vil kort blive resumeret, mens de bagvedliggende korrelationsmatricer og faktoranalyser ikke vil blive gengivet.³² Det viste sig, at den principielle arbejdsvilje kunne måles på tre centrale parametre. Først og fremmest spurgte man direkte de ledige³³, hvorvidt de ønsker at få et arbejde. 81 pct. svarer, at de ønsker et job, mens 19 pct. ikke ønsker et job. I indeksstrukturen får gruppen, der ønsker arbejde ét point, mens gruppen, der ikke ønsker arbejde får nul point. Jævnfør tabel 7.1. Det andet centrale parameter var de lediges holdning til, "*hvorvidt de fremover vil kunne affinde sig med en periode uden arbejde, hvis de kunne få dagpenge/kontanthjælp, så længe de ønskede*". Analyserne i "De ledige ressourcer" viste, at skillelinierne gik mellem 1) dem, det ville passe udmærket i 5 år eller derover 2) dem, det ville passe udmærket i ét til fire år, og 3) dem, der ikke – eller kun nødt – kunne affinde sig med arbejdsløshed, og dem det ville passe udmærket i op til 11 måneder. Fordelingen på grupperne var henholdsvis 24 pct., 17 pct. og 59 pct. Endvidere viste analysen i "De ledige ressourcer", at det specielt var gruppen, der gerne ville være arbejdsløs i fem år eller mere, der skilte sig ud i forhold til ønske om job og søgning. Derfor får denne gruppe nul point, mens de øvrige får ét point i indeksstrukturen. Det sidste parameter for principiel arbejdsvilje etableres udfra de lediges begrundelser for ikke at søge/ønske arbejde. Gruppen, der ikke søger eller ønsker arbejde, blev således spurgt om begrundelse herfor. 10 pct. har angivet "*har ikke lyst til at få arbejde*" som begrundelse for manglende jobønske eller jobsøgning. Denne gruppe gives nul point i indeksstrukturen, mens de øvrige får ét point.

³² Resultaterne kan afvige en smule fra "De ledige ressourcer" pga. frasortering af gruppen med 6 – 9 måneders ledighed bag sig og forskelle i vægtning jf. kapitel 4.

³³ Desværre er gruppen i beskæftigelsesaktivering på interviewtidspunktet ikke blevet stillet det centrale spørgsmål. Ledige i uddannelsesaktivering på interviewtidspunktet i 1994 er inkluderet.

Tabel 7.1: *Operationalisering af principiel arbejdsvilje. Marginalfordelinger for inkluderede spørgsmål og det samlede indeks, pct. (N = 1020).*

	Pct.	Værdi i indeks
Parameter 1:		
Ønsker ikke arbejde	19	→ 0
Ønsker arbejde	81	→ 1
Parameter 2:		
Gerne arbejdsløs i 5 år eller mere	24	→ 0
Gerne arbejdsløs i 1- 4 år (inkl. Ved ikke hvor længe)	17	} 1
Vil nødig gå arbejdsløs i over 11 mdr.	59	
Parameter 3:		
Søger/ønsker ikke arbejde pga. manglende interesse	10	→ 0
Øvrige	90	→ 1
Indeks:		
0 point	7	} Lav principiel arbejdsvilje
1 point	7	
2 point	18	
3 point	68	

Ud fra denne operationalisering når vi frem til et sumindeks gående fra 0 til 3 point. 68 pct. af de ledige har en "score" på 3 point, dvs. de ønsker et arbejde samtidig med, at de ikke ønsker arbejdsløshed i 5 år eller mere, og ikke har begrundet eventuel manglende søgning/jobønske med manglende interesse. I den videre analyse klassificeres denne gruppe, som gruppen med høj principiel arbejdsvilje. 18 pct. har fået 2 point, dvs. på ét af parametrene har de ikke vist principiel arbejdsvilje. Herefter kommer gruppen med 0 og 1 point, der begge indeholder 7 pct. Disse tre mindre grupper klassificeres, som gruppen med lav principiel arbejdsvilje. Dvs. en relativ streng operationalisering, da blot lav arbejdsvilje på ét spørgsmål fører til klassificeringen lav principiel arbejdsvilje. Ikke desto mindre kan et stort flertal på 68 pct. klassificeres som værende principielt arbejdsvillige.

Den aktuelle arbejdsvilje kan også operationaliseret ud fra tre centrale parametre, der indbyrdes er højt korreleret. Parametrene følger arbejdsløshedsstatistikens distinktion imellem, hvorvidt den ledige søger arbejde, har søgt aktivt og kan tiltræde relativt hurtigt. Jævnfør figur 7.2. Adspurgt direkte svarer 60 pct., at de søger arbejde, mens hele 40 pct. ikke søger arbejde. I indeksskonstruktionen "scorer" grupperne henholdsvis ét og nul point. Det næste centrale parameter er aktiv jobsøgning indenfor den sidste måned. 44 pct. har søgt aktivt, mens 56 pct. ikke har søgt aktivt.³⁴ Det tredje parameter er muligheden for at tiltræde et job indenfor én måned. 73 pct. kan tiltræde indenfor én måned, mens 27 pct. ikke kan. Disse grupper for ligeledes nul og ét i indeksskonstruktion.

³⁴ Stort set alle former for søgning udover registrering hos AF tæller som aktiv søgning. Se "De ledige ressourcer" for yderligere dokumentation.

Tabel 7.2: Operationalisering af aktuel arbejdsvilje. Marginalfordelinger for inkluderede spørgsmål i og det samlede indeks, pct. (N = 1178).

	Pct.	Værdi i indeks
Parameter 1:		
Søger ikke arbejde	40	→ 0
Søger arbejde	60	→ 1
Parameter 2:		
Har ikke søgt aktivt indenfor sidste måned	56	→ 0
Har søgt aktivt indenfor sidste måned	44	→ 1
Parameter 3:		
Kan ikke tiltræde et job indenfor én måned	27	→ 0
Kan tiltræde et job indenfor en måned	73	→ 1
Indeks:		
0 point	21	} Lav aktuel arbejdsvilje
1 point	22	
2 point	16	} Høj aktuel arbejdsvilje
3 point	41	

Dermed ender vi ligeledes med et sumindeks for den aktuelle arbejdsvilje gående fra nul til tre point. Kun 41 pct. af de ledige får "topscorer" på indekset for aktuel arbejdsvilje, dvs. søger arbejde, har søgt aktivt indenfor sidste måned og kan tiltræde indenfor én måned. Den forholdsvis lave andel skyldes i høj grad gruppen i aktivering på interviewtidspunktet, der søger mindre end de øvrige ledige. Jf. kapitel 2 er aktiverede kun forpligtet til passiv rådighed, dvs. de behøver ikke være aktivt jobsøgende for at opfylde deres forpligtigelser. Derfor giver det god mening også at inkludere de 16 pct. i gruppen med to point i gruppen, der klassificeres som gruppen med høj aktuel arbejdsvilje. Til sammen har 57 pct. således en høj aktuel arbejdsvilje. Grupperne med nul og ét point udgør henholdsvis 21 og 22 pct. Dvs. 43 pct. klassificeres som havende lav aktuel arbejdsvilje.

Ved at kombinere disse to dimensioner af arbejdsvilje ud fra de foretagne klassifikationer fremkommer nedenstående meget interessante typologi. Gruppen med både lav principiel og aktuel arbejdsvilje udgør 19 pct., og betegnes i det følgende som de passive. Der er tale om en gruppe, der hverken ønsker eller søger arbejde. Gruppen med høj principiel arbejdsvilje, men lav aktuel arbejdsvilje, udgør ligeledes 19 pct. Denne gruppe ønsker arbejde, men søger ikke i øjeblikket, hvorfor den betegnes de optagne. Sammenlagt er der således 38 pct., der ikke søger arbejde. Gruppen, der ikke ønsker arbejde, men alligevel søger, udgør 13 pct., og betegnes de nødtvungne. Endelig er der en gruppe aktive på 49 pct., der både ønsker og søger arbejde. Dvs. kun ca. halvdelen kan betegnes som "mønsterarbejdsløse", der både ønsker og søger arbejde.

Tabel 7.3: *Typologi af arbejdsløse ud fra principiel og aktuel/aktiv arbejdsvillighed i 1994, hjørneprocenter.*

Principiel Arbejdsvilje	Aktuel arbejdsvilje		
	Lav (0-1)	Høj (2-3)	I alt
Lav (0-1)	<i>1. De passive</i> 19	<i>3. De nødtvungne</i> 13	"Ønsker ikke arbejde" (1+3) 32
Høj (2-3)	<i>2. De optagne</i> 19	<i>4. De aktive</i> 49	"Ønsker arbejde" (2+4) 68
I alt	"Søger ikke arbejde" (1+2) 38	"Søger arbejde" (3 +4) 62	100

Herudfra kunne man foranlediges til direkte at konkludere, at der faktisk var et stort behov for de opstramninger intensiveringen af aktivstrategien har medført. Man kunne videre konkludere, at motivationseffekterne kan have været ganske betydelige, selvom de er svære at vise i evalueringer jf. kapitel 3. Inden man drager sådanne konklusioner, kan det være gavnligt nærmere at analysere, hvilke grupper af ledige betegnelserne egentlig dækker over. Her vil vi igen trække på analysen fra "De ledige ressourcer". Nedenstående tabel viser typologierne fordelt i forhold til baggrundsvariable.

Tabel 7.4: *Typologi af ledige fordelt på baggrundsvariable, pct.*

	Type 1: De passive	Type 2: De optagne	Type 3: De nød- tvungne	Type 4: De aktive	Type 2 +4: "Ønsker arb."	Type 3 + 4: "Søger arb."	N
I alt	19	19	13	49	68	62	
Mænd	15	15	13	57	72	70	417
Kvinder	22	22	13	43	65	56	
18 – 29 år	12	29	4	56	85	60	259
30 – 39 år	14	29	7	49	78	56	229
40 – 49 år	19	15	15	52	67	67	235
50 – 59 år	30	7	24	39	46	63	298
Ingen komp. giv. udd.	22	23	11	44	67	55	476
Faglig uddannelse	19	17	16	49	66	65	396
Videregående udd.	12	14	10	64	78	74	148
Uddannelsesaktiverede	11	43	3	42	85	45	123
På orlov	35	55	2	9	64	11	66
Syg/revalidering	39	54	-	8	62	8	13
Kontanthjælpsmodtagere	22	21	5	52	73	57	112
Dagpengemodtagere	17	10	18	55	65	73	674
- heraf under 50 år	9	13	12	66	79	78	411
- heraf mænd	9	10	11	70	80	81	181

I forhold til køn viser de to kolonner længst til højre, at flere mænd ønsker og søger arbejde. Der er således færre aktive og flere passive og optagne blandt kvinderne. I forhold til alder viser det sig meget tydeligt, at ønsket om arbejde er faldende med alderen. Hvilket i øvrigt stemmer meget godt overens med den tidligere analyse af interesse for uddannelse. 85 pct. af de 18 – 29 årige ønsker

arbejde, mod 46 pct. af de 50 – 59 årige. Til gengæld er der ingen betydelig forskel på søgeaktivitet mellem aldersgrupperne. Det skyldes dog, at flere unge er optagne f.eks. pga. uddannelse eller børnepasning, mens flere ældre søger nødtvungent.

Ønsket om arbejde og specielt indsatsen for at få et arbejde stiger med uddannelsesniveaut. Gruppen, der søger arbejder, stiger fra 55 pct. blandt lavtuddannede til 74 pct. af gruppen med videregående uddannelse. Jf. forrige kapitel betyder det dog ikke, at gruppen med videregående uddannelse har været markant mere i beskæftigelse. Endelig viser tabellen, at den aktuelle arbejdsvilje blandt gruppen i uddannelsesaktivering på interviewtidspunktet var markant mindre end gennemsnittets. Kun 45 pct. havde høj aktuel arbejdsvilje, mens den principielle arbejdsvilje til gengæld var den højeste blandt de analyserede grupper. Andelen med høj aktuel arbejdsvilje bliver også reduceret af grupper på orlov og langtidssygemelding/revalidering. Blandt almindelig kontanthjælpsmodtagere er ønsket om arbejde større end gennemsnittets, mens den aktuelle arbejdsvilje ligger under middel. Blandt de almindelig dagpengemodtagere er både jobønske og søgning relativt stor. Hvis man udelukkende betragter de almindelige dagpengemodtagere under 50 år ligger andelen, der ønsker og søger job, lige under 80 pct. Reduceres gruppen til kun at indeholde mænd forøges andelen med jobønske og søgning yderligt en smule. Pointen er således, at det er ”randgrupperne” – ældre, ledige på orlov, revalidering mv. - blandt de ledige, der giver det forholdsvis dystre billede af arbejdsviljen, mens de ”almindelige” arbejdsløse har en forholdsvis stor arbejdsvilje. Dermed kan der også ligge en række bagvedliggende faktorer, som f.eks. alder og helbred, der er mere afgørende for beskæftigelsen end selve motivationen. Dvs. de grupper, der har mindst arbejdsvilje, og dermed umiddelbart størst behov for at blive ”presset”/”skræmt” er formentlig de grupper, der har allersværest ved at komme i arbejde. Den forholdsvis lave arbejdsvilje udtrykt i datamaterialet er således primært at finde blandt grupper, hvor mange vil vurdere, at der er i reelt behov for forsørgelse. Endvidere bidrager aktivstrategien selv til at skabe grupper af optagne, hvor den aktuelle arbejdsvilje er lav.

Dette uddybende ræsonnement sætter også perspektiv på den misbrugsdiskussion, der til tider anvendes som aktivstrategiens moralske fundering. Man kan pointere, at de lediges principielle arbejdsvilje må være en privatsag, hvis bare man opfylder rådighedsforpligtigelserne, dvs. de nødtvungne kan ikke opfattes som misbrugere (se Goul Andersen, 1995:50 for yderlig diskussion). Diskussionen om, hvad man burde gøre, ender dog ofte ved allerede kendte moralske og ideologiske positioner. Udfra specialets problemstillinger er det mere interessant at diskutere, hvad aktivstrategien egentlig kan gøre. Her må man forvente, at det er overordentligt vanskeligt at ændre lediges principielle arbejdsvilje. Det er svært at skræmme ledige til at få lyst til at arbejde. Derimod kan øget kontrol og opstramninger i rådighedsregler jf. kapitel 2 formentlig ændre den aktuelle arbejdsvilje, dvs. man kan i nogen grad sikre sig, at de ledige søger arbejde, søger aktivt og kan tiltræde. I forhold til typologien er muligheden således at overføre passive og optagne til gruppen af nødtvungne. Det er derfor meget interessant nærmere at analysere, hvilke dimensioner af arbejdsviljen, der har størst betydning for integrationen på arbejdsmarkedet.

Arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet

Ovenstående beskrivelse af arbejdsviljen er af samme karakter som det øjebliksbillede af uddannelsesniveaut, der indledte analysen af grundlaget for kvalifikationseffekter. Og på samme måde som for uddannelsesniveaut skal man være varsom med at fortolke kausalsammenhænge ud fra sådanne øjebliksbilleder. Det er derfor afgørende nærmere at analysere, hvorvidt forskel i arbejdsvilje har indflydelse på den efterfølgende integration på arbejdsmarkedet. Ud fra ”De ledige ressourcer” må vi forvente, at arbejdsviljen har haft stor indflydelse. Der viste sig nemlig en meget stærk sammenhæng mellem arbejdsviljen og de lediges egen vurdering af, hvornår de kom i almindelig beskæftigelse (Goul Andersen,1995:60). En sådan subjektiv vurdering af fremtiden er naturligvis forbundet med stor usikkerhed, og kunne i nogen grad udtrykke, hvad den ledige selv ønskede. Endvidere er der tale om et forholdsvis kortsigtet perspektiv. Nedenstående tabel viser via MCA-analyse, hvor mange måneder grupperne med forskellig arbejdsvilje faktisk har været i almindelig beskæftigelse i hele perioden fra 1994 til 1999.

Tabel 7.5: Antal måneder i almindelig beskæftigelse opdelt på arbejdsviljetypologi 1994, køn, alder, uddannelse og helbred. MCA-Analyse.

	Oprindeligt gennemsnit	Oprindelig effekt	Kontrolleret gennemsnit	Kontrolleret effekt	Eta	Beta / signifikans
De passive	17,5	-6,2	22,4	-1,2	0,24	0,11***
De nødtvungne	15,0	-8,7	19,4	-4,2		
De optagne	26,2	+2,6	22,4	-1,2		
De aktive	27,5	+3,8	25,8	+2,1		
Mand	25,9	+ 2,3	25,5	+1,8	0,09	0,07*
Kvinde	22,1	- 1,6	22,4	-1,3		
18 – 29 år	31,5	+7,8	30,8	+7,1	0,43	0,40***
30 – 39 år	32,4	+8,7	31,9	+8,3		
40 – 49 år	25,5	+1,8	25,2	+1,6		
50 – 59 år	11,2	-12,5	12,2	-11,5		
Ingen komp. uddannelse	20,8	-2,9	20,8	-2,9	0,14	0,12***
Faglig uddannelse	24,3	+0,6	25,5	+1,9		
Videregående uddannelse	29,8	+6,2	26,2	+2,5		
Meget godt helbred	27,6	+ 3,9	25,7	+2,0	0,21	0,10 ^{ns}
Godt helbred	23,4	-0,2	23,1	-0,6		
Nogenlunde helbred	15,8	-7,9	20,8	-2,9		
Dårligt/meget dårligt helbred ¹	12,9	-10,7	18,0	-5,7		
Forklaret varians (R ²)						23 pct.

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

¹ Lagt sammen pga. meget få respondenter i kategorien meget dårligt helbred

Først og fremmest skal bemærkes, at de oprindelige effekter fra kontrolvariablene afviger en smule fra de tidligere MCA-analyser. Forskellen skyldes, at gruppen i beskæftigelsesaktivering på interviewtidspunktet i 1994, som tidligere nævnt, ikke er blevet spurgt om den principielle arbejdsvilje, hvilket reducerer den analyserede gruppe. Uddannelsesniveaut og helbred får lidt større

betydning, men der ændres ikke på det overordnede mønster. I forhold til arbejdsviljen viser de oprindelige effekter nogle forholdsvis forventelige mønstre. De passive har i gennemsnit været i beskæftigelse 17,5 måned i perioden fra 1994 til 1999, hvilket ligger 6,2 måned under hele stikprøvens gennemsnit. De nødtvungnes beskæftigelse har dog været endnu mindre, kun 15 måneder. De optagne har været 26,2 måneder i beskæftigelse, mens de aktive med et gennemsnit på 27,5 måned, som forventet, har været mest i beskæftigelse. I gennemsnit er der således over et års forskel på beskæftigelsen mellem nødtvungne og aktive (8,7 + 3,8 mdr.). Endvidere fremgår det meget klart, at skillelinien går mellem passive/nødtvungne og optagne/aktive, dvs. det er den principielle arbejdsvilje, der skiller grupperne.

Forrige afsnit viste, at typologierne er forskelligt sammensat i forhold til en række baggrundsvariable, hvilket gør de kontrollerede effekter yderst interessante. Det viser sig meget klart, at effekten fra arbejdsviljen bliver kraftigt reduceret, når man kontrollerer for køn, alder, uddannelsesniveau og helbred. Den gennemsnitlige beskæftigelse er stadig mindst for de nødtvungne, mens der ikke er forskel på passives og optagnes beskæftigelse. De aktive oplever stadig større beskæftigelse end de øvrige grupper, men i forhold til passive og nødtvungne er forskellen reduceret til omkring 3 måneder, dvs. det er primært andre faktorer end arbejdsviljen, der forklarer forskellen i beskæftigelsen blandt typologierne. Først og fremmest alder. Kontrol effekten kan også aflæses i koefficienterne tilknyttet arbejdsviljen. Fra en nogenlunde eta-koefficient på 0,24 til en lav beta-koefficient på 0,11. Dermed ligger styrken af sammenhængen faktisk under styrken af uddannelsesniveauet. Sammenhængen forbliver dog signifikant, hvilket skyldes forskellen mellem de aktive/optagne og de passive/nødtvungne, dvs. det er den principielle arbejdsvilje, der har en vis effekt. Hvis høj/lav principiel og høj/lav aktuel arbejdsvilje inddrages som selvstændige variable i MCA-analysen, forbliver kun den principielle arbejdsvilje signifikant. Denne indflydelse fra den principielle arbejdsvilje kan endda problematiseres. Manglende ønske om arbejde kunne opfattes som en strategi til at klare eller ”mestre” dårlige jobchancer, dvs. der kunne være bagvedliggende forhold, der gør sammenhængen mellem principiel arbejdsvilje og integrationen på arbejdsmarkedet spuriøs. Længden af forudgående ledighed er den mest oplagte variabel. Dette vil selvstændigt blive behandlet i næste kapitel.³⁵

Man kunne udfra de gennemførte analyser konkludere, at arbejdsviljen på længere sigt betyder forbavsende lidt i forhold til integrationen på arbejdsmarkedet. Specielt den aktuelle arbejdsvilje viser sig nærmest at være fuldstændig betydningsløs, hvilket er interessant i forhold til tidligere økonomiske studier, der oftest tager en sådan sammenhæng for givet (f.eks. Nordisk Ministerråd, 1999:Kap. 2). Smith m.fl. finder dog en sammenhæng mellem aktiv søgning indenfor sidste måned i 1994 og beskæftigelsesstatus på arbejdsmarkedet på interviewtidspunktet i 1996, men desværre er sammenhængen ikke kontrolleret for bagvedliggende faktorer (Jensen og Pedersen,1997:291).

³⁵ Til forskel fra tværsnitsundersøgelser undgår vi det delikate problem, at den uafhængige variabel (integration på arbejdsmarkedet) kan påvirke den afhængige variabel (ønsket om arbejde). I panelundersøgelsen ligger den afhængige variable jo efter i tid, hvilket umuliggør omvendt kausalitet mellem variablene.

Ovenstående analyse tyder på, at over en længere periode og efter kontrol for baggrundsvariable har den aktuelle arbejdsvilje ikke nogen betydning. I hvert tilfælde peger analysen på, at beskæftigelseschancerne er bestemt af, med hvilken indstilling man søger arbejde. Det viste sig faktisk, at gruppen, der søger arbejde uden at ønske det, har haft den laveste beskæftigelse, også efter kontrol. Intuitivt er det også ret indlysende, at f.eks. en ledig, der er kommet til jobsamtale efter nødtvungen søgning, meget let kan sørge for, at han/hun ikke får jobbet.

Inden vi drager alt for håndfaste konklusioner ud fra analyseresultaterne, skal vi se på et par oplagte indvendinger. Den mindst problematiske indvending er, at ovenstående analyse måske måler arbejdsviljen på nogle forkerte parametre. Vi vil derfor udvide modellen for integrationen på arbejdsmarkedet med 1) de lediges villighed til transporttid, 2) villighed til at skifte bopæl for at få varigt arbejde og 3) villighed til at gå ned i løn. Villighed til lønnedgang måles som reservationslønnen (den laveste løn den ledige vil acceptere for at tage et almindeligt arbejde – uden konsekvenser for understøttelsen ved afslag) divideret med den lediges forventede løn, hvis han/hun kommer i arbejde. En andel under ét svarer således til, at ledige er villige til at gå ned i løn, ét svarer til, at den ledige kun vil acceptere arbejde, hvis lønnen svarer til den forventede løn, og over ét svarer til, at den ledige ikke vil tage arbejde til den løn, han/hun forventer. Ligesom for søgeaktivitet finder Jensen og Pedersen (1997:291) sammenhæng mellem disse alternative indikatorer for arbejdsvilje i 1994 og beskæftigelsesstatus i 1996. Men heller ikke disse sammenhænge er kontrolleret for oplagte bagvedliggende variable, hvilket gør resultaterne i nedenstående MCA-analyse meget interessante.

Tabel 7.6: Antal måneder i almindelig beskæftigelse opdelt på arbejdsviljetypologi, køn, alder, uddannelse og helbred. MCA-Analyse.¹

		Oprindeligt gennemsnit	Oprindelig effekt	Kontrolleret gennemsnit	Kontrolleret effekt	Eta	Beta / signifikans
Kontrol-/baggrundsvariable	Mand	27,1	+2,0	26,4	+1,3	0,08	0,05*
	Kvinde	23,5	-1,5	24,0	-1,0		
	18 – 29 år	33,0	+8,0	32,0	+7,0	0,42	0,40***
	30 – 39 år	32,5	+7,5	32,8	+7,8		
	40 – 49 år	26,0	+0,9	26,0	+1,0		
	50 – 59 år	12,2	-12,8	12,8	-12,2		
	Ingen komp. uddannelse	22,7	-2,3	23,2	-1,8	0,12	0,07**
	Faglig uddannelse	25,1	0,0	26,3	+1,2		
	Videregående uddannelse	30,5	+5,5	26,1	1,1		
	Meget godt helbred	28,4	+3,4	26,8	+1,8	0,23	0,11 ^{ns}
	Godt helbred	25,8	+0,8	24,8	-0,2		
	Nogenlunde helbred	15,3	-9,7	21,7	-3,3		
	Dårligt/meget dårligt helbred	13,7	-11,3	17,8	-7,2		
	Variable for arbejdsvilje	Høj principiel arbejdsvilje	28,0	+3,0	25,5	+0,5	0,22
Lav principiel arbejdsvilje		17,9	-7,2	23,8	-1,2		
Høj aktuel arbejdsvilje		27,0	+2,0	26,0	+1,0	0,10	0,05 ^{ns}
Lav aktuel arbejdsvilje		22,9	-2,1	24,0	-1,0		
Accepteret transporttid:							
2 timer og derover		30,0	+4,9	29,2	+4,1	0,17	0,10 ^{ns}
1½ indtil 2 timer		28,1	+3,0	25,8	+0,7		
1 indtil 1½ time		26,5	+1,5	25,1	0,0		
½ indtil 1 time		23,1	-2,0	24,6	-0,4		
Indtil ½ time		18,6	-6,4	20,9	-4,1		
Villig til at skifte bopæl		28,3	+3,2	23,5	-1,5	0,09	0,04 ^{ns}
Ikke villig til at skifte bopæl		24,0	-1,0	25,5	+0,5		
Reservationsløn / forventet løn							
0 – 0,800		30,0	+5,0	28,7	+3,7	0,14	0,10 ^{ns}
0,801 – 0,900	27,0	+2,0	26,3	+1,3			
0,901 – 0,999	25,8	+0,8	24,2	-0,8			
1	22,1	-2,9	23,3	-1,7			
1 og derover	22,3	-2,8	23,9	-1,1			
Forklaret varians (R ²)						24 pct.	

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

¹ Der kunne tænkes at være så stort sammenfald mellem arbejdsviljevariablene, hvilket pga. såkaldt autokorrelation kan forstyrre resultaterne (Morgan, 1973:18). Nærmere analyse viser dog, at dette ikke tilfældet. Alle variable har høje toleranceværdier.

De oprindelige effekter fra arbejdsviljevariablene viser de forventede effekter. Gruppen med høj principiel arbejdsvilje har haft markant større beskæftigelse, og gruppen med høj aktuel arbejdsvilje en smule større beskæftigelse. Beskæftigelsen er også støt stigende i forhold til den daglige transporttid, som den ledige vil påtage sig for at komme på arbejde. Gående fra 18,6 måneders beskæftigelse blandt gruppen, der ikke vil påtage sig mere end op til en halv times transport, til 30

måneder blandt gruppen, der vil påtage sig to timers transporttid og derover. Forskellen mellem gruppen, der henholdsvis er villig og ikke villig til at skifte bopæl for varig beskæftigelse er mindre markant. Kun 4,2 måneder skiller de to grupper (1 + 3,2 mdr.). Antal måneder i beskæftigelse er også støt faldende i forhold til de lediges villighed til at gå ned i løn. Fra 30 måneder for gruppen, der er villig til at påtage sig arbejde med en løn, der udgør 80 pct. af den forventede løn, til ca. 22 måneder for gruppen, der ikke vil gå ned i løn eller ligefrem have mere i løn end et forventet job ville bringe. Før kontrol kan man således bekræfte resultaterne hos Jensen og Pedersen (1997). Eta-koefficienterne er dog forholdsvis lave og sammenhængene bliver svækket efter kontrol. Beta-koefficienterne falder til 0,10 og derunder, og kun effekten fra principiel arbejdsvilje er signifikant. Alle de øvrige parametre for arbejdsvilje er insignifikante, og ingen nærmer sig signifikansniveausniveauet på 0,05, hvilket yderligere underbygger konklusionen om meget begrænset sammenhæng mellem arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet. Det samme overordnede resultat når Bach frem til via en lidt anderledes analysemetode på 1994-surveymaterialet tilkøbet registerdata fra 1995 til 1997 (Bach, 2000:8). Desværre kan dette speciale ikke rumme en uddybende analyse af, hvilke kontrolvariable, der reducerer effekterne, men ud fra ”De ledige ressourcer” kan man specielt pege på uddannelsesniveaut. De højtuddannede er markant mere villige til at påtage sig længere transporttid og eventuelt skifte bopæl (Goul Andersen, 1995: kap. 6). Det forklarer også, at effekten fra erhvervsuddannelse bliver endnu mindre end i de tidligere MCA-analyser, da ovenstående analyse tager højde for den større mobilitet blandt højtuddannede. Endvidere kan en lang række af sammenhængene også opfattes som værende spuriøse. Endelig er det værd at bemærke, at forklaringskraften af den samlede model på trods af de mange nye variable stort set ikke er ændret. Og det er stadig alderseffekterne, der bevirker den nogenlunde forklaringssevne på 24 pct. Uden aldersvariablen kan ovenstående model kun forklare 11 pct. af variationen i beskæftigelsen blandt de ledige.³⁶

Men inden vi drager denne ret bemærkelsesværdige konklusion, skal der tages et meget centralt forbehold. Dette kunne nemlig meget vel tænkes, at aktivstrategiens løbende opstramninger har påvirket arbejdsviljen blandt de ledige, hvilket kunne forstyrre analyserne. Hvis eventuelt motivationseffekter primært har fundet sted blandt de lavt motiverede, er det ikke så bemærkelsesværdigt, at de lavt motiverede grupper ikke skiller sig væsentlig ud fra de højt motiverede grupper med hensyn til beskæftigelse i perioden. Ovenstående analyse bygger således på den forudsætning, at aktivstrategien ikke har formået at rykke afgørende ved de parametre arbejdsviljen er målt på. I modsætning til uddannelsesanalysen er det ikke muligt at inddrage kontrolvariable for sådanne effekter fra aktivstrategien. I stedet kan man forsøge at vurdere, om selve antagelsen er helt uholdbar. Ud fra paneldataene kan vi analysere, hvorvidt arbejdsviljen i 1999 er større end i 1994. På nær ét enkelt spørgsmål er det dog kun muligt at analysere på de respondenter, der også er ledige på interviewtidspunktet i 1999, da de øvrige ikke er blevet stillet

³⁶ Et problem kunne være en uegnet operationalisering af integrationen på arbejdsmarkedet. Derfor er analyserne blevet gennemført med antal måneder i ledighed i perioden fra 1994 til 1999 som uafhængig variable. Dette ændrer dog ikke

spørgsmålene. Nedenstående tabel viser, hvorvidt de ledige har skiftet "arbejdsvilje" fra 1994 til 1999.

Tabel 7.7: *Arbejdsvilje blandt 1994-ledige og 1999-ledige samt ændring af arbejdsvilje blandt 1999-ledige, pct.*

	1994-ledige	1999-ledige	Uændret status	Ændret status	N ³
Gerne arbejdsløs over 5 år	24	38 ¹	62	38	123
Andre	76	62	68	32	488
Ønsker ikke arbejde	19	9	-	-	9
Ønske arbejde	81	92	93	7	103
Søger ikke	40	27	27	73	55
Søger	60	73	73	27	86
Søger ikke aktivt	56	36	41	60	84
Søger aktivt	44	64	68	32	57
Kan ikke tiltræde indenfor 1 måned	27	22	26	74	39
Kan tiltræde indenfor 1 måned	73	78	79	21	103
Accepterer transporttid indtil 1 time	52	48	65	35	69
Accepterer transporttid over 1 time	48	52	61	39	62
Ikke villig til at skifte bopæl	72	74	80	20	93
Villig til at skifte bopæl	28	26	38	62	42
Ikke villig til lønnedgang (1 -)	47	57	62	38	55
Villig til lønnedgang (0 - 0,999)	53	43	51	49	45
	N ca. 1150	N ca. 120			

¹ N = 488, dvs. spurgt til alle ikke kun ledige på interviewtidspunktet i 1999.

³ N gælder kun for opgørelserne over ændret status.

Den venstre side af tabellen viser de 1994-lediges arbejdsvilje sammenlignet med arbejdsviljen blandt den langt mindre gruppe, der var ledig på interviewtidspunktet i 1999. Der er ikke voldsom forskel på de to grupper, men der spores en tendens til større arbejdsvilje blandt de 1999-ledige. Flere ønsker arbejde, søger arbejde, søger aktivt arbejde og kan tiltræde indenfor en måned. Omvendt er færre 1999-ledige villige til lønnedgang og flere vil gerne gå arbejdsløs over 5 år. Disse sammenligninger er dog relativt uinteressante, da grupperne formentlig er vidt forskellige. I princippet kan tallene fint dække over, at de 1999-ledige har præcist den samme arbejdsvilje, som de havde i 1994. Det er derfor langt mere interessant at analysere, hvorvidt de 1999-ledige har ændret arbejdsvilje fra 1994 til 1999. Dette er opgjort i højre side af tabellen.

Det mest troværdige resultat for ændring i arbejdsvilje er spørgsmålet om, hvorledes respondenteren forholder sig til en længere periode uden arbejde, da alle respondenter i 1999 er blevet spurgt. Der viser en sig en forholdsvis stor stabilitet i den principielle arbejdsvilje, målt på denne indikator. Blandt gruppen, der gerne ville gå arbejdsløs over 5 år, har 62 pct. også denne opfattelse i 1994. I gruppen, hvor over 5 års arbejdsløshed ville passe dem dårligt, har 68 pct. stadig denne holdning i 1994. En nogenlunde lige stor andel har ændret status fra 1994 til 1999, henholdsvis 38 og 32 pct. Det direkte spørgsmål om ønske om arbejde er kun blevet stillet de ledige på interviewtidspunktet i 1999, og besvarelsenerne er meget skævt fordelt, hvilket besværliggør analysen. Gruppen, der ikke

"effektmønstrene", og forklaringskraften af modellen bliver faktisk mindre. Heller ikke kontrol for antal måneder på orlov ændrer noget og giver kun en marginalt højere forklaringskraft.

ønskede arbejde i 1999, er helt nede på 9 respondenter, hvilket gør resultaterne ubrugelige. Blandt gruppen, der ønskede arbejde i 1999, har 93 pct. stadig denne holdning. Som forventet udfra ræsonnementet i forrige afsnit tyder meget således på, at den principielle arbejdsvilje er forholdsvis stabil over tid.

Mønstret er anderledes for den aktuelle arbejdsvilje. Et stort flertal i grupperne, der søgte arbejde, søgte aktivt og kunne tiltræde indenfor én måned, har stadig disse karakteristika under arbejdsløsheden i 1999. Andelene er henholdsvis 73, 68 og 79 pct. Til gengæld har mange i grupperne, der ikke søgte arbejde, ikke søgte aktivt og ikke kunne tiltræde indenfor en måned, ændret status under deres arbejdsløshed på interviewtidspunktet i 1999. Henholdsvis 73, 60 og 74 pct. har ændret status til henholdsvis at søge arbejde, at søge aktivt og kunne tiltræde indenfor én måned. Som forventet er den aktuelle arbejdsvillige således mere ustabil over tid. Dette er helt naturligt, da mange i gruppen med lav aktuel arbejdsvilje netop var optagne og ikke passive. Noget kunne tyde på, at den aktuelle arbejdsvilje er blevet større over tid, men der kan ligge utallige bagvedliggende forhold, som man kun kan gisne om. Derfor skal man være varsom med at tillægge aktivstrategiens opstramminger en alt for stor indflydelse på denne tendens.

Det viser sig også, at de øvrige indikatorer for arbejdsvilje er nogenlunde stabile over tid, og at arbejdsviljen ligefrem kan være reduceret over tid. Blandt grupperne, der accepterede en transporttid indtil én time, ikke var villige til at skifte bopæl og ikke var villige til lønnedgang, har henholdsvis 65, 80 og 62 pct. stadig denne opfattelse. Blandt grupperne, der accepterede længere transporttid og var villige til lønnedgang, er flertallet også stadig af denne opfattelse. Blandt gruppen, der var villige til at skifte bopæl, har et stort flertal på 62 pct. derimod skiftet til ikke at ville skifte bopæl under deres ledighed i 1999. Denne samme tendens ses ved, at flere har skiftet status fra at være villige til lønnedgang til ikke at være villige til lønnedgang end den modsatte vej. 49 pct. i forhold til 38 pct. Tendensen ses også for transporttiden.

Vi når derfor frem til den konklusion, at den principielle arbejdsvilje samt villigheden til at transportere sig, skifte bopæl eller gå ned i løn er forholdsvis stabil, mens den aktuelle arbejdsvilje er mere ustabil. At den aktuelle arbejdsvilje er flygtig understreger, at perioder med lav aktuel arbejdsvilje ikke udgør noget problem for integrationen på arbejdsmarkedet på længere sigt. Tendensen til større aktuel arbejdsvilje kunne dog bidrage til at forklare, hvorfor søgningen – den neoklassiske teoris nøglevariable – var helt uden forklaringskraft i ovenstående MCA-analyse. Jeg vil dog igen fremhæve den pointe, at nødtvungen søgning ikke tyder på at bidrage til højere beskæftigelse. Og den principielle arbejdsvilje tyder på at være relativt stabil.

Derfor kan vi fastholde det bemærkelsesværdige resultat, at integrationen på arbejdsmarkedet må skyldes andre faktorer end uddannelse og arbejdsvilje eller ligefrem være udtryk for tilfældighed. På den baggrund må man også neddrose forventningerne til, at aktivstrategiens generelle opstramminger har kunnet ”motivere” ledige i beskæftigelse. Det kan dog tænkes, at der findes

undergrupper af ledige, for hvem arbejdsviljen måske har haft stor betydning. Derfor forsøger jeg ligesom i forrige kapitel at specificere den generelle MCA-analyse.

Specificering af integrationen på arbejdsmarkedet

Man kunne undre sig over, at Arbejdsministeriets analyse tyder på, at motivationseffekterne var størst blandt de unge dagpengemodtagere jf. kapitel 3, mens ovenstående analyse viste, at arbejdsviljen var markant højere hos de unge. Forklaringen kunne være, at arbejdsvilje betyder relativt mere for de unge end for de ældre ledige, hvilket ovenstående statistiske modeller ikke tager højde for. Ellers er det forholdsvis svært at etablere hypoteser om eventuelle grupper, hvor arbejdsviljen skulle have større betydning end i andre grupper; bl.a. pga. de meget få studier af motivationseffekter. Nedenstående tabel viser en række MCA-analyser, der er opdelt i forhold til de tidligere anvendte baggrundsvariable. Analysen i de forrige afsnit viste, at resultaterne ændrede sig ret markant efter kontrol. Derfor er køn, alder og uddannelsesniveau inddraget som kontrolvariable i alle analyserne. Tabellen gengiver kun eta- og beta-koefficienterne.

Tabel 7.8: Antal måneder i beskæftigelse fordelt på variable for arbejdsvilje. MCA-analyser med køn, alder og uddannelse som kontrolvariable.

	Principiel arbejdsvilje (høj/lav)		Aktuel arbejdsvilje (høj/lav)		Villighed til transport (én time/over)		Villighed til at skifte bopæl (ja/nej)		Villighed til lønnedgang (ja/nej)		R ²
	Eta	Beta	Eta	Beta	Eta	Beta	Eta	Beta	Eta	Beta	
Mand	0,18	0,03 ^{ns}	0,24	0,19 ^{**}	0,07	0,07 ^{ns}	0,19	0,07 ^{ns}	0,04	0,01 ^{ns}	24%.
Kvinde	0,24	0,07 ^{ns}	0,02	0,05 ^{ns}	0,18	0,09 ^{ns}	0,02	0,11 ^{ns}	0,18	0,13 [*]	26%
18 – 29	0,14	0,02 ^{ns}	0,10	0,04 ^{ns}	0,19	0,17 [*]	0,03	0,04 ^{ns}	0,14	0,12 ^{ns}	13%
30 – 39	0,03	0,03 ^{ns}	0,01	0,01 ^{ns}	0,02	0,03 ^{ns}	0,15	0,15 ^{ns}	0,04	0,00 ^{ns}	6%
40 – 49	0,22	0,17 [*]	0,13	0,07 ^{ns}	0,13	0,05 ^{ns}	0,03	0,03 ^{ns}	0,16	0,14 ^{ns}	11%
50 – 59	0,07	0,01 ^{ns}	0,15	0,13 ^{ns}	0,11	0,03 ^{ns}	0,01	0,01 ^{ns}	0,08	0,05 ^{ns}	8%
Uden kom.giv. udd.	0,17	0,02 ^{ns}	0,06	0,06 ^{ns}	0,19	0,15 [*]	0,05	0,05 ^{ns}	0,12	0,05 ^{ns}	15%
Faglig uddannelse	0,24	0,07 ^{ns}	0,09	0,05 ^{ns}	0,10	0,04 ^{ns}	0,09	0,04 ^{ns}	0,07	0,07 ^{ns}	28%
Videregående udd.	0,20	0,12 ^{ns}	0,08	0,03 ^{ns}	0,03	0,06 ^{ns}	0,08	0,01 ^{ns}	0,24	0,17 ^{ns}	31%
Kontanthjælp	0,01	0,37 ^{ns}	0,19	0,23 ^{ns}	0,16	0,11 ^{ns}	0,05	0,04 ^{ns}	0,19	0,08 ^{ns}	53%
Dagpenge	0,25	0,06 ^{ns}	0,16	0,05 ^{ns}	0,13	0,04 ^{ns}	0,12	0,02 ^{ns}	0,11	0,04 ^{ns}	24%
Aktiverede	0,21	0,12 ^{ns}	0,01	0,07 ^{ns}	0,32	0,24 [*]	0,11	0,10 ^{ns}	0,18	0,21 ^{ns}	28%
Øvrige	0,08	0,11 ^{ns}	0,11	0,09 ^{ns}	0,18	0,34 ^{ns}	0,40	0,52 ^{***}	0,11	0,13 ^{ns}	49%

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

Den specificerende analyse viser i overensstemmelse med den generelle MCA-analyse, at de fleste indikatorer for arbejdsvilje vedbliver med at være insignifikante for de enkelte grupper. Det ses også ved, at forklaringskraften af de specificerende modeller ikke afviger voldsomt fra den forklarede varians i den generelle model. En undtagelse er dog MCA-analyserne for grupperne klassificeret som værende kontanthjælpsmodtagere eller øvrige i 1994. Her ligger den forklarede varians helt oppe på hele 50 pct. Resultatet skal dog tages med et stort forbehold, da der er tale om

relativt små grupper på hver omkring 50 respondenter, hvilket specielt er problematisk i en model som denne, der indeholder mange variable. Lægges kontanthjælpsmodtagere og øvrige sammen fås en gruppe på ca. 90 stk. Analyseres gruppen samlet opnås kun en forklaret varians på 30 pct. Mere interessante er den stigende forklaringskraft af modellerne i forhold til uddannelsesniveau. Gående fra 15 pct. blandt gruppen uden kompetencegivende uddannelse til 31 pct. blandt gruppen med videregående uddannelse. Noget tyder således på, at arbejdsvilje betyder mere, jo højere uddannelse. Man kunne således forvente, at aktivstrategiens motivationseffekter ville være større for den veluddannede gruppe. Der er dog tale om en i forvejen meget arbejdsvillig gruppe.

De få signifikante sammenhænge forekommer spredt. Den aktuelle arbejdsvilje viser sig at have indflydelse på mændenes beskæftigelse, men ikke for kvindernes. En sammenhæng, der umiddelbart er svær at forklare. En gisning kunne dog være, at mænds aktuelle arbejdsvilje er mere stabil over tid. Til gengæld får villigheden til lønnedgang signifikant betydning for kvinderne. I forhold til alder er der også kun to signifikante sammenhænge. Blandt de 18 – 29 årige får villigheden til daglig transport signifikant betydning, mens den principielle arbejdsvilje får signifikant betydning for de 40 – 49 årige. Endelig viser det sig, at villigheden til transport også har signifikant indflydelse på beskæftigelsen blandt gruppen uden kompetencegivende uddannelse, og villigheden til at skifte bopæl signifikant betydning for gruppen, der klassificeres som øvrige. De fleste af sammenhængene er ikke særligt stærke, og jeg finder ikke anledning til at foretage yderligere specificeringsforsøg.

Økonomiske incitamenter og arbejdsvilje

Incitamentsdiskussionen handler egentlig om, hvor de lediges arbejdsvilje kommer fra. Ud fra ovenstående analyse kunne man fristes til at betegne hele diskussionen som temmelig irrelevant, da arbejdsviljen alligevel ikke har signifikant indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet. De indledende analyser viste dog, at i hvert tilfælde den principielle arbejdsvilje i nogen grad havde indflydelse på beskæftigelsen. Derfor er det ikke helt irrelevant at beskæftige sig med spørgsmålet om, hvilke variable, der ligger forud for arbejdsvilje. I den neoklassiske teori er arbejdsviljen bestemt af de økonomiske incitamenter til at arbejde. En forståelse, der naturligt fører til politiske forslag om reduktion i dagpengesatsen. Jf. det indledende kapitel har strategien i de skandinaviske lande dog været at bevare et højt kompensationsniveau, hvilket i aktivstrategiens kausalforståelse netop er en vigtig begrundelse for nødvendigheden af effektive motivationspolitikker, dvs. intensiveringen af kontrollen, stramninger af rådighedsregler og aktivering som afprøvning af faktisk rådighed, jf. kapitel 2.

Man kunne dog spørge, hvorvidt en sådan motivationspolitik er et nødvendigt supplement til et dagpengesystem med en høj kompensationsgrad. Her viste analysen i ”De ledige ressourcer”, at dagpengeniveauet lægger en solid bund for reservationslønnen, dvs. den lavest acceptable løn, hvis

den ledige selv fandt et job (uden konsekvenser for understøttelsen). Men herudover havde de økonomiske incitamenten kun en meget begrænset betydning. Der kunne således ikke vises nogen signifikant sammenhæng mellem den forventede løn og de lediges arbejdsvilje eller deres forventning om at komme i arbejde (Goul Andersen,1995:81). Nedenstående tabel viser, hvorledes den forventede løn og reservationslønnen har påvirket den faktiske beskæftigelse fra 1994 til 1998.

Tabel 7.9: *Antal måneder i almindelig beskæftigelse opdelt efter forventet løn og reservationsløn. MCA-analyse med køn, alder og uddannelse som kontrolvariable.*

Forventet løn	Oprindeligt gennemsnit	Oprindelig effekt	Kontrolleret gennemsnit	Kontrolleret effekt	Eta	Beta / signifikans
Forventet løn:						
Op til 132.000 kr. (dag.max.)	21,0	-3,6	19,3	-5,7	0,05	0,08 ^{ns}
132.001 – 147.000 kr.	25,7	+1,1	25,2	+0,3		
147.001 – 165.000 kr.	24,2	-0,4	24,5	-0,4		
165.000 kr. og derover	25,0	+0,4	25,7	+0,8		
Reservationsløn:						
Op til 132.000 kr. (dag.max.)	27,0	+2,0	26,6	+1,7	0,07	0,09 ^{ns}
132.001 – 147.000 kr.	27,0	+1,6	28,2	+3,3		
147.001 – 165.000 kr.	23,0	-2,0	23,1	-1,7		
165.000 kr. og derover	24,7	-0,22	24,1	-0,9		
Forklaret varians (R ²)				22 % (incl. kontrolvariable)		

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

De oprindelige gennemsnit viser, at grupperne, der forventede over 132.000 kr. om året, stort set har været lige meget i beskæftigelse. Omkring 25 måneder. Gruppen, der kun forventede en løn mellem det daværende dagpengemaximum (132.000 kr.) og 147.000 kr., ville ved fornyet ledighed ikke kunne opnå fuldt dagpengeniveau. Ikke desto mindre viser det sig før kontrol for baggrundvariable, at det er denne gruppe, der har haft størst beskæftigelse. Efter kontrol har gruppen med forventet løn over 165.000 kr. haft størst beskæftigelse. Forskellene er dog ganske ubetydelige. Kun gruppen, der forventede en løn under det maksimale dagpengeniveau, skiller sig en smule ud med 3,6 måneders mindre beskæftigelse end gennemsnittet. Tendensen bliver endda en smule større efter kontrol. Egentlig skulle man have forventet at kontrolvariablene ville reducere effekten, da gruppen indeholder flere kvinder og lavtuddannede. Men jf. forrige kapitel spiller uddannelse ikke den store rolle og samtidig indeholder gruppen forholdsvis mange unge, hvilket trækker beskæftigelsen op før kontrol. Generelt er forskellene mellem grupperne så begrænsede, at eta- og beta-koefficienterne er meget lave, og sammenhængene ikke signifikante. Heller ikke reservationslønnen har haft betydelig indflydelse på den efterfølgende beskæftigelse. Både før og efter kontrol ses dog en tendens til, at grupperne med reservationslønninger under 147.000 kr. har været mere i beskæftigelse, men der er tale om en svag sammenhæng, der ikke er signifikant. Alt i alt støtter det analyseresultaterne i ”De ledige ressourcer”. Den forventede løn og reservationslønnen har ikke nogen signifikant indflydelse, men der ses en tendens til, at dagpengeniveauet lægger en bund.

Jeg vil ikke gå nærmere ind i diskussionen, da aktivstrategiens motivationseffekter udmærket kan have sin berettigelse, selvom lav arbejdsvilje er forårsaget af andre forhold end økonomiske incitamenter. Resultatet lægger dog en dæmper på den opfattelse, at et højt kompensationsniveau nødvendigvis skal kombineres med ”motivationspolitik”, hvis arbejdsviljen skal bevares. Dette betyder selvfølgelig ikke, at pression i form af fratagelse af dagpenge er virkningsløs. Stillet overfor et sådant alternativ angiver de ledige langt lavere reservationslønnings. Halveringen af dagpengesatsen for de unge uden kompetencegivende uddannelse har således uden tvivl haft motiverende effekter og sænket reservationslønnen. Man kan dog stille spørgsmålstegn ved om dette overhovedet har bevirket større integration på arbejdsmarkedet. Ovenstående analyse viste netop, at villigheden til lønnedgang ikke havde nogen signifikant indflydelse på den efterfølgende beskæftigelse. Heller ikke isoleret betragtet for de unge. Antagelsen om, at det store fald i ungdomsarbejdsløsheden skyldes kraftige motivationseffekter pga. de skrappe virkemidler jf. kapitel 2 finder således ikke støtte i datamaterialet.

Sammenfatning af grundlaget for motivationseffekter

Den indledende deskriptive analyse viste, at fordelt ud fra principiel og aktuel arbejdsvilje kunne man udskille store grupper ledige, der ikke havde arbejdsvilje som en ”mønsterarbejdsløs”. Kun halvdelen kunne betegnes som aktive, dvs. gruppen, der både ønsker og søger arbejde. Den resterende halvdel var nogenlunde jævnt fordelt på typerne optagne, nødtvungne og passive. Umiddelbart tyder meget således på, at der har været et stort behov for aktivstrategiens motivationseffekter. Selvom der jf. kapitel 3 ikke forligger meget dokumentation for sådanne effekter, kunne man ud fra fordelingen på typologierne forvente, at opstramningerne har haft ganske betydelig effekter, og måske spillet en afgørende rolle for ”det danske mirakel”.

En sådan konklusion er dog forhastet. For det første viste den deskriptive analyse, at grupperne med lav arbejdsvilje findes i ”randområderne”, dvs. ældre, ledige på orlov, syge mv. Blandt de almindelige dagpengemodtagere under 50 år var både den principielle og aktuelle arbejdsvilje høj. De grupper, der således skal motiveres i arbejde, er samtidigt de grupper, der formentlig har sværest ved at finde beskæftigelse. Det forhold lægger alt andet lige også en dæmper på forventningen om store motivationseffekter og indikerer en række bagvedliggende faktorer, der skaber spuriøse sammenhænge mellem arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet. I forhold til grupperne tættest på arbejdsmarkedet er opstramninger formentlig stort set nytte- og virkningsløse. For det andet bidrager intensiveringen af aktivstrategien selv til at skabe en gruppe af optagne, hvor den aktuelle arbejdsvilje falder. For det tredje kan man stille spørgsmålstegn ved aktivstrategiens muligheder for at ændre på arbejdsviljen. Øget kontrol og strammere regler ændrer sandsynligvis ikke de lediges principielle arbejdsvilje, men kan i bedste fald ændre den aktuelle arbejdsvilje.

For det fjerde kan man stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt de lediges arbejdsvilje overhovedet har indflydelse på beskæftigelsen under en højkonjunktur. De indledende analyser viste, at de aktive og de optagne havde oplevet større beskæftigelse end de passive og nødtvungne. Dvs. arbejdsviljen betød noget, selvom effekterne blev kraftigt reduceret, når man tog højde for køn, alder, uddannelse og helbred. Men det var vel og mærke den principielle, og ikke den aktuelle arbejdsvilje, der betød noget, hvilket yderligere dæmper forventninger til motivationseffekter fra aktivstrategien. Samtidig peger det på grænserne for, hvad man kan udrette med regler, såkaldte regulative politikker. Det er en generel erfaring fra policyteorien, at man med sådanne instrumenter ikke kommer langt med at ændre præferencer hos målgrupper. Der kræves i stedet dialog og overtalelse (Vedung,1998). Med andre ord, ikke ”pisk”, men ”præg”. I den forbindelse er der mere perspektiv i handleplanerne end i de opstramninger i rådighedsforpligtigelser, der løbende er blevet fortaget fra 1995 og frem jf. kapitel 2. Uddybende analyse viste også, at den principielle arbejdsvilje var forholdsvis stabil over tid. Ellers viste den generelle analyse en overraskende svag sammenhæng mellem arbejdsvilje og integrationen på arbejdsmarkedet. Specialets analyse viste, at konklusionen også holder når man udvidede indikatorerne for arbejdsvilje og forsøgte af specificere i forhold til forskellige baggrundsvARIABLE. På trods af, at man må tage et lille metodisk forbehold pga. muligheden for markante ændringer i arbejdsviljen over tid, tyder alt på, at integrationen på arbejdsmarkedet over en længere periode med højkonjunktur ikke er voldsomt præget af forhold som de lediges søgning, villighed til daglig transport, at skifte bopæl eller gå ned i løn. Et resultat, der yderligere sætter spørgsmålstejn ved forventningen om motivationseffekter fra aktivstrategien. Endvidere sætter resultaterne hele incitamentsforskningens bekymringer for arbejdsviljen i relief. Analysen viste også, at vi i dette datamateriale ikke kunne finde nogen signifikant sammenhæng mellem økonomiske incitamenter, arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet.

Dermed sættes der også et kraftigt spørgsmålstejn ved nogle helt centrale antagelser i den neoklassiske økonomiske teori, der kort blev beskrevet i indledningen til kapitlet. Ud fra et stringent neoklassiske udgangspunkt skulle man nærmest blive forundret over, at så mange faktisk ønsker at arbejde. Også blandt gruppen, der ikke umiddelbart får nogen større økonomisk gevinst. Dette støtter de sociologiske antagelser om en generel samfundsmæssig arbejdsetik/norm. Analysen viser dog også, at der klart findes grupper med lavere arbejdsvilje, hvilket der kan være mange gode grunde til. Analysen i ”De ledige ressourcer” viste, at det er meget svært at finde grupper af direkte ”livsstilsledige” i datamateriale (Goul Andersen,1995:124), således som man skulle forvente ud fra diskursen om en subkultur af forsørgerkultur blandt de ledige. Hvis de i givet fald findes, er det igen værd at pointere, at det ikke er et problem i forhold til de mange, men kun i forhold til meget få.

Endelig peger resultaterne på nogle væsentlige pointer i forhold til de overordnede teoretiske forståelser som aktivstrategiens kausalforståelse udspringer af, jf. det indledende kapitel. Meget tyder på, at de strukturelle forhold internt i universelle velfærdsstater, som man forventede, havde stor betydning for integrationen på arbejdsmarkedet, ikke har spillet nogen større rolle. Dermed kan man stille et kraftigt spørgsmålstejn ved teorierne vedrørende store interne strukturproblemer pga.

udbyggede velfærdsstater. Inden vi helt forfalder til den alternative konjunkturopfattelse, skal vi rette blikket mod aktivstrategiens sidste centrale kausalforståelse, passiveringstesen. Måske udgør selve længden af fraværet fra arbejdsmarkedet et strukturelt problem pga. personlig forfald og manglende mulighed for reintegration. Som tidligere nævnt kunne manglende ønske om arbejde netop være et symptom på en sådan udvikling, dvs. omfanget af forudgående ledighed kunne være bagvedliggende variabel for sammenhængen mellem principiel arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet. Om dette er "the missing link" i forhold de hidtidige statistiske modellers ringe forklaringskraft analyseres i næste kapitel.

Kapitel 8: Grundlaget for passiveringstesesen

Den tredje grundlæggende antagelse bag aktivstrategien er opfattelsen af, at længerevarende passiv forsørgelse i sig selv formindsker chancerne for integration på arbejdsmarkedet jf. det indledende kapitel. Dvs. der opstår en ond cirkel, hvor arbejdsløshed avler arbejdsløshed. En sådan kausalforståelse finder støtte i flere forskellige teoretiske ræsonnementer.

Fra den økonomiske human resource teori kunne man påpege, at moderne arbejdskrafts vigtigste kvalifikation er dybdegående og opdateret viden. Derfor har human resource teorien været meget optaget af, hvorledes man udfra et virksomhedsøkonomisk perspektiv skal etablere og vedligeholde virksomheders såkaldte humankapital (f.eks. Lund, 1996). Et vigtigt element har her været løbende uddannelses- og kursusaktivitet blandt medarbejderne. I forhold til marginaliseringsproblematikken er bagsiden af denne medalje selvfølgelig, at de ledige netop ikke indgår i en sådan løbende opdatering af kvalifikationerne. Og jo længere tid man har været væk fra arbejdsmarkedet, desto mere vil denne effekt gøre sig gældende. Herudfra kan man opfatte aktiveringsindsatsen som et erstatningsprodukt for den løbende vedligeholdelse af humankapitalen, der bliver gennemført på moderne virksomheder. Eller rettere sagt på postmoderne virksomheder, da teorierne om større og større vigtighed af humankapitalen er tæt knyttet til teorierne om fundamentale ændringer i produktionsstrukturen. Som beskrevet i kapitel 6 leder disse teorier ofte til meget firkantede opfattelser, da ræsonnementerne ofte mister proportionsfornemmelse i forhold til ændringer på arbejdsmarkedet over en kortere periode.

Oftest begrundes passiveringstesesen da også udfra mere socialpsykologiske teoretiske ræsonnementer, hvor lediges psykiske helbred tillægges større betydning end formelle kvalifikationer. Aktivstrategien bygger således også på den opfattelse, at længerevarende arbejdsløshed fører til social isolation og psykisk ustabilitet, hvilket både udfra et arbejdsmarkedspolitisk perspektiv og i endnu højere grad udfra et medborgerskabsperspektiv danner grundlaget for en offentlig politik. Arbejdsløshedens socialpsykologiske konsekvenser har tidligere været et meget centralt tema i arbejdsløshedsforskningen, der kan spores helt tilbage til de klassiske studier af arbejdsløsheden under mellemkrigsdepressionen. Således konkluderer Jahoda m.fl. i 1933, at arbejdsløshed leder til *"en formindskelse af forventninger og aktivitet, en forstyrret opfattelse af tid og løbende forfald mod apati gennem forskellige stadier og attituder"* (Jahoda, (1933)1960:13). Den samme opfattelse genfindes i mange af efterkrigstidens studier, selvom der allerede i 30'erne var strid om fortolkningen (Jahoda,1972; Halvorsen,1994:35). I en dansk kontekst er *"Arbejdsløshedens socialpsykologi"* fra 1982 et klart udtryk for det Knut Halvorsen kalder elendighedsperspektivet (Halvorsen,1994:259). Studiet konkluderer således, *"at arbejdsløsheden som hovedtendens er socialt og psykologisk nedbrydende ... Ud over økonomiske materielle belastninger medfører arbejdsløsheden i dag ofte belastninger, der erfarer som social og psykisk opløsning: tidsperspektivet ødelægges, selvfølelsen trues, de sociale relationer udtyndes og skaber isolation, familierelationerne belastes, der udvikles psykiske og psykosomatiske symptomer osv."*

(Olsen,1982:11). I forhold til aktivstrategien er det endvidere værd at bemærke sig, at disse socialpsykologiske konsekvenser indtræder over tid. Tankegangen om forfald gennem 1) en chokfase, 2) en optimistisk fase, 3) en ængstelsesfase og endelig 4) en resignations- og tilpasningsfase kan således findes i psykologiske og sociologiske grundbøger (f.eks. Haralambos og Holborn,2000:752). Ræsonnement leder ofte til en opfattelse af, at et hvilket som helst arbejde er bedre end intet arbejde. Følger man tankegangen kan man ligefrem nå den konklusion, at hvilken som helst aktivering er bedre en ingen aktivering. Aktiveringens betydning for strukturering af hverdagen ("noget at stå op til") og interaktionen med andre mennesker bliver da også ofte fremhævet. Selvom vi i de forrige kapitler ikke kunne finde grundlag for aktivstrategiens kvalifikations- og motivationseffekter, kunne man således hævde, at aktivstrategien har sin berettigelse som et forsøg på at forhindre det sociale og psykologiske forfald blandt ledige. Dermed nærmer vi os nogle helt centrale medborgerskabsdimensioner af arbejdsløshedsproblematikken, som jf. indledende kapitel ikke vil blive analyseret i dette speciale. Derfor afgrænses analysen til en undersøgelse af, i hvor høj grad længden af forudgående ledighed har haft indflydelse på efterfølgende integration på arbejdsmarkedet. Udfra ovenstående ræsonnement måtte man umiddelbart forvente en meget stærk sammenhæng. Resignerede langtidsledige med store sociale og psykiske problemer kan ikke umiddelbart integreres på arbejdsmarkedet.

Man kan dog også have den modsatte hypotese, at forudgående ledighed ikke spiller den store rolle for efterfølgende integration på arbejdsmarkedet. Helt grundlæggende kan man kritisere ovenstående teoretiske ræsonnement for at have et alt for deterministisk syn på de arbejdsløse. F.eks. konkluderede Olsen i "Arbejdsløshedens socialpsykologi", at ledighed er *"en situation, hvor individet er skudt ud i en samfundsmæssig marginalposition og er uden kontrol over egen livssituation: umiddelbart uden midler til at handle målrettet for at sikre og udvikle den."* (Olsen, 1982:12). Alternativt kan man have en teoretisk opfattelse af, at individer ikke blot ser til og resignerer, men derimod aktivt forsøger at "mestre" overgangen fra beskæftigelse til ledighed. Tankegangen er således, at den ledige via forskellige strategier forsøger at klare / mestre ændringer i tidsstruktur, socialomgivelser, økonomiske situation mv. (Halvorsen,1994:kap.8). Dvs. længerevarende ledighed ender ikke nødvendigvis med sociale og psykologiske lidelser, der bliver en ekstra barriere for integration på arbejdsmarkedet.³⁷ I hvor høj grad den ledige formår at mestre ledigheden er selvfølgelig afhængig af en række sociale forhold, men kan ifølge mestringsteorien også i nogen grad tilskrives de lediges økonomiske ressourcer (Halvorsen,1999). Det ligger op til den såkaldte ressourcehypotese, der hævder, at et højt dagpengeniveau ligefrem kan gøre efterfølgende integration på arbejdsmarkedet lettere. Tankegangen er, at de økonomiske ressourcer tillader den ledige at forblive integreret i samfundet f.eks. i form af at kunne blive boende i egen bolig, deltage i kulturelle aktiviteter osv. Dermed sikres ikke blot fuldt medborgerskab, men også et velfungerende arbejdsmarked, hvor ledighedsperioder under lavkonjunktur ikke fører til personligt forfald. Man kunne således forvente, at længerevarende ledighed specielt i de udbyggede

³⁷ Mestringsperspektivet er udviklet indenfor norsk arbejdsløshedsforskning, som alternativ til det "elendigheds-perspektiv", der har præget den internationale sociologisk orienteret forskning på området.

universelle velfærdstater ikke nødvendigvis fører til større problemer med integration på arbejdsmarkedet. ”Borgerlønsstrategien” var således ikke nødvendigvis en prioritering af fuldt medborgerskab på bekostning af et ufleksibelt arbejdsmarked.

Et sådant ræsonnement ligger selvfølgelig i skarp konkurrence med bekymringerne for incitamentsstrukturerne i de universelle velfærdsstater. Som beskrevet i forrige kapitel er det vanskeligt at finde empiriske beviser for incitamentseffekterne. Dog vil direkte økonomisk pression formentlig altid have en effekt, men ressourcehypotesen påpeger i det mindste, at en sådan politik langt fra er uproblematisk og omkostningsfri – ikke engang ud fra en snæver arbejdsmarkedspolitisk synsvinkel. En oplagt indvending er dog, at nogle mestringsstrategier også kan føre til en afstandstagen fra arbejdsmarkedet. Mestring i form af såkaldt midlertidig accept af et liv uden arbejde er formentlig ganske uproblematisk, mens permanent tilpasning til arbejdsløshedsrollen kan være mere problematisk for efterfølgende integration på arbejdsmarkedet (Halvorsen, 1994:274). Jf. forrige kapitel kunne man udmærket finde ledige med lav principiel arbejdsvilje, men kontrolleret for andre bagvedliggende variable var der ikke nogen markant indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet. Meget kunne således tyde på, at tilpasning til arbejdsløshedssituationen er forholdsvis midlertidig. I det mindste kan man ud fra mestringsræsonnementet forvente, at i hvert tilfælde grupper af ledige udmærket vil kunne meste en periode med længerevarende ledighed, dvs. uden at blive uarbejdsdygtig pga. socialt og psykologisk forfald. Der vil dog altid være en selektion blandt de ledige, således at ledige, der ikke kan mestre en periode med arbejdsløshed måske vedbliver med at være arbejdsløse, dvs. de svageste bliver formentlig tilbage i systemet, men måske skyldes det snarere andre forhold end selve perioden med arbejdsløshed.

Forudgående arbejdsløshed og integration på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999

I datamaterialet kan de lediges forudgående ledighed måles som tidspunktet for ophør med seneste almindelige arbejde før interviewtidspunktet i 1994. Et bedre mål ville være omfanget af ledighed indenfor de seneste år, hvilket desværre ikke er muligt. Ikke desto mindre vil surveymålet formentlig kunne opfange de væsentligste forskelle i de lediges forudgående beskæftigelse. Der er således ingen tvivl om, at ledige på interviewtidspunktet, der ikke har haft arbejde siden 1990 falder i registerforskningens kategori marginaliseret. Dataene er pga. bortfaldsproblemer jf. kapitel 4 ikke egnede til en deskriptiv analyse af de marginaliserede – her er registeroplysningerne mere troværdige. Som tidligere nævnt er problemet mindre når vi begynder at analysere sammenhænge mellem forudgående ledighed og andre variable. Endvidere viser uddybende analyse, at bortfaldet i 1999 blandt interviewede i 1994 ikke er skævt fordelt på kategorierne, på nær en svag underrepræsentation af gruppen, der i 1994 aldrig havde været i arbejde. Generelt kan der dog som tidligere nævnt være en underrepræsentation af de allersvageste.

Analysen i ”De ledige ressourcer” viste, at der var en negativ sammenhæng mellem de lediges egen angivelse af generel trivsel og tidspunkt for ophør med seneste arbejde. Sammenhængen var signifikant, men ikke specielt kraftig. Endvidere viste det sig, at effekten udelukkende kunne tilskrives ændret trivsel blandt gifte kvinder. Under kortere ledighed havde gruppen ligefrem større trivsel end tidligere, mens længerevarende ledighed førte til forringet trivsel, hvilket påvirkede de overordnede resultater kraftigt. For mænd og ugifte kvinder var der ingen signifikant sammenhæng mellem varighed af ledighed og trivsel. Målt i forhold til indikatorer som kontakt med venner, motion, alkoholforbrug og rygning var der heller ikke klare sammenhænge med varigheden af ledighed. Der var heller ikke signifikant sammenhæng med den aktuelle og principielle arbejdsvilje, når man kontrollerede for køn, alder og uddannelse (Goul Andersen,1995:105). Udfra denne tværnsnitsanalyse af 1994-dataene måtte man således forvente, at forudgående ledighed ikke ville have afgørende indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet under en eventuel højkonjunktur. I hvert tilfælde ikke blandt den gruppe, der har ladet sig interviewe. Nedenstående MCA-analyse viser sammenhængen mellem forudgående ledighed før første interviewtidspunkt og den efterfølgende integration på arbejdsmarkedet.

Tabel 8.1: *Antal måneder i almindelig beskæftigelse opdelt på ophør med seneste arbejde på interviewtidspunkt i 1994 kontrolleret for køn, alder og uddannelse. MCA-Analyse.*

	Oprindeligt gennemsnit	Oprindelig effekt	Kontrolleret gennemsnit	Kontrolleret effekt	Eta	Beta / signifikans
Aldrig haft arbejde	26,2	+1,6	19,0	-5,6	0,14	0,09**
Ophør 1988 eller tidligere	21,9	-2,8	24,2	-0,4		
Ophør 1989 og 1990	21,6	-3,0	22,2	-2,4		
Ophør 1991	24,6	0,0	24,7	0,0		
Ophør 1992	24,0	-0,6	24,6	-0,1		
Ophør 1993	24,4	-0,3	25,5	+0,8		
Ophør i start af 1994	33,0	+8,3	28,2	+3,6		
Mand	26,8	+2,2	26,5	+1,8	0,08	0,07*
Kvinde	23,2	-1,5	23,4	-1,3		
18 – 29 år	32,3	+7,6	32,8	+8,1	0,43	0,44***
30 – 39 år	33,4	+8,7	33,5	+8,8		
40 – 49 år	25,6	+1,0	25,4	+0,7		
50 – 59 år	11,5	-13,2	11,2	-13,4		
Ingen komp. uddannelse	23,0	-1,6	22,3	-2,4	0,09	0,10*
Faglig uddannelse	24,9	+0,3	26,3	+1,6		
Videregående uddannelse	28,6	+3,9	27,2	+2,4		
Forklaret varians (R ²)						21%

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

De ukontrollerede gennemsnit for de forskellige gruppers integration på arbejdsmarkedet falder i tre grupper. Gruppen, der på interviewtidspunktet i 1994 aldrig havde været i arbejde, har i gennemsnit været 26 måneder i beskæftigelse fra 1994 til 1999, hvilket faktisk ligger over det samlede gennemsnit. Dette umiddelbart mærkværdige resultatet skyldes selvfølgelig, at en stor gruppe unge er placeret i denne kategori. Og vi ved på nuværende tidspunkt, at alder har haft meget kraftig

indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet. Når vi tager højde for alder og øvrige kontrolvariable viser det sig også, at gruppen, der aldrig havde haft arbejde, også under højkonjunktoren har været mindst integreret. I gennemsnit 5,6 måneder under det samlede gennemsnit. Under alle omstændigheder er denne gruppe lidt speciel og kræver selvstændig analyse. Mere interessant er det, at der ikke er markante forskelle i integration på arbejdsmarkedet blandt ledige, der havde været ledige siden 1993 og helt tilbage til 1988 og tidligere. Kun ca. 3 måneder skiller grupperne, hvilket er meget overraskende. Og kontrolvariablene ændrer ikke på dette billede. Det har således ikke spillet nogen større rolle for integrationen på arbejdsmarkedet, hvorvidt den ledige på interviewtidspunktet i 1994 havde været uden arbejde i ét år eller seks år og derover. Dog viser det sig, at gruppen, der var ophørt med job i starten af 1994, har været mere integreret end de øvrige grupper. Forskellen formindskes dog betydeligt, når man tager højde for forskelle i køn, alder og uddannelse. Dog ligger det kontrollerede gennemsnit stadig 3,6 måneder over det generelle gennemsnit. Dette er ikke overraskende, at integrationen har været større for denne gruppe. I nogle tilfælde kunne ledigheden på interviewtidspunkt måske ligefrem henføres til friktionsledighed, dvs. respondenterne har måske været på vej til et andet job eller været hjemsendt i en længere periode. Det skal dog bemærkes, at analysen jf. kapitel 4 stadig kun indeholder respondenter med minimum 9 måneders ledighed.³⁸ Samlet set er sammenhængen mellem forudgående ledighed og integration på arbejdsmarkedet stadig signifikant, men beta-koefficienten ligger helt nede på niveau med køn og uddannelse. Hvis de to yderkategorier ikke medtages i analysen bliver effekten insignifikant. Selv med alle kategorier inkluderet ligger den samlede forklaringskraft fra længden af forudgående ledighed helt nede på 2 pct., hvis kontrolvariablene udelades.

Alt i alt kan vi konkludere, at ledige, der aldrig har været i job på første interviewtidspunkt har været mindre integreret på arbejdsmarkedet i den efterfølgende periode, mens gruppen der havde været i beskæftigelse i 1994 har været mere integreret end gennemsnittet. Dette er ikke særligt overraskende, men effekterne er dog forholdsvis begrænsede. Til gengæld er det overraskende, at der ikke er væsentlige forskelle blandt grupper, der på interviewtidspunktet i 1994 havde været i ledighed mellem ét til seks år og derover. Velfærdskommissionens analyser viste jo, at gruppen af marginaliserede havde sværere ved at komme ud af denne gruppe end gruppen med såkaldt løsere tilknytning til arbejdsmarkedet havde ved at skifte til den såkaldte kernegruppe (Velfærdskommissionen,1995:21). Som allerede nævnt viser Det Økonomiske Råd og Finansministeriets nyeste opgørelser et langt mere dynamisk billede af bevægelserne ind og ud af denne såkaldte marginalgruppe. Dog viste tabel 5.2 i kapitel 5, at kun 2,8 pct. af marginalgruppen i 1994 befandt sig i kernegruppen opgjort i 1997. Herfra skal man ikke trække håndfaste konklusioner, da det netop ligger indbygget i registerforskningens opgørelsesmetode, at marginalgruppen må ”gå igennem” mellemgruppen for at nå kernegruppen. Man kan ikke skifte over en kortere periode, da placeringen i kategorierne jo udregnes over en længere periode på 3 år.

³⁸ Respondenter med kortere ledighed kunne godt inddrages i dette kapitel. Men for overskuelighedens og sammenlignbarhedens skyld bibeholdes den gruppe, der er analyseret i de øvrige afsnit.

Et bedre billede fås i Finansredegørelsen fra 1997, hvor andel i beskæftigelse i 1995 og 1996 (dvs. en statusopgørelse) blandt henholdsvis korttidsledige, langtidsledige og marginaliserede i 1994 sammenlignes. Her viser det sig, at flere korttidsledige (defineret som personer med ledighedsgrad under 0,8 i 1994) er i beskæftigelse i 1995 og 1996. Mest interessant er det dog, at en lige stor andel langtidsledige (defineret som personer med ledighedsgrad over 0,8 i 1994) og marginaliserede (defineret som personer med over 80 pct. bruttoledighed fra 1992 til 1994) havde beskæftigelse i 1995 og 1996. Dvs. marginalgruppen, der i gennemsnit har længere forudgående ledighed end kategorien langtidsledige, oplevede ikke mindre beskæftigelse (Finansministeriet, 1997b:107). Et resultat, der stemmer overens med specialets surveymateriale. Alt tyder således på, at længere tids ledighed ikke på nogen måde umuliggør integration på arbejdsmarkedet under en højkonjunktur, hvilket stiller spørgsmålstegn ved den sidste centrale kausalforståelse bag aktivstrategien. I hvert tilfælde i den nuværende form, hvor aktivering opfattes som en medicin, der skal gives til alle arbejdsløse for at hindre selvforstærkende negative cirkler. I det næste afsnit vil jeg udfra surveymaterialet forsøge at indkredse grupper, hvor den forudgående ledighed kan have haft stor indflydelse.

Betydning af forudgående arbejdsløshed for forskellige grupper

Ligesom i de øvrige analyser kan den generelle MCA-analyse dække over grupper, hvor forudgående ledighed måske spiller en afgørende rolle for tilbagevenden til arbejdsmarkedet. I det følgende forsøger vi at analysere os frem til sådanne specificerende sammenhænge ved at foretage en række MCA-analyser fordelt på baggrundsvariable. For at sikre et nogenlunde antal respondenter i de enkelte grupper, er nogle af kategorierne for forudgående ledighed slået sammen.

Tabel 8.2: Effekter fra forudgående ledighed før interviewtidspunkt i 1994 på integrationen på arbejdsmarkedet i perioden fra 1994 til 1999. Kontrolleret for køn, alder og uddannelse. MCA-analyse.

	Kontrollerede effekter			Eta	Beta	R ²
	Ophør 1990 el. tidligere	Ophør 1991 og 1992	Ophør 1993 og 1994			
Mand	-2,1	-1,0	+1,5	0,11	0,07 ^{ns}	15%
Kvinde	-1,3	+0,2	+0,7	0,07	0,04 ^{ns}	26%
18 – 29	+4,0	-2,1	-0,1	0,08	0,10 ^{ns}	7%
30 – 39	-3,4	+2,3	+0,1	0,13	0,12 ^{ns}	4%
40 – 49	-3,8	-0,8	+3,7	0,14	0,14 ^{ns}	3%
50 – 59	-0,7	-1,0	+1,1	0,06	0,06 ^{ns}	6%
Ingen komp. giv. udd.	-1,4	-0,3	+1,4	0,09	0,05 ^{ns}	17%
Faglig uddannelse	-3,7	-0,5	+1,7	0,13	0,09*	27%
Videregående udd.	+2,5	-0,4	-1,2	0,10	0,08 ^{ns}	19%
Kontanthjælp	-8,2	+11,2	+6,3	0,37	0,39*	44%
Dagpenge	+0,7	-1,7	+0,8	0,08	0,05 ^{ns}	24%
Aktiverede	-2,9	0,0	+2,8	0,13	0,10 ^{ns}	17%
Øvrige	-12,0	-0,2	+3,2	0,32	0,25*	30%

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

I forhold til køn viser der sig ikke nogen tydelige forskelle. Dog ses en tendens til, at forudgående ledighed betyder mere for mænd end for kvinder, men begge betakoefficienterne er meget lave og usignifikante. Teorier om, at kvinder ved længerevarende ledighed falder tilbage i en husmoderrolle (jf. Højrup, 1983), der hindrer senere integration på arbejdsmarkedet, har således ikke meget på sig. Det stemmer ganske godt overens med analysen i ”De ledige ressourcer”, der netop viste, at kvinder ikke trives bedre med længerevarende ledighed end mænd. Kun med korterevarende ledighed.

Effekten fra forudgående arbejdsløshed er også insignifikant og nogenlunde ensartet i de forskellige aldersgrupper. Blandt de 18-29 årige ses den mærkværdige effekt, at gruppen med ophør fra almindeligt arbejde i 1990 eller tidligere har været mere i beskæftigelse end de øvrige grupper. Effekten kunne skyldes, at flere fra denne gruppe var under uddannelse på interviewtidspunktet, men det viser sig ikke at være tilfældet. Under alle omstændigheder er betakoefficienten meget lav og insignifint. Det samme gør sig gældende for 50 – 59 årige. Her spiller forudgående ledighed heller ingen rolle for integrationen på arbejdsmarkedet. Kun 1,8 (0,7 + 1,1) måned skiller gruppen med ophør fra seneste arbejde i henholdsvis 1990 eller tidligere og 1993 eller 1994. For de 30 – 49 årige er effekten fra forudgående ledighed en smule større, men dog ikke signifikant.

Fordelt i forhold til uddannelsesniveaut finder vi den første signifikante sammenhæng. Blandt gruppen med faglig uddannelse er der 5,4 måneders forskel (3,7 + 1,7) i beskæftigelse blandt grupperne, der ophørte med seneste arbejde i henholdsvis 1990 eller tidligere og 1993 eller 1994. Beta-koefficienten er stadig lav, men sammenhængen forbliver netop signifikant. Blandt grupperne med ingen kompetencegivende uddannelse og videregående uddannelse er der ikke signifikante

resultater. Den større betydning for faglærte kan være svær umiddelbart at forklare. Måske kunne det skyldes, at faglærte har relativt let ved at finde midlertidige job, hvilket kunne bevirke, at gruppen uden job indenfor 3 – 4 år er relativt svagere i forhold til gruppen end det er tilfældet i de øvrige uddannelsesgrupper. Det er dog kun gisninger, og sammenhængene er under alle omstændigheder så svage, at uddybende analyse ikke er betydningsfuld for den overordnede konklusion, at forudgående ledighed heller ikke har stor betydningen, når man kigger indenfor uddannelseskategorier.

Langt mere interessant er opdelingen i forhold til ledighedstyper i 1994. Blandt almindelig dagpengemodtagere har forudgående ledighed overhovedet ingen indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet. Betakoefficienten er helt nede på 0,05. Effekten er heller ikke signifikant blandt aktiverede, men dog en smule større. Dette skyldes formentlig, at gruppen af aktiverede også indeholder kontanthjælpsmodtagere. Der viser sig nemlig en meget stærk sammenhæng mellem forudgående ledighed og integration på arbejdsmarkedet blandt kontanthjælpsmodtagerne. Skillelinien går mellem ledige, der har ophørt med seneste arbejde i 1990 eller tidligere og de øvrige grupper. Selv efter kontrol for forskelle i køn, alder og uddannelse er betakoefficienten helt oppe på 0,39. At sammenhængen kun er signifikant på 5 pct. niveau skyldes det begrænsede antal respondenter på 40. På trods af den meget stærke sammenhæng skal resultater således fortolkes med lidt varsomhed. Meget tyder dog på, at vi blandt kontanthjælpsmodtagere med over 3 – 4 års ledighed kan finde de passiveringstendenser eller onde cirkler, der blev teoretiseret i indledningen. Ligeså bemærkelsesværdigt er det dog, at den stærke sammenhæng kun findes blandt kontanthjælpsmodtagerne. Forklaringerne herpå kan være mange. Man kunne f.eks. pege på, at de økonomiske ressourcer til at mestre arbejdsløsheden er mindre blandt denne gruppe. En konkurrerende forklaring kunne være, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere uden arbejde over 3 – 4 år lider af helbredsmæssige problemer. Kontrol for helbred mindsker dog ikke effekten. De samme forhold kunne gøre sig gældende for gruppen ”øvrige”, men effekten er mindre markant. Endvidere er det meget svært at sige noget generelt om denne ”restgruppe”, der både indeholder langtidssyge, husmødre og ledige på andre ydelser end dagpenge og kontanthjælp.

I forhold til kapitel 3 er det tragiske, at fixed-effect målingerne netop viste, at aktiveringsindsatsen slet ikke havde nogen effekt blandt kontanthjælpsmodtagere med højt såkaldt forsørgelsesomfang i 1994 (se kapitel 3). Det viste sig endda, at aktiveringsindsatsen til tider ligefrem bevirkede en stigning i bruttoledigheden. En populær (og praktisk) forklaring på fænomenet er, at vi simpelthen har at gøre med en ”umulig” gruppe med hensyn til integration på arbejdsmarkedet. Kan man ligefrem kalde aktiveringsindsatsen spild af penge, hvilket ud fra et økonomisk/arbejdsmarkedspolitik perspektiv legitimerer den ”creaming”, der formentlig finder sted i implementeringen af aktivstrategien. Ovenstående analyser peger dog på, at det netop kun er denne gruppe, der har et reelt behov for at få hindret passiveringstendenser under længerevarende ledighed. Det viste sig jo, at længden af forudgående ledighed blandt dagpengemodtagere ikke havde indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet. En indsats mod passiveringstendenser for

denne gruppe kan således opfattes som endnu mere spild af offentlige ressourcer. I medicinterminologien kan man sige, at det ikke er noget problem at få stor succesrate med behandling, hvis den syge ikke fejler noget. Udslusningstallene var jf. kapitel 3 ekstremt gode blandt ledige i dagpengeperioden. Ikke desto mindre vil det være mere rationelt at behandle de patienter, der har behov for behandling. Også selvom tingene selvfølgelig bliver mere komplicerede og besværlige.

Mestring og betydning af forudgående ledighed

Umiddelbart kunne man sige, at det ikke tjener noget formål yderligere at forsøge at forklare sammenhængen mellem forudgående ledighed og integration på arbejdsmarkedet. Forrige afsnit viste jo, at der ikke var så meget at forklare. Udover for gruppen af kontanthjælpsmodtagere med over 3 - 4 års ledighed, hvor datamaterialet alligevel ikke rækker til en dybdegående analyse. Ikke desto mindre vil jeg kort forfølge mestringstesen, der er af stor interesse i forhold til diskussion om "borgerlønstrategien". Et simpelt og udmærket mål for de lediges mestring kan udledes fra den subjektive vurdering af egen trivsel under arbejdsløshed i forhold til før.³⁹ Nedenstående tabel viser betydningen af forudgående ledighed fordelt på de lediges trivsel under arbejdsløshed. I øverste del af tabellen er sammenhængen kontrolleret for køn, alder, uddannelse og ledighedstype.

Tabel 8.3: Effekter fra forudgående ledighed før interviewtidspunkt i 1994 på integrationen på arbejdsmarkedet i perioden fra 1994 til 1999. Fordelt på lediges trivsel under arbejdsløshed. MCA-analyse. Kontrolleret for køn, alder uddannelse og ledighedstype.

	Kontrollerede effekter			Eta	Beta	R ²
	Ophør 1990 el. tidligere	Ophør 1991 og 1992	Ophør 1993 og 1994			
Lidt/meget dårligere trivsel	-1,4	-1,6	+2,4	0,16	0,09*	25%
Uændret trivsel / ved ikke	-3,5	-1,9	+3,3	0,17	0,14**	26%
Lidt/meget bedre trivsel	+1,4	+2,2	-2,0	0,15	0,10 ^{ns}	23%

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, * signifikant på 5 pct. niveau, ** signifikant på 1 pct. niveau, *** signifikant på 0,1 pct. niveau.

Den øverste del af tabellen viser, at blandt gruppen af arbejdsløse med dårligere trivsel har forudgående ledighed signifikant indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999. Der er 3,8 (1,4 + 2,4) måneders forskel i beskæftigelse mellem grupperne med seneste ophør fra almindeligt arbejde i henholdsvis 1990 eller tidligere og 1993 og 1994. Den samme tendens gør sig gældende for gruppen, der angiver uændret (eller ved ikke) trivsel. Det interessante er dog, at den forudgående ledighed ikke har nogen signifikant rolle for gruppen, der indikerer bedre trivsel under

³⁹ Den subjektive vurdering af trivsel er højt korreleret med øvrige variable vedrørende ændring i omgang med venner/bekendte, motionsvaner, alkoholforbrug og rygning, hvilket indikerer et forholdsvis godt måleredskab. Jeg har forsøgt med indekskonstruktion, hvilket ikke gav væsentligt bedre resultater. Den subjektive vurdering af før og efter skulle endvidere sikre kontrol for en række bagvedliggende forhold. Spørgsmaalsformuleringen lød således, "Nu vil jeg

arbejdsløshed. Disse resultater støtter den tese, at ledige, der får de rette ressourcer til at mestre deres arbejdsløshed, udmærket kan gå ledige over en længere årrække og stadig bevare deres arbejdsevne. Mens forudgående arbejdsløshed betyder meget for ledige, der ikke trives med arbejdsløsheden.

Det er dog værd nærmere at studere effekterne i gruppen med bedre trivsel, selvom sammenhængen ikke er signifikant. Der viser sig nemlig en tendens til et omvendt forhold mellem forudgående ledighed og integration. Gruppen med arbejdsophør i 1993 og 1994 har således været mindre i beskæftigelse end gruppen med arbejdsophør tidligere. Effekten kunne skyldes, at gruppen med længerevarende ledighed bliver nødsaget til at arbejde for at opretholde dagpengereget osv. En anden forklaring kunne være, at selv blandt gruppen, der har fået bedre trivsel, er den gevinst først og fremmest placeret i starten af ledighedsperioden. Dvs. lavere arbejdsvilje og en portion tvang er formentlig forklaringen på den omvendte sammenhæng. Et resultat, der støtter økonomernes bekymring for incitamenterne, hvis ledige trives for godt med ledighed. Trivslen blandt de såkaldte passive og nødtvungne var i 1994 også væsentligt højere end blandt de aktive (Goul Andersen, 1995:54).⁴⁰ Ikke desto mindre peger denne analyse på, at forstærkede incitament i form af forringet trivsel ikke er omkostningsfri. Selv ud fra et snævert arbejdsmarkedspolitisk perspektiv er der snarere tale om et trade-off, hvor der ikke findes nogle lette løsninger. Måske er der ligefrem et trade-off mellem lediges kortsigtede og langsigtede rådighed i forhold arbejdsmarkedet.

Sammenfatning af grundlaget for passiveringsteser

Kapitlet viste, at aktivstrategiens passiveringsantagelse er funderet i teori om ledighed, der kan kategoriseres under betegnelsen et elendighedsperspektiv. Analysen på tværsnitsdataene i 1994 viste, at det var vanskeligt at finde empirisk belæg for sådanne onde cirkler. Målt ud fra variable som generel trivsel, kontakt med venner og bekendte, motion, alkoholforbrug og rygning. Nærværende empiriske analyser viste meget overraskende, at den forudgående ledighed før interviewtidspunktet i 1994 heller ikke havde betydelig indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet i den efterfølgende periode. Gruppen, der aldrig havde været i arbejde på interviewtidspunktet havde været mindre i beskæftigelse end de øvrige grupper. Og gruppen, der var blevet arbejdsløs i starten af 1994, havde været meget i beskæftigelse. Selvom effekterne var begrænsede gjorde de sammenhængen signifikant. Det overraskende var dog, at der stort set ikke var nogen forskel på integrationen på arbejdsmarkedet blandt grupperne med forudgående ledighed

gerne høre lidt om, hvordan De har haft det, mens De har været arbejdsløs sammenlignet med perioden forinden. Blev Deres almindelige trivsel eller velbefindende bedre eller dårligere?"

⁴⁰ Selvom forrige kapitel viste, at arbejdsviljen ikke havde væsentlig indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet over længere sigt, kunne det godt tænkes, at arbejdsviljen virker som en såkaldt suppressor, der undertrykker noget af indflydelsen fra trivsel. Dvs. hvis vi tager højde for forskelle i arbejdsvilje ville effekten fra trivsel måske blive endnu mere markant. Derfor har vi gentaget MCA-analysen og yderligere inddraget arbejdsvilje variablene som kontrolvariable. Effekterne forstærkes en smule, hvilket dog ikke ændrer resultaterne nævneværdigt.

mellem ét til seks år eller mere (undtagen gruppen, der aldrig havde haft arbejde), hvilket stiller et kraftigt spørgsmål ved aktivstrategiens passiveringsforståelse. Meget tyder således på, at længerevarende ledighed generelt ikke hindrer integration på arbejdsmarkedet under en højkonjunktur. I hvert tilfælde ikke blandt den interviewede gruppe.

Den specificerende analyse viste, at forudgående ledighed ikke havde forskellig effekt blandt mænd og kvinder. Antagelsen om kvinders fastholdelse i husmoderroller efter længere tids ledighed kunne således ikke finde støtte i datamaterialet – tværtimod. Fordelt på aldersgrupper var der heller ingen signifikante effekter fra forudgående ledighed. Dog kunne der ses en svag tendens til, at forudgående ledighed betød mere for 30 – 49 årige end for de yngre og ældre. Fordelt på uddannelseskategorier viste der sig en signifikant effekt fra forudgående ledighed blandt faglærte. Effekten var dog stadig meget svag og forskellen til de øvrige uddannelseskategorier meget begrænset. Dvs. der er ikke noget klart billede af, at forudgående ledighed betyder mere for bestemte grupper i de tre uddannelseskategorier. Til gengæld viste opdelingen på ledighedstyper meget interessante resultater. Blandt dagpengemodtagere havde forudgående ledighed ikke nogen som helst indflydelse på efterfølgende integration på arbejdsmarkedet, mens effekten var stærk og signifikant blandt kontanthjælpsmodtagere. Personer i kontanthjælpssystemet med over 3 – 4 års ledighed på første interviewtidspunkt havde således været langt mindre integreret på arbejdsmarkedet end de øvrige. Pga. det begrænsede antal respondenter i denne kategori skal resultaterne fortolkes lidt varsomt. I det mindste tyder meget dog på, at passiveringstendenser er til stede i kontanthjælpssystemet. Her har aktivstrategiens på hindring af passivering således sin berettigelse. Men tragisk nok er det netop denne gruppe, hvor fixed effect målingerne viser totalt fravær af resultater fra aktivering. Årsagerne hertil kan være mange. Pointen i denne analyse var, at nedprioritering af denne gruppe med henvisning til ressourcspild er meget uheldigt, da netop denne gruppe, og tilsyneladende kun denne gruppe, har en reel risiko for passivering. Endelig viste det sidste afsnit, at forudgående ledighed havde mindre betydning for gruppen, der trives med arbejdsløshed, end for de øvrige grupper. Dette støtter den såkaldte ressourcetese. Større trivsel er dog også forbundet med en mindre arbejdsvilje, hvilket støtter bekymringerne for incitamenter. Pointen var således, at der ikke var nogen enkel løsning, men at der snarere er tale om et trade off.

Kapitel 9: Samlet model for integrationen på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999

I de tre forgående kapitler har jeg undersøgt aktivstrategiens centrale kausalforståelser hver for sig, hhv. grundlaget for kvalifikationseffekter, motivationseffekter og passiveringstesen. I dette afsluttende analysekapitel vil jeg forsøge at se på den samlede forklaringskraft af modellerne. Med andre ord vil vi undersøge i hvor høj grad de variable, som aktivstrategien opfatter som helt centrale, samlet kan forklare forskelle i integration på arbejdsmarkedet under højkonjunkturen. Dette skulle gerne give et overblik over resultaterne fra studiet af paneldataene, inden vi når til den endelige konklusion på specialet. Hovedresultaterne fra en række MCA-analyser er gengivet i nedenstående tabel.

Tabel 9.1: *Centrale variables sammenhæng med antal måneder i almindelig beskæftigelse i perioden fra 1994 til 1999. MCA-modeller.*

	Simpel Eta	Model 1 Beta	Model 2 Beta	Model 3 Beta	Model 4 Beta	Model 5 Beta	Model 6 Beta
Køn	0,08						0,06 ^{ns}
Alder	0,42					0,42 ^{***}	0,40 ^{***}
Uddannelse	0,12	0,12 ^{**}			0,09 ^{**}		0,10 ^{**}
Principiel arbejdsvilje ¹	0,22		0,17 ^{***}		0,16 ^{***}		0,04 [*]
Aktuel arbejdsvilje	0,10		0,03 ^{ns}		0,02 ^{ns}		0,05 ^{ns}
Villighed til transporttid	0,15		0,09 [*]		0,07 ^{ns}		0,07 ^{ns}
Villighed til at skifte bopæl	0,09		0,05 ^{ns}		0,03 ^{ns}		0,04 ^{ns}
Villighed til lønnedgang	0,13		0,09 [*]		0,08 ^{ns}		0,07 ^{ns}
Forudgående ledighed	0,18			0,18 ^{**}	0,16 ^{**}		0,12 ^{**}
Forklaret varians (R ²)		2%	7%	3%	10%	18 %	23 %

Anm.: ^{ns} ikke signifikant, ^{*} signifikant på 5 pct. niveau, ^{**} signifikant på 1 pct. niveau, ^{***} signifikant på 0,1 pct. niveau.

¹ Se forrige kapitler for dokumentation for operationalisering.

Koefficienterne i ovenstående tabel kan variere en smule i forhold til de tidligere analyser, da ledige i beskæftigelsesaktivering ikke er medtaget; jf. kapitel 7 er de ikke blevet spurgt om deres principielle arbejdsvilje. På dette overordnede niveau ændrer udeladelsen af denne gruppe dog ikke nævneværdigt på resultaterne. Denne første kolonne indeholder de ukontrollerede effekter fra variablene (eta-værdierne), hvilket fungerer som referencepunkt i forhold de efterfølgende modeller. I den første model er uddannelsesniveaet inddraget som eneste forklarende variable, hvilket viser en signifikant effekt fra uddannelse. Betakoefficienten er dog forholdsvis lav, hvilket bl.a. kommer til udtryk i en meget lav forklaret varians. Kun 2 pct. af variationen i de lediges

integration på arbejdsmarkedet fra 1994 til 1999 kan forklares ud fra forskelle i uddannelsesniveaet, hvilket jf. kapitel 6 er meget bemærkelsesværdigt.

I model 2 er alle arbejdsvilje variablene inkluderet som forklarende i forhold til integrationen på arbejdsmarkedet. Tre af variablene er signifikante og den principielle arbejdsvilje har en nogenlunde betakoefficient. Tilsammen kan disse variable forklare 7 pct. af variationen i de lediges integration på arbejdsmarkedet i den efterfølgende periode. Den markant højere forklaringskraft end i uddannelsesmodellen skyldes dog, at specielt den principielle arbejdsvilje er højt korreleret med alder. Som vi kan se i model 6 falder betakoefficienten for principiel arbejdsvilje ganske betydeligt efter kontrol for alder. I model 3 er den forudgående ledighed inddraget som eneste forklarende variabel. Effekten er signifikant og betakoefficienten er højere end for uddannelses- og motivationsvariablene. Den forklarede varians på 3 pct. er dog stadig meget beskedent og effekten dæmpes en smule efter kontrol for uddannelse og alder. Endvidere skal det jf. kapitel 8 holdes i mente, at det var gruppen, der aldrig havde haft arbejde samt gruppen der havde haft arbejde indenfor 1994, der forårsagede effekten. Tages disse ydergrupper ud af analysen falder betakoefficienten til 0,06 og sammenhængen bliver insignifikant.

I den fjerde model inddrages de tre grupper af forklarende variable, der ifølge aktivstrategiens kausalforståelse skulle være helt centrale for integrationen på arbejdsmarkedet, dvs. uddannelsesniveau, arbejdsvilje og forudgående ledighed. Hermed dæmpes effekten fra uddannelse og forudgående ledighed en smule, og alle arbejdsviljevariablene bliver insignifikante på nær den principielle arbejdsvilje. Den relativt høje effekt fra principiel arbejdsvilje skyldes dog stadig den bagvedliggende alderseffekt, der jf. model 5 i sig selv kan forklare 18 pct. af variationen i beskæftigelsen fra 1994 til 1998. Den samlede forklaringskraft fra model 4 på 10 pct. er således overdreven. Den faktiske værdi ligger snarere omkring 5 – 6 pct. da den selvstændige effekt fra alder ikke dæmpes betydeligt i model 6. Under alle omstændigheder er det meget overraskende, at uddannelsesniveau, arbejdsvilje og forudgående ledighed maksimalt kan forklare 10 pct. af variationen i beskæftigelsen fra 1994 til 1999. Man kan hæfte sig ved bortfaldsproblemer i datamaterialet jf. kapitel 4 og eventuelle uskarpheder i måleinstrumenter. Men selv en fordobling af forklaringskraften ville efterlade en stor uforklaret varians, der uundgåeligt vil stille spørgsmålstegn ved kausalforståelsen. I bagklogskabens lys er aktivstrategiens kausalforståelse således langt fra overbevisende. Tværtimod.

Model 6 viser de endelige effekter når alder og køn inddrages i modellen, hvilket giver et udmærket overblik. Alder er den nærmest altafgørende faktor for integrationen på arbejdsmarkedet, hvilket jf. kapitel 5 delvist hænger sammen med operationaliseringen. Hvis de 50 – 59 årige holdes udenfor analysen er der stadig en signifikant effekt fra alder. De 40 – 49 årige har været mindre i beskæftigelse end de 18 – 29 årige og 30 – 39 årige. Med en betakoefficient på 0.14 er alderseffekten dog langt mindre og aldersvariablen kan alene forklare 3 pct. af variationen i beskæftigelsen blandt 18 – 49 årige. Dvs. det er de 50 – 59 årige, der bevirker den kraftige

alderseffekt. Endelig ses i model 6 langt svagere, men dog signifikante, effekter fra forudgående ledighed, uddannelse og principiel arbejdsvilje. De undersøgte kausalforståelser er således ikke fuldstændigt uholdbare og de specificerende analyser skal holdes in mente. Men som generelle forklaringer på manglende integration på arbejdsmarkedet ligger resultaterne langt under, hvad man skulle have forventet. Endvidere er det interessant at bemærke, at de centrale variable i incitamentsforskningen (aktuelle arbejdsvilje, villighed til at transportere sig, at skifte bopæl og gå ned i løn) i ovenstående model er helt ubetydelige for integrationen på arbejdsmarkedet.

Den manglende forklaringskraft fra aktivstrategiens kausalforståelse stiller nogle grundlæggende spørgsmål ved politikken selv og ved de overordnede forståelser af strukturelle problemer for udbyggede velfærdsstater, som aktivstrategien jf. det indledende kapitel er udsprunget af. Disse perspektiveringer vil blive uddybet i konklusionen, der også vil indeholde en nærmere diskussion af resultaternes gyldighed og mulighed for generalisering.

Kapitel 10: Konklusion og perspektiver

I dette afsluttende kapitel vil jeg samle de mange analyseresultater i en overordnet konklusion på de problemstillinger, der blev beskrevet i det første kapitel. Der konkluderes således i forhold til de to overordnede analysetrin, som specialet var struktureret i forhold til. Derefter vurderes disse konklusioners gyldighed, pålidelighed og mulighederne for at generalisere. Afslutningsvis perspektivers i forhold til arbejdsmarkedspolitikken og videre til vores forståelse af velfærdsstatsudviklingen.

Det første analysetrin forsøgte at afdække, hvorledes aktivstrategien har udviklet sig, og specielt hvilke effekter den har haft i forhold til integrationen på markedsmarkedet. Udover det etablerede systems tendens til ”succesfortolkning” af evalueringsresultater skyldes de divergerende opfattelser af aktivstrategiens effekter også mangfoldigheden af analysemetoder og problemer med at gennemskue resultaterne. Hvis resultaternes gyldighedsområde og metodiske begrænsninger holdes in mente, giver de hidtidige evalueringer dog et udmærket grundlag for at vurdere aktivstrategiens effekter. Og samtidigt klarlægge, hvad vi ikke ved.

Gennemgangen i kapitel 3 viste, at vores viden om aktivstrategiens effekter er mindst i forhold til kontanthjælpsmodtagere. Der forligger således intet nyere materiale, der undersøger omfanget af de forventede motivationseffekter blandt kontanthjælpsmodtagere. De mulige kvalifikationseffekter fra aktiveringsforanstaltninger er bedre belyst. Udslusningsresultaterne, det superoptimistiske referencepunkt, viste, at 32 pct. af de under 25 årige var kommet i beskæftigelse 6 måneder efter endt aktivering, mens det tilsvarende kun gjorde sig gældende for ca. 20 pct. af de 25 – 39 årige og 2 pct. af de over 39 årige. Det er derfor ikke overraskende, at et flertal af kontanthjælpsmodtagere angav, at aktiveringsforløbet ikke havde gavnet deres beskæftigelsesmuligheder. Dette peger på en meget begrænset effekt, hvilket yderligere underbygges af de statistiske fixed effect modeller, hvor det maksimale fald i bruttoledigheden (privat jobtræning) var 15 pct., svarende til ca. 15 dages mindre ledighed i det efterfølgende kvartal, mens andre aktiveringsforanstaltninger ligefrem bevirkede en forøgelse i bruttoledigheden. Endvidere viste det sig, at kvalifikationseffekter var fuldstændigt fraværende for gruppen, der havde haft mindst kontakt med arbejdsmarkedet. De hidtidige evalueringer dokumenter således, at kvalifikationseffekter i kontanthjælpssystemet er stærkt begrænset og til tider helt fraværende.

Vores viden om aktivstrategiens effekter for forsikrede ledige er mere fyldig og opdateret. Dog er der stadig kun ganske begrænset dokumentation for motivationseffekter. Arbejdsministeriets varighedsanalyser dokumenterede en tendens til, at afgangssandsynligheden forøges omkring aktiveringstidspunktet. Motivationseffekterne pga. fremrykket aktivering blandt de ældre forsikrede virkede stærkt begrænsede, mens effekten var mere tydelig i forbindelse med den særlige

ungeindsats. Der findes således indicier på motivationseffekter, men ud fra de ganske få analyser kan man ikke konkludere noget entydigt i forhold til omfang og fordeling på grupper.

Resultaterne i forhold til kvalifikationseffekterne for forsikrede i dagpengeperioden var noget modsætningsfyldte, hvilket gør metodiske overvejelser nødvendige, hvis man skal danne sig et nogenlunde overblik. Udslusningsresultaterne, det kriterium som AF-kontorerne måler deres succes på, viste, at omkring halvdelen af de ledige i dagpengeperioden var i beskæftigelse 7 – 10 måneder efter endt aktivering. Det er helt indlysende, at denne gruppe klarer sig bedre, men hvorvidt det skyldes aktivstrategien siger udslusningstallene intet om. Den subjektive effektvurdering viste dog, at et stort flertal mente, at aktiveringsforanstaltningen havde gavnnet deres beskæftigelsesmuligheder. Denne retrospektive subjektive effektvurdering kan dog være kraftigt påvirket af, at gruppen faktisk har fået arbejde – hvad enten det så skyldes aktiveringsforløbet eller den forbedrede konjunktursituation. Fixed effect resultaterne tydede på, at en sådan overvurdering gjorde sig gældende. Den gennemsnitlige reduktion i bruttoledigheden var ikke væsentligt kraftigere blandt forsikrede i dagpengeperioden end blandt kontanthjælpsmodtagere. Det skyldes dog blandt andet, at flere kontanthjælpsmodtagere end ledige i dagpengeperioden overgår til andre social ydelser, hvilket der jf. kapitel 3 ikke tages højde for i Socialforskningsinstituttets model. Endvidere skal man holde sig fixed effect modellens opbygningen in mente. Det ligger jo i modellens konstruktion, at det er overordentlig vanskeligt at få positive resultater blandt ledige tidligt i dagpengeperioden, da deres forudgående ledighed er meget lav. Derfor skal man ikke helt afskrive den subjektive effektvurdering. Meget tyder på, at det er forsikrede i dagpengeperioden, der oplever de største kvalifikationseffekter. Her skal man dog huske på, at dagpengeperioden i 1997 var tre år, dvs. over dobbelt så lang som den nuværende. Arbejdsministeriets analyser viste, at specielt aktivering af grupper med under ét års anciennitet i dagpengesystemet kunne virke direkte negativt på forsørgelsesgraden. Varighedsanalyserne viste ligeledes fastholdelseeffekter blandt tidligt aktiverede. Dvs. nok oplever gruppen kvalifikationseffekter, men risikoen for direkte dysfunktionelle politikker fra aktiveringsindsatsen er også størst blandt denne gruppe.

Kvalifikationseffekterne blandt forsikrede i aktivperioden var mindre end blandt forsikrede i dagpengeperioden, og en smule større end blandt kontanthjælpsmodtagere. Udslusningsresultaterne viste, at 20 pct. var kommet i beskæftigelse 6 – 8 måneder efter endt aktivering. Ligeledes var det subjektive effektmål markant lavere end blandt ledige i dagpengeperioden. Omkring halvdelen angav således, at aktiveringsforløbet ikke havde øget deres beskæftigelsesmuligheder. Dette passer nogenlunde med de begrænsede positive effekter, som fixed effect analysen viste for denne gruppe. Det er endvidere værd at bemærke, at effekterne blandt de ledige i aktivperioden var mere jævnt fordelt end blandt kontanthjælpsmodtagerne, hvor det specielt var den forholdsvis store gruppe unge, der bevirkede et rimeligt gennemsnitligt resultat.

Alt i alt kan man på det første analysetrin konkludere, at aktivstrategien har formået at integrere visse ledige på arbejdsmarkedet, mens der samtidigt var en betydelig andel, der ikke oplevede

nogen effekt. Specielt i kontanthjælpssystemet fandtes grupper, hvor effekter fra aktiveringsforløb var fuldstændigt fraværende. Og blandt forsikrede i dagpengeperioden kunne man finde tendenser til direkte dysfunktionelle politikker. Disse konklusioner fra nærlæsning af hidtidige evalueringer burde allerede være kendte, dvs. allerede udfra den eksisterende viden kan man stille et kraftigt spørgsmålstejn ved opfattelsen af aktivstrategien, som den forløsende ”mirakelkur”.

Implikationer af konklusioner på det første analysetrin afhænger dog i høj grad af fortolkningen af disse evalueringresultater. Hidtil har man både blandt politikere og forskere fortolket resultaterne indenfor en implementeringsforståelse. Det viser sig blandt andet i de hidtidige evalueringer, der på intet tidspunkt har stillet spørgsmålstejn ved behovet for aktivstrategien. Det ligger således underforstået, at manglende effekt må skyldes fejlagtig implementering eller forkert aktiveringsform. I denne tankegang fører dokumentation for manglende beskæftigelseeffekter nærmest automatisk til øget kontrol med implementeringen og intensivering af aktivstrategien.

Logikken har blandt andet været, at manglende resultater må skyldes, at kvalifikations- og motivationseffekterne ikke er kraftige nok. Inden for denne fortolkningsramme er der således megen logik i at forlænge uddannelsesperioderne og yderligere stramme rådighedsforpligtigelserne. Hvorvidt disse ændringer fra centralt niveau sikrer bedre implementering er dog yderst tvivlsomt. Intensiveringen og udbredelsen af aktivstrategien fra 1995 og frem minder mest af alt om et håbløst forsøg på at føre en interventionistisk politik fra centralt hold, jf. kapitel 2. En sådan manglende behovsorientering øger risikoen for at føre en politik, der er unødvendig, virkningsløs eller ligefrem skadelig. Dette ledte frem til det andet analysetrin, der testede en alternativ fortolkning af evalueringresultaternes dokumentation for meget begrænsede beskæftigelseeffekter.

Analysetrin 2 forsøgte således at teste den alternative fortolkning, at de manglende beskæftigelseeffekter skyldes, at aktivstrategiens grundlæggende problem- eller kausalforståelse var uholdbar. Tankegangen var, at konklusionerne fra det første analysetrin også kunne pege på, at de forhold aktivstrategien forsøger at påvirke, måske slet ikke var afgørende faktorer for integrationen på arbejdsmarkedet. I det mindste var forventningen at finde grupper af ledige, hvor der ikke var noget større behov for aktivstrategiens ”medicin”. De centrale kausalforståelser om sammenhængen mellem uddannelsesniveau, arbejdsvilje, forudgående ledighed og integration på arbejdsmarkedet blev herefter analyseret i særskilte kapitler.

I kapitel 6 viste analyserne på paneldataene overraskende, at uddannelsesniveauet ikke havde spillet nogen betydelig rolle for de lediges integration på arbejdsmarkedet under højkonjunkturen fra 1994 til 1999. Selv efter kontrol for bagvedliggende faktorer og eventuelle kvalifikationsløft fra aktivstrategien viste det sig, at sammenhængen mellem uddannelsesniveau og integration på arbejdsmarkedet var meget svag. En konklusion, der stemmer meget godt overens med Finansministeriets seneste registeropgørelse og med de lediges egen vurdering af årsagen til deres ledighed. De fleste ledige pegede i 1994 på konjunkturbestemte forhold. Specialets analyse og de seneste registerundersøgelser af bevægelsen i marginalgruppen under højkonjunkturen

dokumenterer, at de fik ret. Den overordnede konklusion er således, at der ikke var et voldsomt behov for kvalifikationseffekter, hvilket giver en alternativ forklaring på de begrænsede beskæftigelseseffekter. Den specificerende analyse viste dog, at ikke hele kvalifikationsstrategien har været formålsløs. Blandt de 18 – 29 årige dagpengemodtagere og blandt kontanthjælpsmodtagere spillede uddannelsesniveaet en vis rolle. Dvs. uddannelsesindsatsen blandt unge uden kompetencegivende uddannelse var formentlig baseret på et reelt behov. Specielt blandt de unge kontanthjælpsmodtagere. Analysen viste dog meget tydeligt, at erfaringerne fra indsatsen for denne gruppe ikke kan overføres til andre grupper, da uddannelsesniveaet ikke spillede nogen rolle for disse øvrige grupper. Gyldigheden af denne overraskende konklusion og perspektiver i forhold til arbejdsmarkedspolitikken og velfærdsstatsudviklingen bliver diskuteret senere. I første omgang holder vi os til analyseresultaterne.

Kapitel 7 viste indledningsvis, at fordelt ud fra principiel og aktuel arbejdsvilje kunne man udskille store grupper ledige, der ikke havde arbejdsvilje som en ”mønsterarbejdsløs”, der både søger og ønsker arbejde. Et ”øjebliksbillede”, der kunne indikere et reelt behov for aktivstrategiens motivationseffekter. Analysen på paneldata viste imidlertid, at også arbejdsviljen spillede en forholdsvis ubetydelige rolle i forhold til integrationen på arbejdsmarkedet i perioden fra 1994 til 1999. Når man kontrollerede sammenhængene for bagvedliggende variable, specielt alder, viste det sig, at effekten fra arbejdsvilje blev kraftigt reduceret. Den eneste variabel, der havde en vis effekt efter kontrol var den principielle arbejdsvilje, dvs. hvorvidt den ledige principielt ønsker at komme i beskæftigelse. Derimod havde den aktuelle arbejdsvilje (søgning, aktiv søgning og mulighed for tiltrædelse indenfor én måned) ingen signifikant indflydelse på den langsigtede integration på arbejdsmarkedet. Det samme gjorde sig gældende for villighed til at transportere sig dagligt, at skifte bopæl samt villighed til lønnedgang. Ingen af de disse helt centrale variable for den neoklassiske økonomiske teori havde signifikant indflydelse i forhold til integrationen på arbejdsmarkedet, hvilket sætter de mange bekymringer om incitamentsproblemer i udbyggede velfærdsstater i relief. Analysen viste også, at vi ikke kunne finde nogen signifikant sammenhæng mellem økonomiske incitamenter, arbejdsvilje og integration på arbejdsmarkedet. Endvidere er det værd at bemærke, at aktivstrategiens strammere rådighedsforpligtigelser formentlig ikke ændrer noget i forhold til den principielle arbejdsvilje, dvs. den eneste betydningsfulde motivationsvariabel er stort set upåvirket af aktivstrategiens forsøg på at generere motivationseffekter. Den alternative forklaring på aktivstrategiens begrænsede motivationseffekter er således, at arbejdsløsheden generelt ikke kunne henføres til manglende motivation blandt de ledige.

I kapitel 8 undersøgte vi nærmere aktivstrategiens passiveringstese, dvs. opfattelsen af, at længerevarende arbejdsløshed genererer en række onde cirkler, der pga. personligt forfald og social isolation hindrer senere integration på arbejdsmarkedet. Igen viste analysen overraskende resultater. Den forudgående ledighed før 1994 havde ikke haft stor indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet under højkonjunkturen. Nok havde gruppen, der aldrig tidligere havde været i beskæftigelse, også været mindre beskæftigelse under højkonjunkturen. Ligeledes havde gruppen,

der havde ledige under ét år, haft større beskæftigelse. Forskellene var begrænsede, men kraftige nok til at gøre effekten signifikant. Det mest interessante var dog, at der stort set ikke var forskel på integrationen på arbejdsmarkedet blandt grupperne med forudgående ledighed mellem ét og seks år eller mere. Analyseresultatet finder ligeledes støtte i Finansministeriets og Det Økonomiske Råd konklusion om stor konjunkturfølsomhed for marginalgruppen. Generelt peger resultaterne således på, at længerevarende ledighed ikke har været en betydelig hindring for integrationen på arbejdsmarkedet. I hvert tilfælde ikke blandt forsikrede ledige. Den specificerende analyse viste dog, at den forudgående ledighed havde haft forholdsvis stor betydning for kontanthjælpsmodtagernes efterfølgende integration på arbejdsmarkedet. Kontanthjælpsmodtagere med 3 – 4 års forudgående ledighed havde således været langt mindre integreret på arbejdsmarkedet end de øvrige grupper. Pga. det begrænsede antal kontanthjælpsmodtagere i stikprøven skal resultatet fortolkes med lidt varsomhed, men meget tyder på, at passiveringstendenser faktisk gør sig gældende i kontanthjælpssystemet. Endelig viste analysen, at forudgående ledighed har mindre betydning for gruppen, der trives med arbejdsløshed, hvilket er interessant i forhold til mestringsdiskussionen.

Den samlede konklusion fra det andet analysetrin er således, at aktivstrategiens grundlæggende kausalforståelse er yderst tvivlsom. Med andre ord viser analyserne, at den problemopfattelse aktivstrategien er designet i forhold til var fejlagtig. Jf. kapitel 9 kan uddannelsesniveaue, arbejdsviljen og forudgående ledighed maksimalt forklare 10 pct. af variationen i de lediges integration på arbejdsmarkedet under højkonjunturen. Den reelle forklaringskraft ligger formentlig helt nede omkring 5 – 6 pct. Forventning forud for analyserne var via specificerende analyser at finde grupper, hvor kausalforståelsen ikke var holdbar, dvs. grupper, hvor der reelt ikke var et behov for aktivstrategiens motivations- og kvalifikationseffekter. Analyserne viste imidlertid, at kausalforståelserne selv på det overordnede niveau var uholdbare, hvilket ændrede analyseopgaven. De specificerende analyser kom således snarere til at handle om, hvorvidt man kunne finde grupper, hvor kausalforståelsen faktisk var holdbar. Sådanne grupper findes, men de udgjorde et mindretal. Dette analyseresultat ligger op til en fundamental revurdering af aktivstrategien og dens sammenhæng med det ”danske mirakel”. Endvidere stilles der nogle grundlæggende spørgsmålstejn ved vores forståelse af velfærdsstatsudviklingen. Inden disse perspektiver drages skal konklusionernes holdbarhed og rækkevidde nærmere vurderes.

Konklusionernes holdbarhed og rækkevidde

Når man når frem til konklusioner, der bryder med hidtidige forestillinger, må man nærmere vurdere resultaternes holdbarhed og rækkevidde. Nogle af bruddene med de dominerende opfattelser blandt politikmagerne kan delvist forklares med specialets bredere teoretiske fortolkningsramme. Men analysen på paneldataene viste også resultater, der var forskellige fra tidligere undersøgelser på området. Sådanne forskelle i videnskabelige resultater kan delvist skyldes

forskelligheder i undersøgelsesmetode. Den første grundlæggende metodiske forskel kan ligge i, hvorvidt kausalforholdene analyseres ud fra "øjebliksbilleder" eller ud fra longitudinalstudier. Jf. kapitel 4 er der ingen tvivl om, at longitudinalstudier under normale omstændigheder giver de mest troværdige resultater. Det er flere gange vist i specialet, hvordan fortolkede "øjebliksbilleder" kan være direkte misvisende. En anden grundlæggende metodisk forskel findes mellem kvalitativ-, survey- og registermetode. Kvalitative studier har haft en tendens til at analysere den svageste gruppe af arbejdsløse, hvilket giver problemer når resultaterne generaliseres til alle ledige. Modsat har surveymetoden formentlig en tendens til at sortere de allersvageste respondenter fra, hvilket ligeledes giver problemer, hvis resultaterne generaliseres til den allersvageste gruppe. Kapitel 4 viste, at der også i specialets datamateriale var et systematisk bortfald, som vægtningen formentlig ikke fuldstændigt kan eliminere. Man kan dog med nogenlunde sikkerhed sige, at surveyresultaterne er gyldige for langt de fleste respondenter i populationen. Generaliseringer fra surveydata er således langt mere troværdige end generaliseringer fra det kvalitative materiale. De mest pålidelige resultater fås dog fra registerundersøgelserne, hvor der stort set ikke er noget systematisk bortfald. Derfor har vi gennem specialet forsøgt at sammenligne specialets surveyresultater med de seneste registeropgørelser. Desværre er materialet ikke direkte sammenligneligt, men resultaterne pegede i samme retning. Til gengæld pegede specialets resultater i en helt anden retning end konklusionerne fra Social- og Velfærdskommissionens analyser af marginalgruppen. Dette skyldes dels en tendens i kommissionsarbejderne til at underbygge kausalforståelser ud fra øjebliksbilleder af marginalgruppens omfang og sammensætning. Analyserne indeholdt dog også longitudinalstudier, hvor der findes forholdsvis stærke sammenhænge mellem uddannelsesniveau, forudgående ledighed (arbejdsviljevariable indeholdes ikke i registrene) og integration på arbejdsmarkedet. Dette er dog ikke nødvendigvis i modstrid med resultaterne i dette speciale, da undersøgelsesperioderne er forskellige.

Resultaterne fra Social- og Velfærdskommissionen er således primært baseret på bevægelserne i arbejdsstyrken under forrige lavkonjunktur, mens specialets resultater er baseret på bevægelser under en længerevarende højkonjunktur. Selvom uddannelsesniveau og forudgående ledighed kan have stor betydning under lavkonjunktur, behøver det samme ikke at gøre sig gældende under højkonjunktur, og omvendt. Resultaterne fra nærværende højkonjunktur peger dog på, at kommissionernes "strukturfortolkning" af resultaterne var uholdbar. Havde der været tale om store strukturelle barrierer pga. ændrede produktionsstrukturer og manglende incitament, skulle specialets undersøgelsesresultater være ganske utænkelige. Med mindre aktivstrategien opfattes som den afgørende forløsende "mirakelkur", hvilket der jf. kapitel 3 ikke er meget belæg for. Under alle omstændigheder er det dog værd at holde sig in mente, at specialets resultater er baseret på højkonjunktoren fra 1994 til 1999. Endvidere er det værd at bemærke, at vi har fulgt de ledige i 1994, dvs. forholdene kan være anderledes for de nuværende langtidsledige, hvilket kan gøre resultaternes politikudviklende dimension problematisk.⁴¹

⁴¹ En nærmere analyse af ændret grundlag for aktivstrategien var medtænkt i dette speciale, da CCWS har gennemført et 1999-tværsnit. Pga. tidspres må disse analyser foretages på senere tidspunkt.

Endelig skal man holde sig in mente, at revurderingen af aktivstrategien udelukkende er foretaget i forhold til et snævert arbejdsmarkedsperspektiv, dvs. succes er lig beskæftigelse og fiasko er lig ingen beskæftigelse. Jf. det indledende kapitel har aktivstrategien også nogle mere sociale dimensioner, der først kommer til sin ret indenfor et bredere medborgerskabsperspektiv. I et sådant perspektiv kunne man f.eks. fint stille spørgsmålstegn ved, om beskæftigelse i et dårligt lønnet og opslidende arbejde virkelig var en succes. Det er specialets hypotese, at analyser i et sådant medborgerskabsperspektiv vil understøtte nærværende analyses problematisering af aktivstrategien.

Perspektiver i forhold til arbejdsmarkedspolitikken

Specialet havde jf. kapitel 1 også en intension om at bidrage til politikudvikling på området. Som allerede nævnt skal dog holdes in mente, at grundlaget for aktivstrategien kan være anderledes blandt de nuværende ledige end blandt de ledige i 1994. Udfra specialets resultater kan man således primært udtale sig om, hvad man burde have gjort, og ikke mindst undladt at gøre, for de ledige i 1994. Det er helt indlysende, at resultaterne på analysetrin 2 peger på, at udbredelsen og intensivering af aktivstrategien til alle grupper og typer af ledige byggede på et meget spinkelt grundlag. For store grupper af ledige var uddannelsesniveaue, arbejdsvilje og forudgående ledighed jo ikke afgørende barrierer for integration på arbejdsmarkedet. En stor del af indsatsen mod strukturproblemerne har ganske givet været nytte- og virkningsløs. Først og fremmest udfra en cost benefit betragtning, dvs. de offentlige udgifter til aktivstrategien står ikke mål med beskæftigelsesresultaterne. Men også udfra en mere snæver ”flest i arbejde” betragtning, da indsatsen for nogle grupper ledige formentligt har været direkte dysfunktionel i forhold til integration på arbejdsmarkedet. Det ændrer selvfølgelig ikke ved, at ledige kan være udmærket tilfredse med at deltage i aktiveringsforløb. Undersøgelser viser ret entydigt, at dette faktisk er tilfældet.

Opstramninger i rådighedsforpligtigelser er selvfølgelig forholdsvist billigt, men ifølge specialets analyseresultater formentligt ret ineffektive og til dels unødvendige. Disse opstramninger kan primært påvirke de lediges aktuelle arbejdsvilje, hvilken ikke er særlig betydningsfuld for lediges mere langsigtede integration på arbejdsmarkedet. Kun den principielle arbejdsvilje viste sig at have vis indflydelse. Men her kommer man ikke langt med regulativ politik. Interventionistiske politikker, der forsøger at ændre præferencer hos målgruppen, må i stedet baseres på overtalelse, dvs. ”præg” og ikke ”pisk”. I den forbindelse er der langt mere perspektiv i individuelle handleplaner – specielt i forhold til de ældre, hvor den principielle arbejdsvilje er forholdsvis lav. Analyseresultaterne viste da også, at nødtvungen søgning (hvilket specielt var aktuelt for de ældre) ikke resulterer i større integration på arbejdsmarkedet. Jeg brugte det billede, at det er ret indlysende, at en ledig, der efter nødtvungen søgning er kommet til jobsamtale, nemt kan sørge for,

at han/hun ikke får jobbet. I det hele taget stiller analyseresultaterne et kraftigt spørgsmål ved de bekymringer for manglende incitament, der har motiveret store dele af aktivstrategien. Endvidere der under alle omstændigheder tale om et trade off i forhold til de kvaliteter, der ligger i ”borgerlønstrategien”.

Dermed argumenteres ikke for en fuldstændig afskaffelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik, men derimod for en tilbagevenden til den mere behovsorienterede indsats. De specificerende analyser viste jo netop, at man godt kunne finde grupper, hvor uddannelsesniveaet og den forudgående ledighed havde betydning for integrationen på arbejdsmarkedet. For de unge forsikrede og kontanthjælpsmodtagere spillede uddannelsesniveaet en rolle. For kontanthjælpsmodtagere spillede også den forudgående ledighed en betydelig rolle. Dvs. man kunne have målrettet indsatsen mod manglende kvalifikationer og passivering til disse grupper, i stedet for at bruge ressourcer på dagpengemodtagere, hvor en længere periode uden beskæftigelse ifølge analyseresultaterne er ganske uproblematisk for senere integration på arbejdsmarkedet. Hvis de specificerende analyser på analysetrin 2 sammenholdes med effektresultaterne fra analysetrin 1 fremtræder den gennemførte aktivstrategien endnu mere fejlagtig. De største effekter af aktivering forekommer blandt forsikrede i dagpengeperioden, dvs. blandt gruppen, der jf. specialets analyse har allermindst behov for en hjælpende hånd. Mens de mindste effekter af aktivering forekommer blandt længerevarende ledige kontanthjælpsmodtagere, dvs. gruppen, hvor manglende kvalifikationer og forudgående ledighed faktisk var en barriere for integration på arbejdsmarkedet. Årsagerne hertil kan være mange, men ”creaming” spiller formentlig en rolle. Pointen i denne analyse var, at nedprioriteringen af denne gruppe, selv ud fra en økonomisk cost benefit betragtning, formentligt ikke har været særligt rationelt, da det netop var denne gruppe, og tilsyneladende kunne denne gruppe, der oplevede passiveringstendenser. I den medicinske terminologi påpegede jeg, at det ikke er noget problem at få succesrate med en behandling, hvis patienten ikke fejler noget. Udslusningsresultater var jo ekstremt gode for forsikrede i dagpengeperioden – halvdelen var kommet i beskæftigelse. Ikke desto mindre er det mere rationelt at behandle de patienter, der havde behov for behandling. Også selvom tingene bliver mere komplicerede og besværlige.

Denne eneste faktor der viste sig at have stor betydning for integrationen på arbejdsmarkedet var alder. De 18 – 39 årige klarede sig godt i perioden, de 40 – 49 årige havde været en smule mindre integreret og de 50 – 59 årige havde i stort tal forladt arbejdsmarkedet. Det store spørgsmål er, hvorvidt den ældre gruppe blev presset ud af arbejdsmarkedet eller selv valgte at udtræde fra arbejdsmarkedet. Den lave principielle arbejdsvilje blandt de 50 – 59 årige kunne tyde på, at de ældre faktisk fravalgte arbejdsmarkedet til fordel for overgangsydelse og efterløn. I dette perspektiv kan man opfatte nedlægningen af overgangsydelsen og opstramninger i efterlønsordningen som ganske effektive og fornuftige arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Man kunne næsten fristes til at sige, at den store tilgang til ordningerne markerede grænserne for ”borgerlønstrategien”. Men som tidligere nævnt kan manglende ønske om arbejde udmærket dække over, at beskæftigelsesmulighederne er stærkt begrænset. De specificerende analyser viste, at

uddannelsesniveau, arbejdsvilje og forudgående ledighed heller ikke havde stor betydning for de 50 – 59 årige. Det kunne tyde på, at alderen i sig selv er en barriere på arbejdsmarkedet. Endvidere peger disse analyser på, at aktivstrategiens aktiveringsinstrumenter og generelle opstramninger i rådighedsforpligtigelser - selv i fravær af de gunstige fratrædelsesmuligheder - formentlig ikke ville have haft nogen større beskæftigelseseffekt for de ældre. Nødtvungen søgning, der specielt var udbredt blandt ældre, viste sig ikke at have nogen indflydelse på integrationen på arbejdsmarkedet. Og de 50 – 59 årige var uddannelsesmæssigt faktisk bedre kvalificeret end de yngre grupper. Det er i hvert tilfælde indlysende, at aktivstrategien ikke har meget at byde på, hvis det er aldersbetingede faktorer, der er afgørende for manglende integration på arbejdsmarkedet. Selv velimplementerede interventionistiske politikker kan jo umuligt ændre målgruppens alder. Med andre ord bliver intervention på udbudssiden stort set meningsløs, mens der er mere perspektiv i offentlige politikker i forhold til efterspørgselssiden, f.eks. i form af seniorpolitik, bedre og mere fleksible muligheder for virksomheder, der vil ansætte ældre medarbejdere osv. Måske løser stigende efterspørgsel efter arbejdskraft kombineret med mindre ungdomsårgange hele problemet.

Alt i alt peger specialets revurderingen af aktivstrategien på, at en langt mere begrænset og behovsorienteret politik formentlig havde været både mere effektiv og ønskværdig. I 1994 etablerede man en ny styringsstruktur, der skulle danne grundlaget for en sådan behovsorienteret indsats, men resultatet blev noget helt andet, jf. kapitel 2. Etableringen af de to forsøgsregioner kan dog ses som tegn på en stigende bekymring for manglende behovsorientering, hvilket gør den videre politikudformning yderst interessant. Generelt har samfundsvidenskaben svært ved at udtale sig om, hvad man bør gøre. Forhåbningen er dog, at dette speciale kan tilbyde et alternativt fortolkningsperspektiv, der kan virke befordrende for den fremtidige politikudvikling. I det næste afsnit perspektiveres i forhold til de mere akademiske diskussioner om velfærdsstatsudviklingen.

Perspektiver i forhold til velfærdsstatsudviklingen

I dette afsluttende afsnit sluttet cirklen ved at perspektivere i forhold til de velfærdsstatsudviklingerne, der indledte specialet. Pointen i kapitel 1 var, at den danske aktivstrategi kunne forstås som en løsning eller svar på de strukturelle problemer, som endogene og eksogene faktorer konfronterer velfærdsstaterne med. I den mest firkantede funktionalistiske udlægning kunne man se et direkte årsags-/virkningsforhold mellem ændringer i produktionsstrukturer og et skifte i arbejdsmarkedspolitikken. I moderne velfærdsstatsteori inddrages forskelle i institutioner som en modererende/filtrerende faktor. Pointen hos Esping-Andersen var netop, at forskellige velfærdsregimer pga. forskelligt institutionelt setup vil følge forskellige ruter i forsøget på at imødegå ledighedsproblemet. Tankegangen var således, at aktiv arbejdsmarkedspolitik er det skandinaviske svar på de strukturelle problemer, som de øvrige regimer også er konfronteret med.

Analysen i dette speciale viste dog med overraskende tydelighed, at selve problemopfattelsen byggede på et meget spinkelt grundlag. Ledigheden kunne kun i meget begrænset omfang henføres til manglende kvalifikationer, motivation og forudgående ledighed, hvilket satte et kraftigt spørgsmål ved opfattelsen af store strukturelle problemer. I hvert fælde for den danske velfærdsstat viste konjunkturopfattelsen sig at være langt mere plausibel. Ikke desto mindre er det helt indlysende, at strukturopfattelsen har spillet en afgørende rolle for udviklingen af den danske aktivstrategi. Kapitel 2 og 3 viste endda, at selv dokumentation for meget begrænsede beskæftigelsesresultater ikke ændrede problemopfattelsen. Eller det Hall kalder politikparadigmet (Hall, 1993). Tværtimod kunne man iagttage en dynamik, hvor det nye aktivspor blev intensiveret og udbredt til samtlige grupper af ledige. Dette speciale peger på, at denne spordynamik bl.a. kunne tilskrives den ramme evalueringsresultaterne blev fortolket indenfor.

Dermed peger dette speciale på vigtigheden af ideers eller diskursers betydning for udviklingen af aktivstrategien, og velfærdspolitikker i almindelighed. Både i forhold til etablering af problemopfattelser og i forhold til de politikdynamikker, der følger i kølvandet. Der argumenteres således for en langt mere socialkonstruktivistisk opfattelse af velfærdsstatsudviklingen end de funktionelle/institutionelle forklaringer, der blev præsenteret i kapitel 1. På baggrund af specialets resultater er det således ud fra en politologisk synsvinkel helt centralt at analysere, hvem der har defineret strukturproblemet, hvordan det blev defineret og hvorfor det blev defineret. Teoriudviklingen på området er stadig på et spirende stadie og læseren skal på dette sene tidspunkt ikke trættes med en gennemgang (se f.eks. Hall, 1993; Sabatier og Jenkins-Smith, 1993; Kingdon, 1995; Kaj Pedersen m.fl., 1992). Det skal blot pointeres, at en socialkonstruktivistisk tilgang skal forstås som mere end blot en udbygning af den eksisterende teoridannelse, dvs. som en nuancering af de eksisterende forklaringer, f.eks. i form af, hvorledes politikmagere fortolker de objektivt givne strukturelle problemer. Det er også mere end en forlængelse af de politiske interessemodsætninger i form af diskursive kampe på forskellige arenaer. Pointen i specalet var jo netop, at det objektivt givne problem synes helt fraværende samtidig med, at der var stor konsensus om denne problemopfattelse. Dvs. den sociale konstruktion af problemopfattelsen må være begyndelsesstedet for videre politologisk analyse.

Hall har forsøgt at forstå skift i såkaldte politikparadigmer analogt til Kuhns teori om skifte i videnskabelige paradigmer (Hall, 1993 ; Kuhn 1970). Pointen er således, at en given politik bliver udviklet indenfor et overordnet paradigme, som der under normale omstændigheder ikke bliver stillet spørgsmål ved. Det må være en helt oplagt opgave for samfundsvidenskaben at stille sig kritisk i forhold til sådanne normalforståelser eller hegemoniske diskurser. Bagtanken med dette speciale var netop at teste holdbarheden af det politikparadigme, der de seneste år har domineret arbejdsmarkedspolitikken. Specialet var tænkt som en videnskabelig mission, der gerne skulle undgå de værste ideologiske bjerge. Hvorvidt det er lykket, skal være usagt. En kritiker skal få det sidste ord:

”There are no facts about unemployment ... that are independent of the policy considerations that inform them ... the analytical concepts are themselves policy concepts ... the challenge is not linking research to policy but uncovering the latent policies which organize the empirical research” (Rein, 1980: 366-367).

Litteraturliste

Albæk, Erik (1988). *Fra sandhed til information – evalueringsforskning i USA – før og nu*, København: Akademisk forlag.

Albrekt Larsen, Christian (1998) *Towards Post-fordist Welfare States – a Comparative Study of Labour Market Policy in Denmark and the Netherlands*, <http://www.socsci.auc.dk/~albrekt>.

Albrekt Larsen, Christian m.fl. (2000) *Velfærdsstatens spor – en historisk komparativ policy-analyse af to efterlønsreformer*, <http://www.socsci.auc.dk/~albrekt>.

Alslev Christensen, Thomas m.fl. (1995). *National økonomi på dansk*“, København: Samfundslitteratur.

Andersen, John og Jørgen Elm Larsen (1995). ”Underklassen – den nye farlige klasse” i *Social Kritik* nr. 37, København: Social Kritik.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999a). *Surveyundersøgelse af effekten af aktiveringsindsatsen i dagpengeperioden*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999b). *Surveyundersøgelse af effekten af aktiveringsindsatsen i aktivperioden*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999c). *Effekten af indsatsen i aktivperioden: 1. kvartal 1999*, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Arbejdsministeriet (1998). *Marginalgruppen under halvfemsernes opsving, 1994 – 1997*, København: Arbejdsministeriet.

Arbejdsministeriet (1999). *Arbejdsmarkedsreformerne – et statusbillede*, København: Arbejdsministeriet.

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

Bach, Henning Bjerregård (1997). *Virksomhedernes og arbejdsformidlingens tilbud – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II*, København: Socialforskningsinstituttet.

Bach, Henning Bjerregård (1999). *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer*, København: Socialforskningsinstituttet.

Bech Sørensen, Torben, Nanna Mik-Meyer, Thorsten Braun (2000). *Metoder i aktivering og forrevalidering*, Århus: Forlaget Gestus.

Bell, Daniel (1973). *The coming of post-industrial society - a venture in social forecasting*: Basic Books, Inc., Publishers.

Brüniche-Olsen, Paul (1990). *Arbejdsmarkedspolitik*, København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Calmfors, L. (1994): “Active Labour Market Policies and Unemployment: A Framework for analysis of Crucial Design Features” i *OECD Economic Studies* nr. 22.

Calmfors, L. og P. Skedinger (1995): "Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Consideration and Some Empirical Evidence from Sweden" i *Oxford Review of Economic Policy* 11 (1).

Carstens, Annette (1999). "Rettigheder og tvang i socialpolitikken" i *Casa Social årsrapport*, Socialpolitisk forlag.

Christensen, Erik (2000). *Borgerløn: Fortællinger om en politisk ide*: Forlaget Hovedland.

Cox, Rober Henry (1996). *From safety net to trampoline*: Internal paper presented in workshop at University of Oslo 29 March.

Det Europæiske Råd (2000). *Presidency conclusion*, Lisabon topmødet 23 – 24 marts:
http://www.portugal.ue-2000.pt/uk/docmne_main00.htm

Det Økonomiske Råd (2000). *Dansk Økonomi Forår 2000*, København: Det Økonomiske Råd.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen (2000). *Rapport over personer hvis dagpenget er udløbet i perioden 1. halvår 1996 til 1. halvår 1999*, København: Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring

Drewsgård Sørensen, Pernille og Jan Bendix Jensen (2000). *Væsentligste ændringer i ret og pligt til aktivering i 90'erne. Ikke forsikrede kontanthjælpsmodtagere*: Working paper no. 10, Center for Comparative Welfare State Studies.

Due Madsen, J. og Jensen, C. S. (1993). *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, Gentofte: Dansk jurist- og økonomiforbund.

Ebsen, Frank, Jens Guldager, Ulla Hagen (1999). *Arbejdsløse og aktivering*, København: Samfundslitteratur.

Erhvervsministeriet (1997). *Erhvervsredegørelsen 1997*, København: Erhvervsministeriet

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*: Polity Press

Esping-Andersen, Gøsta (1996). "After the Golden age?" in Esping-Andersen m.fl. *Welfare states in transition*, London: Sage Publications.

Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*: Oxford University Press.

Finansministeriet (1995). *Budgetredegørelse 1995*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1996). *Finansredegørelse 1996*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1997a). *Globalisering – sammenfatning og konklusioner* i serien *Danmarks som foregangsland*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1997b). *Finansredegørelse 1997*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (1999). *Aftaler om Finansloven for 2000*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (2000a). *Finansredegørelsen 2000*, København: Finansministeriet.

Finansministeriet (2000b). *Aftaler om finansloven for 2000*, København: Finansministeriet.

- Fisher, Jean (1995). "Faser i diskussionen af det postindustrielle samfund" in Jørgensen, Birthe Bech m.fl. *Tanker og postindustrialisme: CID Studies*.
- Frølund Thomsen, Jens Peter (1997). *Moderne politikbegreber – introduktion til systemanalyse, marxisme og diskursanalyse: Systeime*.
- Gallie, Duncan (2000): *Unemployment, work and welfare: Arbejdsrapport præsenteret på konferencen "Towards a Learning Society"*, Lisabon 28-30 maj.
- Goul Andersen, Jørgen (1988). *Bortfald og repræsentativitet i stikprøveundersøgelser*, Århus: Center for Kulturforskning.
- Goul Andersen, Jørgen (1995). *De ledige Ressourcer – en analyse af de langtidsledige – deres baggrund, forventninger og holdninger*, København: Ugebrevet Mandag Morgen.
- Goul Andersen, Jørgen (1996). *Marginalisation, Citizenship and the Economy – The Capacities of the Universalist Welfare State in Denmark: Arbejdsrapport Institut for Økonomi, politik og forvaltning Aalborg Universitet*.
- Goul Andersen, Jørgen (1998a). *Politik og samfund i forandring bind I*, København: Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1998b). *Politik og samfund i forandring bind II*, København: Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1998c). *Borgerne og lovene*, Århus: Århus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). *Fra krise og konsolidering til overflod og omstrukturering – den danske velfærdsstat i 1980'erne og 1990'erne*. Udkommer i Norsk tidsskrift for velfærdsstatsforskning.
- Hall, Peter A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain" i *Comparative Politics, vol. 25 no.3, April 1993*.
- Halvorsen, Knut (red.) (1996). *Mestring av marginaliet – Å leve og overleve som sosialklient*, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Halvorsen, Knut (1999). *Arbejdsløshet som sosialt problem*, Oslo: HiO-rapport nr. 13.
- Hansen, Charlotte m. fl. (1997). *Ta' teten i arbejdsmarkedspolitikken*, København: LO og CARMA.
- Hansen, E. Damsgaard m.fl. (1994). *Dansk økonomisk politik*, København: Handelshøjskolens forlag.
- Haralambos, Michael og Martin Holborn (2000). *Sociology – Themes and Perspectives*, London: HarperCollins Publishers.
- Heising, Kjeld (1996). *Det aktive arbejdsmarked*, København: Frydenlund.
- Heising, Kjeld (2000). *Arbejdsmarked 2000*, København: Frydenlund.
- Hofman, Henrik og Thomas Pedersen (1996). "Strukturledighed og målsætninger i den økonomiske politik" i *Samfundsøkonomen* nr. 1, København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.
- Højrup, Thomas (1983). *Det glemte folk : livsformer og centraldirigering*, Institut for Europæisk Folkelivs forskning : Statens Byggeforskningsinstitut.

- Husen, Michael (1994). *Arbejde og identitet*, København: Nyt nordisk forlag.
- Ibsen, Flemming (1992). "Efter Zeuthen rapporten" i *Samfundsøkonomen* nr. 6, København: Jurist og Økonomiforbundet.
- Ingerslev, Olaf (1994). *Succes eller fiasko – effekter af den kommunale beskæftigelsesindsats i 26 kommuner*, København: AKF-forlaget.
- Ingerslev, Olaf og Lisbeth Pedersen (1996). *Marginalisering 1990 – 1994*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Jahoda, Marie (1972). *Marienthal: The Sociography of an Unemployed community*: Tavistock Publications.
- Jahoda, Marie m.fl. (1960 (1933)). *Die Arbeitslosen von Marienthal – Ein soziographischer Versuch*: Verlag für Demoskopie, Allensbach und Bonn.
- Jensen, Per H. (1999). *Activation of the unemployed in Denmark since the early 1990's. Welfare og workfare?*, CCWS arbejdsrapport nr. 1: Institut for Økonomi politik og forvaltning, Aalborg Universitet.
- Jensen, Peter (1997). "Ledighedens dynamik" i Lisbeth Pedersen (red.), *Er der veje til fuld beskæftigelse?*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Jensen, Peter og Peder J. Pedersen (1997). "Jobsøgning, mobilitet og fleksibilitet" i Nina Smit (red.) *Arbejde, incitamenter og ledighed*, Rockwool fondens forskningsenhed: Aarhus Universitetsforlag.
- Jespersen, Jesper (1996). *Økonomi og virkelighed – fem økonomiske sandheder til debat*, København: Fremad.
- Jessop, Bob (1996). "Post-Fordism and the State" i *Comparative Welfare Systems*: Macmillan Press LTD.
- Johansen, Hans Chr. (1982). *Dansk socialhistorie bind 7: Velfærdsstaten 1940 – 1978*, København: Gyldendal.
- Jørgensen, Henning m.fl. (1994). *Forsøg med nu aktiv arbejdsmarkedspolitik – evaluering af forsøg i Ribe-regionen med behovsorienteret aktiveringsindsats*, CARMA: Aalborg Universitet.
- Kaj Pedersen, Ove m.fl. (1988). *Structural policy – a Danish strategy for flexibilization*, Arbejdsrapport Roskilde universitet: Roskilde Universitet.
- Kaj Pedersen, Ove m.fl. (1992). *Privat politik: Projekt forhandlingsøkonomi*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*: Harper Collins College Publishers
- Krugman, Paul (1996). *Pop internationalism*, Cambridge mass: MIT Press.
- Kuhn, Thomas (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: The University of Chicago.
- Langager, Klaus (1997). *Indsatsen for de forsikrede ledige – evaluering af arbejdsmarkedsreformen I*, København: Socialforskningsinstituttet.

- Larsen, Flemming, m.fl. (1996). *Aktivering og aktørvurderinger – delrapport over spørgeskemaundersøgelsen af det regionale aktiverings samarbejde mellem AF, kommuner, amter, uddannelsesinstitutioner og a-kasser*, CARMA: Aalborg Universitet.
- Larsen, Mona og Klaus Langager (1998). *Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet – evaluering af arbejdsmarkedsreformen III*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Rusell Saga Foundation.
- Lund, Reinhard (1996). *The flexible company : innovation, work organisation and human ressource management*, København: Danish Research Unit for Industrial Dynamics.
- Martin, John P. (2000). "What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries experiences" i *OECD Economic studies nr. 30*, OECD.
- Mik Meyer, Nanna (1999). *Kærlighed og opdragelse i socialaktiveringen*, København: Gyldendal.
- Morgan, James m.fl. (1973). *Multiple Classification analysis*, (2. udgave), Michigan: The University of Michigan.
- Nielsen, Klaus (1991). "Learning to manage the supply-side - flexibility and stability in Denmark" i Ove kaj Pedersen (red.) *The Politics of flexibility*, Aldershot: Edward Elgar.
- Nordisk Ministerråd (1999). *Dagpengesystemerne i Norden og tilpasning på arbejdsmarkedet*, København: TemaNord Arbejdsmarked.
- OECD (1994a). *The OECD Jobs study. Part I. Labour Market Trends and underlying Forces of Change*, Paris: OECD.
- OECD (1994b). *The OECD Jobs study. Part II. The Adjustment Potential of the Labour Market*, Paris: OECD.
- Olsen, Peter (1982). *Arbejdsløshedens socialpsykologi*, København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Parsons, Wayne (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot Edward Elgar.
- Pedersen, L og N. Ploug (1991). *Løntilskudsordninger*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Pedersen, Lisbeth og Olaf Ingerslev, 1997. "Marginalisering" i Lisbeth Pedersen (red.) *Er der genveje til fuld beskæftigelse?*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Pekkarinen, Jukka (1989). "Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy" i Peter Hall (red.) *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton: Princeton University Press.
- Peters, Guy B. (1999). *Institutional Theory in Political Science*, London: Printer publishers.
- Rein, M. (1980). "Interplay between social science and social policy" i *International Social Science Journal*, nr. 32.
- Reintoft, Hanne (1998). *Træd varsomt – dansk socialpolitik ved en skillevej*, København. Hans Reitzels forlag.

- Rosdahl, Anderse og Inge Mærkedahl (1987). *Uddannelses- og iværksætterydelsen til langtidsledige*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra?*, Stockholm: SNS forlag.
- Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Russell Sage Foundation.
- Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalitions Approach*, Boulder: Westview Press.
- Smith, Nina m.fl. (1999). *Arbejde, incitament og ledighed*, Århus: Rockwool Fondens Forskningsenhed / Århus Universitetsforlag.
- Smith, Nina og Peder J. Pedersen (1995). "Unemployment and incentives" i Gunnar Viby Mogensen (red.). *Work Incentives in the Danish Welfare State. New empirical evidence*, Århus: Rockwool Fondens forskningsenhed / Århus universitetsforlag.
- Smith, Nina og Peder J. Pedersen (1997). "Arbejdsudbud og incitament" i Lisbeth Pedersen (red.). *Er der genveje til fuld beskæftigelse?*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Socialkommissionen (1992). *Uden arbejde: Overførselsindkomst til midtergruppe*, København:
- Socialkommissionen (1993). *Reformer : Socialkommissionens samlede forslag*, København:
- SOU (1996). *Aktiv arbejdsmarknadspolitik. Betænkning + ekspertbilag*: Statens Offentliga Utredningar nr. 34.
- Svedberg, Lars (1995). *Marginalitet. Ett socialt dilemma*. Lund: Studentlitteratur.
- Torring, Jacob (1999). *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Reflection on path-shaping and path dependency in Denmark*, København: COS.
- Vedung, Evert (red.) (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons : Policy Instruments and Their Evaluation: Comparative Policy Analysis Series*.
- Velfærdskommissionen (1995). *Bilag 2, Marginalisering på arbejdsmarkedet*, København: Sekretariatet for Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder.
- Viby Mogensen, Gunnar (1995). *Hvad driver værket – om sammenhængen mellem socialpolitik, skattelovgivning og arbejdsudbud i dagens Danmark*, København: Rockwool Fondens Forskningsenhed / Spektrum.
- Weber, Max (1972 (1905)). *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*, København: Fremad.
- Weise, Hanne og Sanne Brogaard (1997). *Aktivering af kontantshjælpsmodtagere – en evaluering af Lov om kommunal aktivering*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Wildawsky A. m.fl. (1973). *Implementation: How great Expectations in Washington are dashed in Oakland*: University of California Press.
- Winther, Søren (1994). *Street-level bureaucrats and the implementation of political reform: Welfare, employment, and environmental policies in Denmark*, Aarhus: Århus Universitet.

Zeuthen-udvalget (1992). *Rapport om arbejdsmarkedets strukturproblemer, Del I*, København: Finansministeriet.

English summary

This project reviews the Danish active labour market policy, which has developed from 1994 until today. Due to the drastic decline in the Danish unemployment rate this active strategy has got a lot of international attention. Some even talk about a Danish Miracle, which is partly caused by this new labour market strategy. If we look closer at the evaluation reports there is nevertheless not much documentation for this perception. Therefore the aim of this project is to review the relationship the active strategy and the integration of unemployed into the labour market.

The project is divided into two analytical steps. In the first step we describe the development of the active strategy and make a complete review of the effects of the strategy. We reach the conclusion that the effects are very limited when we control for effects caused by the fluctuations of the market. The effects are especially low among the non-secured unemployed. These results have both among politicians and social scientists been interpreted within the basic understanding of the policy. The lack of effect is explained by failures in implementation. In order to make an alternative explanation the second step investigates the validity of the basic understandings of the active strategy.

We test the relationships between level of education, willingness to work, previous number of years unemployed and integration into the labour market in the period between 1994 and 1999. The analyses are based on a panel study among long term unemployed. From this second analytical step we reach some very interesting conclusions. We can only find very weak relationships between the central independent variables and the integration into the labour market. The group with low education has not been less integrated than the better educated groups. So the very modest qualification-effects found in step one could alternatively be explained by the fact that level of education is not very important for integration into the labour during an economic boom. The same holds for the relationships between different work-willingness-variables, number of years unemployed and integration into the labour market. It turns out that the very basic assumptions of the active strategy are questionable.

This leads to an alternative perception of the modest effect of the policy and questions the rationality of the policy development during the last couple of years. Furthermore these conclusions lead to a more critical position towards some of the basic arguments in mainstream welfare state theory.