

Langtidsledige i tre kommuner

***Hovedresultater fra en
spørgeskemaundersøgelse
og kvalitative interview
blandt forsikrede langtidsledige
og langvarige kontanthjælpsmodtagere***

***Henning Bjerregaard Bach
John Aggergaard Larsen
Anders Rosdahl***

København 1998
Socialforskningsinstituttet
98:9

***Langtidsledige i tre kommuner.
Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview
blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere.***

Forskningsgruppen om arbejdsmarkedsforhold
Forskningsleder: Mag.scient.soc. Anders Rosdahl
Sekretærarbejdet er udført af forskningssekretær Jette Lise Andersen

Undersøgelsens følgegruppe:

Følgegruppen har været sammensat af repræsentanter fra Arbejdsministeriet, LAR-sekretariatet i Arbejdsministerier, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Socialministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Kommunernes Landsforening og AF-Vejle Amt.

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-592-2

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

Omslag: Ninna Falkesgaard

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

Rapporten kan købes i boghandlen eller bestilles i Socialforskningsinstituttet.

Tlf.: 33 48 09 46. Fax: 33 48 08 33. E-mail: Library@sfi.dk

Dokumentation I og II til 98:9 forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.

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

Forord

Langvarig ledighed har i mange år været og er fortsat et af de væsentligste arbejdsmarkedspolitiske og socialpolitiske problemer. Den faldende ledighed inden for de senere år har medført, at også antallet af langtidsledige er blevet mindre. Til gengæld er andelen af de ledige og langtidsledige, der har meget svære beskæftigelsesmæssige og andre problemer, formentlig tiltaget. Der er antagelig en "hård kerne" af langtidsledige, som ikke i noget videre omfang har fået gavn af den gunstige konjunkturudvikling i de senere år.

På denne baggrund og på initiativ af Landsarbejdsrådet iværksatte Socialforskningsinstituttet omkring årsskiftet 1996/97 en undersøgelse af langtidsledighed med udgangspunkt i individniveauet. Undersøgelsen er finansieret af Arbejdsministeriet.

Den omfatter både langtidsledige forsikrede og langvarige kontanthjælpsmodtagere. I opdraget til undersøgelsen lå, at den skulle gennemføres i tre kommuner: Helsingør, Nykøbing F. og Horsens, samt at den skulle omfatte danske statsborgere i aldersgruppen 25-59 år. Undersøgelsen søger med udgangspunkt i individniveauet at belyse, hvorfor de langtidsledige ikke er kommet i arbejde. Desuden beskrives forskelle og ligheder mellem langtidsledige forsikrede og langvarige kontanthjælpsmodtagere. På dette grundlag drøftes mulige praksisrettede konklusioner.

Undersøgelsens primære datagrundlag er en spørgeskemaundersøgelse blandt i alt 1.021 langtidsledige forsikrede og langvarige kontanthjælpsmodtagere i de tre kommuner samt kvalitative interview med i alt 64 personer udvalgt fra de to grupper. Dataindsamlingen blev hovedsagelig foretaget i første halvår 1997. Resultaterne foreligger i følgende publikationer:

1. Henning Bjerregaard Bach, John Aggergaard Larsen, Anders Rosdahl: Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Socialforskningsinstituttets rapport 98:9.

2. Henning Bjerregaard Bach: En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til Socialforskningsinstituttet 98:9. Langtidsledige i tre kommuner. April 1998.
3. John Aggergaard Larsen: En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation II til Socialforskningsinstituttet 98:9. Langtidsledige i tre kommuner. April 1998.

Den førstnævnte publikation indeholder undersøgelsens hovedresultater samt en diskussion og perspektivering af resultaterne. Den anden og tredje publikation indeholder en dokumentation af og en mere detaljeret gennemgang af resultaterne fra de to delundersøgelser. Hver publikation kan læses selvstændigt.

Alle tre publikationer har været drøftet i følgegruppen for undersøgelsen, ligesom de har været læst og kommenteret af lektor, cand.polit. Per Kongshøj Madsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Alle takkes for værdifulde råd og konstruktive kommentarer. Endvidere skal rettes en tak til de tre involverede kommuner og arbejdsformidlingen i henholdsvis Frederiksborg, Storstrøms og Vejle Amt for en positiv indstilling til undersøgelsen og hjælp bl.a. i forbindelse med udvælgelse af personer til interview. Sidst, men ikke mindst, vil vi gerne takke de mange personer, herunder især de udvalgte ledige, der beredvilligt har ladet sig interviewe.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført af seniorforsker, cand.oecon., ph.d. Henning Bjerregaard Bach i samarbejde med forsker, cand.polit. Hanne Weise. Den kvalitative undersøgelse (publikation 3 nævnt ovenfor) er gennemført af projektansat forsker, cand.scient.anth. John Aggergaard Larsen. Stud.scient.soc. Anne-Stina Sørensen har bistået ved interviewningen i den kvalitative undersøgelse, og stud.scient.oecon. Maybritt Petersen har medvirket ved bearbejdning af spørgeskemaundersøgelsens data.

København, april 1998

Jørgen Søndergaard

Indhold

Kapitel 1	
Formål og materiale	7
 Kapitel 2	
Undersøgelsens hovedresultater	11
 Kapitel 3	
Årsager til langtidsledighed	15
 Kapitel 4	
Langtidsledige forsikrede og kontanthjælpsmodtagere	31
 Kapitel 5	
Diskussion af praksisrettede konklusioner	37
 Litteratur	49
 Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997	53



Kapitel 1

Formål og materiale

Denne undersøgelse drejer sig om langtidsledige. Den omfatter såvel langtidsledige forsikrede som langvarige kontanthjælpsmodtagere. Undersøgelsen er afgrænset til langtidsledige i aldersgruppen 25-59 år, der er danske statsborgere, og som bor i én af følgende tre kommuner: Helsingør, Horsens og Nykøbing F. Den belyser:

- a. Hvorfor kommer en række langtidsledige ikke i arbejde? (kapitel 3 nedenfor).
- b. I hvilket omfang og på hvilke punkter er der forskelle mellem forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere, herunder med hensyn til årsagerne til langvarig ledighed? (jf. kapitel 4 nedenfor).
- c. Hvilke praksisrettede konklusioner kan drages på grundlag af belysningen af spørgsmål a og b? (kapitel 5 nedenfor).

I udgangspunktet blev langtidsledige defineret som personer (forsikrede eller kontanthjælpsmodtagere), der har været (passivt) ledige/forsørgede, under aktivering eller på orlov fra ledighed i *mindst 2 år*.

Undersøgelsen består af to dele: En spørgeskemaundersøgelse og en kvalitativ del. Resultaterne fra undersøgelsens to dele er dokumenteret særskilt i to publikationer, henholdsvis Bach (1998) og Aggergaard Larsen (1998). I den foreliggende rapport sammenfattes og diskuteres hovedresultaterne samtidig med, at anden dansk forskning vedr. langtidsledighed mv. inddrages.

Den *kvalitative del* blev gennemført primært i perioden februar – oktober 1997. Det væsentligste materiale omfatter interview med 38 forsikrede langtidsledige og 26 langvarige kontanthjælps-

modtagere. De interviewede er udvalgt i et samarbejde mellem arbejdsformidlingen og kommuner i de tre områder. For at give en bred belysning af relevante aspekter er der i gruppen af interviewede taget hensyn til spredning i forhold til køn, alder, uddannelsesniveau og samlivsstatus.

Herudover er der foretaget to mindre feltstudier på aktiveringssteder for aktiverede langtidsledige. Her har der bl.a. været mulighed for at foretage uformelle samtaler med aktiverede såvel som projektansatte. Endvidere er der foretaget 11 interview med sagsbehandlere og vejledere på arbejdsformidlingskontorer og i det kommunale system samt med repræsentanter fra 6 lokale a-kasse afdelinger.

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i foråret 1997 ved telefoninterview med besøgsopfølgning. Samtlige kontanthjælpsmodtagere og en simpel tilfældig stikprøve af forsikrede i de tre kommuner, der omkring årsskiftet 1996/97 opfyldte de nævnte kriterier, blev søgt interviewet. Der blev opnået interview med 355 kontanthjælpsmodtagere og 806 forsikrede, svarende til svarprocenter på henholdsvis 58 pct. og 76 pct. Det var i en række tilfælde meget vanskeligt at få kontakt navnlig med kontanthjælpsmodtagerne. Den samlede svarprocent er 69 pct. Et mindre antal interviewede var på dataindsamlingstidspunktet ikke længere langtidsledige. De er udeladt af undersøgelsens materiale, som herefter omfatter 705 forsikrede langtidsledige og 316 kontanthjælpsmodtagere, dvs. i alt 1.021 personer.¹⁾

På basis af spørgeskemaundersøgelsen har man bl.a. foretaget en bred sammenligning af de langtidsledige forsikrede og langvarige kontanthjælpsmodtagere. I udgangspunktet er de to grupper defineret i forhold til henholdsvis forsikringssystemet og kon-

1) Oprindeligt var det sigtet, at såvel den kvantitative som den kvalitative undersøgelse skulle omfatte lige mange forsikrede og kontanthjælpsmodtagere. Af forskellige praktiske grunde, herunder størrelsen af de to undersøgelsespopulationer samt bortfald, kunne dette imidlertid ikke lade sig gøre.

tanthjælpssystemet. De forsikrede har pr. definition haft en tilknytning til arbejdsmarkedet (eller har opnået dagpengeret i kraft af en gennemført uddannelse på mindst 18 mdr.). Det gælder imidlertid ikke pr. definition for kontanthjælpsmodtagere. Hertil kommer, at en del kontanthjælpsmodtagere ikke skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, fx fordi de har helbredsproblemer.²⁾ Tankegangen i sammenligningen er primært at undersøge, i hvor høj grad forsikrede langtidsledige adskiller sig fra kommunernes langvarige kontanthjælpsmodtagere, som modtager kontanthjælp alene på grund af ledighed og dermed skulle være arbejdsmarkedsparate. I undersøgelsen har man søgt at afgrænse disse personer som kontanthjælpsmodtagere, som ikke er under (for)revalidering og ikke har ansøgt om førtidspension. Denne afgrænsning betyder, at 70 pct. af de interviewede kontanthjælpsmodtagere (221 personer) indgår i tal, der præsenteres i det følgende.³⁾

I den følgende gennemgang af hovedresultaterne skal erindres, at undersøgelsen som nævnt drejer sig om tre kommuner, og at man derfor ikke uden videre kan gå ud fra, at resultaterne er dækkende for landet som helhed. Sandsynligheden taler dog for, at en række af de tendenser og resultater, der præsenteres, også har gyldighed ud over de lokale områder (jf. Bach, 1998).

-
- 2) Af praktiske grunde var det ikke muligt på forhånd at udelade disse grupper fra undersøgelsen.
 - 3) I den deltaljerede præsentation af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen i Bach (1998) indgår såvel samtlige interviewede kontanthjælpsmodtagere som den ovenfor afgrænsede gruppe.



Kapitel 2

Undersøgelsens hovedresultater

Undersøgelsen belyser årsager til, at bestemte personer er langtidsledige og fastholdes i denne situation. Det antages dog ikke, at nogle er forudbestemte til at blive langtidsledige. Den enkelte ledige har ligesom de myndigheder, der varetager indsatsen over for de ledige, indflydelse på beskæftigelseschancerne. Herudover er der et element af tilfældighed med hensyn til den enkeltes skæbne på arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen viser:

- De langtidsledige er en sammensat gruppe. Der er ikke kun en enkelt, men mange årsager til langtidsledighed.
- For en stor del er årsagen til deres langvarige ledighed, at de på grund af relativt høj alder, manglende kvalifikationer eller problemer ud over ledighed (fx af helbredsmæssig art) står ringe i konkurrencen på arbejdsmarkedet. Fx vurderer mange langtidsledige, at de fravælges af virksomhederne, som foretrækker yngre og mere ressourcestærke medarbejdere.
- En anden årsag til langvarig ledighed er, at nogle ledige har bestemte ønsker og krav til et arbejde, som ikke så let kan opfyldes. Sådanne krav og ønsker (til fx løn, arbejdspladsens beliggenhed og arbejdets art) kan bidrage til at forlænge ledighedsperioden. En lille gruppe (15-20 pct.) ønsker på interviewtidspunktet slet ikke arbejde.
- Der kan være et samspil mellem de to nævnte årsager, og man kan ikke éntydigt gruppere alle langtidsledige efter, om årsagen ligger i, at de er henholdsvis fravalgt af virksomhederne (den første årsag) eller har fravalgt (bestemte typer) arbejde (den anden årsag).
- Selve den langvarige ledighed kan på flere måder reducere beskæftigelseschancerne. For personer, der orienterer deres

liv mod en (normal) placering på arbejdsmarkedet, har den langvarige ledighed oftest en række negative psykologiske og sociale effekter. En del resignerer mere eller mindre, og den formindskede selvtillid og oplevelse af selvværd som følge af ledigheden mindsker i sig selv mulighederne for at få arbejde.

- De forsikrede langtidsledige og de langvarige kontanthjælpsmodtagere adskiller sig på en række punkter fra hinanden, også når man sammenligner de kontanthjælpsmodtagere, der skulle være mest arbejdsmarkedssparate, med de forsikrede. En mindre andel af kontanthjælpsmodtagerne end af de forsikrede har ressourcer i form af uddannelse og sociale netværk til beskæftigede. En større andel af kontanthjælpsmodtagerne har problemer ud over ledighed, og deres erhvervs-erfaring ligger typisk længere tilbage i tiden. Desuden er kontanthjælpsmodtagerne hyppigere passive og resignerede i deres jobsøgning. På andre punkter er der imidlertid ikke forskelle. Blandt andet er der i begge grupper en udbredt beredvillighed til at "lade sig hjælpe", og flertallet tilslutter sig aktivlinien i social- og arbejdsmarkedspolitikken.
- En meget betydelig del af kontanthjælpsmodtagerne (knap 2/3) har en fortid som (dagpengeberettigede) forsikrede. Årsagerne til, at de har forladt forsikringssystemet er næppe primært varighedsbegrænsningen med hensyn til dagpengeudbetaling, som først er blevet rigtig effektiv med arbejdsmarkedsreformen fra 1994. Blandt de umiddelbare årsager er formentlig manglende kontingentbetaling, evt. på grund af uorden i den personlige økonomi.
- Langt de fleste interviewede langtidsledige har været aktiveret, men aktiveringen har åbenbart ikke bragt dem i arbejde. Undersøgelsen tyder sammen med anden forskning⁴⁾ på, at selv om aktivering i gennemsnit har en positiv beskæftigelseseffekt, er der grupper, herunder især langtidsledige, for hvem aktiveringen ikke betyder, at de får arbejde.

4) Jf. Langager (1997), Weise & Brogaard (1996) og Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet (1997).

Den kvalitative undersøgelse viser dog, at aktivering typisk kan betyde, at yderligere negative sociale og psykologiske konsekvenser af ledigheden forebygges.

Det forhold, at et stort antal personer er langtidsledige og åbenbart fastholdes i denne situation betyder, at der er brug for ændringer i den social- og arbejdsmarkedspolitiske indsats. Dette diskuteres i kapitel 5, hvor der bl.a. peges på, at især det forebyggende element yderligere bør opprioriteres gennem en målrettet indsats tidligere i ledighedsforløbet, samt at der bør ske en opprioritering af (aktiverings-)ordninger for personer, som ingen arbejdsgivere vil ansætte, selv om de var eneste ansøger til et job.



Kapitel 3

Årsager til langtidsledighed

Som nævnt drejer den foreliggende undersøgelse sig om langtidsledighed på "individniveau", dvs. at de årsager, der belyses, tager udgangspunkt i karakteristika ved de personer, der er langtidsledige. Resultaterne fra den foreliggende undersøgelse præsenteres sammen med en kort omtale af nogle mere overordnede årsager til langtidsledighed.

Der kan peges på følgende årsager til langtidsledighed.

a. Arbejdsmarkedsprocesser, høj arbejdsløshed og tilfældighed.

Hvis ledige kom i arbejde efter princippet "først arbejdsløs – først i arbejde", ville langtidsledighed ikke eksistere. Hvis alternativt alle ledige på ethvert tidspunkt havde samme chance for at få arbejde, ville en del blive langtidsledige, men de ville ikke adskille sig fra andre ledige med hensyn til andre karakteristika end varigheden af ledighed. Desuden ville antallet af langtidsledige være betydeligt mindre end det antal, der faktisk observeres.

Foreliggende forskning og andre opgørelser viser imidlertid entydigt, at de lediges beskæftigelseschancer ikke er ens. Desuden er sandsynligheden for at få arbejde i gennemsnit enten faldende eller konstant med ledighedens varighed, jf. fx Jensen (1997). Selv hvis beskæftigelseschancerne (alt andet lige) var konstante over ledighedsperioden (hvad nogle undersøgelser tyder på), vil man observere, at langtidslediges chance for at få arbejde (i løbet af fx en måned) er mindre end korttidslediges. Det skyldes, at de med de bedste beskæftigelseschancer kommer i arbejde først.⁵⁾

5) Det forhold, at langtidsledige i gennemsnit har en lavere chance for at komme i arbejde (fx i løbet af "næste måned") end korttidsledige, er påvist i et meget stort antal undersøgelser, senest også i Finansministeriet (1997).

Medmindre modgående kræfter (fx arbejdsmarkedspolitiske tiltag) sætter effektivt ind, indebærer nævnte forhold, at længere tids høj samlet (gennemsnitlig) arbejdsløshed hænger sammen med, at et betydeligt antal personer bliver ledige i endog meget lange perioder – grænsende til permanent ledighed. Jo højere samlet arbejdsløshed og jo længere tid med høj arbejdsløshed, des flere langtidsledige og des længere vil deres ledighedsperioder være. Disse tendenser er ikke udtryk for en logisk nødvendighed, men er en følge af den måde, arbejdsmarkedet fungerer på.⁶⁾

Selv om der findes en betydelig viden om, hvilke grupper, der har en højere eller lavere risiko for langtidsledighed, jf. fx Kongshøj Madsen, Langager & Ploug (1997), er det ikke muligt med sikkerhed at forudsige, hvem der bliver det. I gennemsnit adskiller langtidsledige sig på adskillige punkter fra beskæftigede og korttidsledige, men samtidig er der en betydelig overlapning mellem disse grupper med hensyn til de samme karakteristika. I en vis forstand er der derfor et element af tilfældighed med hensyn til, hvem der bliver langtidsledige.⁷⁾

De lediges beskæftigelseschancer afhænger bl.a. af, hvor mange der konkurrerer om de ledige job. Det betyder, at de følgende forhold, der bidrager til langtidsledighed, gennemgående har relativt større betydning, når den samlede arbejdsløshed er høj, end når den er lav.

b. At være "for gammel". Ældre ledige synes at have vanskeligere ved at komme ud af ledigheden end yngre. Både den forelig-

6) Adskillige opgørelser og undersøgelser underbygger disse udsagn, fx Pedersen & Ingerslev (1996 og 1997).

7) Der er en grundlæggende asymmetri i beskæftigedes og (langtids-)lediges situation. Hvis man er (langtids-)ledig kan bestemte karakteristika (fx nedsat arbejdsevne) være en (eventuelt uoverstigelig) barriere for at opnå arbejde, mens samme karakteristika hos en beskæftiget ikke i samme grad forhindrer, at denne person fastholder sin beskæftigelse.

gende undersøgelse og anden forskning, tyder på, at arbejdsgivere ofte er tilbageholdende med at ansætte ældre.⁸⁾ Nogle ledige mener, at dette skyldes arbejdsgiveres uvillighed til at ansætte og oplære en person i et arbejde, som vedkommende måske fratræder inden for en kortere årrække med henblik på pension eller efterløn; ifølge interview med a-kasser kan arbejdsgivernes tilbageholdenhed også hænge sammen med, at ældre antages at have vanskeligere end yngre ved at omstille sig og lære noget nyt; endvidere kan arbejdsgiveren frygte, at den ældre i kraft af sin erfaring stiller større krav til arbejdspladsen og ikke er så føjelig, dvs. at den mere erfarne og modne person kan give autoritetsproblemer for den foresatte. Alderen kan være en begrænsning selv for en yngre ledig, hvis vedkommende har ønske om et ansættelsesforhold, som normalt besættes af endnu yngre personer. Endelig betragter nogle ældre deres ledighed som en velfortjent tilbagetrækning på vej mod pension eller efterløn.

Blandt de interviewede forsikrede ledige i spørgeskemaundersøgelsen er godt 1/4 over 50 år. Andelen af over 50-årige er under 10 pct. blandt kontanthjælpsmodtagerne. Alderen som barriere for at komme i beskæftigelse spiller således tilsyneladende en større rolle blandt de forsikrede end blandt kontanthjælpsmodtagerne. Det bekræftes af andre oplysninger. 28 pct. af de forsikrede langtidsledige peger på alderen (for gammel) som vigtig årsag til deres fortsatte ledighed. Meget

8) Rosdahl (1986) finder, at når industrivirksomheder skal nyansætte, er den mindst foretrukne aldersgruppe de over 54-årige (når arbejdsgivere skal prioritere flg. fire grupper u. 25 år, 25-44 år, 45-54 år og over 54 år). Det gælder i særlig grad ved ansættelse af arbejdere, men dog også når der ansættes funktionærer.

færre kontanthjælpsmodtagere (8 pct.) tilkendegiver det samme.⁹⁾

c. Manglende uddannelse og kvalifikationer i forhold til arbejdsmarkedets behov er en yderligere faktor, der kan bidrage til at formindske beskæftigelseschancerne. Blandt kontanthjælpsmodtagerne har hovedparten ingen erhvervsuddannelse (74 pct.), blandt de forsikrede er andelen 37 pct. I begge grupper angiver imidlertid omkring halvdelen, at manglende uddannelse eller kvalifikationer i høj grad eller i nogen grad har medvirket til de pågældendes langtidsledighed.

Ønske om uddannelse er udbredt i begge grupper af langtidsledige: 71 pct. af de forsikrede og 61 pct. af kontanthjælpsmodtagerne angiver, at de ville være interesseret i at påbegynde uddannelse eller kursus. For de flestes vedkommende drejer det sig om uddannelsesaktiviteter af en varighed på mere end 6 mdr. På trods af denne udbredte positive generelle indstilling til uddannelse må det antages, at en del af navnlig de kortuddannede er mere tilbageholdende, når de konkret stilles over for at skulle starte på en uddannelse eller et kursus. Interview med a-kasser tyder på, at tidligere dårlige erfaringer i uddannelsessystemet (skolen) kan være en barriere i forhold til at skulle "på skolebænken" igen.

d. Problemer ud over ledighed. I spørgeskemaundersøgelsen søgte man at skønne over udbredelsen af følgende typer af problemer blandt de langtidsledige:

- Nedsat arbejdsevne fx på grund af sygdom, ulykke eller slid.

9) Også når der tages hensyn til den forskellige aldersfordeling i de to grupper, er alderen som (oplevet) barriere hyppigere til stede blandt de forsikrede end blandt kontanthjælpsmodtagerne. En af forklaringerne på forskellen kan være, at ældre kontanthjælpsmodtagere, som vurderes at have meget få muligheder på arbejdsmarkedet, ofte er overgået til førtidspension, hvorimod de tilsvarende ældre forsikrede måske i højere grad forbliver i forsikringssystemet.

- Ordblindhed.
- Et alkoholforbrug over de af Sundhedsstyrelsen anbefalede maksimumgrænser.
- Misbrugsproblemer i øvrigt.
- Personlige eller psykiske problemer.

Blandt de forsikrede skønnes, at mindst 17 pct. har ét eller flere af disse problemer. Andelen blandt kontanthjælpsmodtagerne er noget højere: mindst 33 pct. Ses der bort fra rapporteret ordblindhed, er andelen mindst 7 pct. blandt de forsikrede og mindst 20 pct. blandt kontanthjælpsmodtagerne. Disse tal er minimumsskøn. Bruges en lidt mindre snæver afgrænsning af de nævnte problemer er andelen 31 pct. blandt forsikrede og 55 pct. blandt kontanthjælpsmodtagerne (og uden ordblindhed henholdsvis 24 pct. og 46 pct.).¹⁰⁾

Problemer ud over ledighed må antages at reducere beskæftigelseschancerne. Dels kan sådanne problemer medføre, at arbejdsgivere fravælger bestemte personer. Dels kan problemer ud over ledighed betyde, at arbejdsmotivationen og jobsøgningen reduceres. Ikke mindst helbredsproblemer spiller en betydelig rolle, navnlig blandt kontanthjælpsmodtagerne. Blandt de forsikrede oplyser 12 pct., at helbredsproblemer i høj grad eller i nogen grad har medvirket til deres langtidsledighed. Blandt kontanthjælpsmodtagerne er den tilsvarende andel 32 pct.

e. Børnepasningsproblemer. Navnlig for kvinder kan små børn være en barriere i forhold til arbejdsmarkedet. Mindre børn kan betyde, at man søger arbejde inden for et snævert område af

10) På basis af oplysninger fra landets kommuner (1996) kan det opgøres, at 69 pct. af alle kontanthjælpsmodtagere på 25 år og derover skønnes at have "problemer ud over ledighed" (jf. Brogaard & Weise 1997). Blandt samtlige langvarige kontanthjælpsmodtagere i den foreliggende undersøgelse nås frem til et skøn på 66 pct., når den "udvidede" afgrænsning af gruppen benyttes. Det tyder måske på, at den udvidede definition fører til skøn, der harmonerer mere med kommunernes, end den "snævre" afgrænsning af personer med problemer ud over ledighed.

arbejdsmarkedet, for at arbejde og familieliv skal kunne hænge sammen. Nogle arbejdsgivere er i følge såvel andre undersøgelser¹¹⁾ som interview med a-kasser i den foreliggende undersøgelse tilbageholdende med at ansætte kvinder med mindre børn. Det kan fx være tilfældet, hvis arbejdet fordrer, at man skal kunne arbejde på tider af døgnet eller ugen, hvor daginstitutioner ikke er åbne.

Blandt de forsikrede oplyser 12 pct., at det forhold, at de har (haft) børn at passe, har bidraget til deres langvarige ledighed. Blandt kontanthjælpsmodtagerne tilkendegiver 27 pct. det samme.¹²⁾

f. Manglende ønske om arbejde. Direkte adspurgt oplyser langt hovedparten af de interviewede, at de gerne vil (have et) arbejde. Men 16 pct. af de forsikrede og 19 pct. af kontanthjælpsmodtagerne svarer dog benægtende på dette spørgsmål. Det kan tilføjes, at omkring 1/3 af begge grupper af adspurgte tilkendegiver, at en (fortsat) periode uden arbejde ville passe dem udmærket. Nogle har således intet eller kun et forholdsvis svagt incitament til at komme i arbejde, hvilket bl.a. kan hænge sammen

11) I en undersøgelse vedr. orlovsordningerne anfører en del af de virksomheder, der har haft kvindelige medarbejdere på børnepasningsorlov, at de på grund af børnepasningsorloven fremover vil være tilbageholdende med at ansætte kvinder, der har mindre børn (Andersen, Appeldorn & Weise 1996). Andelen, der giver udtryk herfor, er 42 pct. blandt private virksomheder med under 50 ansatte og 21 pct. blandt private virksomheder med mindst 50 ansatte. Blandt offentlige virksomheder er de tilsvarende andele under 10 pct. Csonka (1995) finder i en kvalitativ undersøgelse blandt udvalgte private virksomheder, at når kvinder og mænd konkurrerer om de samme job, betragtes kvindens omsorgsopgaver i hjemmet som et handicap, mens mænd med forsørgerforpligtigelser ofte antages at være mere produktive. En tredje undersøgelse peger på lignende tendenser (Arbejdsministeriet 1984).

12) Samme tendens eksisterer, såfremt man blot betragter personer med børn under 12 år. I øvrigt nævner kvinderne hyppigere end mændene, at børnepasningsproblemer har medvirket til deres langvarige ledighed. Kønsforskellen er især meget udpræget blandt kontanthjælpsmodtagerne.

med nogle af de førnævnte forhold (fx høj alder, børnepasningsproblemer eller problemer ud over ledighed). De udtrykte holdninger kan dog også ses som en psykologisk forsvarsmekanisme i en situation, hvor de oplevede muligheder for at komme i beskæftigelse er meget ringe, jf. også neden for under pkt. k.

g. Manglende fleksibilitet med hensyn til arbejde. Undersøgelsen tyder klart på, at de ledige har nogle minimums-krav til et arbejde. Det gælder fx med hensyn til lønnens størrelse, hvor de maksimale ydelser i de to systemer (henholdsvis dagpengemaksimum og 80 pct. heraf) lægger en effektiv nedre grænse for den løn, man er villig til at acceptere.

Det gælder også med hensyn til transporttid. Over halvdelen af de langtidsledige erklærer sig ikke villige til at acceptere en daglig transporttid tur/retur på mere end 1 time, og kun 10 pct. eller derunder ønsker at acceptere en transporttid på over 2 timer. Det betyder, at det geografiske område inden for hvilket, man er villig til at påtage sig arbejde, er begrænset. Det kan også bevirke, at arbejdsgivere nødtigt ansætter personer, der bor langt væk fra virksomheden, fordi der kan være risiko for, at de pågældende relativt hurtigt forlader arbejdspladsen igen, når lejlighed byder sig.

Med hensyn til geografisk mobilitet er fleksibiliteten endnu mindre. 3/4 af de forsikrede og 2/3 af kontanthjælpsmodtagerne svarer ubetinget "nej" på et spørgsmål om, hvorvidt de er villige til at skifte bopæl for at kunne få varigt arbejde.

Med hensyn til løn- og arbejdsvilkår generelt svarer halvdelen af de forsikrede og omkring 60 pct. af kontanthjælpsmodtagerne benægtende på et spørgsmål, om de ville være villige til at påtage sig et job med dårligere løn- og arbejdsvilkår, end de har erfaring med eller er uddannet til, hvis det til gengæld betød, at de kunne komme i arbejde. Omkring 1/3 svarer ubetinget "ja" til spørgsmålet. Yderligere omkring 1/10 svarer "ja, hvis jeg blev tvunget til det af AF eller kommunen".

Det kan tilføjes, at 20 pct. af de forsikrede og 35 pct. af kontanthjælpsmodtagerne mener, at de "helt sikkert" kunne få arbejde hurtigt, hvis de var villige til at påtage sig et hvilket som helst job. Yderligere omkring en femtedel i begge grupper mener, at de "temmelig sikkert" ville kunne få arbejde hurtigt, hvis de var villige til at påtage sig hvad som helst. Selv om der også kan ligge en psykologisk forsvarsmekanisme bag sådanne svar, tyder de dog sammen med undersøgelsens andre oplysninger på, at ønsker og krav hos de ledige spiller en rolle for beskæftigelseschancerne.

Dette støttes af oplysninger fra interview med a-kasser, som peger på, at navnlig personer, som i mange år har haft en bestemt type arbejde, har svært ved at forestille sig at skulle skifte område.

De interviewede i spørgeskemaundersøgelsen blev også spurgt, om de i løbet af ledighedsperioden er blevet interesseret i at finde arbejde inden for et andet område, end de har erfaring med eller er uddannet til. En meget stor gruppe (godt 70 pct. af de forsikrede og knapt 60 pct. af kontanthjælpsmodtagerne) tilkendegiver, at de i denne betydning har ændret arbejdsønsker. Omkring halvdelen oplyser således, at deres ønsker har bevæget sig i retning af områder, der interesserer dem mere, og en tredjedel af de forsikrede og 25 pct. af kontanthjælpsmodtagerne angiver, at de er blevet mere interesseret i arbejde inden for områder med bedre beskæftigelsesmuligheder. I nogle tilfælde kan det derfor antages, at ændrede arbejdsønsker kan øge beskæftigelseschancerne, mens det i andre tilfælde ikke er givet, at dette er konsekvensen.

Endvidere blev de interviewede direkte spurgt, hvilken type arbejde de gerne ville have. Næsten alle afgiver et svar på spørgsmålet. For en dels vedkommende drejer det sig om arbejde, man havde stiftet bekendtskab med under et arbejdstilbud/jobtræning (godt 20 pct.). Omkring halvdelen ønskede et arbejde af samme slags, som de tidligere havde haft, mens ca. 1/3 ønske-

de et arbejde af en type, som de ikke tidligere havde haft erfaring med. Det ønskede arbejde forudsætter for ca. halvdelen vedkommende, at de pågældende opkvalificeres ifølge deres egen vurdering. Omkring en tredjedel af dem, der oplyste deres ønskede arbejde, angav således, at det forudsatte yderligere kursus/uddannelse af en varighed på over et år. Mange ønsker således et arbejde, der kræver flere eller andre kvalifikationer, end de p.t. er i besiddelse af, hvilket harmonerer meget godt med den store andel, som under ledighedsperioden begyndte at interessere sig for et andet arbejdsområde, end hvad de havde erfaring med eller var uddannet til.

Alt i alt tyder oplysningerne på, at bestemte krav og ønsker til et arbejde kan være medvirkende til langvarig ledighed. Der ligger ikke heri nogen vurdering af, i hvilket omfang det i en eller anden forstand er "berettiget", at de ledige har sådanne krav og ønsker. Direkte adspurgte angiver en femtedel af begge grupper af langtidsledige, at det har været medvirkende til deres langvarige ledighed, at det arbejde, de mener at kunne få, ikke interesserer dem.

h. Manglende jobsøgning. 56 pct. af de forsikrede og 37 pct. af kontanthjælpsmodtagerne oplyser, at de søger arbejde på interviewtidspunktet. 63 pct. af de forsikrede oplyser, at de inden for det sidste år har fået afslag på ansøgninger eller henvendelse til virksomheder om job. Det samme gælder 37 pct. af kontanthjælpsmodtagerne. De forsikrede er således i langt højere grad aktivt jobsøgende end kontanthjælpsmodtagerne.

Andelen, der søger arbejde, er således langt lavere end andelen, der ønsker arbejde. For de forsikredes vedkommende er årsagen til manglende jobsøgning primært aktivering, herunder især i form af uddannelse. I alt 17 pct. af de forsikrede oplyste, at de ikke søgte arbejde, og at grunden var, at de var under uddannelse. 12 pct. oplyste, at de ikke søgte, fordi de havde arbejde (jobtræning, puljejob). Resten angav andre årsager, herunder at de ventede på et tilbud fra AF.

Blandt kontanthjælpsmodtagerne søgte som nævnt 37 pct. arbejde. 8 pct. søgte ikke, fordi de var i jobtræning, og 6 pct. søgte ikke, fordi de var i gang med en uddannelse. 12 pct. af kontanthjælpsmodtagerne søgte ikke og angav dårligt helbred som grunden. De øvrige (37 pct.) afholdt sig fra at søge og angav andre årsager, hvor børnepasning og "ikke lyst" til arbejde er de hyppigst nævnte.

At en del langtidsledige afventer et initiativ fra AF eller kommunen understøttes også af den kvalitative undersøgelse. Årsagen hertil er ofte modløshed og manglende tro på, at de ved egen indsats kan komme i arbejde.

i. Manglende tro på muligheden for at komme i arbejde. De langtidsledige i undersøgelsen fik stillet en række spørgsmål om de oplevede årsager til langtidsledighed. Hovedindtrykket er, at de fleste langtidsledige, ifølge egne forestillinger, er fravalgt. Resultaterne kan fortolkes på den måde, at de oplevede årsager til langvarig ledighed primært drejer sig om forhold, som de adspurgte ikke selv umiddelbart mener at have indflydelse på. Samtidig viser spørgeskemaundersøgelsen, at omkring 40 pct. af de forsikrede og godt halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne mener, at de hurtigt kunne få arbejde, hvis de var villige til at påtage sig et hvilket som helst job. Mange af disse personer kan imidlertid godt have den opfattelse, at de "er fravalgt", fordi oplevelsen heraf formentlig er kædet sammen med det område af arbejdsmarkedet, man ønsker eller er villig til at påtage sig arbejde indenfor.

Herudover viser undersøgelsen, at omkring halvdelen af de langtidsledige forventede, at de fortsat ville være uden ordinært arbejde i endnu mindst 1½-2 år eller ikke havde nogen forestilling om, hvornår de ville komme i arbejde igen. Omkring 1/3 af de forsikrede og en noget mindre andel af kontanthjælpsmodtagerne forventede dog at komme i arbejde inden for en periode på 9 måneder.

Uanset i hvilket omfang, det i en eller anden objektiv, målbar forstand er rigtigt eller forkert, at langtidsledige er "blevet fra-valgt" eller har meget ringe udsigter til at komme i beskæftigelse igen, er deres egen opfattelse heraf relevant. Hvis man nemlig oplever, at man kun har begrænset eller ingen indflydelse på sin egen situation, kan dette i sig selv være med til at fastholde den pågældende i situationen.

j. Aktivisering har ikke bragt de langtidsledige i arbejde. Blandt de langtidsledige er der en udbredt beredvillighed til at "lade sig hjælpe". 83 pct. af de forsikrede vil gerne deltage i de tilbud, som AF giver, mens 73 pct. af kontanthjælpsmodtagerne gerne deltager i kommunens tilbud. Og 87 pct. af de forsikrede og 81 pct. af kontanthjælpsmodtagerne er positivt indstillet over for samtaler med sagsbehandlere mv. vedr. fremtidsplaner og muligheder for arbejde mv. Endvidere er der blandt de langtidsledige en udbredt tilslutning til aktiv-linien i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Kun ca. 20 pct. erklærede sig helt eller delvis enig i, at "arbejdsløse bør kunne være i fred, og det offentlige skal ikke kunne forlange, at de deltager i uddannelse, jobtræning eller anden aktivisering".¹³⁾

Den konkrete vurdering af de personer, man har kontakt med i henholdsvis AF og kommunen, er dog lidt mindre positiv. 57 pct. af de forsikrede og 47 pct. af kontanthjælpsmodtagerne har den opfattelse, at "sagsbehandlere mest forsøger at hjælpe". 23 pct. af de forsikrede og 31 pct. af kontanthjælpsmodtagerne vurderer, at sagsbehandlerne "mest forsøger at bestemme og kontrollere", mens resten (ca. en femtedel i hver gruppe) angiver, at de ikke "gør nogen af delene".¹⁴⁾ Den kvalitative un-

13) Af et repræsentativt udsnit af den samlede befolkning på 18 år og derover (1995) var knapt 10 pct. helt eller delvis enige i nævnte udsagn, jf. Juul (1996). Opbakningen bag aktivlinien synes således lidt mere udbredt i befolkningen som helhed end blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere.

14) Myndighederne har selvfølgelig (også) pligt til at påse og kontrollere, at "regler overholdes". Sigtet med det anførte spørgsmål til de interviewede var at få et generelt indtryk af de langtidslediges oplevelse af,

dersøgelse peger på, at et hyppigt klagepunkt vedr. sagsbehand-
lerne er, at de ikke har "tid til at lytte" og sætte sig ind i den
lediges situation.

Langt de fleste forsikrede langtidsledige (84 pct.) og kontant-
hjælpsmodtagere (81 pct.) havde været i aktivering én eller flere
gange inden for de seneste 5 år før interviewtidspunktet – i gen-
snit havde personer i begge grupper påbegyndt ca. 2 akti-
veringsforløb. Mange langtidsledige mener, at aktiveringen "for-
bedrer deres beskæftigelsesmuligheder" – til trods for, at de på-
gældende altså ikke var kommet i arbejde på interviewtidspunk-
tet. Omkring 40 pct. af de forsikrede og 51 pct. af kontant-
hjælpsmodtagerne mener dog ikke, at aktiveringen gavner deres
beskæftigelseschancer.

*k. Samspil mellem årsager til langtidsledighed og fastholdelse i
langtidsledighed.* Den kvalitative undersøgelse dokumenterer en
række psykisk såvel som socialt og fysisk nedbrydende konse-
kvenser af ledigheden. Mange oplever et betydeligt stress i ledig-
hedssituationen, da de føler, at de burde være i arbejde og der-
for ikke kan (tillade sig at) give sig tid til at slappe af og dyrke
interesser. De ledige, som efter et stykke tid med afvisninger på
jobansøgninger begynder at tvivle på sig selv og egne evner,
mister modet og håbet. Mange bliver ugidelige eller dovne, da
den manglende tro på egne muligheder kombineret med følelsen
af ikke at kunne tillade sig andet end at søge arbejde, fratager
dem mentalt overskud til at foretage sig noget som helst.

Med ledigheden, tabet af arbejdskolleger og det indsnævrede
økonomiske mulighedsrum, som understøttelsen tillader i for-
hold til hobbyer og interesser, følger endvidere en social såvel
som fysisk isolation, der bidrager til nedbrydningen af den ar-
bejdsløses selvtillid og sociale færdigheder. Den psykisk og fysisk
forringede livsomstændighed i situationen som ledig fører for

om myndighederne forsøger at hjælpe dem.

nogle til sygdom. Disse forhold er alle selvforstærkende og bidrager til en fastlåsnings i ledigheden.

Det er dog ikke for alle, at ledigheden har disse negative konsekvenser. Nogle formår at udnytte de positive muligheder, som situationen tillader, ved at aktivere sig gennem interesser eller ved at passe hjem og familie.

De langtidsledige i undersøgelsen, som ikke giver udtryk for at have oplevet positive konsekvenser af ledigheden, er de mest svage med hensyn til kompetencer og ressourcer. De har ikke det mentale overskud til at se de muligheder, situationen indebærer, men koncentrerer sig om at få det bedst mulige ud af dagligdagen. Mange i denne gruppe tror ikke på deres chancer på arbejdsmarkedet og har resigneret over for deres situation.

De ledige, som er i aktivering, oplever ikke i samme udstrækning de nedbrydende konsekvenser af arbejdsløshedssituationen. Dette skyldes den hverdagsrytme og sociale kontakt, aktiveringen indebærer. En positiv indflydelse af et aktiveringsforløb afhænger dog af, om den aktiverede oplever at blive værdsat og har mulighed for at indgå i det daglige arbejde på det sted, hvor vedkommende er i aktivering.

Hvorvidt den arbejdsløse, der ikke er i aktivering, resignerer eller begynder at bruge den frie tid på at opdyrke interesser, afhænger dels af den støtte, vedkommende finder i sine sociale omgivelser, dels af den grundlæggende indstilling til situationen som arbejdsløs den enkelte har. Indstillingen kan dog også med tiden ændre sig, efterhånden som den arbejdssøgende oplever større og større frustration over at blive afvist i forbindelse med jobansøgninger. Det kan for bevarelsen af en konsistent selvforståelse blive nødvendigt for den arbejdsløse at opgive håbet om at finde en plads på det ordinære arbejdsmarked.

Undersøgelsen indikerer, at forskellige ledighedssituationer og mestringer har forskellig udbredelse blandt forsikrede langtids-

ledige og kontanthjælpsmodtagere. Men det er ikke selve statussen som henholdsvis forsikret eller kontanthjælpsmodtager, der bestemmer den langtidslediges mestring af situationen.

Der findes ressourcestærke personer både blandt de forsikrede og blandt kontanthjælpsmodtagerne, selv om der synes at være en tendens til at være flere blandt de forsikrede. Udnyttelsen af arbejdsløshedssituationen til selvaktivering synes at være mest udbredt blandt ressourcestærke forsikrede. Nogle yngre kontanthjælpsmodtagere bruger også deres tid på interesser, men de forventer ofte med tiden automatisk at få uddannelse og job. Blandt de ældre kontanthjælpsmodtagere er oplevelsen af ledigheden som fri tid ikke udbredt. Her er der dog en del, som har resigneret over for deres situation og har afskrevet deres muligheder for at få et arbejde, selv om de ønsker et.

Samtidig med at den resignerede indstilling således lader til at finde størst udbredelse blandt kontanthjælpsmodtagerne, synes oplevelsen af stress at være mere udbredt blandt de forsikrede.

Undersøgelsen tyder således på, at længere tids ledighed kan betyde, at chancerne for at opnå beskæftigelse mindskes. Navnlig for relativt ressource svage personer betyder forgæves jobsøgning og længere tids ledighed, at selvtilliden bliver mindre. Det reducerer arbejdsmotivationen samt evnen til at søge job og virke overbevisende på en arbejdsgiver. Nogle ledige mister troen på at kunne komme i arbejde. Også for personer, der i udgangspunktet (dvs. ved ledighedens start) var relativt ressourcestærke, kan efterhånden "miste" disse ressourcer. Personer, der er modløse og resignerede, vil set fra et arbejdsgiversynspunkt ikke være specielt tiltrækkende at ansætte. Hvis man som ledig forgæves har søgt arbejde inden for et bestemt område, kan der opstå en tvivl om, hvad man skal satse på. Selve denne tvivl og rådvildhed kan reducere beskæftigelseschancerne.

En anden gruppe af ledige er kendetegnede ved, at det betyder mindre for dem at have arbejde. Der er tale om personer, der

udmærket kan få tiden til at gå uden arbejde. Efterhånden som tiden går vænner disse personer sig til et liv uden arbejde, hvilket betyder, at deres incitament til at komme i arbejde mindskes mere og mere. Det må antages, at personer med holdninger og indstillinger, der indebærer, at lønnet arbejde tillægges mindre værdi, ikke er specielt efterspurgt blandt virksomhederne.

For disse grupper må det antages, at deres chancer for at komme i arbejde daler med ledighedens varighed – medmindre "udefra" kommende ændringer virker ind. De udefra kommende ændringer kan fx være aktivering eller det forhold, at varighedsgrænsen for dagpengene nærmer sig. Den kvalitative undersøgelse viser, at frygten for at "falde ud" af dagpengesystemet giver anledning til stress blandt nogle langtidsledige. Det må vurderes, at nogle langtidsledige – formentlig især de mest ressourcestærke – på dette tidspunkt vil gøre en særlig indsats for at få arbejde.

Interview med lokale a-kasseafdelinger tyder på, at det er vanskeligere for langtidsledige end for korttidsledige at få arbejde, og at selve varigheden af ledigheden spiller en rolle. Meldingen fra a-kasserne er, at arbejdsgivere har en tendens til at fravælge langtidsledige – alene fordi de er langtidsledige. Materialet giver anledning til at formode, at nogle arbejdsgivere har "standardforestillinger" om langtidsledige. De kan evt. have haft dårlige erfaringer med en enkelt, hvilket bevirker, at man fremover er tilbageholdende med at ansætte langtidsledige.¹⁵⁾ Især når ledigheden generelt er høj (og arbejdsgiverne har mange valgmuligheder), spiller en sådan sortering formentlig en rolle, jf. Csonka (1995).

Af de interviewede forsikrede ledige i spørgeskemaundersøgelsen (som havde været ledige/aktiverede på orlov fra ledighed i mindst 2 år) havde 47 pct. været uden ordinært arbejde i mindst 4 år.

15) Også andre undersøgelser har peget på, at virksomheder i konkrete ansættelsessituationer er tilbøjelige til at fravælge langtidsledige, jf. Arbejdsministeiet (1984).

Den tilsvarende andel blandt kontanthjælpsmodtagerne er 71 pct. Disse endog særdeles lange perioder uden beskæftigelse må således antages i sig selv at være en barriere for at komme i ordinært arbejde. Omkring 40 pct. af såvel de forsikrede som kontanthjælpsmodtagerne angiver, at deres langvarige ledighed "i høj grad" eller "i nogen grad" skyldes, at virksomheder ikke vil ansætte langtidsledige.

Alt i alt tyder undersøgelsen på, at for visse grupper daler mulighederne for at få arbejde med ledighedens varighed. I nogle tilfælde fremtræder *(langtids)ledighed altså som en medvirkende årsag til fortsat langtidsledighed.*

Det er dog væsentligt også at være opmærksom på, at perioden som arbejdsløs for andre ledige kan forøge beskæftigelseschancerne i kraft af en læreproces, hvor den ledige (eventuelt støttet af vejledning og aktivering) efterhånden finder ud af, hvor han eller hun skal søge arbejde og hvordan.¹⁶⁾

16) Ledigheden som positiv læreproces i forhold til at finde arbejde er ifølge sagens natur ikke nærmere belyst i den foreliggende undersøgelse, der alene omfatter langtidsledige.

Kapitel 4

Langtidsledige forsikrede og kontanthjælpsmodtagere

Indledningsvis skal nævnes, at hovedparten af de interviewede kontanthjælpsmodtagere i spørgeskemaundersøgelsen på et tidspunkt har været medlem af en arbejdsløshedskasse. Kun 27 pct. havde efter eget udsagn aldrig været medlem. 8 pct. oplyste, at de var medlem på interviewtidspunktet. Formentlig drejer det sig især om personer, der ikke er dagpengeberettigede. 65 pct. af kontanthjælpsmodtagerne havde tidligere været medlem af en a-kasse, men var det ikke længere. Halvdelen af disse personer oplyste, at medlemskabet var ophørt i perioden 1991-1997, dvs. inden for de sidste 7 år. En fjerdedel angav, at medlemskabet var ophørt i 1986-1990, mens medlemskabet for den sidste fjerdedels vedkommende var ophørt før 1986.

De tidligere a-kasse medlemmer havde i gennemsnit været medlem i knapt 8 år. Kun 16 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der havde været medlem af en a-kasse, havde været medlem i under ét år.

Set i forhold til forsikringssystemet består de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere af fire grupper: en lille gruppe på under 1/10, der er medlem af en a-kasse, en gruppe på knap 1/3, der havde været medlem af en a-kasse i mindst 6 år, en gruppe på ligeledes 1/3, der havde været medlem i under 6 år samt en gruppe på godt 1/4, der aldrig havde været medlem.

Herudover er de vigtigste resultater fra spørgeskemaundersøgelsen vedr. de langtidslediges baggrund og karakteristika følgende.

Omkring halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne er kvinder, mens godt 2/3 af de forsikrede er kvinder. Alle interviewede befinder sig i aldersgruppen 25-59 år. Kontanthjælpsmodtagerne er i gennemsnit lidt yngre end de forsikrede. Noget over halvdelen af de forsikrede er 40 år eller derover. Det samme gælder 36 pct. af kontanthjælpsmodtagerne. 29 pct. af de forsikrede er 25-34 år, men 45 pct. af kontanthjælpsmodtagerne.

Langt de fleste langtidsledige (næsten alle forsikrede og næsten 9/10 af kontanthjælpsmodtagerne) har på et eller andet tidspunkt tidligere i deres tilværelse været i et ansættelsesforhold af mindst ét års varighed. 4/5 af de forsikrede og 2/3 af kontanthjælpsmodtagerne havde sammenlagt haft ordinært arbejde i mindst 6 år, siden de gik ud af skolen. Langt de fleste interviewede har åbenbart tidligere både været motiverede for arbejde og har kunnet fungere i et job. Gennemsnitligt har kontanthjælpsmodtagerne haft godt 10 års erhvervsarbejde, mens de forsikrede har haft 17 år, jf. tabel 1.

Tabel 1.
Langtidslediges erhvervserfaring.

Erhvervserfaring	Forsikrede	Kontanthjælpsmodtagere
Gennemsnitlig erhvervserfaring efter endt skolegang	17 år	10 år
Andel der ikke har haft ordinært arbejde de sidste 5 år	31 pct.	59 pct.
Gennemsnitlig varighed af ordinært arbejde de seneste 5 år	1,1 år	0,6 år

De langtidsledige kontanthjælpsmodtagere har i flere henseender svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end de forsikrede. Det ligger for det første i, at de i langt højere grad (59 pct.) end de forsikrede (31 pct.) har været helt uden (ordinært) arbejde inden for de sidste 5 år, ligesom kontanthjælpsmodtagere gennemsnit-

ligt også har haft mindre ordinært arbejde de sidste 5 år, jf. tabel 1. For det andet har de mindre hyppigt end de forsikrede (indirekte) kontakt til arbejdsmarkedet via en ægtefælle/samlever med arbejde eller via kontakt i øvrigt i deres omgangskreds med personer, der har arbejde. Endelig er de fleste kontanthjælpsmodtagere uden kontakter med fagforeninger og a-kasser, der også kunne være til hjælp i forsøg på at finde arbejde.

Kontanthjælpsmodtagerne har også i andre henseender færre ressourcer end de forsikrede. De har gennemgående mindre uddannelse (både skole- og erhvervsuddannelse), og de oplever langt hyppigere end de forsikrede, at deres arbejdsevne er nedsat samt psykiske helbredsproblemer. Aktuelle "problemer ud over ledighed" forekommer tilsyneladende langt oftere blandt kontanthjælpsmodtagerne end blandt de forsikrede, jf. tabel 2. 34 pct. af kontanthjælpsmodtagerne har ifølge egne angivelser i høj grad eller nogen grad nedsat arbejdsevne på grund af sygdom, slid eller ulykke. 18 pct. af de forsikrede svarer på samme måde. Blandt 18-59-årige lønmodtagere er den tilsvarende andel 8 pct., jf. Bach (1998). 17 pct. af kontanthjælpsmodtagerne vurderer selv, at de er ordblinde mod 10 pct. blandt de forsikrede. Ca. 7 pct. af de voksne danskere vurderer selv, at de er ordblinde, jf. Bach (1998). 19 pct. af kontanthjælpsmodtagerne vurderer selv, at deres langvarige ledighed bl.a. i høj eller nogen grad skyldes personlige og psykiske problemer mod kun 5 pct. af de forsikrede. Disse tal modsvarer af, at 29 pct. af kontanthjælpsmodtagerne tidligere har modtaget en eller anden form for behandling for psykiske eller personlige problemer. Andelen blandt forsikrede er 15 pct. Aktuel og fortidig misbrug af alkohol og euforiserende stoffer har også været undersøgt. 6 pct. af kontanthjælpsmodtagerne angiver et ugentligt alkoholforbrug på over 29 genstande. 2 pct. af de forsikrede angiver dette niveau. Blandt de interviewede skønnes der dog ikke at være flere, der overskrider Sundhedsstyrelsens vejledende retningslinier for det ugentlige alkoholforbrug, end der er i befolkningen som helhed. Der er 7 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, som ugentlig eller en gang om måneden bruger hash, narko eller lignende. Blandt de forsikrede er

der ingen. Tidligere har 24 pct. af kontanthjælpsmodtagerne været ude i et misbrug af alkohol, stoffer eller lignende – ifølge deres egen opfattelse – mens kun 4 pct. af de forsikrede rapporterer det samme.

Tabel 2.
Aktuelle problemer ud over ledighed. Procent.

	Forsikrede	Kontanthjælpsmodtagere
Nedsat arbejdsevne fx som følge af sygdom, ulykke eller slid	18	34
Ordblindhed ifølge egen vurdering	10	17
Ugentligt alkoholforbrug over 29 genstande	2	6
Bruger hash, narko e.l. ugentlig eller en gang om måneden	0	7
Personlige eller psykiske problemer som årsag til langtidsledigheden ifølge egen vurdering	5	19
Et eller flere problemer ud over ledighed	30	55
Et eller flere problemer ud over ledighed ifølge snævert sæt af definitioner	17	33

Anm.: Procenterne for tabellens fem problemer angiver de andele, som har de pågældende problemer ifølge det brede sæt af definitioner af problemer. Andelen hørende til det snævre sæt definitioner fremgår kun i de summariske andele i sidste linje i tabellen.

Afhængigt af om man anvender et snævert eller et bredt sæt af definitioner af problemer ud over ledighed, når man frem til, at der blandt de forsikrede er mellem 17 og 30 pct., der aktuelt har nedsat arbejdsevne, lider af ordblindhed, har misbrugspro-

blemer eller personlige problemer herunder psykiske. Blandt kontanthjælpsmodtagerne er de tilsvarende tal 33 pct. og 55 pct. Den relativt højere andel af mænd og ufaglærte blandt kontanthjælpsmodtagerne synes at kunne forklare en del af forskellen i omfanget af problemer ud over ledighed hos de to grupper af langtidsledige. Mænd og ufaglærte er nemlig hyppigere ordblindede og har et højere alkohol-, hash- og narkoforbrug, og ufaglærte vurderer oftere sig selv som ordblinde.

Så vidt det kan bedømmes ud fra undersøgelsen, udfører kun meget få langtidsledige "sort arbejde" i en eller anden form.¹⁷⁾ Det er også få langtidsledige, som udfører kunstnerisk eller kulturel virksomhed eller er aktive i frivillige foreninger mv.

Alt i alt kan konkluderes, at der efter alt at dømme *er forskelle mellem langtidsledige forsikrede og kontanthjælpsmodtagere*. En mindre andel af kontanthjælpsmodtagerne har ressourcer i form af uddannelse, og en større andel har problemer ud over ledighed. Deres tilknytning til arbejdsmarkedet ligger længere tilbage i tiden, og de er oftere end de forsikrede passive og resignerede i deres jobsøgning. På en række andre punkter er der imidlertid ikke forskelle. Bl.a. viser undersøgelsen, at langt hovedparten gerne vil i arbejde, at der i begge grupper er en udbredt positiv indstilling til uddannelse, og at der i øvrigt er en udbredt beredvillighed til at "lade sig hjælpe" i begge kategorier af langtidsledige.

17) For en udførlig redegørelse for sort arbejde henvises til kap. 4 i Smith (1998).



Diskussion af praksisrettede konklusioner

I det følgende diskuteres og perspektiveres undersøgelsens resultater med udgangspunkt i to praksisrettede synsvinkler: afhjælpning af langvarig ledighed og forebyggelse af langvarig ledighed.

Udgangspunktet er bl.a. følgende karakteristik af de langtidsledige. Den kvalitative undersøgelse af langtidslediges situationer viser, at der er mange forskellige måder at være langtidsledig på, og at de langtidslediges måder at mestre arbejdsløsheden på varierer med forskelle i deres *indstilling* til situationen, den selvforståelse af deres *identitet* som de har i forhold til et arbejde og deres *kompetencer* og *ressourcer*. Ligeledes viser undersøgelsen, at selve *situationen* som arbejdsløs over tid har indflydelse på de personer, som er udsat herfor. En generel praksisrettet konklusion på grundlag af undersøgelsen er derfor, at disse forskellige aspekter skal inddrages i formuleringen af den indsats, der tilbydes de langtidsledige.

Den kvalitative undersøgelse opstiller fem kategorier af langtidsledige, over for hvem forskellige typer af indsatser bør anvendes med henblik på at bringe dem ud af langtidsledigheden.

De arbejdssøgende er den gruppe, som har brug for den mindst komplicerede støtte. De er stærke på kompetencer og ressourcer, og de yder selv en aktiv indsats for at få et arbejde. Disse langtidsledige har primært brug for hjælp til at opnå en ansættelse, enten ved at de opkvalificerer sig, så de kan fremstå som en attraktiv arbejdskraft for arbejdsgivere eller fx ved at åbne deres øjne for nye ansættelsesmuligheder. For denne gruppe består den anvendelige hjælp primært i at tilbyde inspiration, jobmu-

ligheder inden for nye brancheområder og uddannelsesmuligheder.

De selvaktiverede er tilfredse med at være arbejdsløse og må derfor bringes i arbejde ved at gøre det mere attraktivt for dem at opnå et ansættelsesforhold. Sidstnævnte kan opnås ved stramninger i reglerne for modtagelse af understøttelse (dvs. rådhedsforpligtigelsen) eller ved at gøre eksempelvis deltidsbeskæftigelse mere attraktivt. Nogle i gruppen ønsker sig således mulighed for et deltidsarbejde, hvilket flere i den nuværende situation enten ikke finder er opnåeligt eller økonomisk fordelagtigt. Nogle dagpengemodtagere i denne gruppe er indstillede på at sikre sig et job, inden de må overgå til kontanthjælp, da de ikke mener, at de kan klare sig under denne ændrede livsomstændighed. Men selv om personer i denne gruppe fremstår som resource- og kompetencestærke, bør man med hensyn til eventuelle stramninger være opmærksom på, at de ikke nødvendigvis alle vil være rustede til at klare at blive presset ud i en situation med forandrede livsomstændigheder.

De resignerede kan modsat de arbejdssøgende ikke umiddelbart forventes at komme ud af ledigheden i kraft af eksempelvis tilbud om uddannelse. Og modsat de selvaktiverede kan de resignerede ikke forventes at blive mere arbejdssøgende, hvis livsomstændighederne som arbejdsløs relativt forringes sammenlignet med situationen for de arbejdende. Gruppen af resignerede langtidsledige har behov for at få en stilling på en arbejdsplads, hvor der ydes fleksibilitet og social forståelse. Dette er nødvendigt for at give dem mulighed for at opbygge en selvtillid, som kan modvirke tidligere nederlagserfaringer og give dem en oplevelse af at være til gavn for andre i et arbejdsfællesskab. En forbedret selvværdsfølelse og erhvervede erfaringer gennem arbejdet kan gøre, at de som resultat heraf tror mere på deres egne chancer og står stærkere i forhold til arbejdsmarkedet.

De sene startere har som den største hindring mellem dem selv og arbejdsmarkedet, at de ikke har fundet en orientering i deres

liv, som gør det muligt for dem at vælge et job eller et uddannelsesforløb. De tager dagene, som de kommer, og bekymrer sig ikke videre om deres fremtid. Nogle i gruppen kan forventes at få en mere fremtidsrettet og selvforsørgende livsorientering alene ved at blive konfronteret med en valgsituation (eventuelt foranlediget af krav). Mere ressourcervage personer har måske mest brug for, at familien eller den nære vennekreds "hanker op i dem" og hjælper dem til at tage ansvar for deres eget liv. Over for denne gruppe af sene startere kan man fra systemets side måske i visse situationer med fordel inddrage personer i den pågældendes familie eller nære vennekreds.

De frustrerede langtidsledige er en gruppe, som står i en overgangssituation og har brug for umiddelbar støtte for at undgå at blive låst fast i ledighedssituationen. Afhængigt af den pågældendes ressourcer og egne ønsker må man over for denne gruppe akut give hjælp med hensyn til jobsøgning, tilbud om uddannelse eller anden aktivering. I forhold til især denne gruppe er det afgørende at erkende, at situationen som arbejdsløs for mange er en *livskrisesituation*, der vender op og ned på den pågældendes hverdag. Situationen stiller krav om udadvendt aktivitet samtidig med, at mange oplever at være blevet forkastet som arbejdskraft. Der bør være adgang til at få hjælp fra en professionelt uddannet person, som i en samtale kan hjælpe den arbejdsløse, inden livskrisen giver sig udslag i psykiske og sociale/familiemæssige problemer for den pågældende. Det er vigtigt, at denne hjælp tilbydes på en måde, så den ikke virker stigmatiserende. Hvis benyttelsen af denne livskrisehjælp får den arbejdsløse til at opleve, at vedkommende udstiller sin sårbarhed og stempler sig selv som "psykisk syg", kan man forvente, at en stor del af dem, der har brug for hjælpen, vil afholde sig fra at bruge den.

De fem karakteristikker er idealtypiske beskrivelser af de langtidsledige vel vidende, at der kun er et mindre antal ledige, som udelukkende har karakteristika til fælles med én af disse idealtyper. Man har søgt skønsmæssigt at opgøre, hvor store de

ovenstående grupper er med udgangspunkt i undersøgelsens kvantitative spørgeskemamateriale. Man når frem til, at godt og vel halvdelen af de forsikrede (56 pct.) og godt og vel en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne (37 pct.) er *arbejdssøgende*. Godt en tiendedel af de forsikrede og knap en femtedel af kontanthjælpsmodtagerne er *frustrerede* i den forstand, at de tillægger arbejdet stor betydning, samtidigt med at de afskyr at være arbejdsløse. Godt en tiendedel af de forsikrede og godt en femtedel af kontanthjælpsmodtagerne er *resignerede* i den betydning, at de ikke tror på at komme i arbejde nogensinde eller ikke har en formodning om tidshorizonten for at komme i arbejde. Endvidere er knap en tiendedel af begge grupper *selvaktiverede* i den betydning, at de kan bruge tiden bedre som arbejdsløs end ved at være i arbejde.¹⁸⁾ Gruppen *de sene startere* har ikke kunnet afgrænses i det kvantitative materiale.¹⁹⁾

Afhjælpning af langtidsledighed

De ovenfor skitserede fem forskellige typer af langtidsledige findes både blandt de forsikrede og blandt kontanthjælpsmodtagerne og kan ikke entydigt udpeges ud fra objektive kriterier. Med henblik på fra systemets side at kunne give den nødvendige varierende hjælp må det derfor i hver enkelt situation bero på et skøn, hvilke af de forskellige tilbud, som ydes, den pågældende langtidsledige har brug for.

Helt afgørende for et heldigt udfald af den hjælp, man tilbyder den langtidsledige, er, hvorvidt man gennem samtale med den

18) Overlappingsproblemet mellem grupperne er løst ved at prioritere indplaceringen i grupperne i den rækkefølge, som grupperne er omtalt i, i teksten. Således benævnes personer, der søger arbejde, som arbejdssøgende, uanset hvad de ellers tilkendegiver. Frustrerede benævnes som sådan, uanset hvad de ellers tilkendegiver bortset fra arbejdsøgning. Som resignerede benævnes personer, som opfylder kriteriet herfor uden samtidigt at være arbejdssøgende eller frustrerede. Selvaktiverede er personer, som opfylder kriteriet herfor uden at opfylde nogen af de tre øvrige kriterier.

19) Godt og vel en tiendedel af begge grupper har ikke kunnet indplaceres. De består hovedsageligt af aktiverede.

pågældende, er nået frem til en forståelse, som muliggør den rette indsats, hvad enten den måtte være hjælp til jobsøgning, kurser, uddannelse, anden aktivering eller tilbud om et job, hvor der tages hensyn til den pågældendes sociale situation.

En evaluering af indsatsen over for de forsikrede ledige og kon-tanthjælpsmodtagere viser, at aktivering i almindelighed betyder, at de lediges gennemsnitlige beskæftigelseschancer forøges.²⁰⁾ Ikke alle oplever imidlertid en beskæftigelseseffekt. Evaluerin-gerne tyder på, at navnlig for dem med de ringeste beskæftigel-seschancer (målt ved fx tidligere meget langvarig ledighed) er det vanskeligt at opnå en beskæftigelseseffekt.

Den foreliggende undersøgelse tyder på, at nogle af de lang-tidsledige ikke umiddelbart ville kunne opnå beskæftigelse, selv om de var eneste ansøger til et job.²¹⁾ Via vejledning, uddan-nelse, jobtræning, revalidering og andre mere behandlingsorien-terede 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 antagelig især for en del af dem, der ovenfor er karakteriseret som resignerede eller sene startere. Sagt på en anden måde gæl-der det navnlig de "svageste" grupper. De følgende overvejelser drejer sig alene om denne kategori.

20) Jf. Langager (1997), Weise & Brogaard (1997) og Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet (1997).

21) Undersøgelser blandt virksomheder (jf. Bach, 1997) tyder på, at ar-bejdsgivere, der ikke kan rekruttere den ønskede arbejdskraft, i mange tilfælde hellere undlader at besætte jobbet end at nedsætte kravene til ansøgere faglige/menneskelige kvalifikationer. Virksomhederne har således nogle minimumskrav med hensyn til de personer, man vil ansætte, hvilket betyder, at nogle personer umiddelbart vil være ude-lukket fra ansættelse.

De svageste grupper

Målet med en indsats over for denne gruppe kunne være passiv forsørgelse (fx førtidspensionering eller langvarig kontanthjælp evt. afbrudt af aktivering). Nogle af de langtidsledige har formentlig så svære helbredsproblemer, at passiv forsørgelse måske er den mest hensigtsmæssige "løsning". Det drejer sig dog formentlig kun om et mindretal. Langt de fleste – måske alle – har en arbejdsevne i et eller andet omfang. Formodningen taler for, at såvel de pågældende selv som samfundet ville være tjent med, at denne arbejdsevne blev brugt.

Dette kan enten ske i form af aktivering på almindelige arbejdspladser, hvor de pågældende ansættes på særlige vilkår, eller i aktiveringsprojekter, hvor de pågældende beskæftiges og udfører opgaver af samfundsnyttig karakter.

Den første mulighed forudsætter et mere *rummeligt arbejdsmarked*. Holdningsundersøgelser tyder på, at beskæftigede lønmodtagere i almindelighed er positivt indstillede over for at skulle arbejde sammen med langtidsledige og personer ansat på særlige "skånevilkår" eller lignende, jf. Rosdahl (1996), ligesom der både blandt private og offentlige virksomheder er udbredt principiel tilslutning til, at virksomheder har et socialt ansvar, herunder for beskæftigelse og genoptræning af langtidsledige, jf. Holt (1998). Disse undersøgelser tyder på, at der er et uudnyttet potentiale for et mere rummeligt arbejdsmarked.

Den anden mulighed betyder, at langtidsledige beskæftiges i *særlige projekter* sammen med andre langtidsledige. Det er væsentligt, at arbejdet i sådanne projekter fremstår som nyttigt og meningsfuldt for de involverede – at de udfører arbejde af reel værdi. Præstationskravene bør tilpasses de langtidslediges formåen, men der bør stilles krav til alle. Selve organisationen bør minde så meget som muligt om en normal arbejdsplads.

I begge tilfælde forudsættes en særlig kompetence i ledelsen af de pågældende, bl.a. social og menneskelig forståelse. Herudover

forekommer det hensigtsmæssigt, at de to former for aktivering har følgende tre træk.

For det første bør aktiveringen være *tidsubegrænset* i den forstand, at der ikke på forhånd er aftalt en bestemt (maksimal) varighed. Hvis den langtidsledige opfylder de krav, der stilles, bør den pågældende kunne få forlænget sin ansættelse eller evt. forblive på stedet. På almindelige arbejdspladser må dog være mulighed for at foretage afskedigelse på grund af arbejdsmangel. Ansættelsen vil give den langtidsledige en basis og en tryghed, hvilket i sig selv kan være med til at afhjælpe den pågældendes problemer samt udvikle personlige kvalifikationer og arbejds-evne.

Et andet træk ved aktiveringen bør være, at den – i overensstemmelse med den langtidslediges evner, ønsker og aktuelle "parathed" – skal kunne kombineres med jobsøgning samt *kvalificering og uddannelse* i en del af arbejdstiden med henblik på arbejdet i aktiveringen og – i de tilfælde, hvor det skønnes muligt – med sigte på at forberede de pågældende til beskæftigelse på almindelige vilkår på det ordinære arbejdsmarked.

For det tredje bør der i tilknytning til aktiveringen være mulighed for at trække på *anden hjælp*, herunder fx af social eller lægelig karakter.

Filosofien er således at bringe de langtidsledige ud af passiviteten, tilbyde trygge livsomstændigheder, udvikle personlige kvalifikationer og selvtillid for med denne basis i første omgang at skabe grundlag for en mere tilfredsstillende tilværelse. Hvor det ud fra den aktiveredes baggrund, evner mv. og arbejdsmarkedets behov skønnes muligt, bør der i aktiveringen arbejdes aktivt i retning af en målsætning om, at den aktiverede efterhånden rustes til almindeligt arbejde på det ordinære arbejdsmarked. Hvis det ikke skønnes muligt, bør der ikke opstilles urealistiske mål. Ret og pligt til (permanent) meningsfuld aktivering på almindelige arbejdspladser eller i særlige projekter, hvor der udføres et

arbejde og stilles passende krav samt gives muligheder for og hjælp til at komme videre, bør overvejes i relation til de svageste grupper.

Forebyggelse af langvarig ledighed

Med udbygningen af aktiveringsindsatsen og navnlig med arbejdsmarkedsreformen har det forebyggende element fået en stærkere placering i den samlede indsats i relation til ledigheden. Et betydeligt antal personer bliver dog fortsat langtidsledige. Den foreliggende undersøgelse tyder på, at langt hovedparten af de langtidsledige på et tidspunkt i deres tilværelse har fungeret på en arbejdsplads i længere tid. Derfor kunne de pågældendes langtidsledighed formentlig i mange tilfælde have være undgået.

Både den foreliggende og andre undersøgelser viser, at det ikke er tilfældigt, hvem der bliver langtidsledige. Personer med forøget risiko omfatter bl. a.: personer, der tidligere har været (langtids-)ledige; personer med ringe uddannelse; ældre; personer med nedsat arbejdsevne eller helbreds- og misbrugsproblemer; personer i øvrigt med problemer ud over ledighed. Til denne række af karakteristika kan formentlig tilføjes: ledige der ikke finder ordinært arbejde særligt tiltrækkende; ledige der ønsker arbejde inden for områder med dårlige beskæftigelsesmuligheder.

Undersøgelsen giver anledning til at rejse det spørgsmål, om den viden, man allerede har om risikogrupper, udnyttes i tilstrækkelig grad.²²⁾ Det drejer sig bl.a. om, hvorvidt der i systemerne (herunder også i a-kasserne) er tilstrækkelige incitament, redskaber og ressourcer til at vurdere, om personer har en særlig risiko for langtidsledighed og til i givet fald at tage initiativ til en forebyggende indsats. I vurderingen af, hvem der har en særlig risiko, bør inddrages både "objektive karakteristika" (fx alder og uddannelse) og mere "bløde" data opnået via et personligt kendskab til de ledige (for de forsikredes vedkommende bl.a. fra a-kasser). I øvrigt kunne man forestille sig, at

22) Jf. også Haar & Winter (1996) der rejser samme spørgsmål.

udpegningen af risikogrupper foregik i flere trin fx efter følgende model. Inden for de første 6 mdr. af ledighedsperioden udpeges de grupper, som med størst sikkerhed antages at være under risiko. Inden for 9-12 mdr. foretages en ny vurdering og udpegning – og så fremdeles.

Undersøgelsen tyder på, at en meget betydelig del af kontanthjælpsmodtagerne har en fortid som (dagpengeberettigede) forsikrede. Dette kan næppe alene forklares med henvisning til den tidligere "dagpengegenerator" i form af kommunal beskæftigelsesindsats.²³⁾ En anden forklaring kan være, at forsikringssystemet (AF og a-kasserne) ikke har været gearret til at tage hånd om disse personers (sociale) problemer i tide. Undersøgelsen giver anledning til at antage, at en del af kontanthjælpsmodtagerne har problemer, der har fået lov til at udvikle sig under ledighedsforløb i forsikringssystemet. Dette forhold kan blive yderligere synligt i de kommende år i det omfang, det viser sig, at forsikrede ledige overgår til kontanthjælpssystemet efter aktivperioden.

Den kvalitative undersøgelse peger i denne sammenhæng på, at en del både forsikrede og kontanthjælpsmodtagere efterlyser en mere personlig hjælp til bl.a. jobsøgning.

Undersøgelsen tyder endvidere på, at der blandt de langtidsledige befinder sig personer, som efter egen opfattelse ikke hører hjemme på arbejdsmarkedet, men som snarere ved deres adfærd og holdning efterspørger offentlig forsørgelse frem for almindeligt arbejde. Den manglende jobsøgning og interesse for arbejde er muligvis undervurderet i undersøgelsen, idet man kan spekulere på, hvorfor en del langtidsledige, navnlig kontanthjælps-

23) I henhold til reglerne for a-kasemedlemskab og dagpengeret før arbejdsmarkedsreformen kan det antages, at nogle kontanthjælpsmodtagere tidligere har opnået a-kasemedlemskab og dagpengeret i kraft af den kommunale beskæftigelsesindsats. En del af disse personer er formentlig vendt tilbage til kontanthjælpssystemet, mens andre fortsat befinder sig i forsikringssystemet.

modtagere, har nægtet at lade sig interviewe eller ikke har kunnet træffes.

Den foreliggende kvantitative undersøgelse viser, at der er en betydelig overlapning mellem personer, der lider af en ophobning af helbredsproblemer mv., og personer som ikke er jobsøgende. Undersøgelsens kvalitative del viser, at der findes andre langtidsledige – benævnt *de selvaktiverede* og *de sene startere* – der heller ikke er så jobsøgende, men af andre årsager.

Holdningen og adfærden hos disse grupper er næppe i overensstemmelse med de bærende ideer i de to understøttelsessystemer, og undersøgelsen giver anledning til at spørge, om man i systemerne har tilstrækkelige instrumenter til at håndtere disse grupper. Har man fx i forsikringssystemet tilstrækkelige instrumenter til at statuere manglende rådighed tidligt i ledighedsforløbet?

Som systemerne er indrettet i dag, skal kontanthjælpsmodtagere på 25 år og derover aktiveres efter et år og de forsikrede efter 2 år. For de forsikredes vedkommende skal der regionalt udpeges risikogrupper, som kan tilbydes en tidlig fleksibel indsats. I øvrigt er der mulighed for at iværksætte aktivering tidligere end krævet i lovgivningen, og vejledning iværksættes typisk på et tidligere tidspunkt.

Spørgsmålet er imidlertid, om man med henblik på forebyggelse bør overveje en yderligere *fremrykning af indsatsen*. Både ét år (kontanthjælpssystemet) og to år (forsikringssystemet) på passiv forsørgelse er lang tid. Undersøgelsen tyder på, at så lange perioder uden arbejde i sig selv kan forringe beskæftigelsesmulighederne.

En fremrykning især af den statslige indsats vil øge behovet for *visiterende foranstaltninger*.

En fremrykning, herunder en øget anvendelse af en tidlig visiterende indsats, vil betyde, at de *arbejdssøgende* (arbejdsmarkeds-

parate) hurtigere vil kunne visiteres til evt. kvalificerende foranstaltninger, hvis det er nødvendigt for deres vedkommende.

De *selvaktiverede* – altså ressourcestærke som kan beskæftige sig selv på offentlig understøttelse – bliver hurtigere nødt til at finde sig et andet forsørgelsesgrundlag.

Mange af de *sene startere* ville få hurtigere hjælp til at få afklaret deres situation og blive tvunget til at afklare deres præferencer. Andre ville på et tidligt tidspunkt kunne visiteres til aktivering, som kunne bringe dem videre til det ordinære arbejdsmarked.

Den tidlige indsats skulle gerne resultere i, at så få som muligt ender med at blive *frustrerede* eller *resignerede*. Det forudsætter bl.a., at der i den tidlige indsats indbygges mekanismer til at tage hånd både om de lediges problemer i relation til arbejdsmarkedet og problemer ud over ledighed.

Et af de afgørende spørgsmål i forbindelse med en "tidlig indsats" er, i hvilken grad det er muligt at "ramme rigtigt", dvs. give de rette tilbud til dem, der har brug for det (dvs. dem som ellers ville blive langtidsledige), og undlade at bruge (betydelige) ressourcer på de mange, som mere eller mindre hurtigt kommer ud af ledigheden alene ved egen hjælp. Dette er en krævende opgave, og der er ikke nogen let løsning på nævnte dilemma. Som generel ledetråd må det imidlertid antages, at den helt konkrete udpegning af målgrupper, personer og tiltag bedst sker regionalt/lokalt, dvs. der hvor kendskabet til de lediges forudsætninger og det regionale/lokale arbejdsmarked er størst.

Afslutningsvis skal bemærkes, at den foreliggende undersøgelse har belyst langtidsledighed på "individniveau", og at diskussionen af praksisrettede konklusioner har haft dette udgangspunkt. En økonomisk politik, der bidrager til at skabe flere arbejdspladser, således som vi har set det i de senere år, medvirker selvsagt både til at forebygge og i et vist omfang også til at afhjælpe langtidsledighed. Selv om beskæftigelsen også fremover

stiger, vil der dog fortsat være brug for en aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik ikke mindst over for de svageste grupper af ledige.

Litteratur

Aggergaard Larsen, J. (1998)

En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation II til Socialforskningsinstituttet 98:9. Langtidsledige i tre kommuner. København: Socialforskningsinstituttet. April.

Andersen, D., Appeldorn, A., Weise, H. (1996)

Orlov – evaluering af orlovsordningerne. København: Socialforskningsinstituttet 96:11.

Arbejdsministeriet (1984)

Evaluering af arbejdstilbudsordningen. Delrapport 2: Rekruttering af arbejdskraft i større private virksomheder. København.

Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet (1997)

Arbejdsmarkedsrådenes og de lediges valg af uddannelse med særlig vægt på daghøjskoler. Del II. Beskæftigelseseffekten af voksen- og efteruddannelse. København.

Bach, H.B. (1997)

Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. København: Socialforskningsinstituttet 97:19.

Bach, H.B. (1998)

En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til Socialforskningsinstituttet 98:9. Langtidsledige i tre kommuner. København: Socialforskningsinstituttet. April.

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

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

Finansministeriet (1997)

Finansredegørelse 97. København. November.

Haar, J.E. & Winter, S. (1996)

Den regionale arbejdsmarkedspolitik. Planlægning mellem centralisering og decentralisering. Århus: Systime.

Holt, H. (1998)

En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. København: Socialforskningsinstituttet 98:1.

Jensen, P. (1997)

Ledighedens dynamik, i: Lisbeth Pedersen (red): Er der veje til fuld beskæftigelse? København: Socialforskningsinstituttet 97:13.

Juul, S. (1996)

Befolkningens holdning til velfærdssamfundet, i: Social Forskning. Særnummer: Borgerne om velfærdssamfundet. August. København: Socialforskningsinstituttet.

Langager, K. (1997)

Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I. København: Socialforskningsinstituttet 97:20.

Kongshøj Madsen, P., Langager, K., Ploug, N. (1997)

Integration på arbejdsmarkedet, i: Lilli Zeuner (red.): Social integration. København: Socialforskningsinstituttet 97:9.

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

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

Pedersen, L. & Ingerslev, O. (1997)

Marginalisering, i: Lisbeth Pedersen (red): Er der veje til fuld beskæftigelse. København: Socialforskningsinstituttet 97:13.

Rosdahl, A. (1986)

Arbejdsgiveres arbejdskraftefterspørgsel. Ansættelsesprocesser i industri-virksomheder. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 156.

Rosdahl, A. (1996)

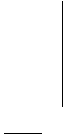
Jobtræning og skånejob – er der plads til de svage på virksomhederne?
i: Social Forskning. Særnummer: Borgerne om velfærdssamfundet.
August. København: Socialforskningsinstituttet.

Smith, N. (red.) (1998)

Arbejde, incitament og ledighed. Rockwool Fondens Forskningsenhed.
Århus: Aarhus Universitetsforlag.

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

Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering. København: Socialforskningsinstituttet 97:21.



Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1997

97:1

Bengtsson, S.: Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. 1997. 196 s. ISBN 87-7487-552-3. Kr. 140,00.

97:2

Gregersen, O.: Virksomhedernes brug af arbejdsmarkedsuddannelserne. 1997. 242 s. ISBN 87-7487-553-1. Kr. 175,00.

97:3

Andersen, D.: Uddannelsesvalg efter 9. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 205 s. ISBN 87-7487-555-8. Kr. 135,00.

97:4

Gruber, T. & Villadsen, K.: Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. 1997. 166 s. ISBN 87-7487-556-6. Kr. 130,00.

97:5

Bonke, J. (red.): Dilemmaet arbejdsliv – familieliv i Norden. 1997. 256 s. ISBN 87-7487-557-4. Kr. 140,00.

97:6

Hestbæk, A-D: Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. 1997. 304. s. ISBN 87-7487-558-2. Kr. 210,00.

97:7

Brogaard, S. & Weise, H.: Evaluering af Lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen. 1997. 110 s. ISBN 87-7487-559-0. Kr. 100,00.

97:8

Hansen, H.: Elements of Social Security in 6 European Countries. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands. 1997. 140 s. ISBN 87-7487-560-4.

97:9

Zeuner, L. (red.): Social integration. 1997. 226 s. ISBN 87-7487-561-2. Kr. 170,00.

97:10

Kjær Jensen, M., Kirkegaard, O. & Varming, M.: Sociale boformer. Boformer for psykisk syge, alkohol- og stofmisbrugere samt socialt understødt og hjemløse. SBI-rapport 281. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 195 s. ISBN 87-563-0959-7. Kr. 200,00.

97:11

Fridberg, T. (red.): Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? 1997. 236 s. ISBN 87-7487-564-7. Kr. 170,00.

97:12

Bunnage, D.: Young Elderly in Denmark in the Mid-1990's. 1997. 39 s. ISBN 87-7487-565-5.

97:13

Pedersen, L. (red.): Er der veje til fuld beskæftigelse? 1997. 304 s. ISBN 87-7487-566-3. Kr. 200,00.

97:14

Kjær Jensen, M.: Valg af ungdomsuddannelse efter 10. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 38 s. ISBN 87-7487-567-1. Kr. 50,00.

97:15

Bonke, J.: Hans ægteskab/hendes ægteskab - økonomiske beslutninger i familier og hjemmeservice. 1997. 269 s. ISBN 87-7487-569-8. Kr. 190,00.

97:16

Fridberg, T.: Fra eliteforbrug til masseforbrug. Interessen for kultur 1964-1993. 1997. 94 s. ISBN 87-7487-573-6. Kr. 90,00.

97:17

Hansen, E.J.: Perspektiver og begrænsninger i studiet af den sociale rekruttering til uddannelserne. 1997. 68 s. ISBN 87-7487-574-4. Kr. 60,00.

97:18

Just Jeppesen, K.: Børns kriminalitet. Forsøgserfaringer fra en hurtig forebyggende indsats. 1997. 89 s. ISBN 87-7487-575-2. Kr. 125,00

97:19

Bjerregård Bach, H.: Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. 1997 157 s. ISBN 87-7487-576-0. Kr. 150,00.

97:20

Langager, K.: Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I. 1997. 264 s. ISBN 87-7487-577-9. Kr. 230,00.

97:21

Weise, H. & Brogaard, S.: Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering. 1997. 192 s. ISBN 87-7487-578-7. Kr. 180,00.

97:22

Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Konsekvensanalyse af kulturby 96. 1997. 78 s. Kr. 150,00. Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I.: Cultural Capital of Europe Copenhagen 96. 78 s. Kr. 150,00. Både dansk og engelsk udgave sælges gennem Københavner Information, Rådhuspladsens Informationscenter, 1550 København V, tlf. 33 66 66 33.

97:23

Vestergaard, H., Gottschalk, G., Trærup, T., Gruber, T. & Ørum Rasmussen, I.: De 8 modelområder. Evaluering af et Byudvalgs-initiativ. SBI-rapport 288. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 215 s. ISBN 87-563-0972-4. Kr. 325,00.

97:24

Heide Ottosen, M.: Børn i sammenbragte familier. Et studie af forældreskab som social konstruktion. 1997. 412 s. ISBN 87-7487-579-5. Kr. 270,00.

97:25

Nygaard Christoffersen, M.: Spædbarnsfamilien. Rapport fra første fase i en forløbsundersøgelse af børn født i efteråret 1995. 1998. ISBN 87-7487-580-9. Under udgivelse.

97:26

Bruun-Vierø, I.M.: Annual Report 1996. Catalogue of Projects 1997. 1997. 44 s. ISBN 87-7487-581-7.

97:27

Bengtsson, S.: Kvalitet gennem brugerindflydelse. Et forsøg med styring af indhold i stedet for form. 1997. 144 s. ISBN 87-7487-582-5. Kr. 115,00.

98:1

Holt, H.: En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-583-3. Kr. 135,00.

98:2

Christensen, E.: Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-584-1. Kr. 135,00.

98:3

Leisner, E. & Rosdahl, A.: Merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor. Interview på 14 institutioner. 1998. 66 s. ISBN 87-7487-586-8. Kr. 75,00.

98:4

Hansen, H.: Elements of Social Security. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands, Canada. 1998. 208 s. ISBN 87-7487-587-6.

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

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet.

Tema-nummer af Social Forskning:

Det sociale ansvar. September '96. 68 s.

Borgerne om velfærdssamfundet. Særnummer. August '96. 66 s.

Kr. 50,00.

Børn. Familie. Samfund. Marts '97. 98 s.

En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@smsfi.dk.