

Aktivering i Danmark – effektmålinger

Artiklen præsenterer en række målinger af effekterne af aktiveringsforanstaltninger, dels på de aktiveredes senere beskæftigelsessituation og dels på deres oplevelse af livskvalitet. Ligeledes diskuteres de metodiske vanskeligheder ved specielt målinger af beskæftigelseseffekten.

Indledning

Aktivering i den form, vi kender den i dag, blev introduceret i slutningen af 1970'erne. I 1977 fik kommunerne mulighed for at aktivere kontanthjælpsmodtagere, og i 1978 etablerede man de første arbejdstilbudsordninger for de forsikrede ledige. Baggrunden for disse indsatser var dels den høje og vedvarende arbejdsløshed og dels bekymringen for de unge. I det hele taget har ungdomsarbejdsløsheden været et væsentligt element i den danske aktiveringspolitik. Det handler om frygten for, at de unge ikke skal få fodfæste på arbejdsmarkedet, så de udvikler en såkaldt forsørgelseskultur.

Som næsten alt på det danske arbejdsmarked er aktivering delt i to systemer. Det ene er dagpengesystemet for kernearbejdskraften, og det andet er kontanthjælpssystemet, som er for dem, der ikke har forsikret sig mod arbejdsløshed eller ikke opfylder kravene til at modtage dagpenge.

Om aktivering af dagpengeberettigede kan man for det første sige, at reglerne er blevet meget mere omfattende. I begyndelsen handlede det mest om at undgå, at de

arbejdsløse 'faldt ud' af dagpengesystemet og ned i 'kontanthjælpssystemet'. I 2000 har vi derimod fået et meget omfattende og kompliceret sæt aktiveringsregler, som skal hjælpe den enkelte arbejdsløse i beskæftigelse. Man er gået fra det enkle og generelle i retning af det specielle og individuelle.

En anden generel tendens har været, at man har beskåret de arbejdsløses muligheder for at få 'passive dagpenge'. I begyndelsen kunne man forvente at få dagpenge i mange år, hvis blot man deltog i nogle obligatoriske arbejdstilbud med jævne mellemrum. I dag kan man højst opholde sig i dagpengesystemet i fire år, hvoraf de tre år er i aktivperioden, hvor man har ret og pligt til at være aktiveret hele tiden.

Aktivering i kontanthjælpssystemet foregår ofte på meget dårlige vilkår. De aktive-rede har næsten ingen rettigheder. Selv om der ofte står i reglerne: *Løn og arbejdsvilkår skal svare til de overenskomstmæssige eller de for tilsvarende arbejde sædvanligt gældende*. For at leve op til disse krav har man reguleret timetallet pr. uge. I mange

tilfælde får de aktiverede kun 11 kr. i timen, udover deres kontanthjælp. De har ingen ferieret, men skal holdes ude af aktivering i en måned om året. Ofte bestemmer de ikke deres arbejdstid.

I dag har kommunerne ikke mulighed for at overføre kontanthjælpsmodtagerne til dagpengesystemet, fordi støttet arbejde, f.eks. jobtræning, ikke tæller med til at blive dagpengeberettiget.

Aktiveringens former og omfang

De hyppigst forekommende aktiveringsordninger er i dag:

Jobtræning: Den foregår hos private eller offentlige arbejdsgivere. Arbejdsgiveren får et løntilskud, hvis der er tale om en nettoudvidelse af antallet af beskæftigede. Løntilskuddet udgør ca. halvdelen af mindstelønnen – ca. 50 kr. i timen. Den normale varighed er 6 måneder. Løn og arbejdsvilkår skal svare til overenskomster og lovgivning på området, men hvis det foregår hos offentlige arbejdsgivere, kan lønnen højst udgøre ca. 90 kr. i timen.

Individuel jobtræning: Individuel jobtræning er rettet mod arbejdsløse, der har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse på normale løn og arbejdsvilkår – altså de 'tunge' ledige.

Individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde. Deltagerne får ikke løn, men en 'projektydelse', som fastsættes af myndighederne. Den samlede indkomst kan aldrig overstige dagpengemaksimum. Arbejdstiden fastsættes individuelt. I øvrigt gælder overenskomstmæssige regler – altså bortset fra løn og arbejdstid.

Puljejob: Der er oprettet særlige puljejob inden for offentlige serviceområder. Disse job gives kun til dagpengeberettigede ar-

bejdsløse i aktivperioden. Kontanthjælpsmodtagere kan altså ikke blive aktiverede i puljejob. Man kan være beskæftiget i alle tre år i puljejob. Man får en løn på ca. 90 kr. i timen. Ordningen blev ophævet ved udgangen af 1999, men der er fortsat personer på ordningen.

Uddannelsesaktiviteter: Der er en lang række uddannelsesmuligheder, som man kan blive aktiveret i. Både ordinære uddannelser og særlige kurser/uddannelser for arbejdsløse, fx daghøjskoler. Den generelle regel er, at man får dagpenge eller kontanthjælp under uddannelsen.

Iværksætterydelse: Indtil 1998 eksisterede der en iværksætterydelse, som gav de arbejdsløse støtte til at starte egen virksomhed. I tre år kunne de modtage halve dagpenge eller kontanthjælp uden at skulle stå til rådighed for anvist arbejde.

Der har været en pæn stigning i det gennemsnitlige antal af aktiverede fra 1995 til 1999 på næsten 25%. Stigningen har været lige stor i AF-aktivering og kommunal aktivering.

Der er imidlertid sket en forskydning mellem de enkelte aktiveringsordninger. Færre er kommet i almindelig jobtræning og på iværksætterstøtte (nedlagt i 1998). Til gengæld er der flere i uddannelsesforanstaltninger, individuel jobtræning og i puljejob (nedlagt ultimo 1999). Denne forskydning hænger sandsynligvis sammen med ændringer i sammensætningen af de ledige. Det er velkendt, at der i aktiveringsystemet sker en vis form for 'creaming', dvs., man vælger de 'bedste' først og venter med dem, der har størst problemer. De bedre beskæftigelsesmuligheder, som har kendetegnet de sidste 4-5 år, har betydet, at 'de bedste' allerede er ude af systemet. Tilbage er nu de vanskeligste ledige, som ofte har andre problemer end blot ledighed. Ifølge den nye lov om aktiv socialpolitik fra 1998,

Tabel 1: *Gennemsnitlig antal deltagere i forskellige aktiveringsordninger, 1995-1999.*

	1995	1996	1997	1998	1999
Ialt	70.738	74.063	76.163	77.974	87.105
Aktivering i AF-regi	44.206	45.741	47.471	46.484	54.560
Kommunal aktivering	26.532	28.322	28.692	31.010	32.545
Jobtræning	26.098	20.443	16.829	16.502	16.910
Individuel jobtræning	10.856	13.317	13.960	15.249	16.584
Puljejob	–	2.059	6.638	6.237	4.930
Frivilligt arbejde	494	372	284	280	302
Iværksætterstøtte	14.045	12.427	11.245	7.783	3.327
Uddannelse	20.632	26.376	27.818	31.923	45.571

Kilde: Statistisk tiårsoversigt, 2000.

skal alle nu deltage i aktivering, også ledige der har psykiske problemer, alkoholikere og narkomaner, ja sågar 'landevejens faren- og svende'.

En 'sideeffekt' af aktivering kan være en substitutionseffekt, dvs., at de aktiverede 'skubber' ordinært ansatte ud i arbejdsløshed, fordi det er billigere for arbejdsgiverne at ansætte aktiverede med lønstilskud. På den måde nedbringer man ikke antallet af arbejdsløse, men man 'rører rundt i gryden'. Desværre kender vi ikke omfanget af denne effekt.

Effekter af aktivering

Et af de centrale spørgsmål ved aktiveringsforanstaltningerne er, om de i det hele taget virker efter hensigten. Bidrager de til, at de aktiverede kommer i ordinær beskæftigelse? Opnår de aktiverede på længere sigt en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet?

Per Kongshøj Madsen foretog i 1992 en gennemgang af en række forskellige evalueringer, der var blevet foretaget af de arbejds- og uddannelsesstilbudsordninger, som eksisterede før arbejdsmarkedsreformen i 1994. Med hensyn til beskæftigelseseffekten konkluderede han (Madsen 1992):

»På dette grundlag kan det skønnes, at omkring 40% af de langtidsledige, som modtager arbejdstilbud og evt. efterfølgende UTB eller UDY, faktisk kommer ud af deres langtidsarbejdsløshed i perioden efter deltagelsen.«

»Den primære konklusion på gennemgangen af beskæftigelsesandelene er imidlertid klar nok. Det meget dystre billede af indsatsen mod langtidsledighed, som er blevet tegnet af medierne i den senere tid, må modificeres. Tilbudene hjælper ikke 'én ud af hver ti', men op mod halvdelen af deltagerne.«

Per Kongshøj Madsen tog dog et forbehold, idet han pegede på, at nogle arbejdsløse måske ville have fået job alligevel. Han var imidlertid ikke i stand til at sige, hvor mange det drejede sig om. Et andet vigtigt forbehold var stabiliteten af den ordinære beskæftigelse. Hvordan ser situationen ud 2-3 år efter, at aktiveringen er afsluttet? De fleste undersøgelser har kun målt beskæftigelseseffekten 1/2-1/2 år efter aktiveringsforanstaltningernes afslutning.

I det følgende vil vi resumere de væsentligste effekter af aktivering i henholdsvis

dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet.

Dagpengesystemet

Den første større undersøgelse af effekterne af aktivering i dagpengesystemet blev gennemført af Klaus Langager fra Socialforskningsinstituttet med dataindsamling i slutningen af 1995 og begyndelsen af 1996. Undersøgelsen viste, at 36% af de aktiverede korttidsledige (dvs. aktiverede i dagpengeperioden eller delperiode 1 var i beskæftigelse ca. et år efter, de havde afsluttet aktiveringen, og 1% var under uddannelse. Blandt de aktiverede langtidsledige (dvs. aktiverede i aktivperioden eller delperiode 2 kom 23% i beskæftigelse og 1% var under uddannelse.

I en anden undersøgelse, gennemført af Arbejdsmarkedsstyrelsen med dataindsamling i slutningen af 1997, viste det sig, at 51% af de aktiverede i dagpengeperioden var i beskæftigelse 7-10 måneder efter, de havde afsluttet aktiveringen. Tilsvarende var 8% kommet i uddannelse.

Tabel 2: Arbejdsmarkedssituationen for aktiverede i dagpengeperioden, $1/2-1\frac{1}{2}$ år efter aktivering.

	1995/96*	1997**
I beskæftigelse	36%	51%
Under uddannelse	1%	8%
I aktivering	17%	11%
Arbejdsløse	38%	27%
Uden for arbejdsstyrken	7%	3%
I alt	99%	100%

* 6-18 måneder efter aktiveringens afslutning.

** 7-10 måneder efter aktiveringens afslutning.

Kilder: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999a), Langager (1997).

Ifølge de to undersøgelser er der altså sket en markant forbedring blandt *korttidsledige*. Det kan dels skyldes, at beskæftigelses- og uddannelsesmulighederne er blevet forbedret, dels at de korttidsledige har gået ledige i kortere tid, fordi aktiveringen er blevet rykket frem og dagpengeperioden forkortet. Endelig kan forskellen måske skyldes, at perioden efter aktiveringens afslutning er lidt forskellig i de to undersøgelser.

Siden 1997 har Arbejdsmarkedsstyrelsen gennemført en systematisk opgørelse af effekterne af aktivering i dagpengeperioden. Man har opgjort en såkaldt *integrationseffekt*, dvs. procentdelen, der enten er i ustøttet arbejde eller ordinær uddannelse et halvt år efter aktiveringens ophør. Integrationseffekten er opgjort for hvert kvartal, undtagen 4. kvartal.

Tabel 3: Procentdel i beskæftigelse/uddannelse et halvt år efter afslutning af aktivering i dagpengeperioden. 1997-1999.

	1997	1998	1999
1. kvartal	50%	54%	48%
2. kvartal	40%	40%	39%
3. kvartal	58%	56%	52%

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999b).

Tabel 3 viser, at der er en vis sæsonvariation. Integrationseffekten er mindst, når aktiveringen afsluttes i 2. kvartal, hvor der effektmåles i 4. kvartal. Desuden ser man en tendens til, at integrationseffekten bliver mindre. Det er især tydeligt fra 1998 til 1999. Årsagen til den reducerede integrationseffekt er primært, at uddannelse giver dårligere effekt. Derimod er der en klar forbedret effekt af jobtræning, se tabel 4. Når nettoeffekten bliver negativ, skyldes det, at uddannelse bruges mere og mere som aktiveringsform, mens omfanget af jobtræning er mere stabilt.

Tabel 4: Procentdel i beskæftigelse/uddannelse et halvt år efter afslutning af forskellige aktive-ringsformer i dagpengeperioden. 3. kvartal 1997-1999.

	1996	1997	1998	1999
Jobtræning	48%	58%	68%	72%
Uddannelse	49%	58%	54%	46%

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999b).

Arbejdsmarkedsstyrelsen har også gennemført effektundersøgelser af langtidsarbejdsløse (dvs. aktiverede i aktivperioden – efter to års uafbrudt ledighed).

Tabel 5. Arbejdsmarkedssituationen for aktive-rede i aktivperioden et halvt år efter aktivering.

	1997	1999
I beskæftigelse	19%	24%
Under uddannelse	7%	8%
I aktivering	54%	47%
Arbejdsløse	17%	17%
Uden for arbejdsstyrken	3%	4%
I alt	100%	100%

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999a).

Der er sket en forbedring af beskæftigelseeffekten fra 1997 til 1999, fra 19% til 24%; en næsten uændret andel er kommet i ordinær uddannelse – 7-8%; endelig er næsten halvdelen i aktivering; og 17% er arbejdsløse.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har siden 1996 løbende målt integrationseffekten af aktivering i aktivperioden. Integrationseffekten er målt som den procentdel, der er i understøttet beskæftigelse eller ordinær uddannelse, henholdsvis et halvt år og et år efter, de er startet på aktiveringen.

Tabel 6: Procentdel i beskæftigelse/uddannelse et halvt år og et år efter starten i aktivering i aktivperioden. 1. kvartal, 1997-1999.

	1997	1998	1999
Et halvt år efter	22%	24%	28%
Et år efter	33%	34%	35%

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999b).

Vi kan for det første se, at integrationseffekten er større efter et år end efter et halvt år, dvs. sandsynligheden for at opnå beskæftigelse eller uddannelse stiger, jo længere tid man er i aktivering i aktivperioden. Vi kan også se en tendens til, at integrationseffekten er steget svagt i perioden 1997 til 1999. Det er især effekten efter et halvt år, der er steget, mens der er tale om en meget svag positiv udvikling efter et år.

Den beskæftigelsesmæssige effekt afhænger, som vi netop har set af, hvornår vi måler effekten. I forbindelse med Social Årsrapport er der blevet lavet analyser af, hvordan det tre år senere er gået dem, der har været i aktivering.

Tabel 5. Arbejdsmarkedssituationen for aktive-rede i aktivperioden et halvt år efter aktivering.

	1997	1999
I beskæftigelse	19%	24%
Under uddannelse	7%	8%
I aktivering	54%	47%
Arbejdsløse	17%	17%
Uden for arbejdsstyrken	3%	4%
I alt	100%	100%

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999a).

Vi kan konstatere, at halvdelen af de aktiverede ikke modtog offentlige ydelser tre år efter, at de var i AF-aktivering. Knap 20%

modtog arbejdsløshedsdagpenge og 8% var i aktivering. Nogle få procent modtog kontanthjælp og førtidspension. Det skal dog understreges, at vi ikke ved ret meget om, hvad personerne har foretaget sig i løbet af de tre år. I teorien kan modtagerne af arbejdsløshedsdagpenge godt have været i ordinær beskæftigelse i det meste af perioden, ligesom personer, der ikke modtager nogen ydelser, godt kan have været arbejdsløse i længere tid.

Kontanthjælpsmodtagere

Når det gælder de arbejdsløse i kontanthjælpssystemet, er der ikke offentliggjort tilsvarende undersøgelser for nylig. Den seneste større evaluering er gennemført af Socialforskningsinstituttet i 1997. I denne evaluering opgjorde man den beskæftigelsesmæssige situation et halvt år efter aktivering.

Tabel 8: *Aktiverede kontanthjælpsmodtagere fordelt efter beskæftigelsessituation et halvt år efter aktivering. 1997.*

I ordinær beskæftigelse	23%
Under uddannelse	21%
I aktivering	26%
Arbejdsløs	29%
I alt	99%

Kilde: Weise & Brogaard (1997).

44% havde opnået en 'succesfuld' situation, idet 23% var kommet i ordinær beskæftigelse, og 21% var kommet i uddannelse. Hvis vi skal sammenligne resultaterne med undersøgelsen af de a-kasseforsikrede, ligner det mest resultaterne for personerne i aktivperioden, altså de langvarigt arbejdsløse. Der er nogenlunde lige mange, der er kommet i ordinær beskæftigelse – ca.

20%. Til gengæld er der en betydeligt større del af kontanthjælpsmodtagerne, der er kommet i uddannelse.

Det er imidlertid vigtigt at gøre opmærksom på, at undersøgelsen er lavet for et par år siden. Hvis man skulle lave undersøgelsen i dag, ville resultaterne formodentlig blive mindre positive, fordi de 'bedste' kontanthjælpsmodtagere nok er kommet i beskæftigelse. Desuden stiller den nye lov om aktiv socialpolitik krav om, at alle kontanthjælpsmodtagere i princippet skal aktiveres. Det betyder, at gruppen alt i alt er blevet 'tungere', og det vil sandsynligvis påvirke resultaterne i negativ retning.

I forbindelse med udarbejdelse af Social Årsrapport har man analyseret de kommunalt aktiveredes situation tre år efter deltagelse i kommunal aktivering.

Tabel 9: *Procentdel af dem, der i 1995 og 1996 var i kommunal aktivering, opdelt efter hvilken offentlig ydelse de modtog i 1998 og 1999.*

	1995-98	1996-99
Modtog ingen ydelser	40%	37%
I AF-aktivering	1%	0%
I kommunal aktivering	18%	20%
Modtog arbejdsløshedsdagpenge	10%	8%
Modtog kontanthjælp	18%	20%
Modtog andre ydelser	12%	15%

Kilde: CASA og Socialpolitisk Forening 1999 og 2000.

Ca. 40% af de kommunalt aktiverede modtog slet ingen offentlig ydelse tre år efter. De er altså blevet selvforsørgende eller er kommet i en ordinær uddannelse, hvor de modtager SU. Det skønnes, at langt de fleste er kommet i ordinær beskæftigelse. Ca. 10% modtog arbejdsløshedsdagpenge, hvilket betyder, at de må have haft ordinært arbejde, siden de var i kommunal aktive-

ring. Ca. 15% modtog 'andre' ydelser, fx sygedagpenge, og en del af disse personer har sandsynligvis også været i beskæftigelse, siden de var i aktivering. Ca. 20% var i kommunal aktivering, mens andre ca. 20% modtog kontanthjælp, hvilket betyder, at de ikke har haft tilstrækkeligt med ordinært arbejde til at kunne modtage arbejdsløshedsdagpenge.

Effekten af forskellige aktiveringsordninger

De forskellige aktiveringsordninger har helt klart forskellige beskæftigelseseffekter. Den følgende tabel, der omfatter de a-kasseforsikrede i aktivering viser tydeligt, at jobtræning i private virksomheder giver de bedste resultater.

Tabel 10: Procentdel af aktiverede i aktiveringsperioden, der er kommet i beskæftigelse eller ordinær uddannelse efter at have deltaget i forskellige aktiveringsordninger. 1997 og 1999.

	1997	1999
Privat jobtræning	36%	50%
Offentlig jobtræning	21%	27%
Puljejob	20%	33%
Uddannelse	26%	32%
I alt	26%	32%

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999c).

50% i 1999 og 36% i 1997 af de aktiverede i aktiveringsperioden opnåede beskæftigelse eller ordinær uddannelse efter at have deltaget i privat jobtræning. Til gengæld er deltagelse i offentlig jobtræning ikke nær så succesfuld – 21% i 1997 og 27% i 1999 havde opnået beskæftigelse eller uddannelse. Det samme niveau ligger deltagelse i puljejob på. Endelig kan man konstatere, at uddannelse i aktiveringsperioden også har forbed-

ret effekten – fra 26% i 1997 til 32% i 1999. Uddannelse er desuden den aktiveringsform, som er vokset mest de senere år.

Vi kan altså konstatere, at integrationseffekten (procentdel, der får beskæftigelse eller ordinær uddannelse) i aktiveringsperioden er steget de senere år, og det gælder alle former for aktivering. Privat jobtræning er klart den mest effektfulde, mens de andre ligger nogenlunde på linje, dog med offentlig jobtræning som den mindst succesfulde. En væsentlig forklaring på, at privat jobtræning er den mest succesfulde, mens offentlig jobtræning er den dårligste, skal sandsynligvis findes i den 'creaming', der sker, dvs. at det er ofte de 'bedste', der sendes i privat jobtræning, mens de 'dårligste' kommer i offentlig jobtræning. Det kan bl.a. skyldes, at den private sektor naturligvis helst vil have de bedste, og at der er en del arbejdsløse, der selv finder et job i den private sektor, som kan anerkendes til aktivering. Desuden finder der muligvis en del 'misbrug' af aktiveringsordningen sted, idet arbejdsgiverne bruger jobtræning til at opnå løntilskud i det første halve år. De ville muligvis have ansat vedkommende alligevel.

Når det gælder offentlig jobtræning, så er det ofte de 'dårligste', der bliver placeret her. Det er dem, der ikke kan opnå privat jobtræning. Desuden er kommunerne og andre offentlige institutioner nærmest forpligtet til at tage 'resten' for at leve op til loven. En anden forklaring på den relative succes i privat jobtræning er, at mulighederne for, at de aktiverede kan fortsætte ansættelsen i virksomheden, er bedre end i det offentlige. I det offentlige har man mange steder afsat en række 'job' specielt til aktiveringspersoner. Når aktiveringsperioden er udløbet, skal der altid en ny person ind. Selv om den offentlige arbejdsplads måske gerne ville beholde vedkommende i ordinær beskæftigelse, er der ikke mulighed for det.

Subjektive effekter

Succeskriterierne for aktivering handler i stort omfang om at få deltagerne i beskæftigelse eller uddannelse med efterfølgende beskæftigelse og selvforsørgelse. Men der er andre aspekter af aktivering, der i stigende grad lægges vægt på. Det handler bl.a. om aktiveringens påvirkning af andre livsområder end arbejdslivet, fx det sociale liv og fritidslivet. Desuden handler det om en række subjektive aspekter, fx selvrespekt og uafhængighed. I en undersøgelse fra Center for Social Integration og Differentiering (CID) med dataindsamling i foråret 1999, blev det undersøgt, om de aktiverede havde andre oplevelser af at være aktiveret end at opnå beskæftigelse.

De aktiverede personer blev således bedt om at vurdere, om de syntes aktiveringen havde betydet, at de havde fået det bedre på forskellige livsområder: arbejdslivet, økonomi, socialt liv, politisk liv og fritidsliv.

Undersøgelsen viser, at aktivering betyder en klar forbedring af de aktiveredes arbejdsliv og sociale liv. Derimod er der stærkt delte meninger om, hvorvidt de har fået en bedre økonomi og et bedre fritidsliv, og de fleste mener ikke, at det politiske liv er blevet ændret. Undersøgelsen viser også, at flere deltagere i kommunal aktivering har

oplevet forbedringer, end deltagerne i AF-aktivering. Det gælder næsten på alle områder. Man kan dog ikke nødvendigvis konkludere, at kommunal aktivering er bedre end AF-aktivering, fordi det bl.a. også handler om de aktiveredes udgangssituation og forventninger.

I samme undersøgelse blev det undersøgt, om deltagelse i aktiveringen havde påvirket følelser og oplevelser på forskellige planer. Der kunne svares 'Ja, i høj grad', 'Ja, i nogen grad' og 'nej'. I Tabel 12 er vist den procentdel, der har svaret 'Ja, i høj grad' og 'Nej'.

Undersøgelsen viser, at der tilsyneladende er meget delte meninger om, hvorvidt aktivering har positive virkninger på en række forskellige følelser og oplevelser. I den positive ende finder vi: '*Får udnyttet evnerne bedre*' og '*har fået et mere spændende liv*'. Det er der mere end 40%, der mener. Der er også mange, der mener, at de: '*har fået mere selvrespekt*', '*ser mere lyst på fremtiden*' og '*føler sig mere ansvarlig*'. I den negative ende finder vi følgende: '*blevet mindre afhængig af andre*' og '*fået nye muligheder for livsudfoldelse*'. Der er heller ikke specielt mange, der '*har fået større respekt fra andre*' og '*har fået mere struktur på dagligdagen*'.

Tabel 11: Procentdel der mener, at aktiveringen har betydet et bedre eller dårligere liv på forskellige områder. 1999.

	% der har fået det bedre		% der har fået det dårligere	
	AF- Aktivering	Kommunal aktivering	AF- aktivering	Kommunal aktivering
Arbejdsliv	50%	55%	9%	3%
Økonomi	22%	28%	29%	20%
Socialt liv	39%	54%	9%	4%
Politisk liv	5%	8%	1%	4%
Fritidsliv	12%	20%	20%	13%

Kilde: Hansen (under udgivelse).

Tabel 12: Procentdel, der mener at aktiveringen har haft betydning på forskellige følelser og oplevelser.

	% 'Ja i høj grad'		% 'Nej'	
	AF-aktivering	Kommunal aktivering	AF-Aktivering	Kommunal aktivering
Får udnyttet evnerne bedre	44%	44%	33%	27%
Har fået et mere spændende liv	44%	41%	30%	34%
Har fået mere selvrespekt	35%	41%	40%	32%
Ser mere lyst på fremtiden	34%	41%	43%	32%
Føler sig mere ansvarlig	32%	41%	46%	35%
Føler sig mere som en del af samfundet	29%	36%	40%	41%
Har fået mere struktur på dagligdagen	29%	32%	48%	43%
Har fået større respekt fra andre	23%	34%	54%	48%
Fået nye muligheder for livsudfoldelse	19%	29%	50%	46%
Blevet mindre afhængig af andre	16%	27%	71%	58%

Kilde: Hansen (under udgivelse).

Det er igen bemærkelsesværdigt, at deltagerne i kommunal aktivering gennemgående synes, de har fået mere ud af aktivering, end deltagerne i AF-aktivering. Det gælder næsten på alle forhold. Men atter skal man være varsom med at konkludere, at kommunal aktivering er bedre end AF-aktivering, fordi det som nævnt, bl.a. også handler om de aktiveredes udgangssituation og forventninger.

Om effektmålinger

Det har gennem flere år været debateret, hvordan man skal måle effekten af aktivering eller andre former for arbejdsmarkedsforanstaltninger. Man har bl.a. benyttet flere relativt avancerede statistiske metoder, som er vanskeligt gennemskuelige for almindelige læsere, f.eks. 'fixed effect' og simpel effekt. Ideen med de statistiske målinger er, at man gerne vil kunne tilskrive en bestemt foranstaltning, fx. privat job-

træning, en særlig og præcis målbar effekt med hensyn til beskæftigelse og/eller uddannelse. Altså hvor meget nytter det?

Socialforskningsinstituttet har bl.a. benyttet 'fixed effect' metoden i to af sine store undersøgelser af henholdsvis kommunal aktivering og AF-aktivering. Ifølge denne metode sammenligner man en gruppe aktiverede med sig selv, dvs. man beregner, hvordan man tror det ville være gået for gruppen, hvis den ikke var kommet i aktivering. Derefter sammenligner man med, hvordan det rent faktisk er gået gruppen. Forskellen på de to resultater beregnes derefter som effekten af foranstaltningen. Der er flere svagheder ved metoden. For det første afhænger beregningerne af, hvordan man tror det ville være gået. Det kan man naturligvis kun gætte sig til, fx ved at se på personernes forudgående ledighedserfaringer. Det er et kvalificeret gæt, men stadigvæk kun et gæt, for vi ved faktisk ikke, hvordan det ville være gået de ledige, hvis

de ikke var kommet i aktivering. En anden svaghed ved effektundersøgelserne er, at succeskriteriet er defineret på en problematisk måde. En succesfuld situation vil efter undersøgelse definition sige, at man ikke er 'bruttoledig, dvs. at man hverken er arbejdsløs, i aktivering eller på uddannelsesorlov. Problemet er imidlertid, at fx. langtidssygdom og førtidspension regnes som en succesfuld situation, hvilket man normalt ikke vil betragte det som.

I Arbejdsministeriets nye rapport: *Effekter af aktiveringsindsatsen* (marts 2000) indfører man et nyt effektmål: Simpel effekt-analyse. Selv om de nok har forbedret effektmålingen i forhold til fixed-effekt analyserne, så er der stadig tale om skønne forløb. Der er altså tale om 'gætteri' om, hvordan det måske ville være gået, hvis ikke personerne havde deltaget i aktivering.

Den bedste metode til at vurdere effekten af en arbejdsmarkedspolitisk indsats er nok at følge de konkrete personer over en længere periode, enten med registeroplysninger eller surveydata. Problemet er imidlertid, at man ikke kan adskille den særlige effekt af indsatsen fra den generelle konjunkturudvikling. Men det findes der ikke nogen sikker metode til, da vi ikke kan lave samfundet om til et laboratorium, hvor man kan lave kontrollerede eksperimenter.

Afslutning

Siden slutningen af 1970erne er der gradvist blevet lagt mere vægt på en aktiv arbejdsmarkedspolitik, og i 1990erne har vi fået en meget udpræget aktiveringslinje. Nu skal alt og alle efterhånden aktiveres, næsten uanset fysisk og psykisk tilstand. Strategien er nu, at de fleste sociale problemer kan løses ved at give folk et arbejde eller i det mindste en uddannelse, som forhåbentlig kan føre til arbejde.

Vi har fået indført workfare med elementer af arbejdstvang. Det startede med ungdomsydelsen i begyndelsen af 1990erne, hvor arbejdstvangen nok mest var ment som et kærligt spark til de unge. Senere er det blevet udvidet til at omfatte flere, og nu kalder man det 'ret og pligt aktivering'. Samtidig med, at man har indført aktivering, har man også forringet rettighederne for de arbejdsløse. Man kalder det motivationsforanstaltninger og motivationseffekter, men det handler i virkeligheden om at presse de arbejdsløse til at søge arbejde. Nu kan de højst opholde sig i dagpengesystemet i fire år, og i de sidste tre år er de undergivet ret og pligt aktivering.

Har aktiveringspolitikken så haft succes? Det vil man nok med en vis ret kunne hævde. Det viser sig faktisk, at en stor del af de aktiverede opnår beskæftigelse eller kommer i ordinær uddannelse. Hvis man undersøger situationen tre år efter aktivering, er halvdelen af deltagerne i AF-aktivering ude af ydelsessystemet, og det tilsvarende er tilfældet for 37% af deltagerne i kommunal aktivering. Succesraterne (= procentdel, der er kommet i ustøttet beskæftigelse eller ordinær uddannelse) varierer alt efter, hvilke grupper af aktiverede vi betragter, og alt efter, hvor lang tid efter aktiveringen vi måler. Men spørgsmålet er imidlertid, hvor mange af disse, der ville være kommet i arbejde eller uddannelse uden at have været i aktivering. Det ved vi ikke, og vi kan ikke lave ordentlige eksperimenter, der kan vise det. Men vi ved til gengæld, at en stor del af de aktiverede oplever nogle positive ting ved at være i aktivering. Mange siger, at deres sociale liv bliver forbedret, at de får mere selvrespekt, får udnyttet deres evner bedre, og at de kommer til at se mere lyst på fremtiden.

Problemstillingen i dag er ikke, om vi skal have en aktiv arbejdsmarkedspolitik,

men snarere hvordan den skal udformes. Udfordringen ligger i at beskæftige de arbejdsløse med noget meningsfuldt på en værdig måde og med lige rettigheder. I dag er der alt for mange eksempler på meningsløse aktiveringsprojekter. Vi bliver præsenteret for dem i pressen næsten hver dag.

Litteratur

- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, marts 2000, København, Arbejdsministeriet.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999a): *Surveyundersøgelse af effekten af aktivering i dagpengeperioden og aktivperioden*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999b): *Årsberetning 1999*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999c): *Effekten af indsatsen i aktivperioden: 1. kvartal 1999*, København, Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- CASA & Socialpolitisk Forening (1999): *Social Årsrapport 1999*, København, Socialpolitisk Forlag.
- CASA & Socialpolitisk Forening (2000): *Social Årsrapport 2000*, København, Socialpolitisk Forlag.
- Hansen, H. (under udgivelse): *Arbejde, aktivering og arbejdsløshed – integration i det hele liv?* CID, København.
- Langager, K. (1997): *Indsatsen over for de forsikrede ledige*. SFI-rapport 97:20, Socialforskningsinstituttet, København.
- Madsen, P.K. (1992): *ATB: Bedre end sit rygte – men ikke go' nok*. Skælskør, Forlaget HOW.
- Weise, H. & Brogaard, H. (1997): *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere – en evaluering af Lov om kommunal aktivering*. SFI-rapport 97:21, Socialforskningsinstituttet, København.

Henning Hansen,

forsker, Center for Alternativ Samfundsanalyse,
e-mail: hh@casa-analyse.dk