



# DE SVAGESTE KONTANTHJÆLPS- MODTAGERE

Barrierer for beskæftigelse

HENNING BJERREGAARD BACH / JOACHIM BOLL

03:27

# DE SVAGESTE KONTANTHJÆLPS- MODTAGERE

Barrierer for beskæftigelse

HENNING BJERREGAARD BACH / JOACHIM BOLL

KØBENHAVN 2003  
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET  
03:27

# INDHOLD

	FORORD	6
	<b>DEL I: RESULTATER FRA EN SURVEY BLANDT UDVALGTE KOMMUNER</b>	7
1	SAMMENFATNING	8
	1.1 Indledning	8
	1.2 Resume af undersøgelsens resultater	9
	1.3 Udvalgte problemstillinger	13
2	UNDERSØGELSENS METODE	18
3	MEGET LANGVARIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE	22
	3.1 Populationen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere	22
	3.2 Karakteristik af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere	24
	3.3 Deltidsarbejde og gæld	27

4	DE SVAGESTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE	28
	4.1 Lav uddannelse og ringe arbejdsmarkedserfaring	29
	4.2 Mangelfulde sociale kompetencer og den personlige situation	32
	4.3 Kriminel fortid	34
	4.4 Fysisk helbred og misbrugsproblemer	35
	4.5 Psykisk lidelse og sent udviklede	36
	4.6 Læse- og staveproblemer og mangel på danskkundskaber og virksomhedsforståelse	38
	4.7 De største grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere	41
5	KOMMUNERNES TILRETTELÆGGELSE AF INDSATSEN	46
	5.1 Erhvervsrettede og socialt orienterede indsatser	46
	5.2 Kontanthjælpsmodtagere med risiko for langvarig forsørgelse	49
	5.3 Den politiske ledelse af indsatsen for de svageste kontanthjælpsmodtagere	51
	5.4 Kommuners evaluering af indsatsen for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere	53
	5.5 Kommunernes indsats for flygtninge og indvandrere	55
	BILAGSTABELLER	58
	LITTERATUR	70

<b>DEL II: LITTERATURBASERET VIDEN</b>	72
Indledning	72
Oversigt over undersøgelser	73
Temaer med relevans for gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere	79
Sammenfatning: I arbejde, ja – men hvordan?	91
LITTERATUR	94



# FORORD

Denne rapport omhandler sammensætningen af gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med hensyn til, hvor store andele af gruppen der er arbejdsmarkedsparete eller har forskellige problemer ud over ledighed, herunder måske allerede er indstillet til førtidspension eller fleksjob. Kommunernes indsatser over for de forskellige grupper belyses også, ligesom kommunernes vurdering af deres egen indsats. Rapporten bygger på interview med socialforvaltningen i 38 kommuner i august 2003. Undersøgelsen er den første, som søger at kortlægge sammensætningen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Man har derfor valgt at supplere undersøgelsen med en oversigt over viden fra andre tidligere undersøgelser af svage kontanthjælpsmodtagere mv.

Seniorforsker ph.d., cand.oecon. Henning Bjerregård Bach har forestået undersøgelsen og skrevet rapportens første del, *Resultater fra en survey blandt udvalgte kommuner*. Kandidatstipendiat cand. scient. pol. Joachim Boll har skrevet rapportens anden del, *Litteraturbaseret viden*.

Del I har været drøftet i følgegruppen for undersøgelsen. Forskningsleder Eskil Heinesen, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut har læst og kommenteret Del I. Alle takkes for værdifulde råd og konstruktive kommentarer.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har finansieret undersøgelsen.

København, december 2003

*Jørgen Søndergaard*

DEL I

RESULTATER FRA  
EN SURVEY BLANDT  
UDVALGTE KOMMUNER



## SAMMENFATNING

### 1.1 Indledning

Formålet med denne undersøgelse af de meget langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere er for det første i hovedtræk at kortlægge sammensætningen af denne gruppe med hensyn til andelen, som er arbejdsmarkedsparate, som har forskellige problemer ud over ledighed, eller som er på vej over i førtidspension og fleksjob. For det andet ville man undersøge forekomsten af en række problemer ud over ledighed, hvad kommunerne gør ved udvalgte problemer, og om kommunerne benytter nogle særligt succesrige foranstaltninger over for disse.

De meget langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere defineredes i undersøgelsen som de kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret stort set hele tiden i mindst 4 år.

Undersøgelsen blev gennemført ved et postspørgeskema blandt 50 udvalgte kommuner i august 2003, hvor man bad en ledende medarbejder i socialforvaltningen – med kendskab til kommunens meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og med overblik over kommunes indsats – om selv at besvare et spørgeskema eller drage omsorg herfor. Man udvalgte de 50 kommuner således, at de 14 kommuner, som antalmæssigt havde flest af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsens register, nemlig godt halvdelen tilsammen, alle blev udvalgt. De resterende 36 kommuner udvalgtes tilfældigt blandt de øvrige kommuner. 38 kommuner – 11 store og 27 blandt de øvrige kommuner, svarende til 76 pct. af de udvalgte kommuner – valgte at deltage i undersøgelsen.

Næppe mange kommuner bruger det omtalte 4-års kriterium i deres egne opgørelser over (de meget) langvarige kontanthjælpsmodtagere, ligesom de formentlig heller ikke systematisk og tilbagevendende opgør omfanget af diverse problemer ud over ledighed for denne gruppe. I følgeskrivelsen til kommunen instruerede man derfor også om, at det ikke var nødvendigt at foretage nogen form for optælling af

kommunens kontanthjælpsmodtagere, idet man var tilfreds med kommunens bedste skøn over antallet af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og diverse andele heraf, som har et eller flere problemer ud over ledighed, eller er på vej over i førtidspension, fleksjob eller er arbejdsmarkedssparate.

Instruktionen indebærer, at rapportens resultater er behæftede med usikkerhed i sammenligning med fx Danmarks Statistiks optællinger af kontanthjælpsmodtagere, som modtager forskellige ydelser, dels fordi rapporten baserer sig på en stikprøve af kommuner i modsætning til Danmarks Statistiks totaltællinger, dels fordi opgørelserne i kommunerne er baseret på skønsmæssige ansættelser. Endelig knytter der sig en usikkerhed til, hvorvidt de 12 kommuner, som undlod at deltage i undersøgelsen, afviger væsentligt fra de 38 kommuner, som valgte at deltage. Nogle kommuner, som returnerede spørgeskemaet, afholdt sig fra at besvare enkelte spørgsmål, men gennemgående har omkring 80 pct. af kommunerne – og ofte endnu flere – besvaret hvert enkelt spørgsmål i spørgeskemaet. Af disse grunde skal man hæfte sig ved det niveau, resultaterne angiver, frem for de præcise tal-mæssige angivelser.

## 1.2 Resume af undersøgelsens resultater

På baggrund af de 38 kommuners besvarelser kan man opregne tallene til hele landet.

### Overordnet sammensætning af de meget langvarigt understøttede kontanthjælpsmodtagere

- For omkring 9 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er der rejst sag om førtidspension.
- Omkring 6 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er visiteret til fleksjob.
- Omkring 2 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har kun børnepasningsproblemer.
- Omkring 10 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, skønner kommunerne, er arbejdsmarkedssparate. Det vil sige, at de ikke har andre nævneværdige problemer end langtidsledighed.
- Den resterende gruppe på omkring 73 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har betydelige problemer ud over ledighed samtidig med, at der ikke er taget initiativ til at tildele dem førtidspension eller fleksjob.

73 pct. af de langtidsledige, der hverken kan få førtidspension eller fleksjob, har så store problemer ud over selve ledigheden, at de står i vejen for beskæftigelse

## Nærmere karakteristik af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

Mange trækkes i kontanthjælpen pga. gæld til det offentlige – og langt færre end dem, der skønnes at kunne påtage sig et deltidsjob, har ét

- Omkring 57 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har gæld til det offentlige.
- Omkring 40 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere bliver trukket i kontanthjælpen som følge af gæld til det offentlige.
- Omkring 2 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har deltidsarbejde.
- Kommunerne skønner, at omkring 16 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere kan påtage sig ordinært deltidsarbejde.

## Karakteristik af de svageste kontanthjælpsmodtagere

Når man fraregner de kontanthjælpsmodtagere, som har fået rejst sag om førtidspension, er visiteret til fleksjob, kun har børnepasningsproblemer eller kun har ledighed som problem, fra de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fremkommer en gruppe, som vi benævner de svageste kontanthjælpsmodtagere. Gruppen udgør omkring 27.500 personer, svarende til ca. 73 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Der er ikke taget initiativ til at få denne gruppe – de svageste kontanthjælpsmodtagere – forsørget på anden vis eller udsigt til, at de af egen drift kommer i beskæftigelse i den nærmeste fremtid.

Lav uddannelse

- Omkring 83 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere har ikke nogen dansk erhvervsuddannelse.
- Omkring 3 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere har taget en erhvervsuddannelse i udlandet.
- Omkring 57 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere under 30 år har aldrig været i ordinært arbejde. For de 30-årige og ældre er andelen ca. 44 pct.
- Kommunerne skønner, at arbejdsgivere ville frasortere ca. 60 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere i en ansættelsessituation, alene fordi de mangler én eller flere personlige kompetencer, såsom motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet mv.

Mangel på personlige kompetencer

## Problemer ud over ledighed blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere

Hyppigheden af de udvalgte problemer oplistes i det følgende enkeltvis. Bemærk, at hvert problem kan optræde samtidigt med ét eller flere andre problemer – og ofte gør det – hos den enkelte kontanthjælpsmodtager.

- Omkring 25 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere har nedsat arbejdsevne fx på grund af *fysiske sygdom, ulykke eller nedslidning*. Omkring 23 pct. modtager særlige tilbud, fx behandling eller optræning som supplement eller erstatning for erhvervsrettet indsats.
- Omkring 33 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere skønnes at have et *alkoholmisbrug* i et sådant omfang, at det udgør en barriere for beskæftigelse. Omkring 26 pct. af disse personer er eller har været i tilbud, hvor misbruget håndteres.
- Omkring 22 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere skønnes at have et *hasb- eller narkotikamisbrug* i et sådant omfang at det udgør en barriere for beskæftigelse. Omkring 31 pct. af disse personer er eller har været i tilbud, hvor misbruget håndteres.
- Omkring 17 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere har en lægelig diagnosticeret *psykisk lidelse*. 46 pct. af disse modtager en behandling herfor, som udelukker en erhvervsrettet indsats, mens omkring 28 pct. modtager en behandling, som suppleres med en erhvervsrettet indsats.
- Omkring 9 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere er såkaldt *sent udviklede*. Omkring 36 pct. af disse deltager i erhvervsrettede tilbud.
- Omkring 40 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere skønnes at have *problemer med personlig fremtræden og omgangsformer* i et omfang, som nedsætter deres egen indsats for at komme ud på arbejdsmarkedet eller mulighederne herfor. Omkring 10 pct. er *voldelige eller udviser truende adfærd*, og omkring 40 pct. har en *psykisk skrøbelighed* i et omfang, som ligeledes skønnes at hæmme deres tilknytning til arbejdsmarkedet.
- Omkring 44 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere skønnes at have *gældsproblemer* i et omfang, som nedsætter deres egen indsats for at komme ud på arbejdsmarkedet eller mulighederne herfor.
- Omkring 35 pct. har *familiære problemer*, 45 pct. har *mangelfuldt socialt netværk* og 18 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere har *boligproblemer* i et omfang, så de tre problemer hver især nedsætter den enkeltes egen indsats for at komme ud på arbejdsmarkedet eller mulighederne herfor.
- Omkring 17 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere skønnes at have en *kriminell fortid*. Omkring 37 pct. af disse modtager beskæftigelsesrettede tilbud, som er målrettet deres særlige situation.
- Omkring 20 pct. af de svageste dansksprogede kontanthjælpsmodtagere skønnes at have *læse- og staveproblemer* i et sådant omfang, at det udgør en barriere for beskæftigelse. Ca. 20 pct. af disse giver kommunen tilbud for at afhjælpe problemet.

Misbrug

Adfærdsproblemer

Gæld

Sociale problemer

## Sprogproblemer og mangel på dansk virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse

- Omkring 26 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere har så *mangelfulde dansk kundskaber*, at det udgør en barriere for beskæftigelse. Ca. 57 pct. af disse er i gang med at forbedre deres dansk kundskaber i form af aktivering eller på anden måde.
- Omkring 33 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere er flygtninge og indvandrere, som mangler *virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse* i en sådan grad, at det udgør en barriere for at indgå i en dansk virksomhedskultur. Omkring 46 pct. af disse modtager tilbud med henblik på at give dem større virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse.

## Kommunernes indsats over for de svageste kontanthjælpsmodtagere

- Omkring 3 ud af 4 kommuner tilkendegiver, at de inddrager virksomheder i indsatsen over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere.
- I omkring 4 ud af 5 kommuner har kommunalbestyrelsen, økonomi- eller socialudvalget inden for de seneste 3 år truffet beslutninger vedrørende socialforvaltningens indsats over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. For 2 ud af 3 kommuner har det bestået i at fastlægge en overordnet målsætning. For hver syvende kommune er beslutningen gået ud på at fastsætte målbarbare mål for indsatsen, som ligeledes hver syvende kommune har fulgt op på. I hver femte kommune er der givet en økonomisk ramme for denne indsats.
- Godt 2 ud af 5 kommuner forsøger at skaffe ordinære deltidsjob til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere.
- Hver tredje kommune evaluerer ikke tilbudene til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med hensyn til effekter.
- Godt 2 ud af 5 kommuner udarbejder regelmæssigt opgørelser over, hvor mange af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som kommer ud af kontanthjælp, der kommer i støttet beskæftigelse eller udluses til andre tilbud.
- Omkring 4 ud af 5 kommuner foretager systematisk afdækning af formelle og uformelle kompetencer hos kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund.
- Omkring 4 ud af 5 kommuner foretager holdningsbearbejdelse af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund med henblik på at få dem til (fortsat) at søge arbejde.
- Omkring halvdelen af kommunerne har aftaler eller fast praksis med nogle lokale virksomheder om fx praktikpladser, støttet beskæftigelse mv. for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund.

## 2 ud af 5 kommuner forsøger at skaffe deltidsjob til de svageste

### 1.3 Udvalgte problemstillinger

Nedenfor sammenfattes først resultaterne vedrørende tre problemstillinger, som har betydning for det beskæftigelsesmæssige potentiale, som er til stede i gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dernæst sammenfattes nogle fælles-træk af indsatsen over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere og udbredelsen af succesrige indsatser i denne sammenhæng.

#### **Omkring 10 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparete**

Blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er der omkring 9 pct., for hvem kommunerne har rejst sag om førtidspension. Langt de fleste af disse må forventes at resultere i førtidspension. Godt 6 pct. er visiteret til fleksjob, men er altså ikke påbegyndt job, angiveligt fordi sådanne job ikke har kunnet fremskaffes i tilstrækkeligt antal. Knap 2 pct. har kun børnepasningsproblemer. Bortset fra dette problem må disse personer anses for at være arbejdsmarkedsparete. Endelig skønner kommunerne, at ca. 10 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er arbejdsmarkedsparete i den forstand, at de ikke har andre nævneværdige problemer end langtidsledighed og derfor evt. har behov for erhvervsrettet aktivering og vejledning.

Med rimelig sikkerhed er altså op til 9 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere på vej over i førtidspension, mens 6 pct. givetvis før eller senere ansættes i fleksjob. De 12 pct., hvoraf de 2 pct. dog – antagelig midlertidigt – har børnepasningsproblemer, er arbejdsmarkedsparete langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, med hvad det indebærer af handicap på arbejdsmarkedet med hensyn til at konkurrere om ordinære job. Undersøgelsen belyser imidlertid ikke, i hvilket omfang denne gruppe faktisk er motiveret for at søge arbejde.

#### **Få har deltidsarbejde – og mange har gæld til det offentlige**

Ifølge kommunernes skøn har ca. 2 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere deltidsarbejde. Tallet står i kontrast til, at kommunerne vurderer, at omkring 16 pct. af deres meget langvarige kontanthjælpsmodtagere vil kunne påtage sig et ordinært deltidsjob. De ca. 16 pct. er formentlig overlappende med de ca. 10 pct., som kommunerne skønner er arbejdsmarkedsparete.

Når det faktiske omfang og det skønsmæssige potentiale for deltidsarbejde er så forskellige, beror det formentlig bl.a. på, at den kortsigtede tilskyndelse til at påtage sig deltidsarbejde er så beskeden som ca. 13 kr. pr. time før skat, dog ca. 29 kr. pr. time før skat for gifte og andre kontanthjælpsmodtagere, som modtager reduceret kontanthjælp efter en periode på 6 måneders modtagelse af kontanthjælp.

**Enliges gevinst ved deltidsarbejde er på ca. 13 kr. pr. time**

Kun ca. 40 pct. af kommunerne forsøger at skaffe ordinære job til meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

For det andet er det godt 40 pct. af kommunerne på landsplan, som forsøger at skaffe ordinære deltidsjob til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Selv om nogle kommuner kan have overladt jobformidlingen til AF, tyder tallet på, at fremskaffelse af deltidsjob til meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er nedprioriteret i kommunerne.

Problemstillingen omkring gæld og arbejdsudbud er ikke blevet mindre aktuell ved ikrafttrædelsen af det såkaldte loft over kontanthjælpen den 1. januar 2004, hvorved det økonomiske incitament til at påtage sig arbejde, herunder især deltidsarbejde, øgedes betydeligt for kontanthjælpsmodtagere, for hvem "loftet" er i kraft, og især hvis de er gift.

Mange har gæld til det offentlige, og trækkes derfor i kontanthjælpen

Gæld til det offentlige og indeholdelse i kontanthjælpen som følge heraf kan måske stille sig i vejen for kontanthjælpsmodtagers incitament til at søge arbejde, hvis en nettofortjeneste ved et arbejde (næsten) udelukkende skal bruges til at betale renter og afdrag på (misligholdt) offentlig gæld. Knap 60 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har gæld til det offentlige, og ca. 40 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere får trukket i kontanthjælpen som følge af denne gæld. Det betyder, at over halvdelen med gæld til det offentlige bliver trukket i kontanthjælpen af den årsag. Det er ikke søgt nærmere afklaret, hvad denne gæld består af. Enkelte elementer af gælden er formentlig opstået ret naturligt, som fx lån til indskud i lejebolig, mens andre dele er oparbejdet undervejs som kontanthjælpsmodtager eller før påbegyndelse af kontanthjælp. Det kan fx dreje sig om skattegæld og socialforvaltningens udlæg til institutionsbetaling og børnebidrag. Man ved heller ikke, hvor store afdrag der er tale om, ligesom afdragsperioden er ukendt. Endvidere kan enkelte personer have underkastet sig gældssanering af egen drift, enten ved egentlig erklæret gældssanering ved skifteretten eller ved at have accepteret lignende betingelser i tilfælde af gæld til offentlige myndigheder, fx skattevæsenet.

Forekomsten af gæld til det offentlige og allerede igangsat afdrag på gælden ved indeholdelse i kontanthjælpen er ikke nødvendigvis et problem i relation til den pågældende kontanthjælpsmodtagers incitament til at udbyde sin arbejdskraft. Det afhænger helt af, hvilke krav offentlige myndigheder gør gældende for at få andel i nettofortjenesten ved et arbejde. Disse kan evt. koordineres, så det kortsigtede incitament ikke forsvinder som følge af, at nettofortjenesten skal fordeles til flere offentlige kreditorer.

Nogle kontanthjælpsmodtagere har formentlig også gæld til private kreditorer, herunder banker. Afdrag på privat gæld kan også være med til at formindske den kortsigtede økonomiske gevinst ved et arbejde.

## Øvrige problemer ud over ledighed og indsatsen over for dem

Problemer ud over ledighed dækker over forhold hos kontanthjælpsmodtageren selv eller dennes nærmeste omgivelser, som i afgørende grad nedsætter dennes egen indsats for at komme ud på arbejdsmarkedet eller gør vedkommende mindre attraktiv som arbejdskraft eller ligefrem uegnet. Disse forhold kan være mangeartede ligesom kombinationerne af dem. I undersøgelsen har man bedt kommunerne skønne over den andel af de svageste kontanthjælpsmodtagere, som har et udvalgt konkret problem, uanset at de samtidig kan have flere problemer. Man interesserede sig således for udbredelsen af helbredsproblemer, alkohol- og narkotikamisbrug, psykiatriske diagnoser, problemer med personlig fremtræden og omgangsformer, voldelig eller truende adfærd, psykisk skrøbelighed, familiære problemer, mangelfuldt socialt netværk, kriminel fortid, læse- og staveproblemer, mangelfulde danskundskaber, mangelfulde personlige kompetencer mv., jf. foranstående resume.

Kommunerne skønnede som nævnt, at omkring 60 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere ville blive frasorteret i en ansættelsessituation, alene fordi de mangler én eller flere personlige kompetencer, dvs. motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet, samarbejdsevne, vilje til at lære nyt mv. Tidligere undersøgelser har nemlig vist, at næsten alle arbejdsgivere lægger afgørende vægt på disse kompetencer, selv ved rekruttering af ufaglært arbejdskraft. De angivne personlige kompetencer er nok tæt forbundne med personens karakter, men bestemte adfærdsmønstre, som knytter sig til disse karaktertræk, kan tillæres under de rette rammebetingelser. Fx kan mødestabilitet, samarbejdsevne mv. måske fremmes ved kommunal aktivering.

Man bad også kommunerne angive, hvilke grupper der havde svært ved at tilegne sig sådanne personlige kompetencer gennem kommunale tilbud. Misbrugere af forskellige slags er nok den enkeltgruppe, som kommunerne nævner hyppigst, efterfulgt af personer med indvandrerbaggrund, fx indvandrerkvinder og andengenerationsindvandrere. Den tredje store gruppe er kontanthjælpsmodtagere med sociale problemer, fx svagt begavede/sent udviklede, psykisk syge og personer, som hver især har indtil flere samtidige problemer.

Mange af de 60 pct. har ganske givet flere problemer ud over ledighed, og et eller flere har formentlig et omfang, så det udgør en barriere for at komme i beskæftigelse. Blandt de ca. 40 pct., som ikke ville blive frasorteret af en arbejdsgiver alene grundet manglende personlige kompetencer, er der givetvis også en stor del, som har nogle andre væsentlige problemer, eftersom kommunerne skønnede, at kun omkring 15 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere ville kunne påtage sig et ordinært deltidsjob.

Omkring 60 pct. har utilstrækkelige personlige kompetencer

Misbrugere og personer med indvandrerbaggrund eller med sociale problemer har svært ved at tilegne sig de nødvendige personlige kompetencer



Det er disse andre problemer ud over ledighed, som hver især kunne være en barriere for beskæftigelse, som er gengivet i resumeet, hvorfor de ikke skal gentages her. For seks af disse kritiske forhold er der spurgt nærmere til, hvilken type indsats kommunen benytter over for de pågældende kontanthjælpsmodtagere, og der følges op med et uddybende spørgsmål om, hvorvidt kommunen bruger nogle særligt succesrige indsatsformer over for kontanthjælpsmodtagere med det pågældende problem. De seks forhold er følgende: kriminel fortid, ung enlig mor, alkohol- eller narkotikamisbrug, sent udviklede, væsentlige stove- og læseproblemer og mangelfulde danskundskaber. Når ”ung enlig mor” optræder i denne sammenhæng, er det, fordi flere undersøgelser viser, at denne gruppe er vanskelig at få i beskæftigelse. Man har peget på, at unge enlige mødre typisk kun har en ganske beskeden økonomisk gevinst eller slet ingen ved at komme i beskæftigelse grundet samspilsproblemer.

Mellem 81 pct. og 100 pct. af de største interviewede kommuner og 55-85 pct. af de øvrige kommuner angiver én eller flere typer indsatser for at overvinde de pågældende problemer. Forskellen i omfanget af indsatser på de pågældende områder mellem de største og øvrige kommuner afspejler givetvis de mindre kommuners problemer med at tilrettelægge en målrettet indsats for en størrelsesmæssigt begrænset gruppe.

Mellem 64 pct. og 78 pct. af de største interviewede kommuner, som angiver én eller flere indsatser, oplyser også, at én eller flere af deres indsatser på de pågældende områder efter deres opfattelse er ”særlig succesrige”, mens tallene er 21 pct. til 47 pct. for de øvrige kommuner. Den markante forskel i omfanget af succesrige indsatser på de pågældende områder mellem de største og øvrige kommuner afspejler givetvis igen de mindre kommuners problemer med organiseringen af indsatsen for en størrelsesmæssigt begrænset gruppe.

Ved vurderingen af disse talstørrelser skal man være opmærksom på, at det er kommunen selv, der vurderer, om de har nogle tilbud og indsatser, som benyttes over for de pågældende grupper af kontanthjælpsmodtagere. Endvidere er det kommunen selv, som vurderer, om en indsats er succesrig. Om store kommuner rent faktisk er mere succesfulde i deres indsats vides ikke.

Man bad også kommunerne anføre op til tre grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere, som antalmæssigt fylder mest i kommunen, hvorefter man bad dem angive, om de benytter nogle særlige succesrige indsatser over for disse grupper. Godt en tredjedel af kommunerne, som har nævnt én eller flere grupper, der fylder meget i kommunen, angiver samtidigt, at de også bruger nogle succesrige indsatser over for de nævnte grupper. De største kommuner angiver hyppigere succesrige indsatser i sammenligning med de øvrige kommuner.

## Et eksempel på kommunernes vurdering af egne indsatser

Alkohol-, hash- og narkotikamisbrug er utvivlsomt, og også efter kommunernes egen opfattelse, et stort problem blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere. Blandt de kommuner, som angiver, at misbrugere er én af de tre antalsmæssigt største grupper, angiver omkring 40 pct. af kommunerne, at de også benytter indsatser, som de selv anser for at være succesrige. Kommunerne skønner også, at omkring 33 pct. af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere har så stort alkoholforbrug, at det udgør en barriere for at komme i beskæftigelse. Omkring 26 pct. af disse er eller har været i tilbud, hvor dette misbrug håndteres. Tilsvarende har ca. 22 pct. så alvorligt et hash- og narkotikaforbrug, at det efter kommunernes skøn udgør en barriere for at komme i beskæftigelse. Omkring 30 pct. af disse deltagere eller har deltaget i tilbud, hvor misbruget håndteres.

Indsatsens omfang, hér anskueliggjort ved de 26 pct. og 30 pct., er imidlertid ikke udtryk for indsatsens succes, eftersom kommunerne, når de skal vurdere indsatserne inden for hvert enkelt område, kun angiver få som værende succesrige.

Så selv i en situation, hvor kommunerne selv udpeger de største grupper blandt deres svageste kontanthjælpsmodtagere, er det kun omkring en tredjedel, som selv synes, at de benytter nogle succesrige indsatser over for de udpegede grupper. Vurderet på denne måde og med de foreliggende oplysninger synes der at være rum for betydelige forbedringer af indsatsen for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. I hvilket omfang en sådan forbedring kan finde sted inden for de nuværende rammebetingelser, har det ikke været formålet at belyse med den foreliggende undersøgelse.

# UNDERSØGELSENS METODE

### "Meget langvarige" og "svageste" kontanthjælpsmodtagere

De meget langvarige kontanthjælpsmodtagere defineres i undersøgelsen som de kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret stort set hele tiden i mindst 4 år. I forlængelse heraf defineres de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere som de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, fraregnet de personer iblandt dem, som har fået rejst sag om førtidspension, er visiteret til fleksjob, kun har børnepasningsproblemer, eller kun har ledighed som problem. I undersøgelsen bad man kommunen angive omtrent, hvor mange meget langvarige kontanthjælpsmodtagere den havde i august 2003. Herefter bad man kommunen angive, hvor store andele af de angivne meget langvarige kontanthjælpsmodtagere der kunne fraregnes grundet de fire nævnte forhold.

### Kommunernes skøn

Næppe mange kommuner bruger dette 4 års kriterium i deres egne administrative opgørelser, ligesom de næppe heller opgør omfanget af diverse problemer ud over ledighed i denne gruppe. I følgeskrivelsen til kommunen instruerede man derfor også kommunen om, at det ikke var nødvendigt at foretage nogen form for optælling af kommunens kontanthjælpsmodtagere, idet man var tilfreds med kommunens bedste skøn over gruppens størrelse og diverse andele heraf. I en meget stor del af spørgeskemaet bedes kommunen angive, hvor stor en andel af de svage grupper af kommunens kontanthjælpsmodtagere, som kan karakteriseres på den ene eller anden måde. Fx stilles spørgsmålet:

”Hvor stor andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere har nedsat arbejdsevne, fx på grund af fysisk sygdom, ulykke eller nedslidning (uanset om de også samtidig har andre problemer)?”

Forudsætningen i parentesen: *uanset om de også samtidig har andre problemer* bruges næsten konsekvent ved afdækningen af sådanne forhold. Når det ikke bruges, fremgår det eksplicit af teksten i tabellerne og fremstillingen hér<sup>1</sup>. Kommunerne instrueres også om, at procentangivelser ved sådanne besvarelser forudsættes skønsmæssigt angivet, fx afrundet til nærmeste procenttal, der er deleligt med 5 (20, 25, 30, 35 pct. osv.).

### "Største" og "Øvrige" kommuner

I én enkelt sammenhæng bedes kommunen dog angive en absolut antalmæssig størrelse, nemlig som svar på det centrale spørgsmål:

”Hvor stor en gruppe udgør de kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret stort set hele tiden inden for de seneste 4 år? (Der ønskes en omtrentlig angivelse)”.

Kun en enkelt af de 38 kommuner, som besvarede skemaet, angav ikke et antal for denne gruppes størrelse.

Man valgte at foretage en stratificeret udvælgelse af de kommuner, som skulle besvare spørgeskemaet. Man ville gerne opnå, at mange af de kommuner, med mange kontanthjælpsmodtagere, som havde modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret stort set hele tiden inden for de seneste 4 år, deltog i undersøgelsen. Man forfulgte dette hensyn ved at udvælge de 14 kommuner, som antalmæssigt havde flest af de omtalte kontanthjælpsmodtagere ifølge det såkaldte DREAM-register. Disse 14 kommuner havde ca. 54 pct. af de kontanthjælpsmodtagere i landet, som ifølge dette register havde modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret i 5/6 af tiden inden for de seneste 4 år, nemlig i begge perioder 1998-2001 og 1999-2002. Der udvalgte herefter 36 kommuner tilfældigt blandt samtlige resterende kommuner. De 50 udvalgte kommuner fik tilsendt spørgeskemaet den 8. august 2003. Efter en telefonisk rykkerprocedure havde 38 kommuner (11 store og 27 blandt de øvrige kommuner) svaret ultimo september. Disse kommuners besvarelser ligger til grund for rapporten hér.

### Fejlkilder

Undersøgelsen blev gennemført ved et postspørgeskema, hvor man bad en ledende medarbejder i socialforvaltningen – med kendskab til kommunens meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og med overblik over kommunens indsats – om selv at besvare et spørgeskema eller drage omsorg herfor.

---

<sup>1</sup> I spørgeskemaet bruges vendingen ”de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere” i samme betydning, som vi her i fremstillingen hidtil har brugt udtrykket ”den svageste gruppe af kontanthjælpsmodtagere”. Afhængig af sammenhængen bruges de to udtryk i samme betydning i fremstillingen af resultater.

Oplysninger fra en survey kan være behæftet med fejl og unøjagtigheder af forskellig slags. En kilde til sådanne fejl er spørgsmålenes formulering. Det er søgt imødegået ved en pilotundersøgelse blandt et antal sagsbehandlere og deres leder i en mellemstor kommune. Alligevel har man efterfølgende kunnet påvise to spørgsmålsformuleringer, som åbenbart kunne misforstås.

Fraværet af regelmæssige opgørelser af de pågældende forhold er imidlertid nok den største kilde til unøjagtigheder i de foreliggende talmæssige opgørelser. Det vidste man på forhånd, hvorfor man foretog den nævnte instruktion om skønsmæssig angivelse for at modvirke at kommuner undlod besvarelse under henvisning til de store ressourcer, der alternativt skulle bruges for at opnå mere præcise talangivelser.

Den skønsmæssige angivelse af hyppigheden af diverse forhold kan formentlig – for nogles vedkommende – give anledning til systematiske skævheder i skønnet over den ukendte andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere på landsplan, som er behæftet med det pågældende forhold. De systematiske skævheder kunne formodes at optræde, når man beder medarbejdere angive andelen af svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere, som på den ene eller anden måde fylder meget i sagsbehandlers bevidsthed, fx fordi de kræver meget administrativt arbejde eller relativt ofte giver anledning til konflikter af ubehagelig art osv., selv om de er en antalmæssigt begrænset gruppe. Fænomenet kunne fx optræde ved angivelse af andelen af kontanthjælpsmodtagere, som udviser voldelig eller truende adfærd, som har problemer med personlig fremtræden og omgangsformer, som er misbrugere af alkohol eller hash og narkotika eller kontanthjælpsmodtagere, som får trukket i kontanthjælpen som følge af gæld til det offentlige. Flere andre grupper kunne måske nævnes i den forbindelse. I andre spørgeskemaundersøgelser med kontanthjælpsmodtagere som respondenter, har man spurgt om nogle af de samme forhold. Sådanne undersøgelser må imidlertid omvendt formodes at underdrive omfanget af sådan socialt uønsket adfærd. Hvis de omtalte skævheder skulle være til stede i denne undersøgelse, er det imidlertid ret vanskeligt at påvise uden fx at skulle bruge mange ressourcer på uafhængig iagttagelse og registrering af sådanne grupper af kontanthjælpsmodtagere.

Når man fra et udsnit af kommuner ved et spørgeskema indhenter oplysninger om størrelsen af gruppen af kontanthjælpsmodtagere og herefter opregner til landsplan, er det fremkomne tal behæftet med usikkerhed af flere årsager. For det første er tallet beregnet med udgangspunkt i en stikprøve af kommuner. For det andet kan et bortfald på 12 kommuner, som slet ikke har returneret det tilsendte spørgeskema, blandt stikprøvens 50 udvalgte kommuner resultere i skævheder i resultaterne, hvis fordelingen af de potentielle besvarelser blandt de 12 kommuner afvi-

ger fra fordelingen af besvarelserne blandt de 38 besvarende kommuner. For det tredje er gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere søgt indkredset ved et spørgsmål i en survey, hvor varigheden af kontanthjælpsmodtagernes understøttelse formuleres ved *"stort set hele tiden inden for de seneste 4 år"*. En sådan formulering kan forstås lidt forskelligt i de besvarende kommuner. Hertil kommer endvidere, at de ikke har nogen periodisk opgørelse i kommunerne af denne gruppe. Af disse årsager vil et opregnet skøn over gruppens størrelse afvige fra en optælling i DREAM-registeret, hvor man har fortolket *"stort set hele tiden inden for de seneste 4 år"* som 5/6 af tiden inden for de seneste 4 år.

Spørgsmålet om gruppens størrelse i surveyen tjener også det formål at få respondenterne til at fokusere på gruppen og dens størrelse, hvorefter rimeligheden af en procentangivelse for en bestemt undergruppes størrelse forhåbentlig er lettere at vurdere for respondenterne selv.

# MEGET LANGVARIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

### 3.1 Populationen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

En optælling blandt de indkomne besvarelser viser, at de 11 store kommuners egne besvarelser af det oven for citerede spørgsmål repræsenterer 10.160 meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret stort set hele tiden inden for de seneste 4 år. De 27 øvrige kommuners besvarelser af samme spørgsmål repræsenterer tilsvarende 2.447 meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Opregnet til landsplan svarer det til, at de 14 største kommuner skulle have 14.224 meget langvarige kontanthjælpsmodtagere og de øvrige kommuner 23.654<sup>1</sup>. I dette kapitel vægtes kommunens besvarelse af diverse spørgsmål om andelen af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som kan forbindes ved et givet fænomen, i forhold til kommunens antal meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Når der opregnes til landsplan vægtes kommunens besvarelse yderligere efter, hvilket stratum det tilhører, fordi ”øvrige kommuner” kun er repræsenteret ved en stikprøve.

Man ønskede også at få kommunens skøn over, hvor mange af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, kommunerne havde truffet beslutning om den fremtidige forsørgelse for, eller hvis situation forventeligt snart vil ændres, og derfor var på vej ud af gruppen. Det drejer sig om de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, for hvem der er rejst sag om førtidspension, er visiteret til fleksjob eller kun har børnepasningsproblemer. Når disse grupper fraregnes de meget lang-

---

<sup>1</sup> Når opregningen af antallet af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere fra de 11 til de 14 kommuner ikke resulterer i omtrent mindst lige så stort et antal som opregningen i stratimet for de øvrige kommuner, beror det på, hvor repræsentative de 11 og de 27 kommuner er for henholdsvis de 14 største og de øvrige kommuner. Opregningen i hvert stratum foregår under forudsætning af identisk sammensætning blandt de kommuner, som har besvaret skemaet, som blandt de kommuner, som ikke har besvaret.

varige kontanthjælpsmodtagere, ligesom de kontanthjælpsmodtagere, som kommunen skønner er arbejdsmarkedssparate, fremkommer som nævnt den gruppe af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som benævnes de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere.

### Omkring 73 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere tilhører de svageste grupper

På landsplan er der omkring 9 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, for hvem der er rejst sag om førtidspension, omkring 6 pct. er visiteret til fleksjob, og omkring 2 pct. har kun børnepasningsproblemer, jf. tabel 3.1. Efter kommunernes skøn er der omkring 10 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som er arbejdsmarkedssparate, som umiddelbart vil kunne påtage sig et job, evt. efter begrænset forudgående kursusdeltagelse. Alt i alt udgør de svageste grupper – ifølge kommunernes skøn – omkring 73 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, jf. tabel 3.1. I de største kommuner er det opregnede tal 11.309 svageste kontanthjælpsmodtagere og 16.308 i de øvrige kommuner.

Tabel 3.1

Andel af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, for hvem der er rejst sag om førtidspension eller er visiteret til fleksjob, der kun har børnepasningsproblemer eller er arbejdsmarkedssparate. Procent.

	Andelen af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1)	For hvem der er rejst sag om førtidspension	5,5	11,3	9,1
(2)	Som er visiteret til fleksjob	5,0	7,1	6,3
(3)	Som kun har børnepasningsproblemer	2,1	1,5	1,7
(4)	Som kommunen skønner er arbejdsmarkedssparate i henhold til vejledningens pkt. 1,2 og 3 <sup>1</sup>	7,9	11,2	9,9
	Summen af (1)-(4)	20,5	31,1	27,1
(5)	Svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere : 100 pct. minus ((1)-(4))	79,5	68,9	72,9
	Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(5)	10	26	36

1. Jf. Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler mv. for kontanthjælpsmodtagere. Socialministeriet, nr. 49 af 24. april 2001.



## 3.2 Karakteristik af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

I spørgeskemaet blev der også stillet nogle få spørgsmål om forhold ved gruppen af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som der ikke foreligger registermæssige oplysninger om. Disse oplysninger er samlet i tabel 3.2 og 3.3. Det drejer sig om samleverstatus, gæld til det offentlige og indeholdelse i kontanthjælpen som følge af denne gæld, omfanget af deltidsarbejde, potentialet for deltidsarbejde og omfanget af supplerende kontanthjælp.

Fra 1. jan. 2004 er der fastsat et maksimalt beløb for, hvad en person kan modtage i kontanthjælp, boligstøtte mv., det såkaldte loft over kontanthjælpen. Det maksimale beløb er afhængigt af, om modtageren er enlig, samlevende eller gift. Beløbet for en samlevende kontanthjælpsmodtager bliver knap 2.700 kr. lavere end for en enlig pr. måned.

### 30 pct. er samlevende

Kommunerne skønner, at ca. 30 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er samlevende knap et halvt år før reglens ikrafttrædelse, jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2

Forekomsten af udvalgte forhold hos kommunens meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Er samlevende (uden at være gift)	26	32	30
(2) Har gæld til det offentlige	61	54	57
(3) Får trukket i kontanthjælpen som følge af gæld til det offentlige	49	37	41
(4) Har deltidsarbejde	1	2	2
(5) Ville kunne påtage sig et ordinært deltidsarbejde	20	13	16
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(5)	8	24	32

### Mange har gæld til det offentlige – og trækkes i kontanthjælpen

I forbindelse med indkredsning af det mulige arbejdsudbud blandt meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er det også relevant at kende den andel, som har gæld til det offentlige, og den andel, der allerede som følge heraf får trukket i kontanthjælpen. Generelt må man antage, at kontanthjælpsmodtageres gældsforpligtigelser kan stille sig i vejen for incitamentet til at søge arbejde, hvis en nettofortjeneste ved et arbejde (næsten) udelukkende skal bruges til at betale renter og afdrag på

(misligholdt) gæld. Kommunerne vurderer faktisk, at gæld er et alvorligt problem for denne gruppes arbejdsudbud, jf. kapitel 4. Problemstillingen bliver endnu mere aktuell, når det såkaldte loft over kontanthjælpen træder i kraft den 1. januar 2004<sup>2</sup>. Hermed er det økonomiske incitament til at påtage sig arbejde, herunder især deltidsarbejde, øget betydeligt for kontanthjælpsmodtagere, for hvem loftet er i kraft, og især hvis de er gift.

Af tabel 3.2 fremgår det, at 50-60 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har gæld til det offentlige, og at ca. 40 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere får trukket i kontanthjælpen som følge af denne gæld. Det betyder, at over halvdelen med gæld til det offentlige bliver trukket i kontanthjælpen af den årsag. I spørgeskemaet er det ikke søgt nærmere afklaret, hvad denne offentlige gæld består af. Enkelte elementer af gælden er formentlig opstået ret naturligt, som fx lån til indskud i lejebolig, mens andre dele er oparbejdet undervejs som kontanthjælpsmodtager eller før påbegyndelse af kontanthjælp. Det kunne fx dreje sig om skattegæld, for meget udbetalt kontanthjælp og socialforvaltningens udlæg til institutionsbetaling og børnebidrag.

Indeholdelse i kontanthjælpen blev mulig efter den 1. januar 1994, hvor bruttofinanceringen af kontanthjælpen og udbetaling af kontanthjælp efter faste takster, dvs. uafhængige af de faktiske boligudgifter mv.<sup>3</sup>, blev indført. Ændringen medførte, at nogle kontanthjælpsmodtagere opnåede væsentligt større rådighedsbeløb end kontanthjælpsmodtagere i almindelighed som følge af forholdsvis lave boligudgifter eller relativt lavt beskatningsgrundlag, fx som følge af fremført skattemæssigt underskud. Derved blev nogle i stand til at betale af på gæld uden at komme til at mangle det nødvendige til sin egen og familiens forsørgelse. Når kommunernes oplysninger fører frem til, at omkring 40 pct. af samtlige meget langvarige kontanthjælpsmodtagere trækkes i kontanthjælpen, forekommer tallet overraskende højt, hvis ovenstående forklaring skulle være udgangspunkt for bedømmelsen. Man ved dog heller ikke, hvor store afdrag der er tale om, ligesom afdragsperioden er ukendt. Endvidere kan nogle personer have underkastet sig gældssanering af egen drift, enten via egentlig erklæret gældssanering i skifteretten eller ved at have accepteret lignende betingelser i tilfælde af gæld til offentlige myndigheder som fx skattevæsenet<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Jf. Lov om aktiv socialpolitik, § 25b og 25c.

<sup>3</sup> Der blev dog givet mulighed for at give særlig støtte til personer/familier med særligt store boligudgifter og forsørgerbyrder.

<sup>4</sup> Torben Østergreen-Johansen (2003) mener, at de skræbete rådighedsbeløb, som er gældende for personer under gældssanering, har vundet indpas som retningslinier uden for de egentlige gældssanerere, angiveligt fordi Told- og Skattestyrelsen i 1997 anbefalede disse retningslinier som udgangspunkt inden for deres eget område, hvorfra retningslinierne skulle have spredt sig til andre myndigheder.

## Få har deltidsarbejde

Det fremgår også af tabel 3.2, at deltidsarbejde ikke forekommer i noget nævneværdigt omfang blandt de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Ifølge kommunernes skøn har ca. 2 pct. deltidsarbejde<sup>5</sup>. Tallet står i kontrast til, at kommunerne vurderer, at omkring 16 pct. af deres meget langvarige kontanthjælpsmodtagere vil kunne påtage sig et ordinært deltidsjob.

De ca. 16 pct., som kommunerne skønner, er formentlig overlappende med de ca. 10 pct., som de skønner er arbejdsmarkedsparete jf. tabel 3.1. Når det faktiske omfang og det skønsmæssige potentiale for deltidsarbejde er så forskellig, beror det formentlig bl.a. på, at den nuværende kortsigtede tilskyndelse til at påtage sig deltidsarbejde er så beskeden som ca. 13 kr. pr. time før skat. Ræsonnementet understøttes for det første af, at kun 2 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, som opnår ordinært arbejde, har et ugentligt timetal på under 21 timer, jf. Bach og Harsløf (2001). For det andet er det godt 40 pct. af kommunerne på landsplan, som forsøger at skaffe ordinære deltidsjob til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere<sup>6</sup>. Nogle kommuner kan selvfølgelig have overladt jobformidlingen til AF. Tallet tyder på, at fremskaffelse af deltidsjob til meget langvarige kontanthjælpsmodtagere er nedprioriteret i kommunerne.

Man ønskede også at få oplyst, hvor mange af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere der fik udbetalt supplerende kontanthjælp som følge af egne eller ægtefællens forhold, jf. tabel 3.3. Uheldigvis har 8 kommuner ganske givet misforstået spørgsmålet, fordi de svarer, at mindst 99 pct. af kontanthjælpsmodtagerne modtager supplerende kontanthjælp enten som følge af egne eller ægtefællens forhold. Det kan ikke passe, hvorfor det er mest retvisende at udelukke dem fra beregningerne. Omkring 10 pct. modtager supplerende kontanthjælp.

**Tabel 3.3**

Andel af kommunens meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, der modtager supplerende kontanthjælp som følge af egne forhold eller ægtefællens forhold. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Egne forhold	3	8	6
(2) Ægtefællens forhold	6	4	5
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(2)	8	16	24

<sup>5</sup> Blandt kontanthjælpsmodtagere, som i efteråret 2000 havde modtaget kontanthjælp i minimum 1-1½ år, var deltidsfrekvensen 1,7-4,7 pct. (minimums- og maksimumsskøn), jf. Bach og Harsløf (2001). Blandt sammenlignelige forsikrede ledige – dvs. marginalgruppen – er deltidsfrekvensen 7 pct., jf. Arbejdsministeriet (2001).

<sup>6</sup> Spørgsmålet lød: "Forsøger kommunen at skaffe ordinære deltidsjob til de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere?".

### 3.3 Deltidsarbejde og gæld

Kommunerne vurderer skønsmæssigt, at mellem 15 og 25 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere kan påtage sig ordinært arbejde i større eller mindre omfang. I august 2003 skønnes omkring 2 pct. at have deltidsarbejde. Der er angiveligt et betydeligt potentiale for arbejdsudbud selv blandt disse meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Indførelsen af det såkaldte loft over kontanthjælpen i kombination med de nye regler for udmåling af kontanthjælp til gifte kontanthjælpsmodtagere og det forøgede beskæftigelsesfradrag for gifte mv. skulle netop tilsigte at motivere arbejdsudbuddet hos dette potentiale og især tilskynde kontanthjælpsmodtagere til at påtage sig deltidsarbejde.

Forekomsten af gæld til det offentlige og allerede igangsatte afdrag på gælden via indeholdelse i kontanthjælpen er ikke nødvendigvis et problem i relation til den pågældende kontanthjælpsmodtagers incitament til at udbyde sin arbejdskraft. Det afhænger helt af, hvilke krav offentlige myndigheder gør gældende for at få andel i nettofortjenesten ved et arbejde, og om der kan ske en koordinering af offentlige myndigheders krav, så det kortsigtede incitament ikke forsvinder som følge af nettofortjenestens fordeling til flere offentlige kreditorer.

Nogle kontanthjælpsmodtagere har formentlig også gæld til private kreditorer, herunder banker. En sådan gæld kan være ukendt for socialforvaltningen, hvorfor man med undersøgelsens design har undladt at søge oplysninger herom. Privat gæld kan også være med til at formindske den kortsigtede økonomiske gevinst ved at påtage sig et arbejde.

## DE SVAGESTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

De såkaldte svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere defineredes som ovenfor beskrevet som de kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget kontanthjælp, introduktionsydelse eller været aktiveret stort set hele tiden i mindst 4 år, dog fraregnet de personer iblandt dem, som har fået rejst sag om førtidspension, er visiteret til fleksjob, kun har børnepasningsproblemer eller kun har ledighed som problem. I det følgende vil vi karakterisere dem nærmere. Vi begynder med at beskrive deres uddannelsesbaggrund og arbejdsmarkedserfaring og fortsætter med at beskrive andre forhold, som normalt kaldes ”problemer ud over ledighed”. I dette kapitel vægtes kommunens besvarelse af diverse spørgsmål om andelen af de svageste grupper kontanthjælpsmodtagere, som kan forbindes med et givet fænomen, i forhold til kommunens antal af de svageste grupper kontanthjælpsmodtagere. Når der opregnes til landsplan, vægtes kommunens besvarelse yderligere efter, hvilket stratum det tilhører, fordi ”øvrige kommuner” kun er repræsenteret ved en stikprøve.

**Tabel 4.1**

Forekomsten af erhvervsuddannelse og kategorisering af evt. erhvervsuddannelse blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Ingen erhvervsuddannelse	83	84	83
(2) Fuldført lærlinge- eller elevuddannelse	7	3	5
(3) Anden faglig uddannelse 1-4 år	6	5	5
(4) Videregående uddannelse	2	0	1
(5) Erhvervsuddannelse taget i udlandet	3	3	3
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(5)	9	24	33

## 4.1 Lav uddannelse og ringe arbejdsmarkedserfaring

Af tabel 4.1 fremgår det, at knap 20 pct. har en erhvervsuddannelse, hvoraf en del har erhvervet den i udlandet. Det er som forventet en noget lavere andel end blandt en mere repræsentativ gruppe af kontanthjælpsmodtagere, hvor andelen var godt 30 pct., jf. Bach & Harsløf (2001).

Tabel 4.2 viser, at knap 60 pct. af de unge svageste kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget kontanthjælp mv. i op til 4 år, aldrig har været i ordinært arbejde. Blandt de tilsvarende 30-årige og ældre er tallet 44 pct. Altså har en betragtelig andel ikke haft berøring med arbejdsmarkedet, bortset fra evt. feriejob eller job af få ugers varighed<sup>1</sup>. De resterende har sammenlagt været ledige/aktiverede i længere perioder, end de har været i ordinært arbejde, siden de forlod skolen<sup>2</sup>, jf. tabel 4.3.

**Tabel 4.2**

Andelen af de svageste kontanthjælpsmodtagere, som aldrig har været i ordinært arbejde. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Unge under 30 år	55	58	57
(2) 30-årige og ældre	49	41	44
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(2)	10	24	34

**Tabel 4.3**

Andele af tiden, som de svageste kontanthjælpsmodtagere, der har været i arbejde, i gennemsnit har været i ordinært arbejde eller været ledig/aktiveret, siden de gik ud af skolen. Procent.

Andele af tiden i:	Største kommuner		Øvrige kommuner		Hele landet	
	Under 30 år	Over 30 år	Under 30 år	Over 30 år	Under 30 år	Over 30 år
(1) Ordinært arbejde	18	28	17	25	18	26
(2) Ledig/aktiveret	47	24	50	44	48	36
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(2)	5	5	16	16	21	21

<sup>1</sup> Spørgsmålet lød: "Hvor stor andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere har aldrig været i ordinært arbejde (bortset fra feriejob eller job af få ugers varighed)?" Svaret skulle så angives for unge under 30 år og for 30-årige og ældre.

<sup>2</sup> Den resterende tid har de været under (erhvervs)uddannelse, militærtjeneste, passet børn, barselsorlov, sygdom, været i fængsel, forsørgt af forældre mv.

## Mangelfulde personlige kompetencer

Lad os også i denne sammenhæng beskrive kommunernes vurdering af disse kontanthjælpsmodtageres potentielle muligheder på arbejdsmarkedet. I spørgeskemaet præsenteredes emnet ved mellemteksten:

”Undersøgelser har vist, at arbejdsgivere – når de rekrutterer nye medarbejdere – lægger stor vægt på ansøgers personlige kompetencer, dvs. motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet, samarbejdsevne, vilje til at lære nyt mv.”.

Dette efterfulgtes af selve spørgsmålsformuleringen:

”Hvor stor andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere skønner du, at arbejdsgivere ville frasortere i en ansættelsessituation, alene fordi de mangler én eller flere af disse personlige kompetencer (uanset om de også samtidig har andre problemer)?”

Der var åbnet op for, at kommunens medarbejder kunne afkrydse besvarelsen:

”Kommunen vurderer ikke kontanthjælpsmodtagere på denne måde”. Kun 3 kommuner anvender denne svarmulighed; 5 kommuner har ikke besvaret dette spørgsmål. Det fremgår af besvarelsen, at omkring 60 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtager ville blive frasorteret alene på grund af manglen på disse fundamentale personlige egenskaber og kvalifikationer, jf. tabel 4.4.

**Tabel 4.4**

Andelen af de svageste kontanthjælpsmodtagere, som kommuner skønner, at arbejdsgivere ville frasortere i en ansættelsessituation, alene fordi de mangler én eller flere personlige kompetencer (motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet, samarbejdsevne, vilje til at lære nyt mv.). Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
Ville blive frasorteret alene grundet manglende personlige kompetencer	69	52	59
Antal kommuner som beregningsgrundlag	8	22	30

## Kommunernes indsatser

De angivne personlige kompetencer er nok tæt forbundne med personens karakter, men de kan formentlig godt ændres i nogen grad under de rette omstændigheder. Selv om personens grundlæggende karaktertræk måske ikke kan ændres, kan bestemte adfærdsmønstre, som knytter sig til disse karaktertræk, tillæres under de rette rammebetingelser. For eksempel har militærtjeneste præsteret at fremkalde en mødestabilitet, som ikke er ulig den stabilitet, som påskønnes på mange almindeli-

ge danske arbejdspladser. I forlængelse af en sådan tankegang stillede man spørgsmålet:

”Kan du nærmere beskrive de eventuelle virkemidler fx ved kommunens tilbud, som fremmer tilegnelsen af sådanne personlige kompetencer?”

Kommunen kan så besvare spørgsmålet med egne ord i et tekstfelt i ubegrænset længde. Denne evt. besvarelse efterfølges så af et nyt spørgsmål:

”Er der nogle bestemte grupper blandt de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, som har meget svært ved at tilegne sig sådanne personlige kompetencer ved kommunale tilbud?”.

I bilagstabel 4.4 gengives kommunernes besvarelse af de to spørgsmål i stort set uredigeret form, hvorfor nogle af svarene også fortsat giver anledning til uklarheder<sup>3</sup>.

De oplyste virkemidler fremtræder som en blanding af procedurer til afklaring af personlige kompetencer, fx arbejdsevnetoden, og egentlige virkemidler, som indgår i den typiske kommunale vifte af tilbud. Vedrørende det andet spørgsmål nævnes der mange grupper, som har svært ved at tilegne sig de nævnte personlige kompetencer. Misbrugere af forskellige slags er nok den enkeltgruppe, som kommunerne nævner hyppigst, efterfulgt af personer med indvandrerbaggrund, fx indvandrerkvinder og andengenerationsindvandrere. Den tredje store gruppe er kontanthjælpsmodtagere med sociale problemer som fx svagt begavede/sent udviklede, psykisk syge og personer med massive sociale problemer.

En meget stor del af de ca. 60 pct., som ville blive frasortet grundet manglende personlige kompetencer, lider ganske givet af mange andre problemer ud over ledighed, som vi omtaler nedenfor. Også blandt de ca. 40 pct., som ikke ville blive frasortet af en arbejdsgiver alene grundet manglende personlige kompetencer, er der nok en stor del, som har andre problemer, eftersom kommunerne skønnede, at kun omkring 15 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere ville kunne påtage sig et ordinært deltidsjob. Det er disse andre problemer ud over ledighed, som vi omtaler i de følgende fem afsnit.

---

<sup>3</sup> I tabellen gengives først besvarelserne fra de 11 største kommuner og dernæst de 17 øvrige kommuner, som har besvaret spørgsmålet om eventuelle virkemidler. Kommunens besvarelse af spørgsmålet om kontanthjælpsmodtagere, som har svært ved at tilegne sig disse kompetencer, er anbragt til højre for kommunens besvarelse af spørgsmålet om virkemidler. Et ”0” angivet ved en kommune betyder, at kommunen ikke har besvaret spørgsmålet om bestemte grupper, som har meget svært ved at tilegne sig disse kompetencer, selv om kommunen har svaret på spørgsmålet om virkemidler.



## 4.2 Mangelfulde sociale kompetencer og den personlige situation

Vi indskrænker os til at kortlægge omfanget af nogle udvalgte forhold, som efter kommunernes skøn kan være en barriere for at kunne opnå beskæftigelse. Desuden belyses omfanget af forhold, som formodes at påvirke eller erfaringsmæssigt påvirker tilbøjeligheden til at søge arbejde og sandsynligheden for at opnå beskæftigelse.

For at belyse nogle mangelfulde sociale kompetencer og problemer i forhold til den personlige situation stillede man spørgsmålet:

”Hvor stor en andel af kommunens svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere har følgende angivne problemer i et omfang, som nedsætter deres egen indsats for at komme ud på arbejdsmarkedet eller mulighederne herfor (uanset om de også samtidig har andre problemer)?”

Svarmulighederne fremgår af forspalten i tabel 4.5. Procentangivelserne for de syv udvalgte forhold summerer til mere end 200 pct., hvorfor hver enkelt af de svageste kontanthjælpsmodtagere i gennemsnit er behæftede med mere end 2 forhold eller problemer alene blandt de hér viste.

Nøjagtig denne spørgsmålsformulering har ikke været brugt tidligere, men ved instituttets evaluering af den aktive socialpolitik stillede man i 1999 kommunerne et spørgsmål om nogle tilsvarende forhold vedrørende samtlige kontanthjælpsmodtagere, jf. Harsløf & Graversen (2000)<sup>4</sup>. I sammenligning med denne undersøgelse har de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere måske lidt hyppigere bolig- og familiære problemer. Problemer med personlig fremtræden og omgangsformer optræder hos omkring 40 pct. Psykisk skrøbelighed skønner kommunerne, at omkring 40 pct. lider af i et omfang, at det er et problem for dem i relation til arbejdsmarkedet. Voldelig og truende adfærd er en del af en persons fremtræden, som her er udskilt. Kommunerne skønner, at op til 10 pct. optræder voldeligt og truende i en sådan grad, at det hæmmer deres muligheder på arbejdsmarkedet.

Gældsproblemer kan som tidligere omtalt hæmme mulighederne for at komme ud på arbejdsmarkedet, ved at kreditorer kan gøre krav på hele eller store dele af nettogevinsten ved at komme i arbejde. Spørgsmålsformuleringen indebærer, at også gælden til private kreditorer skulle indgå i kommunernes vurdering i det omfang, de er bekendt med den. Kommunerne skønner, at omkring 45 pct. af de svageste

---

<sup>4</sup> Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats. Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. Socialforskningsinstituttet, Arbejdsrapport.

kontanthjælpsmodtagere har så store gældsproblemer, at det nedsætter deres muligheder for at komme ud på arbejdsmarkedet.

Kommunerne skønner, at for godt halvdelen af disse svagere grupper har kommuner givet tilbud for at afhjælpe et eller flere af de syv problemer<sup>5</sup>. Man ved ikke, hvad tilbudene har bestået i, fordi man ikke har spurgt.

**Tabel 4.5**

Andele af de svageste kontanthjælpsmodtagere, der har mangelfulde sociale kompetencer og/eller problemer i forhold til personlig situation i et omfang, som nedsætter deres egen indsats for at komme ud på arbejdsmarkedet eller mulighederne herfor. Procent.

	De største kommuner	De øvrige kommuner	Hele landet
(1) Voldelig eller truende adfærd	6	12	10
(2) Problemer med personlig fremtræden og omgangsformer	35	42	39
(3) Psykisk skrøbelighed	47	34	40
(4) Boligproblemer	10	23	18
(5) Gældsproblemer	47	42	44
(6) Familiære problemer	28	39	35
(7) Mangelfuldt socialt netværk	37	51	45
Andel med én eller flere af problemerne (1)-(7), der deltager i kommunal aktivering eller andre myndigheders tilbud, hvor der tages hånd om problemerne	38	70	57
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(7)	10	25	35

<sup>5</sup> Spørgsmålet lød: "Hvor stor andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere med ét eller flere af de angivne problemer modtager tilbud (kommunal aktivering og andre myndigheders tilbud), hvor der tages hånd om problemerne?"

### 4.3 Kriminel fortid

Man har også særskilt bedt kommunerne om at angive, hvor stor en del af disse svageste kontanthjælpsmodtagere der har en kriminel fortid, uanset at de også har andre problemer. Kommunerne skønner, at det drejer sig om 17 pct. på landsplan. I den foreliggende situation har man spurgt, om kommunen har tilbudt sådanne kontanthjælpsmodtagere beskæftigelsesrettede tilbud, som er målrettet deres særlige situation. Der er naturligvis et vist spillerum for fortolkning i et sådant spørgsmål. Omkring 40 pct. af sådanne personer har modtaget et sådant tilbud, jf. tabel 4.6. Man fortsætter med at belyse emnet ved at spørge:

”Hvilken type indsats benytter kommunen over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere med kriminel fortid?” , som straks efterfølges af et uddybende spørgsmål: ”Bruger kommunen nogle særlige succesrige former for indsatser over for sådanne personer med kriminel fortid?”.

**Tabel 4.6**

Andel af de svageste kontanthjælpsmodtagere, der har en kriminel fortid. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Kriminel fortid	21	14	17
(2) Blandt disse modtages beskæftigelsesrettede tilbud målrettet deres særlige situation	34	41	37
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1) og (2)	8	24	32

I bilagstabel 4.6 gengives kommunernes besvarelser. Først angives for hver kommune besvarelsen af spørgsmålet om typen af indsats efterfulgt af kommunens evt. besvarelse af benyttede særlige succesrige indsatser anbragt til højre herfor. De besvarende kommuner er anbragt i vilkårligt nummereret rækkefølge<sup>6</sup>. Efter kommunernes egne kriterier for succes har under halvdelen af de kommuner, som angiver en indsats for denne gruppe, også anført en succesrig indsats. Særligt de øvrige kommuner anfører kun få succesrige foranstaltninger. Det ser ud som om, at det er de større kommuner, som har ressourcer/kapacitet til at gøre noget sær-

<sup>6</sup> Således vil præsentationen også være for andre forhold, hvor der følges op med de to uddybende spørgsmål. Ofte er besvarelsen af spørgsmålet om succesrige indsatser identisk med besvarelsen af spørgsmålet om typen af indsats. Man må gå ud fra, at kommunen mener, at den nævnte type indsats også betragtes som succesrig.

ligt for denne gruppe. Som det fremgår af tabel 4.6, tilbyder de største kommuner imidlertid i noget mindre omfang målrettede beskæftigelsesrettede foranstaltninger.

## 4.4 Fysisk helbred og misbrugsproblemer

Man har også ladet kommunerne skønne over, hvor store andele af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, der har nedsat arbejdsevne som følge af fysisk sygdom, ulykke eller nedslidning eller formodet nedsat arbejdsevne som følge af misbrug forårsaget af alkohol eller hash- eller narkotikamisbrug. Skønnene fremgår af tabel 4.7 tillige med skønnene over andele af de pågældende grupper, der modtager relevant behandling herfor.

Omkring hver fjerde af de svageste kontanthjælpsmodtagere har – ifølge kommunernes skøn – nedsat arbejdsevne på grund af fysisk sygdom, ulykke eller nedslidning<sup>7</sup>. Hver fjerde af disse modtager et særligt tilbud, fx behandling eller optræning mv. som supplement eller erstatning for erhvervsrettet indsats. Andre deltager formentlig i de almindelige kommunale aktiveringsforanstaltninger.

Af tabel 4.7 fremgår det også, at hver tredje af de svage kontanthjælpsmodtagere har misbrugsproblemer som følge af alkohol i et omfang, så det udgør en barriere for beskæftigelse, igen uanset andre samtidige problemer. Tilsvarende skønner kommunerne, at ca. hver femte har et hash- eller narkotikamisbrug i et omfang, der udgør en barriere for beskæftigelse. Der findes ikke direkte sammenlignelige opgørelser blandt andre grupper, men det er alligevel bemærkelsesværdigt, at langt under halvdelen af de her beskrevne personer med misbrugsproblemer hverken for tiden eller tidligere har deltaget i tilbud, hvor misbruget håndteres<sup>8</sup>. Der er et betydeligt spillerum for fortolkning i ordet ”håndteres”. Når kommunerne kun i begrænset omfang håndterer misbrugsproblemer, dækker det formentlig over, at mange misbrugere blot deltager i de ordinære kommunale tilbud efter de regler, som gælder herfor. En anden begrundelse kan være, at kommunerne, som vi så i forbindelse med bilagstabel 4.4, skønner, at misbrugere har så vanskeligt ved at tilægge sig de personlige kvalifikationer, som arbejdsgivere lægger vægt på<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Nøjagtig den foreliggende spørgsmålsformulering har ikke været anvendt tidligere. Fra surveyundersøgelse af kontanthjælpsmodtagere i 2000, som havde modtaget kontanthjælp i mindst 2 sammenhængende måneder i 2. halvår i 1999, ved vi, at 15 pct. af dem ”i høj grad” havde nedsat arbejdsevne, fx på grund af sygdom, ulykke eller slid, mens 24 pct. havde nedsat arbejdsevne ”i nogen grad”.

<sup>8</sup> Spørgsmålet lød: ”Hvor stor en andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere med misbrugsproblemer som følge af alkohol, hash eller narkotika er eller har været i tilbud, hvor misbruget håndteres?”. Andelen kunne så angives særskilt efter de to typer af misbrug.

<sup>9</sup> Dvs. motivation, omtanke, initiativ omhu osv.

**Tabel 4.7**

Nedsat arbejdsevne hos de svageste kontanthjælpsmodtagere. Misbrugsproblemer som følge af alkohol eller narkotika i et omfang, at det udgør en barriere for beskæftigelse hos de svageste kontanthjælpsmodtagere. Angivelse af, i hvilket omfang de forskellige problemer søges afhjulpet eller behandlet. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Nedsat arbejdsevne fx på grund af fysisk sygdom, ulykke eller nedslidning	37	17	25
(2) Blandt disse modtages særlige tilbud fx behandling eller optræning som supplement eller erstatning for erhvervsrettet indsats.	16	32	23
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1) og (2)	10	26	36
(3) Misbrugsproblemer som følge af alkohol, som udgør en barriere for beskæftigelse	26	39	33
(4) Omfanget hvori disse misbrugere nu eller tidligere har deltaget i tilbud, hvor misbruget håndteres	41	19	26
(5) Misbrugsproblemer som følge af hash eller narkotika, som udgør en barriere for beskæftigelse	14	28	22
(6) Omfanget hvori disse misbrugere nu eller tidligere har deltaget i tilbud, hvor misbruget håndteres	34	30	31
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (3) - (6)	9	24	33

Af bilagstabel 4.7 fremgår, hvilke indsatser kommuner bruger over for de nævnte misbrugere, og om der er nogle særlige succesrige former. Næsten alle kommuner angiver, at de benytter én eller flere indsatser – typisk amtskommunalt baserede – over for disse grupper. Kommunerne må således prioritere blandt misbrugerne, eftersom langt under halvdelen af dem får deres misbrug håndteret. Især mange ”øvrige” kommuner har ikke benyttet nogen succesrige former for indsats.

## 4.5 Psykisk lidelse og sent udviklede

I forlængelse af spørgsmålene om nedsat arbejdsevne og misbrugsproblemer spurgte man kommunerne:

”Hvor stor andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere har en lægelig diagnosticeret psykisk lidelse (uanset om de også samtidig har andre problemer)?”.

Når man valgte udtrykket ”lægelig diagnosticeret”, var det netop for at få indkredset omfanget af kontanthjælpsmodtagere, som kommunen var vidende om havde

en psykisk lidelse, som en læge havde diagnosticeret. Fra afsnit 4.2 ved vi, at kommunerne dels skønnede, at omkring 40 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere er psykisk skrøbelige, dels at nogenlunde samme andel havde problemer med personlig fremtræden og omgangsformer. Kommunerne skønner, at omkring 17 pct. af gruppen har en psykisk lidelse, som en læge har diagnosticeret, jf. tabel 4.8. På landsplan modtager knap halvdelen af dem behandling herfor, som udelukker en erhvervsrettet indsats, mens godt hver fjerde modtager behandling som supplement til en erhvervsrettet indsats. Tallene viser også, at det især er i de største kommuner, at sådanne personer deltager i behandling, som udelukker erhvervsrettet indsats, mens indsatsen i de øvrige kommuner hyppigst sker som supplement til den erhvervsrettede indsats.

**Tabel 4.8**

Lægelig diagnosticeret psykisk lidelse og sent udviklede. Angivelse af, i hvilket omfang de forskellige problemer søges afhjulpnet eller behandlet. Procent.

		Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1)	Lægelig diagnosticeret psykisk lidelse	22	14	17
(2)	Omfanget, hvori disse modtager behandling, som udelukker erhvervsrettet indsats	77	10	46
(3)	Omfanget, hvori disse modtager behandling, som suppleres med erhvervsrettet indsats	12	33	28
	Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(3)	6	24	30
(4)	Sent udviklede	2	14	9
(5)	Omfanget, hvori sent udviklede deltager i erhvervsrettede tilbud	36	36	36
	Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (4) og (5)	7	24	31

Af tabel 4.8 fremgår det også, at kommunerne skønner, at 9 pct. af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere er ”sent udviklede”. Godt hver tredje af disse deltager i erhvervsrettede tilbud<sup>10</sup>. Af bilagstabel 4.8 fremgår dels, hvilke typer af indsatser kommunerne bruger over for sent udviklede, og om de bruger nogle særlige succesrige indsatser. Indsatserne koncentrerer sig om praktisk arbejde og forskellige former for undervisning, fx produktionsskole, jobtræning, amtsligt baseret undervisning og almindelig kommunal aktivering. Der nævnes også botræning.

<sup>10</sup> En kommune har gjort opmærksom på, at andelen af sent udviklede i høj grad afspejler, i hvilket omfang kommuner har ladet sådanne sent udviklede overgå til førtidspension.

## 4.6 Læse- og staveproblemer og mangel på danskundskaber og virksomhedsforståelse

### Omkring en femtedel har læse- og staveproblemer

For at kunne fungere på langt de fleste danske arbejdspladser er det også nødvendigt at have visse basale læse- og stavefærdigheder på dansk, kunne tale det danske sprog og have en vis forståelse for danske virksomheds- og arbejdsmarkedsforhold. I den forbindelse indledte man med at stille kommunerne spørgsmålet:

”Hvor stor andel af de svageste grupper af dansksprogede kontanthjælpsmodtagere har læse- og staveproblemer i et sådant omfang, at det udgør en barriere for beskæftigelse (uanset om de også samtidig har andre problemer)?”

Hensigten med formuleringen er at få afdækket, hvor stor en gruppe af de svageste dansksprogede kontanthjælpsmodtagere, der har så ringe læse- og stavefærdigheder, at de ikke vil kunne bestride et job på de arbejdsområder, som kontanthjælpsmodtagere har adgang til. Der er ikke gjort noget for at give kommunernes sagsbehandlere ensartet målestok i deres kvantificering.

Kommunerne angiver, at omkring hver femte af de svageste dansksprogede kontanthjælpsmodtagere har disse problemer. Omkring hver femte, som har disse læse- og staveproblemer, modtager et tilbud fra kommunen om at afhjælpe problemet, jf. tabel 4.9. Typisk består tilbudene i amtskommunale aktiviteter, VUC, daghøjskole mv., jf. bilagstabel 4.9a, hvoraf det også fremgår, at knap halvdelen af kommunerne kan nævne nogle succesrige aktiviteter, som de benytter i den forbindelse.

Spørgsmålsformuleringen har ikke tidligere været brugt, men der foreligger andre undersøgelser af ordblindhed og læsevanskeligheder, som man med forsigtighed kan sammenligne med.

I en tidligere undersøgelse<sup>11</sup> har 17 pct. af kontanthjælpsmodtagere, som har modtaget kontanthjælp i mindst ca. 2 år, selv tilkendegivet, at de er ordblinde. 10 pct. af tilsvarende forsikrede ledige tilkendegav det samme. Ordblindhed har en klinisk definition, nemlig som dårlig læsning til trods for normale færdigheder på andre områder, jf. Elbro m.fl. (1991). De færreste bruger formentlig denne definition, når de besvarer et spørgsmål om ordblindhed. De forstår formentlig begrebet i betydningen læsevanskeligheder. Elbro m.fl. (1991) har undersøgt, ”hvor mange der med rimelig sandsynlighed har vanskeligheder med mindst halvdelen af de daglig-

---

<sup>11</sup> Bach (1998): En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere.

dags tekster, det almindeligvis forventes, at alle voksne kan læse. Dette tal er 12 pct. dårlige læsere” (ibid., p. 69). Den seneste OECD-baserede undersøgelse af de voksne danskeres læse- og regnefærdigheder viste, at ca. 10 pct. befandt sig på det laveste af fem færdighedsniveauer, og ca. 36 pct. befandt sig på det næstlaveste niveau. Forfatterne skriver, ”at hele 46 pct. befinder sig på niveau 1 eller 2 og [har] dermed [...] problemer med at forstå og bruge en tekst, jf. OECD (1997, hvor færdigheder på niveau 1 og 2 defineres som utilstrækkelige i forhold til de krav, der stilles i informationssamfundet” (jf. Jensen & Holm, 2000, p. 42).

**Tabel 4.9**

Læse- og staveproblemer, mangelfulde danskundskaber og flygtninge/indvandrere med mangelfuld virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere. Andele angivet som procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Læse- og staveproblemer blandt dansksprogede, som udgør en barriere for beskæftigelse	21	19	20
(2) Omfanget, hvori disse personer får kommunale tilbud for at afhjælpe disse problemer	20	22	21
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(2)	9	23	32
(3) Mangelfulde danskundskaber i en sådan grad, at det udgør en barriere for beskæftigelse	38	17	26
(4) Omfanget, hvori disse for tiden er i gang med at forbedre deres danskundskaber	67	41	57
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (3)-(4)	9	23	32
(5) Flygtninge og indvandrere med så mangelfuld virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse, at det er en barriere for at indgå i dansk virksomhedskultur	54	19	33
(6) Omfanget, hvori disse modtager tilbud for at afhjælpe denne manglende forståelse	53	32	46
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (5)-(6)	7	21	28

Det må være åbenbart, at kravene til niveau 2 i den OECD-baserede undersøgelse er betydeligt højere end dem, Elbro m.fl. brugte i deres undersøgelse, når knap halvdelen af den voksne danske befolkning har utilstrækkelige læsefærdigheder i forhold til de krav, der stilles i informationssamfundet. Med så tilsyneladende vidt forskellige opfattelser af, hvad der kræves af læsefærdigheder for at kunne begå sig i det danske samfund, kan sagsbehandlernes skøn på 20 pct. være ganske retvisen-



de for omfanget af svage dansksprogede kontanthjælpsmodtagere, hvis læse- og stavfærdigheder er så mangelfulde, at det i sig selv udgør en barriere for beskæftigelse.

### **Omkring en fjerdedel mangler danskkundskaber**

Af tabel 4.9 fremgår det også, at knap 30 (26) pct. af samtlige kommuners svageste kontanthjælpsmodtagere lider af mangelfulde danskkundskaber i en sådan grad, at det udgør en barriere for beskæftigelse. Knap 60 pct. af de svageste kontanthjælpsmodtagere med mangelfulde danskkundskaber modtager aktuelt tilbud om at forbedre disse kundskaber, så de ikke mere udgør en barriere for beskæftigelse. Disse mangelfulde danskkundskaber er mest udprægede i de større kommuner, hvor relativt flest af de pågældende også aktuelt modtager danskundervisning. De forskellige former for indsatser fremgår af bilagstabel 4.9b.

Rockwoolfonden har i 1998-99 undersøgt, om indvandrere og deres efterkommere fra otte store indvandrerlande selv vurderer, at deres danskkundskaber er tilstrækkelige i arbejdslivet uanset deres arbejdsmarkedsplacering på undersøgelsestidspunktet. 79 pct. mente selv, at deres danskkundskaber var tilstrækkelige i arbejdslivet, jf. C. Larsen (2000). Det er formentlig et overkantsskøn af to årsager. For det første har interviewererne også vurderet indvandrernes og deres efterkommeres danskkundskaber lidt lavere end dem selv, og for det andet var svarprocenten i undersøgelsen 58 pct. Personer med de dårligste danskkundskaber er formentlig overrepræsenterede i undersøgelsens bortfald. Ligeledes har Bach og Harsløf (2001) fundet, at interviewererne vurderer danskkundskaberne som ”ringe” eller ”taler ikke eller kun lidt dansk” hos 54 pct. af ledige kontanthjælpsmodtagere med udenlandsk statsborgerskab, mens 33 pct. af samme gruppe klassificeres som ”gode (forståelig med kraftig accent)”. Blandt ledige kontanthjælpsmodtagere med dansk statsborgerskab, som karakteriserer sig selv som flygtninge og indvandrere eller efterkommere heraf, er de tilsvarende tal 18 pct. og 31 pct. Med en svarprocent på 64 i undersøgelsen som helhed er de angivne procent formentlig underkantsskøn. Når socialforvaltningerne vurderer, at omkring 26 pct. af samtlige svageste kontanthjælpsmodtagere har mangelfulde danskkundskaber i forhold til arbejdsmarkedet, forekommer det troværdigt i sammenligning med de nævnte undersøgelser.

### **Omkring en tredjedel mangler virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse**

Af tabel 4.9 fremgår det videre, at kommunerne skønner, at omkring hver tredje af samtlige svageste kontanthjælpsmodtagere består af flygtninge/indvandrere, som mangler virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse i en sådan grad, at det udgør

en barriere for at indgå i dansk virksomhedskultur<sup>12</sup>. Denne manglende forståelse for dansk virksomhedskultur er igen mest udbredt i de større kommuner, hvor omkring hver anden af de svage grupper af kontanthjælpsmodtagere skønnes at mangle denne forståelse. Kommunernes eventuelle særlige succesrige indsatser på dette område fremgår af bilagstabel 4.9c. De større kommuner mener typisk at have succes med virksomhedspraktik kombineret med sprogindlæring eller andre aktiviteter. De mindre kommuner rapporterer stort set ikke om succesrige indsatser, hvilket kan hænge sammen med det ofte beskedne antal kontanthjælpsmodtagere i hver kommune, som har dette problem.

I forlængelse af spørgsmålet om kommunernes indsats for at fremme dansk virksomhedsforståelse bad man også kommunerne angive, om der er:

”... nogle grupper af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere med indvandrers- eller flygtningebaggrund, som det er meget vanskeligt for kommunen at gøre en indsats for med henblik på at få dem i beskæftigelse?”

Besvarelserne fremgår af bilagstabel 4.9c angivet særskilt for hver kommune. Kvinder i forskellige aldre fremhæves som et problem, især hvis de ikke kan dansk. Ligeledes har kommunerne problemer med indvandrere og flygtninge, hvis de fremhæver deres baggrund med deres beklædning eller har en svag uddannelsesmæssig baggrund.

## 4.7 De største grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere

I spørgeskemaet bad man kommunen skønne over andelen af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, som havde nogle på forhånd udvalgte problemer og karakteristika. Omfanget heraf er nærmere beskrevet ovenfor. Herefter bad man også kommunen anføre op til tre grupper, som antalmæssigt fylder mest i kommunen<sup>13</sup>. Denne opfordring blev efterfulgt af spørgsmålet: ”Bruger kommunen nogle typer af indsatser over for disse grupper, som er særlige succesrige?” Begge besvarelser er samlet i tabel 4.10 særskilt for hver kommune. Hvis man søger at gruppere besvarelserne, fremstår misbrugere (alkohol, hash og narkotika) som den hyppigst nævnte gruppe både i de største og øvrige kommuner. Indvandrere og flygtninge er den næsthypigst nævnte gruppe i de største kommuner, mens psykisk syge nævnes hyppigere end indvandrere og flygtninge i de øvrige kommuner.

---

<sup>12</sup> Spørgsmålet lød: ”Hvor stor andel af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere er flygtninge/indvandrere, som mangler virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse i en sådan grad, at det udgør en barriere for at indgå i dansk virksomhedskultur?”

<sup>13</sup> Opfordringen lød: ”Beskriv med egne ord op til 3 grupper blandt de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, som antalmæssigt fylder mest i kommunen (Beskrivelsen behøver ikke følge de tidligere definerede grupper)”

Personer med forskellige etiketter som ”utilpassede”, ”uopdragne”, ”afvigende” optræder også hyppigt, især i øvrige kommuner. Man bemærker sig, at personer med helbredsproblemer kun nævnes af få kommuner som værende blandt de tre største grupper. Dog nævnes de relativt hyppigt i de største kommuner. Når man ser på, hvor hyppigt disse grupper af besvarelser nævnes af kommuner, er det meget lig med hyppigheden, hvormed disse grupper nævnes som grupper, der har svært ved at tilegne sig de før omtalte personlige kompetencer, som en arbejdsgiver kræver, for at vedkommende ikke frasorteres i en rekrutteringssituation.

Godt en tredjedel af kommunerne, som har nævnt én eller flere grupper, der fylder meget i kommunen, anfører samtidigt, at de også bruger nogle succesrige indsatser overfor de nævnte grupper<sup>14</sup>. De største kommuner anfører hyppigere succesrige indsatser i sammenligning med de øvrige kommuner.

Selv om det er sværere at opgøre hyppigheden af succesrige indsatser blandt samtlige anførte indsatser grundet besvarelsernes beskaffenhed, får man det samme billede. Omkring en tredjedel af samtlige anførte indsatser er også succesrige. Det er svært at finde nogle fællestræk ved de få anførte succesrige indsatser.

**Tabel 4.10**

Indtil tre grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere, som fylder mest i kommunen, og evt. succesrige indsatser over for disse grupper.

Op til tre grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere, som fylder meget i kommunen		Evt. succesrige typer af indsatser, som kommunen benytter
De største kommuner:		
1.	a. Indvandrere/flygtninge med mangelfuld uddannelse, og som taler dårligt dansk b. Psykisk syge/påfaldende personer, som har haft meget lidt tilknytning til arbejdsmarkedet c. Unge med mangelfuld uddannelse kombineret med misbrug og voldsom opførsel	a. Udlændinge får via et aktiveringstilbud afdækket, om der er tilbud, der kan være relevant ekstra sprogbehandling b. Psykisk syge: distriktspsykiatri c. Kommunale og frivillige væresteder
2.	a. Misbrugere: alkohol, hash, b. Nydanskere c. Personer med helbredsproblemer, fysisk, psykisk, sociale, boglige	0
3.	a. Helbredsmæssigt begrænsede personer med ringe uddannelse eller sprogfærdigheder b. Stof- og alkoholmisbrugere c. Kvinder med børn med ingen/ringe uddannelse og erhvervs erfaring	0

<sup>14</sup> Bortset fra de to først anførte tekststrenger under succesrige indsatser blandt de øvrige kommuner: ”Ingen individuelt tilrettelagte tilbud” og ”Det er ikke i vores kommune, vi endnu har fundet den store succes”, som formentlig er at betragte som kommentarer, er der ikke taget stilling til de anførte succes’er.

4.	a. Misbrugere b. Personer af anden etnisk herkomst	0
5.	a. Personer med sociale problemer/afvigelser b. Misbrug	0
6	a. Flygtninge og indvandrere b. Psykiske og/eller misbrugsproblemer c. Personer med familiemæssige problemer	Indsatsen for at få ufaglærte FI'ere i arbejde, herunder anvendelse af kombiforløb samt inddragelse af private virksomheder Indsatsen for at få folk i fleksjob
7	Dem med udefineret helbredsproblem herunder misbrug	Eget projekt
8	a. De vilde unge , andengenerationsindvandrere. b. De uopdragne/utilpassede	Match-race projektet, som er et sejlbådsprojekt med fysiske og personlige udfordringer
9	Alkoholmisbrugere, hash- og narkotikamisbrugere, anden- og tredjegerations kontanthjælpsmodtagere.	0
10	Indvandrerkvinder, psykisk syge og misbrugere	For denne gruppe har det ikke været indsatsen, der har ført til succes, men indsats på rette tid og sted

---

De øvrige kommuner:

---

1.	a. Misbrugere (inkl. blandingsmisbrugere) b. Psykisk syge/adfærdsproblemer. c. De "skæve" unge	Nej
2.	Misbrugere og personlige problemer kombineret med manglende socialt netværk er det, som belaster os mest	Ingen individuelt tilrettelagte tilbud
3.	a. Misbrugere b. Personer uden almindelig gruppekultur c. Psykisk syge	0
4.	Misbrug, boligproblemer og sociale belastende	Det er ikke i vores kommune vi endnu har fundet den store succes
5.	a. Personer med psykiske problemer (ikke altid diagnosticerede) b. Personer med utilpasset adfærd	0
6.	a. Belaste mænd over 35 år b. Unge under 25 (30) med psykiske vanskeligheder c. Kvinder 35-60 med anden etnisk baggrund	0
7.	Alkoholikere – erkendte og ikke erkendte stofmisbrugere – psykosociale problemer	0
8.	Manglende uddannelse, sociale kompetencer, sproglig kompetence	[Bestemt navngivet identificerbart projekt]
9.	a. Misbrugere b. Psykisk syge (lidelser) c. Mangler forståelse for selvforsørgelsesprincippet pga. har gået passiv i alt for mange år uden nogen har taget hånd om det	Nej
10	a. Flygtninge b. Familier med mange børn 5-6-7 stk. c. Mangeårige kontanthjælpsmodtagere d. andengenerations kontanthjælpsmodtagere	Nej
11.	a. En gruppe mænd i alderen 25-50 med manglende kompetence, et stort alkoholforbrug (ej erkendt), stor gæld, svært ved at begå sig på arbejdspladsen b. En gruppe enlige mødre uden uddannelse og manglende motivation til at uddanne sig. Vil helst være hjemmegående.	0

12	a. Misbrug kombineret med diverse andre problemer b. Helbredsproblemer c. Familiemæssige problemer	Amtslige misbrugstilbud Familielcenter, Revalideringstilbud, kommunalt og amtskommunalt tilbud
13	Manglende sociale kompetencer – misbrug – livsform	Individuelle tilbud
14	Misbrugere under 4 år på kontanthjælp	0
15	a. Misbrugere b. Psykisk ustabile	Misbrugsbehandling Samtaler hos psykolog
16	Manglende tilpasningsevne og sociale kompetencer, manglende evne til fastholdelse af praktik/arbejdsplads, massive problemstillinger	0
17	a. Enlige mødre b. Flygtninge/indvandrere c. Personer med psykiske/sociale problemer	0
18	Socialt dårligt fungerende flygtninge/indvandrere	0
19	Misbrugere, psykisk syge, sent udviklede, Analfabeter	Særligt tilrettelagte kurser, udviklingsteam xxx, xxxgård
20	Mangler evne til at tage ansvar for eget liv Misbrug/psykiske lidelser	0
21	Arveligt belastede (sociale arv) børn af indvandrere Manglende boglige kvalifikationer	Nej

---



# KOMMUNERNES TILRETTELÆGGELSE AF INDSATSEN

Man har forsøgt at afdække kommunernes strategi og prioritering af indsatsen over for de svage grupper af kontanthjælpsmodtagere i en række spørgsmål i skemaet. Det er selvfølgelig vanskeligt at vurdere svarene med en enkelt målestok, fordi det, som kan være hensigtsmæssig strategi for professionel indsats i en mindre landkommune, hvor sagsbehandlerne kender alle langvarige kontanthjælpsmodtagere ved navn, ikke nødvendigvis er hensigtsmæssigt for en af de største kommuner, hvor man netop kan udnytte stordriftsfordelene også inden for dette område. Det gør sig fx gældende i forhold til, om kommunen har retningslinier for, om de svageste grupper skal deltage i erhvervsrettede eller socialt rettede indsatser. Her er det nok forståeligt, at (mindre) landkommuner ikke behøver at have formaliserede retningslinier herfor, mens det er sværere at forstå, at de største kommuner kan undgå at have nogle formaliserede retningslinier.

## 5.1 Erhvervsrettede og socialt orienterede indsatser

Man stillede således kommunerne et spørgsmål om brugen af socialt orienterede eller erhvervsrettede indsatser:

”Hvilken type indsats har kommunen over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere vedrørende brugen af erhvervsrettede og socialt orienterede indsatser?”

Svarkategorierne fremgår af forspalten i tabel 5.1.

Svarkategorierne er ikke gensidigt udelukkende<sup>1</sup>. I op til 3 ud af 4 kommuner synes man at kombinere erhvervsrettede og socialt orienterede indsatser over for personer med sociale problemer. Det kan godt harmonere med, at omkring halvdelen af kommunerne først søger at gøre personerne klar til erhvervsrettede indsatser ved brug af socialt orienterede indsatser. Kun få kommuner søger at undgå, at de svageste kontanthjælpsmodtagere aktiveres sammen med arbejdsmarkedsparete. Når kommuner fx både kan svare bekræftende på kategori (2) og (4) beror det formentlig på, at de har forskellige grupper af svageste kontanthjælpsmodtagere i tankerne, eller at man bruger erhvervsrettede indsatser over for personer med sociale problemer, men primært efter anvendelse af en eller flere sociale indsatser.

**Tabel 5.1**

Kommunernes brug af erhvervsrettede og socialt orienterede indsatser over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, særskilt efter alder. Procent.

	Største kommuner		Øvrige kommuner		Hele landet <sup>1</sup>	
	Under 30 år	Over 30 år	Under 30 år	Over 30 år	Under 30 år	Over 30 år
(1) Ingen retningslinier på området	18	13	12	12	12	12
(2) Først gøre personer klar til erhvervsrettet indsats ved brug af én eller flere mere socialt orienterede indsatser	45	50	52	52	52	52
(3) Kombinere erhvervsrettede og socialt rettede indsatser (for personer med sociale problemer)	73	60	76	72	76	71
(4) Så vidt muligt bruge erhvervsrettede indsatser over for personer, som har sociale problemer	64	60	48	48	49	49
(5) Personer, der har andre problemer end ledighed, aktiveres så vidt muligt ikke sammen med arbejdsmarkedsparete	27	20	8	12	9	12
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(5)	10	10	25	25	35	35

1. Tallene for hele landet er vægtede i forhold til antal kommuner i de to strata.

Procentangivelserne i tabel 5.1 i kolonnen ”Hele landet” er næsten identiske med angivelserne i kolonnen ”De øvrige kommuner”. Det skyldes, at besvarelserne fra kommuner i stratomet ”De øvrige kommuner” vægtes meget højere end besvarelser fra kommuner i stratomet ”De største kommuner”, når der opregnes til andele blandt samtlige landets kommuner, fordi der er udvalgt en stikprøve af kommuner

<sup>1</sup> Bortset fra, at den første svarkategori ikke meningsfyldt kan bruges sammen med de øvrige.



blandt ”De øvrige kommuner”, mens der var tilsigtet en totaloptælling blandt de 14 største kommuner<sup>2</sup>.

Man fortsatte med at spørge kommunerne:

”Hvad gør kommunen for at inddrage virksomhederne i indsatsen over for svage-  
re grupper af kontanthjælpsmodtagere i almindelighed. (Dvs. grupper, som ikke  
umiddelbart er arbejdsmarkedsparete, uanset hvor lang tid de har modtaget kon-  
tanthjælp mv.)?”

Svarkategorierne fremgår af tabel 5.2, hvor kategori nr. (1) ikke meningsfyldt kan  
bruges sammen med de øvrige<sup>3</sup>.

**Tabel 5.2**

Kommunernes bestræbelser for at inddrage virksomhederne i indsatsen over for kontant-  
hjælpsmodtagere i almindelighed. (Det vil sige grupper, som ikke umiddelbart er arbejdsmar-  
kedsparete, uanset hvor lang tid de har modtaget kontanthjælp). Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Kommunen inddrager ikke virksomheder i denne indsats	10	27	26
(2) De svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere indgår i det samarbejde, kommunen i forvejen har med virksomhederne vedr. integration af kontanthjælpsmodtagere på arbejdsmarkedet	100	79	80
(3) Samarbejder med udvalgte virksomheder om indhold og tilrettelæggelse af nogle af kommunens tilbud for de svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere	67	63	63
(4) Kommunen benytter sig i vidt omfang af mentorordning	33	5	7
(5) Andet	33	26	27
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(5)	9	19	28

Selv om vi ikke har en målestok for, hvad der er hensigtsmæssigt, er det alligevel bemærkelsesværdigt, at op til hver fjerde af kommunerne i landet ikke inddrager virksomheder i indsatsen over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere og åbenbart heller ikke i forbindelse med kommunens almindelige samarbejde med virksomheder om integration af kontanthjælpsmodtagere. Hvilke strategiske over-

<sup>2</sup> Det endte dog også med en meget stor stikprøve blandt de 14 største kommuner, fordi 3 undlod at deltage.

<sup>3</sup> Det er nok sket for et par kommuners vedkommende.

vejelser og lokale arbejdsmarkedssituationer det nærmere dækker over, ved vi ikke. Besvarelsene må vel forstås således, at mindst 4 ud af 5 kommuner også tænker på de svageste kontanthjælpsmodtagere, når de samarbejder med virksomheder eller udvalgte virksomheder om integration af kontanthjælpsmodtagere på arbejdsmarkedet. Mentorordning er åbenbart noget, som kun de største kommuner bruger. Brugen af mentorer eller personlige vejledere er et instrument, som man i fremtiden må forvente blive brugt i stigende omfang, idet mentorer vil kunne frikøbes helt eller delvist i forbindelse med virksomhedspraktikansættelse med løntilskud ifølge den nye lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

## 5.2 Kontanthjælpsmodtagere med risiko for langvarig forsørgelse

Det er åbenbart, at tidlig indsats vil kunne forhindre nogle personer i at udvikle sig til langvarigt forsørgede klienter. Derfor stillede man også kommunerne spørgsmålet:

”Forsøger kommunen på et tidligt tidspunkt at indkredse kontanthjælpsmodtagere, som er i risiko for at komme til at tilhøre gruppen af svage kontanthjælpsmodtagere?”

Formuleringen ”et tidligt tidspunkt” er en ret rummelig formulering, ligesom kommunens formodede handlinger søges genkaldt med ordene ”Forsøger” og ”indkredse”. 91 pct. af de største og 85 pct. af de øvrige kommuner i stikprøven bekræftede spørgsmålet<sup>4</sup>. På trods af så brede formuleringer af de centrale spørgsmål er der alligevel et mindre antal kommuner – omkring 15 pct. – som ikke har tidlig indkredsning som bevidst kommunal strategi eller værktøj.

Man fortsatte så med at spørge<sup>5</sup>: ”På hvilken måde søger kommunen at indkredse sådanne kontanthjælpsmodtagere?” Besvarelsene er opsummeret i tabel 5.3. Arbejdsevnetoden er pligtig at bruge i sager om førtidspension, fleksjob og revalidering, men kan også bruges som værktøj i forbindelse med sager om kontanthjælp, aktivering og sygedagpenge, når ”borgerens arbejdsevne og arbejdsmarkedstilknytning er eller kan være truet”. Jf. vejledningen (2002)<sup>6</sup>. Arbejdsevnetoden er da også blevet brugt flittigt i kommunerne, når de har forsøgt at indkredse personer, der var under risiko for at komme til at tilhøre de svage kontanthjælpsmodtagere, som vi definerer dem hér i undersøgelsen, jf. tabel 5.3. 9 ud af 10 af de sto-

---

<sup>4</sup> Omregnet til landsplan svarer det til, at 86 pct. af kommunerne bestræber sig på en tidlig indkredsning.

<sup>5</sup> Kun kommuner, som bekræftede en tidlig indkredsning, fik stillet spørgsmålet.

<sup>6</sup> Beskæftigelsesministeriet: Vejledning til bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne. Nr. 112 af 11. nov. 2002.

re kommuner bruger således metoden i denne sammenhæng ligesom 3 ud af 4 af de øvrige kommuner gør. Indtil 1.7.2003 var vejledningen om rådigheds- og sanktionsregler mv. gældende<sup>7</sup>. Vejledningen opererede med en 5-punkts opdeling af kontanthjælpsmodtagere gående fra helt arbejdsmarkedssparate til absolut ikke arbejdsmarkedssparate og indeholdt anvisninger på, hvilke grupper der skulle tilmeldes hos AF. Denne vejledning anvendes omtrent halvt så hyppigt i den slags sager som arbejdssejningsmetoden. Desuden har en del kommuner afkrydset svarkategorien ”Kommunens egen metode”, som vi ikke har spurgt nærmere til. Endvidere tilkendegiver 70 pct. af kommunerne, at ”sagsbehandlerens eget skøn” også bruges til at indkredse sådanne kontanthjælpsmodtagere, som er udsat for den omtalte risiko. Informationsværdien af sidstnævnte svar skal næppe overdrives, idet indplacering af personer efter de to vejledninger er behæftede med elementer af skøn.

**Tabel 5.3**

Måden som kommuner på et tidligt tidspunkt forsøger at indkredse kontanthjælpsmodtagere på, som er i risiko for at komme til at tilhøre gruppen af svageste kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Arbejdsevne-metoden	90	78	79
(2) Ved brug af vejledningens 5-punkts opdeling	50	35	35
(3) Kommunens egen metode	70	26	29
(4) Sagsbehandlerens eget skøn	70	70	70
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(4)	10	23	33

Problemstillingen om den tidlige indkredsning af personer fortsættes ved at stille spørgsmålet<sup>8</sup>: ”På hvilket tidspunkt søger kommunen at indkredse sådanne kontanthjælpsmodtagere?”. Svarkategorierne fremgår af forspalten i tabel 5.4.

Efter aktivloven skal unge under 30 år senest have tilbud om aktivering efter 3 måneders sammenhængende modtagelse af kontanthjælp, mens personer, som er fyldt 30 år, senest skal have tilbud om aktivering, når de har modtaget kontanthjælp i en sammenhængende periode på 12 måneder. Uheldigvis summerer pro-

<sup>7</sup> Socialministeriet: Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler m.v. for kontanthjælpsmodtagere. Nr. 49 af 24. april 2001.

<sup>8</sup> Kun kommuner, som bekræftede en tidlig indkredsning, får stillet spørgsmålet.

centangivelserne i tabel 5.4 til mere end 100 pct. især for de under 30-årige<sup>9</sup>. Det vil være en venlig fortolkning at sige, at omkring 80 pct. af landets kommuner straks ved første henvendelse vurderer, om unge under 30 år er i risiko for at komme til at tilhøre gruppen af svage kontanthjælpsmodtagere. En mere uvenlig fortolkning siger, at omtrent hver femte kommune først foretager denne vurdering inden 1 år efter første henvendelse. Formentlig angår denne sene vurdering udvalgte grupper af unge. Vurderingen af kontanthjælpsmodtagere, som er fyldt 30 år, sker formentlig for ca. 90 pct. af kommunerne, inden der er gået 3 måneder efter første henvendelse.

**Tabel 5.4**

Tidspunktet for, hvornår kommunerne søger at indkredse kontanthjælpsmodtagere, som er i risiko for at komme til at tilhøre gruppen af svageste kontanthjælpsmodtagere. Procent.

	Største kommuner		Øvrige kommuner		Hele landet	
	Under 30 år	Over 30 år	Under 30 år	Over 30 år	Under 30 år	Over 30 år
(1) Straks ved første henvendelse	90	50	78	65	79	64
(2) Før 3 måneder efter første henvendelse	80	40	57	26	58	27
(3) Inden 1 år efter første henvendelse	20	20	22	4	22	5
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(3)	10	10	23	23	33	23

### 5.3 Den politiske ledelse af indsatsen for de svageste kontanthjælpsmodtagere

Man var også interesseret i at få kortlagt, i hvor høj grad kommunens politiske ledelse har interesseret sig for indsatsen for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, og på hvilken måde den så har gjort det. Det gjorde man ved at stille spørgsmålet:

<sup>9</sup> Svarkategorierne var tiltænkt at være gensidigt udelukkende, men er ikke blevet opfattet sådan af en række kommuner. For disse kommuner kan forklaringen være, at kommunen har forskellige politikker over for forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere. Det kunne være forklaringen på, at relativt mange af de unge vurderes for 3 måneder efter første henvendelse, hvor der senest skal visiteres til de forskellige aktiveringsforanstaltninger.

”Har kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller socialudvalget truffet beslutninger vedrørende socialforvaltningens indsats over for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere inden for de seneste 3 år?”

Måderne, som disse instanser kunne interessere sig for området på, er listet som svarmuligheder i form af forskellige styringsmåder, jf. tabel 5.5. Hvis kommunens politiske ledelse har truffet beslutninger, har kommunen kunnet afkrydse indtil flere forskellige styringsmåder.

**Tabel 5.5**

Måden, hvorpå kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller socialudvalget har truffet beslutninger vedrørende socialforvaltningens indsats over for de svageste grupper kontanthjælpsmodtagere inden for de seneste 3 år. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Intet foretaget sig	0	20	19
(2) Givet en økonomisk ramme	64	16	19
(3) Overordnet målsætning	73	68	68
(4) Fastsat målbare mål for indsatsen	45	12	14
(5) Foretaget systematisk opfølgning på målene	36	12	13
(6) Andet	36	20	21
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(6)	11	25	36

Det fremstår, som om hver femte af de øvrige kommuner ikke har truffet nogen form for beslutninger vedrørende indsatsen for de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Og hvis de har truffet beslutninger om indsatsen, har de truffet færre beslutninger om måden at styre indsatsen på end de største kommuner. Det afspejler selvfølgelig også behovet for at træffe beslutninger hos mindre kommuner med få svage ledige. Den hyppigst nævnte styringsform er fastsættelse af ”overordnet målsætning”, som i de fleste større kommuner understøttes af en økonomisk ramme for indsatsen og for under halvdelens vedkommende af målbare mål for indsatsen og systematisk opsamling på målene. I de øvrige kommuner understøttes den overordnede målsætning kun i begrænset omfang af de øvrige nævnte styringsformer.

## 5.4 Kommuners evaluering af indsatsen for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere

Til brug for vurderingen af kommunernes indsats valgte man også at undersøge, i hvor høj grad kommunerne evaluerer deres egne tilbud, som de svageste kontanthjælpsmodtagere deltager i, og hvordan kommunerne bruger resultaterne af eventuelle evalueringer. Til indledning stillede man spørgsmålet: "Evalueres tilbudene (aktiveringsprojekter, virksomhedsrettede tilbud) for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med hensyn til effekter?" I spørgsmålsformuleringen bruges bevidst målgruppen "meget langvarige kontanthjælpsmodtagere", fordi man mente, at kun de største kommuner igangsætter egne projekter, som kun er målrettet særlige grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere. Svarkategorierne fremgår af forspalten til tabel 5.6<sup>10</sup>.

Tabel 5.6

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

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Ja, alle foranstaltninger	82	52	54
(2) Ja, udvalgte foranstaltninger	36	32	32
(3) Nej	27	32	32
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(3)	11	25	36

Omkring hver tredje kommune evaluerer ikke deres egne aktiveringsforanstaltninger for de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere. Der er måske en tendens til, at de største kommuner i højere grad evaluerer alle deres foranstaltninger for denne gruppe. I forlængelse heraf tilkendegiver næsten samtlige kommuner, at deres sagsbehandlere kender effekten af foranstaltningerne, når de visiterer de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere til tilbudene<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Svarkategorierne var tiltænkt at være gensidigt udelukkende, men kommunerne har ikke respekteret denne opfattelse, idet nogle har afkrydset flere svarmuligheder. Det kan måske skyldes, at især større kommuner har tænkt på flere grupper af meget langvarige kontanthjælpsmodtagere, som man jo også har fokuseret på tidligere i spørgeskemaet.

<sup>11</sup> Spørgsmålet lød: "Kender sagsbehandlere, som visiterer meget langvarige kontanthjælpsmodtagere til tilbudene, effekten af tilbudene?"

Man ville også vide, om kommunerne tilstræber at vide, hvor mange langvarige kontanthjælpsmodtagere der kommer ud af kontanthjælp, fx i beskæftigelse. Man stillede spørgsmålet:

”Udarbejder kommunen regelmæssigt opgørelser over, hvor mange af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere som kommer ud af kontanthjælp, kommer i støttet beskæftigelse, eller udsluses til andre tilbud?”

Lidt under halvdelen af kommunerne (43 pct.) udarbejder den slags opgørelser; måske lidt flere blandt de større kommuner. I forlængelse heraf spørges der også om, hvordan den slags opgørelser bruges<sup>12</sup>. Svarkategorierne fremgår af tabel 5.7. Det er dog under halvdelen af de 38 kommuner, som returnerede et besvaret spørgeskema, som svarer på dette opfølgende spørgsmål.

**Tabel 5.7**

Anvendelse opgørelser og evalueringer som et led i sagsbehandleres vurdering af de forskellige tilbud i forbindelse med visiteringsprocessen. Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Ja, anvendes af sagsbehandlere	67	82	81
(2) Sendes til politikere/politiske udvalg	50	60	59
(3) Sendes til cheferne i forvaltningen	50	60	59
(4) Nej, anvendes ikke af sagsbehandlere	50	10	13
Mindste antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(4)	6	10	16

Omkring 4 ud af 5 kommuner bekræfter, at den slags opgørelser anvendes af sagsbehandlerne i deres visiteringsarbejde. Desuden sendes opgørelserne også hyppigt til politikerne i de relevante udvalg, som også hyppigt har besluttet nogle overordnede mål for indsatsen, jf. tabel 5.5. Det ser ud til at være sjældent (13 pct.), at kommuner laver den slags opgørelser uden at bruge dem på en eller anden måde<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Spørgsmålet lød: ”Anvendes opgørelser og evalueringer som et led i sagsbehandlerens vurdering af de forskellige tilbud i forbindelse med visiteringsprocessen?”

<sup>13</sup> De største kommuner er dog ikke konsistente i deres svarafgivelse, idet svarprocenter for kategorierne (1) og (4) summerer til mere end 100 pct.

## 5.5 Kommunernes indsats for flygtninge og indvandrere

Vi har tidligere beskrevet, at omkring hver fjerde blandt de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere har så mangelfulde dansk kundskaber, at det ifølge kommunernes vurdering udgør en barriere for beskæftigelse. Kommunerne vurderer endvidere, at omkring hver tredje blandt de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere består af flygtninge og indvandrere med så mangelfuld forståelse for danske virksomheds- og arbejdsmarkedsforhold, at det udgør en barriere for at indgå i dansk virksomhedskultur, jf. tabel 4.9. Alene omfanget af langvarige kontanthjælpsmodtagere af fremmed herkomst motiverede, at man valgte at fokusere på kommunernes indsats for at få de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med flygtninge- eller indvandrerbaggrund<sup>14</sup> ud på arbejdsmarkedet.

Man indledte emnet med spørgsmålet:

”Foretager kommunen systematisk afdækning af formelle og uformelle kompetencer hos kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund. Her tænkes på uddannelser og jobberfaringer fra hjemlandet?”<sup>15</sup>

Besvareelserne er summeret i tabel 5.8. Som det fremgår, har især nogle af de største kommuner afkrydset begge de to øverste svarkategorier, selv om de synes at være gensidigt udelukkende. Det benægtende svar er formentlig pålideligt, og tilbøjeligheden til at afgive dette svar afhænger ikke af kommunernes størrelse hverken med hensyn til indplacering i stratum eller antal meget langvarige kontanthjælpsmodtagere af fremmed herkomst<sup>16</sup>.

Man har søgt de bekræftende svar uddybet med et spørgsmål om, på hvilken måde kommunen så afklarer evt. kompetencer. Svaret fremgår af bilagstabel 5.8. Desværre har ganske mange store kommuner afkrydset kombinationer af svarkategorier, som ikke meningsfyldt kan afkrydses sammen. En forsigtig fortolkning tilsiger, at de fleste kommuner antagelig afklarer evt. kompetencer ved samtaler, når kontanthjælpsmodtagerne deltager i kommunale projekter eller er udstationeret i virksomheder (med tilskud).

Man fortsatte emnet med spørgsmålet:

---

<sup>14</sup> Gruppen af flygtninge og indvandrere, som vi her fokuserer på, er altså mere omfattende end de svageste grupper af flygtninge og indvandrere, jf. den tidligere beskrevne sondring i kapitel 3.

<sup>15</sup> Forinden havde man i en mellemtekst i spørgeskemaet gjort opmærksom på, at de efterfølgende spørgsmål omhandlede den beskrevne gruppe af flygtninge og indvandrere.

<sup>16</sup> Man har ikke bedt kommunerne oplyse antal kontanthjælpsmodtagere af fremmed herkomst. Som indikator herfor har man derfor brugt andelen af de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere, som har mangelfulde dansk kundskaber i en sådan grad, at det udgør en barriere for beskæftigelse.



”Foretager kommunen holdningsbearbejdelse af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund med henblik på at få dem til at (fortsætte med at) søge arbejde?”

Samtlige de største kommuner svarer bekræftende, mens ca. 80 pct. af de øvrige kommuner bekræfter svaret. Det er især de mindste kommuner med hensyn til kontanthjælpsmodtagere af fremmed herkomst, som er tilbøjelige til at svare benægtende eller undlader at svare.

**Tabel 5.8**

Systematisk afdækning af formelle og uformelle kompetencer hos kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund i kommunerne. Der tænkes på uddannelser og jobberfaringer fra hjemlandet. Procent.

		Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1)	Ja, for alle	45	52	52
(2)	Ja, efter individuel vurdering	64	30	33
(3)	Nej	18	22	22
	Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(3)	11	23	34

I forlængelse heraf spurgte man: Forsøger kommunen at få virksomheder til også at ansætte meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund?”. Igen svarer samtlige større kommuner bekræftende på spørgsmålet, mens ca. 90 pct. af de øvrige kommuner bekræfter. Det er igen de ”mindre” kommuner, som er tilbøjelige til at undlade at opfordre virksomheder eller undlader at besvare spørgsmålet.

Man afsluttede emnet ved at spørge:

”Har kommunen aftaler med eller fået en fast praksis med nogle lokale virksomheder om fx praktikpladser, støttet beskæftigelse mv. for meget langvarige kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- eller flygtningebaggrund?”

Omkring 80 pct. af de største kommuner bekræfter spørgsmålet, mens det er tilfældet for halvdelen af de øvrige kommuner. Det er især de ”mindre” kommuner, som er tilbøjelige til ikke at have sådanne aftaler mv. eller undlader at besvare spørgsmålet.



# BILAGSTABELLER

## Bilagstabel 4.4

Virkemidler ved kommunens tilbud som fremmer tilegnelsen af personlige kompetencer (dvs. motivation, omtanke, initiativ, omhu, mødestabilitet, samarbejdsevne, vilje til at lære nyt mv.), og grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere, som har meget svært ved at tilegne sig sådanne personlige kompetencer.

Virkemidler ved kommunens tilbud som fremmer tilegnelsen af sådanne personlige kompetencer	Grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere, som har meget svært ved at tilegne sig sådanne personlige kompetencer
De største kommuner:	
1. At indgå i arbejdsfællesskab, hvor der er produktion og afsætning tydeliggør nødvendigheden af, at den enkelte føler sig uundværlig. Det fremmer møde mødestabilitet, samarbejdsevner. At være en del af en hverdag skaber struktur og overblik. Kommuner har et etableret værn for de personer, de udsluser fra aktivering til fleksjob, virksomhedsrevalidering,	a. Kontanthjælpsmodtagere der igennem årevis har haft alkohol/pillemisbrug. b. Demotiveret pga. af meget lange ledighedsperioder. c. Klienter der føler/oplever at systemet er efter dem. d. Klienter som ikke oplever at forvaltningen tager sig af dem og deres problemer
2. Via vores aktiveringsprojekt /daghøjskoleforløb afklares de personlige kompetencer. De forsøger afklare udplacering efter individuelle hensyn	a. Ja, specielt kvinder med udenlandsk baggrund og andre kulturelle barrierer. b. Svage unge, personer på langvarig kontanthjælp, der aldrig har haft tilknytning til arbejdsmarkedet.
3. Individuelle samtaler/vurderinger i tilbud det af sociale kompetencer	0
4. Aktivering så tæt på/i samarbejde med AF og private virksomheder.	a. Unge stofmisbrugere. b. andengenerationsindvandrere c. Kvinder, anden etnisk baggrund over 30 år
5. Tilbud der fokuserer direkte på at løse de problemer	0
6. Overordnet anvende arbejdsevnetoden. Konkret anvendes individuelle handleplaner, der tager højde for de indsatser, som er nødvendige for den enkelte. Det er typisk for tilbudene, at der er mulighed for at give tæt opfølgning	Personer med misbrug er nok den gruppe der har vanskeligst ved at tilegne sig kompetencerne. Generelt forsøger vi i kommunen at få private arbejdspladser ind så tidligt i forløbet som muligt. De sent udviklede er en vanskelig gruppe
7. Tæt kontakt og opfølgning. Anvende arbejdsevnetoden som ramme og i et udviklingsperspektiv	Misbrugere
8. At de beskæftigelsestilbud der etableres er tilrettelagt sådan at de sociale kompetencer indgår med andre	Ja
9. Der gøres i projektaktivering et stort arbejde med de personlige kompetencer, herunder selvværdsfølelsen	
10. Opkvalificering på projekter og særligt tilrettelagte vejledningskurser med tæt opfølgning	Misbrugere. 2. og 3. generations kontanthjælpsmodtagere
11. Sociale og erhvervsrettede projekter	Nej – vanskelighederne rammer bredt over alle grupperne

Virkemidler ved kommunens tilbud som fremmer tilegnelsen af sådanne personlige kompetencer	Grupper blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere, som har meget svært ved at tilegne sig sådanne personlige kompetencer
De øvrige kommuner:	
1. Intensiv rådgivning/vejledning. Arbejdsprøvning. Aktivering i projekter. Relevante handle-/jobplaner. Tæt opfølgning. Kurser	Dem der har massive sociale problemer, som er uden for behandlingsrækkevidde
2. Nej	Vi giver tilbud til alle, hvor der er mulighed/evne/vilje
3. Personlig samtaler/vejledning Psykologhjælp Daghøjskole eller lign. Kurser med henblik på modning/personlig udvikling	a. Personer med karakterafvigelse b. Personer med voldelig og truende adfærd
4. Respekt, interesse og vedholdenhed	0
5. Træning i sociale færdigheder	Næsten alle
6. Lære at møde i aktivering og dermed også lære at omgås andre, at komme i arbejdsprøvning/praktik hos private arbejdsgivere	Misbrugere og psykisk syge
7. Stabilitet	Ja, samtlige
8. Opstartet nyt projekt 1.7.2003, som er individuelt tilpasset den enkelte, Arbejdsmarkedscenter, Job og uddannelse	Afvente de nye erfaringer
9. Via aktivering og revalideringstiltag forsøge at bibringe folk de manglende kompetencer	Ja
10. Individuelle forløb	0
11. Aktivering på egen jobcenter, hvor der tages individuelle hensyn, med henblik på at lære de færdigheder, der skal til på arbejdsmarkedet.	Ja
12. Opkvalificering af de bløde kompetencer i aktiveringsindsatsen	Gruppen med massive sociale og familiære problemstillinger, hvor den sociale arv ikke er blevet brudt
13. Sprog, Jobtræning/praktik på udvalgte virksomheder	a. Udlændinge b. Personer med begrænset skolegang c. Personer med psykiske problemer d. Enlige mødre
14. Socialisering i særligt tilrettelagte aktiveringsprojekter. Kræve mødestabilitet gennem træk i kontanthjælp ved udeblivelse efter konkret skøn	a. Misbrugere b. Ofre for misbrug c. Følelsesmæssigt skadede d. Tidligt skadede pga. forældres misbrug e. Svagt begavede, understimulerede f. Indvandrere, som har været i landet i mange år
15. Jobkonsulenter, kurser mv.	Ja, analfabeter, sent udviklede
16. Arbejde med personlige kompetencer, kendskab til arbejdsmarkedet, etablering af sikkerhedsnet ved jobsøgning, tilsyn på virksomheder (opfølgning på ans)	0
17. Nej	Nej

## Bilagstabel 4.6

Typen af indsatser og særligt succesrige indsatser, som kommunen benytter over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere med en kriminel fortid

Indsatstyper over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere med kriminel fortid	Særligt succesrige former for indsatser over for denne gruppe
De største kommuner:	
1. a. Kommunen benytter kommunalt aktiveringshus b. Specielle tilfælde købe projektpladser ekstern (til unge)	Nej
2. Intet specielt rettet mod målgruppen, der benytter de eksisterende projekter	Intet specielt rettet mod målgruppen, der benytter de eksisterende projekter
3. Individuelt tilrettelagt i samarbejde med kriminalforsorgen, behandlingsinstitutioner. o. lign	0
4. Mentorordning	Mentorordning
5. Samme tilbudstyper som til andre på samme parathedsniveau samt kriminalforsorgens egne særlige tilrettede tilbud fx på Skejby ungdomspension	Særligt tilrettede tilbud i selvejende institutioner
6. Individuelt vurderet, eget projekt	Ja da, det er individuelt vurderet
7. En bred vifte af særligt tilrettede tilbud	Der sættes på indsatser, som arbejder med problemstillinger som selvtillid, selvværd, samarbejde med andre
8. Behandlings-/afprøvningsinstitution, Virksomhedspraktik m. personlig rådgiver	0
9. Aktuelt 2 projekter der retter sig mod denne gruppe (job, uddannelse og vejledning)	Revalideringsværktøjet, samt fremskaffe job

Fortsættes ...

Indsatstyper over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere med kriminel fortid	Særligt succesrige former for indsatser over for denne gruppe
De øvrige kommuner:	
1. Tæt kontakt. Udredning af personens forhold. Tilpasset handlingsplan i forhold til ressourcer og begrænsninger. Evt. psykologsamtaler. Aktivering i projekt/arbejdsgiver. Evt. uddannelsesforløb.	Nej
2. Vi benytter en individuel tilrettelagt indsats, der tager udgangspunkt i personens egne ønsker	0
3. De deltager på lige fod med øvrige kontanthjælpsmodtagere	Nej
4. Arbejdstræning, løntilskud, særlige projekter, motivationsforløb	Nej
5. Behandlingscenter for stofmisbrugere. Psykiatrisk behandling. Alkoholbehandling	0
6. a. Særlige projektfølger for unge hos private arbejdsgivere. b. Støtte fra boligsocial medarbejder som også følger op på dagaktivitet.	Inddragelse af arbejdsgivere, bolig-social medarbejder. Tværfaglig socialarbejder-koordinering af indsats
7. Almindelig aktivering – særlige tilbud	0
8. Kommunale projekter	0
9. Almindelig kommunal aktivering projekthold	Nej
10. Tamu	Tamu
11. Kommunal aktivering private arbejdsgiver	Kommunal aktivering
12. Visiteres til de eksisterende aktivitetstilbud, som kommunen har	Nej
13. Individuelle tiltag	0
14. Misbrugsbehandling, aktiveringsprojekter, virksomhedspraktik	0
15. Individuel behandling samt aktivering	Nej
16. I det tilfælde hvor det er muligt benyttes særligt tilrettede aktiveringstilbud i samarbejde med kriminalforsorgen og/eller streetwalker samt pgl. Selv	Særligt i forhold til de unge er streetwalker en stor ressource. Kan etablere og forbedre samarbejdet mellem den unge og forvaltningen.
17. Særligt tilrettede aktiverings/rev. tilbud i privat regi – kurser, projekter, behandlingstilbud mv.	Nej
18. Generelt tages der udgangspunkt i den enkeltes situation, og indsatsen for at bringe sociale kompetencer/gøre pågældende parat til arbejdsmarkedet tager sit afsæt der	Nej
19. Opholdssteder, individuel vejledning	Nej

## Bilagstabel 4.7

Typer af indsatser og særlige succesrige indsatser, som kommunen benytter over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere med misbrugsproblemer.

Indsatstyper over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere med misbrugsproblemer som følge af alkohol og narkotika	Særlige succesrige former for indsatser over for denne gruppe
<b>De største kommuner:</b>	
1. Alkoholmisbrugere benytter bl.a. alkoholenheder i HS. Stofmisbrugere går i ambulant behandling på kommunens rådgivningscenter, som har 2 åbne væresteder tilknyttet	Vi bruger egentlig døgnbehandlingstilbud for visse opgaver, såvel for alkohol- som stofmisbrugere.
2. Alkoholambulatoriet, ungdomsbutik, personer i døgnbehandling, center for misbrug i Ribe Amt, værkstedsprojekter	De nævnte tilbud
3. Vejle Amts sociale udviklingscenter	0
4. Der er etableret værestedstilbud særskilt til alkohol- og narkomisbrugere. Egentlig behandling af misbrug finder sted i amtslig regi.	For personer med meget svær misbrug med social deroute til følge er værkstedstilbudene ofte bedre end mere individuel og målrettet behandlingsindsats. Værkstederne giver mulighed for forpligtende kontakt over lang tid, hvilket giver den enkelte mulighed for at tage ansvar
5. Kommunale beskæftigelsesprojekter	Det er meget individuelt
6. Social aktivering med struktur og hverdagslivet som det primære mål	De nævnte aktiviteter
7. Misbrugscenterets tilbud/amtet	Misbrugscenteret
8. Der satses på indsatser, som arbejder med problemstillinger som selvtillid, selvværd, samarbejde med andre	De nævnte aktiviteter
9. Kommunen har i 2003 oprettet et særligt projekt til denne gruppe, og knyttet en misbrugskonsulent hertil	Projektet er ikke blevet evalueret endnu.
10. Amtslige tilbud og private opholdssteder	Så længe borgeren er i aktuel misbrug benyttes kun behandlingstilbud

Fortsættes ...

Indsatstyper over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere med misbrugsproblemer som følge af alkohol og narkotika	Særlige succesrige former for indsatser over for denne gruppe
De øvrige kommuner:	
1. Tæt kontakt. Udredning af sagen. Motivationsarbejde for behandling. Etablering af behandling. Tæt opfølgning. Evt. psykologhjælp. Evt. sanktioner	Nej
2. Amtskommunal indsats kombineret med eget projekt, der kun tager udgangspunkt i personens egne ønsker	0
3. Frederiksborg Amts alkoholambulatorium	0
4. Misbrugscenter, bostøtte, ambulatoriet	Nej
5. Behandlingscenter for stofmisbrugere. Psykiatrisk behandling. Alkoholbehandling	0
6. Amtets behandlingstilbud, særlige tilrettelagte projektføreløb, antabus udlevering på rådhuset, hjælp til administration af økonomi	Fast kontaktperson på administration af økonomi for bl.a. at sikre boligfastholdelse.
7. Særlige tilbud	0
8. Amtets behandlingstilbud evt. kombineret med aktiveringstilbud	0
9. Amtets alkoholrådgivning	Nej
10. Amtets tilbud	Alkoholambulatoriet
11. Kommunal aktivering, private arbejdsgiver	Kommunal aktivering
12. Cafe xxxxx – socialt værested. Projekt bostøtte – pædagogisk hjælp (målgruppen er blandet)	0
13. Henvisning til center for misbrug Minnesota alkoholambulatoriet	0
14. (uforståelig besvarelse)	
15. Amtets tilbud	0
16. Pt. Har vi ingen misbrugsproblemer, der har gået over 4 år.	
17. Misbrugsbehandling, aktiveringsprojekt	Misbrugsbehandling – døgn
18. Sender dem til misbrugsbehandling	Behandling
19. Misbrugscentre	0
20. Samarbejde med læger, aktiveringssteder og andre involverede	0
21. Behandlingssteder, Amts-behandling, særligt tilrettelagte revalideringer, aktiveringsforløb i privat regi	Nej
22. Samarbejder med amtets misbrugscenter; den pågældende får antabus på virksomheden eller på projekt	Nej
23. Behandlingsinstitutioner	Nej



## Bilagstabel 4.8

Typer af indsatser og særlige succesrige indsatser, som kommunen benytter over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere, som er sent udviklet.

	Indsatstyper over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere, som er sent udviklet	Særlige succesrige former for indsatser over for denne gruppe
De største kommuner:		
1.	Jobtræning, praktik og produktionsskole	Nej
2.	Aktiveringsprojekter, ungdomsskolen, produktionsskolen, særlige højskoleforløb, støtte via SUF og lignende	Aktiveringsprojekter, ungdomsskolen, produktionsskolen, særlige højskoleforløb, støtte via SUF og lignende
3.	Amtsspecialskolen for voksne	0
4.	Individuel målrettet aktivering samt henvisning til det amtslige revalideringsværksted, som har et særligt forrevalideringstilbud til unge sent udviklede	0
5.	Kombinerede undervisnings og praktikforløb	Eks: "Tilværelse med udsigt" med 37% udslusning indenfor 2 år
6.	Projekt via komb. botilbud/erhv./fritid	Projekt via komb. botilbud/erhv/fritid og fleksjob
7.	Særlig tilrettelagt tilbud, eget projekt/vafsu. mv.	Særlig tilrettelagt tilbud
8.	Produktionsskole, særlige projekter	Spørgsmålet kan ikke besvares, når man ikke ved, hvilke særlige former for indsatser, der tænkes på i spørgsmålet
9.	Amtslige og private tilbud	De nævnte
De øvrige kommuner:		
1.	Social træning. Anvendelse af døgnplacering. Højskoleophold. Revalidering. Tæt opfølgning	Nej
2.	Jobtræning, praktikker og amtslige tilbud, produktionsskole, højskole	Nej
3.	Opholdssted med bo og erhvervstræning, støtte af bolig-socialmedarbejder	0
4.	Almindelig kommunal aktivering projekthold	Nej
5.	Kommunal aktivering	Nej
6.	Kommunal aktivering, private arbejdsgiver	0
7.	Amtslige institutioner, husholdningsskoler, Virksomhedspraktik, Fleksjob	0
8.	Erhvervsmodnende erhvervs kurser aktivlovens §48+servicelovens §73	De nævnte aktiviteter
9.	Amtets tilbud	
10.	Aktivering og arbejdsprøvning. Skolegang	Aktivering og arbejdsprøvning. Skolegang
11.	Virksomhedspraktik - botræningstilbud	Botræningstilbud
12.	Målrettet aktivering, forreval. Botræning, bofællesskaber	De nævnte
13.	Særlig tilrettelagte aktiverings- og afklaringsforløb	Indsatsen overfor sent udviklede skal iværksættes tidligt for at opnå størst succes. Dermed sker udslusning inden 4 år på kontanthjælp, hvorfor kommunen kun har en lille andel af denne tunge gruppe. Indsatsen kræver samarbejde med børn og familieafdelingen.
14.	Særlig tilrettelagte kursusforløb	Nej
15.	Specialskoler	Specialskoler (PMU + EGU)

## Bilagstabel 4.9a

Typer af indsatser og særlige succesrige indsatser, som kommunen benytter over for svagere grupper af dansksprogede kontanthjælpsmodtagere, som har læse- og staveproblemer i et sådant omfang, at det udgør en barriere for beskæftigelse.

Indsatstyper over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere, som har læse- og staveproblemer	Særlige succesrige former for indsatser over for denne gruppe
De største kommuner:	
1. Ordblindbutikken "spec. Projekt" du afdækker problemet og aktivt lære dem. Spec. Kursusforløb i VUC-regi	Nej
2. Amtets specialundervisning, daghøjskoleforløb,	Amtets specialundervisning, daghøjskoleforløb,
3. Læse- stavekurser, ASV, VVU og VUC	De nævnte aktiviteter
4. ASV Kolding	ASV Kolding
5. Undervisning for nogle, praktisk aktivering for andre	0
6. Særligt tilrettelagte tilbud ved oplysningsforbund og VUC	Nej
7. Tilbud om undervisning sammen med aktivering i projekt	0
8. VUC, daghøjskole, diverse uddannelses tilbud med særlig tilrettelagt dansk undervisning	VUC, daghøjskole, diverse uddannelses tilbud med særlig tilrettelagt dansk undervisning
9. Daghøjskole med læse- og stave undervisning, VUC med læse- og staveundervisning	De nævnte aktiviteter
10. Amtslig ordblind-undervisning	Det nævnte
11. Amtslige og private tilbud	De nævnte
De øvrige kommuner:	
1. Relevante tilbud evt. via amtet	Nej
2. Niveaudelt undervisning på kommunikationscenteret	0
3. Undervisning på kommunikationscenteret	Nej
4. Specialundervisning	0
5. A-Z kurser	0
6. Træning	0
7. Specialskoler	Nej
8. VUC	0
9. Tale og høre institut, VUC	0
10. Særlig tilrettelagt uddannelse. Fx FVU og EGU	0
11. Læse- og stavekurser	Læse- og stavekurser
12. Eget projekt	Eget projekt
13. Læse/stave undervisning på VUC eller daghøjskole	Læse/stave undervisning
14. FVU	FVU
15. Tale institut, særlige tilrettelagt aktivering med undervisning indlagt	0
16. Særligt tilrettelagte kurser	Nej
17. Kurser på VUC	VUC

## Bilagstabel 4.9b

Typer af indsatser og særlige succesrige indsatser, som kommunen benytter over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere, som har mangelfulde danskundskaber i en sådan grad, at det udgør en barriere for beskæftigelse.

Indsatstyper over for svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere, som har mangelfulde danskundskaber i en sådan grad, at det udgør en barriere for beskæftigelse	Særlige succesrige former for indsatser over for denne gruppe
De største kommuner:	
1. I forbindelse med aktivering er der etableret danskundervisning, udtale grammatik mv., som foregår både individuelt og i grupper.	I aktiveringsprojekter har de i perioder været knyttet en mentor. I virksomhedspraktik er der i perioder udstationeret en sprog lærer
2. Sprogundervisning kombineret med aktivering og virksomhedspraktikker eller ordinær ansættelse.	De nævnte
3. Sprogcenter, kombijob (undervisning på arbejdspladsen)	Kombijob, jobguide/brobyggerordning, cortex.
4. Sprogskole, virksomhedspraktik	0
5. Kombiforløb (job/sprog) sprogundervisning, virksomhedsrettede forløb kombineret med sprogundervisning	virksomhedsrettede forløb kombineret med sprogundervisning
6. Daghøjskole, sprogcenter	De nævnte
7. Sprogskole, VUC	0
8. Sprogskole/virksomhedspraktik	0
9. Sprogskole og projekter	De nævnte
De øvrige kommuner:	
1. Relevante tilbud fx højskoleophold for ordblinde. Undervisning m.	Nej
2. På grund af lavt antal er der altid individuelt tilrettelagte tilbud	0
3. Sprogskole + evt. VUC	Nej
4. Aktivering	0
5. Almindelig kommunal aktivering projekthold	Nej
6. VUC	Nej
7. Sprogskole, VUC, kommunal aktivering, private arbejdsgivere	0
8. Læse- /stavekursus	Det nævnte
9. Eget projekt	0
10. Virksomhedspraktik sprogskole	Kombination af virksomhedspraktik og sprogskole
11. Sprogundervisning	0
12. Danskundervisning/aktivering	Det nævnte
13. Sprogskole	0
14. Dansk kurser	Sprogundervisning
15. Undervisning	Projekter
16. 0	Daghøjskole, anden tilsvarende undervisning

## Bilagstabel 4.9c

Særlige succesrige indsatser, som kommunen benytter over for svagere grupper af kontant-hjælpsmodtagere med indvandrer- flygtningebaggrund for at få dem i beskæftigelse, og grupper iblandt disse, som det er vanskeligt for kommunen at gøre en indsats for at få i beskæftigelse.

Indsatstyper, som har været særligt succesrige i forhold til at få svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere med indvandrer- flygtningebaggrund i beskæftigelse	Grupper med indvandrer-/flygtningebaggrund, som det er meget vanskeligt for kommunen at få i beskæftigelse
<b>De største kommuner:</b>	
1. Kommunen har god erfaring med en særlig virksomhedskonsulentordning, der dels fungerer som brand-slukker, kulturformidler for udlændinge om hvilke krav virksomhederne stiller, samt oversætte de kulturelle koder i mødet mellem virksomhederne/kollegerne og udlændinge.	Udlændinge med meget mangelfuld grundskole. Kulturelle/religiøse barrierer tuika, tørklæde, arbejdets art, dårlig sprogprogression
Socialt partnerskaber med virksomheder.	
2. Kommunen har oprettet en særlig formidlingsenhed, der arbejder med udplacering på det ordinære arbejdsmarked herunder afprøve nye metoder	Personer med helbredsproblemer sammenholdt med store sprogbarrierer og svag boglig og uddannelsesmæssig baggrund
3. Sprogpraktikker i virksomheder	Meget traumatiserede
4. Eks. Forløb i rengøringsbranchen	De hjemarbejdende kvinder
5. EU socialfonds projekt fra kendskab til partnerskab, særlig tilrettelagt daghøjskoleforløb	Bl.a. på grund af påklædning og indstilling, sprog – analfabetisme
6. Kombination af sprogskole og arbejdspraktik., virksomhedsforlagt sprogundervisning	Ældre indvandrerkvinder
7. Målrettet virksomhedskampagne	Analfabeter, Ingen eller kortvarig skolegang Traumatiserede flygtninge
8. Nej	Ja
<b>De øvrige kommuner:</b>	
1. EU-projekt (familieprojekt), "Babuscha"	Ja, flere af disse grupper
2. Nej	Manglende motivation
3. 0	Kvinder: 20-30-årige: barsler Kvinder: 40-årige eller mere: sygdom
4. Nej	Sigøjnere
5. Nej	Ja, dem alle. Xxxx-kommune har lavkonjunktur – der er fra yderpunkt i Xxxx-kommune 60 km til nærmeste større købstadskommune.
6. 0	Traumatiserede
7. Virksomhedspraktik med tæt støtte og opfølgning	Dårligt begavede. Traumatiserede
8. I gang pt.	Kvinder pga. kulturelle forhold
9. 0	Kvinder den gruppe som endnu ikke har tilegnet sig det danske sprog på et brugbart niveau
10. Særligt tilrettelagte kurser	Nej
11. Særligt tilrettelagte tilbud	Nej

## Bilagstabel 5.8

Hvordan afklarer kommunen indvandreres og flygtninges kompetencer? Procent.

	Største kommuner	Øvrige kommuner	Hele landet
(1) Alene gennem samtale	56	12	15
(2) Samtale kombineret med kompetenceafprøvning i kommunale projekter	100	76	78
(3) Samtale kombineret med kompetenceafprøvning i virksomheder	100	88	89
(4) Andet	56	24	26
Antal kommuner som beregningsgrundlag for (1)-(4)	9	17	26

Anm: Pct.-angivelserne summerer til mere end 100. Der er nogle kommuner, som ikke har været opmærksom på, at svarmulighed nr. 1 udelukker nr. 2-4. Svarmulighederne 2 og 3 er dog ikke gensidigt udelukkende. Problemet er størst for de største kommuner.



# LITTERATUR

**Arbejdsministeriet (2001):**

*Marginalgruppen og arbejdsmarkedet.* København.

**Bach H. B. & I. Harsløf (2001)**

*Kontanthjælpsmodtageres forhold - aktivering og arbejdsudbud.* København: Socialforskningsinstituttet, Arbejdsrapport 5:2001.

**Beskæftigelsesministeriet (2002)**

*Vejledning til bekendtgørelse om beskrivelse, udvikling og vurdering af arbejdsevne.* Nr. 112 af 11. nov. 2002.

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

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

**Harsløf, I. & Graversen, B.K. (2000)**

*Kommunernes aktiverings- og revalideringsindsats. Spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner.* Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.

**Jensen T.P. & Holm, A. (2000)**

*Danskernes læse-regne-færdigheder – i et internationalt lys.* København: AKF Forlaget.

**Larsen, C. (2000)**

”Uddannelse og danskundskaber”, i: G.V. Mogensen og P.C. Matthiessen (Red): *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Rockwoolfondens forskningsenbed*, Århus: Århus Universitetsforlag.

*Lov om aktiv beskæftigelsesindsats*, af 2003.

**Socialministeriet 2001**

*Vejledning om ændrede rådigheds- og sanktionsregler mv. for kontanthjælpsmodtagere.* Nr. 49 af 24. april 2001.

**Østergreen-Johansen, T. (2003)**

”Lønindholdelse i kontanthjælpen m.v.”. *Pantefogeden*.





# LITTERATURBASERET VIDEN

## Indledning

I det følgende gennemgås den væsentligste danske litteratur med henblik på at afdekke karakteristika ved og påpege mulige indsatsområder i forhold til at øge afgang fra gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Med langvarige kontanthjælpsmodtagere tænkes her på en gruppe af personer, som har været på kontanthjælp stort set hele tiden i en periode på *tre* år eller mere. Der er således tale om personer, som har tabt deres tilknytning til arbejdsmarkedet, i det omfang de nogen sinde har haft en sådan tilknytning. Og man kan derfor tale om en gruppe af reelt marginaliserede, som formentlig kun ved en ekstraordinær indsats fra dem selv eller en ekstern aktør kan bringes tilbage i arbejde.

Alligevel er der noget, som tyder på, at der er en vis afgang fra gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Den gunstige beskæftigelsessituation, som har været herskende i Danmark i de senere år, sammenholdt med hensynet til det grundlæggende ønske om at opnå en eller anden form for arbejdsmarkedstilknytning, som stadig er til stede hos en del af de langvarige kontanthjælpsmodtagere, gør det derfor relevant at se på, om man kan gøre mere for at øge afgang fra gruppen.

Den litteratur, som omtales i det følgende, omhandler ikke udelukkende den specifikke målgruppe, som er beskrevet ovenfor. Dette skyldes primært, at der ikke er lavet studier med et så afgrænset fokus. Kapitlet her er derfor et forsøg på at sammenfatte resultater fra en række studier af beslægtede eller bredere grupper af udsatte på arbejdsmarkedet, som omfatter gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere eller må formodes at være sammenlignelige med disse. Kapitlet behandler primært resultater fra Socialforskningsinstituttets forsknings- og udred-

ningsaktiviteter, idet enkelte andre centrale undersøgelser på området dog er inddraget.

Det følgende er disponeret omkring en række temaer, som omhandler de lediges karakteristika og deres potentialer og problemer i forhold til i højere grad at deltage på arbejdsmarkedet.

## Oversigt over undersøgelser

Oversigten nedenfor viser de vigtigste undersøgelser fra de senere år omkring personer på langvarige indkomsterstøttede ydelser. Som det fremgår af oversigten, beskæftiger ingen af undersøgelserne sig udelukkende med de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Typisk tager undersøgelserne udgangspunkt i bredere grupper, som inkluderer knapt så langvarige sager eller andre former for offentlig forsørgelse. Andre beskæftiger sig slet ikke med kontanthjælpsmodtagere, men med andre grupper, som kan have lignende problemer (fx Eskilinen et al., 2002).

### Oversigt

De vigtigste nyere undersøgelser med relevans for de langvarige kontanthjælpsmodtagere.

	Metode	Målgruppe af klienter	Overførselsgrad	Antal deltagere
Pedersen & Ingerslev, 1996	Register	Kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere	70 pct. i hvert af 3 år	Hele befolkningen (5 pct. stikprøve)
Bach, 1998	Telefonsurvey med besøgsopfølgning	En gruppe kontanthjælpsmodtagere og en gruppe dagpengemodtagere i 3 kommuner	Mindst ca. 20 mdr. inden for 2 år	806 forsikrede og 355 kontanthjælpsmodtagere
Aggergaard Larsen, 1998	Kvalitativ	Som Bach, 1998		38 forsikrede og 26 kontanthjælpsmodtagere
Filges, 2000	Register	Alle kontanthjælpsmodtagere	Langvarig = over 1 år på kontanthjælp	Alle kontanthjælpsmodtagere
Bach, 2000 Boll, 2001	Survey	Personer, som har været lønmodtagere 5-8 år tidligere	Marginaliseret = over 70 pct. i 3 år	Ca. 5.000, heraf 340 marginaliserede
Boll & Christensen, 2001	Kvalitativ	Kontanthjælpsmodtagere og aktiverede med problemer ud over ledighed. Virksomheder og sagsbehandlere	Variierer. Mindst 50 pct. inden for 2 år	20 kontanthjælpsmodtagere, 10 virksomheder og 10 sagsbehandlere
Eskilinen et al., 2002	Postsurvey	25-59-årige med nylig afsluttet aktivering. Dagpengemodtagere	70 pct. af tiden i 2 år	1.175 forsikrede
Bach, 2002	Telefonsurvey + kommunesurvey	Alle kontanthjælpsmodtagere	Mindst 2 sammenhængende mdr. i et halvår	1.242 kontanthjælpsmodtagere
Juul, 2002	Kvalitativ	Borgere på langvarig offentlig forsørgelse. Kontanthjælp eller pension.	1½-25 år på offentlig forsørgelse. Typisk > 5 år	12 offentligt forsørgede

## Definitioner

I dette afsnit behandles litteraturens forskellige definitioner af langvarige kontanthjælpsmodtagere, langtidsledighed og marginalisering på arbejdsmarkedet. Det afklares, i hvilket omfang der er en konsensus i litteraturen omkring eksistensen af og karakteristika ved en særlig gruppe af ”langvarige kontanthjælpsmodtagere”.

Den danske litteratur med relevans for diskussionen af de langvarige kontanthjælpsmodtagere kan overordnet opdeles i to forskellige typer eller tematiske tilgange: På den ene side er der marginaliseringslitteraturen, som handler om udstødelse og marginalisering i enten økonomisk eller social forstand af individer i forhold til samfundets normalitet. Den anden tilgang er den beskæftigelsesrettede, som ofte er i form af evalueringer eller ”best case”-samlinger af eksempler fra forskellige dele af den aktive socialpolitik.

I den økonomiske del af marginaliseringslitteraturen anvendes der som regel en definition på de udsatte grupper, som tager udgangspunkt i andelen af tid på offentlige indkomsterstøttede ydelser inden for en periode. Typiske mål er 70 eller 80 pct. af tiden inden for en periode på et til tre år (se oversigt ovenfor om den anvendte overførselsgrad i de forskellige studier). Som det fremgår af oversigten, har flere af studierne en afgrænsning af deres gruppe af marginaliserede, som i tidsmæssig henseende ligner de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Man skal imidlertid være opmærksom på, at der i flere af disse studier kan være tale om andre ydelsestyper end kontanthjælp – primært arbejdsløsheds- og sygedagpenge. Men nogle studier inkluderer også decideret tidsbegrænsede ydelser, såsom barselsorlov og de gamle orlovsordninger, mens der i andre tilfælde medtages personer på permanente ydelser, primært førtidspension.

**Tabel 1**

Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter varighed, 1998.

Varighed	Procent
1-6 mdr.	49,20
7-12 mdr.	9,40
13-24 mdr.	15,60
25+ mdr.	25,80
I alt	100,00

Kilde: Filges, 2000.

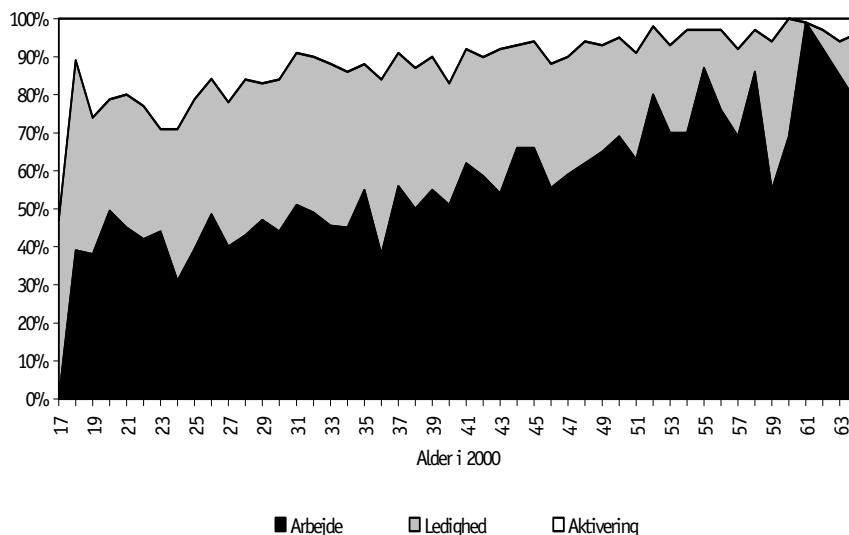
I litteraturen omkring den social- og arbejdsmarkedspolitiske indsats defineres målgruppen naturligt nok forskelligt, alt efter hvilken del af politikken den aktuelle undersøgelse omhandler. Ofte er der dog tale om målgrupper, som er betydeligt bredere end de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Typisk er målgrupperne forundersøgelser defineret ud fra de typer af ydelser, der er opstillet i lovgivningen, fx alle kontanthjælpsmodtagere, kontanthjælpsmodtagere i aktivering eller revalidering. En del undersøgelser opererer dog med en vis minimumslængde for klienternes tid på offentlig forsørgelse, jf. oversigten. I den forbindelse sætter studierne typisk grænsen for, hvad der er "langvarig" modtagelse af ydelser et sted mellem et og tre år.

### Marginalgruppens karakteristika

I dette afsnit forsøges ud fra den kvantitative litteratur redegjort for omfanget af gruppen af "langvarige kontanthjælpsmodtagere", såvel som hvad det er for nogle personer, der befinder sig i gruppen. I tabel 1 er gengivet en oversigt over fordelingen af alle kontanthjælpsmodtagere i 1998 efter varigheden på deres daværende kontanthjælpsperiode. Som det fremgår, er der en ikke ubetydelig andel af langvarige forløb i kontanthjælpssystemet. Omkring 40 pct. har modtaget kontanthjælp i

Figur 1

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



Anm.: De interviewede blev spurgt om, hvor lang tid de alt i alt hhv. havde været i ordinært arbejde, været ledige og været i aktivering, siden de gik ud af skolen. Summen af de tre tal defineres som den samlede tid på arbejdsmarkedet. Figuren viser i procent for hver etårs aldersgruppe, hvor stor en andel af tiden på arbejdsmarkedet interviewpersonerne i gennemsnit hhv. har været i arbejde, været ledige og i aktivering. (Kilde: Bach, 2002).

en sammenhængende periode på mere end 1 år, og af disse har hovedparten modtaget kontanthjælp i mere end 2 år. Af de kortvarige kontanthjælpsmodtagere har hovedparten modtaget kontanthjælp mellem 1 og 6 måneder.

En anden måde at opgøre varigheden på er gengivet i figur 1. Her er en gruppe kontanthjælpsmodtagere på et givent tidspunkt blevet spurgt, hvor stor en del af tiden de samlet har været på kontanthjælp, siden de afsluttede deres uddannelse/forlod skolen.

Som det fremgår af figuren, har især de yngre kontanthjælpsmodtagere generelt været ledige eller i aktivering i en ganske betydelig del af tiden, siden de forlod skolen. Dette kan være ganske forståeligt for de helt unge kontanthjælpsmodtagere, som evt. er gået direkte fra skolen til ledighed, og derfor ikke har nået at få nogen perioder i arbejde. Men det er bemærkelsesværdigt, at kontanthjælpsmodtagere på omkring 40 år stadig i gennemsnit har været ledige eller i aktivering i halvdelen af tiden, siden de forlod skolen.

I tabel 2 er gengivet den relative kønsfordeling blandt kontanthjælpsmodtagerne. Det ses her, at det særligt er kvinderne, der tegner sig for de lange kontanthjælpsforløb. Over 60 pct. af de personer, der har modtaget kontanthjælp i 2 til 3 år er således kvinder.

**Tabel 2**  
Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter køn, 1998. Procent.

Varighed	Mand	Kvinde
1-6 mdr.	52,83	47,17
7-12 mdr.	48,69	51,31
13-24 mdr.	44,7	55,3
25-36 mdr.	39,33	60,67
I alt	47,69	52,31

Kilde: Filges, 2000.

Aldersfordelingen for kontanthjælpsmodtagerne i tabel 3 viser, at selv om der er relativt flere langvarige end kortvarige kontanthjælpsmodtagere blandt de ældre aldersgrupper, er det stadig i langt overvejende grad de yngre personer, der tegner sig, også for de langvarige kontanthjælpsperioder. Det er således kun omkring 11 pct. af dem, der har en kontanthjælpsperiode på 2 til 3 år, som er over 50 år gamle, hvilket skal ses i lyset af, at de 50 til 66-årige udgør 28 pct. af befolkningen. Hele 66 pct. af de langvarige kontanthjælpsmodtagere er under 40 år.

**Tabel 3**

Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter alder, 1998. Procent.

Varighed	18-24 år	25-39 år	40-49 år	50-59 år	60-66 år	67-68 år
1-6 mdr.	27,47	48,17	16,89	6,5	0,9	0,07
7-12 mdr.	19,78	54,66	18,55	5,87	1,04	0,1
13-24 mdr.	18,38	54,14	19,52	6,85	0,98	0,12
25-36 mdr.	8,65	57,42	22,6	9,46	1,58	0,31
I alt	20,47	52,1	18,93	7,26	1,1	0,14
Hele befolkningen	12,95	31,80	20,38	18,91	9,06	n.a.

Kilde: Filges, 2000.

Tabel 4 dokumenterer den meget skæve uddannelsesfordeling, der ikke overraskende er i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Hvor personer uden kompetencegivende uddannelse udgør ca. 50 pct. af befolkningen, udgør de 73 pct. af de personer, der har været på kontanthjælp i 2 til 3 år. Samtidig ses det, at personer med videregående uddannelse har en betydeligt mindre (i størrelsesorden 1/5) sandsynlighed for at være på kontanthjælp i forhold til befolkningen som helhed.

**Tabel 4**

Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter erhvervsuddannelse, 1998. Procent.

Varighed	Erhvervsfaglig uddannelse	Kort videregående uddannelse	Mellemlang uddannelse	Lang uddannelse	Ingen uddannelse
1-6 mdr.	37,27	1,7	1,84	1,22	57,99
7-12 mdr.	32,22	1,68	1,04	1,28	63,79
13-24 mdr.	29,14	1,46	0,66	0,77	67,97
25-36 mdr.	23,52	1,31	0,75	1,22	73,2
I alt	31,96	1,56	1,3	1,16	64,02
Hele befolkningen	32,41	5,25	7,87	4,68	49,78

Kilde: Filges, 2000.

I tabel 5 er gengivet kontanthjælpsmodtagernes fordeling på oprindelsesland. Som det fremgår af tabellen, er der en forholdsvis overrepræsentation af personer med indvandrerbaggrund i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Det er således kun ca. 60 pct. af gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere, som er af dansk oprindelse. Samtidig kan man iagttage, at jo længere en periode den gruppe

af kontanthjælpsmodtagere, man betragter, har været på kontanthjælp, desto mindre bliver andelen af personer med dansk oprindelse.

**Tabel 5**

Kontanthjælpsmodtagere fordelt efter oprindelse, 1998. Procent.

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

Kilde: Filges, 2000.

Blandt gruppen af indvandrere er det i øvrigt påvist, at det særligt er personer fra visse tredjeverdenslande, der har en større sandsynlighed for at modtage langvarig kontanthjælp. Personer fra Europa, Nordamerika og Asien har en kontanthjælpsgrad, som ligger tæt på den, der findes blandt personer med dansk oprindelse (Filges, 2000).

### Afgang fra gruppen

Ifølge Filges (2000) modtager 83 pct. af de langvarige kontanthjælpsmodtagere<sup>1</sup>, som afslutter et kontanthjælpsforløb i løbet af 1997, året efter en af følgende offentlige ydelser i en del af året: Aktiveringsydelse, arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, førtidspension eller sygedagpenge. For en stor dels vedkommende modtages disse ydelser endvidere i over halvdelen af det efterfølgende år. Der er således en betydelig del af disse kontanthjælpsmodtagere, som, selv om de på et tidspunkt forlader kontanthjælpen, stadig i vidt omfang er offentligt forsørgede.

Filges (2000) undersøger også de langvarige kontanthjælpsmodtageres stilling på et bestemt givent tidspunkt året efter afslutningen af en kontanthjælpsperiode (i dette tilfælde 1. november 1996). En stor andel, 41 pct., er i arbejde 1. november året efter kontanthjælpsperiodens afslutning. En anden væsentlig andel på 18,47 pct. modtager pension. Andelen, der var arbejdsløs året efter afslutningen af kontanthjælp, udgjorde 11,62 pct., mens personer uden for arbejdsstyrken tegnede sig for andre 8,47 pct. Andelen, der er startet på en uddannelse efter modtagelse af kontanthjælp, var omkring de 2 pct., og modtagere af efterløn er en forsvindende lille andel. Når man sammenholder disse tal med andelen af personer, som fortsat

<sup>1</sup> Med langvarige kontanthjælpsmodtagere forstås her personer, som har været på kontanthjælp uafbrudt i 1 til 3 år.

modtager kontanthjælp på et eller andet tidspunkt i det følgende år (83 pct., jf. ovenfor) tyder dette på, at den arbejdsmarkedstilknytning, der nås for en del af de langvarige kontanthjælpsmodtagere, er forholdsvis ustabil.

Ingerslev og Pedersen (1996) har udregnet afgang fra deres definerede marginalgruppe, som også omfatter andre ydelser end kontanthjælp. Det viser sig, at der over en fireårig periode (1990 til 1994) sker en ikke ubetydelig omsætning i gruppen. Af de personer, der var marginaliserede i 1990 (og offentligt forsørgede i over 70 pct. af tiden i tre år), tilhørte halvdelen stadig denne marginalgruppe 4 år senere, mens 11 pct. var i kernearbejdsstyrken, og 27 pct. havde en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet. Omvendt var der blandt de personer, som var marginaliserede i 1994 også 20 pct., som kom fra en status i kernearbejdsstyrken i 1990 (Ingerslev & Pedersen, 1996, p. 15).

## Temaer med relevans for gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere

I det følgende gennemgås en række problemstillinger eller temaer, som udspringer af en gennemlæsning af litteraturen med problemstillingen omkring de langvarige kontanthjælpsmodtagere for øje.

### Problemer ud over ledighed

Kontanthjælpsmodtagere er i vidt omfang kendetegnet ved at have problemer ud over ledighed. Men hvilke problemer anses for at være de væsentligste, og i hvilket omfang findes de i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere? De seneste kvantitative opgørelser tyder på, at kun omkring en fjerdedel af samtlige kontanthjælpsmodtagere ifølge kommunerne har ledighed som eneste problem (Bach, 2002, p. 54f.). I forbindelse med de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere må man naturligvis forvente, at dette tal er endnu højere. Hvis man spørger kontanthjælpsmodtagerne selv, viser litteraturen ikke overraskende et generelt lavere, men dog stadig betydeligt omfang af problemer ud over ledighed. Således angiver 55 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i en survey i 2000, at de har ledighed som eneste problem, mens 41 pct. i større eller mindre grad angiver, at de har problemer ud over ledighed (Bach, 2002, p. 39).

I figur 2 er gengivet en oversigt over kommunernes angivelse af forekomsten af forskellige problemer i gruppen af kontanthjælpsmodtagere.

Mest iøjnefaldende er den store udbredelse af ”social utilpassehed”. Denne betegnelse passer ifølge kommunerne på over 40 pct. af kontanthjælpsmodtagerne. Dette forhold er også blevet påvist flere gange i den kvalitative litteratur, hvor be-

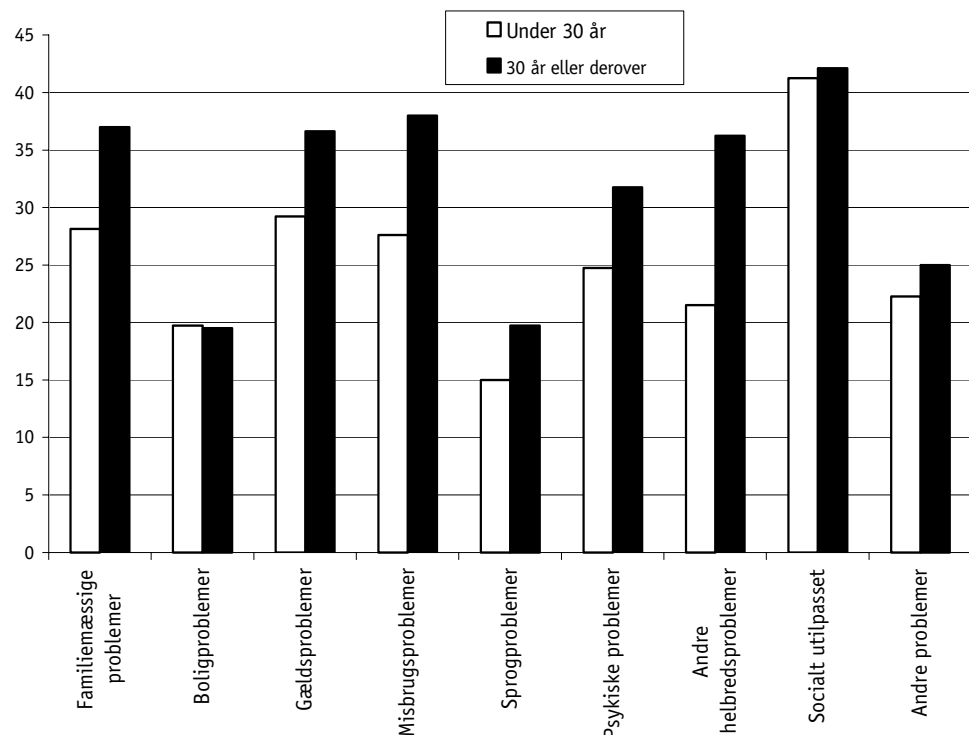


grebet ”de underlige” har været anvendt om personer, som uden at man kan hæfte nogen mere specifik betegnelse på dem, i kraft af deres udseende, fremtoning eller personlighed har svært ved at gøre et positivt indtryk på det normale arbejdsmarked (Aggergaard Larsen, 1998; Boll & Christensen, 2001).

Man skal imidlertid være opmærksom på, at det ikke kun er personer på overførselsindkomster, der har de typer af problemer, som fremgår af figur 2. Bach (2002) påpeger således, at en undersøgelse af danske lønmodtagere generelt (Borg & Burr, 1997) viser, at ca. 8 pct. af alle beskæftigede lønmodtagere selv vurderer, at de har nedsat arbejdsevne. Andre undersøgelser har også vist, at ca. 7 pct. af

**Figur 2**

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



Kilde: Bach, 2002.

alle danskere i alderen 18-67 år vurderer sig selv som ordblinde (jf. Bach, 2002, p. 58). Der er således tale om en klar overrepræsentation af disse problemer i gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Men samtidig kan man altså konstatere, at sådanne problemer ikke i sig selv udelukker, at en person kan være i beskæftigelse.

Der er ikke i nogen af de kvantitative undersøgelser foretaget en opdeling af problemstrukturen hos kontanthjælpsmodtagerne afhængig af længden af kontanthjælpsperioden. Men de kvalitative undersøgelser tyder på, at i hvert fald nogle af de problemer, der er gengivet i figur 2, kan opstå som følge af eller blive forstærket gennem en langvarig periode på offentlig forsørgelse. Selv om dette selvfølgelig ikke behøver være tilfældet for alle. Lang tids ledighed kan således påvirke den lediges personlighed, hvilket kan medføre en større grad af utilpassethed og forværre eventuelle psykiske problemer, misbrugsproblemer og familiemæssige problemer. Ligesom gældsproblemer kan opstå i forbindelse med det begrænsede forsørgelsesgrundlag på kontanthjælp. Den kvalitative litteraturs teser om konsekvenser af lang tids ledighed vil blive behandlet nærmere nedenfor.

### **Baggrunden for marginaliseringen: Hvad gør de svage svage?**

Hvilke risikofaktorer ligger bag den marginalisering på arbejdsmarkedet, som leder frem til, at der opstår en gruppe af langvarige kontanthjælpsmodtagere? Traditionelt har man påpeget en række risikofaktorer, som findes overrepræsenteret i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Personer med manglende uddannelse, dårligt helbred, psykiske problemer og misbrugsproblemer og personer, der mister deres arbejde i en relativt høj alder, er mere udsatte end andre. Faktorer, som taler for en hurtigere tilbagevenden til arbejde, er ung alder, godt helbred og kort ”karriere” som ledig eller aktiveret (Eskilinen et al., 2002). Disse risikofaktorer afspejles også i sammensætningen af gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere, som der blev redegjort for ovenfor.

#### *Høj alder*

Eskilinen et al. (2002) påpeger stigende alder som en faktor, der gør det sværere for de ledige at opnå beskæftigelse. I denne sammenhæng er det i flere undersøgelser påvist, at aldersproblemet begynder at gøre sig gældende ved 50 års alderen. Det er i denne forbindelse vigtigt at påpege, at alder ikke er noget generelt problem på arbejdsmarkedet. Der er således stadig langt færre ældre end unge blandt kontanthjælpsmodtagerne – også de langvarige. Men det er påvist, at for personer, der af den ene eller anden grund må fratræde deres arbejdsplads, falder sandsynligheden for tilbagevenden dramatisk med stigende alder (Bach, 2000; Boll, 2001).

Selv om alder primært har været set som et problem i forbindelse med de forsikrede lediges muligheder for tilbagevenden, peger flere undersøgelser på, at de ældre kontanthjælpsmodtagere også kan have svært ved igen at komme i arbejde (Aggergaard Larsen, 1998, p. 74; Boll & Christensen, 2002). Dette skyldes formentlig primært to forhold: For det første arbejdsgivernes tendens til at være tilbageholdne med at ansætte ældre personer, og for det andet, at nogle ældre ledige formentlig har en lavere søgeintensitet end andre, fordi de enten er resignerede i forhold

til muligheden for at komme i arbejde, eller fordi de oplever ledigheden som et velfortjent otium eller en overgangsfase, inden de skal på pension (Aggergaard Larsen, 1998).

#### *Lav uddannelse*

Personer uden uddannelse er også overrepræsenteret i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere. Som refereret ovenfor har personer med videregående uddannelse kun ca. 1/5 sandsynlighed for at være langvarige kontanthjælpsmodtagere sammenlignet med personer uden kompetencegivende uddannelse. Men også grupper med kortere uddannelser har en betydeligt lavere risiko end dem uden uddannelse.

I forbindelse med indsatsen for de langvarige kontanthjælpsmodtagere, skal man dog huske på, at uddannelse har et sorterende element såvel som et opkvalificerende. Det kan således tænkes, at en del af den manglende uddannelse hos gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere skyldes de samme bagvedliggende faktorer (fx intelligens, social arv, andre sociale faktorer), som er med til at fastholde gruppen på kontanthjælp. Det kan således ikke garanteres, at en forbedring af gruppens uddannelsesmæssige kvalifikationer i sig selv vil føre store dele af gruppen i beskæftigelse. Ligesom man naturligvis må forholde sig til, i hvilket omfang kontanthjælpsmodtagerne er i stand til at gennemføre en uddannelse.

Erfaringerne fra aktiverings- og revalideringsindsatsen tyder på, at i det omfang en person kan bringes til at gennemføre en egentlig kompetencegivende uddannelse, er dette fremmende for personens mulighed for at komme i arbejde. Særligt hvis uddannelsen er målrettet mod et område med flaskehalse, som det fx er tilfældet med voksenlærlingeordningen. Det er derimod påvist, at kortere kurser, som fx AMU-kurser og daghøjskolekurser har mindre eller ligefrem negative beskæftigelseseffekter (Bach, 2002; Rosholm, 2001).

#### *Dårligt helbred*

Dårligt helbred er en anden faktor, som traditionelt har kunnet påvise at hænge sammen med langvarig offentlig forsørgelse, herunder kontanthjælp. Det er oplagt, at personer med dårligt helbred har sværere ved at komme i beskæftigelse og fastholde beskæftigelse. Dels fordi de rent fysisk måske ikke er i stand til at varetage visse arbejdsopgaver, men også fordi de har, eller af arbejdsgiverne forventes at have, et større sygefravær end personer uden helbredsproblemer.

#### *Langvarig ledighed*

En sidste faktor, som går igen i flere undersøgelser som en forklarende variabel, er den effekt, der er af lang tids ledighed i sig selv. Denne effekt går ud på, at ledigheden udvikler sig som en slags ond cirkel, hvor selve det, at en person har et sta-

dig længere kontanthjælpsforløb bag sig, i sig selv formindsker vedkommendes sandsynlighed for at komme i arbejde. Denne negative effekt kan forklares ud fra flere forskellige teorier:

- *Kvalifikationer*: Der sker ingen udvikling eller en negativ udvikling i kontanthjælpsmodtagerens arbejdsrelaterede kvalifikationer, personlige såvel som faglige.
- *Netværk*: Kontanthjælpsmodtageren mister efterhånden en del af det netværk, der har kontakter til arbejdsmarkedet og potentielle arbejdsgivere.
- *Stigmatisering*: Lang tid på kontanthjælp kan have en negativ signaleffekt i forhold til fremtidige arbejdsgivere.
- *Resignation*: Det kan være svært for den langvarige kontanthjælpsmodtager at opretholde troen på, at det kan lade sig gøre at komme i arbejde igen. Denne resignerede holdning kan føre til faldende søgeintensitet, hvilket alt andet lige forringer mulighederne for at komme i arbejde.

## Søgning og rekruttering

Et centralt element i problematikken omkring langvarigt offentligt forsørgede er spørgsmålet om deres muligheder for igen at opnå (stabil) beskæftigelse. Flere rapporter har da også beskæftiget sig med sammenhængen mellem arbejdsudbuddet fra gruppen og de krav, der stilles af arbejdsgivere. De kvalitative undersøgelser har påpeget et udbredt grundlæggende ønske om at komme i arbejde blandt gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Blandt de svagere dele af gruppen er dette ønske dog af en meget generel karakter, og det er ofte svært for klienterne at redegøre for deres mere præcise ønsker og forventninger til karakteren af det job, de vil have (Boll & Christensen, 2002; Aggergaard Larsen, 1998).

### *Manglende netværk og selvtillid*

Samtidig søger kontanthjælpsmodtagerne generelt for lidt, for smalt og for traditionelt. Dette forhold er bevist i talrige undersøgelser dækkende flere årtier og vidt forskellige konjunktursituationer. En stor del af de langvarige kontanthjælpsmodtagere er ufaglærte, og det er velkendt, at det ufaglærte arbejdsmarked i vidt omfang omsættes igennem uformelle kanaler, således at kun en meget lille del af de ledige stillinger formidles gennem annoncering eller formidlingsaktører, såsom AF og kommunernes beskæftigelsesafdelinger. Undersøgelser tyder på, at de langvarige kontanthjælpsmodtagere er dårlige til at håndtere denne type arbejdsmarked, fordi de mangler det netværk og ofte også den selvtillid, der skal til for at være aktivt opsøgende i forhold til jobmarkedet. Denne problematik intensiveres tilsyneladende med ledighedsperiodens længde. Samtidig gør det faktum, at kun en meget lille del af de ufaglærte stillinger besættes gennem formidlingsaktørerne, det van-

skeligt for kommunerne at overtage ansvaret for at få den ledige i arbejde. Ligesom opfordring eller hjælp til at få kontanthjælpsmodtagerne til at reagere på jobannoncer kun rammer en mindre del af jobåbningerne<sup>2</sup>.

#### *Personlige kompetencer vigtigere end faglige kvalifikationer*

Endelig tyder flere undersøgelser på, at arbejdsgiverne på det ufaglærte arbejdsmarked primært lægger vægt på bløde eller personlige kvalifikationer:

”Faglige kvalifikationer i form af uddannelse, kursus eller jobberfaring anses sjældent (13 pct.) for nødvendigt ved rekruttering til ikke-faglærte job. En egentlig erhvervsuddannelse betragtes praktisk taget aldrig som nødvendig og yderst sjældent som ønskelig. Dog har kvalifikationer opnået gennem erfaring med samme eller lignende arbejde typisk en vis betydning, idet 58 pct. af virksomhederne anser en sådan erfaring for ønskelig, 7 pct. som nødvendig. I sammenligning hermed spiller kurser en mindre rolle. Næsten 2/3 af virksomhederne fandt hverken kurser nødvendige eller ønskelige ved ansættelse af ikke-faglærte” (Rosdahl, 1986, p.14).

Denne fokus i virksomhedernes rekrutteringspraksis har kunnet genfindes i senere undersøgelser. Såvel Csonka (1995) som Boll og Christensen (2001), som begge er kvalitative studier, finder resultater, der ligner dem, Rosdahl fandt i 1986: Virksomhederne lægger i overvejende grad vægt på de ’bløde’ kvalifikationer hos de ufaglærte medarbejdere. Uddannelse, kurser og anden formel træning er uden betydning, mens erhvervs erfaring har nogen betydning. Særligt hvis denne erhvervs erfaring er af nyere dato.

#### *Virksomheders sociale engagement kan muligvis øges*

De danske studier omkring virksomhedernes sociale engagement (fx Kruhøffer & Høgelund, 2001) påpeger på baggrund af spørgeskemaundersøgelser blandt virksomhedernes personaleansvarlige, at der er en betydelig velvillighed i virksomhederne i forhold til at have personer med nedsat arbejdsevne eller andre problemer ansat. Undersøgelserne viser imidlertid også, at det primært er over for medarbejdere, som allerede er på virksomheden, at man tager hensyn. Der er således mindre tilbøjelighed til at ville integrere personer ”udefra” med problemer i virksomheden. Men der er dog stadig en betydelig velvillighed, i hvert fald på det abstrakte plan, i forhold til at ansætte personer med nedsat arbejdsevne. I 2000 angav 39 pct. af alle virksomheder således, at de var enten ret positive eller meget positive over for at ansætte personer udefra med nedsat arbejdsevne (Kruhøffer & Høgelund, 2001, p. 117). Det kan imidlertid ikke siges med sikkerhed, om virksomhe-

---

<sup>2</sup> Rosdahls undersøgelse (1986) viser, at ca. 17 pct. af virksomhederne havde besat deres seneste stilling med hjælp fra formidlingsaktører og ca. 16 pct. via annoncering. Senere undersøgelser giver ikke grund til at tro, at denne tendens har forskudt sig væsentligt.

derne opfatter ”personer med nedsat arbejdsevne” som indbefattende langvarige kontanthjælpsmodtagere. Ud fra beskrivelsen af kontanthjælpsmodtagernes problemstruktur ovenfor, kan man nok argumentere for, at en stor del af gruppen har nedsat arbejdsevne, i hvert fald i en periode, indtil de får vænnet sig til arbejdssituationen. Men andre undersøgelser har peget på, at nogle af de problemer, som typisk findes i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere, særligt misbrugsproblemer og manglende mødestabilitet og social utilpassethed, i praksis afskrækker mange arbejdsgivere (Boll & Christensen, 2002). Derfor forekommer de 39 pct. af virksomheder med en positiv indstilling umiddelbart højt set i forhold til villighed til at ansætte langvarige kontanthjælpsmodtagere.

I praksis viser samme undersøgelse, at 5 pct. af de private og 9 pct. af de offentlige virksomheder i 2000 havde ansat ledige med løntilskud (jobtræning, individuel jobtræning, puljejob, servicejob). Disse tal omfatter kun personer med løntilskud, og der kan således være flere virksomheder, som har ansat personer, der kommer fra langvarig offentlig forsørgelse på ordinære vilkår. Tallene tyder dog på, at virksomhederne generelt er mere socialt engagerede, når der spørges til de overordnede holdninger, end når der spørges til de konkrete handlinger. I den forbindelse er det også interessant at konstatere, at kun 24 pct. af virksomhederne angiver, at de har været i kontakt med kommunen omkring beskæftigelse af vanskeligt stillede personer. 7 pct. har selv kontaktet kommunen, mens der for 74 pct. af virksomhederne ikke har været nogen kontakt (Kruhøffer & Høgelund, 2001, p. 121). Det kan derfor ikke udelukkes, at en del af det ”potentiale”, der ligger i virksomhedernes positive holdninger, kunne omsættes til konkrete ansættelser, hvis kommunerne havde en bredere kontaktflade til virksomhederne. Dette kræver dog stadig, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere har sådanne karakteristika, at virksomheden er villig til at tage dem ind.

### Den socialpolitiske indsats

En stor del af litteraturen omkring de langvarige kontanthjælpsmodtagere omhandler som nævnt den social- og arbejdsmarkedspolitiske indsats snarere end kontanthjælpsmodtagernes forhold som sådan. Her tænkes primært på diverse aktiveringstiltag. Det vil være relevant også at se på denne del af problemstillingen, som samtidig antages at være af væsentlig betydning for omfanget og karakteren af problemet med en gruppe langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Hvor omfanget af aktiveringen af kontanthjælpsmodtagerne i vidt omfang er reguleret, er fastsættelsen af det reelle indhold og målsætningen med aktiveringen i høj grad op til kommunerne. Der har i fagkredse været nogen diskussion omkring det formålstjenlige i at aktivere de svageste kontanthjælpsmodtagere. Den seneste litteratur (fx Bach, 2002; Berg Sørensen, 2000; Boll & Christensen, 2002) ser imidler-

tid ud til at anbefale en udpræget aktivlinje. Dette begrundes dels i de beskæftigelseseffekter, der ses af den beskæftigelsesrettede aktivering, sammenholdt med den afgang fra kontanthjælp, som kan konstateres selv blandt de langvarige modtagere. Men anbefalingen begrundes også i hensynet til de aktiveredes egen velfærd, hvor de aktiverede i vidt omfang oplever, at aktiveringen er med til at forbedre deres hverdag, sammenlignet med deres situation, hvis de var på passiv forsørgelse.

Det kan imidlertid være et problem, hvis der ikke skelnes mellem disse to formål med aktiveringen (beskæftigelse og personlig velfærd). Berg Sørensen (2000) viser, at der ikke nødvendigvis er nogen særlig målrettethed i de tilbud, som stilles til rådighed af kommunerne. I Berg Sørensens rapport er de kommunale foranstaltninger inddelt efter det formål og indhold, de selv opgiver, ligesom der er blevet spurgt til klientgruppens sammensætning, og disse to forhold er sammenholdt. I den forbindelse fandt man, at:

"Materialet viser kun i beskedent omfang en målgruppespecialisering, således at bestemte målgrupper hyppigst aktiveres eller forrevalideres i bestemte foranstaltningstyper med bestemt indhold. [...] De fleste målgrupper findes i alle typer foranstaltninger og oplever alle typer indhold. Således er der i materialet eksempler på erhvervsrettet aktivering med samtlige målgrupper. Det er med andre ord ikke kun de ressourcestærke målgrupper, kommunerne tilsyneladende kan have held med at integrere på det ordinære arbejdsmarked."

Omvendt må det formodes, at aktiveringen af stærke kontanthjælpsmodtagere i ikke erhvervsrettede projekter kan have fastholdende effekter og være ødelæggende for personens drive og vilje til igen at komme i beskæftigelse.

#### *Redskaber og effekter*

Der er siden aktivliniens indførelse gennemført en lang række evalueringer af brugen af og effekten af forskellige aktiveringstiltag. Det generelle billede viser, at de tiltag, som har haft et direkte erhvervsrettet sigte, og særligt de tiltag, der involverer direkte kontakt til en kommende arbejdsplads, har langt de største beskæftigelseseffekter. Aktiveringstiltag, der retter sig mod at forbedre den aktiveredes personlige eller sociale velfærd eller uddannelsesaktivering, har derimod vist sig at have mindre eller slet ingen beskæftigelseseffekt. I tabel 6 er gengivet effekten af aktivering målt som ændring i overførselsgraden fra perioden umiddelbart før et aktiveringsforløb til perioden umiddelbart efter. I tabellen indgår kun personer, som i kvartalene op til aktiveringsforløbet var på kontanthjælp i over 70 pct. af tiden. Derfor ses der en større "effekt" af aktiveringen, end tilfældet er, når man ser på alle aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Simpelthen fordi det er svært for en person, der allerede har en meget høj overførselsgrad at opnå en endnu højere over-

førselsgrad i fremtiden. Man skal derfor snarere hæfte sig ved de relative forskelle end ved de absolutte værdier i tabellen.

I deres evaluering af kommunale projekter drager Berg Sørensen m.fl. (2000) ud fra deres anderledes metodiske udgangspunkt en konklusion, der hænger godt sammen med de forskelle i effekterne af forskellige aktiveringstiltag, som er gengivet ovenfor.

”På det foreliggende grundlag mener vi, man kan gå så langt som til generelt at tilråde en betydelig tilbageholdenhed med hensyn til de foranstaltninger, der har den indadrettede [ikke erhvervsrettede] orientering og kultur. I og med, at de erhvervsrettede projekter må anses for væsentligt mere egnede til at sikre deltagerne selvforsørgelse, bør det være dem, der vælges i alle de tilfælde, hvor det er muligt. Det sker åbenlyst ikke i dag [...]. Derudover er der grund til at advare mod den udbredte forestilling om, at det hovedsageligt kun er de ressourcetsvage, der er tilbage i aktiverings- og forrevalideringssystemet. Det kan nemt risikere at blive selvopfyldende, jf. tilbøjeligheden til at betragte kvinder og flygtninge og indvandrere som ressourcetsvage. For dem som mange andre er der adskillige eksempler på, at de (tilsyneladende) kan få plads på arbejdsmarkedet.” (Berg Sørensen m.fl., 2000, p. 225).

**Tabel 6**

Effekter af kontanthjælpsmodtageres deltagelse i forskellige aktiveringstyper, opdelt på alder. Estimeret ved fixed-effect-analyser. Ændringer i procentpoint. Kun for kontanthjælpsmodtagere med en overførselsgrad på 70 – 100 pct. i perioden op til aktivering.

Aktiveringstype	Under 25 år	25 år og derover
Jobtræning – privat	-38,1	-32,3
Jobtræning – offentlig	-20,8	-18,2
Igangsætningsydelse	-37,2	-42,5
Individ. jobtr. – privat	-10,9	-21,1
Individ. jobtr. – offentlig	-22,6	-15,4
Beskæftigelsesprojekt	-21,0	-12,0
Produktionsskole	-21,7	-17,8
Daghøjskole	-10,8	-5,9
AMU-Center	-16,6	-17,1
Anden uddannelse	-17,6	-13,0
Ikke kategoriseret akt.	-28,7	-16,7
<b>Antal observationer</b>	<b>19.840</b>	<b>138.856</b>

Kilde: (Bach 2002, p. 133).



I arbejdet med de langvarige kontanthjælpsmodtagere er der flere gange påpeget et behov for en forløbsorienteret indsats, hvor der startes med en indadrettet indsats, dvs. rettet mod de personlige forhold, hvorefter borgeren kan gå videre i systemet til et mere erhvervsrettet projekt eller forløb (jf. fx anbefalingerne i Boll & Christensen, 2002). Bevæggrunden for en sådan strategi er til en vis grad en resignation over for den meget store udfordring, det er at bringe de mest utilpassede i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Som det udtrykkes i en anden rapport's anbefalinger:

"Den foreliggende undersøgelse tyder på, at nogle af de langtidsledige ikke umiddelbart ville kunne opnå beskæftigelse, selv om de var eneste ansøger til et job. Via vejledning, uddannelse, jobtræning, revalidering og andre mere behandlingsorienterede tilbud kan beskæftigelseschancerne for en del formentlig forbedres i kraft af eksisterende instrumenter. Det er dog ikke sikkert, at de på kort eller mellemlangt sigt kan forbedres så meget, at der er realistiske muligheder for beskæftigelse på almindelige vilkår på det ordinære arbejdsmarked. Det gælder antageligt især for den del af dem, der ovenfor er karakteriseret som resignerede eller sene startere. Sagt på en anden måde gælder det navnlig de "svageste" grupper." (Bach m.fl., 1998, p. 41)

Der er imidlertid, jf. ovenstående kritik, god grund til at være påpasselig med anvendelsen af en aktiveringsstrategi, som er møntet på personlig udvikling snarere end erhvervsrettet. Dels fordi de indadvendte projekter i sig selv har en tendens til at virke fastholdende på klienterne, som kun i meget ringe omfang opnår beskæftigelse, mens de er i sådanne projekter. Men også fordi disse projekter kan risikere at fastholde eller forværre den personlige passivitet eller forestilling om ressourcetsvaghed, som, uanset om disse forhold måske reelt er til stede hos klienten, altid vil virke hæmmende på muligheden for at få vedkommende i arbejde.

Undersøgelser har også vist, at de aktiverede selv ikke ubetinget ser deres aktivering som erhvervsrettet. Direkte adspurgt er det således kun 24 pct. af de aktiverede kontanthjælpsmodtagere, som mener, at udbyttet af deres aktivering "i høj grad" har været med til at kvalificere dem til ordinært arbejde, mens 44 pct. mener, at det "slet ikke" var tilfældet. Til sammenligning mener hele 43 pct., at de i høj grad har fået en bedre hverdag i kraft af aktiveringen, mens 27 pct. slet ikke oplevede dette (Bach, 2002, p. 128).

Man må derfor formentlig i dag konkludere, at det erhvervsrettede fokus og målsætningen om hurtigst muligt at få alle typer af klienter gjort selvforsørgende bør opretholdes i den sociale indsats for kontanthjælpsmodtagerne, i det omfang det overhovedet er muligt. Man kunne måske forestille sig, at der er en konflikt mellem denne anbefaling af at fokusere på det erhvervsrettede, samtidig med at det er

påpeget, at det er de personlige og bløde kvalifikationer, som er efterspurgt af arbejdsgiverne. Dette er dog ikke tilfældet. Man kan sagtens arbejde med de personlige og bløde kvalifikationer, samtidig med at man opretholder det erhvervsrettede sigte. Man må her skelne mellem målet, som skal være erhvervsrettet, og midlet, som i mange tilfælde skal være en opkvalificering på de personlige egenskaber snarere end på de faglige kvalifikationer.

#### *Politisk og administrativ fokus*

Hvad betyder den politiske fokus for kommunernes indsats i forhold til de langvarige kontanthjælpsmodtagere? Man kunne forvente, at effektiviteten af kommunernes indsats til dels er afhængig af opbakning og udvikling af ideer i forvaltningens ledelse og på det politiske niveau. Der findes imidlertid ingen undersøgelser, som specifikt behandler denne problemstilling i forhold til arbejdet med kontanthjælpsmodtagerne. Bengtson (2002) behandler betydningen af en lang række politiske og administrative faktorer for sagsbehandlingen på *førtidspensionsområdet*. Hovedresultatet af denne undersøgelse er, at formelle forskrifter og specifikke regler for tilkendelse fører til en øget tilkendelse af førtidspension. Også de fora, i hvilke problemstillingen diskuteres, har en betydning: Hvis regler og procedurer udelukkende fastsættes af socialchef og socialudvalg, tilkendes der flere førtidspensioner, end hvis der inddrages en bredere kreds af interessenter (Bengtson, 2002, p. 12).

Det er således klart fra Bengtsons undersøgelse, at politisk fokus og organisering i forvaltningen har en betydning på førtidspensionsområdet. Og det er derfor nærliggende at antage, at en sådan betydning også vil kunne findes inden for arbejdet med kontanthjælpsmodtagere. Det er dog svært ud fra resultaterne i Bengtsons undersøgelse at fremsætte hypoteser om, i hvilken retning disse sammenhænge skulle gå. Hvor spørgsmålet om tilkendelse af førtidspension er en forvaltningsbeslutning, som kommunen har stor autonomi over, er det at skaffe en kontanthjælpsmodtager i arbejde et meget anderledes problem, som er afhængig af nogle eksterne forhold, som kommunen kun har begrænset indflydelse på. Det drejer sig først og fremmest om den lediges kvalifikationer og motivation samt forekomsten af egnede beskæftigelsesmuligheder på arbejdspladser i lokalområdet.

Der er, som nævnt ovenfor, ikke foretaget nogen egentlig benchmarking af kommunernes resultater med forskellige strategier i indsatsen over for kontanthjælpsmodtagerne. Larsen et al. (2001) præsenterer en række analyser af kommunernes anvendelse af forskellige strategier, uden dog at komme ind på den egentlige effekt af disse forskelle. Det mest bemærkelsesværdige i Larsens resultater er, at kommunerne stadig på trods af den betydelige beskæftigelsesrettede fokus i socialpolitikken ser ud til at følge en strategi, der er rettet mod den enkelte kontanthjælpsmod-

tagers ønsker og behov. Faktisk formuleres denne prioritering af forfatterne så skarpt som at:

”Såfremt kommunernes bedømmelser kan tages for pålydende, viser de, at hensynet til den enkelte i aktiveringsindsatsen betragtes som vigtigst. I balanceringen mellem individuelle hensyn og arbejdsmarkedets behov vægter kommunerne ret entydigt de individuelle ønsker og egenmotivation højest.” (Larsen et al., 2001, p. 40f)

Dette forhold skal selvfølgelig, som det fremføres i rapporten, ses i forhold til den generelt beskæftigelsesrettede fokus i lovgivningen omkring den aktive socialpolitik. Men holdningen kan også skyldes, at kommunerne betragter en væsentlig del af deres kontanthjælpsmodtagere som så svage, at det ikke giver mening at arbejde erhvervsrettet i aktiveringen.

Ovennævnte rapport analyse af forskelle mellem kommunerne i deres vurdering af de primære mål med aktiveringen viser enkelte interessante tendenser. For det første har den politiske orientering i kommunerne (målt som borgmesterens partitilhørsforhold) tilsyneladende ingen betydning for kommunens opfattelse af aktiveringens formål. Dette fremføres af forfatterne som overraskende, givet, at politikken omkring aktiveringsindsatsen har været genstand for omfattende ideologisk debat på det politiske niveau. Til gengæld kan der ses en vis betydning af kommune størrelse. Små kommuner er mere tilbøjelige til at prioritere klientens livskvalitet, mens store kommuner i højere grad prioriterer opkvalificering.

Hvis man ser på, i hvilket omfang kommunerne aktiverer deres kontanthjælpsmodtagere, viser Larsen et al. (2001), at mellem 1/3 og 2/3 af kontanthjælpsmodtagerne på et givet tidspunkt ikke er i aktivering. Den vigtigste begrundelse for dette fra kommunernes side er: ”at visse kontanthjælpsmodtagere er der ikke noget formål med at aktivere”, at kontanthjælpsmodtagerne udebliver fra aktiveringstilbudene, og at sagsbehandlingen trækker ud på grund af arbejdspress. Undersøgelsen viser, at der er en høj grad af sammenhæng mellem kommunens andel af kontanthjælpsmodtagere i befolkningen og aktiveringsgraden. Noget overraskende går denne sammenhæng i retning af, at jo større sociale problemer, der generelt er i en kommune, jo højere er aktiveringsgraden (Larsen et al., 2001, p. 53).

Når kommunerne kun i begrænset omfang lever op til kravene og intentionerne om en høj aktiveringsgrad, kan dette skyldes flere forhold. For det første kan det anskues som en bevidst eller ubevidst mangel på vilje til at implementere lovgivningen i det daglige sociale arbejde. Men det kan også ses som et udtryk for en overambitiøs lovgivning, som kun vanskeligt eller slet ikke lader sig implementere

over for den gruppe af klienter, man har med at gøre. Forfatterne fremfører således selv:

”At op imod 2/3 af kontanthjælpsmodtagere i kommunerne i gennemsnit ikke er i aktivering, og at den primære årsag til dette er, at det betragtes som formålsløst, ”de kan ikke nås”, kan være et signal om, at den nuværende aktiveringspolitik måske er ved at nå en ”naturlig” grænse. Dette kan opfattes som en tilkendegivelse af, at der er opstået et misforhold mellem lovgivningens målsætninger og udformning på den ene side og målgruppens sammensætning på den anden” (Larsen et al., 2001, p. 56).

Det kunne være ønskværdigt at have en benchmarking af kommunernes *resultater* af deres arbejde med kontanthjælpsmodtagerne under hensyn til kommunernes ressourceforbrug, politiske strategi, organisering af forvaltningen etc. En sådan benchmarking foreligger imidlertid ikke i nogen af de publikationer, der ligger til grund for dette litteraturstudie.

## Sammenfatning: I arbejde, ja – men hvordan?

Gennemgangen af litteraturen omkring de langvarige kontanthjælpsmodtagere viser generelt, at der er forholdsvis lidt forskning/udredning, som har behandlet denne gruppe i et beskæftigelsespolitisk perspektiv. Denne litteraturgennemgang har derfor haft som sit primære formål at trække de dele af litteraturen frem, som har relevans for en beskæftigelsesrettet indsats i forhold til de langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Når man tager den store forskellighed med hensyn til tid, metode og tematisk udgangspunkt i den gennemgåede litteratur i betragtning, er den forholdsvis store konsensus omkring mål og instrumenter i arbejdet med de langvarige kontanthjælpsmodtagere egentlig bemærkelsesværdig. Der er således en generel konsensus om, at man i videst muligt omfang bør søge at få kontanthjælpsmodtagerne i arbejde. Dette begrundes i lige så høj grad i hensynet til den enkeltes velfærd som i samfundsøkonomiske hensyn. De kvalitative undersøgelser påpeger generelt, at selv om nogle grupper af kontanthjælpsmodtagere og andre offentligt forsørgede er meget langt fra at kunne varetage et job på det almindelige arbejdsmarked, er der stadig i gruppen en ubredt forståelse af, at det er utilfredsstillende at være offentligt forsørgt, og af, at det er ”rigtigt” at være selvforsørgende.

Når man ser på litteraturens gennemgang af mulighederne for at få en større overgang til selvforsørgelse blandt de langvarige kontanthjælpsmodtagere, er der mindre konsistens. På den ene side påpeges den ikke ubetydelige afgang, der statistisk set er fra gruppen. På den anden side er der også personer, som ser ud til at være

fanget i en tilværelse på offentlig forsørgelse, og som tilsyneladende har meget svært ved at bryde ud af denne position. Denne holdning understøttes også af dele af den kvalitative litteratur, hvor problemstrukturen, særligt omkring de personlighedsmæssige træk ved kontanthjælpsmodtagerne, til tider kan være så massiv, at det forekommer utopisk at tro, at en del af de personer, der indgår i undersøgelserne, ville kunne komme i beskæftigelse, medmindre der sker en drastisk udvikling.

Det centrale spørgsmål er således, om man kan bringe disse to modstridende observationer sammen. Hvad er det, der sker, for de personer, som lige pludselig forlader kontanthjælpssystemet? Der er påfaldende lidt information i de refererede forskningsrapporter om denne problemstilling. De kvalitativt baserede rapporter forholder sig i nogen grad til spørgsmålet, men fremstiller ofte overgangen til arbejde for den svageste gruppe lidt i miraklets skær. Således refereres sagsbehandlere for, at der pludselig sker ændringer i den enkeltes motivation eller personlighed, som gør, at vedkommende kommer videre i retning af arbejde eller uddannelse (se fx Boll & Christensen, 2002; Aggergaard, 1998).

I de kvantitativt baserede undersøgelser findes der lister over faktorer, som fremskynder henholdsvis hæmmer overgangen til arbejde blandt offentligt forsørgede (jf. afsnittet om baggrunden for marginaliseringen). Disse kvantitative undersøgelser behandler imidlertid ikke specifikt gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere, men en bredere målgruppe af offentligt forsørgede. Samtidig kan det være et problem, at de fund, som den kvantitativt baserede litteratur fremsætter, ikke nødvendigvis er særligt anvendelig som en præskriptiv basis for tiltag i den offentlige politik eller det sociale arbejde. Når det fx vises, at høj alder og lav uddannelse mindsker sandsynligheden for overgang til arbejde, er det jo udtryk for nogle mere strukturelle forhold, som det ikke umiddelbart er muligt at gøre noget ved. Det, der er interessant, er snarere, hvordan man på trods af den høje alder og lave uddannelse kan få de offentligt forsørgede personer i arbejde. Denne problemstilling behandles desværre kun i meget begrænset omfang i den litteratur, der ligger til grund for dette studie.



# LITTERATUR

**Aggergaard Larsen, J. (1998)**

*En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede ledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere.* København: Socialforskningsinstituttet: Arbejdsrapport.

**Bach, H.B. (2002)**

*Kontanthjælpsmodtageres aktivering og arbejdsudbud.* København: Socialforskningsinstituttet 02:3.

**Bach, H.B. (2000)**

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

**Bach, H.B. (1997)**

*Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud.* København: Socialforskningsinstituttet 1997.

**Bach, H.B. et al. (1998)**

*Langtidsledige i tre kommuner.* København: Socialforskningsinstituttet 98:9.

**Berg Sørensen, T. (2000)**

*Metoder i aktivering og forrevalidering – spørgeundersøgelse.* Sociologisk Analyse.

**Bjørn, N.H. & Dohmann, C. (2001)**

*De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked.* København: Socialforskningsinstituttet 01:10.

**Boll, J. (2001)**

*Det fleksible arbejde, ophør og marginalisering.* København: Socialforskningsinstituttet 01:4.

**Boll, J. & Christensen, T.Q. (2002)**

*Kontanthjælpsmodtagerne og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen.* København: Socialforskningsinstituttet 02:1.

**Brogaard, S. & Weise, H. (1997)**

*Evaluering af Lov om kommunal aktivering.* Kommuneundersøgelsen. København: Socialforskningsinstituttet 97:7.

**Csonka, A. (1995)**

*Når virksomheder rekrutterer.* København: Socialforskningsinstituttet 95:10.

**Eskelinen, L., Hansen, S.L. & Caswell, D. (2002)**

*Langtidsledige, aktivering og arbejde.* København: AKF Forlaget.

**Filges, T. (2000)**

*De langvarige kontanthjælpsmodtagere.* København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.

**Hussain, M.A. & Geerdsen, L.P. (1998)**

*Erbvervene og de langtidsledige.* København: Socialforskningsinstituttet 98:8.

**Juul, M.M. (2002)**

*Marginaliserede og udstødte - Hverdagsliv og velfærd.* København: CASA 2002.

**Kruhøffer, A. & Høgelund, J. (2001)**

*Virksomheders sociale engagement – Årbog 2001.* København: Socialforskningsinstituttet 01:12.

**Langager, K. (1993)**

*Rekruttering, afskedigelse og marginalisering – et litteraturstudie.* København: Socialforskningsinstituttet 93:6.

**Larsen, F. et al. (2001)**

*Kommunal aktivering – Mellem disciplinering og integration.* København: CARMA.

**Pedersen, L. & Ingerslev, O. (1996)**

*Marginalisering 1990-1994.* København: Socialforskningsinstituttet 96:19.

**Rosdahl, A. (1986)**

*Arbejdsgiveres arbejdskraftefterspørgsel.* København: Socialforskningsinstituttet publ. 156.

**Rosholm, M. (2001)**

*Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? More Evidence from a Social Experiment.* København: Socialforskningsinstituttet Working Paper 4:2001.



## DE SVAGESTE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen  
Afdelingen for beskæftigelse og erhverv

Undersøgelsens følgegruppe:  
Arbejdsmarkedsstyrelsen: Ulla Pedersen  
Arbejdsdirektoratet: Birgitte Romose  
Dansk Arbejdsgiverforening: Stine Pilegaard Jespersen  
Kommunernes Landsforening: Ulrik Petersen  
Landsorganisationen i Danmark: Klaus Kristian Jensen

ISSN: 1396-1810  
ISBN: 87-7487-741-0  
Layout: KPTO as  
Oplag: 800  
Tryk: BookPartner A/S  
© 2003 Socialforskningsinstituttet

Socialforskningsinstituttet  
Herluf Trolles Gade 11  
1052 København K  
Tlf. 33 48 08 00  
sfi@sfi.dk  
www.sfi.dk

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

Pris: 75 kr. inkl. moms