

AKF

Langtidsledige, aktivering og arbejde

af

Leena Eskelinen
Stinne Louise Hansen
Dorte Caswell

April 2002
AKF Forlaget

Forord

Aktivering som arbejdsmarkedsrettet indsats er blevet set på med både anerkendelse og kritik. Flere analyser har vist en positiv beskæftigelseseffekt især for de »stærkere ledige«. Derimod har effekten været mere diskutabel, når det drejer sig om de »svagere ledige«.

Denne undersøgelse er gennemført i en tid, hvor ledigheden er rekordlav. Derfor er det forventningen, at kun de svagest stillede ledige er uden arbejde i længere tid. Undersøgelsen beskriver, hvem de langtidsledige er, hvordan de vurderer aktiveringen, og hvorvidt et ordinært arbejdsliv er inden for deres rækkevidde.

Rapporten er den første delrapport af en undersøgelse, som AKF gennemfører som en del af Arbejdsministeriets, nu Beskæftigelsesministeriets, forskningsprogram for 2000-2001, hvor »svagere ledige« og indsatsen over for dem er et af de prioriterede områder. Den anden delrapport udkommer til foråret 2002 og beskriver gennem kvalitative interview de langtidslediges erfaringer med aktivering.

Til undersøgelsen har været knyttet en følgegruppe bestående af:

- sekretariatschef Lars Larsen, AF Storstrøm
- sekretariatschef John Hedegaard, AF Viborg
- fuldmægtig Erik Hove, Arbejdsmarkedsstyrelsen (til maj 2001)
- fuldmægtig Erik Tingsøe, Arbejdsmarkedsstyrelsen (til maj 2001)
- fuldmægtig Lone Englund Stjer, Arbejdsmarkedsstyrelsen (fra maj til juni 2001)
- fuldmægtig Jakob Wetterslev, Arbejdsmarkedsstyrelsen (fra juni 2001)
- fuldmægtig Hanne Weise, Arbejdsministeriet
- forskningsleder Torben Pilegaard Jensen, AKF.

Undersøgelsen er gennemført af seniorforsker Leena Eskelinen, forskningsassistent Dorte Caswell og stud.scient.soc. Stinne Louise Hansen.

Projektet er finansieret af Arbejdsministeriet, nu Beskæftigelsesministeriet.

Leena Eskelinen

April 2002

Indhold

Sammenfatning	7
1. Hvem er de langtidsledige	8
2. Har de langtidsledige muligheder for at blive integreret i forhold til arbejdsmarkedet?	9
3. Hvilken rolle spiller aktiveringen for de langtidsledige	10
1 Baggrund	12
1.1 Hvem bliver langtidsledig og hvorfor?	12
1.2 Langtidslediges indstilling til arbejde	15
1.3 Principper ved og vurderinger af aktivering	17
2 Formål og problemstillinger	20
3 Undersøgelsens tilrettelæggelse	22
3.1 Afgrænsning og udvælgelse af målgruppen	22
3.2 Spørgeskemaets indhold	22
3.3 Deltagelse i undersøgelsen	24
4 Hvad kendetegner de langtidsledige i undersøgelsen?	28
4.1 Baggrund, kvalifikationer og livssituation	28
4.2 Indstilling til arbejdet og ledigheden	37
4.3 Beskæftigelsessituation på undersøgelsestidspunktet	42
5 Lediges erfaringer med aktivering og AF	46
5.1 Deltagelse i aktivering	46
5.2 Udbytte af og holdninger til aktivering	49
5.3 Kontakten med AF	55

6 Sammenhængen mellem de lediges baggrund, aktivering og beskæftigelse	61
6.1 Hvem er de ledige, der er kommet i ordinært arbejde?	62
6.2 Hvad er karakteristisk for de ledige, som aktivt søger job?	63
6.3 Hvilken betydning har aktivering for jobsøgning og beskæftigelse? .	64
7 Diskussion	68
7.1 Hvem er de langtidsledige?	68
7.2 Arbejde og aktivering set fra de langtidslediges perspektiv	71
Bilag	
Bortfaldsanalyse	80
Litteratur	82
English Summary	87

Sammenfatning

Undersøgelsen sætter fokus på de langtidsledige i AF-regi i forhold til aktiveringen og arbejdsmarkedet. Den er gennemført i en tid, hvor ledigheden er lav, og hvor den arbejdsmarkedsrettede aktivering er i højere kurs end nogensinde siden indførelsen af »aktivlinjen« ved arbejdsmarkedsreformen i 1994. Effektivitets- og resultatkravene til AF er øget i de senere år, og en af de grupper, som er kommet i fokus, er de langvarigt ledige. Ifølge tidligere analyser har aktiveringen generelt vist en positiv effekt, men effekten i forhold til de langvarigt ledige har været mere tvivlsom. Aktiveringsindsatsen synes ikke at have resulteret i, at denne gruppe er kommet i arbejde, og derfor har disse ledige bibeholdt tilknytningen til AF i forholdsvis lang tid. Derfor var undersøgelsens underliggende antagelse, at de langtidsledige muligvis ikke bliver hjulpet tilstrækkeligt af AF-systemet og aktiveringsindsatsen. Ved at belyse de langtidslediges forhold til arbejdet og aktiveringen var det hensigten at synliggøre forhold, som kan være af betydning for tilrettelæggelsen af indsatsen.

På denne baggrund var undersøgelsens overordnede problemstilling: *Kan aktiveringsindsatsen hjælpe de langtidsledige ud af ledigheden?* Undersøgelsens hovedresultater og konklusioner kan sammenfattes i tre spørgsmål, som kort diskuteres nedenfor (for en mere nuanceret diskussion henvises til kapitel 7):

- Hvem er de langtidsledige?
- Har de langtidsledige muligheder for at blive integreret i forhold til arbejdsmarkedet?
- Hvilken rolle spiller aktiveringen for de langtidsledige?

Disse tre spørgsmål er besvaret på grundlag af de oplysninger og vurderinger, som 1.175 langtidsledige med mindst to års forudgående ledighed har

givet via en spørgeskemaundersøgelse. Dermed giver undersøgelsen de lediges vurdering af deres egen situation.

1. Hvem er de langtidsledige?

I lighed med tidligere undersøgelser viste det sig, at størstedelen af de langtidsledige har flere ressourcer end umiddelbart antaget, og derfor ikke direkte kan klassificeres som »svage«. Langt størstedelen har hverken helbredsmæssige problemer eller problemer på andre livsområder, og de vurderer selv, at de uden problemer kan klare et arbejde. Endvidere synes de fleste, at det er vigtigt at have et arbejde. Typisk har de da også mange års arbejds erfaring.

En del af de ledige i undersøgelsen er klart svagere stillet i forhold til arbejdsmarkedet end gruppen generelt, herunder den fjerdedel af de langtidsledige, som både har forringet helbredstilstand og problemer med at klare et arbejde, og den tiendedel, som i længere tid har haft en svag tilknytning til arbejdsmarkedet. For disse ledige er der som regel tale om en nedslidningsproblematik i bred forstand, idet de fleste i begge grupper er over 50 år med et langt arbejdsliv bag sig.

Når gruppen af langtidsledige i undersøgelsen skal karakteriseres, retter opmærksomheden sig især mod tre forhold. For det første er der overrepræsentation af kvinder (70%). For det andet er de »ældre« (52% er 50 år eller derover). For det tredje mangler mange af de ledige troen på, at de kan komme i arbejde igen (50% tror ikke længere at eller er usikre på, om det nogensinde sker). Disse forhold sætter spørgsmålet om, hvem de langtidsledige er, i et større perspektiv og viser, at det at være langvarigt ledig har mange facetter.

Der har været tendens til at sætte lighedstegn mellem langtidsledig og »svagere ledig«. Betegnelsen »svagere ledig« synes implicit at lægge skyld og ansvar hos den enkelte ledige og medvirke til, at problemerne individualiseres. Derfor vil det være mere konstruktivt at tale om de *svagt stillede ledige i forhold til arbejdsmarkedet*. Det er delvis vilkårene på arbejdsmarkedet, som gør, at der ikke er plads til bestemte grupper mennesker, eller at arbejdet ikke er attraktivt i bestemte livsfaser. Denne situation rejser naturligt spørgsmål i forhold til den relevante indsats. Mulighederne bør ikke alene begrænses til at omfatte indsats typer, som har til formål at kvalificere den enkelte. Det er ligeledes vigtigt at udvikle forholdene på arbejdsmarke-

det, så det bliver mere rummeligt og efterspørger de ressourcer, som de ledige har.

2. Har de langtidsledige muligheder for at blive integreret i forhold til arbejdsmarkedet?

Spørgsmålet, om et ordinært arbejde er inden for de langtidslediges rækkevidde, er vigtigt set i forhold til, at aktiveringens primære målsætning er at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder. Svaret er et betinget nej, hvilket betyder, at der må sættes spørgsmålstejn ved aktivering af *alle* med *arbejde på det ordinære arbejdsmarked* som det eneste succeskriterium for aktiveringsindsatsen.

Da en stor del af de langtidsledige i undersøgelsen synes at have rimelige forudsætninger for at klare et arbejde, tyder det på, at det ikke er mangler hos de ledige eller ved indsatsen, der er det primære problem. De fleste langvarigt ledige er ifølge deres egen opfattelse tilstrækkeligt kvalificerede til at bestride et job. Derfor er det berettiget at stille spørgsmålet om, hvorvidt der er plads til alle. I konkurrencen om arbejdet synes især alder at spille en betydelig rolle. De 50-årige og ældre har svært ved at opnå beskæftigelse, når de er uden arbejde. Hovedforklaringen er manglende efterspørgsel med stigende alder, hvilket er vist i flere tidligere undersøgelser (bl.a. Rosdahl 1986).

Men det er også generelt problematisk for de langtidsledige at komme i arbejde. 13 til 17% af de ledige i undersøgelsen, afhængigt af om der alene er tale om ordinært arbejde eller støttet beskæftigelse, havde fået arbejde i løbet af den fem måneder lange periode mellem stikprøveudtrækket og gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen. Det var de stærkest stillede, som typisk kom ud af ledigheden – dvs. dem, som er yngre, som har godt helbred, og som har været i ordinært arbejde i de seneste fem år. Det viste sig, at kun få langtidsledige – i alt 4% – havde fået et job inden for det »rummelige arbejdsmarked«.

Størstedelen af de langtidsledige angav, at det er vigtigt for dem at have et arbejde. Men kun ca. halvdelen af de ledige i undersøgelsen tror selv, at de kommer i ordinært arbejde igen. De ledige, som selv tror på deres muligheder på arbejdsmarkedet, har samme kendetegn som de ledige, der har fået et job – de er yngre og med et relativt godt helbred. Derudover er de typisk ledige uden en meget lang karriere som aktiverede og ledige, som har

oplevet, at det aktiveringstilbud, som de har deltaget i, har forbedret deres beskæftigelsesmuligheder. Således synes de ledige, som tror på deres muligheder på arbejdsmarkedet, at have flere grunde til deres optimisme – at de har gode forudsætninger, at arbejdsmarkedet prioriterer dem forud for fx »ældre«, og at AF-systemet rummer muligheder for at hjælpe dem, der har forholdsvis gode forudsætninger.

3. Hvilken rolle spiller aktiveringen for de langtidsledige?

Undersøgelsen var ikke tilrettelagt med henblik på at vurdere eller »måle« effekten af aktivering. Generelt er det en kompliceret opgave, og den er særdeles kompliceret i de langtidslediges tilfælde, da disse typisk har deltaget i forskellige aktiveringstilbud. Endvidere er det ikke muligt at foretage en sådan vurdering alene på baggrund af de lediges udsagn. Men de lediges vurderinger er vigtige for »systemet«, så indsatsen kan tilrettelægges bedst muligt.

En betydelig del af de ledige – ca. halvdelen – giver udtryk for, at deres beskæftigelsesmuligheder er blevet bedre gennem aktiveringen. Aktivering har for flere givet en afklaring i forhold til fremtiden. Som positive aspekter ved aktivering nævnes også nye faglige kvalifikationer, og ikke mindst kontakt med andre mennesker.

Størstedelen af de ledige har ifølge deres egne udsagn deltaget i megen aktivering i løbet af de seneste fem år – i sådan et omfang, at flere synes at være »mættet« af aktivering. En omfangsrig aktivering, både hvad angår aktiveringsforløb og tid i aktivering, synes at give negativt udslag. En tredjedel af de ledige i undersøgelsen angiver, at de helst vil være fri for aktivering i fremtiden. Et andet forhold ved aktivering, som undersøgelsen rejser, er de lediges aktivitet i jobsøgning. Det viste sig, at kun halvdelen af dem, der på undersøgelsestidspunktet var i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, aktivt søgte arbejde. De ledige synes ikke at søge arbejde, når de er i gang med aktivering.

Ved de lediges vurdering af deres kontakt med AF kom flere forhold frem, hvor »systemet« kunne forbedre sin indsats:

- Godt en tredjedel af de ledige hævder, at de ikke har fået vejledning eller rådgivning fra AF vedrørende uddannelsesmuligheder, jobsøgning eller beskæftigelsesmuligheder, selv om de som langtidsledige burde have haft det.

- Hver femte ledig oplever, at de ikke har haft indflydelse på udformningen af deres handlingsplan, og ca. 40% oplever deres handlingsplan som direkte ubrugelig.
- Hver tredje ledig synes ikke at have haft en særlig intensiv kontakt med AF – de ville have ønsket sig flere samtaler.

Endvidere er det tankevækkende, at de ledige, som *ikke* aktivt gennem job-søgning forsøger at komme ud af ledigheden, er mere tilfredse med AF's indsats end de ledige, som aktivt søger arbejde, og de ledige, der er kommet i arbejde igen. De lediges vurderinger af aktiveringen og AF's indsats uddybes i den næste fase af projektet gennem interview.

1 Baggrund

En aktiv arbejdsmarkedsindsats blev indført ved arbejdsmarkedsreformen i 1994 med formålet at sikre et velfungerende arbejdsmarked. Aktiveringen skulle forebygge langtidsledighed og dermed marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet.

»Aktivlinjen« i social- og arbejdsmarkedspolitikken har betydet, at en stadig større del af de ledige indgår i forskellige aktiveringstilbud (Arbejdsministeriet 2000). Flere undersøgelser viser, at aktiveringen *i gennemsnit* har en positiv beskæftigelseseffekt (bl.a. Weise og Brogaard 1997, Langager 1997).

Analysen af ledigheden og aktiveringsindsatsen i AF's regi tyder imidlertid på, at arbejdsmarkedsreformens aktiveringsparagraf ikke har fungeret efter hensigten for de ledige, som er dårligst stillede på arbejdsmarkedet (bl.a. Bach, Larsen og Rosdahl 1998, Hummelgaard m.fl. 1999). På trods af de seneste års højkonjunktur og et fald i antallet af ledige generelt, er antallet af langtidsledige stadig forholdsvis højt (bl.a. Arbejdsministeriet 2000).

1.1 Hvem bliver langtidsledig og hvorfor?

Generelle undersøgelser af marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet har vist, at mangel på relevant uddannelse, ringe erhvervs erfaring, en anden etnisk baggrund end dansk og nedsat helbred er de vigtigste *risikofaktorer* for at blive langtidsarbejdsløs (Kongshøj Madsen, Langager og Ploug 1997, Hummelgaard m.fl. 1999, Filges 2000). Derudover er også arbejdsmarkedsforholdene, herunder beskæftigelsesmulighederne i lokalområdet, af betydning.

De individuelle og arbejdsmarkedsrelaterede risikofaktorer er blevet beskrevet ved hjælp af registerdata, som gør det muligt at estimere, hvor meget og under hvilke forudsætninger bestemte faktorer og forhold i den lediges liv øger risikoen for, at den pågældende bliver langtidsledig. Ifølge Hummelgaard m.fl. (1999) er der blandt de *arbejdsmarkeds-mæssigt marginaliserede* en overrepræsentation af kvinder, 25-44-årige, personer med ringe uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring samt flygtninge og indvandrere. Som arbejdsmarkeds-mæssigt marginaliserede er defineret de mennesker, som har været ledige mindst 80% af tiden de seneste tre år, og denne gruppe sammenlignes i analyserne med det store flertal, som har en mere fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Sammenlignes de to grupper, viser det sig, at arbejdsløsheden er skævt fordelt, dvs. at der er en stor gruppe, som er i beskæftigelse hele tiden – eller i hvert fald det meste af tiden – og en mindre gruppe, der set over en længere årrække kun har ringe eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet (de marginaliserede, se bl.a. Hummelgaard m.fl. 1999). På denne baggrund konstaterer forskerne, at ledigheden synes at være koncentreret hos bestemte befolkningsgrupper.

En anden tilgang til at belyse *årsager* til langtidsledighed er spørgeskemaundersøgelser, hvor langtidsledige selv er blevet bedt om at vurdere forskellige faktorer betydning for at blive langtidsledig. Ifølge langtidslediges egen opfattelse er følgende forhold af betydning (Bach 1998):

- at være »for gammel«
- manglende uddannelse og kvalifikationer
- problemer ud over ledighed
- børnepasningsproblemer
- manglende ønske om arbejde
- manglende fleksibilitet med hensyn til arbejde
- manglende jobsøgning
- manglende tro på muligheden for at komme i arbejde
- aktivering har ikke bragt dem i arbejde.

Årsagerne er ikke givet i en prioriteret rækkefølge, og der er typisk tale om en kombination af flere årsager. Alligevel er det vurderingen i undersøgelsen, at »for en stor del« er årsagen til langvarig ledighed, at personerne på grund af relativt høj alder, manglende kvalifikationer eller problemer ud over ledighed (fx helbred) står ringe i konkurrencen på arbejdsmarkedet.

Der synes at være to former for eksklusionsmekanismer i forhold til arbejdsmarkedet på grundlag af de nævnte forhold. Mange langtidsledige *fravælges* ifølge deres eget udsagn af virksomhederne på grund af forhold, som de på kort sigt ikke har nogen indflydelse på. Samtidig viser det sig, at ganske mange langtidsledige synes *at have fravalgt* bestemte typer arbejde i og med, at de har ønsker og krav til fx løn, arbejdspladsens beliggenhed og arbejdets art.

De undersøgelser, som bygger på de lediges udsagn gennem spørgeskema eller interview, belyser årsager til ledighed i et retrospektivt perspektiv, dvs. *efter* ledigheden har varet i en længere periode, eventuelt flere år. Derfor har de ledige oplevet en periode uden arbejde – en situation, som i sig selv kan have forskellige konsekvenser. Flere undersøgelser peger på, at årsagerne til og følgevirkningerne af langtidsledighed ikke kan holdes entydigt adskilt fra hinanden. Den langvarige ledighed i sig selv kan på flere måder reducere beskæftigelsesmulighederne, idet den ofte har negative psykologiske og sociale virkninger, som mindsker mulighederne for at få arbejde. Således har flere undersøgelser påvist, at der er forskel mellem *at blive* og *at forblive* langtidsledig – dvs., at dels en længere tids ledighed i sig selv, dels ledighed sammen med andre forhold gør, at man bliver fastholdt i ledigheden (Bach, Larsen og Rosdahl 1998, Hummelgaard m.fl. 1999).

I nogle undersøgelser er der blevet identificeret *persongrupper*, som synes at være i større risiko for at blive *fastholdt* i ledigheden end andre. Blandt langtidsledige og modtagere af langvarig kontanthjælp blev der identificeret seks risikogrupper: ældre personer, personer med svagt helbred, afvigere (der skiller sig ud ved at opføre sig anderledes eller se anderledes ud), psykisk og socialt svage personer, yngre mødre og ikke-etablerede yngre (Larsen 1998). Men samtidig fremhæves det, at »persongrupperne i risiko for fastholdelse i ledigheden ikke skal forstås som fastlåste i forhold til de personlige karakteristika«.

Sammenfattende må det konstateres, at forskningen har beskæftiget sig med at beskrive risikofaktorer for at blive langtidsledig, årsager til langtidsledighed og karakteristika ved de persongrupper, der er i højere risiko for at forblive ledige. Sammenhængen mellem disse personbårne forhold og ledighed er imidlertid kompliceret. For det første er det langt fra alle med de beskrevne kendetegn, der bliver eller forbliver langtidsledige. For det

andet er der tale om forhold, hvoraf kun nogle kan påvirkes, herunder fx uddannelsesmæssige kvalifikationer. Således er der blandt risikofaktorer flere forhold, som ikke kan ændres (fx køn, alder og etnisk baggrund), og derfor er det andre former for indsats end de individrettede, der skal til for at forebygge og bekæmpe ledigheden blandt bestemte befolkningsgrupper.

1.2 Langtidslediges indstilling til arbejde

Ledige er mennesker med forskellig baggrund og livssituation, og dette sammen med ledighedsperiodens længde kan antages at være af betydning for, i hvilket omfang de ledige ønsker et arbejde, og hvad de gør for at komme ud af ledigheden. Derfor har de langtidslediges indstilling og holdninger til arbejdet også været i fokus ved beskrivelsen af deres situation.

Goul Andersen (1995) har beskrevet fire hovedtyper af langtidsledige og derudover en række forskellige ledighedsprofiler af langtidsledige på basis af en spørgeskemaundersøgelse blandt personer med mindst seks måneders forudgående ledighed. Denne typificering er konstrueret ud fra de lediges tilkendegivelser om *arbejdsvillighed* og *arbejdssøgningsaktivitet*. De fire hovedtyper er:

- »de aktive« (som ønsker og søger arbejde)
- »de nødtvungne« (som søger arbejde temmelig aktivt, selv om de egentlig ikke har lyst)
- »de optagne« (som er interesseret i at få et arbejde, men ikke lige nu)
- »de passive« (som er lidet interesseret i at få et arbejde og gør meget lidt for at få det).

Deles de ledige op i to kategorier, udgør de aktive, der både ønsker og søger arbejde, 53% af alle. De passive, der ikke ønsker arbejde, i hvert fald ikke nu, og højst søger arbejde af nød (de tre sidstnævnte grupper ovenfor), udgør 47% af de ledige. Formålet med Goul Andersens analyse var bl.a. at nuancere billedet af de langvarigt ledige ud over det, det har været muligt at belyse via registerbaserede analyser, som bygger på personoplysninger om de ledige.

Larsen (1998) har gennem en kvalitativ undersøgelse af langtidslediges situation i tre kommuner vist, at der er mange forskellige måder at være

langtidsledig på. Der blev konstateret forskelle i de langtidslediges *indstilling til situationen*, i deres *forhold til et arbejde*, samt i deres *kompetencer og ressourcer*. Selve situationen som langtidsledig har over tid indflydelse på de personer, som er udsat herfor.

Undersøgelsen resulterede i fem kategorier af langtidsledige, såkaldte *idealtyper*, over for hvem forskellige typer af indsatser blev anset for hensigtsmæssig for at bringe dem ud af langtidsledigheden:

- »de arbejdsøgende« (som ønsker sig et arbejde og gerne vil være selvforsørgende)
- »de selvaktiverende« (som kan bruge tiden bedre som arbejdsløs end ved at være i arbejde)
- »de resignerede« (som ikke tror på at komme i arbejde nogensinde eller ikke har en formodning om tidshorizonten for at komme i arbejde)
- »de sene startere« (er primært yngre mennesker, som ikke føler nogen tilskyndelse til at søge arbejde, men som regner med at gøre det senere)
- »de frustrerede« (som tillægger arbejdet stor betydning samtidigt med, at de afskyr at være arbejdsløse).

På trods af, at den enkelte langtidsledige næppe kan placeres i én kategori, har Bach, Larsen og Rosdahl (1998) gjort et forsøg på at vurdere, hvor stor en andel af langtidsledige der hører til de beskrevne grupper henholdsvis blandt de forsikrede ledige (dvs. ledige i AF-regi) og blandt kontanthjælpsmodtagerne i de tre kommuner, som indgik i undersøgelsen. »De arbejdsøgende« udgjorde henholdsvis 56% af de forsikrede ledige og 37% af kontanthjælpsmodtagerne, mens andelen af »de selvaktiverende« i begge grupper var knap 10%. »De resignerede« og »de frustrerede« udgjorde tilsammen ca. 20% af de forsikrede langtidsledige og ca. 40% af de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, mens det ikke var muligt at afgrænse gruppen »de sene startere« på baggrund af spørgeskemaoplysninger. Samtidig med disse talmæssige angivelser konkluderer Larsen (1998) og Bach, Larsen og Rosdahl (1998), at idealtyperne ikke findes som rent adskilte grupper, og således har kun et mindre antal ledige udelukkende karakteristika til fælles med én af disse idealtyper.

I alt har interessen i flere nyere undersøgelser samlet sig om de lediges situation og livsstrategi. Hensigten har været at beskrive og forstå langtidsledige ud fra deres egne vurderinger og fortolkninger og dermed betragte

ledighed, aktivering og arbejde i et bredere perspektiv end det, som oplysninger fra de administrative registre giver mulighed for (bl.a. Bech-Jørgensen 1994, Carstens 1998, Larsen 1998, Ebsen, Guldager og Hagen 1999). Det tyder på, at langtidsledige er en sammensat gruppe bestående af mennesker, som befinder sig i forskellige livssituationer, og hvis muligheder for at komme ud af ledigheden er vidt forskellige. Derfor kan de forventes at have behov for indsats, som tilgodeser disse forskelle.

1.3 Principper ved og vurderinger af aktivering

En af de centrale hensigter ved arbejdsmarkedsreformen i 1994 og de senere års nye initiativer har været at afhjælpe de lediges situation ved at intensivere den arbejdsmarkedsrettede indsats over for dem. Ved arbejdsmarkedsreformen blev ansvar og kompetence for aktivering af ledige decentraliseret og pålagt de regionale arbejdsmarkedsråd. Det er derfor AF-regionernes opgave at fastlægge retningslinjer for, hvordan indsatsen for forskellige ledige tilrettelægges i aktivperioden (som siden 1.1.2000 maksimalt kan vare i tre år), og hvilke ledige der tilbydes en særlig indsats allerede i dagpengeperioden (i det første ledighedsår). Centrale principper ved aktiveringen er, at indsatsen skal være *individuel* (behovsbestemt), og at aktiveringen skal sættes i gang *tidligt* i ledighedsforløbet for de personer, som er i særlig risiko for at blive langtidsledige (målgruppen »tidlig indsats«). Siden 1.1.2000 har det endvidere været et krav, at den ledige skal være aktiveret mindst 75% af tiden i den treårige aktivperiode.

I praksis skal aktiveringen planlægges i samarbejde mellem AF og den ledige efter en fælles plan, en individuel *handlingsplan*, som udarbejdes for den ledige forud for tilbud om aktivering. I handlingsplanen fastlægges den lediges beskæftigelsesmål, samt hvilke aktiveringstilbud den ledige skal have for at nå dette mål. Hensigten er at beskrive, hvordan den ledige kan forbedre sine muligheder for at komme i ordinær beskæftigelse. Handlingsplanerne skulle være med til at sikre, at aktiveringen er målrettet og planlagt efter den lediges individuelle behov. Ved udarbejdelsen af handlingsplanen skal AF tage udgangspunkt i såvel den lediges ønsker og forudsætninger som arbejdsmarkedets behov.

Aktiveringens idégrundlag er at bekæmpe de negative virkninger, som

en længere tids ledighed har. Således er vedligeholdelse af ressourcer og faglig opkvalificering vigtige elementer ved indsatsen. Ved arbejdsmarkedsreformen blev der lagt vægt på, at ledighedsperioden skulle udnyttes til at kvalificere arbejdskraften med henblik på beskæftigelse, hvilket er blevet karakteriseret som et signalskifte i forhold til, at der tidligere havde været en tendens til, at ledighedsperioden kan anvendes til almenkvalificerende formål (bl.a. Olesen 1997 og 2001). Alt i alt er aktiveringsindsatsen blevet intensiveret i de senere år samtidig med, at der lægges øget fokus på beskæftigelse – eller arbejdsrelaterede kvalifikationer, så de ledige udgør en reel arbejdskraftsreserve (Lind og Hornemann Møller 2001).

Vurderinger af aktivering

Siden arbejdsmarkedsreformens indførelse er der foretaget flere analyser af *virkningerne* af aktiveringen. Flere undersøgelser af ledigheden og aktiveringsindsatsen har peget på, at nogle langtidsledige har udbytte af aktiveringsindsatsen, mens andre ikke har det. Det gennemgående resultat i de senere års undersøgelser og evalueringer er, at AF-systemet har svært ved at afhjælpe de dårligst stillede ledige (Langager 1997, Bach, Larsen og Rosdahl 1998, Hummelgaard m.fl. 1999). Vurderes aktiveringen ud fra de lediges perspektiv, giver hovedparten af de kortvarigt ledige en positiv vurdering, mens aktiveringen får en langt mindre positiv vurdering af personer, der har været ledige i længere tid (Langager 1997). Undersøgelsen af forsikrede og ikke-forsikrede ledige viste, at de forsikrede ledige var mere positivt indstillet over for de initiativer og foranstaltninger, som blev igangsat af AF eller kommunen, end de ikke-forsikrede ledige (Bach 1998).

Disse resultater er tankevækkende med hensyn til, at arbejdsmarkedsreformen fra 1994 indeholdt principper, som netop skulle være med til at fremme indsatsen over for de svage grupper på arbejdsmarkedet. Blandt disse bestemmelser kan fx nævnes aktivering af grupper med risiko for langtidsledighed tidligt i ledighedsforløbet og udarbejdelse af individuelle handlingsplaner for de ledige forud for tilbud om aktivering.

Evalueringer og undersøgelser har rejst kritik af, at aktiveringsindsatsen ikke er tilstrækkelig differentieret, herunder at den er tilrettelagt ensidigt som en arbejdsmarkeds-mæssig indsats, uden hensyntagen til at de ledige har forskellige problemer med behov for forskellig type indsats (bl.a. Carstens 1998, Ebsen m.fl. 1999). Der er blevet sat fokus på vejledningens og

rådgivningens rolle i aktivering, herunder gennemførelse af handlingsplanssamtalerne (bl.a. Olesen 1997 og 2001, Carstens 1998). Nogle undersøgelser peger på, at sagsbehandlerne er tilbøjelige til at hjælpe de stærkeste, dvs. de personer, hvor arbejdet giver succes (bl.a. Ebsen 1999). I den sammenhæng er det af interesse, at Bach m.fl. (1998) har fundet frem til, at der blandt langtidsledige er en udbredt beredvillighed til at »lade sig hjælpe« – i hvert fald tilslutter flertallet af langtidsledige i undersøgelsen sig aktivlinjen i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Det kan forstås som en naturlig reaktion på en situation, hvor der er ringe efterspørgsel efter de kvalifikationer, den ledige er i besiddelse af. Derfor kan det tænkes, at længere tids ledighed kan medføre afhængighed eller hjælpeløshed også hos de ledige, som ikke har særligt behov for hjælp.

Analysen af den kommunale aktiveringsindsats (Ebsen 2000) har vist, at både sagsbehandlerens viden og *forforståelse* af problemet og tilgængeligheden af de relevante tilbud har betydning for, hvilke tilbud klienterne får. Fx er sagsbehandlerens muligheder for at igangsætte aktiveringsforløb i private virksomheder – hvor placeringen har den største effekt – begrænset for modtagere af langvarig kontanthjælp. Der synes at være tydelige grænser for de muligheder, som klienter med en bestemt baggrund har:

- kontanthjælpsmodtagerne med de korteste arbejdsløshedsperioder uden sociale problemer blev primært placeret i private virksomheder
- de langvarigt arbejdsløse samt personer med sociale problemer blev primært aktiveret i uddannelse og offentlige institutioner
- personer, som ikke blev aktiveret eller som i længere perioder afventede afklaring eller tilbud, var primært personer med sociale problemer.

Endelig er der foretaget analyser af *ideologien* bag arbejdsmarkedspolitikken og aktiveringen af de arbejdsløse. Lind og Hornemann Møller (2001) antyder, at der er sket et paradigmeskifte fra passivlinjen til aktivlinjen, og at dette skift på længere sigt kan have negative konsekvenser for de svageste grupper, idet de ikke er i stand til at opfylde kravene på arbejdsmarkedet – i værste tilfælde udskilles en del af de ledige til det sociale system.

2 Formål og problemstillinger

Projektets *overordnede* formål er at bidrage med viden, som kan kvalificere AF's indsats over for de ledige, som er dårligt stillede på arbejdsmarkedet.

Mere *specifikt* er formålet med projektet tosigtet. *For det første* er formålet at beskrive, hvem de langtidsledige er med hensyn til deres baggrund, arbejdserfaring og indstilling til arbejdet. Det er antagelsen, at disse forhold danner grundlag for, i hvilken grad de langtidsledige har mulighed og forudsætninger for at blive (gen)integreret på arbejdsmarkedet. *For det andet* er formålet at analysere de langtidslediges erfaringer med og udbytte af den arbejdsmarkedsrettede indsats, de har deltaget i – herunder i hvilken grad de langtidsledige er integreret i forhold til arbejdsmarkedet.

Der er især to forhold, som gør det vigtigt at analysere aktiveringsindsatsens betydning for de langtidsledige og vurdere tilbudene ud fra deres perspektiv. Det har vist sig, at aktiveringssystemet har svært ved at håndtere de problemer, som disse ledige har (bl.a. Weise og Brogaard 1997, Filges 2000), og at de derfor bliver fastholdt i ledigheden. Samtidig peger flere undersøgelser på, at aktiveringstilbudene i højere grad har været målrettet de »stærke ledige« end de »svagere ledige« (jf. bl.a. Langager 1997).

Undersøgelsens overordnede problemstilling er: *Kan aktiveringsindsatsen hjælpe de langtidsledige ud af ledigheden?* Denne problemstilling forsøges besvaret ved hjælp af et spørgeskema til langtidsledige, dels ved hjælp af kvalitative casestudier – ved at beskrive, hvem de langtidsledige er, hvilke målsætninger og ønsker de selv har i forhold til arbejdet, og hvilket udbytte de har af aktiveringen. Problemstillingerne i spørgeskemaundersøgelsen er:

- *Hvad kendetegner de langtidslediges livssituation og indstilling til arbejdet?*

Gruppen langtidsledige beskrives ud fra deres aktuelle livssituation og så vidt muligt ud fra et livshistorisk perspektiv for at tegne et billede af de begrænsninger og ressourcer, de har i forhold til integration på arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedsmæssig indsats. Det var forventningen, at de langtidsledige er en sammensat gruppe med forskellige forventninger til og muligheder for deltagelse og integration i forhold til arbejdsmarkedet.

- *Hvordan vurderer de langtidsledige deres kontakt med AF, og hvad har aktiveringsindsatsen betydet for dem?*

Hvilke erfaringer har de langtidsledige med aktiveringen? Hvilket udbytte har de haft af de tilbud, de har deltaget i? Har de lært noget, de kan bygge videre på? Er det muligt at identificere forhold, som gør, at nogle langtidsledige kommer ud af ledigheden, mens andre ikke gør det?

Gennem disse spørgsmål blev der lagt vægt på at beskrive de langtidslediges baggrund, indstilling til arbejdet og erfaringer med aktivering – alle forhold, som forventes at være af betydning for de lediges arbejdsmarkedsmæssige integration.

Da aktiveringsindsatsens primære formål er at forbedre de lediges muligheder for beskæftigelse, gik undersøgelsen endvidere ud på at analysere, *hvorvidt målet med beskæftigelse er nået, og i hvilket omfang de nævnte forhold – baggrund, indstilling til arbejdet og aktivering – er af betydning herfor*. En af indikatorerne herpå var, om de langtidsledige var kommet i arbejde i observationsperioden (dvs. i den periode på ca. fem måneder, som gik mellem stikprøveudtrækket og gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen). Andre to indikatorer drejede sig om de langtidslediges indstilling til arbejdet, nemlig hvorvidt de aktivt søger arbejde, og hvorvidt de selv tror, at de kommer i arbejde igen. Disse analyser beskrives i kapitel 6.

3 Undersøgelsens tilrettelæggelse

Undersøgelsen blev gennemført blandt langtidsledige i AF-regionerne Storstrøm og Viborg, dvs. i to af landets i alt 14 AF-regioner.

3.1 Afgrænsning og udvælgelse af målgruppen

Målgruppen langtidsledige blev udvalgt, ensartet i begge regioner, ud fra tre hovedkriterier:

- ledighedens længde (langtidsledige)
- for nyligt afsluttet aktiveringstilbud
- alder mellem 25 og 59 år.

Som langtidsledige blev defineret de personer, som pr. 31. december 2000 havde været ledige (dvs. enten på arbejdsløshedsdagpenge eller i aktivering) mindst 70% af tiden de seneste to år. Endvidere skulle de ledige have afsluttet et aktiveringstilbud i perioden den 1. juli-31. december 2000. Kriteriet om deltagelse i aktivering blev anvendt for at sikre, at alle i målgruppen havde et grundlag for at vurdere aktiveringsindsatsen. Anvendelse af disse to kriterier sammen med alderskriteriet (de 25-59-årige pr. 31. december 2000) resulterede i 1.937 personer, hvoraf 1.268 personer var fra AF-Storstrøm og 669 personer fra AF-Viborg, jf. tabel 3.1.

Målgruppen blev udtrukket ved hjælp af Arbejdsministeriets DREAM-register.

3.2 Spørgeskemaets indhold

Da formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at beskrive, hvem de

langtidsledige er, og hvordan deres forudsætninger på arbejdsmarkedet tegner sig, handlede spørgeskemaet om den lediges

- baggrund, kvalifikationer og forudsætninger samt indstilling til arbejdet
- aktivering og kontakt med AF
- udbytte af aktivering
- status i forhold til arbejdsmarkedet på undersøgelsestidspunktet.

Spørgeskemaets indhold fremgår af figur 3.1. Baggrundsoplysningerne omfattede køn, alder og etnisk baggrund. Kvalifikationer og forudsætninger i forhold til arbejdsmarkedet drejede sig om uddannelse (skoleuddannelse og erhvervsuddannelse), erhvervserfaring, helbred og arbejdsevne samt ledighedens længde. Livssituation indeholdt oplysninger om samlivsforhold og børn, sociale kontakter, eventuelle andre problemer end ledighed (bolig, økonomi, familiesituation, det personlige liv) og ledighed i omgangskredsen samt en vurdering af, hvor tilfreds man generelt er med sin livssituation. Indstilling til arbejdet handlede om de lediges vurderinger af, hvorvidt de ønsker at få et arbejde, og om de tror, at de igen kommer i ordinært arbejde. Alle disse oplysninger blev anvendt til at beskrive, hvem de ledige i undersøgelsen er, og diskutere, i hvilket omfang de kan karakteriseres som »svagere ledige« (jf. kapitel 4 og kapitel 7).

Beskrivelsen af aktivering handlede om omfanget af deltagelse i aktivering i de seneste fem år, herunder hvilke tilbud de ledige havde deltaget i, og hvor meget de havde været i aktivering. Derudover blev de ledige bedt om at vurdere forskellige aspekter ved aktivering, herunder om aktiveringen havde forbedret deres beskæftigelsesmuligheder, eller resulteret i en afklaring af, hvad de vil i fremtiden. Disse forhold beskrives i kapitel 5 og 7.

Vurderinger af AF's indsats handlede om indsatsen for at finde ordinært arbejde, omfanget af vejledning og rådgivning og forhold omkring handlingsplan (deltagelse i udarbejdelse af handlingsplan og betydning af handlingsplan). De langtidslediges vurderinger af AF's indsats beskrives og diskuteres i kapitel 5 og 7.

Aktivering og AF's indsats – sammen med baggrundsoplysninger, kvalifikationer og indstilling til arbejdet – var forhold, som blev analyseret i forhold til

- beskæftigelsessituation på undersøgelsestidspunktet (i arbejde – fortsat ledig)

- jobsøgning (har/har ikke søgt arbejde inden for de seneste fire uger)
- hvorvidt den ledige selv tror på at få et arbejde på almindelige vilkår i løbet af 2001-2002.

Dermed blev oplysninger om den ledige og om aktiveringen relateret til den pågældendes nuværende status i forhold til arbejdsmarkedet og forhold, som er af betydning for mulighederne for at få et arbejde. Analyser af disse sammenhænge beskrives i kapitel 6.

3.3 **Deltagelse i undersøgelsen**

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i maj-juni 2001 som et post-udsendt spørgeskema til de ledige i målgruppen. Det vil sige, at de ledige deltog i undersøgelsen fire-fem måneder efter, de var blevet udvalgt ifølge kriterierne præsenteret i afsnit 3.1.

AKF stod for udsendelsen og modtagelsen af spørgeskemaerne, og skemaerne blev sendt til de ledige på privatadressen. Således var AF-regionerne hverken involveret i udvælgelsen af målgruppen eller gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen. Det var vigtigt, da undersøgelsen skulle gengive de langtidslediges vurderinger og opfattelser af deres egen situation.

Figur 3.1 Spørgeskemaets indhold

»**Rammebetingelser**«

- AF-region (Storstrøm/Viborg)

Baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet

Baggrund

- køn
- alder
- etnisk baggrund

Kvalifikationer

- uddannelse
- erhvervs erfaring
- selv vurderet arbejdsevne

Ledighed

- længde
- holdninger til ledighed

Indstilling til arbejdet

- om man savner arbejde
- om man ønsker at få et arbejde

Livssituation

- generel tilfredshed
- evt. problemer i forskellige livsområder
- sociale kontakter
- samlivsforhold og børn
- ledighed i omgangskredsen

Indsats

Aktivering

- hvilken type tilbud
- antal forløb
- tid i aktivering
- behov for anden støtte

AF's indsats

- for at finde ordinært arbejde
- vejledning og rådgivning
- handlingsplan
- generel vurdering af indsatsen

Følger af indsatsen

Status på arbejdsmarkedet

- ordinær beskæftigelse/aktivering eller arbejdsløshed/andet

Jobsøgning

- om man søger arbejde

Hvorvidt man selv tror på at få et arbejde igen

Udbytte af aktivering

- forbedret beskæftigelsesmuligheder
- afklaring
- positive erfaringer
- negative erfaringer

Spørgeskemaundersøgelsen kom til at omfatte 1.925 ledige i stedet for 1.937 på grund af bl.a. manglende adresseoplysninger (jf. tabel 3.1). 1.257

af dem (65%) var fra AF-Storstrøm og 668 fra AF-Viborg.

I alt 1.175 personer (61%) deltog i undersøgelsen, 61% fra AF-Storstrøm og 60% fra AF-Viborg.

Der blev foretaget to rykkere, en skriftligt og en telefonisk. Deltagelsen var 28% efter den første udsendelse af spørgeskemaer og 47% efter et rykkerbrev. Ved hjælp af den telefoniske kontakt blev deltagelsen i spørgeskemaundersøgelsen 61%. Ved den anden rykker blev 10% af svarene opnået gennem interview, mens de resterende 4% indsendte deres skemaer efter den telefoniske kontakt.

9% af de ledige i undersøgelsen returnerede deres skemaer ubesvaret eller henvendte sig telefonisk, idet de ikke ønskede at deltage i undersøgelsen. I forbindelse med den telefonisk gennemførte rykker blev det kortlagt, hvorfor en del af de ledige ikke ønskede at medvirke. En af de oftest nævnte begrundelser var manglende interesse, herunder at det var svært at se nytten eller relevansen af undersøgelsen. Flere gav udtryk for frustration i og med, at de i løbet af deres ledighed har udfyldt flere skemaer for »systemet«, uden at det har været til hjælp for dem selv. Nogle kritiserede skemaet – at det på den ene side er for langt og indeholder spørgsmål, som det er svært at svare på (fx tidsangivelser), og at det på den anden side er for generelt, dvs. at det er svært at passe ind i svarkategorierne. Endvidere var en af begrundelserne for ikke at deltage, at den pågældende ikke længere var ledig, men havde fået arbejde. Således synes gruppen »ikke-deltagere« at bestå af forskellige mennesker – dem, der fortsat er ledige, og dem, der er kommet ud af ledighed.

Da målgruppen blev udvalgt gennem Arbejdsministeriets registre, var det muligt at sammenligne deltagere og ikke-deltagere i forhold til køn og alder samt i et begrænset omfang i forhold til beskæftigelsessituationen. Det viste sig, at ikke-deltagerne var noget yngre end deltagerne – der var forholdsvis flere i aldersgruppen 30-39 år og forholdsvis færre i aldersgruppen 50-59 år blandt ikke-deltagerne (jf. bilag 1). Derudover var der relativt flere mænd blandt ikke-deltagerne. Derimod viste der sig ingen forskel i forhold til beskæftigelsessituationen på grundlag af registeroplysninger. I alt skal det konkluderes, at de yngre og mænd i højere grad har undladt at medvirke i undersøgelsen. Der er ikke korrigeret for alder og køn i analyserne, men som det fremgår af kapitlerne 4-6, er alder og køn centrale baggrundsfaktorer, som resultaterne er blevet analyseret i forhold til.

Tabel 3.1 Deltagelse i spørgeskemaundersøgelsen

AF-region	Antal skemaer udsendt ¹	Korrigeret gruppestørrelse ²		Deltagere		Ikke-deltagere			
						Ønsker ikke at deltage		Ingen reaktion	
		Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Storstrøm	1.264	1.257	100	772	61	120	9	362	29
Viborg	668	668	100	403	60	55	8	211	32
I alt	1.932	1.925	100	1.175	61	177 ³	9	573	30

- 1 Adressen på 5 personer i stikprøven (n=1937 personer) var ukendt, hvorfor skemaet blev udsendt til 1.932 personer.
- 2 Af de 1.932 personer, som fik tilsendt spørgeskemaet, hørte 7 ikke til undersøgelsens målgruppe pga., at adresseoplysninger ikke var korrekte (n=4), at de var døde (n=2) eller alvorligt syge (n=1). Alle 7 tilhørte AF-Storstrøm.
- 3 Differencen skyldes, at 2 skemaer er kommet retur uden nummer.

4 Hvad kendetegner de langtidsledige i undersøgelsen?

Som det fremgik af kapitel 3, rettede spørgeskemaundersøgelsen sig mod alle 25-59-årige ledige i AF-regionerne Storstrøm og Viborg, som havde mindst to års forudgående ledighed, og som for nyligt havde været gennem et aktiveringstilbud. Her følger en beskrivelse af de ledige i undersøgelsen i forhold til deres baggrundskarakteristika, kvalifikationer, indstilling til arbejdet og ledigheden og livssituation i øvrigt.

4.1 Baggrund, kvalifikationer og livssituation

Alder, køn, etnisk baggrund og uddannelse

De 1.175 ledige, som deltog i undersøgelsen, består af relativt *ældre* ledige, idet godt halvdelen er 50 år eller derover. Kun 6% er under 30 år, og ca. 20% er henholdsvis 30-39-årige og 40-49-årige (tabel 4.1). En tilsvarende aldersmæssig sammensætning med overvægt af ældre ledige er konstateret fx i Arbejdsministeriets nye undersøgelse af marginalgruppen (Arbejdsministeriet 2001), mens andelen af ældre ledige ikke var så markant i SFI's undersøgelse af langtidsledige (Bach 1998).

Hvad angår *kønsfordelingen*, er gruppen af langtidsledige ligeledes skævt fordelt, da kvinderne udgør godt to tredjedele (70%) af alle. Den samme tendens gælder for marginalgruppen i Arbejdsministeriets analyse, hvor kvindernes andel er 66% (Arbejdsministeriet 2001). Aldersfordelingen for mænd og kvinder er nogenlunde ens – dvs. en forholdsvis stor andel af både kvinder og mænd er 50 år eller derover.

Kun 47 personer, svarende til 4% af målgruppen, er kommet til Danmark som indvandrere eller flygtninge eller er børn af disse. Denne andel svarer til det billede, som de deltagende AF-regioner havde forud for

undersøgelsen, nemlig at relativt få langtidsledige i de to geografiske områder har en anden *etnisk baggrund* end dansk. De 47 personer stammer fra flere lande – kun en del af dem fra såkaldte tredje lande – så det er ikke muligt at betragte dem som en samlet gruppe med bestemte sproglige eller kulturelle karakteristika. Derfor giver det ikke mening at analysere de 47 personer som en særskilt gruppe.

I forhold til *skoleuddannelse* er gruppen forholdsvis heterogen. Knap en tredjedel har mindre end 9. klasses afgangseksamen, knap en femtedel har 9. klasses afgangseksamen, og ca. en tredjedel har 10. klasses afgangseksamen, mens 17% har studentereksamen (tabel 4.1). Som forventet er der en tydelig sammenhæng mellem alder og skoleuddannelse. De 45-årige og ældre har en betydelig kortere skolegang end de yngre generationer. 60% af de 45-årige og derover har nemlig højst 9. klasses afgangseksamen, mens dette er tilfældet for 31% af de under 45-årige. Det skal dog bemærkes, at de 55-59-årige, som udgør hele 30% af de ledige i undersøgelsen, vejer tungt i denne sammenligning.

To tredjedele af alle har fuldført en *erhvervsuddannelse*, og der er en klar tendens til, at personer med kort skoleuddannelse ikke har en erhvervsuddannelse. Således har ca. halvdelen af dem, der har højst 9. klasses afgangseksamen, en erhvervsuddannelse. Derimod har de fleste med en studentereksamen fuldført en erhvervsuddannelse. Langt størstedelen, i alt 67%, angiver enten en kortvarig uddannelse eller en lærlingeuddannelse som den seneste uddannelse, som de har fuldført. En del af de kortvarige erhvervsuddannelser er eventuelt gennemført som aktiveringstilbud, idet kursus eller uddannelse er det mest benyttede aktiveringstilbud (jf. afsnit 5.1). Kun ca. hver tiende langtidsledig angiver enten en mellemlang videregående uddannelse eller en lang videregående uddannelse som den seneste fuldførte uddannelse.

Selv om ældre har en kortere skolegang, og selv om en kort skolegang ofte følges ad med manglende erhvervsuddannelse, er kun 26% af de 45-årige og derover karakteriseret ved, at de har højst 9. klasses afgangseksamen og ingen erhvervsuddannelse. Til sammenligning har 21% af langtidsledige under 35 år samme kendetegn. Det vil sige, at der blandt såvel yngre som ældre ledige findes en gruppe uden en kompetencegivende uddannelse.

Tabel 4.1 Køn, alder og uddannelse blandt de ledige fordelt på AF-region

	AF-Storstrøm (n= 772)		AF-Viborg (n= 403)		I alt (n=1.175) ¹	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Køn</i>						
Kvinde	500	65	313	78	813	70
Mand	267	35	85	22	353	30
<i>Alder</i>						
Under 30 år	46	6	24	6	70	6
30-39 år	136	19	95	25	231	21
40-49 år	164	23	68	18	232	21
50 år eller derover	378	52	196	51	574	52
<i>Skoleuddannelse</i>						
Mindre end 9. klasse	239	31	96	25	335	30
9. classes afgangseksamen	147	19	68	17	215	19
10. classes afgangseksamen	264	35	118	30	382	34
Studentereksamen o.l.	94	12	93	24	187	17
<i>Erhvervsuddannelse</i>						
Ja	516	68	246	62	762	66
Nej	247	32	150	38	397	34

1 Antallet varierer i de enkelte spørgsmål på grund af manglende svar.

Arbejdserfaring og ledighed

Næsten alle ledige i undersøgelsen (98%) har haft almindeligt arbejde i deres liv, og langt størstedelen (78%) har mindst 10 års *arbejdserfaring* (jf. tabel 4.2). Generelt stemmer arbejdserfaringens længde godt overens med de lediges aldersprofil. Ca. halvdelen af de ledige i AKF's undersøgelse er 50 år eller derover, og 45% af gruppen har mindst 25 års erfaring.

Som forventet er der en tydelig sammenhæng mellem arbejdserfaring og alder, således at de ældre har langt mere erfaring end de yngre. Der er kun få procent blandt de 40-årige og ældre, som har en kort arbejdserfaring. Fx har 80-90% af den ældste generation – de 50-59-årige – mindst 20 års erfaring på arbejdsmarkedet. De yngre – især de under 35-årige – er mere forskellige i forhold til længden af arbejdserfaring. Det kan bl.a. skyldes, at en del af de yngre ikke har været til rådighed for arbejdsmarkedet på grund af en længere uddannelsestid, mens de ældre med en kort skoleuddannelse typisk er begyndt på arbejdsmarkedet i en ung alder. Det er også mest blandt de yngre, at personer, der aldrig har haft arbejde, er at finde. De 26 personer – 2% af de ledige i undersøgelsen – som er helt uden arbejds-

faring, fordeler sig primært på gruppen med den korteste skoleuddannelse og den længste.

Størstedelen af de ledige har således en betydelig arbejdserfaring, men samtidig viser det sig, at arbejdserfaringerne for fleres vedkommende ligger nogle år tilbage. Næsten to tredjedele (64%) af gruppen har nemlig været almindeligt beskæftiget højst et år i løbet af *de seneste fem år* – og ca. en tredjedel slet ikke (jf. tabel 4.2). Ses *ledigheden igennem hele livet*, har 13% af målgruppen været ledig 10 år eller derover i deres liv. For 44% har ledighedsperioderne været sammenlagt i 5-9 år, og de resterende 43% har været ledig alt i alt op til 4 år (tabel 4.2).

Knap 10% af de ledige i undersøgelsen (102 personer) synes at have *en svag tilknytning til arbejdsmarkedet* i og med, at de har været ledige mere end 10 år i deres liv, og at de enten har ingen eller få måneders ordinær beskæftigelse i de seneste fem år. Blandt disse 102 personer er der en lille overvægt af kvinder, og en betydeligt overvægt af ældre, især 50-54-årige.

Generelt synes kvinder og mænd at have forskellig arbejdserfaring og ledighedsprofil. Det viser sig, at mændene har haft arbejde længere tid, siden de forlod skolen end kvinderne, og at de ligeledes har været længere beskæftiget inden for de seneste fem år. Derimod er der ingen forskel på længden af mænds og kvinders ledighed i alt i livet. Her kan det tænkes, at familiesituation spiller en rolle, dvs. at kvinderne har en relativ kortere arbejdserfaring og ledighed, fordi de på grund af barsel og børnepasning har været kortere tid til rådighed på arbejdsmarkedet.

Langt størstedelen (85%) af de ledige i undersøgelsen er kommet ind i dagpengesystemet via ordinært arbejde, dvs. at de har været medlem af en a-kasse, mens de har arbejdet. Kun henholdsvis 2% og 7% er kommet via deltagelse i kommunal aktivering og uddannelsessystemet. De resterende 6% har ikke angivet, hvordan de er blevet dagpengeberettiget.

Tabel 4.2 Arbejdserfaring og ledighed fordelt på AF-region

	AF-Storstrøm (n= 772)		AF-Viborg (n= 403)		I alt (n=1.175) ¹	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Arbejdserfaring</i>						
Ingen	13	2	13	3	26	2
Under 5 år	56	8	45	12	101	9
5-9 år	69	9	48	13	117	11
10-19 år	150	21	94	25	244	22
20-29 år	185	25	79	21	264	24
30 år eller derover	266	36	102	27	362	32
<i>Hvor længe almindeligt beskæftiget i de seneste 5 år</i>						
Slet ikke	201	28	88	24	289	27
Under 6 mdr.	100	14	39	11	139	13
6-12 mdr.	161	23	94	26	255	24
Ca. 2 år	167	23	80	22	247	23
Ca. 3 år eller derover	86	12	59	17	145	13
<i>Ledighed i alt i livet</i>						
-2 år	53	8	27	8	80	8
3-4 år	227	33	130	39	357	35
5-9 år	318	47	129	38	447	44
10 år eller derover	80	12	51	15	131	13
<i>Ledighed i omgangskredsen</i>						
De fleste har arbejde	453	61	253	66	706	63
Nogle har arbejde, andre ikke	274	37	126	33	400	35
De fleste har ikke arbejde	17	2	6	1	23	2

1 Antallet varierer i de enkelte spørgsmål på grund af manglende svar.

Selvurderet helbred og arbejdsevne

Nedsat helbred er ifølge tidligere undersøgelser et af de centrale kendetegn for langtidsledige. Størstedelen af langtidsledige i undersøgelsen (66%, jf. tabel 4.4) oplever imidlertid ikke nævneværdige *helbredsmæssige problemer*. Godt en fjerdedel synes, at de i et vist omfang har problemer med helbredet, mens kun 8% angiver, at de i stort omfang har problemer med helbredet. Det vil sige, at ca. hver tredje ledig (34%) oplever sit helbred nedsat mindst i nogen grad (jf. tabel 4.3). Tidligere undersøgelser viser, at helbredsproblemer også findes hos de beskæftigede, som er 45 år eller derover. I undersøgelsen af 45-59-årige kvinder i den offentlige sektor (Eske-linen 2000) var nedsat helbred markant blandt de 55-årige og ældre.

Ligeledes vurderer de fleste – 71% – at de uden problemer kan *klare et*

arbejde (tabel 4.3). Kun få af de ledige har den opfattelse, at de under ingen omstændigheder kan klare et arbejde. Godt en fjerdedel af gruppen giver udtryk for nedsat arbejdsevne i forhold til de krav, et ordinært arbejde ville forudsætte.

Der er en tydelig tendens til, at problemer med helbred følges ad med problemer med at klare et arbejde (tabel 4.3). Således synes 91% af dem, der vurderer deres helbred som godt, at de kan klare et arbejde. Kun få procent af raske har betænkeligheder ved at klare et arbejde. Tilsvarende synes en stor del af dem, der har helbredsproblemer, at de ikke kan klare et arbejde uden problemer eller uden særligt hensyn til deres situation.

Tabel 4.3 Sammenhængen mellem selv vurderet helbred og arbejdsevne

Helbredstilstand	Arbejdsevne					
	God Antal	Pct.	Nedsat ² Antal	Pct.	I alt Antal	Pct.
Godt	645	91	60	9	705	100
Forringet ¹	112	31	249	69	361	100
I alt	757	71	309	29	1066	100

1 Helbredsmæssige problemer i »et vist omfang« eller i »stort omfang«.

2 Kan »med besvær klare et arbejde« eller »kan klare et arbejde, der tager særlige hensyn til min situation« eller »kan ikke klare et arbejde under nogen omstændigheder«.

Ca. en fjerdedel af de ledige – 249 personer ud af de 1.066, som har taget stilling til begge spørgsmål (jf. tabel 4.3) – angiver, at de har helbredsmæssige problemer og nedsat arbejdsevne. Kendetegnende for denne gruppe er, at den er ældre end hele målgruppen med flere 50-årige og derover og specielt mange i aldersgruppen 55-59 år. Hvad angår beskæftigelse, er gruppen kendetegnet ved i ringe grad at være kommet i ordinært arbejde eller under ordinær uddannelse, og i højere grad at være sygemeldt eller modtage kontanthjælp. Desuden har denne gruppe med helbredsproblemer og nedsat arbejdsevne været ledige længere tid igennem hele livet end hele målgruppen, og de har også været mindre beskæftiget inden for de seneste fem år – rigtig mange har slet ikke haft ordinært arbejde i de senere år.

Omvendt kan det forventes, at de 645 personer, som har et godt helbred

og en god arbejdsevne (tabel 4.3), kan betegnes som »stærkere ledige«. Det viser sig også, at gruppen er kendetegnet ved i relativt stor grad at være kommet i ordinær beskæftigelse eller under ordinær uddannelse. Men derimod er der generelt ikke store forskelle med hensyn til baggrundsfaktorer som køn og alder sammenlignet med alle ledige i undersøgelsen. Der er en lille overvægt af mænd, og gruppen er også lidt yngre end hele målgruppen.

Livssituation og problemer ud over ledighed

AF-systemets målgruppe er pr. definition de ledige, som har »mangel på arbejde« som det hovedsagelige problem (jf. afsnit 3.1). Flere undersøgelser peger imidlertid på, at situationen er mere kompliceret, bl.a. fordi langtidsledigheden enten kan *udspringe af* eller *føre til* problemer på andre livsområder (bl.a. Bach 1998).

Spørges de ledige generelt om, hvor tilfredse de er med deres nuværende livssituation, er der en stor spredning i besvarelserne (tabel 4.4). En stor del – 60% – er overvejende tilfreds. Men samtidig er hele 20% af de ledige enten ganske eller meget utilfredse med deres livssituation, hvilket er betydeligt flere end i fx undersøgelsen af de 45-59-årige offentligt ansatte kvinder, hvor kun 6% var ganske eller meget utilfredse med deres livssituation (Eskelinen 2000). Hvorvidt man er tilfreds viser sig at afhænge meget af beskæftigelsessituationen. De ledige, der er kommet i ordinært arbejde, er væsentligt mere tilfredse end dem, der på undersøgelsestidspunktet stadigvæk er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge.

Endvidere blev de langtidsledige bedt om at tage stilling til, om – og eventuelt i hvilket omfang – de oplever problemer på følgende fem livsområder: helbred, bolig, familiestituation, økonomi og deres personlige liv. Desuden blev de bedt om at angive, om de havde problemer med at læse eller stave, og om de havde været ude i et misbrug af alkohol eller stoffer. Som det fremgår af tabel 4.4, oplever ca. en tredjedel mindst i noget omfang problemer med helbred og økonomi, en femtedel med det personlige liv, og ca. hver tiende med bolig og familiesituation. Ca. 10% angav problemer i forhold til »ordblindhed« og ca. 5% i forhold til misbrug, hvilket er på samme niveau som i SFI's undersøgelse af ledige med mindst 104 ugers forudgående uafbrudt ledighed (Bach 1998).

For at få et indtryk af, hvor almindeligt det er at have problemer ud over

ledighed, blev det analyseret, hvor stor en andel af de ledige i undersøgelsen henholdsvis har eller ikke har problemer på de nævnte livsområder. Ses der på helbred, økonomi, bolig, familiesituation og det personlige liv under et, har 70% af de ledige ingen af problemerne. Hvis analyserne derudover indeholder ordblindhed og misbrug, har 61% af alle ingen af problemerne. Andelen af ledige, som har problemer ud over ledighed, er lidt højere end i Bachs undersøgelse (1998), men forskellen kan skyldes forskelle i spørgeskemametoden (AKF's undersøgelse blev primært gennemført ved hjælp af postudsendte skemaer i stedet for telefoninterview, og der blev anvendt flere svarkategorier i stedet for dikotomiske ja- og nej-svar).

Tabel 4.4 **Generel tilfredshed med livssituation og problemer ud over ledighed**

<i>Tilfredshed med livssituation</i>	Antal	Pct.	
Meget tilfreds	296	26	
Ganske tilfreds	376	34	
Hverken tilfreds eller utilfreds	180	16	
Ganske utilfreds	100	9	
Meget utilfreds	122	11	
Ved ikke	44	4	
<i>Problemer med følgende livsområder¹</i>	I stort omfang Pct.	I et vist omfang Pct.	Ikke særlig/ slet ikke Pct.
Helbred	8	27	65
Bolig	3	7	90
Familiesituation	3	9	88
Økonomi	13	21	66
Det personlige liv	4	14	82
Ingen af de nævnte fem problemer	70 pct. af alle		

1 Ud over de fem områder, som nævnes i tabellen, angiver 11% af de ledige, at de har problemer med at læse eller stave, og 5%, at de har haft misbrugsproblemer (og 16%, at de har været i behandling på grund af psykiske problemer).

Familiesituation og socialt netværk

En langt større andel af kvinder end mænd bor sammen med en ægtefælle eller samlever – 77% mod 58%. Ligeledes spiller alder en stor rolle for, hvorvidt man bor sammen med andre eller alene. Der er en klar tendens til, at jo ældre man er, desto større er sandsynligheden for, at man bor sammen med en ægtefælle eller samlever. Omvendt bor de yngre i højere grad

sammen med *andre* end ægtefælle/samlever eller alene.

En femtedel af de ledige i undersøgelsen har børn i alderen 0-10 år, og der er væsentligt flere kvinder, som har børn i denne aldersgruppe.

En mindre gruppe af de ledige – i alt 40 personer (3% af alle) – synes at mangle socialt netværk i og med, at de bor alene og relativt sjældent er i kontakt med andre mennesker (sjældnere end hver uge). Denne gruppe består i høj grad af ældre mænd, idet næsten to tredjedele er mænd, og de primært er 45 år og derover. Sammenlignet med alle ledige i undersøgelsen er meget få kommet i ordinært arbejde, mens betydeligt flere enten er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge.

Langt de fleste – 63% – angiver, at de mennesker, de omgås mest, bortset fra ægtefælle og børn, har arbejde. 35% har en blandet *omgangskreds* af både arbejdende og ledige, og kun 2% af alle angiver, at de fleste i deres omgangskreds er uden arbejde (tabel 4.2). Dette har en mindre tendens til at hænge sammen med, hvor længe man selv har været ledig i løbet af hele sit liv. Således har personer med længerevarende ledighed en større sandsynlighed for også at have ledige venner og bekendte. Kvinderne har i højere grad end mændene en omgangskreds, hvor de fleste har et arbejde.

Er der forskel på ledige i de to AF-regioner?

Der er en betydelig forskel på de lediges kønsfordeling i de to AF-regioner, idet 35% af de ledige er mænd i AF-Storstrøm mod 22% i AF-Viborg (jf. tabel 4.1). Aldersmæssigt er ca. halvdelen af de ledige i begge regioner 50 år eller derover, og kun en lille andel er under 30 år. Derimod er der forholdsvis flere i aldersgruppen 40-49 år og tilsvarende færre i aldersgruppen 30-39 år i AF-Storstrøm sammenlignet med AF-Viborg. Hvad angår skoleuddannelse, har forholdsvis flere ledige en kort uddannelse i AF-Storstrøm, og en større andel af de ledige har en studentereksamen i AF-Viborg. Samtidig er der kun en meget begrænset forskel på andelen, der har taget en erhvervsuddannelse, og faktisk viser der sig at være lidt flere i AF-Storstrøm med en erhvervsuddannelse.

Med hensyn til arbejdserfaring og ledighed er der ingen nævneværdige forskelle mellem de to AF-regioner. I begge regioner har de ledige mange års erfaring – i AF-Storstrøm 82% og i AF-Viborg 73% mindst 10 års erfaring – og en mindre andel har været ledig i 10 år eller derover. Derudover er der ingen forskel på, hvor meget de ledige har været i beskæftigelse

i de seneste fem år.

4.2 **Indstilling til arbejdet og ledigheden**

Flere undersøgelser peger på, at de lediges forhold til arbejdet er påvirket af ledigheden, men at der samtidig er store forskelle blandt de ledige i denne henseende. Det har bl.a. Goul Andersen (1995) og Bach, Larsen og Rosdahl (1998) vist, jf. afsnit 1.2.

Arbejdets rolle i de lediges liv blev i AKF's undersøgelse belyst på forskellig måde, herunder om de ledige aktivt søger job, hvor vigtigt arbejdet er for dem, om de reelt tror, at de kan komme i arbejde igen, og hvordan de forholder sig til ledigheden. Disse forhold var væsentlige i de senere analyser, som handlede om de lediges muligheder for at komme i arbejde igen (jf. kapitel 6).

Jobsøgning

Under halvdelen (43%) af de ledige i undersøgelsen angiver, at de inden for de seneste fire uger har søgt erhvervsarbejde. Som forventet er der en stærk sammenhæng mellem de lediges aktuelle beskæftigelsessituation og jobsøgning. Dem, der er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, er mere aktive end dem, der har fået et arbejde – henholdsvis 50% og 27% har søgt erhvervsarbejde i de to grupper inden for de seneste fire uger. De fortsat ledige (dvs. personer, som på undersøgelsestidspunktet enten er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge) kan ikke siges at søge arbejde særlig aktivt, da kun halvdelen har gjort det i de seneste fire uger. Det kan tænkes, at de ledige måske ikke opfatter sig som arbejdsløse, når de er i aktivering og derfor ikke søger arbejde. En anden mulig forklaring er, at de ledige gerne vil afslutte et igangværende aktiveringsforløb, inden de aktivt søger job. De ledige har måske ikke »tid til« at søge job, når de er i aktivering, og der i den situation heller ikke stilles krav dertil fra AF's side.

I den forbindelse er det interessant, at den mest arbejdssøgende gruppe er den lille gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Hele 72% af de 18 personer, der på undersøgelsestidspunktet modtog kontanthjælp, har søgt arbejde inden for de seneste fire uger. Således søger dem, der er faldet ud af dagpengesystemet, mere aktivt arbejde end de forsikrede ledige.

Halvdelen af dem, der overhovedet har søgt arbejde, har søgt 1-2 job inden for de seneste fire uger. Ca. en femtedel har søgt henholdsvis 3-4 og 5-9 job, mens ca. hver tiende har søgt 10 job eller flere.

Sammenlignes de »aktive ledige« – de 374 ledige, der på undersøgelsestidspunktet var i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, og som havde søgt job inden for de seneste fire uger – med de »passive ledige« – de 381 ledige, der på undersøgelsestidspunktet var i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, og som ikke havde søgt job inden for de seneste fire uger – viser der sig markante forskelle. En væsentlig større andel af de »passive ledige« har helbredsproblemer, hvilket måske til dels kan forklare, hvorfor de ikke søger arbejde. Endvidere er der forholdsvis flere blandt de »passive ledige«, der mener, at de har problemer med at klare et arbejde. De »aktive ledige« er generelt mindre tilfredse med deres nuværende livssituation end de »passive ledige«, hvilket stemmer godt overens med, at de førstnævnte netop forsøger at gøre noget for at ændre på deres situation. Det er nemlig ikke »problemer ud over ledighed«, som forklarer denne forskel. Tendensen går snarere i retning af, at de »passive ledige« oftere har problemer ud over ledighed end de »aktive ledige«, men forskellen er ikke signifikant.

Det var forventningen, at de yngre ledige er mere aktive i jobsøgning end de ældre, og at der derfor er flere yngre blandt de »aktive ledige«. Men der er ingen aldersforskel mellem de to grupper. Derimod er der forholdsvis flere mænd blandt de »aktive ledige«. Forholdet mellem de »aktive« og de »passive« ledige er i de to AF-regioner nogenlunde det samme som i hele materialet. I AF-Storstrøm er 51% og i AF-Viborg 48% af de ledige »aktive«.

Indstilling til arbejdet

Næsten to tredjedele af alle giver udtryk for, at de *ønsker at få et arbejde på almindelige vilkår*. Dertil kommer, at yderligere 20% enten ønsker et job en del af året eller et job på særlige vilkår (tabel 4.5). Ca. 7% er ambivalente, dvs. at de enten ikke er sikre på, om de ønsker at få et arbejde, eller at de ikke gør det nu, men måske senere. 9% giver direkte udtryk for, at de ikke længere ønsker at få et arbejde.

Ønsket om arbejde hænger tydeligt sammen med alder, mens der ingen forskel er for mænd og kvinder. Størstedelen af de »aktive ledige« ønsker at få et arbejde på almindelige vilkår, mens de »passive ledige« i flere

tilfælde er usikre eller ikke længere ønsker at få et arbejde. Dem, der melder ud, at de *ikke* ønsker et arbejde, er udelukkende ældre, og primært 50 år eller derover. Derimod er de ambivalente delt op i to grupper, således at dem, der svarer, »er ikke sikker«, ligeledes består af de 50-årige og ældre, hvorimod dem, der svarer »nej, men måske senere« i langt højere grad er de yngre. Desuden synes ønsket om arbejde også at hænge sammen med, om man har taget en erhvervsuddannelse eller ej. Har man ikke en erhvervsuddannelse, er man mere tilbøjelig til ikke at ønske at få et arbejde.

Ca. en tredjedel af de ledige *tror* i maj 2001, *at de kommer i almindeligt arbejde* i løbet af år 2001, og 16%, at det sker i år 2002 eller senere (tabel 4.5). Men samtidig tror godt en femtedel slet ikke på deres muligheder på det ordinære arbejdsmarked, og næsten en tredjedel er usikre. De »aktive ledige« er i højere grad end de »passive ledige« indstillet på, at de kommer i arbejde allerede i år 2001 (38% mod 24%), mens en større andel af de »passive ledige« tror, at det sker i år 2002. Det er overraskende, at også halvdelen af de »aktive ledige« enten slet ikke tror eller er usikre på, at de nogensinde kommer i almindeligt arbejde.

Ikke alle, som ønsker at få et arbejde, tror, at de reelt kommer i arbejde. Godt halvdelen (58%) af de ledige, som angiver, at de ønsker at få et arbejde, tror, at de får et job, mens ca. en femtedel ikke længere tror, at de kan komme i arbejde, og en fjerdedel er usikre.

I den forbindelse er det endvidere interessant at se nærmere på, hvad der karakteriserer de 184 personer, der *slet ikke* tror, at de på et eller andet tidspunkt kommer i almindeligt arbejde (jf. tabel 4.5). Det viser sig, at andelen af kvinder og mænd er den samme som i hele målgruppen, men at gruppen næsten udelukkende består af ældre ledige, idet 89% er 50 år eller derover. Andelen af 55-59-årige er 60%. Flere har helbredsproblemer, hvilket er forventet på grund af gruppens alderssammensætning. Endvidere er gruppen karakteriseret ved at have været relativt længe i aktivering i løbet af de seneste fem år. På trods af, at disse ledige ikke længere tror, at de kommer i arbejde, angiver størstedelen fortfærende, at det er vigtigt for dem at have et arbejde.

To tredjedele af de ledige *tror, at deres hverdag ville være bedre*, hvis de havde almindeligt arbejde. Samtidig er der næsten en tredjedel, som ikke synes, at det gør en forskel, om de havde et arbejde (tabel 4.5). Enkelte synes endda, at deres hverdag ville være dårligere, hvis de havde et almin-

deligt arbejde, dvs. at de under ingen omstændigheder savner at have et almindeligt arbejde. Størstedelen af disse i alt 56 mennesker er for tiden i aktivering. Der er en tendens til, at mænd i højere grad end kvinder mener, at deres hverdag ville være bedre, hvis de havde arbejde, mens kvinderne ikke mener, at det ville ændre på noget. Endvidere har alder i høj grad betydning for, hvorledes de ledige vurderer arbejdets potentielle betydning for deres hverdag. De yngre giver udtryk for, at et ordinært arbejde ville forbedre deres hverdag, mens de ældre i højere grad har den opfattelse, at det ikke ville gøre den hverken bedre eller dårligere. Endelig mener en betydelig større andel af de »aktive ledige«, at det vil være en fordel at have et arbejde (jf. tabel 4.5).

Tabel 4.5 Jobsøgning og indstilling til arbejdet

	De aktive ledige (n=374)		De passive ledige (n=381)		Alle (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Jobsøgning inden for de seneste 4 uger</i>						
Ja	374	100	-	-	479	43
Nej	-	-	381	100	635	57
<i>Ønsker at få et arbejde</i>						
Ja, på almindelige vilkår	250	73	200	58	589	64
Ja, men en del af året/med særlige vilkår	54	16	68	19	182	20
Er ikke sikker/ikke nu	17	5	38	11	70	7
Nej, ikke længere	20	6	42	12	80	9
<i>Tror du, at du kommer i almindeligt arbejde?¹</i>						
Ja, inden sommeren 2001	33	10	18	6	87	10
Ja, senere i 2001	89	28	55	18	193	23
Ja, i 2002	20	6	37	12	82	10
Ja, men efter 2002	7	2	32	10	54	6
Nej	76	24	81	26	184	22
Ved ikke	96	30	86	28	244	29
<i>Bedre eller dårligere hverdag, hvis havde arbejde</i>						
Bedre	333	73	318	57	681	65
Hverken bedre eller dårligere	112	25	198	35	320	30
Dårligere	11	2	42	8	56	5

1 »Alle« omfatter her ikke de personer, der er kommet i ordinært arbejde.

Indstilling til ledighed

70% af alle giver udtryk for, at de på en eller anden måde oplever ubehag ved at være uden arbejde (tabel 4.6). De bryder sig enten ikke om at være arbejdsløse eller havde ikke forestillet sig, at det skulle ske for dem selv. Alt i alt oplever de ledige det som vigtigt at have et arbejde. Ca. 15% har ikke en klar holdning til disse tre spørgsmål, mens næsten 15% ikke synes at opleve arbejdsløsheden som problematisk for dem selv, eller arbejdet som særligt vigtigt for dem selv (jf. tabel 4.6).

Der er ikke forskel på kønnene i dette spørgsmål, men derimod er der en tendens til, at det er de ældre, der ikke oplever arbejdsløsheden som problematisk. Dette harmonerer med, at det også er dem, der har været ledige længe, og som betydeligt sjældnere end yngre tror, at de kommer i arbejde igen. Det er i højere grad de »aktive ledige«, som oplever ledigheden som problematisk, og som anser det for vigtigt at have et arbejde.

Tabel 4.6 Indstilling til ledighed

	De aktive ledige (n=374)		De passive ledige (n=381)		Alle (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Jeg havde overhovedet ikke forestillet mig, at jeg kunne blive langvarigt arbejdsløs</i>						
Enig	271	75	229	64	778	70
Hverken enig eller uenig	47	13	80	23	200	18
Uenig	42	12	47	13	126	12
<i>Jeg bryder mig ikke om at være arbejdsløs</i>						
Enig	262	73	237	65	796	71
Hverken enig eller uenig	58	16	57	16	162	15
Uenig	41	11	69	19	159	14
<i>Det er meget vigtigt for mig at have et arbejde</i>						
Enig	265	73	232	64	804	72
Hverken enig eller uenig	49	14	72	20	164	15
Uenig	49	13	56	16	147	13

Til rådighed for arbejdsmarkedet

Ved beskrivelsen af rådighed for arbejdsmarkedet anvendes sædvanligvis tre indikatorer – ønske om at arbejde, have søgt aktivt arbejde inden for de seneste fire uger og være parat til at begynde på nyt arbejde inden for to

uger. AKF's spørgeskema indeholdt ikke det sidstnævnte aspekt, og derfor blev rådighed for arbejdsmarkedet analyseret på grundlag af de to førstnævnte forhold. Det viste sig, at 250 personer, svarende til 36% af dem, der er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, ønsker et arbejde på almindelige vilkår og samtidig aktivt har søgt arbejde. Medtages dem, der ønsker et fast arbejde en del af året eller et job på særlige vilkår, er 44% af de ledige til rådighed for arbejdsmarkedet. Som det fremgår af tabel 4.5, er der mange, som ikke aktivt søger job, selv om de giver udtryk for, at de ønsker at få et arbejde. Som nævnt før, kan det bl.a. skyldes, at de ikke prioriterer jobsøgning, når de er i gang med aktivering. Dette er i overensstemmelse med, at forholdsvis mange af de »passive ledige« tror, at de kommer i arbejde tidligst i år 2002 (jf. tabel 4.5).

4.3 **Beskæftigelsessituation på undersøgelsestidspunktet**

Målgruppen er i høj grad kendetegnet ved på undersøgelsestidspunktet at være ledige. Således er to tredjedele ledige (i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge), mens en femtedel er aktive, dvs. i arbejde eller under uddannelse (jf. tabel 4.7). De resterende 13% er en blandet gruppe bestående af fx kontanthjælpsmodtagere, sygemeldte (både fra beskæftigelse og ledighed), hjemmegående, selvstændige eller medhjælpende ægtefælle samt personer, som ikke har angivet deres aktuelle hovedbeskæftigelse. De enkelte grupper er antalsmæssigt så små – fx er der kun 18 personer, der modtager kontanthjælp – at analyserne i kapitel 5 og 6 hovedsageligt handler om dem, der er kommet i arbejde (de beskæftigede, n=157) og de fortsat ledige (personer, som er på arbejdsløshedsdagpenge eller i aktivering, n=788).

Kun 13% af alle har fået et helt ordinært arbejde, og 2% er under ordinær uddannelse uden støtte fra AF. De øvrige aktive består af ansatte i servicejob (3%), ansatte på særlige vilkår i skåne- eller fleksjob (1%) og voksenlærlinge (1%). Der er ingen nævneværdig forskel mellem de to AF-regioner med hensyn til, hvor stor en del der er kommet i arbejde og hvor mange der fortsat er ledig, jf. tabel 4.7. Også andelen af de ledige, som er under ordinær uddannelse, og som er voksenlærlinge, ansat i servicejob eller ansat i fleks- eller skånejob, er på samme niveau i de to AF-regioner.

I sammenligning med andre undersøgelser er resultatet noget kontroversielt. I Arbejdsministeriets analyse (Arbejdsministeriet 2001) havde 27% af de ledige med tre års forudgående ledighed kommet i ordinært arbejde i løbet af en ni måneders observationsperiode (fra udgangen af år 1999 til september 2000) mod 13% i AKF's materiale i løbet af 5-6 måneders observationsperiode (fra udgangen af år 2000 til maj-juni 2001). Det kan tænkes, at de ledige i Arbejdsministeriets materiale i højere grad end i AKF's materiale var i farezonen for at falde ud af dagpengesystemet og havde skaffet sig et job. De ledige i AKF's materiale repræsenterer i højere grad ledige, som ikke er i slutningen af deres treårige aktiveringsperiode, og som måske derfor ikke aktivt søger arbejde. Det skal nemlig bemærkes, at der i AKF's materiale er betydeligt flere, som på undersøgelsestidspunktet er i aktivering sammenlignet med Arbejdsministeriets undersøgelse (51% mod 23%) og tilsvarende færre i gruppen »arbejdsløse på dagpenge« (16% mod 26%). Både AKF's analyse (jf. afsnit 4.2) og tidligere undersøgelser viser, at relativt mange ledige er passive i forhold til jobsøgning, når de er i gang med aktivering.

Tabel 4.7 Beskæftigelsessituation på undersøgelsestidspunktet

Beskæftigelsessituation	AF- Storstrøm (n= 772)		AF-Viborg (n= 403)		I alt (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ordinært arbejde	97	13	60	16	157	13
Under ord. uddannelse	18	2	9	2	27	2
Voksenlærling	10	1	3	1	13	1
Ansæt i servicejob	24	3	10	3	34	3
Ansæt på særlige vilkår (fleks/skånejob)	4	1	3	1	7	1
I aktivering gennem AF	402	54	201	53	603	51
Arbejdsløs på dagpenge	126	17	59	15	185	16
På kontanthjælp	17	2	1	1	18	2
Sygemeldt	29	4	19	5	48	4
Andet	23	3	13	3	83	7

De ledige, som har fået arbejde, har haft det (relativt) kortvarigt, og det vides ikke, om der er tale om en længerevarende ansættelse. Der er dog visse tegn på, at flere har fået en god chance for at få fodfæste på arbejdsmarkedet, da 72% af dem, der er kommet i ordinær beskæftigelse, forventer at kunne beholde deres arbejde de kommende seks måneder. Dem, der

regner med at kunne beholde deres arbejde, er i flere henseender bedre stillede end dem, der er usikre på, om de kan beholde deres nuværende job. De har fx mere sjældent problemer med helbred, økonomi og det personlige liv, de har været ledige i kortere tid i de seneste fem år, og de har oftere en omgangskreds, hvor de fleste har arbejde.

Hvem er kommet i arbejde, og hvem er fortsat ledig?

Sammenlignes de ledige, som er kommet i arbejde, med dem, der på undersøgelsestidspunktet stadigvæk var ledige (enten i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge), viser der sig forskelle mellem de to grupper både med hensyn til baggrundsfaktorer og indstilling til arbejdet og ledigheden (jf. tabel 4.8).

Der er en stærk sammenhæng mellem alder og beskæftigelsessituation. En forholdsvis større andel af de yngre er i ordinært arbejde – eller under ordinær uddannelse – i forhold til ældre, der i højere grad er i aktivering eller modtager arbejdsløshedsdagpenge. Der er også en tydelig tendens til, at dem, der er kommet i arbejde, er helbredsmæssigt bedre stillede end dem, der fortsat er ledige (tabel 4.8).

Uddannelse – hverken skoleuddannelsens længde eller om man har fuldført en erhvervsuddannelse – spiller derimod ikke en særlig stor eller entydig rolle. Men der er en sammenhæng mellem ledighedens længde og beskæftigelsessituation. Jo længere tid man har været ledig i sit liv, desto mindre er sandsynligheden for at være kommet i ordinært arbejde. Samtidig synes arbejdserfaringens længde kun til et vist punkt at have en positiv betydning for beskæftigelsesmuligheder. Dette skyldes, at dem med en lang erhvervs erfaring er ældre, og mulighederne for at finde en placering på arbejdsmarkedet falder tydeligt med alderen. Ses arbejdserfaringerne i de seneste fem år, har flere i gruppen »ordinært arbejde« været beskæftiget i mindst to år af de fem, og der er betydeligt flere blandt de fortsat ledige, som slet ikke har haft arbejde på almindelige vilkår i løbet af de seneste fem år (tabel 4.8).

Hvad angår indstilling til arbejdet, finder forholdsvis flere i gruppen »ordinært arbejde« sammenlignet med gruppen »fortsat ledig« det meget vigtigt at have et arbejde (tabel 4.8). I den sammenhæng viser det sig, at den største andel af dem, der finder det meget vigtigt at have et arbejde, er blandt dem, der er under ordinær uddannelse – dvs. at denne gruppe mest tydeligt stræber efter at få et arbejde.

Tabel 4.8 Sammenligning mellem de beskæftigede og de fortsat ledige i udvalgte variabler

	I ordinært arbejde (n= 157)		Fortsat ledig ¹ (n= 788)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Alder</i>				
Under 30 år	14	10	32	4
30-39 år	46	31	136	18
40-49 år	38	26	150	20
50 år eller derover	48	33	429	58
<i>Problemer med helbredet</i>				
I stort eller noget omfang	30	20	263	35
Ikke særligt	29	19	186	25
Slet ikke	93	61	293	40
<i>Hvor længe almindeligt beskæftiget i de seneste 5 år</i>				
Slet ikke	11	8	234	32
Under 6 mdr.	24	17	80	11
6-12 mdr.	44	30	165	23
Ca. 2 år	37	25	164	22
Ca. 3 år eller derover	29	20	86	12
<i>Det er meget vigtigt for mig at have et arbejde</i>				
Helt eller delvis enig	129	88	518	69
Hverken enig eller uenig	11	8	122	16
Helt eller delvis uenig	6	4	111	15
<i>Arbejdsløse bør kunne være i fred, og det offentlige skal ikke kunne forlange, at de deltager i uddannelse, jobtræning og aktivering</i>				
Enig	37	26	276	37
Hverken enig eller uenig	26	18	109	15
Uenig	81	56	360	48

1 Omfatter de personer, som på undersøgelsestidspunktet er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge.

5 Lediges erfaringer med aktivering og AF

5.1 Deltagelse i aktivering

Et af kriterierne ved udvælgelsen af de langtidsledige til undersøgelsen var, at de for nyligt havde afsluttet et aktiveringstilbud (jf. afsnit 3.1). Imidlertid angav kun 94% af de ledige i spørgeskemaet, at de har deltaget i aktivering inden for de seneste 5 år. Det vil sige, at 65 personer hævder, at det har de ikke, selv om de ifølge registeroplysninger har afsluttet et aktiveringstilbud siden 1. juli 2000 (jf. afsnit 3.1). Der kan være flere grunde til, at nogle ikke selv mener at have deltaget i aktivering, selv om der er gode grunde til at antage, at de har gjort det.¹ Vi har valgt at tage denne gruppe på 65 personer med i analyserne på trods af den usikkerhed, der er behæftet med vedrørende aktivering. Dette skyldes, at det ikke har været muligt at vurdere, hvad der ligger til grund for deres afvisning af at have deltaget i aktivering.²

Type af aktivering

De ledige blev bedt om at angive, hvilke aktiveringstilbud de havde deltaget i inden for *de seneste fem år*. De kunne vælge mellem fire tilbud – vejledningsforløb, kursus eller uddannelse, ansættelse på offentlig virksomhed med tilskud (jobtræning) og ansættelse i privat virksomhed med tilskud (arbejdspraktik, jobtræning). I den forbindelse skal det bemærkes, at kategorierne »vejledningsforløb« og »kursus eller uddannelse« ikke fremtræder som entydige. Det tyder på, at de ledige i flere tilfælde har placeret tilbud, som af AF-systemet måske snarere betegnes som vejledningsforløb, under »kursus eller uddannelse«. Det kan nemlig forventes, at flere end 45% af de ledige (jf. tabel 5.1) har været gennem et vejledningsforløb som led i deres aktivering.

Generelt er »kursus eller uddannelse« en bred betegnelse og kan dække

over både helt korte kurser og længerevarende erhvervsrettede kurser eller deciderede uddannelser som fx uddannelse som social- og sundhedshjælper. Det viser sig, at kursus eller uddannelse bliver benyttet som aktiveringstilbud i lige høj grad for ledige med en længerevarende erhvervsuddannelse og for ledige med kortvarige erhvervsuddannelser.

Som det fremgår af tabel 5.1, er det typisk, at aktiveringen har bestået af flere typer indsats og typisk af kursus eller uddannelse og/eller jobtræning i offentligt regi. 42% af de ledige har deltaget i kursus eller uddannelse, eventuelt kombineret med et vejledningsforløb. Derudover har 37% af de ledige gennemført *både* kursus eller uddannelse og jobtræning på en offentlig virksomhed, og yderligere 15% har været i offentlig jobtræning, eventuelt kombineret med et vejledningsforløb. I alt har 81% af de ledige i undersøgelsen erfaringer med kursus eller uddannelse, og 52% med jobtræning i offentligt regi.

Det mindst anvendte aktiveringstilbud er det, som ifølge flere tidligere undersøgelser giver de bedste resultater, hvad angår ordinær beskæftigelse, nemlig jobtræning eller arbejdspraktik i privat virksomhed. Kun 3% af de ledige angiver, at de har været i arbejdspraktik eller jobtræning i en privat virksomhed, hvilket er meget få sammenlignet med, at i alt 52% af de ledige har været i jobtræning i en offentlig virksomhed.

Det *seneste* aktiveringstilbud, som de ledige i undersøgelsen havde deltaget i, var næsten for halvdelens vedkommende (46%) kursus eller uddannelse. Ca. en tredjedel havde været i jobtræning i offentligt regi. Hver tiende ledige havde deltaget i vejledningsforløb, og 6% havde været i jobtræning eller arbejdspraktik i privat regi. Enkelte ledige havde ikke specificeret, hvad de havde deltaget i:

– Kursus eller uddannelse	46 pct.
– Jobtræning på offentlig virksomhed	34 pct.
– Vejledningsforløb	11 pct.
– Arbejdspraktik eller jobtræning på privat virksomhed	6 pct.
– Andet	3 pct.

Endvidere viser der sig *regionale forskelle* i aktiveringsindsatsen mellem AF-Storstrøm og AF-Viborg. I AF-Storstrøm har forholdsvis flere ledige deltaget alene i kursus/uddannelse eller vejledning end i AF-Viborg (51% mod 35%), mens jobtræning både i offentligt og i privat regi er et hyppigere

benyttet tilbud i AF-Viborg end i AF-Storstrøm. Henholdsvis 57% i AF-Viborg og 48% i AF-Storstrøm har deltaget i offentlig jobtræning, og 8% og 1% i privat jobtræning. Indsatsen synes i AF-Viborg at være mere arbejdsmarkedsrettet, mens indsatsen i AF-Storstrøm synes at være mere generel og af afklarende karakter. Forskellen afspejler måske snarere forskellige »rammebetingelser« i de to regioner, herunder forskelligt arbejdsmarked end et bestemt strategisk valg mellem forskellige former for indsats.

Tabel 5.1 Type af aktiveringstilbud, som de ledige har deltaget i i løbet af de seneste fem år, fordelt på AF-region

Aktiveringstilbud	AF-Storstrøm (n=772)		AF-Viborg (n=403)		I alt (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Kursus eller uddannelse	128	21	119	35	247	26
Vejledningsforløb, kursus/uddannelse og offentlig jobtræning	192	32	-	-	192	21
Vejledning og kursus/uddannelse	151	25	-	-	151	16
Kursus/uddannelse og offentlig jobtræning	-	-	145	43	145	16
Ansættelse på offentlig virksomhed med tilskud (jobtræning)	42	7	48	14	90	10
Vejledningsforløb og offentlig jobtræning	50	9	-	-	50	5
Vejledningsforløb	28	5	-	-	28	3
Kursus/uddannelse og arbejdspraktik/jobtræning på privat virksomhed	-	-	22	7	22	2
Arbejdspraktik/jobtræning på privat virksomhed med tilskud	8	1	4	1	12	1
I alt ¹	599	100	338	100	937	100
<i>Tid i aktivering</i>						
- 12 mdr.	216	34	115	34	331	34
13-24 mdr.	212	33	112	33	324	33
25-36 mdr.	128	20	71	21	199	20
over 36 mdr.	84	13	40	12	124	13

1 Alle, som har haft vejledningsforløb, har deltaget i kursus/uddannelse eller har været til jobtræning på offentlig eller privat virksomhed, og alle kombinationer af disse fire aktiveringstilbud, hvor der er minimum 20 deltagere.

Antal aktiveringsforløb

Ud over deltagelse i forskellig type aktivering havde flere ledige haft samme type tilbud flere gange. Det gælder især for kursus eller uddannelse: en tredjedel af de ledige i undersøgelsen har deltaget i kursus eller uddannelse én gang, en tredjedel to gange og en tredjedel tre eller flere gange (12% mindst fem gange) i de seneste fem år. Ca. halvdelen af de ledige har været gennem flere end et vejledningsforløb. Godt en tredjedel af de ledige har været flere gange i jobtilbud på en offentlig virksomhed, mens det er typisk, at den ledige kun får tilbudt jobtræning på en privat virksomhed én gang.

Tid i aktivering

Med hensyn til *varigheden af aktivering* inden for de seneste fem år fordeler de ledige sig lige fra få måneder og op til flere år. Ifølge de lediges egen rapportering har en tredjedel været i aktivering højst et år, godt halvdelen 1-3 år (13-36 måneder) og godt 10% over tre år. Der er en tendens til, at mændene generelt har været aktiveret kortere tid end kvinderne i de seneste fem år, fx har forholdsvis flere mænd end kvinder været aktiveret højst et år (41% mod 31%). Det er i overensstemmelse med, at mændene i højere grad end kvinderne har haft arbejde i løbet af de seneste fem år (jf. afsnit 4.1). De ledige, der har været aktiveret længere end tre år, er hovedsageligt 50 år og derover, hvilket stemmer overens med, at jo ældre man er, jo mindre har man været ansat på almindelige vilkår inden for de seneste fem år.

Endvidere viser det sig, at der *ikke* er forskel på de »aktive ledige« og de »passive ledige« i forhold til, hvor længe de har været i aktivering i de seneste fem år. Derimod er der en tendens til, at en større andel af de beskæftigede har været kortere tid i aktivering (op til 24 mdr.), mens der er flere fortsat ledige (dem, der er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge), der har været aktiveret over to år.

5.2 Udbytte af og holdninger til aktivering

Aktiveringens primære formål er at forbedre de lediges muligheder for at blive beskæftiget. Som det fremgik af afsnit 5.1, er de hovedsagelige former for indsats jobtræning – en direkte arbejdsmarkedsrettet indsats – og uddan-

nelse, som kan være kompetencegivende og dermed give nye jobmuligheder. Når de ledige vurderer deres udbytte af aktiveringen, bygger vurderingerne derfor alt overvejende på erfaringerne med disse to typer aktivering, idet den seneste aktivering for ca. 80% af de ledige i undersøgelsen har bestået af et af disse to tilbud. I følgende beskrives, hvordan de ledige vurderer aktiveringstilbudenes betydning for deres beskæftigelsesmuligheder og afklaring i forhold til fremtiden, og hvordan de vægter mulige positive og negative aspekter ved den aktivering, som de har erfaringer med.

Betydning for beskæftigelsesmuligheder og afklaring i forhold til fremtiden

Generelt giver de langtidsledige en forholdsvis negativ vurdering af aktiveringens *betydning for deres beskæftigelsesmuligheder*. Hele 40% vurderer, at det seneste aktiveringstilbud ikke har haft positivt udbytte i denne henseende, og yderligere 16% mener, at dette kun i ringe grad er tilfældet (jf. tabel 5.2). Godt hver tredje ledig synes, at aktiveringen mindst i nogen grad har forbedret deres muligheder for beskæftigelse. Ca. 10% af de ledige har ikke taget stilling til spørgsmålet.

Ganske overraskende er de »passive ledige« mere tilfredse med aktivering i den forstand, at de oftere end de »aktive ledige« synes, at aktiveringen har givet dem bedre beskæftigelsesmuligheder. Dem, der er kommet i arbejde, fordeler sig stort set i to lige store grupper. Den ene er positiv og den anden negativ i forhold til aktiveringens beskæftigelseseffekt (tabel 5.2).

Et af formålene med aktivering er endvidere, at den ledige gennem vejledning, uddannelse og konkret jobtræning kan få mere *afklaring* med hensyn til, hvad han eller hun selv ønsker, hvilket burde gøre jobsøgningen mere målrettet og systematisk og placeringen på arbejdsmarkedet mere realistisk. Langt fra alle ledige har ifølge deres egen vurdering behov for afklaring, idet godt halvdelen af dem hævder, at de hele tiden har vidst, hvad de vil (tabel 5.2). Knap en tredjedel er af den opfattelse, at aktiveringen har givet mere afklaring i forhold til, hvad de ønsker af fremtiden. Små 20% af de ledige ved enten stadigvæk ikke, hvad de vil, eller er mindre afklarede end forud for deres seneste aktiveringstilbud.

Også her er der en tendens til, at de »passive ledige« giver en mere

positiv vurdering end de »aktive ledige« og dem, der er kommet i arbejde. Dermed synes de »passive ledige« at tillægge aktiveringsindsatsen en større betydning end de to andre grupper.

Tabel 5.2 Har det seneste aktiveringstilbud haft betydning for beskæftigelsesmuligheder og fremtidsplaner?

	De beskæftigede (n=157)		De aktive ledige (n=374)		De passive ledige (n=381)		Alle (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Tror du, at det seneste aktiveringstilbud har forbedret dine beskæftigelsesmuligheder?</i>								
Ja, i høj grad	35	24	44	12	67	19	175	16
Ja, i nogen grad	25	17	64	18	75	21	204	19
Kun i ringe grad	14	9	70	20	56	16	177	16
Nej, slet ikke	64	43	150	42	120	33	424	40
Ved ikke	10	7	27	8	41	11	97	9
<i>Er du i dag mere afklaret om, hvad du ønsker af fremtiden, end du var forud for dit seneste aktiveringstilbud?</i>								
Ja, jeg er mere afklaret	37	26	98	28	125	36	325	31
Det er uændret, jeg har hele tiden vidst, hvad jeg vil	92	63	192	54	168	48	550	52
Det er uændret, jeg ved stadig ikke, hvad jeg vil	9	6	25	7	40	12	101	10
Nej, jeg er mindre afklaret	7	5	38	11	14	4	75	7

Positive og negative erfaringer

De ledige blev bedt om at angive eventuelle positive og negative erfaringer med deres seneste aktiveringstilbud (jf. tabel 5.3). Som det fremgår af tabellen, var det muligt at angive flere svar, og de ledige, der har taget stilling til spørgsmålet, har i gennemsnit givet 2,2 svar. Procentandelene er beregnet i forhold til alle ledige, der deltog i undersøgelsen (1.175 personer), og de giver først og fremmest udtryk for, hvordan de ledige vurderer de forskellige aspekter i forhold til hinanden. Det viste sig, at aktiveringen socialt set har en stor betydning, og at den også relativt ofte har betydning på det personlige plan i og med, at den kan opbygge selvtillid og give indsigt i egne stærke og svage sider. Fagligt set synes aktiveringen at have haft en positiv betydning i de tilfælde, hvor den har givet færdigheder på et

nyt fagområde. Derimod får kendskab til henholdsvis jobsøgnings- og uddannelsesmuligheder og læring inden for eget fagområde relativt lave vurderinger.

Tabel 5.3 Positive og negative erfaringer med det seneste aktiveringstilbud¹

Positive erfaringer	Andel, der har svaret bekræftende på spørgsmålet	Antal personer
Fik kendskab til uddannelsesmuligheder	16	182
Fik bedre kendskab til jobsøgningsmuligheder	11	130
Blev klar over, hvilket arbejde jeg kunne tænke mig	19	223
Lærte noget nyt inden for mit fagområde	16	189
Lærte et nyt fag/fagområde at kende	35	408
Fik mere indsigt i mine stærke og svage sider	24	281
Fik mere selvtillid	26	303
Det var rart at have daglig kontakt med andre mennesker	56	662
Ingen positive erfaringer	16	190
Negative erfaringer	Andel	Antal
Det interesserede mig ikke	10	112
Det byggede ikke på mine tidligere erfaringer	11	129
Havde svært ved at klare det	5	60
Lærte ikke noget	14	160
Blev mere usikker på, hvilket arbejde/uddannelse jeg kunne tænke mig	4	41
Det havde ikke noget med mine erhvervsønsker at gøre	18	206
Ingen negativ erfaring	49	577

1 Det var muligt at angive flere svar, og hver ledig har givet i gennemsnit 2,2 svar. Procentandelen i tabellen er beregnet i forhold til alle ledige i undersøgelsen (1.175 personer), og de giver udtryk for, hvordan de ledige vurderer de forskellige aspekter i forhold til hinanden.

Hvad angår negative erfaringer med aktivering, er de ledige oftest kritiske over for, at aktiveringen ikke havde noget med deres erhvervsønsker at gøre. Kun i få tilfælde er det de lediges egen opfattelse, at de havde svært ved at gennemføre aktiveringen.

Holdninger til aktivering

Når der spørges til de enkelte aspekter ved aktiveringen, er andelen af de ledige, som giver udtryk for negative erfaringer, betydeligt mindre sammenlignet med positive erfaringer (tabel 5.3). Ca. halvdelen af de ledige svarer direkte, at de ingen negative erfaringer har med aktiveringen, mens 16% af de ledige slet ikke har haft positive erfaringer. Det kan også forventes, at

den generelle holdning til aktivering blandt de ledige er overvejende positiv eller neutral, selv om der samtidig er tegn på, at en ikke helt ubetydelig andel af de ledige er kritisk i forhold til aktivering.

Set i forhold til hele materialet er det en tredjedel, som angiver, at deres seneste aktiveringstilbud har betydet, at de helst vil være fri for aktivering i fremtiden (tabel 5.4). Endvidere mener godt en tredjedel af de ledige i undersøgelsen, at arbejdsløse bør kunne *være i fred* uden krav om aktivering, mens halvdelen af de ledige er tilhængere af aktivering. 15% tager hverken stilling for eller imod (tabel 5.4). Holdningen »arbejdsløse bør kunne være i fred« er noget stærkere blandt de »passive ledige« end de »aktive ledige«, og den er mindst udpræget blandt dem, der er kommet ud af ledigheden til ordinær beskæftigelse. Endvidere er den kritiske holdning noget hyppigere blandt mænd end kvinder og blandt personer uden erhvervsuddannelse. Det tyder også på, at hvis den ledige har været gennem megen aktivering, vil man helst være fri for at deltage mere. Holdningen kan derfor fortolkes som en protest eller frustration blandt dem, der har været »udsat« for megen aktivering tilsyneladende uden resultat. Dette generelle holdningsspørgsmål er det eneste, hvor de »passive ledige« er mere kritiske end dem, der er kommet i arbejde, og dem, der aktivt søger job.

Tabel 5.4 Holdninger til aktivering

	De beskæftigede (n=157)		De aktive ledige (n=374)		De passive ledige (n=381)		Alle (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Har din deltagelse i aktivering betydet, at du helst vil være fri for at deltage i aktivering i fremtiden?</i>								
Ja	58	37	144	39	136	36	428	36
Nej	51	33	121	32	104	27	339	29
Ikke taget stilling til spørgsmålet	48	30	109	29	141	37	408	35
<i>Arbejdsløse bør kunne være i fred, og det offentlige skal ikke kunne forlange, at de deltager i uddannelse, jobtræning og aktivering?</i>								
Helt eller delvis enig	37	26	124	34	139	39	391	35
Hverken enig eller uenig	26	18	44	12	62	17	167	15
Helt eller delvis uenig	81	56	193	54	157	44	549	50

Udbytte af aktivering set i forhold til type af aktivering og tid i aktivering

Tiden i aktivering har indflydelse på, hvorvidt de ledige ønsker at få et arbejde, og om de tror, at de kommer i arbejde. Sammenhængen viser sig ved, at jo kortere tid man har været i aktivering, jo større er sandsynligheden for, at man ønsker et arbejde på almindelige vilkår. Omvendt gælder det, at jo længere tid man har været i aktivering, jo større er sandsynligheden for, at man »kun« ønsker et job en del af året eller på særlige vilkår, eller at man slet ikke længere ønsker at få et arbejde. For dem, der ønsker et arbejde, gælder, at jo kortere tid de har været aktiveret, jo hurtigere forventer de også at de komme i arbejde igen. Jo længere tid man har været aktiveret, jo større er tendensen til at være i tvivl eller skeptisk i forhold til nogensinde at få et arbejde.

Endvidere synes tendensen til, at jo kortere tid man har været i aktivering, jo større er sandsynligheden for, at man ønsker et arbejde på almindelige vilkår, at hænge sammen med et andet forhold. Det viser sig nemlig, at jo længere tid man har været i aktivering, jo større er ønsket om at få et bestemt aktiveringstilbud i fremtiden. Det kan tænkes, at der her gælder den samme mekanisme som i forhold til arbejde. I takt med ledighedens længde – og efter man har prøvet forskellige aktiveringstilbud – bliver man måske mere selektiv i forhold til, hvad man ønsker at deltage i.

Tiden i aktivering har ikke en tydelig sammenhæng med, i hvor høj grad de ledige mener, at det seneste aktiveringstilbud har forbedret deres beskæftigelsesmuligheder – måske bortset fra, at dem, der har været aktiveret enten i kort tid eller meget længe, synes at være mest skeptiske over for aktiveringens betydning for deres beskæftigelsesmuligheder. Der er også en tendens til, at disse to grupper oftere end andre gerne vil være fri for aktivering.

Samme tendenser gør sig i store træk gældende for *antallet af aktiveringsforløb* i de seneste fem år, hvilket er forståeligt, idet tid i aktivering og antal forløb er tæt relaterede. Det vil sige, at en mere omfattende »aktiveringskarriere« synes at påvirke de lediges udbytte af aktivering i en negativ retning. Særlig markant er tendensen i forhold til, om de ledige selv tror, at de kan komme i arbejde igen.

Der findes ingen klar tendens mellem *typen af aktiveringstilbud* og de lediges vurderinger af udbyttet af aktivering. Det vil sige, at det ikke er muligt ud fra de lediges vurderinger at konkludere, at bestemte typer tilbud

er mere succesfulde end andre. Det skyldes formodentlig, at tilbudene inden for den samme kategori – fx »kursus eller uddannelse« – både kan være vidt forskellige, og de kan opleves forskelligt afhængigt af den enkelte lediges behov og forudsætninger.

5.3 **Kontakten med AF**

AF's indsats over for ledige er overvejende rettet mod at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder gennem vejledning og rådgivning samt forskellige former for aktivering. Kun få ledige i undersøgelsen har den erfaring, at AF – eller a-kassen – har henvist dem til ordinært arbejde. 85% af alle siger, at dette ikke er sket. På denne baggrund er det ikke overraskende, at over halvdelen af de ledige opfatter AF's indsats for at finde ordinært arbejde som dårlig. Svaret kan tages som udtryk for en frustration over for en utilfredsstillende situation – at man ikke kan finde et job i en længere periode, og at man i stedet for at få et job skal aktiveres. En betydelig del af de ledige synes imidlertid at have forståelse for, at AF står foran en svær opgave, og derfor svarer de »ved ikke« i stedet for at give en karakter for AF's indsats for at finde ordinært arbejde.

Vejledning og rådgivning

De ledige blev bedt om at angive, *hvorvidt de har modtaget vejledning og rådgivning* fra AF eller a-kassen vedrørende henholdsvis uddannelsesmuligheder og jobsøgning eller beskæftigelsesmuligheder (jf. tabel 5.5). Derudover skulle de give en vurdering af, om de har oplevet vejledningen som tilstrækkelig. Det viste sig, at en betydelig del af de ledige *ikke* synes, at de har fået vejledning fra AF eller a-kassen – i forhold til uddannelsesmulighederne godt en tredjedel og i forhold til jobsøgning og beskæftigelsesmulighederne næsten halvdelen. Det kan dog tænkes, at en del af de ledige har svaret nej på spørgsmålet, fordi de *ikke oplever*, at vejledningen har været tilstrækkelig. Generelt har de ledige betydeligt oftere modtaget vejledning og rådgivning fra AF end fra a-kassen. Endvidere skal det bemærkes, at der ikke er forskelle mellem de »aktive ledige« og de »passive ledige« – eller de beskæftigede og de fortsat ledige – i forhold til, hvor stor en andel der har modtaget vejledning og rådgivning (tabel 5.5). Dette er ganske væsent-

ligt, idet vurderingerne af nytten af vejledningen er forskellige i disse fire grupper.

Tabel 5.5 De lediges vurdering af vejledning og rådgivning fra AF og a-kassen

Vejledning og rådgivning inden for de seneste to år	De beskæftigede (n=157)		De aktive ledige (n=374)		De passive ledige (n=381)		Alle (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Modtaget vejledning og rådgivning om uddannelsesmuligheder¹</i>								
– fra AF?	78	50	166	44	178	47	545	47
– fra a-kassen?	22	14	57	15	62	16	182	16
– fra ingen af dem	59	38	152	41	143	38	435	37
<i>Modtaget vejledning og rådgivning om jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder¹</i>								
– fra AF?	59	38	131	37	130	38	401	37
– fra a-kassen?	27	17	70	20	62	18	189	18
– fra ingen af dem	71	45	157	43	153	44	480	45
<i>Var vejledning vedr. uddannelsesmuligheder tilstrækkelig?</i>								
– fra AF?								
Ja	54	38	130	38	150	45	432	41
Nej	90	62	210	62	184	55	615	59
– fra a-kassen?								
Ja	32	25	82	28	108	38	285	32
Nej	96	75	213	72	173	62	611	68
<i>Var vejledning vedr. jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder tilstrækkelig?</i>								
– fra AF?								
Ja	48	34	121	35	145	44	401	38
Nej	95	66	223	65	188	56	644	62
– fra a-kassen?								
Ja	37	29	85	28	107	38	294	32
Nej	92	71	219	72	175	62	613	68

1 Nogle har modtaget vejledning og rådgivning både fra AF og a-kassen, og derfor kan tallene give mere end 100 pct.

Hvad angår *vejledningens omfang*, mener ca. 40% af de ledige, at vejledningen om uddannelsesmulighederne samt om jobsøgning og beskæftigelsesmulighederne fra AF har været tilstrækkelig, og ca. 30%, at dette gælder for den vejledning, som de fik fra a-kassen. Der er en systematisk tendens til,

at de »passive ledige« giver den mest positive vurdering af vejledningen, såvel fra AF og fra a-kassen. De to andre grupper, som selv er mere aktive i forhold til jobsøgning, er mere kritiske, jf. tabel 5.5.

Handlingsplan

Det er et krav, at AF sammen med den ledige udarbejder en individuel handlingsplan, hvor aktiveringens forløb og mål beskrives og aftales. Handlingsplanen skulle gøre aktiveringen mere målrettet og sammenhængende – individuel og behovsbestemt – for den enkelte ledige. Princippet er, at handlingsplanen udarbejdes i samarbejde mellem AF-medarbejder og den ledige bl.a. i forbindelse med en personlig samtale, og at den følges op undervejs og justeres efter behov.

Da handlingsplanen har været et vigtigt redskab for AF siden arbejdsmarkedsreformen i 1994, var det af interesse at spørge, hvordan de langtidsledige opfatter den. Flertallet af de ledige i undersøgelsen – 79% – vurderer, at de mindst i nogen grad har deltaget i planlægningen af handlingsplanen (tabel 5.6). Derimod synes ca. hver femte ledig ikke at have haft indflydelse på udformningen af handlingsplanen. Enkelte synes slet ikke at have kendskab til, at der findes en handlingsplan for dem.

Vurderinger af, hvilken betydning handlingsplanen har haft, er mere spredte. En fjerdedel af de ledige i undersøgelsen tillægger handlingsplanen en stor betydning, mens en tredjedel giver en mere moderat vurdering af handlingsplanen i og med, at de siger, at handlingsplanen *delvist* har hjulpet dem i den rigtige retning. Noget opsigtsvækkende er, at hele 43% af de ledige er af den opfattelse, at handlingsplanen har været ubrugelig.

Igen ses der en tendens til, at tilfredsheden med handlingsplanen er størst blandt de »passive ledige« (tabel 5.6).

Tabel 5.6 De lediges vurdering af handlingsplanen

Handlingsplan	De beskæftigede (n=157)		De aktive ledige (n=374)		De passive ledige (n=381)		Alle (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Deltagelse i planlægningen af den handlingsplan, som blev lavet i forb. med din seneste aktivering</i>								
Ja, i høj grad	69	46	162	45	217	58	573	50
Ja, i nogen grad	47	31	121	33	85	23	327	29
Nej, ikke særligt	25	16	45	12	44	12	133	12
Nej, slet ikke	9	6	32	9	14	4	76	7
Jeg har ingen handlingsplan	2	1	5	1	10	3	26	2
<i>Hvilken betydning har handlingsplanen haft for dig?</i>								
Den var et godt værktøj i min planlægning af fremtiden	27	18	70	20	104	30	251	24
Den hjalp mig delvist i den rigtige retning	48	32	115	34	101	29	356	33
Den var ubrugelig for mig	73	50	158	46	139	41	459	43

Generel vurdering af hjælp/rådgivning fra AF

De ledige blev bedt om at give en overordnet vurdering af den hjælp og rådgivning, som de har modtaget fra AF i forhold til, om indsatsen var tilrettelagt efter egne behov, og om den var tilstrækkelig. I begge henseender synes over halvdelen af de ledige, at AF's indsats har været mangelfuld, og de ledige mener især, at hjælpen og rådgivningen ikke har været tilstrækkelig (tabel 5.6). En markant andel af de ledige vil have ønsket sig en mere intensiv kontakt med både AF og a-kassen – henholdsvis 37% og 25% af de ledige har dette ønske. Samtidig er der kun en mindre del, som faktisk er blevet henvist af AF til andre, fx a-kassen eller kommunen, for at få mere hjælp.

I forhold til tidligere sammenligninger mellem de »aktive« og de »passive« ledige på den ene side og mellem de beskæftigede og de fortsat ledige på den anden er det interessant, at andelen af dem, der ville have ønsket flere samtaler med en AF-konsulent eller a-kassen, er størst blandt de stærkeste grupper, dvs. de beskæftigede og de »aktive ledige« og ikke blandt de »passive ledige« (tabel 5.7). Det kan tænkes, at de førstnævnte grupper reelt har brugt AF i mindre omfang end de »passive ledige«. I stedet har de selv gjort en indsats for at komme ud af ledigheden.

Tabel 5.7 De lediges vurderinger af, om vejledning fra AF var tilstrækkelig

Vejledning og rådgivning generelt	De beskæftigede (n=157)		De aktive ledige (n=374)		De passive ledige (n=381)		Alle (n=1.175)	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.	Antal	Pct.
<i>Synes du, at den hjælp/rådgivning du har fået fra AF, har været – tilrettelagt efter dine behov?</i>								
Ja	56	40	141	43	169	53	457	46
Nej	84	60	186	57	153	47	542	54
<i>– tilstrækkelig?</i>								
Ja	35	29	79	30	106	42	290	35
Nej	86	71	188	70	149	58	540	65
<i>Har AF henvist dig til at tage kontakt med andre instanser for at få yderligere hjælp, vejledning og rådgivning?</i>								
Ja, til a-kassen	11	7	33	9	15	4	90	8
Ja, til kommunen	6	4	7	2	12	3	37	3
Ja, andre	6	4	12	3	18	5	42	4
Nej	133	85	314	86	319	88	959	85
<i>Kunne du i forbindelse med din aktivering have ønsket dig</i>								
– flere samtaler med en AF-konsulent	47	39	121	40	88	34	321	37
– flere samtaler med din a-kasse	35	28	85	28	59	23	222	25
– helbredsundersøgelse	11	9	27	9	27	10	91	10
– samtaler med en socialrådgiver	12	10	18	6	29	12	76	9
– samtaler med en psykolog	14	11	20	6	27	10	77	9
– anden rådgivning	4	3	34	11	28	11	84	10

Regionale forskelle

Ser vi på, hvorledes de ledige i de to regioner forholder sig til aktiveringsindsatsen, viser det sig, at de ledige i Viborg generelt er mere positive i deres vurdering af AF end de ledige i Storstrøm. Fx er der flere i Viborg, der mener, at den hjælp og rådgivning, som de har fået fra AF har været tilrettelagt efter deres behov og tilstrækkelig. Endvidere er der en tendens til, at der er flere i Viborg, der vurderer AF's indsats for at finde ordinært arbejde positivt, og endelig er der flere der mener, at de fik en tilstrækkelig vejledning vedrørende jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder.

Noter

1. Det kan tænkes, at nogle har misforstået spørgsmålet og troet, at der blev spurgt, om de har været aktiveret konstant i de seneste fem år. En anden mulighed er, at svaret skal opfattes som en form for provokation eller opråb om, at man ikke har følt sig aktiveret, dvs. at man mener, der er blevet gjort for lidt fra AF's side. Endnu en mulighed er, at man ikke ønsker at identificere sig selv som en arbejdsløs, der skal aktiveres. Endelig er det selvfølgelig også muligt at nogle reelt *ikke* har været aktiveret. Ud af denne gruppe på 65 personer har kun ganske få svaret på spørgsmålene vedrørende aktivering, mens alle 65 i lige så høj grad som resten af målgruppen har svaret på de efterfølgende spørgsmål om kontakt med AF og a-kassen. De har altså været inde i AF-systemet i en periode og i kontakt med AF-konsulenterne, men vurderer ikke selv, at indsatsen har bestået af aktivering. Af disse 65 personer genfinder vi på undersøgelsestidspunktet størstedelen (28 personer) i gruppen 'i aktivering gennem AF', mens de resterende fordeler sig primært på grupperne 'under ordinært arbejde' (6) og 'arbejdsløs på dagpenge' (10), jf. kategorierne for hovedbeskæftigelse i tabel 4.7.
2. Også i Arbejdsmarkedsstyrelsens surveys hævder en mindre del af respondenterne, at de ikke har deltaget i aktivering, selv om dette er tilfældet (Erik Hove, Arbejdsmarkedsstyrelsen, personlig meddelelse i marts 2001).

6 Sammenhængen mellem lediges baggrund, aktivering og beskæftigelse

Interessen i spørgeskemaundersøgelsen samlede sig om spørgsmålet, i hvilket omfang de langtidsledige kan blive integreret på arbejdsmarkedet, og hvilken betydning de lediges baggrund på den ene side og forhold ved aktivering på den anden har herfor. Til dette formål blev der gennemført multivariate analyser, hvor betydningen af flere faktorer blev undersøgt samtidigt. Analyserne havde til formål at give et mere komplet billede af sammenhængen mellem de lediges baggrund og kvalifikationer, aktivering og jobmuligheder, end det er muligt på baggrund af enkelte indikatorer, som blev beskrevet i kapitlerne 4 og 5.

De to første analyser beskriver sammenhængen mellem de langtidslediges baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet henholdsvis i forhold til beskæftigelsessituationen på undersøgelsestidspunktet (afsnit 6.1) og i forhold til jobsøgning (afsnit 6.2). Den tredje analyse (afsnit 6.3) indeholder derudover faktorer, som beskriver aktivering og kontakten med AF. Ud over beskæftigelsessituation og jobsøgning gik denne analyse ud på at belyse, hvad der kendetegner de langtidsledige, som tror, at de kan komme i arbejde igen sammenlignet dem, der ikke længere gør det.

Indikatorer, som beskriver de ledige og deres erfaringer med aktivering og AF (de afhængige variabler i analyserne) blev valgt på basis af de beskrivende analyser og korrelationsanalyser:

Baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet

- Køn
- Alder
- Skoleuddannelse
- Erhvervsuddannelse
- Helbred
- Tid i beskæftigelse i de seneste 5 år
- Vigtighed af at have et arbejde

Aktivering og kontakt med AF

- Tid i aktivering
- Egen vurdering af, om aktivering har forbedret beskæftigelsesmuligheder
- Tilfredshed med AF's vejledning vedrørende jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder
- Brugbarheden af handlingsplan
- Ønske om at være fri for aktivering i fremtiden.

6.1 Hvem er de ledige, der er kommet i ordinært arbejde?

Til analysen blev udvalgt de personer, der på undersøgelsestidspunktet enten var i ordinært arbejde, eller som var i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge (jf. tabel 4.8). Gruppen fordelte sig således, at 17% (157 personer) var i arbejde, mens 83% (788 personer) var i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge.

Til analysen blev udvalgt syv faktorer, som beskriver lediges baggrund (køn og alder), kvalifikationer (skoleuddannelse, erhvervsuddannelse, selvvurderet helbred og erhvervs erfaring i de seneste fem år) samt indstilling til arbejdet (om det er vigtigt for en selv at have et arbejde), jf. tabel 6.1. Disse forhold blev udvalgt på baggrund af beskrivende analyser med den forventning, at de har en sammenhæng med, om man er kommet i arbejde. Således blev det antaget, at dem, der har opnået beskæftigelse, er karakteriseret ved, at de er forholdsvis yngre, at de har en bedre skolegang og en fuldført erhvervsuddannelse, at de har et godt helbred, og at de har været i ordinær beskæftigelse i de seneste fem år – og at der er tale om personer, som finder det vigtigt at have et arbejde.

Der er flere forhold, som viser en positiv sammenhæng med, hvorvidt man er kommet i arbejde eller er fortsat ledig. Det drejer sig om alder, helbred, beskæftigelse i de seneste år og den lediges indstilling til arbejdet (tabel 6.1). Alle fire faktorer har den forventede påvirkning, dvs. at sandsynligheden for, at man kommer i arbejde er højere, hvis man er yngre, hvis man ikke har helbredsmæssige problemer, hvis man har haft arbejds erfaring på almindelige vilkår inden for de seneste år, og hvis den ledige har den holdning, at det er vigtigt at have et arbejde. Derimod viser hverken køn eller uddannelse en sammenhæng med beskæftigelsessituationen.

Hvad angår alder, er sandsynligheden for, at man er kommet i arbejde på almindelige vilkår, højest i den yngste gruppe (blandt de under 30-årige) og

falder gradvist med alderen. Hvis man har været almindeligt beskæftiget i de seneste fem år – selv om kortvarigt – er der en signifikant højere sandsynlighed for at komme i arbejde sammenlignet med dem, som slet ikke har haft arbejds erfaring på det ordinære arbejdsmarked i de seneste fem år.

Tabel 6.1 Sammenhængen mellem de lediges baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet og beskæftigelsessituation (n=753¹)

Baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet	Sammenhæng
Køn	ingen
Alder	negativ**
Skoleuddannelse	ingen
Erhvervsuddannelse	ingen
Helbred	positiv***
Tid i beskæftigelse i de seneste 5 år	positiv***
Det er vigtigt for mig at have et arbejde	positiv***

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

1 Analysen omfatter de 753 personer, der på undersøgelsestidspunktet er i ordinær beskæftigelse, i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, og som har svaret på alle de spørgsmål, som er med i analysen.

6.2 Hvad er karakteristisk for de ledige, som aktivt søger job?

Som nævnt i afsnit 4.2, havde ca. halvdelen af dem, der på undersøgelsestidspunktet var i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, søgt job inden for de seneste fire uger. Disse »aktive ledige« (n=374) blev i analysen sammenlignet med de »passive ledige« (n=381), som slet ikke havde søgt arbejde i de seneste fire uger.

Det blev antaget, at samme forhold som med hensyn til beskæftigelse gør sig gældende for, om man aktivt søger job eller ej. Det vil sige, at såvel de lediges baggrund som deres kvalifikationer og holdninger til arbejdet spiller en rolle for jobsøgning.

Tabel 6.2 viser, hvordan de udvalgte faktorer tilsammen forklarer jobsøgning. Køn, helbred, og indstilling til arbejdet viste en signifikant sammenhæng med jobsøgning. Det viser sig, at mænd søger arbejde mere aktivt end kvinder, og at dem, der ikke har helbredsmæssige problemer er mere aktive i jobsøgning end andre. Endvidere er der en sammenhæng

mellem holdninger til arbejdet og jobsøgningsaktivitet. Dem, der mener, at det bestemt er vigtigt at have et arbejde, søger betydeligt oftere job end dem, der har den modsatte holdning.

Alder, skole- og erhvervsuddannelse og arbejdserfaringer i de seneste år viste sig derimod ikke at være af betydning for, hvor aktivt man søger job som ledig.

Tabel 6.2 Sammenhængen mellem de lediges baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet og aktivitet i jobsøgning blandt dem, der fortsat er ledige (n=613)¹

Baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet	Sammenhæng
Køn	**
Alder	ingen
Skoleuddannelse	ingen
Erhvervsuddannelse	ingen
Helbred	positiv**
Tid i beskæftigelse i de seneste 5 år	ingen
Det er vigtigt for mig at have et arbejde	positiv**

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

1 Analysen omfatter de 613 personer, der er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, og som har svaret på alle de spørgsmål, som er med i analysen.

6.3 Hvilken betydning har aktivering for jobsøgning og beskæftigelse?

En central problemstilling i undersøgelsen er at belyse, hvilken betydning aktiveringsindsatsen og kontakten med AF har for de ledige. Aktiveringen har først og fremmest til formål at forbedre lediges muligheder på arbejdsmarkedet. Derfor var det af interesse at analysere, hvordan forhold hos ledige (køn, alder, kvalifikationer og indstilling til arbejdet) *sammen* med forhold ved aktivering påvirker henholdsvis *jobsøgning* og *beskæftigelsessituation*. Til disse analyser blev udvalgt fem forhold, som beskriver aktiveringen og AF's rolle (jf. tabel 6.3), nemlig den lediges

- vurdering af, om aktivering har forbedret beskæftigelsesmuligheder
- tilfredshed med AF's vejledning vedrørende jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder

- vurdering af brugbarheden af handlingsplanen
- tid i aktivering
- ønske om at være fri for aktivering i fremtiden.

Derudover indeholdt analyserne fire forhold, som beskrev den lediges baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet, og som i de to tidligere analyser havde vist positiv sammenhæng ved henholdsvis beskæftigelse og jobsøgningsaktivitet.

Da de tidligere analyser viste, at dem, der var kommet i beskæftigelse og som søgte aktivt arbejde, var mere kritiske i forhold til aktivering og AF's indsats (jf. kapitel 5), var forventningen, at dette forhold slår igennem i analyserne. Derfor blev det antaget, at de ledige, som giver en mindre positiv vurdering af aktiveringens betydning for beskæftigelsesmuligheder, og som mener, at handlingsplanen ikke har været et særligt nyttigt værktøj i planlægningen af fremtiden, og som ikke synes, at AF's vejledning har været tilstrækkelig, er mere aktive i deres jobsøgning end andre, og at de ligeledes i større omfang er kommet i ordinær beskæftigelse end andre.

Analysen viste, at det mest er forhold hos de ledige – baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejde – som er af betydning for, om man aktivt søger job, og om man er kommet i beskæftigelse (tabel 6.3). I begge analyser var det de samme faktorer som tidligere, der viste en signifikant sammenhæng. Derimod var der kun et enkelt forhold omkring aktivering og AF's indsats, som viste en signifikant sammenhæng med de lediges jobsøgning og beskæftigelsessituation, nemlig brugbarheden af handlingsplanen. Det skal bemærkes, at sammenhængen går i den retning, at utilfredshed med handlingsplanen øger sandsynligheden for, at man aktivt søger job, og at man er kommet i arbejde. Dette resultat er ikke helt uventet på den baggrund, at de »aktive ledige« og de beskæftigede var de mest kritiske i deres vurdering af betydningen af handlingsplanen, mens de »passive ledige« var mest tilfredse. De øvrige vurderinger af indsatsen og tid i aktivering viste ikke en signifikant sammenhæng med jobsøgning og beskæftigelsessituation (jf. tabel 6.3).

Resultaterne af aktiveringens og AF's betydning skal fortolkes med forsigtighed. Det er ikke helt uproblematisk at beskrive de væsentlige forhold ved aktiveringsindsatsen gennem de tilkendegivelser og vurderinger, som de ledige har haft mulighed for at give udtryk for i en spørgeskemaun-

dersøgelse. Oplysninger om den enkelte ledige – køn, alder, helbred – er af anden karakter og måske derfor stærkere prædiktorer end forhold omkring aktivering. Aktiveringen har til formål at forbedre de lediges beskæftigelsesmuligheder, men det er i den sidste ende den lediges egen indsats, der er nødvendig for at søge job og komme i arbejde.

De lediges vurderinger af handlingsplanen og aktiveringen uddybes i den næste fase af undersøgelsen gennem kvalitative interview.

Endvidere blev det analyseret, hvad der karakteriserer de ledige, *der tror, at de kommer i ordinært arbejde igen*, sammenlignet med dem, der ikke længere tror på deres muligheder på det ordinære arbejdsmarked. Som vist i afsnit 4.2, fordelte de ledige sig i to næsten lige store grupper i dette spørgsmål – halvdelen af de ledige er optimistiske i og med, at de tror, at de kommer i arbejde i år 2001 eller 2002, mens halvdelen enten slet ikke tror på deres muligheder eller er usikre. Analysen omfatter de personer, som på undersøgelsestidspunktet stadigvæk er ledige, dvs. enten i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge.

Det er karakteristisk for de ledige, som er optimistiske i forhold til deres muligheder for at få et job, at de er mænd, at de er under 50 år, og at de har et godt helbred. Hvad angår aktiveringen, er det i høj grad personer, som synes at have fået »det rette tilbud på det rette tidspunkt«, og hvor aktiveringen synes at have været målrettet – måske fordi der er tale om ledige, som har relativt gode forudsætninger. De ledige, som vurderer deres arbejdsmuligheder som gode, har nemlig i høj grad fået nytte af aktiveringsindsatsen, og de har ikke en langvarig »karriere« som aktiverede.

Det interessante spørgsmål i den sammenhæng er, i hvilket omfang denne gruppe reelt opnår beskæftigelse sammenlignet med dem, der ikke tror på deres muligheder på arbejdsmarkedet. Som tværsnitsundersøgelse giver undersøgelsen ikke mulighed for at analysere dette.

Tabel 6.3 Sammenhængen mellem karakteristika hos de ledige og de lediges kontakt med »systemet« i forhold til deres beskæftigelsessituation (n=753) og jobsøgning (n=613) samt i forhold til, hvorvidt de tror, at de kommer i arbejde igen (n=613)

	Beskæftigelsessituation ¹	Aktivitet i jobsøgning ²	Hvorvidt man tror, at man kommer i arbejde igen ²
	Sammenhæng	Sammenhæng	Sammenhæng
Baggrund, kvalifikationer og indstilling til arbejdet			
Køn ³	-	**	**
Alder ³	negativ**	-	negativ***
Helbred	positiv**	positiv*	positiv**
Tid i beskæftigelse i de seneste 5 år ³	positiv***	-	ingen
Indstilling til arbejdet	positiv***	positiv**	ingen
Aktivering og AF			
Egen vurdering af, at den seneste aktivering har forbedret beskæftigelsesmuligheder	ingen	ingen	positiv***
Tilfredshed med AF's vejledning vedr. jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder	ingen	ingen	ingen
Brugbarheden af handlingsplan	negativ*	negativ**	ingen
Tid i aktivering	ingen	ingen	negativ*
Ønske om at være fri for aktivering i fremtiden	ingen	ingen	ingen

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

- 1 Analysen omfatter de personer, som på undersøgelsestidspunktet er i ordinær beskæftigelse, i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, og som har svaret på alle de spørgsmål, som er med i analysen.
- 2 Analysen omfatter de personer, som på undersøgelsestidspunktet stadigvæk er ledige (i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge), og som har svaret på alle de spørgsmål, som er med i analysen.
- 3 '- i tabellen indikerer, at den pågældende faktor ikke var med i analysen, da den ikke viste sammenhæng i de tidligere analyser (jf. tabel 6.1 og 6.2).

7 Diskussion

Projektets overordnede formål var at bidrage med viden, som kan være med til at udvikle AF's indsats over for de langtidsledige. På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen til 1.175 langtidsledige i to AF-regioner diskuteres her, hvem de langtidsledige er, hvilke målsætninger og ønsker de har i forhold til arbejdet, og hvordan de vurderer aktiveringen og AF's indsats ud fra deres egne erfaringer.

Flere tidligere undersøgelser har peget på, at de ledige i forskellig grad har nytte af aktiveringsindsatsen, og det er de kortvarigt ledige, som får størst udbytte. Dermed har den hidtidige forskning skabt et billede af de langtidsledige som tilsidesatte både i forhold til arbejdsmarkedet og det system, som skal hjælpe dem.

7.1 Hvem er de langtidsledige?

De langtidsledige i AKF's undersøgelse

I udgangspunktet var målgruppen i AKF's undersøgelse alle 25-59-årige, som havde været ledige mindst 70% af tiden de seneste to år i de to AF-regioner, som var omfattet af undersøgelsen. Det skal bemærkes, at AKF's undersøgelse blev gennemført på et tidspunkt, hvor beskæftigelsen var høj, og derfor blev tidsgrænsen for langtidsledighed sat ved to år, selv om den mest benyttede definition for langtidsledighed har været tre år (bl.a. Hummelgaard m.fl. 1999).

Det gennemgående spørgsmål i analyserne har været at belyse, hvad der kendetegner gruppen af de langtidsledige, og på det grundlag at tage stilling til, hvorvidt det er forsvarligt at betragte dem eller nogle af dem som »svagere ledige«.

I forhold til køn og alder afviger de langtidsledige i AKF's undersøgelse markant fra arbejdsstyrken, idet 70% er kvinder og 52% er mellem 50 og 59 år. Dette rejser naturligt spørgsmålet om, hvilken betydning køn og alder har for marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet, og hvorvidt kvinder og ældre i særlig grad er »svage«. Dette spørgsmål diskuteres i næste afsnit.

Generelt fremstår målgruppen af langtidsledige som relativt ressourcestærk. De fleste har hverken helbredsmæssige problemer eller andre problemer ud over ledighed (fx boligsituation, økonomi), de fleste vurderer selv, at de uden problemer kan klare et arbejde, og næsten allesammen har en solid arbejdserfaring. Dertil kommer, at størstedelen både synes, at det er vigtigt for dem selv at have et arbejde, og at de ønsker at få et arbejde. Derfor kan hele målgruppen ikke ud fra disse oplysninger umiddelbart betegnes som svage, hvilket stemmer overens med tidligere undersøgelser (bl.a. Goul Andersen 1995, Bach 1998). I lighed med tidligere undersøgelser må det snarere konstateres, at størstedelen af gruppen i flere henseender ligner den jævndrende arbejdsstyrke generelt.

Samtidig må det konstateres, at en fællesnævner for målgruppen er *forskellighed* – altså bortset fra, at der er mange kvinder og mange ældre. Det er en »diffus« og sammensat gruppe, hvor alle aldersgrupper, forskellige uddannelsesniveauer, og forskellig arbejdserfarings- og ledighedslængde er repræsenteret. Det er derfor ikke muligt at finde entydige kriterier, som kan anvendes til at klassificere målgruppen på dimensionen »stærk-svag« i forhold til arbejdsmarkedet, idet de ledige er henholdsvis stærke eller svage i forskellige henseender.

Der blev gjort nogle forsøg på at identificere undergrupper, som kan tænkes at være mere marginaliserede end andre. En sådan gruppe er for eksempel dem, der har et dårligt helbred og en nedsat arbejdsevne. Denne gruppe udgør ca. en fjerdedel af de ledige i undersøgelsen. En anden gruppe er dem, der har haft en svag tilknytning til arbejdsmarkedet i de senere år og en lang ledighedshistorie. Ca. hver 10. ledig har disse kendetegn. Nærmere analyser af disse grupper bekræfter, at de er mere marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet end de øvrige ledige i målgruppen. Bl.a. er forholdsvis få af dem kommet i arbejde, og en betydelig del af dem har mistet troen på, at de nogensinde kommer i ordinært arbejde.

Er kvinder og ældre »svage« på arbejdsmarkedet?

Først skal det nævnes, at køns- og aldersfordelingen blandt langtidsledige i AKF's undersøgelse stort set er ens med Arbejdsministeriets nyeste analyse af marginalgruppen, som bygger på oplysningerne fra hele landet (Arbejdsministeriet 2001). Derimod er andelen af kvinder og ældre højere sammenlignet med fx SFI's materiale, som er fra årsskiftet 1996/1997, hvilket antyder, at langtidsledighed i højere grad end tidligere er blevet et problem blandt kvinder og ældre, bl.a. fordi andre ledighedsgrupper har fået arbejde.

Der er flere forhold, som tyder på, at familiesituationen har eller har haft betydning for *kvindernes* arbejdssituation. Betydeligt flere kvinder end mænd i undersøgelsen bor i et parforhold og har børn under 10 år, mens mænd betydeligt oftere er enlige og uden mindre børn. Familieforholdene kan netop være skyld i, at kvinderne i undersøgelsen har en kortere arbejds-erfaring, men også en kortere ledighedshistorie bag sig sammenlignet med mændene. Kvinderne synes at skabe indhold i hverdagen også på andre måder end gennem arbejdet, idet de i mindre grad end mændene mener, at deres hverdag ville være bedre, hvis de havde et arbejde. Alt i alt virker det, som om arbejdet ikke er så højt prioriteret i kvindernes tilværelse som i mændenes, selv om kvinderne i lige så høj grad som mændene giver udtryk for, at de ønsker at få et arbejde.

Kvinderne i undersøgelsen har i højere grad end mændene en omgangs-kreds, hvor de fleste har arbejde. Det viser sig også, at kvinderne på lige fod med mændene kan komme ud af ledigheden. Lige så mange kvinder som mænd er kommet i beskæftigelse i observationsperioden. På trods af en markant overrepræsentation kan kvinder derfor ikke betegnes som »svagere ledige«. Det tyder på, at ledighed for kvinders vedkommende kan være et valg mellem flere muligheder i bestemte livssituationer. Det er mere acceptabelt og almindeligt at være en ledig kvinde end en ledig mand. Det kan tænkes, at de langtidsledige kvinder i mindre grad er og føler sig marginaliserede end de langtidsledige mænd, selv om undersøgelsen ikke giver et direkte svar på dette spørgsmål.

Når 52% af målgruppen er 50 år eller derover – og 30% mellem 55 og 59 år – er der gode grunde til at antage, at *alder* er et svaghedstegn på arbejdsmarkedet. De ældre i AKF's undersøgelse har en ringere skolegang end de yngre, og de mangler oftere en erhvervsuddannelse, men der er

alligevel ikke markant flere blandt de ældre, som kun har 9. klasses eksamen, og som ikke har fuldført en erhvervsuddannelse (26% af de 45+ -årige sammenlignet med 21% blandt de under 35-årige). Den ældre generation har en lang arbejdserfaring bag sig, idet 80-90% af de 50-59-årige har mindst 20 års arbejdserfaring (den kan selvfølgelig være ensidig). Men samtidig scorer de ældre højt på de indikatorer, som blev anvendt til at indkredse »svagere ledige« inden for målgruppen. De ældre er nemlig stærkt overrepræsenteret blandt den fjerdedel, som har »nedsat helbred og arbejdsevne« og blandt den tiendedel, som har »svag tilknytning til arbejdsmarkedet«. Endvidere er relativt få ældre kommet i beskæftigelse i observationsperioden. Ligeledes er dem, der ikke tror, at de kan få arbejde, i meget høj grad ældre. Det er også mest de ældre, som ikke længere ønsker at få et job, eller som er i tvivl. Til trods for disse forhold kan der ikke sættes lighedstegn mellem alder og at være »svag ledig«, idet der på den anden side findes en del ældre, som stadigvæk tror på, at de kan få et job, og som også får et ordinært arbejde.

»Ældreperspektivet« giver et anderledes perspektiv til ledigheden end kvindeperspektivet. Det synes at gælde, at de ældre »fravælger« arbejdet, men at de også bliver fravalgt, dvs. at de ikke er eftertragtede og ønskede, selv om de fortsat søger job. Dette sker kun delvis på et »objektivt« grundlag, fx af helbredsmæssige årsager. Disse forhold kan netop påvirke de ældres egen indstilling til arbejdet, så de mister motivationen til at søge arbejde, og derfor er den faktiske fratrædelsesalder for en betydelig gruppe ældre 55 år.

7.2 Arbejde og aktivering set fra de langtidslediges perspektiv

Vi har konstateret, at en betydelig andel af de ledige i flere henseender er ressourcestærke og dermed i høj grad sammenlignelige med arbejdsstyrken i øvrigt. Men samtidig afviger målgruppen fra arbejdsstyrken på et afgørende punkt. Alle i målgruppen har en ledighedskarriere og en karriere som aktiverede. Det viser faktuelle oplysninger om målgruppen. 57% af dem har været ledige fem år eller derover i deres liv, 27% har slet ikke været almindeligt beskæftiget i de seneste fem år (64% har været det højst et år), og

33% har været i aktivering over to år i løbet af de seneste fem år.

Den lediges situation er kendetegnet ved, at man er »uden fast arbejde« og »klient i AF«. Det at man har oplevet ledigheden og aktiveringen, har påvirkninger, som kan have betydning for, hvilken indstilling man har til arbejdet, og hvordan man forholder sig til aktiveringsbestræbelserne. Vurderingerne af aktiveringen og AF er for de flestes vedkommende – 80% af målgruppen er uden arbejde eller ikke i gang med en uddannelse på undersøgelsestidspunktet – givet i en situation, hvor de fortsat skal samarbejde med systemet, og hvor de derfor er afhængige af systemets »velvilje«. Det er et forhold, som både direkte og indirekte kan påvirke de lediges svar i spørgeskemaundersøgelsen. Dette metodiske problem bliver diskuteret sammen med resultaterne.

Hvilken betydning tillægger de langtidsledige arbejdet?

I flere henseender er arbejdet vigtigt for den store majoritet af de ledige i undersøgelsen. Således ønsker de fleste at have et arbejde (andelen, som ikke længere ønsker arbejde, er 9%, mens 7% er ambivalente), og de fleste tror, at deres hverdag ville være bedre, hvis de havde et job. Samme holdninger kommer til udtryk i, at størstedelen af de ledige synes at opleve ubehag ved at være arbejdsløs. Også andre svar i spørgeskemaet peger i retning af, at ledighed er en uønsket situation. Der er for eksempel forholdsvis mange, der er utilfredse med deres livssituation, og de fortsat ledige er mere utilfredse end dem, der er kommet i arbejde.

Disse udsagn er noget uventede i forhold til, at en betydelig andel af de ledige sammenlagt har været uden arbejde en længere periode i de seneste fem år, og man kunne forvente, at man dermed i høj grad tilpasser sig situationen. Man kunne forvente, at interessen for beskæftigelse falder med tiden, og andre livsarenaer bliver vigtigere. Men dette synes kun at gælde for den ældste generation i undersøgelsen, dvs. for de 50-59-årige, som hverken i samme grad ønsker at få et arbejde eller savner arbejde som de yngre.

Hansen (2001) har konstateret, at der hersker en stærk moral omkring arbejde og selvforsørgelse blandt såvel de beskæftigede som ledige, og at arbejdsmoralen er blevet forstærket ved aktivlinjen i arbejdsmarkedspolitikken. Det kan dog ikke udelukkes, at svarene vedrørende indstilling til arbejdet og ledigheden delvis afspejler holdninger, som »man som ledig bør

have«. De ældre ledige svarer ikke efter denne forventning. De er muligvis mere frit stillet, idet de har færre år tilbage på arbejdsmarkedet. På den anden side er forskellen mellem de yngre og de ældre ganske naturlig. Vi har set, at de fleste ældre har mange års arbejdserfaring, og derfor oplever de måske ikke længere samme behov for arbejde som de yngre, som principielt har mange arbejdsår tilbage.

Er det muligt for de langtidsledige at komme ud af ledigheden?

13% af de ledige er kommet i ordinært arbejde i løbet af de 5-6 måneder, der gik mellem stikprøveudtrækket og spørgeskemaundersøgelsen (fra udgangen af år 2000 til maj-juni 2001). Derudover er nogle under ordinær uddannelse, ansat i servicejob, fleksjob o.l., således at andelen af »aktive« er i alt næsten 20%. Størstedelen af dem, der er kommet i arbejde, tror, at de kan beholde deres job også i fremtiden.

I sammenligning med Arbejdsministeriets analyse (2001) er der betydeligt færre i AKF's undersøgelse, der er kommet i arbejde på almindelige vilkår (13% mod 27%). I Arbejdsministeriets undersøgelse er tidsperioden lidt længere (ni måneder fra udgangen af år 1999 til september 2000, mens den i AKF's materiale er 5-6 måneder fra udgangen af år 2000 til maj-juni 2001), men omvendt er der tale om ledige med tre års forudgående ledighed. Det kan tænkes, at de ledige i Arbejdsministeriets materiale i højere grad end i AKF's materiale var i farezonen for at falde ud af dagpengesystemet og havde skaffet sig et job. De ledige i AKF's materiale repræsenterer i højere grad ledige, som ikke er i slutningen af deres treårige aktiveringsperiode, og som måske derfor ikke aktivt søger arbejde. Det skal nemlig bemærkes, at der i AKF's materiale er betydeligt flere, som på undersøgelsestidspunktet er i aktivering sammenlignet med Arbejdsministeriets undersøgelse (51% mod 23%) og tilsvarende færre i gruppen »arbejdsløse på dagpenge« (16% mod 26%). Både AKF's analyse og tidligere undersøgelser viser, at relativt mange ledige er passive i forhold til jobsøgning i de perioder, de er i gang med aktivering.

Alder, helbred, beskæftigelsessituation i de seneste fem år og indstilling til arbejdet er de forhold, som viser sig at have størst betydning for, *om de langtidsledige er kommet i ordinært arbejde* i observationsperioden. Dem, der er kommet i arbejde, er forholdsvis yngre og uden større helbredspro-

blemer sammenlignet med dem, der stadigvæk er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge. Det, at man har haft arbejde på almindelige vilkår i de seneste fem år, giver bedre muligheder for at få beskæftigelse, end hvis man slet ikke har haft det. Endvidere er dem, der er af den opfattelse, at det er vigtigt at have et arbejde, i højere grad kommet i arbejde end dem, der ikke tillægger arbejdet så stor en betydning. Den samme tendens har Jensen, Holm og Arnberg (1995) konstateret.

I hvilket omfang søger de ledige arbejde? Halvdelen af dem, der på undersøgelsestidspunktet er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, søger aktivt arbejde (dvs. de har søgt arbejde inden for de seneste fire uger), mens halvdelen ikke gør det. 36% af de ledige, som på undersøgelsestidspunktet er i aktivering eller på arbejdsløshedsdagpenge, søger både aktivt arbejde og ønsker at få et arbejde på almindelige vilkår. Hvis »rådighed for arbejdsmarkedet« også omfatter arbejde, som tager særligt hensyn fx til helbredsmæssige begrænsninger eller arbejdstid, er andelen 44%.

De »aktive ledige« (som har søgt arbejde i løbet af de seneste fire uger) ønsker i betydeligt højere grad at få et arbejde end de »passive ledige« (som ikke har søgt arbejde i de seneste fire uger), og de tror i højere grad, at arbejdet ville gøre deres dagligdag bedre. Der er en klar tendens til, at flere »aktive« end »passive« ledige tror, at de kan finde et almindeligt arbejde i løbet af året 2001, mens de »passive ledige« i højere grad tror, at dette sker på et senere tidspunkt. De »aktive ledige« er mere utilfredse med deres livssituation, og de forsøger også at ændre på deres situation.

De »aktive ledige« er karakteriseret ved, at de oftere er mænd, at de har et forholdsvist godt helbred, og at de oftere er ledige, som anser det for vigtigt at have et arbejde. Derimod viser alderen sig ikke at være af betydning for, hvor aktivt man søger job. Der er en mindre gruppe ledige, som søger job, selv om de ikke længere – muligvis grundet deres negative erfaringer – tror på deres muligheder for at få et job.

Hvem er dem, der tror, at de kan få et job på almindelige vilkår? De ledige i undersøgelsen har meget forskellige forventninger til deres arbejdsmæssige fremtid. I forhold til de positive holdninger til arbejdet er det overraskende, at halvdelen af dem, der på undersøgelsestidspunktet ikke var kommet i arbejde, faktisk ikke længere tror, at de kommer i almindeligt arbejde igen. Omvendt er en tredjedel af de fortsat ledige meget optimistiske med hensyn til beskæftigelse, idet de på undersøgelsestidspunktet i maj-juni

2001 tror, at de kan få et arbejde i løbet af år 2001. Det er et helt andet grundlag at søge job på og at deltage i aktivering, hvis man selv har arbejde som målsætning end det, at man selv har opgivet håbet om at få et job. Resultatet er også tankevækkende i forhold til, at aktiveringen netop stiler mod beskæftigelse. Den individuelle handlingsplan, som udarbejdes i forbindelse med aktivering, skal indeholde et beskæftigelsesmål til den ledige.

Det viser sig, at de ledige, som tror på deres muligheder på arbejdsmarkedet, typisk er mænd, under 50 år og med et godt helbred. Endvidere er det ledige, hvor aktiveringsindsatsen synes at have fungeret efter hensigten. Gruppen vurderer nemlig, at aktiveringen har styrket deres beskæftigelsesmuligheder, hvilket tyder på, at indsatsen har haft et klart arbejdsmarkedsrettet sigte. I forhold til dem, der ikke længere tror på deres muligheder, er gruppen kendetegnet ved, at de har været i aktivering i forholdsvis kortere tid.

Det ville være interessant at følge op på, hvor godt den subjektive vurdering af beskæftigelsesmuligheder stemmer overens med, hvad der faktisk sker. Det kan tænkes, at de lediges vurdering afspejler, hvor stærkt eller svagt stillede de er på arbejdsmarkedet og dermed har en høj prognostisk værdi.

Hvilken betydning tillægger de langtidsledige aktiveringen?

Alle i undersøgelsen har på grund af en længerevarende ledighed haft en længerevarende kontakt med AF og aktivering. Selv om der kan være mange årsager til, at man bliver arbejdsløs og tilknyttet AF, gælder det sandsynligvis for de fleste, at de ufrivilligt er uden arbejde. Andelen af de ledige, som ikke længere ønsker arbejde, eller er ambivalente, er 16%. Derfor er udgangspunktet i følgende vurderinger en negativ præget livssituation, og det er vigtigt at have i mente, når de ledige vurderer indsatsen.

Størstedelen (85%) af de ledige har ikke i de seneste to år oplevet, at AF har henvist dem ordinært arbejde. De fleste har ifølge deres eget udsagn deltaget meget i aktivering i løbet af de seneste fem år – i et omfang, at nogle synes at være »mættet« af aktivering. For 80% af de ledige har det seneste aktiveringstilbud været kursus eller uddannelse, eller jobtræning på en offentlig arbejdsplads.

Generelt har de ledige i undersøgelsen en forholdsvis kritisk holdning til,

hvorvidt aktiveringen har haft betydning for deres beskæftigelsesmuligheder, og hvorvidt den har givet afklaring i forhold til fremtiden. Således synes 40% overhovedet ikke, at deres beskæftigelsesmuligheder er blevet bedre, og 16% at dette i ringe grad er tilfældet. Halvdelen af de ledige angiver, at de selv ved, hvad de vil, og at de således ikke har behov for yderligere afklaring. I begge henseender er en tredjedel af de ledige positive – dvs. at aktiveringen både har styrket deres beskæftigelsesmuligheder og givet afklaring i forhold til fremtiden. Her skal det bemærkes, at de ledige alene har vurderet, om der på grund af aktivering er sket en positiv udvikling. Det vil sige, at vi ikke har kendskab til, hvor stærke eller svage de er i udgangspunktet, og hvor langt de er nået i forhold til beskæftigelse og afklaring.

Spørges der til de enkelte elementer ved aktivering (fx at lære et nyt fagområde at kende), er vurderingerne overvejende positive. I den sammenhæng er det værd at bemærke, at det sociale aspekt ved aktiveringen får den højeste vurdering. Men også aktiveringens betydning for at få kendskab til nye faglige kvalifikationer får en forholdsvis høj vurdering. At kontakten med andre mennesker er en vigtig side ved aktivering er vist også i tidligere undersøgelser (bl.a. Hansen 2001). Men svaret kan også afspejle gruppens sammensætning med mange kvinder. Under alle omstændigheder synes det at gælde, at de ledige også vurderer de ikke direkte beskæftigelsesrelaterede aspekter ved aktivering som vigtige.

En tredjedel af de ledige angiver, at de helst vil være fri for aktivering i fremtiden. Denne holdning synes at hænge sammen med negative erfaringer – eller at aktiveringen ikke har givet mening, fx at den ikke har resulteret i bedre muligheder for beskæftigelse. Her er en gruppe ledige, som ikke synes at have de store forventninger til, og heller ikke stort udbytte af, deltagelse i aktivering.

Endvidere synes en omfangsrig aktivering, både hvad angår antal aktiveringsforløb og tid i aktivering, at give negativt udslag. Til sidst mister de ledige troen på, at de kan komme i arbejde igen. Her skal det bemærkes, at der er flere forhold, som i aktivperioden kan virke i samme retning, herunder en længerevarende ledighed som sådan og eventuelle nederlag med jobsøgning.

De lediges kontakt med AF

En betydelig del af de ledige i undersøgelsen hævder, at de ikke har fået vejledning eller rådgivning fra AF vedrørende uddannelsesmuligheder, jobsøgning eller beskæftigelsesmuligheder – afhængig af spørgsmålet 37-45%. Ca. 40% mener, at vejledningen har været tilstrækkelig. Det er også konstateret i andre undersøgelser, at en forholdsvis stor andel af de ledige ikke synes, at de har modtaget vejledning (bl.a. Arbejdsministeriet 2001), og at de lediges opfattelse ikke harmonerer med AF's opfattelse. Derfor er det et interessant spørgsmål, hvad de lediges svar er udtryk for. Vurderingen er baseret på oplevelsen af kontakten, og det kan tænkes, at de ledige, som ikke vurderer deres kontakt med AF »god nok«, angiver, at de ikke har fået vejledning. Kontakten med AF har måske været upersonlig, sparsom og mest for at opfylde de formelle krav, som AF skal opfylde i forhold til de ledige, som skal deltage i aktivering.

Alle ledige, som indgår i aktivering, skal have en handlingsplan, som ifølge bestemmelserne skal udarbejdes i samarbejde mellem AF-konsulent og den ledige. Handlingsplansamtalerne, hvor planen udformes, er derfor en obligatorisk personlig kontakt mellem AF og den ledige. Næsten alle ledige i undersøgelsen har kendskab til, at de har en handlingsplan, og størstedelen af dem vurderer, at de mindst i nogen grad har deltaget i udarbejdelsen af planen. Hver femte ledig oplever imidlertid, at de ikke har haft indflydelse på planen, som aktiveringen bygger på. Det er en appel til AF om at inddrage de ledige i højere grad.

Hvad angår *nyttens af handlingsplanen*, vurderer godt halvdelen af de ledige, at handlingsplanen mindst i nogen grad har været til hjælp. Men hele 43% af de ledige oplever handlingsplanen som direkte ubrugelig. Det er tankevækkende, idet det giver indtryk af, at handlingsplanen ikke har givet mening for en stor gruppe ledige. Er årsagen dertil, at handlingsplanen er udarbejdet lemfældigt og mere ud fra systemets egne behov og formalitetskrav end de lediges? Under alle omstændigheder er en mangelfuld plan et dårligt udgangspunkt for aktiveringen og giver anledning til frustration.

Gennem de lediges svar vedrørende vejledning og rådgivning fra AF og udarbejdelse af handlingsplan tegner der sig et billede af, at de ledige ikke har haft en særlig intensiv kontakt med AF, eller at kontakten ikke har haft karakter af en personlig relation med en AF-konsulent. Det viste sig også, at hver tredje ledig ville have ønsket sig flere samtaler med AF.

Hvem er de mest tilfredse med aktiveringen og deres kontakt med AF?

Det blev antaget, at beskæftigelsessituationen har betydning for, hvor tilfreds den ledige er med indsatsen. Det forventedes derfor, at dem, der er kommet i arbejde, og dem, der aktivt søger job, ville være mere tilfredse end de »passive ledige«. Tendensen i tidligere undersøgelser har været, at de kortvarigt ledige – ofte karakteriseret som »stærkere ledige« – har fået mere nytte af indsatsen og været mere tilfredse med indsatsen sammenlignet med de langvarigt ledige (Langager 1997). I AKF's materiale er der en systematisk tendens til, at de »passive ledige« giver den mest positive vurdering af aktivering og AF's rolle.

Således er de »aktive ledige« mindre tilfredse med både AF's og a-kassens vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder, jobsøgning og beskæftigelsesmuligheder end de »passive ledige«. Ligeledes er der færre »aktive ledige«, der mener, at de i høj grad har været med i planlægningen af deres handlingsplan, ligesom væsentligt færre af de »aktive« end de »passive ledige« finder, at hjælpen fra AF har været tilrettelagt efter deres behov eller har været tilstrækkelig. Det er en interessant forskel, idet andelen af personer, som havde modtaget vejledning og rådgivning var lige stor i begge grupper.

Undersøgelsen giver ikke et direkte svar på forskellen mellem de »aktive« og de »passive« lediges vurderinger af AF's indsats. Men den rejser alligevel mulige forklaringer. Det viste sig, at de »aktive ledige« føler mere ubehag ved deres situation som arbejdsløse end de »passive ledige«. Det kan tænkes, at denne holdning også præger deres forhold til AF-systemet. Ønsket om at ændre på en utilfredsstillende situation er drivkraften bag deres forsøg på at finde et job. De »passive ledige« befinder sig i højere grad i en situation, som er kendetegnet ved begrænsede muligheder på arbejdsmarkedet. Analyserne viste bl.a., at de »passive ledige« oftere end de »aktive ledige« oplever helbredsmæssige problemer. Derfor er det forståeligt, at de i højere grad accepterer og legitimerer deres forhold til systemet. Det skal dog bemærkes, at de »passive ledige« ikke er en homogen gruppe, og derfor kan gruppen også rumme ledige, som er i gang med et målrettet, længerevarende aktiveringsforløb.

De lediges vurdering af aktivering og kontakten med AF er et område, som det er vigtigt at analysere mere nuanceret. Resultaterne her er tanke-

vækkende, fordi de tyder på, at der ikke findes en entydig sammenhæng mellem de lediges vurderinger af indsatsen og de indikatorer, som anvendes som succeskriterium for en vellykket arbejdsmarkedsrettet indsats. De lediges vurderinger af aktiveringen er genstand for den kvalitative analyse, som gennemføres i forlængelse af spørgeskemaundersøgelsen.

Bilag

Bortfaldsanalyse

Som beskrevet i afsnit 3.3 deltog 61% af de i alt 1.925 ledige i stikprøven i AKF's spørgeskemaundersøgelse. Sammenligning mellem de 1.175 deltagere og hele stikprøven bygger på tre oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsens AMANDA-database, nemlig køn, alder og beskæftigelsessituation. Det skal bemærkes, at det ikke viste sig muligt at anvende oplysninger om skolegang, uddannelse og erhvervs erfaring på grund af, at data var for mangelfuld eller af for ringe kvalitet.

I forhold til køn er der en lille overrepræsentation af kvinder i AKF's materiale i forhold til hele stikprøven (70% mod 67%, jf. tabel B1). Alderssammensætningen er i AKF's materiale i det store og hele den samme som i hele stikprøven med en høj andel af personer på 50 år eller derover (tabel B1). Der er nogle flere i AKF's undersøgelse i aldersgruppen 50-59 år og tilsvarende nogle færre i aldersgruppen 30-39 år.

Tabel B1 Køn og alder, procentvis fordeling

	Deltagere i AKF's undersøgelse (n=1.175)	Ikke-deltagere i AKF's undersøgelse (n=750)	Alle i stikprøven (n=1.925)
<i>Køn</i>			
Kvinde	70	63	67
Mand	30	37	33
<i>Alder</i>			
Under 30 år	6	8	7
30-39 år	21	30	25
40-49 år	21	22	21
50 år eller derover	52	40	47

Hvad angår beskæftigelsessituation, havde analysen to formål:

- at sammenligne deltagere med stikprøven på undersøgelsestidspunktet i maj 2001
- at undersøge, om der var sket en udvikling i beskæftigelsessituation, hvis observationsperioden er længere, dvs. fra udgangen af år 2000 til august 2001 (i stedet for maj 2001).

Som det fremgår af tabel B2, er fordelingen mellem de tre grupper – beskæftigede (gruppen »personlig tilmeldt«), modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og modtagere af kontanthjælp – nogenlunde ens blandt deltagerne i AKF's undersøgelse og i stikprøven. Der er ikke sket en større ændring i beskæftigelsessituationen mellem maj og august 2001. I forhold til AKF's spørgeskemaundersøgelse er andelen af ledige, der er kommet i arbejde, uventet lille i AMS's materiale (1% mod 13% i AKF's undersøgelse), hvilket rejser spørgsmålet om, hvor pålidelige/brugbare registeroplysningerne er.

Tabel B2 **Beskæftigelsessituation, procentvis fordeling**

	Deltagere i AKF's undersøgelse (n=1.175)	Ikke-deltagere i AKF's undersøgelse (n=750)	Alle i stikprøven (n=1.925)
<i>I maj 2001</i>			
Personlig tilmeldt	1	3	2
På arbejdsløshedsdagpenge	96	91	94
På kontanthjælp	2	4	2
Oplysning mangler	1	2	2
<i>I august 2001</i>			
Personlig tilmeldt	3	4	3
På arbejdsløshedsdagpenge	94	91	93
På kontanthjælp	3	5	4

Litteratur

Arbejdsministeriet, Direktoratet for arbejdsløshedsforsikring og Arbejdsmarkedsstyrelsen (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*. Rapport fra arbejdsgruppen om effektanalyser af aktiveringsindsatsen.

Arbejdsministeriet (2001): *Marginalgruppen og arbejdsmarkedet*. Arbejdsministeriets arbejdsmarkedsforskningsprogram 2000-2001. Arbejdsministeriet, 14. juni 2000.

Bach, H. Bjerregaard (1998): *En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere*. Dokumentation I. Socialforskningsinstituttet, København.

Bach, H. Bjerregaard; J. Aggergaard Larsen og A. Rosdahl (1998): *Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere*. Socialforskningsinstituttet, København.

Bech-Jørgensen, B. (1994): *Når hver dag bliver hverdag*. Akademisk Forlag.

Bjørn, N.H. og C. Dohlmann (2001): *De ledige kvinder i Sønderjylland. En analyse af et kønsopdelt arbejdsmarked*. København: Socialforskningsinstituttet.

Carstens, A. (1998): *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*. Hans Reitzels Forlag.

Christoffersen, M. Nygaard (1996): *Opvækst med arbejdsløshed*. SFI, København.

Ebsen, F. (2000): Modtagere af langvarig kontanthjælp. *AKF Nyt* 3: 18-22.

Ebsen, F.; J. Guldager og U. Hagen (1999): *Arbejdsløshed og aktivering*. CFSA, København.

Eskelinen, L. og A. Koch (1997): *Samspelet mellem den enkelte borger og socialforvaltningen – en analyse baseret på nordisk forskning*. AKF Forlaget, København.

Eskelinen, L. (2000): *Arbejde, ressourcer og holdninger til at fortsætte i arbejdet – en undersøgelse af 45-59-årige kvinder i den offentlige sektor*. AKF Forlaget, København.

Filges, T. (2000): *De langvarige kontanthjælpsmodtagere*. Arbejdsrapport. Socialforskningsinstituttet, København.

Goul Andersen, J. (1995): *De lediges ressourcer. En analyse af de langtidslediges baggrund, forventninger og holdninger*. Ugebrevet Mandag Morgen, København.

Gregersen, O. og M. Nygaard Christoffersen (1999): *Langvarige sociale sager – klienternes holdninger*. Socialforskningsinstituttet, København.

Hansen, E. Boll; T. Pilegaard Jensen, O. Ingerslev og P. Løvgreen (1993): *Effekt af indsatsen over for personer på kontanthjælp*. AKF Forlaget, København.

Hansen, H. (2001): *Arbejde, aktivering og arbejdsløshed – integration i det hele livet*. Samfundslitteratur, København.

Hummelgaard, H.; M. Baadsgaard og J.B. Nielsen (1999): *Arbejdsløshed og marginalisering i kommunerne*. AKF Forlaget, København.

Ingerslev, O. og L. Pedersen (1996): *Marginalisering*. Socialforskningsinstituttet, København.

Jensen, T. Pilegaard; A. Holm og Søren Arnberg (1995): *Uddannelse, mestring og livskvalitet*. AKF Forlaget, København.

Koch, A.; L. Eskelinen og M. Jensen (1997): *Hvem, hvad og hvordan. Håndtering af sygedagpenge i kommunerne*. FOKUS.

Langager, K. (1997): *Indsatsen over for de forsikrede ledige*. Socialforskningsinstituttet, København.

Larsen, J. Aggergaard (1998): *En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere*. Dokumentation II. Socialforskningsinstituttet, København.

Lind, J. og I. Hornemann Møller (2001): Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse. *Arbejdsliv* 2001:1:11-27.

Madsen, P. Kongshøj; K. Langager og N. Ploug (1997): Integration på arbejdsmarkedet. I: L. Zeuner (red.): *Social integration*. Socialforskningsinstituttet, København.

Olesen, S.P. (1997): En sammenligning af tilfredsstillende og utilfredsstillende handlingsplansamtaler mellem arbejdsløse og AF-medarbejdere. I: C. Christensen m.fl. (red.): *Den sociale Højskole i Aarhus 1957-1997. Festskrift*, s. 83-108. Den sociale Højskole i Aarhus.

Olesen, S.P. (2001): En hånd mod de arbejdsløse eller konstruktivt samspil med systemet? Handlingsplansamtaler som træk ved samfundsudviklingen og som social- og arbejdsmarkedspolitisk instrument. *Arbejdsliv*, 2001:3, s. 7-28.

Rosdahl, A. (1986): *Arbejdsgiveres arbejdskraftefterspørgsel*. Socialforskningsinstituttet, København.

Socialkommissionen (1992): *Uden arbejde – Overførselsindkomst til midtergruppen.*

Weise, H. og S. Brogaard (1997): *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere En evaluering af Lov om kommunal aktivering.* Socialforskningsinstituttet, København.

Summary

The Long-term Unemployed – Activation and Work

by Leena Eskelinen, Stinne Louise Hansen and Dorte Caswell

This study examines the long-term unemployed registered with the Danish public employment service in relation to activation and the labour market. The study was conducted during a period with low unemployment when the activation to work was more highly regarded than at any other time since the 1994 labour market reform. The demands on the public employment service as regards efficiency and results have increased in recent years, and one of the groups that has been in focus has been the long-term unemployed. Previous analyses have generally shown activation to have had a beneficial effect, but its effect in relation to the long-term unemployed has been less certain. The activation efforts do not seem to have resulted in this group returning to employment, and the persons concerned have therefore remained in contact with the public employment service for a relatively long period. The underlying supposition of this study was therefore that the long-term unemployed may not be sufficiently helped by the system operated by the public employment service and the activation. The aim was, through an analysis of the relations between the long-term unemployed and work/ activation, to shed light on circumstances that might be significant for the planning of activation efforts.

The main question of the study was thus: *Can activation help the long-term unemployed into employment?* The principal results and conclusions of the study can be summarised in the form of three questions, which are briefly discussed below (a more detailed discussion is found in Chapter 7):

- Who are the long-term unemployed?
- Is it possible for the long-term unemployed to get back into employment?
- How is activation viewed by the long-term unemployed?

Answers to these three questions have been arrived at on the basis of information and opinions supplied in a questionnaire by 1,175 respondents who had been unemployed for at least two years immediately prior to the study. The study thus conveys the respondents' view of their own situation.

1. Who are the long-term unemployed?

As in previous studies, it was found that the majority of the long-term unemployed possessed more resources than immediately assumed and therefore could not be directly described as »problem unemployed«. By far the majority have neither health problems nor difficulties in other areas of life, and are themselves of the opinion that they are able to manage a job. Furthermore, most of them find it important to have a job. They do indeed typically have many years of employment behind them.

A proportion of the unemployed in the study clearly have more problems in relation to the labour market than the group generally; these include the one in four of long-term unemployed who have difficulties both with health and managing a job, and the one in ten who have had very little work over a long period. For these persons, the problem is very often that they have been worn down in a wide sense of the term, the majority of both groups being over fifty with long working lives behind them.

Three facts stand out in describing the group of long-term unemployed taking part in the study. Firstly, women are over-represented (70 per cent). Secondly, they are »older« (52 per cent are 50 years or more). Thirdly, many of them lack belief that they can get back into employment (50 per cent no longer believe, or are uncertain whether, they will ever have a job again). This places the question »Who are the long-term unemployed?« in a wider perspective, and shows that there are many facets to being a long-term unemployed person.

There has been a tendency to equate »long-term unemployed« with »problem unemployed«. The term »problem unemployed« seems implicitly to place guilt and responsibility on the individual unemployed person and

contribute to individualising the problems. It would therefore be more constructive to use an expression such as »in a marginal position in relation to the labour market«. It is partly due to the conditions in the labour market that it has no place for certain categories of people and that working in it is not attractive during certain phases of life. This fact naturally raises questions as to the appropriate action to take. Action to get the unemployed into employment should not be limited to schemes that aim at equipping the individual with skills. It is also important to look at the conditions in the labour market, so that it can become more accommodating and express demand for the resources that the unemployed have to offer.

2. Is it possible for the long-term unemployed to get back into employment?

As the primary aim of the activation is to improve the employment chances of the unemployed, it is important to ask the question whether holding an ordinary job is within reach for the long-term unemployed. The answer is a qualified »No«, which means that the practice of activating *everyone* with *employment in the ordinary labour market* as the sole success criterion must be questioned.

As a large number of the long-term unemployed in the study seem to be reasonably equipped for being able to manage a job, the primary problem seems not to be shortcomings in the unemployed or the activation. In their own opinion, the majority have sufficient skills to manage a job. It is therefore justified to ask whether there is a place for everyone. Age appears to play a significant part in the competition for jobs. People over 50 have difficulty finding employment when unemployed. The main reason for this is that demand falls with increasing age, which has been shown by several previous studies (e.g. Rosdahl, 1986).

But it is also generally difficult for the long-term unemployed to get a job. In the course of the five-month period between the selection of the sample and the questionnaire, employment had been found by 13-17 per cent of those taking part in the study (depending on whether just ordinary or subsidised employment is counted). It was those in the strongest position that typically achieved employment, i.e., the younger and healthier who had had ordinary work in the preceding five years. Only a few of the respondents – a total of four per cent – had found employment in »the accommo-

dating labour market«.

The majority of the long-term unemployed in the study stated that it was important for them to have a job; but only approximately half themselves believed that they would find ordinary employment again. Those who believed in their own prospects in the labour market have the same characteristics as those who found employment – they are younger and in relatively good health. In addition, they have typically not had a long history of activation, or have experienced that the activation placements they have had have improved their employment potential. Those who believed in their job prospects thus seem to have several reasons for their optimism: being well-qualified to be in a job, the labour market's preference for them over, e.g., »older« persons, and the ability of the public employment service to help those that are relatively well-qualified to be in a job.

3. How is activation viewed by the long-term unemployed?

The study was not designed to assess or »measure« the effect of activation. That is generally a complicated task, and it is particularly complicated in the case of the long-term unemployed, as they have typically participated in several activation placements. Moreover, it is not possible to carry out such an assessment exclusively on the basis of opinions expressed by the unemployed. But their opinions are important for the activation system, so that the best possible organisation of the efforts can be achieved.

A considerable part of the long-term unemployed in the study – approximately half – stated that their employment chances had been improved by activation. For some, activation had resulted in a clarification regarding their future. Among the positive aspects of activation mentioned were new vocational skills and, in particular, contact with others.

In their own opinion, the majority had participated in a large amount of activation over the last five years – so much that several seem to have been »satiated« with activation. Overmuch activation, both as regards number of activation periods and time spent in activation, seems to produce a negative reaction. A third of the respondents stated that they would prefer not to take part in activation in the future. Another matter related to activation which has been raised by the study is the job-seeking endeavours of the unemployed. It was shown that only half of those who were in activation or on unemployment benefits at the time of the study were actively seeking work.

The unemployed do not seem to be looking for work when they are in an activation placement.

Respondents' opinions of their contact with the public employment service revealed several areas for improvement:

- A good third stated that they had not received guidance or advice from the public employment service regarding training options, job-seeking or employment possibilities, although as long-term unemployed they should have had it.
- One in five experienced having had no influence on the content of their action plan, and approximately 40 per cent considered their action plan to be downright unusable.
- One in three seem not to have had a particularly intense contact with the public employment service – they would have liked more contact.

It is furthermore food for thought that those unemployed persons in the study who were *not* actively trying to get out of unemployment through job-seeking were more satisfied with the public employment service than those who were actively looking for work and those who had found work again. Respondents' views regarding activation will be further investigated in the next phase of the project by means of interviews.