

På kanten af arbejdsmarkedet

- en analyse af de svageste grupper på arbejdsmarkedet

Forord	4
Resumé	6
1. Modtagere af midlertidige overførselsindkomster	12
1.2 Udviklingen indenfor udvalgte grupper af modtagere af overførselsindkomster	14
1.3 Tre grupper på kanten af arbejdsmarkedet	15
1.4 Opsamling	20
2. Kendetegn ved personer på kanten af arbejdsmarkedet	21
2.1 Generelle karakteristika	21
2.2 Kendetegn ved dem der kommer i beskæftigelse	24
2.3 De lediges holdninger til at komme i beskæftigelse	25
2.4 Opsamling	29
3. De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere – kommunale forskelle ..	31
3.2 Forskelle i udfordringer mellem kommunerne	32
3.3 Forskelle i rammevilkår mellem kommunerne	33
3.4 Opsamling	36
4. Omfanget af aktivering af langvarigt ledige	37
4.1 Omfang af aktiveringsindsatsen	37
4.2 Variation i aktiveringsindsatsen	39
4.3 Aktiveringsomfang sammenholdt med kommunestørrelse	41
4.4 Variation i aktivering mellem kommuner med samme indbyggertal	43
4.5 Aktiveringsomfang sammenholdt med omfanget af langvarigt ledige	45
4.6 Aktiveringsomfang for personer med oprindelse i tredjelande	46
4.7 Opsamling	49
5. Problemer ud over ledighed	51
5.1 Problemer ud over ledighed blandt personer i marginalgruppen	51
5.2 Problemer ud over ledighed blandt meget langvarige kontanthjælpsmodtagere	52
5.3 Opsamling	59
6. Indsatsen over for personer på kanten af arbejdsmarkedet	60
6.1 De lovgivningsmæssige rammer for indsatsen	61
6.2 AF og kommunernes brug af aktiveringsredskaber	62
6.3 Kommunernes brug af erhvervsrettet indsats	63
6.4 Kommunernes indsats set i forhold til de lediges problemer	65
6.5 Kommunernes samarbejde med virksomhederne	66
6.6 Den kommunale styring af indsatsen	67
6.7 Opsamling	69

Forord

I 2001 blev kontanthjælpen flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet. Alle opgaver med at få ledige i arbejde er nu samlet under én hat.

Det afspejler et grundlæggende paradigmeskifte i beskæftigelsespolitikken. Den enkelte er kommet i centrum. Den enkeltes motivation og styrker udnyttes. Den enkeltes ønsker og behov understøttes. Mennesket kommer før systemet. Det er grundfilosofien i jobreformen "Flere i arbejde".

Beskæftigelsespolitik handler ikke længere kun om ledighedsforvaltning. Det handler om beskæftigelsesfremme. Vi skal indstille os på, at vi ikke længere kun har arbejdsløse, som skal beskæftiges. Men at vi fremover har ledige job, som skal besættes.

Derfor er fokus flyttet fra midler til mål. Og målet med alt, hvad vi gør, er at hjælpe de ledige til at få et arbejde. Om det så er blot nogle få timer om ugen.

Det gælder også de aller svageste, som lever på kanten arbejdsmarkedet. Flere har anlagt det synspunkt, at vi står os bedst ved at sende de mennesker på permanent offentlig forsørgelse. Det er helt uacceptabelt, hvis et samfund på forhånd opgiver at hjælpe mennesker til at få et liv med et arbejde. Vi taler om mange unge mennesker, som gerne vil have et arbejde, men som af den ene eller anden grund er kommet lidt skævt i gang. Dem kan vi ikke bare lade gå og så betale os fra den dårlige samvittighed.

Ingen må opgives. En lille tilknytning til arbejdsmarkedet er bedre end ingen. Det er omdrejningspunktet for alt, hvad vi foretager os. Vi har som velfærdssamfund en stærkt forpligtelse til at skabe nogle rammer, så også de svageste får en chance for et liv med arbejde.

Især fordi vi ved, at det kan lykkes. Og vi ved, hvad det betyder for børn, at forældrene har et arbejde og er tilfredse med deres liv. Børn, hvis forældre ofte er ledige, har større risiko for selv at blive ramt af ledighed. Børn, hvis forældre lever af overførsler, har større risiko for selv at komme til at leve af overførsler. Børn, hvis forældre har hørt til den lavest lønnede del af befolkningen, har større risiko for selv at få et lavtlønsjob.

Derfor har vi lavet en analyse af de svageste grupper på arbejdsmarkedet. Analysen er en opfølgning på "Flere i arbejde", og formålet er at skabe et grundlag for beslutninger om tiltag, som kan hjælpe mennesker "på kanten af arbejdsmarkedet" til at komme tættere på et "rigtigt" arbejde.

I en situation, hvor prognosen på længere sigt hedder mangel på arbejdskraft, har vi en enestående chance for at få de lidt svagere ledige ind på arbejdsmarkedet.

Lykkes det ikke nu at skabe mulighed for at svage ledige kan vinde fodfæste på arbejdsmarkedet, risikerer vi at komme til at stå med en gruppe, som aldrig kommer i arbejde og bliver i stand til at forsørge sig selv. Det er ikke acceptabelt.

Claus Hjort Frederiksen
Beskæftigelsesminister

Resumé

Denne rapport analyserer beskæftigelsesindsatsen over for svage grupper på kanten af arbejdsmarkedet. Analysen peger overordnet på tre forhold, det især er vigtigt at være opmærksom på, når man tilrettelægger indsatsen over for disse grupper:

- **Ingen må opgives:** Selv for ledige, der har været væk fra arbejdsmarkedet i meget lang tid, er det muligt at komme tilbage til arbejdsmarkedet – og mange kommer tilbage. Analysen giver altså ikke belæg for at give op. Tværtimod.
- **Resultaterne kan blive bedre:** Resultaterne af indsatsen for at få de svage grupper på kanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse varierer meget. Nogle kommuner har mange svage ledige. Andre har få. Kommuner med lav ledighed har ikke større succes med at integrere mennesker på kanten af arbejdsmarkedet end kommuner med høj ledighed – eller omvendt. Forskellene kan ikke forklares ud fra kommunernes rammebetingelser alene, men må også findes i forskelle mellem kommunernes indsats.
- **Indsatsen kan blive bedre:** Indsatsen over for de svageste varierer meget. Nogle kommuner aktiverer meget. Andre aktiverer kun lidt. Mange ledige får slet ingen aktivering. Paradoksalt nok er der flest blandt de grupper, der er længst fra arbejdsmarkedet, der ikke bliver aktiveret. Indsatsen kan blive langt mere målrettet, også for de mennesker, der modtager aktivering. Både målrettet i forhold til det erhvervsrettede sigte og målrettet mod at håndtere fx misbrugsproblemer. Både politikere og administration kunne også være mere opmærksomme på svage grupper. Analysen tyder på, at nogle kommuner har givet op.

Hovedkonklusionerne i analysen er:

Ingen må opgives

Hvert år modtager ca. 1,3 millioner mennesker en midlertidig forsørgelsesydelse. Det kan fx være sygedagpenge, arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp.

Blandt dem, befinder en mindre gruppe på ca. 157.000 personer sig på kanten af arbejdsmarkedet. Dvs., at de har modtaget offentlig forsørgelse i mindst 80 procent af tiden i de seneste tre år. De, der er tættest på arbejdsmarkedet, er marginalgruppen på ca. 39.000 personer. Socialgruppen er lidt længere væk fra arbejdsmarkedet og omfatter ca. 118.000 personer.

Mennesker på kanten af arbejdsmarkedet findes både i det statslige AF-system og i det kommunale system.

Blandt de svageste af de 157.000 har en gruppe på ca. 34.000 personer næsten uafbrudt modtaget kontanthjælp i minimum de sidste fire år.

Umiddelbart ser det derfor ud som om, de svageste grupper er låst fast – uden for arbejdsmarkedet og konstant på offentlig forsørgelse. Når man analyserer tallene nærmere, viser det sig imidlertid, at der er udskiftning i gruppen. Nogle kommer ind i den, og andre går ud. Selv om det samlede antal er konstant, er det altså ikke hele tiden de samme personer, der er i gruppen. Også blandt de svageste ledige er der hvert år mange, som får et job eller kommer videre i en uddannelse, selvom de har været på overførselsindkomster i adskillige år.

Af de 157.000 på kanten af arbejdsmarkedet kommer hvert år 39.500 i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet.

Af de 34.000 meget langvarige kontanthjælpsmodtagere kommer hvert år 3.500 i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet.

Ser man ud fra statistiske kriterier på, hvem der forlader grupperne på kanten af arbejdsmarkedet og får et job, viser det sig, at de ikke adskiller sig fra dem, der bliver tilbage. Det er altså ikke sådan, at mennesker med bestemte karakteristika (køn, alder eller oprindelse i tredjelande) har dårligere muligheder for at komme i beskæftigelse end andre. Ingen er – ud fra de statistiske kriterier, der er anvendt i analysen – på forhånd udelukket fra arbejdsmarkedet. Alle har en chance.

Det positive budskab understøttes af mange konkrete eksempler på, at selv personer, der har været ledige i rigtig lang tid, og som har sammensatte personlige og sociale problemer, kan komme i job. Eksempelsamlingen til rapporten dokumenterer det.

Der er altså ingen grunde til på forhånd at opgive nogen svage ledige. Erfaringerne viser, at rigtig mange kan komme i arbejde, også blandt de allersvageste.

En anden vigtig grund til ikke at opgive er, at langt de fleste på kanten af arbejdsmarkedet selv ønsker sig et job. Derfor ville det være at gøre disse mennesker en bjørnetjeneste, hvis man opgiver dem.

Endelig er de meget svage ledige yngre end befolkningen i den erhvervsaktive alder som gennemsnit. Hvis denne gruppe sendes på varig passiv forsørgelse, vil det ikke alene gå ud over dem selv, men også deres børn. At overlade denne gruppe til passiv forsørgelse, vil derfor være med til at opretholde en negativ social arv.

Resultaterne kan blive bedre

Analysen viser, at der er meget stor forskel på resultaterne fra kommune til kommune. Nogle kommuner har kun få personer på kanten af arbejdsmarkedet. Andre har mange.

De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er koncentreret i de store bykommuner. Halvdelen af alle meget langvarige kontanthjælpsmodtagere bor i de 11 største byer. Det betyder, at indsatsen i de store byer er afgørende, hvis indsatsen skal blive bedre. Men da den anden halvdel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere bor i de øvrige kommuner, er det ikke alene de store byer, der har en stor udfordring med at integrere de langvarige kontanthjælpsmodtagere på arbejdsmarkedet.

Også relativt set, dvs. i forhold til antallet af indbyggere i den erhvervsaktive alder, varierer antallet af langvarigt ledige meget fra kommune til kommune. Det er ikke muligt at forklare forskellene mellem kommunerne ud fra forskelle i rammevilkår.

Personer med indvandrerbaggrund er klart overrepræsenterede blandt dem, der har været meget længe på kontanthjælp. Derfor er det undersøgt, om kommuner med mange med indvandrerbaggrund i den erhvervsaktive alder, også har mange meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund.

Det er ikke tilfældet. Det er ikke nødvendigvis de store "indvandrerkommuner", som har de største vanskeligheder ved at integrere indvandrere på arbejdsmarkedet. Også andre kommuner har forholdsvis mange meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund.

Kommunernes mulighed for at forbedre beskæftigelsesindsatsen over for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere afhænger både af den enkelte kommunes vilkår og af den indsats, kommunen sætter i værk. Fx om kommunen aktiverer meget langvarige ledige og i hvilken form for aktivering.

Der er ikke tvivl om, at det ofte er vanskeligt at skaffe beskæftigelse til mennesker på kanten af arbejdsmarkedet. Men forskellene mellem kommunerne tyder på, at der er store muligheder for at opnå bedre resultater end i dag.

Indsatsen kan blive bedre

Analysen viser, at chancen for at blive aktiveret generelt er mindre, jo længere væk fra arbejdsmarkedet man er. Det er et problem, fordi de svageste grupper netop ofte har det største behov for at blive aktiveret. Mange af dem, der er yderst på kanten af arbejdsmarkedet, aktiveres slet ikke. 19.000 ud af de knap 34.000 meget langvarige kontanthjælpsmodtagere var helt overladt til passiv forsørgelse i 2002.

Årsagen er til dels lovgivningen, der siger, at ledige kontanthjælpsmodtagere over 30 år, som har problemer ud over ledighed, ikke har krav på gentagne tilbud. Når den gruppe har fået ét tilbud, har den altså ikke krav på flere tilbud i al fremtid.

Det afspejler sig imidlertid også i, at der er endog meget store forskelle mellem kommunernes aktiveringsindsats. Indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere - og særligt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere - varierer meget fra kommune til kommune. Jo længere væk fra arbejdsmarkedet, man befinder sig, jo større er forskellen mellem, hvor ofte kommunerne aktiverer. Selv kommuner i samme amt kan have meget varierende aktiveringsindsatser. Nogle kommuner aktiverer kun én ud af 10 langvarige kontanthjælpsmodtagere. Andre kommuner aktiverer syv ud af 10.

Variationen i aktiveringsindsatsen er endnu større for langvarigt ledige med indvandrerbaggrund end for andre grupper på kanten af arbejdsmarkedet. Aktiveringsindsatsen for især meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrerbaggrund afhænger af, hvor man bor.

Mange kommuner gennemfører en meget beskedne aktiveringsindsats, selvom mange af deres indbyggere fra tredjelande er på meget langvarig kontanthjælp.

Chancen for at blive aktiveret er dermed tæt knyttet til, om man tilfældigvis bor i den ene eller den anden kommune. Analysen viser, at den forskelligartede indsats ikke kan forklares med forskelle i kommunernes rammevilkår.

Ét er omfanget af aktiveringen. Noget andet er, om aktiveringen er målrettet den lediges behov. Indsatsen over for mennesker på kanten af arbejdsmarkedet skal gå på to ben: Den skal både være rettet mod beskæftigelse og mod at håndtere sociale problemer.

For det første skal indsatsen være målrettet beskæftigelse. De fleste på kanten af arbejdsmarkedet har en meget begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet. Og det betyder, at de ikke har den arbejdspladserfaring, der gør, at de kan komme i job. Derfor afhænger succesen af det beskæftigelsesrettede sigte.

Analysen viser, at hverken AF eller kommunerne som hovedregel benytter virksomhedsrettede tilbud. Disse tilbud anses ellers som de mest optimale for netop ledige på kanten af arbejdsmarkedet. I stedet benytter AF og kommunerne i alt for høj grad uddannelse. Et redskab, der ofte ikke er hensigtsmæssigt for især denne gruppe.

Den manglende erhvervsrettede indsats understreges yderligere af, at hver fjerde kommune slet ikke inddrager virksomhederne i indsatsen over for denne gruppe. Tre ud af fire virksomheder har aldrig været i kontakt med kommunen om beskæftigelse

af vanskeligt stillede personer. Dermed er der store muligheder for at inddrage virksomhederne, muligheder som langt fra udnyttes i dag.

For det andet har en stor del af de svage ledige et eller flere problemer, der i sig selv udgør en barriere for at komme i beskæftigelse. En meget stor del af disse problemer håndteres ikke i den nuværende indsats. F.eks. har kun omkring hver fjerde med et alkohol- eller narkotikaproblem været i behandling for deres misbrug, men også en lang række andre problemer håndteres kun i begrænset omfang. Derfor er der behov for at målrette indsatsen langt mere, så flere får den hjælp, de har behov for.

Analysen viser, at meget langvarigt lediges personlige eller sociale problemer ikke adskiller sig fra de problemer, andre ledige kan have efter forholdsvis kort tids ledighed. Men problemerne har ofte vokset sig større, når man har været ledig i en længere periode. Derfor er det afgørende at sætte ind tidligere, før problemerne bliver uoverskuelige. Og det er meget væsentligt at være opmærksom på disse problemer, uanset om den ledige befinder sig i det statslige AF-system eller på kontanthjælp i kommunerne.

Den beskæftigelsesrettede indsats og indsatsen for at håndtere de konkrete barrierer kræver ofte tæt koordinering og opfølgning. Mentorordningen er et af de redskaber, der ofte fremhæves som en meget effektiv og nødvendig foranstaltning. Ordningen indebærer, at en udvalgt kollega støtter personer, der har brug for hjælp for at kunne finde sig til rette på en arbejdsplads. Imidlertid bruger kun syv procent af kommunerne mentorer i større omfang.

Analysen viser videre, at kommunerne ofte ikke prioriterer indsatsen for svage ledige. Det viser sig bla. ved at politikerne og administrationen i mange kommuner kun i begrænset omfang fokuserer på indsatsen for de svageste ledige. De fleste kommuner har alene opstillet meget overordnede målsætninger. Kun få kommuner har mere detaljerede krav til fx mål for indsatsen, økonomien eller til opfølgning. Meget er dermed overladt til den enkelte sagsbehandlers skøn.

Analysens hovedkonklusioner i overskrifter:

- Mange bliver selvforsørgende efter lang tids ledighed.
- Mange langvarigt ledige er unge kvinder, og blandt dem er der en stor gruppe med indvandrerbaggrund.
- Mennesker på kanten af arbejdsmarkedet vil generelt gerne i beskæftigelse.
- Kommunerne har meget forskellige resultater med at få mennesker på kanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse. Nogle kommuner er gode til det. Andre er dårlige.
- Kommunernes aktiveringsindsats er meget uensartet. Nogle kommuner gør meget lidt. Andre gør rigtigt meget.
- Lovgivningen tillader, at svage ledige kan gå i årevis uden at blive aktiveret.
- Kommunerne anvender ikke altid de mest effektive aktiveringsredskaber.
- Indsatsen er ikke virksomhedsrettet nok.
- For mange får ikke hjælp til at løse deres særlige problemer - fx misbrug.
- Politikere og administration har ikke altid nok fokus på svage ledige.

1. Modtagere af midlertidige overførselsindkomster

1,3 mio. mennesker modtager hvert år en offentlig ydelse til midlertidig forsørgelse. Det kan fx være kontanthjælp, sygedagpenge og arbejdsløshedsdagpenge. Uanset hvilken ydelse, de modtager, er de omfattet af den beskæftigelsespolitiske indsats i form af fx jobformidling, kontaktfølg og aktivering. Indsatsen er dog langt fra ens for alle. Den afhænger bl.a. af, hvilken ydelse man modtager, og hvilken aldersgruppe, man tilhører.

Målet med indsatsen er, at bringe mennesker tilbage til arbejdsmarkedet enten på fuld tid, deltid i ordinære job eller i støttet beskæftigelse.

En stor del af de 1,3 mio. mennesker modtager kun offentlig forsørgelse i ganske kort tid. Fx mens de søger et nyt job, eller mens de er kortvarigt syge.

En mindre del befinder sig ”på kanten af arbejdsmarkedet”. Det vil sige at de ikke har en vedvarende tilknytning til arbejdsmarkedet, at de modtager offentlig forsørgelse i lange perioder, og at de dermed ikke har – eller er i fare for helt at miste – tilknytningen til arbejdsmarkedet.

I dette og det følgende kapitel beskrives de forskellige grupper, der er på kanten af arbejdsmarkedet: Hvem er de, hvordan har de antalsmæssigt udviklet sig over de seneste år, og hvad kendetegner dem?

1.1 Grupper inden for den beskæftigelsesrettede indsats

Den beskæftigelsesrettede indsats er rettet mod fem hovedgrupper:

- Arbejdsmarkedssparate ledige
 - Forsikrede ledige, dvs. medlemmer af en A-kasse
 - Ikke-forsikrede ledige, dvs. kontanthjælpsmodtagere, der er arbejdsmarkedssparate, herunder også personer, der modtager introduktionsydelse
- Kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed (ikke-arbejdsmarkedssparate), herunder også personer, der modtager introduktionsydelse
- Personer på sygedagpenge
- Personer i revalidering
- Personer med varigt nedsat arbejdsevne
 - Personer i fleksjob
 - Personer i skånejob
 - Personer på ledighedsydelse

AF varetager aktiveringsindsatsen for de arbejdsmarkedsparede ledige, når der er tale om forsikrede ledige. Det er derimod kommunerne, der varetager aktiveringsindsatsen for de arbejdsmarkedsparede kontanthjælpsmodtagere (herunder modtagere af introduktionsydelse). Ligesom det er kommunerne, der varetager indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparede kontanthjælpsmodtagere (herunder modtagere af introduktionsydelse), og for de personer, der modtage sygedagpenge.

Det er også kommunerne, der varetager revalideringsindsatsen. Revalidering er erhvervsrettede aktiviteter, der gives til personer, hvis arbejdsevne er begrænset af fysiske, psykiske eller sociale årsager. Det erhvervsrettede sigte kan være et job på ordinære vilkår. Der kan også revalideres med sigte på fleksjob eller skånejob.

Endelig er det kommunerne, der varetager indsatsen vedrørende fleksjob, skånejob og ledighedsydelse. Disse tilbud eller ydelser gives til personer med varigt nedsat arbejdsevne, som ikke er i stand til at varetage et job på ordinære vilkår.

Fleksjob gives til personer, der ikke samtidig modtager pension, og skånejob gives til personer, hvis arbejdsevne er så nedsat, at de modtager pension. Ledighedsydelsen er en forsørgelsesydelse, der gives til personer, som er berettiget til fleksjob, men som aktuelt ikke er beskæftiget i fleksjob. Det kan fx skyldes, at fleksjobbet endnu ikke er etableret eller pga. af ledighed mellem to fleksjob.

Tabel 1.1 viser, hvor mange personer, der var berørt af de forskellige ydelser i 2002 – dvs. fik en ydelse i en kortere eller længere periode. Tabellen viser endvidere antal berørte personer omregnet til helårspersoner.

Tabel 1.1 Antal ledige berørte og helårspersoner fordelt efter forsørgelsesydelse, 2002

	Berørte		Helårspersoner	
Arbejdsmarkedsparede :				
Forsikrede (AF)	480.600	(38,0 pct.)	167.700	(37,5 pct.)
Ikke-forsikrede (Kommune)	77.300	(6,1 pct.)	31.800	(7,1 pct.)
Kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed (Kommune)	134.500	(10,6 pct.)	100.000	(22,4 pct.)
Introduktionsydelsesmodtagere (Kommune)	17.700	(1,4 pct.)	12.800	(2,9 pct.)
Sygedagpenge (Kommune)	448.100	(35,5 pct.)	72.600	(16,2 pct.)
Revalidering (Kommune)	71.100	(5,6 pct.)	34.600	(7,7 pct.)
Personer med nedsat arbejdsevne (Kommune) -				
Fleksjob	19.500	(1,5 pct.)	19.500	(4,4 pct.)
Skånejob	5.900	(0,5 pct.)	5.900	(1,3 pct.)
Ledighedsydelse	8.800	(0,7 pct.)	2.500	(0,6 pct.)
Alle	1.263.500	(100 pct.)	447.400	(100 pct.)

Kilde: Danmarks Statistik og udtræk fra DREAM.

1,3 mio. personer, der årligt modtager en forsørgelse fra det offentlige - i kortere eller længere tid, svarende til 450.000 helårspersoner.

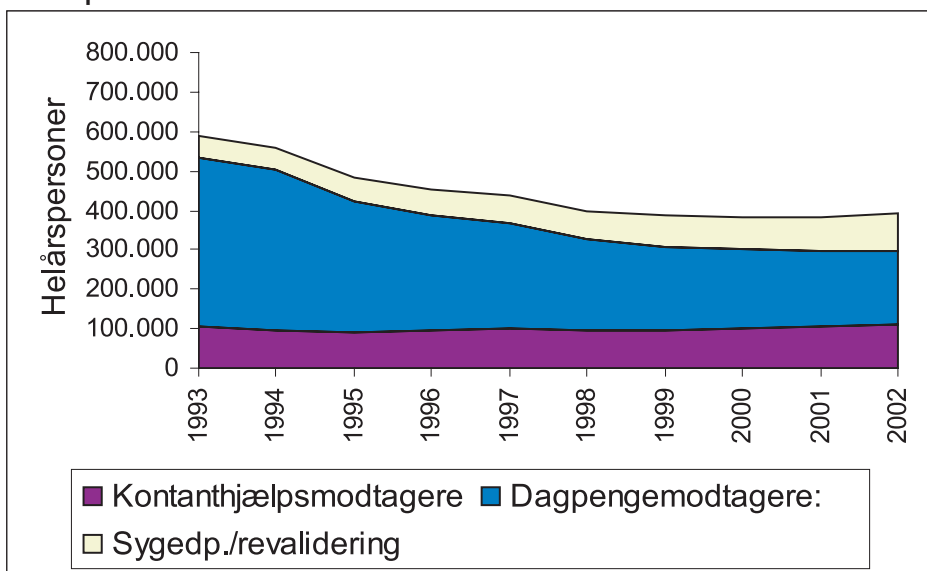
Forsikrede ledige og modtagere af sygedagpenge udgør de to største grupper, der modtager en forsørgelse fra det offentlige. De får i gennemsnit kun dagpenge eller sygedagpenge i en relativt kort periode. Det betyder, at der er en stor bevægelse ind og ud af disse to grupper.

Omvendt modtager personer på kontanthjælp og i særlig grad personer med nedsat arbejdsevne offentlig forsørgelse i relativt længere perioder. For så vidt angår personer med varigt nedsat arbejdsevne er der tale om permanent løntilskud.

1.2 Udviklingen inden for udvalgte grupper af modtagere af overførselsindkomster

I løbet af 1990'ernes gunstige konjunkturer er antallet af modtagere af overførselsindkomster faldet. Ledigheden for dagpengemodtagere er fx faldet betydeligt. Det samlede antal kontanthjælpsmodtagere, revalidender og sygedagpengemodtagere er derimod ikke faldet tilsvarende. Tværtimod har der været en mindre stigning på trods af opsvinget, jf. figur 1.1.

**Figur 1.1 Udviklingen i udvalgte grupper af overførselsmodtagere
Helårspersoner**



Kilde: ADAM.

I de følgende afsnit vil udviklingen i ledigheden blive nuanceret, idet der vil blive identificeret tre forskellige grupper med forskellig grader af langvarig ledighed og med forskellige ydelser. I analysen er graden af tilknytning til arbejdsmarkedet det væsentlige.

1.3 Tre grupper på kanten af arbejdsmarkedet

Varigheden af fravær fra arbejdsmarkedet betyder meget for en persons mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet igen. Jo længere tid væk fra arbejdsmarkedet, jo vanskeligere er det generelt at komme tilbage.

I denne analyse bliver der derfor fokuseret på tre grupper af overførselsindkomstmottagere, der alle har et betydeligt omfang af ledighed. De tre grupper er:

- Marginalgruppen
- Socialgruppen
- Gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

Både marginal- og socialgruppen omfatter personer, der i mindst 80 procent af tiden, inden for de seneste tre år, har modtaget forskellige offentlige overførselsindkomster.

*Marginalgruppen*¹ består af personer, der vurderes at stå fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, dvs. både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere tilmeldt AF.

*Socialgruppen*² omfatter de øvrige personer på offentlig forsørgelse, herunder ikke-arbejdsmarkedsparete personer med problemer ud over ledighed. Personer, der tilhører socialgruppen, kan ikke samtidig være en del af marginalgruppen.

For yderligere at sætte fokus på de personer, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet, bliver der set nærmere på den del af socialgruppen, der er svagest. Det drejer sig om gruppen af meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere.

¹ Marginalgruppen omfatter forsikrede og ikke-forsikrede personer tilmeldt AF, der har været ledige, i aktivering eller på uddannelsesorlov over 80 procent af tiden i gennemsnit over de seneste tre år.

² Socialgruppen omfatter ikke-forsikrede personer, der har været på kontanthjælp, personer på sygedagpenge eller, revalidering, samt personer der har været ledig, i aktivering eller på uddannelsesorlov over 80 procent af tiden over de seneste tre år, dog således, at perioden med ledighed, aktivering og/eller på uddannelsesorlov ikke overstiger 80 procent af tiden de sidste tre år.

De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere omfatter de personer, der i hvert af de seneste fire år eller mere har modtaget kontanthjælp i 10 ud af kalenderårets 12 måneder, dvs. at de stort set konstant har været på kontanthjælp i de seneste fire år eller mere³.

Alle tre grupper befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet. Marginalgruppen er tættest på arbejdsmarkedet, efterfulgt af socialgruppen og med gruppen af meget langvarigt kontanthjælpsmodtagere som den gruppe, der er længst væk fra arbejdsmarkedet.

Antal og udvikling i marginal- og socialgruppen

Antalsmæssigt er der meget stor forskel på de tre grupper. I 2002 var der i alt 156.400 personer, som modtog offentlig forsørgelse i mere end 80 procent af tiden i løbet af de sidste tre år, jf. tabel 1.2. Heraf var hver fjerde person i marginalgruppen, og tre ud af fire personer var i socialgruppen.

Der er 34.000 meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, dvs. personer, der har modtaget kontanthjælp stort set uafbrudt i fire år. De kommer helt overvejende fra socialgruppen.

Antallet af helårspersoner adskiller sig ikke væsentligt fra antallet berørte personer i de forskellige grupper. Det skyldes, at marginal- og socialgruppen er defineret ud fra ledighedsgrader på 80 procent af tiden inden for en treårig periode, og at de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er defineret ud fra en ledighed på 10 ud af 12 måneder i hvert af årene i fire år.

Tabel 1.2 De tre grupper, antal berørte personer, 2002

	Berørte antal
Marginalgruppen	38.900
Socialgruppen	117.500
I alt	156.400
Heraf meget langvarige kontanthjælpsmodtagere	34.000

Fra 1. kvartal 1999 til 3. kvartal 2002 er antallet af personer i marginalgruppen faldet fra 70.000 til 40.000 personer, jf. figur 1.2. Antallet af personer i socialgruppen har ikke udviklet sig på samme måde. Fra 1. kvartal 1999 til 3. kvartal 2002 har antallet af personer i socialgruppen været nogenlunde konstant på 120.000 personer.

³ Det skal bemærkes, at 93 procent af gruppen er en delmængde af socialgruppen og syv procent af gruppen er en delmængde af marginalgruppen.

Udviklingen viser, at en stor del af de langvarigt arbejdsmarkedssparate ledige er kommet ind på arbejdsmarkedet, i en periode hvor konjunkturerne har været gunstige. Det gælder imidlertid ikke for personer i socialgruppen. De langvarigt ikke-arbejdsmarkedssparate ledige har altså vanskeligt ved at drage nytte af gunstige konjunkturer.

Figur 1.2 Udviklingen i marginal- og socialgruppen, 1. kv. 1999 - 3. kv. 2002

Kilde: Udtræk fra DREAM og egen beregninger.

Bevægelser ind og ud af grupperne

Selvom antallet af personer i socialgruppen har været nogenlunde konstant i perioden 1999 til 2002, er det ikke de samme personer, der over årene indgår i marginal- og socialgruppen eller som er meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Der foregår hvert år en betydelig tilgang og afgang fra grupperne – størst for marginalgruppen og mindst for gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

- Hvert år forlader 50 procent af personerne marginalgruppen.
- Hvert år forlader 25 procent af personerne socialgruppen.
- For de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere forlader 22 procent gruppen.

Selv blandt mennesker på kanten af arbejdsmarkedet, er der altså mange, som finder en vej ud af offentlig forsørgelse. Fra de tre grupper på kanten af arbejdsmarkedet, der tilsammen udgjorde 156.400 i 2002, kom der således 27.500 i beskæftigelse

Tabel 1.3 Bestand og bevægelser inden for de forskellige grupper⁴

	Modtagere af hjælp til forsørgelse (Berørte)	Marginalgruppe	Socialgruppe	Meget langvarige kontanthjælpsmodtagere
Antal/bestand (3. kv. 2000)	1,3 mio.	45.800	123.900	33.000
Tilgang	83 pct.	35 pct.	26 pct.	23 pct.
Afgang fra gruppen (3. kv. 2001)	77 pct.	50 pct.	24 pct.	22 pct. ⁵

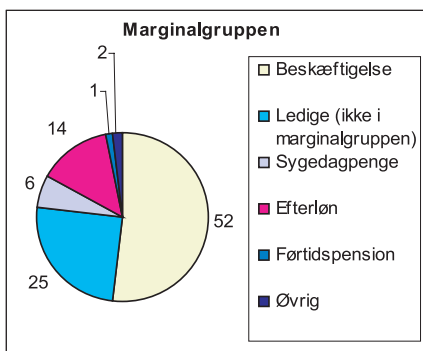
Anm.: Opgørelserne fra marginal- og socialgruppen samt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er fratrukket personer fra Odense kommune p.g.a. manglende registeroplysninger.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets analyseregister, DREAM.

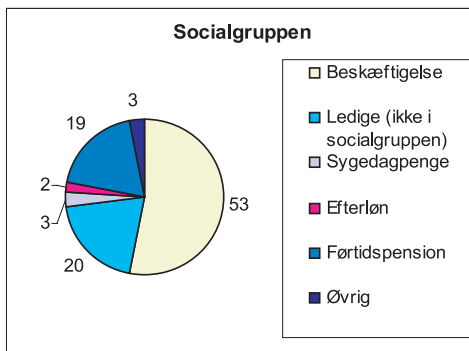
Afgang fra gruppen

De følgende to figurer viser, at ganske mange af de personer, som gennem længere perioder har modtaget forsørgelsesydelse, vender tilbage i job eller uddannelse.

Figur 1.3 Afgang fra marginalgruppen



Figur 1.4 Afgang fra socialgruppen



Anm.: Beskæftigelse er inkl. servicejob, voksenlærlinge, fleksjob, ledighedsydelse og SU. Disse udgør dog kun 1 procent af den samlede gruppe. Øvrige indeholder: barselsorlov, orlov, servicelov (børn), udvandret, folkepension og død.

Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

Figur 1.3 viser, at af de 50 procent, der hvert år forlader marginalgruppen, er 52 procent kommet i beskæftigelse eller uddannelse. Hertil kommer 25 procent, der

⁴ Beregning af tilgang og afgang fra marginal- og socialgruppen samt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere: Udgangspunktet er de to grupper opgjort ved udgangen af 3. kvartal 2002. Tilgangen er de personer, der er i marginal- og socialgruppen samt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere ved udgangen af 3. kvartal 2001, men som ikke er i disse grupper ved udgangen af 3. kvartal 2000. Afgangen er de personer der er i grupperne ved udgangen af 3. kvartal 2001, men som ikke længere er i social- og marginalgruppen eller de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere ved udgangen af 3. kvartal 2002 (uge 38). Beskæftigelsesstatus er opgjort i uge 38, 2002.

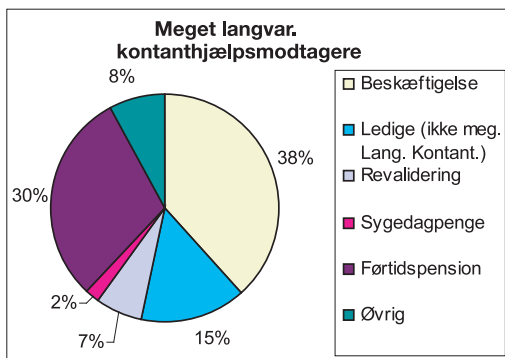
⁵ Opgørelsesmetoden adskiller sig en lille smule fra den, der er anvendt ved marginal- og socialgrupperne, idet opgørelserne er fra udgangen af 2002 i stedet for 3. kvartal 2002.

ganske vist igen går ledige, men som i årets løb har haft så meget beskæftigelse, at de ikke mere er en del af marginalgruppen. Det betyder, at 77 procent af dem, der forlader marginalgruppen svarende til 17.500 er kommet ind på eller tættere på arbejdsmarkedet.

Figur 1.4 viser, at af de 24 procent, der i løbet af et år forlader socialgruppen, er 53 procent kommet i beskæftigelse eller uddannelse. Hertil kommer 20 procent, der ganske vist igen går ledige, men som i årets løb har haft så meget beskæftigelse, at de ikke mere er en del af socialgruppen. Det betyder, at 73 procent af dem, der forlader socialgruppen svarende til 22.000 er kommet ind på eller tættere på arbejdsmarkedet.

Figur 1.5 viser at af de 22 procent, der i løbet af et år forlader gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er næsten fire ud af ti i beskæftigelse. Dertil kommer 15 procent, der har opnået så megen beskæftigelse, at de ikke længere tilhører gruppen. Endelig er 7 procent igang med revalidering. Der er altså tale om, at 60 procent af afgangene enten er kommet i beskæftigelse, er kommet tættere på arbejdsmarkedet eller er kommet i gang med et forløb målrettet beskæftigelse, svarende til i alt 3.500 personer. Af de resterende 40 procent er de 30 procent gået på førtidspension. Der er således også en betydelig udskiftning i gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Figur 1.5 Afgang fra gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere



Anm.: Beskæftigelse er inkl. servicejob, voksenlærlinge, fleksjob, ledighedsydelse og SU. Disse udgør dog kun 1 procent af den samlede gruppe. Øvrige indeholder: barselsorlov, orlov, servicelov (børn), udvandret, folkepension og død.

Kilde: Udtræk fra DREAM og egne beregninger.

1.4 Opsamling

- Der er årligt 1,3 mio. personer, som hvert år modtager en offentlig forsørgelsesydelse, og som er omfattet af den beskæftigelsespolitiske indsats i form af kontaktforløb, aktivering mv.
- Af disse kan 156.400 personer betragtes som værende på kanten af arbejdsmarkedet. De har modtaget en offentlig forsørgelsesydelse i 80 procent af tiden i de sidste 3 år.
- Marginalgruppen, som består af forsikrede og ikke-forsikrede ledige, der står til rådighed for arbejdsmarkedet udgør 38.900, svarende til en fjerdedel af personerne på kanten af arbejdsmarkedet. Under de gunstige økonomiske vilkår i 1990'erne er antallet af personer i marginalgruppen faldet.
- Socialgruppen udgør 117.500 svarende til knap 75 procent af personerne på kanten af arbejdsmarkedet. Socialgruppen omfatter personer, som modtager offentlige ydelser, dog ikke de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. De gunstige økonomiske vilkår i 1990'erne har ikke påvirket det samlede antal personer i socialgruppen.
- De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, har modtaget hjælp stort set uafbrudt i mindst fire år, udgør 34.000.
- Det er imidlertid ikke de samme personer, der år efter år er i gruppen på kanten af arbejdsmarkedet. Der er en betydelig til- og afgang i alle tre grupper.
- Af de 156.400 på kanten af arbejdsmarkedet kommer hvert år 39.500 i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, heraf:
 - 17.500 fra marginalgruppen, og
 - 22.000 fra socialgruppen
- Af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der kommer ud af gruppen kommer 60 procent ind på eller tættere på arbejdsmarkedet. Det svarer til 3.500 personer

2. Kendetegn ved personer på kanten af arbejdsmarkedet

I dette kapitel beskrives karakteristika ved de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere sammenholdt med befolkningen i den erhvervsaktive alder som helhed.

Formålet er at se, om marginalgruppen, socialgruppen og de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere adskiller sig fra befolkningen som helhed og fra hinanden indbyrdes. Formålet er også at identificere andre karakteristika hos de langvarigt ledige, som både AF og kommunerne skal være opmærksomme på, når de tilrettelægger beskæftigelsesindsatsen over for disse mennesker.

I kapitlet belyses desuden de langvarigt lediges motivation for at komme i beskæftigelse.

2.1 Generelle karakteristika

Med udgangspunkt i tabel 2.1 ses der i dette afsnit på forskellene i de generelle karakteristika vedrørende alder, køn og andel personer med oprindelse i tredjelande for de fire grupper, der befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet.

Tabel 2.1 Fordeling på alder, køn og oprindelsesland, 2002

	Befolkningen i den erhvervsaktive alder: 16- 66 år	Marginalgruppe	Socialgruppe	Meget langvarige kontanthjælpsmodtagere
Antal i alt	3.600.000	38.900	117.500	34.000
Alder	16-30 år: 25 pct. 30-39 år: 23 pct. 40-49 år: 21 pct. 50-66 år: 31 pct.	16-30 år: 8 pct. 30-39 år: 22 pct. 40-49 år: 20 pct. 50-66 år: 51 pct.	16-30 år: 23 pct. 30-39 år: 35 pct. 40-49 år: 26 pct. 50-66 år: 15 pct.	16-30 år: 19 pct. 30-39 år: 36 pct. 40-49 år: 29 pct. 50-66 år: 16 pct.
Køn	50 pct. Kvinder	58 pct. kvinder	59 pct. Kvinder	59 pct. kvinder
Andel personer fra tredjelande	5 pct.	8 pct.	23 pct.	31 pct.

Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

I de følgende afsnit uddybes tallene i tabellen.

Alder

I marginalgruppen er der en overvægt af ældre. Halvdelen er mellem 50 og 66 år, hvilket svarer til ca. 20.000 personer. I befolkningen er 31 procent mellem 50 og 66 år.

I socialgruppen og gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er der flere 30-39-årige end i befolkningen som helhed. Godt hver tredje af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er mellem 30 og 39 år, hvilket svarer til ca. 12.000 personer.

Der er en markant forskel mellem grupperne, når der ses på, hvor mange personer, der er under 50 år. I befolkningen som helhed er 69 procent under 50 år. I socialgruppen og blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er det ca. 85 procent, der er under 50 år.

De mange unge i socialgruppen og blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere understreger et behov, for at gøre en indsats for disse mennesker, ellers risikerer de at forblive på offentlig forsørgelse år efter år.

De mange unge i socialgruppen og gruppen af meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere betyder det også, at en stor del af gruppen være forsørgere. Hvis disse forsørgere ikke kommer i en eller anden form for beskæftigelse, kommer det også til at gå ud over deres børn. Mange undersøgelser viser, at børn der vokser op i familier, hvor mor og/eller far er ledige har større risiko for at blive langvarigt ledige end andre¹.

Køn

Kvinder er overrepræsenteret i både marginalgruppen, socialgruppen og gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Næsten seks ud af ti er kvinder.

Personer med oprindelse i tredjelande

Der er en markant forskel i andelen af personer med oprindelse i tredjelande mellem alle grupperne.

Personer med oprindelse i tredjelande udgør:

- 8 procent af marginalgruppen, svarende til 3.000 personer.
- 23 procent af socialgruppen, svarende til ca. 27.000 personer i socialgruppen.
- 31 procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Det svarer til, at 10.500 personer fra tredjelande har modtaget kontanthjælp stort set hele tiden i mere end 4 år.

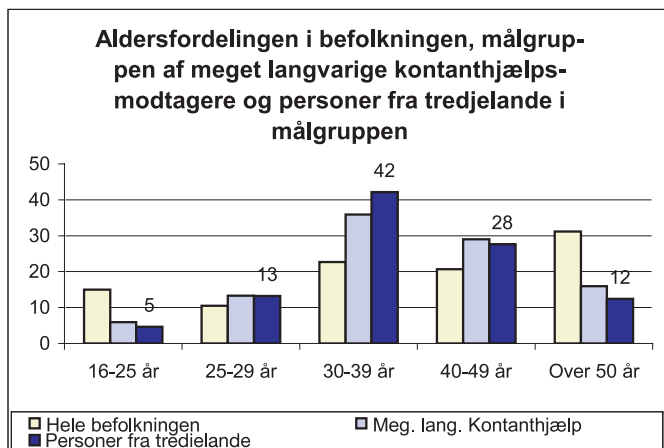
Gruppen af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er de seneste år kommet til at bestå af stadig flere personer med oprindelse i tredjelande. I 1998 udgjorde gruppen hver fjerde af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, mens de i 2002 udgjorde næsten hver tredje.

¹ Socialministeriet: Vidensopsamling om social arv - 2003

Det kan ikke betragtes som et forbigående fænomen, at personer med oprindelse i tredjelande, udgør en stor andel af gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Andelen af personer med oprindelse i tredjelande er også høj blandt kontanthjælpsmodtagere med kortere ledighed. Fx udgør personer fra tredjelande 28 procent af alle kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp i over tre måneder i 2002. Med mindre, der sker en markant ændring, vil personer med oprindelse i tredjelande også fremover være overrepræsenteret blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Da gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med oprindelse i tredjelande udgør så stor en andel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, ses der nærmere på denne gruppe i figur 2.1 og 2.2.

Figur 2.1 Fordeling på alder, 2002

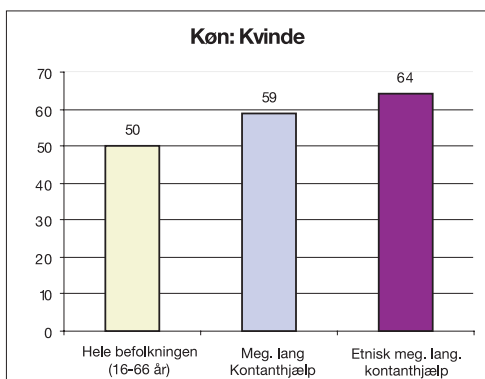


Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

Figur 2.1 viser at seks ud af ti af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er fra tredjelande. Det svarer til over 6.000 personer.

Selv om de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere generelt er yngre end befolkningen som helhed, så er andelen af yngre meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande endnu højere.

Figur 2.2 Fordeling på køn, 2002



Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

Figur 2.2 viser at kvinder med oprindelse i tredjelande udgør 64 procent af samtlige meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande. Det drejer sig om ca. 7.000 personer.

2.2. Kendetegn ved dem der kommer i beskæftigelse

I kapitel 1 blev der redegjort for, at en ganske stor del af gruppen af langvarigt forsørgede hvert år finder beskæftigelse. I dette afsnit bliver det undersøgt, om de, der kommer i beskæftigelse har særlige karakteristika der adskiller dem fra grupper, der forbliver på offentlig forsørgelse.

Formålet er at fastsætte, om det er muligt at identificere bestemte grupper, som har lettere ved at komme i beskæftigelse end andre.

Tabel 2.2 Marginalgruppen fordelt på alder, køn og oprindelsesland, 2002

	Hele gruppen 2002	I beskæftigelse Udgangen af 2002
Antal i alt	38.900	11.500
Alder	16-30 år: 8 pct. 30-39 år: 22 pct. 40-49 år: 20 pct. 50-66 år: 51 pct.	16-30 år: 10 pct. 30-39 år: 35 pct. 40-49 år: 31 pct. 50-66 år: 25 pct.
Køn	58 pct. kvinder	61 pct. kvinder
Andel personer fra tredjelande	8 pct.	10 pct.

Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

Det fremgår af tabel 2.2, at for personer i marginalgruppen er det hyppigere personer i alderen 30 til 50 år, der kommer i beskæftigelse end personer i de andre aldersgrupper. Personer, der er fyldt 50 år kommer derimod mindre hyppigt i beskæftigelse. Det fremgår endvidere, at andelen af kvinder og andelen af personer fra tredjelande, som kommer i beskæftigelse, stort set svarer til deres andele af hele marginalgruppen.

Tabel 2.3 Socialgruppen fordelt på alder, køn og oprindelsesland, 2002

	Hele gruppen 2002	I beskæftigelse Udgangen af 2002
Antal i alt	117.500	16.000
Alder	16-30 år: 23 pct. 30-39 år: 35 pct. 40-49 år: 26 pct. 50-66 år: 15 pct.	16-30 år: 17 pct. 30-39 år: 37 pct. 40-49 år: 30 pct. 50-66 år: 16 pct.
Kvindens andel	59 pct. kvinder	58 pct. kvinder
Andel personer fra tredjelande	23 pct.	17 pct.

Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

For personer i socialgruppen er det hverken alder, køn eller oprindelsesland, der adskiller dem, der kommer i beskæftigelse, fra dem som ikke kommer i beskæftigelse. Det samme er tilfældet for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4 De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fordelt på alder, køn og oprindelsesland, 2002

	Hele gruppen 2002	I beskæftigelse Udgangen af 2002
Antal i alt	33.750	8.000
Alder	16-30 år: 19 pct. 30-39 år: 36 pct. 40-49 år: 29 pct. 50-66 år: 16 pct.	16-30 år: 21 pct. 30-39 år: 37 pct. 40-49 år: 27 pct. 50-66 år: 15 pct.
Køn	59 pct. kvinder	54 pct.
Andel personer fra tredjelande	31 pct.	30 pct.

Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

Hverken alder, køn eller oprindelsesland kan belyse, hvorfor nogle langvarigt ledige kommer i beskæftigelse, mens andre ikke gør det. En undtagelse er dog, at de personer fra marginalgruppen, der kommer i beskæftigelse, typisk er yngre, mens de, der ikke kommer i beskæftigelse, typisk er ældre.

2.3. De lediges holdninger til at komme i beskæftigelse

Lediges egen motivation for at komme i arbejde har stor betydning for deres chance for at vende tilbage til arbejdsmarkedet. I dette afsnit fokuseres der på tre forhold, der kan påvirke lediges motivation for at arbejde: Ønske om beskæftigelse, tiltro til muligheden for at komme i beskæftigelse samt forventninger til løn.

Der findes ikke undersøgelser, der specifikt handler om holdninger til at komme i beskæftigelse blandt socialgruppen og gruppen af meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere.

Der er imidlertid tidligere gennemført to undersøgelser, der belyser lediges holdninger til at komme i beskæftigelse. Den ene handler om marginalgruppens holdninger, mens den anden handler om forsikrede og ikke-forsikrede ledige (arbejdsmarkedsparate såvel som ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere), der har været ledige i over to år. De to undersøgelser gør det muligt at få et billede af hvorvidt personer på kanten af arbejdsmarkedet er motiveret for at komme i arbejde.

Ønske om beskæftigelse

Tabel 2.5 gengiver resultaterne fra en undersøgelse blandt personer i marginalgruppen. Der er tale om en survey-undersøgelse, hvor ledige i marginalgruppen er blevet spurgt om, hvorvidt de ønsker beskæftigelse.

Tabel 2.5 Andel i marginalgruppen som ønsker arbejde. Procent

Aktuel status	Andel som ønsker arbejde
Ledig	81
Aktiveret	76

Kilde: Marginalgruppen og arbejdsmarkedet, Arbejdsministeriet, maj 2001.

Tabellen viser, at der er et udbredt ønske i marginalgruppen om at komme i arbejde.

Resultaterne fra den anden undersøgelse, fremgår af tabel 2.6. Tabellen viser, hvor stor en andel af de forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere, som ønsker et arbejde. Tallet dækker over såvel personer, der fortsat er uden arbejde, som personer, der på det tidspunkt hvor spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført er kommet i beskæftigelse. Andelen af personer, der er kommet i beskæftigelse udgør ca. 10 procent. Også denne undersøgelse viser, at der er et udbredt ønske om at få et arbejde.

Tabel 2.6 Ønske om arbejde hos forsikrede og ikke-forsikrede, der har været ledige i over 2 år. Procent

	Andel som ønsker arbejde
Forsikrede ledige	84
Kontanthjælpsmodtagere	81

Kilde: Langtidsledige i tre kommuner, SFI 98:9

De ledige i de to undersøgelser giver således i stor udstrækning udtryk for, at de ønsker at komme i arbejde. Ønsket om arbejde er stort set ens for forsikrede ledige og for kontanthjælpsmodtagere.

Tiltro til muligheden for at komme i beskæftigelse

De lediges selvtillid og tro på, at de kan komme i arbejde betyder meget for, om de kommer ind på arbejdsmarkedet. I begge undersøgelser er de ledige blevet spurgt om deres egen vurdering af, om de hurtigt ville kunne få et arbejde, hvis de tog et hvilket som helst job, jf. tabel 2.7.

Tabel 2.7 Lediges egen vurdering af, om de hurtigt kan få arbejde ved at tage et hvilket som helst job. Procent

	Tror helt sikkert eller eller temmelig sikkert de meget hurtigt kunne få et arbejde, hvis de var villig til at tage et hvilket som helst job.	Tror ikke de meget hurtigt kunne få et arbejde, hvis de var villig til at tage et hvilket som helst job	Ved ikke
Forsikrede ledige med over 2 års ledighed	41	44	14
Ikke-forsikrede med over 2 års ledighed	51	33	15
Marginalgruppen – ledig	37	63	-
Marginalgruppen – aktiveret	42	58	-

Kilde: Marginalgruppen og arbejdsmarkedet, Arbejdsministeriet, maj 2001 og Langtidsledige i tre kommuner, SFI 98:9. Kun i undersøgelsen fra SFI er "ved ikke" givet som svar mulighed.

Mellem 40 og 50 procent af de ledige mener, at de kan få arbejde, hvis de er villige til at tage et hvilket som helst arbejde.

Mellem 30 og 60 procent tilkendegiver, at de ikke tror på, at de kan få arbejde, selv hvis de er villig til at tage, hvad som helst. Her er kontanthjælpsmodtagerne lidt mere optimistiske end dagpengemodtagerne.

Sammenholdes undersøgelserne af troen på at kunne få et arbejde med undersøgelserne af ønsket om et arbejde, tyder det dog på, at der er mange, der ønsker et arbejde, men ikke rigtig tror på muligheden. Det kan være et udtryk for, at den lange ledighedsperiode er med til at mindske selvtilliden i forhold til at tro på, at man kan komme i beskæftigelse. Det understreger vigtigheden af, at arbejde med de lediges motivation i beskæftigelsesindsatsen.

Forventninger til løn

De lediges krav til lønnen påvirker også den enkeltes chancer for at genindtræde på arbejdsmarkedet. Samtidig kan den mindste løn, den ledige vil acceptere for at sige ja til et arbejde, give et indtryk af, hvor mange ledige, der er villige til at søge lavtlønnede job.

Et udsnit af marginalgruppen blev i surveyen spurgt om, hvilken løn de som minimum ville kræve for at acceptere et job. Det giver et billede af, hvor mange ledige, der er villige til at søge lavtlønnede job, eventuelt i form af deltidsarbejde.

Tabel 2.8 Marginalgruppens krav til minimumsløn og aktuel indkomst fordelt efter aktuel status. Kroner om måneden før skat, 2000

Aktuel status	Minimumsløn for at acceptere (andet) job	Nuværende indkomst
Ledig	16.382	11.149 (overførselsindkomst)
Aktiveret	15.718	12.000 (overførselsindkomst)
I arbejde	17.150	15.048

Kilde: Marginalgruppen og arbejdsmarkedet, Arbejdsministeriet, maj 2001.

For personer i marginalgruppen er forskellen mellem den ønskede løn og den gennemsnitlige indtægt omkring 4.500 kr., men forskellig alt efter om personen er i aktivering eller ledig. For de fleste personer skal der derfor være en relativ stor forskel mellem nuværende og fremtidig indkomst, for at de er villige til at acceptere et ordinært job.

Den del af marginalgruppen, der er ledige eller i aktivering, har i gennemsnit et lønkrav på ca. 16.000 kr., hvilket er over den gennemsnitlige løn for den del af marginalgruppen, der er kommet i arbejde.²

De ledige i marginalgruppen har dermed relativt høje lønforventninger, hvilket i sig selv kan være en barriere for at få arbejde.

I tabel 2.9 ses kravene til løn for forsikrede og ikke-forsikrede, der har været ledige i over to år.

Tabel 2.9 Hyppighedsfordelingen for den laveste løn, som forsikrede og ikke-forsikrede med en ledighed på over 2 år vil acceptere.

Kr. om måneden før skat, 1997

Minimumsløn for at acceptere job.	Forsikrede med over 2 års ledighed. Pct.	Kontanthjælpsmodtagere med over 2 års ledighed. Pct.
4.500-9.499	4	11
9.500-10.499	5	19
10.500-11.499 (Dagpengemax.) ³	7	6
11.500-12.499	17	15
12.500-13.499	18	10
13.500-14.499	19	13
14.500-15.499	14	10
15.500-17.499	8	8
17.500-19.499	6	3
19.500-21.499	3	4
21.500-50.000	1	2
Alle	100 (102)	100 (101)

Kilde: Langtidsledige i tre kommuner, SFI 98:9.

² En del af forklaringen kan være, at der ikke er taget højde for forskel på faggruppesammensætning blandt ledige og beskæftigede.

³ Dagpengemaximum i 1997

Den maksimale dagpengesats udgør en væsentlig grænse for de forsikrede ledige. Kun 16 procent er villige til at acceptere en lavere lønindkomst, end hvad de kan modtage i dagpenge. Derimod er over hver tredje kontanthjælpsmodtager villige til at acceptere en løn, der er mindre end dagpengemaximum.

Næsten 70 procent af de forsikrede ledige og knap halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne er villige til at acceptere en løn, der ligger mellem 11.500 og 15.500 kr. om måneden. Halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne er oven i købet villige til at acceptere en løn, der ligger mellem 4.500 og 12.500 kr. om måneden.

I gennemsnit er minimumslønnen for at acceptere et job 13.700 kr. for de forsikrede med over to års ledighed, og 13.000 kr. for kontanthjælpsmodtagere med over to års ledighed. Det tyder ikke overraskende på, at overførselsindkomsten udgør en effektiv nedre grænse for, hvilken løn ledige er villige til at acceptere.

Med den høje mobilitet på det danske arbejdsmarked er der imidlertid ikke langt fra et lavere lønnet til et højere lønnet job. Over halvdelen af de danskere, der havde et lavere lønnet job, skiftede det i løbet af en femårig periode ud med et højere lønnet job. Er man først kommet ind på arbejdsmarkedet er mulighederne for at få et andet job med en bedre løn altså gode. Derfor vil selv et job, der ikke umiddelbart er attraktivt lønmæssigt, ofte være en særdeles god investering i fremtiden – også økonomisk.

2.4 Opsamling

- Gruppen på kanten af arbejdsmarkedet adskiller sig fra befolkningen som helhed med hensyn til alder, køn og oprindelsesland. Gruppen består i højere grad af yngre, kvinder og personer med oprindelse i tredjelande.
- I befolkningen i den erhvervsaktive alder er syv ud af ti under 50 år. I marginalgruppen er kun halvdelen under 50 år, mens personer under 50 år udgør ca. 85 procent af personerne i socialgruppen og de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.
- Kvinderne er overrepræsenteret i både marginalgruppen, socialgruppen og gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Seks ud af ti er kvinder.
- Personer med anden etnisk baggrund udgør næsten hver tredje af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Til sammenligning udgør personer med anden etnisk baggrund kun fem procent af befolkningen, otte procent af marginalgruppen og 23 procent af socialgruppen.
- Personer med anden etnisk baggrund er i endnu højere grad end hele gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere kendetegnet ved at være yngre kvinder.

- Den lave alder blandt meget langvarige kontanthjælpsmodtagere gør det sandsynligt, at der især for denne gruppe samtidig er en del børn, som også bliver påvirket af den langvarige ledighed.
- Endelig viser kapitlet, at de langvarige ledige, som kommer i beskæftigelse ikke adskiller sig fra dem, der ikke kom i beskæftigelse med hensyn til alder, køn eller oprindelsesland. En undtagelse er dog, at de, der kommer i beskæftigelse fra marginalgruppen typisk er yngre, mens de der fastholdes i forsørgelse typisk er ældre.
- I forhold til lediges motivation for at komme i beskæftigelse, viser kapitlet, at det er et udbredt ønske hos såvel forsikrede som ikke-forsikrede ledige, at de gerne vil have et job. Det skal dog sammenholdes med, at mange langtidsledige mister troen på, at de kan få et job. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at næsten halvdelen mener, at de kan få et job, hvis de er parate til at tage et hvilken som helst job.

3. De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere - kommunale forskelle

I dette kapitel fokuseres på hvor personer på kanten af arbejdsmarkedet bor. Det undersøges, om de langvarigt ledige er jævnt fordelt på kommunerne. Der ses i dette kapitel alene på gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

3.1 De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fordelt på kommuner

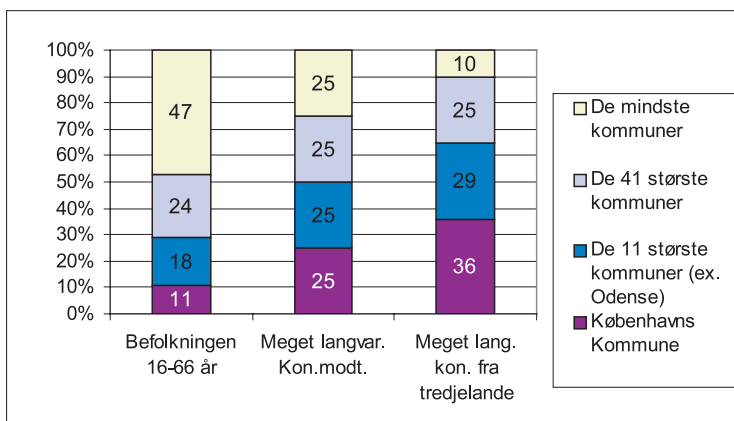
De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er koncentreret på færre kommuner end befolkningen under ét, jf. figur 3.1. En tredjedel af befolkningen bor i de 11 største kommuner, mens det er halvdelen af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der bor i disse kommuner. En fjerdedel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere bor i Københavns Kommune, mens godt hver tiende af befolkningen som helhed bor i København. Dermed er København klart den kommune, hvor der er den største koncentration af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Modsat bor en fjerdedel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere i de 229 mindste kommuner, hvor 60 procent af hele befolkningen bor.

Der er altså tale om, at halvdelen af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er koncentreret i ganske få kommuner.

Den geografiske koncentration er endnu mere udtalt for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande. Over hver tredje eller ca. 3.800 af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande bor i København, og halvdelen af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande bor i tre kommuner.

Figur 3.1 De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere – Geografisk koncentration, 2002



Anm.: Odense er ikke medtaget i nogen af søjlerne, da der er mangelfulde registreringer. 50 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er bosat i 3 kommuner.

Kilde: DREAM og Danmarks Statistik.

I den videre analyse af de kommunale forskelle bliver sammenhængene for de store kommuner præsenteret særskilt.

3.2. Forskelle i udfordringer mellem kommunerne

Kommunerne har forskellige udfordringer i forhold til at håndtere de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Udfordringer belyses i det følgende i forhold til ledighedssituation og generelle rammevilkår.

Sammenhængen mellem ledighedsudviklingen og antal meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

I analysen af de langvarige kontanthjælpsmodtagere er der sat fokus på, om den skæve fordeling af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere hænger sammen med at de kommuner, der i en årrække har haft en høj ledighed, har vanskeligere ved at integrere meget langvarige kontanthjælpsmodtagere på arbejdsmarkedet. Hypotesen er her, at en høj ledighed bidrager til at flere personer bliver marginaliseret, mens omvendt en lav ledighed i kommunen gør det lettere, at få personer på kanten af arbejdsmarkedet tilbage i beskæftigelse.

Figur 3.2 og 3.3 viser sammenhængen mellem ledigheden og antallet af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere i hver enkelt kommune. Ledighedsprocenten er her opgjort som de sidste fire års gennemsnitlige antal ledige i forhold til arbejdsstyrken. Antallet af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er opgjort som meget langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af arbejdsstyrken.

Fig. 3.2 De 10 kommuner med flest ledige, fordelt efter gennemsnitlig ledigheds-pct. 1999-2002 og de meget langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af arbejdsstyrken

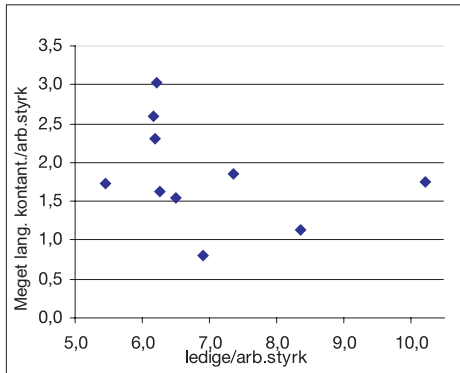
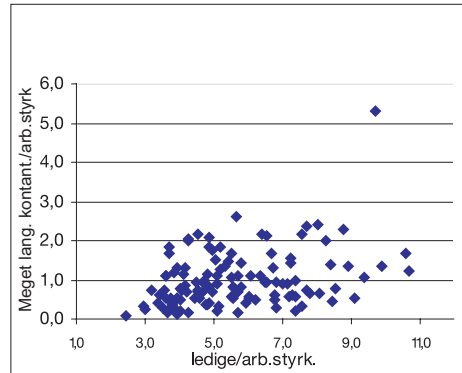


Fig. 3.3 Kommunerne med over 2000 indbyggere (undtagen de 10 med flest ledige) fordelt efter ledigheds pct. 1999-2002 og de meget langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af arbejdsstyrken



Anm: De viste kommuner i den første figur er efter størrelse; København, Århus, Ålborg, Frederiksberg, Esbjerg, Randers, Horsens, Frederikshavn, Svendborg og Fredericia. I den anden figur er kommuner med under 2000 indbyggere ikke medtaget, fordi antallet af observationen bliver for lille. Gennemsnit for målgruppen set i relation til arbejdsstyrken er 1.2. Ledigheden er beregnet som en gennemsnit i årene 1999 til 2002. Kommunerne Odense, Hvidovre, Vejle og Farum fremgår ikke af figurene p.g.a usikkerhed i data. Kilde: Danmarks Statistik og Beskæftigelsesministeriets analyseregister DREAM.

For de store kommuner ses der ingen klar sammenhæng i ledighedsniveauet de sidste fire år og de meget langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af arbejdsstyrken. Uafhængig af ledighedsniveau varierer andelen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere mellem fra 1 til 3 procent af arbejdsstyrken.

I de øvrige kommuner er der heller ingen sammenhæng mellem de sidste fire års ledighedsniveauer og de meget langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af arbejdsstyrken.

Kommuner med et lavt ledighedsniveau har dermed ikke nødvendigvis en lav andel af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Og omvendt har kommuner med et højt ledighedsniveau ikke nødvendigvis også en høj andel af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

3.3 Forskel i rammevilkår mellem kommunerne

I analysen sættes der nu fokus på hvorvidt kommunernes andel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere hænger sammen med kommunernes rammevilkår, i form af uddannelsesniveau, erhvervsstruktur m.v.

Kommunernes Landsforening og Finansministeriet har opdelt kommunerne efter deres rammevilkår¹. Kommunerne er grupperet i klynger ud fra indbyggertal, andel indbyggere fra tredjelande, andel af enlige forsørgere, andel af arbejdsstyrken mellem 25 og 44 år, andel med erhvervs erfaring eller videregående uddannelse, andel af ledige eller aktiverede, beskæftigede pr. arbejdssted, andel af beskæftigede uden uddannelse og andel af selvstændige.

Tabel 3.1 viser klyngeopdelingen samt antallet af kommuner, der indgår i hver klynge. Figur 3.4 angiver, hvor stor en andel de langvarige kontanthjælpsmodtagere udgør af arbejdsstyrken for hver af de nævnte klynger.

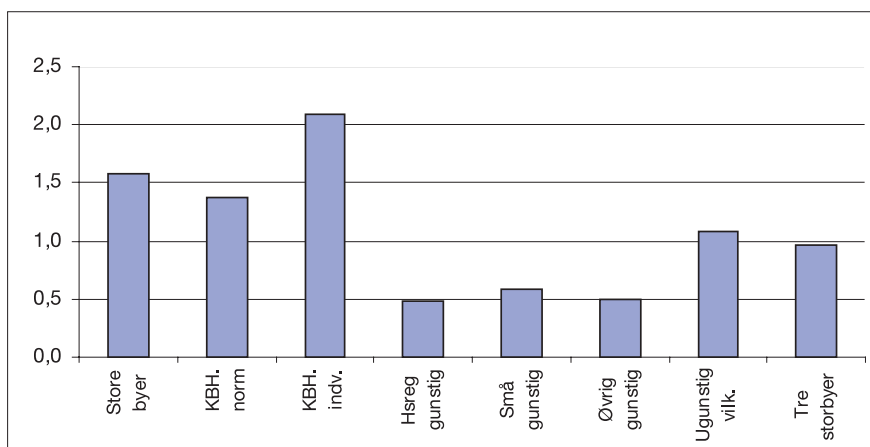
Tabel 3.1 Kommuner fordelt efter rammevilkår

Klyngeopdeling af kommunerne, 2000	Antal kommuner
Kommuner med en større by (Store byer)	29
Kom. i Kbh. området med gennemsnitlige vilkår (KBH. norm.)	5
Kom. i Kbh. området m. mange indvandrere (KBH. indiv.)	2
Omgenskomm. til Kbh. med relativt gunstige vilkår (Hsreg. gunstig)	20
Små kommuner med relativt gunstige vilkår (Små gunstig)	103
Øvrige kommuner med relativt gunstige vilkår (Øvrig gunstig)	31
Kommuner med mindre gunstige vilkår (Ugunstig vilk.)	78
København, Ålborg og Århus (Tre storbyer)	3
Hele landet	271

Anm.: Odense, Farum, Vejle, Hvidovre er udeladt af analysen på grund usikkerhed i data.

Kilde: Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriets analyseregister DREAM.

Figur 3.4 Meget langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af arbejdsstyrken fordelt efter kommune med forskellige rammebetingelser, 2002



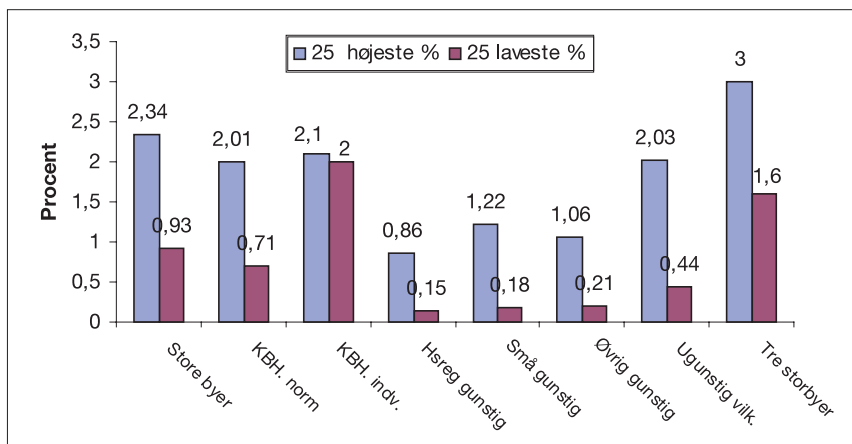
Anm.: De tre storbyer, som er samlet i den sidste søjle er København, Århus og Aalborg.

Det ses af figur 3.4 at andelen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere varierer mellem klyngerne.

Analysen viser imidlertid, at der er en betydelig variation indenfor de enkelte klynger, således at kommuner med samme rammevilkår har en meget forskellig andel af langvarige kontanthjælpsmodtagere, set i forhold til arbejdsstyrken.

I figur 3.5 vises variationen i andele af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere indenfor de enkelte klynger. I figuren er for hver klynge angivet den fjerdedel af kommunerne, der har de mindste andele af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og den fjerdedel af kommunerne, der har de højeste andele.

Figur 3.5 Meget langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af arbejdsstyrken fordelt efter kommuner med forskellige rammevilkår, 2002



Note: For KBH.indiv. og Tre storbyer bemærkes det at der kun er to henholdsvis tre observationer.

Samlet ses en betydelig variation inden for kommuneklynger med relativt ens vilkår. Selvom kommunerne inddeles i klynger efter relativt ens rammevilkår, er der betydelige forskelle på, hvor stor en andel af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, de har. Forskelle i rammevilkår kan altså ikke alene forklare, hvorfor der er nogle kommuner, der har mange meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, mens andre har ganske få.

3.4 Opsamling

- De meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere er koncentreret i de store byer. Over halvdelen af de meget langvarigt kontanthjælpsmodtagere bor i de 11 største kommuner. Den geografiske koncentration er endnu mere udtalt for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med oprindelse i tredjelande. Forskellene kan ikke forklares ud fra en række objektive vilkår, som kommunerne arbejder under.
- Der kan ikke ses en sammenhæng mellem en kommunes ledighedsprocent og kommunens andel af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere set i forhold til deres andel af arbejdsstyrken. Lav ledighed giver ikke nødvendigvis en lav andel meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og høj ledighed giver omvendt ikke nødvendigvis en høj andel af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.
- Der er stor variation i andelen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere inden for kommunegrupper med relativ ens rammevilkår. Forskelle i rammevilkår kan altså ikke alene forklare, hvorfor der er nogle kommuner, der har mange meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, mens andre har få.

4. Omfanget af aktivering af langvarigt ledige

I dette kapitel belyses den støtte kommunerne og AF yder i form af aktivering, for at få personer på kanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse. Det drejer sig om:

- AF's aktiveringsindsats over for dagpengemodtagerne i marginalgruppen¹.
- Kommunernes aktiveringsindsats over for personer på kommunale ydelser i socialgruppen² samt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Selve indholdet og tilrettelæggelsen af indsatsen bliver nærmere belyst i kapitel 6.

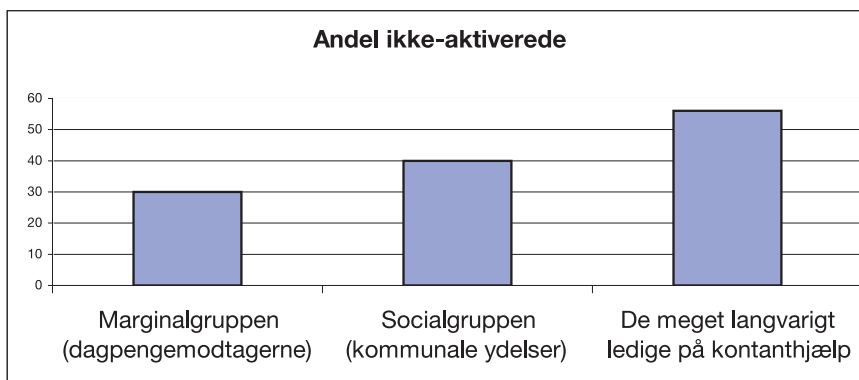
4.1 Omfang af aktiveringsindsatsen

Aktivering er et af de vigtige instrumenter AF og kommunerne kan anvende, for at bringe de meget langvarige ledige i beskæftigelse eller nærmere arbejdsmarkedet. Indholdet og tilrettelæggelsen af indsatsen er selvfølgelig afgørende, men en indikator på, om der tages hånd om gruppen, er, om de overhovedet får aktivering. Det følgende afsnit fokuserer på, i hvilket omfang de langvarigt ledige både i dagpengesystemet og i det kommunale system modtager aktivering, eller om de overlades til passiv forsørgelse.

¹ Marginalgruppen adskiller sig i dette kapitel fra den tidligere definition ved, at den alene består af personer, der modtager dagpenge. De personer der ifølge den tidligere definition modtog kommunale ydelser i marginalgruppen er fratrukket. Derimod er de personer, der ifølge den tidligere definition tilhørte socialgruppen men modtog dagpenge, inkluderet.

² Socialgruppen adskiller sig i dette kapitel fra den tidligere definition ved, at den alene består af personer, der modtager kommunale ydelser. De personer der ifølge den tidligere definition modtog dagpenge i socialgruppen er fratrukket. Derimod er de personer, der ifølge den tidligere definition tilhørte marginalgruppen men modtog kommunale ydelser, inkluderet.

Figur 4.1 Andel af de tre grupper, som ikke modtager aktivering



Anm: Andel i social- og marginalgruppen ultimo 2001, som de seneste 52 uger ikke har været berørt af et aktiverings- eller (for-) revalideringstilbud fra hhv. AF eller bopælskommunen. Målgruppen er opdelt efter om seneste ydelse henhører til det kommunale system eller AF. Personer, som senest er overgået til sygedagpenge, fordeles efter om de er overgået fra arbejdsløshedsdagpenge m.v. eller fra en kommunal ydelse. Andel blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere (over 4 år) i 2002, der de seneste 52 uger ikke har modtaget en aktivering. Kilde: DREAM-analysesæt 2000/2001/2002 og egne beregninger.

Næsten hver tredje dagpengemodtager i marginalgruppen, hvilket svarer til ca. 17.000 personer, modtog ikke nogen form for aktivering i 2001. Blandt socialgruppen er det fire ud af ti, hvilket svarer til 44.000 personer, der ikke modtog aktivering eller tilbud om (for)revalidering i 2001⁴. Og blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er det over halvdelen, hvilket svarer til 19.000 personer, der ikke modtog aktivering i 2002.

Samlet set har 61.000 personer med langvarig offentlig forsørgelse bag sig ikke fået et aktiveringstilbud inden for et år, men er overladt til passiv forsørgelse.

Der er også stor forskel på, i hvor høj grad de ledige på kanten af arbejdsmarkedet, aktiveres. Samlet set er der flest blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og færrest blandt de forsikrede ledige i marginalgruppen, som ikke modtager en aktivering. Det betyder, at den gruppe, som er længst væk fra arbejdsmarkedet, i højere grad end de andre grupper overlades til passiv forsørgelse⁵.

⁴ Flere forhold kan særligt påvirke dette resultat. I målingen er det ikke muligt at tage højde for kontanthjælpsmodtagere, som barsler eller har børnepasningsorlov - og som sådan ikke kan modtage aktivering i orlovsperioden. Endvidere indgår personer på sygedagpenge, som eventuelt er under en sundhedsmæssig behandling. Endelig har det ikke været muligt at inddrage oplysninger om kommunernes anvendelse af løntilskudsordninger (ordinær jobtræning, virksomhedsrevalidering). Disse forhold betyder, at aktiveringsniveauet i kommunerne for denne gruppe til en vis grad vil være undervurderet i målingerne. Set på denne baggrund er forskellen i aktiveringsniveauet til marginalgruppen (primært) overvurderet, mens forskellen til gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er undervurderet. Til gengæld vil det næppe påvirke variationen kommunerne imellem.

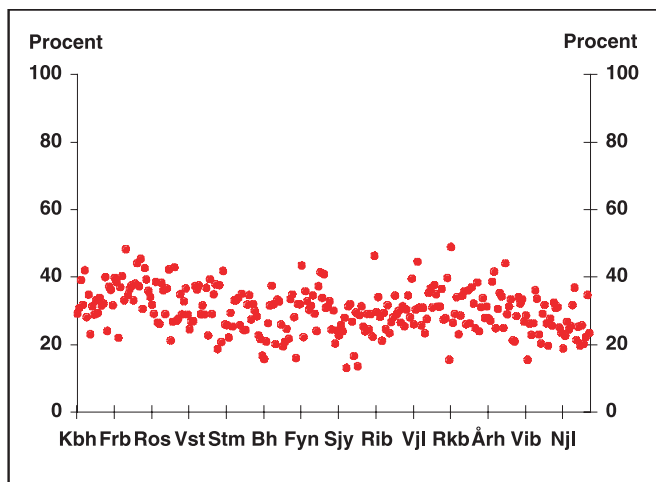
En del af forklaringen kan være, at sygdom, behandling eller lignende forhindrer aktivering. Det er altså ikke tilstrækkeligt at vurdere indsatsen på baggrund af aktiveringens samlede omfang. Derfor vi der i det følgende afsnit blive fokuseret på variationen i indsatsen.

4.2 Variationen i aktiveringsindsatsen

I dette afsnit undersøges det, om det generelt er sådan, at de langvarigt ledige ikke bliver aktiveret ret meget, eller om der er kommuner eller AF-regioner, der aktiverer de langvarigt ledige mere end andre.

Figur 4.2, 4.3 og 4.4 illustrerer variationen i AF og kommunernes indsats. Figureerne viser andelen af ikke-aktiverede fordelt på kommuner. Hver kommune er afbilledet som en prik. Kommunerne er angivet som prikker inden for hvert amt. Det er hermed muligt at se forskellene i andelen af ikke-aktiverede indenfor hvert amt.

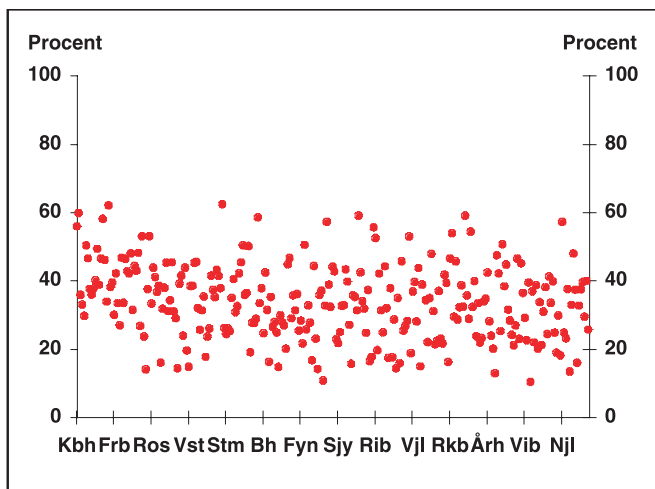
Figur 4.2 Marginalgruppen (dagpengemodtagere). Andel ikke-aktiverede efter bopælskommune, 2001



Kilde: DREAM

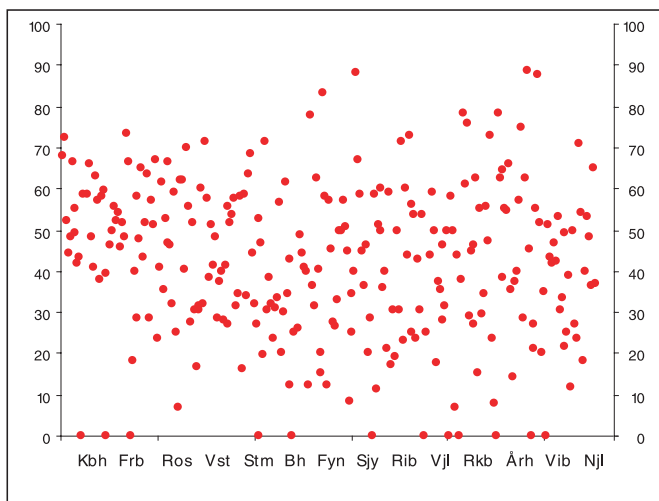
⁵ Det skal bemærkes at det ikke er alle grupper der lovgivningmæssig har ret og pligt til aktivering, jf. beskrivelsen i kapitel 6. De forskellige aktiveringsgrader er således ikke nødvendigvis et udtryk for at de enkelte grupper ikke får den aktivering de har krav på, men alene et udtryk for den faktiske aktivering, uanset lovkrav.

Figur 4.3 Socialgruppen (kommunale ydelser). Andel ikke-aktiverede efter bopælskommune, 2001



Kilde: DREAM.

Figur 4.4 Meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Andel ikke-aktiverede efter bopælskommune, 2002



kilde: DREAM.

Det fremgår af figurerne, at der er en relativt ensartet indsats blandt dagpenge-modtagerne i marginalgruppen. Mellem 20 og 40 procent modtog ikke aktivering i 2001.

Andelen af personer i socialgruppen, som ikke har fået aktivering i minimum et år, svinger derimod fra 10 procent i en kommune til 60 procent i nabokommunen. Den største variation i indsatsen er blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Der er flere eksempler på, at kommuner inden for samme amt har forskelle i andelen af ikke-aktiverede fra 10 procent til 70 procent. Det skal dog bemærkes, at nogle kommuner har ganske få meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, hvilket medfører ekstreme værdier i figuren.

Samlet ses det, at forskellen i aktiveringsomfanget mellem de forskellige kommuner og AF-regioner er størst for de grupper, som har den svageste tilknytning til arbejdsmarkedet, nemlig de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Men det viser også, at sandsynligheden for, at de grupper, som er længst væk fra arbejdsmarkedet, får et aktivt tilbud, som kan øge den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet, ikke blot er generelt lavere, men også i et meget stort omfang er afhængig af, hvilken kommune man bor i.

4.3 Aktiveringsomfang sammenholdt med kommunestørrelse

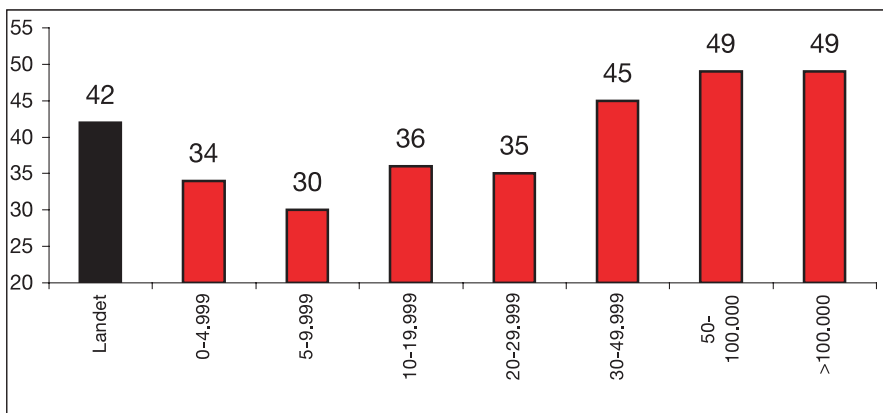
I dette afsnit ses der på, om der er en sammenhæng mellem forskellene i aktiveringsomfang og kommunernes størrelse. Da indsatsen for forsikrede ledige i marginalgruppen er nogenlunde ensartet i hele landet, ses der ikke nærmere på den gruppe. Analysen omfatter dermed alene socialgruppen og de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

I de følgende to figurer er kommunerne opdelt i syv grupper efter antal indbyggere, jf. tabel 4,1. Og for hver af de syv grupper viser figurene, hvor stor en andel af de langvarigt ledige, der ikke bliver aktiveret.

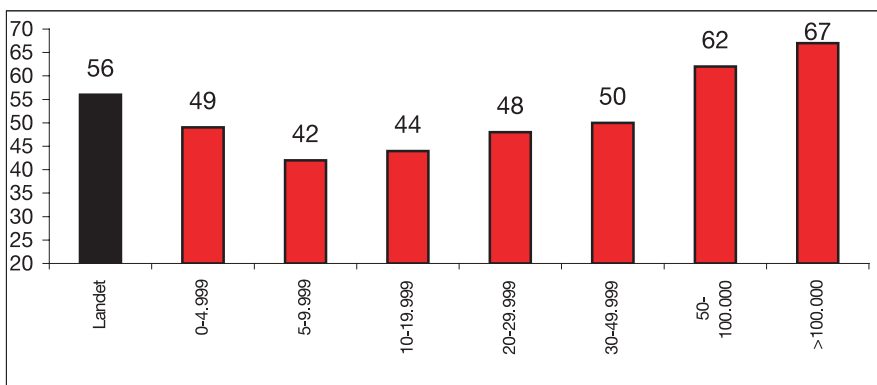
Tabel 4.1 Kommuner opdelt på indbyggerantal

Antal indbyggere	Antal kommuner
0-4.999	15
5-9.999	118
10-19.999	78
20-29.999	23
30-39.999	13
40-49.999	8
50-100.000	12
>100.000	3
I alt (ex. Odense, Farum, Hvidovre og vejle)	270

**Figur 4.5 Socialgruppen (kom. ydelser).
Kommunestørrelse og andel ikke-aktiverede, 2001**



Figur 4.6 Meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Kommunestørrelse og andel ikke-aktiverede, 2002



Kilde: Danmarks Statistik og beregninger på DREAM.

Det ses af figur 4.5, at næsten halvdelen af personerne i socialgruppen, der bor i de store kommuner med over 50.000 indbyggere, har gået passive uden aktivering i mindst et år. Bortset fra de helt små kommuner stiger andelen, der ikke får aktivering med kommunestørrelsen.

Det samme mønster ses for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. To ud af tre af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der bor i de store kommuner med over 50.000 indbyggere har gået passive uden aktivering i mindst et år. Også for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere stiger andelen, der ikke får aktivering med kommunestørrelsen – bortset fra de helt små kommuner

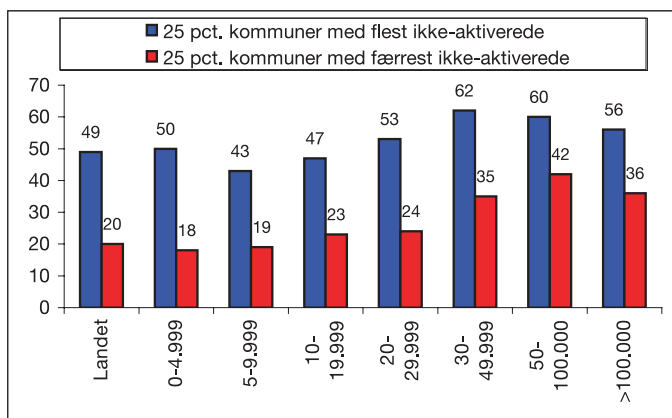
Sammenholdes ovenstående analyseresultater med, at de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er koncentreret i de store kommuner – halvdelen er bosat i de 11 største kommuner – betyder det, at de kommuner, som har relativt mange meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, også er de kommuner, som har relativt flest, der ikke får aktivering.

4.4 Variation i aktivering mellem kommuner med samme indbyggertal

I dette afsnit undersøges det, hvor store forskelle der er på aktiveringsomfanget for kommuner med samme indbyggertal.

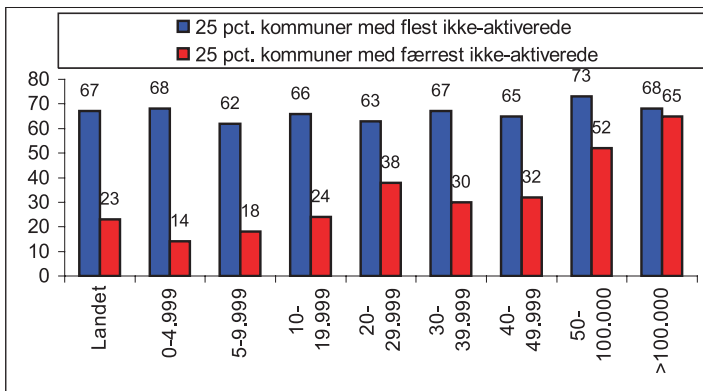
Figur 4.7 og 4.8 viser, hvor meget i aktiveringsomfanget varierer kommuner med samme størrelse for henholdsvis socialgruppen og de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Figur 4.7 Socialgruppen (kommunale ydelser). Kommunestørrelse og kommuner med færrest/flest ikke-aktiverede. Procent



Kilde: Danmarks Statistik og beregninger på DREAM

Figur 4.8 De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Kommunestørrelse og kommuner med færrest/flest ikke-aktiverede. Procent



Kilde: Danmarks Statistik og beregninger på DREAM.

Det fremgår af figur 4.7, at den fjerdedel af samtlige kommuner, der har flest ikke-aktiverede, i gennemsnit undlader at aktivere halvdelen i socialgruppen. Mens den fjerdedel af samtlige kommuner, der har færrest ikke-aktiverede i gennemsnit undlader at aktivere hver femte i socialgruppen.

De bedste kommuner har dermed få i socialgruppen, der ikke bliver aktiveret hvorimod de kommuner, der aktiverer mindst, har en meget stor andel af deres ledige i socialgruppen gående uden nogen aktivering. Det mønster gælder for både store og små kommuner. Det vil sige, at der er små kommuner, der aktiverer meget, og små kommuner, der aktiverer lidt. Ligesom der er store kommuner, der aktiverer meget og store kommuner, der aktiverer lidt.

Det samme mønster ses for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 4.8. Den fjerdedel af kommunerne, der har flest ikke-aktiverede, undlader at aktivere to ud af tre. Mens den fjerdedel af kommunerne, der har færrest ikke-aktiverede undlader, at aktivere knap en fjerdedel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Inden for grupper af kommuner med ens indbyggertal, er der tilsvarende stor forskel på, hvor mange langvarigt ledige, der ikke bliver aktiveret. Blandt alle kommune-størrelser er der nogen, der aktiverer mange af deres langvarigt ledige, mens andre kommuner lader mange af dem gå uden aktivering. Forskellen på de kommuner, der aktiverer flest, og de kommuner, der aktiverer færrest, er med andre ord relativ stor både inden for de små og store kommuner.

4.5 Aktiveringsomfang sammenholdt med omfanget af langvarigt ledige

I dette afsnit sættes der fokus på sammenhængen mellem aktiveringsomfanget og tyngden af langvarigt ledige i de enkelte kommuner.

Figur 4.9 Socialgruppen (kommunale ydelser) 2001. Kommuners andel af ikke-aktiverede i forhold til gruppens andel af befolkningen

Note: På den vandrette akse ses andelen af ledige i socialgruppen set i forhold til antal i befolkningen fra 16-66 år. Figuren er opdelt således, at de kommuner, der har en lavere andel i socialgruppen end landsgennemsnittet ligger til venstre og de kommuner, der har en højere andel af landsgennemsnittet ligger til højre. På den lodrette akse ses andelen af ledige i socialgruppen, der ikke har fået en aktivering i min. et år. Figuren er opdelt således, at de kommuner, som har lavere andel ikke-aktiverede end landsgennemsnittet ligger nederst og de kommuner, der har en højere andel ikke-aktiverede ligger øverst.

Kilde: Danmarks Statistik og beregninger på DREAM.

Figur 4.10 De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere 2002. Kommunernes andel af ikke-aktiverede i f. t. de langvarige kontanthjælpsmodtageres andel af befolkningen

Note: Der henvises til note til tabel 4.9.

Kilde: Danmarks Statistik og beregninger på DREAM.

Det fremgår af figur 4.9, at der i kommuner med relativt mange i socialgruppen, findes stort set ligeså mange kommuner med en høj andel af ikke-aktiverede, som kommuner med en lav andel af ikke-aktiverede. Og i kommuner med relativt få i socialgruppen, findes der stort set ligeså mange kommuner med en lav andel ikke-aktiverede, som kommuner med en høj andel af ikke-aktiverede.

Det samme gælder for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 4.10. Det er ikke nødvendigvis kommuner med relativt mange langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har den mest intensive aktiveringsindsats.

Samlet set er der tilsyneladende ingen sammenhæng mellem kommunernes aktiveringsindsats og andelen af langvarigt offentligt forsørgede.

Det viser dermed, at forskellene i aktiveringsomfanget mellem kommunerne ikke hænger sammen med tyngden af langvarigt ledige i kommunen.

Det er også undersøgt om forskellene i aktiveringsindsatsen hænger sammen med, at kommunerne har forskellige generelle betingelser, jvf. opdelingen i kapitel 3 ud fra kommunernes rammevilkår

Det viser sig at der ikke nogen entydig sammenhæng mellem aktiveringsindsatsen og kommunernes rammevilkår.

4.6 Aktiveringsomfang for personer med oprindelse i tredjelande

Indvandrere og efterkommere fra tredjelande er klart overrepræsenteret blandt de langvarigt ledige, hvorfor der ses nærmere på omfanget af aktiveringsindsatsen for denne gruppe i det følgende. I analysen er kun medtaget kommuner med over 300 personer med oprindelse i tredjelande.

Analysen viser, at det samlede aktiveringsomfanget for personer på kanten af arbejdsmarkedet med oprindelse i tredjelande, stort set er det samme som for de øvrige grupper, som vist i afsnit 4.1.

Fra marginalgruppen har en fjerdedel af de personer, der har oprindelse i tredjelande, ikke været i aktivering i 2002. Fra socialgruppen har 53 procent af personerne med oprindelse i tredjelande ikke været aktiveret/modtaget et revalideringstilbud i 2002. For de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med oprindelse i tredjelande, har 56 procent været overladt til passiv forsørgelse i 2002.

Endelig er det undersøgt, om aktiveringsindsatsen i kommunerne er ligeså forskellig kommunerne imellem for gruppen med oprindelse i tredjelande, som for samtlige langvarigt ledige.

Det viser sig, at der for socialgruppen ikke er særlig stor forskel på, hvor meget personer med oprindelse i tredjelande bliver aktiveret i forhold til de øvrige personer i socialgruppen. Det betyder, at der generelt er stor forskel på aktiveringsindsatsen kommunerne imellem, men den er ikke væsentlig større for de personer, der har oprindelse i tredjelande.

Det er den derimod blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Indsatsen i forhold til personer med oprindelse i tredjelande er meget svingende fra kommune til kommune. Kommunernes aktiveringsomfang varierer dermed mere for personer med oprindelse i tredjelande end for de øvrige langvarigt ledige for så vidt angår de meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere.

For at nuancere billedet ses der på de kommuner, som umiddelbart har den største udfordring med at integrere personer med oprindelse i tredjelande. Det drejer sig om de 12 kommuner i landet, som har flest indbyggere fra tredjelande set i forhold til deres indbyggertal, jf. tabel 4.2. Dernæst ses der på de kommuner, som umiddelbart har sværest ved at få succes med at integrere deres indbyggere fra tredjelande. Det drejer sig om de 12 kommuner, hvor der er relativt flest meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med oprindelse i tredjelande, jf. tabel 4.3.

Tabel 4.2 De 12 kommuner med flest indbyggere fra tredjelande

Tolv største kommuner m.h.t. andel indbyggere fra tredjelande	Personer fra tredjelande set i forhold til hele befolkningen (pct.)	Meget lang. kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande set i forhold til indbyggere fra tredjelande (pct.)	Andel ikke-aktiverede fra tredjelande (pct.)	Vækst i tredjelande 1998-2003 (pct.)	Andel med kort opholdstid 3- 5 år (pct.)
Ishøj	21	2	36	18	4
Brøndby	19	3	41	15	3
Albertslund	17	5	35	15	4
København	12	9	62	22	6
Karlebo	12	7	78	13	6
Høje Tåstrup	12	5	59	23	5
Herlev	11	6	32	30	5
Rødovre	9	7	68	49	6
Gladsaxe	8	5	44	31	7
Slagelse	8	8	22	17	4
Frederiksværk	8	2	90	10	5
Frederiksberg	8	7	72	20	7
Århus	7	8	64	27	6
Hele landet	5	6	55	32	6

Anm: Odense er ikke medtaget p.g.a. usikkerhed i registreringerne. Kilde: Beskæftigelsesministeriets analyseregister DREAM og Integrationsministeriets kommunale nøgletal for udlændingeområdet.

De tre kommuner, som har flest personer med oprindelse i tredjelande set i forhold til deres indbyggertal, er kendetegnet ved at have relativt få personer fra tredjelande, der går passivt uden aktivering, og relativt få fra tredjelande, som er endt på langvarig kontanthjælp.

En anden faktor, som har indflydelse på, hvor store udfordringer kommunerne står overfor, er den vækst kommunen har haft de sidste fem år i antallet af indbyggere fra tredjelande. Kommuner, der har haft den største vækst i antallet af indbyggere fra tredjelande, står naturligvis over for den største udfordring. En anden faktor er, hvor lang tid gruppen har opholdt sig i Danmark. Personer med kort opholdstid i Danmark er sværere at få i beskæftigelse. Disse faktorer fremgår også af tabellen.

Det skal understreges, at udfordringerne i integrationsindsatsen ikke alene kan beskrives ud fra andelen af indbyggere med oprindelse i tredjelande. Der er stor forskel på, i hvor høj grad de forskellige indvandrergupper er i beskæftigelse. København, Århus og særligt Karlebo kommune har relativ mange personer, der kommer fra lande som Somalia, Libanon, Irak og Afghanistan, og disse grupper har særligt svært ved at komme i beskæftigelse⁶.

Tablet 4.3 De 12 kommuner med relativt flest langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere med oprindelse i tredjelande

Tolv største kommuner m.h.t. andel meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande	Meget lang. Kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande set i forhold til indbyggere fra tredjelande (pct.)	Personer fra tredjelande set i forhold til hele befolkningen (pct.)	Andel ikke-aktiverede fra tredjelande (pct.)	Vækst i antal fra tredjelande 1998-2003 (pct.)	Andel med kort opholdstid 3- 5 år (pct.)
Holstebro	15	3	16	65	9
Korsør	11	4	65	80	7
Esbjerg	10	5	38	31	8
Kolding	10	5	35	40	8
Herning	10	5	41	46	7
Nykøbing F.	10	4	37	20	6
Køge	9	6	54	28	6
Greve	9	7	48	26	5
København	9	12	62	22	6
Hillerød	8	6	52	30	7
Næstved	8	5	35	35	8
Århus	8	7	64	27	6
Hele landet	6	5	55	32	6

⁶ Kommunale nøgletal for udlændingeområdet, Integrationsministeriet, 2003.

Det fremgår af tabel 4.3, at de kommuner, som har den største andel af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere sammenlignet med antallet af personer med oprindelse i tredjelande er kendetegnet ved, at de har haft en stor vækst i antallet af personer fra tredjelande de sidste fem år.

Det fremgår også, at de fleste af disse kommuner har færre, der har gået passive uden aktivering sammenlignet med landsgennemsnittet. Det skal bemærkes, at særligt Holstebro, Korsør, Esbjerg, Kolding og Næstved kommune har mange personer med oprindelse i lande, som generelt har meget lave erhvervsfrekvenser.

Afsnittene om aktiveringsindsatsen for de meget langvarig kontanthjælpsmodtagere fra tredjelande viser meget klart, at indsatsen i de enkelte kommuner bliver grebet meget forskelligt an.

På den ene side har nogle af de største indvandrerkommuner i Danmark valgt at have en mere intensiv aktiveringsindsats end gennemsnittet, og forholdsvis få af deres indbyggere fra tredjelande er på meget langvarig kontanthjælp.

Ligeledes har en del af de kommuner, som har relativ mange af deres indbyggere fra tredjelande på meget langvarig kontanthjælp, valgt at gennemføre en mere intensiv aktiveringsindsats end gennemsnittet.

På den anden side er der mange kommuner, som gennemfører en meget beskedne aktiveringsindsats på trods af, at de har mange fra tredjelande i kommunen eller endog mange af deres indbyggere fra tredjelande på meget langvarig kontanthjælp.

4.7 Opsamling

- Der er rigtig mange af de ledige på kanten af arbejdsmarkedet, som går i minimum et år uden aktiveringstilbud, og de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som er den gruppe, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, er også den gruppe, som bliver aktiveret mindst. Hver tredje i marginalgruppen (forsikrede ledige), 40 procent af socialgruppen (kommunale ydelser) og 60 procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere modtog ikke nogen form for aktivering i 2002. Det betyder samlet, at 61.000 langvarigt offentligt forsørgede ikke modtog et beskæftigelsesrettet tilbud i løbet af et år, men var overladt til passiv forsørgelse.
- Samlet ses det, at forskellen i aktiveringsomfanget mellem de forskellige kommuner og AF-regioner er størst for de grupper, som har den svageste tilknytning til arbejdsmarkedet, nemlig de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Men det viser også, at sandsynligheden for, at de grupper, som er længst væk fra arbejdsmarkedet, får et aktivt tilbud, som kan øge den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet, ikke blot er generelt lavere, men også i et meget stort omfang er afhængig af, hvilken kommune man bor i.

- Set i forhold til den enkelte, betyder den uensartede aktiveringsindsats, at den hjælp man modtager fra kommunen, for at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet, til en vis grad afhænger af, hvilken kommune, man bor i. Det gør sig i særlig grad gældende for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.
- For såvel socialgruppen som for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er der en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og aktiveringsindsatsen: jo større kommune, jo flere overlades til passiv forsørgelse. Dette gælder særligt for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.
- Der er stor forskel på aktiveringsomfanget mellem kommuner med samme indbyggertal. Blandt alle kommunestørrelser er der kommuner, der aktiverer meget, og blandt alle kommunestørrelser er der mange, der overlader en meget stor del af socialgruppen/meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere til passiv forsørgelse.
- Der er tilsyneladende ingen sammenhæng mellem intensiteten i kommunernes aktiveringsindsats og deres relative andel af langvarigt offentligt forsørgede.
- Den variation, der generelt ses mellem forskellige steder i landet med hensyn til aktiveringsindsatsen, er større for langvarige ledige med oprindelse i tredjelande, end for de øvrige grupper på kanten af arbejdsmarkedet. Særligt for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med oprindelse i tredjelande, betyder den uensartede indsats, at den aktiveringsindsats, man modtager fra kommunen, afhænger af, hvor i landet, man bor.
- Nogle af de største indvandrerkommuner er også blandt de kommuner, der aktiverer mest, og er samtidig blandt dem med færrest langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere, med oprindelse i tredjelande.
- De store variationer kommunerne imellem betyder, at der i mange kommuner er et stort potentiale for at øge den aktive beskæftigelsesindsats – ikke mindst i forhold til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

5. Problemer ud over ledighed

I de foregående kapitler har personer på kanten af arbejdsmarkedet alene været defineret ud fra den tid, de har været borte fra arbejdsmarkedet. Årsagen til denne afgrænsning har været, at lang tids ledighed i sig selv kan gøre det vanskeligt at komme tilbage til arbejdsmarkedet.

For en del af gruppen med lang tids ledighed bag sig er ledighed det eneste problem. Andre har imidlertid problemer ud over ledighed, som kan betyde, at det for disse grupper kan være særligt vanskeligt at komme i arbejde. I dette kapitel vil der blive set nærmere på, hvilke problemer, det drejer sig om.

Indledningsvis beskrives de problemer, der findes blandt de ledige i marginalgruppen. Dernæst sættes der fokus på de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Den samlede karakteristik af problemerne ud over ledighed kan være med til at udpege retningen for, hvordan indsatsen over for de, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, skal tilrettelægges.

Kapitlet bygger for så vidt angår de meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere på resultater fra en ny spørgeskemaundersøgelse, som Socialforskningsinstituttet (SFI) har gennemført i 50 kommuner.¹

5.1 Problemer ud over ledighed blandt personer i marginalgruppen

Personer i marginalgruppen er blevet spurgt om, hvilke problemer, de har ud over ledighed. Det betyder dog ikke, at de problemer, de oplyser behøver at udgøre en egentlig barriere i forhold til at kunne begå sig på arbejdsmarkedet.

Halvdelen af marginalgruppen angiver, at de har problemer ud over ledighed. Det fremgår af tabel 5.1 at hver fjerde angiver, at de har nedsat arbejdsevne pga. sygdom, ulykke eller slid. 16 procent angiver, at de er eller har været i behandling for en psykisk lidelse. Det betyder ikke nødvendigvis, at de har aktuelle problemer, men det kan mere ses som en indikator for et svagt helbred. Endelig er der 6 procent der tilkendegiver, at de er eller har været ude i alkohol- eller narkotikamisbrug. Det betyder heller ikke nødvendigvis, at de aktuelt har et misbrug, men det kan også her ses som en indikator for sociale eller helbredsmæssige problemer.

Det viser dermed, at der blandt ledige i marginalgruppen findes forholdsvis mange personer med problemer ud over ledighed, og at det mere er helbredsmæssige problemer end misbrugsproblemer, der kendetegner gruppen.

¹ Kommunerne er valgt repræsentativt, så det er muligt at omregne til landsniveau. Kommunerne er blevet bedt om, at angive deres bedste skøn over de forskellige problemers størrelsesorden i form af, hvor stor en andel de udgør af den samlede gruppe med problemer ud over ledighed.

Tabel 5.1 Forsikrede ledige i marginalgruppens egne vurderinger af, hvilke problemer de har ud over ledighed

Problemområde	Pct.
Nedsat arbejdsevne pga. sygdom, ulykke eller slid	26
Har været i behandling for en psykisk lidelse/personlige problemer	16
Alkohol- eller stofmisbrug	6
Ordblindhed	10

5.2 Problemer ud over ledighed blandt meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

I gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere på i alt 34.000 personer er der en del personer, som kommunerne vurderer er arbejdsmarkedsparate. Det er på trods af, at de har været på kontanthjælp mindst fire år. Kommunerne vurderer dog, at langt hovedparten af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har problemer ud over ledighed, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2 Andel af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Kommunale skøn

	Hele landet	Antal
Andel, der ikke har andre problemer end ledighed eller alene har børnepasningsproblemer	12 pct.	4.000
Andel, hvor der er rejst sag om førtidspension, eller hvor der er visiteret til fleksjob	15 pct.	5.000
Andel, der har problemer	73 pct.	25.000

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27

Godt hver tiende af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparate. Nogle af disse har alene børnepasningsproblemer.

Derimod er det over 70 procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som har andre problemer end ledighed. Det betyder, at kommunerne vurderer, at disse personer ikke står fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, uden dog at være berettiget til førtidspension eller fleksjob. Til gengæld er der 15 procent, som har fået rejst sag om førtidspension eller er berettiget til fleksjob².

Kommunerne er også blevet bedt om at angive, om deltidsarbejde kan være en vej ind på arbejdsmarkedet for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Det kan være en indikator for, hvor langt de langvarige kontanthjælpsmodtagere er fra arbejdsmarkedet.

² For personer, hvor der er rejst sag om førtidspension, er der ved at blive truffet beslutning om en varig offentlig forsørgelse på grund af stærkt nedsat eller manglende arbejdsevne. For personer visiteret til fleksjob er der truffet beslutning om, at de pga. en varig begrænsning i arbejdsevnen varigt kan få løntilskud i job, som kompensation for deres arbejdsevnedækkelse. Der er altså mere varigt taget stilling til såvel jobsituation som konsekvensen af de problemer, de måtte have ud over ledighed.

Tabel 5.3 Andelen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har eller ville kunne påtage sig ordinære deltidsjob. Kommunernes vurdering

	Hele landet
Har deltidsarbejde	2 pct.
Ville kunne påtage sig deltidsarbejde	16 pct.

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27

Det fremgår af tabel 5.3, at det kun er to procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som arbejder på deltid. Men at der er 16 procent, som ville kunne påtage sig et deltidsarbejde. Det svarer til, at knap 5.500 af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere kan klare et arbejde på nedsat tid.

Der er dermed en betydelig forskel på, hvor mange der har et deltidsarbejde, og hvor mange, der vurderes at ville kunne påtage sig et deltidsarbejde.

To typer problemer ud over ledighed

Som vist ovenfor har en stor del af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere på den ene side problemer, som kommunerne vurderer er en barriere for beskæftigelse. På den anden side er problemerne ikke så alvorlige, at de bliver betragtet som en varig og betydelig begrænsning i arbejdsevnen. Derfor er disse personer heller ikke berettiget til førtidspension eller fleksjob.

Omkring 25.000 personer blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere vurderes at have problemer ud over ledighed - uden at være berettiget til fleksjob eller førtidspension.

De problemer gruppen har kan deles op i to hovedområder: Manglende almene kvalifikationer og personlige eller sociale problemer:

- Almene kvalifikationer er direkte relateret til arbejdslivet. Det handler om arbejdsmarkedserfaring, uddannelse, læse- og stavefærdigheder, mødestabilitet mv.
- Personlige eller sociale problemer handler om forhold, der ikke kun har betydning i en arbejdssituation, men som også har indflydelse på den generelle livssituation. Det kan være misbrugsproblemer, helbredsproblemer eller problemer, der relaterer sig til den personlige eller familiemæssige situation.

Manglende almene kvalifikationer

I tabel 5.4 ses kommunernes skøn over, hvor stor en andel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, som mangler de almene kvalifikationer, der stilles krav om på det danske arbejdsmarked.

Tabel 5.4 Oversigt over manglende almene kvalifikationer – uanset om de også samtidig har andre problemer. Andel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, som mangler den pågældende kvalifikation. Kommunale skøn i procent

Hele landet	
Ringe eller ingen erfaring fra ordinært arbejde:	
• Blandt unge under 30 år	57 pct.
• Blandt gruppen over 30 år	44 pct.
Mangler forståelse for danske virksomheds- og arbejdsmarkedsforhold	33 pct.
Læse- staveproblemer blandt dansksprogede	20 pct.
Mangelfulde danskundskaber	26 pct.
Ingen erhvervsuddannelse	83 pct.
Manglende personlige kompetencer (motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet, samarbejdsevne, vilje til at lære nyt mv.)	59 pct.

Anm.: Den enkelte kan have – og vil ofte have – flere samtidige problemer.

Tallene summerer derfor ikke til 100 procent.

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27

Umiddelbart virker det iøjnefaldende, at over 80 procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed ikke har en erhvervsuddannelse. Det skal imidlertid ses i relation til, at halvdelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder som helhed ikke har en kompetencegivende uddannelse. Selvom uddannelse som hovedregel forbedrer jobmulighederne, klarer mange mennesker sig udemærket på arbejdsmarkedet uden en erhvervsuddannelse.

Ligeså iøjnefaldende er det, at halvdelen af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere aldrig har været i ordinært arbejde. For de, der har været i arbejde, skønner kommunerne at de under 30-årige i gennemsnit har været i ordinært arbejde i 18 procent af tiden, siden de gik ud af skolen, mens de, der er fyldt 30 år i gennemsnit har været i ordinært arbejde i 26 procent af tiden. De, der har været i arbejde, har haft en forholdsvis ringe tilknytning til arbejdsmarkedet, og samlet set har gruppen af meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed en begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet.

Manglende arbejdsmarkedserfaring er i sig selv en barriere. Undersøgelser viser, at virksomheder anser arbejdsmarkedserfaring for at være en væsentlig kvalifikation, for at få ansættelse.

Herudover er det bemærkelsesværdigt, at næsten seks ud af ti mangler personlige kompetencer. De mangler fx motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet, samarbejdsevne og vilje til at lære nyt. Det er ikke blot egenskaber, som efterspørges af virksomhederne, men de er også en forudsætning for i øvrigt at kunne tilegne sig kvalifikationer.

Det er specielt personer med misbrugsproblemer, personer med vidtrækkende sociale problemer¹ og personer med mere personrelaterede problemer², der især har vanskeligt ved at tilegne sig personlige kompetencer.

Derimod er det relativt sjældent, set i forhold til den høje andel af personer med oprindelse i tredjelande, at personer med anden etnisk baggrund har vanskeligt ved at tilegne sig personlige kompetencer. De mangler derimod ofte virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse.

Et relativt mindre – men dog væsentligt – problem er, at hver femte dansksprogede har læse- og staveproblemer, og at hver fjerde person med anden oprindelse end dansk har mangelfulde dansk kundskaber. Andre undersøgelser viser, at ca. syv procent af alle danskere i alderen 18-67 år selv vurderer, at de er ordblinde. Det tyder derfor på, at andelen af personer med læse- og staveproblemer er overrepræsenteret blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Problemer vedrørende den personlige eller sociale situation

En stor gruppe blandt de langvarige kontanthjælpsmodtagere har problemer vedrørende den personlige eller sociale situation. Der er her tale om problemer, der kan være en barriere for beskæftigelse, men som ikke kun er arbejdsmarkedsrettede, idet problemerne også har indflydelse på den generelle livssituation. Det kan være misbrugsproblemer, helbredsproblemer eller problemer, der relaterer sig til den personlige/familiemæssige situation.

Tabel 5.5 indeholder en oversigt over de forskellige problemer af personlig eller social art, som de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere står overfor.

¹ Personer, som har modtaget hjælp i meget lang tid, personer hvor problemerne er gået i arv, personer der føler sig svigtet af systemet eller lignende.

² Personrelaterede problemer er fx karakterafvigelse, psykiske problemer, voldelig og truende adfærd, svagt begavede mv.

Tabel 5.5 Andel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed i forhold til den personlige eller sociale situation – uanset om de også samtidig har andre problemer. Kommunale skøn i procent

	Hele landet pct.	Hele landet – ca. antal
Mangelfulde sociale kompetencer		
• Voldelig eller truende adfærd	10 procent	2.500
• Personlig fremtræden	39 procent	10.000
• Psykisk skrøbelighed	40 procent	10.000
Problemer i forhold til personlig situation		
• Boligproblemer	18 procent	4.500
• Offentlig gæld	44 procent	11.000
• Familiemæssige situation	35 procent	9.000
• Mangelfuldt socialt netværk	45 procent	11.000
Misbrugsproblemer		
• Alkoholmisbrug	33 procent	8.000
• Hash- eller narkotikamisbrug	22 procent	5.500
Nedsat arbejdsevne som følge af ulykke, fysisk sygdom eller nedslidning³.		
	25 procent	6.500
Øvrige problemer		
• Lægeligt diagnosticeret psykisk lidelse	17 procent	4.500
• Sent udviklede	9 procent	2.500
• Kriminel fortid	17 procent	4.500
• Socialt udsatte, unge mødre	8 procent	2.000

Anm.: Den enkelte kan have – og vil ofte have – flere samtidig problemer. Tallene sumerer derfor ikke til 100 procent.

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27

Det fremgår af tabel 5.5, at der er tale om et meget bredt spektrum af problemstillinger af såvel social og psykisk som fysisk karakter.

Samtidig viser tallene, at den enkelte ledige typisk står over for problemer. Der er altså ikke ét problem, som er altoverskyggende i den forstand, at der kan gives en enkelt forklaring på, hvorfor nogen er meget langvarigt ledige.

Der er særlig grund til at hæfte sig ved fire problemer, der alle fylder meget:

Det første problem er misbrug – alkohol og/eller narkotika. På spørgsmålet om, hvilke grupper blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der fylder mest i kommunen, er det markant, at et stort flertal af kommunerne peger på, at personer med alkohol og/eller hash- og narkotikamisbrug antalsmæssigt er dem, som fylder mest.

³ Dog ikke nok til at være berettiget til førtidspension eller fleksjob

Det andet problem der fylder meget, er mangefulde sociale kompetencer eller psykisk skrøbelighed. Gruppen med mangefulde sociale kompetencer kan fx have en truende adfærd, mens andre har en personlig fremtræden, så de fremstår som "underlige" eller "mærkelige". I det hele taget består gruppen af personer, der i kraft af deres udseende, fremtoning eller personlighed har svært ved at gøre et positivt indtryk på arbejdsmarkedet.

Den tredje problem er, at mange mangler et socialt netværk. Da et socialt netværk - ikke mindst blandt personer uden uddannelse - ofte er vejen tilbage på arbejdsmarkedet, udgør et manglende netværk i sig selv en barriere.

Den fjerde problem er, at mange har gæld. For personer, som har levet af kontanthjælp i en årrække, kan det være af stor betydning, at der er en økonomisk gevinst ved at bevæge sig ind på arbejdsmarkedet. For kontanthjælpsmodtagere vil den umiddelbare økonomiske gevinst dog ofte udeblive, hvis de har en gæld, der skal betales af på.

Herudover skønner kommunerne, at hver fjerde meget langvarig kontanthjælpsmodtager har nedsat arbejdsevne som følge af ulykke, fysisk sygdom eller nedslidning. Der er ofte en sammenhæng mellem langvarig offentlig forsørgelse, herunder kontanthjælp, og dårligt helbred, idet personer med dårligt helbred har sværere ved at komme i eller fastholde beskæftigelse. Enten fordi de ikke er i stand til at varetage visse opgaver, eller fordi de har eller forventes at have et større sygefravær end personer uden helbredsproblemer.

Blandt de langvarige forsikrede ledige oplyser godt hver tiende, at helbredsmæssige problemer i høj eller nogen grad er medvirkende til deres langvarige ledighed. For de langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere skønner kommunerne, at det drejer sig om knap hver tredje⁷. En undersøgelse blandt lønmodtagere viser, at knap hver tiende mener, at de har nedsat arbejdsevne. Helbredsmæssige problemer behøver altså ikke i sig selv at udgøre en barriere for beskæftigelse.

Enlige mødre med børn udgør 14 procent af samtlige personer, der har modtaget kontanthjælp i mere end et år. Derimod udgør de kun to procent af samtlige familier i befolkningen. De socialt udsatte unge mødre som indgår i denne undersøgelse, er unge mødre, der har sociale problemer i forbindelse med det at være enlig mor, og de udgør 8 procent af samtlige meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Selv om problemet er mindre udbredt end andre problemer blandt meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er det i sammenligning med befolkningen som helhed en betydelig andel.

Sammenligning af problemtyper hos meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og andre kontanthjælpsmodtagere

I dette afsnit ses der på, hvorvidt gruppen af meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed har andre problemtyper end øvrige kontanthjælpsmodtagere.

Meget tyder på, at det er de samme problemtyper, der findes blandt de meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere og gruppen af kontanthjælpsmodtagere i øvrigt. Generelt er der dog flere blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har de forskellige problemtyper. Men selve problemerne er de samme for de to grupper.

Et eksempel er gældsproblemer, hvor over en tredjedel af alle kontanthjælpsmodtagere over 30 år har problemer med gæld. Til sammenligning er det godt fire ud af ti af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har gæld til det offentlige.

Et andet eksempel er misbrugsproblemer. Knap fire ud af ti kontanthjælpsmodtagere over 30 år har et alkoholproblem og/eller narkomisbrug. For de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er det hver tredje, der har problemer i form af alkoholmisbrug og godt hver femte, der har et hash- eller narkotikamisbrug.

Et tredje eksempel er psykiske problemer. Hvor knap hver tredje kontanthjælpsmodtagere over 30 år har psykiske problemer, er det hver fjerde af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Et sidste eksempel er den personlige fremtræden. Hver fjerde kontanthjælpsmodtager over 30 år har problemer med den personlige fremtræden. Til sammenligning vurderer kommunerne, at næste fire ud af ti af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er socialt utilpassede.

Eksemplerne viser også, at de problemområder, der fylder meget for langvarige kontanthjælpsmodtagere, også fylder meget for samtlige kontanthjælpsmodtagere.

Det samlede omfang af problemer ud over ledighed betyder, at mange har flere samtidige problemer. Det gælder for såvel samtlige kontanthjælpsmodtagere, som for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

De indsatsområder, man skal have fat i, når der skal gøres en indsats for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, er altså de samme som for kontanthjælpsgruppen under ét. Der kan imidlertid være behov for, at indsatsen tilrettelægges på en anden måde for de kontanthjælpsmodtagere, der har været længe på offentlig forsørgelse. Der kan også være behov for at give andre vilkår for de personer, der er mest belastede.

5.3 Opsamling

- Halvdelen af marginalgruppen angiver, at de har problemer ud over ledighed. Det er mere helbredsmæssige problemer end misbrugsproblemer, der kendetegner gruppen.
- Godt hver tiende blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har ledighed eller børnepasning, som det eneste problem. Det svarer til 4.000 personer.
- Kommunerne skønner, at 16 procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere vil kunne påtage sig et deltidsarbejde.
- Over syv ud af ti af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har ud over ledighed en række problemer vedrørende den personlige eller sociale situation. Det svarer til 25.000 personer. Der er tale om problemer, som udgør en barriere i forhold til arbejdsmarkedet.
- Samtidig er der ikke ét problem, som er altoverskyggende i den forstand, at der kan gives en enkel forklaring på, hvorfor nogen er meget langvarige modtagere af kontanthjælp. Derimod er der en række forskellige problemer, som hver især fylder en del. Det er dog iøjnefaldende, at misbrugsproblemer fylder meget i det samlede billede.
- De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er også kendetegnet ved i mindre grad end befolkningen som helhed at have de almene kvalifikationer, der er efterspurgt på arbejdsmarkedet. Det er nævneværdigt, at knap 60 procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed mangler personlige kompetencer i form af motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet, samarbejdsevne, vilje til at lære nyt mv. Det er egenskaber, som ikke blot efterspørges af virksomhederne, men som også er en forudsætning for i øvrigt at kunne tilegne sig kvalifikationer.
- En sammenligning af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere viser, at de ikke adskiller sig grundlæggende med hensyn til typen af sociale og personlige problemer eller forekomsten af dem. Det er altså ikke sådan, at der kan identificeres bestemte typer af problemer, som fører til meget langvarig forsørgelse på kontanthjælp. De indsatsområder, man skal have fat i, når der skal gøres en indsats for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er altså de samme, som for kontanthjælpsgruppen under ét. Der kan imidlertid være behov for, at indsatsen tilrettelægges på en anden måde for de svageste, eller at give andre vilkår for de personer der er mest belastede, fx. tilbud af længere varighed.

6. Indsatsen over for personer på kanten af arbejdsmarkedet

I dette kapitel ses der på, den indsats kommunerne yder i forhold til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

I kapitel 3 og 4 fremgik det, at der er nogle kommuner, der har forholdsvis mange langvarigt ledige, mens andre har forholdsvis få, og at forskellen ikke kan forklares ud fra kommunernes rammevilkår. Samtidig fremgik det, at der er store kommunale forskelle i indsatsen over for de langvarigt ledige – og at forskellene er størst for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

I dette kapitel gennemgås en række spørgsmål, der alle har betydning for indsatsen.

6.1. De lovgivningsmæssige rammer for indsatsen

Der er forskellige regler for forsikrede ledige, kontanthjælpsmodtagere og forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere med hensyn til krav om, hvornår ledige skal have et tilbud om aktivering, jf. oversigten i tabel 6.1.

Tabel 6.1 1 Oversigt over lovgivningens krav til aktivering, 2004

	Tidspunkt for første tilbud	Varighed af første tilbud samt ugentligt omfang	Gentagne tilbud
Forsikrede ledige under 25 år og uden uddannelse	Senest efter 6 måneder	18 måneder ingen regler om ugentligt omfang	Efter 6 måneder
Forsikrede ledige under 30 år i øvrigt	Senest efter 6 måneder	Ingen regler	Efter 6 måneder
Forsikrede ledige 30–60 år	Senest efter 12 måneder	Ingen regler	Efter 6 måneder
Forsikrede ledige 60 år	Senest efter 6 måneder	Ingen regler	Efter 6 måneder
Kontanthjælp pga. ledighed og under 25 år - uden uddannelse	Senest efter 13 uger	18 måneder og 30 timer/uge	Efter 6 måneder
Kontanthjælp pga. ledighed og 25-30 år – uden uddannelse	Senest efter 13 uger	18 måneder og 30 timer/uge	Efter 6 måneder
Kontanthjælp pga. ledighed og under 30 år – med uddannelse	Senest efter 13 uger	6 måneder og 30 timer/uge	Efter 6 måneder
Kontanthjælp pga. ledighed og over 30 år	Senest efter 12 måneder	Ingen regler	Efter 6 måneder
Kontanthjælp – ikke kun pga. ledighed og under 30 år	Senest efter 13 uger	18 måneder ingen regler om ugentligt omfang	Efter 6 måneder
Kontanthjælp – ikke kun pga. ledighed og over 30 år	Senest efter 12 måneder	Ingen regler	Ingen regler

Oversigten viser blandt andet:

- Tidspunktet for hvornår der skal gives et første tilbud om aktivering er afhængig af, hvor gammel den ledige er, og af om den ledige er i dagpengesystemet eller i kontanthjælpssystemet.
- Det andet tilbud skal gives efter seks måneder for samtlige grupper, bortset fra kontanthjælpsmodtagere der er fyldt 30 år og har problemer ud over ledighed, hvor der ikke er noget krav om gentagen aktivering.

Lovgivningens krav om aktivering er altså mindst for den gruppe, som umiddelbart befinder sig længst fra arbejdsmarkedet. Lovgivningen tillader, at de meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, i alt ca. 25.000 personer, kan gå i årevis uden at få et aktiveringstilbud, der bringer dem tættere på arbejdsmarkedet.

Forsikrede ledige, der er fyldt 30 år skal derimod have et nyt tilbud efter seks måneder – uanset om de har problemer ud over ledighed eller ej.

Lovgivningens meget vide rammer for kommunernes indsats er formentlig en medvirkende årsag til, at der er store forskelle i aktiveringsindsatsen for personer i socialgruppen og for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Når kommunerne ikke er forpligtiget til at aktivere, vælger nogle kommuner at undlade.

6.2 AF og kommunernes brug af aktiveringsredskaber

Formålet med aktiveringen er at hjælpe den ledige tilbage på arbejdsmarkedet på kort eller langt sigt. Det er derfor vigtigt at vælge det mest effektive redskab.

Den aktivering, der tilbydes, kan være i form af deltagelse i projekter, uddannelse, virksomhedspraktik mm. Indsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, som ikke umiddelbart står til rådighed for arbejdsmarkedet, kan være enten erhvervsrettet eller målrettet sociale problemer, eller der kan være tale om en kombination.

Herudover kan aktiveringen foregå ved siden af en behandling i sundhedssystemet, hvis der f.eks. er tale om personer med alkohol- eller stofmisbrug eller behandlingskrævende psykiske lidelser.

I figur 6.1 og 6.2 ses, hvilke redskaber henholdsvis AF og kommunerne anvender, og hvad effekterne af de forskellige redskaber er.

Figur 6.1 Gnst. effekt af aktiveringsredskaber for kontanthjælpsmodtagere 1995-1998

Figur 6.2 Redskabssammensætning i den kommunale aktiveringsindsats, 2001

Prv. jobtr.
Off. jobtr.
Ind.job.prv
Ind.job.off
Besk.proj.
Prod. skole
Daghøi.
AMU
Øvr. udd.
Øvr. aktiv

Prv. jobtr.
Off. jobtr.
Ind.job.prv.
Ind.job.off.
Særl.fortøb
Dagh.sk.m.v.
Øvrigt

Begge figurer viser, at individuel jobtræning er det mest anvendte redskab i kommunerne, men at det mest effektive redskab er privat jobtræning.

Den kommunale indsats er kendetegnet ved i meget begrænset omfang at anvende privat eller offentlig jobtræning, som er det mest virksomhedsrettede og effektive redskab. Også uddannelse anvendes i begrænset omfang af kommunerne. Derimod anvender kommunerne flittigt individuel jobtræning og andre tilbud. Selv om disse i deres indhold også kan være erhvervsrettede, vil de typisk være mindre virksomhedsrettede end jobtræningen.

Sammenlignet med aktiveringsindsatsen i kommunerne lægger AF i højere grad vægt på uddannelse. Men uddannelse er det redskab i AF's indsats, som har de dårligste effekter sammenlignet med de øvrige redskaber. Derimod medfører privat og offentlig jobtræning, som udgør en mindre del af indsatsen i AF, generelt de største effekter, forstået på den måde, at jobtræning bedst forbedrer den enkeltes chance for at komme i beskæftigelse, jf. figur 6.3 og 6.4.

Figur 6.3 Gennemsnitlig effekt af aktiveringsredskaber aktiveringsindsats, 2001

Figur 6.4 Redskabssammensætning i AF's for dagpengemodtagere, 1. halvår 2000

Ialt
Uddan.
Øvr.aktiv
Puljejob
Off.jobtr.
Prv.jobtr.

Prv.jobtr.
Off.jobtr.
Udd. vej.
Øvrigt

Anmærkning: figur 6.3: Effektmåling 1. halvår 2000 jf. bilag 6.1, DREAM og egne beregninger. Figur 6.4: AF's Virksomhedsregnskab 2001, Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger.

De redskaber kommunerne anvender i forhold til kontanthjælpsmodtagere er dermed meget forskellige fra de redskaber, som AF anvender i forhold til forsikrede ledige.

Samlet set viser effekterne af redskaberne i både kommunerne og AF, at privat og offentlig jobtræning har de største effekter.

Det er derfor bemærkelsesværdigt, at uddannelse i AF og individuel jobtræning i kommunerne, som begge har en lav effekt, er de mest anvendte redskaber. Mens privat- og offentlig jobtræning, som generelt har bedre effekter, anvendes i beskedent omfang i såvel AF som kommuner.

6.3. Kommunernes brug af erhvervsrettet indsats

Undersøgelser viser, at det erhvervsrettede sigte er afgørende i indsatsen, for at få ledige i beskæftigelse – også for personer, der er langt fra arbejdsmarkedet.

I tabel 6.2 ses, hvordan kommunerne vægter brugen af henholdsvis erhvervsrettet og socialt orienteret indsats. Det er vigtigt at være opmærksom på, at over 60 procent af de meget langvarige ledige kontanthjælpsmodtagere slet ikke har været aktiveret inden for det seneste år.

Tabel 6.2 Kommunernes brug af erhvervsrettede og socialt orienterede indsatser over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Procent

Hvordan tilrettelægger kommunerne indsatsen?	Procent af kommunerne
Har ingen retningslinier har på området	12
Gør først de ledige klar til erhvervsrettet indsats ved brug af én eller flere mere socialt orienterede indsatser	52
Kombinerer erhvervsrettede og socialt rettede indsatser (for personer med sociale problemer)	71
Bruger erhvervsrettede indsatser over for personer, som har sociale problemer	49
Aktiverer ikke ledige ,der har andre problemer end ledighed, sammen med arbejdsmarkedsparete	12

Anm: Svarkategorierne er ikke gensidigt udelukkende..

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27

Hver tiende kommune har ingen retningslinier i forhold til brugen af erhvervsrettede og socialt orienterede indsatser. Undersøgelsen, der ligger til grund for tabellen, viser samtidig, at det er såvel små som store kommuner, der ingen retningslinier har på området.

Halvdelen af kommunerne satser på en forløbsorienteret indsats, hvor der først gøres brug af en socialt orienteret indsats, før den enkelte får tilbudt erhvervsrettet aktivering.

Endelig fremgår det af tabellen, at de fleste kommuner er opmærksomme på at kombinere indsatsen, idet godt syv ud af ti kommuner kombinerer erhvervsrettede og socialt rettede indsatser over for personer, der har sociale problemer.

Godt hver tiende kommune aktiverer så vidt muligt ikke ledige, der har andre problemer end ledighed, sammen med arbejdsmarkedsparate ledige. Omvendt betyder det, at ni ud af ti kommuner aktiverer stærke og svage ledige sammen. Den manglende opdeling af målgrupper i forhold til tilbud kan være begrundet i en overvejelse om, at de stærke kan være med til at løfte indsatsen for de svagere. Alternativt kan der være tale om en manglende målrettethed i indsatsen.

Kommunernes begrænsede opmærksomhed omkring det erhvervsrettede sigte i indsatsen kommer også til udtryk i kommunernes bestræbelser på at skaffe ordinære deltidsjob til meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Kommunerne vurderer, at 16 procent af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere kan påtage sig et deltidsarbejde, og at kun to procent har et deltidsjob. Alligevel viser undersøgelsen, at under halvdelen af kommunerne forsøger at skaffe deltidsjob til meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.

6.4 Kommunernes indsats set i forhold til de lediges problemer

For personer, der har problemer ud over ledighed, er det imidlertid ikke blot det erhvervsrettede sigte i indsatsen, der er relevant. Det er også vigtigt at se på, om der sættes ind i forhold til de sociale og sundhedsmæssige problemer, de ledige har.

I tabel 6.3 ses en oversigt over, i hvilket omfang kommunerne sætter ind over for de forskellige typer af problemer.

Tabel 6.3 Andel, der får tilbud der er rettet mod deres særlige behov. Kommunernes skøn, procent

	Hele landet
Andel af personer med mangelfulde danskundskaber , som for tiden er i gang med at forbedre deres danskundskaber	57 pct.
Andel med mangelfulde sociale kompetencer og/eller problemer i forhold til personlige situation, som deltager i tilbud, hvor der tages hånd om problemerne ¹	57 pct.
Andel af unge enlige mødre , der modtager et beskæftigelsesrettet tilbud	53 pct.
Andel af flygtninge og indvandrere med mangelfuld arbejdsmarkedsforståelse , som modtager tilbud for at afhjælpe dette	46 pct.
Andel af personer med en psykiatrisk diagnose , som modtager behandling, som udelukker erhvervsrettet indsats	46 pct.
Andel af personer med kriminelt fortid , der modtager beskæftigelsesrettede tilbud målrettet deres særlige situation	37 pct.
Andel af sent udviklede , der deltager i erhvervsrettede tilbud	36 pct.
Andel af personer med misbrugsproblemer som følge af hash- eller narkotika, som nu eller tidligere har deltaget i tilbud, hvor misbruget håndteres	31 pct.
Andel af personerne med alkoholproblemer , som nu eller tidligere har deltaget i tilbud, hvor misbruget håndteres	26 pct.
Andel af personer med nedsat arbejdsevne fx på grund af fysisk sygdom, ulykke eller nedslidning , der modtager særlige tilbud fx behandling eller optræning som supplement eller erstatning for erhvervsrettet indsats	23 pct.
Andel af dansksprogede personer med læse- og staveproblemer , som får kommunale tilbud for at afhjælpe disse problemer	21 pct.

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27.

Det er bemærkelsesværdigt, at kun en fjerdedel af personerne med alkoholproblemer og under en tredjedel af personerne med hash- eller narkotikaproblemer deltager eller har deltaget i tilbud, hvor der bliver taget hånd om misbruget.

Kommunerne er blevet spurgt om, de kan pege på nogle særlige succesrige former for indsats over for langvarige kontanthjælpsmodtagere med misbrugsproblemer. Halvdelen af kommunerne svarer negativt på spørgsmålet. Blandt de kommuner, der svarer positivt på spørgsmålet, er der en del, som fremhæver behandlingstilbudene, mens andre vurderer, at væresteder ofte udgør et bedre tilbud end individuel og målrettet behandling.

Endelig skal det bemærkes, at blandt personer med nedsat arbejdsevne pga. fysisk sygdom, ulykke eller slid er det kun knap hver fjerde, der har modtaget et tilbud.

¹ Mangelfulde sociale kompetencer og/eller problemer i forhold til personlig situation omfatter: 1) voldelig eller truende adfærd, 2) problemer med personlig fremtræden (udseende, fremtoning, personlighed mv.), 3) psykisk skrøbelighed, 4) boligproblemer, 5) gældsproblemer, 6) familiære problemer, 7) mangelfuldt socialt netværk.

6.5 Kommunernes samarbejde med virksomhederne

Den mest direkte vej ud af offentlig forsørgelse er via en rigtig arbejdsplads, og undersøgelser viser, at en stor del af virksomhederne er positive over for at integrere folk med nedsat arbejdsevne⁴.

Derfor er det bemærkelsesværdigt, at hver fjerde kommune angiver, at de ikke inddrager virksomhederne i indsatsen over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 6.4.

Kun 7 procent af kommunerne angiver at de i vidt omfang benytter mentorordningen. Mentorordningen er netop tænkt som støtte til personer, der har brug for en ekstra indsats for at kunne finde sig til rette på en arbejdsplads.

Tabel 6.4 Kommunernes bestræbelser på at inddrage virksomhederne i indsatsen over for svage grupper af kontanthjælpsmodtagere i almindelighed (Dvs. grupper som ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparete, uanset hvor lang tid de har modtaget kontanthjælp)

Hvordan inddrages virksomhederne	Pct.
Kommunen inddrager ikke virksomhederne i indsatsen	26
De svage grupper af kontanthjælpsmodtagere indgår i det samarbejde kommunen i forvejen har med virksomhederne vedrørende integration af kontanthjælpsmodtagere på arbejdsmarkedet	80
Kommunen samarbejder med udvalgte virksomheder om indhold og tilrettelæggelse af nogle af kommunens tilbud for de svage grupper af kontanthjælpsmodtagere	63
Kommunen benytter sig i vidt omfang af mentorordning	7
Andet	27

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27.

6.6. Den kommunale styring af indsatsen

Effektiviteten af den kommunale indsats afhænger i vidt omfang af opbakningen i forvaltningen og fra det politiske niveau. Det er vigtigt, at politikere og andre interessenter bakker op om den indsats, der tilrettelægges, og at alle niveauer arbejder målrettet.

Af tabel 6.5 fremgår, hvordan kommunerne har svaret på konkrete spørgsmål vedrørende det politiske niveauets beslutninger om indsatsen for de svageste kontanthjælpsmodtagere.

Tabel 6.5 På hvilken måde kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller socialudvalget har truffet beslutning vedrørende socialforvaltningens indsats over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere inden for de seneste 3 år. Procent

Kommunalbestyrelsens involvering	Pct.
Kommunalbestyrelsen har intet foretaget sig	19
Kommunalbestyrelsen har givet en økonomisk ramme	19
Kommunalbestyrelsen har udstukket overordnede målsætninger	68
Kommunalbestyrelsen har fastsat målbare mål for indsatsen	14
Kommunalbestyrelsen har foretaget systematisk opfølgning på målene	13
Andet	21

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27.

Tabellen viser, at det politiske niveau i kommunerne kun i begrænset omfang er optaget af indsatsen for de svage kontanthjælpsmodtagere. I flertallet af kommunerne overlades det primært til forvaltningen at prioritere indsatsen.

Politikerne udstikker typisk nogle overordnede målsætninger, men der fastsættes ikke målbare mål for indsatsen, ligesom der ikke følges systematisk op. Det kan hænge sammen med, at mange kommuner mangler viden om, hvem de langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere er, hvilke problemer de har, og hvad den effektive indsats består i m.v.

Tilrettelæggelse af aktiveringsindsatsen

En effektiv indsats forudsætter, at kommunerne er i stand til at visitere dem, der er i risiko for at ende som langvarige modtagere af kontanthjælp, og dermed sikre at de får de relevante tilbud.

Jo tidligere kommunerne formår at indkredse, hvem der er i særlig risiko for at forblive i systemet, og jo hurtigere der bliver sat ind over for problemerne, jo større er effekten af indsatsen.

I tabel 6.6 fremgår det, at stort set alle kommuner på et tidligt tidspunkt søger at indkredse de kontanthjælpsmodtagere, som er i risiko for at komme til at tilhøre gruppen af svage kontanthjælpsmodtagere. I seks ud af ti kommuner indkredses de allerede, når de henvender sig første gang.

Tabel 6.6 Tidspunktet for, hvornår kommunerne søger at indkredse de kontanthjælpsmodtagere, som er i risiko for at komme til at tilhøre gruppen af svagere kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Procent

Hvornår indkredses risikogrupper?	Procent
Straks ved første henvendelse	64
Før 3 måneder efter første henvendelse	27
Inden 1 år efter første henvendelse	5

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27.

I tabel 6.7 fremgår det, at kommunerne anvender flere forskellige og samtidige metoder til at indkredse de svageste ledige. Heraf er arbejdsevnetoden den hyppigst anvendte. Otte ud af ti kommuner anvender arbejdsevnetoden som redskab til at finde risikogrupperne.

Arbejdsevnetoden står dog ikke alene, idet sagsbehandlerens eget skøn anvendes næsten lige så hyppigt, nemlig i syv ud af ti kommuner.

Tabel 6.7 Måden som kommunerne på et tidligt tidspunkt forsøger at indkredse kontanthjælpsmodtagere, som er i risiko for at komme til at tilhøre gruppen af svage kontanthjælpsmodtagere. Procent

Hvordan indkredses risikogrupper?	Procent
Arbejdsevnetoden	79
Ved brug af vejledningens 5-punkts opdeling	35
Kommunernes egen metoder	29
Sagsbehandlerens eget skøn	70

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27.

Opfølgning på aktiveringsindsatsen

Det er vigtigt for indsatsens effektivitet løbende at være opdateret på, om indhold og organisering af aktiveringsindsatsen er hensigtsmæssig.

I tabel 6.8 fremgår det, at lidt over halvdelen af kommunerne evaluerer alle aktiveringstilbud med hensyn til deres effekt, og at hver tredje kommune slet ikke evaluerer tilbudene.

Kommunerne er desuden blevet spurgt, om de udarbejder regelmæssige opgørelser over hvor mange af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som kommer i støttet beskæftigelse eller udsledes til andre tilbud. Fire ud af ti kommuner udarbejder sådanne opgørelser. En stor del af kommunerne har dermed ikke viden om, hvad der sker med de meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere.

Tabel 6.8 Evalueres tilbudene (aktiveringsprojekter, virksomhedsrettede tilbud) for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med hensyn til effekter? Procent

Evalueres tilbudene?	Procent
Ja, alle foranstaltninger	54
Ja, udvalgte foranstaltninger	32
Nej	32

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27.

I tabel 6.9 fremgår det, at otte ud af ti kommuner vurderer, at sagsbehandlerne anvender viden fra opgørelser og evalueringer i visitationsprocessen.

Samlet set får sagsbehandlerne i flere kommuner stillet redskaber i form af visitationsmetoder og evalueringer til rådighed, der kan hjælpe dem i deres arbejde. Samtidig viser undersøgelser imidlertid også, at grundlaget for visiteringen i høj grad baserer sig på skøn.

Tabel 6.9 Anvendes opgørelser og evalueringer, som et led i sagsbehandlerens vurdering af de forskellige tilbud i forbindelse med visiteringsprocessen? Procent

Anvendes evalueringerne af sagsbehandlerne?	Procent
Ja, de anvendes af sagsbehandlere	81
De sendes til politikere/politiske udvalg	59
De sendes til cheferne i forvaltningen	59
Nej, de anvendes ikke af sagsbehandlerne	13

Kilde: De svageste kontanthjælpsmodtagere, SFI 03:27.

6.7 Opsamling

- Der er forskellige regler for aktivering af ledige. Lovgivningens krav om aktivering er mindst omfattende for kontanthjælpsmodtager over 30 år med problemer ud over ledighed. De har ikke krav på gentagne tilbud, modsat forsikrede ledige, der alle har krav på gentagne tilbud. Lovgivningens krav om aktivering er altså mindst for den gruppe, som umiddelbart befinder sig længst fra arbejdsmarkedet. Lovgivningen tillader, at de meget langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed, i alt ca. 25.000 personer, kan gå i årevis uden at få et aktiveringstilbud, der bringer dem tættere på arbejdsmarkedet.
- Kontanthjælpsmodtagere over 30 år med problemer ud over ledighed kan modtage kontanthjælp i årevis uden at få et tilbud, der bringer den enkelte tættere på arbejdsmarkedet. Når kommunerne ikke er forpligtet til at aktivere, vælger nogle kommuner at undlade at aktivere kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.

- Det er bemærkelsesværdigt, at uddannelse i AF og individuel jobtræning i kommunerne, som begge har en lav effekt, er de mest anvendte redskaber. Mens privat- og offentlig jobtræning, som generelt har bedre effekter, anvendes i beskedent omfang i såvel AF som kommuner.
- Det erhvervsrettede sigte i indsatsen er også centralt i indsatsen for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Halvdelen af kommunerne satser derimod på en forløbsorienteret indsats, hvor der først gøres brug af en socialt orienteret indsats, før den enkelte kan få tilbud om erhvervsrettet aktivering. Og kun under halvdelen af kommunerne forsøger at skaffe ordinære deltidsjob til meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Alt i alt tyder det på, at der er plads til, at den konkrete indsats i forhold til ledige med problemer ud over ledighed kan blive mere målrettet i forhold til et erhvervsmæssigt sigte.
- Set i forhold til at håndtere problemerne ud over ledighed er der behov for at opprioritere indsatsen på nogle centrale felter i forhold til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Særligt påfaldende er det, at personer med misbrugsproblemer i så forholdsvis ringe omfang har fået et tilbud, hvor misbruget håndteres. Der er desuden behov for mere viden om, hvilken konkret indsats der virker.
- Hver fjerde kommune inddrager ikke virksomhederne i indsatsen over for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Samtidig har omkring tre ud af fire virksomheder ikke været i kontakt med kommunerne omkring beskæftigelse af vanskeligt stillede personer. Derfor er der uudnyttede muligheder i den kommunale indsats for at inddrage virksomhederne.
- Det politiske niveau i kommunerne er kun i begrænset omfang involveret i og optaget af indsatsen for de svageste kontanthjælpsmodtagere. Det er blandt andet ikke særlig udbredt at fastsætte målbare mål for indsatsen.
- På sagsbehandlerniveau står en række redskaber til rådighed i form af visitationsmetoder og i nogen grad i form af evalueringer af aktiveringsforanstaltninger. Den enkelte sagsbehandlers skøn har imidlertid stor betydning for valg af aktiveringstilbud, hvilket kan være problematisk, især i kommuner, hvor der er delegeret omfattende kompetence til sagsbehandlerne, og i kommuner hvor der er en stor udskiftning i sagsbehandlergruppen. En sammenhængende indsats i kommunen stiller her særlige krav om politisk formulerede målsætninger og opfølgning på indsatsen.