

Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud

Henning Bjerregård Bach

København 2002
Socialforskningsinstituttet
02:3

Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud

Forskningsleder Lisbeth Pedersen
Forskningsgruppen for arbejdsmarkedspolitik

Undersøgelsens følgegruppe bestod af repræsentanter fra:

Socialministeriet
Arbejdsministeriet
Dansk Arbejdsgiverforening
Københavns Kommune
Frederiksberg Kommune
Landsorganisationerne i Danmark
Kommunernes Landsforening

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-678-3

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principlayout af Bysted A/S

Omslag: John@Eley.dk

Oplag: 1.000

Trykkeri: BookPartner A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail: sfi@sfi.dk

www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

Forord

Socialforskningsinstituttet gennemfører i perioden 1999–2002 projektet “Aktiv socialpolitik – en undersøgelse af aktivering, kontanthjælp, revalidering og sygedagpenge”. Her drejer det sig om kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud: Hvem er kontanthjælpsmodtagerne, hvilken effekt har aktiveringen, og hvordan er kontanthjælpsmodtagerne rustet hvad angår uddannelse og helbred. Formålet er at give en samlet belysning af aktiveringsindsatsen her i landet og dens virkning på kontanthjælpsmodtagernes efterfølgende placering på arbejdsmarkedet og deres selvforsørgelse.

Rapporten og arbejdspapirerne har alle været drøftet i følgegruppen for undersøgelsen. Desuden har forskningsleder, cand.polit., ph.d. Eskil Heinesen, AKF, læst og kommenteret rapporten. Alle takkes for værdifulde råd og konstruktive kommentarer.

Rapporten er skrevet af seniorforsker, cand.oecon., ph.d. Henning B. Bach.

København, marts 2002

Jørgen Søndergaard

Indhold

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning	7
1.1. Indledning	7
1.2. Sammenfatning af undersøgelsens resultater	8
1.2.1. Resultater fra effektanalysen af aktiveringsindsatsen	8
1.2.2. Kontanthjælpsmodtageres oplevelser ved deltagelse i aktivering	13
1.2.3. Kontanthjælpsmodtageres problemer ud over ledighed	15
1.2.4. Andre konsekvenser af aktivering	16
1.2.5. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud	17
1.2.6. Kontanthjælpsmodtageres overvejelser om forventet løn og mindste lønkrav	20
1.2.7. Kontanthjælpsmodtageres ønskede arbejdsområder	22
1.2.8. Kontanthjælpsmodtageres latente arbejdsudbud	24
1.3. Diskussion af undersøgelsens resultater	25
1.3.1. Jobsøgning	26
1.3.2. Skjult arbejdsudbud	30
1.3.3. Problemer ud over ledighed	31
1.3.4. Aktiveringens indhold og vilkårene herfor	33
1.3.5. Begrænsede effekter af kommunal aktivering	35

Kapitel 2

Hvem er kontanthjælpsmodtagerne?	37
2.1. Indledning	37
2.2. Kontanthjælpsmodtageres sammensætning	37
2.2.1. Baggrunden for, at behovet for kontanthjælp opstod	40
2.2.2. Kontanthjælpsmodtagere og medlemskab af en a-kasse	43
2.2.3. Arbejdsmarkedstilknnytning siden grundskolen	45
2.3. Sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere og udviklingen heri siden 1992	48

Kapitel 3

Kontanthjælpsmodtageres problemer ud over ledighed	53
3.1. Indledning	53
3.2. Kommunernes vurdering af problemer ud over ledighed	54
3.3. Kontanthjælpsmodtageres helbred, alkohol- og narko-forbrug og psykiske problemer mv.	56
3.4. Sammenhængen mellem forskellige forhold	65
3.5. Betalingsproblemer og samlede økonomiske situation	68
3.6. Kontanthjælpsmodtageres velbefindende	71
3.7. Afslutning	72

Kapitel 4

Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud 77

4.1. Indledning	77
4.2. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbuds fleksibilitet	78
4.2.1. Arbejdsmarkedsorienterede fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere	78
4.2.2. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud og dets fleksibilitet	81
4.3. Kontanthjælpsmodtageres reservationsløn og forventede løn	91
4.4. Analyse af reservationsløn og forventet løn	97
4.5. Videre undersøgelse af jobsøgning	102
4.6. Potentielt arbejdsudbud blandt ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere	104
4.7. Begrundelser for fortsat ledighed og ingen jobsøgning	109

Kapitel 5

Aktivering og effektanalyse 117

5.1. Indledning	117
5.2. Aktiveringsindsatsen	117
5.3. Aktiveringens indhold	122
5.4. Deltagernes oplevede formål med aktivering	125
5.5. Oplevet udbytte af aktivering	127
5.6. Effektanalyse af aktiveringsforanstaltninger	128
5.7. Sammenligning af effekter for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere	135
5.8. Andre konsekvenser af aktivering	138

Bilag 1 141

Bilag 2 143

Litteratur 145

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden januar 2000 147

Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning

Aktivering har været den store nyskabelse på kontanthjælpsområdet i det foregående årti. Gennem 1990'erne er aktivering blevet en naturlig del af socialpolitikken. Udviklingen kulminerede med ikrafttræden af Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) pr. 1 juli 1998 samtidig med Lov om service og Lov om retssikkerhed og administration. Socialforskningsinstituttet har haft til opgave at evaluere aktivlovens forskellige hovedområder. Nærværende rapport vedrører kontanthjælpsmodtageres forhold, herunder primært deres deltagelse i aktivering, karakteren og omfanget af problemer ud over ledighed og deres arbejdsudbud. Evaluering af revalideringsindsatsen er beskrevet i Filges, Harsløf og Nord-Larsen, Revalidering – deltagere, forløb og effekter (2002).

Rapporten bygger på tre forskellige datamaterialer, som hér skal omtales ganske kort. Analysen af aktiveringsindsatsens beskæftigelseseffekt præsenteres ved brug af et stort registermateriale bestående af 10 pct. af samtlige afsluttede aktiveringsforløb i tidsrummet 1995–1998 (registerundersøgelsen). Deltagernes oplevede udbytte af aktiveringsindsatsen og omstændighederne omkring indsatsen i øvrigt beskrives med data fra en surveyundersøgelse gennemført i efteråret 2000 blandt godt 1.200 personer, som modtog kontanthjælp til forsørgelse i minimum to sammenhængende måneder i 2. halvår af 1999 (surveyundersøgelsen blandt kontanthjælpsmodtagere). Aktiveringsindsatsens tilrettelæggelse og udførelse belyses endvidere ved brug af oplysninger fra de kommunale socialforvaltninger (kommuneundersøgelsen). Kontanthjælpsmodtageres problemer ud over ledighed og øvrige forhold belyses ved brug af data både fra kommuneundersøgelsen og surveyundersøgelsen.

Der er tidligere udgivet delresultater i fire arbejdsrapporter fra projektet: De langvarige kontanthjælpsmodtagere. Marts 2000 (Trine Filges), Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats. December 2000 (Ivan Harsløf, Brian Krogh Graversen), Effekter af aktive-

ringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere. 2:2002 (Brian K. Graversen, Hanne Weise), Kontanthjælpsmodtageres forhold. Aktivisering og arbejdsudbud. 5:2001 (Henning B. Bach, Ivan Harsløf).

1.2. Sammenfatning af undersøgelsens resultater

1.2.1. Resultater fra effektanalysen af aktiveringsindsatsen

Det endelige formål med aktivering er at gøre deltagerne selvforsørgende. Det operationelle mål er således at bringe dem i ordinær beskæftigelse eller subsidiært i ordinær uddannelse. Man må formode, at en sådan effekt ikke nødvendigvis viser sig straks efter deltagelse i aktivering, men først kan registreres ved iagttagelse over et længere efterfølgende tidsrum, ligesom der kan være en positiv beskæftigelseseffekt, selv om deltagerne eventuelt midlertidigt skulle blive ledige efter opnåelse af beskæftigelse.

Målinger af omfanget af personers beskæftigelse over et længere tidsrum er p.t. ikke opgjort lige så præcist i registre, som registreringer af hvilke offentlige indkomsterstattende ydelser, personer har modtaget over et langt tidsrum, er. Selv om man i disse registre ikke har registreret ordinær beskæftigelse og uddannelse på samme minutiøse vis som for ydelserne, bliver adgangen til målene på de indkomsterstattende ydelser over et langt tidsrum brugt til at opstille et før-/eftermål som effektmål. Ideen er meget simpel. Man måler, om deltagerne i aktivering modtager offentlig forsørgelse i mindre omfang efter aktiveringsforløbets afslutning sammenlignet med omfanget inden påbegyndelsen af aktivering. Denne forskel i offentlig forsørgelse tilskriver man så en tilsvarende modsatrettet ændring i omfanget af ordinær beskæftigelse (og uddannelse).

Til brug for effektanalysen konstrueres en størrelse, som vi kalder overførselsgraden. Denne defineres som den andel af en given periode, hvor en person modtager én eller flere af følgende indkomsterstattende ydelser: arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, aktiveringsydelse, revalideringsydelse, orlovsydelse, sygedagpenge (ekskl. barseldagpenge), førtidspension, overgangsydelse og efterløn. Værdien af overførselsgraden kan ligge mellem 0 og 100 (pct.). Hvis en person slet ikke modtager offentlig forsørgelse i en periode, er

overførselsgraden 0, og hvis personen modtager offentlig forsørgelse gennem hele perioden, er overførselsgraden lig med 100.

Uden at vi går nærmere ind på det, korrigerer metoden også for, at overførselsgraden kan ligge på forskelligt niveau for fx mænd og kvinder, personer med forskellig erhvervsuddannelse, nationalitet mv. Der korrigeres også for den generelle konjunkturudvikling ved at medtage den gennemsnitlige overførselsgrad i hele befolkningen blandt de 18–66-årige.

Den skitserede effektanalyse er gennemført for 10 pct. af samtlige afsluttede aktiveringsforløb i tidsrummet 1995–1998. Afsluttede forløb indgår for både kontanthjælpsmodtagere og forsikrede med henblik på sammenligning af effekter mellem de to grupper af ledige. Det drejer sig i alt om knap 60.000 afsluttede aktiveringsforløb. Den samlede iagttagelsesperiode for de involverede personer er 1992–1999. Man definerer flere på hinanden følgende forløb som sammenhængende, hvis der ikke er mere end 8 dage imellem dem.

I perioden 1995–1998 havde kontanthjælpsmodtagere mellem 18 og 24 år, der alene havde ledighed som problem, ret til aktivering i 6 måneder efter 3 måneders ledighed. Gruppen uden erhvervsuddannelse havde fra 1996 ret og pligt til aktivering i 18 måneder. Kontanthjælpsmodtagere over 25 år havde ret til aktiveringstilbud efter 12 måneders ledighed. Der er imidlertid ingen regler for varigheden af denne aktivering. Der foretages derfor en opdeling i personer under 25 år og 25-årige og derved, ligesom der foretages en fordeling på forskellige typer aktivering. Først vises gennemsnittet af effekterne for samtlige afsluttede aktiveringsforløb i tidsrummet 1995–1998 blandt kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 1.1.

På nær daghøjskoleophold er de viste ændringer i overførselsgrader negative uanset deltagernes alder. Det skal forstås således, at overførselsgraden i gennemsnit er godt 16 procentpoint lavere efter deltagelse i privat jobtræning i sammenligning med overførselsgraden før deltagelse. 16 procent svarer til godt 8 uger pr. år. 12 pct. af de afsluttede forløb var privat jobtræning.

Tabel 1.1.

Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt efter alder.
Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

Aktiveringstype	Under 25 år	25 år og derover	Alle
Jobtræning - privat	-9,8	-20,1	-16,3
Individuel jobtræning - offentlig	-4,7	-7,1	-6,3
Beskæftigelsesprojekt	-3,0	-3,2	-3,3
Produktionsskole	-5,9	-6,5	-3,3
Daghøjskole	2,8	2,5	2,4
AMU-center	-4,8	-8,8	-7,7
Anden uddannelse	-3,5	-1,8	-2,6

34 pct. af periodens afsluttede aktiveringsforløb foregik i form af aktivering i et beskæftigelsesprojekt, og 21 pct. foregik ved aktivering i individuel jobtræning på en offentlig arbejdsplads. Effekten af deltagelse i beskæftigelsesprojekter og individuel jobtræning i det offentlige er ganske beskeden, nemlig i gennemsnit en mindskelse af overførselsgraden med henholdsvis 3,3 og 6,3 procentpoint svarende til henholdsvis knap 2 uger og godt 3 uger.

4 pct. af de afsluttede forløb foregik i perioden på produktionsskole og 2 pct. på AMU-centre. Effekten af de to typer foranstaltninger lå på niveau med individuel jobtræning på offentlige arbejdspladser.

Uddannelsesforløb benævnt "Anden uddannelse" er forløb, som er afviklet af andre udbydere end de tre nævnte: daghøjskole, produktionsskole og AMU-centre. Disse forløb udgjorde 11 pct. af samtlige forløb. Overførselsgraden efter deltagelse i uddannelsesforløb på daghøjskoler er ikke mindre end før deltagelse, men snarere ubetydeligt større ifølge beregningen.

Gennemgående er de gennemsnitlige effekter lavere for de unge. Man havde vel nærmest forventet det modsatte, fordi de unge antageligt er mere mobile og fleksible i deres valg af job og branche og hyppigere forlader det sociale system til fordel for uddannelse. Når de gennemsnitlige effekter fremtræder på denne måde, beror det på, at unge kontanthjælpsmodtagere hyppigere udsættes for straksaktivering, som indebærer, at overførselsgraden er relativt lav

før påbegyndelse af aktivering. Kontanthjælpsmodtagere, som kun i mindre omfang modtog indkomsterstattende ydelser i perioden før aktivering, som fx personer udsat for straksaktivering, har nemlig relativt sværere ved at mindske overførselsgraden yderligere efter aktivering i modsætning til kontanthjælpsmodtagere, som havde en høj overførselsgrad inden aktivering.

I kapitel 5 gengives resultater fra analyser, hvor effektberegningen er gennemført på samme måde som beregningerne bag tabel 1.1, men særskilt for grupper af kontanthjælpsmodtagere beroende på størrelsen af deres overførselsgrad før aktivering opdelt på henholdsvis lavt niveau (0–30), middel niveau (30–70) og højt niveau (70–100). Inden for hver af disse tre grupper mindskes overførselsgraden næsten uden undtagelse mere for unge deltagere i sammenligning med ældre, når vi betragter effekten af deltagelse i samme type aktivering. Den indbyrdes rangordning imellem foranstaltningernes effekter er imidlertid den samme, som fremgår af tabel 1.1.

Effekten af deltagelse i aktivering på daghøjskole og produktions-skole er gennemgående lav. I det omfang aktivering på daghøjskole og produktionsskole straks efterfølges af anden form for aktivering for at udgøre en helhed, er analysen tilrettelagt sådan, at den samlede effekt af den gennemførte aktivering tilskrives den type aktivering, som forekommer sidst i et sådant sammenkædet aktiveringsforløb. I det omfang aktivering på daghøjskoler og produktions-skoler har effekt, og det formodes det vel netop at have som forberedelse til mere erhvervsrettede aktiviteter, bliver denne effekt dermed systematisk undervurderet. De i tabellen viste effekter af deltagelse i aktivering på daghøjskole og produktionsskole fremkommer, når de to aktiviteter foregår som de eneste, eller der hengår så lang tid mellem afslutning af deltagelse i de to aktiviteter indtil påbegyndelse af andre efterfølgende typer aktivering, at den typisk høje overførselsgrad herimellem bidrager til den ringe effekt af de to typer. Den samme betragtning gælder i et vist omfang for deltagelse i beskæftigelsesprojekter.

Vi skal også nævne nogle supplerende resultater, for så vidt angår betydningen af køn, børn, erhvervsuddannelse og etnisk oprindelse.

Der er en klar tendens til, at børn – især når de er helt små – forøger unge kvinders overførselsgrad. Korrigeres der således for, om deltagerne har børn, og hvor gammelt det yngste barn er, er effekterne af aktivering stort set ens for mænd og kvinder. Der synes heller ikke at være nogle væsentlige forskelle i effekterne med hensyn til deltagernes uddannelsesniveau, ligesom der heller ikke er forskelle på, om deltagerne er af dansk oprindelse, er indvandrere eller efterkommere af indvandrere.

Sidstnævnte resultat er i modsætning til, at effekten af revalidering – målt på samme måde – gennemgående er lavere blandt indvandrere og efterkommere i sammenligning med revaliderende af dansk oprindelse, jf. Filges m.fl. (2002).

Der er niveauforskelle i, hvor meget overførselsgraden falder som følge af deltagelse i de forskellige aktiveringsforanstaltninger. Man kan imidlertid ikke ubetinget blot sammenligne størrelsen af disse forbedringer i selvforsørgelsen foranstaltningerne imellem, og drage konklusioner for den enkelte deltager på det grundlag. Dels er nogle foranstaltninger beregnet til bestemte hovedgrupper af deltagere, og dels vil nogle deltagere kun med fordel kunne deltage i foranstaltninger med begrænset forbedring i forsørgelsesgraden. Andre derimod vil få den største forbedring i selvforsørgelse ved at deltage i foranstaltninger med de største forbedringer i selvforsørgelsesgraden ifølge tabel 1.1.

For at kunne deltage i jobtræning på en privat virksomhed, skal deltagere således som minimum være i stand til at fungere i et kollegialt fællesskab. Foruden skal vedkommende kunne honorere krav om stabilitet, omhu, omtanke, samarbejdsevne, som også stilles ved ansættelse i mange ufaglærte job. Beskæftigelseseffekten ved privat jobtræning fremkommer hyppigt ved, at deltageren efterfølgende ansættes på ordinære vilkår i virksomheden. Modsætningsvis vil kontanthjælpsmodtagere, som ikke opfylder de nævnte krav, ikke kunne opnå denne beskæftigelseseffekt, hvis de i øvrigt kunne accepteres i jobtræning af en privat virksomhed. Sådanne personer visiteres typisk til beskæftigelsesprojekter, produktionsskoler eller daghøjskoler, som netop er mere indrettet til aktivering af mindre

arbejdsmarkedsparate personer, og deltagelse heri er i øvrigt ofte et led i den videre visitering.

Således vil socialforvaltningen naturligvis søge at visitere kontanthjælpsmodtagere til aktivering i de foranstaltninger, som forbedrer selvforsørgelsen mest, hvis de pågældende opfylder forudsætnin-
gerne for at deltage, og der i øvrigt er »pladser« nok til de egnede. Ellers kan beskæftigelseseffekterne bruges i forbindelse med en isoleret vurdering af, hvorvidt reduktionen i overførselsgraden er tilstrækkelig stor til at opvejede de samlede (mer)udgifter til en kontanthjælpsmodtagers deltagelse i en bestemt foranstaltning; altså et skøn over den samlede påvirkning af de offentlige budgetter over en længere åremål. Dette vil være et emne i en kommende publicering fra undersøgelsen.

1.2.2. Kontanthjælpsmodtageres oplevelser ved aktivering

Undersøgelsen har også belyst de omstændigheder, under hvilke disse beskedne effekter fremkommer, ved at undersøge deltagerne oplevelser med aktivering. Vi belyser først, hvilke formål deltagerne oplever ved aktivering.

I surveyen stillede man deltagerne spørgsmålet: "Hvad var formålet med aktiveringen?" Svarene kunne så indplaceres blandt syv på forhånd valgte (del)formål for den seneste aktivering. De syv formål var bl.a. at kvalificere sig til ordinært arbejde, kvalificere sig til en uddannelse, kvalificere sig til anden aktivering, få en bedre hverdag, få mere selvtillid og blive mere afklaret med hensyn til fremtidsønsker. I varierende grad svares der også, at aktiveringen intet egentligt formål havde ud over aktiveringen i sig selv, eller deltagerne ved ikke, hvad formålet var. Hele 44 pct. af de interviewede deltagere i beskæftigelsesprojekter og 30 pct. af deltagerne i offentlig (indiv-
duel) jobtræning og anden aktivering fremkommer spontant med dette svar, mens kun 6 pct. af deltagerne i anden uddannelse og 9 pct. af deltagerne i AMU-kurser siger det samme (der var dog kun 23 deltagere i AMU-kurser). Således angiver deltagerne i offentlig jobtræning og beskæftigelsesprojekter i gennemsnit ca. ét egentligt formål, mens deltagerne i privat jobtræning og anden uddannelse

i gennemsnit angiver op til 1,4 egentlige formål med deres seneste aktivering. Noget overraskende var der ikke markant flere deltagere i privat jobtræning end blandt deltagerne på daghøjskole, som oplevede et formål med denne aktivering. Ligeledes er det lidt overraskende, at kun halvdelen af deltagerne i privat jobtræning synes, at formålet med ansættelsen var at kvalificere til ordinært arbejde, men privat jobtræning scorer dog højere på dette punkt end offentlig (individuel) jobtræning, hvor kun hver tredje oplevede dette formål.

Individuelt oplever deltagerne, at aktiveringen giver dem en bedre hverdag. Godt hver femte anfører dette. Kun mellem 13 og 25 pct. af deltagerne i de forskellige aktiveringsforløb anfører, at de også deltager for at afklare deres fremtidsønsker. Dette kunne ellers være et væsentligt formål med aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Det nævnes også af knap 25 pct. af kursisterne på daghøjskole, men nævnes i mindre omfang blandt deltagere i beskæftigelsesprojekter og offentlig jobtræning. Endvidere nævnes det næsten slet ikke, at nogle aktiveringer gennemføres for at kvalificere til andre aktiveringsforløb. Det anføres næsten heller ikke blandt deltagerne i beskæftigelsesprojekter og kursister på daghøjskole.

Der er grund til at hæfte sig ved at så mange deltagere ikke kan se noget formål med den konkrete aktivering eller ikke ved, hvad formålet er. Det kan således ikke være befordrende for fremmødet på aktiveringsforanstaltningerne. Hvis der alligevel er en beskæftigelseseffekt af aktiveringen i disse tilfælde, kan det bl.a. skyldes, at sådanne deltagere, må effekten fremkomme ved, at deltagerne kan se, at det er mere attraktivt at søge ordinær beskæftigelse.

Det har også været undersøgt, om deltagernes placering på interviewtidspunktet, i ordinær beskæftigelse, uddannelse eller i det sociale system, havde betydning for, hvordan de vurderede udbyttet af deltagelsen. Der er kun svage tegn på en sådan sammenhæng.

I surveyundersøgelsen valgte man også at lade deltagerne selv vurdere udbyttet på en række dimensioner, nemlig en række mulige (del)mål med aktivering. Deltagerne kunne ved en graduering an

Tabel 1.2.

Deltageres vurdering af deres udbytte af aktivering på forskellige områder. Procent.

Udbyttets dimensioner	I høj grad	I nogen grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
Kvalificere til ordinært arbejde	22	8	44	4	100
Kvalificere til uddannelse	16	23	57	4	100
Kvalificere til anden aktivering	7	25	50	18	100
Bedre hverdag	43	27	27	4	101
Mere selvtillid	35	23	40	3	101
Afklare fremtidsønsker	27	21	46	6	100

give, hvorvidt de har haft et udbytte på den pågældende dimension. Blandt de seks dimensioner, hvor deltagerne kunne angive et oplevet udbytte, er det især på de mere personlige dimensioner – bedre hverdag og mere selvtillid, at flest deltagere registrerer et udbytte, jf tabel 1.2. 43 pct. siger således, at de i høj grad har fået en bedre hverdag, og 35 pct. føler, at de i høj grad har fået mere selvtillid. Lidt færre føler sig i høj grad kvalificeret til et ordinært arbejde (24 pct.) og har fået deres fremtidsønsker afklaret (27 pct.). Deltagerne under ét betoner i højere grad de mere personlighedsorienterede aspekter ved udbyttet af aktivering frem for de erhvervsrettede kvalificerende elementer. I rapporteringen af de oplevede mål med aktiveringen synes deltagerne imidlertid gennemgående hyppigere at fremføre det erhvervsrettede sigte frem for de personlighedsorienterede mål.

1.2.3. Kontanthjælpsmodtagers problemer ud over ledighed

Socialforvaltningen skal som led i arbejdet, når en person henvender sig, vurdere, om vedkommende alene har ledighed som problem, eller om vedkommende også har problemer ud over ledighed. Er det første tilfældet, skal forvaltningen tilmelde vedkommende hos AF som arbejdssøgende. I kommuneundersøgelsen bad man forvaltningen angive, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagerne, som havde problemer ud over ledighed. På landsplan vurderede kommunerne, at 72 pct. af de under 30-årige og 78 pct. af de 30-årige og derover havde problemer ud over ledighed, hvilket er meget højere andele i sammenligning med, hvad kontanthjælpsmodtagerne selv vurderede. 27 pct. af de unge og 50 pct. af de ældre kontanthjælpsmodtagere vurderede nemlig selv, at de havde pro-

problemer ud over ledighed. "Socialt utilpasset" er socialforvaltningens hyppigst anvendte etikette på kontanthjælpsmodtagere med sådanne problemer, men de karakteriseres også hyppigt som havende helbredsproblemer, gældsproblemer, misbrugsproblemer, familiemæssige og psykiske problemer mv. Det er vel naturligt, at socialforvaltningens skøn er det højeste. Det forklarer, hvorfor de personlighedsorienterede formål med aktivering nævnes så relativt hyppigt af deltagerne, og hvorfor deltagelse så hyppigt har bidraget til en bedre hverdag eller mere selvtillid. Det er således åbenbart, at der stilles store krav til aktiveringens tilrettelæggelse over for en gruppe, som har sådanne problemer ud over selve ledigheden.

1.2.4. Andre konsekvenser af aktivering

Ovenfor indledte vi med at redegøre for beskæftigelseseffekten af afsluttede aktiveringsforanstaltninger ved at måle forskellen på overførselsgraden før og efter aktivering. Eksistensen af aktivering herunder straksaktivering fremkalder imidlertid også en beskæftigelses-effekt ved, at kontanthjælpsmodtagere hurtigt efter henvendelsen til socialforvaltningen foretrækker at finde andet forsørgelsesgrundlag herunder ordinær beskæftigelse eller uddannelse frem for at påbegynde aktivering. Denne effekt kaldes motivationseffekten. Fra kommuneundersøgelsen ved vi, at forvaltningen skønner, at 15–33 pct. af kontanthjælpsmodtagerne – afhængigt af alder og forekomst af problemer ud over ledighed – forlader systemet inden, eller når de får et aktiveringstilbud. Disse talstørrelser angiver hermed et overkantsskøn over motivationseffekten. Fra surveyundersøgelsen ved vi, at ca. 10 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, som mindst havde modtaget kontanthjælp i 2 sammenhængende måneder i 2. halvår af 1999, og som havde fået et aktiveringstilbud fra kommunen, enten havde fundet ordinært arbejde eller uddannelse eller påbegyndt jobsøgning i stedet for at påbegynde aktivering. Grundet surveyundersøgelsens population repræsenterer de 10 pct. naturligvis et underkantsskøn over motivationseffekten.

Hertil kommer endvidere, at et ukendt antal andre potentielle kontanthjælpsmodtagere, som er bekendt med kommunens aktiveringspolitik, helt undlader at anmode om kontanthjælp, især hvis strak-

saktivering indgår i aktiveringspolitikken. Af naturlige årsager har vi ingen viden fra vore undersøgelser om størrelsen af denne udeblivelse.

1.2.5. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud

Beskæftigelseeffekten af aktivering fremkommer ved, at deltagerne selv søger et almindeligt arbejde, eller nogle formidler arbejde til dem. Denne jobsøgningsadfærd kan belyses blandt et udsnit af kontanthjælpsmodtagere fra surveyen i 2000, nemlig de kontanthjælpsmodtagere, som ca. 1 år efter udvælgelsen til undersøgelsen (fortsat) er forsørget af kontanthjælp evt. som aktiverede. Det er selvfølgelig et udsnit – og et stort udsnit – af jobsøgningsadfærden blandt kontanthjælpsmodtagere, der herved afdækkes. Gruppen i undersøgelsen er en selekteret gruppe af kontanthjælpsmodtagere derved, at søgeadfærden blandt de 23 pct. af de udvalgte kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i mere varig beskæftigelse på interviewtidspunktet, ikke kommer frem. De (fortsat) forsørgede kontanthjælpsmodtagere er på den anden side den mest interessante gruppe at belyse jobsøgningen hos, idet aktivering netop har til opgave at hjælpe de personer, som ikke ved egen hjælp kan finde et arbejde eller uddannelse.

Gruppen udgjorde 55 pct. af de interviewede kontanthjælpsmodtagere. En anden gruppe på 10 pct. af de interviewede var (fortsat) uden arbejde eller uddannelse 1 år efter udvælgelsen, men de kategoriserede sig selv som langtidssyge, hjemmearbejdende uden offentlig støtte, ude af erhverv i øvrigt, førtidspensionist, efterlønsmodtager eller på overgangsydelse mv. Muligvis modtager nogle i denne sidstnævnte gruppe også kontanthjælp, men de indgår altså ikke blandt de fortsat ledige, hvis jobsøgningsadfærd belyses i det følgende. Jobsøgningsadfærden blandt disse fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere og rammerne for deres adfærd beskrives ved nogle nøgletal i tabel 1.3.

Man har på helt traditionel vis spurgt: "Søger De erhvervsarbejde?" 30 pct. af gruppen bekræfter spørgsmålet, som efterfølges af det uddybende spørgsmål: "Hvad har De gjort inden for den sidste

Tabel 1.3.

Fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres jobsøgning. Procent.

	Hovedbeskæftigelse på interviewtidspunktet	
	Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	Ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere
Søger erhvervsarbejde	30	30
<i>Aktiv jobsøgning:</i>		
Selv søgt aktivt	21	19
Søgt, men kun via kommunen/AF	2	3
Søgt, men ikke aktivt	6	6
Ikke-aktivt søgende, men tilmeldt AF	24	16
Ikke-aktivt søgende og ikke tilmeldt AF	48	56
<i>Antal timer brugt på jobsøgning sidste måned:</i>		
0 timer	77	80
Gennemsnitligt antal timer	2,8	2,7
<i>Modtaget ordinært jobtilbud fra kommunen/ AF inden for de seneste 12 måneder:</i>		
Kommunen	3	2
AF	2	2
<i>Kommunen/AF har efter 1. januar 1999 forlangt, at personen skulle søge arbejde:</i>		
Kommunen	13	10
AF	2	4
Beregningsgrundlag	241	385

måned for at få arbejde?" til dem, som svarede bekræftende til det første spørgsmål. Dem, som fx har læst annoncer, svaret på annoncer, kontaktet arbejdsgivere mv., siger vi, er aktivt søgende. De udgør ca. 20 pct. af den samlede gruppe. De, som blot siger, at de har henvendt sig til AF eller kommunen for at søge arbejde, anføres i tabel 1.3 som sådan. 6 pct. svarer, at de ikke har gjort noget (inden for den seneste måned). Blandt de aktiverede er der en stor gruppe, som er tilmeldt AF, men som ikke selv har foretaget sig noget. Denne gruppe udgør 16 pct. blandt de ikke-aktiverede. Endelig er det også indført i tabellen, hvor stor en andel der ikke

har foretaget sig noget som helst og heller ikke er tilmeldt AF. De udgør ca. 50 pct.

Jobsøgningsaktiviteten afspejler sig også i den anvendte tid hertil inden for den seneste måned. Blandt samtlige har ca. 80 pct. ikke brugt tid eller brugt så lidt tid, at de selv angiver 0 timer. Der er imidlertid en lille gruppe, som bruger ganske meget tid, således at det gennemsnitlige timeforbrug bliver på knap 3 timer inden for den seneste måned.

Fra de aktiverede ved vi fra samme survey, at ca. en tredjedel oplevede, at jobsøgning var et integreret element i aktiveringsforanstaltningerne enten i form af formaliseret undervisning heri, eller ved at der var afsat tid hertil. Kommunerne eller AF synes imidlertid ikke at kunne formidle arbejde til denne svært ledighedsberørte gruppe i noget videre omfang. Højest 5 pct. af dem havde nemlig inden for det seneste år modtaget et jobtilbud fra AF eller kommunen. 7 pct. blandt de beskæftigede på interviewtidspunktet havde modtaget et jobtilbud fra AF/kommunen.

Det er måske vanskelighederne ved at finde egnet arbejde til denne gruppe, som afholder kommunerne og AF fra i noget videre omfang at insistere på, at kontanthjælpsmodtagerne skal søge arbejde. Godt 10 pct. af gruppen har mødt dette krav fra kommunen inden for en periode på knap 2 år. Nogle få procent har mødt kravet fra AF. 18 pct. af de beskæftigede havde mødt kravet i samme tidsrum.

Man må således for det første konkludere, at kommunerne og AF ikke udfolder nogen arbejdsformidling af betydning over for denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder. For det andet er kommunerne stort set afskåret fra at bruge ordinært jobtilbud som rådighedsprøvning. Det betyder videre, at kommunerne må satse på aktiveringstilbud, når de af den ene eller anden grund måtte have behov for at foretage en rådighedsprøvning blandt kontant hjælpsmodtagere, som de anser for at kunne udgøre en anvendelig

arbejdskraft. Derved er der mange lighedstræk mellem socialforvaltningens og Arbejdsformidlingens situation over for personer, som primært har ledighed som problem.

Hvorfor søger de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere så ikke hyppigere arbejde? På surveydataene har vi undersøgt, om en række forhold kunne forklare dette. Et meget klart resultat er betydningen af nedsat arbejdsevne som følge af sygdom, ulykke eller slid. De ca. 20 pct. af danske kontanthjælpsmodtagere, som siger, at de i høj grad har nedsat arbejdsevne, er også arbejdssøgende i meget mindre omfang end andre sammenlignelige grupper af personer. De knap 30 pct., som siger, at de i nogen grad har nedsat arbejdsevne, er også arbejdssøgende i noget mindre omfang. De ca. 5 pct. af fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, som selv oplyser, at de ugentligt bruger hash eller en form for narko, er også meget mindre jobsøgende. De ca. 15 pct., som selv vurderer, at deres husstandsøkonomi er god eller særdeles god, er også markant mindre jobsøgende end andre sammenlignelige personer. Kontanthjælpsmodtagere, som umiddelbart før påbegyndelse af igangværende kontanthjælpsperiode modtog sygedagpenge eller levede af ægtefællens/samleverens indkomst eller "anden indkomst", er også markant mindre jobsøgende. Godt og vel en tredjedel har tidligere deltaget i en eller anden form for behandling for en psykisk lidelse eller et personligt problem. Sådanne personer er også lidt mindre jobsøgende end andre. Endelig kan man påvise, at de kontanthjælpsmodtagere, som har været udsat for et krav om at foretage jobsøgning fra kommunen eller AF, er lidt hyppigere jobsøgende.

1.2.6. Kontanthjælpsmodtageres overvejelser om forventet løn og mindste lønkrav

Selv om kontanthjælpsmodtagerne angiver nogle arbejdsområder, som de interesserer sig for, er det ikke sikkert, at de kan opnå den løn, som de som minimum ønsker for at påtage sig et arbejde – den såkaldte reservationsløn – eller den løn, som de forventer. Forudsætningen for at kunne komme til at gøre et lønkrav gældende er, at man som minimum er blandt de potentielle ansøgere til en ledig stilling. Vi ved ikke, i hvilket omfang fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere tidligere har været blandt potentielle

ansøgere, og dermed heller ikke i hvor høj grad deres angivelser af reservationsløn og forventet løn har været konfronteret med arbejdsmarkedets lønstruktur. Men vi ved, at knap 40 pct. af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, som i surveyen har angivet en reservationsløn og forventet løn, også er jobsøgende. Derimod oplyser kun 10 pct. af dem, som ikke angiver nogen reservationsløn eller forventet løn, at de er jobsøgende.

De angivne reservationslønnings og forventede lønninger hører rimeligt tæt sammen. Samvariationen mellem dem kan karakteriseres ved, at knap 10 pct. forventer en løn under reservationslønnen, knap 60 pct. forventer en løn over reservationslønnen, medens de resterende angiver identisk reservationsløn og forventet løn. Den gennemsnitlige reservationsløn for fortsat ledige ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere er 14.167 kr. pr. måned (år 2000) svarende til 88,36 kr. i timen, medens deres gennemsnitlige forventede løn er 15.807 kr. pr. måned svarende til 98,59 kr. i timen. De aktiverede kontanthjælpsmodtageres tilsvarende tal ligger lidt under de ikke-aktiveredes. Der er en betydelig spredning i disse lønninger. De forventede timelønninger ligger klart i underkanten af timelønningerne i industrien for ufaglært arbejdskraft. Derimod svarer den gennemsnitlige forventede løn omtrent til overenskomsternes time-løn for rengøring i dagtimerne.

Lønningerne for de kontanthjælpsmodtagere, som har opnået beskæftigelse på interviewtidspunktet, udgør en naturlig reference-gruppe for kontanthjælpsmodtagere, som ikke er i arbejde på interviewtidspunktet. Gennemsnittet af månedslønnen blandt ordinært beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere er 15.541 kr., altså lidt under gennemsnittet for de fortsat ledige ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtageres forventede løn. De to grupper af kontanthjælpsmodtagere kan imidlertid være forskelligt sammensat med hensyn til forhold, som er afgørende for arbejdsgiveres aflønning. Når der således justeres for forhold, som påvirker den opnåelige løn (for kontanthjælpsmodtagere), har de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere forventninger til lønnen, som overstiger de opnåede lønninger blandt sammenlignelige tidligere kontanthjælpsmodtagere med godt 900 kr. pr. måned. Med den samme teknik finder man,

at fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres reservationslønninger ligger under sammenlignelige kontanthjælpsmodtageres opnåede lønninger, nemlig med 1.300 kr. pr. måned. Det er overraskende, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres forventninger til lønnen er højere end den løn, som tilsvarende tidligere kontanthjælpsmodtagere har kunnet opnå ved at komme i arbejde. Det er næppe tænkeligt, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere i højere grad er i besiddelse af nogle uobserverbare karakteristika, som har en gunstig indflydelse på lønniveauet. En anden mulig forklaring kunne bestå i, at mange kontanthjælpsmodtagere gennemgående har for ringe kendskab til den opnåelige løn og derfor skønner for højt. I så fald skulle fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere netop mangle at foretage denne nedjustering. Det er imidlertid en forklaring, som det er svært at efterprøve med de foreliggende data. Og der er ikke meget, som taler til forklaringens fordel, fordi de opnåede lønninger, den forventede løn eller reservationslønnen ikke varierer med forudgående varighed af kontanthjælp. Det er derfor nærliggende at antage, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres relativt høje forventninger til lønnen er medvirkende til, at de fortsat er ledige.

1.2.7. Kontanthjælpsmodtageres ønskede arbejdsområder

Vi ved ikke præcist, hvilke typer af job fortsat ledige arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere faktisk søger, men vi ved fra deres egne angivelser ganske detaljeret, hvilke job eller arbejdsområder de gerne vil have. Nogle angiver flere arbejdsområder. Uden videre besvær kan man kategorisere disse angivelser i 14 arbejdsområder. Angivelserne er kønsbestemte og påvirket af evt. fortidige arbejdserfaringer og erhvervsfaglige uddannelser. 54 pct. af de mandlige og 72 pct. af de kvindelige arbejdssøgende, men fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, er ufaglærte. Man skulle formode, at mange ufaglærte ville angive meget brede arbejdsområder eller nærmest påtage sig et hvilket som helst arbejde i betragtning af omfanget af offentlig forsørgelse i indeværende og fortidige ledighedsperioder.¹⁾

-
- 1) Ikke-aktiverede fortsat ledige arbejdssøgende har gennemsnitligt været ledige i 46 måneder og har en median på 24 måneder i indeværende periode. Deres gennemsnitlige varighed af ledighed og aktivering siden grundskolen er 94 måneder, og medianen er 79 måneder. De tilsvarende aktiverede har næsten tilsvarende værdier.

Men det er næppe tilfældet. 11 pct. af de ufaglærte mænd og 14 pct. af kvinderne vil påtage sig et hvilket som helst job. Industrien, som indeholder en bred vifte af jobfunktioner for ufaglærte, tiltrækker 9 pct. af kvinderne og 6 pct. af mændene. Mens 20 pct. af mændene er tiltrukket af forskellige former for udendørs arbejde, er næsten ingen kvinder tiltrukket heraf. Således er 37 pct. af de ufaglærte mænd altså tiltrukket af en bred vifte af arbejdsområder, nemlig udendørs arbejde, arbejde i industrien eller blot et hvilket som helst arbejde, mens det gælder for 26 pct. af de ufaglærte kvinder. Sammen med rengøringsarbejde er de nævnte områder præget af relativt stor jobomsætning, hvorfor der er mange jobåbninger. Rengøringsområdet tiltrækker næsten ikke de mandlige fortsat ledige ufaglærte kontanthjælpsmodtagere, mens 11 pct. af kvinderne er tiltrukket heraf. Når rengøringsområdet ikke tiltrækker flere på trods af dets mange jobåbninger, beror det formentlig på den hyppige brug af forskudte arbejdstider og deltidbeskæftigelse, hvorfor det kort-sigtede økonomiske incitament for kontanthjælpsmodtagere er begrænset.

Fortsætter vi med de mere afgrænsede arbejdsområder, er 17 pct. af de mandlige ufaglærte fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere tiltrukket af lagerarbejde, og 13 pct. er orienteret mod transportområdet, hvilket i høj grad er ensbetydende med at være chauffør. De tilsvarende kvindelige kontanthjælpsmodtagere er ikke tiltrukket heraf. De er derimod for 19 pct.'s vedkommende orienteret mod

af børn. Meget færre af de mandlige kontanthjælpsmodtagere er orienteret mod de to områder og slet ingen mod pasning af ældre. Der er altså flere kvindelige ufaglærte kontanthjælpsmodtagere, som er orienteret mod kontor og butik og pasning af børn og ældre end mod de brede arbejdsområder: industrien, udendørs arbejde eller et hvilket som helst arbejde. Dette er til trods for, at lønnen er relativt lav inden for kontor, butik og pasning.

De fortsat ledige ufaglærte kontanthjælpsmodtagere er også interesseret i en række områder, som man typisk skal have en faglært erhvervsuddannelse (efg-uddannelse) eller mellemuddannelse for at bestride, fx mekaniker, murer, jordemoder mv. Inden for nogle af

disse områder kan man dog også arbejde som ufaglært. Angivelserne kan måske være udtryk for, at de om muligt ønsker at gå i gang med en faglig uddannelse måske som voksenlærling, hvis forudsætningerne er til stede. Der er i øvrigt under 10 pct., som hævder at være jobsøgende uden at nævne et arbejdsområde, heller ikke ét af de meget brede.

1.2.8. Kontanthjælpsmodtageres latente arbejdsudbud

Kontanthjælpsmodtageres latente, men inaktive arbejdsudbud er søgt indkredset ved at stille to hypotetiske spørgsmål til de ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere. Først spørges de, om de tror, at de kunne få et arbejde, hvis de faktisk søgte arbejde. Omtrent hver tredje af de ikke-aktiverede fortsat ledige vurderer mere eller mindre sikkert, at de kunne få et arbejde. Lidt flere af de aktiverede vurderer det samme, hvilket er meget naturligt, eftersom nogle af dem undlader at søge, netop fordi de er aktiverede.

De nævnte kontanthjælpsmodtagere afgiver ikke i anden sammenhæng oplysninger, som modsiger deres vurdering af de nærliggende muligheder for at få et arbejde; enkelte kan dog ikke vurdere den forventede løn ved beskæftigelse eller angive en reservationsløn, ligesom ganske få oplyser, at de ikke tror, de kommer i beskæftigelse eller ikke ønsker det. Det bemærkelsesværdige er, at hver tredje af de fortsat ledige undlader at søge arbejde, selv om de vurderer jobchancerne som gode. Forklaringen kan bl.a. være, at de ikke vil søge et hvilket som helst job, hvad de arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere jo heller ikke vil, ligesom der også er grænser for, hvor lave lønninger kontanthjælpsmodtagere vil acceptere.

Det latente arbejdsudbud søges herefter indkredset ved at spørge de ikke-arbejdssøgende om, hvilket arbejde de gerne ville have, hvis de fik det tilbudt. Besvarelser af et sådant spørgsmål kan selvfølgelig indeholde et element af ønsketænkning, som ikke er realiserbart på arbejdsmarkedet. Alligevel giver besvarelserne et fingerpeg om de ikke-arbejdssøgendes eventuelle orientering i forhold til arbejdsmarkedet. Realismen i de konkret angivne arbejdsområder og jobfunktioner kan ikke vurderes. Derimod undersøger vi, om de samme

personer i anden forbindelse er fremkommet med oplysninger, som på afgørende vis modsiger, at det ønskede arbejdsområde er reelt ment.

Omkring 80 pct. af de fortsat ledige, ikke-arbejdssøgende kontant-hjælpsmodtagere peger på et bestemt arbejdsområde, som de gerne ville have job indenfor, hvis de fik det tilbudt. Ca. 5 pct. afgiver besvarelser, som afspejler manglende arbejdsduelighed. Omkring 15 pct. ved ikke, hvad de skal svare på spørgsmålet. Langt fra alle 80 pct. repræsenterer et troværdigt latent arbejdsudbud under de gældende rammebetingelser, idet ca. 30 pct. i forbindelse med besvarelse af spørgsmålene om det mindste lønkrav og forventet løn tilkendegav, at de ikke forventede at komme i arbejde, eller de slet ikke ville påbegynde et arbejde eller begge dele. Det er nærliggende at fortolke resultatet således, at de ca. 50 pct. repræsenterer et potentielt arbejdsudbud, som muligvis kan gøres til et aktivt arbejdsudbud under de rette rammebetingelser. Hvorvidt de så også kunne bringes i beskæftigelse, afhænger bl.a. af, om de ønskede job findes, og hvorvidt de evt. ville acceptere andre job end lige netop det ønskede og selvfølgelig, om arbejdsgivere ville honorere de krav til fx arbejdstid, startløn, lønudvikling mv., som disse kontant-hjælpsmodtagere stiller.

Vi har hermed to bud på størrelsen af det latente arbejdsudbud. Det lave bud på de 30 pct. af de fortsat ledige ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere fokuserer på tilgængeligheden af arbejde, altså hvor let eller hvor hurtigt det ville være at komme i arbejde, mens det andet bud på 50 pct. fokuserer på interessen for ét eller flere arbejdsområder, som ikke på afgørende vis modificeres af andre udsagn fra de pågældende.

1.3. Diskussion af undersøgelsens resultater

Nedenfor vil vi – med udgangspunkt i de fremlagte resultater – diskutere udvalgte emner, nemlig kontanthjælpsmodtagernes job-søgning, skjulte arbejdsudbud, deltidsarbejde, aktivering og problemer ud over ledighed i relation til at gøre kontanthjælpssystemet mere beskæftigelsesrettet i sin regulering af kontanthjælpsmodtageres forhold. Vores diskussion har mest karakter af at pege på nogle

problemer, men enkelte løsningsmetoder skitseres også. Udgangspunktet indebærer, at dele af kontanthjælpssystemets instrumenter – revalidering og fleksjob – ikke diskuteres. I en efterfølgende rapport diskuteres hele kontanthjælpssystemet.

1.3.1. Jobsøgning

I lighed med andre undersøgelser påviser den foreliggende, at langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere er markant mindre jobsøgende end tilsvarende forsikrede ledige. Kontanthjælpsmodtageres problemer ud over ledighed er en medvirkende forklaring hertil. Knap 10 pct. af undersøgelsens fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, hvis arbejdsevne er nedsat som følge af sygdom, ulykke eller slid, er således jobsøgende i sammenligning med knap 40 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, som slet ikke har nedsat arbejdsevne. Endvidere kunne det påvises, at kontanthjælpsmodtagere, som har et ugentligt forbrug af hash eller narkotiske stoffer, er mindre jobsøgende, ligesom personer, som er blevet behandlet for en psykisk lidelse eller personlige problemer, er det. Sådan vil man sikkert også kunne finde flere kendetegn eller kombinationer heraf ved personer og samtidig registrere, at de pågældende personer var mindre jobsøgende.

Alle kontanthjælpsmodtagere er imidlertid ikke forpligtigede til at være til rådighed for arbejdsmarkedet. Personer kan ved lægeerklæring være fritaget for rådighedsforpligtigelse, og det samme gælder i øvrigt for personer med ret til fravær fra arbejde pga. graviditet, barsel og adoption og for personer, som ikke kan få deres børn passet. Disse persongrupper indgår i vores undersøgelse, men de kontanthjælpsmodtagere, som tilkendegav, at de var syge eller ude af erhverv mv. og kvinder på barsel eller forældreorlov, indgår ikke i gruppen af de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere, som vi interesserer os særligt for i forbindelse med jobsøgning. Kontanthjælpsmodtagere, som selv passede deres yngste barn under 12 år, var ganske vist mindre jobsøgende, men vi ved ikke, om de rent faktisk havde et pasningsproblem, hvis de kom i arbejde, så deres mindre omfang af jobsøgning kunne lige så vel være udtryk for en prioritering mellem arbejdsmarkedet og hjemmet. Vores sidste konkrete bidrag til indkredsning af kontanthjælpsmodtagere uden

rådighedsforpligtigelse er de personer, hvis arbejdsevne i høj grad er nedsat fx pga. sygdom, ulykke eller slid, men som dog ikke betragter sig selv som syge. Knap halvdelen af disse havde i øvrigt søgt førtidspension. De er som nævnt ovenfor markant mindre jobsøgende.

Blandt de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere oplyser ca. 15 pct., at de har søgt førtidspension. Lidt over halvdelen af disse er de omtalte personer, hvis erhvervsevne i høj grad er nedsat. Vi ved dog ikke, hvor mange af dem kommunerne har indstillet til førtidspension.

De gennemførte analyser tyder således på, at det vil være svært at finde større undergrupper af langvarigt forsørgede kontanthjælpsmodtagere, hvoraf meget mere end de 40 pct. tilkendegiver at være jobsøgende.

Disse langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere har demonstreret, at de ikke selv kan bringe sig i arbejde. Det gjorde måske heller ikke så meget, hvis de involverede offentlige myndigheder kunne skaffe dem et ordinært arbejde, og kontanthjælpsmodtagerne havde et incitament til at fastholde dette. Imidlertid havde højst 7 pct. af dem modtaget et ordinært jobtilbud formidlet af kommunen eller AF inden for det seneste år. Bortset fra aktiveringsindsatsen bidrager kommunerne og AF som helhed altså ikke noget videre til at få disse personer i arbejde.

Det er derfor interessant at studere kontanthjælpsmodtagernes egen jobsøgningsadfærd for om muligt ad den vej at se nogle forhindringer eller uhensigtsmæssigheder i at opnå beskæftigelse. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at langt under halvdelen af de jobsøgende ufaglærte langvarigt understøttede er orienteret mod en bred vifte af jobfunktioner, som fx job i industrien, forskellige former for udendørs arbejde eller blot et hvilket som helst job. En relativt stor andel af de ufaglærte kvindelige kontanthjælpsmodtagere er orienterede mod de relativt lavtlønnede områder: butik eller pasning, navnlig af børn. Hver tiende af de ufaglærte kvindelige kontanthjælpsmodtagere og endnu færre mænd er orienteret mod

rengøringsarbejde, som ikke nødvendigvis er det dårligst betalte arbejde. Rengøringsområdet er specielt interessant ved, at det indeholder mange deltidsjob og hyppigt har forskudte arbejdstider, hvor der kompenseres for sidstnævnte forhold. Endvidere er der mange jobåbninger. Det er åbenbart, at jo flere jobåbninger man udelukker på forhånd i sin jobsøgning, desto færre chancer har man for at komme i beskæftigelse. Denne sammenhæng må være åbenbar for både kontanthjælpsmodtagerne selv og deres sagsbehandlere i kommunen.

Hvorfor indsnævrer næsten alle ufaglærte kontanthjælpsmodtagere så deres chancer for at komme i beskæftigelse? Der er antagelig flere forklaringer. Ud fra en samfundsmæssig betragtning er mange af den slags indsnævringer af det gode, fx har ingen interesse i, at kontanthjælpsmodtagere, som er uengagerede i pasning af børn eller ældre, søger job som pædagogmedhjælpere eller i ældreplejen. Personer kan også være forhindret i visse jobfunktioner grundet bestemte personlige fysiske forhold, fx jobfunktioner med udprægede ensartede arbejdsstillinger eller belastninger af bestemte legemsdele. På den anden side ved vi fra andre undersøgelser i 1990'erne af både kort og langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige, at godt en tredjedel af de forsikrede ledige og godt halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne forventede helt sikkert eller temmelig sikkert hurtigt at kunne komme i arbejde, hvis de var villige til at påtage sig et hvilket som helst job, ifølge deres egne angivelser. Det er muligt, at de personer, som afgav disse tilkendegivelser, var optimistiske og derfor overvurderede deres muligheder på arbejdsmarkedet. Det er utvivlsomt også udtryk for, at de reelt kunne udvide den del af arbejdsmarkedet, som de orienterer sig imod, og at de er bevidste om sammenhængen mellem jobchancer og fordringsfuldhed. De refererede resultater viser, at ganske mange kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige kunne være mindre selektive i deres orientering mod arbejdsmarkedet, hvilket bekræfter indtrykket af den selektion i arbejdsområder, som foretages af de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere, der indgår i foreliggende undersøgelse. Det er nærliggende at foreslå, at de kommunale sagsbehandlere i socialforvaltningerne derfor skal orientere kontanthjælpsmodtagerne bedre om mulighederne og arbejdsvilkå-

rene på arbejdsmarkedet. En sådan mere intensiv vejledning kunne måske mest hensigtsmæssigt foretages i forbindelse med visiteringen til de forskellige aktiveringsforanstaltninger. Men man skal nok ikke vente sig for meget af en sådan intensiveret vejledningsindsats. Det fordrer vejledere med et alsidigt kendskab til arbejdsvilkårene på arbejdsmarkedet generelt og arbejdspladser som sådan. For at blive effektiv skulle en sådan vejledningsfunktion understøttes ved, at det blev muligt, at kontanthjælpsmodtagere i forbindelse med aktivering i højere grad kunne komme ud på arbejdspladserne og opleve ordinære arbejdssituationer i modsætning til megen kommunal aktivering fx i beskæftigelsesprojekter, som netop har svært ved at få karakter af ordinært arbejde, fordi projekterne er underlagt reglerne om individuel jobtræning. Denne problemstilling genoptages nedenfor.

Forinden skal kontanthjælpsmodtageres fraværende incitament til at påtage sig deltidsjob behandles med udgangspunkt i rengøringsområdet, som er ét blandt flere arbejdsområder, der kan bruges som springbræt til andre arbejdsområder. Når rengøringsarbejde åbenbart ikke tiltrækker flere kontanthjælpsmodtagere, beror det formentlig på omfanget af forskudte arbejdstider og deltidsarbejde. Det ringe incitament ved netop deltidsarbejde, hvor al indtægt på nær ca. 11 kr./time modregnes i kontanthjælpen, gør netop deltidsjob som springbræt for kontanthjælpsmodtagere meget lidt attraktivt, især for kontanthjælpsmodtagere med en kort tidshorisont. For et typisk deltidsjob, fx rengøring, får kontanthjælpsmodtagere lige så meget i bruttotimeløn som ved at blive aktiveret. Desuden medfører et erhvervsarbejde transportomkostninger, og arbejdstiden er ikke mere til rådighed for andre gøremål. Resultatet er da også, at allerhøjest 5 pct. af surveyundersøgelsens beskæftigede kontanthjælpsmodtagere har et deltidsjob, hvilket er markant lavere end deltidsfrekvensen i den beskæftigede befolkning som helhed.

Det er isoleret set ikke hensigtsmæssigt, at kontanthjælpssystemet er således indrettet, at kontanthjælpsmodtagere stort set ikke får noget økonomisk udbytte af at påtage sig et deltidsjob på kort sigt. Et større økonomisk incitament til at påtage sig et deltidsjob kolliderer imidlertid med det fundamentale princip, at kontanthjælpen

udmåles efter et suppleringsprincip: Hvis ens erhvervsindkomst ligger under et fastlagt niveau, suppleres erhvervsindkomsten op med kontanthjælp til dette niveau. I udmålingen af kontanthjælpen kan man ikke både skabe et økonomisk incitament til at påtage sig et deltidsjob og samtidigt opretholde suppleringsprincippet. Vælger man at styrke det økonomiske incitament, kommer det antageligt i konflikt med et budgethensyn, afhængigt af hvor stærkt virkende det økonomiske incitament er for kontanthjælpsmodtagernes arbejdsudbud, og om incitamentet understøttes af andre instrumenter.

1.3.2. Skjult arbejdsudbud

Når 30 pct. af de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere tilkendegiver at være jobsøgende, har vi også undersøgt, om der blandt de resterende var et potentielt arbejdsudbud – altså en arbejdskraftreserve, som ikke er jobsøgende. Det potentielle arbejdsudbud er undersøgt under forudsætning af de nuværende rammebetingelser og registreres som nævnt ved, at ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere angiver et eller flere arbejdsområder, som de kunne tænke sig at bestride, hvis de fik det tilbudt. En sådan registrering er som tidligere nævnt af flere grunde behæftet med usikkerhed. Omtrent 80 pct. af de ikke-søgende angiver således et mere eller mindre konkret arbejdsområde eller en jobfunktion. Fordelingen af de således fremkomne arbejdsområder minder om den tilsvarende fordeling blandt undersøgelsens arbejdssøgende langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere. De angivne arbejdsområder er fremkommet som spontane svar på et ofte uventet spørgsmål og derfor – for nogles vedkommende – måske ikke det svar, som ville fremkomme efter nærmere overvejelse. Andre fremfører måske et ønske vel vidende, at de faktisk ikke er i stand til at bestride et sådant job i form af et ordinært job. De 80 pct. angiver nok det maksimale skjulte arbejdsudbud, hvoraf nogle personers arbejdsudbud kunne gøres aktivt under de nugældende rammebetingelser med en anden tilrettelæggelse af indsatsen, mens andet potentielt arbejdsudbud først kan blive aktivt under andre rammebetingelser.

Tilstedeværelsen af et skjult arbejdsudbud underbygges også ved, at godt 40 pct. af de aktiverede og godt 30 pct. af de ikke-aktiverede blandt denne ikke-arbejdssøgende gruppe helt sikkert mener eller

forventer at kunne få arbejde, hvis de gav sig til at søge. Der var faktisk højst 25 pct., som helt sikkert ikke mente, at de kunne få arbejde, hvis de gav sig til at søge. Der ligger således en opgave i at motivere dette skjulte arbejdsudbud til at blive aktivt ved at designe kontanthjælpssystemet derefter. Indsnævring i arbejdsområder, som kontanthjælpsmodtagere orienterer sig imod, er én handlingsparameter i jobsøgningsprocessen foruden selvfølgelig valget mellem at søge job eller undlade at søge job. Den forventede aflønning eller den mindst acceptable aflønning for at påtage sig et job er andre – ganske vist tæt beslægtede – parametre i jobsøgningen. Fra den foreliggende surveyundersøgelse kender vi begge parametre for gruppen af langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere. Vi kender også timelønningerne for de kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i beskæftigelse i løbet af ca. det år, der hengik mellem udvælgelsen og interviewningen. Denne timeløn er et naturligt sammenligningsgrundlag for de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere. Når der justeres for de forhold, som påvirker de opnåede timelønninger og forventede timelønninger, er de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtageres forventede timelønninger afgørende højere end de allerede beskæftigede kontanthjælpsmodtageres opnåede timelønninger. Omregnet til månedsløn svarer forskellen til ca. 900 kr. ved en 37-timers arbejdsuge.

Det er svært at finde andre forklaringer på denne forskel end den, at de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere er mere fordringsfulde i deres forventninger til lønninger i sammenligning med de lønninger, som tidligere kontanthjælpsmodtagere har opnået på arbejdsmarkedet. Muligvis er der et element af uvidenhed om de opnåelige lønninger. Et sådant element vil nok til en vis grad kunne fjernes ved en mere intensiveret vejledningsindsats fra forvaltningens side. Et resterende element af bevidst fordringsfuldhed til de forventede lønninger i den omtalte forstand kan forvaltningen ikke rådgive sig ud af.

1.3.3. Problemer ud over ledighed

Selv om der kan påvises et stort skjult arbejdsudbud blandt de langvarigt understøttede, er det usikkert, hvor mange af sådanne kontanthjælpsmodtagere arbejdsgivere vil overveje at ansætte, hvis

de faktisk gav sig til at søge arbejde. Det kan jo netop være én blandt flere grunde til, at de repræsenterer et skjult arbejdsudbud. Fra de kommunale sagsbehandlere ved vi, at mellem 70 og 80 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere skønnes at have problemer ud over ledighed. Sagsbehandlerne karakteriserer således godt 30 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere som "socialt utilpassede", og lidt færre skønnes at være ude i misbrugsproblemer, familiemæssige problemer, gældsproblemer og fysiske eller psykiske helbredsproblemer. De yngre kontanthjælpsmodtagere under 30 år skønnes at være lidt mindre behæftede med de nævnte problemer bortset fra, at de lige så ofte som de ældre skønnes at være "utilpassede". Arbejdsgivere hæfter sig ikke nødvendigvis ved alle de nævnte problemer i en rekrutteringssituation. Men arbejdsgivere vil interessere sig for synlige misbrugsproblemer, psykiske problemer eller andre tegn på, at ansøgere er socialt utilpassede i en sådan grad, at de ikke vil kunne indgå i et kollegialt fællesskab på arbejdspladsen eller honorere de basale krav, som stilles ved ansættelse selv i mange ufaglærte job, herunder krav om stabilitet, omhu, omtanke, samarbejdsevne mv. Ligeledes vil de interessere sig for andre helbredsproblemer af mere fysisk karakter.

Hvis ovennævnte tolkning af sagsbehandlernes karakteristik af kontanthjælpsmodtagerne er dækkende, er det med til at forklare, hvorfor nogle kontanthjælpsmodtagere undlader at søge job og slet ikke gør sig gældende i konkurrencen om ledige job. Karakteristikken peger også på nogle sociale forhold – misbrugsproblemer, familiære og psykiske problemer, som socialforvaltningen vanskeligt kan gøre noget ved på kort sigt, og som almindelig aktivering næppe er indrettet til at tage højde for. Desuden kan misbrugsproblemer kun behandles eksplicit, hvis det er frivilligt for misbruger. Den hyppigst brugte karakteristik "socialt utilpasset" bruges formentlig om visse kontanthjælpsmodtageres synlige egenskaber og karaktertræk, som er markant afvigende fra gængse menneskelige relationer, adfærd og omgangsformer mv. på arbejdspladser. Sådanne personlige egenskaber og karaktertræk lader sig næppe ændre fundamentalt ved almindelige kommunale aktiveringsforanstaltninger. Den bedste måde at undersøge, om personer er socialt tilpassede, er at give dem noget almindeligt arbejde fx med løntilskud under almindelige

arbejdsvilkår eller at give dem et arbejdstilbud fx i offentlig regi, hvis arbejdsindhold og arbejdsvilkår lige så vel kunne være organiseret i privat regi, og samtidig at give dem det samme incitament til at opretholde dette arbejdsforhold, som almindeligvis gælder på arbejdsmarkedet. Dette ville indebære bl.a., at udeblivelse slet ikke honoreres og lovligt forfald, fx sygdom, kompenseres efter almindelige regler.

1.3.4. Aktiveringens indhold og vilkårene herfor

I forlængelse af ovenstående afsnit er det nærliggende at foreslå, at de samme tilbud og vilkår skal gives til kontanthjælpsmodtagere, som kun har ledighed som problem. Man ved fra erfaring, at der er grænser for, hvor mange job med løntilskud der kan fremskaffes især i private virksomheder. Derfor består udfordringen i at etablere arbejdstilbud i offentlig regi, som ligner ordinært arbejde så meget som muligt. Surveyundersøgelsen blandt aktiverede kontanthjælpsmodtagere viste i den forbindelse, at der er behov for at give især kommunale beskæftigelsesprojekter, men også offentlig jobtræning et mere meningsfyldt indhold, idet omkring halvdelen af deltagerne ikke kunne se noget formål med deres deltagelse i sådanne projekter ud over aktivering i sig selv. Når der er tale om pligt til at lade sig aktivere, hvis personer ønsker at modtage kontanthjælp, vil man dog næppe kunne undgå, at nogle deltagere finder, at aktivering er formålsløs – uanset indhold. Et mere erhvervsrettet sigte med beskæftigelsesprojekter kan imidlertid kollidere med bestemmelserne for individuel jobtræning, som beskæftigelsesprojekter reguleres efter. Bestemmelserne siger for det første, at individuel jobtræning kun må omfatte arbejde, der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde, og for det andet må afsætning af produkter kun ske, hvis det er en naturlig følge af produktion, og der må i øvrigt kun produceres, hvis det er nødvendigt for at forbedre beskæftigelsesmulighederne for deltagerne. Kommunerne har givetvis i forskellig grad respekt for disse bestemmelser, hvilket også afspejles i, hvor høj en grad arbejdsopgaverne i beskæftigelsesprojekter har karakter af ordinært arbejde.

Aktivering i form af ansættelse med løntilskud er det nærmeste, man kommer ordinært arbejde i både indhold og organisering. Den

aktiverede er nemlig underkastet de almindelige gældende regler på arbejdspladsen angående løn- og ansættelsesvilkår. Det indebærer, at manglende fremmøde ikke honoreres, og den aktiverede kan afskediges efter de almindelige regler både som følge af egne forhold og forhold bestemt af produktionens størrelse og arbejdets organisering.

Beskæftigelsesprojekter bruges typisk til indledende aktivering af kontanthjælpsmodtagere, hvis det er nødvendigt at afklare, hvad de interesserer sig for. Projekterne bruges også til placering af kontanthjælpsmodtagere, som forvaltningen ikke finder egnet eller parat til andre former for aktivering, altså hvor pligtaktivering er den dominerende begrundelse for placeringen. Selv under de nuværende rammer for beskæftigelsesprojekter kan man gøre arbejdsindholdet i beskæftigelsesprojekter meget lig ordinært arbejde; arbejdsvilkårene ligger det sværere med. Hvis man vil søge at give kommunale beskæftigelsesprojekter mere karakter af ordinært arbejde og dets tilhørende vilkår, kunne man indføre den allerede nævnte regel fra almindelige arbejdspladser: Udeblivelse honoreres ikke; sygdom og andet lovligt forfald kompenseres. Der er klare fordele ved denne regel ud over ligheden med ordinært arbejde. For det første motiverer reglen deltagerens fremmøde. For det andet skaber en større stabilitet i fremmødet bedre vilkår for at lave en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet i et beskæftigelsesprojekt. For det tredje vil reglen kunne forstærke straksaktiveringens effekt ved, at arbejdsduelige personer motiveres til selv at finde arbejde.

En sådan regel skærper imidlertid også behovet for, at socialforvaltningen nøje overvejer, hvilke kontanthjælpsmodtagere, som er arbejdsduelige, og hvilke der ikke er arbejdsduelige. Der er nemlig ikke det samme behov for, at denne regel skal gælde for kontanthjælpsmodtagere, som ikke er arbejdsduelige. Lovgivningen opererer i dag med sondringen mellem, om kontanthjælpsmodtagere kun har ledighed som problem, eller de har problemer ud over ledighed. Kun de først nævnte skal tilmeldes AF. Det forekommer mere hensigtsmæssigt at operere med, om kontanthjælpsmodtagere er arbejdsduelige eller ej, hvor vi med arbejdsduelig mere præcist mener, at de som minimum kan opnå ansættelse et eller andet sted på

arbejdsmarkedet evt. med et løntilskud. Man kunne også benævne arbejdsduelighed: arbejdsevne. Sagen er jo, at nogle problemer ud over ledighed ikke nedsætter personernes arbejdsduelighed på det almindelige arbejdsmarked. En ikke ubetydelig del af de beskæftigede er sygdomsramte, og nogle er under behandling eller har forskellige handicap. I kommuneundersøgelsen synes sagsbehandlerne at henhøre familiemæssige problemer, boligproblemer og gældsproblemer til "problemer ud over ledighed", hvad der også i bogstavelig forstand er korrekt nok, men det har ikke nødvendigvis indflydelse på personernes arbejdsevne.

Det kan være en ulempe ved ovennævnte regel, at det kan være hensigtsmæssigt at aktivere både kontanthjælpsmodtagere, som reglen gælder for, og nogle, som den ikke gælder for, i samme projekt. På den anden side kan der også være behov for, at forvaltningen udsender klare signaler om, hvornår et aktiveringsprojekt har et beskæftigelsesorienteret sigte, og hvornår dette sigte er af sekundær betydning.

1.3.5. Begrænsede effekter af kommunal aktivering

De fremlagte beskæftigelseseffekter af kommunal aktivering vurderet på ændringer i overførselsgraden før og efter aktivering forekommer ikke høje, især ikke for beskæftigelsesprojekter og individuel jobtræning i det offentlige. Effektberegningerne opfanger imidlertid ikke motivationseffekten af aktivering, som består i, at (potentielle) kontanthjælpsmodtagere vælger ordinært arbejde eller uddannelse frem for at risikere at blive aktiveret. Det er en medvirkende årsag til, at kommunal aktivering tilbydes til grupper af arbejdsduelige personer straks, når de henvender sig til forvaltningen for at begære kontanthjælp. I undersøgelsen har vi kun et svagt indtryk af denne motivationseffekt ved, at 15–33 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere forlader kontanthjælpssystemet inden, eller når de modtager et aktiveringstilbud. Hvor mange personer, som aldrig henvender sig, fordi de er bekendt med kommunens aktiveringspolitik herunder straksaktivering, ved vi ikke. Når kommunerne iværksætter straksaktivering, er det utvivlsomt for at minimere udbetalinger af kontanthjælp til personer, som har let ved selv at finde arbejde.

De præsenterede beskæftigelseseffekter angiver de gennemsnitlige effekter for alle deltagere, som afsluttede de forskellige typer af aktivering. Det indebærer, at beskæftigelseseffekten formentlig trækkes nedad for en foranstaltning, når der deltager relativt mange kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Det er formentlig medvirkende til, at daghøjskoleophold og anden uddannelse stort set ikke har nogen positiv effekt

Hvem er kontanthjælpsmodtagerne?

2.1. Indledning

I dette kapitel vil vi præsentere kontanthjælpsmodtagerne ved at beskrive deres demografiske sammensætning, uddannelsesbaggrund, boligforhold mv. Årsagen til deres henvendelse til socialforvaltningen belyses ved deres egne angivelser, såsom arbejdsløshed, skilsmisse, ophør af sygedagpenge osv. Dette suppleres med angivelser af indkomst og forsørgelsesgrundlag før henvendelse til socialforvaltningen. Omfanget af kontanthjælpsmodtageres tidligere eller aktuelle medlemskab af en arbejdsløshedskasse har en selvstændig interesse pga. ændringerne i regelgrundlaget for forsikrede ledige igennem 1990erne. Derfor søges årsagerne til medlemskabets ophør også indkredset. Beskrivelsen af disse forhold gennemføres ved brug af oplysningerne fra en survey i efteråret 2000 blandt repræsentativt udvalgte kontanthjælpsmodtagere, som i 2. halvår 1999 havde fået kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder.

Vi beskriver også varigheden af de perioder, hvor kontanthjælpsmodtagere modtager ydelser, ligesom vi beskriver, hvordan denne fordeling varierer mellem forskellige husstandstyper, personer med dansk eller fremmed herkomst og personer med dansk eller udenlandsk statsborgerskab. Beskrivelserne foretages for samtlige personer, som har modtaget kontanthjælp til forsørgelse i 1990erne med udgangspunkt i registeroplysninger fra Danmarks Statistik, jf. bilag 1.

2.2. Kontanthjælpsmodtageres sammensætning

Vi begynder med at beskrive sammensætningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere med udgangspunkt i surveyen fra 2000 med hensyn til demografiske forhold, uddannelsesbaggrund mv., som det fremgår af tabel 2.1.

Der er en overvægt af kvinder uanset alderskategori. Omkring halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne har børn, ligesom ca. halvdelen

Tabel 2.1.

Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter forskellige karakteristika. Særsilt for aldersgrupperne under 30 år og 30 år og derover. Procent.

	Under 30 år	30 år og over	I alt	Procentgrundlag
<i>Kvinde</i>	60	55	57	703
<i>Mand</i>	41	45	43	538
<i>Ikke-vestlig herkomst¹⁾</i>	21	28	25	311
<i>Bor sammen med ægtefælle/samlever</i>	50	54	52	648
<i>Antal hjemmeboende børn:</i>				
0	58	42	49	602
1-2	22	19	20	250
3	19	32	27	332
<i>Bopæl:</i>				
Ejerbolig	10	9	9	115
Andelsbolig	4	4	4	54
Lejelejlighed ²⁾	62	77	71	878
Værelse ³⁾	20	6	12	145
Beskyttet bolig, herberg eller andet	4	3	4	46
<i>Højeste skoleuddannelse:</i>				
7. klasse	2	8	6	70
8.-9. klasse	10	13	12	145
9. klasse med eksamen	22	18	20	242
10. klasse med eksamen	32	25	28	342
Hf eller studentereksamen	19	11	14	175
Anden/ved ikke	1	1	1	15
Udenlandsk skole	15	24	20	249
<i>Højeste erhvervsuddannelse:</i>				
Ingen	83	56	67	830
Specialarbejderuddannelse (under 1 år)	1	2	2	23
Hg eller efg-basisår	3	2	2	28
Fuldført lærlinge-/elevuddannelse	3	17	11	142
Anden faglig uddannelse (mindst 1 år)	4	4	4	52
Kort videregående uddannelse (under 3 år)	2	3	2	27
Mellemlang videregående uddannelse (3-4 år)	2	6	4	54
(fortsættes)				

Tabel 2.1.

Fortsat.

	Under 30 år	30 år og derover	I alt	Procentgrundlag
<i>Højeste erhvervsuddannelse fortsat:</i>				
Lang videregående uddannelse (over 4 år)	0	3	2	21
Uddannelse taget i udlandet	1	5	4	43
Anden uddannelse	1	2	2	20
<i>Egen vurdering af helbred:</i>				
Meget godt/godt	75	46	57	702
Nogenlunde	18	29	25	301
Dårligt/meget dårligt	8	25	18	221
<i>Problemer ud over ledighed (egen vurdering):</i>				
Nej	68	46	55	673
Ja	27	50	41	499
Ved ikke	5	4	5	57

Anm.: Procenttallene summerer ikke alle præcist til 100 pga. afrunding.

- 1) Her indgår personer, som selv er kommet, eller hvis far og/eller mor er kommet, som flygtning eller indvandrer fra et ikke-vestligt land (defineret som alle lande undtagen EU-/EØS-lande og Nordamerika).
- 2) Kategorien er inkl. andelsbolig i alment socialt boligbyggeri.
- 3) Kategorien omfatter personer, som er logerende/lejer værelse, bor hos forældre (evt. mod betaling), bor på kollegium eller bor i kollektiv/bofællesskab.

lever i parforhold. I den voksne danske befolkning som helhed lever knap to tredjedele i ægteskab eller parforhold. Denne underrepræsentation afspejler, at en ægtefælle kun kan få kontanthjælp, hvis vedkommendes ægtefælle helt eller delvist er ude af stand til at forsørge vedkommende. Lejebolig eller værelse er den mest udbredte boligform for de interviewede kontanthjælpsmodtagere, mens hver tiende bor i ejerbolig. Godt to tredjedele af den 15–66-årige befolkning bor i ejerbolig. Denne fordeling på boligformer afspejler, at kun personer, som stort set er uden formue, kan modtage kontanthjælp. En fjerdedel af kontanthjælpsmodtagerne eller deres forældre kommer fra et ikke-vestligt land. I befolkningen som helhed udgør gruppen, som selv eller hvis forældre er kommet fra mindre udviklede lande, kun omkring 4 pct. Denne overrepræsentation viser sig også ved, at en femtedel af kontanthjælpsmodtagerne har taget deres højeste skoleuddannelse i udlandet. 56 pct. af de interviewede kontanthjælpsmodtagere over 30 år har ikke nogen erhvervsuddan-

nelse, hvilket gælder for 37 pct. af befolkningen som helhed over 30 år. 83 pct. af gruppen af unge kontanthjælpsmodtagere er uden erhvervsuddannelse.

Lovgivningen skelner mellem kontanthjælpsmodtagere, som vurderes alene at have ledighed eller manglende uddannelsesplads som problem, og kontanthjælpsmodtagere, som har andre problemer ud over ledighed. Socialforvaltningens sagsbehandlere foretager denne indplacering. I surveyen har man også spurgt kontanthjælpsmodtagerne om, hvilken gruppe, de selv mener, de tilhører. 27 pct. af de unge under 30 år mener, de har problemer ud over ledighed, mens 50 pct. af de over 30-årige vurderer, at de har problemer ud over ledighed. Denne størrelsesorden er formentlig i modstrid med, hvad kommunernes sagsbehandlere vurderer. I en survey samme år vurderede de nemlig, at 72 pct. af de under 30-årige havde problemer ud over ledighed, mens det samme gjaldt for 78 pct. af de over 30-årige (Harsløf & Graversen, 2000). Noget af forklaringen på disse markante forskelle kan bero på, at de kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed, relativt hyppigt har undladt at deltage i surveyen, men det forklarer næppe hele forskellen. Man må således konkludere, at sagsbehandlerne hyppigere end kontanthjælpsmodtagerne selv vurderer, at kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud over ledighed eller manglende uddannelsesplads.

2.2.1. Baggrunden for, at behovet for kontanthjælp opstod

Kontanthjælpsmodtagerne blev i surveyen også spurgt om, hvilken indkomst de havde umiddelbart før deres seneste henvendelse til socialforvaltningen for at få kontanthjælp, jf. tabel 2.2. Sammen med kontanthjælpsmodtagernes egne angivelser af den primære og evt. sekundære årsag bag henvendelsen giver de to oplysninger tilsammen et billede af den sociale begivenhed, som har foranlediget henvendelsen. Tabel 2.2 viser, at godt 40 pct. havde en erhvervsindkomst og helt overvejende en lønindkomst umiddelbart forinden. Godt 25 pct. modtog en anden overførselsindkomst forinden; nogenlunde lige mange modtog SU, arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge, mens nogle få procent modtog revalideringsydelse. Det er især blandt kontanthjælpsmodtagere, som har problemer ud over ledighed, at sygedagpenge nævnes som forsørgelsesgrundlag før

Tabel 2.2.
Kontanthjælpsmodtagerne fordelt efter, hvilken slags indkomst der var deres primære, umiddelbart før de senest henvendte sig til kommunen for at få kontanthjælp. Særskilt for udvalgte grupper. Procent.

	Primær indkomst					
	Alle	Kvinder	30 år eller derover	Flygtninge/ eller indvandrere ¹⁾	Problemer ud over ledighed	Uden erhvervsuddannelse
<i>Erhvervsindkomst</i>	41	37	42	17	37	40
Løn fra arbejdsgiver	38	35	37	14	33	38
Indtægt fra egen virksomhed	3	2	5	3	4	2
<i>Overførelsesindkomst</i>	27	28	29	17	32	27
SU	9	10	3	4	5	11
Dagpenge	8	7	12	7	8	6
Sygedagpenge	8	9	12	5	17	8
Revalideringsydelse	2	2	2	1	2	2
<i>Uafhængig af marked /overførelser</i>	17	21	13	26	16	18
Ægtefælle/samlever	7	11	7	17	7	7
Anden familie/venner	8	8	4	6	8	9
Egen opsparing	2	2	2	3	1	2
<i>Anden indkomst</i>	15	15	16	40	15	15
I alt	100	101	100	100	100	100
Procentgrundlag	1.223	694	722	268	492	822

Anm.: 7 procent af alle interviewpersonerne angav tillige en sekundær indkomstkilde: 2 pct. modtog således løn fra arbejdsgiver, 1 pct. blev forsørget af ægtefælle/samlever, 1 pct. blev forsørget af anden familie/venner og 2 pct. havde »anden indkomst« som sekundær indtægtskilde.
 Procenttallene summerer ikke alle præcist til 100 pga. afrunding.
 1) Denne kategori er defineret som dem, der selv er flygtet eller indvandret fra et ikke-vestligt land (her forstået som alle lande med undtagelse af EU-/EØS-lande og Nordamerika). Efterkommere indgår med andre ord ikke i denne kategori.

overgang til kontanthjælp. Hele 15 pct. havde hverken erhvervsindkomst eller anden overførselsindkomst, men levede af ægtefællens/samleverens indkomst eller anden families indkomst. 2 pct. levede af egen opsparing. 16 pct. angav anden indkomst, hvilket formentlig i høj grad dækker over integrationsydelse eller ydelser udbetalt

Tabel 2.3.
Kontanthjælpsmodtagerne fordelt efter primær og sekundær årsag til, at behovet for kontanthjælp opstod. Procent.

	Primær årsag	Sekundær årsag
Arbejdsløshed	51	4
Ophør af arbejdsløshedsdagpenge	5	1
Ophør af sygedagpenge	7	1
Ophør af revalideringsydelse	1	0
Skilsmisse	3	1
Helbredsproblemer	8	6
Børnepasningsproblemer	1	3
Misbrugsproblemer	1	2
Manglende uddannelsesplads	2	1
Gældsproblemer	1	2
Udgifter i forbindelse med bolig	4	4
Psykiske problemer	2	3
Andet	16	8
Ingen sekundær årsag	-	67
I alt	102	103
Procentgrundlag	1.227	1.233

Anm.: Procenttallene summerer ikke præcist til 100 pga. afrunding.

via landets asylcentre. Kontanthjælpsmodtagernes egne angivelser af den primære og evt. sekundære årsag bag henvendelsen til socialforvaltningen fremgår af tabel 2.3.

Det fremgår, at 51 pct. af de interviewede kontanthjælpsmodtagere henvendte sig pga. af arbejdsløshed, mens 5 pct. eksplicit angiver ophør af arbejdsløshedsdagpenge. I alt angiver 13 pct. ophør af andre overførselsindkomster som primær årsag, hvilket nok overvejende er udtryk for langvarig arbejdsløshed og sygdom. 22 pct. angiver andre bestemte sociale hændelser eller tilstande, fx skilsmisse, helbredsproblemer, misbrug mv., mens 16 pct. angiver andre uspecificerede forhold som den primære årsag. Sammenfattende udtrykker de to oplysninger om forrige indkomst og primære årsag bag henvendelse til socialforvaltning, at arbejdsløshed som primær social begivenhed nok som minimum motiverer 56 pct. af henvendelserne blandt surveyens interviewede kontanthjælpsmodtagere.

2.2.2. Kontanthjælpsmodtagere og a-kasse medlemskab

I tre udvalgte købstadskommuner i 1997 havde 66 pct. af de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere tidligere været medlem af en a-kasse (Bach, 1998).¹ Dette overraskende resultat motiverede, at emnet skulle behandles mere uddybende i den foreliggende repræsentative undersøgelse.

Man kunne også formode, at der blandt kontanthjælpsmodtagerne i 1999 var begyndt at optræde personer, som havde overskredet tidsgrænsen for, hvor længe forsikrede ledige kan modtage arbejdsløshedsdagpenge. Denne periode er gentagne gange blevet forkortet i 1990'erne, ligesom genoptjeningen er blevet vanskeligere. Man har derfor spurgt kontanthjælpsmodtagerne, om de er medlem af en arbejdsløshedskasse eller tidligere har været det, jf. tabel 2.4.

I besvarelsenerne er omfanget af tidligere medlemskab især relevant.²⁾ Et nærmere indtryk af betydningen af ændringerne i forsikringssystemet får man fra kontanthjælpsmodtagernes angivelser af årsagen til ophør af det tidligere a-kassemedlemskab, jf. tabel 2.5.

Det fremgår tydeligt, at de økonomiske overvejelser spiller en stor rolle. Således angiver hele 37 pct., at de ikke havde råd, og 15 pct. angiver, at det ikke kunne betale sig at være medlem. Der er måske også et økonomisk element bag, at 8 pct. glemte at betale kontingent. Man ved imidlertid ikke, hvilken af de angivne grunde der er den primære, når personer har afgivet flere svar. Blandt de over 30-årige angiver højst 24 pct. manglende rådighed for arbejdsmarkedet og sygdom som begrundelse, mens angivelsen manglende rådighed for arbejdsmarkedet blandt de under 30-årige

-
- 1) Ved langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere forstås kontanthjælpsmodtagere, som enten havde modtaget kontanthjælp til forsørgelse eller i forbindelse med aktivering i mindst 2 år omkring årsskiftet 1996–1997.
 - 2) Omfanget af aktuelt medlemskab på interviewtidspunktet er formentlig mere påvirket af undersøgelsens design. Personer kan således have meldt sig ind i en a-kasse i tidsrummet mellem stikprøvens udtagelse og interviewningen ca. 1 år senere.

Tabel 2.4.

Interviewpersonerne fordelt efter, hvorvidt de er, har været eller aldrig har været medlem af en a-kasse. Særs­kilt for hhv. køn, alder, har eller har ikke erhvervsuddannelse, herkomst og problemer alene eller ud over ledighed. Procent.

	Er medlem	Tidligere været medlem	Aldrig været medlem	I alt	Procentgrundlag
Alle	17	33	49	99	1.240
Mænd	21	36	44	101	537
Kvinder	15	31	54	100	703
Under 30 år	16	15	69	100	503
30 år og derover	18	46	36	100	736
Har en erhvervsuddannelse	26	40	34	100	410
Har ingen erhvervsuddannelse	13	30	57	100	830
DK/EU/EØS/Nordamerika	19	41	40	100	929
Andet land	14	10	76	100	311
Alene ledighed som problem	21	26	53	100	673
Problemer ud over ledighed	12	45	44	100	499

Anm.: Procenttallene summerer ikke alle præcist til 100 pga. afrunding.

Tabel 2.5.

Gruppen af interviewpersoner, som tidligere har været medlem af en a-kasse, fordelt efter årsagerne til udmeldelse. Særs­kilt for aldersgruppe. Procent.

	Under 30 år	30 år og derover	Alle
Glemte at betale kontingent	7	9	8
Faldt ud af delperiode 2/aktivperioden	1	7	6
Stod ikke længere til rådighed for arbejdsmarkedet	15	12	12
Fandt, at det ikke kunne betale sig at være medlem	16	15	15
Blev så syg, at vedkommende ikke regnede med at vende tilbage til arbejdsmarkedet	1	9	8
Kunne ikke blive dagpengeberettiget	9	8	8
Havde ikke råd til at være medlem	33	38	37
Anden årsag	36	30	30
I alt	118	128	124

Anm.: Procenttallene summerer ikke til 100, fordi man havde mulighed for at angive mere end ét årsagsforhold.

også kan dække over påbegyndt uddannelse. Den direkte indikation for betydningen af begrænsningen i varigheden af dagpengene er besvarelsen: "Faldt ud af delperiode 2/aktivperioden". 6 pct. anfører dette. Begrundelsen "Kunne ikke blive dagpengeberettiget", som

anføres af under 10 pct., kan måske for nogle også dække over vanskeligheder ved at genoptjene dagpengerefteren efter at have mistet den. Sammenfattende forekommer ufrivilligt ophør af medlemskab ikke at være et stort problem. De økonomiske overvejelser spiller en større rolle ligesom manglende rådighed af forskellige årsager.

Når nærværende undersøgelses resultater sammenholdes med de tilsvarende resultater fra undersøgelsen blandt langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere i de tre kommuner, fremtræder den umiddelbare sammenhæng: Langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere har hyppigere tidligere været medlem af en a-kasse end relativt kortvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere. Denne sammenhæng er et resultat af mange selektionsprocesser på arbejdsmarkedet og i/mellem de indkomsterstøttende sociale systemer. Sammenhængen giver anledning til følgende formodning: De forsikrede arbejdstagere, som ikke kan klare sig på arbejdsmarkedet og heller ikke finder det økonomisk attraktivt at være medlem af en a-kasse eller ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet, er så relativt velfungerende i sammenligning med andre kontanthjælpsmodtagere, at de ikke kan sendes videre til førtidspension, og revalidering skønnes ikke formålstjenlig for dem. Når de så heller ikke, som de bedst fungerende

2.2.3. Arbejdsmarkedstilknytning siden grundskolen

De interviewede kontanthjælpsmodtageres tilknytning til arbejdsmarkedet og til de offentlige understøttelsessystemer foreligger oplyst på flere måder. De har oplyst, hvornår de sidste gang henvendte sig til socialforvaltningen for at få udbetalt kontanthjælp, altså hvornår seneste kontanthjælpsperiode begyndte. Hvis de har haft flere kontanthjælpsforløb, oplyser de også starttidspunktet for det første forløb. Desuden har de oplyst, hvor mange år og måneder de har været i arbejde, været ledige eller aktiverede, siden de gik ud af skolen. Begyndelsestidspunkterne fremgår af tabel 2.6.

Godt 40 pct. af de interviewede kontanthjælpsmodtagere har kun oplevet én kontanthjælpsperiode. 5 pct. af disse har været i systemet i mindst 15 år og 34 pct. i mindst 5 år. 66 pct. af dem, som har

Tabel 2.6.
Kontanthjælpsmodtagerne fordelt efter tidspunktet for henvendelse hos kommunen for at få kontanthjælp. Særs­kilt for gruppen, som har haft én sammenhængende periode, og gruppen, som har haft flere afbrudte perioder. Procent.

	Én sammenhængende periode	Flere perioder	
	Første og eneste henvendelse	Første henvendelse	Seneste henvendelse
1971-1975	1	2	0
1976-1980	1	7	0
1981-1985	3	12	1
1986-1990	11	17	2
1991-1995	19	28	8
1996-2000	66	34	89
I alt	101	100	100
Procentgrundlag	483	704	704

Anm.: Procenttallene summerer ikke alle præcist til 100 pga. afrunding.

Tabel 2.7.
Kontanthjælpsmodtagernes gennemsnitlige beskæftigelses-, ledigheds- og aktiveringsgrad samt periode uden for arbejdsmarkedet (fx uddannelse, barsel/forældreorlov eller værnepligt) efter det 16. fyldte leveår.

	Procentgennemsnit	Varianskoefficient	Beregningsgrundlag
<i>Mænd:</i>			
Beskæftigelse	45	0,71	526
Ledighed ¹⁾	23	0,94	521
Aktivering	10	1,45	527
Uden for arbejdsmarkedet ²⁾	22	-	521 ³⁾
<i>Kvinder:</i>			
Beskæftigelse	32	0,90	690
Ledighed ¹⁾	28	0,93	669
Aktivering	11	1,41	684
Uden for arbejdsmarkedet ²⁾	29	-	669 ³⁾

Anm.: Beskæftigelses-, ledigheds- og aktiveringsgraderne er beregnet fra interviewpersonernes 16. leveår.

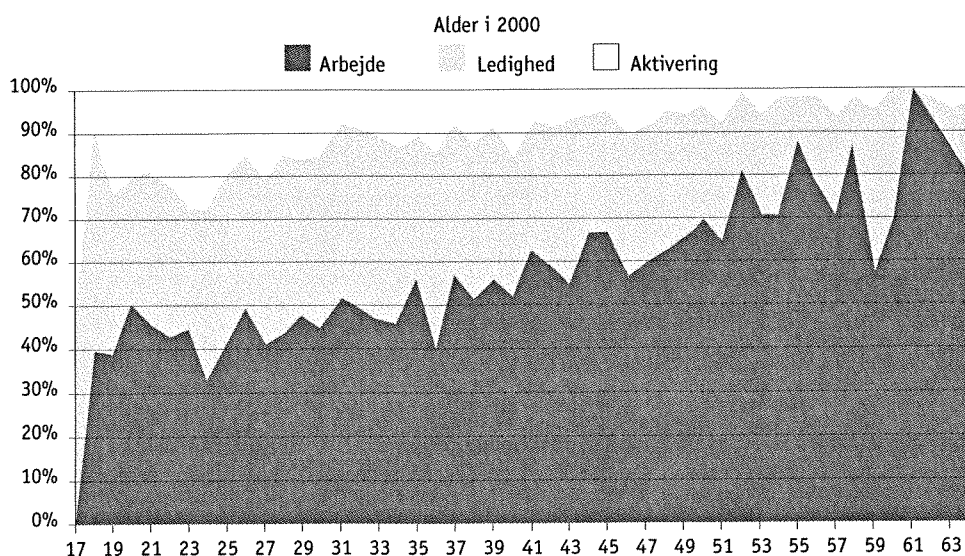
- 1) Eksklusiv aktivering.
- 2) Residualkategori, dvs. beregnet på baggrund af kontanthjælpsmodtagernes besvarelser i de tre øvrige kategorier.
- 3) Minimalt beregningsgrundlag.

oplevet flere perioder med kontanthjælp, henvendte sig første gang i 1995 eller tidligere. De interviewede kontanthjælpsmodtageres tilknytning til arbejdsmarkedet eller forsikringssystemet siden

tilknytning til arbejdsmarkedet og socialforvaltningen eller forsikringssystemet siden grundskolen fremgår af tabel 2.7. Man har antaget, at grundskolen sluttede senest ved det fyldte 16. leveår. Ud fra deres egne oplysninger om år og måneder i beskæftigelse, ledighed og aktivering kan man udregne den procentvise andel af tiden efter det fyldte 16. år, hvor de har været beskæftiget, ledig eller aktiveret. Den resterende tid betegnes "uden for arbejdsmarkedet". Der er naturligvis slør i den slags oplysninger alene af den grund, at mange skal huske adskillige år tilbage. Desuden kan adskillelsen mellem fx ledighed og aktivering være vanskelig, foruden at syge- og revalideringsperioder fejlagtigt kan blive indregnet.

I sammenligning med de kvindelige kontanthjælpsmodtagere har de mandlige mest arbejdsmarkedserfaring og er relativt mindst berørt af ledighed og har i mindst omfang været uden for arbejdsmarkedet.

Figur 2.1.
Andel af tid på arbejdsmarkedet i hhv. arbejde, ledighed og aktivering. Særskkilt for kontanthjælpsmodtagernes alder. Procent.



Anm.: De interviewede blev spurgt om, hvor lang tid de alt i alt hhv. havde været i ordinært arbejde, været ledige og været i aktivering, siden de gik ud af skolen. Summen af de tre tal defineres som den samlede tid på arbejdsmarkedet. Figuren viser i procent for hver etårs aldersgruppe, hvor stor en andel af tiden på arbejdsmarkedet interviewpersonerne i gennemsnit hhv. har været i arbejde, været ledige og i aktivering.

Der er naturligvis en aldersafhængighed i de andele, som kontanthjælpsmodtagere har brugt på beskæftigelse, ledighed og aktivering, bl.a. som følge af at den massive kommunale aktiveringsindsats blot er 10 år gammel. Sammenlagt fylder aktivering ikke mere end ca. 10 pct. af tiden siden det fyldte 16. år for samt lige interviewede, men den fylder relativt meget for de unge. Af figur 2.1 fremgår aldersafhængigheden af den gennemsnitlige tid, kontanthjælpsmodtagere er på arbejdsmarkedet i form af gennemsnitlig andel af tiden i beskæftigelse, ledighed og aktivering. Meget naturligt har de over 40-årige oplevet meget lidt aktivering, alene fordi de aldrig har været i nærheden af pligtaktiveringen i kontanthjælpssystemet, men til gengæld har de gennemsnitligt været i beskæftigelse i over halvdelen af tiden på arbejdsmarkedet siden de fyldte 16 år. Det er tankevækkende, at de under 40-årige har været ledige herunder aktiverede i gennemsnitligt mindst halvdelen af deres tid på arbejdsmarkedet, siden de blev 16 år.

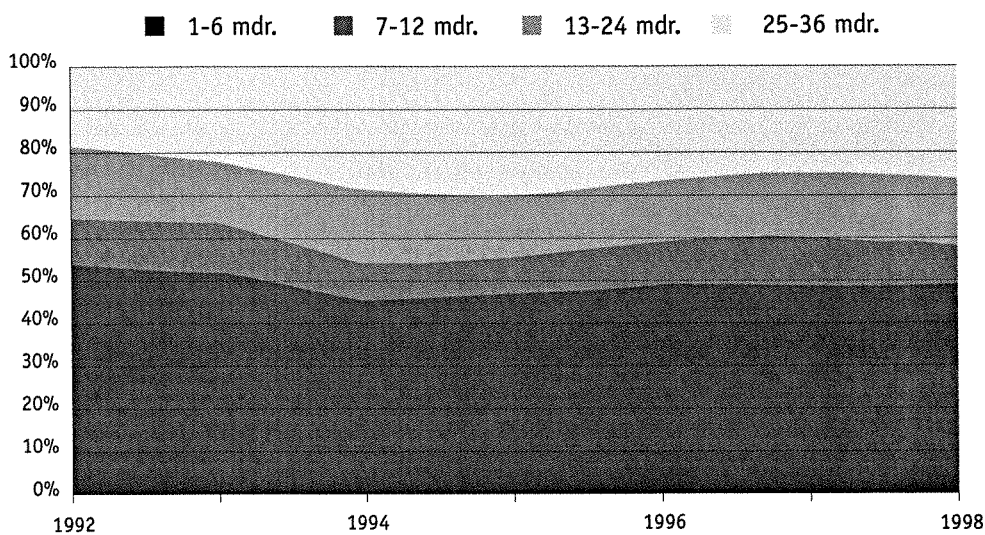
2.3. Sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere og udviklingen heri siden 1992

Fra Danmarks Statistiks registre har man nogle oplysninger om samt-lige kontanthjælpsmodtagere³, som har modtaget kontanthjælp til forsørgelse, som giver et supplerende bidrag til karakteristikken af kontanthjælpsmodtagere. Oplysningerne dækker perioden 1992–1998. Vi begynder med at beskrive udviklingen i varigheden, hvori kontanthjælpsmodtagere har modtaget ydelser til forsørgelse enten som passiv modtager eller som aktiveret modtager af kontanthjælp. Varigheden fremgår af figur 2.2. Andelen af langvarige kontanthjælpsperioder (over 2 år) er steget fra ca. 18 pct. i 1992 til ca. 26 pct. i 1998. Sammensætningen synes at være svagt konjunkturafhængig.

Det er næppe tilfældigt, hvem der er tilbøjelige til hurtigt at forlade kontanthjælpssystemet eller forblive i systemet i længere tid. Kontanthjælpsmodtagere, som tilhører en familie med børn og især

3) Oplysningerne i dette afsnit stammer udelukkende fra Filges (2000). Efterfølgende har Økonomiministeriet (2001) beskrevet sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere og deres økonomiske forhold i 1999.

Figur 2.2.
Varighedsfordeling, 1992-1998. Procent.



Kilde: Filges (2000)

ægtepar med børn, bliver hyppigere langvarigt understøttede, mens enlige uden børn er tilbøjelige til hurtigere at forlade kontanthjælps-systemet, jf. tabel 2.8. Andelen af familier med børn har generelt været stigende i perioden, hvilket nok også beror på, at kontanthjælps-modtageres gennemsnitsalder er steget med godt 2 år i perioden.

Kvinder er også mere hyppigt tilbøjelige til at blive langvarigt under-støttede kontanthjælpsmodtagere i sammenligning med mænd.

Tabel 2.8.
Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter familietype, 1998. Procent.

Varighed	Enlig uden børn	Enlig med børn	Ægtepar uden børn	Ægtepar med børn	Registreret partner- skab	Samlevende uden børn	Samlevende med børn	Samboende uden børn	Samboende med børn
1-6 måneder	49,60	10,49	5,89	15,37	0,07	0,10	7,40	9,00	2,07
7-12 måneder	41,64	13,71	5,62	19,73	0,05	0,25	8,09	7,65	3,26
13-24 måneder	37,54	14,90	7,03	23,27	0,03	0,21	8,91	5,84	2,26
25-36 måneder	33,51	17,49	6,08	27,27	0,00	0,50	7,82	5,23	2,10
I alt	42,82	13,29	6,09	20,08	0,04	0,24	7,81	7,41	2,22

Kilde: Filges (2000).

Tabel 2.9.**Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter indvandrer-/efterkommerstatus, 1998. Procent.**

Varighed	Uoplyst	Dansker	Indvandrer	Efterkommer
1-6 måneder	6,19	77,39	15,69	90,73
7-12 måneder	6,12	69,31	24,12	0,44
13-24 måneder	6,20	61,89	31,23	0,69
25-36 måneder	0,00	60,00	39,60	0,40
I alt	4,59	69,73	25,07	0,61

Kilde: Filges (2000)

Sluttelig beskriver vi kontanthjælpsmodtageres sammensætning med hensyn til herkomst og statsborgerskab i 1998. Kontanthjælpsmodtageres herkomst fremgår af tabel 2.9.

Indvandrere er ifølge Danmarks Statistik defineret som personer født i udlandet, hvis forældre begge er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. Gruppen omfatter også danske statsborgere født i udlandet. Efterkommere er personer født i Danmark af forældre, som begge er indvandrere eller efterkommere. Gruppen omfatter også udenlandske statsborgere født i Danmark. Danskere er alle andre, om hvem der foreligger oplysninger, som muliggør klassifikation.

Det fremgår, at der procentvis er markant færre danskere blandt de langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere end blandt de kortvarigt understøttede. Der er kun få efterkommere blandt de

Tabel 2.10.**Kontanthjælpsmodtagere fordelt på dansk og udenlandsk statsborgerskab i 1998. Procent.**

Varighed	Uoplyst	Dansk	Udenlandsk
1-6 måneder	6,20	80,25	13,56
7-12 måneder	6,12	71,98	21,90
13-24 måneder	6,20	64,93	28,89
25- måneder	0,00	64,44	35,57
I alt	4,59	73,01	22,20

Kilde: Filges (2000)

kortvarigt og langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere. Andelen af danskere er faldet i perioden 1992–1998 både blandt de kortvarigt og langvarigt understøttede, Filges (2000).

Tilsvarende kan man opdele kontanthjælpsmodtagerne efter, om de har dansk eller udenlandsk statsborgerskab, jf. tabel 2.10.

Det ses, at kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk statsborgerskab optræder hyppigere blandt de langvarigt understøttede end blandt de kortvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere. Uanset varighed af kontanthjælp var udenlandske statsborgere overrepræsenterede blandt kontanthjælpsmodtagere. I 1998 havde 95,29 pct. af den hérboende befolkning nemlig dansk statsborgerskab.

Kontanthjælpsmodtageres problemer ud over ledighed

3.1. Indledning

Forudsætningen for at kunne modtage kontanthjælp er, at der er sket en social begivenhed for personen, således at denne er helt eller delvist ude af stand til at forsørge sig selv og sin eventuelle familie, og denne ikke har andet forsørgelsesgrundlag. Ved henvendelse til socialforvaltningen foretages der en juridisk vurdering af, om en sådan begivenhed har fundet sted. Det har ikke været vores formål at foretage en minutøs kortlægning af disse begivenheder. I kapitel 2 er kontanthjælpsmodtagernes egne angivelser af disse begivenheder allerede fremlagt i summarisk form.

Udvalgte forhold, som kunne formodes at være et problem for at komme i beskæftigelse, er i fokus for dette kapitel. Det drejer sig især om nedsat arbejdsevne som følge af sygdom, ordblindhed, alkoholforbrug, hash- og narkoforbrug, fortidig behandling for psykisk lidelse eller personlige problemer og fortidig alkohol- og narkomisbrug. Omfanget af disse forhold kendes fra surveyundersøgelsen i efteråret 2000 blandt repræsentativt udvalgte kontanthjælpsmodtagere, som i 2. halvår af 1999 modtog kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder. Disse forhold er tidligere undersøgt for en gruppe langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere og forsikrede langtidsledige i tre udvalgte kommuner i 1997 og desuden blandt et udsnit af den såkaldte marginalgruppe på arbejdsmarkedet i 2000, jf. nærmere nedenfor. Disse undersøgelsesresultater udgør et naturligt sammenligningsgrundlag for nærværende resultater.

Kilden til kommunernes skøn af omfanget og karakteren af problemer ud over ledighed er kommuneundersøgelsen fra foråret 2000. Nedenfor indledes med en beskrivelse af socialforvaltningens skøn over disse forhold.

Kontanthjælpsmodtageres eventuelle økonomiske problemer søges indkredset ved at undersøge, hvor hyppigt de undlader anskaffelser eller undlader betaling for nogle basale varer eller ydelser, nemlig husleje, el, gas og vand, fodtøj, tandlægebesøg og evt. børnepasning og afdrag på lån mv. Kontanthjælpsmodtageres egne vurderinger af husstandens samlede økonomiske situation rapporteres også.

I undersøgelsen har vi også interesseret os for kontanthjælpsmodtageres mentale velbefindende ved at spørge dem om forskellige sider af deres humør, sindstilstand og kropslige energi.

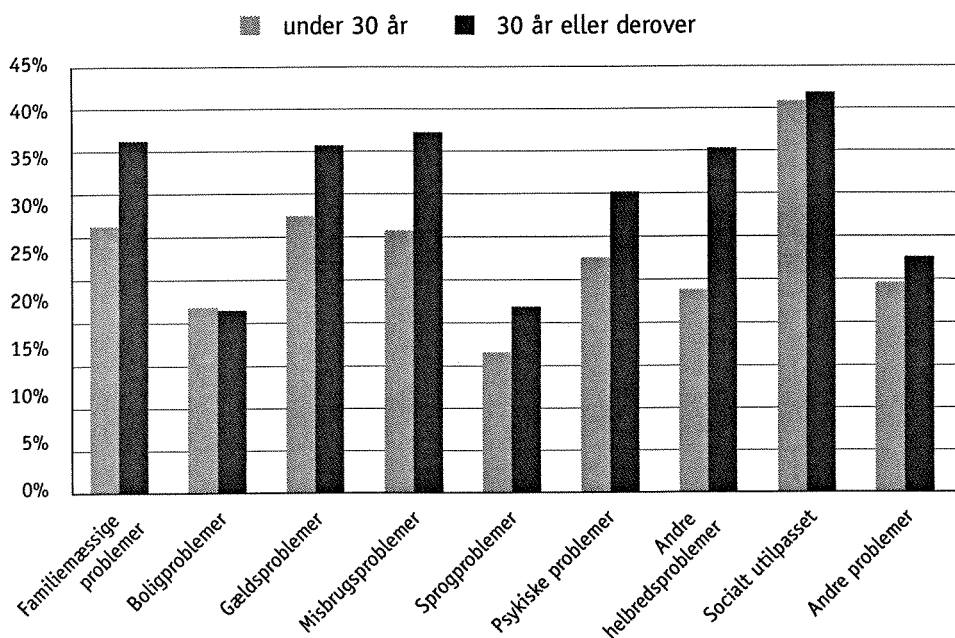
3.2. Kommunernes vurdering af problemer ud over ledighed

Når en borger henvender sig til socialforvaltningen for at begære kontanthjælp udbetalt, skal forvaltningen vurdere, om vedkommende alene har ledighed som problem, eller vedkommende har problemer ud over ledighed. Skønner forvaltningen, at vedkommende umiddelbart kan påtage sig et ordinært arbejde, har vedkommende alene ledighed som problem. I dette tilfælde er kommunen forpligtiget til at drage omsorg for, at Arbejdsformidlingen får meddelelse om, at vedkommende er til rådighed for arbejdsmarkedet. Tilsvarende skal aktiverede kontanthjælpsmodtagere også være tilmeldt Arbejdsformidlingen. I undersøgelsen bad man forvaltningen angive, hvor stor en del af samtlige kontanthjælpsmodtagere, som kun har ledighed som problem.

På landsplan skønner kommunerne, at 28 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere under 30 år og 22 pct. af de 30-årige og derover alene har ledighed som problem. Dette er formentlig udtryk for en markant ændring i kommunernes skøn, idet de i en tilsvarende undersøgelse i 1996 skønnede, at godt halvdelen af de unge under 25 år alene havde ledighed som problem. Blandt den daværende "ældre" gruppe af kontanthjælpsmodtagere på 25 år og derover skønnede kommunerne, at knap en tredjedel alene havde ledighed som problem. Det er nærliggende at forstå kommunernes skøn således, at konjunkturudviklingen på arbejdsmarkedet har medført en selektion således, at gruppen med problemer ud over ledighed vejer tungere i den samlede bestand af kontanthjælpsmodtagere i 2000 i sammenligning med 1996.

Figur 3.1.

Kommunernes vurdering af i hvor høj grad en række problemer kendetegner gruppen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Særskilt for aldersgruppe. Procent.



I kommuneundersøgelsen bad man også forvaltningen angive, hvad problemerne ud over ledighed så bestod af. Resultatet fremgår af figur 3.1.

Angivelserne er ikke gensidigt udelukkende. En række problemer optræder ret hyppigt i gruppen af 30-årige og derover. Således optræder familiemæssige problemer, gældsproblemer, misbrugsproblemer og andre helbredsproblemer hos godt en tredjedel af disse kontanthjælpsmodtagere, ligesom godt 40 pct. af dem karakteriseres som "socialt utilpassede", en kategori som opsamler en række forhold, herunder forhold af personlighedsmæssig karakter. De unge kontanthjælpsmodtagere har gennemgående i mindre omfang de viste problemer, dog har de ligeså hyppigt boligproblemer. Som omtalt i afsnit 2.2 er der nok en betydelig divergens mellem forvalt-

ningens vurdering og kontanthjælpsmodtagernes egne vurderinger af omfanget af problemer ud over ledighed.

3.3. Kontanthjælpsmodtageres helbred, alkohol- og narkoforbrug og psykiske problemer mv.

Kontanthjælpsmodtagerne fik i surveyen i efteråret 2000 stillet en række spørgsmål vedrørende forhold, der på forskellig vis kan forventes at påvirke deres almene helbredstilstand og funktionsevne som medborger og arbejdstager. I jo højere grad de bekræfter tilstedeværelsen af problemer omkring helbred, misbrug og velbefindende, i desto højere grad må det forventes, at kontanthjælpsmodtageres fortsatte situation uden ordinært arbejde ikke alene skyldes manglen på et passende jobtilbud, men også manglende evne til at bestride et arbejde på normale vilkår. Hvorvidt fx stort alkoholforbrug eller dårligt helbred er et problem i relation til at opnå beskæftigelse er imidlertid et empirisk problem.¹ Tabel 3 viser, i hvilket omfang kontanthjælpsmodtagere selv oplyser at være berørt af forskellige aktuelle forhold vedrørende arbejdsevne, helbred, misbrug mv. Tabellen er struktureret således, at de første fire nummererede forhold vedrører aktuelle forhold, mens de to efterfølgende forhold vedrører evt. fortidige behandlinger for psykiske/ personlige problemer og fortidige misbrugsproblemer. De to sidste forhold beskriver, om personerne har søgt førtidspension eller er under (for)revalidering; altstå to forhold, som må formodes at være påvirket af de førnævnte seks forhold. Kontanthjælpsmodtagerne er opdelt efter statsborgerskab, samt om de er i ordinær beskæftigelse uden offentlig støtte. danske statsborgere er opdelt efter, hvorvidt de angiver at de selv, eller deres forældre er indvandrere eller flygtninge, eller de har dansk baggrund.² I Interviewsituationen bad man intervieweren vurdere respondentens danskkundskaber, hvis denne selv angav at have baggrund som indvandrere eller flygtning. Denne vurdering angives sidst i tabellen.

- 1) Sprogligt vil vi vedblive at omtale forekomsten af visse forhold som problemer, selv om vi ikke i den foreliggende publicering dokumenterer det empirisk.
- 2) De personer, som bekræfter spørgsmålet: *"Er De selv eller Deres forældre kommet til Danmark som indvandrere eller flygtninge?"*, klassificeres som "Indvandrere eller flygtninge".

Opdelingen på statsborgerskab og dansk eller udenlandsk baggrund er motiveret ud fra en formodning om, at indvandrere, flygtningen og personer med udenlandsk baggrund i en række sammenhænge har andre normer og sammenligningsgrundlag end danskere. De tabulerede forhold har tidligere været benyttet i en undersøgelse af langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere og forsikredes forhold i tre udvalgte kommuner i 1997, jf. Bach (1998). Langvarigt understøttede defineredes i denne undersøgelse som personer, forsikrede eller kontanthjælpsmodtagere, som havde været passivt forsørgede, under aktivering eller på orlov fra ledighed i mindst 2 år.³ Det er derfor naturligt at sammenligne med resultater herfra, som fremgår af bilag 2, tabel B.3.1.⁴ I samme bilagstabel fremgår hyppighederne af et udvalg af de samme forhold, som Arbejdsministeriet benyttede i en undersøgelse af den såkaldte marginalgruppe i august–september 2000, altså i tid meget tæt på den foreliggende undersøgelse. Arbejdsministeriet afgrænser marginalgruppen til den gruppe af personer, der har været ledige, i aktivering mv. i mindst 80 pct. af tiden inden for de seneste 3 år, jf. Arbejdsministeriet (2001). Det fremgår af tabel 3.1., at knap halvdelen af de ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund selv vurderer, at de i »i høj grad« eller i »nogen grad« har nedsat arbejdsevne pga. sygdom, ulykke eller slid.⁵ Det gør andelen af kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk baggrund og andelen blandt kontanthjælpsmodtagere med mindst 2 års understøttelse i 1997, i de tre kommuner, også jf. tabel B.3.1. Derimod er den tilsvarende andel blandt forsikrede med mindst 2 års undersøttelse (19 pct.) i 1997 og blandt den såkaldte marginalgruppe (26 pct.) i 2000 meget lavere.⁶ Blandt

-
- 3) Undersøgelsen omfattede samtlige langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere i Horsens, Helsingør og Nykøbing F. og en stor andel af de langvarigt ledige forsikrede de samme steder. Kun danske statsborgere blev udvalgt til undersøgelsen.
 - 4) For at kunne sammenligne er de få med udenlandsk baggrund taget ud, så tabel B.3.1. omfatter danske statsborgere med dansk baggrund.
 - 5) Spørgsmålet lød: »Er Deres arbejdsevne nedsat fx pga. sygdom, ulykke eller slid?«
 - 6) Marginalgruppen er ikke fuldt sammenlignelig med de andre omtalte grupper, da ca. en fjerdel af gruppen er kommet i ordinær beskæftigelse.

kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk statsborgerskab er den tilsvarende andel godt en tredjedel. Blandt kontanthjælpsmodtagerne, som ca. 1 år senere er kommet i ordinær beskæftigelse, er der meget færre, som selv vurderer, at deres arbejdsevne er meget nedsat eller blot nedsat, og denne vurdering gælder uanset statsborgerskab. Det er nærliggende at fortolke forskellen som udtryk for, at (nedsat) arbejdsevne er en selektionsmekanisme, således at kontanthjælpsmodtagere med meget nedsat arbejdsevne er mere tilbageholdende med at søge arbejde, eller der er færre potentielle ledige job, som er nærliggende at fortolke forskellen som udtryk for, at (nedsat) er forenelige med deres nedsatte arbejdsevne. Denne fortolkning er i overensstemmelse med, at 8 pct. af beskæftigede lønmodtagere i 1995 i alderen 18–59 år på det samme spørgsmål oplyser, at de i høj grad, eller i nogen grad havde nedsat arbejdsevne, jf. Bach 2000, undersøgelsen benytter samme materiale som Borg & Burr (1997, en senere undersøgelse fra 4. kvartal 1999 med et sammenligneligt spørgsmål når også frem til 8 pct. blandt beskæftigede lønmodtagere, jf. Høgelund & Kruhøffer (2000). Der foreligger også den mulighed, at vurderingen af graden eller hyppigheden af (nedsat) arbejdsevne er påvirket af den arbejdsmarkedssituation, personen befinder sig i; altså situationen betinger et vist element af efterrationalisering.

Læse- og skrivefærdigheder har også betydning for evnen til at bestride et job, hvilket også gælder i mange ufaglærte job. Kontanthjælpsmodtagere fik stillet spørgsmålet: »Er De ordblind?« med svarmulighederne »Ja« og »Nej«. 16 pct. af de ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund svarer bekræftende på spørgsmålet. Blandt de ordinært beskæftigede med dansk statsborgerskab (93 pct. heraf har også dansk baggrund) er andelen stort set den samme, nemlig 14 pct. Et bekræftende svar på dette spørgsmål kan opfattes som en indikation på læseproblemer, men det er ikke nødvendigvis sikkert, at de er ordblinde. De er muligvis blot dårlige læsere. Elbro et al. (1991) skønner, at der i 1990 var 12 pct. dårlige læsere blandt 18–67-årige danskere. I den samme undersøgelse tilkendegiver 7 pct. af de voksne danskere, at de opfatter sig selv som ordblinde. Disse resultater er formentlig direkte sammenlignelige med foreliggende resultater. I så fald vurderer dan-

ske kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund hyppigere sig selv som ordblinde i sammenligning med den øvrige befolkning. De præsenterede talstørrelser giver alligevel ikke anledning til den formodning, at selvvurderet ordblindhed ikke er en væsentlig forhindring for kontanthjælpsmodtagere i at opnå beskæftigelse. Kun omtrent 5 pct. af kontanthjælpsmodtagerne med udenlandsk statsborgerskab og danskere med udenlandsk baggrund vurderer, at de er ordblinde.⁷ Både den foreliggende undersøgelse og Elbro m.fl.s undersøgelse lider i ukendt omfang af den svaghed, at det tekniske begreb »ordblindhed« sammenblandes med at være en »dårlig læser«.⁸ Den lave andel af selvvurderet ordblindhed blandt kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk oprindelse skyldes formentlig, at de benytter indbyggerne i det land, de stammer fra, som sammenligningsgrundlag.

Kontanthjælpsmodtagere bliver endvidere stillet spørgsmålet: *"Omtrent hvor mange genstande (øl, vin, spiritus) drikker De i løbet af en uge?"* Svarkategorierne fremgår af tabel 3.1. Svarkategorien "Ingen" findes ikke i spørgeskemaet. Men hvis svarkategorien havde været der, ville det nok hyppigt have været benyttet af personer med udenlandsk herkomst, især af muslimer. Personer af udenlandsk oprindelse synes generelt at nyde færre genstande i løbet af en uge end personer af dansk oprindelse. De danske kontanthjælpsmodtagere, som opnår beskæftigelse, synes ikke at have et markant

-
- 7) Spørgsmålet om ordblindhed kunne i lighed med andre forhold i tabellen, som fx forbruget af euforiserende stoffer og behandling for psykiske lidelser, opfattes som personligt meget nærgående spørgsmål, hvorfor man kunne frygte, at nogle personer ville undlade at besvare dem og dermed fremkalde oplysningsbortfald. Dette bortfald ligger imidlertid kun på 1–2 pct. for de forhold som helhed, der indgår i tabellen, blandt de personer, som har fået stillet spørgsmålene. For den slags spørgeskemaer er det ganske beskedent. Hertil kommer den store andel, som ikke har ønsket at deltage i undersøgelsen som helhed, eller ikke har kunnet træffes. De sidstnævnte har imidlertid undladt at deltage af andre grunde end disse mere personligt nærgående spørgsmål. Hvorvidt personer har svaret "ærligt" på spørgsmålene, har vi svært ved at vurdere. For nogle spørgsmåls vedkommende er der nok et underrapporteringsproblem, som man ved, der gælder for fx selvrapporteret forbrug af alkohol.
- 8) Ordblindhed er nemlig defineret som dårlig læsning til trods for normale færdigheder på andre områder.

Tabel 3.1.

Vurderingen blandt kontanthjælpsmodtagere i november 2000 af, hvorvidt de var berørt af en række aktuelle eller fortidige problemer vedrørende helbred, misbrug m.v. Særskilt angivelse efter statsborgerskab, beskæftigelsessituation og dansk eller fremmed baggrund. Procent.

	Dansk statsborgerskab			Udenlandsk statsborgerskab		I alt	
	Ikke-ordinært	Ordinært	Ikke-ordinært	Ordinært			
	beskæftiget1)	beskæftiget2)	beskæftiget1)	beskæftiget2)			
Dansk Indvandrer/ I alt							
baggrund	flygtning						
1. Nedsat arbejdsevne fx pga. sygdom, ulykke eller slid:							
Ja, i høj grad	20	17	19	3	14	2	15
Ja, i nogen grad	28	29	28	13	21	12	24
Nej, ikke særligt	9	11	9	8	8	7	8
Nej, slet ikke	44	44	44	76	57	79	53
2. Ordblindhed							
	16	5	15	14	7	5	13
3. Antal genstande i løbet af en uge:							
Under 10	81	89	82	79	94	88	84
11-20	9	6	9	15	3	5	9
21-29	3	2	3	3	0	5	3
30-39	2	0	1	2	1	0	1
40-49	1	2	1	0	0	0	1
50-	2	0	2	1	0	0	1
Ved ikke	1	2	1	0	1	2	1
4. Bruger hash, narko eller lignende:							
Ja, hver uge	6	3	5	1	0	0	4
Ja, ca. en gang om måneden	2	0	2	2	0	2	2
Ja, men sjældent	3	0	3	3	1	2	2
Nej, har tidligere brugt det	16	12	16	13	4	9	13
Nej, har aldrig brugt det	74	85	75	80	94	86	79

(fortsættes)

anderledes forbrug sammenlignet med ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere af dansk oprindelse. Storforbrugerne er dog stort set fraværende blandt de ordinært beskæftigede, og lidt flere blandt de beskæftigede havde et moderat forbrug på de 11–20 genstande om ugen. Det sidste forhold kan antagelig også forklares med de større forbrugsmuligheder blandt personer i ordinær beskæftigelse.

Tabel 3.1.
Fortsat.

	Dansk statsborgerskab			Udenlandsk statsborgerskab			I alt
	Ikke-ordinært beskæftiget ¹⁾		Ordinært beskæftiget ²⁾	Ikke-ordinært beskæftiget ¹⁾		Ordinært beskæftiget ²⁾	
	Dansk Indvander/ I alt						
	baggrund	flygtning					
5. Været til behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer	37	38	37	23	28	12	32
6. Har været ude i misbrug af alkohol, stoffer eller lignende	25	6	23	14	7	9	18
7. Søgt førtidspension	14	11	13	3	11	2	11
8. Under (for)revalidering	5	3	5	0	1	0	3
Mindste beregningsgrundlag	647	65	713	212	222	42	1.170
9. Personens danskundskaber:							
Perfekte (ingen accent)		26		(27)	1	3	
Meget gode (kun lidt accent)		26		(45)	11	23	
Gode (forståelig med kraftig accent)		31		(9)	33	43	
Ringe (svært forståelig)		13		(9)	33	18	
Taler slet ikke eller kun lidt dansk		5		(9)	21	15	
Beregningsgrundlag for pkt. 9		62		11	210	40	
Antal personer i alt	654	67	21	213 ³⁾	233	44	1.190

1) Ikke-ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter ikke personer, som modtager førtidspension, alm. pension m.v. på interviewtidspunktet. Dog er beskæftigede med under 20 timer pr. uge medtaget.

2) Ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter alle lønmodtagere uanset timetal, som ikke modtager nogen form for offentligt tilskud til ansættelsen.

3) 198 personer af disse (93%) har dansk baggrund.

Personerne fik også stillet spørgsmålet: "*Bruger De hash, narko eller lignende?*" Til støtte for interviewerne var der til spørgsmålsformuleringen knyttet en række eksempler til afgrænsning af "...narko eller lignende". Disse var: "fx amfetamin, kokain, speed, LSD, pil-

ler, heroin, morfin eller metadon". Der er to gennemgående træk i besvarelsene. Kontanthjælpsmodtagere af udenlandsk oprindelse rapporterer i markant mindre omfang forbrug af den slags stoffer i sammenligning med personer af dansk oprindelse. Ordinært beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere af dansk oprindelse bruger stort set ikke den slags stoffer hver uge, mens nogle få af dem gør det lejlighedsvis ligesom ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere. Man må således formode, at hyppigt forbrug af den slags stoffer er uforeneligt med ordinær beskæftigelse. I undersøgelsen interesserer man sig videre for forbruget af alkohol og forskellige former for euforiserende stoffer ved spørgsmålet: »Har De nogensinde været ude i et misbrug af alkohol, stoffer eller lignende?« Der kan blot svares »Ja« eller »Nej«. man lader altså være op til kontanthjælpsmodtagernes egen forståelse af, hvornår forbruget er blevet til et misbrug.⁹ En fjerdedel af de ikke-beskæftigede med dansk baggrund angiver, at de har været ude i et misbrug. Blandt ordinært beskæftigede, tidligere kontanthjælpsmodtagere med dansk statsborgerskab er andelen markant lavere, nemlig 14 pct.; det tyder altså på, at misbrug af alkohol og euforiserende stoffer optræder som, eller indgår i en selektionsmekanisme for opnåelse af beskæftigelse blandt personer med dansk baggrund. Blandt udlændinge synes det ikke at være tilfældet, og de vurderer heller ikke selv i nær så høj grad at have et misbrug. Hvorvidt der her er tale om kulturelle forskelle i (over)forbrug blandt personer med dansk og udenlandsk baggrund, eller det er udtryk for forskellige vurderinger eller erkendelser, kan ikke afklares på det foreliggende grundlag. Lidt mere end hver tredje kontanthjælpsmodtager med dansk statsborgerskab oplyser, at de på et eller andet tidspunkt i fortiden har fået behandling for en psykisk lidelse eller personlige problemer.¹⁰ Behandlingen har ikke nødvendigvis været i forbindelse med kontanthjælpsperioder og kan for nogle ligge helt tilbage i skole- eller

9) På dette spørgsmål er der også et oplysningsbortfald på kun 2 pct. Der kan måske være et underrapporteringsproblem ved, at der sprogligt spørges i datid. Personer, som selv aktuelt på interviewtidspunktet mener at befinde sig i en misbrugssituation, kan måske af den grund have undladt at bekræfte spørgsmålet.

10) Spørgsmålet lød: "Har De nogensinde været til behandling for en psykisk lidelse eller personlige problemer?" Man kunne svare ja eller nej.

ungdomstiden. Blandt de ordinært beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere med dansk statsborgerskab har knap hver fjerde modtaget behandling for sådanne problemer. I sammenligning med langvarigt forsikrede ledige, har kontanthjælpsmodtagerne omtrent dobbelt så hyppigt deltaget i den slags behandlinger, jf. tabel B.3.1. Det mest overraskende ved disse andele er at godt en fjerdel af de udenlandske statsborgere uden beskæftigelse bekræfter spørgsmålet. Der er forementlig her tale om samtaler om personlige problemer i forbindelse med det indledende ophold i Danmark og efterfølgende problemer i forbindelse med integrationen.

Som punkt 7 og 8 i tabel 3.1 bedes de interviewede angive, hvorvidt de på interviewtidspunktet har søgt førtidspension, og om de er under (for)revalidering.¹¹ Lidt over 10 pct. af de ikke-ordinært beskæftigede kontanthjælpsmodtagere har søgt førtidspension, hvilket harmonerer med deres egen vurdering af, hvorvidt deres arbejdsevne er nedsat. Som helhed er der lidt færre i denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som mener sig berettiget til førtidspension, end der i 1997 var i gruppen af langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere i de tre byer. Der er dog også nogle få ordinært beskæftigede, som oplyser dette. Det fremgår imidlertid ikke, om de har en ansøgning liggende hos kommunen, eller en tidligere ansøgning er færdigbehandlet og afvist.

Som et sidste punkt i tabellen angives interviewerens vurdering af personens dansk kundskaber i det tilfælde, at personen eller dennes forældre er kommet her til landet som indvandrere eller flygtning. Der er grund til at erindre om, at vurderingen af sprogfærdighederne kun gælder for de kontanthjælpsmodtagere af udenlandsk oprindelse, som har ladet sig interviewe. Med dette forbehold noter man sig, at de interviewede udenlandske statsborgere åbenbart godt har kunnet opnå beskæftigelse, selv om de vurderes til at have

11) Spørgsmålet om førtidspension lød: "Har De søgt eller modtager De førtidspension?" De få personer, som faktisk modtager førtidspension på interviewtidspunktet, som følge af tidsforskydningen mellem registreringstidspunktet i efteråret 1999 og interviewtidspunktet i november 2000, holdes uden for tabel 3.1. Deltagelse i (for)revalidering fremkommer ved besvarelse af spørgsmålet: "Hvad er deres hovedbeskæftigelse for tiden?"

ringere danskkundskaber end kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk oprindelse, men som har opnået dansk statsborgerskab.

For at give et mere summarisk billede af omfanget af problemer, eller mulige problemer blandt kontanthjælpsmodtagere er der foretaget en simpel optælling af de første fire forhold i tabel 3.1, jf. tabel 3.2. Hvornår forekomsten af et forhold bliver et (muligt) problem er kun åbenbart, for så vidt angår ordblindhed.

For de øvrige forholds vedkommende er fastlæggelsen af et muligt problem sket i overensstemmelse med definitionerne i Bach (1998) af snævre problemer, nemlig således: Der er et problem med arbejds-
evnen, hvis den »i høj grad« er nedsat. Der er et alkoholproblem, hvis personen indtager 40 eller flere genstande pr. uge. Der er et problem med euforiserende stoffer, hvis personen blot lejlighedsvis har et forbrug altså, hvis personen svarer »ja«, selvom det kun sker sjældent.

Disse grænseværdier har selvfølgelig en arbitrær karakter, men de afgrænser antageligt nogle af de manifesterede forhold, som potentielle arbejdsgivere ville notere sig, hvis de faktisk blev præsenteret herfor. For så vidt angår disse fire udvalgte forhold, er det under hver tiende kontanthjælpsmodtager, som har to eller flere således afgrænsede problemer. Mindst 6 ud af 10 kontanthjælpsmodtagere har ingen af de fire problemer. Ellers fremtræder kontanthjælpsmodtagere af udenlandsk herkomst som værende mindre belastede af problemer end tilsvarende danske kontanthjælpsmodtagere. Dette forhold er allerede kommenteret.

Label 3.2.

Hyppigheden af fire udvalgte problemer ud over ledighed blandt kontanthjælpsmodtagere i november 2000. Særskilt angivelse efter statsborgerskab, beskæftigelsessituation og dansk eller fremmed baggrund. Procent.

	Dansk statsborgerskab			Udenlandsk statsborgerskab			I alt
	Ikke-ordinært beskæftiget ¹⁾		Ordinært beskæftiget ²⁾	Ikke-ordinært beskæftiget ¹⁾		Ordinært beskæftiget ²⁾	
	Dansk baggrund	Indvandrer/ flygtning					
<i>Antal problemer</i>							
0	61	76	63	78	79	90	70
1	29	22	28	18	19	7	24
2	8	1	8	3	1	2	5
3	1	0	1	0	0	0	1
4	0	0	0	0	0	0	0
Beregningsgrundlag	654	67	721	213 ³⁾	233	44	1.190

1) Ikke-ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter ikke personer, som modtager førtidspension, alm. pension m.v. på interviewtidspunktet. Dog er beskæftigede med under 20 timer pr. uge medtaget.

2) Ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter alle lønmodtagere uanset timetal, som ikke modtager nogen form for offentligt tilskud til ansættelsen.

3) 198 personer af disse (93%) har dansk baggrund.

3.4. Sammenhængen mellem forskellige forhold

Der er meget naturligt en vis sammenhæng mellem de seks undersøgte forhold. Det har været undersøgt ved udregning af korrelationskoefficienter mellem de seks forhold. ¹² I tabel 3.3 fremlægges korrelationskoefficienterne for kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund, uanset om de er i ordinær beskæftigelse eller ej (koefficienterne i tabellen er berenet på ca. 840 personer).

Som det fremgår af tabellen, kan man let opnå statistisk signifikans, når der er så mange observationer at beregne på, selv om koefficienternes størrelse ikke nødvendigvis er af praktisk betydning. Lad os derfor hæfte os ved koefficienter af størrelsesordenen ca. 0,20 eller endnu højere.

12) Eftersom samtlige seks forhold er ordinale kategorielle variabler bruges Spearmans korrelationskoefficient. Man kunne også have brugt en gamma-koefficient.

Tabel 3.3.
Korrelationskoefficienter mellem aktuelle og fortidige forhold blandt kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund. Spearmans korrelationskoefficient.

	1	2	3	4	5	6
1. Nedsat arbejdsevne	1					
2. Oplevet ordblindhed	0,08	1				
3. Ugentligt alkoholforbrug	0,02	0,03	1			
4. Hash- og narkoforbrug	0,08*	0,01		0,22***	1	
5. Behandling for psykiske/ personlige problemer	0,22***	0,00	0,01	0,18***	1	
6. Tidligere misbrug af alkohol/stoffer	0,19***	0,07*	0,19***	0,50***	0,25***	1

Anm.: * indikerer, at parameteren er signifikant på 0,05. *** indikerer, at parameteren er signifikant på 0,001.
Tallene i tabellens kolonneoverskrifter repræsenterer de tilsvarende nummererede forhold i tabellens forspalte
Koefficienterne i tabellen er beregnet på ca. 840 personer

Et par markante træk fra tabellen skal fremhæves. Det fremgår således, at tidligere behandlinger for psykiske lidelser er tilbøjelige til både at optræde samtidigt med tidligere misbrug af alkohol og narkotiske stoffer, hvad der jo kan være forventeligt, men også samtidigt med et aktuelt forbrug af hash og narko, men ikke alkohol. Der er altså indikationer af, at kontanthjælpsmodtagere, som har haft fortidige psykiske lidelser eller personlige problemer, som også har resulteret i behandling herfor, og som fortsat er ledige, hyppigere end andre kontanthjælpsmodtagere mindst har et lejlighedsvist forbrug af hash eller andre narkotiske stoffer.

For det andet varierer fortidig misbrug af alkohol og narkotiske stoffer positivt med de andre forhold på nær ordblindhed. Som tidligere omtalt medvirker spørgsmålets sproglige udformning til at fremme en positiv samvariation med aktuelt alkoholforbrug og brug af hash og andre narkotiske stoffer.

Det kan være svært at vurdere, hvornår en signifikant korrelationskoefficient udtrykker en markant sammenhæng mellem to forhold. Lad os derfor se på tre signifikante sammenhænge fra tabel 3.3. De første to vedrører, hvordan nedsat arbejdsevne samvarierer dels med fortidig behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer

Tabel 3.4.
Forekomsten af behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer i fortiden og tidligere misbrug af alkohol, stoffer eller lignende blandt kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund. Særskilt for graden af nedsat arbejdsevne hos kontanthjælpsmodtagerne. Procent.

	Fortidig behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer	Fortidig misbrug af alkohol, stoffer eller lignende	Mindste beregningsgrundlag
<i>Nedsat arbejdsevne pga. sygdom, ulykke eller slid:</i>			
I høj grad	49	36	135
I nogen grad	44	30	205
Ikke særligt	45	16	73
Slet ikke	24	16	434
I alt	34	22	847

og dels med fortidig misbrug af alkohol, stoffer eller lignende, jf. tabel 3.4.

I undersøgelsen er der ingen dateringer for, hvornår fortidig be- handling for psykiske eller personlige problemer er foregået, hvornår arbejdsevnen er blevet nedsat, eller hvornår det fortidige misbrug stod på. Derfor kan man heller ikke sige noget nærmere om årsags- sammenhængen mellem de tre forhold. Meget tyder da på, at nedsat arbejdsevne hyppigt har været forbundet med andre sociale begiven- heder, ligesom tallene også tyder på, at nedsat arbejdsevne optræder alene uden de to forhold. Lad os anskueliggøre samvariationen

Tabel 3.5.
Forekomsten af behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer i fortiden blandt kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund. Særskilt efter aktuel brug af hash, narko eller lignende. Procent.

	Bruger hver uge	Bruger ca. én gang om måneden	Bruger, men sjældent	Har tidligere brugt, men er ophørt hermed	Har højest brugt nogle få gange
Fortidig behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer	56	39	24	54	30
Beregningsgrundlag	39	18	25	129	637

mellem fortidig behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer og brugen af hash, narko eller lignende, jf. tabel 3.5. Det fremgår, at kontanthjælpsmodtagere, som tidligere har haft et hash- eller narko-forbrug også hyppigt har været i behandling for personlige problemer eller psykiske lidelser. Det fremgår også, at kontanthjælpsmodtagere, som aktuelt har et ugentligt eller lejlighedsvist brug af hash eller narko, meget hyppigere end andre tidligere har været i behandling. Således forekommer hyppig brug af hash, narko mv. blandt kontanthjælpsmodtagere at være udtryk for fortsatte sociale og personlige problemer.

3.5. Betalingsproblemer og samlede økonomiske situation

Det vil være naturligt, at kontanthjælpsmodtagere selv føler, at de har færre ressourcer til rådighed, end hvis de havde været i ordinær beskæftigelse gennem længere tid. Man kunne derfor også tilsvarende forvente, at de undlader at anskaffe sig nogle materielle goder og forbruge nogle ydelser, som det ellers ville være naturligt at gøre. I undersøgelsen har man forsøgt at klarlægge, om bestemte udvalgte større anskaffelser og ydelser er undladt eller misligholdt. Man stillede således alle interviewede personer spørgsmålet: *"Har Delfamilien inden for det sidste år af økonomiske grunde ladet være med at: a. Betale husleje? b. Betale for børnepasning? Osv."* De resterende udvalgte konkrete undladelser fremgår af forspalten i tabel 3.6 ligesom hyppigheden af besvarelsene. For nogle kontanthjælpsmodtagere er visse ydelser og materielle goder ikke relevante, hvorfor denne svarkategori også optrådte i skemaet. I tabellen angiver hyppigheden af "Ej relevant", hvor ofte denne svarkategori blev benyttet blandt samtlige, som fik stillet spørgsmålet. Den egentlige svarhyppighed af fx "Betale for børnepasning" er kun beregnet på baggrund af de relevante besvarelser, altså blandt dem som benytter børnepasning mod betaling. Nogle undladte betalinger har ikke nødvendigvis konsekvenser på kort sigt.¹³ Det gælder især for betaling af husleje og børnepasning, hvis der er tale om en familie, kommunen har genhusningsforpligtelse overfor. Der er iøvrigt ikke stor

13) Spørgsmålsformuleringen sonderer ikke mellem den situation, hvor en betaling undlades, fordi den er udskudt til senere betaling, og den situation, hvor betalingen slet ikke sker og heller ikke senere.

forskel mellem ordinært og ikke-ordinært beskæftigedes manglende betalinger på de to områder. Mindst en fjerdedel af de ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere har undladt at betale for el, gas, telefon eller lignende inden for det seneste år. Lidt færre blandt de beskæftigede har undladt det samme. Afdrag på lån og betalingskontrakter misligholdes i mindst lige så høj grad som betalinger af el, gas mv. Indvandrere og flygtninge har i endnu højere grad end kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund undladt at holde ferie uden for hjemmet af økonomiske grunde. Noget af forklaringen på denne forskel er formentlig, at mange indvandrere og flygtninge holder ferie ved at rejse til det land, de oprindeligt stammer fra. Er personen på kontanthjælp, ferieres mindre hyppigt på denne måde. Indkøb af fodtøj til sig selv eller øvrige familiemedlemmer, reparationer af boligen og tandlægebesøg er også områder, kontanthjælpsmodtagere sparer på som ledige i sammenligning med kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i beskæftigelse.

I undersøgelsen ønskede man kontanthjælpsmodtagernes egne vurderinger af deres økonomiske situation. Spørgsmålet lød: *"Hvordan vil De alt i alt bedømme Deres/familiens økonomiske situation, er den særdeles god, god, nogenlunde eller dårlig?"* Svarfordelingen fremgår også af tabel 3.6. Selv om vurderingen sker efter individuel målestok, vurderer de ordinært beskæftigede deres families økonomiske situation meget bedre end de ikke-ordinært beskæftigede. Men ca. hver femte af de på interviewtidspunktet ordinært beskæftigede vurderer dog stadigvæk at have en dårlig økonomisk situation. Dog vurderer godt halvdelen af de ikke-beskæftigede kontanthjælpsmodtagere, at de har en nogenlunde eller endda god økonomisk situation. En krydstabulering mellem besvarelserne af de to nævnte spørgsmål viser megen god konsistens i de to spørgsmåls målemetoder. Dem, som oplyser, at deres økonomiske situation er (særdeles) god, har færrest konkrete økonomiske problemer modsat de personer, hvis økonomiske situation er (særdeles) dårlig.¹⁴

14) Besvarelserne af det første spørgsmål om de otte konkrete økonomiske forhold er omkodet til en ny variabel, hvis værdier består af antal konkrete undladte betalinger. Den nye variabel er så krydstabuleret med besvarelserne af spørgsmålet om husstandens generelle økonomiske situation. Spermans korrelationskoefficient mellem de to variabler er så 0,52.

Tabel 3.6.

Kontanthjælpsmodtageres konkrete betalingsproblemer inden for det seneste år, samt vurdering af familiens samlede økonomiske situation. Særsomt angivelse efter statsborgerskab, beskæftigelses-situation og dansk eller fremmed baggrund. Procent.

	Dansk statsborgerskab				Udenlandsk statsborgerskab		I alt
	Ikke-ordinært		Ordinært		Ikke-ordinært	Ordinært	
	beskæftiget ¹⁾		beskæftiget ²⁾		beskæftiget ¹⁾	beskæftiget ²⁾	
	Dansk baggrund	Indvandrer/ flygtning	I alt				
Af økonomiske grunde har personen/familien undladt at:							
Betale husleje	14	17	15	13	7	10	13
- Ikke relevant	4	0	4	6	4	2	4
Betale for børnepasning	10	15	10	17	10	0	11
- Ikke relevant	70	61	69	61	62	63	66
Betale regninger for el, gas, telefon eller lignende	28	25	28	19	15	5	23
- Ikke relevant	3	0	3	5	3	2	3
Afdrag på lån og afbetalingskontrakter	29	33	30	24	14	10	26
- Ikke relevant	16	22	17	15	33	7	19
Holde ferie uden for hjemmet	59	81	61	37	60	49	57
- Ikke relevant	2	5	3	1	6	0	3
Købe fodtøj til Dem selv, ægtefælle/samlever eller børn	41	42	41	22	36	17	36
- Ikke relevant	1	2	1	0	0	0	1
Foretage reparationer ved boligen	39	47	40	16	24	17	32
- Ikke relevant	54	55	54	54	58	44	55
Gå til tandlægen	45	51	46	30	46	36	43
- Ikke relevant	0	2	1	1	1	2	1

(fortsættes)

Tabel 3.6.
Fortsat.

	Dansk statsborgerskab			Udenlandsk statsborgerskab		I alt	
	Ikke-ordinært		Ordinært	Ikke-ordinært	Ordinært		
	beskæftiget ¹⁾		beskæftiget ²⁾	beskæftiget ¹⁾	beskæftiget ²⁾		
	Dansk Indvander/ baggrund	I alt flygtning					
Egen bedømmelse af egen/familiens økonomiske situation:							
Særdeles god	2	2	2	7	1	7	3
God	15	6	14	31	14	30	18
Nogenlunde	39	39	39	42	41	35	40
Dårlig	29	39	30	13	36	23	28
Særdeles dårlig	16	11	16	8	7	5	12
Ved ikke	0	3	0	0	1	0	0
Mindste beregnings- grundlag	647	65	713	212	222	42	1.170

- 1) Ikke-ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter ikke personer, som modtager førtidspension, alm. pension m.v. på interviewtidspunktet. Dog er beskæftigede med under 20 timer pr. uge medtaget.
- 2) Ordinært beskæftigede på interviewtidspunktet omfatter alle lønmodtagere uanset timetal, som ikke modtager nogen form for offentligt tilskud til ansættelsen.
- 3) 198 personer af disse (93%) har dansk baggrund.

Det viser sig iøvrigt også, at de personer, som havde flest problemer med nedsat helbred, ordblindhed og misbrug, sådan som dette blev defineret ovenfor, ganske tydeligt er dem, som har flest konkrete økonomiske problemer og selv vurderer egen/familiens økonomiske situation som værende dårlig (sammenhængene dokumenteres ikke nærmere).

3.6. Kontanthjælpsmodtageres velbefindende

I undersøgelsen har man også interesseret sig for kontanthjælpsmodtagernes mentale velbefindende ved at spørge dem om forskellige sider af deres humør, sindstilstand og kropslige energi. Dette gøres ved hjælp af et spørgsmålsbatteri, som indledes med det gennemgående spørgsmål: "Hvor stor en del af tiden i de sidste 4 uger: a. Har De følt Dem veloplagt og fuld af liv? Vil De sige hele tiden, det meste af tiden, en del af tiden, noget af tiden, lidt af tiden eller på intet tidspunkt?" Dette efterfølges så af et nyt aspekt: "b. Hvor stor en del af tiden inden for de sidste 4 uger har De været meget nervøs?", hvor svarkategorierne er de samme. Der er i alt ni af sådanne aspekter af

Tabel 3.7.

Danske kontanthjælpsmodtageres tilkendegivelser af, hvor meget af tiden de føler sig veloplagte, nervøse, glade og trætte. Særskilt for om de er i ordinær beskæftigelse eller ej på interview-tidspunktet. Procent.

	Veloplagt				Følt Dem			
	og fuld af liv		Meget nervøs		Glad og tilfreds		træt	
	Ikke-ordinært beskæftiget	Ordinært beskæftiget	Ikke-ordinært beskæftiget	Ordinært beskæftiget	Ikke-ordinært beskæftiget	Ordinært beskæftiget	Ikke-ordinært beskæftiget	Ordinært beskæftiget
Hele tiden	12	17	4	1	17	25	8	2
Det meste af tiden	34	49	9	4	40	55	15	9
En del af tiden	19	16	9	5	16	9	16	15
Noget af tiden	17	10	8	5	11	5	19	20
Lidt af tiden	14	5	24	21	13	6	29	41
På intet tidspunkt	5	2	45	64	3	1	14	13
Beregningsgrundlag	695	213	695	213	696	211	695	212

velbefindende. Der er et oplysningsbortfald på højst 2 pct. på disse aspekter. I tabel 3.7 gives et indtryk af svarfordelingen af udvalgte aspekter af velbefindende blandt danske kontanthjælpsmodtagere. De ni aspekter af velbefindende er selvfølgelig genstand for individuel forståelse, fx hvor veloplagt skal man være for at være "...veloplagt og fuld af liv". På trods heraf er der alligevel en klar og enkel struktur i besvarelsene. Der kunne være valgt andre opdelinger end efter beskæftigelse på interviewtidspunktet, men når denne vælges, er det, fordi man må formode, at der er en gensidig kausal sammenhæng mellem beskæftigelse og velbefindende, selv om mange andre forhold også har betydning for personernes velbefindende, som det vises nedenfor. Det fremgår således, at de ordinært beskæftigede i større tidsrum føler sig veloplagte og fulde af liv og mindre trætte i sammenligning med de ikke-ordinært beskæftigede. Ligeledes er de ordinært beskæftigede oftere glade og tilfredse og måske derfor mindre hyppigt nervøse. Tilsvarende forskelle mellem beskæftigelse/ikke-beskæftigelse gælder for de øvrige aspekter af velbefindende.

3.7. Afslutning

Der kan være grund til endnu engang at betone forskellen mellem forekomsten eller intensiteten af de undersøgte forhold hos kontant-

hjælpsmodtagere med dansk og udenlandsk statsborgerskab. Disse forskelle optræder også i varierende grad blandt danske statsborgere afhængigt af deres danske eller udenlandske baggrund. Lad os tage forekomsten af selvrapporteret ordblindhed som eksempel. Der eksisterer en klinisk definition af begrebet ordblindhed, nemlig dårlig læsning til trods for normale færdigheder på andre områder, som formentlig ikke er almen kendt i befolkningen. Når de interviewede alligevel stort set alle ufortrødent svarer på spørgsmålet, svarer de naturligvis ud fra, hvad de selv mener, der er ordets almindelige brug blandt dem, som de omgås, er orienteret imod eller sådan, som de oplever ordet brugt i medierne. Danske statsborgere med dansk baggrund har formentlig primært deres forståelse af ordet ordblindhed fra deres oplevelser i det danske skolesystem. Anderledes forholder det sig med kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk statsborgerskab. De kan det danske sprog i meget varieret omfang, og mange kender næppe det danske ord ordblindhed og måske heller ikke et ord for begrebet på deres eget sprog.¹⁵⁾ Kontanthjælpsmodtagere af udenlandsk oprindelse er formentlig endnu mere heterogent sammensat end danske kontanthjælpsmodtagere, derved at nogle kommer fra de mest veluddannede kredse i deres hjemlande, som fx pakistanere og iranere, mens andre kommer fra de mindst udviklede dele af deres eget samfund, fx blandt tyrkere. Den først nævnte gruppe har formentlig en reference til ordblindhed, som nærmer sig den, danske betjener sig af, mens den sidstnævnte gruppe kan have meget lidt egentlig skolegang bag sig, og nogle er formentlig nærmest analfabeter. Ordet ordblindhed er et meningsløst begreb for den sidst nævnte gruppe, hvorfor de formentlig heller ikke bekræfter det i deres besvarelse af spørgsmålet. I modsætning til nogle af de andre undersøgte forhold er udbredelsen eller erkendelsen af ordblindhed blandt indvandrere og flygtningen med dansk statsborgerskab tilsyneladende upåvirket af deres ophold her i landet, ligesom forekomsten af (fortidig)

15) Ved interviewningen af helt eller delvist fremmedsprogede kontanthjælpsmodtagere har der ikke medvirket tolke fra Socialforskningsinstituttets side. Foranlediget af de interviewede selv, familie og slægtninge har sagsbehandlere virket som tolke i interviewsituationen. Ved så forskelligartede interview går noget af den oprindelige danske forståelse af ordene og begreberne tabt.

misbrug af alkohol, stoffere eller lignende er det.¹⁶ Derimod synes forekomsten af nedsat arbejdsevne at være påvirket af indvandres og flygtninges ophold her i landet. I det omfang de interviewede har været i kontakt med sygedagpengeregler og det almindelige sundhedsvæsen, må man formode, at der sker en sådan institutionel afsmitning på forståelsen af ordet arbejdsevne.¹⁷

Hvorvidt de diskuterede forskelle bunder i forskellige opfattelser af ordene og begreberne, er påvirket af forskellige oversættelser og forskellige referencer blandt danskere og personer af udenlandsk oprindelse lader sig ikke afgøre alene med vores interviewoplysninger. I så fald skulle besvarelsen af skemaerne have været fulgt op af intensive interview til klarlæggelse af, hvilke overvejelser der fik interviewpersonerne til at svare, som de gjorde. Der er også grund til at kommentere den ovenfor nævnte lejlighedsvis sammenligning mellem kontanthjælpsmodtageres forhold og langvarigt forsikrede lediges tilsvarende forhold, som kendes dels fra en undersøgelse i tre kommuner i 1997 og dels fra Arbejdsministeriets undersøgelse af marginalgruppen i 2000. Kontanthjælpsmodtagernes besvarelser indebærer, at de stort set for alle forholds vedkommende er ugunstigere stillet i relation til at komme ind på arbejdsmarkedet, end langvarigt forsikrede ledige er. I de to systemer er der vidt forskellig håndtering af "problemer ud over ledighed". Efter forskrifterne kan man således kun modtage dagpenge og være aktiveret i forsikrings-systemet, hvis man er til rådighed for arbejdsmarkedet, og systemet er ikke designet til at løse problemer, som rækker ud over ledighed. Derimod er det helt legitimt i kontanthjælpssystemet at vedkende sig personlige problemer, som rækker ud over ledighed, og deres eksistens medfører ikke tab af kontanthjælp.

16) Hvor langt fortiden rækker tilbage er heller ikke søgt præciseret i spørgsmålsformuleringen.

17) Besvarelserne af spørgsmålet: "*Er Deres arbejdsevne nedsat fx på grund af sygdom, ulykke eller slid?*" er også udtryk for en folkelig forståelse af ordene: "nedsat" og "arbejdsevne". Eksemplificeringen i spørgsmålsformuleringen lægger op til, at der skal være sket et tab i personens erhvervsevne, som er en forståelse, som står i modsætning til, at personens erhvervsevne er nedsat i sammenligning med personer af tilsvarende alder, uddannelse og baggrund. Spørgsmålsformuleringen går imidlertid ikke krystalklart på den første forståelse.

Disse forskellige håndteringer af problemer ud over ledighed kan medføre forskellige opfattelser blandt dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere af forekomsten af de udvalgte forhold og deres intensitet. Hvorvidt der forekommer en sådan systemafhængig definering af forekomsten og intensiteten af nogle forhold, og i hvilken grad det gør sig gældende, kan heller ikke afklares alene med de foreliggende surveydata.

Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud

4.1. Indledning

Den enkelte ledige kontanthjælpsmodtagers chancer for at opnå beskæftigelse afhænger i princippet af to forhold. På hvilken måde søger den ledige efter arbejde, fx jobsøgeintensitet og bredde i jobsøgningen, og hvor attraktiv forekommer den lediges arbejdskraft at være ud fra et arbejdsgiversynspunkt på det marked, hvor den pågældende søger arbejde. De arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere er da i konkurrence med andre arbejdssøgende, her forsikrede ledige. For at opnå at komme i arbejde kræves der aktiv jobsøgning fra den lediges side, eller at nogen er aktivt søgende på den lediges vegne, fx socialforvaltningen eller Arbejdsformidlingen (AF).

Jobsøgning er en aktivitet med mange dimensioner. Måden, ledige søger information om ledige job på, og bredden i jobsøgningen, for så vidt angår geografisk søgning, maksimal daglig transporttid, tiltrædelsesfrist, arbejdstidens placering, arbejdets omfang, lønkrav, andre krav til jobbet osv. I en surveyundersøgelse kan man spørge direkte til mange af disse aspekter. I undersøgelsen har man valgt at spørge til nogle af disse aspekter under forudsætning af, at nogle af de rammebetingelser, som gælder for modtagelsen af kontanthjælp, ændrer sig i forhold til de betingelser, som er gældende på interviewtidspunktet. Man spørger således, om kontanthjælpsmodtageres jobsøgningsadfærd ville ændre sig på visse dimensioner i den hypotetiske situation, at kontanthjælpen blev stoppet.

Nedenfor dokumenteres, at flertallet af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere ikke er jobsøgende. Alene af den grund er det interessant at undersøge, om der findes et muligt arbejdsudbud blandt de ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere. Der fremlægges to forskellige mål for dette latente arbejdsudbud. Omstændighederne, hvorunder dette udbud kunne gøres aktivt, har vi imidlertid

kun et perifert indtryk af i den foreliggende undersøgelse fx ved en tænkt ændring i jobsøgningsadfærden som følge af en påtænkt markant ændring i kontanthjælpen, fx dens bortfald.

4.2. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbuds fleksibilitet

4.2.1. Arbejdsmarkedsorienterede fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere

Ikke alle kontanthjælpsmodtagere er som tidligere beskrevet parate til at kunne påtage sig et job på arbejdsmarkedet. Der er mange forskellige årsager hertil. Nogle modtager fx kontanthjælp, fordi varigheden af sygedagpenge er overskredet. Andre har en ansøgning om førtidspension liggende hos kommunen, og atter andre har så udprægede sociale problemer, at kommunen ikke har tilmeldt vedkommende til AF som ledige. Formålet i dette kapitel er at undersøge arbejdsudbuddet blandt fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, som selv på interviewtidspunktet tilkendegiver at være orienteret mod arbejdsmarkedet, eller som, vi formoder engang i fremtiden, vil kunne få en plads på arbejdsmarkedet. I praksis afgrænser vi disse personer i interviewsituationen som de personer, hvis hovedaktivitet består i at være passivt forsørget eller forsørget som aktiveret uden samtidigt at definere sig selv ud af arbejdsmarkedet. Sidstnævnte gruppe omfatter personer, som på interviewtidspunktet oplyser, at deres hovedaktivitet var "langtidssyg", "hjemmearbejdende, uden erhvervsarbejde og uden offentlig hjælp", "førtidspensionist", "pensionist i øvrigt", "modtager af efterløn eller overgangsydelse", "ude af erhverv i øvrigt" og "andet". Denne sammensatte gruppe udgør 10 pct. af samtlige 1.242 interviewede personer (man kan ikke helt afvise, at denne blandede gruppe af personer indeholder enkelte kontanthjælpsmodtagere, som med rette skulle have haft stillet spørgsmålene om arbejdsudbud). Forudsete vanskeligheder med at få sidstnævnte sammensatte gruppe til at svare på spørgsmål om jobsøgning, maksimale daglige transporttider, mindste lønkrav mv. er også medvirkende til denne afgrænsning. De herved negativt afgrænsede fortsat ledige arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtagere udgør 55 pct. af de interviewede. Når vi således nedenfor belyser de fortsat ledige arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtageres fleksibilitet i arbejdsudbuddet, skal man selvfølgelig erindre, at denne gruppe ikke er repræsentativ for fx bestanden af kontanthjælpsmodtagere på et givet tidspunkt, men er en gruppe,

som er fremkommet som et resultat af en udvælgelsesproces nærmere bestemt undersøgelsens udvalgskriterium for personer, dvs. mindst 2 måneders kontanthjælp i efteråret 1999 i kombination med undersøgelsens tidsmæssige tilrettelæggelse: interviewfase ca. 1 år efter udvælgelsen. Dette undersøgelsesdesign medfører med rimelig sikkerhed, at de kontanthjælpsmodtagere, som (fortsat) er ledige på interviewtidspunktet, er nogle langtidsledige kontanthjælpsmodtagere. Dette er søgt belyst i tabel 4.1.

Tabel 4.1.

Centrale fordelingsmål for varigheden af igangværende kontanthjælpsperiode, varighed af fortidig forsørgelse og ordinær beskæftigelse. Særsomt efter personernes hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Måned.

	Varighed af igangværende kontanthjælpsperiode				Varighed af samlet ledighed og aktivering siden grundskole				Varighed af samlet beskæftigelse siden grundskole				Mindste bereg.- grundlag	
	Gen	F.25	Med	F.75	Gen	F.25	Med	F.75	Gen	F.25	Med	F.75		
Hovedaktivitet på interviewtidspunktet														
<i>Beskæftigede:</i>														
Selvstændige					74	24	48	115	148	24	60	300		13
Ordinært beskæftigede					43	10	28	61	100	24	60	156		236
Fleks- og puljejob					113	96	120	144	132	18	78	240		18
<i>Kursister/ uddannelsessøgende</i>														
					28	6	15	40	50	6	30	60		117
Revalidender					65	36	64	91	73	31	48	96		20
<i>Fortsat ledige:</i>														
Aktiverede	45	12	24	60	93	39	77	132	82	6	42	120		216
Ikke-aktiverede	46	10	24	60	94	36	79	132	100	12	60	168		354
Modtager														
a-dagpenge	33	11	24	48	70	24	54	111	90	24	60	108		17
Orlovshavende	38	12	23	56	47	23	38	66	27	0	9	48		22
<i>Ikke-arbejdsmarkeds- orienterede:</i>														
Langtidssyg	37	12	23	42	90	23	77	114	122	30	120	204		24
Førtidspensionist	50	14	36	48	91	40	57	138	178	48	180	276		30
Andre	33	11	14	36	57	12	39	81	136	14	78	192		46

Anm.: Gen = Gennemsnit. F.25 = 25%-fraktilen. F.75 = 75%-fraktilen. Med = Medianen.

Varigheden af beskæftigedes og kursisters/uddannelsessøgendes forrige afsluttede kontanthjælpsperiode kendes ikke fra surveymateriale. Derfor skal sammenligningen mellem fortsat lediges varighed af offentlig understøttelse og arbejdsmarkedserfaring på den ene side og de tilsvarende forhold for beskæftigede, kursister/uddannelsessøgende og ikke- arbejdsmarkedsorienterede på den anden side ske ved oplysninger om den samlede varighed af ledighed og aktivering og samlede ordinære beskæftigelse siden grundskolen, jf. tabel 4.1.² Det fremgår, at de fortsat ledige har et meget større omfang af fortidig offentlig understøttelse som følge af ledighed og aktivering i sammenligning med de beskæftigede og især med kursister/uddannelsessøgende. Med hensyn til fordelingen af fortidig beskæftigelse er forskellen mellem de fortsat ledige og de beskæftigede meget mindre.

De fortsat lediges samlede fortidige offentlig forsørgelse som følge af ledighed og aktivering er derimod mindre afvigende i forhold til de ikke- arbejdsmarkedsorienterede personers tilsvarende forhold, men de ikke- arbejdsmarkedsorienterede har en længere fortid på arbejdsmarkedet bag sig end de fortsat ledige, hvad man også skulle forvente.

For næsten alle undergrupper af personer gælder det, at fordelingen af de målte varigheder er højreskæve, idet medianen er (meget) mindre end gennemsnittet. Dette gælder således også for varigheden af fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres igangværende kontanthjælpsperiode.³ Medianen er 2 år, mens gennemsnittet er på knap 4 år. Videre viser det sig faktisk, at fordelingen af varigheden af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres igangværende forløb alene er ret identisk med fordelingen af den samlede varighed af de

2) De tilgrundliggende spørgsmål lød: *"Hvor længe har De alt i alt haft arbejde, siden De gik ud af skolen? De skal ikke medregne arbejde i jobtræning/aktivering/beskyttet beskæftigelse, som De har fået på grund af arbejdsløshed."*, *"Hvor længe har De alt i alt været ledig, siden De gik ud af skolen? De skal ikke medregne de perioder, hvor De evt. har deltaget i aktivering."* og *"Hvor længe har De alt i alt deltaget i aktivering, siden De gik ud af skolen?"* Respondenterne kunne angive et antal år og måneder som svar på de tre spørgsmål.

på interviewtidspunktet ordinært beskæftigedes fortidige afsluttede ledigheds- og aktiveringsforløb.

4.2.2. Kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud og dets fleksibilitet

Langt fra alle kontanthjælpsmodtagere er som nævnt parate til at kunne påtage sig et ordinært arbejde. Fra kontanthjælpsmodtageren selv ved vi fra besvarelsen af spørgsmålet: *“Er De tilmeldt Arbejdsformidlingen som arbejdssøgende?”*, hvad vedkommende selv ved om socialforvaltningens vurdering af dette forhold. Ligeledes har vi kontanthjælpsmodtagerens opfattelse af sig selv som en person, der blot mangler arbejde eller uddannelse, eller som en person, der også har helbredsproblemer eller andre sociale problemer ud over ledighed. De to forhold tabuleres i tabel 4.2, hvis rækkeoverskrifter indeholder en klassifikation af de ikke-ordinært beskæftigede kontanthjælpsmodtagere, som samtidig er mest arbejdsmarkedsorienterede derved, at de ikke har klassificeret sig selv som fx “langtidssyg”, “førtidspensionist”, mv., da de blev spurgt om deres hovedbeskæftigelse på interviewtidspunktet.

Tallene i tabel 4.2 er udtryk for kontanthjælpsmodtagernes bedste viden om de to forhold og dermed en indikation for, hvad der virkeligt er gældende, hvilket fx understreges af, at hver femte orlovshavende person mener at være tilmeldt AF, ligesom ikke alle forsikrede dagpengemodtagere mener at være tilmeldt AF. De to indikatorer peger i samme retning. Ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere er ifølge socialforvaltningens vurdering angiveligt mindre arbejdsmarkedsparate end aktiverede kontanthjælpsmodtagere, som oftest kun har ledighed som problem, hvorfor de åbenbart også hyppigere er tilmeldt AF. Når omkring halvdelen af kontanthjælps-

-
- 3) Varigheden af det igangværende kontanthjælpsforløb fremkommer som svar på spørgsmålet: *“Hvornår henvendte De Dem sidste gang for at få kontanthjælp?”* Et svar angives ved et årstal og en måned. Den således fremkomne varighed omfatter også perioder, hvor vedkommende måtte have deltaget i aktivering siden sidste henvendelse.

modtagerne selv mener, at de er rubriceret hos socialforvaltningen som havende sociale og helbredsmæssige problemer ud over ledighed, må man formode, at sådanne personer ikke udfolder et effektivt arbejdsudbud. På mange dimensioner vil deres arbejdsudbud være begrænset eller fraværende.

Også til senere brug medtages hyppigheden af personernes besvarelse af spørgsmålet: *“Har kommunen eller Arbejdsformidlingen inden for de seneste 12 måneder henvist Dem til et ordinært arbejde? (Dvs. et job, som ikke var et aktiveringsjob).”* Omkring 2 pct. af de (fortsat ledige) aktiverede og ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere har modtaget et sådant tilbud fra henholdsvis kommunen og AF, jf. tabel 4.2. 5 pct. af de ordinært beskæftigede har modtaget et ordinært jobtilbud fra kommunen inden for de seneste 12 måneder før interviewtidspunktet, og halvt så mange har modtaget fra AF (disse procenter fremgår ikke af nogen tabel). I betragtning af disse størrelsesforhold forekommer det ikke afgørende for jobsøgende kontanthjælpsmodtagere at være tilmeldt AF, hvorfor kontanthjælpsmodtagere også må formodes at have tilsvarende stor indflydelse på deres egen jobsøgningsproces uden nævneværdig indblanding fra AFs eller kommunens side fx ved fremskaffelse af job-tilbud, som det ville være forbundet med sanktioner at afslå. Kommunen kan ved sin aktiveringspolitik alligevel påvirke kontanthjælpsmodtageres motivation til at søge job eller udskyde jobsøgning.

Blandt de forskellige mål for effektiviteten og fleksibiliteten i kontanthjælpsmodtageres arbejdsudbud præsenterer vi først det almindelige mål for, hvornår en person kan tiltræde et nyt job. Personernes tiltrædelsesfrist fremkommer ved deres besvarelse af spørgsmålet: *“Hvornår vil De kunne påbegynde et andet arbejde?”* Dette spørgsmål stilles i spørgeskemaet inden, man begynder at spørge til jobsøgning og jobsøgningens omfang. Derfor er der indsat to svarkategorier: “Kan slet ikke påbegynde et arbejde” og “Vil slet ikke påbegynde et arbejde”. De to svarkategorier opfanger personer, som af den ene eller anden grund mener sig forhindret i at påtage sig arbejde, eller som slet ikke er motiveret for at deltage. I modsætning til hvad man skulle forvente, kan aktiverede kontanthjælpsmodtagere faktisk hurtigere tiltræde et job end ikke-aktiverede kontanthjælpsmodta-

Tabel 4.2.

Tilmelding hos AF og sociale problemer ud over ledighed hos arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtagere. Særskilt efter hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

	Hovedbeskæftigelse på interviewtidspunktet				I alt
	Aktiverede	Passive	Modtagere	Orlovs-havende	
	kontanthjælps- modtagere	kontanthjælps- modtagere	af a-dagpenge		
<i>Tilmeldt AF:</i>					
Ja	46	35	68	21	39
Nej	46	56	26	75	52
Ved ikke	8	9	5	4	8
<i>Formodet administrativ registrering i socialforvaltningen:</i>					
Kun ledighed	58	42	83	71	50
Ledighed og sociale problemer	39	53	11	29	46
Ved ikke	4	5	6	0	4
<i>Modtaget ordinært jobtilbud fra kommunen eller AF inden for de seneste 12 måneder:</i>					
Ja, kommunen	3	2	5	4	2
Ja, AF	2	2	0	0	2
Nej	94	96	95	96	95
Mindste beregningsgrundlag	243	393	18	24	679

gere, som også hyppigere afviser at kunne påbegynde et job, jf. tabel 4.3. De personer, som kan tiltræde et job inden for en tidsfrist herunder kategorien “senere”, får så stillet spørgsmålet: “*Hvor lang samlet transporttid til og fra arbejde er De villig til at påtage Dem for at få arbejde?*” Som det ses, kan en fjerdedel af de aktiverede og en femtedel af de ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere acceptere en daglig transporttid til og fra arbejde, ialt, på over 1 time, jf. tabel 4.3. Medvirkende til denne lave andel er også, at mange anfører, at de slet ikke kan eller slet ikke vil påtage sig arbejde.⁴ I forlængelse heraf vil kun en ganske beskedne andel acceptere over 2 timers daglig transporttid.

4) Beregningsgrundlaget er som til forrige spørgsmål, hvorfor vi også medtager personer, som angiver, at de ikke kan eller vil påbegynde et arbejde.

Tabel 4.3.

Fleksibiliteten i arbejdsudbuddet hos arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtagere. Særskilt efter hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

	Hovedbeskæftigelse på interviewtidspunkt				
	Aktiverede kontanthjælps- modtagere	Passive kontanthjælps- modtagere	Modtagere af a-dagpenge	Orlovs-havende	I alt
<i>Tiltrædelsesfrist:</i>					
Dagen efter	41	32	53	4	35
I overmorgen	3	2	11	0	3
Inden for 1 uge	7	6	0	0	6
Inden for 2 uger	1	1	0	0	1
Inden for 1 måned	4	4	5	0	4
Senere	17	16	16	75	19
Kan slet ikke påbegynde et arbejde	21	32	5	21	27
Vil slet ikke påbegynde et arbejde	7	7	11	0	7
Ved ikke	1	0	0	0	0
<i>Maksimal acceptabel daglig transporttid tur/retur:</i>					
Ind til 1/2 time	16	14	21	21	15
Over 1/2 ind til 1 time	27	22	21	33	24
Over 1 ind til 1 1/2 time	11	8	5	8	9
Over 1 1/2 ind til 2 timer	9	7	26	4	8
Over 2 ind til 3 timer	3	2	5	0	2
Over 3 timer	2	2	5	4	2
Kan slet ikke påbegynde et arbejde	21	32	5	21	27
Vil slet ikke påbegynde et arbejde	7	7	11	0	7
Ved ikke	3	6	0	8	5
<i>Villighed til at påtage sig arbejde med længere transporttid, hvis kontanthjælpen ellers blev standset:</i>					
Ja	41	30	63	29	35
Nej, hurtigt finde arbejde med mindre transporttid	8	7	5	17	8
Nej, vil klare mig på anden måde	8	6	5	21	8
Nej, andre grunde til ikke at arbejde	4	5	5	4	5
Ved ikke	12	12	5	8	11
Kan slet ikke påbegynde et arbejde	21	32	5	21	27
Vil slet ikke påbegynde et arbejde	7	7	11	0	7

(fortsættes)

Tabel 4.3.
Fortsat.

	Hovedbeskæftigelse på interviewtidspunkt				I alt
	Aktiverede kontanthjælps- modtagere	Passive kontanthjælps- modtagere	Modtagere af a-dagpenge	Orlovs-havende	
<i>Villighed til at påtage sig arbejde, der lå langt uden for hidtidig/ ønsket fagområde, hvis kontant- hjælpen ellers blev standset:</i>					
Ja	53	49	63	54	51
Nej, ville hurtigt finde et andet arbejde	5	6	5	4	5
Nej, ville klare mig på anden måde	5	4	5	17	5
Nej, andre grunde til ikke at påtage sig arbejde	9	21	16	21	17
Ved ikke	28	20	11	4	22
<i>Villighed til at flytte for at kunne få et varigt arbejde:</i>					
Ja	26	22	32	13	23
Ja, hvis ægtefælle/samlever også kan få varigt arbejde dér	8	5	16	25	7
Ja, hvis børnene også kan blive passet	7	6	21	29	8
Ja, hvis husstanden ikke går ned i levestandard	2	2	0	0	2
Ja, hvis jeg og evt. husstand kan opnå mærkbar fremgang i levestandard	2	5	0	4	4
Ja, under andre betingelser	4	6	0	0	5
Ved ikke	1	0	0	0	0
Nej	60	63	47	63	61
Mindste beregningsgrundlag	242	385	19	24	675

I undersøgelsen søgte man også at få et indtryk af fleksibiliteten i arbejdsudbuddet, når visse rammebetingelser for arbejdsudbuddet ændres markant. Man stillede således spørgsmålet: “*Ville De påtage Dem et arbejde med længere transporttid, hvis Deres kontanthjælp/ understøttelse ellers ville blive stoppet?*” til de personer, som umiddelbart forinden havde angivet en maksimal acceptabel transporttid. Det er givetvis svært for mange at forestille sig, hvad deres situation uden kontanthjælpen ville indebære, og hvad de i så fald ville

foretage sig. Der er da også forholdsvis mange, som ikke ved, hvad de skal svare på spørgsmålet. De aktiverede kontanthjælpsmodtagere synes igen at være de mest fleksible. 57 pct. af dem ville således ubetinget påtage sig et job med længere transporttid eller finde arbejde med kortere transporttid eller klare sig på anden måde, jf. tabel 4.3. De resterende har andre grunde til ikke at påtage sig arbejde eller ved ikke, hvad de skal svare, eller har tidligere i forbindelse med spørgsmålet om tiltrædelsesfrist tilkendegivet, at de slet ikke kan eller vil påbegynde et arbejde.⁵

Som reaktion på reduktion eller bortfald af kontanthjælp kan man også vælge at påtage sig job med arbejdsopgaver, som man ellers ikke ville have påtaget sig. Man stillede således spørgsmålet: *“Ville de påtage Dem et arbejde, der lå langt uden for Deres hidtidige eller ønskede fagområde, hvis Deres kontanthjælp/understøttelse ellers ville blive stoppet?”* Dette spørgsmål stilles til alle arbejdsmarkedsorienterede personer på interviewtidspunktet. Det fremgår, at ca. 60 pct. af de aktiverede og ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere enten ubetinget ville finde arbejde af en art langt uden for hidtidigt eller ønsket fagområde eller blot finde et andet arbejde eller klare sig på anden vis, jf. tabel 4.3. Tager man besvarelsene som en strømpil for fleksibilitet i arbejdsudbuddet, vil markante og dramatiske ændringer i rammebetingelserne for modtagelse af kontanthjælp fremkalde både forøget villighed til at påtage sig andet arbejde, end man hidtil ønskede, og til at påtage sig ekstra transporttid i sammenligning med den situation, hvor kontanthjælpen udgør forsørgelsesgrundlaget efter gældende regler.

Den geografiske mobilitetstilbøjelighed er den sidste dimension, som belyses i tabel 4.3, hvor besvarelsene af spørgsmålet: *“Ville De være villig til at flytte for at kunne få et varigt arbejde?”* fremgår. For nogle kontanthjælpsmodtagere indeholder spørgsmålet et yderligere hypotetisk element i forudsætningen om “varigt arbejde”. Der er ingen interviewervejledning til indkredsning af dette begreb, så det

5) De to sidstnævnte kategorier repræsenterer dermed svar, som er fremkommet i anden sammenhæng uden forudsætningen om, at kontanthjælpen kunne standses. De er medtaget hér som “svarkategorier” for at have samme beregningsgrundlag som ved de øvrige spørgsmål.

er alene den individuelle forståelse af ordet, som er baggrund for besvarelsen. Vi ved ikke, hvordan hver enkelt person har opfattet ordet, men mon ikke man med "varigt arbejde" har forstået job, som ikke eksplicit eller implicit er gjort tidsbegrænsede. Hvor varigt et job er, kan imidlertid ikke udledes af, at jobbet ikke er erklæret tidsbegrænset. Det må bedømmes konkret af ansøgeren ud fra dennes branchekendskab, svingninger i efterspørgslen efter virksomhedens produkter, personalesammensætningen mv.

Under de gældende rammebetingelser er lidt over halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne ikke villige til at flytte for at kunne få varigt arbejde. Omkring en fjerdedel er ubetinget villige til at flytte, de resterende er villige, hvis en eller flere supplerende forudsætninger imødekommes, fx at der findes løsninger for børnepasning, ægtefællens arbejdssituation løses, og krav om uændret eller fremgang i indtægt indfries.

Vi har allerede beskrevet, at især mange passive kontanthjælpsmodtagere enten mener, at de slet ikke kan påtage sig eller slet ikke vil påtage sig et arbejde. Vi vil nu belyse, hvor mange kontanthjælpsmodtagere der er aktivt arbejdssøgende og på hvilken måde. Som i andre undersøgelser spørger man: "*Søger De (andet) erhvervsarbejde?*" Spørgsmålet stilles også til de beskæftigede. Der er heller ingen interviewvejledning til dette spørgsmål vedrørende, hvilke aktiviteter der kunne anses for at være jobsøgning, og fx hvor hyppigt sådanne aktiviteter skulle udføres. 30 pct. af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere tilkendegiver således, at de er jobsøgende ifølge deres egen forståelse af spørgsmålet, jf. tabel 4.4. 18 pct. af de på interviewtidspunktet ordinært beskæftigede oplyser også, at de er jobsøgende, mens 16 pct. af de fleks- og puljejobansatte oplyser det samme (sidstnævnte procenter fremgår ikke af nogen tabel).

De personer, som bekræfter at være jobsøgende, spørges så: "*Hvad har De gjort inden for den seneste måned for at få arbejde?*" Der er således knyttet en tidshorisont til det sidstnævnte spørgsmål, hvad der ikke var ved spørgsmålet om jobsøgning. Personernes spontane svar indplaceres herefter af interviewerens blandt nogle fortrykte muligheder, som fremgår af tabel 4.4. Svarafgivelsen beregnes både

Tabel 4.4.

Jobsøgning blandt arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtagere. Særskilt efter personers hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

	Hovedbeskæftigelse på interviewtidspunkt				I alt
	Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	Passive Modtagere af kontanthjælps- a-dagpenge modtagere	Orlovs-havende		
<i>Søger erhvervsarbejde</i>	30	30	32	4	29
<i>Konkrete søgeaktiviteter inden for den seneste måned:</i>					
Henvendt sig til kommunen for at høre om arbejde	4 (14)	3 (10)			
Henvendt sig til AF for at høre om arbejde	10 (33)	5 (17)			
Henvendt sig direkte til arbejdsgivere	12 (41)	10 (36)			
Kontaktet venner, slægtninge mv.	3 (11)	3 (9)			
Svaret på eller indrykket annoncer i aviser, TV, fagblade mv.	12 (43)	11 (38)			
Læst annoncer i aviser, TV, fagblade mv.	9 (31)	7 (23)			
Har allerede fået job, som påbegyndes senere	0 (0)	0 (0)			
Andet	0 (1)	2 (5)			
Ikke gjort noget	7 (26)	9 (30)			
Passiv og aktiv jobsøgning:					
Ja, aktivt jobsøgende	21	19	11	4	19
Ja, men ikke gjort noget	2	3	6	0	3
Ja, men kun via kommunen/AF	6	6	11	0	6
Ikke aktivt søgende, men tilmeldt AF	24	16	50	21	20
Ikke aktivt søgende, og ikke tilmeldt AF	48	56	22	75	53
Kommunen/AF har efter 1. januar 1999 forlangt, at personen skulle søge arbejde:					
Ja, kommunen	13	10	5	13	11
Ja, AF	2	4	5	8	3
Nej	87	89	89	83	88

(fortsættes)

som andele dels for de personer, som oplyser at være arbejdssøgende, dels blandt samtlige. Det gælder næsten uden undtagelse,

Tabel 4.4.
Fortsat.

	Hovedbeskæftigelse på interviewtidspunkt						I alt
	Aktiverede		Passive Modtagere af		Orlovs- havende		
	kontanthjælps- modtagere	kontanthjælps- modtagere	a-dagpenge				
Timer brugt på jobsøgning sidste måned:							
0	77 (21)		80 (32)				
1	5 (16)		2 (8)				
2	2 (9)		2 (8)				
3-4	4 (15)		2 (8)				
5-6	2 (9)		2 (7)				
7-10	3 (10)		4 (14)				
11-20	2 (7)		3 (10)				
21-40	3 (10)		3 (10)				
Over 40	1 (3)		1 (2)				
Gennemsnitligt antal timer	2,8 (8,7)		2,7 (8,1)				
Standardafvigelse på antal timer	10,1(14,2)		9,5(11,9)				
Mindste beregningsgrundlag	241	68	385	109	18	24	668

Anm.: Tallene i parentes angiver andele blandt kontanthjælpsmodtagere, som bekræfter at være jobsøgende.

at aktiverede kontanthjælpsmodtagere mindst ligeså hyppigt som ikke-aktiverede gør brug af de forskellige måder at søge job på. Den særlige svarkategori “Ikke gjort noget” forekommer hos godt hver fjerde, som oplyser at være jobsøgende, men altså ikke har gjort noget som helst konkret inden for den seneste måned og heller ikke henvendt sig til kommunen eller AF for at høre om job. Begrebsmæssigt giver det ikke megen mening at definere sig selv som jobsøgende på denne måde, hvis man ikke kan nævne mindst én aktivitet inden for én måned. Man kan også undre sig over, at så relativt mange oplyser, at de har henvendt sig til kommunen eller AF for at høre om arbejde, når vi ovenfor har beskrevet, at højst 5 pct. har modtaget et ordinært jobtilbud fra AF eller kommunen inden for de sidste 12 måneder. Disse svar dækker formentlig bl.a. over, at de i klientsamtaler hos socialforvaltningen har spurgt sagsbehandleren, om kommunen kan anvise vedkommende arbejde, fx når sagsbehandleren understreger klientens forpligtigelse til at være jobsøgende. Af tabel 4.4 fremgår det også, at især kommunernes

sagsbehandlere, men også AFs personale lejlighedsvist forlanger, at kontanthjælpsmodtagerne skal være jobsøgende. Således erindrer ca. 15 pct. af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere at have været præsenteret for et sådant krav. 18 pct. af de på interviewtidspunktet ordinært beskæftigede kontanthjælpsmodtagere har været udsat for lignende krav også hyppigst fra kommunen. En tilsvarende andel af de fleks- og puljejobansatte har oplevet det samme (sidstnævnte tal fremgår ikke af nogen tabel).

De i tabellen anførte konkrete søgeaktiviteter dækker da over tre typer: Kategorien "Ikke gjort noget" kan ikke siges at være udtryk for egen jobsøgning. Den anden kategori består af "indirekte aktiviteter", nemlig når kontanthjælpsmodtagere henvender sig til kommunen eller AF for at høre om arbejde. De resterende aktiviteter definerer vi som aktiv jobsøgning. Denne opdeling kan bruges til at skabe et endnu mere nuanceret billede af jobsøgningen ved at kombinere de to øverste oplysninger i forspalten i tabel 4.4 tillige med oplysningen om tilmelding hos AF. Resultatet angives i tabel 4.4 under overskriften: "Passiv og aktiv jobsøgning". Det fremgår, at ca. 20 pct. af kontanthjælpsmodtagerne kan karakteriseres som aktivt jobsøgende, højst 30 pct. kan karakteriseres som passivt søgende nemlig med kommunen og AF som stedfortrædende jobsøgere, mens ca. 50 pct. ikke søger, eller har henvendt sig til kommunen/AF for at søge arbejde, eller mener sig registreret hos AF.

Intensiteten i kontanthjælpsmodtageres jobsøgning er søgt indkredset med spørgsmålet: "*Hvor mange timer har De alt i alt brugt på at søge arbejde i den sidste måned?*" Stort set alle, som oplyser at være jobsøgende, oplyser også et timetal. I forlængelse af ovenstående beskrivelser af jobsøgning er det ikke overraskende, at hver tredje af de jobsøgende ikke-aktiverede slet ikke har brugt tid på at søge job inden for den seneste måned. På den anden side er der en lille gruppe, som bruger næsten en hel arbejdsuge inden for en måned på at søge job. Vurderet på dette intensitetsmål udfolder gruppen af fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere som helhed imidlertid ganske lidt jobsøgning. Op til 80 pct. af gruppen har ikke brugt tid på at søge job, eller har brugt så lidt, at de ikke selv vælger at tælle det med som jobsøgning.

4.3. Kontanthjælpsmodtageres reservationsløn og forventede løn

Kontanthjælpsmodtageres lønkrav for at påtage sig et arbejde er et væsentligt aspekt af fleksibilitet i arbejdsudbuddet og dermed mulighederne for at opnå beskæftigelse. I undersøgelsen har man således også søgt at indkredse det mindste lønkrav, kontanthjælpsmodtagere stiller for at gå i arbejde. Dette lønkrav kaldes reservationslønnen. Størrelsen af denne reservationsløn afhænger af, hvilke tilgængelige alternativer kontanthjælpsmodtagere har, og hvilket arbejde der er tale om. Et job har adskillige dimensioner, således arbejdets omfang i timer, arbejdstidens placering, arbejdets belastning, forekomst af arbejdsmiljøpåvirkninger mv., som kan udløse større eller mindre kompensation, foruden at selve arbejdets faglige karakter også udløser forskellig løn.

I vores spørgsmålsformulering om reservationslønnen har vi valgt eksplicit at tage hensyn til, at kontanthjælpen kan mistes, hvis ledige/aktiverede kontanthjælpsmodtagere anvises et job gennem AF/kommunen. Emnet indledes i spørgeskemaet ved, at følgende tekststreng læses op for de interviewede: *“Forestil Dem, at kommunen eller AF bad Dem overtage et almindeligt arbejde, og at kontanthjælpen/understøttelsen ville blive stoppet, hvis De ikke tog det.”* Herefter følger det egentlige spørgsmål: *“Hvad er den laveste løn – før skat, De ville acceptere for at tage et almindeligt arbejde under disse vilkår?”* De interviewede kunne angive et kronebeløb enten som en timeløn eller som et beløb for et længere tidsrum, typisk som et beløb pr. måned. Da man vidste, at nogle kontanthjælpsmodtagere ikke ville eller kunne påtage sig et arbejde, blev der åbnet for brug af følgende svarkategori: “Vil slet ikke påbegynde arbejde”.

Umiddelbart efter spørgsmålet vedrørende reservationsløn følger et spørgsmål, som tager sigte på at afdække, hvor høj løn kontanthjælpsmodtagere forventer at få, hvis og når de får et arbejde: *“Hvor meget regner De med at tjene – før skat, når De får et arbejde?”* Besvarelsen af dette spørgsmål sker på samme måde som spørgsmålet om reservationslønnen, blot er der i stedet for åbnet op for brug af svarkategorien: “Regner ikke med at få noget job”. Omfanget af de forskellige typer besvarelser af de to spørgsmål fremgår af tabel 4.5. Det egentlige oplysningsbortfald bestående af “Beløb uoplyst” og

“Ved ikke” er ikke overnormalt stort hos kontanthjælpsmodtagerne på interviewtidspunktet bortset fra forventet løn hos aktiverede kontanthjælpsmodtagere. “Ved ikke”-besvarelsene er i øvrigt de dominerende i dette billede. Omfanget af denne type oplysningsbortfald er formentlig udtryk for, at en begrænset andel af kontanthjælpsmodtagerne ikke tænker over deres jobsøgning på den måde, som den indledende tekst og spørgsmålsformuleringerne er udtryk for, eller ikke forstår tankegangen og begreberne.

Ideen bag spørgsmålsformuleringen om reservationsløn er hentet fra den økonomiske tankegang omkring jobsøgning. Ifølge denne tankegang kan jobsøgende, som har lokaliseret et ledigt job, ikke vende tilbage til dette job og påbegynde det efter at have modtaget andre dårligere jobtilbud, hvis vedkommende først har afslået det oprindeligt tilbudte job. Ifølge tankegangen er ledige derfor nødsaget til at indrette deres jobsøgning således, at de, når de har lokaliseret et ledigt job, hvor de har gjort sig bekendt med lønnen og andre tilgængelige forhold, alene på baggrund af disse oplysninger beslutter sig for at acceptere jobtilbuddet eller ej. Teorien siger så, at det i denne situation er mest rationelt på forhånd at fastlægge et mindste lønkrav, som alle lokaliserede jobtilbud sammenlignes med. Det første lokaliserede job med et løntilbud højere end dette mindste lønkrav, accepteres. Opfører de jobsøgende sig i overensstemmelse med disse forudsætninger, vil de forvente at modtage en løn, mindst på højde med deres mindste lønkrav. Hvis ledige derimod kun forventer at kunne opnå en løn, mindre end reservationslønnen, er det også en begrundelse for ikke at være jobsøgende.

Bedømt på besvarelsene af de to spørgsmål synes der at være god konsistens i disse. Ca. 9 pct. angiver en forventet løn, som er under reservationslønnen, mens knap 60 pct. angiver forventede lønninger, som overstiger reservationslønnen. De resterende ca. en tredjedel angiver identisk reservationsløn og forventet løn. På et overenskomstreguleret arbejdsmarked kan der være god fornuft i at angive en forventet løn, som er identisk med reservationslønnen, hvis man eksempelvis søger inden for et velafgrænset område, hvor startlønnen er identisk og ikke står til individuel forhandling ved ansættelsen. Reservationslønnen og den forventede løn er ri-

Tabel 4.5.
Resultaterne af kontanthjælpsmodtageres besvarelser af spørgsmålene vedrørende reservationslønninger og forventet løn. Særskilt efter personers hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

	Aktiverede kontanthjælpsmodtagere		Passive kontanthjælpsmodtagere		Modtagere af a-dagpenge		Orlovs-havende		I alt	
	R.løn	F.løn	R.løn	F.løn	R.løn	F.løn	R.løn	F.løn	R.løn	F.løn
Beløb angivet	77,6	68,3	66,2	58,6	89,5	79,0	66,7	66,7	71,0	62,9
Uoplyst beløb/ ved ikke	11,7	20,2	7,8	7,1	5,3	5,3	20,8	16,7	9,1	9,2
Vil slet ikke påbegynde arbejde	11,0		26,0		5,3		12,5		20,0	
Regner ikke med at få noget arbejde		19,5		34,3		15,8		16,7		27,9
Beregningsgrundlag	246	246	396	396	19	19	24	24	685	685

Anm.: R.løn = Reservationsløn; F.løn = Forventet løn.

meligt tæt sammenhørende for kontanthjælpsmodtagere, idet korrelationskoefficienten mellem de to er 0,62 for alle fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere.

Fordelingen af reservationsløn og forventet løn fremgår af tabel 4.6 og 4.7.⁷ Sammenligningen mellem størrelserne af reservationslønnen og forventet løn er også relevant af en anden grund. Spørgsmaalsformuleringen for reservationslønnen er nemlig hypotetisk i modsætning til spørgsmaalsformuleringen for den forventede løn derved, at kontanthjælpsmodtagere bedes angive deres laveste lønkrav under forudsætning af, at kontanthjælpen falder væk, hvis de ikke overtager et af kommunen/AF anvist job. Størrelsen af de angivne reservationslønninger i denne situation indikerer, at kontanthjælpsmodtagerne nok ikke tager denne hypotetiske situation så bogstaveligt, som at de helt er uden offentlig forsørgelse, hvis de ikke får jobbet til den angivne reservationsløn. Der er formentlig adskillige årsager til, at respondenterne evt. kunne have svært ved at forstå en situation, som afviger så markant fra de gældende regler for modtagelse af kontanthjælp. For det første ved vi fra deres egne

7) Der er ikke spurgt nærmere til arbejdsomfanget fx i timer pr. uge, som modsvarer beløbsangivelserne. Da under halvdelen angiver en timeløn, omregnestil månedslønninger under forudsætning af en arbejdsuge på 37 timer. Herved indføres en antagelse gældende færrest mulige personer.

Tabel 4.6.

Fordelingen af den beregnede månedlige reservationsløn blandt arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtagere. Særsomt for hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

Månedsløn	Aktiverede kontanthjælps- modtagere	Passive kontanthjælps- modtagere	Modtagere af a-dagpenge	Orlovs- havende	I alt
0 - 3.999	1,1	0,0			0,4
4.000 - 5.999	0,5	0,4			0,4
6.000 - 7.999	2,1	0,8			1,2
8.000 - 8.999	4,7	1,2			2,7
9.000 - 9.999	10,0	3,8			6,2
10.000 - 10.999	7,3	14,5			11,3
11.000 - 11.999	5,2	2,3			3,9
12.000 - 12.999	11,0	10,3			10,7
13.000 - 13.999	11,5	9,5			11,3
14.000 - 14.999	16,8	20,6			19,1
15.000 - 15.999	10,5	8,0			8,6
16.000 - 16.999	11,0	14,1			12,6
17.000 - 17.999	3,1	4,6			3,9
18.000 - 18.999	2,6	1,5			2,1
19.000 - 19.999	1,6	1,5			1,4
20.000 - 20.999	0,0	3,1			1,7
21.000 - 21.999	0,0	0,4			0,2
22.000 - 23.999	0,0	0,4			0,2
24.000 - 25.999	0,0	1,9			1,0
26.000 -	1,1	1,2			1,0
Gennemsnitlig månedsløn	13.124	14.167	13.318	13.173	13.695
Standardafvigelse på månedslønnen	3.671	3.700	2.697	1.707	3.639
Beregningsgrundlag	191	262	17	16	486

oplysninger, at der højst er 5 pct., som inden for de seneste 12 måneder har modtaget et ordinært jobtilbud fra kommunen/AF. For det andet ved vi fra nærværende kapitel, at ganske mange trods alt er fleksible i deres arbejdsudbud på adskillige dimensioner, hvis der blev ændret dramatisk i rammebetingelserne for at modtage kontanthjælp fx bortfald af selve kontanthjælpen. Og for det tredje vurderer en stor andel af både langtidsledige kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige, at de hurtigt kunne finde arbejde, hvis de var villige til at tage et hvilket som helst job under de gældende rammebetingelser for modtagelse af kontanthjælp, jf. Bach (1998);

Tabel 4.7.

Fordelingen af den beregnede forventede månedlige løn blandt arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtagere. Særsomt for hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

Månedsløn	Aktiverede kontanthjælps- modtagere	Passive kontanthjælps- modtagere	Modtagere af a-dagpenge	Orlovs- havende	I alt
0 - 3.999	0,0				0,0
4.000 - 5.999	0,0				0,0
6.000 - 7.999	0,0	0,4			0,2
8.000 - 8.999	1,8	0,9			1,2
9.000 - 9.999	4,2	0,4			1,9
10.000 - 10.999	2,4	5,2			4,2
11.000 - 11.999	2,4	3,0			3,0
12.000 - 12.999	10,7	4,7			7,2
13.000 - 13.999	11,9	7,3			9,1
14.000 - 14.999	12,5	18,1			15,6
15.000 - 15.999	14,3	12,5			13,5
16.000 - 16.999	11,9	20,3			16,2
17.000 - 17.999	6,0	7,3			6,7
18.000 - 18.999	6,6	5,2			6,3
19.000 - 19.999	3,0	1,7			2,1
20.000 - 20.999	7,1	5,6			6,7
21.000 - 21.999	0,6	0,9			0,7
22.000 - 23.999	1,2	0,9			0,9
24.000 - 25.999	1,2	3,0			2,3
26.000 -	2,4	2,6			2,3
Gennemsnitlig månedsløn	15.446	15.807	16.144	15.174	15.654
Standardafvigelse på månedslønnen	4.144	3.947	3.514	3.319	3.984
Beregningsgrundlag	168	232	15	16	431

Arbejdsministeriet (2001). I en tidligere undersøgelse har man spurgt ledige om deres reservationsløn, både når der var knyttet tab af understøttelse til at undlade at acceptere jobbet (betinget reservationsløn), og uden at der var knyttet dette tab hertil (ubetinget reservationsløn), jf. Bach (1999). Den procentvise forskel androg omkring ca. 6 pct.⁸ Sammenfattende kan vi derfor sige, at den

8) Denne størrelse baserer sig på de gennemsnitlige reservationslønnings blandt ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Blandt de aktiverede kontanthjælpsmodtagere er forskellen nok lidt større, (jf. Bach 1999,s.53)

betingede reservationsløn, som anvendes her i undersøgelsen, ligger i underkanten af den ubetingede reservationsløn, som nok er mere i overensstemmelse med de gældende rammebetingelser for kontanthjælpsmodtageres jobsøgning.

Det er naturligt at sammenligne fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres forventede løn med den faktiske månedsløn hos de kontanthjælpsmodtagere, som var kommet i ordinær beskæftigelse på interviewtidspunktet, selv om der kun er de ovennævnte økonomiske holdepunkter for sammenligningen. I denne sammenligning forekommer gennemsnittet af kontanthjælpsmodtageres forventede løn at være stort set identisk med den gennemsnitlige faktiske opnåede løn i ordinær ansættelse hos tidligere kontanthjælpsmodtagere på 15.541 kr. pr. måned svarende til en beregnet timeløn på 102 kr. En almindelig regressionsanalyse kan afgøre, om det er tilfældet, fordi de to grupper er forskelligt sammensat med hensyn til forhold, som er determinerende for den opnåede løn, jf. den senere analyse i afsnittet 4.4. Det er nærliggende at sammenligne fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres lønkrav og forventninger til lønnen med Arbejdsministeriets undersøgelse af marginalgruppens tilsvarende oplysninger. 5 pct. af marginalgruppen er dog kontanthjælpsmodtagere, men det er så lidt, at det ikke påvirker relevansen af sammenligningen. Sammenligningen foretages på oplyste gennemsnitlige beløb og viser, at fortsat ledige ikke-aktiverede forsikredes reservationsløn overstiger de tilsvarende kontanthjælpsmodtageres med ca. 2.200 kr. pr. måned, mens de aktiverede forsikredes reservationsløn overstiger de tilsvarende kontanthjælpsmodtageres med knap 2.600 kr. For så vidt angår den forventede løn, så overstiger de ikke-aktiverede forsikrede lediges forventede løn de tilsvarende kontanthjælpsmodtageres med ca. 1.800 kr., mens de aktiverede forsikredes forventede løn overstiger de tilsvarende kontanthjælpsmodtageres med 1.050 kr. Fortegnet af forskellene er som forventet, men ellers er det svært at vurdere niveauet, bl.a. fordi de to grupper er forskelligt sammensat med hensyn til kvalifikationer og andre forhold, som arbejdsgivere tillægger betydning ved rekruttering og aflønning.

4.4. Analyse af reservationsløn og forventet løn

Imidlertid er det jo ikke alle blandt de benævnte arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtagere, som har angivet en reservationsløn og en forventet løn, fordi de i denne sammenhæng oplyser, at de slet ikke vil påbegynde et arbejde eller ikke regner med at komme i arbejde. Omkring 90 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, som ikke oplyser en reservationsløn eller en forventet løn, søger heller ikke arbejde. Blandt dem, som har oplyst en reservationsløn og forventet løn, er knap 40 pct. jobsøgende, hvilket kunne bero på sandsynligheden for at få deres forventninger opfyldt.

Nedenfor fremlægges nogle resultater fra regressionsanalyser af variationen i reservationslønnene og de forventede lønninger, hvoraf det fremgår, hvilke grupper af kontanthjælpsmodtagere som har henholdsvis lave og høje lønkrav og forventninger herom (regressionsanalyserne vises eksplicit i Bach & Harsløf, 2001). Sammenfattende kan man om disse analyser sige, at omkring 90 pct. af variationen i begge typer lønninger ikke kan forklares ved kendetegn/egenskaber hos kontanthjælpsmodtagerne, som vi er bekendt med fra vores survey. Den resterende variation kan henføres til tre til fire rimeligt objektive forhold, nemlig omfanget af almen skoleuddannelse, køn, national baggrund og fremkomsten af krav om jobsøgning fra kommunen/AF inden for de seneste 2 år.

Omfanget af skoleuddannelse har betydning derved, at kontanthjælpsmodtagere, som har taget en gymnasial uddannelse, har forholdsvis høje lønkrav og forventninger om tilsvarende høje lønninger. Mere overraskende er det imidlertid, at kontanthjælpsmodtagere, som ikke har gået i almen grundskole eller har gjort det i mindre end 7 år, angiver reservationslønninger, som mindst er på højde med niveauet af alle andres reservationslønninger og forventer tilsvarende relativt høje lønninger. Det særlige ved denne gruppe er foruden spredningen i deres reservationslønninger, at gruppen udelukkende består af personer, som evt. har gået i udenlandsk grundskole. Gruppen er i øvrigt markant mindre jobsøgende end alle de andre kontanthjælpsmodtagere.

For det andet har kvinder markant lavere reservationsløn end mænd, knap 2.000 kr. pr. måned lavere, og tilsvarende lavere forventninger til lønnen, når de kommer i arbejde. Dette skyldes antageligt, at kvinder gennemgående påtænker at arbejde i færre timer om ugen end mænd. Det har vi dog ingen oplysninger om.¹¹ Det har også været undersøgt, om omfanget af formaliseret erhvervsuddannelse havde indflydelse på de to typer af lønninger, men det har ikke kunnet påvises.

Indvandrere og flygtninges reservationslønnings er ikke markant lavere end de lønninger, som kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund angiver. Derimod forventer de at opnå lønninger, som ligger ca. 1.200 kr. under, hvad kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund angiver.

Kontanthjælpsmodtagere, som kommunen eller AF ikke havde stillet krav om jobsøgning til inden for de seneste 2 år, oplyser gennemgående også højere reservationsløn og forventer også at opnå højere løn. Det forekommer nærliggende, at et sådant krav får kontanthjælpsmodtagere til at sænke reservationslønnen og justere forventningerne tilsvarende ned.

Det er også værd at bemærke, at niveauet for reservationsløn og forventet løn er uafhængigt af, hvilken type indkomst kontanthjælpsmodtagere havde umiddelbart forinden. Man kunne særligt formode, at personer, som umiddelbart forinden havde erhvervsindkomst, angav højere reservationsløn og forventet løn i sammenligning med personer, som levede af offentlig forsørgelse, SU eller anden type indkomst. Det har heller ikke kunnet påvises, at reservationslønnen eller forventningerne til lønnen hverken afhænger af varigheden af indeværende periode med kontanthjælp, den samlede varighed af offentlig

11) Der er noget belæg for denne betragtning i materialet derved, at når ovennævnet regressions analyse gennemføres særskilt for hhv. personer, som har angivet månedlige beløb og timelønsbeløb, ligger kvinders reservationsløninger og forventede lønninger knap 2.000 kr. under de tilsvarende for mænds vedkommende for gruppen, som oplyser månedlige beløb, mens forskellen er knap det halve for gruppen, som oplyser timelønsbeløb.

forsørgelse siden folkeskolen eller den samlede varighed af evt. beskæftigelse siden folkeskolen. Især den fraværende sammenhæng med varigheden af kontanthjælp i indeværende periode er bemærkelsesværdig (fraværet er ganske vist i overensstemmelse med fraværet af varighedsbegrænsning på kontanthjælp). Dette forhold kan skyldes underrepræsentationen af de korte kontanthjælpsforløb grundet undersøgelsens design, hvilket nok også er det lys, som den manglende betydning af indkomstart og varighed af evt. erhvervsuddannelse skal ses i. De fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere har i gennemsnit været på kontanthjælp i knap 4 år inden interviewtidspunktet. Man får den formodning, at en længerevarende kontanthjælpsperiode går ind og reducerer betydningen af ressourcer i form af formaliseret erhvervsuddannelse og erhvervs erfaring også i kontanthjælpsmodtageres egen bevidsthed, når de tænker over lønforventninger og reservationsløn.

Videre hæfter man sig ved fraværet af en aldersmæssig variation i reservationslønnen og lønforventningerne. Kontanthjælpens aldersafhængighed kunne afstedkomme et spring i reservationslønnen omkring de 25 år. Endvidere er reservationslønnen eller den forventede løn uafhængig af forekomsten af hjemmeboende børn og dermed af forsørgerforpligtigelser over for børn, hvilket også er et af de forhold, som udløser forhøjet kontanthjælp og ad den vej kunne fremkalde forhøjet reservationsløn.

Man kan kvalificere niveauet af de arbejdsmarkedsorienterede kontanthjælpsmodtageres reservationslønnings og forventede lønninger ved at sammenligne disse med lønniveauet for de beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere. Vurderet alene på gennemsnittet af månedslønnen, 15.541 kr., for kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i ordinær beskæftigelse, og den forventede månedsløn, 15.807 kr., blandt ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere er der ikke nogen markant forskel. Men derfor kan der alligevel være en niveauforskel, når der justeres for, at de to grupper af kontanthjælpsmodtagere er forskelligt sammensat mht. en række forhold, som påvirker den opnåelige løn som beskæftiget. Der er derfor gennemført en regressionsanalyse, hvor månedslønnen enten i form af opnået månedsløn for de beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere

eller forventet løn for de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere optræder som responsvariabel. Som forklarende variabler har vi medtaget en række forhold, som normalt medtages i lønanalyser, foruden variabelen, som angiver, om personer er beskæftigede eller fortsat ledige på interviewtidspunktet. Når der således justeres for de forhold, som påvirker den opnåelige løn på markedet, viser det sig, at de fortsat ledige har forventninger til månedslønnen, som overstiger de opnåede månedslønninger med godt 900 kr., hvilket også er udtryk for en signifikant forskel.

På tilsvarende vis kan man undersøge, hvordan niveauet af de fortsat lediges reservationsløn forholder sig til niveauet af den opnåede månedsløn blandt beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere. Det viser sig, at de fortsat lediges reservationsløn ligger ca. 1.300 kr. under, hvad de beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere har opnået i månedsløn, hvilket også er en signifikant forskel.¹² Det er ganske forventeligt, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres reservationsløn ligger under de allerede beskæftigedes opnåede løn, ikke mindst som hér når den betingede reservationsløn er i brug. Arbejdsministeriet (2001) finder, at den gennemsnitlige ubetingede reservationsløn¹³ for fortsat ledige ikke-aktiverede medlemmer af marginalgruppen overstiger den gennemsnitlige opnåede løn blandt beskæftigede tidligere medlemmer af marginalgruppen med ca. 1.300 kr. pr måned, mens de ikke-aktiverede fortsat lediges forventede løn overstiger den opnåede månedsløn med gennemsnitligt

12) For at nå frem til en slutmodel i de to regressionsanalyser har det været undersøgt, om vekselvirkninger mellem variabelen, som angiver, om personer er beskæftigede eller fortsat ledige på den ene side, og alle de øvrige variabler har kunnet testes til at være insignifikante. tilbage bliver bl.a. hovedvirkningen af variabelen, som angiver, om personer er beskæftigede eller fortsat ledige. Denne hovedvirkning andrager de omtalte 900 kr. og 1.300 kr., som begge er signifikante. Det indgår i alt 623 personer, når de opnåede månedslønninger sammenlignes med de forventede månedslønninger, og 735 personer, når de opnåede månedslønninger sammenlignes med reservationslønningerne.

13) Den ubetingede reservationsløn defineres som det mindste lønkrav, en person forlanger for at overtage et job, når det ikke er forbundet med sanktioner fra de offentlige myndigheders side at afslå jobtilbuddet.

knap 2.600 kr. pr. måned, jf. Arbejdsministeriet (2001).¹⁴

Mere overraskende er det, som det er vist ovenfor, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres forventninger til lønnen er markant højere end den løn, som tilsvarende tidligere kontanthjælpsmodtagere har kunnet opnå som beskæftigede. Hvis der er en umiddelbar rationel forklaring på denne forskel, skulle den fx bestå i, at de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere i højere grad var i besiddelse af nogle uobserverbare karakteristika, som har en gunstig indflydelse på lønniveauet. Det er imidlertid svært at underbygge denne formodning. En anden mulig forklaring kunne bestå i, at mange kontanthjælpsmodtagere gennemgående har for høje forventninger til den opnåelige løn og derfor må nedjustere forventningerne for at komme i beskæftigelse. I den foreliggende situation skulle det indebære, at de beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtagere havde foretaget denne nedjustering ved at blive ansat til lønninger, som i gennemsnit ligger under, hvad de havde forventet, mens de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere (endnu) ikke havde foretaget denne justering. Vi kender imidlertid ikke de beskæftigede tidligere kontanthjælpsmodtageres forventninger til lønnen, og vi ved derfor heller ikke, om der er sket en nedjustering i forbindelse med deres ansættelse. Der er imidlertid ikke synlige indikationer på en sådan generel nedjustering; fx aftager de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres reservationsløn og deres forventede løn ikke med varigheden af deres forudgående understøttelse med kontanthjælp. Heller ikke den opnåede løn synes at være aftagende med varigheden af den forudgående understøttelse med kontanthjælp eller varigheden af samlet understøttelse siden skoletiden.

Man kunne formode at finde en sammenhæng mellem niveauet for lønforventningerne og reservationslønnen på den ene side og mulighederne for at komme i beskæftigelse på den anden. Denne formodning kan ikke umiddelbart afvises. Ovenstående overvejelser gælder naturligvis også det tilsvarende refererede forhold mellem

14) Arbejdsministeriet har, så vidt det fremgår, ikke korrigeret for, at gruppen af fortsat ledige er forskelligt sammensat mht. kvalifikationer mv. i sammenligning med de personer, som har opnået beskæftigelse på interviewtidspunktet. En sådan korrektion fx ved en regressionsanalyse ville dog antageligt ikke formindske de omtalte forskelle.

forventet løn blandt fortsat ledige medlemmer af marginalgruppen og opnået løn blandt tidligere medlemmer af marginalgruppen.

4.5. Videre undersøgelse af jobsøgning

I dette afsnit vil vi fortsætte undersøgelsen af forskellige sider af fleksibilitet i arbejdsudbuddet ved bl.a. at uddybe og sammenkæde nogle af de aspekter, som har været behandlet ovenfor.

Vi starter med at belyse, hvilket arbejde de jobsøgende fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere søger. Til dette formål bruges besvarelserne af spørgsmålet: *“Hvilket arbejde vil De gerne have? (fx malersvend, anlægsgartner)”*. Respondenterne kan så angive et arbejde i form af en jobfunktion, en profession eller én eller flere foretrukne brancher-områder mv. helt efter egen angivelse uden nærmere retningslinier end det, der ligger i eksemplificeringerne: malersvend og anlægsgartner. Besvarelserne foreligger i datamaterialet i form af tekststrenger, hvoraf nogle indeholder flere foretrukne arbejdsområder, fordi adskillige personer angiver mere end ét foretrukket arbejdsområde.

Spørgsmålsformuleringen indeholder det centrale ord *“gerne”*, hvorfor besvarelserne af denne formulering kan afspejle et element af ønsketænkning, som alligevel ikke prioriteres eller forfølges i den faktiske jobsøgningsadfærd, som til gengæld nok tydeligere ville være fremkommet i besvarelser af spørgsmålsformuleringen: *“Hvilket arbejde søger De?”* Den anvendte spørgsmålsformulering har derimod den kvalitet, at besvarelserne i højere grad afspejler jobsøgendes oprindelige præferencer og orientering i forhold til arbejdsmarkedet. Sådanne besvarelser kan således fx i højere grad angive, hvilke arbejdsområder kontanthjælpsmodtagerne efterhånden vil søge at bevæge sig hen imod, hvis de opnår fodfæste på arbejdsmarkedet, og deres præferencer i øvrigt er upåvirket heraf.

Det er åbenbart, at kontanthjælpsmodtageres jobsøgning i lighed med andre arbejdssøgende bl.a. er påvirket af deres evt. tidligere arbejds erfaring og faglige uddannelse. Derfor knytter der sig særlig opmærksomhed til kontanthjælpsmodtagere, som ikke har nogen kompetencegivende erhvervsuddannelse eller blot har nogle kursusaktiviteter. 54 pct. af de mandlige og 72 pct. af de kvindelige

Tabel 4.8.

Foretrukne arbejdsområder for arbejdssøgende fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende erhvervsuddannelse. Særskilt for mænd og kvinder. Procent.

Foretrukne arbejdsområder	Mænd	Kvinder
Hvilket som helst arbejde	11	14
Udendørs arbejde	20	3
Industrien	6	9
Rengøring	4	11
Lagerarbejde	17	1
IT-området mv.	7	4
Transport	13	0
Forskellige professioner	17	11
Kontor og butik	6	19
Pasning af børn mv.	4	17
Pasning af ældre mv.	0	6
Køkken-området	2	3
Medie og reklame	0	1
Selvstændig	4	0
Ved ikke/uoplyst	9	7
Beregningsgrundlag	54	70

Anm.: Kategorien »forskellige professioner« dækker over følgende angivelser: Mekaniker, murer, cykelsmed, dekoratør og hekpotolog(krybdyr), som er angivet af mænd, og anlægsgartner, frisør, jordemoder, møbelsnedker, tandklinikassistent, el-service og malerlærling, som angives af kvinder.

arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere tilhører denne kategori. For at få et overblik over alle disse angivne arbejdsområder er disse søgt reduceret til 15 hovedområder, jf. tabel 4.8. Der er en tydelig kønsbestemt orientering i kontanthjælpsmodtageres jobpræferencer. Kvinder orienterer sig mod arbejdsområder inden for kontor og butik, pasning af børn, rengøring og et hvilket som helst job, mens mandlige kontanthjælpsmodtagere orienterer sig mod udendørs arbejde, lagerarbejde, forskellige professioner, transport (chauffør) og et hvilket som helst job.

Det er bemærkelsesværdigt, at der er så relativt få, der orienterer sig mod arbejde i industrien, udendørs arbejde, eller som blot er indstillet på at tage et hvilket som helst arbejde. Der er også relativt få, som er orienteret mod et rengøringsjob, som er relativt let

tilgængeligt, om end der ofte er tale om deltidsbeskæftigelse, hvorfor det kortsigtede økonomiske incitament for kontanthjælpsmodtagere kan være begrænset. Pasning af ældre er heller ikke et højt prioriteret arbejdsområde for kontanthjælpsmodtagere og slet ikke blandt de mandlige.

Når de arbejdssøgende kvindelige kontanthjælpsmodtagere så relativt hyppigt orienterer sig mod pasning af børn, kan det netop skyldes, at de relativt ofte aktiveres netop ved pasning af børn, og nogle kommuner søger at rekruttere pædagogmedhjælpere ved at screene blandt aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

4.6. Potentielt arbejdsudbud blandt ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere

Vi fortsætter med at undersøge, om der ikke findes et muligt arbejdsudbud blandt kontanthjælpsmodtagere, som ikke søger job. Når 30 pct. af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere er jobsøgende, og endnu færre er aktivt jobsøgende, kunne man formode, at nogle af dem, som ikke er jobsøgende, er disponerede for at være det, hvis de på den ene eller anden måde blev motiveret til at være det.

Til belysning af dette forhold har man stillet to spørgsmål. Det første lyder: *“Tror De, at De kunne få et (andet) arbejde, hvis De søgte?”* Og det andet spørgsmål lyder: *“Hvilket arbejde ville De gerne have, hvis De fik det tilbudt? (fx malersvend, anlægsgartner)”*. Begge spørgsmål er hypotetiske i deres formulering, og besvarelserne kan derfor være uforpligtende og måske præget af ønsketænkning eller unødig pessimisme. Det er imidlertid vores formodning, at besvarelserne giver et fingerpeg, dels om hvor tilgængelige relevante ledige job er for respondenter, som ikke tilkendegiver at være jobsøgende, dels hvordan ikke aktuelt arbejdssøgende orienterer sig mod arbejdsmarkedet. Vi fremlægger først besvarelserne af det førstnævnte spørgsmål, hvis svarkategorier fremgår af kolonneoverskrifterne til tabel 4.9.

De ordinært beskæftigede vurderer jobchancerne meget gunstige, hvis de valgte at søge nyt job, mens de ikke-aktiverede fortsat

ledige klart vurderer dem mest ugunstige. Alle er ifølge lovgivningen forpligtede til at være selvforsørgende, hvis de formår det. Med dette udgangspunkt er det bemærkelsesværdigt, at hver tredje ikke-aktiverede skønner mere eller mindre sikkert, at de kunne finde et job, hvis de gav sig til at søge arbejde. Mens det for en del aktiverede kan være fornuftigt for dem selv og for samfundet at vente med at søge arbejde, indtil de har afsluttet et kvalificerende forløb, gælder det samme ikke for de ikke-aktiverede. Visse ikke-aktiverede kan evt. følge sprogkurser mv., som ikke almindeligvis benævnes aktivering. Når ikke-aktiverede så alligevel undlader at søge arbejde, selv om de vurderer jobchancerne som gunstige, kan det skyldes, at de netop ikke vil tage et hvilket som helst job.

Herefter sammenstilles besvarelserne af det andet spørgsmål¹⁵ på den

Tabel 4.9.
Ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtageres vurdering af, om de kunne få et (andet) arbejde, hvis de søgte. Særsomt efter kontanthjælpsmodtageres hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

	Ja, helt sikkert	Ja, det tror jeg	Nej, det tror jeg ikke	Nej, helt sikkert ikke	Ved ikke	Beregningsgrundlag
<i>Beskæftigede:</i>						
Selvstændige	23	23	38	0	15	13
Ordinært beskæftigede	45	31	5	3	16	209
Ansatte i fleks- og puljejob	13	44	31	0	13	16
<i>Uddannelsessøgende/kursister (ikke-aktiverede)</i>						
	44	32	10	0	13	112
<i>Revalidender</i>						
	33	48	5	0	14	21
<i>Fortsat ledige:</i>						
Aktiverede	11	32	25	15	16	170
Ikke-aktiverede	13	19	25	25	18	277
Modtagere af a-dagpenge	23	38	23	8	8	13
Orlovshavende	22	35	26	4	13	23

15) Spørgsmålet lød: »Hvilket arbejde ville De gerne have, hvis De fik det tilbudt? (fx malersvend, anlægsgartner) «.

Tabel 4.10.
Kategorisering af ikke-arbejdssøgende fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres tilkendegivelser om ønsket arbejdsområde, forventet løn og reservationsløn, opdelt efter køn og erhvervsuddannelse. Procent.

	Ufag- lærte	Fag- lærte	Mænd Andre udd.	Ufag- lærte	Fag- lærte	Kvinder Andre udd.
1. Ønsket arbejdsområde oplyst tillige med forventet løn og reservationsløn	48	46	74	42	31	49
2. Ønsket arbejdsområde oplyst, men enten forventet løn og/eller reservationsløn uoplyst	5	4	3	13	13	10
3. Ønsket arbejdsområde oplyst, men regner ikke med at få noget job	12	8	10	12	13	4
4. Ønsket arbejdsområde oplyst, men vil slet ikke påbegynde arbejde	3	0	3	2	0	0
5. Ønsket arbejdsområde oplyst, men regner ikke med at få noget job og vil slet ikke påbegynde arbejde	15	23	0	14	19	14
6. Ønsket arbejdsområde kan ikke tydes/forstås/spøgefuld	1	0	10	0	0	0
7. Ønsket arbejdsområde afspejler manglende arbejdsduelighed	3	8	0	1	6	2
8. Ønsket arbejdsområde angiver, at arbejde er uønsket	0	0	3	3	0	0
9. Ønsket arbejdsområde angivet som: "Ved ikke" mv.	15	12	0	14	19	16
Beregningsgrundlag	120	26	31	232	16	51

måde, at den enkelte besvarelse fremlægges sammen med personens oplysning om forventet løn, reservationsløn og det ovenfor behandlede spørgsmål om tilgængeligheden af job, opdelt efter personernes køn, erhvervsuddannelse og hovedaktivitet på interviewtids-

punktet. Formålet er at sammenstille det ønskede arbejdsområde, hvis det blev tilbudt med tidligere afgivne besvarelser, hvor det var muligt, at respondenternes tilkende-givelser kunne indplaceres i kategorierne: "Regner ikke med at få noget job" og "Vil slet ikke påbegynde arbejde", hvis disse svar var mere dækkende for deres orientering mod arbejdsmarkedet, jf. afsnit 4.3.

Vi søger at gruppere de afgivne besvarelser efter, hvor megen lid man kan fæstne til, at besvarelser repræsenterer et potentielt latent arbejdsudbud uden dog at fremlægge eller kommentere det ønskede arbejdsområde, således som vi gjorde det ovenfor for personer, der tilkendegav at være jobsøgende. Sammenstillingen fremgår af tabel 4.10. Knap halvdelen angiver således både et ønsket arbejdsområde, hvis de kunne få det tilbudt, og et beløb både for forventet løn og reservationsløn, jf. tabel 4.10, 1. række. Omtrent halvdelen eller lidt flere af denne gruppe vurderer mere eller mindre sikkert, at de kunne få et arbejde, hvis de søgte. Anden række i tabellen repræsenterer en mindre gruppe, som angiver et ønsket arbejdsområde, men undlader at angive et beløb for den forventede løn og/eller reservationslønnen. At nogle personer har undladt at angive et beløb, beror formentlig på, at de ikke kender til aflønningen for relevante dele af arbejdsmarkedet og måske heller ikke interesserer sig for den. De tror da også mindre på, at de kunne få et arbejde, hvis de søgte.

Herefter følger en gruppe på ca. 30 pct. af de ikke-arbejdssøgende, som angiver et ønsket arbejdsområde, hvis de altså kunne få det tilbudt, men som tidligere har tilkendegivet, at de enten ikke regner med at få arbejde, eller at de slet ikke vil påbegynde arbejde eller har tilkendegivet begge dele, jf. tabel 4.10, 3.– 5. række. Nærmere analyser viser, at de også er meget pessimistiske mht. at kunne få et arbejde, hvis de søgte.

Der er relativt få, hvis angivelser direkte afspejler, at de ikke mener sig i stand til at påtage sig et arbejde, jf. tabel 4.10, 7. række. Det forekommer måske at være relativt få personer i betragtning af, hvor mange der har angivet ét eller flere problemer ud over ledighed fx nedsat arbejdsevne som følge af sygdom, ulykke eller slid. På

den anden side angiver de måske netop det arbejdsområde, som er foreneligt med deres (resterende) arbejdsevner. I forlængelse heraf bemærker man, at der kun er ganske få, som i forbindelse med det ønskede arbejdsområde direkte angiver, at arbejde er uønsket. En sådan holdning optræder nok i høj grad under forklædning af besvarelsene "ved ikke" mv., som oftest optræder samtidigt med tilkendegivelser om, at de ikke regner med at komme i arbejde, og de slet ikke vil påbegynde arbejde, jf. tabel 4.10, 9. række.

Sammenfattende kan man sige, at omkring 80 pct. af de fortsat ledige ikke-arbejdssøgende kontanthjælpsmodtagere har angivet et ønsket arbejdsområde, som de gerne ville bestride, hvis de fik det tilbudt. Nok ikke alle 80 pct. repræsenterer et muligt latent arbejdsudbud derved, at ca. 30 pct. i anden forbindelse har tilkendegivet, at de ikke forventer at komme i arbejde, eller de slet ikke vil påbegynde et arbejde eller begge dele. Det er nærliggende at fortolke resultatet således, at de ca. 50 pct. repræsenterer et potentielt latent arbejdsudbud, som muligvis kan gøres til et aktivt arbejdsudbud under de rette rammebetingelser.

Hermed er det ikke givet, at disse personer kan bringes i beskæftigelse. Det forudsætter, selv hvis de ønskede job findes, at arbejdsgivere vil honorere de krav fx til arbejdstid, startløn, lønudvikling, transport mv., som kontanthjælpsmodtagere stiller. Det er jo ingeni- lunde givet.

I dette afsnit har vi søgt at indkredse et latent arbejdsudbud ved to forskellige mål, som yderligere kvalificeres ved hjælp af andre oplysninger. Man når da også frem til to forskellige resultater. Man kan forbinde de to måder ved at undersøge, om der er andre oplysninger, som modsiger, at de 38 pct. af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, som mere eller mindre sikkert vurderer, at de kan få et arbejde, hvis de søgte, også repræsenterer et latent arbejdsudbud. En nærmere analyse viser, at de næsten alle uden undtagelse angiver et beløb for reservationslønnen, den forventede løn og det ønskede arbejdsområde, hvis de kunne få det tilbudt.

Med de foreliggende analyser er det nærliggende at fortolke, at knap 40 pct. af undersøgelsens fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere kan bringes til at repræsentere et aktivt arbejdsudbud, fordi de selv vurderer, at de kan få et arbejde, og selv er indstillet på at påtage sig et arbejde, selv om det ikke er et hvilket som helst job, de vil lade sig byde. De næste 40 pct. angiver et ønsket arbejdsområde, hvis de fik det tilbudt, men på forskellig måde tilkendegiver de manglende tro på, at det kan lade sig gøre eller manglende vilje til at påtage sig et job eller begge dele. De resterende ca. 20 pct. angiver slet ikke noget ønsket arbejdsområde, hvis de fik det tilbudt, eller de tilkendegiver, at de fysisk eller helbredsmæssigt ikke kan påtage sig et arbejde.

4.7. Begrundelser for fortsat ledighed og ingen jobsøgning

Vi vil herefter gøre rede for de fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres forklaringer og forståelse af, hvorfor de ikke søger job, og hvorfor de fortsat er ledige. Når kontanthjælpsmodtagere i spørgeskemaet afviser at være jobsøgende, får de straks stillet spørgsmålet: *“Hvorfor ikke?”* Kontanthjælpsmodtageres spontane svar indplaceres herefter af intervieweren blandt 19 fortrykte svarkategorier, som respondenterne ikke gøres bekendt med før svarafgivelsen.¹⁶ Kan kontanthjælpsmodtagerens svar ikke indplaceres blandt disse, placeres den under en restkategori: “Anden årsag”, jf. tabel 4.11.

Tabellen viser, at under 30 pct. af de aktiverede og ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere afgiver besvarelser, som ikke kan indplaceres blandt de fortrykte svarkategorier, mens kun 1 pct. slet ikke svarer på spørgsmålet. Dette indebærer, at diverse misbrugsformer, manglende dansk kundskaber, graviditet mv. må optræde under “Anden årsag”, når de angives. Knap halvdelen af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere, som ikke søger job, vil gerne færdiggøre aktiveringen, hvilket vel er udtryk for, at de selv finder aktiveringen relevant, mens 6 pct. af dem er tilfredse med det arbejde, som aktiveringen indebærer. Der er meget få blandt kontanthjælpsmodtagerne, som

16) To af de fortrykte svarkategorier blev ikke benyttet: “Har ikke tid, arbejder for mig selv derhjemme” og “Har ikke tid, fordi jeg arbejder for andre”. De to kategorier: »Har allerede et fleksjob« og “Har allerede et puljejob” slås sammen i tabel 4.11.

Tabel 4.11.

Ikke-arbejdssøgende fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres begrundelser for ikke at søge arbejde. Særskilt efter personers hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

	Aktiverede kontanthjælps- modtagere	Ikke-aktiverede kontanthjælps- modtagere	Modtagere af a-dagpenge	Orlovs- havende	I alt
1. Har allerede et almindeligt arbejde	0	0	8	9	1
2. Har allerede et fleks-/puljejob	2	0	0	0	1
3. Er aktiveret og vil gerne færdiggøre det	47	2	15	4	18
4. Sygdom, handicap	15	47	0	9	32
5. Jeg kan ikke få passet mine børn	1	5	0	35	5
6. Har fået tilsagn om optagelse på en uddannelse	7	3	15	4	6
7. Venter på udfaldet af en førtidspensionssag/er førtidspensionist	4	6	0	0	5
8. Venter på at påbegynde et revalideringsforløb	5	2	0	0	3
9. Venter på at påbegynde et aktiveringsforløb	2	5	0	0	3
10. Planlægger at starte egen virksomhed	1	0	0	0	0
11. Vil hellere starte på en uddannelse	11	9	38	4	11
12. Har tilsagn om at påbegynde et job senere	2	2	0	0	2
13. Kan alligevel ikke få arbejde	11	17	15	4	14
14. Har ikke lyst til at arbejde	4	8	15	0	6
15. Er tilfreds med det arbejde, jeg har	6	0	0	0	2
16. Tror ikke, at der er noget arbejde	11	14	0	4	12
17. Anden årsag	22	28	38	61	28
Beregningsgrundlag	169	275	13	23	480

anfører, at børnepasning forhindrer dem i at søge job. Der er flere, der anfører, at de venter på at starte på en uddannelse eller på afgørelsen af en pensionssag, eller venter på at påbegynde et revalideringsforløb eller et aktiveringsforløb. Hver tiende anfører, at de hellere vil starte på en uddannelse end søge arbejde, hvilket jo imidlertid ikke udelukker hinanden. Kun 2 pct. undlader at søge job, fordi de har aftalt at påbegynde et job senere. 8 pct. blandt de ikke-aktiverede anfører, at de ikke har lyst til at arbejde. Knap hver tredje i samme gruppe anfører, at de alligevel ikke kan få arbejde, eller at de ikke tror, der er noget arbejde at få. Den hyppigst forekommende enkeltbegrundelse blandt de ikke-arbejdssøgende er

“sygdom, handicap”, hvilket jo også er en rummelig betegnelse for mange fænomener. Knap halvdelen af de ikke-aktiverede i gruppen afgiver en besvarelse, som indplaceres i denne kategori, mens knap hver sjette aktiverede i gruppen af ikke-arbejdssøgende anfører det samme. Forskellen er formentlig blot udtryk for, at kontanthjælpsmodtagere, som er syge eller har nedsat funktionsevne, mindre hyppigt aktiveres af samme grund. Nedenfor vender vi tilbage til sygdom og dårligt helbred mv. som begrundelse for at være uden arbejde og fortsætter dér kommenteringen af sygdom som forklaring.

De fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere bliver også spurgt, om der er nogle specielle grunde til, at de ikke har et almindeligt arbejde, uanset om de søger arbejde eller ej. Spørgsmålet lyder: *“Der kan være mange grunde til, at mennesker ikke har (almindeligt) arbejde. Tror De, at der er nogle specielle grunde til, at De ikke har (almindeligt) arbejde?”* Ved denne spørgsmålsformulering fokuseres der på kontanthjælpsmodtageres forståelse af årsager til, at de ikke er i ordinær beskæftigelse. Det ligger underforstået i formuleringen, at ordinær beskæftigelse er normen eller det naturlige i deres situation. Ved brug af den første indledende sætning og nøgleordene “...specielle grunde...” i spørgsmålsformuleringen ledes tankerne hen mod forhold, som ligger uden for den enkelte persons indflydelse og dermed bort fra personens egne prioriteringer og handlinger. Hvis respondenter nævner mindst en (speciel) grund, indplaceres den om muligt af interviewerens blandt 12 fortrykte grunde, ellers placeres den under en restkategori kaldet “Andet”. Diverse misbrugsformer, manglende danskkundskaber og ulyst til at arbejde er således fraværende blandt de fortrykte svar, hvorfor de optræder under “Andet”. Hvis nogen mener, at de har et almindeligt arbejde på interviewtidspunktet, kan det også angives som svar. Svarenes fordeling fremgår af tabel 4.12.

Godt og vel 1 pct. svarer ikke på spørgsmålet. I fortolkningen af svarene skal man erindre, at der spørges til “...specielle grunde...”, hvilket man vel normalt forstår i modsætning til “almindelige grunde” eller blot “grunde”. Hvad ville almindelige grunde så være for sådanne personer? Det ville vel især være: Mangel på ledige job, som kontanthjælpsmodtagere kan bestride. Men denne begrundelse

i sin rene fremtræden: "For få stillinger at søge" angives blot af ca. hver tiende af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere. Manglen på relevante ledige job kan også være medvirkende til brug af begrundelserne: "Der er ikke brug for mine kvalifikationer", "Har været arbejdsløs for længe" og "Orker ikke at søge mere" foruden nogle af begrundelserne: "Er for gammel" og "Personen eller forældrene kommer fra et andet land".

Nu kunne man formode, at begrundelser af typen: "Der er ikke brug for mine kvalifikationer", "Har været arbejdsløs for længe" og "For få stillinger at søge" indebar, at sådanne kontanthjælpsmodtagere var mere opgivende og resignerende end andre. Det er imidlertid ikke tilfældet, tværtimod. Ikke-aktiverede fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere, som afgiver sådanne begrundelser, er nemlig mere jobsøgende i sammenligning med de kontanthjælpsmodtagere, som ikke angiver disse begrundelser. Forklaringen er vel, at disse begrundelser antyder, at sådanne personer har relativt svært ved at opnå beskæftigelse. Derfor bliver de også nødsaget til gennemgående at være mere jobsøgende, hvorimod personer, som ikke har disse problemer med at få beskæftigelse, blot kan søge på det tidspunkt, hvor de måtte ønske at opnå beskæftigelse. Kontanthjælpsmodtagere, som angiver "Har personlige eller psykiske problemer", er imidlertid mindre jobsøgende, mens angivelserne "Min selvtillid er nedbrudt" og "Er for gammel" ikke påvirker tilbøjeligheden til at søge job.

En tredjedel af de fortsat ledige kontanthjælpsmodtagere angiver grunde, som interviewerens har placeret under "Andet". En optælling af disse viser, at manglende danskkundskaber udgør en fjerdedel af disse begrundelser. Mangelfuld eller manglende uddannelse i forskellige formuleringer er en anden stor kategori. Fremmed herkomst fremgår tillige på adskillige måder og dækker nok også over sprogproblemer. Forskellige misbrugsforhold optræder som spontane svar.

Man ser igen, at sygdom og dårligt helbred er den begrundelse, som hyppigst bruges af de ikke-aktiverede fortsat ledige og mindre hyppigt blandt de aktiverede. Ligeledes bruges begrundelsen: "Har personlige og psykiske problemer" relativt ofte. Vi ved ikke hverken fra surveyen eller anden side, hvilke store eller små fænomener der

får kontanthjælpsmodtagere til at angive grunde, der indplaceres under sygdom, dårligt helbred og handicap. Vi ved således ikke, om disse fænomener ville blive diagnosticeret som sygdom, dårligt helbred, handicap, utilpashed eller slet ingenting af en læge. Lad os også i den forbindelse erindre om, at der blandt de beskæftigede er personer, som er syge mv. I 1990 var der således 22 pct. af en repræsentativ gruppe beskæftigede, som var syge, havde handicap, eftervirkning(er) af skade eller anden lidelse, og som samtidigt bekræftede, at en læge havde sagt, hvad fænomenet var, jf. Bach (2000).¹⁷ Ret meget mere præcision er det svært at opnå i en survey om sygdomsmæssige fænomener. I samme undersøgelse interesserede man sig også for omfanget af andre konkrete helbredsmæssige forhold blandt beskæftigede, uden at de nødvendigvis var behandlingskrævende. Man spurgte således de beskæftigede, om de havde arbejdshæmninger i form af smerter eller ubehag i ni udvalgte legemsdele.¹⁸ 14 pct. svarede, at de havde én eller flere af sådanne arbejdshæmninger.¹⁹

Undersøgelsen viste også, at når beskæftigede havde pådraget sig to sygdomme eller to arbejdshæmninger, havde de sværere end andre ved at forblive selvforsørgende på længere sigt. Undersøgelsen viser altså, at en ganske stor andel af de beskæftigede er i stand til at passe et job, selv om de har sygdomme, handicap, lidelser eller smerter og ubehag i konkrete legemsdele. I den foreliggende undersøgelse har man ikke prioriteret at konkretisere sygdomme, handicap og dårligt helbred nærmere end, hvad det fremgår af benævnelserne af kategorierne i tabel 4.11 og 4.12 og de tidligere beskrevne problemer ud over ledighed, jf. kapitel 3.

17) 18 pct. havde én sygdom, mens 4 pct. havde to sygdomme.

18) Disse dele var: nakke, skuldre, albuer, hænder, øvre og nedre ryg, hofter, knæ og fødder. Det krævedes ikke, at en læge havde sagt, hvad det var. Det var personers egen forståelse af ordene smerte og ubehag, som afgjorde om en arbejdshæmning forelå.

19) Med til definitionen af en arbejdshæmning hører også, at den pågældende hæmning skal have forhindret vedkommende i at udføre sit arbejde mindst én gang inden for de seneste 12 måneder.

Tabel 4.12.
Fortsat ledige kontanthjælpsmodtageres grunde til ikke at have (almindeligt) arbejde. Særs­kilt efter personers hovedaktivitet på interviewtidspunktet. Procent.

	Aktiverede kontanthjælps- modtagere	Ikke-aktiverede kontanthjælps- modtagere	Modtagere af a-dagpenge	Orlovs- havende	I alt
1. Er for gammel	7	8	5	0	7
2. Er syg/har dårligt helbred	16	40	16	17	30
3. Der ikke brug for mine kvalifikationer	17	12	21	8	14
4. Arbejdsgivere synes ikke om mit udseende	3	3	0	0	3
5. Min selv­til­lid er nedbrudt	6	7	11	4	7
6. Har været arbejdsløs for længe	15	15	21	4	15
7. For få stillinger at søge	11	7	16	4	9
8. Er nødt til at passe barn/børn	5	6	0	38	7
9. Orker ikke at søge mere	1	2	0	0	2
10. Personen eller forældre kommer fra et andet land	15	13	21	13	14
11. Er ikke interesseret i de job, jeg evt. kunne få	4	3	0	0	3
12. Har personlige eller psykiske problemer	12	13	0	4	12
13. Har almindeligt arbejde nu	0	0	0	4	0
14. Andet	32	33	53	38	33
15. Nej	12	6	0	4	8
Beregningsgrundlag	243	390	19	24	676

En nyere mere kvalitativ undersøgelse af kontanthjælpsmodtagere på Københavns Vestegn hæfter sig også ved kontanthjælpsmodtageres helbredsforhold, jf. Boll & Christensen (2001). De skriver bl.a.: “De svage lediges helbredsforhold fylder i mange tilfælde meget i udelukke, at sygdom kan fungere som en psykologisk forsvarsmekanisme: Det er mere legitimt at være syg end at være langtidsledig, og den ledige kan derfor lade sig foranledige til at fremstille sit eget helbred så dårligt som muligt.” Som forfatterne skriver, er der selvfølgelig nogle (langtids)ledige, som er reelt syge, hvilket også er forventeligt alene af den grund, at sygedagpengemodtagere, som falder for varighedsbegrænsningen for sygedagpenge på 1 år, og som ikke får dispensation herfor, herefter må leve af kontanthjælp, hvis de ikke har andet forsørgelsesgrundlag. Regelgrundlaget for kontanthjælpsmodtagere kan også friste kontanthjælpsmodtagere til

at overdimensionere sygdomme og helbredsforhold, hvis de ikke ønsker at blive aktiveret.

Sygdoms- og helbredsmæssige problemer anføres som nævnt hyppigst blandt fortsat ledige ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 4.11 og 4.12. Blandt disse nævnes sådanne forhold da også hyppigst blandt de ikke-arbejdssøgende end blandt de arbejds-søgende, som man også skulle forvente. Tilkendegivelse af sygdom og dårligt helbred er imidlertid ikke så afgørende for vurderingen af muligheden for at kunne få et arbejde, hvis man søgte det. Blandt de ikke-søgende ikke-aktiverede, som har angivet "Er syg, dårligt helbred", er der 27 pct., som vurderer mere eller mindre sikkert, at de kunne få et arbejde, hvis de søgte, mens det er tilfældet for 37 pct. af dem, som ikke har angivet sygdoms- og helbredsproblemer (beregningsgrundlaget for de to tal er hhv. 132 og 142).

Aktivering og effektanalyse

5.1. Indledning

I dette kapitel vil vi beskrive aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne og søge at vurdere beskæftigelseseffekterne af indsatsen. Vi belyser også, hvad deltagerne selv vurderer, at de fik ud af aktiveringen. Vi begynder med at beskrive, hvilke kontanthjælpsmodtagere det er, som deltager i aktivering, og om der er nogle kontanthjælpsmodtagere, som bevidst søger at undgå aktivering, og hvilke konsekvenser det har. Herefter gør vi rede for de områder, inden for hvilke aktiveringen foregår, og hvad deltagerne opfatter som formålet med aktiveringen, samt hvad de oplever at have fået ud af det. Dette efterfølges af et indirekte kvantitativt skøn over den individuelle beskæftigelseseffekt af afsluttede aktiveringsforløb i 2. halvdel af 1990'erne blandt kontanthjælpsmodtagere. Effekterne af aktivering blandt kontanthjælpsmodtagere sammenlignes endvidere med effekterne blandt forsikrede ledige.

5.2. Aktiveringsindsatsen

Siden Socialforskningsinstituttets første evaluering af Lov om kommunal aktivering er målgruppen for aktiveringsindsatsen blevet ændret ved Lov om aktiv socialpolitik med ikrafttræden i 1998. Således er målgruppen for den tidlige indsats blevet hævet til også at omfatte de 25–29-årige. Målgruppen er også udvidet til at omfatte de unge under 30 år, som har problemer ud over ledighed, men for denne gruppe er det op til kommunen at fastsætte aktiveringens tidsmæssige omfang. Til trods for denne udvidelse i målgruppen er andelen, som faktisk aktiveres ud af den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som pligtmæssigt skal aktiveres, uændret eller måske steget lidt siden den tilsvarende måling i 1996. Ifølge kommunernes oplysninger i 2000 aktiveres 90 pct. af de under 30-årige, som ikke har problemer, mens 75 pct. af de unge med problemer aktiveres. Blandt de 30-årige og derover aktiveres lidt færre, jf. tabel 5.1.

Man har både i 1996 og 2000 søgt at belyse, hvorfor ikke alle i målgruppen aktiveres. Dette er sket ved at lade kommunale sagsbe-

Tabel 5.1.
Kommunernes gennemsnitlige angivelser af andelen af kontanthjælpsmodtagere med ret/pligt til aktivering, som tilbydes aktivering (procent) samt visitationsperiodens længde (uger) for forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere.

	Alene ledighed som problem		Problemer ud over ledighed	
	Andel som aktiveres (procent)	Gennemsnitlig visitationsperiode (uger)	Andel som aktiveres (procent)	Gennemsnitlig visitationsperiode (uger)
Under 30 år	90	2,5	75	5
30 år og derover	88	3,5	71	8

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner, forår 2000.

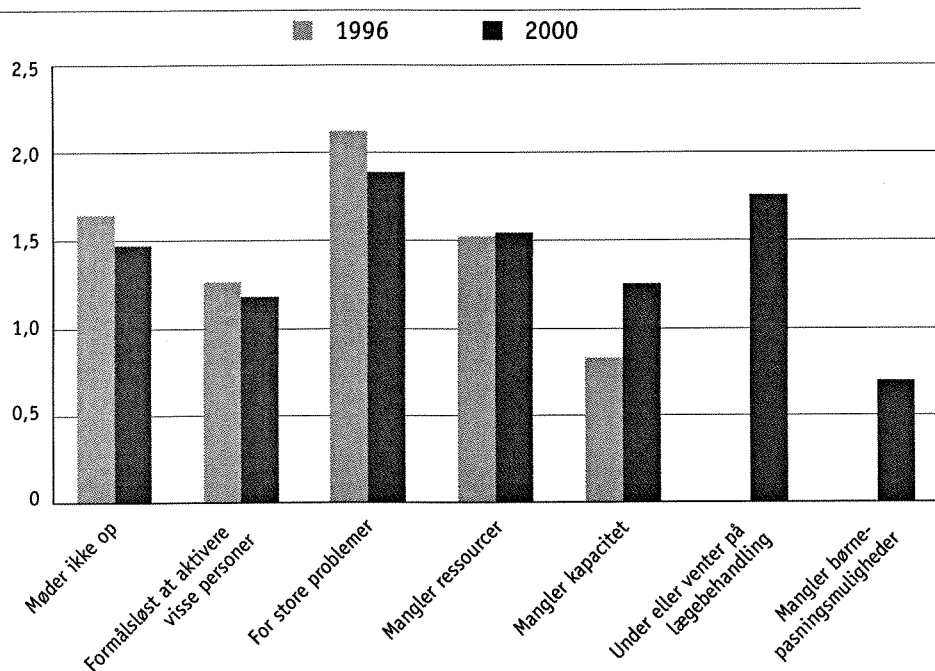
handlere vurdere, i hvor høj grad bestemte på forhånd valgte forhold var medvirkende til, at ikke alle aktiveredes, jf. figur 5.1.

Det fremgår dog også, at kommunerne har svært ved at have kapacitet til at aktivere alle, herunder formentlig især vanskeligheder med at have relevante tilbud til personer med problemer ud over ledighed. Dette ligger nok også bag besvarelser af typen: manglende ressourcer. De to nævnte forhold er nok også medvirkende til, at aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, som forventes at have stort fravær eller helt undlader at give møde, stadigvæk er nedprioriteret. Noget tilsvarende kan siges om gruppen af kontanthjælpsmodtagere, som sagsbehandlerne finder det udsigtsløst at aktivere. Denne sidste gruppe kan være delvist overlappende med den gruppe, som er så behæftet med problemer, at aktiveringsindsatsen over for den fortsat er nedprioriteret.

De to sidste forhold “Under eller venter på lægebehandling” og “Mangler børnepasningsmuligheder” er faktisk legale grunde til, at kommunerne kan undlade at aktivere sådanne kontanthjælpsmodtagere. Børnepasningsproblemer synes således ikke at være noget stort problem. Sammenfattende synes besvarelserne at underbygge den opfattelse, at kommuner er resultatorienterede i den forstand, at de primært bruger ressourcer på de grupper af kontanthjælpsmodtagere, som kan komme ud af kontanthjælpssystemet, typisk i arbejde eller i ordinær uddannelse. I surveyen blandt kontanthjælpsmodtagere interesserede man sig for, hvad kontanthjælpsmodtagerne selv kunne rapportere om visiteringsfasen. I surveyen blandt kontant-

Figur 5.1.

Kommuners gennemsnitlige angivelser i hhv. 1996 og 2000 af, i hvor høj grad forskellige forhold er medvirkende til, at nogle kontanthjælpsmodtagere med ret til at blive aktiveret ikke aktiveres.



hjælpsmodtagere interesserede man sig for, hvad kontanthjælpsmodtagerne selv kunne rapportere om visiteringsfasen til aktivering. Alle blev således spurgt, om de havde gjort noget for at undgå at blive aktiveret. I surveyen stillede man dette spørgsmål til alle, idet det er vanskeligt med denne metode at indkredse de personer, som må have haft en rimeligt begrundet formodning om at kunne blive stillet over for et aktiveringstilbud, som de skulle forholde sig til, herunder evt. søge at undgå. Kontanthjælpsmodtagerne kunne svare "Nej", "Fundet et ordinært arbejde i stedet for", "Afslået aktivering" og "Andet" på det stillede spørgsmål. Denne "Andet"-kategori kunne uddybes ved at skrive, hvad dette i så fald bestod i. Nogle af disse beskrivelser er efterfølgende samlet i få supplerende kategorier. Resultatet fremgår af tabel 5.2.

De 10 pct. af samtlige interviewede, som nævner, at de enten har fundet ordinært arbejde (7 pct.), påbegyndt aktivering (2 pct.) eller påbegyndt ordinær uddannelse (1 pct.) kan tages som udtryk for en motivationseffekt ved aktiveringsindsatsen. 5 pct. oplyser, at de har

Tabel 5.2.

Kontanthjælpsmodtagerne fordelt efter, hvad de eventuelt har gjort for at undgå at deltage i aktivering. Procent.

	Procent	Procentgrundlag
Fundet ordinært arbejde i stedet for aktivering ¹⁾	7	85
Påbegyndt jobsøgning*	2	18
Påbegyndt ordinær uddannelse*	1	8
Afslået aktivering	5	64
Undladt at møde op i tilbudet*	1	8
Henvist til principielt gyldig grund ²⁾ *	2	23
Selv skaffet sig anden aktiveringsplads ³⁾ *	2	19
Andet*	0	5
Ikke gjort noget for at undgå aktivering	81	973
I alt	101	1.203

Anm.: * angiver, at kategorien er lavet på baggrund af kodningen af den åbne svarkategori.

Procenttallene summerer ikke præcist til 100 pga. afrunding.

- 1) Herunder er også henregnet dem, som i den åbne svarkategori svarer, at de har etableret selvstændig virksomhed.
- 2) Denne gruppe indbefatter dem, som i den åbne svarkategori svarer, at de henviste til manglende mulighed for børnepasning eller til helbredsproblemer (dog ikke nødvendigvis med lægeerklæring).
- 3) Herunder er henregnet dem, som i den åbne svarkategori svarer, at de i stedet for aktivering er påbegyndt et AMU-kursus, sprogkursus eller daghøjskoleophold (dvs. uddannelser, som ikke er ordinære).

afslået aktivering, mens 1 pct. angiver at have undladt at møde op i tilbudet. 2 pct. angiver, at de selv har skaffet sig en anden aktiveringsplads, formentlig et mere attraktivt tilbud. Endelig nævner 2 pct., at de har henvist til grunde til at afvise aktiveringstilbud, som vi skønner er gyldige grunde, jf. lovens § 13, stk. 3 om sygdom, graviditet mv. og børnepasningsproblemer. Blandt undersøgelsens interviewede har 81 pct. altså ikke gjort noget for at undgå aktivering. Blandt de personer, som har modtaget ét eller flere aktiverings-tilbud, kan andelen, som har afslået et tilbud, beregnes til 9 pct.

Adskillige kontanthjælpsmodtagere reagerer altså inden, de bliver præsenteret for det konkrete tilbud. Færre afslår tilbuddet eller udebliver. Man må imidlertid understrege, at disse beregnede andele – især andelen for motivationseffekten og udeblivelser fra aktivering – er stærkt afhængige af undersøgelsens design. Kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget hjælp til forsørgelse i under to sammenhængende måneder, indgår således ikke. Udsigten til snart at kunne

modtage et aktiveringstilbud kan formentlig få især de unge til at finde andre mere attraktive gøremål. Derfor er motivationseffekten af aktivering stærkt underdrevet i tabel 5.2, selv om den kan udspille sig over ca. 1 år (fra populationens udvælgelse til interviewtidspunkt). Endvidere er spørgsmålet ikke formuleret til at opfange omfanget af kontanthjælpsmodtageres udeblivelser fra aktivering.

Fra kommuneundersøgelsen har vi imidlertid også sagsbehandlernes skøn over andelen, som uden gyldig grund afslår aktiveringstilbud. Den ligger på 6 pct. for kontanthjælpsmodtagere uden problemer ud over ledighed og på ca. 10 pct. for kontanthjælpsmodtagere med problemer. Altså foreligger der rimeligt samstemmende skøn baseret på oplysninger fra forvaltningen og kontanthjælpsmodtagerne selv. Når afslagsprocenten højst er 10 pct. beror det formentlig på, at kommunen kan standse kontanthjælpen. 86 pct. af kommunerne nævner således, at det stort set altid sker for personer, som kun har ledighed som problem. De resterende kommuner siger, at det sker "ofte" eller "ind imellem". Reaktionen er mindre dramatisk over for personer med problemer ud over ledighed, idet blot 41 pct. af kommunerne stort set altid standser kontanthjælpen, mens 27 pct. "ofte" lader det ske, og atter andre 27 pct. "ind imellem" standser kontanthjælpen. 4 pct. gør det "næsten aldrig/slet ikke". Kommunerne anfører videre, at kontanthjælpen ikke altid standses ved klientens afslag, fordi de kunne argumentere for, at aktiveringen var perspektivløs for deres beskæftigelsesmuligheder. I andre situationer er kommunen nødsaget til at tage hensyn til klientens børn. For gruppen med problemer ud over ledighed blev der nævnt forskellige typer svære problemer, misbrug, invaliditet, psykiske problemer, som gør, at kommunerne undlod at standse kontanthjælpen til trods for, at vedkommende afslog et åbent tilbud. Det dækker ofte over problemer med at fremskaffe relevante tilbud til sådanne grupper.

Vi har imidlertid også oplysninger om kommunens reaktioner på afslag af tilbud fra kontanthjælpsmodtagerne selv. Ifølge disse oplysninger blev kontanthjælpen standset i 22 pct. af disse situationer, mens der var andre reaktioner i 9 pct. af situationerne, herunder reduktion i kontanthjælpen, eller at denne udbetaltes mod tilbage-

betaling. Der er ikke nødvendigvis modstrid mellem de to kilder, idet de kommunale oplysninger også omhandler reaktionerne over for kontanthjælpsmodtagere, som udsættes for "straksaktivering", altså aktivering som tilbydes tidligere end den lovpligtige aktivering, hvor kontanthjælpen nok hyppigere kan standses uden hensyn til forsørgerforpligtigelser, sygdom mv.

I de samlede undersøgelser af aktiv socialpolitik har man ikke søgt at få et indtryk af de aktiveredes udeblivelser fra tilbuddene. Omfanget af udeblivelser var formentlig større end omfanget af de direkte afslag på aktiveringstilbud, fordi de økonomiske konsekvenser dengang var begrænsede til at reducere kontanthjælpen med 20 pct. i den udeblevne tid. Efter den 1. januar 2001 kan kontanthjælpen reduceres med 30 pct. i situationer, hvor deltagere udebliver i moderat omfang. Hvis udeblivelser antager et omfang, som kan sidestilles med afslag, kan kommunerne også standse kontanthjælpen helt.

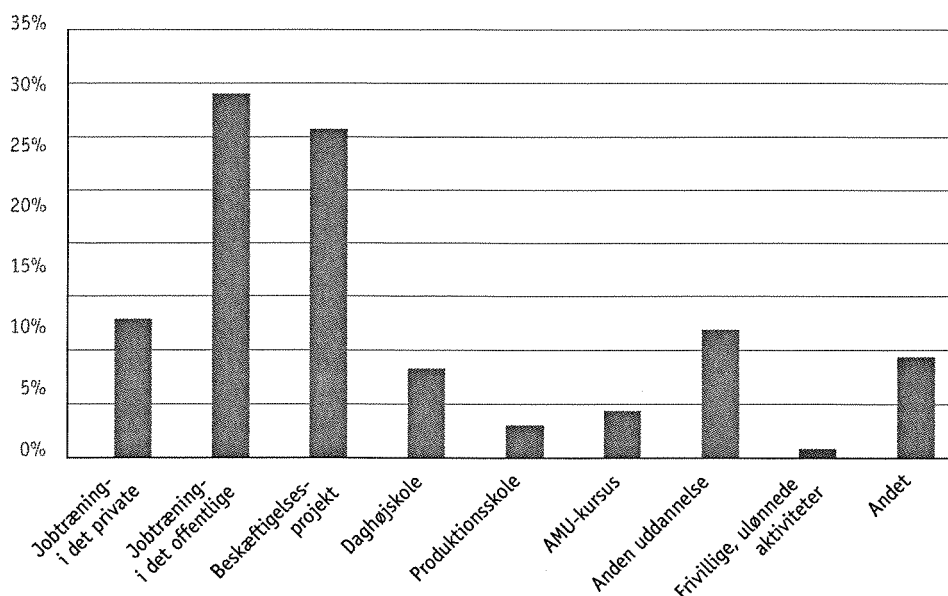
5.3. Aktiveringens indhold

Fra registrene kender vi fordelingen af kommunernes kontering af de forskellige aktiveringsforløb; det vender vi tilbage til. Med udgangspunkt i surveyen fra 2000 viser figur 5.2 fordelingen af kategoriseringen af det seneste aktiveringstilbud.

Som ventet deltager ca. 50 pct. i aktiveringsforløb bestående af forskellige arbejdsopgaver i offentlig regi enten i form af "beskæftigelsesprojekter" (individueel jobtræning) eller "offentlig (individueel) jobtræning". Godt 10 pct. deltager i privat jobtræning, mens de resterende deltager i forskellige former for offentligt finansierede uddannelsesaktiviteter mv. Andelene af aktiveringer, der afvikles som forløb på daghøjskole og produktionsskole, skal ses i lyset af, at der spørges til det seneste forløb. De to aktiveringsforanstaltninger forekommer nok hyppigere i begyndelsen af sammenkædede aktiviteter frem for i slutningen.

I forlængelse af denne mere formelle kategorisering bad man også deltagerne angive, hvad de lavede i aktiveringstilbuddet. Deltagernes besvarelser blev indskrevet som en tekststreng, der efterfølgende er blevet kategoriseret som vist i tabel 5.3, hvor der opdeles i de tre

Figur 5.2.
De aktiverede fordelt efter aktiveringstype. Procent.



Anm.: Besvarelser i den åbne svarkategori »Andet« er blevet omkodet i det omfang, det blev fundet, at de rettelig hørte hjemme i en af de eksisterende lukkede kategorier. Procentgrundlag: 622.

hovedkategorier: arbejde, uddannelse og andet, hvor sidstnævnte omfatter ufuldstændigt beskrevne aktiviteter eller aktiviteter, som ikke kunne indplaceres i de valgte kategorier.

Kategoriseringen giver et indtryk af, hvilke kvalifikationer og færdigheder der opbygges hos deltagerne. Der er selvfølgelig et vist element af skøn i den slags kategorisering. Særligt blandt arbejds-kategorierne er der overlap. I den kategori, som kaldes "Omsorgs-arbejde", er der også henregnet natur/miljøarbejde og rengøring, dersom det er anført, at dette arbejde har været udført som offentlig service i forhold til omsorgsinstitutioner (daginstitutioner, skoler, hospitaler og plejehjem) eller i forhold til borgere med særlige omsorgsbehov (ældre eller handicappede).

Godt en fjerdedel af al rapporteret aktivering udføres således i form af omsorgsarbejde. Omfanget af aktiviteter, som frembringer færdigheder og kvalifikationer, som retter sig mod fremstillings-

Tabel 5.3.
De aktiverede kontanthjælpsmodtagere fordelt efter indholdet af deres seneste/igangværende aktiveringstilbud.

<u>Arbejde</u>	Kontor- og Edb	Natur/miljø (herunder forvaltning af kommunens grønne områder og affaldssortering)	Omsorgs (herunder børnepasning, rengøring hos ældre, pedelarbejde, arbejde i offentligt drevet kantine)	Rengøring (undtagen kommunalt på omsorgsinstitutioner eller hos ældre privat)
	3 %	9 %	28 %	6 %
	Håndværk (fx cykelværksted, maler-arbejde)	Syning/smykke-fremstilling	Andet manuelt herunder ekspedition i butik, samlebånds-arbejde, montage,	Kultur-/medie (herunder på museer og biblioteker)
	6 %	3 %	10 %	3 %
<u>Under-visning</u>	Edb-undervisning (fx PC-kørekort)	Jobsøgningskursus	I Dansk	Erhvervsrettet (fx buskørekort el. truckcertifikat)
	4 %	2 %	6 %	2 %
<u>Andet</u>	11 %			Anden
				6 %

Anm.: I de tilfælde hvor respondenten har angivet flere forskellige typer af aktiveringsindhold (fx danskundervisning + arbejde på cykelværksted), er vedkommende henregnet under den kategori, som den type arbejde/uddannelse, som er angivet først i det åbne spørgsmål, refererer til.
 Procenttallene summerer ikke præcist til 100 pga. afrunding.
 Procentgrundlag: 624 personer.

sektoren eller orienterer deltagerne mod denne sektor, er nok mindre. Sådanne aktiviteter kunne omfatte kategorierne: “Håndværksarbejde”, “Andet manuelt arbejde” og “Direkte erhvervsrettet undervisning” og måske noget af “Natur/miljøarbejde”. Vi hæfter os ved denne fordeling, fordi aktiveringens indhold er med til at påvirke deltagernes efterfølgende branchemæssige orientering, jf. fremstillingen heraf i afsnit 4.5.

Kontanthjælpsmodtagere kan også modtage andre tilbud end egentlig aktivering, fx sprogundervisning, behandlingstilbud mv., jf. tabel 5.4.. Man ser tydeligt omfanget af kommunale tilbud i sprogundervisning. 52 pct. af de interviewede indvandrere og flygtninge fra

Tabel 5.4.

Kontanthjælpsmodtagerne fordelt efter, hvorvidt de har modtaget andre tilbud fra kommunen i tillæg til eventuel aktivering. Særskilt for køn, alder og herkomst. Procent.

	DK/EU/EØS/ Alle Nordamerika		Herkomst Andet land
Ja:			
Sprogundervisning	15	4	52
Genoptræning/lægebehandling	4	4	5
Hjælp ved misbrug	2	3	0
Café- eller værestedsaktiviteter	1	1	1
Andet	8	10	2
Nej:			
Har ikke modtaget tilbud ud over evt. aktivering	72	82	44
I alt	102	104	104
Procentgrundlag	1.217	914	303

Anm.: Procenttallene summerer til mere end 100, fordi interviewpersonerne havde mulighed for at angive flere forskellige tilbud i tillæg til evt. aktivering.

ikke-vestligt orienterede lande har deltaget i sprogundervisning og nogle få i genoptræningsforløb/lægebehandling. 5 pct. af danskere og andre indvandrere deltager i genoptræning, 3 pct. modtager hjælp i forbindelse med misbrug, mens 10 pct. deltager i andre uspecificerede tilbud.

5.4. Deltagernes oplevede formål med aktivering

Aktivering har til formål at kvalificere deltagerne til at opnå ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Uddannelse kan også have nogle delmål bl.a. at afklare deltagernes kompetencer og fremtidsønsker og kvalificere til anden aktivering samt nogle mere personlige mål, fx at opbygge deltagernes selvtillid og bidrage til en bedre hverdag. Vi kender imidlertid ikke de konkrete formål i de enkelte aktiveringsforløb. Blandt andet derfor har vi søgt at indkredse deltagernes oplevede formål med deres seneste aktivering. Man stillede dem blot spørgsmålet: *“Hvad var formålet med aktiveringen?”* De spontane svar kunne så indplaceres som bekræftelse af tilstedeværelse af nogle på forhånd valgte (del)mål for den seneste aktivering. Disse (del)mål fremgår af forspalten til tabel 5.5. Der kunne afgives flere svar. Med

Tabel 5.5.
De aktiverede kontanthjælpsmodtageres angivelser af formålet med aktiveringen. Særs­kilt for hver enkelt aktiveringstype. Procent.

	Privat job- træning	Offentlig job- træning	Beskæftig- elses- projekt	Dag- højskole	Produk- tions- skole	AMU- kursus	Anden uddan- nelse	Anden aktivering
Kvalificeres til uddannelse	17	15	07	27	19	22	36	08
Kvalificeres til ordinært arbejde	49	33	25	30	25	78	25	26
Kvalificeres til anden aktivering	00	02	04	05	00	00	03	00
Forbedre hverdagen	23	21	24	20	25	13	16	12
Forbedre selv­til­liden	09	07	10	09	06	04	11	04
Lære at starte egen virksomhed	03	00	01	00	00	00	00	00
Afklare fremtidsønsker	21	14	13	23	25	17	14	18
Intet formål ud over aktiveringen i sig selv	23	30	44	18	25	09	06	30
Ved ikke	04	08	05	07	06	00	05	08
Andre formål	09	10	10	07	06	00	33	22
I alt	157	140	142	145	138	143	148	128
Procentgrundlag	70	184	165	44	16	23	64	50

Anm.: Procenttallene summerer til mere end 100, fordi interviewpersonerne havde mulighed for at angive flere forskellige formål.

opstillingen i tabellen fokuserer vi på, om deltagerne oplever forskel lige (del)mål alt efter hvilken type af aktivering, de har deltaget i.

Deltagere i offentlig jobtræning og beskæftigelsesprojekter angiver i gennemsnit omkring ét egentligt oplevet formål, mens deltagere i privat jobtræning og anden uddannelse angiver op til 1,4 egentlige formål med aktiveringen. Deltagere i øvrige aktiveringsformer angiver et antal formål mellem de to nævnte grupperinger. Hele 44 pct. af de interviewede deltagere i beskæftigelsesprojekter angiver spontant, at aktiveringen ikke havde andet formål end aktiveringen i sig selv. 6 pct. af deltagerne i anden uddannelse og 9 pct. af deltagerne i AMU-kurser siger det samme (der var dog kun 23 deltagere i AMU-kurser). 30 pct. af deltagerne i offentlig (indivi­duel) jobtræning og anden aktivering kunne heller ikke se noget formål med deres konkrete aktivering. Noget overraskende var der ikke markant flere deltagere i privat jobtræning, som oplevede et formål med denne aktivering end blandt deltagerne på daghøjskole. Ligeledes er det lidt overraskende, at kun halvdelen af deltagerne

i privat jobtræning syntes, at formålet med ansættelsen var at kvalificere til ordinært arbejde, men privat jobtræning scorer dog højere på dette punkt end offentlig (individuel) jobtræning, hvor kun hver tredje oplevede dette formål.

Det mere personlighedsorienterede formål med aktiveringsforanstaltningerne opleves af deltagerne primært som at give dem en bedre hverdag. Godt hver femte anfører dette. Mellem 13 og 25 pct. af deltagerne i de forskellige aktiveringsforløb anfører, at de også deltager for at afklare deres fremtidsønsker. Dette kunne være et væsentligt formål med aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Det nævnes også af knap 25 pct. af kursisterne på daghøjskole, men nævnes i mindre omfang blandt deltagere i beskæftigelsesprojekter og offentlig jobtræning. Derimod nævnes det næsten slet ikke, at nogle aktiveringer gennemføres for at kvalificere til andre aktiveringsforløb. Det anføres næsten heller ikke blandt deltagerne i beskæftigelsesprojekter og kursister på daghøjskole.

Der er grund til at hæfte sig ved omfanget af deltagere, som ikke kan se noget formål med den konkrete aktivering eller ikke ved, hvad formålet er. Det kan således ikke være befordrende for fremmødet. Hvis der alligevel er en beskæftigelseseffekt blandt sådanne deltagere, må effekten fremkomme ved, at deltagerne kan se, at det er mere attraktivt at søge ordinær beskæftigelse.

5.5. Oplevet udbytte af aktivering

Nedenfor belyser vi, hvorvidt deltagelse i aktivering synes at mindske behovet for offentlig forsørgelse efter deltagelsen i sammenligning med behovet før deltagelse. Denne effektmåling gennemføres ved brug af registerdata. I surveyundersøgelsen valgte man derimod at lade deltagerne selv vurdere udbyttet på en række dimensioner, nemlig dem som ovenfor optrådte som mulige (del)mål med aktivering, jf. tabel 5.6. Deltagerne kan ved en graduering angive, hvorvidt de har haft et udbytte på den pågældende dimension. Det har også været undersøgt, om deltagernes placering på interviewtidspunktet, i ordinær beskæftigelse, uddannelse eller i det sociale system, havde betydning for, hvordan de vurderede udbyttet af deltagelsen. Det er der svage tegn på; bl.a. er deltagere, som er kom

Tabel 5.6.
De aktiveredes vurdering af deres udbytte af at have deltaget i aktivering på udvalgte områder.
Procent.

	I høj grad	I nogen grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt	Procentgrundlag
Kvalificere til ordinært arbejde	24	28	44	4	100	600
Kvalificere til uddannelse	16	23	57	4	100	601
Kvalificere til anden aktivering	7	25	50	18	100	600
Bedre hverdag	43	27	27	4	101	600
Mere selvtillid	35	23	40	3	101	601
Afklare fremtidsønsker	27	21	46	6	100	599
Intet formål	24	17	51	8	100	544

met i ordinær uddannelse på interviewtidspunktet, mere tilbøjelige til at bekræfte, at aktiveringer faktisk har kvalificeret til uddannelse. Personer, som fortsat er i det sociale system på interviewtidspunktet, er mere tilbøjelige til at betone, at aktivering har givet mere selvtillid. Da det ikke er noget markant og gennemgående fænomen, bringes fordelingen af det oplevede udbytte for alle aktiveringstyper under ét uanset placering på interviewtidspunkt.

Blandt de seks dimensioner, hvor deltagerne registrerer et oplevet udbytte, er det især på de mere personlige dimensioner – bedre hverdag og mere selvtillid, at flest deltagere registrerer et udbytte. 43 pct. siger således, at de i høj grad har fået en bedre hverdag, og 35 pct. føler, at de i høj grad har fået mere selvtillid. Lidt færre føler sig – i høj grad – kvalificeret til et ordinært arbejde (24 pct.) og har fået deres fremtidsønsker afklaret (27 pct.). Bedømt på samtlige aktiveringer under ét synes deltagerne i deres vurdering af udbyttet således i højere grad at betone de mere personlighedsorienterede aspekter af aktivering frem for de erhvervsrettede kvalificerende elementer. I rapporteringen af de oplevede mål med aktiveringen synes deltagerne ellers gennemgående hyppigere at fremføre det erhvervsrettede sigte ved komponenten: “Kvalificeres til ordinært arbejde” frem for de personlighedsorienterede (del)mål.

5.6. Effektanalyse af aktiveringsforanstaltninger

Det endelige formål med aktivering er at gøre deltagerne selvforsørgende. Det operationelle mål er således at bringe dem i ordinær

beskæftigelse eller subsidiært i ordinær uddannelse. Ovenfor beskrev vi det oplevede udbytte af aktivering, for så vidt angår opbygning af kvalifikationer og færdigheder i bredere forstand. Fra surveyen ved vi også, om interviewpersonerne er i ordinær beskæftigelse, uddannelse eller fortsat er i det sociale system på et givet tidspunkt, interviewtidspunktet, efter aktiveringen. Man må imidlertid formode, at effekten ikke nødvendigvis viser sig straks efter deltagelse i aktivering, men først kan registreres ved iagttagelse over et længere efterfølgende tidsrum, ligesom der vel kan være en positiv beskæftigelseseseffekt, selv om deltagere eventuelt midlertidigt skulle blive ledige efter opnåelse af beskæftigelse.

Sådanne iagttagelser over et længere tidsrum haves imidlertid kun i registre på den måde, at det registreres, hvilke offentlige indkomsterstättende ydelser vedkommende har modtaget over et langt tidsrum både før og efter deltagelse i aktivering. Selv om man i disse registre ikke har registreret ordinær beskæftigelse og uddannelse på adækvat vis, gør eksistensen af disse data, at man bruger dem til opstilling af et før-/eftermål som effektmål. Ideen er meget simpel. Man måler, om deltagerne i aktivering modtager offentlig forsørgelse i mindre omfang efter aktiveringsforløbets afslutning sammenlignet med omfanget inden påbegyndelsen af aktivering. Denne forskel i offentlig forsørgelse tilskriver man så en tilsvarende modsatrettet ændring i omfanget af ordinær beskæftigelse (og uddannelse).

Omfanget af offentlig forsørgelse angives ved et mål, der kaldes overførselsgraden. Overførselsgraden er den andel af en given periode, hvor en person modtager én eller flere af følgende indkomsterstättende ydelser: arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, aktiveringsydelse, revalideringsydelse, orlovsydelse, sygedagpenge (ekskl. barselsdagpenge), førtidspension, overgangsydelse og efterløn. Værdien af overførselsgraden kan ligge mellem 0 og 100 pct. Hvis en person slet ikke modtager offentlig forsørgelse i en periode, er overførselsgraden 0, og hvis der modtages offentlig forsørgelse gennem hele perioden, er overførselsgraden lig med 100.

En stor del af de også i bredere forstand bedst kvalificerede blandt kontanthjælpsmodtagerne ville formentlig have fundet beskæftigelse

uden at have deltaget i aktivering. Samtidigt vil visiteringen til forskellige typer af aktiveringstilbud blive foretaget med baggrund i de lediges forudsætninger, evner og motivation. I forsøg på at adskille de "rene" effekter af selve tiltaget og de effekter, der skyldes deltagernes personlige egenskaber, korrigerer selve før- og eftermetoden for det forhold, at nogle personer generelt klarer sig bedre end andre på arbejdsmarkedet. De målte effekter af de enkelte aktiveringsinstrumenter vil derfor i mindre grad være afhængige af visiteringsproceduren. At især de relativt bedst kvalificerede ledige deltager i jobtræning på private virksomheder betyder ikke, at effekten af dette aktiveringsinstrument bliver væsentligt overvurderet. Korrektionen betyder også, at resultaterne i mindre grad vil være påvirket af, at sammensætningen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere ændrer sig over tid.

Uden vi går nærmere ind på det, korrigeres der også for, at overførselsgraden kan ligge på forskelligt niveau for fx mænd og kvinder, personer med forskellig erhvervsuddannelse, nationalitet mv. Der korrigeres også for den generelle konjunkturudvikling ved at medtage den gennemsnitlige overførselsgrad i hele befolkningen blandt de 18–66-årige som forklarende variabel.

Den skitserede effektanalyse er gennemført for 10 pct. af samtlige afsluttede aktiveringsforløb i tidsrummet 1995–1998. Der er medtaget afsluttede forløb for både kontanthjælpsmodtagere og forsikrede med henblik på sammenligning af effekter mellem de to grupper af ledige. Det drejer sig i alt om knap 60.000 afsluttede aktiveringsforløb. Den samlede iagttagelsesperiode for de involverede personer er 1992–1999. Man definerede flere på hinanden følgende forløb som sammenhængende, hvis der ikke var mere end 8 dage imellem dem.

I perioden 1995–1998 havde kontanthjælpsmodtagere mellem 18 og 24 år, der alene havde ledighed som problem, ret til aktivering i 6 måneder efter 3 måneders ledighed. Gruppen uden erhvervsuddannelse havde fra 1996 ret til aktivering i 18 måneder. Kontanthjælpsmodtagere over 25 år havde ret til aktiveringstilbud efter 12 måneders ledighed. Der er imidlertid ingen regler for varigheden af

Tabel 5.7.

Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder.¹⁾
Estimeret ved fixed-effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

	Under 25 år	25 år og derover	Alle
<i>Aktiveringstype:</i>			
Jobtræning - privat	-9,8 ***	-20,1 ***	-16,3 ***
Jobtræning - offentlig	-6,2 ***	-11,8 ***	-10,4 ***
Igangsætningsydelse	-25,8 ***	-36,1 ***	-33,8 ***
Individuel jobtræning - privat	-2,7 *	-11,2 ***	-8,3 ***
Individuel jobtræning - offentlig	-4,7 ***	-7,1 ***	-6,3 ***
Beskæftigelsesprojekt	-3,0 ***	-3,2 ***	-3,3 ***
Produktionsskole	-5,9 ***	-6,5 ***	-6,5 ***
Daghøjskole	2,8 **	2,5 ***	2,4 ***
AMU-center	-4,8 **	-8,8 ***	-7,7 ***
Anden uddannelse	-3,5 ***	-1,8 ***	-2,6 ***
Ikke kategoriseret aktivering	-10,9 ***	-11,2 ***	-11,2 ***
<i>Øvrige variable:</i>			
Er i aktivering i kvartalet	47,3 ***	23,4 ***	30,7 ***
Overførselsgrad i befolkningen	0,6 ***	1,6 ***	1,4 ***
R2	0,22	0,11	0,13
Antal observationer	109.380	226.280	335.660

Anm.: *, ** og *** angiver, at den estimerede koefficient er signifikant forskellig fra 0 på henholdsvis 5, 1 og 0,1 procents niveau.

1) Alderen er opgjort i det år, hvor deltagerne afslutter deres aktiveringsforløb. Afsluttes mere end et aktiveringsforløb i perioden 1995-1998, tages der udgangspunkt i det forløb, der blev afsluttet først.

denne aktivering. Der foretages derfor en opdeling i personer under 25 år og 25-årige og derover, ligesom der foretages en fordeling på forskellige typer aktivering. Først vises gennemsnittet af effekterne for samtlige afsluttede aktiveringsforløb i tidsrummet 1995-1998 blandt kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 5.7.

På nær for daghøjskoleophold er de viste ændringer i overførselsgrader negative uanset deltagernes alder. Det skal forstås således, at overførselsgraden er fx godt 16 procentpoint lavere efter deltagelse i privat jobtræning i sammenligning med overførselsgraden før deltagelse. 12 pct. af de afsluttede forløb var privat jobtræning. Den daværende igangsætningsydelse er efter denne effektberegning den mest effektive derved, at overførselsgraden er 34 procentpoint lavere

efter modtagelse af igangsætningsydelsen end før (igangsætningsydelse blev afskaffet med virkning fra 1. januar 1998). Offentlig jobtræning og ikke-kategoriseret aktivering mindsker overførselsgraden med godt 10 procentpoint. Ikke-kategoriseret aktivering består for over halvdelen af jobtræning og individuel jobtræning, som er placeret under denne kategori, fordi det ikke er oplyst, om forløbene foregår på en privat eller offentlig arbejdsplads.

34 pct. af periodens afsluttede aktiveringsforløb foregik i form af aktivering i et beskæftigelsesprojekt, og 21 pct. foregik ved aktivering i individuel jobtræning på en offentlig arbejdsplads. Sidstnævnte aktiviteter omfatter bl.a. det, som i tabel 5.3 er benævnt "Omsorgsarbejde", men også visse andre aktiviteter. Effekten af deltagelse i beskæftigelsesprojekter og individuel jobtræning i det offentlige er nok statistisk signifikant forskellige fra 0, fordi så mange forløb indgår i beregning af effekterne, men den praktiske betydning er ganske beskeden, nemlig en formindskelse af overførselsgraden med henholdsvis 3,3 og 6,3 procentpoint. 4 pct. af de afsluttede forløb foregik i perioden på produktionsskole og 2 pct. på AMU-centre. Deres effekt lå på niveau med individuel jobtræning på offentlige arbejdspladser. Uddannelsesforløb benævnt "Anden uddannelse" er forløb, som er afviklet af andre udbydere end de tre nævnte: daghøjskole, produktionsskole og AMU-centre. Overførselsgraden efter deltagelse i uddannelsesforløb på daghøjskoler er ikke mindre end før deltagelse, men snarere ubetydeligt større ifølge beregningen.¹

Gennemgående er effekterne lavere for de unge, jf. tabel 5.7. Man havde vel nærmest forventet det modsatte, fordi de unge antageligt er mere mobile og fleksible i deres valg af job og branche og hyppigere forlader det sociale system til fordel for uddannelse. Når effekterne fremtræder på denne måde, beror det på, at unge kontanthjælpsmodtagere hyppigere udsættes for straksaktivering i kombination med metodens følsomhed over for niveauet af overførselsgraden forud for deltagelsen. Kontanthjælpsmodtagere, som i mindre omfang modtog indkomsterstøttende ydelser i perioden før aktivering,

1) Effekten er i statistisk forstand signifikant positiv, grundet det relativt store beregningsgrundlag, men er i praksis forsvindende lille.

Tabel 5.8.
Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder¹⁾ og gennemsnitlig overførselsgrad før aktiveringsforløbet.²⁾ Estimeret ved fixed-effect-analyser.
Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

	Gennemsnitlig overførselsgrad i perioden før aktiveringsforløbet					
	Under 25 år			25 år og derover		
	0-300	300-700	700-1000	0-300	300-700	700-1000
<i>Aktiveringstype:</i>						
Jobtræning - privat	2,9***	-16,5***	-38,1***	8,3***	-10,5***	-32,3***
Jobtræning - offentlig	2,1	-7,3 *	-20,8***	7,8 *	0,9	-18,2***
Igangsætningsydelse	-16,7 *	-17,7 *	-37,2***	-7,2 **	-28,1***	-42,5***
Individuel jobtræning - privat	7,8***	-11,9***	-10,9***	24,7***	0,2	-21,1***
Individuel jobtræning - offentlig	7,2***	-11,1***	-22,6***	19,6***	4,6***	-15,4***
Beskæftigelsesprojekt	8,2***	-4,6***	-21,0***	26,0***	6,9***	-12,0***
Produktionsskole	8,3***	-8,5***	-21,7***	23,2***	8,9 *	-17,8***
Daghøjskole	17,5***	0,9	-10,8***	33,6***	15,5***	-5,9***
AMU-center	7,9 **	-4,7	-16,6***	19,1***	6,9 **	-17,1***
Anden uddannelse	10,2***	-4,0 **	-17,6***	37,1***	11,3***	-13,0***
Ikke kategoriseret aktivering	1,8 *	-18,0***	-28,7***	13,3***	-7,2***	-16,7***
<i>Øvrige variable:</i>						
Er i aktivering i kvartalet	69,7***	37,8***	17,9***	68,0***	35,9***	10,9***
Overførselsgrad i befolkningen	0,3***	2,3***	1,4***	1,1***	3,2***	1,6***
R2	0,43	0,15	0,17	0,38	0,13	0,14
Antal observationer	54.236	35.304	19.840	28.588	58.836	138.856

Anm.: *, ** og *** angiver, at den estimerede koefficient er signifikant forskellig fra 0 på henholdsvis 5, 1 og 0,1 procents niveau.

1) Alderen er opgjort i det år, hvor deltagerne afslutter deres aktiveringsforløb. Afsluttes mere end et aktiveringsforløb i perioden 1995-1998, tages der udgangspunkt i det forløb, der blev afsluttet først.

2) Gennemsnitlig overførselsgrad i kvartalerne, der ligger forud for det kvartal, hvor personens første aktiveringsforløb påbegyndes.

har relativt sværere ved at mindske overførselsgraden yderligere efter aktivering i modsætning til kontanthjælpsmodtagere, som havde en høj overførselsgrad inden aktivering. I tabel 5.8 foretages effektberegningen på samme måde som beregningerne bag tabel 5.7, men særskilt for grupper af kontanthjælpsmodtagere kategoriseret efter overførselsgraden før aktivering på henholdsvis lavt niveau (0–30), middel niveau (30–70) og højt niveau (70–100). Efter denne justering formindskes overførselsgraden næsten uden undta-

gelse mere for unge deltagere i sammenligning med ældre, når vi betragter effekten af deltagelse i samme type aktivering ved samme niveau af forudgående indkomstoverførsler.

Det indbyrdes forhold mellem de enkelte typers effekt, som vi så i tabel 5.7, bibeholdes, når effektberegningen gennemføres for deltagere, hvis omfang af forudgående indkomstoverførsler tilhører samme niveau. Man ser også tydeligt, at det er svært at mindske overførselsgraden blandt deltagere, som forud for deltagelsen havde en lav overførselsgrad. Gennemsnitligt øges overførselsgraden for denne gruppe også i et omfang, som er praktisk relevant. Modsætningsvist mindskes overførselsgraden i gennemsnit blandt kontanthjælpsmodtagere med høj overførselsgrad inden deltagelsen.

Overførselsgraden før aktiveringens påbegyndelse kan netop afspejle de lovmæssige regler for, hvornår en bestemt gruppe af personer senest skal aktiveres, eller den administrative praksis for, hvornår aktivering påbegyndes for denne gruppe. Derved kommer de estimerede koefficienter til at afspejle nogle institutionelle forhold, som ikke har noget at gøre med aktiveringens effektivitet. Dette forhold skal man huske på, når koefficienter er beregnet på baggrund af samtlige deltagere uanset forudgående overførselsgrad.

Effekten af deltagelse i aktivering på daghøjskole og produktionskole er gennemgående blandt de dårligste. I det omfang aktivering på daghøjskole og produktionsskole straks efterfølges af anden form for aktivering for at udgøre en helhed, er analysen tilrettelagt sådan, at den samlede effekt af den gennemførte aktivering tilskrives den type aktivering, som forekommer sidst i et sådant sammenkædet aktiveringsforløb. I det omfang aktivering på daghøjskoler og produktionsskoler har effekt, og det formodes de vel netop at have som forberedelse til mere erhvervsrettede aktiviteter, bliver deres effekt dermed undervurderet. De effekter af deltagelse i aktivering på daghøjskole og produktionsskole, som er vist i tabel 5.7 og 5.8, fremkommer, når de to aktiviteter foregår som de eneste, eller der hengår så lang tid mellem afslutning af deltagelse i dem indtil påbegyndelse af andre efterfølgende typer aktivering, at den typisk høje overførselsgrad herimellem bidrager til den ringe effekt af de to

typer. De samme betragtninger gælder i et vist omfang for deltagelse i beskæftigelsesprojekter.

Vi beskrev ovenfor, at ca. halvdelen af deltagerne i beskæftigelsesprojekter oplevede, at disse projekter ikke havde noget formål ud over aktivering i sig selv, jf. tabel 5.5. Af effektberegningen for beskæftigelsesprojekter ser vi nu, at de heller ikke har nogen markant effekt. Derved er der god overensstemmelse mellem effekt-revalueringen og deltagernes oplevede udbytte. For daghøjskolars vedkommende oplevede ca. 75 pct. af deltagerne et formål med deres deltagelse, som især bestod i forberedelse til efterfølgende uddannelse, afklaring af fremtidsønsker og kvalificering til ordinært arbejde. Mens således relativt mange kunne se et formål med deres deltagelse, var effekten af deltagelse i aktivering på daghøjskoler blandt de laveste. Denne lave effekt kan formentlig bl.a. tilskrives den praktiske gennemførelse af analysen ved sammenkædning af aktiviteter.

Vi skal også nævne nogle supplerende resultater, for så vidt angår betydningen af køn, børn, erhvervsuddannelse og etniske minoriteter, se nærmere hos Graversen & Weise (2001). Der er en klar tendens til, at børn, især når de er helt små, forøger unge kvinders overførselsgrad. Korrigeres der således for, om deltagerne har børn, og hvor gammelt det yngste barn er, er effekterne af aktivering stort set ens for mænd og kvinder. Der synes heller ikke at være nogle væsentlige forskelle mht. deltagernes uddannelsesniveau, ligesom der heller ikke er forskelle på, om deltagerne er af dansk oprindelse, er indvandrere eller efterkommere af indvandrere.

5.7. Sammenligning af effekter for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere

Med det foreliggende datamateriale kan der i et vist omfang foretages sammenligninger af effekter for kontanthjælpsmodtagere og forsikrede ledige. I undersøgelsens datamateriale kan det ikke afgøres, på hvilke uddannelsesinstitutioner dagpengemodtagerne deltog i aktivering. 45 pct. af dagpengemodtagernes afsluttede aktiveringsforløb i perioden 1995–1998 afvikledes i form af ordinær uddannelse med uddannelsesgodtgørelse, mens 4 pct. af forløbene var i

Tabel 5.9.

Effekter af deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder¹⁾ og forsikringskategori.²⁾
 Estimeret ved fixed-effect-analyser. Ændringer i overførselsgraden i procentpoint.

	Under 25 år		25 år og derover	
	Kontanthjælps- modtagere	Dagpenge- berettigede	Kontanthjælps- modtagere	Dagpenge- berettigede
<i>Aktiveringstype:</i>				
Jobtræning - privat	-9,8 ***	-14,0 ***	-20,1 ***	-20,2 ***
Jobtræning - offentlig	-6,2 ***	-10,2 ***	-11,8 ***	-6,7 ***
Igangsætningsydelse	-25,8 ***	-	-36,1 ***	-
Etableringsydelse	-	-13,1 ***	-	-23,4 ***
Individuel jobtræning - privat	-2,7 *	20,9	-11,2 ***	-3,9 *
Individuel jobtræning - offentlig	-4,7 ***	-23,7 *	-7,1 ***	-4,7 ***
Beskæftigelsesprojekt	-3,0 ***	-	-3,2 ***	-
Produktionsskole	-5,9 ***	-	-6,5 ***	-
Daghøjskole	2,8 **	-	2,5 ***	-
AMU-center	-4,8 **	-	-8,8 ***	-
Anden uddannelse	-3,5 ***	-	-1,8 ***	-
Ordinær uddannelse	-	-2,3 ***	-	-4,4 ***
Særligt tilrettelagt uddannelse	-	-10,7 ***	-	-3,1 ***
Puljejob	-	-5,5	-	-11,0 ***
Ikke kategoriseret aktivering	-10,9 ***	-9,6	-11,2 ***	-11,8 ***
<i>Øvrige variable:</i>				
Er i aktivering i kvartalet	47,3 ***	48,5 ***	23,4 ***	31,3 ***
Overførselsgrad i befolkningen	0,6 ***	4,4 ***	1,6 ***	6,0 ***
R2	0,22	0,25	0,11	0,22
Antal observationer	109.380	34.404	226.280	524.412

Anm.: *, ** og *** angiver, at den estimerede koefficient er signifikant forskellig fra 0 på henholdsvis 5, 1 og 0,1 procents niveau.

- 1) Alderen er opgjort i det år, hvor deltagerne afslutter deres aktiveringsforløb. Afsluttes mere end et aktiveringsforløb i perioden 1995-1998, tages der udgangspunkt i det forløb, der blev afsluttet først.
- 2) Kontanthjælpsmodtagere er personer, der har deltaget i kommunal aktivering. Dagpengeberettigede er personer, som har deltaget i AF-aktivering. Personer, der har deltaget i begge typer af aktivering, kan således i princippet indgå både i gruppen af kontanthjælpsmodtagere og gruppen af dagpengeberettigede. Der er dog tale om et meget begrænset antal personer, som indgår i begge grupper.

form af særlige tilrettelagte uddannelsesforløb. 30 pct. af forløbene bestod i jobtræning på offentlige arbejdspladser, 11 pct. bestod i privat jobtræning, mens de resterende forløb bestod af etableringsydelse, puljejob og individuel jobtræning. Der foreligger ikke sam-

menligninger af effekter af aktivering for kontanthjælpsmodtagere med forsikrede ledige under hensyntagen til niveauet af forudgående overførselsgrad. Derfor foretager vi med forsigtighed en sådan sammenligning med udgangspunkt i tabel 5.9, hvor sammenligningen foretages under hensyntagen til alderskategorier.

Blandt unge under 25 år påbegynder kontanthjælpsmodtagere gennemgående aktivering tidligere i ledighedsforløbet i sammenligning med forsikrede ledige. Unge kontanthjælpsmodtagere påbegynder således aktivering senest efter 3 måneders forløb, hvorimod forsikrede ledige senest påbegynder aktivering efter 2 års ledighed. Med virkning fra 1. april 1996 påbegynder unge forsikrede ledige uden erhvervsuddannelse dog aktivering, primært i form af uddannelse, senest efter 6 måneders ledighed.

På grund af unge kontanthjælpsmodtageres gennemgående tidlige påbegyndelse af aktivering er effekten af deres aktivering gennemgående undervurderet i sammenligning med unge forsikrede ledige. Derfor er det ikke sikkert, at effekten af aktivering i privat og offentlig jobtræning er lavere for unge kontanthjælpsmodtagere end for unge forsikrede ledige. For så vidt angår unges aktivering i form af uddannelse, synes effekten heraf at være endnu mere beskedent end ved jobtræning. Med udgangspunkt i overvejelserne om påbegyndelsestidspunktets betydning for effektens størrelse, må effekten af kontanthjælpsmodtageres aktivering på produktionsskole, AMU, anden uddannelse og beskæftigelsesprojekter mindst være på højde med effekten af unge forsikrede lediges aktivering i form af ordinær uddannelse.

Blandt de 25-årige og derover gælder de tilsvarende overvejelser om påbegyndelsestidspunktets betydning for effektens størrelse på den måde, at kontanthjælpsmodtagere efter de dengang gældende regler skulle aktiveres i et eller andet omfang senest efter 1 års ledighed, hvorimod forsikrede ledige skulle aktiveres senest efter 2 års ledighed. Disse overvejelser leder frem til, at effekten af kontanthjælpsmodtageres aktivering i form af jobtræning og individuel jobtræning i den private og offentlige sektor synes mindst at være på niveau med effekten af forsikrede lediges aktivering i de samme

foranstaltninger. Med de samme ræsonnementer kan man sige, at de mere beskedne effekter af kontanthjælpsmodtageres aktivering i form af produktionsskole og AMU synes mindst at være på niveau med effekten af forsikrede lediges aktivering i form af ordinær uddannelse. Noget tilsvarende kan man ikke sige om kontanthjælpsmodtageres aktivering i form af beskæftigelsesprojekter og anden uddannelse.

I de gennemførte effektanalyser korrigeres effekten af aktiveringsforanstaltningerne også for den generelle konjunkturudvikling på arbejdsmarkedet, som måles ved overførselsgraden for befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Betydningen heraf fremgår i tabel 5.9 som en beregnet koefficient (effekt), som aflæses ud for: "Overførselsgrad i befolkningen". De beregnede effekter viser, at aktiverede kontanthjælpsmodtageres beskæftigelsesudvikling er mindre påvirket af den generelle beskæftigelsesudvikling i samfundet (overførselsgraden i befolkningen) i sammenligning med beskæftigelsesudviklingen for aktiverede dagpengemodtagere. Når overførselsgraden i befolkningen således reduceres med 1 procentpoint, mindskes fx overførselsgraden med 1,6 procentpoint blandt aktiverede kontanthjælpsmodtagere på 25 år og derover, mens overførselsgraden reduceres med 6 procentpoint blandt aktiverede dagpengemodtagere i samme aldersgruppe. Denne forskel kan formentlig bl.a. tilskrives, at også aktiverede kontanthjælpsmodtagere har flere problemer ud over ledighed i sammenligning med aktiverede forsikrede ledige. Andre forhold kan naturligvis også være medvirkende til at fremkalde denne selektion på arbejdsmarkedet, fx kan arbejdsgivere i deres rekrutteringspolitik opfatte kontanthjælpsmodtagere som lavere rangerende arbejdskraft end forsikrede ledige, hvorved der vil foregå en statistisk diskrimination mod kontanthjælpsmodtagere.

5.8. Andre konsekvenser af aktivering

Ovenfor har vi opgjort beskæftigelseseffekten af afsluttede aktiveringsforanstaltninger ved at måle forskellen på overførselsgraden før og efter aktivering. Eksistensen af aktivering, herunder straksaktivering, fremkalder imidlertid også en beskæftigelseseffekt ved, at kontanthjælpsmodtagere hurtigt efter henvendelsen til socialforvaltningen foretrækker at finde andet forsørgelsesgrundlag herunder

ordinær beskæftigelse eller uddannelse frem for at påbegynde aktivering. Denne effekt kaldes motivationseffekten. Fra kommuneundersøgelsen ved vi, at forvaltningen skønner, at 15–33 pct. af kontanthjælpsmodtagerne – afhængigt af alder og forekomst af problemer ud over ledighed – forlader systemet inden, eller når de får et aktiveringstilbud. Disse talstørrelser angiver hermed et overkantsskøn over motivationseffekten. Fra surveyundersøgelsen ved vi, at ca. 10 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, som mindst havde modtaget kontanthjælp i to sammenhængende måneder i 2. halvår 1999, og som havde fået et aktiveringstilbud fra kommunen, enten havde fundet ordinært arbejde eller uddannelse eller påbegyndt jobsøgning i stedet for at påbegynde aktivering. Grundet surveyundersøgelsens population repræsenterer de 10 pct. naturligvis et underkantsskøn over motivationseffekten.

Hertil kommer endvidere, at andre potentielle kontanthjælpsmodtagere, som er bekendt med kommunens aktiveringspolitik, helt undlader at anmode om kontanthjælp, især hvis straksaktivering indgår i aktiveringspolitikken. Af naturlige årsager har vi ingen viden fra vore foreliggende undersøgelser om størrelsen af denne udeblivelse.

Anvendte datamaterialer

Survey blandt kontanthjælpsmodtagere

Undersøgelsens population bestod af personer, som i 2. halvår af 1999 modtog kontanthjælp til forsørgelse i mindst 2 sammenhængende måneder, hvad enten vedkommende var aktiveret eller blot modtog kontanthjælp til forsørgelse. Populationen blev afgrænset i Danmarks Statistiks kontanthjælpsregister til 141.173 personer. En stikprøve på 2.100 personer blev udtrukket herfra i september 2000. Det lykkedes i september/oktober at finde adresser på 1.966 personer i CPR. De resterende 134 personer – svarende til 6,4 pct. – havde altså enten ikke mere adresse hér i landet, eller de opholdt sig på andre adresser her i landet fx visse hospitaler, forvaringsanstalter og fængsler, hvor det ikke er tilladt at kontakte dem med henblik på et interview. Desuden kan nogle være døde i mellemtiden.

Interviewningen foregik herefter i tidsrummet 31. oktober – 8. december 2000 i form af telefoninterview med besøgsopfølgning med udgangspunkt i et spørgeskema. Blandt de mulige 1.966 personer opnås der interview med 1.242 (63,2 pct.). En analyse af svarprocenten viser, at de kvindelige kontanthjælpsmodtagere er mere tilbøjelige til at deltage end de mandlige, ligesom de helt unge og de 55–59-årige er mere tilbøjelige til at deltage. Kontanthjælpsmodtagere i Hovedstadsområdet har den laveste svarprocent. Kontanthjælpsmodtageres nationalitet har også betydning. Kontanthjælpsmodtagere, som kommer fra vestlige kulturer, har stort set samme svarprocent som danske kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsmodtagere, som kommer fra de lande, hvor vi har mange indvandrere og flygtninge fra – Jugoslavien, Pakistan og Tyrkiet, har en lidt lavere svarprocent, mens personer fra Asien, Mellemøsten og Somalia har markant lavere svarprocent.

Der henvises til Bach & Harsløf (2001) for en nærmere gennemgang af undersøgelsens gennemførelse og bortfaldsanalyse.

Registerundersøgelsen

Graversen & Weise (2001) og Filges (2000) bruger begge det samme registermateriale fra Danmarks Statistik. Grundmaterialet består af et 10 pct.s repræsentativt udsnit af den danske befolkning til ethvert tidspunkt i perioden 1992–1998 og for nogle af oplysningernes vedkommende tilbage til 1984.

På månedsbasis indeholder materialet foruden oplysninger om modtagelse af kontanthjælp til forsørgelse som passiv eller aktiveret også oplysninger om a–dagpenge og ydelser til aktiverede forsikrede ledige, revalideringsydelse, orlovsydelser, sygedagpenge, førtidspension, overgangsydelse og efterløn. Fra 1995 har materialet også indeholdt oplysninger om kontanthjælpsmodtageres aktivering i de forskellige typer af foranstaltninger som minimum på månedsniveau.

Registermaterialet indeholder også oplysninger, som karakteriserer de enkelte personer, dvs. demografiske oplysninger, oplysninger om uddannelsesforhold og husstandens sammensætning.

Nærmere oplysninger om materialet findes i Graversen & Weise (2001) og Filges (2000).

Kommuneundersøgelsen

Undersøgelsen blev gennemført som en survey (postspørgeskema) blandt landets 275 kommuner i februar 2000 med en svarprocent på 85 pct. 92 pct. af landets borgere bor i de kommuner, som besvarede spørgeskemaet. Med surveyen skulle oplysninger om kommunernes indsats over for kontanthjælpsmodtagere og revalidender indsamles. Undersøgelsen er nærmere beskrevet i Harsløf & Graversen (2000).

Bilag 2

Tabeller

Tabel B.3.1.

Vurderingen af at være berørt af en række aktuelle eller fortidige problemer vedrørende helbred, misbrug m.v. blandt : 1. Langvarigt ledige¹⁾ forsikrede og kontanthjælpsmodtagere i 1997 i Horsens, Helsingør og Nykøbing Falster med dansk statsborgerskab og dansk baggrund²⁾ og 2. Medlemmer af marginalgruppen³⁾ i august–september 2000. Procent.

	Langvarigt understøttede i tre kommuner i 1997		Marginalgruppen i 2000
	Forsikrede	Kontanthjælpsmodtager	
1. Nedsat arbejdsevne fx pga. sygdom, ulykke eller slid:			
Ja, i høj grad	3	19	6
Ja, i nogen grad	16	29	20
Nej, ikke særligt	12	8	11
Nej, slet ikke	70	44	62
2. Ordblindhed			
	10	20	10
3. Antal genstande i løbet af en uge:			
Under 10	83	76	
11-20	13	12	
21-29	2	5	
30-39	12		
40-49	0	1	
50-	1	3	
Ved ikke	0	0	
4. Bruger hash, narko eller lignende:			
Ja, hver uge	0	6	
Ja, ca. en gang om måneden	0	2	
Ja, men sjældent	1	1	
Nej, har tidligere brugt det	6	13	
Nej, har aldrig brugt det	93	78	
5. Været til behandling for psykiske lidelser eller personlige problemer			
	15	35	16

(fortsættes)

Tabel B.3.1.
Fortsat.

	Langvarigt understøttede i tre kommuner i 1997		Marginalgruppen i 2000
	Forsikrede	Kontanthjælpsmodtager	
6. Har været ude i misbrug af alkohol, stoffer eller lignende:	4	28	6
7. Søgt førtidspension:	1	20	
8. Under (for)revalidering:	1	14	
Beregningsgrundlag	678	301	1.607

1) Langvarigt ledige er personer, som har været offentligt forsørget de seneste 2 år før udvælgelsen, og som på interviewtidspunktet i 1997 fortsat ikke var ordinært beskæftiget og heller ikke modtog førtidspension, alm. pension m.v. Beskæftigede med under 20 timer pr. uge på interviewtidspunktet er dog medtaget.

2) Dansk baggrund defineres ved, at hverken personen selv eller dennes forældre er indvandret eller flygtet til Danmark.

3) Marginalgruppen er defineret som de personer, der har været ledige, i aktivering mv. i 80 pct. af tiden inden for de seneste 3 år.

Litteratur

Arbejdsministeriet (2001)

Marginalgruppen og arbejdsmarkedet. København.

Bach, H. B. (1998)

En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til »Langtidsledige i tre kommuner« (98:9). København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir.

Bach, H. B. (1999)

Længerevarende ledighed. Jobsøgning og beskæftigelseschancer. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir.

Bach, H. B. (2000)

Når lønmodtagere fratræder virksomheder. København: Socialforskningsinstituttet 00:5.

Bach, H. B. & Harsløf, I. (2001)

Kontanthjælpsmodtageres forhold - aktivering og arbejdsudbud. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 5:2001.

Boll, J. L. & Christensen, T. Q. (2001)

Ledige kontanthjælpsmodtagere på vestegnen. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 6:2001.

Borg, V. & Burr, H. (1997)

Danske lønmodtageres arbejdsmiljø og helbred 1990-95. København: Arbejdsmiljøinstituttet.

Elbro, C., Møller, S. & Munk Nielsen, E. (1991)

Danskernes læsefærdigheder. En undersøgelse af 18-67-åriges læsning af dagligdags tekster. København. Projekt læsning og Undervisningsministeriet.

Filges, T. (2000)

De langvarige kontanthjælpsmodtagere. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir.

Harsløf, I. & Graversen, B. K. (2000)

Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats. Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir.

Høgelund, J. & Kruhøffer, A. (2000)

Virksomheders sociale engagement. Årbog 2000. København: Socialforskningsinstituttet 00:13.

Larsson, Laura (2000):

Evaluation of Swedish youth labour market programmes. Working Paper 2000:1. Institut för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Uppsala Universitet.

Opdal, Knut, Pål Schøne og Hege Torp (1997):

Ny jobb i sikte. Evaluering av arbeidsmarkedstiltak. Institutt for Samfunnsforskning. Oslo.

Torp, Hege og Oddbjørn Raaum (1996):

Mindre arbeidsløs etter tiltak? Institutt for Samfunnsforskning. Oslo

Økonomiministeriet (2001)

Familier og inkomster. Økonomisk Tema, juni 2001. København: Økonomiministeriet.

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1. 2000

- 00:1** Fridberg, T.: Kultur- og fritidsaktiviteter 1975-1998. 2000. 362 s. ISBN 87-7487-631-7. Kr. 200,00.
- 00:2** Csonka, A.: Ledelse og arbejde under forandring. Om indholdet, udbredelsen og konsekvenserne af fleksible organisations former i danske virksomheder. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Ph.d.-serien 2000/2. 2000. 400 s. ISBN 87-7487-632-5. Kr. 300,00.
- 00:3** Pedersen, L. (red.): Danske arbejdspladser. Antologi. 2000. 200 s. ISBN 87-7487-633-3. Kr. 130,00.
- 00:4** Pedersen, L. & Deding, M.: Lønforskelle mellem kvinder og mænd i Danmark. 2000. 82 s. ISBN 87-7487-636-8. Kr. 85,00.
- 00:5** Bach, H.B.: Når lønmodtagere fratræder virksomheder. 2000. 99 s. ISBN 87-7487-637-6. Kr. 90,00.
- 00:6** Olsen, L., Nygaard Madsen, J., Rasmussen, B. & Larsen, M.: Indsatsen under EU's beskæftigelsesprogrammer - afsluttende evaluering af Mål 3 og EMPLOYMENT 1994-1999. 2000. 179 s. ISBN 87-7487-638-4. Kr. 135,00.
- 00:7** Hansen, H.: Elements of Social Security. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Austria, Germany, The Netherlands, Great Britain, Canada. 2000. ISBN 87-7487-639-2.
- 00:8** Platz, M.: Danskere med livserfaring - portrætteret i tal. Aspekter af levekår i fødselsårgangene 1920, 1925, 1930, 1935, 1940 og 1945. 2000. 135 s. ISBN 87-7487-641-4. Kr. 100,00.
- 00:9** Heide Ottosen, M.: Samboskab, Ægteskab og Forældrebrud. En analyse af børns familieforhold gennem de første leveår. 2000. 197 s. ISBN 87-7487-642-2. Kr. 150,00.
- 00:10** Christensen, E.: Det 3-årige barn. Rapport nr. 3 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. 2000. 177 s. ISBN 87-7487-643-0. Kr. 135,00.
- 00:11** Schmidt, G. & Jakobsen, V.: 20 år i Danmark. En undersøgelse af nydanskernes situation og erfaringer. 2000. 322 s. ISBN 87-7487-646-5. Kr. 245,00.
- 00:12** Damgaard, B.: Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik. Casestudier af det lokale samarbejde. 2000. 183 s. ISBN 87-7487-644-9. Kr. 140,00.
- 00:13** Høgelund, J. Kruhøffer, A.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2000. 2000. 201 s. ISBN 87-7487-645-7. Kr. 150,00.
- 00:14** Olsen, H.: Holdninger til handicappede. En surveyundersøgelse af generelle og specifikke holdninger. 2000. 291 s. ISBN 87-7487-647-3. Kr. 220,00.

- 00:15** Høgelund, J., Kruhøffer, A. & Rosdahl, A.: Virksomheders sociale engagement – Sammenfatning. 2000. 43 s. ISBN 87-7487- 648-1. Kr. 30,00.
- 00:16** Thaulow, I. & Friche, C.: Omstilling, ændrede krav og marginalisering. 2000. 180 s. ISBN 787-7487-650-3. Kr. 135,00.
- 00:17** Olsen, H.: Voksnes holdninger til handicappede. 2000. 32 s. ISBN 87-7487-651-1. Kr. 25,00.
- 00:18** Hohnen, P.: Fleksjob. En vej til et rummeligere arbejdsmarked? 2000. 146 s. ISBN 87-7487-656-2. Kr. 115,00.
- 00:19** Olsen, L. m.fl.: The Action under the EU's Employment Programmes. 2000. 32 s. ISBN 87-7487-655-4. Kr. 30,00.
- 01:1** Bengtsson, S. & Middelboe, N.: "Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på" – forældre til børn med handicap møder det sociale system. 2001. 188 s. ISBN 87- 7487-653-8. Kr. 145,00.
- 01:2** Lindermann, G. & Gregersen, O.: Benchmarking på førtidspensionsområdet – virker Den Sociale Ankestyrelses praksis koordinering? 2001. 62 s. ISBN 87-7487-654-6. Kr. 50,00.
- 01:3** Bunnage, D., Gregersen, O., Hansen, E.B., Meilbak, N. & Platz, M.: Kvalitet i ældreplejen. 2001. 188 s. ISBN 87-7487-657-0. Kr. 145,00.
- 01:4** Boll J.L.: Det fleksible arbejde, ophør og marginalisering. 2001. 117 s. ISBN 87-7487-661-9. Kr. 90,00.
- 01:5** Bruhn, H.H.: Sociale sager i Kongens Enghave. 2001. 130 s. ISBN 87-7487-660-0. Kr. 95,00.
- 01:6** Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Tosprogede småbørn i Danmark. Rapport nr. 4 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. 2001. 246 s. ISBN 87-7487-662-7. Kr. 185,00.
- 01:7** Quaade, T.: Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. 2001. 80 s. ISBN 87-7487-658-9. Kr. 65,00.
- 01:8** Bonke, J. & Rasmussen, L.K.: Længerevarende behandling af børn og unge. 2001. 140 s. ISBN 87-7487-665-1. Kr. 110,00.
- 01:9** Bonke, J. & Carøe, C.: En forstærket indsats over for kriminalitetstruede børn og unge. 2001. 160 s. ISBN 87-7487-667-8. Kr. 120,00.
- 01:10** Bjørn, N.H. & Dohlmann, C.: De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked. 2001. 176 s. ISBN 87-7487-669-4. Kr. 145,00.
- 01:11** Anker, J., Munk, A., Koch-Nielsen, I. & Raun, M.: De sociale puljer - en tværgående undersøgelse af Socialministeriets puljemidler. 2001. 169 s. ISBN 87-7487-668-6. Kr. 130,00.
- 01:12** Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001. 2001. 171 s. ISBN 87-7487-670-8. Kr. 130,00.

- 01:13** Kruhøffer, A. & Høgelund, J.: Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001 – Sammenfatning. 2001. 139 s. ISBN 87-7487-671-6. Kr. 30,00.
- 01:14** Gruber, T. & Christensen, I.: Unge ofre for vold - Et modelprojekt mellem central og lokal styring. 2001. 107 s. ISBN 87-7487-672-4. Kr. 80,00.
- 01:15** Olsen, Henning: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind I. 2001. 378 s. ISBN 87-7487-674-0. Kr. 285,00.
- 01:16** Olsen, Henning: Sprogforståelse og hukommelse i danske surveyundersøgelser. Bind II. 379 s. ISBN 87-7487-675-9. Kr. 285,00.
- 02:1** Boll, J. & Q. Christensen, Th.: Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen. 104 s. ISBN 87-7487-676-7. Kr. 80,00.
- 02:2** Filges, T.; Harsløf, I. & Nord-Larsen, M.: Revalidering deltagere forløb og effekter. 104 s. ISBN 87-7487-677-5. Kr. 105,00

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en letlæselig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet temaNnummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis, kan tegnes ved henvendelse til instituttet. Emneopdelte lister over instituttets publikationer kan ses på instituttets hjemmeside: www.sfi.dk. Hver titel er forsynet med en kort omtale, og der er mulighed for at bestille rapporterne via hjemmesiden. En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.

