

**Hvad ved vi om modtagerne  
af kontanthjælp?**

*Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp?*

Udgivet af: Rockwool Fondens Forskningsenhed og

Syddansk Universitetsforlag.

Sats og opsætning: Satsen aps.

Omslagsfoto: Helena Wahlman. Polfoto

Trykt hos Narayana Press, Gylling

Oplag: 400 stk.

ISBN 978-87-76-74-856-2

1. udgave, 1. oplag

Printed in Denmark 2014

*Adresse:*

Rockwool Fondens Forskningsenhed

Sølvgade 10, 2. sal tv.

DK-1307 København K

Tlf. 33 34 48 00

E-post: [forskningsenheden@rff.dk](mailto:forskningsenheden@rff.dk)

Hjemmeside: [www.rff.dk](http://www.rff.dk)

Redaktionen er afsluttet oktober 2014

Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner,  
der har indgået aftale med Copydan og kun inden for de  
i aftalen nævnte rammer.

*Udgivet med støtte af*

ROCKWOOL FONDEN

Pris: 89 kr. inklusive 25 pct. moms.

ROCKWOOL FONDENS FORSKNINGSENHED

# Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp?

*En oversigt over publiceret forskning om  
kontanthjælpsmodtagere i perioden 2007-14*

*af Bent Jensen*

Syddansk Universitetsforlag



## Forord

Antallet af kontanthjælpsmodtagere lå i årene frem til 2009 på omkring 200.000 om året. Dvs. at omkring 200.000 danskere hvert år var i kontakt med denne kilde til offentlig forsørgelse i en tid med en i øvrigt god beskæftigelse. Dette niveau er så efterfølgende steget under den økonomiske krise, der brød ud i 2008, og som knap er overvundet i dag. I 2012 lå tallet omkring 250.000 personer inklusive personer på revalidering.

På den baggrund og i forlængelse af mange års forskning i samfundets velfærdsordninger besluttede Rockwool Fondens bestyrelse i 2012, at Rockwool Fondens Forskningsenhed skulle igangsætte et større projekt med fokus på, hvordan kontanthjælpssystemet har udviklet sig i perioden fra 1987 til 2012. Dette er en periode, hvor ikke alene den danske velfærdsstat, men også de øvrige nordvesteuropæiske velfærdsstater har gennemført en lang række reformer med sigte på, at flere kommer i arbejde.

Et helt centralt tema i projektet er, hvordan de økonomiske incitamenter til at arbejde har udviklet sig i perioden. Det belyses overordnet ved beregning af nettodækningsgrader for udvalgte familietyper dækkende hele perioden. Nettodækningsgraden ved kontanthjælp er defineret som den disponible indkomst efter boligudgift som kontanthjælpsmodtager i forhold til tilsvarende som lønmodtager.

Eller formuleret mere direkte: Hvordan udviklede forskellen i disponibel indkomst efter boligudgift sig for en familie på kontanthjælp relativt til en familie i arbejde? Et andet centralt tema i projektet er analyser af mulig fattigdom for forskellige grupper på nedsatte ydelser.

I forbindelse med projektet blev der udarbejdet en forskningsoversigt, der skulle registrere og behandle en række allerede eksisterende analyser af kontanthjælpen ud fra forskellige faglige og tematiske tilgange. Da der foreligger beslægtede forskningsover-

sigter dækkende perioden frem til 2007, er oversigten her fokuseret på årene efter 2007 og frem til sommeren 2014.

Ved udarbejdelsen af forskningsoversigten har forfatteren, formidlingschef og cand.mag. Bent Jensen, fået bistand fra projektets forskere, seniorforsker i Rockwool Fondens Forskningsenhed Marie Louise Schultz-Nielsen og cand.polit. og ph.d. Hans Hansen, der har læst og kommenteret manuskriptet, som det udviklede sig. Jeg vil også takke seniorforsker Jens Bonke, Rockwool Fondens Forskningsenhed, for kommentarer og forskningsassistent, stud. polit. Bodil Wullum Nielsen for kompetent forskningsassistance til hele projektet. Socialrådgiver Ida Trangbæk Lindahl har læst og kommenteret manuskriptet ud fra en stor viden om den kommunale sagsbehandling.

Som ved de øvrige projekter i Rockwool Fondens Forskningsenhed er arbejdet gennemført i fuldstændig videnskabelig uafhængighed – også af Rockwool Fonden, der imidlertid sædvanen tro har givet projektet ressourcemæssigt tilfredsstillende rammer.

Jeg vil takke Rockwool Fonden med dens bestyrelsesformand Lars Nørby Johansen og direktør Elin Schmidt for en altid stor og usvækket interesse for Enhedens arbejde – også for forskningsprojektet om kontanthjælpen.

København, oktober 2014

Torben Tranæs

# Indhold

|                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduktion .....                                                                                                                 | 11 |
| 2. Hvem er kontanthjælpsmodtagerne, og hvor mange<br>var på kontanthjælp i den<br>behandlede periode?.....                            | 14 |
| 2.1. Indledning .....                                                                                                                 | 14 |
| 2.2. Hvad er kontanthjælp? .....                                                                                                      | 14 |
| 2.3. Kort- og langtidsmodtagere i<br>de første år af 00'erne .....                                                                    | 15 |
| 2.4. Antallet af kontanthjælpsmodtagere frem til 2013 ..                                                                              | 18 |
| 2.5. Matchgrupper og deres afløsere .....                                                                                             | 18 |
| 2.6. Særligt om de ikke-arbejdsmarkedsparete<br>– en profil fra januar 2007 .....                                                     | 20 |
| 2.7. Ydelsesniveauet .....                                                                                                            | 21 |
| 2.8. Varigheden .....                                                                                                                 | 22 |
| 2.9. Sammenfatning .....                                                                                                              | 22 |
| 3. Forskning i fattigdomsproblemer blandt<br>kontanthjælpsmodtagere .....                                                             | 24 |
| 3.1. Introduktion .....                                                                                                               | 24 |
| 3.2. Afgrænsning af lavindkomstgruppen eller de<br>relativt fattige i Danmark .....                                                   | 24 |
| 3.3. Fattigdomsredegørelse fra Økonomi- og Indenrigs-<br>ministeriet: et fattigdomsbegreb baseret på median-<br>indkomstmetoden ..... | 31 |
| 3.4. Fattigdom blandt ikke-vestlige indvandrere .....                                                                                 | 33 |
| 3.5. Analyse af forholdene i Københavns Kommune på<br>baggrund af budgetmetoden .....                                                 | 34 |

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.6. Kontanthjælpsmodtagere i Odense Kommune: opgørelse af fattigdom på grundlag af afsavns-metoden . . . . .                   | 35 |
| 3.7. Socialt udsattes flytninger fra byer til land- og yderområder . . . . .                                                    | 39 |
| 3.8. Sammenfatning . . . . .                                                                                                    | 41 |
| 4. Hvordan virker den aktive arbejdsmarkedspolitik på kontanthjælpsmodtagere? . . . . .                                         | 42 |
| 4.1. Introduktion . . . . .                                                                                                     | 42 |
| 4.2. Generelle effekter af aktivering på kontanthjælpsmodtagere. . . . .                                                        | 44 |
| 4.3. Aktivering af indsatsklare kontanthjælpsmodtagere                                                                          | 46 |
| 4.4. Aktivering af de langvarige kontanthjælpsmodtagere. . . . .                                                                | 48 |
| 4.5. Aktivering af ikke-vestlige indvandrere . . . . .                                                                          | 50 |
| 4.6. Aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere . . . . .                                                   | 51 |
| 4.7. Sammenfatning . . . . .                                                                                                    | 61 |
| 5. Viden om personer på de laveste sociale ydelser. . . . .                                                                     | 63 |
| 5.1. Introduktion . . . . .                                                                                                     | 63 |
| 5.2. Beskæftigelseseffekten af lave sociale ydelser . . . . .                                                                   | 65 |
| 5.3. Konsekvenser for unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år . . . . .                                                         | 71 |
| 5.4. Konsekvenser for levevilkårene af de lave sociale ydelser. . . . .                                                         | 72 |
| 5.5. Særligt om de unge under 25 år . . . . .                                                                                   | 82 |
| 5.6. Sammenfatning . . . . .                                                                                                    | 83 |
| 6. Analyser af forvaltningernes arbejde med personer på kontanthjælp . . . . .                                                  | 85 |
| 6.1. Introduktion . . . . .                                                                                                     | 85 |
| 6.2. Et blik over aktiveringsindsatsen i kommunerne i forhold til ikke-arbejdsmarkedsparete modtagere af kontanthjælp . . . . . | 85 |

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3. Brugen af mentorer i beskæftigelsesindsatsen . . . . .  | 88  |
| 6.4. Sammenfatning . . . . .                                 | 90  |
| 7. Sammenfatning . . . . .                                   | 91  |
| Litteratur . . . . .                                         | 97  |
| Sagsindeks . . . . .                                         | 105 |
| Litteratur fra Rockwool Fondens Forskningsenhed 2014 . . . . | 109 |



# 1 Introduktion

Udviklingen i kontanthjælpssystemet i perioden 1987 til 2012 behandles detaljeret i Hansen og Schultz-Nielsen (2015), idet forfatterne tager en bred vifte af emner op til behandling. Startåret 1987 er valgt, fordi der i det år indførtes faste satser for de fleste ydelser i forbindelse med kontanthjælp, hvor satserne tidligere i langt højere grad var baseret på skøn i det enkelte tilfælde.<sup>1</sup> Skønselementet er herefter primært fastholdt i tilfælde af tilskud til enkeltudgifter.

Første del af Hansen og Schultz-Nielsen (2015) beskriver bl.a. udviklingen i antallet af ydelsesmodtagere, varigheden af opholdet i kontanthjælpssystemet, og hvor man går hen, når man ikke længere modtager kontanthjælp. Anden del tematiserer niveauet for ydelser og de potentielle incitamentsproblemer, der kan være indeholdt i dette. Tredje del tager mulige fattigdomsproblemer op for særlige grupper inden for og på kanten af systemet og formidler derudover et internationalt overblik i form af en sammenligning med lignende understøttelsessystemer i Sverige, Holland, Tyskland og Storbritannien, idet disse lande repræsenterer forskellige typer af den europæiske velfærdsstat.<sup>2</sup> Afslutningsvis gi-

---

1. Skønsprikket blev udvidet med Bistandsloven med ikrafttræden i april 1976. Om debatten forud for lovens ikrafttræden, se Jensen (1999).

2. Nyere forskning i socialpolitikken og velfærdsstaternes udformning accentuerer en fælles bevægelse blandt de rige OECD-lande, der går fra social beskyttelse mod social investering. I denne bevægelse er indeholdt politikker, som gør arbejde mere attraktivt for lavtlønnede. Dette realiseres bl.a. ved begrænsning i adgangen til eller lavere niveauer på ydelser, der ikke kræver, at modtagerne søger arbejde, eksempelvis sværere adgang til førtidspensionering, særligt lave kontanthjælpsydelse til visse grupper, vægt på jobskabelse samt opkvalificering og øget produktivitet via uddannelse og jobtræning. Et samlende begreb er ”den sociale investeringsstat” eller ”konkurrencestaten” (Taylor-Gooby (2008), Abrahamson (2012) og Pedersen (2011)). I Danmark og på kontanthjælpsområdet manifesterer denne bevægelse

ver bogen en kort oversigt over indholdet i kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft fra januar 2014.

Formålet med nærværende forskningsoversigt er at supplere denne fremstilling ved at give et overblik over den allerede forud for Hansen og Schultz-Nielsen (2015) eksisterende empiriske viden om livet på kontanthjælp. Det vil ske ud fra tilgange som levevilkår i bred forstand, hvad der kendetegner gruppen af kontanthjælpsmodtagere, fattigdomsproblemer blandt kontanthjælpsmodtagere, varigheden af livet på kontanthjælp, virkningen af aktivering og skærpede økonomiske incitamenter på udsigten til selvforsørgelse samt analyser af mødet ude i kommunerne mellem sagsbehandlere og klienter.

Da Rosdahl og Petersen (2006) samt Beskæftigelsesministeriet (2006) med bagvedliggende forskningsoversigter (Rosholm (2006), Eskelinen (2006) og Clement og Goul Andersen (2006)) bringer en dækkende oversigt over den eksisterende litteratur fra år 2000 og indtil efteråret 2006, belyst ud fra beslægtede temaer, er det valgt overvejende at fokusere på empiriske analyser publiceret i perioden fra 2007 og frem til sommeren 2014. Enkelte væsentlige eller tematisk supplerende undersøgelser fra tidligere år er dog inddraget. Oversigten behandler kun egentlig og publiceret forskning og publicerede empiriske analyser inden for emnet, og specialer ved universiteterne indgår således ikke, selv om de kan have en delvis empirisk karakter.<sup>3</sup>

Som følge af emnets bredde besidder nærværende oversigt ikke den klassiske forskningsoversigts dyder i form af en vurdering af de præsenterede analyser. Målet har i stedet været at kortlægge, hvad der foreligger af forskning i og analyser af emnet – uden at det dog kan hævdes, at oversigten har alt med.

---

sig ved, at lovgivningen i løbet af de seneste 10-12 år er blevet mere arbejdsrettet. Området er blevet flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet, og der er lagt markant mere vægt på aktivering og økonomiske incitamenter for at få ydelsesmodtagerne i arbejde (Hansen (2012)). For en diskussion af de forstærkede økonomiske incitamenter, se Mogensen (2010), Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014) og J.H. Petersen, K. Petersen og N.F. Christiansen (red.) (2014). For en gennemgang af udviklingen af aktivlinjen, se Plovsing (2013).

3. Se fx Olesen (2013).

Som hos Rosdahl og Petersen (2006) anvendes i hele fremstillingen udtrykket ”kontanthjælp” om kontant- og starthjælp samlet set, medmindre andet fremgår af teksten.

Forskningsoversigten er disponeret, så der i kapitel 2 på baggrund af Beskæftigelsesministeriets kulegravning af kontanthjælpsområdet, som det så ud i begyndelsen af det nye årtusind, (Beskæftigelsesministeriet (2006)), gives en profil af ydelsesmodtagerne. Fremstillingen suppleres med nogle hovedtal fra Danmarks Statistik.

Kapitel 3 fortsætter med en oversigt over bestræbelserne på at definere en officiel dansk fattigdomsgrænse, idet relativ fattigdom netop er et mere udtalt problem blandt dele af kontanthjælpsmodtagerne. Kapitlet fortsætter med eksempler på den eksisterende viden om kontanthjælpsmodtageres levevilkår i danske storbyer, herunder kortlægning af egentlige fattigdomsproblemer, i form af analyser dækkende København og Odense kommuner, idet store kommuner erfaringsmæssigt i kraft af sammensætningen af byernes boligmasse tiltrækker og skaber potentielle modtagere af kontanthjælp. Kapitlet beskæftiger sig også med de geografiske bevægelser hos kontanthjælpsmodtagere mellem by og land.

Kapitel 4 beskæftiger sig med, hvordan den aktive arbejdsmarkedspolitik virker på modtagere af kontanthjælp, især virkninger blandt de svageste grupper. Kapitel 5 vender sig mod den eksisterende viden om personer på de laveste ydelser, inklusive personer på starthjælp, i perioden fra 2002 til 2012. Kapitlet beskæftiger sig dels med den mulige beskæftigelseseffekt som følge af de skærpede økonomiske incitamenter, dels de nedsatte ydelsers konsekvenser for levevilkårene. Et særligt afsnit tematiserer situationen for de unge under 25 år.

Sagsbehandlerne ude i kommunerne administrerer under varierende lokale politiske prioriteringer og kulturer en afgørende andel af de mange mia. kr., der anvendes på kontanthjælpsområdet. I kapitel 6 inddrages derfor en række undersøgelser af, hvordan denne administration realiseres, og hvordan mødet mellem sagsbehandler og klient forløber. Desuden inddrages en analyse af brugen af mentorer for kontanthjælpsmodtagerne ved sagsbehandlingen. Kapitel 7 sammenfatter fremstillingen.

## 2 Hvem er kontanthjælpsmodtagerne, og hvor mange var på kontanthjælp i den behandlede periode?

### 2.1 Indledning

Som indledning til gennemgangen af den eksisterende litteratur i perioden fra 2007 til 2014 om kontanthjælpsmodtagere og livet på kontanthjælp tages der bl.a. afsæt i Beskæftigelsesministeriet (2006), der giver et overblik over, hvem modtagerne af kontanthjælp er, og hvor længe de er i systemet. Inden denne fremstilling af feltets overordnede empiri skal dog gives en kort definition af begrebet i afsnit 2.2. Fremstillingen suppleres med nogle hovedtal fra Danmarks Statistik over antallet af ydelsesmodtagere i udvalgte år frem til 2013.

### 2.2 Hvad er kontanthjælp?

Forudsætningerne for modtagelse af kontanthjælp var omkring årtusindskiftet, som de er nu, at man ikke er i stand til at forsørge sig selv og sin familie, at behovet for forsørgelse ikke kan dækkes af andre ydelser (fx arbejdsløsheds- og sygedagpenge eller pensioner), at der ikke er en ægtefælle (fra 2014 også samlever), der kan forsørge ydelsesmodtageren, og at denne ikke er i besiddelse af nogen formue (Beskæftigelsesministeriet (2006)). Man taler også om, at kontanthjælpen er det nederste sociale sikkerhedsnet (Plov-sing (2013)).<sup>4</sup>

Endnu en forudsætning er, at man er ramt af en såkaldt *social*

---

4. Siden Grundloven af 1849 har der med varierende dækningsgrad og udmålingsvilkår været et sådant "nederste socialt sikkerhedsnet", jf. fx diskussionen af begivenhederne omkring dette nets etablering i Jensen (2006). I 1848 var i øvrigt et meget omtalt krav i de europæiske metropoler kravet om retten til arbejde. Kravet blev fremført af revolutionære arbejdere i foråret 1848 i Paris, men også diskuteret i dansk presse på et tidspunkt, hvor grundloven var under udarbejdelse (ibid.).

*begivenhed*. Denne begivenhed er defineret som en udefrakommende ændring – fx i form af sygdom, arbejdsløshed eller skilsmisse – der medfører, at den potentielle modtager bliver afskåret fra selvforsørgelse.

Overgang til orlov, efterløn eller pension er ikke at betragte som sociale begivenheder. Varetagelsen af et lavtlønsjob er heller ikke, idet der ikke via det danske kontanthjælpssystem kan toppes op til et vist disponibelt mindstebeløb.<sup>5</sup>

Alle, der ønsker at modtage kontanthjælp, er forpligtet til at udnytte og udvikle deres arbejdsevne og skal tage imod tilbud om arbejde eller tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Beskæftigelsesministeriet (2006)). Der kan som altovervejende hovedregel kun ydes hjælp til personer, der opholder sig i Danmark.

Kontanthjælpen er en midlertidig ydelse, som er tænkt til afhjælpning af en manglende forsørgelse og at hjælpe borgerne med deres forskellige sociale og sundhedsmæssige problemer med henblik på at blive selvforsørgende og hurtigt vende tilbage til en situation, hvor de kan klare sig selv.<sup>6</sup>

Kommunerne kan desuden yde behovsbestemt hjælp til enkeltstående udgifter som fx udgifter ved flytning, tandbehandling, medicin etc. til kontanthjælpsmodtagere og andre, som ikke har mulighed for at betale udgifterne.

### 2.3 Kort- og langtidsmodtagere i de første år af 00'erne

Knap en tredjedel af de der modtog hjælp ved midten af 00'erne, havde i de seneste syv år modtaget hjælpen, ikke nødvendigvis kontinuert gennem hele perioden, men i kortere eller længere tid som forsørgelsesgrundlag i hvert af årene. Blandt langtidsmodtagerne var indvandrerægtepar (ca. 15.000 personer), enlige kvindelige forsørgere af dansk oprindelse (ca. 10.000 personer) og enlige

---

5. For en mere udfoldet diskussion af begrebet "social begivenhed" inden for det offentlige sikringssystem, se: Beskæftigelsesministeriet (2006). Om andre systemer, der i udlandet topper op, se: Hansen og Schultz-Nielsen (2015).

6. Hansen og Hansen (2012).

mænd af dansk oprindelse (ca. 20.000) overrepræsenteret.<sup>7</sup>

Beskæftigelsesministeriet (2006) giver en række bidrag til forklaring af overrepræsentationen: For indvandrere en kombination af vanskelige vilkår på arbejdsmarkedet og ”kulturelle forhold”, som publikationen ikke nærmere præciserer. For de enlige forsørgere vurderes det, at denne gruppe er særligt ramt af svage økonomiske incitamenter til selvforsørgelse, mens der for gruppen af enlige mænd antages, at der kan gøre sig misbrugsproblemer gældende.

Korttidsmodtagerne var som gruppe meget sammensat, idet kontanthjælpssystemet som angivet fungerer som det nederste økonomiske sikkerhedsnet og skal opfange alle, der ramt af en social begivenhed ikke kan forsørge sig selv.

Et forsøg på en samlet profil viser, at gruppen af kontanthjælpsmodtagere – til trods for, at den består af mange forskellige typer af personer – adskilte sig fra resten af befolkningen ved at være:

Yngre: Mens de 18-24-årige kun udgjorde 12 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder, udgjorde de 27 pct. af kontanthjælpsmodtagerne. Blandt de 55-59-årige var kun tre pct. modtagere af kontanthjælp mod en befolkningsandel på 11 pct. Det skal igen ses i forlængelse af, at mange ældre tidligere kontanthjælpsmodtagere er kommet på førtidspension, samt at de lidt ældre ledige typisk er forsikrede i en a-kasse.

Dårligere uddannet: Over halvdelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder havde i 2006 en kompetencegivende uddannelse mod hver fjerde blandt kontanthjælpsmodtagerne. Ca. to tredjedele havde folkeskolen som højeste afsluttede uddannelse, mens det tilsvarende tal for hele befolkningen var en tredjedel.

Med dårligere helbred: Knap hver tredje kontanthjælpsmodtager oplyste at have dårligt eller meget dårligt helbred. Blandt de

---

7. Ibid., p. 11 og 49. Antallet af kontanthjælpsmodtagere og i mere bred forstand antallet af modtagere af overførselsindkomster rejser fra tid til anden i offentligheden en debat om omfanget af socialt bedrageri og fejludbetalinger som følge af et ikke-tilsigtet mangelfuldt oplysningsgrundlag fra modtagerne af de sociale ydelser. Alligevel findes der ikke i Danmark en samlet og systematisk oversigt over omfanget, jf. Madsen, Jacobsen og Jensen (2011). Dette forhold er et generelt problem i de udviklede velfærdsstater med undtagelse af England og Sverige (ibid.).

langvarige ydelsesmodtagere var det ca. 45 pct. En stor del af helbredsproblemerne skyldtes psykiske lidelser.<sup>8</sup> Mere end 50 pct. angiver, at deres arbejdsevne i høj eller nogen grad er nedsat. Blandt langvarige modtagere er andelen over 70 pct.<sup>9</sup> Desuden findes en overrepræsentation af enlige med børn: Knap fem pct. af befolkningen var enlige forsørgere mod 12 pct. blandt kontanthjælpsmodtagerne.

Endelig var gruppen af kontanthjælpsmodtagere karakteriseret ved, at ikke-vestlige indvandrere var voldsomt overrepræsenterede: 28 pct. af ydelsesmodtagerne var indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Disse indvandrere og efterkommere udgjorde imidlertid kun omkring 6 pct. af den samlede befolkning. Blandt gifte, hvor begge var på kontanthjælp, var omkring to ud af tre par ikke-vestlige indvandrere eller efterkommere. Tallene afspejler den lave beskæftigelsesgrad i gruppen samt det forhold, at relativt få ikke-vestlige indvandrere havde opnået ret til arbejdsløshedsdagpenge.<sup>10</sup>

Pedersen (2011a) når tilsvarende frem til, at ikke-vestlige indvandrere er stærkt overrepræsenterede blandt fattige i Danmark. Andelen af fattige indvandrere har således været konstant stigende i perioden fra 1980'erne til 2007. For tre årtier siden var omkring 30 pct. af de ikke-vestlige indvandrere fattige, i 2007 omkring halvdelen. Samtidig er indvandrerne fattige i længere tid. Omkring 2007 var det en voksende andel af indvandrerne, der blev henvist til de lavere sociale ydelser. Vi vender tilbage til dette tema i kapitel 3 og 5.

---

8. Derimod tyder det ifølge denne publikation ikke på, at misbrugsproblemer er meget omfattende blandt kontanthjælpsmodtagerne. Kun relativt få oplyser, at de har aktuelle misbrugsproblemer, mens 20 pct. tidligere har haft misbrugsproblemer (Beskæftigelsesministeriet (2006), p. 45). Samme kilde vurderer dog, at der kan være tale om en betydelig undervurdering af problemets omfang i forlængelse af metoden med selvrapporterede problemer.

9. Bach og Petersen (2006).

10. Ikke-vestlige indvandreres mangelfulde integration på arbejdsmarkedet og årsagerne til denne er analyseret i en række publikationer fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, se fx: Matthiessen (2006), Schultz-Nielsen (2001 og 2010), Tranæs og Zimmermann (2004) samt Bonke og Schultz-Nielsen (2013).

For så vidt angår den geografiske fordeling, er der særligt store andele af kontanthjælpsmodtagere i nogle af de større byer som København og Odense og i udkantsområder som fx Lolland-Falster og Bornholm. I de store byer virker massen af sociale almene boliger som en tiltrækningsfaktor, der giver overrepræsentation. I udkantsområderne virker en kombination af svage beskæftigelsesmuligheder og billige boliger, se også kapitel 3.

## 2.4 Antallet af kontanthjælpsmodtagere frem til 2013

På baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik<sup>11</sup> kan antallet af modtagere af kontanthjælp opgøres til ca. 200.000 i år 2007, stigende under krisen til 235.000 i 2010 og 248.000 i 2012. I opgørelsen er ikke medregnet personer, der alene modtager hjælp i særlige tilfælde, dvs. hjælp fx til medicin, hjælp til børn med nedsat funktionsevne m.v., mens til gengæld personer på revalidering indgår, fx 15.000 i 2012. Omregnet til helårsmodtagere var antallet 129.000 i 2007, 151.000 i 2010 og 165.000 i 2012.

## 2.5 Matchgrupper og deres afløsere

Fra 2004 til 2014 var ledige, herunder ledige kontanthjælpsmodtagere, inddelt i forskellige kategorier til indplacering af en persons muligheder på arbejdsmarkedet. Kategoriseringen blev brugt, når et jobcenter skulle afgøre, hvilken hjælp en ledig skulle ydes, og hvad en ledig var forpligtet til, idet sagsbehandleren via en dialogguide placerede de ledige i forskellige matchgrupper.

Da der i de følgende kapitler refereres til analyser, der relaterer sig til de historisk bestemte matchgrupper, gennemgås taxonomen og dennes ændringer nedenfor, mens motiverne til at ændre inddelingen og dermed forbundne rettigheder og pligter ikke tages op her.<sup>12</sup>

---

11. *Statistiske Efterretninger, Arbejdsmarked.*

12. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009) giver i pieceform en mere detaljeret beskrivelse af ændringerne i 2010 samt omtaler motiverne for disse ændringer. Den nye model blev overordnet beskrevet som ”en videreudvikling og en fremtidssikring af den nuværende”.

Oprindeligt var der tale om fem matchgrupper, hvor gruppe 5 var længst væk fra arbejdsmarkedet, men systemet blev i 2010 ændret til kun at omfatte tre grupper, stadig afspejlende graden af distancen til arbejdsmarkedet:

Gruppe 1: *jobklar*. Borgere, der er parate til at tage et ordinært arbejde, så de kan være ude af systemet inden for de nærmeste tre måneder.

Gruppe 2: *Indsatsklar*. Borgere, der ikke er parate til at tage et ordinært arbejde, så de kan være ude af systemet inden for de nærmeste tre måneder, men som kan deltage i en beskæftigelsesrettet indsats.

Gruppe 3: *Midlertidig passiv*. Borgere, der har så alvorlige problemer, at de for tiden hverken kan arbejde eller tage del i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud.

Konkret for kontanthjælpsmodtagere, modtagere af starthjælp og introduktionsydelse var en placering i gruppe 1 defineret ved, at ydelsesmodtagerne kunne tage et ordinært arbejde inden for tre måneder. Dette arbejde forventedes at have et omfang, så borgeren kom ud af offentlig forsørgelse.

En placering af en kontanthjælpsmodtager i gruppe 2 baseredes på en vurdering, efter hvilken borgeren kunne deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud, men ikke kunne arbejde i et omfang, der bringer vedkommende ud af offentlig forsørgelse inden for tre måneder. En placering i gruppe 3 var betinget af, at personen hverken kunne arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

I 2012 var 27 pct. af kontanthjælpsmodtagerne placeret i matchgruppe 1, 50 pct. i gruppe 2 og 22 pct. i gruppe 3. Langt de fleste af kontanthjælpsmodtagerne er således ude af stand til at tage et job på det ordinære arbejdsmarked.<sup>13</sup>

Med kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2014, blev de tidligere tre matchgrupper afskaffet og erstattet af nogle nye kategorier, idet betegnelsen ”match” gled ud:

*Jobparat*, hvilket betyder, at den ledige er fyldt 30 år eller er un-

---

13. Plovsing (2013).

der 30 år med en uddannelse og i stand til at påtage sig et job inden for tre måneder.

*Uddannelsesparat* betyder, at den ledige er under 30 år og i stand til at begynde på en uddannelse inden for et år.

*Aktivitetsparat* betyder, at den ledige har brug for en udviklingsperiode, hvor den pågældende kan arbejde med de områder, der står i vejen i forløbet mod at blive en aktiv del af arbejdsmarkedet. Indsatserne her vil både være job- og helbreds-mæssige samt sociale.

## 2.6 Særligt om de ikke-arbejdsmarkedsparate – en profil fra januar 2007

I takt med den øgede satsning på aktivering og overgang til selvforsørgelse kom der større fokus på de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere.

Skipper (2011) blev netop finansieret af Finansministeriets konto for *Særlige indsatser og udvikling af den sociale rummelighed på arbejdsmarkedet*. Sigtet med rapporten var at etablere en registerbaseret kortlægning af human- og sundhedskapitalen blandt de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i undersøgelsens referenceår, de daværende matchgrupper 4 og 5.

Til sammenligning inddrager analysen også oplysninger om arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det overordnede formål med analysen var således at skaffe ny fokuseret viden om, hvilke problemer de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere havde ud over ledighed med henblik på at vurdere behovet for nødvendige indsatser.

Undersøgelsen blev gennemført på personer, der var på kontanthjælp i januar 2007 (dvs. på et tidspunkt, hvor systemet med fem matchgrupper stadig var gældende). Forfatteren sammenkoblede en lang række registeroplysninger omkring individernes historiske og fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet, deres familieforhold, indkomstgrundlag, forbrug af receptpligtig medicin, kontakter til sundhedsvæsenet etc. (Skipper (2010, p. 6)). Fremstillingen supplerer hermed i stor udstrækning Beskæftigelsesministeriet (2006), men med fokus på de daværende matchgrupper 4 og 5.

Fra profilbeskrivelsen kan bl.a. peges på, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i 2007 kun havde en årlig

lønindkomst på under 7.000 kr. i gennemsnit. De modtog i stedet i fraværet af lønindkomst omkring 100.000 kr. pr. år i offentlige indkomstoverførsler.

Ingen af matchgrupperne 4 og 5 havde mere end fire års erhvervs erfaring i gennemsnit på trods af en gennemsnitsalder på ca. 40 år. Syv ud af ti ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere havde kun folkeskolen som højeste fuldførte uddannelse. Hver femte i gruppe 4 og hver fjerde i gruppe 5 havde en ikke-vestlig baggrund.

Med hensyn til varigheden af modtagelse af kontanthjælp adskilte gruppe 4 sig fra gruppe 5 ved, at gruppe 4 havde været på uafbrudt kontanthjælp i gennemsnit 3 ½ år. I gruppe 5 var den gennemsnitlige uafbrudte modtagerperiode på 4 ½ år. 35 pct. af ydelsesmodtagerne i kategori 5 kom i løbet af de følgende to år på førtidspension. For gruppe 4 var det samme tal 11 pct.

Undersøgelsen registrerede også en række sundhedsforhold (Skipper (2011)). Helt overordnet er det, forfatteren betegner som ”sundhedskapitalen”, svag.

Her gengives kun nogle få resultater: Tre ud af ti og hver fjerde i henholdsvis gruppe 5 og 4 var på antidepressiva. I matchgruppe 5 havde 15 og 16 pct. det foregående år indløst recept på henholdsvis antipsykotisk og angstdæmpende medicin. To tredjedel af ydelsesmodtagerne i gruppe 5 havde været på en skadestue i løbet af det seneste år, og knap hver tiende i begge grupper havde fået konstateret en alkoholrelateret lidelse.

## 2.7 Ydelsesniveauet

Af de personer, der årligt modtog kontanthjælp i de første seks år af 00'erne, modtog ca. trefjerdedele kontanthjælpen med satsen for personer over 25 år (Beskæftigelsesministeriet (2006)). Satsen var afhængig af forsørgerstatus. Knap en fjerdedel fik den såkaldte ”ungesats”, som var en lavere sats, der gjaldt for personer under 25 år uden forsørgerforpligtelse. Satsens niveau var betinget af, om den unge boede hjemme eller ude. Endelig modtog godt 3.000 personer starthjælp.<sup>14</sup>

---

14. Om starthjælpen, se kapitel 5.

Ud over kontanthjælpen er der som nævnt en række muligheder for tillægsydelser, jf. Beskæftigelsesministeriet (2006). Det drejer sig om ekstra ydelser til personer med store bolig- og forsørgelsesudgifter samt støtte til en række enkeltudgifter. Derudover har modtagerne af kontanthjælp mulighed for boligstøtte og friplads i daginstitution, jf. Hansen og Schultz-Nielsen (2015).

## 2.8 Varigheden

Beskæftigelsesministeriet (2006) analyserede mere detaljeret varigheden af modtagelsen af ydelser ved frem til 2005 at følge de knap 90.000 kontanthjælpsmodtagere, der indledte et kontanthjælpsforløb i 2000.

Omkring halvdelen var i arbejde, uddannede sig eller var på anden måde selvforsørgende efter et år. Den anden halvdel var på kontanthjælp eller andre former for offentlige ydelser.

Samlet set modtog under 30 pct. af nytilgangen i 2000 stadig kontanthjælp i 2005, og heraf havde størstedelen på et tidspunkt været ude af systemet i løbet af perioden.

Alligevel fremgår det også, at der blandt alle modtagerne i 2005 var en relativt stor gruppe, der havde modtaget kontanthjælp i et kortere eller længere tidsrum inden for hvert af de enkelte kalenderår i hele perioden fra 1999 til 2005 og dermed kunne karakteriseres som langvarige kontanthjælpsmodtagere. Gruppen udgjorde således knap en tredjedel af de berørte personer i 2005. I gennemsnit havde de pågældende personer modtaget hjælp i seks år ud af den syvårige periode.

Risikoen for at blive fastholdt i systemet var mest udtalt for ældre modtagere (hvor kontanthjælpen ofte er en del af bevægelsen mod førtidspensionering) og blandt ikke-vestlige indvandrere, hvor kun 40 pct. af de nytilkomne kontanthjælpsmodtagere i gruppen af nytilkomne kontanthjælpsmodtagere i 2000 blev selvforsørgende.

## 2.9 Sammenfatning

Beskæftigelsesministeriet (2006) konstaterer, at der er bevægelser mellem de forskellige forsørgelsesgrundlag gennem perioden 2000-2005, og at fluktuation mellem beskæftigelse og midlertidig

offentlig forsørgelse på kontanthjælp er en del af den almindelige dynamik på det danske arbejdsmarked, der er præget af stor jobrotation og fleksibilitet.

Alligevel må det betegnes som en betydelig andel af alle modtagere – knap en tredjedel – der havde været på kontanthjælp i kortere eller længere perioder inden for det enkelte kalenderår gennem alle årene.

Blandt langtidsmodtagerne var indvandrerrægterpar, enlige kvindelige forsørgere af dansk oprindelse og enlige mænd af dansk oprindelse overrepræsenteret.

Analysen peger på massive problemer ud over ledighed i de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Disse problemer består bl.a. af lav uddannelse, udtalte somatiske og psykiske sundhedsproblemer og en forholdsvis høj andel på knap 10 pct. med alkoholrelaterede lidelser.

I 2007 var der ifølge Danmarks Statistik ca. 200.000 modtagere af kontanthjælp, i 2012 ca. 250.000. Omregnet til helårsmodtagere svarer dette til henholdsvis 129.000 og 165.000.

Som et strukturerende element ved den offentlige indsats over for gruppen af kontanthjælpsmodtagere blev udviklet et system, hvor kontanthjælpsmodtagerne blev inddelt i forskellige matchgrupper. Dette system blev introduceret i 2004, revideret i 2010 og erstattet i 2014 af et nyt system. Denne historik er nærmere omtalt i kapitlet, idet nogle af analyserne omtalt i de følgende kapitler relaterer sig til en eller flere af disse grupper.

## 3 Forskning i fattigdomsproblemer blandt kontanthjælpsmodtagere

### 3.1 Introduktion

Dette kapitel gennemgår først forskellige metoder til indkredsning af fattigdomsproblemer med eksempel gennemgang fra litteraturen om kontanthjælpsmodtagere.

Blandt de valgte eksempler er undersøgelser af fattigdomsproblemer i to af landets største byer, idet modtagere af kontanthjælp traditionelt er overrepræsenteret i storbyerne, jf. også fremstillingen i kapitel 2. Kapitlet gengiver desuden for at runde den geografiske dimension af forskning i socialt udsattes flytninger fra byer til land- og flytningsskemaer.

### 3.2 Afgrænsning af lavindkomstgruppen eller de relativt fattige i Danmark<sup>15</sup>

#### *Medianindkomstmetoden*

I 2013 fik Danmark en officiel fattigdomsgrænse eller rettere sagt en officiel fremgangsmåde til at beregne fattigdomsgrænsen og afgrænse dem, der falder under denne, og dermed kan betegnes som fattige.

Det betyder, at denne fremgangsmåde benyttes fremad- og bagudrettet af regeringen for sådanne opgørelser i forbindelse med det politiske arbejde. Det samme vil givetvis blive tilfældet for en række interesseorganisationer, hjælpeorganisationer, tænketanke og forskningsinstitutioner. Selv om disse ikke har nogen forpligtelse til at benytte den officielle metode, vil det i en lang række tilfælde være hensigtsmæssigt at gøre det, bl.a. for at undgå lange og

---

15. Fremstillingen i afsnit 3.2 bygger på et uddrag af Hansen og Schultz-Nielsen (2015). Forskerne takkes for lejligheden til at genbruge deres fremstilling i nærværende sammenhæng.

kompliserede diskussioner af forskelle som følge af metodemæssigt forskellige opgørelser og for at fremme sammenligneligheden i tilgangen.

Fraværet af en officiel fremgangsmåde indtil 2013 betyder ikke, at opgørelser af lavindkomstgruppen eller fattige i Danmark har været fraværende, jf. også fremstillingen nedenfor.

I mange tilfælde har der været anvendt metoder anbefalet af OECD eller EU. Den første opgørelse af lavindkomstgruppen i Danmark efter OECD's anbefalinger blev således foretaget af Lovmodelgruppen for året 1993. OECD's og EU's anbefalinger vedrører opgørelser af økonomisk fattige ud fra deres placering i indkomstfordelingen. Det er således antallet af relativt fattige, der opgøres.<sup>16</sup>

Der skal ikke her i detaljer gøres rede for hverken OECD's, EU's eller den officielle danske metode, der henvises til ekspertudvalget vedrørende fattigdoms rapport *En Dansk Fattigdomsgrænse – Analyser og forslag til opgørelsesmetoder*, dateret juni 2013. I den type af opgørelser, som anbefales af OECD, EU og den danske ekspertgruppe, hvis forslag nu er officiel metode, indgår en række komponenter, som omtales ganske kort.

Konstruktion af en relativ lavindkomstgrænse kræver følgende komponenter:

1. *Et indkomstbegreb.* Her anvendes for det meste en disponibel indkomst før boligudgift. Det er imidlertid langt fra et entydigt begreb. Der kræves en lang række beslutninger om, hvad der skal med, og hvad der ikke skal med. Der skal også tages stilling til særlige indkomstforhold, fx med negative indkomster. Ud over indkomst bruger visse opgørelser, fx den officielle danske, også en formuegrænse forstået sådan, at hvis familien har en formue over en vis grænse, så kan medlemmerne ikke betegnes som fattige, uanset indkomstforholdene.

---

16. I sammenhængen skal også nævnes AE-Rådets årlige generelle undersøgelse af fattigdomsproblemet og udviklingen heri samt SFI's undersøgelser for Red Barnet med fokus på fattigdom blandt børn (Hussain (2003 og 2004), Sloth (2004), Espersen (2006) og Deding og Gerstoft (2010)). Se også oversigten over litteratur om fattigdom blandt børn i Ekspertudvalget vedrørende fattigdom (2013) kapitel 5.

2. *Et familiebegreb.* Familiebegrebet skal defineres således, at familiens størrelse nøje kan fastlægges, og det skal bedst muligt afspejle det forbrugsfællesskab, familien udgør. Her skal der for Danmarks vedkommende formodentlig vælges et af Danmarks Statistiks standardfamiliebegreber, da afgrænsningen i praksis baseres på Danmarks Statistiks registerdata. Der skal også tages stilling til, om fx studerende skal med i familiebegrebet. Det skal de ikke efter den officielle danske metode. Her udelades familier med studerende over 18 år fra opgørelsen.
3. *Samlet familieindkomst eller husstandsindkomst.* Når indkomst- og familiebegreberne er fastlagt, dannes den samlede familieindkomst (husstandsindkomst) ved at summere familiemedlemmernes individuelle indkomster.
4. *Ækvivalensvægtning.* Der skal findes et redskab til at sammenligne indkomster for store og små familier. Det gøres ved en såkaldt ækvivalensvægtning, der i større eller mindre grad tager hensyn til stordriftsfordelene ved at være flere familiemedlemmer. Det er især relevant, når indkomstbegrebet er disponibel indkomst før boligudgift. Der er ikke én måde at gøre det på, men et væld af muligheder. Her kan bl.a. nævnes OECD's ækvivalensskala, OECD's modificerede ækvivalensskala og kvadratrodsmetoden. Sidstnævnte er det samme som antallet af familiemedlemmer opløftet til potensen 0,5. Ækvivalensvægtningen bruges til at finde indkomsten pr. forbrugsenhed i familien. Er der fire medlemmer i familien (alle aldre), har den to forbrugsenheder, hvis vi bruger kvadratrodsmetoden. Indkomsten for en forbrugsenhed er således husstandsindkomsten divideret med 2, hvilket er udtryk for ret betydelige stordriftsfordele. I den officielle danske metode bruges antallet af familiemedlemmer opløftet til potensen 0,6 som ækvivalensvægt. Hvert af familiens medlemmer tildeles den beregnede indkomst for en forbrugsenhed.
5. *Skæringslinjen i indkomstfordelingen.* Det mest almindelige er at bruge medianindkomsten i indkomstfordelingen som skæringslinje, men undertiden bruges gennemsnitsindkomsten. Både OECD, EU og den officielle danske metode benytter medianind-

komsten, som også har givet navn til metoden. Det foregår ved, at alle indkomster pr. forbrugsenhed, en for hver person, ordnes i stigende rækkefølge (her vil indkomsten for medlemmerne af den samme familie være ens), og den midterste vælges: Det er medianindkomsten. Den er kendetegnet ved, at der er lige mange indkomster, der ligger over og under denne midterste indkomst.

6. *Lavindkomstgrænsen.* Efter at have fundet den midterste indkomst pr. forbrugsenhed skal man vælge, hvilken andel af denne der udgør lavindkomstgrænsen for en person. Valget er helt arbitrært. EU anbefaler 60 pct. af medianindkomsten, OECD 50 pct., ligesom den officielle danske metode, men 40 pct. bruges også. Jo højere andel, desto flere relativt fattige vil der være. Når lavindkomstgrænsen er fundet for en person, og vi skal bestemme den for familier med flere medlemmer, skal vi bruge den samme ækvivalensvægtning, som blev brugt til at finde indkomsten pr. forbrugsenhed, jf. 4. Er lavindkomstgrænsen 8.000 kr. pr. måned for en person, så er den 16.000 kr. for en familie med fire medlemmer, hvis vi oprindeligt har brugt kvadratrodsmetoden.

Det fremgår af ovenstående, at der ikke er én 'rigtig' måde at konstruere relative lavindkomstgrænser på, men adskillige alternativer, og at en del af valgene er ganske arbitrære. Det gælder fx valget af andel af den ækvivalenskorrigerede medianindkomst som fattigdomsgrænse.

Den officielle danske metode er inspireret af OECD's anbefalinger, men adskiller sig også fra disse på en del punkter, hvoraf nogle er nævnt i det foregående.

Mere afgørende end de allerede nævnte forskelle er, at efter den officielle danske metode skal en person have været i etårslavindkomstgruppen i tre år i træk for at blive betegnet som fattig. OECD's opgørelse er etårig. Derudover benyttes ved opgørelsen af etårslavindkomstgruppen et glidende gennemsnit af det pågældende års og de to forudgående års ækvivalensvægtede medianindkomster. Der er således en betydelig 'udglatning' i den danske metode i forhold til OECD's anbefalinger.

Det skal pointeres, at Ekspertudvalget om fattigdom gør rede for, at en afgrænsning gående på tre års vedvarende fattigdom ikke kan anvendes ved analyser af børnefattigdom. Studier viser således, at selv kortvarige perioder med fattigdom kan have negative følger for børns levevilkår under opvæksten såvel som for de muligheder, børnene får senere i livet. Børnefattigdom bryder derfor med princippet om lige muligheder. Udvalget gennemfører i konsekvens en række analyser ud fra et etårigt kriterium og diskuterer også andre kriterier, herunder afsavnsmetoden, ligesom den længerevarende fattigdom også analyseres. Fattigdomsgrænsen i 2013 er på 103.200 kr. (rapporten fra ekspertudvalget fremskrevet fra 2010-grundlag, med senere tal baseret på 2012-grundlag) for en familie med én person efter den officielle danske metode.

Det, der kendetegner medianindkomstmetoden, er, at den er bygget op ud fra hele befolkningens indkomstforhold, og først til sidst bestemmes lavindkomstgrænsen ud fra en andel af medianindkomsten, som er ækvivaleret ud fra valg af ækvivalensskala. Dvs. at det konkrete valg kan diskuteres.

Samtidig kan det være vanskeligt at overskue, hvilken betydning forskydninger i indkomstfordelingen har i relation til lavindkomst- eller fattigdomsgrænsen. Denne flytter sig ved sådanne forskydninger, men det kan være svært umiddelbart at se i hvilken retning. En klar fordel ved medianindkomstmetoden er imidlertid, at det omfattende datamateriale, den bygger på, hele tiden opdateres, da de anvendte registerdata udgør rygraden i de administrative systemer her i landet. Udvalget foreslår desuden generelt, at den økonomiske fattigdomsgrænse suppleres med indikatorer for afsavn samt indikatorer for risiko for fattigdom og social inklusion (ibid., p. 267). Konkret omtales behovet for et materielt såvel som et socialt afsavnsindeks for børn og voksne (p. 268).

Nu er der imidlertid også andre metoder end medianindkomstmetoden til at afgrænse lavindkomstgruppen eller dem, der er relativt fattige. Sverige og Tyskland benytter fx i deres kontanthjælpssystem den såkaldte budgetmetode ved tildeling af ydelser, der kan sammenlignes med den danske kontanthjælp. Samme metode benyttes også i Danmark, men her til at afgrænse dem, der er relativt fattige.

### *Budgetmetoden*

I 1993, samme år som lovmodellen præsenterede sine afgrænsninger af lavindkomstgruppen, præsenterede den daværende Forbrugerstyrelse sit såkaldte standardbudget.

Det afspejler, hvad det koster for familietyper af varierende størrelse og sammensætning at opretholde en såkaldt almindelig accepteret levestandard baseret på ni hoved vare- og servicegrupper, som igen underopdeles meget detaljeret.

Der ligger både noget subjektivt og normativt i sådanne opgørelser, men forudsætningen var, at de voksne er i arbejde uden ledighed eller sygdom, at familierne holder ferie, ligesom der er inkluderet udgifter fordelt over tid til varige forbrugsgoder. Der er således ikke noget specielt lavpris- eller lavindkomstpræg over standardbudgettet. Det bygges op omkring de enkelte familiemedlemmers materielle behov ud fra, hvad der er en almindelig accepteret standard for voksne og børn i forskellige aldre. Fødevarerforbruget bestemmes således ud fra ekspertsammensatte kostplaner.

Ud over individuelt betingede udgifter tages der også hensyn til husholdningsbetingede udgifter, som kan 'deles' mellem familiemedlemmerne, og på den måde tages der hensyn til stordriftsfordele ved at være flere personer i familien. Udgifterne til disse materielle behov lægges sammen med udgiften til boligen (som ikke er med i standardbudgettet) og oversættes til et samlet krav til familieindkomstens størrelse, hvis den standard, der ligger i standardbudgettet, skal kunne opretholdes.

CASA (Center for Alternativ Samfundsanalyse), som også udarbejdede standardbudgettet for Forbrugerstyrelsen, har med udgangspunkt i standardbudgettet udarbejdet såkaldte minimumbudgetter, der angiver de nødvendige udgifter for forskellige familietyper for at kunne opretholde en basal og beskeden levestandard.

Minimumbudgetterne forudsætter ikke, at de voksne er i arbejde, familierne holder ikke ferie og har ikke udgifter til børnepasning, ligesom der heller ikke er medtaget udgifter til varige forbrugsgoder.

Størrelsesmæssigt ligger minimumbudgetterne på omkring halvdelen af de tilsvarende familiers standardbudgetter. Der er heller ikke medtaget udgifter til boligen i minimumbudgetterne.

For at budgetmetoden skal være et fuldgældigt redskab, skal der jævnligt foretages opdateringer af grundlaget, herunder udskiftning af 'gamle' varer med 'nye'. Der har ikke været grundlæggende opdateringer siden 2001, hvilket klart er en svaghed ved metoden. Der er dog foretaget summariske opdateringer på grundlag af pris- og lønudviklingen.

Styrken ved budgetmetoden er, at den går direkte til værks og bestemmer, hvad der skal til af varer og tjenesteydelser, ganske vist normativt og delvist subjektivt, for at imødekomme en beskedn, men acceptabel levestandard og oversætter det til et indkomstkra.

Der er selvfølgelig ingen garanti for, at indkomsten, som opfylder kravet, bliver brugt på den 'anbefalede' måde, men det er en mulighed. Det gælder også i Sverige og Tyskland, hvor kontanthjælpen udmåles efter budgetmetoden.

I Danmark er det især Københavns Kommune, der har benyttet budgetmetoden til afgrænsning af relativt fattige. Det er sket i 2007, 2008, 2010 og i 2012. Københavns Kommune foretrækker budgetmetoden, fordi den tager udgangspunkt i konkrete budgetter, som afspejler et specificeret forbrug af varer og tjenesteydelser, der opfattes som et minimum for en rimelig levestandard.

### *Sammenligning af medianindkomst- og budgetmetoden*

Ekspertgruppen vedrørende fattigdom har i sin rapport foretaget sammenligninger for en række familietyper mellem lavindkomstgrænsen fra medianindkomstmetoden og indkomstkra

Familietyperne er en enlig, en enlig forsørger med et barn, et par uden børn og et par med to børn. Udgifterne til boligen svarer til den, der gælder for de tilsvarende familietyper i lovmodellens familietypemodell.

Resultaterne viser, at for den enlige og den enlige med et barn ligger lavindkomstgrænsen og indkomstkra (samme indkomstbegreb) meget tæt på hinanden. For de to parfamilier er der større afstand, for familien uden børn er indkomstkra til minimumbudgettet ca. 1.000 kr. pr. måned højere end lavindkomstgrænsen, for familien med to børn er det lavindkomstgrænsen, der ligger af størrelsesorden 1.000 kr. pr. måned højere end indkomstkra til minimumbudgettet.

### *En alternativ metode*

En enkel udgave af indkomstmetoden er foreslået af MF Søren Pind (V). Hans forslag tager udgangspunkt i den disponible indkomst, som en enlig kan opnå ved at modtage arbejdsmarkedets mindsteløn på heltidsbasis og så fastlægge lavindkomstgrænsen eller fattigdomsgrænsen som en andel af denne, fx 70 pct. Denne fremgangsmåde minder om fastlæggelsen af de laveste sociale ydelser i Holland, som for en enlig, der bor for sig selv, er 70 pct. af mindstelønnen, som er lovfæstet i Holland.

Forudsætter vi, at den overenskomstmæssige mindsteløn i Danmark i 2012 var 110 kr. i timen, og at et fuldtidsjob er på 1.600 timer om året, så er den disponible indkomst (inklusive boligsikring) i 2012 på 137.433 kr. og 70 pct. heraf udgør 96.203 kr. for en enlig, der ikke er forsikret mod arbejdsløshed.

Det resulterer i en lavindkomstgrænse, der er noget lavere end den, der baseres på medianindkomstmetoden. De 70 pct. er naturligvis lige så arbitrære som medianindkomstmetodens 50 pct.

Metodens fordele er, at det er uhyre nemt at beregne lavindkomstgrænsen, samt at denne er knyttet til mindstelønnen på arbejdsmarkedet. Ulempen er, at man ikke vil kunne være fattig i arbejde, uanset hvor lave de laveste lønninger ville blive.

### 3.3 Fattigdomsredegørelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet: et fattigdomsbegreb baseret på medianindkomstmetoden

I sammenhængen bør nævnes Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014), der efter ekspertudvalgets publicering af forslag til operationalisering af et fattigdomsbegreb kommer med denne definition af fattigdom:

”... som en situation, hvor en person eller familie ufrivilligt har væsentlig dårligere livsvilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor denne situation skyldes mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske, hvor situationen er vedvarende, og hvor personen eller familien ikke har, eller kun i begrænset omfang har, mulighed for ved egen drift at ændre situationen” (p. 13).

Det understreges, at økonomisk fattigdom ikke kan defineres

objektivt og entydigt, ligesom der er udfordringer forbundet med at foretage en præcis opgørelse på statistiske data, som afspejler den formelle definition, jf. i øvrigt også gennemgangen ovenfor under afsnit 3.2.

Derfor har udvalget i sin beretning peget på en statistisk afgrænsning, som ifølge udvalget primært vil omfatte personer, som ufrivilligt vedvarende er i en meget vanskelig økonomisk situation.

Konkret afgrænses økonomisk fattige personer som personer, der tre år i træk har:

- En relativt lav disponibel indkomst, defineret som under 50 pct. af medianindkomsten
- ikke har formue af betydning og
- ikke er studerende over 17 år eller er i familie med en studerende over 17 år.

Efter den fremlagte definition når rapporten frem til, at gruppen af økonomisk fattige i 2012 udgjorde ca. 39.200 personer svarende til 0,7 pct. af befolkningen. Tilbage i 1999 var der 16.200 økonomisk fattige. Ud af de 39.200 i 2012 er 7.900 børn svarende til 0,8 pct. af alle børn i 2012. Godt 20 pct. af børnene bor i en familie, hvor den/de voksne er kontanthjælpsmodtagere.

En del af stigningen i antallet af økonomisk fattige frem til 2012 er betinget af indførelsen af ”fattigdomsydelserne” – start-hjælp, kontanthjælpsloft m.v., jf. kapitel 5 i oversigten her.

Disse ydelser sænkede indkomsten i bunden af indkomstfordelingen og har derfor isoleret set øget antallet af økonomisk fattige. Rapporten skønner med ”formentlig op mod 5.500” (ibid., p. 18).

For 2012 estimeres en effekt på 1.200 personer, idet ”fattigdomsydelserne” blev afskaffet med virkning fra den 1. januar 2012. Afskaffelsen af de særligt lave ydelser har medført en markant tilbagegang i antallet af fattige børn.

Kontanthjælpsmodtagere, selvstændige og personer med ukendt forsørgelsesgrundlag udgør de største grupper, og her er igen modtagerne af kontanthjælp med en andel på godt 40 pct. af alle økonomisk fattige mellem 18 og 64 år den klart største gruppe. En del af denne overrepræsentation kan henføres til ungeydelserne i kontanthjælpssystemet.

På baggrund af rapporten og ekspertudvalgets anbefalinger vil der fremover blive udsendt en årlig fattigdomsredegørelse, og der

er fra interesseorganisationer fremført ønske om, at alle relevante love konsekvensvurderes i forhold til antallet af fattige.

### 3.4 Fattigdom blandt ikke-vestlige indvandrere

Pedersen (2011a) anvender ved en analyse af udviklingen i fattigdom blandt ikke-vestlige indvandrere medianindkomstmetoden i en ækvivalenskorrigeret indkomstfordeling, hvor fattigdomsgrænsen sættes ved indkomster under 60 pct. Der er tale om et paneldatasæt, hvorved bevægelserne ud og ind af fattigdom kan registreres for perioden 1984 til 2007, og analysen er komparativt i sit sigte, idet der løbende sammenlignes med udviklingen blandt danskere og vestlige indvandrere.<sup>17</sup>

Set over perioden ligger andelen af danske fattige i alderen 25-59 år på trods af store konjunkturudsving i beskæftigelsesfrekvensen meget stabilt, idet lidt over 10 pct. inden for det enkelte kalenderår ifølge undersøgelsens definition er fattige.

For vestlige indvandrere stiger andelen fra ca. 20 pct. i 1984 til knap 30 pct. i 2007. For indvandrere fra ikke-vestlige lande er der allerede fra starten af perioden med en andel på knap 30 pct. fattige tale om et massivt fattigdomsproblem, som tager til over tid i takt med en faldende beskæftigelsesfrekvens. Ved midten af 1990'erne er andelen af fattige ikke-vestlige indvandrere tæt på 50 pct., hvorefter det i resten af perioden svinger mellem 45 og 50 pct.

Over tid bliver det også vanskeligere for gruppen af ikke-vestlige indvandrere at komme ud af fattigdom. Af de oprindeligt fattige i 1986, der var indvandret i 1984, var omkring 80 pct. ude af problemet fem år senere. For 1993-kohorten, ankommet i 1991, var det kun 60 pct., der var kommet ud af fattigdom, defineret efter undersøgelsens begreber, og efter 11 års ophold befandt 20 pct. sig stadig i fattigdom, hvor næsten alle i 1986-kohorten var ude af fattigdom efter 11 års ophold i Danmark. Endelig havde 2002-kohorten, an-

---

17. Publikationens afsnit 2 indeholder en kort forskningsoversigt over tidligere analyser af fattigdom blandt indvandrere i en skandinavisk kontekst. Det nye ved Pedersen (2011a) er adgangen til et panel, der kan belyse bevægelserne ind og ud af fattigdom.

kommet i år 2000, et næsten identisk forløb som 1993-kohorten.

Analysen indeholder også delanalyser af udviklingen i fattigdommen for forskellige indvandrergrupper, hvor fx vietnamesiske indvandrere på trods af en flygtningebaggrund klarer sig bedre end indvandrere fra de klassiske gæstearbejderlande Tyrkiet og Pakistan, idet førstnævnte gruppes andel af fattige i slutåret ligger meget tæt på andelen blandt vestlige indvandrere.

Generelt er risikoen for fattigdom højere i familier med børn end i familier uden.

### 3.5 Analyse af forholdene i Københavns Kommune på baggrund af budgetmetoden

Københavns Kommune (Københavns Kommune (2007)) afdækker fattigdomsproblemerne i året 2005 på baggrund af registeroplysninger fra Danmarks Statistik suppleret med en survey om oplevet fattigdom blandt et udsnit af borgerne.

Som afgrænsning er brugt et fattigdomsbegreb baseret på budgetmetoden, jf. ovenfor under afsnit 3.2. Her tages udgangspunkt i et budget for en minimal livsførelse, et såkaldt ”skrabet budget”, hvor de udgifter, der skal være råd til i et budget, fx bolig, mad og forsikring, identificeres og prisfastsættes for derefter at blive holdt op mod personernes disponible indkomster, jf. også fremstillingen ovenfor.

Konkret blev fattigdomsgrænsen for en enlig uden børn eksempelvis sat til 104.000 kr. om året i 2005. Uddannelsessøgende er ikke taget med i opgørelserne, idet det vurderes, at studerende står over for et dynamisk livsperspektiv med udsigt til økonomisk fremgang og selvforsørgelse.

Til sammenligning kan anføres, at den tilsvarende fattigdomsgrænse baseret på metoden for den officielle danske fattigdomsgrænse (Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014)) var på 82.000 kr.<sup>18</sup> i 2005, dvs. at der er en forskel i opgørelsen af grænsen i de to metoder på ca. 20 pct.

---

18. Beløbet på de 82.000 kr. stammer fra Lovmodellen, som regner efter de officielle anvisninger.

Undersøgelsen fra Københavns Kommune skelner mellem kort-, mellemlang- samt langtidsfattige, dvs. henholdsvis fattige i 1 år, 2-3 år og i 4 år eller mere, idet de to sidste grupper overvejende repræsenterer de egentlige fattigdomsproblemer.

Gruppen af langtidsfattige oplever ikke overraskende de sværeste problemer med livsbegrænsende økonomiske afsavn, idet tidligere ressourcer, der måske blev bygget op under et aktivt arbejdsliv, typisk er brugt op i fattigdomsforløbet.

Et hovedresultat i analysen er, at gruppen af langtidsfattige og permanent fattige hovedsageligt bestod af kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister, idet de to grupper udgjorde henholdsvis 30 og 18 pct. af alle langtidsfattige. I gruppen af mellemlangtids- og korttidsfattige var henholdsvis 16 og 8 pct. kontanthjælpsmodtagere.

Samlet set levede ca. halvdelen af alle byens kontanthjælpsmodtagere, herunder personer på starthjælp, under fattigdomsgrænsen i kortere eller længere tid.

Ser man alene på de enlige kontanthjælpsmodtagere, var over 70 pct. af disse efter undersøgelsens definitioner fattige. En stor del af Københavns Kommunes problemer med fattigdom, hvor 17 pct. efter undersøgelsens definitioner var fattige i 2005, var dermed koncentreret hos kontanthjælpsmodtagerne.<sup>19</sup> Ifølge Beskæftigelsesministeriet (2006) udgjorde kontanthjælpsmodtagerne mellem 7,5 og 10 pct. af de 16-65-årige i København.<sup>20</sup> Undersøgelsens resultater sættes dog i perspektiv af den lavere fattigdomsgrænse i fx Lovmodellen, jf. note 18.

### 3.6 Kontanthjælpsmodtagere i Odense Kommune:

opgørelse af fattigdom på grundlag af afsavnsmetoden

For Odense Kommune er der på foranledning af Odense Byråd gennemført to indbyrdes supplerende undersøgelser af fattigdom, hvoraf den ene primært er rettet mod de svageste modtagere af

---

19. 3,9 pct. var langtidsfattige, 4,8 pct. fattige på det mellemlange sigt og 8,1 pct. korttidsfattige (ibid., p. 9).

20. Samme niveau i øvrigt som i Odense Kommune, men noget over niveauet i Aarhus Kommune.

kontanthjælp, Reeh (2007).<sup>21</sup>

Reeh (2007) er en kvalitativ undersøgelse blandt 31 borgere, der enten var på førtidspension eller havde modtaget kontanthjælp i mindst seks måneder, idet der efter denne periode blev sat et loft for kontanthjælpssatsen.<sup>22</sup> Undersøgelsen blev gennemført som enkelt- og gruppeinterview.

Ca. halvdelen af respondenterne havde mellem 10 og 15 års erfaring med et liv på kontanthjælp med deltagelse i adskillige aktiveringstilbud, uden at dette havde ført til en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Interviewene skulle med fokus på kontanthjælpsmodtagerne afdække årsagerne til, at de interviewede befandt sig på overførselsindkomster, samt belyse konsekvenserne for deres levevilkår.

Baggrunden for, at de interviewede befandt sig på kontanthjælp, var et kompleks af personlige problemstillinger. Dette kompleks var i langt de fleste tilfælde ubearbejdede, og de blev af den interviewede oplevet som den væsentligste grund til, at den enkelte ikke havde det personlige overskud og de tilstrækkelige ressourcer til at tage en uddannelse eller finde og bibeholde et arbejde med det sigte at bryde ud af kontanthjælpssystemet.

---

21. Gundgaard (2007) afdækkede det kvantitative omfang af fattigdom i kommunen, hvor fattigdom defineres som en disponibel indkomst, der er mindre end halvdelen af medianindkomsten i Danmark (korregeret for stordriftsfordele i husstande med flere beboere). Analysen fandt en svagt stigende andel af fattige i den analyserede periode fra 1996 til 2005, fra 6 til 8 pct. i 2005. I udgangsåret var kontanthjælpsmodtagere med en andel på 14 pct. fattige overrepræsenteret blandt kommunens fattige. De største problemer var koncentreret inden for gruppen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, hvor henholdsvis 22 og 18 pct. var fattige efter undersøgelsens definition. Initiativet fra Odense Byråd indeholdt også et litteraturstudie over brugen af fattigdomsbegrebet i dansk og international forskning, jf. Arendt (2007).

22. Der skelnes ikke mellem de to grupper i undersøgelsen, og de gengivne resultater dækker derfor begge grupper. Som nævnt er fokus på modtagere af kontanthjælp, og begrundelsen for at inkludere personer på førtidspension er en antagelse om, at ”langt de fleste i denne situation har været på kontanthjælp i en kortere eller længere periode, inden deres situation blev afklaret” (ibid., p. 7). Andelen af interviewpersoner på førtidspension udgjorde i øvrigt 20 pct.

Livet på kontanthjælp kunne eksempelvis relateres til manglende jobmuligheder efter endt uddannelse, problemer med at tage en uddannelse, problemer i opvæksten, helbredsmæssige problemer af fysisk og psykisk karakter, alkohol- eller stofmisbrug, ægteskabelige og familiære problemer, fx vold i ægteskabet.

Med hensyn til levevilkårene var det en generel konstatering, at de interviewede gav udtryk for en oplevelse af, at det var nedværdigende og stigmatiserende at modtage kontante ydelser fra kommunen. Det skabte igen en følelse af mindreværd og utilstrækkelighed. Der var også en generel oplevelse af at være fastlåst i den sociale situation.

Rapportens forfatter konkluderer, at der med personernes baggrund var et stort behov for etablering af tillid, medbestemmelse, lydhørhed og en oplevelse af at blive taget alvorligt og respekteret af de sociale myndigheder. Denne sagsbehandlerempati opleves af klienterne som afgørende for den enkeltes situation og tro på fremtiden.

Til den materielle beskrivelse af levevilkårene hørte, at respondenterne fravalgte kvalitetsmadvarer, medicinforbrug, aktiviteter både egne og sammen med familien samt omvendt en prioritering af børnenes fritidsaktiviteter. Den dårlige økonomi og de interviewedes nødvendige koncentration om at få dagligdagen til at hænge sammen økonomisk bidrog til, at det kunne være svært at oparbejde et overskud til at holde kontakt til andre mennesker.

Flere gav udtryk for, at de til tider isolerede sig i hjemmet med ensomhed til følge. De manglende økonomiske ressourcer gjorde sig også gældende i forhold til ansvarsfølelsen for deres egen situation. En enkelt følte sig nødsaget til tiggeri for at supplere kontanthjælpen.

Et gennemgående træk blandt de interviewede med børn var, at interviewpersonerne var meget opmærksomme på at bryde den sociale arv. Børnenes behov for fx fritidsaktiviteter og sund mad blev gennemgående højt prioriteret (ibid., p. 16 f.).

Holdningsmæssigt var der dermed gennemgående en markeret vilje til at bryde den sociale arv i betydningen, at børn og unge overtager viden, holdninger og personlighedstræk fra deres forældre. Endvidere er faktorer som uddannelse, ledighed og indkomst

fælles træk, som ofte går igen fra generation til generation.<sup>23</sup>

Som det vil fremgå af omtalen af Müller, Andersen, Ejrnæs og Larsen (2011) i kapitel 5, tolker disse forskere på baggrund af en række kvalitative interview gennemført over to omgange i en forløbsanalyse i familier på de laveste sociale ydelser, at livsstress som følge af permanente budgetproblemer kan påvirke forældrerollen i negativ retning, og at holdningsmæssige intentioner ikke nødvendigvis kan realiseres – heller ikke i denne sammenhæng.<sup>24</sup>

Dette udsagn underbygges i Juul og Baadsgaard (2011), der på registerdata bl.a. har undersøgt betydningen af risikofaktorer under opvæksten, som kan påvirke unges chance for at få en uddannelse og opnå beskæftigelse. Blandt risikofaktorer ses således bl.a. på betydningen af, at en eller flere i familien modtager kontanthjælp eller førtidspension.

Analysen viser, at unge har større risiko for at stå uden uddannelse og job, hvis en eller begge forældre har modtaget kontanthjælp eller førtidspension, da barnet var 15 år. Blandt unge, der er vokset op i familier, hvor en eller begge forældre har modtaget kontanthjælp eller førtidspension, er der således 43 pct., der ikke har afsluttet mindst en ungdomsuddannelse som 25-årige, mens den tilsvarende andel for andre unge er godt 20 pct.

Derudover har børn af forældre, der har modtaget kontanthjælp eller førtidspension, omkring dobbelt så stor risiko for at være uden beskæftigelse som 35-årige sammenlignet med andre unge (godt 20 mod godt 10 pct.). Forfatterne pointerer dog samtidig, at de anvendte risikofaktorer i undersøgelsen hænger sammen, og at det ikke er muligt at isolere betydningen af den enkelte faktor.

---

23. Se fx Bonke (2003).

24. Bonke (red.) (2005) giver et indblik i, hvad der karakteriserer forbrugerroller og forbrugsstrategier blandt udsatte grupper i de tre nordiske lande: Danmark, Norge og Sverige. Publikationen omhandler både udsatte gruppers forbrugsmuligheder og forbrugervilkår samt viden, strategier og erfaring som forbrugere. Et kernespørgsmål er således, hvad begrænsede forbrugsmuligheder betyder for oplevelsen af udsathed. Gruppen af udsatte omfatter børnefamilier med begrænsede økonomiske muligheder.

### 3.7 Socialt udsattes flytninger fra byer til land- og yderområder

Aner og Hansen (2014) supplerer ovenstående analyser af fattigdomsproblemer blandt kontanthjælpsmodtagere i storbyerne ved at undersøge socialt udsattes bevægelse bort fra byer til land- og yderkommuner.

Rapporten konstaterer en ændring i den rumlige fordeling af befolkningen siden 1990'erne: "Vi har været vidner til en øget polarisering og affolkning af yder- og landområder i Danmark. Særligt er det en udfordring at tiltrække og fastholde højtuddannede beboere, mens antallet af socialt udsatte beboere øges i yderområderne" (ibid., p. 7).<sup>25</sup>

Socialt udsatte personer defineres i rapporten som personer på kontanthjælp eller førtidspensionister. Den undersøgte periode afgrænses til perioden fra og med 2002 til og med 2010. Data er kvantitative registerdata og kvalitative interview, hvorved rapporten gør det muligt både at følge den kvantitative udvikling og afdække motiver og oplevelser. Som følge af problemer med at udtrække tilstrækkeligt mange respondenter blandt de socialt udsatte er de kvalitative interview blevet suppleret med interview med to sagsbehandlere i Lolland Kommune.<sup>26</sup>

Rapporten konstaterer en konjunkturafhængighed i de socialt udsattes flytninger: Antallet af socialt udsatte tilflyttere fra bykommuner både til land- og yderkommuner steg i starten af undersøgelsesperioden og faldt derefter fra 2005 og frem til 2009, hvorefter antallet igen steg.

Land- og yderkommuner i Region Sjælland oplever en relativt stor tilflytning fra byerne af udsatte grupper, hvilket forklares

---

25. Undersøgelsen indeholder, som det fremgår, også analyser af højtuddannedes flyttemønstre, men dette emne omtales ikke nærmere her. Undersøgelsen er i øvrigt finansieret af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters landdistriktspulje. Når de to grupper er udvalgt, skyldes det, at disse befolkningsgruppers geografiske fordeling ifølge rapporten kan have betydning for regioners udviklingspotentiale eller mangel på samme.

26. "Det kvalitative materiale er ikke repræsentativt, og der er dermed grænser for, i hvor høj grad vi kan anskue konklusionerne som generelle" (ibid., p. 15).

med den geografiske nærhed til hovedstadsområdet samt billige lejeboliger i regionen.

Motivet til udflytning er ifølge rapporten i det hele taget stærkt relateret til mulighederne på det private lejeboligmarked i yderområderne. De socialt udsatte tilflyttere kan have vanskeligt ved at betale indskud til en lejlighed, hvilket er en forudsætning for at opnå et lejemål i det almene byggeri i byerne, og søger derfor til det private udlejningsmarked i udkantsområderne, hvor de kan komme ind uden at betale indskud. De socialt udsatte har ofte gæld til fraflytningskommunen og/eller til fraflyttede almene boligselskaber. Det betyder, at de ikke kan få lån fra kommunen til et indskud i en bolig, ligesom de i nogle tilfælde er afskåret fra muligheden for at få en almen bolig.

Blandt de socialt udsatte er drømmen om et hus på landet med plads til dyr også en årsag til flytning til udkantsområderne. Her er det igen mulighederne på det private udlejningsmarked, der trækker, idet boligmarkedet i fx Lolland Kommune gør en sådan bolig til en realistisk mulighed. Endelig kan der være ønsker om at komme væk fra bymiljøet, og det kan være familie og netværk i yderområderne, der er medvirkende faktorer til ønsket om at flytte.

Det fremgår af interview med tilflyttere og med sagsbehandlere, at gruppen af socialt udsatte tilflyttere i det hele taget er mobile, dvs. personer, der ofte flytter. Dette billede bekræftes dog ikke af undersøgelsens registerbaserede analyser, hvor der ikke optræder markante forskelle på, hvor længe de socialt udsatte henholdsvis samtlige tilflyttere bliver boende i land- og yderkommuner. En modererende faktor er dog her, at de statistiske analyser ikke registrerer flytninger inden for kommunegrænserne og ej heller mellem land- og yderkommuner.

I rapportens perspektivering konkluderes det, at det kunne være en hensigtsmæssig adfærd for de berørte kommuner at regulere det private boligmarked, ”både for at tilflyttere ikke gang på gang flytter til private lejeboliger af dårlig kvalitet, og for at yderkommuner ikke belastes unødigt ved at skulle hjælpe børnefamilier videre til en passende bolig” (ibid., p. 22).

### 3.8 Sammenfatning

Kapitlet gennemgår forskellige metoder til analyse af fattigdom, idet en variant af medianindkomstmetoden er brugt til at fastlægge det officielle danske fattigdomsbegreb, der vil blive anvendt i alle kommende officielle analyser af dette sociale problem. Når der i kapitlet forholdsvis detaljeret er gennemgået de forskellige metoder til fattigdom, hænger det sammen med en viden om, at kontanthjælpsmodtagere udgør en stor andel af de fattige i Danmark.

Analysen fra Københavns og Odense kommuner, baseret på henholdsvis budget- og afsavnsmetoden, bekræfter denne viden om, at kontanthjælpsmodtagere oplever en uforholdsmæssig stor andel af storbyernes fattigdomsproblemer.

Især er kontanthjælpsmodtagerne overrepræsenterede blandt de permanent fattige, hvilket forstærkes af, at tidligere opsparede ressourcer er blevet opbrugt som følge af mange år på kontanthjælp.

De langvarige modtagere af kontanthjælp oplever ifølge de kvalitative interview en høj grad af marginalisering med begrænsninger i den sociale kontakt, følelse af mindreværd og en fastlåst social situation, men også med et ønske om at sikre deres børn gode opvækstbetingelser på trods af den materielle fattigdom.

En anden analyse peger imidlertid på, at børn af forældre på kontanthjælp har større risiko for at stå uden uddannelse og arbejde som voksne. Det har dog ikke været muligt i denne analyse at isolere betydningen af, at forældrene var kontanthjælpsmodtagere over for andre sociale/uddannelsesmæssige problemer.

En analyse af flyttemønstrene fra byer til land- og yderkommuner bekræfter billedet af trængte kontanthjælpsmodtagere, der motiveres til flytning af manglende udsigter til at opnå en passende bolig i byerne. I visse land- og yderkommuner er der derimod et stort udbud af huse, der nærmest er umulige at sælge og samtidig svære at leje ud. I land- og yderkommunerne lokaliseres kontanthjælpsmodtagerne derfor i billige, men dårlige boliger på det private udlejningsmarked.

## 4 Hvordan virker den aktive arbejdsmarkedspolitik på kontanthjælpsmodtagere?

### 4.1 Introduktion

En overordnet målsætning med kontanthjælpssystemet er i høj grad at bringe ydelsesmodtagerne ud af systemet så hurtigt som muligt og helst videre til en selvforsørgende situation og ikke til varige ydelser. Kontanthjælpsmodtagere har imidlertid, som det også fremgik af kapitel 2, traditionelt været en gruppe, hvoraf en betydelig andel har haft udtalte problemer med at gå fra overførselsydelse til en mere blivende ordinær beskæftigelse.

Mange har andre problemer end ledighed, og mange er eksponeret for en kombination af svage kvalifikationer i forhold til arbejdsmarkedet og svage incitamenter til at finde beskæftigelse.<sup>27</sup>

En længere række af studier i perioden fra 2007 til 2014 har analyseret, hvilken effekt den aktive arbejdsmarkedspolitik inden for denne kontekst har for gruppen af kontanthjælpsmodtagere.<sup>28</sup>

Ud over betydningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik for denne vidensopbygning har Kommunalreformen i 2007 med vægt på en større ensretning af systemerne og stram målstyring, overvågning og kontrol af den samlede indsats haft betydning for antallet af studier, afspejlende en forskningsmæssig prioritering på området.<sup>29</sup>

---

27. Hvor stor en økonomisk gevinst, der skal til, for at kontanthjælpsmodtagere finder det motiverende at få et arbejde, er søgt belyst i Agenda (2012) på baggrund af en ganske vist ret begrænset rundspørge gennemført af analyseinstituttet Wilke i en population af 100 repræsentative, jobklare kontanthjælpsmodtagere. I denne tentative undersøgelse markerede 24 pct., at de med en økonomisk gevinst på mellem nul og 1.000 kr. pr. måned efter skat ville sige ja til et muligt job. I den anden ende af spektret ville hver tredje mindst have 3.000 kr. i hånden efter skat. Næsten hver anden ville have mindst 2.000 kr.

28. For en generel diskussion af den danske aktiveringsmodel, se Tranæs (2013).

29. Hansen og Hansen (2012).

Mere overordnet skelnes mellem forskellige typer af effekter ved den aktive arbejdsmarkedspolitik:

*Fastholdelseeffekten* henviser til den periode, en person deltager i en aktiveringsforanstaltning. Gennem denne periode kan søgefrekvensen blive reduceret som følge af, at der er mindre fri tid til at lede efter et job. Modtageren af aktivering kan også have et ønske om at afslutte aktiviteten med henblik på at opnå nye færdigheder, der kvalificerer til en fastere tilknytning til arbejdsmarkedet, jf. Rosholm og Svarer (2008).

*Programeffekten* henviser til ændringer i de lediges muligheder på arbejdsmarkedet som følge af nye færdigheder erhvervet under et aktiveringsforløb eller af et bedre kendskab til jobmarkedet og forbedret jobsøgning via samtaler med jobkonsulenter.

*Motivations- eller trusseffekten* beskriver det forhold, at selve udsigten til aktivering kan tilskynde den ledige til at finde beskæftigelse.<sup>30</sup> Motivationseffekten optræder altså allerede i den del af ledighedsperioden, der ligger inden deltagelse i aktivering. Det er dermed ikke aktiveringen i sig selv, som har en effekt, men udsigten til at skulle deltage i aktiveringen, som øger intensiteten i job-søgeadfærden.

Studierne af motivationseffekten baserer sig på grundantagelsen om, at borgeren udbyder sin arbejdskraft i det omfang, det øger den enkeltes nytte, og nytten er bl.a. bestemt af følgende to faktorer: Dels hvor meget man kan tjene ved at arbejde i forhold til den understøttelse, man alternativt får, dels hvor meget ekstra fritid man får ved at lade være.

Når man taler om motivationseffekter, ændrer man på de lediges samlede nytte, fordi man via aktiveringen – i større eller min-

---

30. Andersen (2013) indeholder en forskningsoversigt over dele af den eksisterende litteratur om motivationseffekten i de nordiske lande, Storbritannien, Holland, Belgien, Schweiz, USA og Australien. Studierne strækker sig fra 1994 til 2011, og de fokuserer på motivationseffekten i forhold til alle målgrupper, dvs. både arbejdsløshedsforsikrede og kontanthjælpsmodtagere. Et hovedresultat er, at motivationseffekten er nærmest universelt virkende i de undersøgte lande og grupper, men effekten er svingende for de forskellige typer af aktivering og i de forskellige lande. Effekten går således fra 2 pct. større tendens til at forlade arbejdsløshed til omkring 50 pct. større tendens.

dre grad – tager fritid fra vedkommende. Når den ledige på én gang har lav indkomst og får reduceret sin fritid, kan et job pludselig forekomme mere attraktivt end ellers.

#### 4.2 Generelle effekter af aktivering på kontanthjælpsmodtagere

Udgangspunktet for Graversen og Jensen (2010) er, at der findes en stor og voksende litteratur om effekten af aktivering af personer på arbejdsløshedsdagpenge, men at der på publiceringstidspunktet kun fandtes en særdeles begrænset litteratur om effekten af aktivering af kontanthjælpsmodtagere.<sup>31</sup> I Danmark henviser forfatterne til et enkelt studie af Bolvig *et al.* (2003), der når frem til, at aktivering i privat ansættelse giver den bedste effekt på aktiverede kontanthjælpsmodtagere.<sup>32</sup>

Målet er da i fraværet af en bredere litteratur inden for feltet at analysere, hvilke programtyper der har den største effekt på forskellige typer af kontanthjælpsmodtagere: "Such knowledge can be used by caseworkers when they have to decide which programme is most appropriate for a given welfare benefit recipient" (ibid., p. 547).

Der skelnes mellem aktivering i det private erhvervsliv, aktivering i den offentlige sektor, undervisningsforløb og "anden aktivering", der bl.a. omfatter iværksættertydelse til kontanthjælpsmodtagere samt inkluderer et residual af uoplyste forløb.<sup>33</sup>

Data trækkes fra en longitudinal database med sammensatte registeroplysninger bestående af et tilfældigt udtræk på 10 pct. af den voksne danske befolkning.

Det metodiske udgangspunkt er anvendelse af en alternativ statistisk model, hvor der ikke som i de fleste andre undersøgelser

---

31. Se dog også Andersen (2013) for en oversigt over virkningen af motivationseffekten.

32. I sammenhængen skal dog også nævnes Graversen og Weise (2001). Undersøgelsen blev gennemført på et registerbaseret datamateriale, der omfattede 10 pct. af den danske befolkning mellem 18 og 66 år, og der blev taget udgangspunkt i aktiveringstilbud, som er afsluttet i perioden 1995-1998.

33. I de fleste af analyserne slås de tre sidstnævnte kategorier dog sammen.

af denne type tages udgangspunkt i evalueringer på de gennemsnitlige effekter. I stedet anvendes en model, der kan tage højde for, at effekter af aktivering er heterogent fordelt. Der testes på ændringer i beskæftigelsessituationen og ikke på ændringer i lønindkomster.<sup>34</sup>

Analysens hovedresultater peger på et langt mere kompliceret billede af effekterne af aktivering af kontanthjælpsmodtagere end den eksisterende litteratur. Forfatterne finder således ikke nogen signifikant gennemsnitlig effekt af aktivering af kontanthjælpsmodtagere i private virksomheder – hvad der ellers er en udbredt antagelse – sammenlignet med andre former for aktivering.

Derimod finder forfatterne en udtalt heterogenitet i effekterne, og at de, som mest sandsynligt bliver aktiverede, er den gruppe, der har mindst gavn af indsatsen i form af øget beskæftigelse.

Dette resultat fortolkes dels som et produkt af selvselektion ind i programmerne. Sammenholdt med deltagerne i de andre typer af aktiveringsprogrammer er de aktiverede kontanthjælpsmodtagere i private virksomheder yngre, der er en overvægt af mænd, færre ikke-vestlige indvandrere, flere med en afsluttet uddannelse på et niveau over folkeskolen, og de har en længere erhvervserfaring. Analysen peger samtidig på en ineffektiv allokering af mulige kandidater af sagsbehandlere, idet det bliver de i forvejen egnede, der rekrutteres ind i programmerne.

En grund til denne selektion kan være bagvedliggende krav fra de private arbejdsgivere, der har en mere eller mindre artikulert forventning om, at de modtager en anvendelig arbejdskraft. Dette rejser imidlertid spørgsmålet om erfaringerne med aktivering af de mindre arbejdsmarkedssparate grupper, hvilket tages op i de følgende afsnit.

---

34. Forfatterne redegør for, at programmer i Danmark sigter mod beskæftigelse, mens programmer i USA ofte sigter mod at øge den aktiveredes indtjeningssevne. Generelt har de europæiske lande i høj grad anvendt aktivering som et formodet middel til at bekæmpe den høje arbejdsløshed, hvilket igen har betinget en stærk interesse i effektevalueringer, men som det fremgår ifølge forfatterne næsten selektivt for de forsikrede arbejdsløse (se også diskussionen af antagelsen om aktiveringens mulige effekt på ledighedens niveau hos Tranæs (2013)).

#### 4.3 Aktivisering af indsatsklare kontanthjælpsmodtagere

Bredgaard et al. (2011) undersøger via det, der betegnes som "realistiske vurderinger" eller "virkningsevaluering", hvordan aktivisering påvirkede kontanthjælpsmodtagere i Nordjylland. Datagrundlaget består af data fra tre projekter med aktivisering af indsatsklare unge kontanthjælpsmodtagere samt et projekt for indsatsklare kontanthjælpsmodtagere, ligeledes gennemført i Nordjylland.<sup>35</sup>

Som det fremgår af gennemgangen i kapitel 2 af de forskellige matchgrupper, betyder "indsatsklar" (den daværende matchgruppe 2) i sammenhængen ikke, at de involverede personer er arbejdsmarkedsparete i sig selv, og målgruppen for de tre unge-projekter var primært utilpassede og sårbare unge med sociale og psykiske udfordringer, sekundært unge med misbrugsproblemer. Hovedparten havde ikke gennemført folkeskolens afgangseksamen. Tilsvarende havde voksengruppen samme karakteristika.

Ifølge forfatterne adskiller metoden "realistisk vurdering" sig fra effektevalueringer og kontrollerede forsøg ved, "at grave et spædestik dybere og undersøge, hvorfor, hvordan og under hvilke omstændigheder interventionerne virker. Den realistiske forskning søger specifikationer af programteorierne frem for universelle generaliseringer, som ikke findes realistiske. Målet er at akkumulere viden ved at uddybe, specificere, fokusere og formalisere forståelsen af mekanismer, kontekster og effekter (outcome) (...). Realistisk evaluering er anvendt forskning, der sigter mod at undersøge sociale programmeters effektivitet i forhold til specifikke sociale problemer og dermed at informere og kvalificere tænkningen hos beslutningstagere, praktikere, programdeltagere og i sidste instans offentligheden" (ibid., p. 5).

Unge-projekternes primære formål var at afklare og fastholde de unge i et realistisk valg af uddannelse eller beskæftigelse, hvilket også ifølge forfatterne lægger op til fravalg af kvantitative vurderinger.

Et centralt virkemiddel i de tre projekter var tilstedeværelsen af

---

35. Desuden undersøgte rapporten virkningerne på ledige i udvalgte nordjyske jobcentre af virksomhedspraktik og løntilskud. Disse resultater omfatter alle berørte grupper, og de er derfor ikke nærmere gengivet her.

såkaldte moderatorer, her defineret som voksne, der bl.a. påtager sig en værgerolle og står til rådighed døgnet rundt, fungerer som rollemødel, tovhødere, etablerer tillid og trygge rammer, men samtidig sikrer et passende niveau af udfordringer etc.<sup>36</sup>

Virkningsfulde aktiviteter var bl.a. etablering af relationer mellem ressourcestærke voksne og de unge, udvikling af de unges evne til selvrefleksion, skabelse af succesoplevelser samt afklarings-, trænings- og rekrutteringspraktik. Et enkelt projekt havde med succes udviklet en praksis med den unge som medarbejder i modsætning til den unge som klient i det offentlige forsørgelsessystem. De unge drev sammen med faglærte kokke en café og kantine på ordinære markedsvilkår. Effektfule aktiviteter er sammenfattet skematisk i undersøgelsen, p. 6 f.

For de voksne i kategorien identificeres samme virkningsfulde effekter. Desuden kan det konstateres, at et forsøg med kompetenceafklaring i form af værkstedsaktiviteter havde effekt, når moderatorerne kunne sikre meningsfulde arbejdsopgaver, medbestemmelse samt tid og tålmodighed over for de aktiverede. Undersøgelsen munder ud i nogle anbefalinger til, hvad jobcentre kan bruges dens resultater til.

---

36. I 2003 blev der i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats givet mulighed for at anvende mentorer i beskæftigelsesindsatsen. I 2009 blev mentorordningen ændret, og kommunernes muligheder for at anvende ordningen blev udvidet og desuden gjort mere fleksibel. Ordningen har siden 2009 kunnet anvendes til alle målgrupper i indsatsen. Via ordningen har kommunerne kunnet tilknytte en mentor til borgere, der vurderes at have behov for støtte til at opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ansættelse i fleksjob, ordinær ansættelse eller ordinær uddannelse. Samtidig blev de økonomiske rammer for ordningen forbedret (mploy (2011)). Da ordningen derfor i et større omfang indgår i kommunernes sagsbehandling, er en analyse af dens effekter nærmere omtalt her i forskningsoversigten i kapitel 6.

#### 4.4 Aktivering af de langvarige kontanthjælpsmodtagere<sup>37</sup>

I takt med at aktiveringsbestræbelserne bredte sig ud, har de langvarige modtagere af kontanthjælp fået øget opmærksomhed. Vi indleder dette afsnit med på baggrund af Hansen og Hansen (2012) at give en generel profil af dem, der er fastholdt i kontanthjælpsystemet i mere end 10 år. Udgangspunktet hos Hansen og Hansen (2012) var således en analyse af udviklingen for modtagere af kontanthjælp i 2001, der dengang var mellem 18 og 50 år, og som blev fastholdt i systemet i de følgende 10 år.

Kvinderne er overrepræsenteret i gruppen, der modtager kontanthjælp i mere end 10 år. Kvinderne udgør således 65 pct. af denne gruppe mod 51 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere. Den ældste aldersgruppe i undersøgelsen, der i 2001 var mellem 35 og 49 år, er også overrepræsenteret.

Endelig er ikke-vestlige indvandrere overrepræsenteret. 42 pct. af dem, der havde været på kontanthjælp i 10 år, kommer fra ikke-vestlige lande, mens de udgør 29 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere.

For gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere analyserede Rosholm og Svarer (2009) effekten af det arbejdsmarkedspolitiske eksperiment *Alle i gang*. Forsøget var inspireret af de positive resultater fra *Hurtigt i gang*, som blev gennemført 2005-06 og bestod af en kombination af information, tidlig jobsøgningsassistance, intensive individuelle kontaktførelser og tidlig aktivering med ledige forsikrede og kontanthjælpsmodtagere som målgruppe.<sup>38</sup>

Formålet med *Alle i gang* var at overføre de positive resultater fra *Hurtigt i gang* til ledige kontant- og starthjælpsmodtagere over 29 år med mere end 26 ugers ledighed. Et sekundært mål var endvidere, at målgruppen i højere grad end kontrolgruppen påbegyndte aktiveringstilbud og dermed aktivt deltog i indsatsen for

---

37. Hansen (2012) oplyser, at der blandt de 18-50-årige modtagere af kontanthjælp i 2001 var 24 pct. af ydelsesmodtagerne, der i perioden 2002-2012 modtog kontanthjælp i sammenlagt mere end seks år, og 7 pct., der modtog hjælpen i alle ti år.

38. *Hurtigt i gang* er analyseret ud fra en cost-benefit-tilgang i Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm og Svarer (2012).

at komme ud på arbejdsmarkedet. Forsøget blev gennemført fra marts 2008 og strakte sig over 26 uger med ugentlige motivations-samtaler for de behandlede personer. Treatment- og kontrolgruppen blev tilfældigt udvalgt af Arbejdsmarkedsstyrelsen på baggrund af udtræk i ni forskellige jobcentre af ledige, der opfyldte kriterierne for at deltage i forsøget.

Den kvantitative evaluering i Rosholm og Svarer (2009) baseredes på DREAM-data kombineret med specialregistreringer i de enkelte jobcentre for deltagerne i forsøget. Data gjaldt de første 43 ledighedsuger fra forsøgets start. Populationen bestod af 3.594 individer, hvoraf de 1.889 var i kontrolgruppen og 1.705 i deltagergruppen.

Overordnet viste rapporten, at deltagergruppen havde en markant større deltagelse i kontaktførelse end kontrolgruppen, hvilket indikerer, at forsøgets målsætning med hensyn til intensitet i indsatsen overordnet set er blevet realiseret. Der var dog en del af personerne i treatment-gruppen, der blev fritaget undervejs, hvilket reducerede andelen af ledige med ugentlige møder. Desuden var der en vis variation i det omfang, de enkelte jobcentre implementerede forsøget. Gennemsnitligt deltog lidt under 60 pct. af deltagergruppen i et møde i jobcenteret i en given uge i de 26 uger, forsøget stod på.

Den notorisk intensiverede indsats bidrog samlet set ikke til en øget grad af selvforsørgelse i deltagergruppen. Dog var der en svag, men ikke statistisk signifikant tendens til, at arbejdsmarkedsparete ledige i målgruppen opnåede større selvforsørgelse som følge af *Alle i gang*. Effekten var ikke markant forskellig på tværs af køn, alder eller etnisk oprindelse.

Mens der ikke var en signifikant effekt på graden af selvforsørgelse, var der en signifikant effekt på aktiveringsgraden, hvilket i en positiv fortolkning kan udlægges som, at et skift fra passiv ledighed til aktivering har bragt de berørte kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet og dermed på længere sigt øget sandsynligheden for beskæftigelse. En cost-benefit-analyse viste, at der samlet set var et underskud på knap 9.000 kr. pr. ledig i programmet (Rosholm og Svarer (2009)).

#### 4.5 Aktivering af ikke-vestlige indvandrere

En gruppe med et erfaringsmæssigt svagere potentiale i forhold til det danske arbejdsmarked er ikke-vestlige indvandrere, jf. ovenfor og omtalen af fattigdomsproblemer for denne gruppe i kapitel 3.

Clausen, Heinesen, Hummelgaard, Husted og Rosholm (2009) analyserer virkningen af introduktionen af en egentlig dansk integrationspolitik i 1999, hvor kommunerne fik det fulde ansvar for integrationen af de nye indvandrere, herunder deres integration på arbejdsmarkedet. Analysen fokuserer på programeffekten af aktivering på netop ankomne ikke-vestlige indvandrere, idet der tages højde for deltagelse i sprogkurser og fremskridt i beherskelsen af dansk.

Forfatterne finder, at der er en signifikant positiv effekt for beskæftigelse med løntilskud på sandsynligheden for at være i ordinær beskæftigelse, men ikke ved andre aktiveringsformer, herunder uddannelse og træning, direkte midlertidig beskæftigelse i det offentlige etc. For deltagere i sprogkurser har fremskridt i beherskelsen af dansk signifikante og væsentlige positive effekter for sandsynligheden for at være i ordinær beskæftigelse.

Heinesen, Husted og Rosholm (2011a og b) går videre ved at analysere effekterne af den aktive arbejdsmarkedspolitik over for gruppen af ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp. Analysen har baggrund i, at ikke-vestlige indvandrere i Danmark som tidligere nævnt er stærkt overrepræsenteret blandt modtagere af kontanthjælp og især blandt modtagere af langvarig kontanthjælp.<sup>39</sup> Konkret analyseres for ikke-vestlige indvandrere, der boede i Danmark i 1997 og 1998, og som var kontanthjælpsmodtagere mellem januar 1997 og december 2003. Ud fra disse kriterier udgjorde den samlede population knap 67.000 kontanthjælpsforløb.

Analysen finder betydelige positive og signifikante effekter på arbejdsmarkedsdeltagelsen efter programafslutning. De største positive effekter noteres for beskæftigelse med løntilskud, overvejende i den private sektor, efterfulgt af betydelige og signifikante

---

39. Allerede Nielsen (2002) fandt en kraftig overrepræsentation: 21 pct. af de ikke-vestlige indvandrere var på kontanthjælp i 2000 mod 2 pct. af danskerne. I gruppen af ikke-vestlige indvandrere var i alt 60 pct. forsørget af midlertidige ydelser i 2000 mod 27 pct. af danskerne (ibid., p. 212).

effekter for midlertidig ansættelse uden løntilskud i den offentlige sektor, ligesom andre programmer som uddannelse, jobtræning og samtaler også har en signifikant, men mindre udtalt positiv effekt. Programmer, der sætter ind efter seks måneders ledighed, har størst effekt.

Tilsvarende har de fleste aktiveringsprogrammer overraskende nok også en positiv effekt under selve programdeltagelsen, dvs. at programeffekten er stærkere end fastholdelseeffekten. Den eneste undtagelse er understøttet beskæftigelse, der sættes i værk mindre end seks måneder efter, at den aktiverede kom på kontanthjælp. For denne type af programmer dominerede fastholdelseeffekten, der imidlertid kun var svagt signifikant.

Undersøgelsens resultater indikerer herved for gruppen af ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp et arbejdsmarkedspotentiale, der kan udløses ved den rigtige aktiveringsindsats, hvilket også synes at være konklusionen i Clausen *et al.* (2009).

#### 4.6 Aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere

Gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er meget sammensat og rummer mange mennesker, der har omfattende og komplekse problemer ved siden af det forhold, at de ikke har noget arbejde. Problemkredsen omfatter psykiske lidelser, hjemløshed, sociale problemer, somatisk sygdom og misbrug (Skipper (2011), Weibel og Madsen (2012), Hansen (2012)).

I løbet af den behandlede periode er der gennemført en længere række analyser af, hvordan ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kan bringes i beskæftigelse, subsidiært bringes nærmere på arbejdsmarkedet, og hvilke overvejelser sagsbehandlerne gør sig i denne sammenhæng.

Indtil udbruddet af finanskrisen i 2008 var der med udtalt mangel på arbejdskraft en interesse i at undersøge, om de ganske vist ikke her og nu arbejdsmarkedsparate på lidt længere sigt alligevel kunne udgøre en eller anden form for "arbejdskraftreserve". Dertil kom, at fokuseringen på de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i den daværende matchgruppe 4 aktualiseredes af, at gruppen i stigende grad blev inddraget i den aktive

beskæftigelsesindsats, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Hohnen, Mortensøn og Klitgaard (2007) er en kvalitativ undersøgelse baseret på telefoninterview blandt sagsbehandlere og ledere i beskæftigelsesafdelingerne i 25 kommuner, der efterfølgende dannede basis for valg og analyse af seks cases i seks kommuner. Undersøgelsen sigtede mod at analysere, hvordan en målrettet indsats over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige i praksis formes på det kommunale niveau.

Formålet var at få indblik i sammenhængen mellem kommunale målsætninger samt værdier og andre forhold, der vedrører sagsbehandlingen på den ene side og bestræbelserne på at bringe de ledige tættere på arbejdsmarkedet på den anden side. Da ikke-arbejdsmarkedssparate ledige pr. definition domineres af personer på kontanthjælp, fokuserer rapporten på denne gruppe. Ved analyserne blev både de konkrete tilbud, som kommunen kunne henviser til, og selve sagsbehandlingen inddraget. Der indgik ikke en effektmåling af indsatserne.

For så vidt angår brugen af tilbud fandt forskerne, at kommunerne overvejende gør brug af de samme typer af tilbud, hvoraf en del udspringer som kommunale aktiveringsprojekter til arbejdsmarkedssparate ledige. Flere sagsbehandlere vurderede måske ikke så overraskende, at disse projekter kun i ringe grad passer til den aktuelle målgruppe af ikke-arbejdsmarkedssparate ledige. Sagsbehandlerne savnede derfor mere målrettede tilbud til de ikke-arbejdsmarkedssparate, selv om det også fremgik, at de fandt, at det er meget svært at udvikle egentlige beskæftigelsestilbud til ledige med mange og sammensatte problemer.

På linje med tidligere undersøgelser bekræftede sagsbehandlerne, at ledige i de daværende matchgrupper 4 og 5 var bærere af komplekse problemer i form af psykiske eller somatiske helbredsproblemer, dårlige skolekunderskaber og/eller sociale problemer, fx i form af manglende sociale kompetencer. Som regel havde ledige i matchgruppe 4 og 5 en kombination af disse problemer, og de samme problemkategorier gik igen i stort set alle kommuner i undersøgelsen. Generelt var brugen af uddannelse, virksomhedspraktik og løntilskud begrænset i forhold til gruppe 4 og 5, primært fordi de var for dårlige til, at tilbuddene kunne realiseres eller give mening. Enkelte kommuner havde dog en mere udbyg-

get praksis med virksomhedspraktik baseret på et tæt samarbejde med en række lokale virksomheder.

Sagsbehandlerne blev også bedt om at vurdere, hvor stort potentialet for beskæftigelse var. Svarene varierede lidt, men vurderingen var gennemgående, at mellem 10 og 40 pct. af matchgruppe 4 ville kunne komme i beskæftigelse, mens gruppe 5 ingen realistisk udsigt havde til at komme i beskæftigelse.<sup>40</sup>

Som gennemgående arbejdsformer identificerer rapporten tre tilgange i kommunerne: krav-, trin og eksperimentalmodellen. Første model betoner værdien af økonomiske sanktioner, straksaktivering og konsekvens. Den anden model satser på individuelle forløb, der gradvist fører den ledige nærmere et normalt arbejdsliv. Den tredje model er ifølge beskrivelsen præget af mere tilfældige overvejelser, og ”det er svært at pege på en klar struktur i udbuddet og brugen af indsatser” (p. 24).

Skipper (2010) indeholder en undersøgelse af effekterne af aktivering af de tungeste kontanthjælpsmodtagere (i den undersøgte periode de såkaldte matchkategorier 4 og 5).

Baggrunden for analysen er ifølge forfatteren, at der ikke på udgivelsestidspunktet forelå nogen forskningsmæssig dokumentation for, at indsatsen over for de svageste grupper skulle være pengene værd – ”endsige overhovedet virke” (Skipper (2010), p. 7). Sigtet med analysen var da at gennemføre en effektevaluering af de forskellige aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger på den fulde population af kommunalt aktiverede svage kontanthjælpsmodtagere (her defineret som matchgruppe 4 og 5) i vinteren 2005-06. Fokus er på ændringer i afhængigheden af indkomst-overførsler, der kan tilskrives de aktive foranstaltninger.

---

40. Bach og Petersen (2007) giver på baggrund af en survey med 1.800 personer, som modtog kontanthjælp eller starthjælp i fire sammenhængende uger i november/december 2005, en selvoplevet profil af de dengang fem matchgrupper. I kategori 4 og 5 vurderede omkring 70 pct. af disse kontanthjælpsmodtagere, at deres arbejdsevne i høj eller i nogen grad var nedsat som følge af sygdom, ulykke, slid eller handicap. Omkring 25 pct. af dem havde psykiske lidelser, som var diagnosticeret af en læge eller psykiater. Over for dette karakteriserede stort set alle i kategorierne 1 og 2 sig som værende ved godt helbred, og at de ville foretrække arbejde frem for kontanthjælp.

Matchgrupperne og deres historik er omtalt i kapitel 2, men her skal det uddybes, at den daværende matchgruppe 4 defineredes som personer med en lav grad af match med arbejdsmarkedet, der ikke umiddelbart ville kunne indgå i jobfunktioner. Arbejdsevnen er betydeligt nedsat, og personen vil kun kunne varetage jobfunktioner, som eksisterer i meget begrænset omfang på arbejdsmarkedet (Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008)). Matchgruppe 5 er stort set uden for muligheder på det ordinære arbejdsmarked,<sup>41</sup> og flertallet er enten indstillet til pension eller på vej til at blive det.

Undersøgelsen var baseret på et datasæt konstrueret på baggrund af administrative sagsbehandleroplysninger om kontanthjælpsmodtageren koblet med en lang række registeroplysninger af arbejdsmarkeds- og sundhedsmæssig karakter.

Resultatet af analysen var, at der kunne konstateres en betydelig fastholdelseeffekt og dermed en stigning i afhængigheden af offentlig forsørgelse under programafviklingen og på kort sigt (3-6 måneder). Effekten er størst for særligt tilrettelagte uddannelsesforløb og mindst for korte afklaringsforløb.

Afhængigheden af kontanthjælp mindskedes dog heller ikke på det mellemlange sigt op til tre år. I både den behandlede gruppe og undersøgelsens kontrolgruppe var mellem 85 og 90 pct. fortsat på en eller anden form for offentlig forsørgelse tre år efter aktiveringen. Heller ikke den virksomhedsrettede aktivering bragte de svageste kontanthjælpsmodtagere tættere på selvforsørgelse.

Rapporten mundede på baggrund af den udeblevne effekt ud i en anbefaling om ikke at sætte aktiveringsprogrammer i værk over for hele populationen af tunge kontanthjælpsmodtagere. Det offentlige burde i stedet gennemføre flere pilotstudier og sociale eksperimenter for at finde ud af, hvad der virker, ”inden nye foranstaltninger udrulles over hele populationen” (ibid., p. 8).

Eskeline og Olesen (2010) anlægger et kvalitativt perspektiv på beskæftigelsesindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, der i udpræget omfang har andre problemer end mangel på arbejde, her defineret som de såkaldte lave matchgrupper, som befinder sig på

---

41. Fra 2010 ændredes kategoriseringen, så jobcentrene i fremtiden kun havde tre kategorier, som gjaldt for alle centrenes målgrupper, at arbejde ud fra, jf. kapitel 2.

kanten af arbejdsmarkedet, matchgrupperne 3, 4 og 5 (indtil 2010).

Undersøgelsens formål er at belyse, hvordan ydelsesmodtagerne oplever de indsatser, som de deltager i, og om indsatserne gør en forskel med hensyn til forholdet til arbejdsmarkedet. Forskningsspørgsmålene er: Hvilke ændringer oplever kontanthjælpsmodtagerne i deres situation under beskæftigelsesindsatsen og gennem deres kontakt med medarbejdere i beskæftigelsessystemet? Gør kontakter med beskæftigelsessystemet, indholdet i kontakten og de indsatser, der formidles, en forskel for kontanthjælpsmodtagere?

Desuden var det en ambition at kompensere for, hvad der betegnes som en mangel på en veletableret effektmåling af sociale indsatser og til at belyse effekter af beskæftigelsesindsatser set fra kontanthjælpsmodtagernes synsvinkel. Derfor blev det en sideordnet opgave i projektet at konstruere en analytisk tilgang til dette formål. Undersøgelsens grundlag er casestudier af et begrænset antal kontanthjælpsmodtagere med intensiv opfølgning af deres forløb. Opfølgningen er sket over et år og har omfattet 19 langvarige kontanthjælpsmodtagere fra Køge og Aarhus kommuner. Data er sammensat af interview med målgruppen, observationer af samtaler, kontanthjælpsmodtagerne har med sagsbehandlere, samt interview med sagsbehandlerne.

Undersøgelsen fremhæver, at det er en afgørende forudsætning for, at aktiveringsindsatsens får en eller anden grad af succes, at kontanthjælpsmodtageren bliver medproducent i forløbet. De mest uheldige forløb kan iagttages i de tilfælde, hvor kontakten med beskæftigelsessystemet er præget af magtesløshed og fremmedgørelse, og hvor indsatserne igangsættes ud fra systemets behov, fx med det sigte at opnå refusion fra staten, eller dikteres af begrænsninger i de kommunale tilbud.

Et andet resultat er, at aktiveringens udfald ikke alene er betinget af kontanthjælpsmodtagernes ageren. Deltagelsen er også betinget af systemets ageren. Hver ny situation kræver en tilpasning eller oversættelse af indsatserne til de konkrete forhold. Analogt med dette peges på, at en bestemt indsatstype ikke kan måles i sig selv. Også måden, hvorpå indsatsen gennemføres, er afgørende for udfaldet. Undersøgelsen bliver på denne måde en advarsel om, at beskæftigelsesindsatsen presses ind i et entydigt indsatsbegreb

i den forstand, at det er muligt at identificere generelt anvendelige og målbare in- og outputvariable. I stedet er indsigt i, hvordan indsatserne bliver til gennem aktørernes fortolkninger, oversættelser og handlinger i konkrete situationer en helt central viden for forståelsen af, hvordan indsatserne får tilsigtede virkninger.

Med hensyn til effektafklaringen peger rapporten på, at en beskæftigelseseffekt sjældent opstår gennem et enkeltstående aktiveringstiltag, hvorved de aktiveredes forløb ikke følger en simpel indsats-effekt-logik. I nogle tilfælde synes det at gøre en vigtig forskel, om sagsbehandleren tror på klienten og har tillid til, at hjælpen virker. Her perspektiverer forfatterne selv til Hohen et al. (2007), der gengiver den opfattelse blandt sagsbehandlere, at indsatsen har begrænset udsigt til succes (især for den daværende matchgruppe 5).

Et overordnet resultat er betydningen af sociale netværk, hvor velfungerende netværk kan understøtte aktiveringen. Blandt de modtagere af kontanthjælp inden for de tre matchgrupper, der har en målbevidsthed i forhold til beskæftigelse – forfatterne pointerer, at denne målbevidsthed også er til stede blandt personer i de lave matchgrupper – er positive incitamenter, og ikke trusler eller afskrækkelse, afgørende for, at denne bevidsthed realiseres i en tilgang til arbejdsmarkedet.

Henriksen (2010) er tilsvarende en kvalitativ undersøgelse, her gennemført blandt 30 sagsbehandlere og ledere i jobcentre og aktiveringsprojekter i syv kommuner i 2007-08 udvalgt efter indbyggertal og geografisk placering, således at der både indgår små og store kommuner.

Undersøgelsen er gennemført med det sigte at formidle viden om, hvordan sagsbehandlerne vurderer, at ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, primært inden for matchkategori 4, kan komme tættere på arbejdsmarkedet.

Rapporten beskriver sagsbehandlernes erfaringer med indsatsen over for de ikke-arbejdsmarkedsparate modtagere af kontanthjælp og sagsbehandlernes forventninger til indsatsen: Bringer den målgruppen i beskæftigelse eller ej? Via spredningen på kommuner er det ambitionen at afdække variationen i den kommunale indsats og i de oplevelser og erfaringer, som sagsbehandlerne har med tilrettelæggelsen af indsatser og virkninger heraf. ”Grundet

undersøgelsens analytiske fokus på sagsbehandlernes udsagn om, hvordan de arbejder, og deres oplevelser af virkninger, dækker undersøgelsen kun i begrænset omfang, hvordan forhold i konteksten har betydning” (ibid., p. 18).

Det fremhæves, at der ikke med rapporten er tale om en effekt- eller virkningsevaluering af, hvor mange der reelt kommer i beskæftigelse. I stedet fokuserer den på ”bløde mål”, dvs. om klienterne kommer *nærmere* beskæftigelse, disse måls konkrete indhold, og hvordan sagsbehandlerne forestiller sig, at en beskæftigelsesindsats i bred forstand kan bidrage til at realisere delmål på vejen mod ordinær beskæftigelse (p. 7).

Mere overordnet konstaterer Henriksen (2010), at sagsbehandlernes oplevelse af, hvad der virker, og om det overhovedet er muligt at bringe ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere tættere på arbejdsmarkedet, er stærkt varierende.

Forfatteren accentuerer, at dette formentligt primært afspejler, at denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere er meget heterogen, og at der for den enkeltes vedkommende ofte er tale om et samspil af flere problemstillinger, der kun kan afdækkes i et langvarigt sagsforløb. Helt konkret møder den enkelte sagsbehandler derfor meget varierende klientgrupper, hvorved variationen i fortolkninger ikke nødvendigvis skal relateres til personlige og faglige forskelle hos sagsbehandlerne, men skyldes nærmere ”kontekstuelle forhold” mellem de kommuner, som deltager, og i klientsammenkomsten hos de enkelte sagsbehandlere (p. 20).

I analysen afdækkes derpå helt overordnet fire forskellige ”programteorier”, der i varierende grad realiseres af de interviewede, idet det fremgår, at hver medarbejder favoriserer en type af ”programpakke” som udgangspunkt for de daglige kontakter: den håndfaste indsat med motivationseffekt ved aktivering og betydningen af økonomiske sanktioner, den individuelle trinvis indsat, den tålmodige og den hensyntagende indsats samt endelig den privatlivsstrukturerende indsats, hvor sagsbehandleren hjælper klienten med at få en mere velfungerende hverdag. Ved programteorier forstår forfatteren forestillinger om, hvad der virker for hvem, hvorfor og hvordan.

Graden af optimisme med hensyn til at bringe ikke-arbejdsmarkedssparate klienter i beskæftigelse er varierende. Sagsbehand-

lere, der praktiserer den håndfaste model, har et mere optimistisk syn og forventer, at en stor del af klienterne rent faktisk vil kunne komme i ordinært arbejde. Herefter følger de sagsbehandlere, der er fortalere for den individuelle trinvis indsats. De mener, at en ikke nærmere specificeret del af klienterne kan komme i arbejde. Den mest pessimistiske gruppe af sagsbehandlere tror ikke nødvendigvis, at deres indsats vil føre til flere i arbejde, men den kan højne livskvaliteten hos en gruppe, som har det svært.

Graversen (2011) tager udgangspunkt i netop det forhold, at kun ganske få ikke-arbejdsmarkedsparate kommer i beskæftigelse som følge af beskæftigelsesindsatsen.

I fraværet af effekter på dette plan bliver formålet med denne undersøgelse da i stedet et forsøg på at udvikle metoder til at måle, om ikke-arbejdsmarkedsparate ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet, når de har deltaget i en beskæftigelsesindsats, eller som det udtrykkes i forordet: ”Indsatsen har som sit primære formål at bringe deltagerne i beskæftigelse. For de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, der ofte har betydelige og komplekse problemer ud over deres ledighed, er det imidlertid på kort sigt et mere realistisk succeskriterium for indsatsen, at deltagerne bliver mere arbejdsmarkedsparate.”

Ifølge forfatteren vil der være tale om en trinvis proces, hvor deltagerne efterhånden bliver klar til at deltage i mere krævende tilbud, der til sidst kan gøre dem parate til at deltage i erhvervsrettede tilbud som virksomhedspraktik eller aktivering med løntilskud.

Rapporten analyserer derefter via forskellige datakilder og metoder, jf. nedenfor, hvordan man på en kvalificeret måde kan måle de lediges arbejdsmarkedsparathed, og hvordan man kan måle, om ikke-arbejdsmarkedsparate ledige bliver mere arbejdsmarkedsparate, når de har deltaget i en beskæftigelsesindsats. Eller som forfatteren udtrykker det p. 8: ”Ambitionen er, at man med et redskab til måling af arbejdsmarkedsparathed kan lave effektanalyser af indsatser for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, der giver mere detaljeret viden om, hvordan indsatserne virker, end den viden, der opnås ved kun at måle kortsigtede beskæftigelseseffekter.”

Ambitionen er også at bidrage med anvendt forskning, udvikling og test af instrumenter til at måle graden af arbejdsmar-

kedsparathed, idet der ifølge forfatteren på udgivelsestidspunktet herskede en udbredt mangel på viden om, hvilke indsatser der virker bedst, hvilket fører til, at individuelle indtryk blandt sagsbehandlere bliver styrende for indsatsens tilrettelæggelse.

Notatet gør derefter rede for forskellige måder til at bestemme arbejdsmarkedsparathed på – via indsamling af data fra sagsbehandlere, via indsamling af diverse indikatorer,<sup>42</sup> der sammenvejes, og via den såkaldte statistiske metode, der søger at bringe indikatormodellen et skridt videre. Det sker ved via statistikbaserede målemetoder at bruge statistiske modeller til at fastlægge, hvilke karakteristika der skal medtages ved bestemmelse af arbejdsmarkedsparatheden, og hvilken vægt de enkelte karakteristika skal indgå med i den sammenvejede indikator.

Ud fra en vurdering af præcisionen er et resultat af undersøgelsen, at den statistiske metode giver det bedste skøn over graden af arbejdsmarkedsparathed, men at metoden kræver en lang række data og statistiske analyser, der i praksis gør den uegnet, medmindre den enkelte analyse kan disponere over betydelige ressourcer.

Effekten af indsatsen bestemmes via, at treatmentgruppens kvalificering testes ved at sammenligne graden af arbejdsmarkedsparathed med en sammenlignelig gruppe udvalgt ved lodtrækning, der ikke udsættes for en beskæftigelsesindsats. ”Effektmåling ved hjælp af lodtrækningsforsøg gør det således muligt at bestemme effekten af indsatsen på en meget overbevisende måde. Jo flere personer der deltager i lodtrækningsforsøget, jo mere sikkert kan man bestemme effekten af en indsats” (ibid., p. 16). Forfatteren betoner, at effektmålingen er en uomgængelig del af alle forsøg på at måle, hvordan indsatsen påvirker deltagernes egnethed i forhold til arbejdsmarkedet.

SFI fulgte op på Graversen (2011) med i et pilotprojekt at gennemføre en undersøgelse af, om nogle konkrete målinger på kon-

---

42. Paratheden udtrykkes via en række personlige karakteristika som fx køn, alder, uddannelse, erhvervs erfaring, familieforhold, beherskelse af skriftlig og mundtlig dansk, helbred, motivation, selvtillid, fravær af misbrugsproblemer, personlige fremtræden, sociale færdigheder etc. Forfatteren peger på, at der ikke findes internationalt validerede indikatorsystemer til at bestemme graden af arbejdsmarkedsparathed.

tanthjælpsmodtagernes fysiske og psykiske helbred, alkohol- og narkoforbrug samt jobsøgning kan bruges som mål for deres arbejdsmarkedsparathed (Bach (2012)). Som motivering blev igen argumenteret, at der er behov for et eller flere mål på arbejdsmarkedsparathed, fordi man ad den vej kan måle, om kontanthjælpsmodtagere, der ikke kommer i arbejde som følge af indsatsen i aktiveringsforløb, dog i det mindste kommer *nærmere* arbejdsmarkedet. Rapporten konstaterer fortsat, at der ikke findes et samlet mål for graden af parathed i forhold til arbejdsmarkedet. En test for, om de valgte indikatorer er et godt mål for arbejdsmarkedsparathed, er, om der er en sammenhæng mellem disse indikatorer og selvforsørgelse i årene efter.

Datagrundlaget var en eksisterende spørgeskemaundersøgelse blandt kontanthjælpsmodtagere fra 2006, der blev sammenkoblet med registeroplysninger om de samme personers modtagelse af offentlige ydelser i de efterfølgende år frem til juni 2011.

Projektet kom med en række konkrete resultater, der eventuelt kan anvendes ved sagsbehandlingernes praksis ude i kommunerne.<sup>43</sup> Blandt resultaterne var bl.a., at modtagere, der selv vurderer deres helbred som meget godt, er langt mere tilbøjelige til at blive selvforsørgende end modtagere, der vurderer, at deres arbejdsevne er nedsat. Sidstnævnte gruppe er således meget mere tilbøjelig til at ende på førtidspension eller i fleks- eller skånejob. Særligt øger en psykisk lidelse markant sandsynligheden for at komme på førtidspension eller i fleks- eller skånejob, især hvis lidelsen ikke behandles.

Hver tiende i undersøgelsen oplyser et stort ugentlig alkoholforbrug, og denne gruppe er markant mindre tilbøjelig til at blive selvforsørgende, end kontanthjælpsmodtagere der indtager under 10 genstande om ugen.

---

43. Bemærk dog også, at rapporten selv peger på en række forbehold, fx en reservation blandt interviewpersonerne mod at give helt dækkende oplysninger, men især også, at indikatorerne, i det øjeblik de bliver anvendt i den praktiske sagsbehandling, kan blive brugt i manipulativt øjemed af kontanthjælpsmodtagerne for fx at undgå en bestemt indsats eller tværtimod opnå en bestemt indsats.

#### 4.7 Sammenfatning

Litteraturen om virkningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik på kontanthjælpsmodtagere er ret omfattende.

Der er et par danske studier, der analyserer effekten på hele gruppen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. De to studier viser imidlertid noget modsatrettede resultater, idet et ældre studie betoner værdien af aktivering i private virksomheder, mens et metodisk mere avanceret nyere studie peger på et mere dobbelttydigt mønster, hvor de positive effekter ved aktivering i de private virksomheder først og fremmest er betinget af selvseleksion ind i programmerne i kombination med, at sagsbehandlerne sætter de bedst egnede forrest i køen, når det handler om aktivering i private virksomheder.

I langt det meste af den eksisterende litteratur om effekten af aktivering af kontanthjælpsmodtagere er fokus rettet mod de langvarige og svageste modtagere af kontanthjælpen.

Resultaterne peger med enkelte undtagelser på en indtil i dag begrænset positiv effekt over for denne gruppe, der ofte har sammensatte problemer ud over ledighed. De effektanalyser, der er gennemført af indsatserne især for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, viser, at der ikke er nogen signifikant beskæftigelseseffekt.

Interview med kommunale sagsbehandlere dokumenterer samtidig, at en række aktiveringstiltag som uddannelse og virksomhedspraktik kun sjældent kan/bliver implementeret over for de mest marginaliserede grupper, der vurderes til at være for dårlige til, at tilbuddene kan realiseres eller give mening. Personer i den daværende matchgruppe 5 var reelt helt uden for arbejdsmarkedet, hvorfor aktiviteter i forhold til denne gruppe var særligt udsigtsløse.

Undtagelsen fra det negative indtryk er aktivering af ikke-vestlige indvandrere, hvor en analyse finder positive og signifikante effekter på arbejdsmarkedsdeltagelsen.

De største effekter findes for beskæftigelse med løntilskud i den private sektor efterfulgt af effekter ved midlertidig ansættelse uden løntilskud i den offentlige sektor. En mulig tolkning er, at manglende netværk i forhold til arbejdsmarkedet kan kompenseres via beskæftigelsesindsatsen. Sprogkurser, der sættes i gang

kort tid efter ankomsten til Danmark, synes også at have en positiv effekt.

Der er også enkelte studier, der vender sig mod andre succes-kriterier for de ikke-arbejdsmarkedsparende lige netop en positiv beskæftigelseseffekt. Det sker ved at udvikle metoder til at registrere, hvordan deltagernes arbejdsmarkedsparethed opkvalificeres som følge af treatment.

## 5 Viden om personer på de laveste sociale ydelser

### 5.1 Introduktion

Siden slutningen af 1990'erne har der været tale om en fortsat betoning af betydningen af selvforsørgelse i reglerne for kontanthjælp (Beskæftigelsesministeriet (2006), Hansen og Schultz-Nielsen (2015)) eller lidt programmatisk formuleret: Der er sket et skift fra et helhedssyn til et beskæftigelsesfokus. Det er sket dels gennem tidligere aktivering af udvalgte grupper, dels gennem et forsøg på at styrke de økonomiske incitamenter til at finde arbejde og derigennem realisere en selvforsørgelse.<sup>44</sup>

Ændringerne i de økonomiske incitamenter er mere detaljeret omtalt i Hansen og Schultz-Nielsen (2015). Her skal blot henvises til indførelsen af introduktionsydelsen i 1999, starthjælp i 2002,<sup>45</sup> kontanthjælpsloftet fra 2004,<sup>46</sup> der efter seks måneder på kontanthjælp indebar, at den samlede kontanthjælp, hjælp til enkeltydelse og boligstøtte højst kunne udgøre et givet beløb, nedsættelse af kontanthjælpen til ægtepar efter seks måneder fra 2003, nedsatte ydelser til unge under 25 år uden forsørgerforpligtelse samt 300/450-timers-reglen.<sup>47</sup>

Økonomisk teori antager, at en reduktion i niveauet for overførselsindkomster vil føre til en lavere reservationsløn og/eller en

---

44. Müller, Andersen, Ejrnæs og Larsen (2010).

45. Starthjælpen blev afskaffet med Finansloven for 2012.

46. Kontanthjælpsloftet blev afskaffet med Finansloven for 2012.

47. En del af baggrunden er bekymringer for velfærdsstatens fortsatte økonomiske bæredygtighed. Eksempelvis viser beregninger foretaget af DREAM-gruppen i 2011 under en række forudsætninger om den økonomiske politik og befolkningsudviklingen, at en nyfødt dansker fra år 2010 over et livsforløb netto vil koste de offentlige finanser ca. 850.000 2011-kr., jf. fx fremstillingen i Jensen og Tranæs (2011), p. 132.

øget intensitet i jobsøgningen og derved forkorte den tid, ydelsesmodtageren er på offentlig forsørgelse.<sup>48</sup>

Denne antagelse har som implicit forudsætning, at de berørte ydelsesmodtagere er i besiddelse af en produktivitet, der kan matche mindstelønningerne på de relevante arbejdsmarkeder.<sup>49</sup> Antagelsen er også baseret på, at den enkelte modtager af kontanthjælp kan foretage et bevidst valg, og at ledigheden for den enkelte er en afvejning af fordele og ulemper ved at være uden for arbejdsmarkedet.

Efter introduktionen af skærpede økonomiske incitamenter er der gennemført en længere række af analyser, der sigter mod at opfange konsekvenserne af de ændrede regler.

For det første er det blevet undersøgt, hvilken betydning for selvforsørgelsen ændringerne har haft, dvs. har de skærpede økonomiske incitamenter virket i form af en forbedret tilknytning til arbejdsmarkedet? Det hele skal ske under samme vilkår, hvad angår deltagelse i aktivisering for den undersøgte gruppe og for kontrolgruppen, som ikke modtager reducerede ydelser.

For det andet er det blevet undersøgt, hvordan de skærpede regler påvirker levevilkårene for målgruppen for indsatsen, herunder med en indkredsning af, hvad der kendetegner personer på nedsatte ydelser. Dette er også sket med det sigte at afdække, om hele den behandlede gruppe reelt er modtagelig for økonomiske incitamenter.

Det følgende indledes med en omtale af beskæftigelseseffekten, hvorefter vi i de næste afsnit omtaler forsøgene på at indkredse, hvad der kendetegner modtagerne af de lave ydelser, samt på at måle effekten på deres levevilkår.

---

48. Se Rosholm og Vejlin (2010) for en diskussion af denne antagelse. Et muligt udfald er også, at ydelsesmodtageren helt forlader ydelser, der forudsætter rådighed for arbejdsmarkedet, hvilket indgik som en del af motivationen for 300-timers-reglen, jf. den videre fremstilling. Se også Huynh, Schultz-Nielsen og Tranæs (2007).

49. For en diskussion af ikke-vestlige indvandreres indtjeningssevne relativt til mindstelønninger, se: Tranæs (2005).

## 5.2 Beskæftigelseseffekten af lave sociale ydelser

En tidlig undersøgelse af beskæftigelseseffekten af kontanthjælpsloftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere, der blev introduceret i *Lov om aktiv socialpolitik* i 2003, er publiceret i Gra-versen og Tinggard (2005).

De to forskere undersøgte på baggrund af interview, gennemført henholdsvis lige før loftet fik virkning, dvs. omkring årsskiftet 2003-04, og i september-oktober 2004, i en population på godt 1.000 kontanthjælpsmodtagere udvalgt ved slutningen af 2003, hvilken betydning loftet havde haft for beskæftigelsessituationen, jobsøgningen og økonomien. Der fokuseredes på gifte kontanthjælpsmodtagere, da det især er denne gruppe, der berøres af loftet.<sup>50</sup>

Sammenholdt med de respondenter, der ikke blev berørt af loftet, konkluderede rapporten, at loftet ikke synes at have fået flere i målgruppen i beskæftigelse i den undersøgte periode, der som angivet alene vedrørte en forholdsvis kort periode efter dets introduktion.

Blandt årsagerne angives, at relativt mange i den behandlede gruppe havde problemer ud over ledighed, hvilket blev understreget af, at kun 10 pct. af respondenterne havde haft et arbejde inden for det seneste år. Tre fjerdedele af de interviewede var indvandrere eller flygtninge, og interviewererne vurderede, at hver tredje respondent kun taler lidt eller et svært forståeligt dansk. Mange angav også problemer med helbredet.

På denne baggrund konkluderes det, at de øgede økonomiske incitamenter som følge af kontanthjælpsloftet formentlig kun vil have en mindre beskæftigelsesmæssig effekt for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed.

Loftet havde heller ikke fået flere til at søge et arbejde, idet kun en tredjedel af gruppen havde søgt efter et arbejde. Den manglende jobsøgning var ifølge rapporten forårsaget af en manglende tro på, at det kunne lykkes at få et arbejde, hvilket igen var begrundet

---

50. Da loftet over kontanthjælp blev indført i 2004, blev 20.000 personer berørt. I starten af 2006 drejede det sig om ca. 14.000 personer (Beskæftigelsesministeriet (2006), p. 20).

i sygdom og en selvopfattet mangel på kvalifikationer. Forfatterne kunne dog registrere en svagt øget intensitet i jobsøgningen blandt de, der rent faktisk havde søgt arbejde. Den øgede intensitet i forhold til de jobsøgende kontanthjælpsmodtagere, der ikke er berørt af loftet, manifesterede sig i flere kontakter til arbejdsgivere og et større tidsforbrug på søgeaktiviteter. Derimod kunne der ikke registreres en større fleksibilitet i forhold til de typer af job, der blev søgt, eller i forhold til afstanden til det potentielle job.

Overordnet set konkluderede forfatterne, at det var usikkert, om kontanthjælpsloftet ville betyde en væsentligt ændret beskæftigelsessituation for målgruppen.

Bach og Larsen (2008) undersøger effekten af den såkaldte 300-timers-regel. Denne regel blev introduceret i 2006 og havde til formål at motivere gifte kontanthjælpsmodtagere til enten at påtage sig erhvervsarbejde eller forlade arbejdsmarkedet (og muligheden for kontanthjælp) ved at være hjemmegående.

Ægtefæller, som var fyldt 25 år eller var forsørgere, og tilsammen havde modtaget kontanthjælp i to år, mens de havde været gift, skulle nu hver især opfylde et beskæftigelseskrav på 300 timers ustøttet beskæftigelse inden for en periode på to år for at bevare retten til kontanthjælp. Kun den ene kunne miste hjælpen som følge af 300-timers-reglen, og ægtefæller, hvis erhvervsevne var så begrænset, at de ikke kunne finde ordinært arbejde, herunder kontanthjælpsmodtagere i den daværende matchgruppe 5, kunne ikke miste kontanthjælpen.<sup>51</sup>

Rapporten baserede sig på interview foretaget omkring årsskiftet 2007-08 blandt kontanthjælpsmodtagere, der i 2007 fik frakendt deres kontanthjælp eller var i risiko for at få frakendt kontanthjælpen som følge af 300-timers-reglen.

Blandt de interviewede, var 95 pct. af dem, der fik frakendt ydelsen, og 90 pct. af personerne i risikogruppen født uden for Danmark, og over en tredjedel talte slet ikke eller kun i nogen

---

51. Med udgangspunkt i en konkret sag kom Ankestyrelsen i januar 2008 med en principafgørelse, der fastslog, at det kun var ægtefæller gift med en kontanthjælpsmodtager, der kunne få frakendt kontanthjælpen. Frem til 1. april 2008 var kravet kun et minimum på 150 timer ordinært arbejde inden for de seneste 12 måneder.

grad dansk. Omkring halvdelen af interviewpersonerne var placeret i den daværende matchgruppe 4 i fjerde kvartal 2007. Måske som følge af de interviewedes udenlandske baggrund og beskedne dansk kundskaber vurderede kun 56 pct. af de frakendte og 41 pct. af de ikke-frakendte, at de var helt inde i, hvad 300-timers-reglen gik ud på.

Undersøgelsen konstaterer en stor afgang til beskæftigelse såvel blandt frakendte som blandt ikke-frakendte (p. 10 f.). Hovedparten af dem, der kom i beskæftigelse, havde fået et fuldtidsarbejde, men inden for traditionelle lavtlønsslag, hvilket var i overensstemmelse med deres uddannelsesmæssige kvalifikationer. Blandt de personer, der havde mistet retten til kontanthjælp, var en tilsvarende stor gruppe blevet hjemmegående, mens hovedparten af de ikke-frakendte fortsat modtog kontanthjælp.

Mere detaljeret var 33 pct. af de frakendte og 25 pct. af de ikke-frakendte i beskæftigelse på tidspunktet for interviewets gennemførelse. Den gennemsnitlige månedsløn blandt de beskæftigede var 13.700 kr. for frakendte og 15.100 kr. for ikke-frakendte. Den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid var henholdsvis 30 og 32 timer, hvilket kan forklare en del af lønforskellen på 1.400 kr. Blandt de frakendte var 34 pct. blevet hjemmegående. Blandt de frakendte, der ikke var kommet i arbejde, var der en højere søgeintensitet end blandt dem, der endnu ikke havde mistet retten til kontanthjælp.

Det fremtræder ikke eksplicit i rapporten, men målt ud fra disse parametre synes den politiske målsætning med 300-timers-reglen at være indfriet et langt stykke ad vejen: Blandt de frakendte havde 67 pct. enten fundet ud på arbejdsmarkedet eller helt forladt det og dermed mistet retten til kontanthjælp. I restgruppen på 33 pct. kunne der konstateres en forhøjet søgeaktivitet.

*Rådet for Socialt Udsatte* finansierede i perioden 2009-11 et større sammenhængende forskningsprojekt, ”Konsekvenserne af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag”, der havde til formål at afdække konsekvenserne af de lave sociale ydelser.<sup>52</sup> En forskergruppe under Sociologisk Institut ved Københavns Univer-

---

52. Om rådets historie, se: Brandt (2012).

sitet omfattende forskere ved CASA og en række universitetsinstitutter analyserede i perioden 2008-11 en række aspekter ved de lave sociale ydelsers virkning på levevilkårene for ydelsesmodtagerne samt de beskæftigelsesmæssige effekter af reformerne. Initiativet må betegnes som en større sammenhængende forskningsindsats inden for området.

Som en del af dette forskningsinitiativ forsøger Hansen, Hansen og Hussain (2009) på baggrund af registeroplysninger at give en mere samlet fremstilling af virkningen af de lave ydelser, efter at de har været implementeret i en række år. Typer af spørgsmål, der stilles i undersøgelsen, er: Hvor mange modtager de laveste ydelser, og hvordan har den kvantitative udvikling været over tid? Hvem er det, der modtager de laveste ydelser, og hvordan går det, personer som modtager de laveste ydelser? Er der en beskæftigelseseffekt? Og hvem er det i givet fald, der kommer i beskæftigelse?

Analysen tog udgangspunkt i de personer, som i 2004 modtog de laveste ydelser. Disse personer blev derpå fulgt i perioden frem til og med 2007, idet det blev analyseret, hvilken beskæftigelsesmæssig placering og hvilket forsørgelsesgrundlag de havde i 2007.

Analysen opererede med tre forskellige grupper af laveste ydelser: introduktionsydelse, starthjælp og nedsatte kontanthjælpsydelse i form af nedsat kontanthjælp efter seks sammenhængende måneder på kontanthjælp, ydelser efter kontanthjælpsloftet og efter 300-timers-reglen. Desuden blev der dannet en sammenligningsgruppe af kontanthjælpsmodtagere, som havde modtaget kontanthjælp i mindst seks måneder inden for det enkelte år, uden at kontanthjælpen var blevet nedsat. Af rapportens bilag, tabel B2.1., fremgår sammensætningen målt på forskellige demografiske variable af de forskellige grupper, idet det fremgår, at der fx er betydelige forskelle mellem de forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere.

I alt modtog 70.000 personer i kortere eller længere tid de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag i perioden fra 2004 til og med 2007 (ibid., p. 10).<sup>53</sup> Heraf var der 36.000 kvinder og

---

53. Som et sammenligningsgrundlag kan peges på, at omkring 200.000 årligt var på kontanthjælp i en større eller længere periode af året ved midten af 00'erne, jf.

34.000 mænd. Der var flere personer med ikke-dansk baggrund end personer med dansk baggrund: 40.000 mod 30.000, hvilket igen demonstrerer, at eksistensen på de laveste ydelser i høj grad var et fattigdomsproblem blandt andre etniske grupper end danskere, jf. også diskussionen i kapitel 3.

Analysen viser en vis mobilitet i gruppen af personer på de laveste ydelser i 2004, idet 26 pct. af disse var i beskæftigelse i 2007, og 1 pct. var under uddannelse. I de pågældende år var der tale om en periode med udpræget højkonjunktur.

Mobiliteten ud af gruppen var blandt de undersøgte på lavere ydelser højest for modtagere af introduktionsydelse og starthjælp, hvor 40 pct. enten var i ordinær beskæftigelse eller under uddannelse, mens det kun var tilfældet for ca. 25 pct. af modtagerne af nedsatte kontanthjælpsydelser.

En analyse af, hvilke undergrupper der klarer sig bedst i forhold til beskæftigelse, viser bl.a. markante kønsforskelle, idet der er en betydeligt større andel af mænd end kvinder, som opnår ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Dette gælder både i gruppen af starthjælpsmodtagere, af modtagere af introduktionsydelse og personer på nedsatte ydelser, men ikke i sammenligningsgruppen, hvor kønsforskellen er minimal.<sup>54</sup> Et andet resultat er en klar tendens til, at jo længere tid personerne modtager de nedsatte ydelser, desto lavere er procentdelen, der opnår ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Etniske grupper fra de store flygtninge- og indvandrerlande klarer sig generelt dårligt, mens indvandrere fra Vietnam og Sri Lanka klarer sig bedre end danskere.

Der er større mobilitet mod beskæftigelse og uddannelse blandt de 20-49-årige, især udviser de 20-29-årige en højere mobilitet. Par uden børn og enlige uden børn klarer sig bedre med hensyn til beskæftigelse og uddannelse end børnefamilierne, hvor især enlige med børn klarer sig dårligt. Der er dog ikke forskel mellem familietyperne blandt gruppen, der modtager nedsat kontanthjælp.

En samlet opgørelse viser, for så vidt angår kontanthjælpen,

---

Beskæftigelsesministeriet (2006), p. 11. Ca. 3.000 modtog starthjælp (ibid., p. 11).

54. For en mere detaljeret omtale, se Hansen, Hansen og Hussain (2009), p. 15.

at beskæftigelsesprocenten er lidt større i sammenligningsgruppen end i gruppen med nedsat kontanthjælp. Da de to grupper er forskelligt sammensat, er det dog begrænset, hvor langt fortolkningen kan strækkes. En nærmere analyse viser også, at blandt de unge, blandt mændene og blandt personer med dansk baggrund er konklusionen modsat, idet der er flest i gruppen med nedsat hjælp, der er kommet i beskæftigelse. Kvinder med en ikke-dansk baggrund har derimod ikke forbedret deres beskæftigelse gennem nedsat hjælp.

Samlet set er der derved ingen klar effekt af de nedsatte ydelser. Bevægelsen ud af offentlig forsørgelse er dog udtalt for modtagere af starthjælp/introduktionsydelse.

Beskæftigelseseffekten af starthjælpen er for flygtninge undersøgt i Andersen et al. (2009 og 2012). Starthjælpen repræsenterede i perioden fra juli 2002 til ultimo 2011 det sociale sikkerhedsnet for personer uden beskæftigelse, der har fået opholdstilladelse i Danmark, og som kommer fra lande uden for Norden og EU.<sup>55</sup>

Undersøgelsen fandt, at starthjælpen havde en beskæftigelsesfremmende effekt: Flygtninge, som alene var berettiget til starthjælp, kom mærkbart hurtigere i job. Efter fire år med opholdstilladelse i Danmark var der således stor forskel på gruppen af flygtninge, der var berettiget til kontanthjælp efter de gamle regler, og flygtninge, der alene var berettiget til starthjælp.

Blandt dem, der i tilfælde af ledighed var berettiget til kontanthjælp, var kun 30 pct. i arbejde. For den anden gruppe – starthjælpsflygtningene – var tallet 42 pct., hvilket svarer til en forskel på 12 procentpoint. Både mænd og kvinder kom hurtigere i job, når det økonomiske alternativ til beskæftigelse var starthjælp. Beskæftigelsesgraden blandt mandlige flygtninge, som alene var berettiget til starthjælp, var 66 pct. efter fire år i landet, mens den var 51 pct. blandt mandlige flygtninge, som havde kontanthjælpen som socialt sikkerhedsnet. De samme tal for kvindelige flygtninge var 30 og 21 pct.

Til de positive effekter hørte, at lønnen for de beskæftigede

---

55. Personer med fast opholdstilladelse i Danmark, som vender tilbage efter at have boet i en periode i et land uden for EU, var også omfattet af reglerne.

modsvarede, hvad sammenlignelige grupper af flygtninge med ret til kontanthjælp i tilfælde af ledighed fik på arbejdsmarkedet. Der var dermed ikke noget, der tydede på, at starthjælpsmodtagerne havde været mindre kritiske, når de søgte job, og at de derfor havde været parate til at tage imod et job med lav løn – eller at de kun havde kunnet få disse dårligt betalte job.

Flygtninge i beskæftigelse havde i gennemsnit ca. 156.000 kr. i lønindkomst i 2006, uanset om de var kommet til landet før eller lige efter starthjælpsens indførelse i juli 2002. Undersøgelsen pegede dog også på, at forskellen mellem de to gruppers beskæftigelsesgrad formentlig vil indsnævres i årene efter og måske helt forsvinde efter syv år, hvor starthjælpsflygtningene ville opnå ret til fuld kontanthjælp i tilfælde af manglende forsørgelsesmuligheder.

### 5.3 Konsekvenser for unge kontanthjælpsmodtagere under 25 år

Nedergård (2008) analyserede på baggrund af kvalitative interview med 11 arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere under 25 år, hvordan de skærpede økonomiske incitamenter havde virket i målgruppen.<sup>56</sup>

Det konkluderes, at størstedelen af de unge gerne ville arbejde og reelt også søgte arbejde. Konfronteret med konkrete jobmuligheder stillede de unge imidlertid en række krav og afviste at tage, hvad der betegnes som ”lavstatusjob”. Der opstod således ofte en svækket interesse for at bevæge sig ud på arbejdsmarkedet, når de unge konfronteredes med de reelle jobmuligheder.

En del af de unge oplevede også, at de trods jobsøgning ikke kunne få et job, og i den udstrækning de unge havde erfaringer med arbejdsmarkedet, havde de ofte haft vanskeligt ved at indfri kravene fra arbejdsgiveren, dels forårsaget af manglende formelle kompetencer, dels af manglende sociale: ”Som en konsekvens af disse erfaringer opgiver nogle at søge job. I stedet vender de sig

---

56. I 2012 var satsen for en ung udeboende kontanthjælpsmodtager på fx 24 år 6.660 kr., mens en 25-årig fik mindst 10.335 kr. om måneden.

mod aktiveringstilbuddene, går ind i ”sygerollen”, orienterer sig mod familieetablering eller distancerer sig fra hverdagen med et stort forbrug af hash eller stoffer” (ibid., p. 90). Herved bevæger den unge sig yderligere nogle skridt væk fra arbejdsmarkedet.

Jonassen (2013) undersøger virkningen af højere satser ved overgangen fra det 25. år til en højere kontanthjælpsydelse (satsen steg med ca. 70 pct., når modtageren fyldte 25 år) og giver herved et indirekte billede af effekten af de lave ydelser for unge. Undersøgelsen omfatter personer, der fyldte 25 år i perioden 1999-2006, og som alene har folkeskolen bag sig. Indvandrere og efterkommere indgår ikke i data som følge af den lavere ydelse under de første syv år i Danmark. Unge med børn indgår heller ikke i undersøgelsen, idet denne gruppe ikke oplever en ændring i satsen.<sup>57</sup>

Når der kun tages højde for ganske korte reaktionstider på den ændrede sats giver satsstigningen anledning til en stigning i andelen af kontanthjælpsmodtagere på mellem 0,7 og 1,2 procentpoint. Tages der højde for en reaktionstid på op til 13 uger, stiger andelen med 0,9 til 1,5 procentpoint og med mellem 1,3 og 1,8 procentpoint, når tilpasningstiden er 26 uger. Statistiske analyser når frem til, at omkring 2/3 af stigningen i andelen af kontanthjælpsmodtagere skyldes en øget tilgang som følge af den højere sats.<sup>58</sup>

#### 5.4 Konsekvenser for levevilkårene af de lave sociale ydelser

Et fælles resultat for hovedparten af de undersøgelser, der har beskæftiget sig med levevilkårene for personkredsen på nedsatte ydelser, er, at de laveste sociale ydelser genererede en ny og skærpet form for fattigdom i Danmark blandt mennesker, der i forvejen for manges vedkommende havde langvarige erfaringer med fattigdom i mere bred forstand. Disse forringede, tenderende mod for-

---

57. Se også omtalen hos Schultz og Højbjerg (2014).

58. Toomet (2005) analyserer samme problemstilling ud fra forskellige metoder og finder signifikante effekter for kvinder under antagelse om, at ledige kan tænkes at blive påvirket, før stigningen i satsen finder sted. Den højere sats forlænger kvinders ledighedsperiode under denne forudsætning (se også Schultz og Højbjerg (2014)). Der findes derimod ikke en signifikant effekt for mænd.

armede levevilkår kunne i sig selv bidrage til at skabe en yderligere distance til selvforsørgelse, jf. nedenfor.<sup>59</sup>

Bach og Larsen (2008) undersøgte parallelt med incitaments-virkningen, hvordan målgruppens levevilkår blev påvirket af 300-timers-reglen.

Hovedparten af de interviewede vurderede, at deres økonomi var enten nogenlunde eller dårlig. Frakendte vurderede generelt deres økonomi dårligere end ikke-frakendte, mens personer, der var kommet i beskæftigelse på interviewtidspunktet, generelt vurderede deres økonomi bedre end ikke-beskæftigede.

Mere detaljeret fandt 23 pct. af de frakendte og 13 pct. af de ikke-frakendte, at deres økonomi var særdeles dårlig. 20 pct. af de frakendte havde undladt at betale husleje inden for de seneste tre måneder, og 57 pct. havde lånt penge af familier og venner. Blandt de ikke-frakendte havde 10 pct. undladt at betale husleje, og 45 pct. havde lånt penge af familie og venner.

Men i øvrigt konstateredes det: ”Ellers er der bemærkelsesværdig beskeden forskel mellem frakendte og ikke-frakendte i omfanget af andre økonomiske tilpasninger som nedsat opsparing, brug af opsparede midler og køb på kredit foruden konkrete udgiftsposter, hvor de har undladt at forbruge eller betale” (p. 12).

I undersøgelsen af starthjælpens konsekvenser af Andersen *et al.* (2009 og 2012) konstateredes der en reel fattigdom blandt starthjælpsflygtningene. Levevilkårene blev så dårlige for den store gruppe af flygtninge, som på trods af de skærpede incitamenter ikke kom i arbejde, at forskerne konkluderede: Det minder om gammeldags fattigdom, hvor selv det at bo og spise forsvarligt kan være svært. Når skat og husleje var betalt, stod modtagerne af starthjælp tilbage med et rådighedsbeløb, som stort set gjorde det

---

59. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014) kommer med den vigtige pointe, at det ved diskussion af fattigdom i Danmark er vigtigt at medtænke den betydelige omfordeling, der sker via forbruget af offentlig service: ”I Danmark styrker dette forbrug især forbrugsmulighederne i bunden af indkomstfordelingen og bidrager bl.a. til en høj grad af lige muligheder af uddannelse og sundhed. Danmark er det OECD-land, hvor det individuelle offentlige forbrug udgør den største andel af økonomien, og adgangen til ydelserne er mere universel end i andre lande” (ibid., p. 12 f.).

umuligt at betale poster på et dansk standardbudget.<sup>60</sup> Også selv om budgettet kun bygger på indkøb i discountbutikker.

Hansen og Hussain (2009) er et delprojekt inden for Rådet for Socialt Udsattes forskningsindsat i perioden 2009-11 og udkom som den anden i rækken af publikationer fra projektet.

Formålet med undersøgelsen var at belyse, hvordan de lave sociale ydelser påvirker modtagernes handlinger og aktiviteter i hverdagen. Sigtet var at dokumentere i hvilken udstrækning modtagerne af økonomiske grunde må undlade at foretage en række almindelige og nødvendige aktiviteter, indkøb og handlinger i dagligdagen. "At undlade nødvendigheder eller goder, man har behov for, vil sige at lide afsavn" (ibid., forordet). Graden af afsavn blev relateret via en sammenligning med oplevet afsavn hos modtagere af kontanthjælp til normale satser, modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse og personer med indkomst fra deltagelse på arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen byggede på en spørgeskemaundersøgelse gennemført ved besøgsinterview blandt voksne personer mellem 20 og 59 år med en stratificeret udvælgelse af svarpersoner, der modtager de laveste sociale ydelser (starthjælp/introduktionsydelse og nedsat kontanthjælp), kontanthjælp på normale vilkår eller er arbejdsløse med dagpengeret eller beskæftigede.

Ikke overraskende dokumenterer undersøgelsen markante forskelle i disponibel indkomst for de forskellige grupper med gruppen på nedsatte ydelser i en markant lav position.

---

60. Hansen (2005), senere anvendt i Jensen (2005), indeholder en sammenligning af levevilkårene for en flygtning i seks europæiske lande, der tilsammen repræsenterer de forskellige former for velfærdsstater i Europa (Esping-Andersen (1990)). Resultatet tydede på, at enlige starthjælpsflygtninge var markant dårligere stillet end enlige flygtninge i undersøgelsens andre lande, når indkomsten blev sammenholdt med, hvad en gennemsnitlig industriarbejder havde af forbrugsmuligheder. I det øjeblik flygtningene blev berettiget til kontanthjælp, bevægede forbrugsmulighederne sig op i toppen af feltet. Forbrugsmulighederne for en familie med to familiesammenførte voksne flygtninge på starthjælp og et barn befandt sig også under niveauet i de øvrige lande, bortset fra Italien. Forskellen var dog ikke så udtalte som for de enlige flygtninge, og i det øjeblik begge flygtninge blev berettiget til kontanthjælp, lå Danmark klart i toppen.

Anskuet ud fra rådighedsbeløbet, dvs. det beløb, som er tilbage efter skat og faste udgifter, havde modtagerne af de laveste sociale ydelser omkring 600-1.200 kr. mindre pr. måned end kontanthjælpsmodtagerne.

Blandt modtagerne af introduktionsydelse/starthjælp havde 41 pct. under 1.700 kr. pr. måned i rådighedsbeløb, dvs. de havde under 1.700 kr. til de daglige fornødenheder som mad, personlig hygiejne, fritidsinteresse og sociale sammenkomster. Blandt modtagerne af nedsatte kontanthjælpsydelser havde 28 pct. et rådighedsbeløb under 1.700 kr. Til sammenligning havde 14 pct. af kontanthjælpsmodtagerne og 4 pct. af de beskæftigede et rådighedsbeløb under denne grænse.

Blandt modtagerne af starthjælp/introduktionsydelse oplyste 67 pct., at de havde svært ved at få pengene til at slå til hele tiden. Blandt modtagere af nedsatte ydelser var det tilsvarende tal 55 pct. Disse værdier lå markant højere end blandt de øvrige grupper i undersøgelsen.

Den lave indtægtsdannelse og de mere eller mindre permanente økonomiske problemer modsvares af, at det er blandt modtagerne af de laveste ydelser, at der er den højeste andel med gæld. Gruppen adskiller sig særligt ved at have en relativt stor gæld til private pengeudlånere, til venner og familie og til kontokortfirmaer. Gælden er dog som for de andre gruppers vedkommende størst til det offentlige.

Modtagernes afsavn måles i forhold til udeladelse af realisering af køb/brug af 19 forskellige ydelser, aktiviteter og handlinger som at gå til tandlægen, at give gaver til fødselsdage, at købe medicin ordineret af lægen, at kunne betale husleje til tiden etc.

På alle de målte parametre har modtagerne af de laveste ydelser en markant højere frekvens for udeladelse. Nogle af disse udeladelser må på sigt karakteriseres som potentielt skadelige for helbredet. Eksempelvis havde 65 pct. af modtagerne på de laveste ydelser oplevet at måtte afstå fra at gå til tandlægen, mens det var 44 pct. blandt kontanthjælpsmodtagere på ordinære ydelser, 8 pct. blandt de arbejdsløse og 2 pct. blandt de beskæftigede. Tilsvarende var andelen, som havde undladt at købe lægeordineret medicin, 25 pct. af dem på starthjælp/introduktionsydelse og 32 pct. af dem på nedsat kontanthjælp. De tilsvarende tal for henholdsvis kontant-

hjælpsmodtagere på normale satser, arbejdsløse på dagpenge og for de beskæftigede var 12, 6 og 2 pct.

Målt i forhold til de 19 muligheder for afsavn havde 74 pct. af dem på de laveste ydelser mindst 5 afsavn og 33 pct. havde 10 afsavn eller flere.

De 19 muligheder for afsavn blev i børnefamilier suppleret med spørgsmål vedrørende afsavn i forhold til børnene i form af fx sko- og tøjindkøb til børnene, fejring af fødselsdage, muligheden for at dyrke fritidsinteresser etc.

Undersøgelsen viste her, at mellem 20 og 40 pct. af børnefamilierne på de laveste sociale ydelser havde undladt at give børnene mulighed for aktiviteter og handlinger/goder af økonomiske grunde, selv om de som gruppe overvejende finder disse goder til børnene nødvendige. ”Det er således oplagt, at disse familier, som også generelt lider store afsavn, herudover har måttet lide afsavn på områder, som specielt rammer børnene.”<sup>61</sup>

I Ejrnæs, Hansen og Larsen (2010) vender forskningsprojektet gennemført med midler fra Rådet for Socialt Udsatte sig i rapportens første del mod levevilkårene i mere generel og bred forstand.

Anden del tematiserer derefter på baggrund af en forståelse af gruppens levevilkår, hvordan individer og familier reagerer på eksponeringen fra de laveste sociale ydelser: Hvordan håndterer man situationen med lave rådighedsbeløb og vedvarende afsavn i forhold til centrale goder? Rapporten bruger begrebet *copingstrategier*, hvor copingstrategier forstås som strategier, der tages i brug for at håndtere og imødegå de betingelser, som de laveste ydelser resulterer i. Rapporten blev udarbejdet på baggrund af samme spørgeskemaundersøgelse, der lå til grund for Hansen og Hussain (2009).

En redegørelse for den interviewede populations etniske sammensætning opgjort på de forskellige forsørgelsesgrupper understreger igen den stærke etniske dimension i spørgsmålet om de lave sociale ydelser. I gruppen af modtagere af starthjælp/introduktionsydelse var 70 pct. født i udlandet, og kun 25 pct. var såkaldt

---

61. Ibid., p. 8.

etniske danskere, hvor begge forældre er født i Danmark. Blandt modtagere af nedsat kontanthjælp var næsten halvdelen født i udlandet. Blandt de beskæftigede var 87 pct. etniske danskere.

Med hensyn til helbredstilstanden i de forskellige forsørgelsesgrupper var modtagerne af de laveste ydelser karakteriseret ved oftere at have et dårligt helbred end de øvrige grupper. Hvad angår respondenternes vurdering af deres børns trivsel, kunne der kun iagttages en mindre forskel mellem på den ene side respondenterne på de laveste sociale ydelser og på den anden side beskæftigede, modtagere af dagpenge og almindelig kontanthjælp.

Målt på sociale relationer viste undersøgelsen et klart mønster, hvorefter modtagere af introduktionsydelse/starthjælp hyppigst havde dårligere sociale relationer. Modtagere af nedsat kontanthjælp afveg ikke meget fra modtagere af ordinære ydelser, idet begge grupper var relativt dårligt stillet. Derimod havde arbejdsløse på dagpenge og de beskæftigede meget hyppigere de bedste sociale relationer på alle målte parametre.

Samme billede genfindes i besvarelserne af spørgsmål vedrørende fritidsaktiviteter. Der var dog nogle enkelte undtagelser, først og fremmest at indvandrerne på de laveste forsørgelsesydelser var mere aktive i religiøse sammenhænge end danskerne.

Med hensyn til boligsituationen viste undersøgelsen, at modtagere af de laveste ydelser oftere bor i lejede boliger i etagebyggeri i boligområder, hvor der er uro og utryghed, og hvor boligerne er mindre i deres område end i landets øvrige boligmasse. Det er også tilfældet for modtagere af kontanthjælp, mens de beskæftigede og dagpengemodtagerne tilsyneladende bor i bedre boligområder. En stor andel af gruppen på nedsatte ydelser på 38 pct. angiver da også, at de meget gerne vil flytte ud af deres aktuelle boligområde.

I forhold til eventuelle misbrugsproblemer konstaterer rapporten, at det som udgangspunkt er svært at få et dækkende billede af et eventuelt misbrug ved besøgsinterview, og at der derfor er knyttet en høj grad af usikkerhed til oplysningerne inden for dette felt. Blandt de beskæftigede og blandt de arbejdsløse på dagpenge registreredes også kun en ubetydelig andel på maksimum en pct., mens der trods usikkerheden blev registreret, at 11 pct. af modtagerne af nedsat kontanthjælp og 9 pct. af modtagerne af kontant-

hjælp på ordinært niveau havde et misbrug af alkohol, der var det mest udbredte misbrugsproblem, og/eller euforiserende stoffer. Blandt modtagerne af introduktionsydelse/starthjælp lå niveauet på 3 pct.

Svarene på spørgsmål vedrørende respondenternes økonomiske situation afdækker store problemer med at få økonomien til at hænge sammen blandt modtagerne af de laveste ydelser. Blandt modtagere af introduktionsydelse/starthjælp svarede ca. 70 pct., at de havde konstante problemer med økonomien, og 12 pct. havde ofte problemer med økonomien. Tilsvarende var der tale om en stærkere gældsætning blandt modtagere af kontanthjælp og især modtagere af nedsat kontanthjælp med en relativt stor gældsætning på over 100.000 kr. Kun meget få i undersøgelsen havde dog en gæld på det grå lånemarked.

Samlet set havde modtagerne af de laveste sociale ydelser den dårligste økonomiske situation og måtte leve med et konglomerat af økonomiske problemer. Blandt de personer, som tidligere havde modtaget de laveste sociale ydelser, men som efterfølgende var kommet i beskæftigelse, kunne noteres en markant forbedring af økonomien.

Også denne undersøgelse registrerer imidlertid en række barrierer, hvor især dårligt helbred slår igennem, idet 77 pct. af modtagerne af nedsat kontanthjælp nævner helbredsproblemer som en barriere, og det samme gør 66 pct. af modtagerne af introduktionsydelse/starthjælp. Set i forhold til hjælp fra det offentlige sigtende mod at blive rustet til at klare et ordinært arbejde markerede mere end halvdelen af ydelsesmodtagerne, at de ikke havde oplevet at modtage en tilfredsstillende hjælp. Det var især hjælp til understøttet beskæftigelse eller uddannelse, der blev efterspurgt blandt respondenterne.

Med hensyn til copingstrategier svarede 90 pct., at de nedsatte ydelser først og fremmest havde skabt en dårligere økonomi, helbredsproblemer og dårligere livskvalitet. Direkte adspurgt om de var blevet mere tilskyndet til at finde et arbejde som konsekvens af de lavere ydelser, eller om de var blevet mere modløse, var nettoreultatet, "at langt hovedparten er blevet mere modløs og opgivende, mens kun et mindretal er blevet mere tilskyndet til at søge arbejde" (ibid., p. 13) og "Samlet set er der altså ingen tvivl om, at en

nedsættelse af de sociale ydelser først og fremmest har ført til negative konsekvenser blandt de respondenter, der har oplevet det” (ibid., p. 14). Generelt har de unge og dem med godt helbred en større sandsynlighed for at blive mere motiverede af de lave ydelser end de resterende respondenter.

Blandt copingstrategierne nævner undersøgelsen en arbejdsstrategi inklusive øget tidsallokering på sort arbejde, en gældsstrategi, en genbrugsstrategi samt en strategi, der baserer sig på, at respondenter sælger de ting i husstanden, der er salgbare. Dertil kommer, at nogle satser på at modtage hjælp fra familienetværket og fra frivillige organisationer.<sup>62</sup>

Müller, Andersen, Ejrnæs og Larsen (2010) er en supplerende kvalitativ undersøgelse blandt modtagere af de laveste sociale ydelser og er ligeledes et delprojekt inden for Rådet for Socialt Udsattes forskningsindsat.

Formålet var at udfolde og nuancere resultaterne fra projektets spørgeskemaundersøgelse bl.a. med henblik på de sociale afsavn og ydelsesmodtagernes copingstrategier. Der afgrænses til strategier i forhold til arbejdsmarkedet, den økonomiske knaphed og afsavnene.

Ambitionen beskrives som: ”I de kvalitative interview er det muligt at gå i dybden med et emne, interviewpersonerne har mulighed for at beskrive deres oplevelser og erfaringer med egne ord, og vi kan hermed komme bag om tallene og forsøge at forstå verden ud fra interviewpersonernes synspunkt” (ibid., p. 8).

Metoden beskrives som semistrukturerede og temabiografiske interview gennemført i 2009 med enkeltpersoner og husstandsinterview med familier, som lever eller har levet af de laveste ydelser. Ved udvælgelsen er det tilstræbt at få et varieret udsnit i forhold til ydelsestype, etnicitet, familietype og geografiske forhold. Der suppleres med interview med forskellige eksperter: sagsbehandlere, beboerrådgivere, forskere og repræsentanter for frivillige organisationer. Med 16 deltagende husstande bestående af 27 voksne og 29 børn tilstræbes ikke repræsentativitet, men belysning af kon-

---

62. Det var dog kun 20 pct., der inden for det seneste år havde modtaget hjælp fra NGO'er.

krete interviewpersoners forhold med det sigte at give nuancerede billeder af de omstændigheder og situationer, som modtagere af de laveste ydelser beretter om (ibid., p. 9). En anden senere runde (Müller, Andersen, Ejrnæs og Larsen (2011)) skulle følge op på denne første runde for at registrere udviklingen over tid, jf. nedenfor.

Blandt begrænsende hændelser i forhold til en overgang til beskæftigelse registrerer rapporten kendte temaer som: dårligt helbred, manglende uddannelse, familieforhold fx i form af husmoderrollen, migration/flugt med deri indeholdt manglende erfaring på det danske arbejdsmarked samt problemer med det danske sprog.

Af interviewene fremgår det, at de laveste ydelser, især 300/450-timers-reglen og starthjælpen, medfører så lave beløb, at det kun er muligt for de interviewede at overleve med usædvanlig ringe levestandard, og ydelsesmodtagerne bliver afhængige af låntagning og/eller hjælp fra netværk. De lave ydelser resulterer i et begrænset forbrug med alvorlige afsavn, som ifølge rapporten umuliggør en sund livsstil, og som begrænser både voksne og børns deltagelse i samfundslivet på områder, der marginaliserer og tendentielt ekskluderer dem.

Afsavnene sker dels i form af renoncering på sund mad, nyt tøj og mobiltelefon, dels i form af sociale afsavn, fx som udelukkelse fra fritidsaktiviteter m.v. Psykosocialt medfører begrænsningerne og de tilbagevendende økonomiske overvejelser i familierne til søvnløshed, iterative bekymringer, rolle- og værdighedstab, skam og oplevelse af utilstrækkelighed.

Forældrene oplever problemer med at udfylde deres rolle som forældre. De er stressede pga. den stramme økonomi, og de har ikke overskud til at hjælpe med lektier og andet. ”Vi ser, at de laveste ydelser også har konsekvenser for interviewpersonernes psykiske og helbredsmæssige tilstand. Den økonomiske knaphed skaber finansielt stress og livsstress, og når forældrene rammes, påvirkes børnene også” (ibid., p. 12). I boligvalget presses de berørte familier til at bo i små, usunde og indretningsmæssigt nedslidte boliger.

Blandt copingstrategierne vælger de mest ressourcestærke at intensivere deres jobsøgning eller at opkvalificere sig via kurser, praktik og aktivering. De ressourcetsvage er orienteret mod at søge

førtidspension eller forholder sig i fraværet af ressourcer blot vegetativt.

De ressourcesvage med helbredsproblemer klagede over lange ventetider på eller helt manglende behandling. I strategierne indgår også gældssætning, indsamling af pantflasker, sort arbejde, genbrug, tilbudsjagt og tyveri. Hjælp fra frivillige organisationer bruges kun i et ringe omfang, hvilket fortolkes som udtryk for en generel ressourcesvagthed i form af manglende kendskab til organisationerne og mod til at ansøge.

Müller, Andersen, Ejrnæs og Larsen (2011) er en opfølgning på de kvalitative interview omtalt ovenfor, idet empirien baserer sig på opfølgende interview i den samme population, gennemført efter en identisk metode i 2010, dvs. et år efter gennemførelsen af den første interviewrunde.<sup>63</sup> Sigtet med denne forløbsundersøgelse var at undersøge dynamikken i gruppens forsørgelsesmæssige bevægelser samt de langsigtede konsekvenser af at skulle leve af de laveste sociale ydelser. "Det er således bevægelser og forandringer over det seneste år, der er i centrum i denne rapport" (ibid., forordet).

Forløbsanalysen viser, at de mest ressourcestærke i populationen havde forbedret tilknytningen til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Der er dog tale om få tilfælde af en sådan positiv udviklingsproces, og i disse tilfælde er der tale om atypiske ydelsesmodtagere med uddannelse, erhvervs erfaring og netværk.

Forskerne hæfter sig også ved, at der er andre tungtvejende ønsker hos de pågældende, der har motiveret til at foretage bevægelsen ud på arbejdsmarkedet, i form af ønsker om at få en karriere og et arbejdsliv. I enkelte andre tilfælde har ydelsesmodtagerne uden held forsøgt sig med aktive jobsøgningsstrategier.

De svage var derimod fortsat på de laveste ydelser med stærke økonomiske og sociale konsekvenser: "Lave ydelser over en længere periode har konsekvenser, som skaber dyb fattigdom, herunder social eksklusion og forringelse af børnenes livschancer" (ibid., p.

---

63. Interview blev gennemført i 13 ud af de oprindelige 16 husstande. De 13 husstande rummede i alt 21 voksne, hvoraf 18 af dem er eller havde været forsørget af de laveste ydelser. I alt indgik 20 hjemmeboende børn.

4) og videre: ”Oplevelsen af afmagt i forhold til at ændre egen situation samt fattigdommen forøger helbredsproblemer (livsstress og depression) og de sociale problemer i familierne”. Som et eksempel på, hvad de økonomiske problemer kan føre til, nævnes en familie, der ikke kunne betale elregningen og måtte leve uden strøm i tre uger. Andre presses til at optage lån på det grå lånemarked.

Særligt 300/450-timers-reglens konsekvenser springer ifølge forfatterne i øjnene, ”idet der er tale om opsigtsvækkende illustrationer af, hvorledes velfærdssystemets regler om nedsatte ydelser producerer alvorlig fattigdom i form af meget lave rådighedsbeløb og mange afsavn” (p. 3). De frivillige organisationer havde fortsat en mindre betydning, idet det kræver ressourcer at opsøge organisationerne. Tilsvarende magter de resourcesvage heller ikke at opsøge relevante udrednings- og støttetilbud inden for det offentlige.

Flere interviewpersoner med dårligt helbred vurderes til slet ikke at ville kunne honorere en ordinær beskæftigelse. Enkelte var i behandling eller i arbejdsprøvning, hvor det blev vurderet, at de havde meget reduceret arbejdsevne og derfor var på vej mod en førtidspension. Ifølge forskerne er vejen til førtidspension imidlertid lang pga. ”træghed i systemet og mangel på afklaring” (ibid., p. 4).

Sammenfattende har de stærkere økonomiske incitament kun haft en vis virkning i forhold til de ressourcestærke, hvoraf nogle under alle omstændigheder ville have bevæget sig ud af afhængigheden af kontanthjælp. For den resterende del af interviewpersonerne vurderer forfatterne, at de uden ressourcer til at deltage i arbejdslivet som følge af helbredsmæssige og andre problemer er blevet fanget på lavere ydelser, som over tid frembringer ”en mere og mere ubærlig fattigdomstilværelse” (ibid., p. 4). For flere personers vedkommende påvirkes helbredet i negativ retning (p. 7).

## 5.5 Særligt om de unge under 25 år

Via de kvalitative interview analyserer Nedergård (2008), hvordan effekten har været på levevilkårene af de særligt lave ydelser for unge under 25 år. Ifølge undersøgelsen oplever de unge en lang række materielle og sociale afsavn, og der argumenteres for, at det

for nogle af de unge er relevant at tale om en absolut fattigdom. For nogle bliver der tale om helt konkrete og svære valgsituationer sidst på måneden, fx at vælge mellem at betale husleje eller at få noget at spise. Flere oplever ligefrem en dårlig ernæring som følge af de lave satser. Følelsen af relativ fattigdom er tilsvarende massiv og fører til tab af selvværd og en livssituation uden reelt håb om at komme videre (ibid., p. 51 f.).

Som modstrategier anvender de unge alternative måder at mindske deres udgifter på eller forsøger at skaffe sig ekstra indtægter. Den ekstra indtægtsdannelse bliver realiseret gennem bl.a. sort arbejde, kriminalitet, gældsætning samt støtte fra netværket. I særlig grad ses bestemte former for kriminalitet samt fællesøkonomi med en kæreste, ven eller et familiemedlem at bidrage til de såkaldte ”mestringsstrategier”. Kriminaliteten går fra butikstyveri over salg af euforiserende stoffer til røveriske overfald og trusler om voldsanvendelse (ibid., p. 61).

Kriminel adfærd og gældsætning er imidlertid risikostrategier med stærke implikationer for et fremtidigt mere normalt liv på arbejdsmarkedet og i civilsamfundet.<sup>64</sup>

Det overordnede billede af konsekvenserne af de lave kontanthjælpsatser til unge under 25 år er således ifølge undersøgelsens informanter en lang række fattigdomsproblemer, hvoraf nogle reelt virker som en ekstra barriere for selvforsørgelse.

## 5.6 Sammenfatning

Billedet af de lave ydelsers effekt på beskæftigelsen blandt kontanthjælpsmodtagere er med undtagelse af analysen i et enkelt markant studie ikke entydigt. Undersøgelser af effekten af starthjælp

---

64. Spørgsmålet er, om alle i undersøgelsen kan vurderes som arbejdsmarkedspare. En interviewperson udtrykker eksempelvis en så stærk mangel på empati, at udsigten til fast arbejde må være temmelig begrænset: ”Fordi, så ruller jeg ham. Jeg slår ham ned. Jeg tager alle hans ting, jeg går min vej (...). Det har jeg gjort. Mange gange. Fordi jeg har fået nok en gang imellem. (...) ... men de store spiser de små, så ... så må de mindre små også blive spist. Hvad skal man gøre... (...) hvad ville du have gjort, hvis du ikke havde penge?” (citeret efter Nedergård (2008), p. 61).

dokumenterer derimod en entydig beskæftigelsesfremmende effekt.

Undersøgelser fra Rockwool Fondens Forskningsenhed dokumenterede, at både mænd og kvinder kom hurtigere i job, når det økonomiske alternativ til beskæftigelse var starthjælp. Beskæftigelsesgraden blandt mandlige flygtninge, som alene var berettiget til starthjælp, var 66 pct. efter fire år i landet, mens den var 51 pct. blandt mandlige flygtninge, som havde kontanthjælpen som socialt sikkerhedsnet. De samme tal for kvindelige flygtninge var 30 og 21 pct. Beskæftigelseseffekten var dermed relativt noget større for kvinder, der blandt flygtninge generelt er en gruppe med udsigt til en vanskelig integration på arbejdsmarkedet, end blandt mænd.

Til de positive effekter hørte, at lønnen for de beskæftigede modsvarede, hvad sammenlignelige grupper af flygtninge med ret til kontanthjælp i tilfælde af ledighed fik på arbejdsmarkedet. Der var dermed ikke noget, der tydede på, at starthjælpsmodtagerne havde været mindre kritiske, når de søgte job, og at de derfor havde været parate til at tage imod et job med lav løn – eller at de kun havde kunnet få disse dårligt betalte job.

Vedrørende de lave ydelsers sociale konsekvenser er forskningen entydig: De laveste sociale ydelser skabte en ny og skærpet form for fattigdom i Danmark blandt mennesker, der i forvejen for manges vedkommende havde langvarige erfaringer med fattigdom i mere bred forstand. Disse forringede, tenderende mod forarmede levevilkår kunne i sig selv bidrage til at skabe en yderligere distance til selvforsørgelse.

Det overordnede billede af konsekvenserne af de lave kontanthjælpssatser til unge under 25 år er tilsvarende en lang række fattigdomsproblemer, hvoraf nogle virker som en ekstra barriere for selvforsørgelse.

## 6 Analyser af forvaltningernes arbejde med personer på kontanthjælp

### 6.1 Introduktion

Det er til stadighed et stort antal danskere, der befinder sig på kontanthjælp som forsørgelsesgrundlag. Ude i kommunerne repræsenterer disse borgere en væsentlig administrativ arbejdsopgave, ligesom det offentlige over en bred kam allokerer store ressourcer på at holde det nederste sociale sikkerhedsnet intakt og velfungerende.

Da udviklingen i systemet ikke alene drejer sig om de regler, der udformes på området, men også afhænger af sagsbehandlerens administrative og holdningsmæssige tilgange, har en række analyser fokuseret på livet i forvaltningerne. Hvordan udfoldes de administrative regler i mødet med klienterne? Hvilke holdninger gør sig gældende, og hvordan forløber samarbejdet om sagsbehandlingen?

Det følgende gengiver to rapporter, der ud fra forskellige perspektiver og med anvendelse af forskellige metoder har analyseret arbejdet i kommunernes forvaltning med mennesker på kontanthjælp. Den ene rapport analyserer specifikt resultatet fra en evaluering af brugen af mentorer i beskæftigelsesindsatsen, der siden 2003 og især siden 2009 er blevet væsentligt udvidet.

### 6.2 Et vue over aktiveringsindsatsen i kommunerne i forhold til ikke-arbejdsmarkedsparate modtagere af kontanthjælp

Weibel og Madsen (2012) belyser aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. De centrale forskningsspørgsmål tematiseres som:

Hvad indeholder aktiveringsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere?

Hvad mener sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i kommunerne, at en god indsats indeholder?

Hvordan er muligheder og rammer for at tilrettelægge og gennemføre indsatsen?

Undersøgelsen bygger på kvalitative interview med 58 sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere i 14 kommuner. Interviewene blev gennemført i perioden juni 2011 til november 2011. Undersøgelsen var finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

Hovedindsatsen blev lagt på interview med ansatte i kommunale jobcentre, hvorfra aktiveringsindsatsen for de ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere koordineres. Sigtet er at styrke mulighederne for at belyse jobcentersagsbehandlernes centrale koordinerende rolle i aktiveringsindsatsen.

Rapporten skitserer baggrunden for undersøgelsen: I 2011 blev der gennemført knap 150.000 aktiveringsforløb for ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere. Som gruppe betragtet har de aktiverede, som det er fremgået, ofte omfattende og forskelligartede sociale og andre problemer ud over det, at de ikke har noget arbejde: sygdom, psykiske lidelser, misbrug m.v. Formålet med den store indsats er derfor at øge borgernes muligheder for enten at komme i arbejde eller uddannelse, og det sker typisk gennem langvarige forløb, der er sammensat af mange forskellige tilbud og tiltag. Ifølge de politiske intentioner er målet beskæftigelse, selvforsørgelse eller uddannelse.

Forfatterne fremhæver, at der hidtil ikke har været nogen solid dokumentation for, at indsatsen virker efter hensigten.<sup>65</sup> Med rapporten følger dog ikke en effektevaluering af indsatsen, men en belysning af praksisser og barrierer ude i kommunerne for en mere optimal aktiveringsindsats.

Der sammenfattes på tre felter – hvad indsatsen indeholder, hvad sagsbehandlerne karakteriserer som ”den gode indsats” samt endelig et rids over, hvordan muligheder og rammer er for at tilrettelægge og gennemføre indsatsen.

Undersøgelsen dokumenterer, at mange medarbejdere ude i kommunerne mener, at der er behov for en individuel indsats, der

---

65. Se Tranæs (2013) for en diskussion af mulige sidegevinster ved aktiveringsindsatsen.

konkret tilpasses de problemer og ressourcer, den enkelte borger har. Mange sagsbehandlere understreger også, at der for gruppen ofte er brug for at integrere beskæftigelsesindsatsen med forskellige former for lægelig og psykiatrisk behandling og for at arbejde med de berørte ud fra en bred socialfaglig tilgang.

Forfatterne finder dog, at der i alle kommuner er forskellige grader af problemer ved udvikling af den individuelle indsats, og at der er en udbredt mangel på et godt videns- og erfaringsgrundlag. Den samlede indsats er ofte stærkt arbejdsdelt og atomiseret, og det er svært at få en erfaringsopsamling mellem de involverede parter. Kontakten og kendskabet mellem sagsbehandler og borger er vanskelig at opbygge, fordi samtalerne er sjældne og kortvarige, bl.a. som følge af et stort arbejdspress hos mange sagsbehandlere.

Med til at forværre denne situation er den meget arbejdsdelte aktiveringsindsats, hvor forskellige aktører har ansvaret for forskellige dele af den samlede indsats. Denne indretning er sårbar over for dårlig kommunikation og mangel på vidensdeling. Undersøgelsen peger her på et universelt problem i de undersøgte kommuner.

Dertil kommer, at refusionsregler og økonomiske incitamenter i stigende grad tilskynder kommunerne til at benytte virksomhedsbaseret aktivering, hvad der ikke altid og nødvendigvis er det bedste tilbud for de berørte.

Alligevel er virksomhedsbaseret aktivering i alle de undersøgte kommuner i fremgang, til dels på bekostning af aktivering med afklarende, socialfaglige og behandlende formål. Ifølge undersøgelsen gav en del medarbejdere udtryk for, at aktivering i virksomheder er bedst egnet for personer med relativt gode sociale og andre ressourcer, mens denne form for aktivering ikke kan stå alene for personer med et omfattende problemkompleks.

Med i problemkredsen er også, at regler om, hvor tit forskellige grupper af borgere skal aktiveres og genaktiveres, nogle gange medfører, at der ikke tages afsæt i borgerens konkrete situation og behov.

Undersøgelsen konkluderer, at organiseringen af aktiveringen for målgruppen lader meget tilbage at ønske. Det er vanskeligt at gennemføre en individuel og handlingsorienteret indsats, sådan som sagsbehandlere, ledere og aktiveringsmedarbejdere mener, at

det er bedst for denne svage gruppe. Alligevel fastholder mange af de interviewede, at aktiveringsindsatsen kan lykkes, når der skabes en indsats, der er helhedsorienteret, tilrettelægges individuelt og hviler på opfølgning og god kommunikation mellem aktørerne.

### 6.3 Brugen af mentorer i beskæftigelsesindsatsen

Som nævnt i kapitel 4 blev der i 2003 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats givet mulighed for at anvende mentorer i beskæftigelsesindsatsen, idet ordningen blev udvidet i 2009 samtidig med en øget ressourceallokering. Kommunernes anvendelse af mentorordningen er øget væsentligt siden 2009, og kommunerne venter ifølge analysebureauet mploy (mploy(2011)) også i fremtiden, at ordningen kommer til at spille en vigtig rolle i indsatsen for de svageste grupper, der inkluderer kontanthjælpsmodtagere.

Stigningen i anvendelsen af mentorordningen skal ses i lyset af, at jobcentrene har omlagt beskæftigelsesindsatsen med mere fokus på aktivering i virksomheder. Samtidig er jobcentrenes målgrupper blevet udvidet i de senere år, og det betyder, at gruppen af personer med et behov for en særlig støtte, der eventuelt kan gives af en mentor, er steget tilsvarende.<sup>66</sup>

mploy (2011) analyserer inden for denne kontekst omfanget og karakteren af kommunernes anvendelse af ordningen, evaluerer ordningen som redskab i beskæftigelsesindsatsen samt kommer med anbefalinger til, hvordan der kan arbejdes videre med at udvikle og forbedre ordningen.

Analysen bygger på en bred vifte af oplysninger. Herunder inddrages data om samtlige mentorforløb i seks udvalgte kommuner i perioden fra den 1. januar 2010 til den 30. juni 2011. Der er analyseret 3.500 personsager, som er sammenkørt med oplysninger fra DREAM-registeret. Desuden er der indsamlet data via en gennemgang af knap 600 sager fra de seks kommuner. Dertil kommer interview i hver af de seks deltagende kommuner samt derudover interview med repræsentanter fra andre kommuner, mentorer og mentees. Endelig er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt landets jobcentre.

---

66. Ibid., p. 1.

Analysen dokumenterer, at kommunerne målrettet anvender ordningen for at tilgodese de svagere målgrupper for beskæftigelsesindsatsen.<sup>67</sup> Ganske vist afdækker analysen, at 45 pct. af alle mentorforløb allokeres til jobklare ledige (daværende matchgruppe 1), der ellers er defineret som den gruppe med flest ressourcer, og som er tættest på arbejdsmarkedet. Men nærmere analyser af personkredsen i denne gruppe viser, at de jobklare, der får en mentor, gennemgående er karakteriseret ved at være kontanthjælpsmodtagere, der har en længerevarende baggrund som modtagere af offentlige indkomstoverførsler.

Indsatsklare ledige får tildelt 47 pct. af alle forløb, dvs. at ledige i den daværende matchgruppe 2 fik tildelt mentorer på et niveau svarende til de jobklare ledige. I alt er 62 pct. af alle forløb givet til kontant- og starthjælpsmodtagere.

Personer med ikke-vestlig baggrund har opnået 23 pct. af forløbene, hvilket afspejler en svag underrepræsentation i ordningen, idet ikke-vestlige indvandrere udgør 26 pct. af jobcentrenes målgruppe.<sup>68</sup>

De unge under 30 år har opnået 40 pct. af alle mentorforløb (men udgør kun 33 pct. af den forventede målgruppe for mentorer i de seks kommuner). Omvendt er de over 54-årige kun modtagere af 7 pct. af de tildelte mentorer (men udgør 12 pct. af den samlede målgruppe i jobcentrene). Analysen viser dog også, at der er stor forskel på, hvordan personerne, der tildeles en mentor, fordeler sig på aldersgrupper på tværs af kommunerne.

Mentorordningen vurderes sammenfattende til at have været et væsentligt redskab for kommunerne i forhold til at sikre, at en større andel af jobcentrenes svagere målgrupper opnår og fasthol-

---

67. Det er dog kun 3 pct. af de personer, der tilknyttes en mentor, der kommer fra matchgruppe 3, hvilket ifølge rapporten skal ses i sammenhæng med, at gruppen kun i begrænset omfang modtager tilbud om aktivering, job eller uddannelse. Jobcentrene har derfor haft mindre fokus på at anvende ordningen over for denne gruppe af borgere.

68. Mere detaljeret var 54 pct. af de ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, der fik adgang til en mentor, mænd. Den typiske modtager inden for gruppen var på kontanthjælp (71 pct.), og 47 pct. havde været på offentlig forsørgelse i mere end 4 ½ år inden for de seneste fem år.

des i en aktivitet og et tilbud end tidligere, og for at en større gruppe af borgere fastholdes i job og uddannelse, når de forlader beskæftigelsessystemet.

For den virksomhedsrettede aktivering vurderes det, at ordningen har været afgørende for, at det er lykkedes at øge den virksomhedsrettede aktivering for de svagere grupper. "Uden mentorordningen var det næppe lykkedes at nå den nuværende volumen i antallet af aktiveringspladser ude på virksomhederne" (ibid., p. 11).

Det vurderes også, at kommunerne med mentorordningen har fået et redskab, som gør det muligt i større omfang end tidligere at individualisere og tilpasse indsatsen efter den enkeltes behov.

Ordningen betyder konkret, at flere grupper af personer med forskellige barrierer kan deltage i det samme tilbud, fordi mentoren understøtter en håndtering af disse barrierer.

## 6.4 Sammenfatning

Den første af de to gennemgåede rapporter i dette kapitel vedrørende den kommunale sagsbehandling peger på udtalte problemer i kommunerne, når de skal tilrettelægge en indsats, der bringer kontanthjælpsmodtagerne i arbejde.

Et hovedproblem ligger i en manglende evne/mulighed for at tilrettelægge individuelle forløb tilpasset den enkelte borger.

Undersøgelsen konkluderer, at selve organiseringen af aktiveringen lader meget tilbage at ønske for de svagere grupper. Alligevel fastholder mange af de interviewede i denne rapport, at aktiveringsindsatsen kan lykkes, når der skabes en indsats, der er helhedsorienteret, tilrettelægges individuelt og hviler på opfølgning og god kommunikation mellem aktørerne.

Som nævnt i kapitel 4 blev der i 2003 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats givet mulighed for at anvende mentorer i beskæftigelsesindsatsen, idet ordningen blev udvidet i 2009 samtidig med en øget ressourceallokering.

En særlig analyse af kommunernes brug af ordningen peger på, at netop de individuelle muligheder for at styrke de svagere grupper og tilpasse indsatsen konkret til den enkeltes behov er blevet styrket med denne ordning, hvilket synes at være væsentligt i forhold til kommunernes muligheder i fremtiden.

## 7 Sammenfatning

Som en introduktion til gennemgangen af forskningslitteraturen fra 2007 og frem til i dag bringer forskningsoversigten i kapitel 2 et kort rids af dele af empirien om kontanthjælpsmodtagere.

Der er udtalte bevægelser mellem de forskellige forsørgelsesgrundlag gennem de første år af 00'erne, og fluktuationen mellem beskæftigelse og midlertidig offentlig forsørgelse (her på kontanthjælp) er også en del af den almindelige dynamik på det danske arbejdsmarked, der er præget af stor jobrotation og fleksibilitet.

Alligevel må det betegnes som en betydelig andel af alle modtagere – knap en tredjedel – der havde været på kontanthjælp i kortere eller længere perioder inden for det enkelte kalenderår gennem alle årene fra 2000 og frem til begyndelsen af den periode, forskningsoversigten behandler. Blandt langtidsmodtagerne var indvandrerægtespar, enlige kvindelige forsørgere af dansk oprindelse og enlige mænd af dansk oprindelse overrepræsenteret. Mere overordnet var der ved indgangen til perioden, dvs. i 2007, ca. 200.000 kontanthjælpsmodtagere. Dette tal var steget til knap 250.000 i 2012 efter udbruddet af krisen i 2008.

Analyserne peger på massive problemer ud over ledighed i de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere. Disse problemer består bl.a. af lav uddannelse, udtalte sundhedsproblemer og en forholdsvis høj andel på knap 10 pct. med alkoholrelaterede lidelser.

Som en del af den offentlige indsats over for gruppen af kontanthjælpsmodtagere blev udviklet et system, hvor kontanthjælpsmodtagerne blev inddelt i forskellige matchgrupper. Dette system blev introduceret i 2004, revideret i 2010 og erstattet i 2014 af et nyt system. Denne historik er nærmere omtalt i kapitel 2, idet nogle af analyserne omtalt i de følgende kapitler relaterer sig til en eller flere af disse grupper.

I kapitel 3 behandles bestræbelserne på at udvikle en officiel dansk fattigdomsgrænse. Derefter fortsættes med analyser af de specielle problemer for kontanthjælpsmodtagere i to storbykommuner: København og Odense kommuner. Analyser fra de to kommuner bekræfter den eksisterende viden om, at kontanthjælpsmodtagere oplever en uforholdsmæssig stor andel af storbyernes fattigdomsproblemer. Især er kontanthjælpsmodtagerne overrepræsenterede blandt de permanent fattige, hvilket forstærkes af, at tidligere opsparede ressourcer er blevet opbrugt som følge af mange år på kontanthjælp.

De langvarige modtagere af kontanthjælp oplever en høj grad af marginalisering med begrænsninger i den sociale kontakt, følelse af mindreværd og en fastlåst social situation, men også med et ønske om at sikre deres børn gode opvækstbetingelser på trods af den materielle fattigdom. Andre analyser peger imidlertid på, at børn af forældre på kontanthjælp har større risiko for at stå uden uddannelse og arbejde som voksne.

En analyse af flyttemønstrene fra byer til land- og yderkommuner bekræfter billedet af trængte kontanthjælpsmodtagere, der motiveres til flytning af manglende udsigter til at opnå en passende bolig i byerne. I visse land- og yderkommuner er der derimod et stort udbud af huse, der nærmest er umulige at sælge og samtidig svære at leje ud. I land- og yderkommunerne lokaliseres kontanthjælpsmodtagerne derfor i billige, men dårlige boliger på det private udlejningsmarked.

Kapitel 4 gennemgår veje ud af kontanthjælpen via aktivering, idet litteraturen om virkningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik på kontanthjælpsmodtagere er ret omfattende, selv om den nationalt og især internationalt ikke modsvarer omfanget af litteratur om effekten af aktivering af ledige på arbejdsløshedsdagpenge.

Der er et par danske studier, der analyserer effekten på hele gruppen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. De to studier viser imidlertid modsatrettede resultater, idet det ældre studie betoner værdien af aktivering i private virksomheder, mens et meto- disk mere avanceret nyere studie peger på et mere dobbelttydigt mønster. Ifølge dette studie er de positive effekter ved aktivering i de private virksomheder først og fremmest betinget af selvselektion ind i programmerne i kombination med, at sagsbehandlerne

satte de bedst egnede forrest i køen, når det handler om aktivering i private virksomheder.

I langt det meste af den eksisterende litteratur om effekten af aktivering af kontanthjælpsmodtagere er fokus rettet mod de langvarige og svageste modtagere af kontanthjælpen. Resultaterne peger med enkelte undtagelser på en indtil i dag begrænset positiv effekt over for denne gruppe, der ofte har sammensatte problemer ud over ledighed. De effektanalyser, der er gennemført af indsatserne især for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, viser, at der ikke er nogen signifikant beskæftigelseseffekt.

Interview med kommunale sagsbehandlere dokumenterer samtidig, at en række aktiveringstiltag som uddannelse og virksomhedspraktik kun sjældent kan/bliver implementeret over for de mest marginaliserede grupper, der vurderes til at være for dårlige til, at tilbuddene kan realiseres eller give mening. Personer i den daværende matchgruppe 5 var reelt helt uden for arbejdsmarkedet, hvorfor aktiviteter i forhold til denne gruppe var særligt udsigtsløse.

Med til at forringe udsigterne til succes er ifølge flere undersøgelser den arbejdsdelte aktiveringsindsat i kommunen og mellem kommunen og jobcentrene med deri indeholdt kommunikations- og koordineringsproblemer.

Undtagelsen fra det negative indtryk er aktivering af ikke-vestlige indvandrere, hvor en analyse finder positive og signifikante effekter på arbejdsmarkedsdeltagelsen. De største effekter findes for beskæftigelse med løntilskud i den private sektor efterfulgt af effekter ved midlertidig ansættelse uden løntilskud i den offentlige sektor. En mulig tolkning er, at manglende netværk i forhold til arbejdsmarkedet kan kompenseres via beskæftigelsesindsatsen. Sprogkurser, der sættes i gang kort tid efter ankomsten til Danmark, synes også at have en positiv effekt.

Der er også studier, der vender sig mod andre succeskriterier for de ikke-arbejdsmarkedsparate end lige netop en positiv beskæftigelseseffekt. Det sker ved at udvikle metoder til at registrere, hvordan deltagerens arbejdsmarkedsparathed opkvalificeres som følge af treatment.

Men er et forstærket økonomisk incitament til at arbejde frem for at være på kontanthjælp så vejen frem? Det undersøges i kapitel

5 via en gennemgang af den eksisterende litteratur.

Billedet af de lave ydelsers effekt på beskæftigelsen blandt kontanthjælpsmodtagere er med en enkelt markant undtagelse ikke entydigt. Undersøgelser af effekten af starthjælp dokumenterer derimod en entydig beskæftigelsesfremmende effekt.

Undersøgelser fra Rockwool Fondens Forskningsenhed dokumenterede, at både mænd og kvinder kom hurtigere i job, når det økonomiske alternativ til beskæftigelse var starthjælp frem for den højere kontanthjælp. Beskæftigelsesgraden blandt mandlige flygtninge, som alene var berettiget til starthjælp, var 66 pct. efter fire år i landet, mens den var 51 pct. blandt mandlige flygtninge, som havde kontanthjælpen som socialt sikkerhedsnet. De samme tal for kvindelige flygtninge var 30 og 21 pct. Beskæftigelseseffekten var dermed relativt noget større for kvinder, der blandt flygtninge generelt er en gruppe med udsigt til en vanskelig integration på arbejdsmarkedet, end blandt mænd.

Til de positive effekter hørte, at lønnen for de beskæftigede modsvarede, hvad sammenlignelige grupper af flygtninge med ret til kontanthjælp i tilfælde af ledighed fik på arbejdsmarkedet. Der var dermed ikke noget, der tydede på, at starthjælpsmodtagerne havde været mindre kritiske, når de søgte job, og at de derfor havde været parate til at tage imod et job med lav løn – eller at de kun havde kunnet få disse dårligt betalte job.

Vedrørende de lave ydelsers sociale konsekvenser er forskningen entydig: De laveste sociale ydelser skabte en ny og skærpet form for fattigdom i Danmark blandt mennesker, der i forvejen for manges vedkommende havde langvarige erfaringer med fattigdom i mere bred forstand. Disse forringede, tenderende mod forarmede levevilkår kunne i sig selv bidrage til at skabe en yderligere distance til selvforsørgelse.

Det overordnede billede af konsekvenserne af de lave kontanthjælpssatser til unge under 25 år er tilsvarende en lang række fattigdomsproblemer, hvoraf nogle virker som en ekstra barriere for selvforsørgelse.

Kapitel 6 retter interessen mod sagsbehandlingen ude i kommunerne. En rapport vedrørende den kommunale sagsbehandling peger på udtalte problemer blandt kommunernes medarbejdere, når de skal tilrettelægge en indsats, der bringer kontanthjælps-

modtagerne i arbejde. Rapporten peger også på, at et hovedproblem ligger i en manglende evne/mulighed for at tilrettelægge individuelle forløb tilpasset den enkelte borger. Undersøgelsen konkluderer, at selve organiseringen af aktiveringen lader meget tilbage at ønske for de svagere grupper. Alligevel fastholder mange af de interviewede sagsbehandlere, at aktiveringsindsatsen kan lykkes, når der skabes en indsats, der er helhedsorienteret, tilrettelægges individuelt og hviler på opfølgning og god kommunikation mellem aktørerne.

Som omtalt i kapitel 4 blev der i 2003 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats givet mulighed for at anvende mentorer i beskæftigelsesindsatsen, idet ordningen blev udvidet i 2009 samtidig med en øget ressourceallokering. En særlig analyse af kommunernes brug af ordningen peger på, at netop de individuelle muligheder for at styrke de svagere grupper og tilpasse indsatsen konkret til den enkeltes behov er blevet styrket med denne ordning.



## Litteratur

Abrahamsen, Peter. 2012. Den sociale investeringsstat: Fra socialt medborgerskab til produktiv borger? *Social årsrapport 2012. Velfærdsstaten og sociale normer*.

Agenda. DA's Nyhedsbrev. Januar 2012. "Kontanthjælpsmodtagere vil have en mærkbar gevinst for at tage et arbejde".

Andersen, Lars Højsgaard, Hans Hansen, Marie Louise Schultz-Nielsen og Torben Tranæs. 2009 og 2012. *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Andersen, Signe Hald. 2013. *How scary is it? Review of literature on the threat effect of active labor market programs*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Aner, Louise Glerup og Høgni Kalsø Hansen. 2014. *Flytninger fra byer til land- og yderområder. Højtuddannede og socialt udsatte gruppers flytninger til land- og yderkommuner – mønstre og motiver*. København: SFI.

Arbejdsmarkedsstyrelsen. 2008. *Brug af værktøjerne i forbindelse med forberedelse, dialog og vurdering af beskæftigelsespotentialer*. Link på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside ([www.ams.dk](http://www.ams.dk)), sommeren 2008.

Arbejdsmarkedsstyrelsen. 2009. *Ny matchmodel – sådan og derfor*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen. 2012. *Udredningsarbejdet om løntilskud og virksomhedspraktik. Del 2: evidensnotat om effekten af en virksomhedsrettet indsats*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Arendt, Jacob Nielsen. 2007. *Fattigdom – en oversigt over begreber og danske analyser*. Odense: Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning og Teknologivurdering, Syddansk Universitet.

Bach, Henning Bjerregård. 2012. *Arbejdsmarkedsparathed og selvfor-sørgelse*. København: SFI.

Bach, Henning Bjerregård og Kirstine Nærvig Petersen. 2006. *Kontanthjælpssurvey 2006. En undersøgelse af kontanthjælpsmodtagernes forhold*. København: SFI.

Bach, Henning Bjerregård og Kirstine Nærvig Petersen. 2007. *Kontanthjælpsmodtagere i 2006. En surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*. København: SFI.

Bach, Henning Bjerregård og Brian Larsen. 2008. *300-timers-reglen. Betydning af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI.

Beskæftigelsesministeriet. 2006. *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Bolvig, Iben, Peter Jensen og Michael Rosholm. 2003. The Employment Effects of Active Social Policy. *Discussion Paper* no. 736. Bonn: IZA.

Bonke, Jens. 2003. *Dårlige økonomiske forhold som risikofaktor: Hvordan klarer børn, der vokser op i fattigdom, sig?* København: SFI.

Bonke, Jens (red.), Elling Borgeraas, Runat Døving, Torbjörn Hjort, Pernille Hohnen, Norma Montesino, Mari Rysst og Tapio Salonen. 2005. *Udsathed og forbrug i de nordiske velfærdsstater*. København: SFI.

Bonke, Jens og Marie Louise Schultz-Nielsen. 2013. *Integration blandt ikke-vestlige indvandrere. Arbejde, familie, netværk og forbrug*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.

Brandt, Preben. 2012. *Udenfor: erindringer fra et liv på kanten*. København: Kristeligt Dagblads Forlag.

Bredgaard, Thomas, Hans Henrik Jørgensen, Rasmus Madsen, Marie Rye Dahl og Charlotte Hansen. 2011. *Hvad virker i aktiveringsindsatsen?* Aalborg: Beskæftigelsesregion Nordjylland.

Clausen, Jens, Eskil Heinesen, Hans Hummelgaard, Leif Husted og Michael Rosholm. 2009. "The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark". *Labour Economics* 16: 409-417.

Clement, Sanne Lund og Jørgen Goul Andersen. 2006. *Ledighed og incitament: Hvad ved vi? En forskningsoversigt*. Aalborg: Center for Comparative Welfare Studies.

Christensen, Tina Wilchen. 2006. *Et kritisk blik på kontanthjælpsområdet. Med fokus på årsagsforklaringer i socialforvaltningen, syge kontanthjælpsmodtagere, klientkategorier og dialogformer*. København: Kulturkalkule (rapport udarbejdet for Beskæftigelsesministeriet).

Danmarks Statistik. *Statistiske efterretninger serien Arbejdsmarked*, udvalgte år.

Deding, Mette og Frederik Gerstoft. 2009. *Børnefattigdom i Danmark 2002-2006*. København: SFI.

Ejrnæs, Morten, Henning Hansen og Jørgen Elm Larsen. 2010. *Levekår og coping. Ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagere af de laveste sociale ydelser*. København: CASA.

Eskelinen, Leena. 2006. *Kvantitativ forskning om frontlinje praksis – arbejdets vilkår, effekt og klientmedvirken*. København: AKF.

Eskelinen, Leena og Søren Peter Olesen. 2010. *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København: AKF.

Ekspertudvalg vedrørende fattigdom. 2013. *En dansk fattigdomsgrænse – Analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. København: Ekspertudvalget.

Espersen, Laila Dreyer. 2006. *Opvækst med afsavn. Interview om børns trivsel i familie, skole og fritid når familiens økonomi er stram*. København: SFI.

Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Gautie, Pieter, Paul Muller, Bas van der Klaauw, Michael Rosholm og Michael Svarer. 2012. "Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance". *IZA Discussion paper* 2012 No. 6768.

Graversen, Brian Krogh og Hanne Weise. 2001. "Effekter af aktive-ringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere". *Arbejdsmarkedspolitik, Arbejdsrapir 02:2001*. København: Socialforskningsinstituttet.

Graversen, Brian Krogh og Karen Tinggaard. 2005. *Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.

Graversen, Brian Krogh og Peter Jensen. 2010. A reappraisal of the virtues of private sector employment. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), s. 546-569.

Graversen, Brian Krogh. 2011. *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektivmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. København: SFI.

Gundgaard, J. 2007. *En kvantitativ undersøgelse af fattigdom i Odense Kommune*. Odense: Center for Anvendt Sundhedstjenesteforskning og teknologivurdering, Syddansk Universitet.

Hansen, Finn Kenneth, Henning Hansen og M. Azhar Hussain. 2009. *Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag – en registerundersøgelse*. København: CASA.

Hansen, Finn Kenneth og M. Azhar Hussain. 2009. *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser. Forsørgelsesgrundlag og afsavn*. København: CASA.

Hansen, Finn Kenneth. 2012. Sociale reformer i en krisetid. *Social årsrapport 2012. Velfærdsstaten og sociale normer*.

Hansen, Hans. 2006. *From Asylum Seeker to Refugee to Family Reunification. Welfare Payments in these Situations in Various Western Countries*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Hansen, Hans og Marie-Louise Schultz-Nielsen. *Kontanthjælpen 1987-2012* (under publicering i 2015).

Hansen, Henning og Finn Kenneth Hansen. 2012. Kontanthjælps-systemet – hvor mange forbliver på kontanthjælp? *Social årsrapport 2012. Velfærdsstaten og sociale normer*.

Heinesen, Eskil, Leif Husted og Michael Rosholm. 2011a. *The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark*. København: AKF.

Heinesen, Eskil, Leif Husted og Michael Rosholm. 2011b. "The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark". *IZA Discussion Paper No. 5632, April 2011*.

Henriksen, Annemette Coop. 2010. *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedssparate kontant-hjælpsmodtagere*. København: SFI.

Hohnen, Pernille, Maria Dam Mortensøn og Caroline Klitgaard. 2007. *Den korteste vej til arbejdsmarkedet. En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedssparate ledige*. København: SFI.

Hussain, M. Azhar. 2003. *Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001*. København: SFI.

Hussain, M. Azhar. 2004. *Børnefattigdom i Danmark. Fattigdommens dynamik*. København: SFI.

Huynh, Duy T., Marie Louise Schultz-Nielsen og Torben Tranæs. 2007. *Employment Effects of Reducing Welfare to Refugees*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Jensen, Bent. 1999. *Kan det betale sig at arbejde? Danskernes arbejdsudbud i 90'ernes velfærdsstat*. København: Spektrum.

Jensen, Bent med introduktion af Torben Tranæs. 2005. *Indvandringen til Europa. Velfærdsstat og integration*. København: Gyldendal.

Jensen, Bent. 2006. *Hvad skrev aviserne om de arbejdsløse? Debatten fra 1840'erne til 1990'erne*. København: Gyldendal.

Jensen, Bent og Torben Tranæs. 2011. *Vi der bor i Danmark. Hvem er vi? Og hvordan lever vi?* København: Gyldendal.

Jensen, Peter og Michael Rosholm. 2011. "Arbejdsmarkedet – hvad virker og hvad virker ikke?" *Samfundsøkonomen* 2011:1.

Jonassen, Anders Bruun. 2013. *Disincentive Effects of a Generous Social Assistance Scheme*. Arbejdspapir. København: SFI.

Juul, Jonas Schytz og Mikkel Baadsgaard. 2011. *Den sociale arv tynger Danmark. Fordeling og levevilkår 2011*. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Københavns Kommune. 2007. *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune*. København: Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Projektkontoret.

Madsen, Mikkel Bo, Marie Dam Mortensen og Anders Rosdahl. 2006. *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. København: SFI.

Madsen, Mikkel Bo, Stine Jacobsen og Søren Jensen. 2011. *Socialt be-  
drageri. Et litteraturstudie*. København: SFI.

Matthiessen, Poul Chr. 2006. *Immigration to Denmark*. An overview  
of the research carried out in the Rockwool Foundation Research  
Unit. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Mogensen, Gunnar Viby og Poul Chr. Matthiessen. 2002. *Indvandrere  
og arbejdsmarkedet. Mødet med det danske velfærdssamfund*. Kø-  
benhavn: Spektrum.

Mogensen, Gunnar Viby. 2010. *Det danske velfærdssamfunds historie.  
Tiden efter 1970*. Bd. 1 og 2. København: Gyldendal.

m.ploy. 2011. *Mentorer i beskæftigelsesindsatsen. En analyse af kom-  
munernes anvendelse af mentorordningen i beskæftigelsesindsatsen*.  
København: mpoy a/s.

Müller, Maja, John Andersen, Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen.  
2010. *Livet på de laveste sociale ydelser. En kvalitativ undersøgelse om  
livsbetingelser og copingsstrategier*. København: CASA.

Müller, Maja, John Andersen, Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen.  
2011. *Livet på de laveste sociale ydelser – et år efter. En kvalitativ for-  
løbsanalyse*. København: CASA.

Nedergård, Lene. 2008. *Konsekvenser af de særligt lave kontanthjælps-  
satser til unge under 25 år*. Den Sociale Kandidatuddannelse. Aalborg:  
Aalborg Universitet.

Nielsen, Niels-Kenneth. 2002. "Overførselsindkomster til indvandre-  
re" i Mogensen og Matthiessen (2002).

Olesen, Søren Peter. 2013. *Kontanthjælpen og økonomiske incitamenter.  
En analyse af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtageres  
holdning til virkningen af økonomiske incitamenter*. Speciale ved kan-  
didatuddannelsen i Socialt Arbejde, Aalborg Universitet.

Pedersen, Ove Kay. 2011. *Konkurrencestaten*. København: Hans Reit-  
zels Forlag.

Pedersen, Peder J. 2011a. *A Panel Study of Immigrant Poverty Dynamics and Income Mobility – Denmark, 1987-2007*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Pedersen, Peder J. 2011b. *Immigration and Welfare State Cash Benefits – The Danish Case*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Petersen, J.H., K. Petersen og N.F. Christiansen (red.) (2014). *Dansk velfærdshistorie bd. 6. Hvor glider vi hen?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Plovsing, Jan. 2000. *Socialpolitik*. København: Handelshøjskolens Forlag.

Plovsing, Jan. 2013. *Velfærdsstaten og dens udfordringer*. København: Handelshøjskolens Forlag.

Rambøll. 2009. *Kvalitativ evaluering af Alle i gang. Rapport til Arbejdsmarkedsstyrelsen*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Reeh, Karen Louise. 2007. *En kvalitativ undersøgelse af fattigdom i Odense Kommune*. Odense: Syddansk Universitet.

Rosdahl, Anders og Kirstine Nærvig Petersen. 2006. *Modtagere af kontanthjælp. En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. København: SFI.

Rosholm, Michael. 2006. *Oversigt over litteratur om effekterne af økonomiske incitamenter*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Rosholm, Michael og Michael Svarer. 2008. "The threat effect of active labour market programmes". *Scandinavian Journal of Economics* 110(2): 385-401.

Rosholm, Michael og Michael Svarer. 2009. *Kvantitativ evaluering af Alle i gang. Rapport udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Rosholm, Michael og Rune Vejlin. 2010. "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?" *Labour Economics* 17 (2010) 258-275.

Schultz, Esben Anton og Andreas Højbjerg. 2014. *Hvad virker for ledige unge? En vidensopsamling om effekterne af ydelsessystemets indretning og den aktive beskæftigelsesindsats*. København: Kraka.

Schultz-Nielsen, Marie Louise. 2001. *The Integration of Non-Western Immigrants in the Scandinavian Labour Market: The Danish Experience*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Schultz-Nielsen, Marie Louise. 2010. *Essays in Migration and Fertility*. Ph.d.-afhandling 2010:1. Aarhus: Handelshøjskolen i Aarhus.

Skipper, Lars. 2010. *En mikroøkonomisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: AKF.

Skipper, Lars. 2011. *Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemerne blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere*. København: AKF.

Sloth, Dorte Agerlund. 2004. *Færre penge end andre børn. Interviewundersøgelse med børn fra familier med lavindkomst*. København: SFI.

Taylor-Gooby, Peter. 2008. The new welfare state settlement in Europe, *European Societies* 10 (1):3-24.

Toomet, O. 2005. *Does an Increase in Unemployment Income Lead to Longer Unemployment Spells? Evidence Using Danish Unemployment Assistance Data*. Arbejdspapir. Aarhus: Aarhus Universitet.

Tranæs, Torben. 2005. "Hvorfor er integrationen så svær?" i Jensen (2005).

Tranæs, Torben. 2013. Aktivering og den danske arbejdsmarkedsmodel. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 2013. 151. bind p. 278 ff.

Tranæs, Torben og Klaus F. Zimmermann (red.). 2004. *Migrants, Work, and the Welfare State*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Weibel, Kristina og Mikkel Bo Madsen. 2012. *Delt viden. Aktivierungsindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI.

Økonomi og Indenrigsministeriet. 2014. *Familiernes økonomi. Fordeling, fattigdom og incitament*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

# Sagsindeks

- aktiv arbejdsmarkedspolitik 44ff
- alkoholrelaterede lidelser 23, 91
- Alle i gang* 48-49
- almene byggeri 40
- antidepressiva 21
- arbejdsprøvning 82
- arbejdsstrategi 79
  
- behovsbestemt hjælp 15
- beskæftigelseseffekt 13, 56, 61-62, 68
- Beskæftigelsesministeriet 12-17, 20-22, 35, 63, 65, 69, 88
- Bistandsloven 11
- boligstøtte 22, 63
- Bornholm 18
- budgetmetoden 29-30, 34
  
- CASA 29, 68
- copingsstrategier 76, 78f.
  
- den sociale investeringsstat 11
- depression 82
- discountbutikker 74
- DREAM-gruppen 63
  
- effektmåling 52, 55, 59
- eksperimentalmodellen 53
- Ekspertudvalg vedrørende fattigdom 25ff.
  
- enlige forsørgere 16-17
- enlige mænd 15-16, 23
- EU 25-27, 70
- euforiserende stoffer 78, 83
  
- familiebegreb 26
- familieetablering 72
- faste satser 11
- fastholdelseeffekt 54
- fattigdomsgrænse 13, 24-25, 27-28, 34-35
- flygtninge 65, 70-71, 73-74, 84
- folkepensionister 35
- Forbrugerstyrelsen 29
- formuegrænse 25
- fremmedgørelse 55
- fritid 43-44
- fritidsaktiviteter 37, 77, 80
- frivillige organisationer 79, 81-82
- førtidspension 16, 21, 36, 38, 60, 81-82
  
- genbrugsstrategi 79
- gæld 40, 75, 78
- gældsætning 78, 83
  
- hash 72
- helårsmodtagere 18, 23
- Holland 11, 31, 43
- Hurtigt i gang* 48

- ikke-vestlige indvandrere 17, 22, 33, 36, 45, 48, 50-51, 61
- incitamenter 12-13, 16, 42, 56, 63-65, 71, 73, 82
- indsatsklar 19, 46
- indvandrerægtepar 15, 23
- jobklar 19
- jobparat 19
- jobsøgningsassistance 48
- kommunalreformen i 2007 42
- konkurrencestaten 11
- kontanthjælpsloftet 63, 65-66, 68
- kriminalitet 83
- kvadratrodsmetoden 26-27
- Københavns Kommune 30, 34-35
- landområder 39
- langtidsfattige 35
- langvarige kontanthjælpsmodtagere 22, 48, 55
- lavindkomstgrænse 25, 31
- lavstatusjob 71
- lavtlønsjob 15
- livsstress 38, 80, 82
- Lolland-Falster 18
- Lolland Kommune 39-40
- Lov om aktiv socialpolitik* 65
- marginalisering 41
- matchgrupper 18-20, 23, 46, 52-54, 56
- medianindkomstmetoden 24, 28, 30-31, 33, 41
- mentorordning 88
- mestringsstrategier 83
- midlertidig passiv 19
- mindreværd 37, 41, 95
- misbrug 51, 77-78
- motivationseffekt 57
- måling af arbejdsmarkedssparathed 58
- nederste sociale sikkerhedsnet 14
- netværk 40, 56, 61, 80-81
- Odense Byråd 35-36
- Odense Kommune 35, 41
- OECD 25-27
- officiel fattigdomsgrænse 24
- overfald 83
- permanent fattige 35, 41
- produktivitet 11, 64
- programeffekt 13, 50f.
- psykiske lidelser 17, 51, 53
- Region Sjælland 39
- Rådet for Socialt Udsatte* 67, 76
- sagsbehandlere 12, 39-40, 52, 55-59, 61, 79
- sagsbehandlerempati 37
- selvforsørgelse 12, 15-16, 20, 34, 49, 54, 60, 63, 73
- social arv 37
- social eksklusion 81
- Socialministeriet 12
- socialt bedrageri 16
- sort arbejde 79, 81, 83
- standardbudget 29, 74
- standardfamiliebegreb 26
- starthjælp 13, 19, 21, 32, 35, 53, 63, 68-70, 73-78

- straksaktivering 53
- stress 80
- Sverige 11, 16, 28, 30, 38
- sygdom 15, 29, 51, 53, 66
- ”sygerollen” 72
- søvnløshed 80
  
- tidlig aktivering 48
- tiggeri 37
- tilbudsjagt 81
- tillægsydelser 22
- torturofre 87
- trusselseffekt —
- Tyskland 11, 28, 30
- tyveri 81
  
- uddannelsesparat 20
  
- virkningsevaluering 46, 57
- vold i ægteskabet 37
- værdighedstab 80
  
- yderområder 24, 39
  
- ækvivalensvægtning 26-27
  
- økonomiske incitamenter 12-13,  
16, 63-65, 71
  
- Aarhus Kommune 35



# Litteratur fra Rockwool Fondens Forskningsenhed 2014

*Er fritiden forsvundet?*

Af Jens Bonke

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Styring, ledelse og resultater på ungdomsuddannelserne*

Redigeret af Lotte Bøgh Andersen, Peter Bogetoft, Jørgen Grønnegård  
Christensen og Torben Tranæs

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Do Preferences Impact Behaviour and Wellbeing?*

Jens Bonke og Marie Louise Schultz-Nielsen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Private and Social Cost of ADHD: Cost Analysis*

David Daley, Rasmus Højbjerg Jacobsen, Anne-Mette Lange,  
Anders Sørensen og Jeanette Walldorf

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Private and Social Cost of ADHD: Methodology and  
Econometric Challenges*

David Daley, Rasmus Højbjerg Jacobsen, Anne-Mette Lange,  
Anders Sørensen og Jeanette Walldorf

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*The Efficiency of Educational Production:*

*A Comparison of Denmark with other OECD Countries*

Peter Bogetoft, Eskil Heinesen og Torben Tranæs

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Leading Public Service Organizations*

– *How to Obtain Employees with High Self-efficacy*

Christian Bøtcher Jacobsen og Lotte Bøgh Andersen

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Goal Prioritization and Commitment in Public Organizations*

– *Exploring the Effects*

Camilla Denager Staniok

(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Sharing the Fire – The Igniting Role of Transformational Leadership on the Relationship Between Public Managers' and Employees' Organizational Commitment*

Camilla Denager Staniok og Christian Bøtcher Jacobsen  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Competition or Cooperation? – A Longitudinal Case Study of NPM Reforms' Influence on Strategic Management in Upper Secondary Schools*

Jesper Rosenberg Hansen og Christian Bøtcher Jacobsen  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Is Leadership in the Eye of the Beholder? – A Study of Intended and Perceived Leadership Strategies and Organizational Performance*

Christian Bøtcher Jacobsen og Lotte Bøgh Andersen  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Benchmark af erhvervsuddannelserne*

Peter Bogetoft og Jesper Wittrup  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Does Growing Up in a High Crime Neighbourhood Affect Youth Criminal Behaviour?*

Anna Piil Damm og Christian Dustmann  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Danskernes sorte livsindkomst*

Peer Ebbesen Skov  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Danskernes sorte arbejde under krisen 2009-2012*

Peer Ebbesen Skov  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Does the Marginal Tax Rate Affect Activity in the Informal Sector?*

Søren Leth-Petersen og Peer Ebbesen Skov  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)

*Indvandrere og danskeres nettobidrag til de offentlige finanser*

Marie Louise Schultz-Nielsen og Torben Tranæs  
(Syddansk Universitetsforlag, Odense)



