



# Koordineringen af aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik

## Danmark

Forord
Sammenfatning
Opbygning
Overførselsindkomsterne i Danmark
Aktiveringspolitikker i Danmark
Koordination af aktiveringspolitikkerne – det institutionelle perspektiv
Koordination i praksis
Konklusioner
Bibliografi
Bilag

**Oxford research A/S, Copenhagen**

Denne rapport er kun tilgængelig i elektronisk format og har ikke gennemgået Institutets sædvanlige redigeringsprocedurer.

Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irland. - Tlf: (+353 1) 204 31 00 - Fax: 282 42 09 / 282 64 56  
e-mail: [postmaster@eurofound.eu.int](mailto:postmaster@eurofound.eu.int) - website: [www.eurofound.eu.int](http://www.eurofound.eu.int)

## **Førord**

Denne rapport er udarbejdet som led i Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårenes undersøgelse af "Integrated approaches to active welfare and employment policies" (0194).

Rapporten er del af et pan-europæisk studie, der involverer i alt 11 lande, og beskæftiger sig med Danmark. Rapporten indgår som baggrundsmateriale i udarbejdelsen af en europæisk syntese over de forskellige landerapporter.

Udarbejdelsen af rapporten har fundet sted i løbet af foråret 2000.

Den danske rapport er udarbejdet et analyseteam bestående af chefanalytiker Henrik Stener Pedersen, analytiker Claus Bo Hansen og analytiker Solveig Røigaard-Petersen. Direktør Kim Møller, PhD, har varetaget den overordnede projektledelse.

Vi vil gerne takke European Foundation og de øvrige deltagere for at godt samarbejde gennem forløbet samt de interviewpersoner, der har indgået med viden og erfaring i gennemførelsen af dette projekt.

København, juni 2000

Kim Møller

## Om forfatterne

**Kim Møller**, Ph.D. Kim Møller har lang erfaring såvel i projektledelse og -gennemførelse generelt, som specifikt i analyser af organisatoriske og samarbejdsrelaterede problemstillinger på arbejdsmarkedet, ligesom han beskæftiger sig med virksomhedernes sociale medansvar. Han har blandt andet tidligere været ansat som forsker gennem 13 år på Handelshøjskolen i København.

**Henrik Stener Pedersen**, cand.merc.int, har bred erfaring med analyser på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, blandt andet via gennemførelse af evalueringer af arbejdsfastholdelse for Socialministeriet.

**Claus Bo Hansen**, cand.scient.adm, har gennem tidligere beskæftigelse i Socialministeriets Udviklingskontor bredt indblik i social- og arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger herunder særligt i forhold til offentlige-private samarbejdsrelationer og virksomhedernes sociale medansvar. I Oxford Research arbejder han primært med arbejdsfastholdelse i kommunerne og analyser af arbejdsmarkedsrelaterede og socialpolitiske projekter.

**Solveig Røigaard-Petersen**, B.A., har især arbejdet med problemstillinger vedrørende offentlig forvaltning, herunder styringsmæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser af arbejdsmarkedsreformen og socialpolitikken i relation til velfærdsstaten.

## **Sammenfatning**

I Danmark er det hovedsagelig Socialministeriet og Arbejdsministeriet, der er involveret i de sociale ydelser.

Arbejdsministeriet har ansvaret for udbetaling og aktivering af personer, der er medlem af en A-kasse, og som traditionelt regnes for at have tæt tilknytning til arbejdsmarkedet, trods arbejdsløshed. Socialministeriet administrerer stort set alle andre sociale ydelser, der udbetales som følge af sygdom, alderdom eller arbejdsløshed i tilfælde af, at man ikke er medlem af en arbejdsløshedskasse.

Danmark har med andre ord, hvad man kan kalde et tostrengt system, idet to parallelle forvaltningsapparater sørger for udbetaling af ydelser og aktivering af hver deres målgruppe. Placeringen i det ene eller andet system afhænger af personens tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Trods den parallelle opbygning er der mange lighedspunkter mellem de to systemer. De bygger begge på en aktivlinje, hvor hovedformålet er at skabe tilknytning til arbejdsmarkedet gennem aktivering. Mange af redskaberne er identiske, ligesom de forskellige aktører på området er repræsenterede i begge.

Det tostrengede system i Danmark er opstået som et resultat af en mangeårig samfundsudvikling og mange års forskellige reformer og tiltag. Det er dog også i de senere år blevet diskuteret, hvorvidt det er nødvendigt at opretholde dette, eller om det ville være frugtbart at igangsætte en større koordinering mellem social og arbejdsmarkedspolitikken.

Derfor er den skarpe skelnen mellem arbejdsmarkedspolitik og socialpolitik opretholdt i udarbejdelsen af denne rapport. Dette gøres for at beskrive og forstå den kontekst, hvori aktivering skal ses og dermed koordination mellem de to områder.

### **Overførselsindkomster i Danmark**

Der findes i Danmark en række overførselsindkomster, der skal kompensere for manglende egen indtjening. For personer, der tidligere har været tilknyttet arbejdsmarkedet og samtidig er medlem af en arbejdsløshedskasse, udgøres indkomsten af arbejdsløshedsdagpenge.

Antallet af modtagere af arbejdsløshedsdagpenge har været faldende siden starten af 1990'erne, hvilket skyldes den faldende ledighed i Danmark. Der er lidt flere kvinder end mænd blandt modtagerne.

En person, som ikke er forsikret mod ledighed, hører ind under det socialpolitiske system. Her vil kommunen vurdere hvilken socialpolitisk ydelse, personen er berettiget til. For alle sociale ydelser er der en målsætning om i så høj grad som muligt at bevare/etablere en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den socialpolitiske ydelse, som nærværende undersøgelse primært fokuserer på, er kontanthjælp. Antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldet siden 1993. Dette skyldes, som tilfældet er med arbejdsløshedsdagpengene, at beskæftigelsen er steget generelt, og specifikt i forhold til kontanthjælp at især ungdomsledigheden er faldet. Siden 1993 udgør kvinderne en lidt større andel af det samlede antal kontanthjælpsmodtagere.

Overordnet kan det om de socialpolitiske ydelser i Danmark siges, at de, som er målrettet genintegrering på arbejdsmarkedet, har en høj refusionsgrad fra staten og kan kun udbetales i en kortere periode, mens de mere passive, eksempelvis førtidspension, har en lavere refusionsgrad og dermed belaster kommunens budget ved mange tilkendelser.

Der således også skabt økonomiske incitamenter for kommunen til at benytte aktive foranstaltninger frem for passive ved vurderingen af, hvilken ydelse en borger skal tilkendes.

### **Aktiveringspolitikker i Danmark**

I Danmark har de seneste års aktivlinje betydet, at der nu er aktivering af personer i både det arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske system. Dagpengemodtagere og 'ledige kontanthjælpsmodtagere', som kommer fra hver deres system, aktiveres med stort set samme redskaber, da der for begge grupper vedkommende er en målsætning om hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

For en arbejdsløshedsforsikret person, der mister sit arbejde, gøres den størst mulige indsats for, at personen kommer tilbage i beskæftigelse, før han/hun mister retten til arbejdsløshedsdagpenge og dermed ryger over på kontanthjælp i det socialpolitiske system.

For kontanthjælpsmodtagere gøres den størst mulige indsats for at få folk i beskæftigelse, før de har været for længe væk fra arbejdsmarkedet eller har fået andre problemer end ledighed.

Behovet for koordination ses tydeligst ved de ledige, der befinder sig i grænseområderne af hvert system. I det socialpolitiske system er der brug for øget samarbejde med AF i forhold til de ledige, som egentlig er parate til at indtræde på arbejdsmarkedet, mens at der i det arbejdsmarkedspolitiske system er brug for øget koordinering med kommunen i forhold til de ledige, der reelt ikke står til rådighed.

Overordnet gælder det således for aktivering i Danmark, at der gøres den størst mulige indsats for, at personen bevarer og generhverver tilknytninger til arbejdsmarkedet, uanset om personen tilhører det arbejdsmarkeds- eller socialpolitiske system.

## **Koordination af aktiveringspolitikkerne - det institutionelle perspektiv**

Den danske opdelingen i arbejdsmarkeds- og socialpolitik har konsekvenser for koordinationen i og mellem de to politik områder.

Arbejdsmarkedspolitikken har to vertikale styringskanaler. Den ene er den administrative, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen står for styringen af de regionale Arbejdsformidlinger (AF). Den anden vertikale styringskanal er den politikformulerende, hvor Landsarbejdsrådet (LAR) udmelder mål og resultatkrav til de Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR).

Landsarbejdsrådet og De Regionale Arbejdsmarkedsråd må karakteriseres som værende institutionaliserede initiativer i forhold til koordinationen. På både centralt og regionalt plan kan begge konstruktioner siges at være organ for horisontal koordinering, i og med der er repræsentanter fra en stor del af arbejdsmarkedets interessenter. Desuden forekommer der på regionalt niveau ligeledes mulighed for koordinering med socialpolitikken, idet de kontanthjælpsmodtagere, der er tilmeldt AF, ligeledes kan være målgruppe for RAR's prioriteringer.

Den danske tradition for det lokale selvstyre på det socialpolitiske område gør, at den vertikale styring er her forholdsvis begrænset. Både hvad angår den administrative styringskanal, hvor Socialministeriet i meget begrænset omfang kommer med tiltag overfor kommunerne, men også i forhold til den mere politikudformende styringskanal, hvor Det Sociale Råds (DSR) kompetencer over for de lokale koordinationsudvalg ligeledes er meget begrænsede.

Horisontalt må der dog siges at være taget væsentlige tiltag i forhold til koordinationen, især i forhold til oprettelsen og lovfæstelsen af koordinationsudvalgene i 1998. Både på lokalt og på centralt plan er en lang række interessenter i socialpolitikken sikret indflydelse. Især på lokalt plan lægges der op til øget koordinering med arbejdsmarkedspolitikken, dels i form af ledige kontanthjælpsmodtageres tilknytning til AF, og dels i form af kommuners, virksomheders, faglige organisationers samt AF's samarbejde omkring opfølgningen på sygedagpengemodtagere.

På centralt niveau findes ikke noget institutionaliseret samarbejde mellem social og arbejdsmarkedspolitikken. Socialministeriet og Arbejdsministeriet har ikke noget formelt samarbejde, ligesom der heller ikke er tale om, at Landsarbejdsrådet og Det Sociale Råd mødes og udveksler erfaringer.

Der værnes i Danmark fra nogle sider om det to-strengede system, og det er intet der tyder på, at det er på vej til en sammenlægning, selv om flere aktører udtrykte, at de kunne se fordelene heri.

Alligevel er der dog tale om et vist sammenspil mellem de to politikområder. Dels er det socialpolitiske system på mange måder blevet afstemt således, at det ligner det arbejdsmarkedspolitiske i opbygning og redskaber, og dels er der tale om en vis grad af

personsammenfald af de personer, der repræsenterer organisationerne i LAR og DSR. Der sidder med andre ord repræsentanter "fra det andet system" i begge råd.

Der er ingen tvivl om, at aktører fra både det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system kan se fordel i mere samarbejde, og at mange nok vil arbejde i denne retning fremover.

### **Koordination i praksis**

I Danmark skal alle kommuner, enten alene eller i fællesskab, oprette et socialt koordinationsudvalg. Disse udvalg har repræsentanter fra blandt andet arbejdsmarkedets parter, AF og kommuner.

I case-studierne har koordinationsudvalgene været præget af, at det har taget tid at finde ud af, hvad udvalgene skal bruges til, og at der har været indkøringsproblemer.

De opstillede mål og arbejdsmetoder minder dog om hinanden. Målene følger hos alle tre de mål, som generelt formuleres i forbindelse med fremmelsen af Det Rummelige Arbejdsmarked i form af at mindske tilgangen til førtidspension, bedre opfølgning på sygedagpengesagerne og fremme indsatsen for forebyggelse, fastholdelse og integration af truede grupper på arbejdsmarkedet.

Koordineringstiltagenes konkrete udformning har primært været opsøgende og informerende arbejde for at fortælle om mulighederne for fastholdelse og integration samt forskellige initiativer til at fremme samarbejdet mellem kommuner og AF. Case-studierne viser også, at koordinationsudvalgenes rolle i aktiveringsindsatsen af kontanthjælpsmodtagere er begrænset.

Kommunernes aktiveringsindsats er i et vist omfang præget af kommunens rammebetingelser. Dog har det vist sig, at der i alle kommuner er god opbakning til et øget samarbejde med AF, og dermed det arbejdsmarkedspolitiske system. Formålet med den strikse opdeling i socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik er ikke altid tydelig for kommunerne, som alle tre samarbejder med AF og påtænker at udvide dette samarbejde. Dette samarbejde spænder fra fælles faciliteter over fælles aktiveringsprojekter til samarbejde baseret på personlige relationer.

### **Konklusioner**

Der tegner sig 3 overordnede konklusioner på koordination af social- og arbejdsmarkedspolitik i Danmark:

For det første er der selve samarbejdet mellem det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system, og diskussionerne om muligheden for et eventuelt fremtidigt enstrengt system. Samarbejdet udmønter sig i dag primært på lokalt niveau.

For det andet er der idéen bag og realiseringen af Det Rummelige Arbejdsmarked, altså en meget arbejdsmarkedstret socialpolitik med involvering af mange aktører, hvilket må siges at være et koordinerende tiltag mellem social og arbejdsmarkedspolitik.

For det tredje er der allerede nu både social- og arbejdsmarkedspolitiske hensyn indeholdt i såvel socialpolitikken som arbejdsmarkedspolitikken, bl.a. i form af at der er et betydeligt beskæftigelseselement i dem begge.



## Opbygning

Indeværende rapporten er bygget op på følgende måde:

Kapitel 1. Dette kapitel starter med et kort oversigt over de arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske overførselsindkomster i Danmark, antal personer på indkomsten og hvem der administrerer ydelsen.

Anden del af kapitel 1 er en mere dybdegående beskrivelse af, hvem der kan få ydelsen, hvor længe osv.

Kapitel 2. I dette kapitel gennemgås de aktiveringsforanstaltninger, der er sat i værk for hver enkelt overførselsindkomst, samt giver en kort beskrivelse af hvilken myndighed, der står for udbetalingen eller aktiveringen. Ydelserne beskrives en ad gangen for at give det bedst mulige overblik.

Kapitel 3. Dette kapitel begynder med en kort historisk beskrivelse af arbejdsmarkedspolitikken efterfulgt af en beskrivelse af det institutionelle set-up inden for politikområdet. Dernæst følger en kort historisk beskrivelse af socialpolitikken samt en redegørelse for de involverede aktører på området. Hermed beskrives, hvorfor og hvordan systemet fungerer som to-strengt samt hvilke institutionaliserede forsøg, der er gjort på at koordinere de to politikområder.

Kapitlets sidste del er skrevet på basis af interviews med aktører, der er involveret i koordineringen af social- og arbejdsmarkedspolitik på centralt niveau. Herigennem belyser vi således aktørernes opfattelse af koordineringen.

Kapitel 4. Dette kapitel baserer sig på 3 case-studier af tre forskellige kommuner i Danmark. Case-studierne indeholder en beskrivelse af, hvordan koordination og aktivering finder sted under forskellige lokale rammebetingelser.

Kapitel 5. Her er de præsenteres de væsentligste konklusioner fra undersøgelser, ligesom der gives perspektiver på fremtidig koordination.

## **Kapitel 1 Overførselsindkomsterne i Danmark**

Det danske overførselsindkomstsysteem kan betegnes som tostrengt, med både en arbejdsmarkedspolitisk og socialpolitisk del. Hovedformålet med kapitlet er at vise hvor mange, der modtager de forskellige ydelser samt at opridse, hvilket system ydelsen hører under. Kapitlet indledes derfor med en kort oversigt over de væsentligste overførselsindkomster, hvorefter der følger en mere detaljeret gennemgang af de enkelte ydelser.

### **Afsnit 1: Panorama over de forskellige overførselsindkomster**

Når en person i Danmark mister sit forsørgelsesgrundlag enten på grund af arbejdsløshed eller på grund af andre sociale begivenheder som f.eks. sygdom, er der mulighed for at modtage enten arbejdsmarkedspolitiske eller socialpolitiske overførselsindkomster.

#### **De arbejdsmarkedspolitiske overførselsindkomster**

##### **Arbejdsløshedsdagpenge**

Arbejdsløshedsdagpenge er en ydelse, der udbetales til ledige, der er forsikret i en A-kasse, og som i mindst 1 år har haft tilknytning til arbejdsmarkedet. Grundlaget for at udbetale arbejdsløshedsdagpenge er forankret i "Lov om arbejdsløshedsforsikring", "Lov om en arbejdsmarkedsfond" og "Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik".

De involverede instanser i forhold til arbejdsløshedsdagpenge er<sup>1</sup>:

Arbejdsministeriet

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Arbejdsformidlingen (AF)

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring

A-kasser

Landsarbejdsrådet

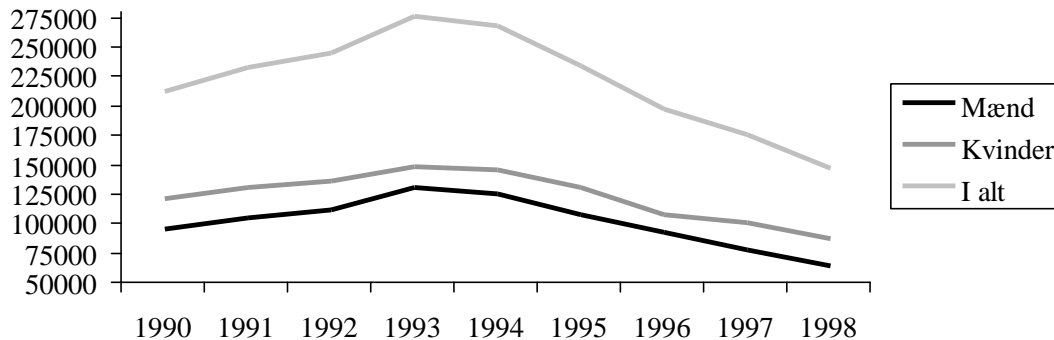
Regionale Arbejdsmarkedsråd

Antallet af arbejdsløshedsdagpengemodtagere er, som nedstående figur viser, faldet væsentligt siden 1993. Dette skyldes dels en stigning i beskæftigelsen og dels en generel afkortning af ydelsesperioden, hvilket vil blive uddybet senere i rapporten. Der er over hele perioden lidt flere kvinder end mænd, der modtager arbejdsløshedsdagpenge.

---

<sup>1</sup> Opgavefordelingen mellem instanserne og rådernes sammensætning vil blive forklaret nærmere i kap. 3.

Figur 1 Arbejdsløshedsdagpenge: Antal helårsmodtagere af arbejdsløshedsdagpenge i perioden 1990-98, fordelt på køn.



Kilde: Danmarks Statistik

Arbejdsløshedsdagpengene finansieres delvist af medlemmerne og delvist af staten, hvilket uddybes senere i kapitlet.

### De socialpolitiske overførselsindkomster

Der er valgt at beskrive 5 forskellige sociale ydelser: Kontanthjælp, revalidering, fleksjob som alle 3 er forankret i "Lov om aktiv socialpolitik", sygedagpenge, der er forankret i "Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel" og førtidspension som er forankret i "Lov om social pension". Alle socialpolitiske ydelser afholdes af modtagerens bopælskommune, som dog får refusion fra Staten ved udbetaling af visse ydelser. Finansieringen og refusionen af de sociale ydelser uddybes senere i kapitlet.

#### Kontanthjælp

Kontanthjælp er den ydelse, der udbetales til folk, som har været udsat for en social begivenhed, f.eks. arbejdsløshed, og som ikke kan få udbetalt arbejdsløshedsdagpenge. De involverede instanser i forhold til kontanthjælpen er:

Socialministeriet

Kommunen

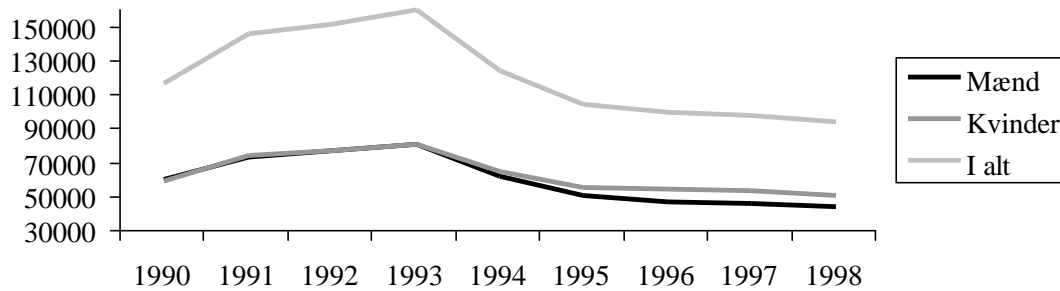
Arbejdsformidlingen

De sociale koordinationsudvalg

Det sociale råd (Det centrale koordinationsudvalg)

Nedenstående figur viser, at antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldet siden 1993. Dette skyldes, ligesom tilfældet var med arbejdsløshedsdagpengene, at beskæftigelsen er steget, og at især ungdomsledigheden er faldet. Siden 1993 udgør kvinderne en lidt større andel af det samlede antal kontanthjælpsmodtagere.

Figur 2 Kontanthjælp: Antal helårsmodtagere af kontanthjælp i perioden 1990-98, fordelt på køn.



Kilde: Danmarks Statistik

### Revalideringsydelse

Revalideringsydelse er den ydelse, der gives til personer med nedsat arbejdsevne, der gennemgår et revalideringsforløb, med den udsigt at kunne genindtræde på arbejdsmarkedet. De involverede instanser i forhold til revalidering er:

Socialministeriet

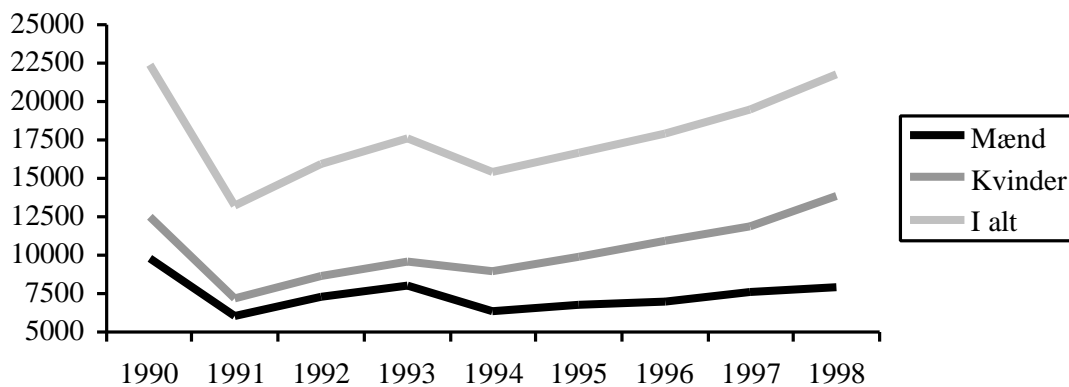
Amt

Kommune

De sociale koordinationsudvalg

Det sociale råd (Det centrale koordinationsudvalg)

Figur 3 Revalidering: Antal helårsmodtagere af revalidering i perioden 1990-98, fordelt på køn.



Kilde: Danmarks Statistik

Det fremgår af figuren, at antallet af revaliderende i gennem 90'erne har været svingende, hvilket bl.a. skyldes forskellige lovændringer, men siden 1994 har været stigende. Gennem hele perioden har der været flere kvindelige end mandlige revaliderende.

### Fleksjob

Fleksjob er et job på særlige vilkår, hvortil der ydes tilskud til lønnen fra kommunen. De involverede instanser i forbindelse med fleksjob er:

Socialministeriet

Amt

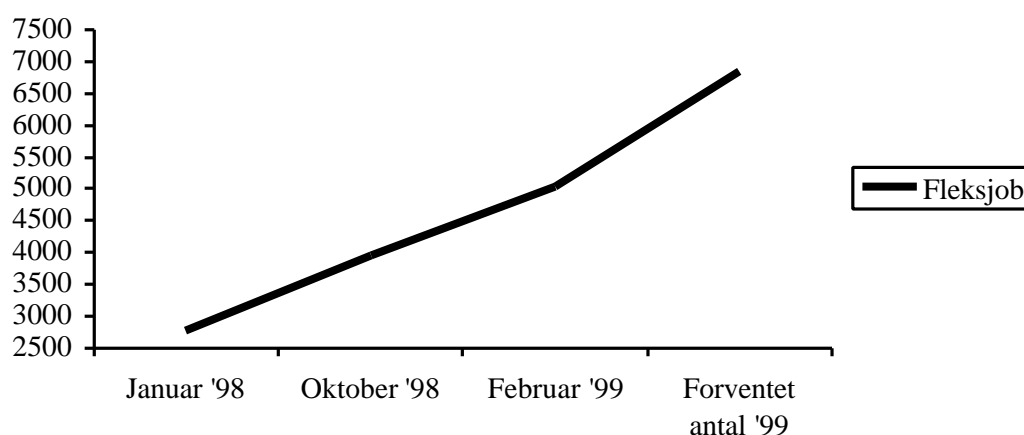
Kommune

Arbejdsgiver

De sociale koordinationsudvalg

Det sociale råd (Det centrale koordinationsudvalg)

Figur 4 Antal fleksjob 1998 til 1999



Kilde: Socialministeriet/Den Sociale Ankestyrelse (Sociale Tendenser 1999)

Ovenstående figur viser, at antallet af fleksjob har været stigende siden 1998, hvor fleksjobordningen oprettedes med vedtagelsen af "Lov om aktiv socialpolitik". Antallet af fleksjob er stigende, fordi ordningen er forholdsvis ny, og der kører en del kampanjer for at øge antallet af fleksjob, hvilket uddybes senere i rapporten. At der allerede fra starten af 1998 oprettedes en hel del fleksjob skyldes, at ordningen afløste de såkaldte 50/50 stillinger, som fra 1998 skiftede navn til fleksjob.

### Sygedagpenge

Sygedagpenge er den ydelse, der udbetales til personer, der er på arbejdsmarkedet eller i det arbejdsmarkedspolitiske system, og som melder sig syge. De involverede instanser i forhold til sygedagpenge er:

Socialministeriet

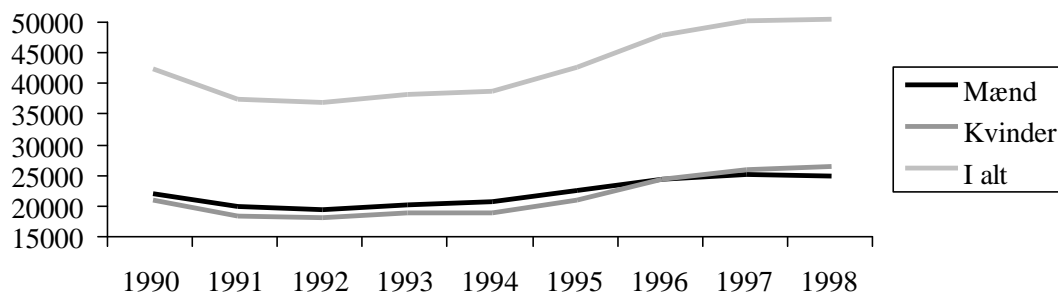
Kommunen

Arbejdsgiveren

De sociale koordinationsudvalg

Det sociale råd (Det centrale koordinationsudvalg)

Figur 5 Sygedagpenge: Antal helårsmodtagere af sygedagpenge i perioden 1990-98, fordelt på køn.



Kilde: Danmarks Statistik

Af ovenstående figur ses, at antallet af sygedagpengemodtagere har været stigende siden 1992, og at fordelingen er næsten ligelig mellem mænd og kvinder.

### Førtidspension

Førtidspension er den ydelse der udbetales til personer, der permanent er udtrådt af arbejdsmarkedet, før de er fyldt 65 år. Vi har medtaget førtidspension, fordi der også for førtidspensionister er visse aktiverende foranstaltninger i form af skånejobs. De involverede i forbindelse med førtidspensionen og skånejobs er:

Socialministeriet

Kommune

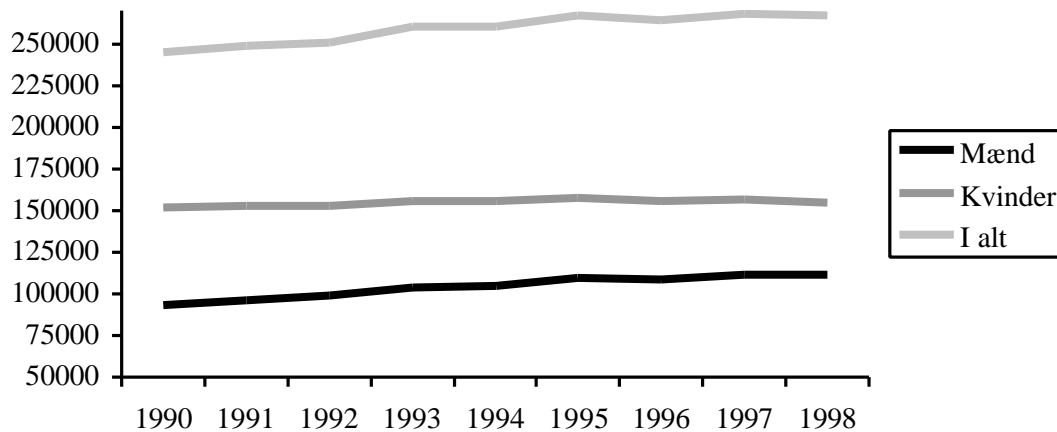
Arbejdsgiver

De sociale koordinationsudvalg

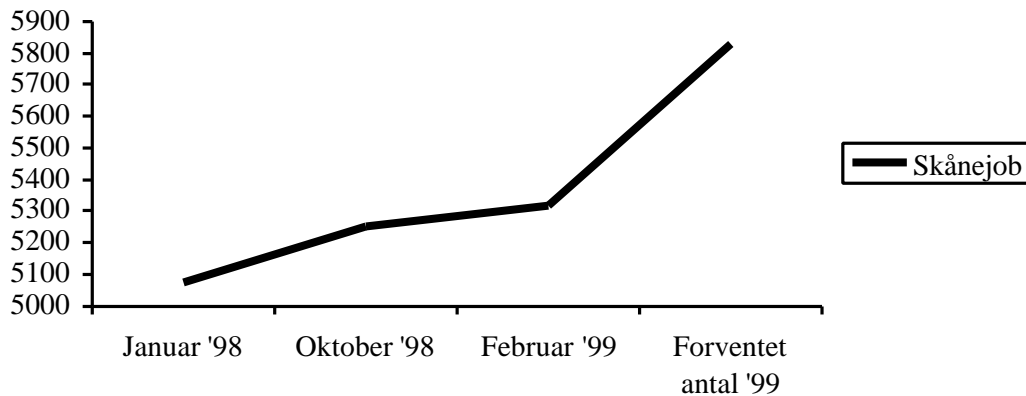
Det sociale råd (Det centrale koordinationsudvalg)

Nedenstående figurer illustrerer, at antallet af førtidspensionister har haft en svag stigning siden 1990, og at der er flere kvindelige end mandlige førtidspensionister. Derudover fremgår det, at antallet at skånejob ligeledes er steget siden 1998. For skånejob gælder det samme som for fleksjob, ordningen er forholdsvis ny, og der gøres en stor indsats for oprettelse af flere i fremtiden.

Figur 6 Før tidspension: Antal helårsmodtagere af før tidspension i perioden 1990-98, fordelt på køn.  
Kilde: Danmarks Statistik



Figur 7 Antal skånejob 1997 til 1999



Kilde: Socialministeriet/Den Sociale Ankestyrelse (Sociale Tendenser 1999)

## Afsnit 2: Detaljeret beskrivelse af overførselsindkomsterne i Danmark

I det følgende afsnit gennemgås de førnævnte overførselsindkomster ud fra følgende struktur:

Hvem kan få ydelsen?

Hvor længe kan ydelsen modtages?

Hvordan finansieres ydelsen?

I dette afsnit lægges der særlig vægt på arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp, da det er mellem disse to ydelser og dermed to systemer, der forekommer koordinering. Derudover er der medtaget yderligere 4 forskellige socialpolitiske ydelser, da tilkendelsen af disse er arbejdsområdet for de sociale koordinationsudvalg<sup>2</sup>. Disse ydelser kan endvidere ses som udtryk for den generelle politiske strategi på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

<sup>2</sup> De sociale koordinationsudvalgs sammensætning og virke gennemgås i kapitel 3

## Arbejdsløshedsdagpenge – arbejdsmarkedspolitisk overførselsindkomst

Arbejdsløshedsdagpenge er den ydelse, der udbetales til ledige, som er forsikret gennem en statsanerkendt arbejdsløshedskasse (A-kasse). Selvom medlemsskabet er frivilligt, er ca. 3/4 af den danske arbejdsstyrke medlem af en A-kasse. Ifølge Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring var der i januar 2000 registreret 2.377.791 medlemsbidrag, hvilket er lig med antallet af medlemmer. Arbejdsløshedsforsikringen forvaltes af i alt 36 A-kasser, heraf 34 for lønmodtagere og 2 for selvstændige. De enkelte A-kasser er fagligt afgrænsede, som hovedregel parallelt med fagforeningerne, og de fleste danskere er medlem af begge dele.

Et fuldtidsforsikret medlem kan ifølge "Lov om arbejdsløshedsforsikring" få højeste dagpengesats, som for tiden er 570 kr. (76,58 €)<sup>3</sup> om dagen eller 2850 kr. (382,90 €) om ugen, dog ikke over 90%, af det vedkommende tjente før. Et deltidsforsikret medlem kan få 2/3 af højeste dagpengesats, hvilket vil sige 380 kr. (51,05 €) om dagen eller 1.900 kr. (255,27 €) om ugen. Nyuddannede medlemmer får 82% af højeste dagpengesats svarende til 467 kr. (62,74 €) om dagen eller 2.335 kr. (313,71 €) om ugen. Arbejdsløshedsdagpenge er en individuel ydelse og dermed afhængig af den tidligere indtægt og ikke af husstandsindkomsten.

Dagpengesystemet hører under Arbejdsministeriet, hvor Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring tager sig af det statslige tilsyn med A-kasserne.

### *Hvem kan modtage arbejdsløshedsdagpenge?*

For at opnå ret til dagpenge skal man ifølge "Lov om arbejdsløshedsforsikring" være mellem 18-65 år og bosiddende i Danmark. Følgende betingelser skal endvidere være opfyldt:

- At man i mindst 1 år har været medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse. Personer, der har gennemført en erhvervmæssig uddannelse af mindst 18 måneders varighed (dimittender), opnår dog ret til dagpenge én måned efter uddannelsens afslutning.
- At man har haft fuldtidsarbejde i mindst 52 uger inden for de seneste 3 år eller har drevet selvstændig virksomhed i væsentligt omfang, hvilket vil sige i omkring 30 timer om ugen i mindst 3 regnskabsår. Er man deltidsforsikret, skal man have haft arbejde i, hvad der svarer til 34 ugers fuldtidsarbejde inden for de seneste 3 år.
- At man er tilmeldt Arbejdsformidlingen som arbejdssøgende.
- At man står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Der findes forskellige måder at sikre lediges rådighed. I Danmark er det A-kassernes opgave at kontrollere, at de ledige er til rådighed. Tidligere foregik det ved, at den ledige hver 6. måned blev kaldt til en personlig samtale, hvor vedkommende skulle dokumentere i f.eks. i form af kopier af jobansøgninger, at have søgt et "passende" antal jobs. Arbejdsmarkedsreformen, der er blevet



implementeret i 3 faser siden 1994, har imidlertid betydet en del stramninger på det arbejdsmarkedspolitiske område bl.a. i spørgsmålet omkring rådighed.<sup>4</sup> At stå til rådighed indebærer bl.a. at den ledige kan overtage et arbejde med dags varsel, er villig til at tage mod formidlet arbejde, der ligger uden for ens fagområde, overholder og medvirker til udarbejdelsen af handlingsplaner og i øvrigt deltager i de møder og aktiviteter, som AF indkalder til. AF skal underrette A-kassen, hvis en medlem nægter at tage mod formidlet arbejde eller udebliver fra møder eller lign., hvorefter A-kassen vurderer, hvilken betydning det skal have for personens ret til dagpenge.

Ifølge ”Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik”, som er en del af arbejdsmarkedsreformen, er deltagelse i aktiveringstilbud måden, hvorpå den ledige viser sin rådighed. Den samlede ydelsesperiode er nu således delt op i en dagpengeperiode på max. 2 år, hvor den ledige har mulighed for at deltage i aktiveringstilbud, og en aktivperiode på 3 år, hvor den ledige har **ret og pligt** til deltage i et aktiveringstilbud. At stå til rådighed er således ikke længere alene forbundet med jobsøgning, men i højere grad forbundet med at deltage i aktivering samt øget forpligtelse til at tage mod formidlet arbejde, der ligger uden for personens fagområde.

Hvis et medlem viser sig ikke at stå til rådighed ved f.eks. at afslå at deltage i et aktiveringstilbud eller undlader at møde op til aktiveringen, bortfalder retten til dagpenge, indtil medlemmet dokumenterer at have haft beskæftigelse i det omfang, der blev beskrevet ovenfor.

#### *Hvor længe kan man modtage dagpenge?*

Arbejdsløshedsdagpenge kan maksimalt modtages i 5 år og vil i løbet af år 2001 blive yderligere forkortet til 4 år. Som førnævnt deles den samlede ydelsesperiode op i en dagpengeperiode og en aktivperiode.

Dagpengeperioden varer max. to år (efter år 2001 max. 1 år), herefter indtræder man i aktivperioden, der varer max. 3 år med ret og pligt til aktivering. Hvis en ledig efter aktivperioden stadig ikke er kommet i arbejde, vil vedkommende miste retten til dagpenge og i stedet modtage ydelse via kontanthjælpssystemet i det socialpolitiske system. For unge mellem 18 og 25 år er længden af dagpengeperioden kun ½ år og aktivperioden 3½ år. Unge, der ikke har gennemført en uddannelse, som berettiger til optagelse i A-kasse, har efter et halvt års ledighed ret og pligt til at modtage et tilbud om en uddannelse af mindst 18 måneders varighed.

Nedenstående graf viser antallet af dagpengemodtagere fordelt på alder i perioden 1991 til 1999. Det fremgår, at der er relativt få af de helt unge (16-19 år), der modtager arbejdsløshedsdagpenge. Dette skyldes ikke at der ikke er nogen ledighed i denne gruppe, men snarere at de helt unge sjældent har nået at optjene ret til dagpenge. Derudover fremgår det, at der er sket et fald i antallet af

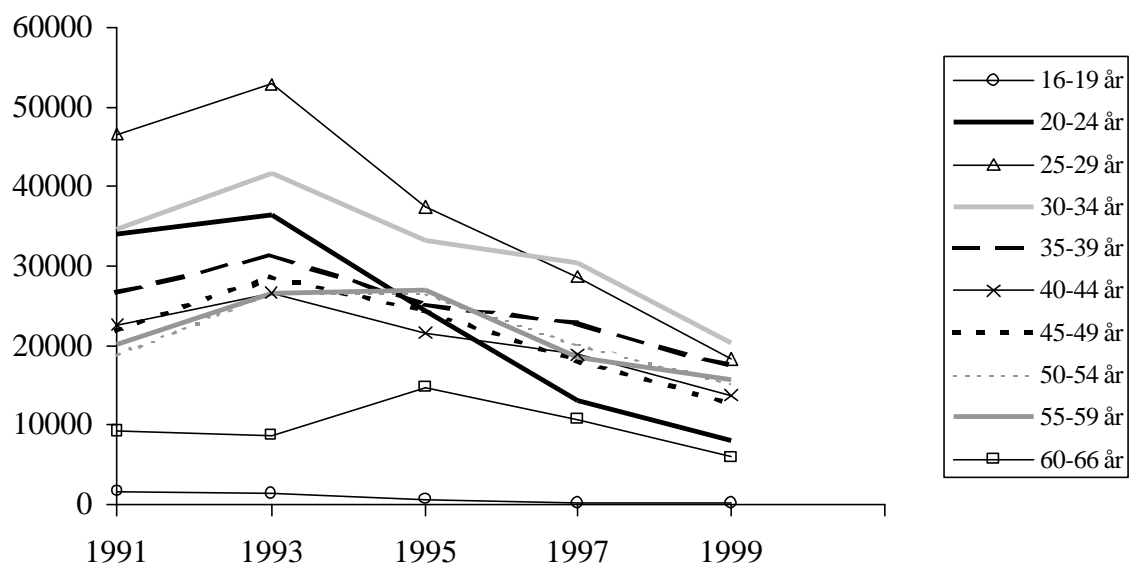
---

<sup>3</sup> Eurokursen (100 Dkr. = 744,3100 €) er opgivet af Danmarks Nationalbank 19. Okt. 2000

<sup>4</sup> Arbejdsmarkedsreformen gennemgås i kapitel 3

dagpengemodtagere i alle aldersgrupper, og at især grupperne mellem 20 og 30 år er reduceret markant i perioden. Den kraftige reduktion skyldes dels de seneste års gunstige konjunkturer, hvormed der er skabt flere jobs, men også at dagpengeperioden gradvist er blevet afkortet og personer der ikke kommet i arbejde efter en 4-5-års periode herefter bliver at finde i kontanthjælpssystemet.

Figur 8: Gennemsnitlig antal helårsmodtagere af arbejdsløshedsdagpenge fordelt på alder i årene 1991 - 1999



Kilde: Danmarks Statistik

#### Finansiering af dagpengesystemet

De fleste indkomsterstøttende ydelser i Danmark er finansieret af den offentlige sektor via skatterne, dog gælder der på det arbejdsmarkedspolitiske område en vis selvfinansiering af arbejdsløshedsforsikringen.

Statens Arbejdsmarkedsfond, som administreres af finansministeren, finansierer udgifterne på det arbejdsmarkedspolitiske område. Det drejer sig hovedsagelig om udgifterne til dagpenge og udgifterne

til aktivering. Desuden finansierer fonden visse aktiveringstiltag i det socialpolitiske system f.eks. statens udgifter til revalidering.

Arbejdsmarkedsfonden oppebærer ifølge ”Lov om en arbejdsmarkedsfond” indtægter fra:

- Arbejdsløshedskasserne, som indbetaler et bidrag for hvert medlem. A-kasserne tilvejebringer beløbet ved opkrævning af kontingent fra medlemmerne.
- Arbejdsmarkedsbidrag fra lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. Arbejdsmarkedsbidraget opkræves via skattesystemet og udgør ca. 8% af Arbejdsmarkedsfondens samlede bidrag.
- Selvstændige og forsikrede arbejdsgiveres forsikringsbidrag, som indbetales i henhold til lov om dagpenge ved sygdom og fødsel.
- Overførsler fra staten på 3.300 mio. kr. (443 mio. €)
- Overførsler fra staten herunder i tilfælde af regulering

De samlede udgifter til finansiering af arbejdsløshedsdagpengene har en medlemsfinansiering på ca. 28%

### **Kontanthjælp – Socialpolitisk overførselsindkomst**

I Danmark er der forsørgerpligt, hvilket vil sige, at enhver mand og kvinde har pligt til at forsøge sig selv, sin ægtefælle og børn under 18.år. ”Lov om aktiv socialpolitik” har til formål, at skabe et økonomisk sikkerhedsnet for personer, som ikke på anden måde kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie. Loven skal sikre, at ingen i Danmark uforskyldt er uden forsørgelse. Kontanthjælpen er en ydelse, der udbetales og administreres af kommunen til personer, der af en eller anden grund ikke kan leve op til forsørgerpligten, altså som hjælp til forsørgelse.

”Lov om aktiv social politik” har ligeledes det formål at sætte modtageren af ydelsen i stand til igen at kunne forsørge sig selv. Hjælpen fra kommunen, som gives i tilfælde af nød eller trang, tager derfor 3 former:

1. **Råd og vejledning.** Kommunen skal straks give en ansøger om hjælp, råd og vejledning om muligheden for så vidt muligt at klare kortvarige problemer selv, eller om hvorledes ansøgeren kan forbedre situationen og f.eks. muligheden for at komme i beskæftigelse igen.

2. **Kontanthjælpen** som udgør et månedligt beløb på:

9.317 kr. (1251,76 €) for personer, som har forsørgelsespligt over for børn

6.998 kr. (940,20 €) for andre personer, der er fyldt 25 år

4.489 kr. (603,11 €) for personer under 25 år, der ikke bor hos forældrene

2.195 kr. (294,90 €) for personer under 25 år, der bor hos en eller begge forældre.

3. **Tilbud om arbejde eller aktivering** med det formål at integrere ansøgerne på arbejdsmarkedet, og dermed sætte dem istand til at forsørge sig selv.

Derudover kan der med grundlag i "Lov om aktiv social politik" ydes hjælp i særlige tilfælde til:

**Boligudgifter.** Folk med høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde kan få hjælp, hvis det ikke er muligt at skaffe kontanthjælpsmodtageren en billigere bolig.

**Enkeltudgifter.** Der kan ydes hjælp til en person, der har været ude for ændringer i sit liv, og hvor egenfinansieringen af udgiften vil medføre, at det vil blive vanskeligt for den pågældende at klare sig selv i fremtiden. Hjælpen ydes normalt kun, hvis udgiften ikke har kunnet forudses.

**Sygebehandling.** Der kan ydes hjælp til sygebehandling, medicin og tandbehandling eller lign. hvis udgifterne ikke kan dækkes af anden lovgivning, og hvis behandlingen er lægeligt begrundet.

**Flytning.** Kommunen kan yde hjælp til flytning, hvis det vil forbedre personens bolig eller erhvervsforhold og ansøgeren eller dennes ægtefælle ikke har økonomisk mulighed for at betale selv.

**Repatriering.** Der kan i stedet for flyttehjælp ydes hjælp til udlændinge, som ønsker at tage varigt ophold i deres hjemland eller tidligere opholdsland, såfremt de ikke selv kan finansiere udgifterne.

*Hvem kan modtage kontanthjælp?*

Kontanthjælp som hjælp til forsørgelse kan ifølge "Lov om aktiv socialpolitik" modtages af alle, der opholder sig lovligt i landet, hvis følgende betingelser opfyldes:

At man har været udsat for en social begivenhed, som har ændret ansøgerens forhold, f.eks. samlivsophør, sygdom eller arbejdsløshed, hvis ansøgeren ikke er forsikret i en A-kasse.

At ændringerne bevirker, at ansøgeren ikke har mulighed for at forsørge sig selv eller sin familie.

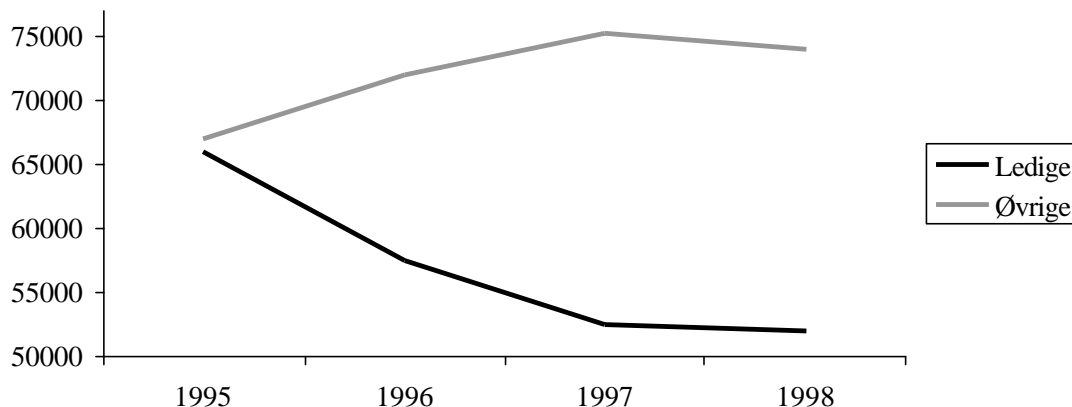
At behovet ikke kan dækkes gennem andre ydelser.

En betingelse for at få hjælp er, at ansøgeren udnytter sine arbejdsmuligheder. Det er kommunen, der vurderer, om en kontanthjælpsmodtager udnytter sine arbejdsmuligheder. Hvis en kontanthjælpsmodtager afslår formidlet arbejde eller udebliver fra formidlingssamtale eller kontaktdato på arbejdsformidlingen, har kommunen pligt til at vurdere, om personen stadig opfylder betingelserne for at få kontanthjælp. Kontanthjælp kan derfor kun modtages, hvis ansøgeren ikke har et rimeligt tilbud om arbejde. Derudover er det et krav, at kontanthjælpsmodtagerens ægtefælle ligeledes udnytter sine arbejdsmuligheder. Kontanthjælpen er således hustandsafhængig.

Kontanthjælpsmodtagere, der fysisk eller psykisk har mistet evnen til at udføre et ordinært arbejde, kan tilbydes et revalideringsforløb, hvis der er en realistisk chance for, at personen i et eller andet omfang kan indtræde på arbejdsmarkedet igen.

Kontanthjælpsmodtagerne deles op i 2 kategorier. De, som kun har ledighed som problem (fremover benævnt ”ledige kontanthjælpsmodtagere”), og de, som har problemer udover ledighed (fremover benævnt som ”øvrige kontanthjælpsmodtagere”). Som figuren viser, er der de seneste år sket et fald i antallet af ledige kontanthjælpsmodtagere samt en stigning i antallet af øvrige.

Figur 9 Kontanthjælpsmodtagere: Ledige og øvrige kontanthjælpsmodtagere - helårspersoner



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, særkørsel fra Danmarks statistik

Udviklingen skyldes højst antageligt, at de seneste års gode konjunkturer har gjort, at ledige kontanthjælpsmodtagere har haft nemmere ved at komme i beskæftigelse, mens de gradvise opstramninger i dagpengesystemet med en kortere ydelsesperiode har betydet, at såkaldte ”tunge” ledige i dagpengesystemet ryger ud og over på kontanthjælp.

Derudover er der sket et fald i antallet af unge ledige, efter indførelsen af ret og pligt til aktivering i det der har været et stort politisk ønske om at reducere ungdomsarbejdsløsheden. De helt unge ledige, hvilket vil sige personer mellem 18 og 25 år, er ofte på kontanthjælp, fordi de ikke har nået at optjene ret til dagpenge. De seneste års implementering af straksaktivering, krav om uddannelse samt de gode konjunkturer har betydet, at ungdomsarbejdsløsheden i Danmark er faldet markant, hvilket dog er tydeligt på dagpengeområdet, men som også kommer til udtryk i nedstående tabel, der viser den aldersmæssige fordeling af kontanthjælpsmodtagerne.

Figur 10 Gennemsnitlig antal kontanthjælpsmodtagere fordelt på alder i årene 1991 - 1999



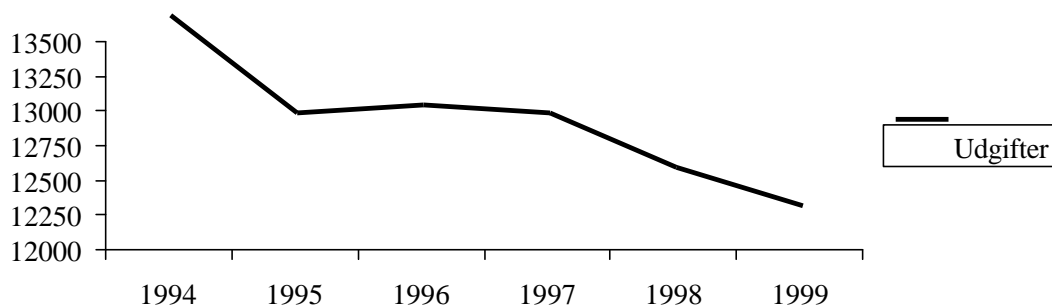
### *Hvor længe kan man modtage kontanthjælp?*

Der foreligger modsat tilfældet med arbejdsløshedsdagpengene ikke nogen tidsmæssig grænse for, hvor længe man kan modtage kontanthjælp. Som før nævnt, er kontanthjælpsydelsen det danske sociale sikkerhedsnet for, at ingen uforskyldt står uden forsørgelse. Normalt vil en kontanthjælpsmodtager, hvis vedkommende efter en lang kontanthjælpsperiode med aktivering stadig ikke synes at have realistiske chancer for at komme i ordinær beskæftigelse eller fleksjob, kunne blive tilkendt førtidspension. Det er borgerens borkommune, der vurderer, hvilken ydelse der kan tilkendes. Førtidspension kan dog ikke tilkendes personer, der ikke selv har søgt herom. Kriterierne for at blive tilkendt førtidspension vil blive gennemgået i afsnittet om dette.

### *Finansiering af kontanthjælp*

Kontanthjælpsydelserne udbetales af kommunen uden refusion fra staten, ligesom kommunen selv afholder udgifter til vejledning og sagsbehandling og administration. Kommunens indtægt stammer primært fra et statsligt bloktilskud og fra opkrævning af kommuneskatter. Figuren viser, at de samlede udgifter til kontanthjælp er faldet inden for de sidste 5 år, hvilket primært skyldes, at antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldet i samme periode.

*Figur 11* Udgifter til kontanthjælp i mio kr. (Faste priser)



*Kilde: Danmarks Statistik*

Revalideringsydelse – socialpolitisk overførselsindkomst

*Hvem kan få revalideringsydelse?*

Personer, hvis arbejdsevne er nedsat på grund af fysiske eller psykiske forhold, kan ifølge ”Lov om aktiv socialpolitik” tilbydes revalidering. Revalidering er erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der tilbydes personer med begrænsninger i arbejdsevnen, således at denne fastholdes på arbejdsmarkedet eller kommer ind på arbejdsmarkedet. Sigtet med revalidering er erhvervsrettet, og der fokuseres ved en individuel vurdering, om der kan tilbydes revalidering, på hvilke muligheder personen har, trods begrænsningerne samt hvilken erhvervsevne personen kan opnå gennem et revalideringsforløb. Udgangspunktet er således at kvalificere revalidenden (person på revalidering) til at klare et arbejde på normale vilkår.

Den økonomiske hjælp, der tilbydes ved revalidering, kan tage 4 former:

1. **Revalideringsydelse**, som ifølge ”Lov om aktiv socialpolitik” beregnes på grundlag af højeste dagpengebeløb hvilket ifølge i ”Lov om arbejdsløshedsforsikring” er 2.545 kr. (341,93 €) pr. uge. (Revalidender under 25 år får kun halvdelen).
2. **Helt eller delvist løntilskud**, hvilket vil sige, at kommunen giver helt eller delvist løntilskud til den mindste overenskomstmæssige løn på området.
3. **Særlige støtte**, hvilket dækker over ydelser til betaling af udgifter, der er nødvendige for deltagelse i revalideringsforløbet, primært bøger og andre undervisningsmaterialer.
4. **Støtte til at etablere egen virksomhed**, hvilket vil sige rentefrie lån, hvis det vurderes, at den pågældende har faglige og forretningsmæssige forudsætninger for at drive virksomheden.

*Hvor længe kan man få revalideringsydelse?*

Et revalideringsforløb bør gennemføres på så kort tid som muligt, og således at revalidendens behov tilgodeses. Kommunen kan højst planlægge, at revalidenden får revalideringsydelse i 5 år, med mindre særlige omstændigheder såsom sygdom, manglende pasning af børn eller andre sociale forhold taler for forlængelse.

*Finansieringen af revalidering*

Revalideringsydelsen udbetales af kommunen, der også giver løntilskud, i tilfælde af at en revalidend deltager i forløb hos en enten privat eller offentlig arbejdsgiver. Kommunen får dog fra staten refunderet 50% af sine udgifter. Den statslige arbejdsmarkedsfond afholder statens udgifter til revalidering.

## **Fleksjob – socialpolitisk foranstaltning**

### *Hvem kan få fleksjob?*

Personer med varig nedsat arbejdsevne kan ifølge ”Lov om aktiv socialpolitik” tilbydes et job, der er særligt tilrettelagt med henblik på udførelse af en person med fysisk eller psykisk begrænset arbejdsevne og dermed et ”aktivt” alternativ til førtidspension. Fleksjob lønnes af arbejdsgiveren, der modtager tilskud fra kommunen i en størrelsesorden afhængig af arbejdsevnen, dog max. 2/3 af den mindste overenskomstmæssige løn på området. Betingelsen for at få et fleksjob er, at arbejdsevnen er varigt begrænset i forhold til ethvert erhverv og ikke kan forbedres ved revalidering. Førtidspensionister kan ikke få tilbud om fleksjob, men kan, hvis de ønsker et fleksjob, lade allerede tilkendt førtidspension ”hvile” og deltage i fleksjob eventuelt med supplerende invaliditetsydelse.

Der kan både oprettes fleksjob hos private og offentlige arbejdsgivere, og der ligger ingen begrænsninger i typen af job, der kan udbydes som fleksjob.

### *Hvor længe kan man være i fleksjob?*

Der er findes ingen lovmæssig begrænsning for, hvor længe man kan være i fleksjob.

### *Finansieringen af fleksjob*

Kommunernes udgifter til fleksjob er afhængig af arbejdsevnen, jo større arbejdsevne jo større del af lønnen skal arbejdsgiveren selv betale. Det kommunale tilskud kan dog ikke overstige mere end 2/3 dele af den mindste overenskomstmæssige løn. Der er dog oprettet en central pulje i staten, hvorfra der afholdes lønninger til fleksjob i statslige institutioner. Statsinstitutionerne får således dækket de udgifter til lønnen, som ikke refunderes af kommunerne.

Staten refunderer desuden 100% af kommunens udgifter til løntilskud, hvilket skal ses i sammenhæng med ambitionen om at reducere tilgangen af førtidspensionister. Der er med fleksjobordningen således tale om støttet beskæftigelse som alternativ til overførselsindkomst.

## **Sygedagpenge – socialpolitisk overførselsindkomst**

”Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel” er grundlaget for den ydelse, der ydes på grund af sygdom, herunder tilskadekomst, eller ved barsel og adoption. Ydelsen er tænkt som en korttidssydelse og bliver afløst af andre socialpolitiske foranstaltninger som kontanthjælp, fleksjob eller førtidspension, hvis der ikke er udsigt til, at den sygemeldte bliver arbejdsdygtig igen.

Arbejdsgiveren betaler ydelsen de to første uger af et sygdomsfravær, hvorefter ydelsen bliver udbetalt af kommunen. Ydelsen beregnes på grundlag af lønindtægten, på samme måde som arbejdsløshedsdagpenge, men kan dog ikke overstige 2.846 kr. (382,37 €) om ugen. Ydelsen er



individuel, hvilket her vil sige afhængig af, hvad personen tjente før og uafhængig af hustandsindkomsten.

#### *Hvem kan få sygedagpenge?*

Private og offentlige arbejdsgivere har pligt til at udbetale dagpenge i 2 uger under lønmodtagerens fravær på grund af sygdom. Lønmodtageren skal dog have været ansat i mindst 13 uger før sygemeldingens 1. dag, og være erklæret uarbejdsdygtig af en læge.

Når den sygemeldte igen er arbejdsdygtig, bortfalder retten til sygedagpenge, også i tilfælde af at personen undlader at melde sig rask, ligesom retten til sygedagpenge bortfalder, hvis man nægter at modtage lægebehandling, der kunne genskabe arbejdsevnen. Der er dog mulighed for at modtage *nedsatte* dagpenge ved delvis uarbejdsdygtighed. De *nedsatte* dagpenges størrelse fastsættes i forhold til et lægeligt skøn over, i hvor høj grad arbejdsevnen er nedsat.

Hvis man er ledig som arbejdsløshedsdagpengemodtager, vil man ligeledes få udbetalt sygedagpenge i tilfælde af sygdom, mens en sygemeldt kontanthjælpsmodtager ikke kan få sygedagpenge, men må fortsætte på kontanthjælp. Sygedagpenge ydes trods deres placering i det socialpolitiske system kun til personer med tilknytning til arbejdsmarkedet.

Selvstændige erhvervsdrivende har ret til sygedagpenge fra 1. fraværsdag efter 3 ugers sygdom. Man kan dog som selvstændig erhvervsdrivende tegne en forsikring hos kommunen og få udbetalt dagpenge fra 1. sygefraværsdag.

#### *Hvor længe kan man få sygedagpenge?*

Retten til sygedagpenge bortfalder, når en person har været sygemeldt i 52 uger, inden for de sidste 18 måneder, medmindre:

Personen venter på at komme i revalidering, hvorefter man vil modtage revalideringsydelse i stedet for sygedagpenge.

Personen venter på lægebehandling, der i løbet af kortere tid vil kunne genskabe arbejdsevnen.

Der er rejst sag om erstatning ved arbejdsskade

Der er påbegyndt en sag om tilkendelse af førtidspension

Særlige omstændigheder taler herfor.

Hvis der efter de 52 uger ikke er udsigt til, at den sygemeldte kan blive erhvervsaktiv igen, tager kommunen stilling til, om der skal tilkendes førtidspension.

#### *Finansiering af sygedagpenge*

Det er kommunen og arbejdsgiverne, der er involveret i administrationen og finansieringen af sygedagpenge. Sygedagpenge udbetales og afholdes de 2 første uger af arbejdsgiveren og herefter af

kommunen. Kommunen får refunderet sine udgifter til dagpenge 100% af staten de første 8 uger. Derefter refunderer staten 50% til og med 52. uge, hvorefter kommunen afholder de fulde udgifter til sygedagpenge. Denne refusionsstruktur skal ses som en del af ”aktivliniens” implementering i det, der herigennem skabes incitament for kommunen til at begrænse den langvarige forsørgelse på sygedagpenge.

For kommunen ligger der således en stor økonomisk gevinst i at få reintegreret sygedagpengemodtagerne på arbejdsmarkedet inden 52 uger, idet kommunens udgifter herefter stiger mærkbart.

Den statslige finansiering vil ligesom arbejdsløshedsdagpengene komme fra Arbejdsmarkedsfonden, der administreres af finansministeren. Fonden oppebærer bl.a. indtægter fra A-kasserne og arbejdsmarkedsbidrag fra lønmodtagere samt tilskud fra staten med videre. (se afsnittet om finansiering af arbejdsløshedsdagpenge)

### **Førtidspension – socialpolitisk overførselsindkomst**

Pensionsydelse udbetales til personer, der ikke længere er i betragtning som en del af den danske arbejdsstyrke. For at få ret til pensionsydelse i Danmark skal man ifølge ”Lov om social pension” have dansk indfødsret, eller være udlænding med permanent opholdstilladelse, eller have boet i Danmark i mindst 10 år mellem det fyldte 15. og 65. år.

De sociale pensionsydelser i Danmark er enten folkepension eller førtidspension. Alder og invaliditet er således de primære årsager til udbetaling af pensionsydelse i Danmark.

Førtidspension er en ydelse, der udbetales til personer, hvis arbejdsevne *før* det fyldte 65. år anses for at være så forringet, at de har brug for vedvarende forsørgelse. En tilkendelse af førtidspension forudsætter dog, at alle aktiverings-, revaliderings- og behandlingsmæssige foranstaltninger har været afprøvet, samt at erhvervsevnen ikke varigt kan forbedres.

Der skelnes mellem to kategorier af førtidspension; helbredsbestemt førtidspension og behovsbestemt førtidspension:

**Helbredsbestemt** førtidspension tildeles ansøgere, som har nedsat erhvervsevne med mindst halvdelen på grund af fysisk eller psykisk invaliditet. Derudover er det en betingelse at tilstanden er varig og ikke kan forbedres hverken spontant eller ved behandling. Mulighederne for at forbedre erhvervsevnen ved aktivering, revalidering, behandling og andre foranstaltninger skal være afprøvet herunder også mulighederne for fleksjob. Når disse betingelser er opfyldt, foretages en vurdering af, hvilken pension vedkommende er berettiget til på baggrund af måden, hvorpå personen tidligere har anvendt sin arbejdsevne.

**Behovsbestemt** førtidspension tildeles ansøgere ud fra rent sociale forhold, eller kombinerede helbredsmæssige og sociale forhold. Kriterierne for at få tildelt denne form for pension er, at behovet er varigt, og at ansøgerens og en eventuel samlevers forsørgelsesgrundlag ikke overstiger det beløb, der maksimalt kan udbetales i sygedagpenge efter lov om dagpenge ved sygdom og fødsel. Personer mellem 18 og 50 år kan kun tilkendes behovsbestemt førtidspension, hvis deres arbejdsevne efter en individuel og konkret vurdering er nedsat med mindst halvdelen. Personer mellem 50 og 65 år kan tildeles behovsbestemt førtidspension, hvis sociale og helbredsmæssige forhold (hvilket også vil sige alder, uddannelsesmæssige og arbejdsforhold) efter en samlet bedømmelse taler for det. Samlet set er det ca. 20% af de tilkendte førtidspensioner i Danmark, der er behovsbestemte. (Den Sociale Ankestyrelse: Førtidspensioner 1999 og Dansk Arbejdsgiverforening: Socialpolitikken og arbejdsmarkedet 1999)

Tabellen viser den procentvise fordeling af tilkendelserne af henholdsvis behovsbestemte og helbedsbestemte førtidspensioner i 1998. Det fremgår, at der meget sjældent tilkendes behovsbestemte førtidspensioner til yngre pensionsansøgere, mens at næsten halvdelen af ansøgerne mellem 60 og 66 år tilkendes en behovsbestemt førtidspension.

<b>Tildelte pensioner fordelt efter alder og type (1998)</b>			
Procent 1998	Helbedsbestemte førtidspensioner	Behovsbestemte førtidspensioner	I alt
-29 år	97	3	100
30 – 39 år	89	11	100
40 – 49 år	88	12	100
50 – 59år	87	13	100
60 – 66 år	51	49	100
I alt	83	17	100
Kilde: Den Sociale Ankestyrelse 1999, Her taget fra Dansk Arbejdsgiverforening: Socialpolitikken og arbejdsmarkedet 1999			

Der findes 4 former for førtidspension plus invaliditetsydelsen:

1. **Højeste førtidspension** er en *helbedsbestemt* pensionsydelse og udgør for enlige 12.285 kr. (1650,52 €) og for gifte 10.132 kr. (1361,26 €) om måneden. Ydelsen er sammensat af et grundbeløb, et invaliditetsbeløb, et erhvervsudygtighedsbeløb og pensionstillæg. Denne ydelse tilkendes personer mellem 18 og 59 år, der er totalt uarbejdsdygtige.
2. **Mellemste førtidspension** er ligeledes en *helbedsbestemt* pensionsydelse, og udgør for enlige 9.666 kr. (1298,65 €) og for gifte 7.513 kr. (1009,39 €) om måneden. Ydelsen består af

grundbeløb, invaliditetsbeløb og pensionstillæg. Denne ydelse tilkendes personer mellem 18 og 59 år, hvis erhvervsevne er nedsat med 2/3 samt personer mellem 60 og 65 år, der er totalt uarbejdsdygtige.

3. **Almindelig førtidspension** er en ydelse, der både tildeles som *helbredsbestemt* og *behovsbestemt*. Ydelsen består af et grundbeløb og et pensionsbeløb og udgør 7.768 kr. (1043,65 €) for enlige og 5.615 kr. (754,39 €) for gifte. Ydelsen kan tildeles efter følgende tre kriterier:
  - Som en *helbredsbestemt* ydelse, der tildeles personer mellem 18 og 65 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen på grund af helbredsmæssige forhold.
  - Som en *behovsbestemt* ydelse, der tildeles personer mellem 18 og 65 år, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen på grund af både helbredsmæssige og sociale forhold.
  - Som en *behovsbestemt* ydelse, der tildeles personer i alderen 50 til 65 år, hvis sociale og helbredsmæssige forhold taler for det.
4. **Almindelig forhøjet førtidspension.** Personer under 60 år tilkendes normalt den almindelige *forhøjede* førtidspension efter samme kriterier som den *almindelige* førtidspension. Det vil sige, at personer under 60 år der opfylder ovennævnte kriterier, modtager en ydelse på 8.759 kr. (1176,79 €) for enlige og 5.616 kr. (754,52 €) for gifte.

Førtidspensionsydelsen tildeles således efter, i hvor høj grad arbejdsevnen er nedsat og ud fra beregning af den personlige indkomst samt alder. Jo mere nedsat arbejdsevnen er, og er personen under 60 år, jo højere pensionsydelse bliver tildelt.

*Hvor længe kan man modtage førtidspension?*

Førtidspensionsydelsen ophører den dag, personen fylder 65 år og derfor i stedet er berettiget til folkepension. En person, der først er tilkendt en førtidspension, vil ikke være i betragtning til andre ydelser eller tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

*Finansieringen af førtidspension*

Ændringen af ”Lov om social pension” i december 1998 betød, at staten fra at refundere 50% af kommunens udgifter til førtidspension, nu kun refunderer 35 %. I sammenhæng hermed skal nævnes, at staten refunderer 100% af kommunens udgifter til fleksjob, der jo ses som et alternativ til førtidspension. De sidste års omstruktureringer af pensionsområdet har betydet, at tilkendelsen af førtidspension, der tidligere fandt sted på amtsligt plan, nu alene finder sted i kommunerne. Eftersom det er staten og kommunerne, der finansierer udgifterne til førtidspension, kan amterne anses som en ”neutral” institution i forhold til at vurdere, hvorvidt der skal tilkendes førtidspension.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Forholdet mellem stat, amt og kommune gennemgås i kapitel 3

Med omlægningen er der således kommet en øget sammenhæng mellem tilkendelserne og udgifterne, idet det nu er kommunen, der har ansvaret for begge dele. Siden juli 1998 har det desuden ikke været muligt at søge direkte om førtidspension, men er nu op til kommunen i en helhedsvurdering at vurdere, hvilket forsørgelsesgrundlag der vil være det rigtige. Kriteriet for at tildele førtidspension er, at alle revaliderings-, aktiverings- og behandlingsmæssige foranstaltninger har været afprøvet, og at erhvervsevnen varigt ikke kan forbedres. Med den nye refusionsstruktur er der således skabt økonomiske incitamenter for kommunerne til at bruge denne passive ydelse i et så begrænset omfang som muligt.

**Invaliditetsydelse** Udover de ovennævnte pensionstyper, bør også invaliditetsydelse nævnes. Denne ydelse gives til personer, der er erhvervsaktive, trods det at deres invaliditet er så alvorlig, at de ville have ret til højeste eller mellemste førtidspension, hvis ikke deres erhvervsindtægt afskar dem fra dette. De helbredsmæssige betingelser for at tilkende invaliditetsydelse svarer altså til de, der skal være opfyldt for at få tilkendt mellemste førtidspension. Invaliditetsydelsen er en ydelse der gives som kompensation for de merudgifter, der måtte følge af et handicap.

Derudover skal der som led i bedømmelsen af erhvervsevnen lægges vægt på, om ansøgeren ved det arbejde, der udføres, gør en indsats, der ligger ud over, hvad der kan forventes i betragtning af invaliditeten. Det betyder, at invaliditeten også skal medføre en nedsættelse af erhvervsevnen i forhold til det arbejde, som ansøgeren rent faktisk udfører. Hvis ansøgeren har et arbejde, hvor invaliditeten ikke har nogen væsentlig betydning, kan der derfor ikke tilkendes invaliditetsydelse, selv om ansøgerens erhvervsevne måske i forhold til alle andre erhverv ville være betydelig nedsat.

Under særlige betingelser kan der også udbetales invaliditetsydelse til personer, der er under revalidering eller får udbetalt arbejdsløshedsdagpenge.

Invaliditetsydelsen er på 2.021 kr. (271,53 €) pr. måned for enlige samt gifte, hvis ægtefælle ikke får invaliditetsydelse og på 1.641 kr. (220,47 €) for gifte hvis ægtefælle modtager invaliditetsydelse. (Den Sociale Ankestyrelse: Guide om behandling om sager om førtidspension 1999)

## **Delkonklusion**

Det danske forsørgelsessystem er karakteriseret ved at der findes to parallelle systemer, det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske, hvorigennem man kan modtage ydelser, hvis man ikke er erhvervsaktiv.

Det, som afgør, hvilket system man som ledig er placeret i, er, hvorvidt man via tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet har forsikret sig mod ledighed.

Udsættes en person for en social begivenhed såsom sygdom, ledighed m.m., vil kommunen vurdere hvilken socialpolitisk ydelse, personen er berettiget til. For alle sociale ydelser er der en målsætning om i så høj grad som muligt at bevare/etablere en tilknytning til arbejdsmarkedet.

De ydelser, som er meget målrettet genintegrering på arbejdsmarkedet, eksempelvis revalidering, har en høj refusionsgrad fra staten, og kan kun udbetales i en kortere periode, mens de mere passive, eksempelvis førtidspension, har en lavere refusionsgrad og dermed belaster kommunens budget ved mange tilkendelser.

Der således også skabt økonomiske incitamenter for kommunen til at benytte aktive foranstaltninger frem for passive ved vurderingen af, hvilken ydelse en borger skal tilkendes.

## **Kapitel 2 Aktiveringspolitikker i Danmark**

I det foregående kapitel præsenteredes de forskellige muligheder, der er for at få overførselsindkomster i Danmark. I dette kapitel gennemgås de aktiveringspolitikker, der præger henholdsvis det arbejdsmarkedspolitiske og det socialpolitiske system. Hovedvægten lægges på aktivering af kontanthjælpsmodtagere og arbejdsløshedsdagpengemodtagere, fordi begge disse systemer har gennemgået en udvikling fra hovedsagelig passiv til primært aktiv forsørgelse, og fordi det er på grænsen mellem disse to målgrupper, koordineringen mellem social og arbejdsmarkedspolitikken er oplagt.

Kapitlet indledes med en kort beskrivelse af de seneste års tendenser på det danske arbejdsmarked, hvorefter der følger en beskrivelse af de aktiveringsforanstaltninger, der præger henholdsvis arbejdsmarkedspolitikken og socialpolitikken.

### **Afsnit 1: Kort om tendenserne på det danske arbejdsmarked**

Op igennem 90'erne har Danmark oplevet et fald i ledigheden, som nu ligger på ca. 5,3% samt en stigning i erhvervsfrekvensen, der således nu er en af de højeste i EU. Dette har medført, at der de seneste år inden for visse sektorer og i visse områder er begyndt at komme mangel på arbejdskraft, de såkaldte flaskehalsproblemer, hvilket i særlig grad har vist sig i de videnstunge sektorer. Derudover tyder de demografiske fremtidsberegninger på, at der grundet små ungdomsårgange, fremover vil blive mangel på uddannet arbejdskraft. Det følgende afsnit er baseret på tal fra Danmarks Statistik og på Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.

Antallet af arbejdssteder på landsplan er fra 1996 til 1998 faldet fra 300.742 arbejdssteder til 286.921 arbejdssteder. Det svarer til et fald på 4,6%. Det er især inden for landbrug, fiskeri og råstofudvinding, at arbejdsstederne nedlægges. Antallet af arbejdssteder inden for dette område er fra 1996 til 1998 faldet med 9,5%. Landbrug, fiskeri og råstofudvinding udgør således 18,1% af alle arbejdssteder i 1998. I 1998 udgør handel, hotel- og restaurationsvirksomhed mv. 24,4% af alle arbejdssteder, mens offentlige og personlige tjenesteydelser samt finansieringsvirksomhed mv. og forretningsservice udgør henholdsvis 18,1% og 17,4% af alle arbejdssteder på landsplan.

Der er ikke sket store forskydninger i fordelingen af antal arbejdssteder på landsplan i perioden 1996 til 1998, når der ses bort fra landbrug, fiskeri og råstofudvinding. Dog er antallet af arbejdssteder inden for bygge- og anlægsvirksomhed steget med 0,5% fra 1996 til 1998. Dette område udgør således 8,3% af alle arbejdssteder i 1998 mod 7,9% i 1996.

Der er fra 1996 til 1998 kommet 96.813 nye job, hvilket svarer til en stigning på 3,3%. Der er således 2.991.885 job i 1998. Over en tredjedel af alle job på landsplan findes på området offentlige og

personlige tjenesteydelser. På dette område er der således kommet 42.906 nye job fra 1996 til 1998, hvilket svarer til en stigning på 4,1%. Handel, hotel- og restaurationsvirksomhed mv. samt industri, energi- og vandforsyning udgør hver omtrent 18% af alle job på landsplan i både 1996 og 1998. Der er således kommet henholdsvis 17.661 og 3.743 nye job på disse to områder. Inden for finansieringsvirksomhed mv. og forretningsservice er der fra 1996 til 1998 kommet 30.343 nye job, hvilket svarer til en stigning på 9,0%. I 1998 udgør dette område 12,2% af alle job på landsplan.

Det gennemsnitlige antal job pr. arbejdssted er steget fra 9,63 i 1996 til 10,43 i 1998. Inden for industri, energi- og vandforsyning er der i 1998 i gennemsnit 21,6 job pr. arbejdssted, mod 20,3 i 1996. Inden for offentlige og personlige tjenesteydelser i 1998 er i gennemsnit 20,8 job pr. arbejdssted, mens der i 1996 var i gennemsnit 19,5 job pr. arbejdssted på dette område. Der er ikke sket væsentlige forskydninger på de øvrige områder med hensyn til det gennemsnitlige antal job pr. arbejdssted.

Den ovenover kort beskrevne udvikling på det danske arbejdsmarked med stigning i beskæftigelsen og fald i ledigheden har bl.a. betydet, at både arbejdsmarkedspolitikken og socialpolitikken i Danmark de seneste år har været præget af en overgang fra passiv til aktiv forsørgelse. Hovedelementerne i aktivlinien har været bestræbelser på, at folk uden tilknytning til arbejdsmarkedet ikke blev marginaliserede, og at der i så stor en udstrækning som muligt skete en opkvalificering, så arbejdsstyrken kunne matche arbejdsmarkedets behov.

## **Afsnit:2 Aktivering i Danmark**

### *Aktører i forhold til arbejdsmarkedspolitikken*

Forvaltningen og udbetalingen af arbejdsløshedsdagpengene samt aktivering af arbejdsløshedsdagpengemodtagere, sker i tæt samarbejde mellem A-kasserne og den lokale Arbejdsformidling (AF). Personer, der ikke er tilmeldt AF, har ikke ret til at modtage dagpenge. En person, der bliver ledig, skal derfor straks tilmelde sig den regionale arbejdsformidling for at vise sin rådighed for arbejdsmarkedet.

Arbejdsformidlingen er statslig men regionaliseret ud fra de samme grænser som de 14 amter, og den praktiske administration fra centralt hold varetages af Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS), som hører under Arbejdsministeriet. AF's vigtigste opgave som aktør på det arbejdsmarkedspolitiske område er at formidle kontakt mellem arbejdssøgende og arbejdsgivere samt at stå for aktiveringen af de ledige, som de ikke kan finde jobs til.

Derudover har AF ligeledes ansvaret for formidling af jobs til kontanthjælpsmodtagere, altså ikke-forsikrede ledige, som har ledighed som eneste "problem", det vil sige personer i det socialpolitiske system. Kommunen køber desuden også ofte aktivering hos AF til aktivering af denne gruppe, som desuden har mulighed for at blive aktiveret via visse redskaber i "Lov om aktiv



arbejdsmarkedspolitik". Dette samarbejde er opstået, fordi kontanthjælpsmodtagere med ledighed som eneste problem og dagpengemodtagere ligner hinanden som målgruppe for aktiveringen, mens kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed alene bliver aktiveret af kommunen ud fra de socialpolitiske aktiveringsinstrumenter, der kan have et bredere socialt sigte end blot at bringe personen tilbage til arbejdsmarkedet.

Der er dog stadig tale, om at kontanthjælpsmodtagere er kommunernes ansvar og at dagpengemodtagere er AF og Akassernes ansvar og udveksling af målgrupper derfor også medfører refusion fra den ansvarlige instans.

#### *Aktører i forhold til socialpolitikken*

Forvaltningen og udbetalingen af alle sociale ydelser samt aktiveringen af sociale klienter varetages af den kommune, hvori borgeren bor. Fordelingen af kompetencer mellem lokale, regionale og statslige myndigheder i forhold til de socialpolitiske ydelser er forankret i "Lov om aktiv social politik" samt i "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område".

De kommunale og amtskommunale bestyrelser, der sammensættes hvert 4. år ved valg, har ansvaret for og beslutter, hvorledes kommunen og amtet skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale område inden for lovgivningen. Dette gælder også initiativer i forhold til arbejdsmarkedet, primært initiativer, der sigter på at hjælpe personer med at komme ind på eller blive på arbejdsmarkedet.

I forhold til de 5 forskellige sociale ydelser, vi skitserede i forrige kapitel, har kommunen ansvaret for:

- Udbetaling af ydelse til **kontanthjælpsmodtagere** og ansvaret for aktiveringen. "Ledige kontanthjælpsmodtagere" skal tilmeldes AF, hvilket kommunen skal sørge for.
- At der gives tilbud om **revalidering** samt udbetales ydelse til revalidender. Der udbydes dog også revalidering på amtsligt plan til personer, hvis problemer er af en sådan karakter, at de ikke kan revalideres ved hjælp af de kommunale tilbud.
- Udbetaling af **sygedagpengene** efter 2 ugers sygdom samt at følge op på sygdomsforløbet efter senest 8 ugers sygemelding.
- At der tilbydes **fleksjob** til personer, der ikke modtager social pension, og som ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på særlige vilkår.
- At tilkende og udbetale **førtidspension** samt at tilbyde skånejob til førtidspensionister

### **Afsnit 3: Aktiveringsindsatsen**

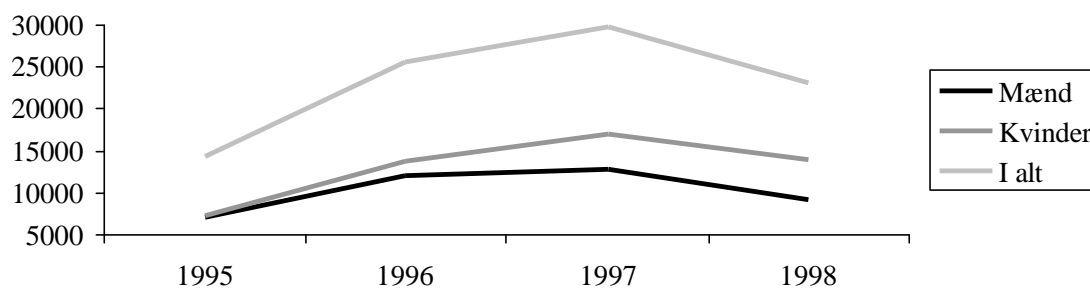
#### *Fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik*

Arbejdsmarkedsreformen fra 1994 markerede et skift fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik.<sup>6</sup> Passive ydelser kan primært ses som indkomstkompensation i tilfælde af, at en person mister sit arbejde. Aktiveringstilbudene før reformen var af kortere varighed og havde primært det formål, at den ledige gennem deltagelse i aktiveringstilbud kunne generhverve retten til dagpenge. Således var det muligt at modtage dagpengeydelse i helt op til 9 år.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik bygger på en målsætning om at kunne sikre virksomhederne den arbejdskraft, de har brug for samt aktivt at øge de lediges muligheder for igen at træde ind på arbejdsmarkedet og hermed reducere gruppen af langtidsledige. Dette gøres primært gennem en fleksibel og behovsorienteret indsats, som bl.a. indeholder aktiveringstilbud, der skal opkvalificere og omskole de ledige til det regionale arbejdsmarkedsbehov.

Hvor AF tidligere primært havde til opgave at implementere centralt fastsatte regler om hvilke tilbud, der tilfaldt den ledige på bestemte tidspunkter i forløbet, er det nu langt mere individuelt, hvad den ledige tilbydes af aktiveringstilbud.

Figur 12 AF-aktivering: Antal deltagere i AF-aktivering i perioden 1995-98,



Kilde: Danmarks Statistik

Figuren viser, at antallet af aktiverede steg i årene fra 1995 til 1997 og faldt igen fra 1997 til 1998. Stigningen hænger formentlig sammen med de strammere rådighedsregler, der betød en fremrykket og længere aktivperiode og dermed, at en større del af dagpengemodtagerne deltager i aktiveringen, samtidig er antallet af dagpengemodtagere faldet i hele perioden, hvilket dog først de seneste år, har ladet sig afspejle i antallet af deltagere i aktiveringstilbud.

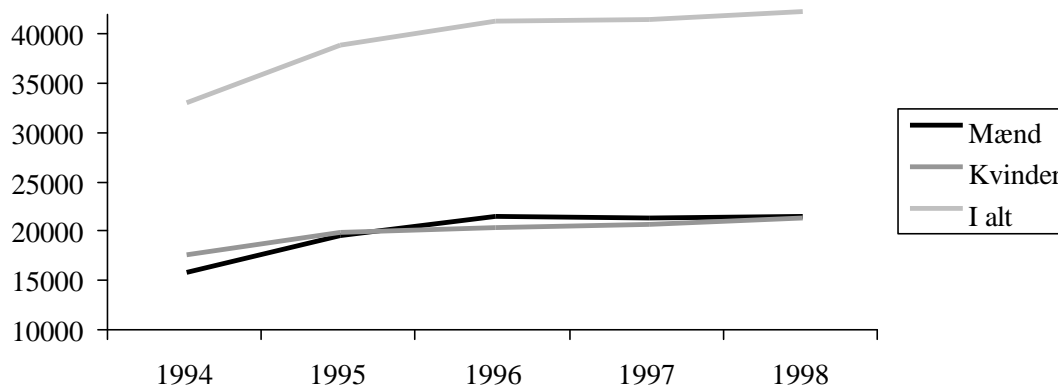
#### *Fra passiv til aktiv socialpolitik*

Socialpolitikken er på samme måde som arbejdsmarkedspolitikken gået fra hovedsagelig at være passiv forsørgelse til primært at være baseret på aktive ydelser. "Lov om aktiv socialpolitik" som blev vedtaget i 1998, bygger på et ønske om at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked, hvor den enkelte i højere grad tager aktivt del i samfundslivet.

<sup>6</sup> Arbejdsmarkedsreformen og skiftet fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik uddybes i kapitel 3.

”Aktivliniens” gennemslagskraft ses på stort set alle områder af socialpolitikken. I det følgende gennemgås de aktiverende foranstaltninger for hver af de 5 ydelser, hvor visse af dem kan ses som resultater af aktivlinien.

Figur 13 Kommunal aktivering: Antal deltagere i kommunal aktivering i perioden 1994-1998



Kilde: Danmarks Statistik

Ovenstående figur viser, at antallet af kontanthjælpsmodtagere, der deltager i kommunal aktivering er steget siden 1994. Stigningen skal ses i sammenhæng med at antallet af kontanthjælpsmodtagere generelt er faldet jf. kap 1, samtidig med at der er indført ret og pligt til aktivering, hvilket har betydet, at en større andel af kontanthjælpsmodtagerne deltager i aktiveringstilbud.

#### Afsnit 4: Specifikke redskaber i aktiveringspolitikkerne

##### Aktiveringsredskaber i arbejdsmarkedspolitikken

AF har en række forskellige redskaber til brug i indsatsen af aktivering af ledige arbejdsløshedsdagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF.

Disse redskaber er som følger:

**Individuel handlingsplan.** Ledige kan få udarbejdet en individuel handlingsplan, der tager udgangspunkt i den lediges kvalifikationer og det regionale arbejdsmarkeds behov. Planen indeholder de beskæftigelsesmål, den ledige måtte have, og omfatter ofte de aktiveringstilbud, der er beskrevet nedenfor. Unge under 25 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, har ret og pligt til en uddannelsesplan i stedet for en handlingsplan. Den ledige har pligt til at følge de aftaler, der er indgået i forbindelse med handlingsplanen, som dog kan revideres løbende. Undlader den ledige at følge op på de indgåede aftaler, kan det få konsekvenser for udbetalingen af dagpengene.

**Uddannelse.** Ledige kan få tilbud om at deltage i uddannelsesforløb og stadig få udbetalt en ydelse svarende til dagpengene. Det drejer sig primært om kortere kurser som almindelig voksenundervisning, arbejdsmarkedsuddannelser, højskoler og private uddannelser. Ligeledes gives

der tilbud om deltagelse i sprogundervisning, hvis det vurderes, at den lediges sprogkundskaber er en hindring for at komme i beskæftigelse. Uddannelsen skal dog have et omfang på mindst 20 undervisningstimer om ugen, eller være godkendt som heltidsundervisning. Ønsker den ledige at tage en mellemlang eller videregående uddannelse, træder vedkommende ud af dagpengesystemet og vil i stedet modtage statens uddannelsesstøtte (SU)<sup>7</sup>.

**Jobtræning** gives til ledige med direkte henblik på reintegration på arbejdsmarkedet. Ved ansættelse i jobtræning hos en privat eller offentlig arbejdsgiver, gives der tilskud til lønnen fra A-kassen, hvis der er tale om aktivering af en dagpenge modtager, og fra kommunen, hvis der er tale om aktivering af en kontanthjælpsmodtager. Private arbejdsgivere får et tilskud på 48,84 kr. (6,56 €) i timen og offentlige 89,28 kr. (11,96 €) pr. time (Februar 98). Det vil sige, at offentlige institutioner stort set får hele lønnen refunderet af kommunen, men at private skal betale omkring halvdelen selv. Jobtræning skal følge den løn og overenskomst, der gælder på området, men må dog ikke overstige den højeste dagpengesats. Hos private arbejdsgivere skal ansættelsen være af mindst 6 måneders varighed. Amtskommunerne og Staten har pligt til at fremskaffe et vist antal jobtræningspladser i de offentlige institutioner. Omfanget fastsættes én gang årligt af Arbejdsministeren og Landsarbejdsrådet.<sup>8</sup>

**Jobrotation** er en ordning, der indebærer, at AF samarbejder med virksomhederne, som giver medarbejderne mulighed for at tage orlov til efteruddannelse, hvis der kan gå en ledig ind og erstatte medarbejderen i perioden. Der vil for ansættelsen af den ledige gælde samme regler som for ansættelse i jobtræning.

**Individuel jobtræning.** Individuel jobtræning tilbydes primært til svagere ledige, der ikke føler sig rustet til at deltage i almindelig jobtræning. Dette redskab anvendes i meget begrænset omfang til forsikrede ledige. Individuelle jobtræningspladser er særligt tilrettelagt jobforløb hos private eller offentlige arbejdsgivere, eller hos organisationer, hvor jobbet normalt ikke lønnes. Det kan f.eks. være arbejde for folkeoplysningsorganisationer, idrætsforeninger osv. Arbejdsgiveren modtager tilskud til ydelsen på samme måde som ved almindelig jobtræning.

**Arbejdspraktik** er en ordning, hvor ledige tilbydes en praktikplads af 2-4 ugers varighed med henblik på senere ansættelse i ordinær beskæftigelse eller jobtræning hos virksomheden. Under praktikken udbetaler A-kassen en praktikydelse svarende til dagpengene.

---

<sup>7</sup> SU: Alle Danskere over 18 år har ret til offentlig støtte til at gennemføre en uddannelse. Det er gratis at modtage undervisning på alle anerkendte uddannelsesinstitutioner, og der er mulighed for at søge om Statens Uddannelsesstøtte til dækning af leveomkostningerne. Praktisk foregår det ved, at den studerende efter ansøgning får ret til et antal "SU-klip" afhængig af, hvor mange år uddannelsen er normeret til. SU-støtten ligger i år 2000 på 3.907kr. (524,92 EUR) om måneden. Det er tilladt at arbejde ved siden af studierne, mens der modtages SU, dog må der ikke tjenes mere end 5.049kr. (678,35 EUR) om måneden. Ønsker den studerende at tjene mere, er der mulighed for at fravælge SU-klip i visse måneder.

<sup>8</sup> Landsarbejdsrådets sammensætning og kompetencer gennemgås i kapitel 3

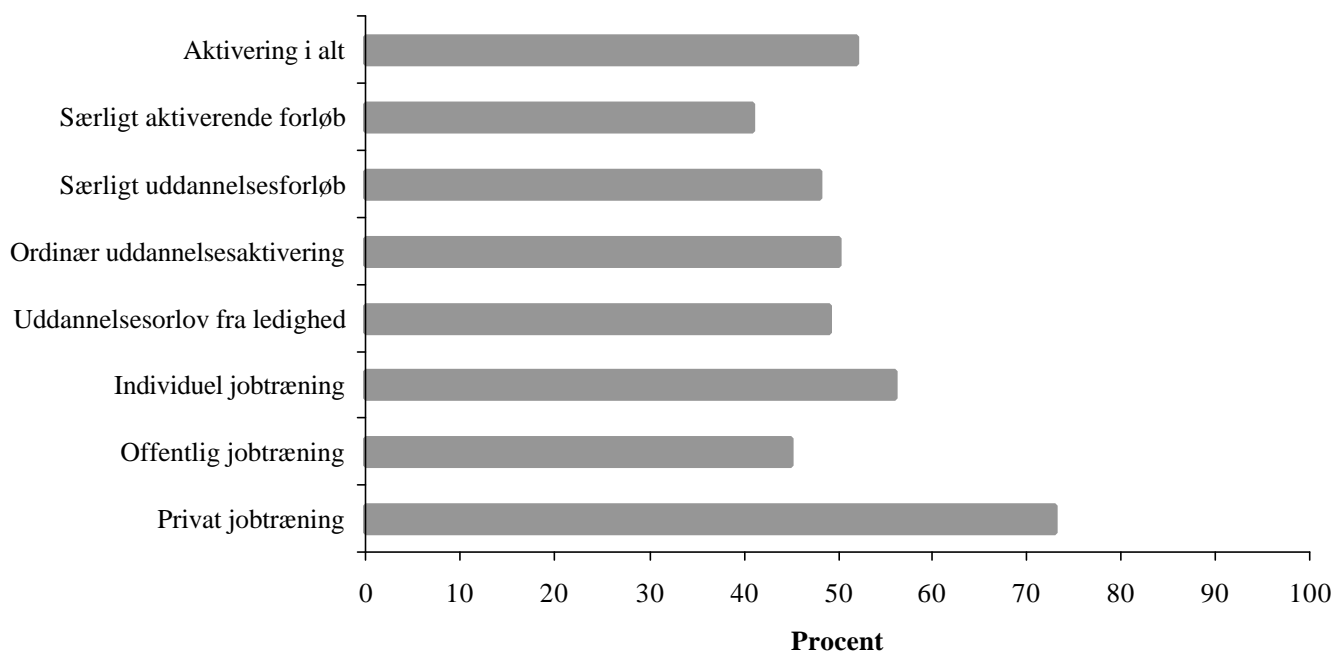
**Servicejob** er job på ordinære løn og ansættelsesvilkår i den offentlige sektor. Dette redskab er særlig rettet mod lidt ældre ledige og tilbydes derfor kun til ledige over 48 år. Ordningen, der trådte i kraft i jan. 2000 er en toårig forsøgsordning, og går ud på, at stat, amt, kommune eller andre offentlige institutioner får 100.000 kr. (13.435,26 €) i årlig statsstøtte pr. helårsstilling. Servicejob er job, der ikke kræver en specifik uddannelse, men hvor livserfaring og praktisk erfaring kan være en kvalifikation.

#### *Reintegration på arbejdsmarkedet*

Nedenstående figur viser, hvor mange procent af deltagerne i aktiveringstilbud på dagpengeområdet, der er kommet i beskæftigelse efter endt aktivering. Undersøgelsen omfatter alle personer, der afsluttede aktiveringsforløb i 4.kvartal 1995. Forsørgelsesgrundlaget er opgjort efter personernes status i november 1996, dvs. ca. et år efter endt aktivering.

Undersøgelsen viser, at lidt over halvdelen af alle deltagerne i aktivering var i beskæftigelse 1 år efter aktiveringen. Som figuren viser, har aktiveringsredskaberne forskellig beskæftigelseseffekt. Privat jobtræning har f.eks. en høj beskæftigelsesfrekvens, hvilket nok i høj grad skyldes, at det er et redskab, der primært tilbydes stærke ledige og bruges som prøveperiode for en fast ansættelse.

*Figur 14* Beskæftigelseseffekt - dagpengemodtagere



*Kilde:* Dansk Arbejdsgiverforening, Specialkørsel fra Danmarks Statistik

## *Finansieringen af aktiv arbejdsmarkedspolitik*

Udgifterne til aktivering af arbejdsløshedsdagpengemodtagere afholdes af statens arbejdsmarkedsfond.<sup>9</sup>

## *Aktiveringsredskaber i socialpolitikken*

### *Kontanthjælp*

For kontanthjælpsmodtagere betød vedtagelsen af ”Lov om aktiv socialpolitik”, at *alle* kontanthjælpsmodtagere nu har **ret og pligt** til aktivering. Et princip, der således også sættes igennem over for ”øvrige kontanthjælpsmodtagere”, hvor en del aldrig har haft tilknytning til arbejdsmarkedet. Afslår en kontanthjælpsmodtager et tilbud om arbejde eller deltagelse i et aktiveringstilbud, vil det af kommunen blive vurderet, om der stadig er grundlag for at udbetale ydelsen. Det er muligt for kommunen at standse kontanthjælpen, nedsætte hjælpen dog med max. 20% eller udbetale hjælpen med tilbagebetalingspligt. Kontanthjælpsmodtagere er forpligtet til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og må derfor afbryde aktiveringsforløb, hvis der viser sig mulighed for ordinær beskæftigelse.

”Ledige kontanthjælpsmodtagere” kan på mange områder sidestilles med dagpengemodtagerne, og formålet med aktiveringen er ligeledes hurtigst muligt at få etableret eller genskabt kontakten til arbejdsmarkedet.

Aktiveringen af både ”ledige” og ”øvrige kontanthjælpsmodtagere” er et kommunalt ansvar. ’Ledige kontanthjælpsmodtagere’ skal dog også tilmeldes AF med henblik på formidling af job. Der er derudover mulighed for kommunen til at købe pladser/kurser hos AF til aktivering af ledige kontanthjælpsmodtagere.

Aktiveringen af ”øvrige kontanthjælpsmodtagere” altså personer med problemer ud over ledighed som f.eks. alkoholmisbrug eller stofmisbrug, gæld, boligproblemer, sprogvanskeligheder, psykiske eller andre sociale tilpasningsproblemer varetages alene af kommunen. For disse kontanthjælpsmodtagere har aktiveringen primært det formål at forebygge eller forhindre social udstødelse samt at stabilisere personens livssituation på længere sigt med henblik på beskæftigelse. Aktiveringen skal således tilstræbe at genskabe personens selvværd, styrke sociale netværk og integrere i samfundet.

Kommunen udarbejder sammen med kontanthjælpsmodtageren en *skriftlig plan* i stil med de handlingsplaner, som AF udarbejder. Planen skal tage udgangspunkt i kontanthjælpsmodtagerens mulighed for at komme i gang med uddannelse eller arbejde. Hvis dette ikke synes at være et realistisk mål, kan planen omhandle, hvorledes personens livssituation kan stabiliseres eller forbedres.

Ydelsesmodtageren har pligt til at følge de aftaler, der er indgået i den skriftlige plan, ellers kan det få konsekvenser for udbetalingen af kontanthjælpen.

I de seneste år har det været tilstræbt, at det arbejdsmarkedspolitiske og det socialpolitiske aktiveringssystem skal nærme sig hinanden. Der er således nu også i det socialpolitiske system en gennemgående sammenhæng mellem rettigheder og pligter, ligesom de aktiveringsredskaber, der tilbydes, i stort omfang er identiske. På længere sigt lægges der op til øget samarbejde mellem AF og kommunerne, således at kommunen udover at kunne købe sig kurser hos AF, der så aktiverer de ”ledige kontanthjælpsmodtagere”, også skal bistå AF i aktiveringen af ”svage” forsikrede ledige.

Kontanthjælpsmodtagernes ret og pligt til aktivering, vil i praksis sige, at *pligten* gælder fra første dag, eller fra når kommunen har et tilbud. Kontanthjælpsmodtagere under 30 år er målgruppe for en hurtig aktiveringsindsats og skal senest have tilbud efter 13 ugers ledighed, hvor *retten* til aktivering træder i kraft. Mange kommuner tilstræber dog ”straksaktivering”, hvilket vil sige aktivering inden for en uges ledighed af specielt unge under 25 år. Kontanthjælpsmodtagere over 30 år har ligeledes pligt til aktivering hele perioden, men først krav eller ret til et tilbud efter 1 års ledighed.

Kommunen har følgende redskaber til brug i aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere:

**Kortvarige vejledningsprogrammer** hvilket omfatter bl.a. særlige kurser for ledige i f.eks. jobsøgning, udarbejdelse af handlingsplan eller skriftlig plan, orientering og introduktion til de aktiveringsmuligheder der tilbydes.

**Jobtræning** som er et aktiveringstilbud, der gives til ledige med direkte henblik på reintegration på arbejdsmarkedet. Arbejdsvilkårene bør svare til de overenskomstmæssige, dog fastsættes arbejdstiden af kommunen.

**Individuel jobtræning** er et særligt jobtræningsforløb som tilrettelægges specielt med hensyn til den lediges behov. Individuel jobtræning kan tage form af ansættelse i stillinger, der normalt ikke lønnes f.eks. hos folkeoplysende institutioner, idrætsforeninger, beboerforeninger osv. Kontanthjælpsmodtagere får under et jobtræningsforløb, både det almindelige og det individuelle, den ydelse de er berettiget til, dog mindst 31,52 kr. (4,23 €) i timen plus et beskæftigelsestillæg på 10,24 kr. (1,38 €) i timen.

**Særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter.** Der gives mulighed for, at ledige kan deltage i kurser f.eks. voksenundervisning på 8.-10. classes niveau, HF enkelt-fag, AMU-kurser, produktionsskoler, folke- og daghøjskoler, husholdningsskoler, håndarbejdsskoler samt ”åben uddannelse”.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Arbejdsmarkedsfondens indtægter er gennemgået i kapitel 1

<sup>10</sup> Folkehøjskoler er skole åbne for alle voksne, der tilbyder undervisning inden for næsten alle fagområder som historie, kunst, musik, samfundsfag, sport, filosofi, teater, fotografi osv. Folkehøjskolerne bør dog ikke forveksles med andre former for højskoler og videregående uddannelser, idet folkehøjskolerne er åbne for alle

Uddannelsestilbudene er kun sjældent formelt kompetencegivende og vil primært tage form af forberedelse til andre forløb af mere erhvervmæssig karakter f.eks. jobtræning. Ønsker en person at deltage i et fuldtids kompetencegivende studium, vil man i stedet modtage ydelse gennem statens uddannelsesstøtte (SU), hvilket ligger inden for undervisningsministeriets område.

**Særligt tilrettelagte aktiveringsforløb.** Dette er tilbud der indebærer en kombination af arbejde og uddannelse i form af vejlednings- og praktikforløb. Dette tilbud anvendes især til ”øvrige kontanthjælpsmodtagere”.

**Frivillige og ulønnede aktiviteter** som kommunen anser for at have samfundsmæssig betydning. Det forudsættes dog, at aktiviteten sker inden for et veldefineret projekt, og at der er tale om samfundsmæssige aktiviteter i bred forstand f.eks. sociale, kulturelle, idrætsmæssige, miljømæssige, kommunikationsmæssige eller tilsvarende områder. Frivilligheden ligger i at kontanthjælpsmodtageren har ret til at afslå dette tilbud og kræve et andet.

**Voksen eller efteruddannelse efter personens eget ønske.** Dette tilbud indbefatter at ledige over 25 år, der har modtaget kontanthjælp i 6 måneder, har mulighed for at få orlov til uddannelse, hvilket vil sige, at de i den periode uddannelsen varer, ikke behøver at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og dermed være i risiko for at skulle afbryde undervisningsforløbet for at træde i beskæftigelse.

**Jobrotation** er en ordning, hvor en ledig træder ind i en stilling på en virksomhed i stedet for en af de faste medarbejdere, som således får tid og mulighed for at uddanne sig. Jobrotation kræver tæt samarbejde mellem kommuner og virksomheder

#### *Reintegrationsration på arbejdsmarkedet*

Nedenstående figur viser, hvor mange procent af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere, der er kommet i beskæftigelse efter endt aktivering. Undersøgelsen omfatter alle personer, der afsluttede aktiveringsforløbet i 4. kvartal 1995. Forsørgelsesgrundlaget er opgjort efter personernes status i november 1996, dvs. ca. et år efter endt aktivering.

---

voksne uanset forkundskaber og er desuden eksamensfri. Som regel bor deltagerne på skolen i den tid, kurset varer, og der tilbydes kurser fra alt mellem 1 uge og 1 år, men de fleste ophold har dog en varighed på et halvt år.

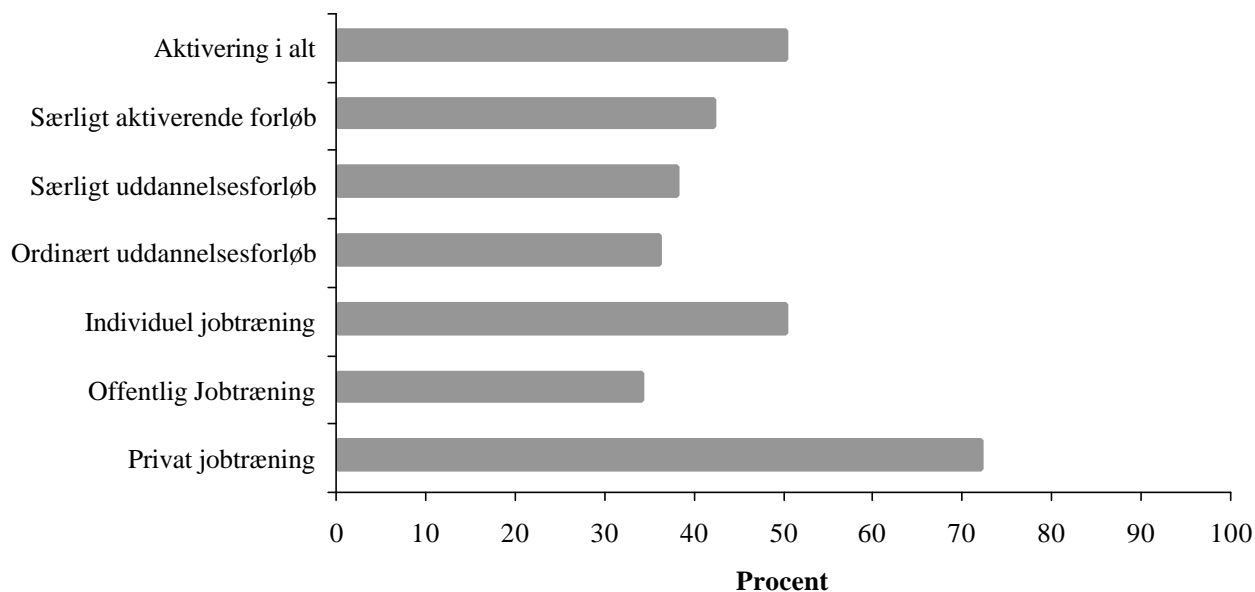
Højskolebevægelsen er ca. 150 år gammel og bygger på tanken om, at oplyse og uddanne hele befolkningen, hvilket er nødvendigt for at skabe grundlaget for at alle kan deltage i den politiske debat. Husholdnings- og håndarbejds-skoler er folkehøjskoler med undervisning særlig tilrettelagt på mad, økologi, tekstil og design, mens daghøjskoler er folkehøjskoler, hvor deltagerne ikke bor på skolen, men har mulighed for at passe deres dagligdag derhjemme.

Et folkehøjskole ophold er ikke SU-berettiget, men der kan dog søges om andre former for statsstøtte til opholdet.

“Åben uddannelse” er tilbud om uddannelse på universiteter og andre uddannelsesinstitutioner, tilrettelagt således at personer, der ikke har mulighed for at blive optaget som studerende på ordinære vilkår kan deltage. Dels er foregår det meste af undervisningen aftenen uden for normal arbejdstid, og dels er der en vis egenfinansiering, idet man i Danmark kun har ret til én gratis kandidatuddannelse.



Figur 15 Beskæftigelseseffekt - kontanthjælpsmodtagere



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, specialkørsel fra Danmarks Statistik.

Figuren viser ligesom tilfældet var med den arbejdsmarkedspolitiske aktivering, at ca. halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne var i beskæftigelse året efter. Ligesom tilfældet var med den arbejdsmarkedspolitiske aktivering, er det også her i det socialpolitiske system privat jobtræning, der har den største succesrate. Særligt tilrettelagte aktiveringsforløb, der ofte har brede sociale mål, som ikke i første omgang sigter mod arbejdsmarkedet, vil derfor, selv om aktiveringen har haft stor effekt, ikke udmærke sig i særlig grad i statistikken over genintegreringen på arbejdsmarkedet.

### Revalidering

For at modtage revalideringsydelse skal der udarbejdes en *erhvervsplan*, som revaliderenden har pligt til at følge, ellers kan det få konsekvenser for udbetalingen af ydelsen. Revalideringsydelsen udbetales således kun som en aktiv-ydelse:

Et revalideringsforløb kan indeholde følgende aktiviteter:

- Arbejdsprøvning
- Erhvervsmodnende eller afklarende aktiviteter.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Erhvervsmodnende og afklarende aktiviteter betegner de tilbud, kommunen kan give en revaliderend i forrevalideringsfasen. Det kan f.eks. være arbejdsprøvning, ophold på daghøjskole, folkehøjskole eller produktionsskole, erhvervsmodnende og erhvervsintroducerende kurser, jobindslningsprojekter, undervisning på 9.-10. klasse samt gymnasie- og HF-niveau m.v. og andre forberedende aktiviteter, der er nødvendige for at afklare revalideringsmulighederne.

- Uddannelse
- Op træning hos private eller offentlige arbejdsgivere
- Hjælp til selvstændig virksomhed

Revalidering foregår ofte på faglige værksteder eller andre revalideringsinstitutioner, hvor også virksomhedsforløb kan indgå som en del af forløbet. Kommunerne har fra 1999 fået pligt til at styrke den virksomhedsrettede revalidering, hvilket betyder, at det skal tilstræbes, at så stor en del som muligt af revalideringsforløbet foregår på en virksomhed, hvor revalideringsinstitutionen bidrager med konsulentstøtte og opfølgning.

Til at styrke den virksomhedsrettede revalidering er der i samtlige kommuner oprettet koordinationsudvalg, som skal øge samarbejdet mellem kommunen og de lokale virksomheder.<sup>12</sup> Formålet med opprioritering af den virksomhedsrettede revalidering er at tage endnu et skridt imod ”Det Rummelige Arbejds marked”. Der skal derfor nu lægges vægt på de lokale ressourcer og behov, og kommunerne kan inddrage private organisationer og lokale ildsjæle i løsningen af opgaven med at formidle tilbud.

Der kan imidlertid være tilfælde, hvor et revalideringsforløb resulterer i, at revalidendens arbejdsevne alligevel ikke rækker til at klare et arbejde på normale vilkår. Der kan også være tilfælde, hvor det på baggrund af pågældendes hidtidige arbejdsmæssige og øvrige forhold, må anses for godt gjort, at der foreligger en varig begrænsning af arbejdsevnen, og hvor revalideringstiltag må anses for udsigtsløse. I sådanne tilfælde tilbyder kommunen pågældende et fleksjob eller førtidspension. De seneste års ”aktivlinie” i socialpolitikken afspejler dog et kraftigt ønske om at styrke den aktive indsats og reducere tilgangen til førtidspension.

### **Fleksjob**

Fleksjob er ligesom revalidering en aktivforanstaltning. Fleksjob er et job, der tilbydes personer, der ikke har deres fulde arbejdsevne og derfor må arbejde på særlige vilkår f.eks. i bestemte funktioner, nedsat tid osv. Muligheden for at deltage på arbejdsmarkedet på særlige vilkår skal ses som et ”aktivt” alternativ til at tildele førtidspension. Fleksjob kan oprettes hos både private og offentlige arbejdsgivere og kommunen yder tilskud, alt efter hvor stor del af arbejdsevnen, der er i behold hos ”fleksjobberen”. Der har i de seneste år været gjort en massiv indsats for at øge antallet af fleksjob, bl.a. via kampagner om at virksomhederne skal tage et socialt ansvar.

### **Sygedagpengene**

---

Det afgørende er, at tilbudene har et konkret erhvervsmodnende og afklarende sigte i forhold til den enkelte revalidend. Det er derimod ikke afgørende, om tilbudet i sig selv har karakter af erhvervsmodnende og afklarende foranstaltning.

<sup>12</sup> Koordinationsudvalgenes formål og sammensætning, samt begrebet ”Det rummelige arbejdsmarked” forklares i kapitel 3

Sygedagpengeområdet er i høj grad præget af aktivlinien i socialpolitikken. Aktivliniens formål er især at vende den tendens, der i mange år har været til en meget lav reintegration af langtidssygemeldte, hvilket betyder at en stor del i stedet for at komme tilbage på arbejdsmarkedet, ender på førtidspension. En af målsætningerne med den aktive socialpolitik har således været i højere grad at fastholde sygemeldtes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Først og fremmest er den kommunale opfølgning med sygemeldte blevet skærpet. Det er således blevet indført, at kommunen senest 8 uger efter første sygefraværsdag og herefter mindst hver 8. uge, skal tage den sygemeldtes forhold op til vurdering med henblik på, om der er behov for behandling, optræning, revalidering eller andre former for sociale foranstaltninger. Senest 6 måneder efter 1. sygedag har kommunen pligt til at udarbejde en individuel opfølgningsplan, der fungerer som en plan for gradvis tilbagevenden på arbejdsmarkedet.

Der findes flere muligheder for at fastholde tilknytning til arbejdsmarkedet ved sygdom. Mulighederne findes i både "Lov om aktiv socialpolitik" og "Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel".

Når en sygemeldt medarbejder skal vende tilbage til arbejdsmarkedet på særlige vilkår er der følgende muligheder:

- Delvis syge- eller raskmelding, hvilket ifølge "Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel", kan medføre udbetaling af nedsatte dagpenge. Hvilket vil sige, at medarbejderen arbejder på nedsat tid og får udbetalt nedsatte sygedagpenge som kompensation for de manglende arbejdstimer.
- Afprøvning af andre jobfunktioner, hvor kommunen ifølge "Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel", betaler sygedagpenge i afprøvningsperioden.
- Revalidering som er et særligt tilrettelagt forløb, hvori der kan indgå jobtræning og uddannelse. At deltage i et revalidering vil ifølge "Lov om aktiv socialpolitik" medføre udbetaling af revalideringsydelse, løntilskud m.m.
- Fleksjob og skånejob, hvilket ifølge "Lov om aktiv socialpolitik" er jobs med kommunalt løntilskud for personer, der har nedsat arbejdsevne. Personer i fleks- og skånejob får udbetalt løn af arbejdsgiveren som så får kompensation fra kommunen for den nedsatte arbejdsevne.
- Kommunen giver ifølge "Lov om aktiv socialpolitik" hjælp til særlige værktøjer eller arbejdsredskaber samt indretning af arbejdspladsen, hvis dette kan betyde, at personen kan beholde tilknytningen til arbejdspladsen.

### **Førtidspension**

Førtidspension er traditionelt en passiv ydelse, idet den kun tildeles personer, som er trådt ud af arbejdsmarkedet. "Aktivlinien" på det socialpolitiske område har dog alligevel sat sit præg på pensionsområdet. På trods af at personer på førtidspension ikke regnes for en del af arbejdsstyrken, er

der i de seneste år iværksat flere initiativer for at førtidspensionister kan holde kontakten til arbejdsmarkedet.

Der er to muligheder for førtidspensionisters deltagelse på arbejdsmarkedet; fleksjob og skånejob.

Et fleksjob er som tidligere nævnt et job, som er tilrettelagt således, at det kan varetages af en person med 75% eller 50% arbejdsevne. Normalt er ikke muligt at være i fleksjob og modtage førtidspension samtidig. Der eksisterer dog mulighed for at lade allerede tilkendt førtidspension "hvile" (dog max 3 år) og i stedet deltage i fleksjob.

Skånejob er en stilling på særlige vilkår, der *kun* tilbydes førtidspensionister. Hvor fleksjob tilbydes folk med maksimalt halv nedsat arbejdsevne, tilbydes skånejob personer, der kun har 1/3 af deres arbejdsevne i behold. Skånejob kan oprettes både hos offentlige og private arbejdsgivere. Arbejdsgiveren betaler lønnen til den ansatte i skånejob, men modtager løntilskud fra kommunen afhængig af arbejdsevnen hos den ansatte.<sup>13</sup>

Kommunen afgør, om det er muligt at lade en førtidspension 'hvile', så personen kan deltage i fleksjob. En person på førtidspension har ikke noget krav på at få et fleksjob, og det er kommunen, der såfremt personen ønsker det, træffer beslutning om at tilbyde et fleksjob. Amterne har også mulighed for at oprette skåne eller fleksjob efter aftale med kommunen.

Som et led i overgangen fra passiv til aktiv socialpolitik er der sket en markant ændring på finansieringsstrukturen af de socialpolitiske ydelser. Finansieringsstrukturen i Danmark, som betyder, at der er forskel på, hvor stor refusion kommunerne får fra staten i forhold til de forskellige ydelser, gør det muligt fra central side at skabe incitamenter for at prioritere visse ydelser frem for andre. Førtidspensionen er primært en passiv ydelse, og i tråd med de seneste års "aktivlinie" er der skabt incitamenter for at benytte denne passive ydelse i så begrænset omfang som muligt.

## **Delkonklusion**

I Danmark har de seneste års aktivlinie betydet, at der nu er aktivering af personer i både det arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske system. Dagpengemodtagere og "ledige kontanthjælpsmodtagere", som kommer fra hver deres system, aktiveres med stort set samme redskaber, da der for begge grupper vedkommende er en målsætning om hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Behovet for koordination ses tydeligst ved de ledige, der befinder sig i grænseområderne af hvert system. I det socialpolitiske system er der brug for øget samarbejde med AF i forhold til de ledige, som egentlig er parate til at indtræde på arbejdsmarkedet, mens der i det arbejdsmarkedspolitiske system er brug for øget koordinering med kommunen i forhold til de ledige, der reelt ikke står til rådighed.

Kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, sygemeldte og andre med nedsat arbejdsevne kan deltage i et revalideringsforløb, fleksjob eller få anden hjælp til at arbejde på særlige vilkår.

De seneste års finansieringsomlægninger og de øgede kommunale kompetencer på det sociale område har haft en meget markant betydning for, hvorvidt kommunen sætter folk i passive eller aktive foranstaltninger. Kommunen har, når en klient henvender sig, en række forskellige muligheder for ydelser og aktivering til den pågældende person. Overordnet gælder det, at der skal gøres den størst mulige indsats for at personen bevarer den størst mulige tilknytning til arbejdsmarkedet.

Opsamlende ridses der kort op hvilken en indsats, der tilstræbes for personer på de forskellige ydelser udfra målet om en aktiv indsats.

For en arbejdsløshedsforsikret person, der mister sit arbejde, gøres den størst mulige indsats for at personen kommer tilbage i beskæftigelse, før han/hun mister retten til arbejdsløshedsdagpenge og derefter vil blive forsørget via kontanthjælp i det socialpolitiske system.

For kontanthjælpsmodtagere gøres den størst mulige indsats for at få folk i beskæftigelse, før de har været for længe væk fra arbejdsmarkedet eller har fået andre problemer end ledighed.

For en sygemeldt person gøres den størst mulige indsats for at følge op på personens sygdom og lave en plan for, hvornår denne kan komme tilbage til arbejdsmarkedet evt. ved hjælp af en revalidering.

Hvis en person ikke kan indtræde på arbejdsmarkedet på ordinære vilkår, gøres der den størst mulige indsats for at deltage på arbejdsmarkedet på særlige vilkår evt. ved hjælp af fleksjobordningen.

Først når alle revaliderings- og aktiveringsmuligheder er udtømte, kan der tilkendes en førtidspension, men også inden for denne ydelse er der mulighed for at være aktiv via skånejobordningen.

---

<sup>13</sup> Jf. Finansieringen af fleksjob

## **Kapitel 3: Koordination af aktiveringspolitikkerne – det institutionelle perspektiv.**

Som det er fremgået i de foregående kapitler, har Danmark et to-strengt forsørgelsessystem, hvor den lediges placering afhænger af den tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet. I begge systemer er der aktivering, som er målrettet arbejdsmarkedet, og der sker en udveksling af målgrupper, der baseres på den enkeltes behov frem for den tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet. I dette kapitel redegøres for den henholdsvis arbejdsmarkeds- og socialpolitiske kontekst, for at præsentere baggrunden for det to-strengede system i Danmark. De to politikområder beskrives først via en kort historisk gennemgang, og herefter følger en beskrivelse af det institutionelle set-up, der karakteriserer de to områder. Hermed menes en beskrivelse af de forskellige aktører og instanser samt deres kompetencer i forvaltningen og udformningen af politikken. Efter begge områders historie og institutioner er beskrevet, følger et afsnit om koordinationen mellem de to områder på centralt niveau. Denne del af kapitlet er skrevet på baggrund af interview med aktører i de relevante koordinationsorganer og ministerier.

### **A - Den arbejdsmarkedspolitiske kontekst**

Dette afsnit indledes med en kort definition af området og dernæst en historisk beskrivelse med særlig vægt på arbejdsmarkedsreformen fra 1994. Den arbejdsmarkedspolitiske historie er relevant for at forstå baggrunden for det tostrengede system og for at forstå muligheder og barrierer for øget koordinering med socialpolitikken.

#### **Arbejdsmarkedspolitikens historie**

Arbejdsmarkedspolitik er betegnelsen for politiske tiltag, der direkte tager sigte på at påvirke forholdene på arbejdsmarkedet. Det kan dels være bestemmelser om f.eks. arbejdsmiljø, ferieregler m.m. eller mere fordelingspolitiske spørgsmål som at sikre forsørgelsesgrundlaget for arbejdsstyrken. Derudover omfatter begrebet arbejdsmarkedspolitik tiltag, der forsøger enten at påvirke efterspørgslen eller udbudet af arbejdskraft, eller forsøger at påvirke måden, hvorpå disse to matcher hinanden. (Brünicke-Olsen 1998)

En egentlig arbejdsmarkedspolitik er i Danmark først blevet udviklet op gennem 60'erne. Før Arbejdsministeriet blev oprettet i 1958, var social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål samlet i et ministerium.

Arbejdsmarkedspolitikken opstod som et selvstændigt politikområde i en tid præget af vækst og fuld beskæftigelse, og den arbejdsmarkedspolitiske indsats var således koncentreret om at fremskaffe den fornødne arbejdskraft. De arbejdsmarkedspolitiske initiativer var derfor hovedsageligt

mobilitetsfremmende ydelser og tiltag, der skulle sikre arbejdskraftens fleksibilitet samt fordelingsmæssige initiativer. Effekten af indsatsen var dog forholdsvis beskedent, idet det ikke lykkedes at fremme mobiliteten væsentligt, hvilket også i dag betegnes som vanskeligt at fremme via arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Derudover var det i 60'erne, at grundstenene blev lagt til det arbejdsmarkedssystem, vi kender i dag. Bl.a. blev arbejdsløshedsforsikringssystemet styrket, og Arbejdsmarkedsudannelserne (AMU) samt den statslige Arbejdsformidling (AF) blev oprettet (Brünicke-Olsen 1998).

Tiltagene i 60'erne afspejler, en tid med gode konjunkturer og lav ledighed. Arbejdsmarkedstiltagene var derfor præget af primært at være allokering. Arbejdsmarkedsudannelserne blev oprettet for at fremme den faglige mobilitet, og AF blev oprettet for at forbedre kontakten mellem ledige og virksomheder. De udbetalte ydelser blev anset for kortvarige, og var derfor temmelig høje, idet de byggede på en idé om, at der ikke skulle ske alt for store forringelser i levekårene som følge af ledighed.

Med oliekrisen i 70'erne skiftede perspektiverne for arbejdsmarkedspolitikken, idet arbejdsløsheden steg med voldsom hast som følge af en generel faldende efterspørgsel i samfundet og kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet, hvilket havde øget arbejdsstyrken væsentligt. Hvor der i 60'ernes arbejdsmarkedspolitik havde været fokus på allokering af arbejdskraften, blev forsørgelsesaspektet nu centralt. Den arbejdsmarkedspolitiske indsats var dog forholdsvis passiv, da ledigheden blev anset som et overgangsfænomen, der ville forsvinde, når efterspørgslen i samfundet igen ville stige. (Brünicke-Olsen 1998)

Arbejdsløsheden forblev dog på et meget højt niveau og var faktisk stigende helt op til 1993, hvor den nåede sit højeste. Forsørgelsen af ledige har været en stor belastning for de offentlige finanser, og trods adskillige tiltag i 80'erne var det vanskeligt at knække ledighedskurven. De tiltag, der blev taget, var dels forsøg på at reducere arbejdskraftudbudet ved f.eks. at indføre efterlønsordninger og ferieforlængelse og dels forsøg på at skabe mere efterspørgsel på arbejdskraft gennem løntilskudordninger og beskæftigelsesprojekter. Arbejdsmarkedspolitikken har siden 70'erne været meget varieret, grundet forskellige regerings forsøg på at nedbringe arbejdsløsheden samt problemer med omstilling til lavkonjunktur efter 15 års vækst og fuld beskæftigelse.

Med "Lov om arbejdstilbud til ledige" fra 1979 blev de første spæde tiltag til en aktiv arbejdsmarkedspolitik lovfæstet, og midt i 80'erne oprettedes De Regionale Arbejdsmarkedsnævne til overvågning af de regionale arbejdsmarkeder og til at virke initiativtagende for samarbejde mellem de lokale myndigheder og Arbejdsformidlingen. Oprettelsen af de regionale arbejdsmarkedsnævne kan ses som de første spæde forsøg på at inddrage arbejdsmarkedets parter i problematikkerne omkring AF's indsats i forhold til aktivering.

Op gennem 80'erne og 90'erne bredtes den erkendelse, at store strukturelle problemer på det danske arbejdsmarked var en barriere for bekæmpelse af den høje ledighed. De strukturelle problemer viste sig bl.a. ved, at der i visse sektorer og regioner var opstået mangel på arbejdskraft samtidig med, at der andre steder i landet og i andre sektorer stadig var høj ledighed. Manglen på arbejdskraft har især vist sig inden for plejesektoren, og et område som f.eks. Vestjylland har været præget af mangel på arbejdskraft, mens et randområde som f.eks. Møn har været præget af høj ledighed. I 1993, hvor arbejdsmarkedsreformen blev vedtaget, var ledigheden i Danmark 12,5%, svarende til 350.000 personer, hvilket er det hidtil højeste, vi har set i Danmark.

#### *Arbejdsmarkedsreformen 1994 – Fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik*

Den danske regering nedsatte i 1992 "Udvalget til udredning af arbejdsmarkedets strukturproblemer", hvilket normalt benævnes Zeuthen-udvalget efter udvalgets formand Hans E. Zeuthen. Udvalgets konklusioner og anbefalinger dannede grundlaget for arbejdsmarkedsreformen, der blev vedtaget i 1993, og som skulle implementeres i 3 faser fra 1994 og i årene derefter (Arbejdsministeriet 1999).

Zeuthen-udvalgets ambition var at designe en arbejdsmarkedspolitik, der rettede sig mod to mål:

1. Sikre virksomhederne den arbejdskraft, de har brug for
2. Modvirke langtidsledighed

Mangel på arbejdskraft og langtidsledighed blev anset som nogle af arbejdsmarkedets væsentligste strukturproblemer og barrierer for vækst og højkonjunktur. Derudover manglede der incitament for ledige til selv at søge i beskæftigelse. Zeuthen-udvalgets rapport anbefalede derfor en ny linie i arbejdsmarkedspolitikken med en langt mere aktiv indsats.

Forskellen mellem en passiv og en aktiv indsats skal forstås på den måde, at den aktive indsats påvirker arbejdsstyrkens beskæftigelsesmuligheder eller påvirker det samlede beskæftigelsesniveau; eksempelvis ved jobtræningsordninger og arbejdsmarkedsuddannelser. Den passive indsats påvirker ikke beskæftigelsen eller beskæftigelsesmulighederne, men sikrer de ledige et forsørgelsesgrundlag. (Brünicke-Olsen 1998)

Indsatsen før reformen kan som nævnt ikke karakteriseres som værende udelukkende passiv. Faktisk har Danmark haft aktive foranstaltninger siden 1970, hvor den første "Lov om arbejdstilbud til langtidsledige" blev implementeret. (Arbejdsministeriet 2000) Forskellen på aktivering før og efter reformen var især, at aktivering før 1993 bl.a. havde det formål, at den ledige kunne genoptjene retten til dagpenge ved at være i aktivering, og således skiftevis være på passiv og aktiv ydelse i op til 9 år. Desuden var aktiveringsredskaberne regelbestemte fra centralt hold, hvilket betød, at det i lovgivningen var beskrevet, hvilket aktiveringstilbud, man som ledig var berettiget til på et givent tidspunkt. AF's opgave i forhold til aktivering var dermed blot at implementere centralt regelbestemte tilbud.



Derudover kan den arbejdsmarkedspolitiske indsats før 1993 karakteriseres som primært at være fokuseret på jobskabelse og på at øge efterspørgslen efter den arbejdskraft, der nu en gang er på markedet. Der blev i den forbindelse oprettet ordninger som f.eks. tilskud til rengøring og andet arbejde i private hjem (hjemmeserviceordningen) og forskellige former for iværksætterydelse. Med reformen indførtes en ny linie der i højere grad var orienteret mod at ændre udbudet af arbejdskraft i form af eksempelvis omskoling, opkvalificering og efteruddannelse således at situationer med mangel på arbejdskraft kunne undgås i det, de blev anset for en væsentlig barriere for skabelse af nye jobs.

For at indfri de opstillede mål om at sikre virksomhederne den fornødne arbejdskraft og modvirke langtidsledighed, fremkom Zeuthen-udvalget med følgende konkrete anbefalinger:

At aktiveringsindsatsen blev langt mere rettet mod genintegrering på arbejdsmarkedet i stedet for genoptjening af dagpenge.

At aktiveringsindsatsen skulle tage udgangspunkt i den enkelte lediges kvalifikationer, samt at den så vidt muligt skulle matches til det lokale arbejdsmarkeds behov.

At der skulle indføres en ny styringsmodel af arbejdsmarkedspolitikken, hvor beslutningerne blev taget så tæt på de ledige og virksomhederne som muligt. (Zeuthen-rapporten 1992)

Den nye styringsmodel indeholdt en styrkelse af arbejdsmarkedets parter, en decentralisering af indsatsen samt indførelsen af mål og rammestyring. Der skete således med reformen en vis omlægning af opgavefordelingen og kompetencerne. Det betød, at det daværende Landsarbejdsnævn blev udvidet både i forhold til antal medlemmer og i forhold til kompetencerne og skiftede i denne forbindelse navn til Landsarbejdsrådet (LAR). Det samme skete for de regionale arbejdsmarkedsnævn, der ligeledes blev til Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR). LAR og RARs sammensætning og kompetencer bliver uddybet senere i kapitlet.

Styringen af arbejdsmarkedspolitikken, der efter Zeuthen-udvalgets anbefalinger blev lovfæstet i 'Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik', betyder følgelig, at det administrative ansvar for arbejdsmarkedspolitikken ligger hos Ministeren, Arbejdsmarkedsstyrelsen og AF, mens det politiske ansvar ligger hos Ministeren, Landsarbejdsrådet og de Regionale Arbejdsmarkedsråd.

#### *Arbejdsmarkedsreformens faser*

Det lå fra starten klart, at arbejdsmarkedsreformen skulle indføres i 3 faser over ca. 5 år. Tiden efter 1994 har til gengæld været præget af en højkonjunktur, hvilket har betydet, at regeringen har set det nødvendigt at foretage visse "justeringer" ud over de planlagte faser, f.eks. opstramning af rådighedsreglerne og afkorting af ydelsesperioden. Disse justeringer er indført i forbindelse med den årlige vedtagelse af finansloven.

#### *1994 1. fase*

De primære ændringer i arbejdsmarkedspolitikken med første fase var, at retten til at genoptjene dagpenge gennem deltagelse i aktiveringstilbud blev afskaffet, således at det nu kun er gennem beskæftigelse i et ordinært job, at dagpengeretten kan generhverves.

Aktiveringsindsatsen blev decentraliseret, således at de Regionale Arbejdsmarkedsråd inden for en økonomisk ramme og et overordnet regelsæt planlægger og prioriterer aktiveringsindsatsen. Det blev lovfæstet at aktiveringsindsatsen skulle tage udgangspunkt i den enkelte lediges kvalifikationer og det regionale arbejdsmarkeds behov. De regionale arbejdsmarkedsråd fik kompetence til at prioritere redskaber og udpege målgrupper, og der indførtes regler om individuelle handlingsplaner, hvilket satte nye krav til AF.

#### *1995 2. fase "serviceeftersynet"*

Kort tid efter implementeringen af 1. fase ændrede forholdene sig på arbejdsmarkedet som følge af ændringer i den konjunkturelle situation. Ledigheden faldt, og der begyndte så småt at blive mangel på arbejdskraft inden for visse faggrupper f.eks. sygeplejersker samt mangel på arbejdskraft i enkelte regioner i Jylland. Fra 1995 blev der således gennemført stramminger af rådighedsreglerne, bl.a. med indførelse af princippet om ret og pligt til aktivering. Ydelsesperioden blev nedsat til maksimalt 7 år mod de tidligere 9, og perioden med ret og pligt til aktivering blev indført, i første omgang efter 4 års ledighed (Arbejdsministeriet 1999).

#### *1996, 1997 og 1998 Justeringer vedtaget i forbindelse med finansloven*

Arbejdsmarkedspolitikken blev i årene efter "serviceeftersynet" præget af forsøg på tilpasninger til den konjunkturelle situation, der tog mere og mere form af en højkonjunktur. Fald i ledigheden gav behov for en yderligere styrkelse af rådighedsindsatsen og skrappe krav til, hvornår ledige skal tage imod formidlet arbejde, som ligger uden for deres fagområde.

De ændringer, der blev indført i årene, var primært:

Ret og pligt til aktivering (aktivperioden) fremrykkes til at træde i kraft efter kun 2 års ledighed.

For unge iværksættes en særlig indsats, som giver personer under 25 år ret og pligt til uddannelse efter kun 6 måneders ledighed.

Beskæftigelseskravet for optjening af dagpenge blev væsentligt skærpet, hvilket vil sige, at fra at ½ års beskæftigelse gav ret til dagpenge, skal man nu have været i beskæftigelse et helt år for at få ret til dagpenge.

Grænsen for hvornår en ledig skal tage imod "rimeligt" arbejde (arbejde uden for fagområdet) blev fremrykket til efter 6 måneder mod tidligere 12.

Etableringsydelse, som er en hjælp til opstart af egen virksomhed, afskaffes.

(Arbejdsministeriet 1999)

### *1999 3. fase af arbejdsmarkedsreformen.*

Den 3. fase af arbejdsmarkedsreformen fortsatte den "aktivlinie" der var sat på dagsorden allerede i 1994. Hovedsageligt betød det endnu en fremrykkelse af aktivperioden og en afkortning af den samlede ydelsesperiode.

Konkret medførte 3. fase at:

Den samlede ydelsesperiode afkortedes fra 5 til 4 år, hvilket implementeres over en periode frem til år 2001.

Aktivperioden fremrykkes fra at begynde efter 2 års ledighed til at begynde efter 1 års ledighed. For unge under 25. år begynder aktivperioden efter kun ½ år.

Der har hidtil været visse særregler omkring begrænset aktiveringsindsats af ledige over 50 år. Dette er er nu rykket til ledige over 55 år, hvilket vil sige at for personer mellem 50 og 55 år gælder der de samme regler om ret og pligt til aktivering som for andre ledige.

Der indførtes en skærpet indsats for danskundervisning af både danske og udenlandske statsborgere. Indvandrere og efterkommere af indvandrere står nemlig stadig, trods den faldende ledighed, markant svagere end danskerne på arbejdsmarkedet.

### *2000 Justeringer vedtaget i forbindelse med finansloven*

De justeringer, der er foretaget i forbindelse med finansloven for år 2000, kan primært betegnes som værende mere administrative ændringer og forsøg på at rette op på systemet dér, hvor det i en vis forstand modarbejder sig selv.

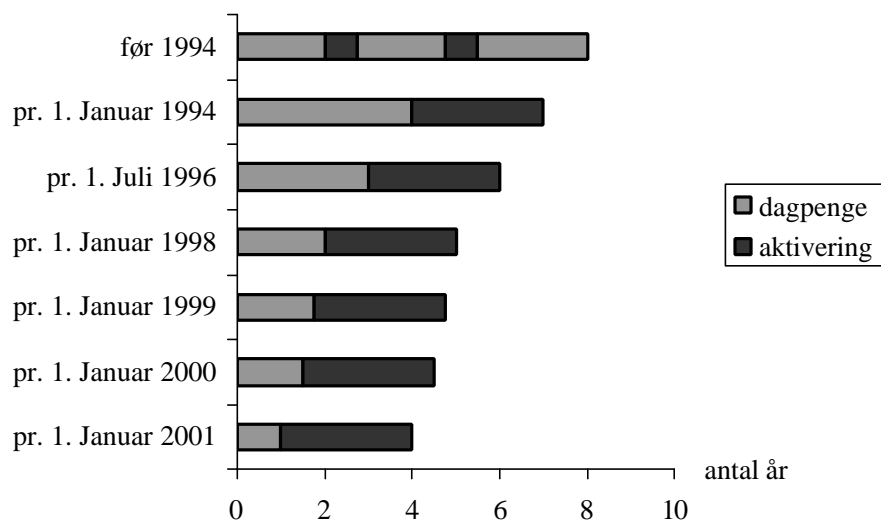
Primært drejer det sig om afskaffelsen af en regel, der sagde, at der højst måtte gå 1 måned mellem aktiveringstilbudene. Reglen var indført for at skabe kontinuitet i aktiveringsindsatsen, men viste sig i praksis at medføre et pres på AF, som i højere grad koncentrerede sig om at opfylde denne tidsfrist end at finde et aktiveringstilbud, der var tilpasset den enkelte ledige. Det er nu op til det regionale arbejdsmarkedsråd at definere, hvornår fristen skal være.

Derudover blev puljebordningen og offentlig jobtræning sammenlagt til ét redskab, da forskellen mellem dem var minimal, og der indførtes 2 nye redskaber - arbejdspraktik samt servicejob, der delvis erstatter puljebordningen. (www.ams.dk/Justering af arbejdsmarkedsreformen – hvad sker der?)

Alt i alt har arbejdsmarkedsreformen siden 1994 medført en ny aktiv indsats, en væsentlig stramning af rådighedsreglerne, en afkortning af ydelsesperioden fra 9 til 4 år samt en omlægning af kompetencerne og styringen af indsatsen.

Nedenstående figur illustrerer grafisk afkortningen af den samlede ydelsesperiode samt fremrykningen af aktivperioden, siden arbejdsmarkedsreformens implementering i 1994.

Figur 16: Skematisk illustration af fremrykning af aktivperioden



## **B - Styringen af arbejdsmarkedspolitikken – niveauer for koordination**

Arbejdsmarkedsreformen kan siges overordnet at indeholde 2 reformelementer. Dels en aktiveringsreform og dels en styringsreform. Hvor der med aktiveringsreformen hentydes til alle de ændringer, der kom med indførelse af ret og pligt-princippet, fleksibiliteten i tilbudene og de nye målsætninger med aktivering, kan styringsreformen siges at være de ændringer, der kom med den øgede partsindflydelse, regionaliseringen og indførelse af mål og rammestyring. Der er sket en del opstramninger i aktiveringsdelen siden reformens første fase, mens styringen af arbejdsmarkedspolitikken stort set har været uændret siden 1994 (Socialforskningsinstituttet 1998).

Partsindflydelsen i form af arbejdsmarkedsorganisationers repræsentanter i de politikformulerende udvalg var ifølge Zeuthen-udvalget vigtig for at øge kvaliteten i tilbudene i kraft af parternes nærhed til arbejdsmarkedet og til den enkelte arbejdsplads. Udvalget mente desuden, at regionalisering var nødvendig, fordi der med fordel kunne koordineres mere mellem den kommunale indsats overfor kontanthjælpsmodtagere og den arbejdsmarkedspolitiske indsats overfor dagpengemodtagerne. For at dette kan lade sig gøre, er både kommuner og regioner nødt til selv at have ansvaret for netop deres indsats.

Derudover var det opfattelsen at forudsætningen for en effektiv indsats er, at beslutningerne bliver taget så tæt på virksomhederne og de ledige som muligt. Endelig var udvalget enige om at regelstyringen måtte erstattes af en mål- og rammestyring som ville give de regionale enheder væsentlig mere indflydelse (Zeuthen 1992).

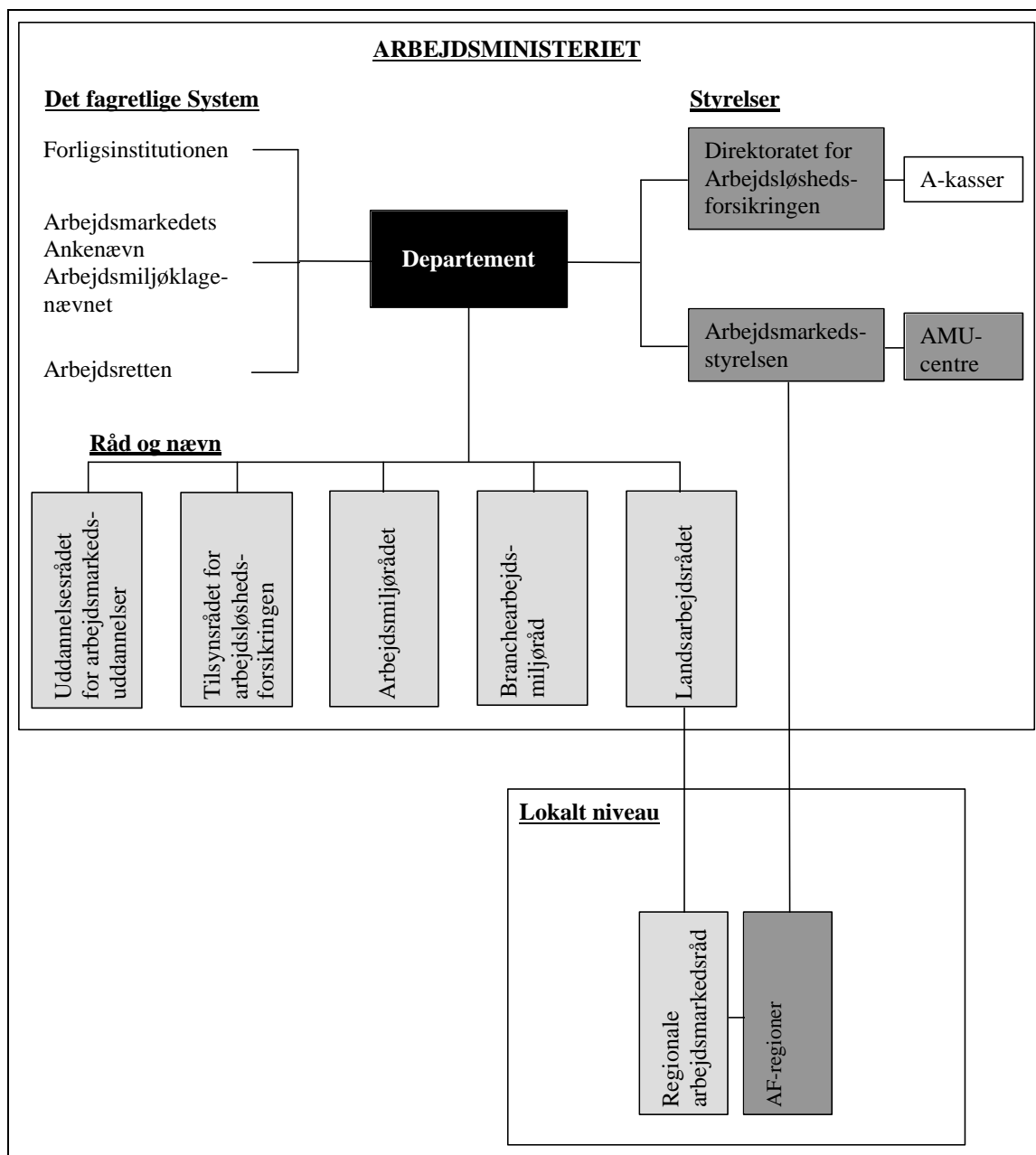
Mål- og rammestyringsmodellen i arbejdsmarkedspolitikken indeholder 3 elementer:

Opstilling og udmelding af mål og resultatkrav

Løbende overvågning af indsatsen, herunder rapportering af resultater som led i opfølgningen på den regionale arbejdsmarkedsmyndigheds aktiviteter/resultater

Et forenklet ressourcefordeling/bevillingssystem med indbyggede økonomiske incitament

Den primære årsag til indførelse af mål og rammestyring var at sikre fleksible betingelser for at tilrettelægge den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Mål- og rammestyringen foregår i praksis ved at Landsarbejdsrådet i samarbejde med ministeren udstikker mål og resultatkrav samt kommer med forslag til bevillinger til de regionale arbejdsmarkedsråd, der inden for disse rammer prioriterer den regionale arbejdsmarkedspolitiske indsats. Samtidig foretages der på både centralt og regionalt niveau en overvågning af arbejdsmarkedet samt en tilbagemelding fra RAR til LAR for at orientere om, hvor der eventuelt kunne være brug for en skærpet indsats.



Ovenstående figur illustrerer grafisk de arbejdsmarkedspolitiske institutioner i Danmark og bindingerne mellem disse.

## Afsnit 1: Nationalt/Centralt niveau

*Arbejdsministeriet*

Arbejdsministeriet er den øverst ansvarlige myndighed på det arbejdsmarkedspolitiske område. Ministeriet består af et departement, 7 separate styrelser, arbejdsformidlingen (AF) og arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). Desuden er der tilknyttet en del råd og udvalg som rådgiver ministeren i politiske spørgsmål. Derudover findes der yderligere tre instanser med tilknytning til arbejdsministeriet; Forligsinstitutionen, Arbejdsretten og Arbejdsmarkedets ankenævn.

#### *Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS)*

Arbejdsmarkedsstyrelsen er den styrelse under arbejdsministeriet, som varetager den daglige ledelse af Arbejdsformidlingen og Arbejdsmarkedsuddannelserne.

Samlet administrerer AMS de statslige bevillinger til AF, aktiveringsindsatsen, servicejob og orlovsområdet, hvilket i 1999 var 16,4 mia. kr. (2.2 mia. €) og 2,5 mia. (336 mio €) på AMU-området. Styrelsen administrerer derudover en række arbejdsmarkedspolitiske tilskudsordninger/puljer på i alt ca. 220 mio. kr. (29.5 mio €) og AMS har ansvaret for at administrere tilskuddene fra den Europæiske Socialfond, hvilket svarer til ca. 700 mio. kr. i 1999 (94mio €) ([www.ams.dk](http://www.ams.dk)).

Arbejdsmarkedsstyrelsen skal desuden yde sekretariatsbetjening over for ministeren og LAR, hvilket bl.a. indebærer at, Arbejdsmarkedsstyrelsen jævnligt udarbejder en rapport til ministeren om AF's opfyldelse af LAR's mål og resultatkrav.

#### *Landsarbejdsrådet (LAR)*

Landsarbejdsrådet er et rådgivende organ i forhold til den aktive arbejdsmarkedsindsats. Rådet består af repræsentanter fra lønmodtager og arbejdsgiverorganisationer samt fra de kommunale organisationer. Landsarbejdsrådets kompetencer og sammensætning er beskrevet i "Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik".

Landsarbejdsrådet er sammensat af:

8 fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

8 fra Landsorganisationen i Danmark (LO)

1 fra sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA)

1 fra Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF)

1 fra Akademikernes Centralorganisation (AC)

1 fra Hovedorganisationen for Arbejdsledere og tekniske Funktionærforeninger i Danmark (FR fællesrepræsentationen)

1 fra Amtsrådsforeningen i Danmark (ARF)

3 fra Kommunernes Landsforening (KL)

1 fra Københavns og Frederiksberg Kommuner i fællesskab

Der tilforordnes derudover Landsarbejdsrådet 3 repræsentanter fra arbejdsministeriet, 1 fra Finansministeriet, 1 fra Socialministeriet og 1 fra Undervisningsministeriet.

Landsarbejdsrådet blev oprettet i 1994 som en del af arbejdsmarkedsreformen. Rådet erstattede det tidligere Landsarbejdsnævn, hvis opgave ligeledes var at overvåge arbejdsmarkedet og komme med råd og initiativer. Forskellen på de to bortset fra den lille ændring af navnet er bl.a. antallet af medlemmer, der udvidedes fra 14 til 25, og at kommuner og amter nu også er repræsenteret.

Landsarbejdsrådets hovedopgave er at rådgive arbejdsministeren om tilrettelæggelsen og planlægningen af den samlede arbejdsmarkedspolitiske indsats, herunder bl.a. prioriteringen af arbejdsmarkedspolitiske indsatsområder og forslag til love og regelfastsættelse på det arbejdsmarkedspolitiske område.

Derudover følger Landsarbejdsrådet op på de regionale arbejdsmarkedsråds indsats bl.a. på baggrund af RAR'enes tilbagemeldinger. LAR udarbejder forslag til budget for arbejdsmarkedsindsatsen, forslag til mål og resultatkrav for den regionale arbejdsmarkedsindsats og arbejdsformidlingens ordinære aktiviteter samt forslag til kriterier for en regional fordeling af aktiveringsmidlerne. I grundlaget for disse områder skal bl.a. indgå de 14 Regionale Arbejdsmarkedsråds forslag på samme områder. LAR's forslag til arbejdsministeren om udformningen af den samlede arbejdsmarkedsindsats vil således være baseret på en vekselvirkning af ideer, ønsker og hensyn mellem arbejdsmarkedsorganer på regionalt og henholdsvis centralt plan (Socialforskningsinstituttet 1998).

Landsarbejdsrådet afgiver hvert år en arbejdsmarkedspolitisk redegørelse om udviklingen på arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedsindsatsen, herunder arbejdsformidlingens ordinære aktiviteter.

## **Afsnit 2 Lokalt niveau**

### *De regionale arbejdsmarkedsråd (RAR)*

Der findes 14 Regionale Arbejdsmarkedsråd afgrænset efter samme grænser som amterne. I de Regionale Arbejdsmarkedsråd sidder der ifølge "Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik" følgende personer:

5 fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

5 fra Landsorganisationen i Danmark (LO)

1 fra Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA)

1 fra Akademikernes Centralorganisation (AC)



1 fra Hovedorganisationen for Arbejdsledere og tekniske funktionærforeninger i Danmark (FR fællesrepræsentationen)

3 fra Amtsrådet

4 fra Kommunen og Amtet i fællesskab

De Regionale Arbejdsmarkedsråd afløste De Regionale Arbejdsmarkedsnævn, der ligeledes havde til opgave at overvåge arbejdsmarkedet, men ikke havde kompetencer til at tilrettelægge indsatsen i regionen.

RAR'ene tilrettelægger indsatsen ved:

Planlægning af den arbejdsmarkedspolitiske indsats i regionen herunder fastsættelse af mål og resultatkrav for indsatsen.

Løbende overvågning af den arbejdsmarkedspolitiske indsats.

Dimensionering og prioritering af de arbejdsmarkedspolitiske redskaber samt AF's ordinære aktiviteter.

Samordning af arbejdsformidlingens og amtskommunernes varetagelse af arbejdsmarkedsindsatsen, herunder anvendelse af jobtræning og individuel jobtræning

Koordinering af uddannelses- og erhvervsvejledningen samt det virksomhedsopsøgende arbejde.

Beslutning om udarbejdelse af analyser og prognoser for udviklingen på arbejdsmarkedet i regionen.

Beslutning om gennemførelse af forsøgs- og udviklingsaktiviteter i regionen på det arbejdsmarkedspolitiske område (Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik).

Opgaverne består altså primært i at planlægge den arbejdsmarkedspolitiske indsats i regionen ved at prioritere mellem de arbejdsmarkedspolitiske redskaber. RAR'ene skal desuden fastsætte hvilke ledige dagpengemodtagere, der i den enkelte region kan tilbydes en tidlig fleksibel indsats i henhold til lovgivningen herom. Fastsættelsen sker på baggrund af en vurdering af, hvilke ledige der har særlig risiko for langtidsledighed (Socialforskningsinstituttet 1998).

De Regionale Arbejdsmarkedsråds sekretariatsbehov bliver varetaget af regionschefen, der er ansat af Arbejdsministeriet, og som til daglig varetager ledelsen af den regionale AF.

#### *Arbejdsformidlingen (AF)*

Den statslige regionale Arbejdsformidling står for implementeringen af den politik, som Det Regionale Arbejdsmarkedsråd har formuleret. AF ledes på landsplan af Arbejdsmarkedsstyrelsen og på regionalt plan af regionschefen, der udpeges af arbejdsministeren og skal være uafhængig af lønmodtager og arbejdsgiverinteresser.

Arbejdsmarkedsindsatsen består for AF af to områder; den ordinære indsats og aktiveringsindsatsen. Den ordinære indsats er først og fremmest formidling af jobs. Med til den ordinære indsats hører dog

også virksomhedskontakt, uddannelsesrådgivning til virksomheder, overvågning af udviklingen på arbejdsmarkedet – herunder flaskehalsforebyggelse.

Aktiveringsindsatsen har med arbejdsmarkedsreformen fået en betydelig større rolle i AF's arbejde. Indsatsen omkring aktivering havde tidligere grundlag i "Lov om arbejdstilbud til ledige". Efter denne lov var indsatsen mere ensartet overfor de ledige idet det på forhånd var defineret, hvilke redskaber der skulle tages i brug til hvem efter en i reglen bestemt rækkefølge og med på forhånd fastsatte varigheder, ligesom det var defineret, hvilke virksomheder og uddannelsesinstitutioner der kunne blive involveret i uddannelsesforløbene.

Efter reformen er der i højere grad kommet en helhedsorientering i indsatsen, hvilket betyder, at der dels skal tages hensyn til den enkelte lediges ønsker samt til det regionale arbejdsmarkeds behov. For at kunne opfylde dette, var det nødvendigt med en mere fleksibel tilrettelæggelse af indsatsen. Med arbejdsmarkedsreformen indførtes således individuelle handlingsplaner som udarbejdes med udgangspunkt i en bred vifte af muligheder for at benytte forskellige arbejdsmarkedspolitiske aktiveringsredskaber, de nedre grænser for aktiveringens varighed blev fjernet, og der blev åbnet mulighed for, at forskellige aktiveringsforanstaltninger kan kombineres.

Alt i alt har reformen betydet, at samtidig med at der er indført ret og pligt til aktivering, er selve indsatsen gået fra hovedsageligt at være baseret på retsprincippet til basere sig på skønprincippet, hvilket har sat nye krav til den enkelte sagsbehandler i AF-systemet (Socialforskningsinstituttet 1998 og Zeuthen-rapporten 1992).

### **Afsnit 3: Delkonklusion – horisontal og vertikal koordination**

Arbejdsmarkedspolitikken kan siges at have to vertikale styringskanaler. Den ene er den administrative, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen står for styringen af de regionale arbejdsformidlinger. Den anden vertikale styringskanal er den politikudformende, hvor Landsarbejdsrådet udmelder mål og resultatkrav til de Regionale Arbejdsmarkedsråd.

Landsarbejdsrådet og De Regionale Arbejdsmarkedsråd må karakteriseres som værende institutionaliserede initiativer i forhold til koordinationen. På både centralt og regionalt plan kan begge konstruktioner siges at være organ for horisontal koordinering, i og med at der er repræsentanter fra en stor del af arbejdsmarkedets interessenter. Desuden forekommer der på regionalt niveau ligeledes mulighed for koordinering med socialpolitikken, idet de kontanthjælpsmodtagere, der er tilmeldt AF, ligeledes kan være målgruppe for RAR's prioriteringer.

## **A – Den Socialpolitiske kontekst**

Dette afsnit indleder vi med en definition af området, hvorefter der følger en historisk gennemgang af socialpolitikken i Danmark med særlig vægt på socialreformen fra 1998. Den socialpolitiske historie

og særligt de traditionelle styringsprincipper i den danske socialpolitik er relevante for at forstå muligheder og barrierer for koordineringen mellem social- og arbejdsmarkedspolitik.

### **Socialpolitikkens historie**

Socialpolitik er betegnelsen for tiltag, hvor det offentlige griber ind i markedsmekanismerne for at skabe en række sociale rettigheder for borgerne, påvirke fordelingen af økonomiske ressourcer, og fremme en målsætning om gode levevilkår til alle befolkningsgrupper. Socialpolitik defineret som tiltag over for samfundets fattigste har eksisteret siden århundredskiftet, men i dens nuværende form er den grundlaget for hele velfærdsstaten, er det et fænomen, der hovedsageligt har vundet udbredelse efter krigen (Plovsing 1998).

Socialpolitikken består primært af to hovedtyper af sociale ydelser. Det ene er overførselsindkomsterne, der har til formål at udligne indkomstforskelle eller at sikre borgeren enten midlertidig eller varig forsørgelse. Det andet er serviceydelserne, hvilket omfatter pasning, behandling, praktisk bistand, rådgivning, opdragelse osv. Alle overførselsindkomster er baseret på retsprincippet, hvilket vil sige, at det i loven er beskrevet, hvornår man har ret til hvilke ydelser, mens de fleste serviceydelser som f.eks. plejehjemspladser er baseret på skønspincippet. Når der tilkendes en serviceydelse, må derfor i langt de fleste tilfælde foretages et fagligt individuelt skøn.

I denne rapport begrænser vi os til primært at beskæftige os med den del af socialpolitikken som danner rammerne for økonomisk kompensation, altså overførselsindkomsterne.

#### *Socialpolitikken i 70'erne og 80'erne*

Grundstenene til den socialpolitik, vi kender i dag, blev lagt med socialreformen og kommunalreformen i 70'erne. Kommunalreformen i 1970 indebar, at landets 1386 kommuner blev sammenlagt til 275 med betydelige administrative omlægninger til følge. Der skete hermed en professionalisering af det lokale administrationsapparat, og der blev givet væsentligt flere kompetencer til kommunerne ud fra det synspunkt, at beslutninger om borgeren skal træffes i nærmiljøet (Bogason 1997).

Socialreformen fra 1970'erne blev udtænkt i en periode med højkonjunktur og satte tryghed og trivsel i fokus. Hovedtanken var sociale begivenheder som f.eks. ledighed ikke måtte medføre for store forandringer i levekårene. Decentralisering og professionalisering af kommunerne betød, at mange statslige institutioner blev nedlagt og at kommunen således blev den væsentligste aktør på det socialpolitiske område. Derudover indeholdt 70'ernes socialreform også grundstenene til det ankesystem, vi har i dag med de regionale ankenævn og ankestyrelsen som de eneste instanser på området. Tidligere havde der været over 20 forskellige ankekanaler på det socialpolitiske område (Plovsing 1998).

Op i gennem 80'erne, der var præget af lavkonjunktur, begyndte forskellige strømninger at gøre sig gældende i socialpolitikken. Bl.a. bredte der sig en utilfredshed med den passive forsørgelse og det store bureaukratiske system, som nogen mente, gjorde det nemt at udnytte systemet. Derudover steg arbejdsløsheden fortsat, og det var vanskeligt at blive ved med at betragte den som et overgangsfænomen. Den svækkede opbakning til systemet betegnes ofte som "velfærdsstatens legitimitetskrise". Desuden var udgiftene til offentlig forsørgelse efterhånden blevet en stor belastning for de offentlige budgetter.

Et par af hovedlinierne i socialpolitikken har derfor siden 80'erne været et opgør med 'forsørgersamfundet' og en udvikling væk fra den passive forsørgelse. Principperne bag socialpolitikken er nu, at det primært er en hjælp til selvhjælp, og at der derfor skal sættes en del midler ind, for at folk for så vidt muligt skal kunne forsørge sig selv. Udgangspunktet er, at borgeren selv har ansvaret for sin situation. Samtidig er det udgangspunktet, at samfundet har et ansvar for alle, og skal give alle mulighed for at tage del i samfundet. (Plovsing 1998)

Ud fra disse principper og stærkt inspireret af de gode resultater med den aktive arbejdsmarkedspolitik, er den aktive og arbejdsmarkedsrettede socialpolitiske indsats styrket de sidste par år, senest med socialreformen i 1998.

#### *Socialpolitik i 90'erne*

De strømninger, der har præget debatten i 90'erne er bl.a. en ny konjunktural situation med udsigt til, at der kan blive mangel på arbejdskraft. Derudover har den aktive linie i arbejdsmarkedspolitikken haft stor succes, hvilket derfor har dannet grundlaget for den aktive socialpolitik.

90'ernes socialpolitik er ligeledes bygget op omkring ambitionen om at gå fra en passiv til en aktiv forsørgelse, men derudover også om at skabe et arbejdsmarked med plads til alle i et såkaldt rummeligt arbejdsmarked.

#### *'Det Rummelige Arbejdsmarked'*

Det rummelige arbejdsmarked er en del af idegrundlaget for 90'ernes socialpolitik. At arbejdsmarkedet er rummeligt betyder, at der dels skal åbnes op for folk, som ikke har deres fulde erhvervsevne, og dels skal gøres plads til folk, som måske har deres erhvervsevne, men hvor andre problemer kan være en barriere for deltagelse på arbejdsmarkedet (Socialministeriet 1998).

Det rummelige arbejdsmarked bygger på 3 elementer:

Forebyggelse af udstødning fra arbejdsmarkedet

Fastholdelse af truede grupper på arbejdsmarkedet

Integration af personer, der har vanskeligt ved at etablere en placering på arbejdsmarkedet

For at realisere disse målsætninger er der i 90'erne lavet en lang række muligheder for deltagelse på arbejdsmarkedet, for personer med begrænset arbejdsevne eksempelvis fleks- og skånejob, delvis sygemelding osv. Ligesom opprioriteringen af revalidering kan ses som et yderligere forsøg på fastholdelse.

At skabe et rummeligt arbejdsmarked handler dog ikke kun om lovændringer og nye forsørgelseskanaler. Det rummelige arbejdsmarked er især et spørgsmål og at rykke holdninger og bekæmpe fordomme, hvilket også kræver en indsats fra virksomheder og fagbevægelse.

Med andre ord kan det rummelige arbejdsmarked kun realiseres, hvis det har bred opbakning, og hvis der finder et veludbygget samarbejde sted mellem de involverede aktører.

#### *Socialreformen fra 1998 – Fra passiv til aktiv socialpolitik*

De ændringer, der kom med lovændringerne i 1998, betegnes ofte som socialreformen i 1998, og er på mange måder en institutionalisering af Det Rummelige Arbejdsmarked. Først og fremmest kom der en række nye love, som nu danner grundlaget for den aktive socialpolitik. De vigtigste love på denne del af det sociale område er således nu:

**”Lov om aktiv socialpolitik”**, som indeholder bestemmelserne om udbetaling af kontanthjælp, revalidering, fleksjob. Det nye, der kom med denne lov var den øgede aktive indsats med ret og pligt til aktivering, også for personer over 25 år og for personer med problemer ud over ledighed. Ligeledes kom der de skærpede incitamenter til at gøre brug af revalidering og fleksjob.

**”Lov om dagpenge under sygdom og barsel”**, som indeholder bestemmelserne omkring sygedagpengene. Det nye i denne lov var især kommunernes pligt til at følge op på sygdommen efter 8 uger samt at statsrefusionen fjernes efter 52 uger. Opfølgningen fra kommunen skal ske i samarbejde med den sygemeldte, læger, hospitaler og revalideringsinstitutioner, virksomheder, de faglige organisationer samt AF.

**Lov om social pension**, som indeholder bestemmelserne om førtidspension. Det nye i denne lov er, at det nu er kommunerne som har den fulde kompetence til at tilkende førtidspensionen, mens det tidligere foregik i samråd med amtet, og at statsrefusionen blev nedsat fra 50% til 35%.

**Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område**, som indeholder bestemmelserne om styring og klagemuligheder i forhold til socialpolitikken. Det vigtigste i denne lov er bestemmelserne om, at alle kommuner har pligt til at oprette et koordinationsudvalg, sammensat af repræsentanter fra kommunen, arbejdsmarkedets organisationer, lægerne og De samvirkende invalideorganisationer.

Senere er der kommet et par ændringer til ”Lov om aktiv socialpolitik”, bl.a. er det vedtaget, at kommunens samarbejde med virksomhederne skal øges. Dette kommer bl.a. til udtryk i en lovændring, der har til formål at styrke kommunens brug af virksomhedsrevalidering samt en anden

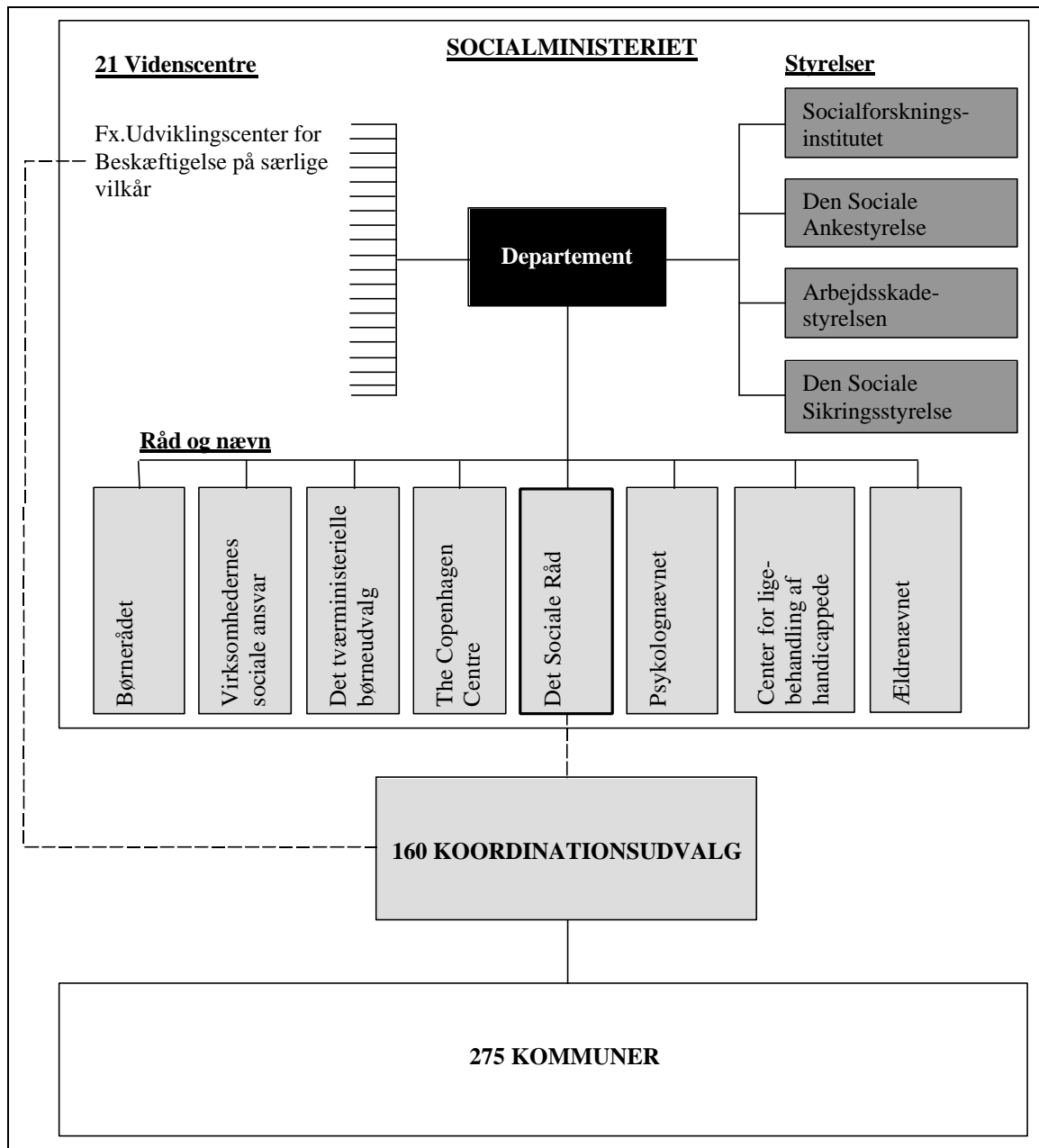
lovændring, der lovfæster kommunens pligt til at yde ”virksomhedsservice”. Det sidste har bevirket, at næsten alle kommuner nu er begyndt at ansætte virksomhedskonsulenter, der skal informere virksomhederne om alle de muligheder, der ligger i lovgivningen for at ansætte personer på særlige vilkår.

Samlet set kan socialreformen fra 1998 siges hovedsageligt at være baseret på et ønske om at få de stærke ledige ud på arbejdsmarkedet og samtidig gøre en større indsats overfor de svage og dermed mindske tilgangen til førtidspension. Dette gøres dels ved at lægge al styringen over i kommunerne, og på den måde for så vidt sørge for, at brugeren er i centrum, og at der er helhed i sagsbehandlingen samt at skabe incitament til øget brug af de aktive foranstaltninger, og dels forskellige tiltag for at øge samarbejdet mellem kommuner, arbejdspladser og andre relevante aktører.

Den socialpolitiske debat i Danmark præges for tiden af forskellige holdninger til en nytænkning af velfærdssamfundet, hvor blandt andet virksomhedernes og fagbevægelsens roller revurderes. Der er fra alle sider enighed om, at passiv forsørgelse meget ofte er første skridt mod marginalisering fra arbejdsmarkedet, hvilket kan være endnu et skridt imod yderligere marginalisering i første omgang fra det offentlige system, og i sidste ende fra alle sociale netværk. Dette skal for så vidt muligt undgås, og det er derfor vigtigt, at der gøres en indsats fra alle sider om både forebyggelse, fastholdelse og integration.

Skabelsen af et rummeligt arbejdsmarked, som er forudsætningen for en vellykket aktiv socialpolitik, derfor står og falder med om det omkringliggende samfund bakker op om initiativerne, og om der er vilje til at tage udfordringerne ved især integrationen op.

## B - Styringen af socialpolitikken – niveauer for koordination



Figuren illustrer grafisk de socialpolitiske institutioner i Danmark og bindingerne imellem disse.

### Afsnit 1: Nationalt/Centralt niveau

*Socialministeriet*

Socialministeriet består af et departement, et forskningsinstitut og 3 styrelser: Arbejdsskadestyrelsen, Den Sociale Ankestyrelse og Den Sociale Sikringsstyrelse samt 7 råd og nævn. Disse råd og nævn har forskellig status i forhold til, om de har reelle kompetencer, eller om det "kun" er et forum, hvor en gruppe interessenter sætter fokus på et givent område. Derudover er der 21 forskellige videnscentre, der har tilknytning til Socialministeriet.

Den statslige opgave i forhold til socialpolitikken består hovedsageligt af juridiske afgørelser og behandling af klager. Eftersom langt de fleste afgørelser på det sociale område træffes af kommunen, ligger klagemulighederne enten hos staten eller amtet. Klageinstanser er beskrevet i "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område" og i bilag 1.

#### *Det Sociale Råd*

Fra central side er der på det socialpolitiske område nedsat et koordinerende og rådgivende organ, hvis navn er Det Sociale Råd. Rådet har til opgave at følge og rådgive kommunerne med hensyn til indsatsen i forhold til aktivering, revalidering, fleksjob, skånejob m.m. Koordinationsudvalgene i kommunerne opsamler deres erfaringer om, hvad pengene er brugt til, hvilket indgår i de årlige redegørelser som koordinationsudvalgene afgiver til kommunalbestyrelsen og til Det Sociale Råd.

Det sociale råds fulde titel er: "Rådet for den sociale indsats på det rumlige arbejdsmarked" og består af:

Dansk Arbejdsgiverforening

Landsorganisationen i Danmark

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd og Akademikernes Centralorganisation i fællesskab

De Samvirkende Invalideorganisationer

Kommunernes Landsforening

Københavns og Frederiksberg Kommuner i fællesskab

Arbejdsministeriet.

Det Sociale Råd er rådgivende for Socialministeren i spørgsmål om den sociale indsats på Det Rummelige Arbejdsmarked. Det Sociale Råd har således vejledende og koordinerende opgaver i forbindelse med den centrale politikformulering, fastsættelse af målsætninger samt afdækning af behov for nye initiativer. Derudover støtter Det Sociale Råd indsatsen i de lokale koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats.

Det Sociale Råd er pr. 1 april 2000 blevet lovfæstet og styrket, og i denne forbindelse nedlagdes Det Centrale Koordinationsudvalg, som havde eksisteret siden 1998. Det Centrale Koordinationsudvalg havde delvist den samme funktion som Det Sociale Råd, men skulle på samme tid være rådgivende



over for Den Sociale Ankestyrelses praksis. Med nedlæggelsen af det centrale koordinationsudvalg blev opgaverne delt ud på to organer Det Sociale Råd til varetagelsen af opfølgningen på koordinationsudvalgene, og Det Centrale Praksisudvalg til rådgivning af ankestyrelsens praksis.<sup>14</sup>

Oprettelsen af Det centrale koordinationsudvalg/Det Sociale Råd kan ses som inspireret af arbejdsmarkedspolitikens organ Landsarbejdsrådet. Det Sociale Råd har dog på ingen måde lige så mange kompetencer overfor koordinationsudvalgene i kommunerne, som LAR har overfor de regionale arbejdsmarkedsråd. Dette kan ses som et udtryk for traditionen for decentralt styre inden for socialpolitikken.

## **Afsnit 2 – lokalt niveau**

### *Kommunen*

Kommunen er den vigtigste instans på det sociale område. Den danner rammen om det lokale demokrati og er den offentlige myndighed, der er tættest på borgeren. Der er i Danmark 275 kommuner, og den mindste (Læsø) tæller ca. 2.400 indbyggere, mens den største (København) har knap 500.000 indbyggere.

Kommunernes ret til selvforvaltning er fastlagt i grundloven, og bestemmelsen går helt tilbage til den første frie forfatning; Juni Grundloven fra 1849. Siden er der dog sket en helt del politiske og administrative ændringer særligt i forbindelse med kommunalreformen i starten af 70'erne, hvor landets 1.388 kommuner blev sammenlagt til 275 og ligeledes reduceredes antallet af amter fra 25 til 14 (Bogason 1997).

Kommunalreformen betød udover sammenlægningerne store ændringer i byrdefordelingen mellem stat, amt og kommune. Generelt kan dog siges, at der de sidste 30 år har været god opbakning omkring det lokale selvstyre, og flere opgaver lægges ud decentralt. ([www.kl.dk](http://www.kl.dk))

Kommunernes opgave er i dag blandt meget andet at administrere stort set alle sociale ydelser. Hvis en borger har et problem, er det først og fremmest kommunen, der skal prøve på at løse det. Kun hvis der kræves særlig ekspertise, inddrages amtet. Derudover står kommunen for drift af folkeskole og pasningstilbud for børn, integration af flygtninge og hele ældreomsorgen.

Inden for selve kommunen arbejdes der ligeledes med decentralisering, hvilket kommer til udtryk på den måde, at hver enkelt kommuneskole, institution m.m. har deres egen valgte brugerbestyrelse. Brugerbestyrelsen har stor indflydelse på institutionens måde at løse opgaverne på, idet den besidder en del kompetencer vedrørende institutionens daglige drift.

---

<sup>14</sup> Se Bilag om klagesystemet

Med det decentrale styre er naturligt fulgt et større politisk ansvar for den lokale politik. Kommunalbestyrelsen vælges hvert 4. år ved almindeligt valg, og har det øverste ansvar for socialpolitikken i kommunen. Kommunalbestyrelsens størrelse varierer mellem 9 og 31 medlemmer alt efter kommunens størrelse. Kommunens budget er kernen i forhold til kommunalbestyrelsens styringsmuligheder. Styringsinstrumenterne er derfor udskrivning af skat og retten til at give bevillinger.

Der er således lagt et stort både politisk, økonomisk og administrativt ansvar ud til kommunerne. Faktisk er kommunerne ansvarlige for halvdelen af de offentlige udgifter i Danmark eller regnet ud på en anden måde kan det siges, af de danske kommuner har udgifter svarende til 31% af det danske bruttonationalprodukt ([www.kl.dk](http://www.kl.dk)),

Kommunerne finansierer størstedelen af deres udgifter på følgende 3 måder:

Udskrivning af skat

Udligningsordninger mellem rige og fattige kommuner<sup>15</sup>

Tilskud fra Staten i form af bloktilskud og refusionsordninger

Måden, hvorpå der gives tilskud fra staten, er ofte til debat. Dette skyldes, at der ligger visse styringsmuligheder i måden, hvorpå pengene fordeles. Refusionsordningerne har været meget udbredte bl.a. på skole og sundhedsområdet, men er mange steder afskaffet igen, fordi man erfarede, at statsrefusion medfører nogle uheldige incitamentter til, at kommunen for så vidt muligt holder de fleste af deres udgifter de steder, hvor der er statsrefusion. Refusionerne udbetales alene på grundlag af dokumentation af udgifterne. Der har i de sidste 10 år derfor været en tendens til at gå mere og mere bort fra refusionsordningerne og i højere grad hælde til bloktilskud og egne indtægter. Således er kommunens ansvar for de udgiftsmæssige dispositioner øget. I dag er der stort set kun refusionsordninger tilbage på det sociale område, hvilket de sidste par år også er blevet brugt som styringsinstrumenter.

I 1992 blev de sociale ydelsers refusion ”harmoniseret”, således at kommunen fik refunderet 50% af udgifterne til kontanthjælp, førtidspension og sygedagpenge. Dette tiltag blev taget ud fra den holdning, at folk skulle have den ydelse, som passede til dem, uden at kommunen havde specielle incitamentter herfor. (Bach Jørgensen 1994) Før 1992 havde kommunen fået refunderet udgifterne til førtidspension 100%, hvilket betød, at mange mente, at der ofte blev tilkendt førtidspensioner til personer, der egentlig ikke var berettiget til det.

---

<sup>15</sup> Den kommunale udligningsordning betyder, at der flyttes forholdsvis store beløb rundt mellem kommunerne, idet at rige kommuner betaler til fattige kommuner. Udligningen sker på grundlag af forskelle i beskatningsgrundlag og udgiftsbehov. Beskatningsgrundlaget opgøres pr. indbygger og udgiftsbehovet opgøres dels ud fra sammensætningen i kommunen og dels ud fra en række sociale kriterier f.eks. arbejdsløshed og boligmassens sammensætning.

Med socialreformen fra 1998, hvori det blev gjort til en målsætning i sig selv, at mindske tilgangen til førtidspension, er der igen sket en del ændringer i forhold til refusionsordningerne. Det betyder, at:

Udgifterne til kontanthjælp afholdes alene af kommunen

Udgifter til førtidspension refunderes med 30%

Udgifter til revalidering refunderes med 50%

Udgifter til løntilskud i forbindelse med fleksjob refunderes med 100%

Udgifter til sygedagpenge og til en person der sygemeldt:

De første 8 uger er der fuld statsrefusion

De næste 42 uger refunderer staten 50 % af kommunens udgifter

Alle sygedagpengesager over 52 uger afholder kommunen selv udgifterne til .

Udgifter til folkepensionsområdet som tilkendes alle over 65 år bliver refunderet 100%

Det er således nu også skabt økonomiske incitamenter for kommunerne til at fremme brugen af revalidering og fleksjob, og til at gøre en indsats for at sygedagpengesagerne ikke trækker ud i årevis.

Når en borger retter henvendelse til sin bokommune om tilkendelsen af en socialpolitisk ydelse, bliver der med udgangspunkt i vejledningerne til lovene foretaget en vurdering af, hvilke ydelser personen er berettiget til. Vurderingen bliver foretaget af en kommunalt ansat sagsbehandler, der i det fleste tilfælde er uddannet som socialrådgiver. Socialrådgiveruddannelsen er i Danmark en 3-årig uddannelse med undervisning inden for 4 fagområder.

Socialrådgivning og social rådgivnings metodik

Menneskers udvikling og interaktion

Retlig regulering

Samfund politik og økonomi

Det tilstræbes, at det er den samme sagsbehandler, der følger borgerens sag og dermed opnår et kendskab til den enkelte borger og dennes problemer og muligheder. Dermed er det også en forudsætning, at der er et godt samarbejde mellem sagsbehandleren og borgeren selv.

*Amterne*

Der er i Danmark 14 amter, hvis primære opgave er at varetage driften af sygehusene, gymnasier og andre uddannelser, regional erhvervsudvikling, anlægning af veje og andet, som kræver et større befolkningsgrundlag end en kommune.

På det sociale område er det som før nævnt stort set kommunerne, der løser alle opgaverne. Amterne træder kun til ved opgaver, der kræver enten en mere specialiseret ekspertise eller et større befolkningsgrundlag:

Amterne tager sig f.eks. af institutionspladser og boformer for:

Personer med fysisk eller psykisk nedsat funktionsevne

Sindslidende

Børn og unge med adfærdsproblemer

Hjemløse og voldsramte

Revalidering og beskyttet beskæftigelse

Med ekspertise i disse områder har amterne ligeledes en konsulentfunktion overfor kommunerne ([www.kl.dk](http://www.kl.dk)).

Amternes rolle i forbindelse med socialpolitikken er desuden, at de som stor arbejdsgiver har en vis forpligtelse til at oprette skåne- og fleksjob samt udbyde pladser til offentlig jobtræning m.m. og ligeledes, at de som uddannelsesmyndighed sikrer, at der er tilbud for de målgrupper, som har løs eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet ([www.arf.dk](http://www.arf.dk)).

#### *Lokale koordinationsudvalg*

For at fremme udviklingen mod "Det Rummelige Arbejdsmarked" blev det fra 1999 lovfæstet, at alle kommuner skal oprette et koordinationsudvalg, der skal stå for en lokal forebyggende indsats på arbejdsmarkedet.

Indsatsen skal primært være rettet mod at øge beskæftigelsesmulighederne for personer, der er i fare for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet eller personer, der har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse på almindelige vilkår. Koordinationsudvalgene rådgiver derfor kommunerne om indsatsen med hensyn til aktivering, revalidering, skånejob med løntilskud og opfølgning i sager om sygedagpenge og rådgiver ligeledes virksomheder og organisationer.

Koordinationsudvalgene sammensættes ifølge "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område" oftest af 7 personer:

1 udpeget af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer

1 fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

1 fra Landsorganisationen Danmark (LO)

1 fra Funktionær og Tjenestemændenes fællesråd (FTF)

1 fra Praktiserende Lægers organisation (PLO)

1 fra De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI)

Der er mulighed for både flere og færre medlemmer, og for at små kommuner kan slå sig sammen og lave et fælles koordinationsudvalg.<sup>16</sup>

Formålet med koordinationsudvalgene er at udvikle samarbejdet mellem kommunen og dens samarbejdspartnere i forhold til den arbejdsmarkedsrettede indsats. Koordinationsudvalgene er tænkt som et bidrag til at fremme og koordinere de sociale partnerskaber, som ofte opstår i tilknytning til diverse lokale projekter, og samtidig forbindes disse partnerskaber til de relevante overordnede samarbejds- og beslutningsprocesser i en kommune.

Koordinationsudvalgene har i sammenhæng med en opprioritering af den virksomhedsrettede revalidering fået tildelt flere midler og vil i år 2000 modtage 145 mio. kr. (19,5 mio. €), som skal bruges mod særlige virksomhedsrettede initiativer, mod 95 mio. kr. (12,8 €) i 1999.

Kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede rammer for den forebyggende sociale arbejdsmarkedsindsats i kommunen. Inden for disse rammer beslutter koordinationsudvalget, hvad pengene skal anvendes til, og det kommunale forvaltningsapparat står for implementeringen af koordinationsudvalgets beslutninger.

Pligten til at have et koordinationsudvalg skal ses i sammenhæng med, at alle landets kommuner nu har fået kompetence til at tilkende samtlige former for førtidspension. Kommunerne råder således over alle forsørgelsesordninger efter "Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel", "Lov om aktiv socialpolitik" og "Lov om social pension".

Det styrker samtidig behovet for koordinering mellem de forskellige socialpolitiske foranstaltninger.

### **Afsnit 3: Delkonklusion – horisontal og vertikal koordination**

Den danske tradition for det lokale selvstyre på det socialpolitiske område gør, at den vertikale styring er forholdsvis begrænset. Både hvad angår den administrative styringskanal, hvor Socialministeriet i meget begrænset omfang kommer med tiltag overfor kommunerne, men også i forhold til den mere politikudformende styringskanal, hvor Det Sociale Råds kompetencer over for de lokale koordinationsudvalg ligeledes er meget begrænsede.

Horisontalt må der dog siges at være taget væsentlige tiltag i forhold til koordinationen, især i forhold til oprettelsen og lovfæstelsen af koordinationsudvalgene i 1998. Både på lokalt og på centralt plan er en lang række interessenter i socialpolitikken sikret indflydelse. Især på lokalt plan lægges der op til

---

<sup>16</sup> Umiddelbart kan det synes interessant, at "kun" en brugergruppe (DSI) er repræsenteret i koordinationsudvalgene, når målgruppen for koordinationsudvalgenes arbejde er forebyggelse, fastholdelse og integration af *alle* truede grupper på arbejdsmarkedet. Det skal dertil siges, at der er i lovgivningen mulighed for at invitere andre interesseorganisationer f.eks. invandrerorganisationer, foreninger af alkoholikere, stofmisbrugere eller andre, som har svært ved at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet. Dette har da også i flere af kommunerne været tilfældet, men kun i form af særarrangementer, temadage og lign. og ikke som fast

øget koordination med arbejdsmarkedspolitikken, dels i form af ledige kontanthjælpsmodtageres tilknytning til AF, og dels i form af kommuner, virksomheder, faglige organisationer samt AF's samarbejde omkring opfølgningen på sygedagpengemodtagere.

## **C – Koordinationens ”retorik”**

Dette afsnit er baseret på interview med aktører fra henholdsvis Landsarbejdsrådet og Det Sociale Råd. Afsnittet er bygget op ved, at vi først beskriver aktørernes holdning til koordination i forhold til arbejdsmarkedspolitikken, dernæst aktørernes forhold til koordination i forhold til socialpolitikken og herefter aktørernes holdning til koordination mellem de to områder.

### **Koordination i forhold til arbejdsmarkedspolitikken**

Koordination mellem aktørerne i forhold til arbejdsmarkedspolitikken foregår formelt i Landsarbejdsrådet og De Regionale Arbejdsmarkedsråd. Med oprettelsen af disse råd har man sikret et institutionaliseret samarbejde mellem forskellige relevante parter på arbejdsmarkedet. I og med at LAR har til opgave at udmelde mål og resultatkrav til RAR'ene, er det nødvendigt, at alle medlemmer gør en indsats for at opbygge en fælles forståelse og strategi for løsning af arbejdsmarkedets strukturproblemer. Formelt set har LAR kun betydning overfor de ledige, der befinder sig i det arbejdsmarkedspolitiske system. Reelt set har LAR dog også en vis betydning over for visse personer i det socialpolitiske system, nemlig de kontanthjælpsmodtagere, der ikke har andre problemer end ledighed, og som derfor også skal tilmeldes AF.

Det diskuteres dog ivrigt både internt i LAR og i den arbejdsmarkedspolitiske debat generelt, hvorvidt LAR i fremtiden kan fastholde fokus på gruppen af ledige i det arbejdsmarkedspolitiske system, eller hvorvidt LAR også skal til at koncentrere sig om socialpolitiske spørgsmål. Desuden sættes der spørgsmålstejn ved hele den måde, systemet opdeler de ledige; i en gruppe som aktiveres via kommunen, og en anden gruppe, der aktiveres gennem AF.

Vi har i denne forbindelse med denne rapport interviewet følgende medlemmer i Landsarbejdsrådet:

Tina Voldby fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

Tommy Kjeldsgaard fra Amtsrådsforeningen (ARF)

Ulrik Pedersen fra Kommunernes Landsforening (KL)

samt

Jesper Hartvig Pedersen fra Arbejdsministeriet (AM), tilforordnet Landsarbejdsrådet

Merete Bingen-Jakobsen fra Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS), tilforordnet Landsarbejdsrådet.

---

repræsentation. DSI's faste repræsentation skyldes formentlig, at de repræsenterer en meget stor brugergruppe, er anerkendt som organisation og har et netværk, der forgrener sig ud i hele landet.

### *Aktørernes mål med at sidde med i LAR*

Landsarbejdsrådets mål for arbejdsmarkedsindsatsen er at sikre virksomhederne den arbejdskraft, de har brug for samt at undgå langtidsledighed.

Internt i LAR har det dog været diskuteret, om ikke det sidste mål burde splittes op i to, således at det dels går på at forebygge langtidsledighed for de grupper, der er på arbejdsmarkedet og i risiko for at ryge ud, og dels at få integreret de ledige, der er fastlåste i ledighed.

DA sidder primært i LAR med det formål at sikre, at virksomhederne kan få den arbejdskraft, de har brug for. Dermed bliver det andet mål også relevant, fordi folk, der er ramt af langtidsledighed, meget ofte ikke vender tilbage til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår, og dermed er i fare for at ryge ud af den almindelige arbejdsstyrke. Jo mindre og jo svagere arbejdsstyrken er, jo sværere er det at opfylde målet om arbejdskraft til virksomhederne.

LO arbejder for fuld beskæftigelse, og for at der skabes plads til de som i dag holdes uden for arbejdsmarkedet. Altså sikre arbejdsmarkedstilknytning til så mange som muligt.

Med udmeldingen af disse mål må arbejdsmarkedets traditionelt konfliktende parter siges i høj grad at have nærmet sig hinanden i forhold til målene med den arbejdsmarkedspolitiske indsats.

Foruden LO og DA sidder der i LAR andre aktører; repræsentanter fra henholdsvis Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen.

KL og ARF har flere grunde til at sidde i Landsarbejdsrådet: For det første repræsenterer de forskellige regionale og lokale enheder i Danmark til hvem, de på sin vis har pligt til at sørge for, har et rimeligt udbud af arbejdskraft til virksomhederne i området. For det andet er de selv begge nogle meget store arbejdsgivere, (i nogle kommuner er det faktisk kommunen selv, der er den største), for det tredje er der for begges vedkommende tale om myndigheder, og for det fjerde er begge to interesseorganisationer, der arbejder for at bevare det lokale selvstyre i så høj en grad som muligt.

Derudover har kommunen en interesse i, at så få som muligt ryger ud af det arbejdsmarkedspolitiske system og over på kontanthjælp og dermed skal forsørges af kommunen. KL og ARF's repræsentation i Landsarbejdsrådet kan desuden også ses som forsøg på koordinering med socialpolitikken, idet kommunerne jo står for en meget stor del af den socialpolitiske indsats. Amterne spiller ligeledes en socialpolitisk rolle, om end den er noget mindre end kommunernes, så står de for en del af revalideringsindsatsen og besidder ekspertise i særlige tilfælde.

Både KL og ARF har et lidt ambivalent forhold til at sidde med i LAR. De er dels med for at sikre deres medlemmer indflydelse, samtidig med at begge organisationer værner om det lokale selvstyre. Derfor arbejder både ARF og KL for så lidt indflydelse til LAR som muligt, eller i hvert fald for at de rammer som LAR udstikker til RAR'ene er så brede og så lidet bindende som muligt.

### *Behovet for koordination*

Alle parter i LAR mener, at der er brug for en øget koordination mellem social- og arbejdsmarkedspolitikken. Hovedargumentet er, at Danmark lige nu står overfor at komme til at mangle arbejdskraft i nær fremtid, og at vi derfor skal begynde at se os omkring efter andre steder, hvor der kan skaffes arbejdskraft, end i det traditionelle arbejdsmarkedspolitiske system.

Flere af LAR-medlemmerne påpeger, at den måde, de ledige opdeles og tilknyttes henholdsvis det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system, bør revurderes. Sådan som det er nu, er det forsørgelsesgrundlaget, der afgør, hvem der har ansvaret for aktiveringsindsatsen. Men som flere af de interviewede gør opmærksom på, er de to grupper begyndt at ligne hinanden meget. Eftersom ledigheden er faldet markant, er det nu stort set kun de tunge ledige, der er tilbage i AF-systemet.

De tunge ledige i AF-systemet er personer, som måske nok er medlem af en A-kasse og befinder sig i det arbejdsmarkedspolitiske system, men om hvem der kan rejses tvivl om deres rådighed for arbejdsmarkedet.

Fra flere sider lyder, at det arbejdsmarkedspolitiske system selv har ”produceret” disse personer, i og med, at man i det gamle system (før 1994) kunne blive ved med at optjene ret til dagpenge via deltagelse i aktiveringstilbud. Mange af AF’s ledige har derfor i mange år kørt rundt i ”aktiveringskarrusel” og er blevet ved at modtage dagpenge, selv om de slet ikke var i kontakt med arbejdsmarkedet. Flere af disse tunge ledige står nu med andre problemer end bare ledighed, og i forbindelse med deres indsats kunne et udvidet samarbejde med kommunen være relevant.

Med to næsten ens målgrupper, mener mange, at det ikke giver den store mening at bibeholde det tostrengede system. Samtidig bliver det dog fra flere sider antydnet, at en sammenlægning af det tostrengede system til et enstrengt, er et politisk meget ømtåleligt emne.

For det første har det været hårdt for arbejdsmarkedets parter at erkende, at ikke alle i det arbejdsmarkedspolitiske system står fuldt ud til rådighed for arbejdsmarkedet, og at der derfor kan være brug for at trække på eksempelvis kommunens ekspertise i forbindelse med en indsats over for en forsikret ledig med problemer ud over ledighed. For det andet er der mange interesser i at værne om ”den danske model”, hvor langt de fleste af arbejdsmarkedets problemer klares af arbejdsmarkedets parter med mindst mulig indblanding fra statens side.

Alle LAR-medlemmer peger dog alligevel på, at der på visse områder er behov for øget koordinering mellem social- og arbejdsmarkedspolitik. Mest udtalt er behovet på sygedagpengeområdet. I maj 2000 står Danmark for første gang i den situation, at der er flere syge end ledige. Dette skyldes bl.a., at sygefraværet er steget i takt med, at ledigheden er faldet, og beskæftigelsen steget. Der findes dog mange muligheder for at deltage på arbejdsmarkedet trods nedsat arbejdsevne, og alle parter i LAR arbejder for, at de skal bruges i højere grad end de gør i dag. Da sygedagpengesager hører ind under



socialpolitikken, og da der nu der åbnes for arbejdsmarkedsrettede tiltag i denne henseende for at skaffe virksomhederne den fornødne arbejdskraft, kan vi tale om et udtalt og forstærket behov for koordinering af social- og arbejdsmarkedspolitik.

### **Koordination i forhold til socialpolitikken**

Koordination i forhold til socialpolitikken foregår formelt i Det Sociale Råd (DSR) og tidligere Det Centrale Koordinationsudvalg og på lokalt niveau i De Sociale Koordinationsudvalg. Med disse råd har man sikret et institutionaliseret samarbejde mellem forskellige aktører, der er relevante i forhold til den socialpolitiske indsats. Et par af rådets medlemmer, arbejdsmarkedets parter, må anses for at være forholdsvis nye samarbejdspartnere i forhold til den socialpolitiske indsats.

Vi har i forbindelse med denne rapport interviewet følgende medlemmer af Det Sociale Råd:

Tina Voldby fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA)

Michael Jacobsen fra Landsorganisationen i Danmark (LO)

John Møller fra de Samvirkende Invalideorganisationer i Danmark (DSI)

samt

Eva Pedersen fra Socialministeriet (SM), der er tilforordnet.

#### *Aktørernes mål med at sidde med i Det Sociale Råd*

Formålet for Det Sociale Råd er beskrevet i "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område". Målet er primært at være rådgivende overfor ministeren i forhold til det rummelige arbejdsmarked, og derudover skal Det Sociale Råd understøtte den lokale indsats, der er forankret i de lokale koordinationsudvalg. Det er dog vigtigt at understrege, at socialpolitikken i Danmark primært udføres lokalt, og Det Sociale Råd er derfor 'kun' rådgivende og har dermed ikke lige så mange kompetencer som eksempelvis LAR. DSR skal således heller ikke formulere specifikke retningslinier for de lokale koordinationsudvalg, men er snarere et forum, hvor der skal rykkes holdninger og skabes forståelse for medlemmernes synspunkter. Ambitionen med Det Sociale Råd er således ikke at styre de sociale koordinationsudvalg, men at styrke dem.

KL sidder naturligt i Det Sociale Råd, i og med det er kommunerne, der varetager den primære socialpolitiske indsats. For KL er det vigtigt, at der i Det Sociale Råd både arbejdes med fastholdelse og integration, så der er så få som muligt, der skal forsørges af kommunen. Arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer kan ses som forholdsvis nye medspillere i socialpolitisk henseende og har traditionelt altid beskæftiget sig med den gruppe, der havde tilknytning til arbejdsmarkedet. Det har derfor været en udvidelse af deres traditionelle områder over til at skulle beskæftige sig med integrationen af de, som står uden for arbejdsmarkedet. LO's socialpolitiske mål er som i arbejdsmarkedspolitikken at sikre arbejdsmarkedstilknytning til så mange som muligt, og mener

derudover, at man i tilfælde af, at man ikke kan sikre det til alle, skal sørge for, at de, som står uden for, har et ordentligt forsørgelsesgrundlag.

DA's socialpolitiske mål er det samme som i arbejdsmarkedspolitisk henseende, nemlig at sikre, at virksomhederne kan få den arbejdskraft, de behøver. Dette hænger ifølge DA tæt sammen med en ordentlig socialpolitisk indsats, fordi mange langtidsledige og sygemeldte aldrig vender tilbage til arbejdsmarkedet. Faktisk er sygefraværet den væsentligste marginaliseringsfaktor i Danmark. For DA er det meget vigtigt, at der gøres en indsats for, at folk ikke rykker ned af marginaliseringsstigen, som kan illustres på følgende måde:

Dagpenge/kontanthjælp – sygedagpenge – revalidering – fleksjob – førtidspension.

Jo, længere til højre en person befinder sig, desto mere marginaliseret er personen fra arbejdsmarkedet. DA har således stor interesse i både arbejdsmarkedspolitikken og socialpolitikken, men dog ikke den del af socialpolitikken som ikke er arbejdsmarkedsrettet.

De Samvirkende Invalideorganisationer kan på sin vis siges at repræsentere en brugergruppe, idet de repræsenterer en stor del af den gruppe, som gerne skulle integreres på arbejdsmarkedet. DSI's generelle mål er at sikre sektoransvarlighed for problemer for mennesker med handicap. Der er ifølge DSI arbejdsmarkedspolitikken afgrænsning, der bestemmer, hvor mange der havner i det sociale system. Hermed menes, at alt for mange arbejdsmarkedspolitiske problemer gøres til sociale problemer. DSI's mål med arbejdet i Det Sociale Råd er derfor bl.a. at påvirke holdninger og skabe forståelse og eksempelvis få rykket fleksjobordningen over i det arbejdsmarkedspolitiske system.

En af barriererne, for at DSR kan komme med mere bindende udmeldinger på samme måde som LAR, er det kommunale selvstyre og finansieringen. Staten finansierer en stor del af de arbejdsmarkedspolitiske ydelser, idet selvfinansieringen fra A-kassernes medlemmer er relativt begrænset. Dette gør det muligt at lave langt flere udmeldinger og retningslinier fra centralt hold. De socialpolitiske prioriteringer kan i langt højere grad mærkes direkte hos kommunerne på grund af refusionssystemet. Der vil derfor naturligt være mere modstand fra kommunerne i at skulle følge centrale udmeldinger.

### **Delkonklusion: Koordinationen mellem social- og arbejdsmarkedspolitikken**

Der findes ikke noget institutionaliseret samarbejde mellem social- og arbejdsmarkedspolitikken på centralt niveau. Socialministeriet og Arbejdsministeriet har ikke noget formelt samarbejde, ligesom der heller ikke er tale om, at Landsarbejdsrådet og Det Sociale Råd mødes og udveksler erfaringer.

Der værnes i Danmark fra nogle sider om det to-strengede system, og det er intet, der tyder på, at det er på vejen til en sammenlægning, selv om flere aktører udtrykte, at de kunne se fordelene heri.

Alligevel er der dog tale om et vist samspil mellem de to politikområder. Dels er det socialpolitiske system på mange måder blevet afstemt således, at det ligner det arbejdsmarkedspolitiske i opbygning og redskaber, og dels er der tale om en vis grad af personsammenfald af de personer, der repræsenterer organisationerne i henholdsvis LAR og DSR.

Der er ingen tvivl om at aktører fra både det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system kan se fordel i mere samarbejde, og at mange nok vil arbejde i denne retning fremover.

## Kapitel 4 Koordination i praksis

I det foregående blev koordinationen i og mellem de to systemer på et mere institutionelt og politisk niveau beskrevet. Det følgende kapitel er en beskrivelse af, hvordan det to-strengede forsørgelses- og aktiveringssystem fungerer i praksis. Ud fra tre case-studier redegøres der for konkrete koordinationsinitiativer, samt for hvilke motiver, muligheder og barrierer, der er for øget koordination mellem social og arbejdsmarkedspolitik.

### Introduktion og metode

Der er udvalgt tre kommuner med hver deres særpræg og forskellige rammebetingelser som cases. Den første kommune, der beskrives, er Ravnsborg Kommune, som ligger på Lolland. Et område af Danmark, der i mange år har været præget af lav vækst, høj ledighed og et forholdsvis stort antal personer på overførselsindkomster. Dernæst har vi valgt i Fredericia, der ligger i Østjylland og er en af Danmarks større kommuner. Den ligger i det område, man i Danmark kalder ”trekantsområdet”, og som i lang tid har været præget af vækst og forholdsvis lav ledighed. Den tredje kommune, vi har valgt at se nærmere på, er Ringkøbing i Vestjylland. En kommune, der er en relativt tyndt befolket, og som de sidste år har haft meget lav ledighed og i flere tilfælde mangel på arbejdskraft.

I alle tre kommuner har vi valgt at interviewe personer, som har indsigt i det lokale koordinationsudvalgs arbejde. De lokale koordinationsudvalg er, som nævnt, et lovfæstet koordinerende initiativ, hvilket vil sige, at alle kommuner er ”tvunget” til at oprette et. Da de er forholdsvis nye, er der stor forskel på, hvor langt man er nået med arbejdet i udvalgene, ligesom det har været meget forskelligt hvilke opstartsproblemer, der har været. Vi har interviewet udvalgte medlemmer og tilforordnede i de forskellige udvalg for bedre at danne os et indtryk af, hvad udvalgene laver af koordinerende tiltag.

Derudover har vi valgt at tage kontakt til et aktiveringsprojekt i hver kommune for herigennem at se, om der i selve indsatsen gøres forsøg på at koordinere social og arbejdsmarkedspolitik. På alle tre aktiveringsprojekter har vi interviewet både lederen af projektet og personer i aktivering.

Hver case er bygget op på følgende måde:

**Afsnit 1** er en beskrivelse af kommunens rammebetingelser, antal indbyggere, beliggenhed m.m.

**Afsnit 2** er en kort redegørelse for, hvad det lokale koordinationsudvalg har igangsat af koordinerende initiativer, altså koordinering på lokalt institutionelt niveau. Disse afsnit er skrevet ud fra interviews med medlemmerne af koordinationsudvalgene og tilforordnede.

**Afsnit 3** er en redegørelse for de lokale koordineringstiltag i kommunen, med særlig henblik på aktiveringspolitikken. Disse afsnit er hovedsagelig skrevet ud fra interviews med de relevante personer fra kommunerne samt AF-cheferne.

**Afsnit 4** tager udgangspunkt i en konkret aktiveringsforanstaltning, som hovedsagelig aktiverer kontanthjælpsmodtagere. Her har vi et eksempel med et projekt, der har en meget bred målgruppe, et projekt med en meget specifik målgruppe samt et eksempel på aktivering, der er tilrettelagt som et kort uddannelsesforløb på en produktionsskole. Disse afsnit er skrevet på baggrund af interviews med de tre projektledere samt skriftligt materiale om de tre aktiveringsforanstaltninger.

**Afsnit 5** handler om aktiveringens effekt og baserer sig hovedsageligt på interviews med de aktiverede.

**Afsnit 6** er en opsamling og delkonklusion på casen, hvor vi ridser op, hvilke problemer og hvilke fordele der er ved den måde, den enkelte kommune har grebet koordinationsspørgsmålet an på.

Kapitlet afsluttes med en sammenligning af de tre cases.

## **A: De individuelle casestudier**

### **Case nr. 1: Ravnsborg**

Ravnsborg Kommune medvirker i undersøgelsen, fordi den med rammebetingelser som høj ledighed og få arbejdspladser sammenlignet med landsplan, har specielle forudsætninger for at øge koordinering mellem social og arbejdsmarkedspolitik.

#### *Afsnit 1: Lokal kontekst*

Ravnsborg Kommune er landkommune på 197 km<sup>2</sup>. Kommunen dækker det nordvestlige Lolland nord for Nakskov, og består derudover af en række småøer. Der er ca. 5.750 indbyggere i kommunen og dermed en befolkningstæthed på 29 personer pr. km<sup>2</sup> (Danmarks statistik).

Ravnsborg Kommune ligger i Storstrøms Amt, som generelt er præget af en forholdsvis høj ledighed. Vestlolland, der ofte karakteriseres som et af Danmarks randområder, har de sidste mange år kunnet karakteriseres ved meget lav vækst og adskillige virksomhedslukninger bl.a. et stort skibsværft i Nakskov. Dette har betydet, at området har en af Danmarks højeste ledighedsprocenter. I 1998 var den på 19,7 % (Danmarks Statistik).

Der var i 1998 1700 jobs i Ravnsborg kommune eller regnet ud på en anden måde, 26 arbejdspladser pr. 100 indbyggere, hvilket er meget lavt i forhold til resten af landet (Danmarks statistik).

Vi har i Ravnsborg Kommune interviewet 3 personer i forbindelse med koordinationsudvalget:

Ellis Heje fra AF-Nakskov, medlem af koordinationsudvalget.

Kirsten Quist Boysen, socialchef i Ravnsborg Kommune, tilforordnet koordinationsudvalget.

Lise Hansen, Projektkonsulent, ansat af koordinationsudvalget.

Det var desværre ikke muligt at interviewe DA og LO's medlemmer af koordinationsudvalgene, da de var henholdsvis bortrejst og sygemeldt.

Derudover har vi besøgt aktiveringsprojektet "Grøn Verden", hvor vi interviewede:

Ole Halling, leder af "Grøn Verden"

5 personer i aktivering på "Grøn Verden"

#### *Afsnit 2: Beskrivelse af koordinationsudvalget*

Koordinationsudvalget i Ravnsborg er et flerkommunalt samarbejde mellem 4 kommuner på Vestlolland.<sup>17</sup> Udvalget blev nedsat i 1998 som følge vedtagelsen af "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område".

Foruden repræsentanten fra AF, har DA og LO hver en repræsentant og de fire kommunalbestyrelser en repræsentant. Derudover sidder der en repræsentant fra De Samvirkende Invalideorganisationer, mens repræsentanten fra de Praktiserende Lægers Organisation har meldt sig ud.<sup>18</sup> Kommunerne har desuden repræsentanter fra forvaltningsapparatet med som tilforordnede. Kommuner af Ravnsborgs størrelse er ofte nødt til at lave fælles udvalg, bl.a. fordi det ville være vanskeligt at mobilisere repræsentanter fra interesserorganisationerne (DA, LO og DSI) til hver kommune. Til gengæld betyder et flerkommunalt udvalg, at der i forhold til interesseorganisationerne forekommer en overrepræsentation af kommunernes folk ved møderne.

De konkrete initiativer, som koordinationsudvalget har taget, er bl.a. at få sat gang i projekter, der kunne fremme brugen af voksenlærlinge, en træningsskole i egenomsorg for sygemeldte samt et forudannelsesprojekt for personer i jobtræning. Et af koordinationsudvalget initiativer har også været at ansætte en som projektkonsulent, som skal igangsætte de vedtagne initiativer. Hendes løn betales dog ikke af koordinationsudvalgspuljen, men af de 4 kommuner i fællesskab.

Derudover har der været flere initiativer, der har haft det formål, at medarbejderne i de forskellige systemer skulle lære hinandens muligheder og redskaber bedre at kende. I forvejen foregår der en hel del samarbejde mellem kommune og AF, bl.a. fordi der som følge af kommunens størrelse er en del personlige relationer mellem medarbejderne.

---

<sup>17</sup> De 4 kommuner er Ravnsborg, Nakskov, Højreby og Rudbjerg.

<sup>18</sup> <sup>18</sup> At repræsentanten fra Praktiserende Lægers Organisation, er trådt ud af koordinationsudvalget har været tilfældet flere steder i landet. Det skyldes bl.a., at mange læger ikke finder det tilstrækkelig udbytterigt at være med til møderne, i forhold til at det betyder tabt arbejdsfortjeneste, og at praksissen er nødt til at være lukke i det tidsrum mødet varer. Derudover har PLO heller ikke samme netværksstruktur som f.eks. arbejdsmarkedets parter, der er bedre udrustet til det politiske arbejde på lokalt plan.

Koordinationsudvalget har for at øge koordineringen mellem det social og arbejdsmarkedspolitiske system, taget initiativ til en konferencedag, hvor der var inviteret folk fra alle relevante systemer med det formål at udbrede kendskabet til hinandens muligheder og instrumenter.

Dagen afholdtes i maj i år under navnet ”Fællestemadag om værktøjskassen for arbejdsfastholdelse”, og de inviterede var:

Socialforvaltningerne i kommunerne

A-kasserne

De faglige organisationer

Arbejdsformidlingen

Bedriftsundhedstjenesten

Arbejdsmedicinsk klinik.

Meningen med dagen var, at de forskellige organisationer fik lejlighed til at fortælle hinanden hvilke muligheder, de ser for at deltage på arbejdsmarkedet på særlige vilkår. Hovedtanken bag er princippet om, at der skal foretages det mindst mulige indgreb over for borgeren.

Koordinationsudvalgets hovedopgave er hovedsagelig at åbne op for, at virksomhederne tager svage grupper ind som arbejdskraft, og at de er bevidste om hvilke tilskudsmuligheder, der findes til dette. Koordinationsudvalgets indsats har således ingen direkte indflydelse på, hvordan aktiveringen skal tilrettelægges.

### *Afsnit 3: Kommunens aktiveringsindsats*

Ravnsborg Kommune har placeret de fleste af deres aktiveringsaktiviteter i jobcenteret, der også er produktionsskole. Jobcenteret er organiseret efter virksomhedsforbilleder med faste mødetider hver dag osv., således at de aktiverede ikke føler det væsentligt anderledes end at gå på arbejde. Dette skal signalere et tæt relation til arbejdsmarkedet.

Ravnsborg Kommunes andre aktiveringsprojekter har i stor udstrækning et bredere sigte end ”kun” at være en aktiverende foranstaltning. En stor del af aktiveringen har taget udgangspunkt i ”det grønne” eller ”bygningsopgaver” eller andre opgaver i samarbejde med kommunens institutioner eller foreninger. Samlet set har kommunen kørt efter en aktiveringsplan, der hed: ”En grønnere beskæftigelsespolitik i Ravnsborg Kommune”. (Ravnsborg Kommune 1999: revurdering af aktiveringsindsatsen)

De aktiveringsprojekter, der har været sat i gang, har således været vedligeholdelse af kommunale bygninger, samt nedrivning af huse, der var kondemneringsmodne.

Derudover har den grønne linie i aktiveringsindsatsen udmøntet sig i projekteterne ”Grøn Verden”, som er et tropehus med sjældne planter og fugle, et projekt som har drejet sig om opstart af et økologisk gartneri, samt et projekt vedrørende vedligeholdelse af gamle pilehegn på en af kommunens øer.

Kommunens aktiveringsindsats er meget projektorienteret. Faktisk kører alle aktiveringsprojekter på midler bevilliget til det specifikke projekt, fordi kommunen har ikke mulighed for selv at finansiere aktiveringen.

Ravnsborg Kommune deler aktiveringsindsatsen op i 3 typer:

Den arbejdsmarkedsrettede, der er for de umiddelbart aktiverbare

Den erhvervsrettede, som ikke i første omgang sigter mod en præcis arbejdsmarkedsplacering, men hvor dette dog er målet.

Den sociale aktivering, hvor der ikke p.t. er noget arbejdsmarkedsperspektiv. Social aktivering har umiddelbart det sigte at forbedre den enkeltes livskvalitet. (Ravnsborg Kommune 1999: Revurdering af aktiveringsplanen)

Vi har besøgt aktiveringsprojektet ”Grøn Verden”, som huser alle tre typer aktivering.

#### *Afsnit 4: Beskrivelse af projekt ”Grøn Verden”*

”Grøn Verden” er placeret i et nedlagt erhvervsgartneri i udkanten af landsbyen Købellev og indrettet som et tropisk oplevelsescenter med sjældne fugle og planter fra hele verden.

Institutionen er et samarbejde mellem Storstrøms Amt med deres behov for dagaktiviteter til fysisk og psykisk handicappede, og Ravnsborg Kommunes behov for aktiveringspladser. Der er således tale om koordinering af den beskæftigelsesmæssige del af socialpolitikken og den socialpædagogiske del. Samtidig er der tale om et samarbejde på tværs af den traditionelle opgavefordeling mellem kommune og amt.<sup>19</sup> Institutionen startede som projekt i juni 1996, men blev fra juni 1998 gjort permanent af et enigt amtsråd.

”Grøn Verden” er en såkaldt § 87 institution, hvilket hentyder til en paragraf i ”Lov om social service”, hvori der står: *”Amtskommunen sørger for tilbud om beskyttet beskæftigelse til personer under 65 år, som på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke kan opnå beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet.....”* (Lov om social service §87).

”Grøn Verdens” aktiviteter er kendetegnet ved:

Genbrug

Miljørigtige løsninger

Lokal Forankring



En rummelig arbejdsplads, for personer som ikke får fodfæste på det ordinære arbejdsmarked.

”Grøn Verden” startede op i 1996 og fungerer i dag som en arbejdsplads for en tværfaglig medarbejderstab på 55 personer. Der arbejdes i teams, hvor den enkelte medarbejder alt efter evne deltager i opgaveløsningen. Stedet er i dag en turistattraktion med ca. 15.000 besøgende årligt.

Medarbejderstaben på Grøn Verden er følgende:

25 brugere (I denne forbindelse er der tale om udviklingshæmmede og misbrugere)

7 ordinære stillinger

6 kommunalt aktiverede fra Ravnsborg Kommune

2 kommunalt aktiverede fra Nakskov Kommune

9 aktiverede fra AF

2-3 personer i arbejdsprøvning

Vores fokus har især været på de sidste 4 grupper. Filosofien på ”Grøn Verden” er i høj grad læring gennem praktisk erfaring, bl.a. fordi mange af de aktiverede, der kommer hertil, har været på mange kurser, hvor flere har været på et forkert niveau, eller ikke har kunnet bruge kurset i en arbejdssituation.

Både brugernes og de aktiveredes opgaver er at servicere turisterne og få centeret til at ”køre”, hvad angår fugle- og plantepleje, anlægsopgaver m.m. Desuden har de aktiverede et pædagogisk ansvar overfor eksempelvis 4 brugere.

”Grøn Verden” kan ses som en meget arbejdsmarkedsrettet aktiveringsforanstaltning, idet der på mange måder er gjort forsøg på at få stedet til at fungere som en rigtig arbejdsplads med henblik på de håndværksmæssige opgaver, der skal løses.

”Grøn Verden” har ifølge Ole Halling et godt samarbejde med både AF og kommunerne. Der stilles de samme krav til de aktiverede, der er på ”Grøn Verden”, uanset om man er sendt ud igennem AF eller af kommunen. Samarbejdet med AF udmøntes desuden i, at AF ringer, og vil have en person i aktivering på ”Grøn Verden”, eller omvendt skal bruge en person med nogle særlige kvalifikationer til et bestemt job.

*Afsnit 5: Effekten af aktiveringen på ”Grøn Verden”.*

Vi interviewede 5 personer i aktivering på ”Grøn Verden”, og mødte en del forskellige holdninger. De interviewede var et bredt udsnit af personer aktiveret gennem forskellige sociale og arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Der var derfor tale om 2 dagpengemodtagere, 2 kontanthjælpsmodtagere og en person på revalideringsydelse.

---

<sup>19</sup> Opgavefordelingen mellem kommune og amt på det sociale område er forklaret i kapitel 3

Alle de interviewede opfattede arbejdet på "Grøn Verden" som værende meget lig ordinært arbejde bortset fra, at der ikke er samme tidspres som på en almindelig arbejdsplads, og at arbejdet derfor ofte går relativt langsommere. Alle var dog enige om, at de er glade for at være på "Grøn Verden", men de fleste ville hellere have et "rigtigt" arbejde; primært af økonomiske årsager.

Generelt er opfattelsen af stedet "Grøn Verden", at alle føler sig godt tilpas, og at der ikke skelnes mellem om folk kommer fra det ene eller andet system. Som en af de interviewede sagde: "*Her på 'Grøn Verden' er alle ens, uanset om man er fastansat, aktiveret eller 'bruger'*".

Selve aktiveringsidéen er der fra størstedelen af de interviewede god opbakning til. Der var enighed om, at det er godt at have noget at stå op til om morgenen, og at komme ud blandt andre mennesker. Dog følte én af de interviewede dagpengemodtagere sig nedslidt efter 40 år på arbejdsmarkedet og går nu kun og venter at få lov til at gå på efterløn.<sup>20</sup> På vedkommende virkede det meningsløst at være tvunget i aktivering, da hun ikke havde intentioner om at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Det var meget forskelligt, hvordan de interviewede havde oplevet kontakten med kommunen og AF. De, som er skrevet op hos AF, har aldrig hørt noget fra dem og udtalte, at de ikke mærkede noget til samarbejdet mellem kommune og AF. Personen på revalideringsydelse var meget tilfreds med den behandling og hjælp, vedkommende har fået af kommunen, mens tre på kontanthjælp har oplevet deres behandling som meget afhængig af den enkelte sagsbehandler. De gav udtryk for, at det ikke var reglerne som sådan, der er noget i vejen med, men det, som har størst betydning, er, hvordan man kommer ud af det med sin sagsbehandler.

Det var ikke opfattelsen blandt de interviewede, at aktiveringen på "Grøn Verden" på nogen måde hjalp dem til at komme i arbejde igen. Hvad det er, der skal til for at komme ind på arbejdsmarkedet, var der delte meninger om. Først og fremmest mangler der arbejdspladser i regionen, hvilket nok er den væsentligste barriere. En af de interviewede mente, at den bedste måde at komme ind på arbejdsmarkedet er, at få mulighed for at komme en måneds tid i praktik, således at man selv og chefen kan se hinanden an, før man bliver ansat. En anden mente, at de mange aktiveringspladser betyder, at der er færre arbejdspladser. Generelt var der lidt bitterhed over, at visse arbejdspladser kun bliver oprettet, hvis de er med tilskud. Personen på revalideringsydelse mente dog, at aktiveringen på sin vis havde fået hende i gang, og at hun var blevet mere afklaret med, hvad hun ville i fremtiden.

Selve institutionen "Grøn Verden" laver ingen opfølgning på, hvordan det går de aktiverede, efter de har været der. Det menes dog, at en del af dem som har været i jobtræning derude (primært folk under 40 år) har fået job bagefter. Kommunen har som et 2-årigt projekt fornylig ansat en ny *coach*, som skal

---

<sup>20</sup> Efterløn, er en tilbagetrækningsordning, der blev indført i 1979 i forbindelse med tiltag for at bekæmpe ledigheden ved at begrænse arbejdsudbudet. For at kunne modtage efterløn skal man være over 60 år og have været medlem af en arbejdsløshedskasse i mindst 15 år. Efterløn er en ydelse, der svarer til 90% af den hidtidige løn, dog højst 139.880 kr. (18.793 EUR) årligt.

tage særlig hånd om de "tungeste" ledige, og hjælpe dem til en bedre situation. Dette vil formentlig betyde, at der kommer en bedre opfølgning for denne gruppe efter endt aktivering.

Generelt er det svært at sige, hvad folk præcis opkvalificeres til ved at være på "Grøn Verden". For nogen er det et spørgsmål om at blive holdt i gang, eller at lære at passe et arbejde hver dag. Der er dog mange, især de der bliver sendt ud i gennem AF, som har mange år bag sig på arbejdsmarkedet, og som ikke behøver at lære at stå op om morgenen. Flere af de aktiverede er ressourcestærke kvinder mellem 50 og 65 år, men hvis arbejdskraft ikke efterspørges i området.

På den måde kan man sige, at "Grøn Verden" dels er et sted, hvor der aktiveres personer med det formål at blive gjort parat til at komme ud ordinære arbejdsmarked, og dels et sted, der forsøger at skabe en rigtig arbejdsplads.

#### *Afsnit 6 Delkonklusion*

Ravnsborg Kommune kan ud fra de interviews, vi har foretaget, siges at have en meget koordineret social og arbejdsmarkedspolitisk indsats. Dels fordi der er tale om, at personer fra begge systemer bliver aktiveret samme sted, uden at der skelnes mellem, om de kommer fra det ene eller andet system. Dels fordi der er tale om, at de projekter, der sættes i værk i Ravnsborg Kommune, ofte har et bredere sigte indenfor socialpolitikken og den generelle "grønne" linie i kommunen, således at aktiveringsindsatsen kædes sammen med andre politikområder.

Koordinationsudvalget i Ravnsborg havde en del opstartsproblemer især i forhold til, at det skulle fungere som et flerkommunalt samarbejde. Der var i de 4 kommuner mange forskellige vaner og rutiner, der skulle samstemmes. Opstartsproblemerne gjorde, at koordinationsudvalget havde svært ved at få brugt deres penge det første år.

Alle de aktører, vi talte med, mente, at koordinationsudvalget er et frugtbart organ, som, når det er kommet ordentligt i gang, vil styrke det sociale og arbejdsmarkedspolitiske arbejde. Flere peger på, at der er visse fordele ved at få embedsmænd og politikere tættere på hinanden. Dog blev det påpeget, at der mangler amtslige repræsentanter i udvalget, idet amterne står for en stor del af revalideringsindsatsen.

Kommunen og AF oplever selv, at de har et veludbygget samarbejde, hvilket blandt andet kommer i stand på grund af de mange personlige relationer mellem medarbejderne, der findes i kraft af at kommunen er så lille. Samarbejdet mellem kommunen og AF udmønter sig desuden i, at kontanthjælpsmodtagere, med ledighed som eneste problem, skal tilmeldes AF. Hvis personerne ikke dukker op til aktivering, skal AF meddele det til kommunen, som så kan trække i ydelserne.

Behovet for koordinering mellem social og arbejdsmarkedspolitik udspringer bl.a. af, at Vestlolland, og hermed Ravensborg Kommune, har en relativt stor andel af langtidsledige i AF-systemet. Ifølge en undersøgelse, AF har fået foretaget af ledige med svag tilknytning til arbejdsmarkedet, fremgik det, at alle langtidsledige kan betragtes som 'svage' ledige.<sup>21</sup> Hermed menes, at alene det, at man har været væk fra arbejdsmarkedet længe, betyder, det er svært igen at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet. Det vil sige, at det ikke kun er kontanthjælpsmodtagere eller dagpengemodtagere uden eller med meget lidt uddannelse, der har brug for en ekstra indsats, men også eksempelvis langtidsledige dagpengemodtagere med længere uddannelser. Opdelingen i, hvad der er socialpolitik, og hvad der er arbejdsmarkedspolitik er i dag ikke så relevant, da mange er i AF-systemet, er kommet ind via de gamle regler, hvor man kunne blive dagpengeberettiget gennem deltagelse i aktiveringstilbud<sup>22</sup>. Det kan, som ovennævnte undersøgelse viste, heller ikke længere tages for givet, at alle dagpengemodtagere er til rådighed for arbejdsmarkedet.

En barriere for øget samarbejde mellem AF og kommunen er bl.a. finansieringen af systemerne. Der er vanskeligt for en kommune at bevilge tid og penge på opgaver, der ligger uden for deres område, og særligt når det ligger i et helt andet system som f.eks. det arbejdsmarkedspolitiske system, der finansieres af staten og af medlemmerne selv.

AF ville gerne benytte privat jobtræning noget mere, men det er lidt vanskeligt, eftersom der er relativt få virksomheder i området. AF har oplevet, at kommunen og AF til tider konkurrerer om at besætte jobtræningsaktiveringspladser. I disse situationer kan det være svært for AF at hamle op med kommunen, idet kommunen kan give et større løntilskud end AF og stille "gratis" arbejdskraft til rådighed i længere tid.

Fra AF's side lyder det derfor, at det ville være gavnligt med mere samarbejde med kommunen, eftersom målgruppen ligner hinanden mere og mere, og redskaberne stort set er ens. Der finder på nuværende tidspunkt også en del samarbejde sted mellem de to instanser, men det er i høj grad med kommunen i sin funktion som arbejdsgiver. Det vil sige kommunens muligheder for at oprette jobtræningspladser, servicejob m.m.

Flere af de aktører, vi har talt med, mener, at man godt kunne gøre samarbejdet endnu stærkere og for den sags skyld også sagtens kunne forestille sig, at man etablerede et enstrengt system. Alligevel tyder det på, at det er rammebetingelserne, de få arbejdspladser m.m., som de fleste i denne kommune oplever som den største barriere for at få integreret udstødte grupper på arbejdsmarkedet; og altså ikke det manglende samarbejde mellem systemerne.

---

<sup>21</sup> Undersøgelsen er foretaget i 1998 af AF-Storstrøm

<sup>22</sup> Jf. Kapitel 3, afnittet om arbejdsmarkedspolitikken før reformen i 1994

## **Case nr. 2: Fredericia**

Fredericia Kommune er med i undersøgelsen, fordi den igennem længere tid har været præget af stigende vækst og beskæftigelse, og fordi den som en af Danmarks større kommuner har mulighed for at tage initiativer, der kræver et forholdsvis stort befolkningsgrundlag.

### *Afsnit 1: Lokal kontekst*

Fredericia Kommune ligger i Vejle Amt og er indbyggermæssigt en af Danmarks større kommuner. Kommunen har med Fredericia by og opland et areal på 134,46 km<sup>2</sup> og ca. 48.000 indbyggere, hvilket vil sige 357 personer pr. km<sup>2</sup> (Danmarks statistik). Fredericia Kommune ligger centralt i Danmark med gode infrastrukturelle forhold i form af, at den er knudepunkt for både jernbane og motorveje i trafikken mellem Jylland og Fyn/Sjælland og samtidig har en stor havn.

Området, hvor Fredericia ligger, benævnes ofte som Det Dynamiske Trekantsområde, hvilket omfatter et område af Østjylland og Vestfyn, som de seneste år har haft en stor vækst og øget beskæftigelse ([www.fredericia.dk](http://www.fredericia.dk)).

Fredericia Kommune havde i 1998 28932 jobs eller sagt på en anden måde 57 job pr. 100 indbygger, og en ledighedsprocent på 8,8% (Danmarks Statistik)

I forbindelse med denne rapport har vi interviewet følgende personer i forbindelse med koordinationsudvalget:

Jørgen Rau Hansen, Fredericia Kommunes beskæftigelseschef, sekretær for koordinationsudvalget

Henning Due Lorentzen, medlem af kommunalbestyrelsen, formand for koordinationsudvalget

Hans Jørn Kjærgaard, DA's repræsentant i koordinationsudvalget

Jørgen Christoffersen, LO's repræsentant i koordinationsudvalget

Bjarke Thomsen, AF-Chef i Fredericia, medlem af koordinationsudvalget

Derudover har vi besøgt aktiveringsprojektet "Projekt Netværk", hvor vi interviewede:

Anne Grethe Milwertz, leder af "Projekt Netværk"

3 personer, der havde været i aktivering på projektet

Interviewene fandt sted mellem to projekter, hvilket vil sige, et var lige afsluttet, og det andet var under planlægning. Vi har i interviewene taget udgangspunkt i det projekt, som lige var afsluttet.

### *Afsnit 2: Beskrivelse af koordinationsudvalget*

Koordinationsudvalget i Fredericia blev nedsat i 1998 som følge af vedtagelsen af "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område". Udvalget består af en repræsentant fra kommunalbestyrelsen, en fra AF, en repræsentant fra DA, LO og DSI, mens at repræsentanten fra de Praktiserende Lægers Organisation er trådt ud.<sup>23</sup>

Koordinationsudvalgets hovedopgave har været at udbrede kendskabet til begrebet "Det rummelige arbejdsmarked". Et af de konkrete initiativer, som koordinationsudvalget har taget, har således været at lave en husstandsomdelt folder, som gør opmærksom på de muligheder, der ligger for en ansættelse på særlige vilkår.<sup>24</sup>

Et andet initiativ har været at arrangere en konference for virksomhedsledere, med bl.a. en ekskursion til Vejle for at besøge en "foregangsvirksomhed" for Det Rummelige Arbejdsmarked. 21 virksomheder var med til arrangementet.

Derudover er det "oppe" i koordinationsudvalget at forsøge at koordinere AF's og kommunens virksomhedsbesøg, så deres virksomhedskonsulenter ikke "render de samme virksomheder på dørene" for at informere om det rummelige arbejdsmarked. Koordinationsudvalget har desuden hyret et uafhængigt konsulentfirma til at uddanne virksomhedskonsulenterne og til at udbygge samarbejdet mellem AF og kommunen. Desuden har konsulentfirmaet hjulpet med at gøre visitationen bedre, således at koordinationsudvalget ikke bruger tid på nogle "forkerte", hvilket vil sige koordinationsudvalgets ressourcer bruges kun til de, som har andre problemer end ledighed, idet koordinationsudvalgets indsats skal koncentreres om integration og fastholdelse af udsatte grupper.

Generelt har der fra alle aktører i koordinationsudvalget været stor opbakning til at arbejde med arbejdsfastholdelse. Dette skyldes bl.a., at kommunen og virksomhederne havde stor succes med dette i forbindelse med et tidligere projekt. Arbejdsfastholdelse alene er dog meget dyrt for kommunen, da det kan være en tidskrævende proces at fastholde eksempelvis en sygedagpengemodtager til arbejdspladsen. Derfor er koordinationsudvalgets største udfordring er at få givet forebyggelse og integration lige så høj prioritet som fastholdelsen.

Koordinationsudvalgets opgave er først og fremmest at være tænketank og at få åbnet op for brugen af de muligheder, der er for beskæftigelse på særlige vilkår. Koordinationsudvalgets er således koncentreret om at påvirke holdninger hos indsatsen overfor virksomhedsledere og fagbevægelsesmedlemmer, og ikke om at tilrettelægge aktiveringsindsatsen.

### *Afsnit 3: Kommunens aktiveringsindsats*

Samarbejdet mellem AF og kommunen er meget veludviklet i Fredericia Kommune bl.a. på grund af, at AF og kommunens beskæftigelsesafdeling er placeret i samme bygning, det såkaldte

---

<sup>23</sup> Jf: Note 17

beskæftigelseshus. Dette er et meget bevidst forsøg på at få de to systemer til at arbejde bedre sammen.

Fredericia Kommune har som mål at kunne give alle med arbejdsevne tilbud om arbejde. Med hertil hører et tæt samarbejde med AF, som dels kommer til udtryk i, at de to instanser har fælles fysiske rammer, og dels at de har en hel del områder, hvor de samarbejder. Eksempelvis prøver også kommunen og ikke kun AF at rette deres indsats mod de flaskehalsområder, som er udpeget af Det Regionale Arbejdsmarkedsråd. Ligesom kommunen også i samarbejde med Det Regionale Arbejdsmarkedsråd ønsker at indsatsen overfor dagpengemodtagere med andre problemer end ledighed intensiveres og er villige til at samarbejde herom.

Mange af kommunens aktiveringsprojekter foregår på kommunens jobcenter, og langt det meste er arbejdsmarkedsrettet. Kommunen har dog et mål om en endnu tættere kobling mellem jobcenteret og de lokale virksomheder, hvilket skal ske via:

Følrdninger for truede ledige

Opkvalificering

Social aktivering

Opprioritering af vejledningsindsats til ordinært arbejde og uddannelse

Jobtræning på det private arbejdsmarked

Nye aktiveringstiltag såfremt mængderne stiger

(Fredericia Kommune, Foregangskommunen for alle med arbejdsevne)

Generelt er det i Fredericia Kommune højt prioriteret, at indsatsen er meget målgruppeorienteret. Dette gøres for at sikre motivationen for deltagerne. Der har således været gennemført et særligt kursus for kvindelige HK'ere som hed "Kvinder og logistik", møntet på en bestemt målgruppe og et bestemt arbejdsområde inden for transportsektoren, hvor der var et flaskehalsproblem.

Kontanthjælpsmodtagerne visiteres ifølge kommunen meget grundigt, hvilket betyder at kontanthjælpsmodtagerne deles op i undergrupper af ledige med forholdsvis ensartede problemer. Denne inddeling skal sikre at rette person aktivers i rette tilbud.

Inddelingen og antallet af undergrupperne revideres løbende alt efter hvordan gruppen er kontanthjælpsmodtagere er sammensat på det givne tidspunkt. Eksempler på disse undergrupper kan være:

**De kreative**, en gruppe som ikke er særlig motiveret for uddannelse, opkvalificering, ordinært arbejde osv., men som i stedet prioriterer musik, teater, kunst, computere m.m. meget højt.

---

<sup>24</sup> Mulighederne for ansættelse på særlige vilkår er beskrevet i kapitel 2, afsnittet om sygedagpenge

**De fastlåste i forhold til uddannelse**, en gruppe som ofte er fastlåst pga. dårlig økonomi, børn etc., og fordi de ikke er helt realistiske i deres egen vurdering, og der mangler afklaring af hele deres situation.

**Pendlerne**, er en gruppe der pendler ud og ind af systemet. De har typisk sæsonarbejde, men er ikke i A-kasse. De vil gerne være i "fred" i deres aktiveringsperioder, og er derfor svære at holde i aktiveringstilbudene.

**Alkoholgruppen**, en gruppe der for det meste består af enlige – hvis de har børn, har de dem ikke hos sig. De har "ingen" problemer med deres alkoholforbrug – det er deres livsstil. De ønsker ofte ikke at ændre deres situation, men ønsker accept og fred.

#### *Afsnit 4: Beskrivelse af "Projekt Netværk"*

"Projekt Netværk" hører under kategorien af særligt tilrettelagte aktiveringsforløb og er målrettet kvinder mellem 20 og 30 år, der kan karakteriseres som "umotiverede men med ressourcer"<sup>25</sup>. De ca. 12 deltagere på holdet var overordnet præget af at have meget lidt uddannelsesmæssig baggrund, "hængt" i den offentlige forsørgelse meget længe, skiftet mellem adskillige aktiveringstilbud ud fra lyst-princippet, meget lav arbejds erfaring på det ordinære arbejdsmarked og for "høj" indtægt på kontanthjælp til at kunne overskue at leve af SU.<sup>26</sup> Derudover var flere af dem meget tidligt blevet forsørgerne – enlige eller med skiftende samlivspartnere.

Et problem for mange af deltagerne var derudover manglende selvværd og troen på sig selv, hvilket havde været en barriere for at komme ud på arbejdsmarkedet. Flere af deltagerne var heller ikke afklaret med, hvad der for dem var realistiske fremtidsperspektiver.

Et overordnet princip for denne målgruppes aktiveringsprojekt var derfor, at der skal være mulighed for individuelle løsninger og en differentieret indsats med klare mål og midler for den enkelte.

Helt konkret gik selve projektet ud på i løbet af tre måneder at få stablet et playback-show på benene. Showet, der blev vist på et spillested for 300 mennesker, var det fælles mål med forløbet. Derudover var der meget andet, hvorom der skulle samarbejdes: koreografi, sceneoptræden, syning af kostymer, make-up, kulisser, promotion, billetter osv.

På et mere overordnet niveau var det meningen, at projektet skulle bygges op om:

Ideudvikling

Støtte

Oplysning

---

<sup>25</sup> Et særligt tilrettelagt aktiveringsforløb er et af de socialpolitiske aktiveringsredskaber, som er forankret i "Lov om aktiv socialpolitik" jf. kap. 2)

<sup>26</sup> SU: Statens Uddannelsesstøtte; en ydelse der hører under Undervisningsministeriet, og som for personer over 20 år på videregående uddannelser er på 3.907 kr. (524,92 EUR), til sammenligning er kontanthjælpen på 4.489 kr. (603,11 EUR) for samme aldersgruppe.



Vejledning  
Medansvar  
Medindflydelse  
Ansvar

Det var fra starten meningen, at der skulle arbejdes med det fælles mål (playback showet), samt at der skulle arbejdes med hver persons individuelle projekt, som kunne være at få arbejde, stoppe misbrug, slankes, få venner m.m., altså meget sociale mål.

Forløbet skulle resultere i, at den enkelte deltager i samarbejde med sagsbehandlere og arbejdsmarkedskonsulenter fik udarbejdet en realistisk handlingsplan målrettet arbejdsmarkedets ordinære vilkår – eller til fortsat social aktivering.

Projektlederne er i projekter som dette, der i høj grad har et socialpolitisk mål, en meget central figur. Ledernes pædagogik og engagement i projektet skal rumme mange områder, og er meget afgørende for deltageres motivation. Lederne af ”Projekt Netværk” har selv beskrevet deres funktioner som værende følgende:

Udførere af administrativt arbejde  
Deltagere i showet  
Vejledere  
Sjælesørgere  
Indpiskere  
Opdragere  
Rådgivere

Projektet har desuden fra kommunal side haft en tværfaglig styregruppe bestående af de to projektledere, lederen af hele jobcenteret samt 2 repræsentanter fra kommunens aktiveringsafsnit. Derudover har en af kommunens jobkonsulenter fulgt projektet intensivt, og har spillet en stor rolle med hensyn til at få lagt videre fremtidsplaner for deltagerne. Der er desuden tilknyttet en psykolog som dels kan supervisere projektlederne, og dels kan tilbyde deltagerne frivillig psykologbistand.

#### *Afsnit 5: Effekten af aktiveringen*

Vi har i forbindelse med denne undersøgelse interviewet 3 deltagere på ”Projekt Netværk”. De 3 interviewede deltagere har været meget tilfredse med forløbet og har nu alle tre planer om videre uddannelse. Der forefindes et meget grundigt evalueringsmateriale om projektet, hvor hver deltagers udviklingsproces beskrives. Alle deltagere har på en eller anden vis fået hjælp til at komme videre. På projektets beskæftigelseseffekt på længere sigt, findes der endnu ikke noget materiale.

Interviewene peger på at de aspekter, der har været med til at gøre projektet til en succes for deltagerne, har bl.a. været elementerne af frivillighed og medindflydelse.

Det vurderes at have haft stor betydning, at man som deltager selv har skulle tilmelde sig projektet, samt at der var et begrænset antal pladser, således at deltagerne følte sig "udvalgt". Alle tre deltagere sagde, at de gerne ville være med fordi det lød sjovt, og fordi de gerne ville have nye venner.

Desuden lagde deltagerne vægt på, at lederne af projektet deltog på lige fod med projektdeltagerne i playback-showet, hvilket betød et mere ligeværdigt forhold til lederne i forhold til andre aktiveringsprojekter. Kommunens jobkonsulent har været meget ude på projektet, hvilket også ifølge de interviewede har nedbrudt nogle barrierer i forhold til at henvende sig til kommunen. Alle 3 deltagere betegner det som et problem, at man ofte føler sig umyndiggjort af kommunen, ligesom kvaliteten af sagsbehandlingen i følge de interviewede er meget personafhængig; hvorvidt man kommer ud af det med sin sagsbehandler.

En af de interviewede sagde, at hun ofte havde følt sig bremset i sin vej til at komme ud af systemet. Afhængigheden af sagsbehandleren er meget stor, idet denne person kender mulighederne i lovgivningen og ud fra dette afgør, hvad der er af realistiske muligheder for den enkelte.

Styrken ved "Projekt Netværk" har været, at alle projektdeltagere, instruktør og projektledere arbejdede mod et fælles klart defineret mål, nemlig forestillingerne, at alle var lige betydningsfulde, at ingen kunne undværes og at showet var grænseoverskridende for pigerne, hvor flere af dem aldrig har turdet sætte sig selv i centrum. Alt dette har været med til at give større selvtillid og større selvværd.

Projektets største svaghed var dets videre forløb, efter at showet var slut. De, som var blevet afklaret med, hvad de ville, fik hjælp til at komme videre i deres planer og forlod dermed projektet, mens at de, som endnu var uafklarede, fik en form for tomhedsfølelse, idet sammenholdet begyndte at smuldre, og de nye venner fik travlt med andre ting. Selv om der blev taget individuel hånd om de tilbageblevne, er det sandsynligt, at de betragtede det som et nederlag, at de ikke formåede at forlade projektet sammen med de andre. Dette peger på, at opfølgning på deltagerne er meget vigtig, selv om aktiveringen ikke er direkte rettet mod beskæftigelse.

#### *Afsnit 6: Delkonklusion*

Koordinationsudvalget i Fredericia kom lidt langsomt fra start. I forvejen er der mange samarbejdsrelationer mellem AF, kommune, virksomheder, fagbevægelse m.m. Når der allerede var meget samarbejde, som var "groet op" nedefra, kunne koordinationsudvalget virke som noget overflødigt, der blev presset ned over kommunen fra centralt hold.

De fleste medlemmer er dog enige om, at man nu er ved at se fordelene ved koordinationsudvalget, og at det kan bruges til noget. Problemet har i første omgang været, at koordinationsudvalget ikke var kendt nok. Som en aktør udtalte: "*De eneste, der kendte det, var medlemmerne*".

Generelt er det indtrykket, at koordinationsudvalget ikke har særlig høj prioritet blandt medlemmerne. Møderne bliver tit aflyst, og PLO har f.eks. meldt sig ud. Et medlem udtaler, at koordinationsudvalget ikke laver noget, der ikke i forvejen ville blive lavet på grund af de samarbejdsrelationer, der allerede har været i længere tid.

Enkelte medlemmer af koordinationsudvalget peger på, at amterne mangler i koordinationsudvalget. Specielt fordi amterne står for revalideringen, og fordi revalidering laves af folk, der primært er eksperter i sygdom, men ikke har særlig meget erfaring i, hvad der kræves på en virksomhed.

Flere aktører mener dog også, at koordinationsudvalget kan bruges til at udbygge samarbejdet mellem AF og kommunen f.eks. med hensyn til at koordinere indsatsen over for virksomhederne. For det første skal der ske et samarbejde mellem AF og kommunernes virksomhedskonsulenter, så de ikke tager ud til de samme virksomheder. For det andet får virksomhederne tilsendt materiale om konferencer om det rummelige arbejdsmarked i en sådan mængde, at de har vanskeligt ved at afsætte tid til at læse det hele. For det tredje er der så mange tilbud om konferencer, at mange aflyses, og mange har forholdsvis få deltagere.

Med hensyn til det centrale niveau er det eneste som koordinationsudvalget får fra Det centrale koordinationsudvalg/Det Sociale Råds informationsmateriale. Det ytres dog fra flere sider, at man heller ikke er interesseret i mere central styring. Det rummelige arbejdsmarked skal udspringe af et lokalt engagement og ikke af regler udstukket centralt fra.

Det, at AF og kommunen ligger i samme hus, gør, at begge mener, at der er et veludbygget samarbejde, som fungerer. Der skelnes ikke mellem de folk, der kommer i huset; alle serviceres på den bedst mulige måde efter den ekspertise, der forefindes. AF og kommunen køber kurser af hinanden og skelner på sygedagepengeområdet ikke mellem, om de sygemeldte kommer fra det arbejdsmarkedspolitiske eller socialpolitiske system. På dette område er Fredericia Kommune forholdsvis tæt på at have et enstrengt system og flere aktører udtaler da også, at det ikke giver den store mening at have et to-strengt system.

Aktiveringssystemet er formelt stadig to-strengt, idet forsørgelsesgrundlaget afgør, om man skal aktiveres gennem kommune eller AF, selv om redskaberne stort set er ens. Formidlingssystemet er dog reelt set enstrengt, idet kommunen stort set ikke formidler nogen jobs.

Samarbejdet mellem kommune og AF kunne dog blive bedre, særligt omkring visitationen. Ifølge chefen fra AF er der mange i det kommunale system, som kunne aktiveres igennem AF, men som i stedet med det samme ”gøres til en sag” af kommunen. Kommunen har lagt sin afdeling med revalidering og sygedagepengeopfølgning i beskæftigelseshuset, mens visitationsteamet har til huse på rådhuset.

Kommunens visitationsteam kunne ifølge AF have til huse i beskæftigelseshuset ved siden af AF's tilmelding, således at ledige kontanthjælpsmodtagere kunne blive tilmeldt med det samme. Kommunen mener dog selv, at de lægger stor vægt på visitationen, idet de deler deres klienter op i meget specifikke målgrupper fra start.

Uenigheden går således ikke på, hvorledes de to systemer gennemfører en aktivering, men på hvordan det afgøres, hvem der bliver aktiveret hvor, og hvornår en person kan siges at have andre problemer end ledighed, der betyder, at de ikke kan tilmeldes AF.

### **Case nr. 3: Ringkøbing**

Ringkøbing kommune er med i undersøgelsen fordi den har en meget lav ledighed og inden for visse områder mangel på arbejdskraft. Dette giver nogle bestemte forudsætninger og motiver til øget koordinering af social og arbejdsmarkedspolitik.

#### *Afsnit 1: lokal kontekst*

Ringkøbing Kommune er en landkommune, som ligger i Vestjylland ved Ringkøbing Fjord. Kommunen hører under Ringkjøbing amt, som er et af de tyndere befolkede områder i Danmark. Kommunen har 17590 indbyggere og et areal på 400,87 km<sup>2</sup>, hvilket svarer til 44 indbyggere pr km<sup>2</sup> (Danmarks Statistik).

Ringkøbing Kommune har 11942 jobs eller 66 arbejdspladser pr. 100 indbygger, hvilket må siges at være ret højt og kommunen er også i et vist omfang ved at mærke en mangel på arbejdskraft. I 1998 havde kommunen en ledighed på 7,5 % (Kilde 34K og Danmarks statistik).

Som led i denne undersøgelse har vi interviewet følgende personer i forbindelse med koordinationsudvalget.

Inger Lise Munkholt, Afdelingsleder for aktivafdelingen

Torben Fisker, Leder af Jobservice og gruppeleder for Ringkøbing Kommunes aktiviteter

Anne Marie Clausen, DA konsulent i Herning, har varetaget DA interesser i koordinationsudvalget

Ib Jensen, LO's repræsentant i koordinationsudvalget

Preben Rimmer Nielsen, Chef for AF-Herning, og AF's repræsentant i koordinationsudvalget

Desuden har vi besøgt produktionsskolen, som er det sted, hvor mange af Ringkøbings Kommunes aktiveringsforløb finder sted. Her har vi interviewet:

Henrik From, leder af Produktionsskolen

7 personer i aktivering på Produktionsskolen

#### *Afsnit 2: Beskrivelse af koordinationsudvalget*

Koordinationsudvalget i Ringkøbing er et fler-kommunalt samarbejde. Udvalget, som er nedsat i 1998 i forbindelse ved vedtagelsen af "Lov om retsikkerhed og administration på det sociale område", er fælles med Holmsland Kommune, der er en nabokommune til Ringkøbing.

I udvalget sidder en repræsentant fra AF-Herning, som er AF's repræsentant i alle koordinationsudvalg i amtet, en LO-repræsentant, en repræsentant fra DA, et medlem af kommunalbestyrelsen fra hver af de 2 kommuner og en repræsentant fra henholdsvis DSI og PLO samt de tilforordnede socialchefer fra kommunerne.

Interessegruppernes repræsentation er lidt speciel i Ringkøbing Kommune. DA havde i starten vanskeligt ved at finde en repræsentant i kommunen og blev derfor repræsenteret gennem en DA konsulent fra Herning, og den kristelige fagbevægelse, som ikke er medlem af LO, står meget stærk i denne del af landet og mener derfor, at de burde have pladsen og ikke LO.

De konkrete initiativer, som koordinationsudvalget har taget, som i de andre case-kommuner været initiativer, der på den ene eller anden måde skulle gøre opmærksom på begrebet "Det rummelige arbejdsmarked" eller mere konkret skulle gøre opmærksom på de muligheder, der findes for virksomhederne for at ansætte folk på særlige vilkår.

Fordi kommunen på nogle områder er præget af mangel på arbejdskraft, er det særdeles vigtig at få alle med arbejdsevne i arbejde.

Koordinationsudvalget i Ringkøbing har formuleret følgende som sine mål:

Sikre arbejdsfastholdelse for personer med tilknytning til arbejdsmarkedet

Sikre integration på arbejdsmarkedet

Forbedre informationsudvekslingen mellem parterne

Opbygge et fælles ansvar

Brug og udveksling af fælles redskaber:

Virksomhedsrevalidering

Aktivering

Afklaring

Misbrugsforebyggelse og – behandling

Job på særlige vilkår

AMU-kurser og lignende

Løntilskud

Jobtræning og puljejob.

Af konkrete initiativer kan peges på følgende: samarbejdsaftaler, rygtræningshold og informationsaften.<sup>27</sup>

Der er etableret flere samarbejdsaftaler mellem koordinationsudvalg og virksomheder, og der er ansat en virksomhedskonsulent for koordinationsudvalgets midler. Samarbejdsaftalerne mellem virksomheder og koordinationsudvalg går på at øge antallet af ansatte på særlige vilkår.

Der er startet et rygtræningshold op som følge af konklusionerne på et tidligere projekt, som kommunen var med i om arbejdsfastholdelse, og der er udarbejdet et katalog, hvor der er en direkte beskrivelse af de enkelte personer, som er klar til fleksjob. Her kan virksomhederne slå op og finde facts omkring personens alder, kvalifikationer, arbejdsevne m.m.

Desuden har der været afholdt en informationsaften for virksomhedsledere og medarbejderrepræsentanter, i samarbejde med Center for Udvikling af Beskæftigelse på særlige Vilkår, der har udarbejdet forskelligt informationsmateriale om det rummelige arbejdsmarked.

Koordinationsudvalget i Ringkøbing har således koncentreret sin indsats om arbejdsfastholdelse og om at øge samarbejdet med virksomhederne frem for at udvikle retningslinier for kommunens aktiveringsindsats.

### *Afsnit 3: Kommunens aktiveringsindsats*

Ringkøbing Kommune har en politik om at mindske antallet af projekter. Aktivering skal ikke være et projekt, men skal ligne de rigtige arbejdspladser. Ringkøbing Kommune tilstræber, at så meget af aktiveringen som muligt skal foregå på virksomheder eller på offentlige institutioner. En målsætning er, at mindst halvdelen af aktiveringen og revalideringen skal foregå i private virksomheder.

Aktiveringsindsatsen er derfor meget målrettet arbejdsmarkedet og varetages af kommunens arbejdsmarkedsafdeling.

I Ringkøbing Kommune er det både et arbejdsmarkedspolitisk og et socialpolitisk mål at sørge for, at virksomhederne får den arbejdskraft, de har brug for. At sørge for arbejdskraft til virksomhederne har traditionelt været en arbejdsmarkedspolitisk opgave og noget der primært blev varetaget af det arbejdsmarkedspolitiske system. I Ringkøbing, hvor arbejdskraftressourcerne i AF-systemet er ved at være udtømt, har det vist sig nødvendigt også at indrage socialpolitikken i løsningen af arbejdsmarkedets strukturproblemer. Ifølge kommunen kan alle de ledige, der er tilbage, nu efterhånden alle sammen kan betegnes som svage ledige, fordi der kun er tale om folk, der ikke har været på arbejdsmarkedet længe, og hvor mange af dem har meget begrænset eller slet ingen uddannelse.

---

<sup>27</sup> Rygtræningsholdet blev startet op for at forebygge rygskeer hos ansatte, på baggrund af konklusionerne på et tidligere projekt om arbejdsfastholdelse, der havde afdækket et konkret problem om ryglidelser på en

De fleste af de aktiveringsforløb, som ikke foregår i virksomheder, finder sted på produktionsskolen.

#### *Afsnit 4: Beskrivelse af Produktionsskolen*

Produktionsskolen er rammen om mange af Ringkøbing Kommunes aktiviteter. Skolen fungerer efter "Lov om produktionsskoler" som en selvejende institution under Undervisningsministeriet, hvor kommunen køber sine pladser.

Skolen aktiverer kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtager og personer i forrevalidering fra kommunen, samt personer i aktivering fra AF. Kontanthjælpsmodtagerne udgør dog den største del. Opholdet på en produktionsskole tilrettelægges efter den enkelte deltages behov. Faglæreren, skolevejlederen og deltageren selv laver i fællesskab en uddannelsesplan, der er tilpasset den enkelte. Der kan optages og afsluttes kurser på alle tidspunkter af året, og opholdene har forskellig varighed afhængig af den enkeltes behov, dog varer et ophold sjældent mere end 1 år.

Produktionsskolen i Ringkøbing har 5 værksteder: Metal, træ, tekstil, køkken samt miljø og service, der primært beskæftiger sig med vedligeholdelsesarbejde. Den enkelte deltagers kursusforløb tilrettelægges efter en individuel samtale og ud fra den enkeltes kvalifikationer og ønsker. Nogle aktiverede, særligt de fra AF, kommer dog til skolen med en meget målrettet handlingsplan, som beskriver nøjagtigt, hvilket kursus de skal på for at kunne indtræde i en bestemt stilling på en bestemt virksomhed i området og får derfor et forløb, der er meget rettet mod arbejdsmarkedet.

Det diskuteres for tiden i kommunen, hvorvidt produktionsskolen skal bevare sin systue i dens nuværende form. På den ene side er der ikke brug for syersker for tiden i området, men på den anden side er det en god aktivitet for mange kvinder, specielt til de, som er af anden etnisk herkomst, som først og fremmest skal lære, hvad det vil sige at gå på skolen. Systuen kan være starten på et længere aktiveringsforløb, hvor det primære er at lære at tale sproget, være ude blandt danskere og få skabt selvværd.

Mange af produktionsskolens opgaver er bestillingsopgaver for firmaer i området. Ifølge "Lov om produktionsskoler" må produktionsskolen afsætte sin produktion på vilkår, der ikke giver private udbydere urimelig konkurrence. I alt omsætter skolens værksteder for 1,6 mio. kr. (215.000 €) årligt både til private og virksomheder. Der har endnu ikke været rettet væsentlig kritik mod skolen fra områdets virksomheder eller fagbevægelse.

Ud over de rent håndværksmæssige aktiviteter er der også anden mere boglig undervisning på skolen. Der udbydes fag i dansk, engelsk, tysk, edb m.m. efter elevernes ønsker. 2 gange om ugen er der danskundervisning for bosniere, og derudover kører der forskellige kurser i f.eks. jobsøgning osv. En gang om ugen er der arrangeret et virksomhedsbesøg, teaterbesøg m.m.

---

højtalerfabrik.

De aktiverede på produktionsskolen får ingen aktiveringstillæg. Det skyldes, at forløbene kommer ind under det redskab, der i "Lov om aktiv socialpolitik" hedder et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb.

#### *Afsnit 5: Effekten af aktiveringen på Produktionsskolen*

Vi har på produktionsskolen i Ringkøbing interviewet 6 forskellige kontanthjælpsmodtagere og en sygedagpengemodtager.

To af kontanthjælpsmodtagerne var på skolen, fordi de havde mistet deres arbejde og ikke havde fundet et nyt, én var flyttet hertil som kontanthjælpsmodtager. 3 af kontanthjælpsmodtagerne var bosniske flygtninge og var primært i aktivering for at forbedre deres sprog ved at være ude blandt danskere.

Personen på sygedagpenge var sygemeldt på grund af psykiske problemer og havde selv bedt om at komme i aktivering på produktionsskolen for at komme i gang igen.

Generelt synes de aktiverede, at de får meget ud af at være på produktionsskolen. Det skyldes, at der er mange forskellige brancher repræsenteret, og at man får nogle klart definerede opgaver på stedet. Forskellen ved at være i aktivering i forhold til det at være på det almindelige arbejdsmarked er, at der ikke er det samme tidspres. Det skaber også en vis ro, at man ikke har angst for at blive "fyret", hvis man er væk i en kort periode på grund af sociale problemer etc.

Selve aktiveringsidéen var der opbakning til blandt de interviewede, hvis der kan ses et formål med de ting, der laves, og det ikke opfattes som ren "opbevaring". De aktiviteter, der laves på produktionsskolen, er meget arbejdsmarkedsrettede, og de produkter, der laves, er ofte bestilt af firmaer ude i byen. Det er derfor ikke noget problem for produktionsskolen, at aktiveringen virker meningsløs.

Alle, vi talte med, var glade for at være aktiveret på produktionsskolen, bl.a. fordi det ligner "rigtigt" arbejde. Den største utilfredshed skyldes den manglende aktiveringsydelse, som flere af dem er klar over, at man får, hvis man deltager i andre af kommunens aktiverende foranstaltninger.

De fleste af de aktiverede var tilfredse med kommunens sagsbehandling. Personen på sygedagpenge mente, at kommunen havde været hurtig til at tage affære, efter han havde meldt sig syg. Der kunne ikke fornemmes samme umyndighedsfølelse som i de andre kommuner, bortset fra den manglede aktiveringsydelse.

#### *Afsnit 6: Delkonklusion*

Ringkøbing Kommune arbejder for forholdsvis koordineret indsats mellem social og arbejdsmarkedspolitik. Dette skyldes formentlig i høj grad rammebetingelserne, som betyder, at der skal skaffes arbejdskraft andre steder fra, end fra de kanaler, man er vant til at bruge. Det



arbejdsmarkedspolitiske mål om at skaffe virksomhederne den arbejdskraft, de har brug for, er i denne kommune således også blevet et socialpolitisk mål.

I Ringkøbing Kommune finder der dog også et samarbejde sted, hvor A-kasser, AF, kommune og skoler (produktionsskole, gymnasium, teknisk skole, handelshøjskole) mødes ca. 1 gang i kvartalet og diskuterer/koordinerer aktiveringsindsatsen.

Også i Ringkøbing amt er der gjort en hel del for at styrke samarbejdet mellem kommuner og AF. Årsagen er primært, at man trods den gunstige beskæftigelsesudvikling har en tung gruppe af ledige i både det arbejdsmarkedspolitiske og det socialpolitiske system. Det Regionale Arbejdsmarkedsråd har derfor igangsat en spørgeskemaundersøgelse af samarbejdet mellem alle amtets kommuner, Arbejdsformidlingen og amtet. Undersøgelsens formål er at opnå et overblik over status på samarbejdet, benyttelsen af aktiveringsredskaber osv.

Alle parter, vi har talt med, har positive forventninger til koordinationsudvalget og til, at det vil være grobund for et godt og frugtbart samarbejde i fremtiden. Der har dog helt klart været mest opbakning omkring samarbejdet vedrørende arbejdsfastholdelse, så den primære udfordring er at få integrationen mere ind i billedet. Manglen på arbejdskraft skal ifølge kommunen ikke imødekommes af en øget tilflytning til kommunen, men af en øget integration af sygedagpengemodtagere.

Med hensyn til samarbejdet med det centrale niveau, det centrale koordinationsudvalg/det sociale råd, er det meget begrænset, hvad koordinationsudvalget hører fra centralt hold. Det er mest information og invitationer til kurser m.m. En aktør peger på, at det centrale niveau godt kunne melde ud med nogle redskaber, for f.eks. hvordan kommunerne skulle levere statistik til koordinationsudvalgene, så det blev lettere for udvalget at se, hvem havde brug for hvilken indsats.

Problemet er ofte, at LO og DA er mest fokuseret på arbejdsfastholdelse, mens kommunerne taler om integration. En barriere for samarbejdet er, at arbejdsgiverne stadig opfatter fleks- og skånejob som noget besværligt, og som noget der kræver en masse tid og administration, samt at kommunerne er presset til at fortage visse valg af hensyn til refusionsordningerne i lovgivningen. Desuden er der tit uenighed om, hvor stor f.eks. en fleksjobberes arbejdsevne er, hvilket vil sige uenighed om, hvor stor en del af lønnen kommunen skal refundere, og hvor stor en del arbejdsgiveren selv skal betale.

## **B: Sammenligning af de tre casestudier**

### **Sammenligning af de 3 koordinationsudvalg**

Alle koordinationsudvalgene har været præget af, at det har taget tid at finde ud af, hvad man egentlig skulle bruge udvalget til, og at der i de 3 kommuner har været forskellige indkøringsproblemer, som skulle tackles. Selvom nogle har givet udtryk for, at man følte, at udvalget er blevet presset ned over

kommunen, er det dog opfattelsen, at langt de fleste medlemmer nu er positivt indstillet over udvalgene og mener, at der er basis for et samarbejde, der i fremtiden vil gøre en forskel.

De opstillede mål og arbejdsmetoder, som koordinationsudvalgene er nået frem til, minder dog en hel del om hinanden. Målene følger hos alle tre de mål, som generelt formuleres i forbindelse med fremmelsen af Det Rummelige Arbejdsmarked i form af at mindske tilgangen til førtidspension, bedre opfølgning på sygedagpengesagerne og fremme indsatsen for forebyggelse, fastholdelse og integration af truede grupper på arbejdsmarkedet.

De midler, som koordinationsudvalgene har benyttet, har i et eller andet omfang været at gøre en indsats for at gøre opmærksom på sig selv i form af husstandsdelte foldere, informationsaftener m.m. Endvidere har de allesammen ansat en person, virksomhedskonsulent eller projektkoordinator, til at lave det opsøgende arbejde, tage ud på virksomhederne og informere om mulighederne for ansættelse på særlige vilkår osv. Dette skal - og har allerede flere tilfælde resulteret i samarbejdsaftaler mellem kommunen og virksomheder.

Koordineringstiltagenes konkrete udformning har således primært været opsøgende og informerende arbejde for at fortælle om mulighederne for fastholdelse og integration samt initiativer til at fremme samarbejdet mellem kommuner og AF. Der har med andre ord ikke været en involvering i kommunernes aktivering.

### **Sammenligning af de kommunale aktiveringsindsatser**

Kommunernes aktiveringsindsats er i et vist omfang præget af kommunens rammebetingelser. Dog har det vist sig, at der i alle kommuner er god opbakning til et øget samarbejde med AF, og dermed det arbejdsmarkedspolitiske system. Formålet med den strikse opdeling i socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik er ikke altid tydelig for kommunerne, som alle tre samarbejder med AF og påtænker at udvide dette samarbejde.

I Fredericia er der tale om et meget bevidst institutionaliseret forsøg på samarbejde, idet AF og kommunens beskæftigelsesafdeling er placeret i samme hus. I Ravnsborg er det en mindre institutionaliseret proces, der i stedet foregår via personlige relationer mellem AF og kommune.

I Ringkøbing forefindes også et samarbejde, om end det tilsyneladende endnu er under opbygning. Her er det Det Regionale Arbejdsmarkedsråd, der har taget initiativ til at udbygge samarbejdet med alle kommunerne i amtet. Dette gøres bl.a. ud fra den holdning, at det vil være frugtbart for AF at trække på kommunernes ekspertise i forhold til at få de "tunge" ledige i AF-systemet i gang igen.

### **Sammenligning af aktiveringsprojekterne**

De tre aktiveringsprojekter, vi har besøgt, har været meget forskellige, hvad angår deres udformning og målgruppe.

”Grøn Verden” projektet i Ravnsborg befinder sig i et område, hvor der ikke er ret mange arbejdspladser og kan siges at være en succes ved det, at projektet rent faktisk har trukket nogle ordinære stillinger med sig. Produktionskolen i Ringkøbing har på sin vis en målgruppe, der minder meget om den, der aktiveres på ”Grøn Verden”, men her er aktiveringsforløbene samt de andre aktiviteter, der finder sted, i højere grad rettet mod, at de aktiverede hurtigt skal i ordinært arbejde igen.

Projektet i Fredericia adskiller sig fra de 2 andre aktiveringsforanstaltninger på den måde, at aktiveringsforløbet er meget målrettet en bestemt gruppe, med en bestemt form for problemer. Det, som har betydning for aktiveringsforanstaltningens udformning, er således ikke kommunens rammebetingelser, men i langt højere grad de lediges personlige problemer.

Hvor det for projekterne i Ravnsborg og Ringkøbing er meget vigtigt for de aktiverede, at de føler, at de ”laver” noget, som kan bruges, er det for de aktiverede på projektet i Fredericia langt vigtigere, at de føler sig værdsat, har indflydelse på hvad de skal de lave samt at der på en eller anden måde bliver åbnet muligheder for at løse de problemer, deltageren har ud over ledighed.

Alle steder har vi mødt den opfattelse, at det har stor betydning, hvordan aktiveringsledelsen og kommunens ansatte takler sagsbehandlingen. Der er både meget positive og meget negative oplevelser af den ’personlige betjening’, man får på kommunen, i og med at man har en personlig sagsbehandler, og det var indtrykket, at umyndighedsfølelsen hos kontanthjælpsmodtageren nemt kan blive en barriere for samarbejde med sagsbehandleren.

Alt i alt har case-studierne vist, at der i praksis udover en meget arbejdsmarkedsrettet socialpolitik også foregår en del koordinering mellem det social- og arbejdsmarkedspolitiske system på lokalt niveau.

## Kapitel 5: Konklusioner

Konklusionen på denne undersøgelse må være at, koordination af social- og arbejdsmarkedspolitik i Danmark har 3 aspekter.

**Før det første** er der selve samarbejdet mellem det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system, og mulighederne for et eventuelt fremtidigt enstrengt system. Samarbejdet udmønter sig især på det lokale niveau.

**For det andet** er der idéen og realiseringen af Det Rummelige Arbejdsmarked, altså en meget arbejdsmarkedsrettet socialpolitik, hvilket må siges at være et koordinerende tiltag mellem social og arbejdsmarkedspolitik.

**For det tredje** er der allerede nu både social- og arbejdsmarkedspolitiske hensyn indeholdt i såvel socialpolitikken som arbejdsmarkedspolitikken, bl.a. i form af, at der er et beskæftigelseselement i dem begge.

### Afsnit 1: Niveau, form og aktører

Danmark har opbygget et to-strengt system til at varetage forsørgelsen af personer, der står uden for arbejdsmarkedet. Skillelinien mellem, hvorvidt en person hører til i det ene eller andet system, afhænger af, om man har forsikret sig mod arbejdsløshed, hvilket kun er muligt for personer, der i mindst 1 år har haft tilknytning til arbejdsmarkedet. En forsikret person vil få udbetalt arbejdsløshedsdagpenge i tilfælde af ledighed og hører dermed ind under det arbejdsmarkedspolitiske system. En person, der ikke er forsikret, vil i tilfælde af ledighed, hvis ikke personen kan forsørges af ægtefællen, få udbetalt kontanthjælp. Det er således personens tidligere og ikke fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet, som afgør, hvilket system der varetager forsørgelse og aktivering.

Der er de seneste år gjort forsøg på at opnå en bedre koordinering mellem det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system. Dels er systemerne blevet samstemt, da socialpolitikken i sin implementering af aktivlinien i en vis udstrækning har kopieret de redskaber og metoder, som bruges i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Dels er der i begge systemer oprettet koordinerende organer til at øge samarbejdet mellem de relevante aktører inden for henholdsvis det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske område.

På centralt plan drejer det sig om Landsarbejdsrådet og Det Sociale Råd, og på regionalt/lokalt plan om De Regionale Arbejdsmarkedsråd og De Sociale Koordinationsudvalg.

Landsarbejdsrådet er et centralt organ bestående af repræsentanter fra arbejdsmarkedets organisationer, de kommunale organisationer og tilforordnede fra henholdsvis Social- og

Arbejdsministeriet. Landsarbejdsrådet skal rådgive ministeren og melde mål og resultatkrav ud til De Regionale Arbejdsmarkedsråd. Det er derfor vigtigt, at rådet til en vis grad forstår at samarbejde og kan blive enige om fælles mål. Set i et længere historisk perspektiv er et råd som Landsarbejdsrådet en bemærkelsesværdig konstruktion, fordi det danner rammen om samarbejde og enighed mellem traditionelt konfliktende aktører.

Det Sociale Råd er ligesom Landsarbejdsrådet et centralt organ bestående af arbejdsmarkedets organisationer, de kommunale organisationer samt tilfornede fra Social- og Arbejdsministeriet. Endvidere er De Samvirkende Invalide Organisationer repræsenteret. Det Sociale Råd er ligeledes rådgivende overfor ministeren, men har ikke på samme måde som Landsarbejdsrådet kompetencer over for det lokale niveau, hvilket i denne sammenhæng er koordinationsudvalgene i kommunerne. Det Sociale Råd er i højere grad en form for tænketank, hvis mål er at fremme tankegangen om Det Rummelige Arbejdsmarked. Også Det Sociale Råd er en interessant konstruktion i et længere historisk perspektiv, fordi det kan ses som koncensusorgan på et ellers konfliktfyldt område, men også fordi arbejdsmarkedets parter i dette samarbejde tager ansvar for en gruppe, der ikke har tilknytning til arbejdsmarkedet.

Alle medlemmer i Det Sociale Råd er enige om, at det er et fælles ansvar at få skabt et rummeligt arbejdsmarked. Det Sociale Råd baserer i vid udstrækning sit materiale på slogans som "Vores fælles ansvar", "Det angår os alle" og "Det rummelige arbejdsmarked - et arbejdsmarked med plads til alle" m.m. Det tilstræbes således at udbrede budskabet til en meget bred målgruppe. De konkrete tiltag, som Det Sociale Råd tager, er i høj grad at informere og inspirere til fremmelse af Det Rummelige Arbejdsmarked bl.a. ved at udsende kampagnemateriale til koordinationsudvalgene i kommunerne, virksomheder, fagbevægelse osv.

Landsarbejdsrådet og Det Sociale Råd har intet institutionaliseret samarbejde og har således ingen funktioner i forhold til at koordinere de to systemer. De to centrale råd er alene lavet for at styrke indsatsen på hver deres områder.

På lokalt niveau er der oprettet De Regionale Arbejdsmarkedsråd samt De Sociale Koordinationsudvalg til at fremme samarbejdet mellem de involverede aktører på de to områder. De Regionale Arbejdsmarkedsråd er primært oprettet for at overvåge arbejdsmarkedet og prioritere og dimensionere AF's indsats. Jo større samarbejde, der er mellem AF og kommunen, forstået på den måde, at kommunen og AF udveksler målgrupper, jo mere indflydelse har De Regionale Arbejdsmarkedsråd på det socialpolitiske system. De steder i landet, hvor der er begyndt at komme mangel på arbejdskraft, vil det i fremtiden være naturligt, hvis ledige kontanthjælpsmodtagere i højere grad blev målgruppe for De Regionale Arbejdsmarkedsråds prioriteringer.

De Sociale Koordinationsudvalg er, som navnet antyder, oprettet for at styrke og tage koordinerende initiativer på det sociale område. Her drejer det sig primært om at styrke de arbejdsmarkedsrettede tiltag i socialpolitikken, åbne op for beskæftigelse på særlige vilkår, samt at fremme en hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet efter sygdom. For at opnå disse mål er det særdeles vigtigt, at der samarbejdes med de arbejdsmarkedspolitiske institutioner som fagbevægelse, arbejdsgiverorganisationer og AF. Af Case-studierne i kapitel 4 fremgik det, at de lokale koordinationsudvalg hidtil primært har koncentreret sig om arbejdsfastholdelse, men at de havde planer om også at henlede opmærksomheden på integration. Aktivering og integration hører uløseligt sammen, da deltagelse i et aktiveringsforløb ofte vil være første skridt mod arbejdsmarkedet. Hvis AF og kommunerne øger deres samarbejde omkring de svage grupper, forsikrede såvel som ikke-forsikrede, vil koordinationsudvalgenes prioriteringer også komme til at påvirke personer, der traditionelt hører til i det arbejdsmarkedspolitiske system.

Der er på lokalt niveau, ligesom på centralt, ikke noget formaliseret samarbejde mellem De Sociale Koordinationsudvalg og De Regionale Arbejdsmarkedsråd på trods af, at deres indsats på mange områder griber ind i hinanden.

## **Afsnit 2: Koordination i praksis**

Både det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system har et beskæftigelseselement i sig, i og med begge systemer har som målsætning, at personer, der er ramt af ledighed, hurtigst muligt skal blive i stand til at forsørge sig selv. Systemernes praktiske udførelse, forstået som de konkrete handlinger, kommuner og AF foretager, for at imødekomme denne målsætning, må i høj grad siges at være koordineret.

Koordineringen i praksis drejer sig hovedsagelig om den begyndende udveksling af målgrupper mellem de to systemer. Kommunen har større erfaring end AF i at aktivere ledige med andre problemer end ledighed. En gruppe, der i en tid med lav ledighed, er blevet mere tydelig i AF-systemet. AF har som udgangspunkt mere erfaring med jobformidling og kontakt til virksomheder, hvilket giver dem ekspertise i at hjælpe personer med ledighed som eneste problem. Også i forhold til denne målgruppe kunne AF og kommunen have gavn af øget samarbejde, idet kommunen ligeledes er en stor arbejdsgiver.

Som det fremgik af case-studierne i kapitel 4, kan det være meget frugtbart at koordinere aktiveringsindsatsen mellem de to systemer. Et eksempel på dette er Produktionsskolen i Ringkøbing, hvor ledige fra begge systemer aktiveres sammen ud fra samme målsætninger og pædagogikker. Her er målsætningen med aktiveringen dels, at den enkelte skal afklares med sine muligheder i forhold til arbejdsmarkedet, og dels at der skal ske en konkret opkvalificering, der kan matche det lokale arbejdsmarkeds behov. På et andet aktiveringsprojekt "Grøn Verden" i Ravnsborg, er det ligefrem en

del af aktiveringsforløbet for de ”stærke” ledige, at de har et pædagogisk ansvar overfor de svagere grupper.

En anden form for koordination i praksis er den rent forvaltningsmæssige koordinering, hvor hovedessensen er, at sagbehandlere på henholdsvis kommunen og AF lærer hinandens systemer, muligheder og redskaber at kende. Også dette synes ud fra de foretagne case-studier relativt udbygget, om end med forskellige grader af formalitet. I den ene af case-kommunerne, Ravnsborg, er det i høj grad personlige relationer, som danner rammen om samarbejdet mellem kommunen og AF. I Fredericia Kommune, der er en af landets større kommuner, er der gjort et meget bevidst forsøg på at institutionalisere samarbejdet mellem det socialpolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske system. Kommunens beskæftigelsesafdeling og Arbejdsformidlingen (AF) har således fælles fysiske rammer, hvilket gerne skal udbrede kendskabet til hinandens redskaber og muligheder og dermed styrke samarbejdet. I alle de tre undersøgte kommuner var der opbakning til mere samarbejde med AF og tiltro til, at de to systemer kan få mere ud af at bruge hinanden.

Endvidere er det relevant at rette fokus mod den koordinering, som de forholdsvis nye Sociale Koordinationsudvalg får sat i praksis. Hvor der på centralt niveau i Det Sociale Råd er bred opbakning til ideen om et rummeligt arbejdsmarked, er udfordringen på lokalt plan i høj grad at få aktørerne til at bakke op. Problemerne viser sig ved, at flere arbejdsgivere ude i landet af princip er imod støttet beskæftigelse, hvilket er en barriere for etablering af fleksjob og andre former for beskæftigelse på særlige vilkår. Samtidig har fagbevægelsens medlemmer en frygt for, at der kommer personer ind på arbejdspladsen med et ”tilskud i ryggen” på bekostning af nogle af de medarbejdere, der var der i forvejen.

### **Afsnit 3: Betydningen for målgrupperne**

En vellykket koordinering mellem det socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske system, vil for målgrupperne betyde, at de får den bedst mulige ekspertise i forhold til deres problem. Hvis en persons eneste problem er ledighed, ligeegyldig om man er forsikret eller ej, er personen bedst hjulpet med sagsbehandling fra AF, idet de er vant til at formidle job og har kontakt til virksomhederne.

En person med problemer ud over ledighed er, uanset om der er tale om en forsikret eller ej, f.eks. misbrug, sprogvanskeligheder, boligproblemer eller manglende arbejdsmotivation, bedst hjulpet med sagsbehandling fra den instans, der har ekspertisen til at løse sociale problemer, hvilket i langt de fleste tilfælde er kommunen. For målgrupper, der befinder i grænsefladerne mellem de to systemer, vil en øget koordinering mellem arbejdsmarkeds- og socialpolitik derfor være en forbedring.

Idéen om Det Rummelige Arbejdsmarked og den meget arbejdsmarkedsrettede linie i socialpolitikken har den betydning, at alle grupper i samfundet, der har arbejdsevne, har mulighed for at deltage på

arbejdsmarkedet. Deltagelse på arbejdsmarkedet er i Danmark meget højt prioriteret, da udstødning herfra i mange sammenhænge bliver anset som første skridt mod marginalisering.

Den aktive socialpolitik rummer ikke en egentlig strategi for bekæmpelse af fattigdom, men er i langt højere grad en strategi mod øget marginalisering. I et land som Danmark, der har en høj erhvervsfrekvens, danner deltagelsen på arbejdsmarkedet i høj grad rammen om identitet og sociale netværk. Formålet med aktiv socialpolitik og de nye muligheder for beskæftigelse på særlige vilkår er derfor også, ud over at udvide arbejdsstyrken, at give grupper f.eks. personer med et mindre handicap, muligheden for at deltage på arbejdsmarkedet.

#### **Afsnit 4: Den samfundsmæssige betydning – effektivitet og omkostninger**

I Danmark er der en vis koordinering indlejret i både arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, hvilket vil sige, at udgifterne til koordinering er vanskelige at trække ud af de samlede udgifter på områderne. Det arbejdsmarkedsrettede element i socialpolitikken er målsætningen om at give den bedst mulige hjælp til personer på kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension m.m. til at forsørge sig selv eller deltage på arbejdsmarkedet i størst muligt omfang. Det socialpolitiske element i arbejdsmarkedspolitikken er muligheden for f.eks. at kunne tilrettelægge et individuelt jobtræningsforløb for ledige, der ikke føler sig rustet til at deltage i almindelige jobtræningsforløb. For begge systemer gælder derudover, at der er mulighed for at udveksle målgrupper ved at købe aktiveringspladser hos hinanden m.m. Koordineringen er således til en vis grad indbygget i systemerne, og det er derfor særdeles vanskeligt at opgøre, hvad koordinering koster, og ligeså hvad det koster at undlade koordinering.

En afkortning af den tid, en borger er på offentlig forsørgelse, uanset om det er tale om arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp eller sygedagpenge og i stedet forsørger sig selv, vil alt andet lige gavne samfundsøkonomien. Derfor vil en effektiv indsats med den bedst mulige tilpassede hjælp til målgrupperne være hensigtsmæssig, da det burde nedsætte omkostningerne. Det er således meget sandsynligt, at de penge, der f.eks. er bevilget til koordinationsudvalgenes arbejde, på længere sigt vil tjene sig ind igen, efterhånden som systemerne bliver mere effektive i visitationen og udvekslingen af målgrupperne. Ved finanslovsforhandlingerne i 1999 blev de sociale koordinationsudvalg opprioriteret, således at de i år 2000 fik bevilget 145 mio. kr. (19,481,130 €) mod 95 mio. kr. (12,763,499 €) i 1999<sup>28</sup>.

En vellykket realisering af Det Rummelige Arbejdsmarked, hvilket kræver en øget koordination mellem de to systemer, må alt andet lige betyde, at arbejdsstyrken udvides. I en tid hvor der er udsigt til mangel på arbejdskraft, vil dette derfor være en særdeles positiv effekt af en øget koordinering.

#### **Afsnit 5: Koordination i perspektiv**

---



Idéen om Det Rummelige Arbejdsmarked må i sig selv siges at være en succes, idet den har opbakning hele vejen rundt fra arbejdsmarkedets parter til de kommunale organisationer og målgrupper i form af De Samvirkende Invalideorganisationer m.fl.

Realiseringen af Det Rummelige Arbejdsmarked kræver en generel nytænkning af opgavefordelingen i samfundet. Det vil således være et skridt på vej væk fra den traditionelle opfattelse af den offentlige sektor som ene ansvarlig for velfærdspolitikken, virksomhederne som værende udelukkende profitskabende, og fagbevægelsen som "de arbejdendes" organisation. Det sociale ansvar må bredes ud og integreres i nye sammenhænge, hvis det skal lykkes.

De største barrierer for øget koordination og realiseringen af Det Rummelige Arbejdsmarked kan vise sig at være systemernes organisatoriske opbygning og historiske kontekst.

Som opridset i kapitel 3 er det lokale selvstyre en markant karakteristika ved den danske forvaltningsorganisering og det lokale demokrati. Da det er kommunerne, der har ansvaret for socialpolitikken, er det inden for dette område vanskeligt at udstede bindende retningslinier fra centralt hold. Koordinering mellem social- og arbejdsmarkedspolitik må derfor ud fra denne betragtning udspringe på lokalt niveau, som det foregår i dag. Problemet ved koordineringen kan således opstå, fordi det arbejdsmarkedspolitiske system har en anden historisk kontekst og opbygning, hvor der er i højere grad er tradition for central styring.

Desuden er hele finansieringssystemet en barriere for øget udveksling af målgrupper. Finansieringsstrukturen er i dag indrettet på en sådan måde, at kommunerne afholder udgifterne til de socialpolitiske ydelser og aktivering og får nogle af udgifterne refunderet af staten. Det arbejdsmarkedspolitiske system er finansieret ved medlemsbidrag, men dog primært ved statstilskud. Hvis systemerne var finansieret af "samme kasse" ville det være mere enkelt at udveksle målgrupper, end det er i dag, hvor der nemt kan opstå økonomiske problemer. Kommunen har i dag ingen økonomiske incitamenter til at servicere AF, bortset fra at de måske på længere sigt herigennem kunne undgå, at AF's klienter mister retten til dagpenge og herefter må forsørges af kommunen.

Hvorvidt den aktive socialpolitik og Det Rummelige Arbejdsmarked er en succes, er svært at vurdere endnu, idet det stadig er forholdsvis nyt, og resultaterne af socialreformen i 1998 endnu ikke lader sig afspejle i statistikken. Den Sociale Ankestyrelse oplyser dog, at antallet af tilkendte førtidspensioner, siden 1996 er faldet med 1/3, hvilket også var meningen, idet der var en målsætning om at mindske brugen af passive ydelser. Samtidig debateres det om det nuværende system er blevet så "aktivt", at der er personer, der ikke tilkendes førtidspension, selv om de er berettiget til det, men i stedet sendes i fleksjob, fordi det er billigere for kommunen. Dette vil være en uheldig sideeffekt af tiltagene for en mere aktiv socialpolitik, men bekræfter samtidig, at Det Rummelige Arbejdsmarked, som et initiativ

til gavn for både klienter og arbejdsmarked, kun kan realiseres, hvis der er bred opbakning og forståelse for idéerne til det fra alle aktører i samfundet.

## **Bibliografi**

### **Bøger:**

Bogason, Peter

Forvaltning og stat

Systeme

Århus 1997

Brünicke-Olsen, Poul

Arbejdsmarkedspolitik

Handelshøjskolens Forlag

København 1998

Jørgensen, Per Bach

Den Offentlige Sektor

Handelshøjskolens Forlag

København 1994

Plovsing ,Jan

Socialpolitik

Handelshøjskolens Forlag

København 1998

### **Rapporter:**

#### **Udredningsudvalget (Zeuthen-udvalget)**

Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer

Udredningsudvalget Sekretariatet

København Juni 1992

#### **Socialforskningsinstituttet, (Mona Larsen og Klaus Langager)**

Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet

Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III

Socialforskningsinstituttet

København 1998

### **2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne**

Status for arbejdsmarkedsreformerne

Arbejdsministeriet samt diverse ministerier

København Maj 1998

### **Arbejdsministeriet**

Effekter af aktiveringsindsatsen

Arbejdsministeriet

København Marts 2000

### **Arbejdsministeriet**

Arbejdsmarkedsreformerne – ét statusbillede

Arbejdsministeriet

København Marts 1999

### **Socialministeriet**

Aktiv Socialpolitik – Sammenhæng i den lokale indsats

Idekatalog

Socialministeriet

København Juni 1999

### **Socialministeriet og Den Sociale Ankestyrelse**

Det Sociale Informations og Analysesystem

Sociale Tendenser 1999

Den Sociale Ankestyrelse

København 1999

### **Socialministeriet og Den Sociale Ankestyrelse**

Det Sociale Informations og Analyzesystem

Sociale Tendenser 1998

Den Sociale Ankestyrelse

København 1998

### **Den Sociale Ankestyrelse**

Det centrale koordinationsudvalg

Årsrapport 1998 om Koordinationsudvalgene for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats

København, Juni 1999

### **Den Sociale Ankestyrelse**

Guide til behandling af sager om førtidspension

København 1999

### **Den Sociale Ankestyrelse**

Førtidspensioner 1999

København 1999

### **Dansk Arbejdsgiverforening**

Socialpolitikken og Arbejdsmarkedet

December 1999

Dansk Arbejdsgiverforening

### **Web referencer:**

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

[www.ams.dk](http://www.ams.dk)

[www.arf.dk](http://www.arf.dk)

## **Lovmateriale ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk))**

Lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik

Lov om aktiv socialpolitik

Lov om arbejdsløshedsforsikring

Lov om dagpenge ved sygdom og fødsel

Lov om en arbejdsmarkedsfond

Lov om produktionsskoler

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Lov om social pension

Lov om social service

Lov om statens uddannelsesstøtte

## **Diverse materiale fra Case-studierne**

### **Fredericia:**

Fredericia Kommune – Foregangskommune med tilbud om arbejde og uddannelse til alle med arbejdsevne

Fredericia Kommune

Evaluering af ”Projekt Netværk”

### **Ravnsborg:**

AF- Storstrøm

Analyse af ledige med svagtilknytning til arbejdsmarkedet i Storstrøms Amt i 1998

Ravnsborg Kommune

”Grøn verden”, et eksotisk og miljøvenligt oplevelsescenter med mange aktiviteter.

Ravnsborg Kommune

Revurdering af Aktiveringsindsatsen

**Ringkøbing Kommune**

Koordinationsudvalget i Ringkøbing/Holmsland

Information om fleksjob

Det Regionale Arbejdsmarkedsråd i Ringkøbing Amt

Et styrket samarbejde om indsatsen over for svagere ledige

## **BILAG**

### **Klageinstanser på det sociale område**

Det er et kort oprids over de klageinstanser, der forefindes på det sociale område i Danmark. Eftersom det er kommunen, der alene står for tilkendelsen af de socialpolitiske ydelser, ligger klagemulighederne højere oppe i systemet, hvilket vil sige på amtsligt og statsligt plan.

#### *De Sociale Nævn*

I hvert amt skal der, ifølge "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område" nedsættes et socialt nævn, som tager sig af klager over kommunens socialpolitiske afgørelser. Det kan f.eks. være klager over afslag på førtidspension, afslag på hjælp i særlige tilfælde, klager over aktiveringen m.m. Derudover afgør det sociale nævn sager, hvor der opstår uenighed om henholdsvis kommunen eller amtets forpligtelser. Statsamtet er sekretariat for det sociale nævn.

De sociale nævn er sammensat af 1 repræsentant fra henholdsvis:

- Kommuneforeningen i amtet
- Amtskommunen
- Landsorganisationen i Danmark
- Dansk Arbejdsgiverforening
- De Samvirkende Invalideorganisationer

Nævnets afgørelser er normalt endelige, dog kan sager af principiel karakter behandles af Den Sociale Ankestyrelsen.

#### *Den Sociale Ankestyrelse*

Den Sociale Ankestyrelse hører under socialministeriet og tager mod klager fra borgerne i sager på det sociale område. Den Social Ankestyrelse behandler bl.a. klager over Arbejdsskadestyrelsen og klager over De Sociale Nævns afgørelser i principielle sager. Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Den Sociale Ankestyrelses afgørelser træffes af:

1. Styrelseschefen, vicedirektøren og et antal ankechefer, der alle har en juridisk eller anden samfundsvidenskabelig eksamen, og ikke samtidig må bestride andre jobs.
2. Ankestyrelsens beskikkede medlemmer udpeges af socialministeren hvert 4. år efter indstilling fra:

Dansk Arbejdsgiverforening



Landsorganisationen i Danmark  
Funktionær og Tjenestemændenes fællesråd  
Amtsrådsforeningen i Danmark  
Kommunernes Landsforening  
De Samvirkende Invalideorganisationer  
Københavns kommune  
Frederiksberg kommune

#### *Det Rådgivende Praksisudvalg*

Den Sociale Ankestyrelse har således ansvaret for at sikre, at kommunerne administrerer sociallovgivningen på en ensartet måde. Derfor udsender Den Sociale Ankestyrelse meddelelser ud omkring dens praksis, altså udfaldet af de sager, der har været sat for Ankestyrelsen. Fra central side er per. 1 april 2000 nedsat Det Rådgivende Praksisudvalg, som er vejledende i forhold til Den Sociale Ankestyrelses afgørelser. Det Rådgivende Praksisudvalg afløste, samtidig med styrkelsen af Det Sociale Råd, det tidligere Centrale Koordinationsudvalg, der således blev nedlagt 1. april 2000.<sup>29</sup>

Det Rådgivende Praksisudvalg nedsættes af Ankestyrelsen og er sammensat af:

Kommunernes Landsforening  
Dansk Arbejdsgiverforening  
Funktionær og Tjenestemændenes fællesråd  
Landsorganisationen i Danmark  
Amtsrådsforeningen  
De Samvirkende Invalideorganisationer  
Københavns kommune  
Frederiksberg kommune  
Foreningen af statsamtmand  
Den Sociale Sikringsstyrelse

#### *Den Sociale Sikringsstyrelse*

Den Sociale Sikringsstyrelse hører ligeledes hører under Socialministeriet, og behandler ansøgninger og klager fra borgere over dele af den social lovgivning på regionalt, nationalt og internationalt niveau. Den Sociale Sikringsstyrelses primære indsats ligger i behandlingen af sager omkring pension for danskere der opholder sig i udlandet, eller folk i Danmark, der søger om udenlandsk pension. Den Sociale Sikringsstyrelse er desuden sekretariat for de sociale nævn i Københavns og Frederiksbergs kommune.

---

<sup>29</sup> Jf. Afsnittet om Det Sociale råd i kapitel 3

## **Forkortelser**

AF	Arbejdsformidling
ARF	Amtsrådsforeningen
DA	Dansk Arbejdsgiverforening
DSR	Det Sociale Råd. Tidligere det Centrale Koordinationsudvalg
DSI	De Samvirkende Invalideorganisationer
LAR	Landsarbejdsrådet
KL	Kommunernes Landsforening
LO	Landsorganisationen i Danmark
PLO	Praktiserende Læger Organisation
RAR	Regionale Arbejdsmarkedsråd
SU	Statens Uddannelsesstøtte