

Marginaliserings- og integrationsprocesser – om forebyggelse af udstødelse

Jørn Henrik Petersen

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet

SUMMARY: The paper unfolds the proposals of the Danish Social Commission concerning incentives to counteract the reluctance of the employers and the employees to employ marginalized individuals. The proposals are concerned with respectively measures of activation induced by tying public subsidies to employment of marginalized individuals, a redesigned organizational and financial framework and a comprehensive reform of the system of income transfers. The paper urges an analysis of the mechanisms of social exclusion similar to the one implemented by the Social Commission with respect to exclusion from the labour market aiming to determine the most effective measures of intervention.

Udstødelsskæden

Socialt udstødte er en heterogen gruppe af mennesker berørt af forskelligartede problemer med rod i varierende årsagskomplekser. Enten har de aldrig vundet fodfæste på arbejdsmarkedet, eller de er blevet varigt udstødt. Derfor er de blevet henvist til en overvejende offentlig forsørgelse. Det disponerer for en begyndende samfundsmæssig marginalisering, der truer de udsattes tilknytning til eller integration i samfundet. Marginaliseringsprocessen kan, hvis den løber til ende, føre til social udstødelse. Netop fordi arbejdet betyder så meget for den enkeltes selvværd, er der en snæver sammenhæng mellem marginalisering på arbejdsmarkedet og risikoen for social udstødelse.

Det er selvsagt ikke den offentlige forsørgelse, der i sig selv indebærer marginalisering og udstødelse. Snarere er det en manglende evne til eller mulighed for at sørge for sig selv på en for de øvrige samfundsmedlemmer acceptabel måde, som er afgørende. Psykiske, helbredsmæssige og sociale forhold kan føre til isolation, misbrugsproblemer, kriminalitet m.v., hvorved evnen til at tage vare på sig selv og sin familie på en samfundsmæssigt accepteret måde går tabt. Individuelle forhold spiller formentlig en større rolle i den sociale end i den arbejdsmarkedsmæssige udstødelse.

Opfattet på denne måde påbegyndes en udstødelssproces, når en person i erhvervsaktiv alder over en længere periode oplever en ufrivillig lav arbejdsmarkedstilknytning.

Marginaliserings- og integrationsprocesser – om forebyggelse af udstødelse

Jørn Henrik Petersen

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet

SUMMARY: The paper unfolds the proposals of the Danish Social Commission concerning incentives to counteract the reluctance of the employers and the employees to employ marginalized individuals. The proposals are concerned with respectively measures of activation induced by tying public subsidies to employment of marginalized individuals, a redesigned organizational and financial framework and a comprehensive reform of the system of income transfers. The paper urges an analysis of the mechanisms of social exclusion similar to the one implemented by the Social Commission with respect to exclusion from the labour market aiming to determine the most effective measures of intervention.

Udstødelsskæden

Socialt udstødte er en heterogen gruppe af mennesker berørt af forskelligartede problemer med rod i varierende årsagskomplekser. Enten har de aldrig vundet fodfæste på arbejdsmarkedet, eller de er blevet varigt udstødt. Derfor er de blevet henvist til en overvejende offentlig forsørgelse. Det disponerer for en begyndende samfundsmæssig marginalisering, der truer de udsattes tilknytning til eller integration i samfundet. Marginaliseringsprocessen kan, hvis den løber til ende, føre til social udstødelse. Netop fordi arbejdet betyder så meget for den enkeltes selvværd, er der en snæver sammenhæng mellem marginalisering på arbejdsmarkedet og risikoen for social udstødelse.

Det er selvsagt ikke den offentlige forsørgelse, der i sig selv indebærer marginalisering og udstødelse. Snarere er det en manglende evne til eller mulighed for at sørge for sig selv på en for de øvrige samfundsmedlemmer acceptabel måde, som er afgørende. Psykiske, helbredsmæssige og sociale forhold kan føre til isolation, misbrugsproblemer, kriminalitet m.v., hvorved evnen til at tage vare på sig selv og sin familie på en samfundsmæssigt accepteret måde går tabt. Individuelle forhold spiller formentlig en større rolle i den sociale end i den arbejdsmarkedsmæssige udstødelse.

Opfattet på denne måde påbegyndes en udstødelssproces, når en person i erhvervsaktiv alder over en længere periode oplever en ufrivillig lav arbejdsmarkedstilknytning.

Der indtræder en marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet fremkaldt enten ved længere tids arbejdsmarkedsfravær eller ved manglende mulighed for f.eks. efter afsluttet uddannelse at finde plads på arbejdsmarkedet.

Marginalisering som sådan udelukker ikke altid en tilbagevenden til en arbejdsfunktion; men jo længere marginaliseringen varer, jo større er risikoen for definitiv udstødelse med ringe sandsynlighed for atter at komme i beskæftigelse.

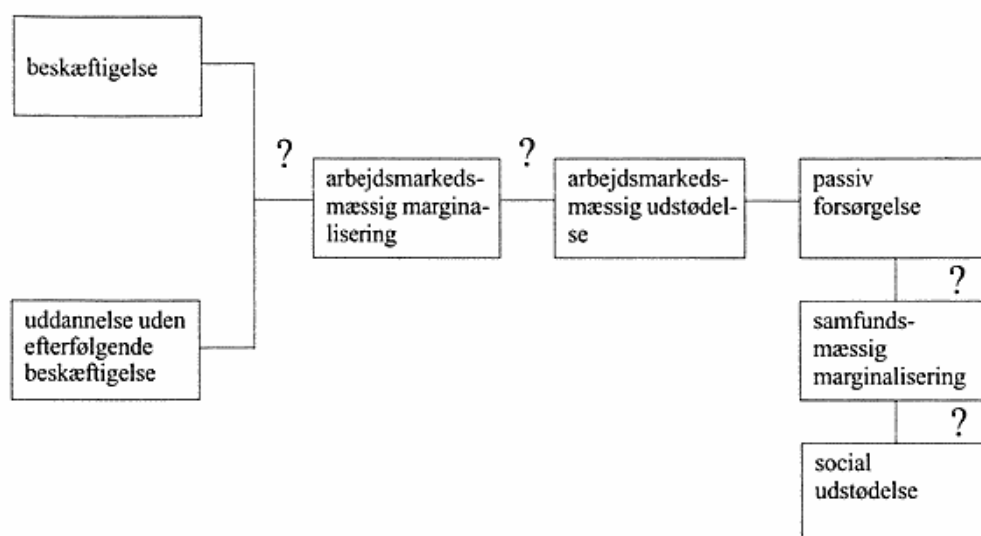
Denne sammenhæng skyldes, at et længerevarende fravær fra arbejdsmarkedet tenderer mod svækkede færdigheder, formindsket produktivitet og deraf følgende reduceret konkurrencedygtighed i forhold til beskæftigede og nyuddannede. Arbejdskraftens almene og faglige kvalifikationer samt dens generelle evne til omstilling vedligeholdes gennem produktionsdeltagelse og svækkes omvendt ved længerevarende arbejdsmarkedsfravær. Også den fornødne efteruddannelse erhverves primært qua ansættelsesforholdet. Samtidigt begrænses jobmulighederne ved fravær, fordi lang tids ledighed fremkalder en negativ »signal-effekt« i forhold til virksomhederne og de allerede ansatte. Fraværet fjerner mere og mere den ledighedsramte fra arbejdspladsens udvidede interne arbejdsmarked baseret på det sociale netværk omkring arbejdspladsen. Ved længere fravær forstærker virksomhedernes rekrutteringsadfærd derfor risikoen for udstødelse. Af hensyn til egen jobsikkerhed, aflønning og socialt netværk vil ej heller ansatte være interesserede i ansættelse af en måske billigere og mindre produktiv arbejdskraft.

Under marginaliseringsprocessen reduceres selvforsørgelsesgraden og ved definitiv udstødelse overgår den udstødte til enten passiv offentlig forsørgelse eller førtidspensionering, eller vedkommende finder sit forsørgelsesgrundlag på en for samfundet uacceptabel måde.

I det sidste tilfælde har en efterfølgende samfundsmæssig marginaliseringsproces allerede taget sin begyndelse med risiko for opløsning af sociale netværk, fremkomst af personlige og familiemæssige problemer o.s.v. og med stadig reduceret evne til at sørge for sig selv. Selvsagt kan en samfundsmæssig marginaliseringsproces også have rod i personlige og familiemæssige vanskeligheder i sig selv.

Ikke mindst i samfund med høj ledighed er der risiko for en udstødelseskæde som illustreret i figur 1.

Heldigvis er der i kæden flere spørgsmålstejn. De udtrykker, at den forudgående tilstand eller snarere den forud forløbne proces er en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for den efterfølgende tilstands eller proces' indtræden. Der er derfor interventionsmuligheder: Dels kan den udløsende tilstand (proces) søges forhindret og dels kan, hvis den bestræbelserne til trods er indtruffet, dens efterfølgende konsekvenser søges undgået. Arbejdsmarkeds-mæssig marginalisering behøver ikke resultere i udstødelse. Med den rette indsats kan den erstattes af en integrationsproces, som peger imod selvforsørgelse. Ej heller følger en samfundsmæssig marginalisering med nødvendighed af passiv forsørgelse, så lidt som social udstødelse er en uundgåelig konsekvens af samfundsmæssig marginalisering.



Figur 1. Udstødeskæden.

Det er det vigtigt at holde sig for øje, når målet er en intensivering af kampen mod social udstødelse og fremme af integrationen. Hovedopgaven er at bryde udstødeskæden: at hindre den arbejdsmarkeds-mæssige marginalisering, at sikre at den, hvis den alligevel er indtrådt, ikke fører til udstødelse, at imødegå at den passive forsørgelse resulterer i samfundsmæssig marginalisering og at beskytte de socialt marginaliserede imod udstødelse. Det er først og fremmest en forebyggelsesstrategi, der skal udvikles.

Betoningen af forebyggelsesstrategien skal ingenlunde aflede opmærksomheden fra behovet for en indsats for de »næsten udstødte« og for dem, der – indsatsen til trods – er stødt ud. Der er både brug for forebyggelse af marginalisering og for en særlig indsats over for de grupper, som allerede er marginaliserede eller udstødte.

Udstødeskæden skal opfattes billedligt og ikke som en kausal kæde. Bag den billedlige illustration ligger de generelle arbejdsmarkedsvilkår i form af ledighed, lønstruktur, faglig og geografisk mobilitet m.v., overførselsindkomstsystems virkninger på marginalisering og fastlåsning, uddannelsessystemets funktion, den enkeltes almene og jobkonkrete kvalifikationer, andre individuelle forhold, sociale faktorer i form af familierelationer, sociale netværk o.s.v. Ej heller skal man være blind for, at »den sociale arvelov« fortsat gør sig gældende. Den i 1991 af den danske regering nedsatte socialkommission har således vist¹, at unges selvforsørgelsesgrad og ledighedsrisiko er positivt korreleret med forældrenes selvforsørgelsesgrad og ledighedsrisiko, da de unge var i teenagealderen. Effekterne går i arv fra generation til generation. Netop derfor er forebyggelse så vigtig.

1. Se Dokumentation 1, Forløbsanalyser af de unge i 1980erne, Socialkommissionens Sekretariat, København, 1992, kapitel VIII.

Tabel 1. Forsørgelsesstatus blandt de i 1989 25-59 årige kvinder og mænd i begyndelsen og i slutningen af 1980'erne. 1000 personer.

Forsørgelsesform	Kvinder			Mænd			I alt		
	1981-83	1987-89	Ændring	1981-83	1987-89	Ændring	1981-83	1987-89	Ændring
Fuldt selv-forsørgende	711	713	+ 2	736	810	+ 74	1447	1523	+ 76
Fortrinsvis selv-forsørgende	208	175	- 33	241	167	- 74	449	342	- 107
Periodevis selv-forsørgende	100	84	- 16	101	62	- 39	201	146	- 55
Passivt forsørgede	27	54	+ 27	33	43	+ 10	60	97	+ 37
Alternativt forsørgede	70	45	- 25	13	9	- 4	83	54	- 29
Førtids-pensionering	37	82	+ 45	24	57	+ 33	61	139	+ 78

Kilde: Socialkommissionens Sekretariat, Dokumentation nr. 4, 1992, tabel IV.1, p.53.

Arbejdsmarkedets og samfundets polarisering

Socialkommissionen har i sine rapporter² lagt megen vægt på marginaliserings- og udstøelsesprocesser såvel i arbejdsmarkeds- som i samfundsperspektiv. De følgende overvejelser hviler på kommissionens analyser og forslag.

Tabel 1 viser resultaterne af en forløbsanalyse. Populationen er den befolkningsgruppe, der i 1989 var mellem 25 og 59 år.³ Den er for perioderne 1981-83 og 1987-89 rubriceret i seks forsørgelseskategorier på grundlag af individuelle forsørgelsesgrader.⁴ Kategorierne fremgår af tabel 1.⁵

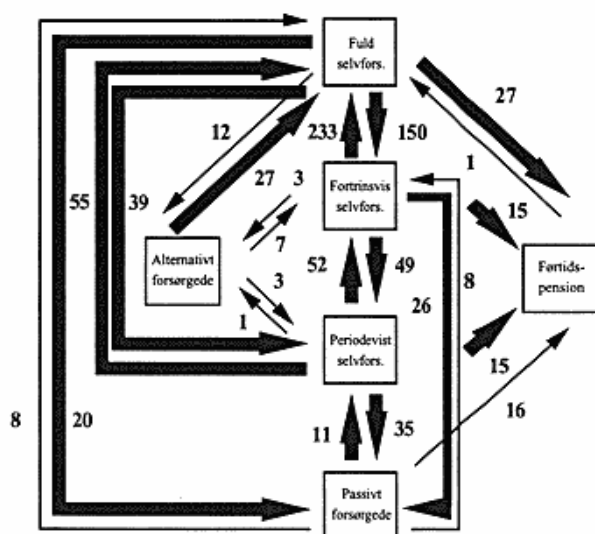
Tallenes tale viser et tiår præget af en betydelig polarisering: En udtynding i gruppen af delvis selvforsørgende, en vækst blandt arbejdsmarkedets kernetropper, de fuldt selvforsørgende, som udtryk for integrationsforløb, og en betydelig vækst i gruppen af passivt forsørgede og førtidspensionerede som resultat af marginaliserings- og udstøelsesforløb. Da antallet af kvinder og mænd i perioden 1981-83 var stort set ens, viser tabellen også, at mænd i højere grad end kvinder har deltaget i integrationsprocesser og i mindre grad i marginaliserings- og udstøelsesforløb.

2. I det følgende gøres der især brug af Socialkommissionens Rapport nr. 3, Uden arbejde – overførselsindkomst til midtergruppen og Rapport nr. 4, Arbejde og velfærd – forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen, samt Dokumentation nr. 4, Forløbsanalyser af de 25-59 årige i 1980'erne. Den sidste er udgivet af Socialkommissionens Sekretariat. Alle udgivet, København 1992.

3. Analysen bygger på en 1. pct. stikprøve.

4. Forsørgelsesgraden udtrykker den andel af et kalenderår, i hvilken pågældende oppebærer arbejdsløshedspenge, sygedagpenge, kontanthjælp eller førtidspension. Operationaliseringen af de enkelte forsørgelseskategorier på 3-årsintervaller er beskrevet i Dokumentation 4, bilag II.

5. De fuldt selvforsørgende er identiske med arbejdsmarkedets A-hold, »insiderne« eller »kernetropperne«, mens de periodevist selvforsørgende og de passivt forsørgede svarer til B-holdet eller »outsiderne«.



Figur 2. De 25-59 åriges forløb mellem forskellige forsørgelses kategorier fra 1981-83 til 1987-89. 1.000 personer.

Anm.: Figuren viser samtlige overgange med mindst 500 personer bortset fra 8000 personers overgang fra alternativt forsørgelse til førtidspension.

Kilde: Socialkommissionens Sekretariat. Dokumentation 4, figur IV.1.

Selvsagt dækker tabellens tal over omfattende strømninger mellem de enkelte forsørgelseskategorier ved forskellige individuelle forløb. De er for populationen under et illustreret i figur 2.

Forløbsanalysen kan belyse:

- integrationsprocesserne (tilgang til fuld selvforsørgelse og afgang fra passiv forsørgelse);
- marginaliseringsprocesserne (afgangen fra fuld selvforsørgelse og tilgangen til passiv forsørgelse);
- udstøelsesprocesserne (tilgang til førtidspensionering).

Enkelte centrale resultater er anført i tabel 2. Hovedpointen er, at de fuldt og fortrinsvis selvforsørgende har lav risiko for at blive passivt forsørgede. En placering blandt arbejdsmarkedets kernetrapper »beskytter« imod en mere omfattende marginalisering. Omvendt har de periodevist selvforsørgende og de passivt forsørgede ringe sandsynlighed for at blive fuldt selvforsørgende. Også blandt »outsiderne« er der således en vis stabilitet.

Integrations- og marginaliseringsprocesser

Tabellerne 3 og 4 belyser intergrationsforløb mod fuld selvforsørgelse i 1987-89 for personer, der i 1984-86 var periodevist selvforsørgende og passivt forsørgede (»outsider-

Tabel 2. Hovedresultater af forløbsanalysen vedr. integrations-, marginaliserings- og udstødsprocesser.

Integrationsprocesser	Marginaliseringsprocesser	Udstødsprocesser
Tilgang til fuld selvforsørgelse i 1987-89 stammer for 68% ^s vedkommende fra gruppen af fortrinsvis selvforsørgende, mens knap 5% stammer fra gruppen af passivt forsørgede.	Af de fuldt selvforsørgende i 1981-83 har 17% fået svækket arbejdsmarkedstilknytning, men af disse udgør overgang til fortrinsvis selvforsørgelse ca. 60%. Kun 1% overgår til passiv forsørgelse og 2% til førtidspensionering.	Af tilgangen til førtidspensionering i 1987-89 stammer 20% fra gruppen af fuldt selvforsørgende og fordeler sig derudover ligeligt på tilgang fra øvrige forsørgelses-kategorier.
Af de passivt forsørgede i 1981-83 har kun 46% deltaget i integrationsforløb. Kun 14% er blevet fuldt selvforsørgende, mens 13% er blevet fortrinsvis selvforsørgende med sandsynlighed for at fortsætte i integrationsforløb.	Af tilgangen til passiv forsørgelse i 1987-89 er 82% udtryk for marginaliseringsforløb. Af disse har 75% rod i fortrinsvis og periodevis selvforsørgelse.	

Kilde: Socialkommissionens Rapport nr. 3, Uden Arbejde, 1992, pp. 186-95.

ne») med vægt på forløbets afhængighed af arbejdsmarkedsstatus i begyndelsen af 80erne, køn, alder og uddannelse. Tabellerne viser:

- at høj arbejdsmarkedstilknytning i begyndelsen af perioden disponerer for integrationsforløb;
- at alderen spiller en rolle. De 40-49 årige har den største og de 50-59 årige den mindste sandsynlighed for at blive selvforsørgende;
- at erhvervskompetencegivende uddannelse uanset køn og tidligere arbejdsmarkedstilknytning virker positivt på integrationsforløb;

Tabellerne 5 og 6 viser marginaliseringsforløb mod passiv forsørgelse i 1987-89 for personer, der i 1984-86 havde høj arbejdsmarkedstilknytning med vægt på forløbets afhængighed af arbejdsmarkedsstatus i begyndelsen af 80erne, køn, alder og uddannelse. Tabellerne viser:

- at lav arbejdsmarkedstilknytning i begyndelsen af perioden disponerer for marginalisering;
- at kvinder uanset tidligere arbejdsmarkedstilknytning, alder og uddannelse har større risiko for marginalisering;
- at erhvervskompetencegivende uddannelse uanset køn og tidligere arbejdsmarkedstilknytning virker negativt på marginaliseringsforløb.

Tallene dokumenterer en udpræget risiko for fastlåsning i offentlig forsørgelse og en ringe risiko for marginalisering blandt personer med høj arbejdsmarkedstilknytning. Al-

Tabel 3. Andel »Outsidere« på arbejdsmarkedet i 1984-86 med fuld selvforsørgelse i 1987-89 opdelt på køn og aldersgrupper, pct.

Arbejdsmarkeds- tilknytning 1981-83			Fuldt selvforsørgende	Andet	I alt	
	Kvinder	25-39 år	16,5	83,5	100	
		40-49 år	22,4	77,6	100	
		50-59 år	10,1	89,9	100	
		Alle	16,9	83,1	100	
Høj	Mænd	25-39 år	17,4	82,6	100	
		40-49 år	19,0	81,0	100	
		50-59 år	13,6	86,4	100	
		Alle	17,2	82,8	100	
	Alle	Alle	17,1	82,9	100	
		Kvinder	25-39 år	7,0	93,0	100
			40-49 år	12,1	87,9	100
			50-59 år	3,1	96,9	100
Alle	7,8		92,2	100		
Lav	Mænd	25-39 år	10,5	89,5	100	
		40-49 år	8,8	91,2	100	
		50-59 år	7,4	92,6	100	
		Alle	9,1	90,9	100	
	Alle	Alle	8,4	91,6	100	
		Alle	12,1	87,9	100	

Anm.: Fuldt og fortrinsvis selvforsørgende henføres til gruppen med høj arbejdsmarkedstilknytning. Periodevist selvforsørgende og passivt forsørgede henføres til gruppen med lav arbejdsmarkedstilknytning.

Kilde: Socialkommissionens Sekretariat, 1993, Dokumentation nr. 4.

der og dermed erhvervserfaring samt uddannelse er vigtige komponenter i forståelsen af personers forskelligartede muligheder for at realisere stabil arbejdsmarkedstilknytning og forskellige risici for marginalisering. Kvinder oplever oftere end mænd marginaliseringsforløb og sjældnere integrationsforløb mod fuld selvforsørgelse, ligesom de lettere fastlåses i passiv forsørgelse.

Det kan tilføjes, at kommissionen i sine forslag vedr. de unge har lagt overordentlig stor vægt på uddannelsens betydning for evnen til at klare sig på et arbejdsmarked præget af arbejdsløshed. En kompetencegivende uddannelse som ung er ubetinget den bedste langsigtede forebyggelsesstrategi.

Tabel 4. Andel »Outsidere« på arbejdsmarkedet i 1984-86 med fuld selvforsørgelse i 1987-89 opdelt på køn og uddannelse. pct.

Arbejdsmarkeds- tilknytning 1981-83			Fuldt selvforsørgende	Andet	I alt	
	Kvinder	Ikke erhv.komp. udd.	12,5	87,5	100	
		Erhvervskomp. udd.	21,6	79,4	100	
		Alle	16,9	83,1	100	
Høj	Mænd	Ikke erhv.komp. udd.	14,6	85,4	100	
		Erhvervskomp. udd.	21,1	78,9	100	
		Alle	17,2	82,8	100	
	Alle	Alle	17,1	82,9	100	
		Kvinder	Ikke erhv.komp. udd.	6,4	93,6	100
			Erhvervskomp. udd.	11,7	88,3	100
Alle	7,8		92,2	100		
Lav	Mænd	Ikke erhv.komp. udd.	6,0	94,0	100	
		Erhvervskomp. udd.	15,0	85,0	100	
		Alle	9,1	90,9	100	
	Alle	Alle	8,4	91,6	100	
		Alle	12,1	87,9	100	

Anm.: Fuldt og fortrinsvis selvforsørgende henføres til gruppen med høj arbejdsmarkedstilknytning. Periodevist selvforsørgende og passivt forsørgede henføres til gruppen med lav arbejdsmarkedstilknytning.

Kilde: Socialkommissionens Sekretariat, 1993, Dokumentation nr. 4.

Socialkommissionens aktiveringsforslag

Polariseringen er en af de mest alvorlige konsekvenser af det beskæftigelsesproblem, der har plaget Danmark siden midten af 1970'erne. I sin samlede forslagspakke⁶ til-lægger kommissionen derfor indsatsen mod polariseringen høj prioritet.⁷ Det rejser tre hovedkrav:

6. Omfattende en ydelses-, en aktiverings-, en organisations- og en finansieringsreform, hvoraf kun dele af aktiveringsreformen og enkelte elementer af ydelses-, og organisations- og finansieringsreformen behandles her.

7. Sigtet med det følgende er at vise, hvordan en indsatsstrategi kan udvikles på grundlag af en analyse af udstødelseskæden. Sigtet er ikke i detaljer at udfolde Socialkommissionens samlede aktiveringspakke. Derfor diskuteres ikke de forslag, kommissionen har fremsat vedr. de under 25-årige; men det er værd at nævne, at uddannelse spiller en central rolle, fordi manglende uddannelse kan være årsag til, at den unge ikke vinder fodfæste på arbejdsmarkedet. Uddannelsesforslagene er kombineret med udvidede aktiveringsrettigheder til sikring af, at de unge i videst muligt omfang opnår den uddannelse og den erhvervs erfaring, som sætter dem i stand til at klare sig selv. Da unges behov er stærkt varierende foreslås et differentieret sæt af rettigheder, der varierer med alder, arbejdsløshedsforsikringsstatus, uddannelsesomfang og omfanget af forudgående

Tabel 5. Andel med høj arbejdsmarkedstilknytning i 1984-86 med passiv forsørgelse i 1987-89 opdelt på køn og aldersgrupper, pct.

Arbejdsmarkedstilknytning 1981-83			Passivt forsørgede	Andet	I alt
	Kvinder	25-39 år	2,0	98,0	100
		40-49 år	1,6	98,4	100
		50-59 år	2,0	98,0	100
		Alle	1,9	98,1	100
Høj	Mænd	25-39 år	1,0	99,0	100
		40-49 år	0,8	99,2	100
		50-59 år	0,9	99,1	100
		Alle	0,9	99,1	100
	Alle	Alle	1,4	98,6	100
	Kvinder	25-39 år	7,1	92,9	100
		40-49 år	7,8	92,2	100
		50-59 år	5,9	94,1	100
		Alle	7,2	92,8	100
	Lav	Mænd	25-39 år	5,2	94,8
40-49 år			3,0	97,0	100
50-59 år			7,4	92,6	100
Alle			5,0	95,0	100
Alle		Alle	5,9	94,1	100
Alle		Alle	1,6	98,4	100

Anm.: Fuldt og fortrinsvis selvforsørgende henføres til gruppen med høj arbejdsmarkedstilknytning. Periodevist selvforsørgende og passivt forsørgede henføres til gruppen med lav arbejdsmarkedstilknytning.

Kilde: Socialkommissionens sekretariat, 1993, Dokumentation nr. 4.

Forøgelse af den samlede beskæftigelse gennem den generelle økonomiske politik og ikke mindst gennem strukturreformer på arbejdsmarkedet;

Forstærket indsats for at hjælpe ledige i beskæftigelse samtidig med, at vægten i indsatsen forskydes til fordel for de grupper, som har størst risiko for at blive langtidsledige;

Etablering af særlige arbejdsmarkedsvilkår for personer, der ikke har forudsætninger for at leve op til de krav, der stilles på det ordinære arbejdsmarked.

beskæftigelse. Analysen er præsenteret i Socialkommissionens Rapport nr. 1, De unge – portræt af en generation i velfærdssamfundet, mens forslagene er indeholdt i Rapport nr. 2, En god start – Forslag til en samlet uddannelses- og beskæftigelsesindsats for de unge, København, 1992. Rapport nr. 1 skal ses i snæver sammenhæng med Dokumentation nr. 1, Forløbsanalyser af de unge i 1980'erne og Dokumentation nr. 2, Analyser vedrørende unge, begge udgivet af Socialkommissionens Sekretariat, København, 1992.

Tabel 6. Andel med høj arbejdsmarkedstilknøytning i 1984-86 med passiv forførgelse i 1987-89 opdelt på køn og uddannelse, pct.

Arbejdsmarkeds- tilknøytning 1981-83			Passivt førgede	Andet	I alt	
	Kvinder	Ikke erhv.komp. udd.	3,3	96,7	100	
		Erhvervskomp. udd.	0,8	99,2	100	
		Alle	1,9	98,1	100	
Høj	Mænd	Ikke erhv.komp. udd.	1,2	98,8	100	
		Erhvervskomp. udd.	0,7	99,3	100	
		Alle	0,9	99,1	100	
	Alle	Alle	1,4	98,6	100	
		Kvinder	Ikke erhv.komp. udd.	8,4	91,6	100
			Erhvervskomp. udd.	5,2	94,8	100
Alle	7,2		92,8	100		
Lav	Mænd	Ikke erhv.komp. udd.	6,4	93,6	100	
		Erhvervskomp. udd.	3,6	96,3	100	
		Alle	5,0	95,0	100	
	Alle	Alle	5,9	94,1	100	
		Alle	1,6	98,4	100	

Anm.: Fuldt og fortrinsvis selvførgende henføres til gruppen med høj arbejdsmarkedstilknøytning. Periodevist selvførgende og passivt førgede henføres til gruppen med lav arbejdsmarkedstilknøytning.

Kilde: Socialkommissionens sekretariat, 1993, Dokumentation nr. 4.

Det sidste krav sigter på at undgå at passiv forførgelse udvikler sig til social marginalisering.

Såvel i ydelses- som i aktiveringsreformen spiller begrebet arbejdsmarkedstilknøytning en central rolle. Det udspringer af forløbsanalyserne, der viste, at personer, der én gang har opfyldt betingelserne for arbejdsmarkedstilknøytning har en beskeden risiko for marginalisering og udstødelse. Erhvervet arbejdsmarkedstilknøytning er en slags »medlemskort« til arbejdsmarkedet, der, jf. tabel 7, erhverves »ved indgangen«.

Aktiveringsordningen omfatter alle ledige med arbejdsmarkedstilknøytning, uanset om de er arbejdsløshedsforsikrede eller ej.⁸ En hovedpointe er, at aktiveringsindsatsen skal fremrykkes. Det rejser kapacitetsproblemer og indebærer en vis risiko for »støttespild«. Derfor er det nødvendigt at foretage en prioritering. Socialkommissionen anbe-

8. Det er vigtigt, fordi risikoen for marginalisering er uafhængig af, om den ledige er forsikret eller ej. Trods en høj forsikringsdækning i Danmark er en betydelig del af de stærkt marginaliserede ikke medlemmer af arbejdsløshedsforsikringen.

Tabel 7. Kriteriet for arbejdsmarkedstilknytning.

Arbejdsmarkedstilknytning	
Opnås ved	afslutning af en erhvervskompetencegivende uddannelse af mindst 2 års varighed beskæftigelse som lønmodtager eller selvstændig i mindst 2 år inden for en 3 års periode
Mistes ved	frivilligt at stå uden for arbejdsmarkedet i mere end 2 år inden for de seneste 3 år at afslå obligatoriske tilbud
Generhverves ved	et års beskæftigelse

faler, at prioriteringen finder udtryk i en række objektive kriterier. De fremrykkede tilbud skal derfor komme følgende grupper til gode:

- ufaglærte under 55 år, som i 3-årsperioden forud for ledighed har haft beskæftigelse i mindre end to tredjedele af perioden;
- personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse, der efter uddannelse har været mindre end 5 år på arbejdsmarkedet;
- gengangere i aktiveringssystemet og personer, der har gennemført revalidering.

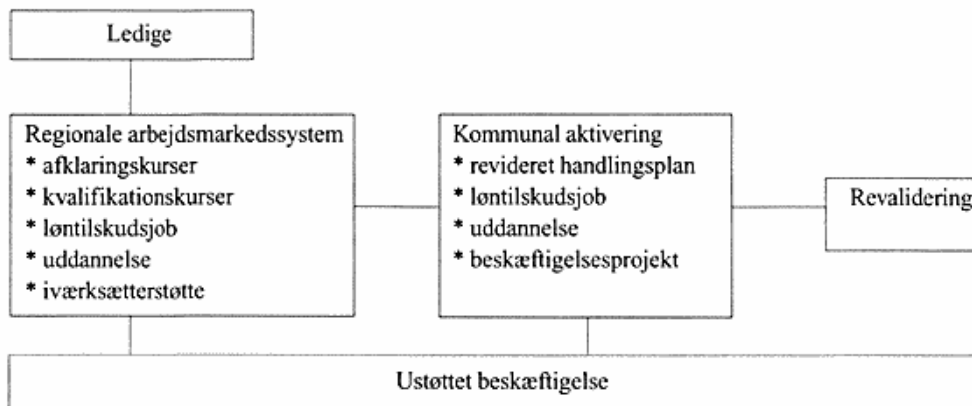
Aktiveringssystemet består i forslaget af et generelt system med standardtilbud og et individuelt system. Det første administreres af amts- og det andet af primærkommunerne. Systemet er i grove træk illustreret i figur 3, som i overskriftsform tillige anfører tilbuddene.

I det generelle system er der flere individuelle frihedsgrader; men efterhånden som aktiveringsprocessens varighed udstrækkes bliver der i højere grad tale om obligatoriske islet. I det individuelle system anvendes obligatoriet i større udstrækning. Det er udtryk for en kombination af eget ansvar og samfundsansvar. Samfundsansvaret øges med graden af udstødelsestruslen.

De centrale træk i aktiveringsprocessen⁹ bør være:

- at den påbegyndes tidligt;
- at den sigter på kvalifikationsbevarelse og -forøgelse gennem uddannelse;
- at den indledningsvis er af generel og frivillig natur, mens den senere bliver individ-

9. Aktiveringsprocessen indledes med en 3 måneders søgeproces. Opnås der ikke beskæftigelse, er der pligt til at deltage i et afklaringskursus, som resulterer i en handlingsplan omfattende jobmuligheder, behov for efteruddannelse, supplerende uddannelse, omstilling eller revalidering. Særligt udstødelsestruede kan allerede her tænkes overført til det individuelle aktiveringssystem. Handlingsplanen kan åbne mulighed for kortere uddannelser af beskæftigelsesrelevans. Efter afklaringskurset er der på handlingsplanens grundlag en ny søgeperiode af 9 måneders varighed. Efter 12 måneder er der for dem, der opfylder de nævnte objektive kriterier, adgang til løntilskudsjob. [For andre opnås denne ret først efter 21 måneder]. Opnås et løntil-



Figur 3. Oversigt over Socialkommissionens aktiveringsforslag.

specifik og med pligter;

at den retter sig imod alle med arbejdsmarkedstilknytning uanset arbejdsløshedsforsikringsstatus;

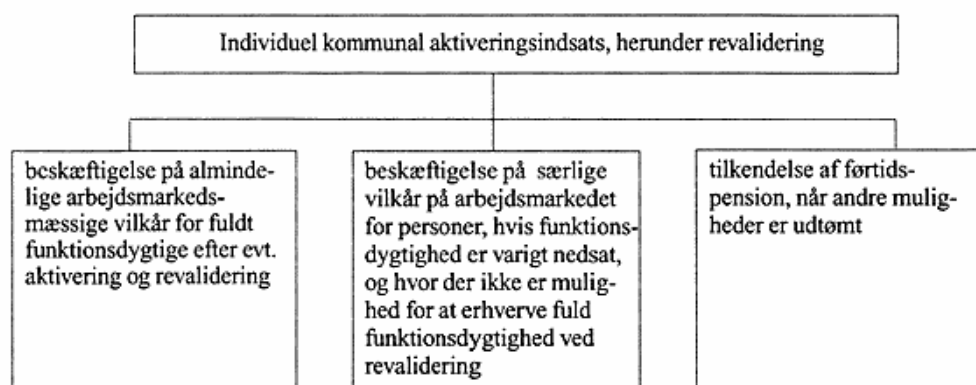
at den iværksættes tidligt for særligt udsatte grupper.

Hovedpointen i aktiveringen er sammenknytningen af beskæftigelse og uddannelse. Koblingen sker gennem en uddannelsesrotationsordning, der i sine tilskyndelseseffekter sigter på at eliminere virksomhedernes og de ansattes mulige modvilje imod ansættelse af marginaliserings- og udstødelsestruede. Offentlige tilskud til virksomhederne og de ansatte knyttes derfor til ansættelse af langtidsledige.

Ansættelse udløser et tilskud på 250.000 kr. Heraf er 75.000 kr. tilskud til den ansattes løn, idet ansættelsen iøvrigt sker på overenskomstmæssige vilkår. De 175.000 kr. er en trækingsret for virksomheden til finansiering af efteruddannelse. Trækingsrettighederne kan anvendes, når det produktionsmæssigt er mest hensigtsmæssigt.

Selvsagt indebærer ordningen et vist »støttespild«, fordi der vil blive ydet tilskud til uddannelsesaktiviteter, som under alle omstændigheder ville blive iværksat; men det er et mindre problem, når tilskudets udløsning forudsætter ansættelse af en langvarigt ledig. Forslaget koster kun noget, hvis det virker.

skudsjob. [For andre opnås denne ret først efter 21 måneder]. Opnås et løntilskudsjob kan virksomheden forlange, at der forinden gennemføres et kvalifikationskursus. Har en udstødelsestruet ikke et år senere opnået et løntilskudsjob overføres vedkommende [efter maksimalt 2 år] til individuel aktivering i det kommunale system. Opnår vedkommende løntilskudsjob, men alligevel bliver ledig efter de 12 måneder, jobbet varer, fortsætter vedkommende i det generelle system [3 måneders søgeperiode, 1 uges afklaringskursus, 9 måneders søgeperiode, løntilskudsjob]. Lykkes det ikke at finde løntilskudsjob overgår vedkommende til individuel aktivering, hvilket også er tilfældet, hvis der efter løntilskudsjob opstår ledighed. I det individuelle system udarbejdes senest efter en måned en revideret handlingsplan og efter senest seks måneder skal der være iværksat aktivering i form af uddannelse, løntilskudsjob eller deltagelse i et beskæftigelsesprojekt. Der er derefter pligt til kommunal aktivering i mindst 6 måneder om året, indtil vedkommende er i beskæftigelse.



Figur 4. Den individuelle aktiveringsindsats' tre veje.

Rotationen vedligeholder udstødelsestruedes kvalifikationer og øger kvalifikationerne for de allerede ansatte. En forbedret kvalifikationsstruktur betyder en øget konkurrence om ledige jobs, hvorved arbejdsmarkedets strukturproblemer reduceres. Det muliggør en mere ekspansiv økonomisk politik.¹⁰

Da det kun vil være en mindre gruppe blandt personer uden arbejdsmarkedstilknytning, der alene har ledighed som problem, har Socialkommissionen ikke foreslået en kommunal forpligtelse til aktive tilbud af en bestemt længde og inden for bestemte frister, men overladt beslutningerne til kommunale dispositioner.

Aktiveringsreformen sigter på at reducere risikoen for en fastlåsning i passiv forsørgelse, der tenderer imod arbejdsmarkeds-mæssig udstødelse og disponerer for efterfølgende social marginalisering; men den sigter også via sine forslag om beskæftigelse på særlige vilkår på de »næsten udstødte«.

Det rummelige arbejdsmarked

Også personer med varig nedsat funktionsevne må der være plads til i et rummeligt arbejdsmarked. De skal have ret til:

at kunne konkurrere på lønnen gennem arbejde til en lavere timeløn, idet de er sikret et acceptabelt samlet forsørgelsesgrundlag;

at kunne arbejde i job, der tager særlige hensyn til individuel formåen, forudsætninger og ønsker med hensyn til arbejdstid, arbejdstilrettelæggelse, arbejdspladsindretning, tempo m.v.

at have samme rettigheder og pligter som andre på arbejdsmarkedet.

10. Da efteruddannelse m.v. næppe vil give det fornødne antal lønrotationsjob foreslås det tillige, at tilskudet kan anvendes i forbindelse med forældreorlov og generel orlov, men i så fald på lavere ydelsesniveau. Der kan også ydes løntilskud, uden at det forudsætter rotation. Ledige kan til enhver tid påbegynde et længerevarende uddannelsesforløb efter samme regler som dem, der gælder for beskæftigedes uddannelsesorlov.

Selvsagt forudsætter ansættelse på særlige vilkår en forudgående visitation, der varetages af primærkommunen. Det drejer sig om en mellemløsning mellem aktivering og revalidering mod fuld funktionsdygtighed på den ene side og tilkendelse af førtidspension på den anden. Den individuelle kommunale indsats vil derfor have en struktur, som vist i figur 4.

Givet at den langvarige funktionsnedsættelse er dokumenteret, har den visiterede ret til selv at finde beskæftigelse på særlige vilkår med adgang til vejledning hos den amtslige arbejdsformidling og hos kommunen. Lykkes det ikke, har kommunerne efter 12 måneder pligt til at anvise beskæftigelse på særlige vilkår (helst tidsubegrænset eller af mindst 12 måneders varighed). Adgangen til beskæftigelse på særlige vilkår skal revurderes hvert tredje år med henblik på stillingtagen til enten ordinær beskæftigelse eller førtidspensionering.

Aflønningen kan ske på en af to måder. Enten med en offentlig basisløn suppleret med en (af den individuelle produktivitet bestemt) præstationsløn på mellem 25 og 50 kr. pr. time betalt af arbejdsgiveren. Eller med et løntilskud til arbejdsgiveren på 50 pct. af fagets mindsteløn og med en samlet arbejdsgiverbetalt aflønning mindst svarende til fagets mindsteløn.

Der er flere formål med forslaget:

- at sikre et forsørgelsesgrundlag som delvist erhverves ved arbejde frem for passiv forsørgelse;
- at få udført arbejde, som ellers ikke ville blive udført på grund af den høje markedspris;
- at »konkurrere på prisen« om den efterspørgsel efter arbejdskraft, der i forvejen er i samfundet;
- at reducere udstødelsen fra arbejdsmarkedet og den sociale udstødelse;
- at reducere omfanget af »sort arbejde« og »gør-det-selv«-arbejde.

Aktivering for personer uden for arbejdsmarkedet

Kommissionen har herudover beskæftiget sig med aktiveringsindsatsen for personer uden for arbejdsmarkedet i samarbejde med frivillige organisationer. Der skelnes i den forbindelse mellem:

- førtidspensionister, hvis behov primært er socialt samvær og hjælp til at fungere fysisk og psykisk;
- de mere »usynlige« aktiveringsbehov hos førtidspensionister med ønske om aktiviteter inden for et interesseområde;
- personer, der af andre årsager er uden stabil kontakt til arbejdsmarkedet og med behov for deltagelse i behandlingsforløb, f.eks. misbrugere og hjemløse.

Der er i overvejelserne lagt størst vægt på den gruppe af førtidspensionister, der i voksende grad ser dagligdagen indholdsløs og ser med pessimisme på fremtiden. Ikke mindst for at bryde den sociale isolation, der kan være vejen til samfundsmæssig udstødelse, lægges der stor vægt på et bredt spekter af aktiveringsmuligheder, som deles med andre samfundsgrupper.

Ydelsesreformen

Til det nuværende ydelsessystem knytter der sig en række problemer:

- mange fastlåses i passiv forsørgelse;
- langtidsledige risikerer helt at miste offentlige ydelser eller at blive henvist til bistandslovens kontantydelse, hvilket medfører uhensigtsmæssige forsøg på at forlænge dagpengeretten;
- det kan ikke altid betale sig at arbejde;
- ydelsessystemet er kompliceret og uigennemsigtigt.

Socialkommissionens forslag til en ydelsesreform er bygget op på en grundydelse kombineret med tillægsydelser, hvis nærmere udformning beror på, om den udløsende begivenhed er ledighed, sygdom eller handicap. Uden iøvrigt at gå i detaljer med ydelsesreformen skal det fremhæves, at alle ledige med arbejdsmarkedstilknytning, jf. tabel 7, tidsubegrænset er berettiget til grundydelsen, og at der med det sigte at fastholde lønmodtagerens tilknytning til arbejdspladsen foreslås en sygelønsordning for ansatte med mere end to års ansættelse hos samme arbejdsgiver. Overordnet foreslås systemet udformet, så:

- det altid vil kunne betale sig at arbejdsløshedsforsikre sig;
- der altid er en merindtjening forbundet med arbejde sammenlignet med passiv forsørgelse;
- unge stimuleres til at vælge uddannelse frem for passiv forsørgelse.

Også ydelsesforslagene er med andre ord indrettet med henblik på at reducere risikoen for marginalisering.

Organisering og finansiering

Uden at gå dybt ind i forslagene om organisering og finansiering skal det nævnes, at de hensyn, der forfølges, er:

- en administration af aktive ydelser så tæt på borgerne som muligt;
- en snæver sammenhæng mellem opgavefordeling og økonomisk ansvar;
- en løbende politisk afvejning af udgifter og muligheder i aktiv indsats i forhold til udgifterne til passive ydelser;

en tilsikring af økonomiske tilskyndelser for beslutningstagerne til at vælge aktive tilbud.

Disse hensyn har betinget en placering af ansvaret for den generelle aktivering hos amtskommunerne og for den individorienterede aktivering hos primærkommunerne. Finansielt er udgifterne fordelt mellem amts- og primærkommuner, så risikoen for »kassetænkning« er minimeret, mens løntilskud til ledige, uddannelsesydelse til selvvalgt uddannelse og iværksætterstøtte er foreslået finansieret af staten for at give kommunerne en stærk tilskyndelse til fremme af disse foranstaltninger.

En sammenfatning

Hensigten med mit indlæg har været at demonstrere udvikling af en interventionsstrategi af forebyggende karakter dels rettet imod hele befolkningen, men med focus på særligt udsatte kategorier, og dels rettet imod visse grupper med speciel markant risiko for social udstødelse, herunder især personer med reduceret arbejdsfunktionsevne; men samtidig er der brug for mere specifikke indgreb målrettet mod allerede stærkt marginaliserede og udstødte befolkningsgrupper. En gennemgang af litteraturen afdækker ikke umiddelbart formålstjenlige interventionsstrategier. Skal sådanne udvikles, er der behov for:

en mere præcis afgrænsning af begreberne social isolation og udstødelse, med en heraf følgende mulighed for i højere grad at kunne operationalisere begreberne, som baggrund for forløbsanalyser, der kan identificere de strukturelle, de betingende og de udløsende mekanismer, som spiller en rolle i udstødelsskæden, og som muliggør bestemmelse af de faktorer, der hæmmer marginaliserings- og fremmer integrationsprocesser, herunder især identifikation af strukturelle og indvidspecifikke forholds betydning, alt med det sigte at afdække de mest hensigtsmæssige interventionsstrategier.

De senere års velfærdsdiskussioner har i ikke ubetydelig grad inddraget det lidt diffuse begreb livskvalitet. Jo mere en person er aktiv, har selvværd, har et gensidigt og nært forhold til og en følelse af samhørighed med andre mennesker, jo højere livskvalitet vil man mene, at vedkommende har. Aktiv i den forstand at man tager del i begivenheder uden for en selv, der opleves som meningsfulde. Selvværd forstået som dette at man accepterer sig selv som værdifuld og mestrer sine omgivelser. Samhørighed som udtryk for tilknytningen til andre mennesker og oplevelse af en fællesskabsfølelse. Just i modsætning til social isolation og udstødelse.

Det er derfor ikke mærkeligt, at den velfærd, som skabes gennem stærkere social integration og oplevelse af samhørighed, er blevet understreget, mens isolation og udstødelse er blevet fremhævet som noget, der ikke alene har at gøre med dårlige materielle kår.

Isolation, ensomhed, kriminalitet, misbrug, mentale problemer o.s.v. ses i sammenhæng med fravær af social nærhed, identifikation, integration og støtte. Positivt fremhæves betydningen af udvikling af stærkere sociale netværk; men just det er ganske kompliceret.

Problemet er, at meget tyder på, at de, der selv har få sociale ressourcer, også er dem, som har vanskeligst ved at blive koblet ind på stabile, sociale netværk. Det hænger sammen med, at deltagelse i sociale netværk ofte har karakter af en bytteproces, hvor udveksling af materielle og immaterielle goder er det, som sikrer netværkets stabilitet. Derfor vil de i bred forstand ressourcesvage være henvist til netværk med andre ressourcesvage, mens det er uhyre vanskeligt at integrere allerede isolerede og udstødte med den øvrige befolkning. Det ses både af forsøg med egentlige integrationsprojekter, og det ses i høj grad i forbindelse med udslusning fra institutioner.

Det er netop derfor, at det er så vigtigt at anlægge en strategi baseret på primær forebyggelse.