

NOTAT

DE UDSATTE GRUPPER OG ARBEJDSMARKEDET

HENNING BJERREGAARD BACH
HELLE HOLT

KØBENHAVN 2016

NOTAT

B & I
15. APRIL 2016

DE UDSATTE GRUPPER OG ARBEJDSMARKEDET

Henning Bjerregaard Bach
Helle Holt

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	3
INDLEDNING	4
BORGERE PÅ OFFENTLIG FORSØRGELSE	5
Borgere på kontanthjælp	5
De allermest udsatte borgere	7
Borgere med handicap	8
Ikke-vestlige indvandrere og deres efterkommere	9
FORANDRINGER PÅ DET DANSKE ARBEJDSMARKED	11
Uddannelsers betydning	11
Udviklingen på arbejdspladserne	13
DE UDSATTE GRUPPERS VEJ TILBAGE TIL ARBEJDSMARKEDET	15
Den aktive beskæftigelsespolitik	15
Virksomheders rolle overfor de udsatte grupper	17
Civilsamfundets rolle i forhold til de udsatte grupper	18
UDFORDRINGER OG PERSPEKTIVER	18
KONKLUSION	20
Bilag om fondsprojekter	22
Referencer	24

FORORD

Poul Due Jensens Fond har bedt SFI om at udarbejde et notat om, hvad vi ved om borgere på offentlig forsørgelse. Notatet beskriver samtidig, hvilke forandringer der har været på det danske arbejdsmarked med betydning for borgere udenfor arbejdsmarkedet. Endvidere ser notatet på, hvilke indsatser henholdsvis det offentlige, virksomhederne og civilsamfundet tilbyder disse borgere for at få dem tættere arbejdsmarkedet, og endelig, hvilke udfordringer og perspektiver der er for disse grupper af borgere.

Notatet er udarbejdet af seniorforskerne Henning Bjerregaard Bach og Helle Holt.

Notatet er finansieret af Poul Due Jensens Fond.

INDLEDNING

I dag er der i Danmark cirka 750.000 borgere, der bliver forsørget helt eller delvist af de offentlige kasser. En stor del af denne gruppe borgere er helt udenfor arbejdsmarkedet. Det gælder fx borgere på førtidspension og efterløn. Andre offentligt forsørgede borgere kan i perioder være i beskæftigelse, men er kendetegnet ved at have vanskeligt ved at opnå eller fastholde en beskæftigelse uden offentlig støtte. Det gælder fx kontanthjælpsmodtagere. Til sammenligning er knap 2.8 millioner i ordinær beskæftigelse.

Andelen af borgere i beskæftigelse har været nogenlunde konstant siden 1960'erne, mens gruppen af offentligt forsørgede har været stigende igennem årene.

Formålet med dette notat er *for det første* at give et overblik over de udsatte grupper:

- Hvem er de?
- Hvorfor er de udsatte?

For det andet er formålet at give et overblik over de forskydninger og forandringer, der er sket på det danske arbejdsmarked. Der er tale om forskydninger og forandringer, der har betydning for de udsatte gruppers muligheder for at opnå og fastholde en beskæftigelse. Det drejer sig fx om:

- Fald i antallet af ufaglærte job
- Stigende krav til formelle og uformelle kompetencer i alle job
- Mindre plads til udsatte borgere på virksomhederne.

For det tredje er formålet at give et overblik over den viden, vi har om, hvordan man kan få de udsatte grupper tættere på en beskæftigelse. Vi ved fx fra danske og internationale effektmålinger:

- At praktikforløb på private virksomheder er den mest effektive enkeltstående foranstaltning for at få udsatte ledige tættere på beskæftigelse.

Endelig *for det fjerde* afsluttes notatet med en diskussion af, hvilke udfordringer vi står overfor i forhold til at få de udsatte grupper tættere på arbejdsmarkedet:

- Den enkelte udsatte borger har udfordringer på vejen tilbage i beskæftigelse
- Virksomhederne har udfordringer med at inkludere de allersvageste borgere
- Den aktive beskæftigelsespolitik har udfordringer med at få denne gruppe borgere tættere på arbejdsmarkedet.

BORGERE PÅ OFFENTLIG FORSØRGELSE

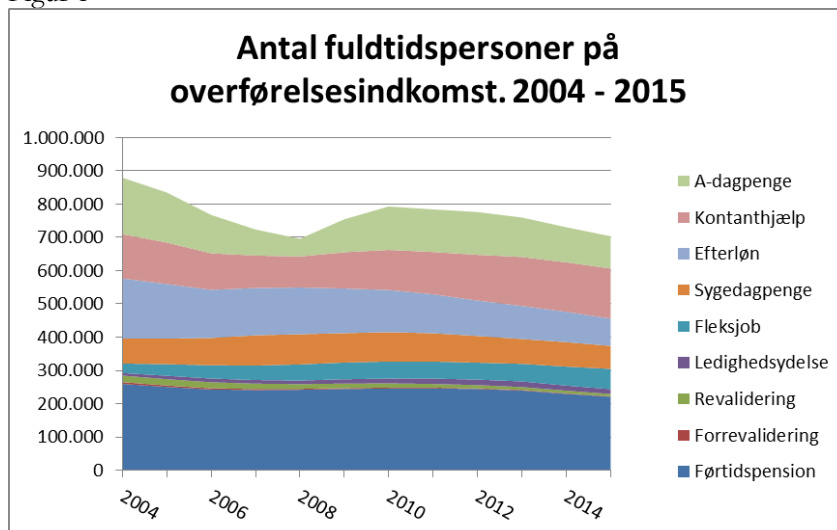
Borgere, der er forsørget af de offentlige kasser, er en meget heterogen gruppe. Figur 1 giver et overblik over udviklingen i de forskellige grupper af offentligt forsørgede. Det første der kan læses ud af figuren er, at der i perioden 2004 til 2014 har været meget lidt forandring i de forskellige gruppers størrelse.

I alt repræsenterer figur 1 omkring 750.000 borgere.

- De *forsikrede ledige* får arbejdsløshedsdagpenge i de perioder, hvor de står uden beskæftigelse. I denne gruppe er der stor mobilitet ind og ud af beskæftigelse. Som det fremgår af figuren er denne gruppe stærkt påvirket af konjunkturerne.
- Blandt *kontanthjælpsmodtagerne* er der også mobilitet ind og ud af beskæftigelse, men en stor gruppe har store personlige problemer udover ledighed. Som man kan se, er gruppen af borgere på kontanthjælp voksende, hvilket formentlig skyldes, at det i dag er vanskeligere at blive tildelt en førtidspension.
- Personer i *fleksjob* udgør knap 60.000 borgere, som er i et permanent job, men med offentligt lønstilskud.
- Nogle af disse borgere er stort set ikke tilknyttet arbejdsmarkedet. Det gælder borgere på *førtidspension* og *efterløn*.

Vi lægger ud med at beskrive gruppen af borgere på kontanthjælp.

Figur 1



BORGERE PÅ KONTANTHJÆLP

Kontanthjælp er en offentlig ydelse, der er uden egen forsørgelse og uden ret til arbejdsløshedsdagpenge. Der er tale om en meget heterogen gruppe, der dog har det tilfælles, at omkring 2/3 har meget svært ved at opnå og fastholde en beskæftigelse. Borgere på kontanthjælp udgør i dag ca. 150.000 og er en voksende gruppe, primært fordi det er blevet sværere at få tildelt en førtidspension.

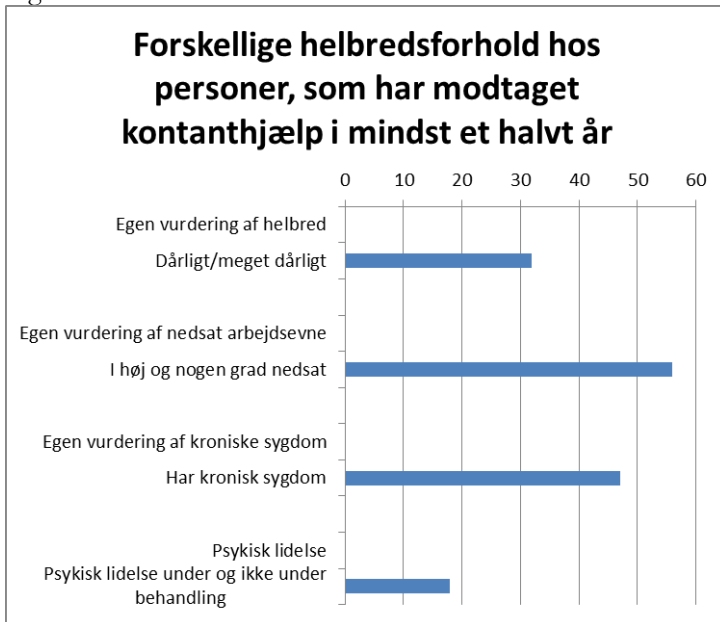
Nogle af kontanthjælpsmodtagerne har arbejdsmarkeds kvalifikationer på højde med dagpengemodtagerne, men en stor del af kontanthjælpsmodtagerne er kendetegnet ved:

- Helbredsproblemer
- Ingen eller kort uddannelse
- Mangelfuldt socialt netværk
- Gældsproblemer.

BESKRIVELSE AF BORGERE PÅ KONTANTHJÆLP

Figur 2 viser nogle sundhedskarakteristika for borgere, som har modtaget kontanthjælp i mindst ½ år. Det er borgernes egne angivelser.

Figur 2



Op imod en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne vurderer selv, at de har dårligt eller meget dårligt helbred, og at de i høj grad har nedsat arbejdsevne grundet sygdom, ulykke, handicap eller slid. Næsten halvdelen vurderer selv, at de har en kronisk lidelse. 38 pct. (14+24 pct.) var aktuelt eller havde tidligere modtaget behandling for en psykisk lidelse. 18 pct. siger, at de aktuelt har en psykisk diagnosticeret lidelse. 21 pct. siger selv, at de har været ude i et misbrug af alkohol, stoffer eller lignende.

Kontanthjælpsmodtagernes formelle kvalifikationer er ofte begrænsede. Omkring 70 pct. har ingen erhvervsuddannelse. Omkring 12 pct. har en lærlinge eller elevuddannelse og 8 pct. en (mellem)lang uddannelse. Hertil kommer, at 20 pct. kun har udenlandsk eller ingen skoleuddannelse. Alt i alt tegner der sig et billede af borgere på kontanthjælp, som skal have hjælp til at komme videre.

Efter disse kontanthjælpsmodtageres eget udsagn, ønsker ca. 85 pct. at arbejde fremfor at få kontanthjælp, mens knap hver fjerde gerne vil have førtidspension.

En undersøgelse, hvor sagsbehandlere er blevet bedt om en vurdering af de allersvageste kontanthjælpsmodtagere, viser at:

- 40 pct. har problemer med personlig fremtræden og omgangsformer
- 44 pct. har gældsproblemer, der betyder, at en normal lav indkomst på arbejdsmarkedet vil få kreditorer til at inddrive gælden, hvilket svækker lysten til beskæftigelse
- 45 pct. mangler et socialt netværk, der kan hjælpe med kontakter til arbejdspladser
- 40 pct. er psykisk skrøbelige
- 33 pct. har misbrugsproblemer
- 33 pct. har mangelfuld virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse (gælder særligt for flygtningen og indvandrere).

Nogle af disse problemer er det muligt at afhjælpe delvist, men det vil kræve en stor ressourcindsats, fordi en del af kontanthjælpsmodtagerne er blandt samfundets mest udsatte borgere.

SFI har igennem mange år undersøgt de mest udsatte borgere.

DE ALLERMEST UDSATTE BORGERE

De grupper af borgere, som anses for at være længst fra arbejdsmarkedet og mest marginaliserede og udsatte, er:

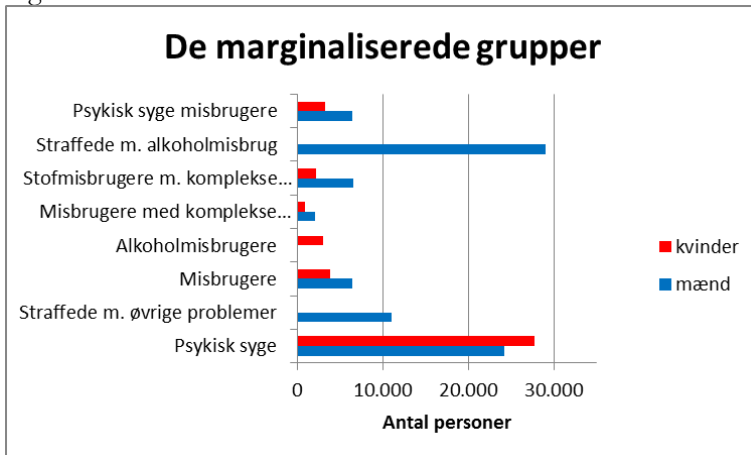
- Hjemløse
- Psykisk syge
- Straffede
- Misbrugere.

Disse borgere udgør i alt cirka 130.000, hvoraf omkring 2/3 er mænd. Disse borgere vil ofte have flere af de 4 karakteristika, således at en borger, der er hjemløs, fx også kan have misbrugsproblemer og have været straffet.

KENDETEGN VED DENNE GRUPPE AF UDSATTE

Som det fremgår af figur 3 er der en overvægt af mænd i gruppen af de mest udsatte borgere. Det skyldes, at det primært er mænd, der er straffede. Derudover er det også mænd, der har flest sammensatte problemer. Mænd er fx både straffede og har et misbrugsproblem. Psykisk sygdom fylder nogenlunde lige meget hos kvinder og mænd.

Figur 3



På trods af, at gruppen af de mest udsatte borgere er indbyrdes forskellige, så er der nogle kendetegn, der ofte findes hos en stor del af gruppen. Det er:

- At en del har været anbragt udenfor hjemmet i deres barndom (ml. 25 og 50 pct.)
- At en stor andel ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse (ml. 50 og 75 pct.)
- At en mindre del er i beskæftigelse (ml. 13 og 40 pct.), og dermed er en stor del forsørgt af det offentlige (ml. 87 og 60 pct.)
- At kontanthjælp er den dominerende ydelse for den del, der modtager offentlig forsørgelse
- At 31 pct. af de psykisk syge og 43 pct. af misbrugere med komplekse problemer i en alder af 25 til 39 år er på førtidspension.

Disse kendetegn gælder for en stor del af både kvinderne og mændene og viser, at de udover at være fx hjemløse og misbrugere har en forhistorie, der er med til at gøre det vanskeligt at blive integreret på arbejdsmarkedet og i samfundet.

BORGERE MED HANDICAP

17 pct. af den danske befolkning angiver at have en eller anden form for handicap eller permanent funktionsnedsættelse. Mange handicappede lever af overførselsindkomster. Ved udgangen af 2011 modtog 45 pct. af borgere med handicap permanente ydelser som fx førtidspension, efterløn eller løntilskud i forbindelse med fleksjob. Førtidspension er den dominerende ydelse. Personer med funktionsnedsættelse opgøres samlet til omkring 600.000 borgere. Gruppen har haft en nogenlunde konstant størrelse, men der er sket ændringer indenfor gruppen. Overordnet er gruppen karakteriseret ved at:

- 43 pct. er i beskæftigelse
- 45 pct. modtager offentlige ydelser.

BESKRIVELSE AF BORGERE MED HANDICAP

Handicap er ikke noget veldefineret begreb, og borgere med handicap er ikke en bestemt afgrænset gruppe med bestemte diagnoser. Der findes således ingen offentlig anerkendt udtømmende registrering af borgere med handicap.

SFI offentliggør hvert andet år et skøn over antallet af borgere med handicap med udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelser til danske borgere i alderen 16-64 år, hvor borgerne selv vurderer, om de har et handicap eller et længerevarende helbredsproblem. I 2014 angav 17 pct., at de havde et handicap eller længerevarende helbredsproblem svarende til godt 600.000 borgere i 16-64-års alderen, hvoraf de 39 pct. har et mindre handicap, og resten har et større. De væsentligste handicap fordeler sig således:

- 42 pct. har fysiske handicap
- 3 pct. har et sanse- og/eller kommunikationshandicap (hørelse, syn og/eller tale)
- 14 pct. har psykiske lidelser
- 41 pct. har en kronisk sygdom.

Andelen af borgere, der vurderer at have en eller anden form for handicap, har været rimelig stabil gennem årene. Til gengæld er der sket en ændring i gruppens sammensætning. Således er der sket en markant stigning i de borgere, der oplever at have en psykisk lidelse. Fra 6 pct. i 2002 til 14 pct. i 2014. Til gengæld er den andel, der oplever at have en kronisk sygdom, faldet.

43 pct. af borgere med handicap oplyser, at de er i beskæftigelse. Det dækker meget naturligt over betydelig variation. 65 pct. af borgere med mindre handicap er i beskæftigelse, mens tallet er 28 pct. blandt borgere med større handicap. Beskæftigelsesandelen blandt handicappede varierer med konjunkturerne ligesom for andre uden handicap. I 2005 var beskæftigelsesandelen blandt handicappede således oppe på 54 pct.

IKKE-VESTLIGE INDVANDRERE OG DERES EFTERKOMMERE

I 2015 udgør ikke-vestlige indvandrere knapt 300.000 personer. Dette er 5,6 gange flere personer end i 1985, hvor ikke-vestlige indvandrere udgjorde cirka 55.000. Efterkommere er selv sagt også en voksende gruppe – fra cirka 13.000 i 1985 til cirka 133.000 i 2015. Grupperne af indvandrere og efterkommere må forventes at stige også i de kommende år.

Gruppen af indvandrere fra ikke-vestlige lande og deres efterkommere betragtes som udsatte, fordi cirka 50 pct. af den voksne del af gruppen ikke er i beskæftigelse. For denne halvdel gælder, at en stor del mangler:

- Uddannelse
- Danskkundskaber
- Erfaring fra danske arbejdspladser.

Den anden halvdel er i beskæftigelse og betragtes derfor ikke som udsat.

BESKRIVELSE AF IKKE-VESTLIGE INDVANDRERE OG DERES EFTERKOMMERE

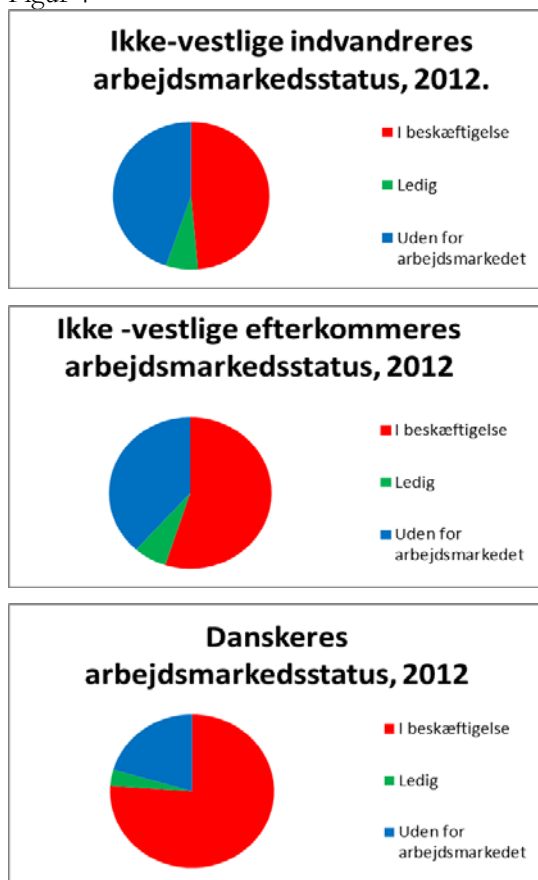
Den voksne del af gruppen indvandrere og efterkommere (18-64 år) udgør cirka 260.000 personer heraf er cirka 34.000 efterkommere. Som det fremgår af figur 4, så er 49 pct. af indvandrerne i beskæftigelse, imens 45 pct. står udenfor arbejdsmarkedet. Til sammenligning er 76 pct. af de etniske danskere i beskæftigelse.

Ser vi på efterkommerne er andelen lidt højere. 55 pct. af efterkommerne er i beskæftigelse, og 38 pct. står uden for arbejdsmarkedet. Her er det værd at bemærke, at 18 pct. er under uddannelse, hvilket skyldes at gruppen af efterkommere er ganske unge set i forhold til både indvandrerne og de etniske danskere.

De indvandrere og efterkommere, der står uden for arbejdsmarkedet, forsørges typisk af det offentlige. Det vil især være kontanthjælp, sygedagpenge eller førtidspension.

Når ikke-vestlige indvandrere kan have vanskeligt ved at blive inkluderet på arbejdsmarkedet, bunder det typisk i manglende dansk kundskaber, mangel på formaliseret uddannelse og relevant erhvervs erfaring. Kun meget få har kvalifikationer, som kan opveje mangelfulde dansk kundskaber. En supplerende forklaring kan være, at flygtninge og indvandrere har mangelfulde virksomheds- og arbejdsmarkedsforståelse.

Figur 4



Ikke-vestlige indvandrere oplevede en stor stigning i deres beskæftigelse i perioden 1996-2007, hvorefter den faldt igen som følge af den økonomiske krise. Indvandrere blev hårdere ramt af krisen end etniske danskere, hvilket fortæller en historie om, at de formentlig primært har været ansat i ufaglærte job i bygge og anlæg samt industrien.

Kvinderne i gruppen har en lavere beskæftigelsesfrekvens end mænd: henholdsvis 43 pct. og 53 pct. Der er således en endnu større udfordring forbundet med at få flere kvinder fra gruppen i beskæftigelse. Både kvindelige og mandlige efterkommere klarer sig dog væsentlig bedre end henholdsvis kvindelige og mandlige ikke-vestlige indvandrere.

FORANDRINGER PÅ DET DANSKE ARBEJDSMARKED

Den øgede konkurrence på grund af globaliseringen samt den teknologiske udvikling har haft direkte betydning for det danske arbejdsmarked og den arbejdskraft, der er i beskæftigelse, virksomhedernes efterspørgsel efter ny arbejdskraft samt virksomhedernes rummelighed overfor grupper med udfordringer. En af de mest markante ændringer er, at uddannelse har fået stigende betydning i forhold til at opnå og fastholde en beskæftigelse. Netop manglende uddannelse er et af de fælles kendetegn, der er ved store dele af de udsatte grupper.

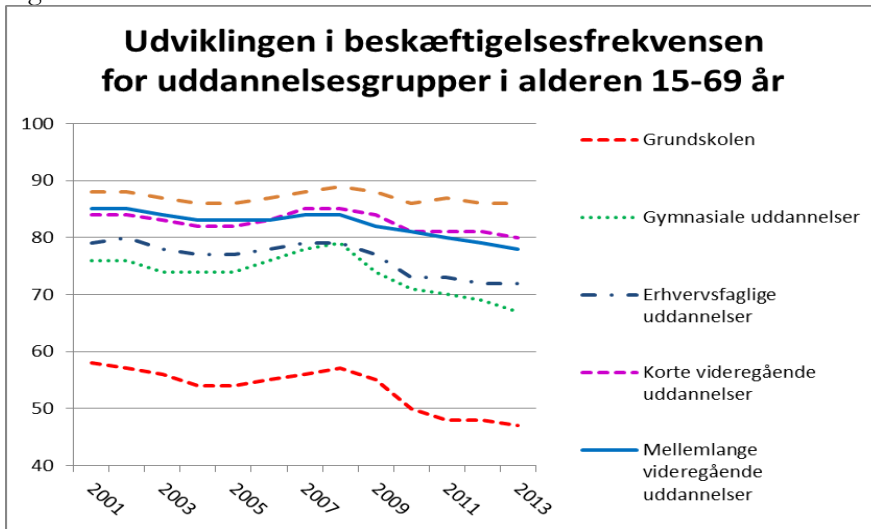
UDDANNELSERS BETYDNING

Figur 5 viser den danske befolknings beskæftigelsesfrekvens i forhold til den enkelte borgers højeste opnåede uddannelse i perioden fra 2001 til 2013. Hver graf viser udviklingen fra 2001 til 2013 i beskæftigelsen, i forhold til hvilken højeste uddannelse borgeren har. På baggrund af figuren kan konkluderes at:

- beskæftigelsesfrekvensen er klart stigende med uddannelsens længde igennem alle årene
- konjunkturomsvinget fra 2008 medførte især et dyk i beskæftigelsen for borgere med grundskole eller gymnasial uddannelse
- efter 2008 har andelen af borgere kun med grundskole eller gymnasial uddannelse vedvarende en faldende beskæftigelse
- borgere kun med grundskole har en beskæftigelsesgrad, som ligger mindst ca. 20 pct. under de øvrige gruppers beskæftigelse.

Tendensen gælder for hele arbejdsmarkedet, hvilket vil sige, at inden for alle hovedbrancher er der sket et fald i andelen af beskæftigede med grundskole som højeste fuldførte uddannelse.

Figur 5



Figur 6 giver et overblik over uddannelsessammensætningen indenfor hver branche i henholdsvis 2001 og 2014.

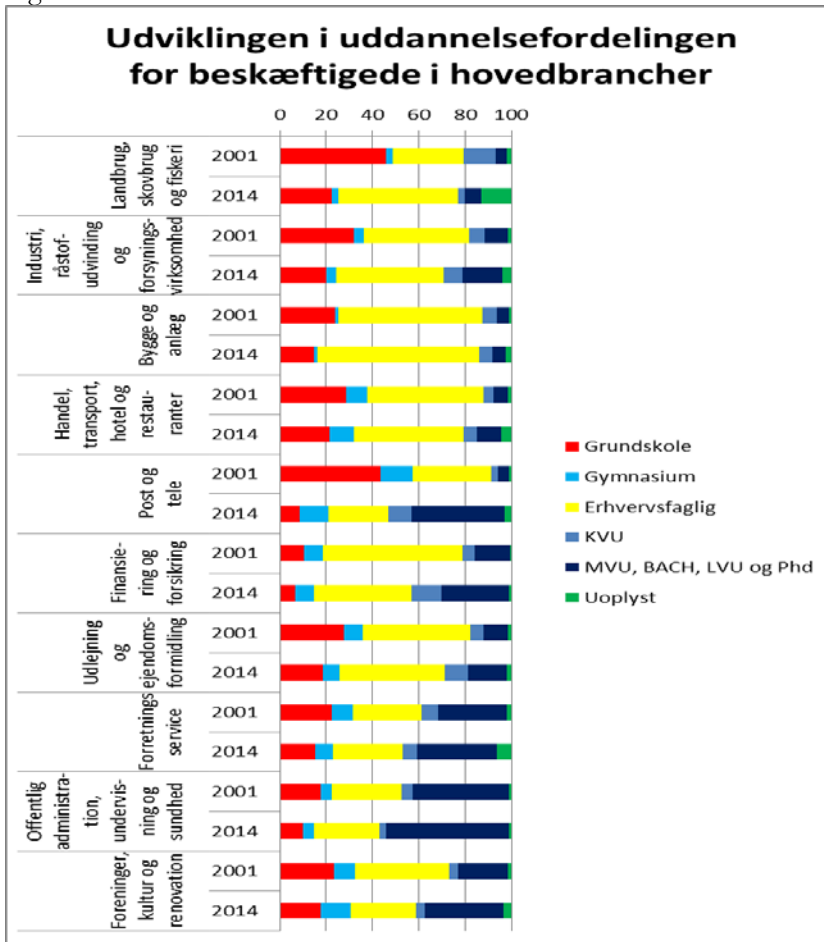
Her ses faldet i andelen af ansatte med enten en grundskole eller en gymnasial uddannelse tydeligst indenfor brancherne:

- Industri mv., hvor der er sket et fald på omkring 15 pct.
- Landbrug, skovbrug og fiskeri, hvor der er sket en halvering af ansatte uden uddannelse
- Post, tele og data, hvor der er sket mere end en halvering.

Derudover kan vi konkludere, at

- Indenfor alle brancher er der sket et fald i andelen af beskæftigede med enten grundskole eller en gymnasial uddannelse, uanset om branchen er gået frem eller tilbage.
- Inden for alle brancher er der sket en stigning i beskæftigelsen af personer med videregående uddannelser, uanset om branchen er gået beskæftigelsesmæssigt tilbage.
- De brancher, der traditionelt har beskæftiget mange ufaglærte medarbejdere som fx industri og landbrug, er samtidig brancher, hvor antallet af beskæftigede i det hele taget falder.

Figur 6



Sammenfattende kan man om disse udviklingstræk sige, at der bliver flere beskæftigelsesmuligheder for borgere med længerevarende uddannelser og færre muligheder for borgere, som kun har en uddannelse på grundskoleniveau. Et af de fælles kendetegn for de udsatte grupper er netop, at en stor del kun har uddannelse på et grundskoleniveau eller på et gymnasialt niveau. Udviklingen i uddannelseskraevne samt de allerede indtrufne forskydninger i de beskæftigedes uddannelsesniveauer vil medvirke til at gøre det vanskeligere for de udsatte grupper at opnå eller fastholde en beskæftigelse.

UDVIKLINGEN PÅ ARBEJDSPLADSERNE

I dette afsnit ændrer vi perspektiv og ser på, hvordan udviklingen i virksomhedernes organisering og krav til medarbejdere kan være med til, at medarbejdere mister deres arbejde, samtidig med at de måske kan opleve, at det er blevet vanskeligere igen at komme i beskæftigelse. Endvidere kan udviklingen på arbejdspladserne skabe barrierer for inklusionen af de udsatte grupper.

Den øgede globale konkurrence har tvunget såvel private som offentlige virksomheder til at optimere deres produktioner/opgavevaretagelse. Dette er blandt andet blevet gjort ved at sæt-

te fokus på virksomhedens produktivitet og effektivitet, hvilket har været hjulpet på vej af den teknologiske udvikling.

Ud over fokus på omkostningsdæmpende foranstaltninger har perioden også været præget af udvikling af kvalitet i både produktion og slutprodukt, udvikling af et øget kunde/borger-tilpasning i forhold til slutproduktet samt udvikling af en produktionsorganisering, der hurtigt kan omstilles efter markedets efterspørgsel.

Kravene til virksomhederne har betydet et skift fra fx en klassisk samlebåndsorganisering af produktionen til udvikling af nye produktionskoncepter. Fælles for de nye koncepter er, at de stiller større krav til medarbejdernes kompetencer. Medarbejderne skal kunne påtage sig et større ansvar i forhold til arbejdsopgaverne, medarbejderne skal kunne varetage flere forskellige arbejdsopgaver i stedet for en enkelt (funktionel fleksibilitet), medarbejdernes tilstedeværelse skal i højere grad tilpasses produktionens behov (nominel fleksibilitet og arbejdstidsfleksibilitet), og medarbejderne skal løbende kompetenceudvikles for at kunne følge med i den hurtige udvikling.

Udviklingen kan konkret betyde, at medarbejdere skal kunne begå sig i bredere job med mange forskellige arbejdsopgaver, kunne håndtere en høj grad af selvbestemmelse og på nogle områder også selvledelse, skal kunne stå fleksibelt til rådighed for arbejdet også uforudsigeligt, kan kunne arbejde i teams eller i projektgrupper og være villig til efteruddannelse og udvikling i det hele taget.

De nye krav kan betyde, at medarbejderne fx vil kunne opleve, at de mangler faglige kompetencer (at kunne varetage flere og nye arbejdsopgaver, herunder ny teknologi), sociale kompetencer (at kunne samarbejde) og personlige ressourcer (at kunne tage beslutninger og ansvar). Krav om tidsmæssig fleksibilitet i arbejdet kan også udfordre den enkelte i forhold til familiemæssige forpligtelser. Derudover er sådan en udvikling med til i sig selv at stille krav om øgede formelle kompetencer.

Langt de fleste medarbejdere vil formentlig kunne leve op til de nye krav, men nogle grupper på arbejdsmarkedet vil være særligt udsatte i forhold til at opleve disse ubalancer og står dermed i fare for at miste beskæftigelsen. Det kunne fx gælde grupper som:

- Medarbejdere med forældede kvalifikationer
- Personer med langt sygefravær, der bliver koblet af udviklingen
- Personer med sprog og kommunikationsproblemer, herunder også læse og skriveproblemer
- Ufaglærte eller personer med kort uddannelse
- Personer med helbredsmæssige udfordringer fysiske såvel som psykiske.

Udviklingen er et generelt træk ved arbejdsmarkedet og ikke et isoleret udviklingstræk ved enkelte virksomheder eller brancher.

Udviklingen kan således også skabe udfordringer for de udsatte grupper, der skal inkluderes på arbejdsmarkedet i form af fx virksomhedspraktikker eller job på særlige vilkår. Det kan blive vanskeligere at finde arbejdsopgaver og beskæftigelse til udsatte grupper på et arbejdsmarked, hvor kravene til den enkelte medarbejder er stigende, når de udsatte grupper i forvejen har en eller anden form for nedsat arbejdsevne. Udviklingen på arbejdspladserne er således i sig selv en udfordring for den socialt engagerede virksomhed, der ønsker et give rum for de udsatte grupper.

DE UDSATTE GRUPPERS VEJ TILBAGE TIL ARBEJDSMARKEDET

De mange borgere på offentlig forsørgelse er en udfordring for det danske samfund, og derfor er der igennem de sidste 30 år iværksat forskellige foranstaltninger for at få nogle af disse borgere tilbage på arbejdsmarkedet eller blot tættere på arbejdsmarkedet. Forskellige aktører bidrager til disse foranstaltninger:

- Velfærdsstaten i form af en aktiv beskæftigelsespolitik
- Virksomheder i form af inklusion af de udsatte grupper
- Civilsamfundet i form af fx forskellige ofte sociale projekter, der støtter de udsatte grupper.

De udsatte gruppers vej tilbage til arbejdsmarkedet er kringlet og kompleks, hvilket stabiliteten i gruppernes antal vidner om, derfor er der en stadig søgen for at finde de mest effektive foranstaltninger. Den viden, der findes om effekter og virkninger af forskellige foranstaltninger, vil blive gennemgået i det følgende, men konklusionen er, at det er vanskeligt at finde foranstaltninger, der kan flytte et menneske med mange forskellige udfordringer fra en passiv forsørgelse til et aktivt liv på arbejdsmarkedet. Det tætteste, man kommer en sådan foranstaltning, er praktikforløb på private virksomheder, der dog har begrænset virkning for de mest udsatte borgere.

DEN AKTIVE BESKÆFTIGELSESPOLITIK

Beskæftigelsespolitikken er igennem årene blevet reformeret flere gange og altid med det formål at gøre beskæftigelsespolitikken mere effektiv forstået som at få flere inkluderet på arbejdsmarkedet og dermed færre borgere forsørget af det offentlige. Målgrupperne for den aktive beskæftigelsespolitik deles op på forskellig måde for at kunne målrette indsatsen efter den enkelte målgruppe, men det er dog muligt at tale om typiske indsatser for borgere, der skal have hjælp for at komme tættere på arbejdsmarkedet. Typiske indsatser i beskæftigelsesindsatsen er:

- Forskellige former for virksomhedspraktik
- Forskellige former for løntilskudsjob som fx løntilskud til ledige, fleksjob, jobrotation og voksenlærlinge
- Forskellige former for støtte til den enkelte som fx mentorer, en særlig tilpasset arbejdspladsindretning eller sprogundervisning.

HVOR EFFEKTIV ER BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN?

Både danske og internationale forskere har gennem mange år søgt at måle, om indsatserne har virket, og om der er nogle indsatser, der virker bedre end andre. Effektmålinger er en måde, hvorpå det undersøges, om de enkelte foranstaltninger har en såkaldt beskæftigelseseffekt – om sandsynligheden for et opnå en beskæftigelse øges ved foranstaltningen.

Der er udført både danske og internationale effektmålinger af virksomhedspraktik og løntilskudsjob rettet mod udsatte ledige. Begrebet ”udsatte ledige” er ikke nogen veldefineret gruppe og slet ikke internationalt. De følgende resultater baserer sig derfor på en blandet gruppe af borgere, hvor der både indgår de allersvageste kontanthjælpsmodtagere og mere ressourcestærke borgere. Fælles for grupperne er dog, at de ikke selv har kunnet opnå beskæftigelse, og at de har problemer udover ledighed.

På baggrund af studierne kan det konkluderes at:

- Virksomhedspraktik og løntilskudsjob har en gennemsnitlig positiv beskæftigelseseffekt for gruppen af ledige (35 danske og internationale studier)
- Virksomhedspraktik og løntilskudsjob har en større positiv beskæftigelseseffekt, når det foregår på private virksomheder fremfor på offentlige virksomheder (9 danske studier)
- For gruppen af indvandrere har det positive effekter, hvis virksomhedspraktikken eller løntilskudsjobbet foregår i den private sektor, men mindre eller ingen beskæftigelseseffekt i den offentlige sektor (2 danske studier).

Ét dansk studie undersøger beskæftigelseseffekten af virksomhedspraktik alene for de allersvageste kontanthjælpsmodtagere. Effekten afviger ikke signifikant fra 0, hvilket vil sige, at virksomhedspraktik ikke har en beskæftigelseseffekt for denne gruppe borgere. Når andre danske studier når frem til positive effekter af virksomhedspraktik og løntilskudsjob, er det, fordi deltagerkredsen også omfatter mere ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere.

Der foreligger også enkelte danske effektstudier, der ser på andre foranstaltninger end virksomhedspraktik og løntilskudsjob. Målgrupperne for disse foranstaltninger er dog ofte nogle af de mere ressourcestærke ledige. Studierne drejer sig om jobrotationsvikarer, voksenlærlinge, mentorordning og tværfaglige indsatser:

- *Jobrotationsordningen* giver et tilskud til en arbejdsgiver, som ansætter en ledig som vikar, mens en medarbejder (efter)uddanner sig. En borger, der bliver jobrotationsvikar, kommer i gennemsnit to til tre uger hurtigere i ustøttet beskæftigelse, end personer, som ikke har deltaget i jobrotation. De positive effekter findes især for ledige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.
- Der er positive beskæftigelseseffekter for *voksenlærlinge*, der kommer fra ledighed. Virksomheder får et tilskud i op til 2 år, når de indgår en uddannelsesaftale med en voksen over 25 år om en erhvervsuddannelse.
- Der er ingen beskæftigelseseffekter af *mentorordningen* indenfor det første halvandet år, efter at mentorstøtten er iværksat, når deltagerne overvejende er kontanthjælpsmod-

- tagere (og sygedagpengemodtagere) med problemer ud over ledighed. Gruppen behøver formentlig en længere tidshorison for, at der opnås en effekt.
- *Tværfaglige indsatser* kan være indsatser fra social-, sundheds- og uddannelsesområdet som i kombination med beskæftigelsesrettede indsatser leder frem til beskæftigelse eller uddannelse. Et studie af langtidssyge viser, at tværfagligt samarbejde mellem de offentlige aktører og den sygemeldtes arbejdsplads har positive beskæftigelseseffekter. Ligeledes har tidlig kontakt mellem arbejdsgiveren og den sygemeldte positive beskæftigelseseffekter.
 - *Sundhedsindsatser* for borgere med svær psykisk sygdom har kun effekt eller har den bedste effekt på beskæftigelsen, når der er fokus på eller der sker en inddragelse af arbejdspladsen. Et godt eksempel herpå er en særlig indsats, der integrerer en beskæftigelsesrettet indsats for personer uden for arbejdsmarkedet med den behandlingsmæssige indsats i psykiatrien.

Når der samlet set skal konkluderes på beskæftigelsespolitikens beskæftigelseseffekter for de udsatte grupper, viser det, at de udsatte gruppers vej tilbage til arbejdsmarkedet formentlig kræver mange forskellige typer af indsatser. Gennemgangen har vist:

- at beskæftigelsespolitikens foranstaltninger har ringe beskæftigelseseffekter for de alersvageste ledige
- at for den gruppe, der har lidt flere ressourcer, ser forløb på virksomheder ud til at have en positiv beskæftigelseseffekt, og det gælder i særlig grad, når forløbet foregår på private virksomheder
- at virksomheder udgør en meget vigtig arena for de svagestes vej tilbage til arbejdsmarkedet, og det ser ud til i særlige grad at gælde de private virksomheder.

Denne konklusion betyder ikke, at der ikke er andre foranstaltninger, der virker overfor de udsatte grupper og deres vej tilbage til arbejdsmarkedet. Det betyder blot, at vi endnu ikke har fundet evidens for virksomme indsatser. I de danske jobcentre, der står for udmøntningen af den aktive beskæftigelsespolitik, arbejdes der løbende med nye foranstaltninger, der tager udgangspunkt i den allerede oparbejdede viden, hvilket blandt andet betyder, at forløb på virksomheder indgår som en central del i de fleste jobcenterbaserede indsatser for de udsatte grupper.

VIRKSOMHEDERS ROLLE OVERFOR DE UDSATTE GRUPPER

Både private og offentlige virksomheder spiller en central rolle i den offentlige beskæftigelsespolitik. Virksomhederne bidrager ved at tage udsatte borgere i forskellige praktikforløb eller ved at ansætte dem på særlige vilkår med eller uden løntilskud. Effektmålinger har vist, at virksomhedspraktik på især private virksomheder giver en positiv beskæftigelseseffekt for den udsatte borger. Uanset hvilken type indsats virksomheden bidrager med, har det at inkludere et menneske, der har særlige udfordringer, betydning for virksomheden, såvel som for den inkluderede. Derfor ville det være interessant, hvis det var muligt at sige, under hvilke betingelser et inklusionsforløb på en virksomhed vil have de bedste beskæftigelseseffekter. Det ville også være nyttig viden for fx jobcentrene, der ofte matcher den udsatte ledige med en konkret arbejdsplads. Imidlertid har vi ikke kendskab til sådanne undersøgelser.

CIVILSAMFUNDETS ROLLE I FORHOLD TIL DE UDSATTE GRUPPER

Sociale netværk, frivillige organisationer og private fonde har mest tradition for at sætte ind med forskellige sociale foranstaltninger overfor udsatte borgere. Sociale foranstaltninger kan være afgørende for, om den udsatte borger får øget mulighederne for en beskæftigelse, men de sociale indsatser er sjældent direkte beskæftigelsesrettede.

I de senere år er der imidlertid kommet mere fokus på, at målet for de udsatte grupper er beskæftigelse, og det har også smittet af på civilsamfundets indsatser. Nogle private fonde har således igangsat flere projekter med direkte beskæftigelsesmål.¹ Fondenes projekter er kendetegnet ved:

- at være rettet mod afgrænsede målgrupper som fx udsatte unge, flygtninge og indvandrere samt tidligere straffede, der får hjælp til fx kompetenceudvikling og beskæftigelse
- at være rettet mod at hjælpe socialt udsatte i et afgrænset lokalområde
- støtte til socialøkonomiske virksomheder.

På nuværende tidspunkt er der ikke foretaget evalueringer af de beskæftigelsesrettede projekter i fondsregi, der kan afgøre om projekterne har en beskæftigelseseffekt for deltagerne.

UDFORDRINGER OG PERSPEKTIVER

Det at forbedre udsatte gruppers mulighed for at tage aktiv del i samfundslivet og arbejdsmarkedet er vigtigt på flere planer:

- set fra en samfundsvinkel betyder øget beskæftigelse for de udsatte grupper, at samfundsøkonomien forbedres, da der kommer øgede skatteindtægter og færre udgifter til passiv forsørgelse. Hertil skal formentlig lægges en begrænsning af den sociale arv.
- set fra en virksomhedsvinkel vil en øget beskæftigelse betyde et større udbud af arbejdskraft og dermed give et bedre rekrutteringsgrundlag
- set fra en individsynsvinkel vil en beskæftigelse betyde øget indkomst, deltagelse i samfundslivet og formentlig generelt bedre trivsel.

Den danske velfærdsstat bidrager med et uddannelsessystem, et sundhedssystem, et forsørgelsessystem og en beskæftigelsespolitik, der sikrer langt hovedparten af danske borgere et aktivt arbejdsliv. Men der findes grupper af særligt udsatte borgere, som velfærdsstatens forskellige sektorer har vanskeligt ved at bringe tættere på en beskæftigelse og dermed en aktiv deltagelse i det danske samfund.

1. Bilaget giver en kort oversigt over de fondsprojekter, som er offentligt tilgængelige via fondenes hjemmesider.

BORGERNES UDFORDRINGER

Vi har i notatet vist, at disse grupper af borgere har mange forskellige og samtidige udfordringer. De udsatte borgere har udfordringer i forhold til:

- Formelle kompetencer – mange har ikke en uddannelse
- Helbredet – mange har fysiske og/eller psykiske helbredsproblemer ofte koblet med et misbrug
- Sociale kompetencer – mange har fx ringe dansk kundskaber, der gør det at begå sig vanskeligt, problemer med personlig fremtræden og opførsel kan ligeledes være en barriere for socialt samvær
- Økonomiske problemer – mange har gæld og ikke noget sted at bo.

VIRKSOMHEDERNES UDFORDRINGER

Virksomhederne har en vigtig rolle at spille i forhold til at give de udsatte borgere mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet, men også virksomhederne står overfor nogle udfordringer i forhold til inklusion af de udsatte borgere. Det er udfordringer som:

- På hvilken måde arbejdet skal organiseres, så det tilgodeser den udsatte borger, uden at de allerede ansatte belastes
- På hvilken måde kan skånevilkår tilrettelægges, så den udsatte borgers skånevilkår matcher arbejdsevnen
- På hvilken måde kan ledere, medarbejdere og den udsatte borger inddrages i forløbet, så der opnås bedst mulig accept af inklusionsforløbet.

Hovedudfordringen for virksomhederne består i at tilrettelægge et inklusionsforløb med stor hensyntagen til både den, der skal inkluderes, men i ligeså høj grad til de ansatte, der allerede er på arbejdspladsen. Den udvikling og forandring, der foregår på danske arbejdspladser, kan presse de allerede ansatte og måske særligt de ansatte med færrest kvalifikationer. Inklusion af udsatte borgere kan risikere at fortrænge allerede ansatte, hvis der ikke er en opmærksomhed omkring denne risiko.

CIVILSAMFUNDETS MULIGE ROLLE

Hvis man skal pege på områder, hvor civilsamfundet kan gøre en forskel i forhold til at få en større andel af de udsatte borgere i beskæftigelse, så er det måske netop at hjælpe borgerne med nogle af de mange udfordringer de har – udfordringer som velfærdsstaten ikke kan klare alene. Det kan fx være:

- Koordinering af og struktur på hverdagen
- Oplæring i såvel formelle som uformelle kompetencer
- Økonomisk hjælp til bolig og afvikling af gæld
- Socialisering til det at være på en arbejdsplads
- Sproghjælp.

Virksomhederne, der skal tage imod den udsatte borger, behøver også støtte til udfordringerne. Det kan fx være:

- At hjælpe virksomheder med at se potentielle arbejdsopgaver til en udsat borger
- At etablere skånevilkår, der matcher den udsatte borgers skånebehov
- At hjælpe med informationer om den udsatte borgers udfordringer
- At forebygge, at allerede ansatte fortrænges eller føler sig marginaliserede
- At udnytte den udsatte borgers ressourcer og kompetencer rigtigt
- At sikre selve inklusionen foregår med opbakning fra både ledere og medarbejdere.

Civilsamfundet vil kunne understøtte brobygningen mellem virksomhed og udsat borger på en anden måde end velfærdsstaten, fordi civilsamfundet har mulighed for at vælge mere frit og specialisere sig i forhold til bestemte målgrupper og/eller forskellige typer af udfordringer hos de udsatte borgere. I modsætning hertil skal velfærdsstaten tage sig af alle, der falder indenunder en bestemt lovgivning.

Industriens Fond har fx prioriteret at finde og oplære udsatte borgere, som kan gå ind og blive ligestillede medarbejdere i virksomheder, hvor der er behov for det. Socialøkonomiske virksomheder prioriterer eller specialiserer sig typisk i særlige grupper af udsatte borgere, som er længere væk fra arbejdsmarkedet, og hvor muligheden for ordinær beskæftigelse anses som meget lille. Nogle fonds- eller netværksinitierede projekter som fx High:Five igangsætter indsatser, som sker i tæt samarbejde med offentlige instanser fx uddannelses- og behandlingsinstitutioner og jobcentre.

Der findes dog ikke et samlet overblik over, hvilke beskæftigelsesrettede projekter der er initieret eller organiseret af fonde og frivillige organisationer, og der findes ikke viden om projekternes eventuelle beskæftigelseseffekter for udsatte borgere.

KONKLUSION

Dette notat har samlet set vist:

- At vi i Danmark har en gruppe borgere, der har vanskeligt ved at få fodfæste på arbejdsmarkedet
- At det danske arbejdsmarked stiller store krav til de ansatte i form af formelle og uformelle kompetencer – krav, der gør det vanskeligt for de udsatte borger at opnå og fastholde en beskæftigelse
- At det danske velfærdssystem og den aktive beskæftigelsespolitik har en række indsatser rettet mod denne gruppe af borgere – alligevel er gruppen voksende
- At et praktikforløb på en privat virksomhed har vist sig at være det redskab, der har den bedste beskæftigelseseffekt

- At både den enkelte udsatte borger og virksomheden står overfor en række udfordringer, hvis inklusionen af den udsatte borger via et praktikforløb skal lykkes – udfordringer, som velfærdsstaten har vanskeligt ved at løfte
- At civilsamfundet i den forbindelse formentlige vil kunne gøre en forskel for både borger og virksomhed ved at finde løsninger på disse udfordringer.

BILAG OM FONDSPROJEKTER

INDUSTRIENS FOND

Industriens Fond (IF) har indtil videre igangsat tre projekter med en samlet bevilling på 17.1 mio. kr. under temaindkaldelsen: Øget udbud af arbejdskraft gennem hurtigere integration. Et projekt består i opkvalificering af nyankomne flygtninge indenfor metalbranchen i Herning; et andet drejer sig om tidlig kompetenceafklaring af nyankomne flygtninge m.h.p. lokalisering, hvor deres kompetencer kan bruges. Et tredje projekt består i udpegning af 50 talentfulde flygtninge til ansættelse i virksomheder i Århus. Til disse temaprojekter har IF hyret et eksternt konsulenthus til at evaluere projekternes resultater ved undersøgelse af på forhånd fastlagte succeskriterier fx virksomheders omsætning, eksport mv. Grundet datamaterialets begrænsede størrelsesorden er der ikke grundlag for egentlig effektmåling.

TRYGFONDEN

Trygfonden har igangsat følgende beskæftigelsesrettede projekter i form af partnerskabsaftaler:

1. Mikrovirksomheder med mening (Målrettet unge indvandrere og efterkommere; i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp).
2. Hvordan forebygger vi, at unge optager for stor gæld (i samarbejde med Forbrugerrådet Tænk).
3. Bedre uddannet til at hjælpe udsatte unge (i samarbejde med Metropolen København).
4. Indskudskapital til den Sociale Kapitalfond. I perioden 2014-2017 tilfører Trygfonden 50 mio. kr. i kapital til Den Sociale Kapitalfond, som investerer i sociale virksomheder samtidig med at de bliver tilbudt kompetencestøtte og forretningsmæssig sparring. Projekterne evalueres på deres opstillede succeskriterier uden egentlig effektmålinger.

VELUX-FONDEN

Velux-fonden har støttet forskellige beskæftigelsesrettede projekter, som typisk har været rettet mod udsatte målgrupper: langtidsledige i Århus, ledige indvandrerkvinder i København, udsatte unge i Randers og unge med autisme. Projekterne er enten lokalt afgrænset eller har en snæver målgruppe. På nær et enkelt har hvert projekt en for begrænset målgruppe til at foretage egentlige effektstudier af indsatsen, hvorfor projekterne evalueres på opstillede succeskriterier. Velux-fonden har også givet 22 mio. kr. til Den sociale Kapitalfond.

HIGH:FIVE

Har eksisteret siden 2006 og hele tiden været finansieret af de statslige satspuljemidler. High:Five (HF) er etableret af netværket Virksomhedsforum for socialt arbejde (VFSA) og har i øjeblikket en årlig bevilling på ca. 13 mio. kr. HF har til opgave at matche motiverede tidligere straffede personer med virksomheders rekruttering. HF har i perioden 2006-2013 medvirket til etablering af 1.150 ansættelser. Rambøll vurderede i 2012, at den reducerede tilbagefaldsrate til kriminalitet årligt sparede samfundet for 280 mio. kr.

DEN SOCIALE KAPITALFOND

Fonden investerer i og rådgiver virksomheder, der målrettet skaber muligheder for udsatte mennesker i Danmark. Fonden hjælper virksomhederne med at vokse på et økonomisk bæredygtigt grundlag – og udvikler viden om, hvordan virksomheder kan forene social og forretningsmæssig succes.

En social virksomhed (socialøkonomisk) er karakteriseret ved, at den:

1. skaber beskæftigelse for udsatte borgere i Danmark,
2. bygger på forretningsmæssige principper,
3. (det meste af) virksomhedens overskud investeres i virksomheden til gavn for udsatte borgere.

De mest kendte socialøkonomiske virksomheder er: Specialisterne, Bornholms Mosteri, Gamle mursten, All Ears Telemarketing (Telehandelshuset), Mormor.nu, Huset Venture, Allehånde, Glad Mad, Place de Bleu, m.fl. I 2013 fandt SFI, at der var 115 socialøkonomiske virksomheder med et beskæftigelsesorienteret sigt over for udsatte borgere.

Der findes adskillige ældre beskæftigelses- og uddannelsesrettede velgørende institutioner, hvoraf nogle er overgået til at blive socialøkonomiske virksomheder. Mest kendt er Kofoeds skole og Hans Knudsens Institut i København og fx Møltrup Optagelseshjem ved Herning.

REFERENCER

Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen (2015): Evaluering af mentorordningen. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 15:10.

Bach H.B., J.A. Larsen & A. Rosdahl (1998): Langtidsledige i tre kommuner. Socialforskningsinstituttet. 98:9.

Bach H.B. & K.N. Petersen (2007): Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 07:02.

Bach H.B. & J. Boll (2003): De svageste kontanthjælpsmodtagere. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 03:27.

Benjaminsen L., S. Andrade, D. Andersen, M.H. Enemark & J.F. Birkelund (2015): Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 15:41.

Beskæftigelsesministeriet (2006): Kulegravning af kontanthjælpsområdet. København.

Christensen, T. & M. Nordentoft (2011): Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom. <http://www.bedrepsykiatri.dk/media/37888/reviewams6-10-2-pdf.pdf>.

Danmarks Statistik (2014): Indvandrere i Danmark 2014.

Deloitte (2013): Evaluering af voksenlærlingeordningen – Effekter, anvendelse og incitamenter.

Gorinas, C. & V. Jakobsen (2015): Indvandreres og efterkommeres placering på arbejdsmarkedet. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 15:03.

Graversen, B.K. (2012): Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige - En litteraturoversigt. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 12:20.

Holt, H., Larsen, M., Bach, B.H. & S. Jensen (2015): Borgere i Fleksjob efter reformen. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for velfærd.

Holt, H. & K. Nilsson (2013). Arbejdsfastholdelse af skadelidte medarbejdere – Virksomhedernes rolle og erfaringer. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. 13:27.

Holt, H., H. Hvid, A. Kamp & H. Lund, H. (2013): Et arbejdsliv i acceleration – Tiden og det grænseløse arbejde. Roskilde Universitetsforlag.

Høgelund, J. (2012): Effekter af den beskæftigelsesrettede indsats for sygemeldte – En litteraturoversigt. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 12:06.

Larsen, M. & J. Høgelund (2015): Handicap og beskæftigelse. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 15:06.

Rosdahl, A., T. Fridberg, V. Jakobsen & M. Jørgensen (2013): Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:28.

Skipper, L. (2010): En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. København: AKF – Anvendt Kommunal Forskning

Sørensen K.L. og J.N Arendt (2014): Effekter af ansættelse som jobrotationsvikar. København. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Thaulow, I. & C. Friche (2000): Omstilling, ændrede krav og marginalisering. Socialforskningsinstituttet 00:16.

Thuesen, F., H.B. Bach, K. Albæk, S. Jensen, N.L. Hansen & K. Weibel (2013): Socialøkonomiske virksomheder i Danmark. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:23.