

300 timers reglen – hvordan virker den?

**Effekter af stærke økonomiske incitament
på de ledige - og på systemet**

Anna Meyer Christensen

Centre for Comparative Welfare Studies
Working Paper
Editor: Per H. Jensen and Jørgen Goul Andersen
E-mail: perh@socsci.aau.dk and goul@socsci.aau.dk

www.ccws.dk

Working papers may be ordered by:
Inge Merete Ejsing-Duun
Fibigerstræde 1
9220 Aalborg Ø

E-mail: ime@socsci.aau.dk

Tlf: (+45) 96 35 82 18
Fax: (+45) 98 15 53 46

Layout: Inge Merete Ejsing-Duun

Print: Uni-Print, AAU
Aalborg 2007

ISBN 978-87-92174-11-6

ISSN 1398-3024-2007-52

300 timers reglen – hvordan virker den?

**Effekter af stærke økonomiske incitament
på de ledige - og på systemet**

Anna Meyer Christensen

1. Indledning

Hvordan virker meget kraftige økonomiske incitamentter på de ledige - og hvis de virker, hvorfor virker de så? Er det pga. chokeffekten på de ledige, som diskussionen hidtil mest har drejet sig om, eller er det pga. chokeffekten på systemet? Hvis det er effekten på indvandrere, der er det afgørende, skulle man ikke forvente at finde de store forskelle mellem kommunerne. Er "systemeffekten" afgørende, må der derimod forventes betydelige forskelle mellem kommunerne, alt efter hvordan de tilrettelægger indsatsen. En undersøgelse af effekten af den såkaldte 300-timers regel kan - ud over at være interessant i sig selv - give vigtige fingerpeg om ovenstående mere generelle spørgsmål.

I forsommeren 2005 blev der indgået en aftale mellem regeringen, Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti med titlen "En ny chance til alle". Aftalen havde til formål at fremme integrationen af flygtninge og indvandrere (Aftale om "En ny chance til alle", 2005: 1), og trods den positive titel er der tale om en stramning af lovgivningen i forlængelse af navnlig kontanthjælpsloftet, starthjælp og introduktionsydelse fra hhv. "Flere i arbejde" og "En ny udlændingepolitik" i 2002 (jf. også Goul Andersen & Pedersen, 2007). Den vigtigste skærpelse i "En ny chance til alle" er den såkaldte 300 timers regel, ifølge hvilken alle gifte kontanthjælpsmodtagere skal udføre mindst 300 timers arbejde inden for en toårsperiode for at beholde kontanthjælpen. Undtaget er alene kontanthjælpsmodtagere i "matchgruppe 5", en gruppe på ca. 20 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, som vurderes at være helt uden muligheder for at arbejde. Inkluderingen af "matchgruppe 4" i det endelige lovforslag blev i øvrigt Socialdemokratiets begrundelse for at trække sig ud af forliget. 300 timers reglen er meget radikal, idet ægtepar ifølge beregninger af bladet Socialrådgiveren kan miste helt op til 133.000 kr. årligt (Internetkilde 1¹).

300 timers trådte i kraft 1.4.2007, hvor kravet i første omgang var 150 timer i løbet af 1 år (Internetkilde 2²). 300 timers reglen omfatter i princippet alle ægtepar på kontanthjælp i matchgruppe 1-4, men $\frac{3}{4}$ af de berørte er flygtninge/indvandrere³ (Aftale om "En ny chance for alle", 2005: 6). Det er alene gruppen af indvandrere, der undersøges i dette papir. Og det er alene de kvindelige indvandrere, der undersøges. Det er da også pri-

¹ www.socialrdg.dk/index.dsp?page=5328, 8. marts 2007.

² www.bm.dk/sw18533.asp, 7. juni 2007.

³ I det følgende vil der ikke blive skelnet mellem flygtninge og indvandrere, men de vil gå under den samlede betegnelse indvandrere.

mært indvandrerkvinderne, initiativet tager sigte på (Internetkilde 5⁴), selv om reglerne er generelle og omfatter såvel danskere som indvandrere af begge køn.

Baggrunden for reglen er ifølge forligspartierne, at der har været for ringe incitamenter til at tage et arbejde, og at der skal være klare regler for, hvornår man er til rådighed for arbejdsmarkedet, og hvornår man reelt er hjemmegående. Endelig har ministeren givet udtryk for, at nogle kommuner gør for lidt for at få indvandrerne i beskæftigelse (Beskæftigelsesministeriet, 2005). Begrundelsen for at iværksætte reglen netop nu er den gunstige konjunktursituation. Ministeriet havde på forhånd skønnet, at ca. 1.200 ægtepar ud af 6.000 ville miste kontanthjælpen (Internetkilde 1⁵).

Kritikere har ment, at 300 timers reglen blot ville skabe yderligere fattigdom i en i forvejen svag gruppe. Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre finder det i udtalelser til Politiken helt urealistisk, at de svageste kontanthjælpsmodtagere skulle være i stand til at arbejde på helt normale vilkår (Internetkilde 3⁶). Forskere har ligeledes advaret mod, at langt flere end beregnet kunne risikere at blive ramt, fordi arbejdsgiverne ikke var villige til at ansætte de pågældende (Internetkilde 1⁷). Flere kommuner lod forstå, at de ikke havde til hensigt at følge loven. Nogle af dem havde tilmed en venstremand på borgmesterposten (Internetkilde 3⁸).

Beskæftigelsesministeren fastholdt imidlertid, at reglen er forsvarlig med henvisning til, at det jo ikke var noget nyt, at man skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvis man modtager kontanthjælp. Han ventede, at de økonomiske incitamenter kunne forventes at virke som en "trædesten" (Jyllands-Posten 1.4.2007) og henviste til, at de svageste ikke var omfattet (Aarhus Stiftstidende d. 19/2-07). Venstres arbejdsmarkedsordfører mente, at *"Man kan, hvis man vil. Det der kræves her, vil alle kunne gå ud og finde. Vi kan se, at tilmed helt simple job inden for servicesektoren er det meget svært at få besat"* (Internetkilde 4⁹).

Hvordan gik det så den 1.4.2007? Umiddelbart kunne det se ud til, at regeringen og andre fortalere har trukket det længste strå, idet der pr. 1.4 kun var få kontanthjælpsmodtagere, der blev ramt. Efter egne beregninger nedenfor fik kun ca. 290 personer den 1. april frataget kontanthjælpen. Ifølge en undersøgelse i Politiken havde 311 kontanthjælps-

⁴ www.bm.dk/sw19469.asp

⁵ www.socialrdg.dk/index.dsp?page=5328, 8. marts 2007.

⁶ www.politiken.dk/indland/article256183.ece, 9. marts 2007.

⁷ www.socialrdg.dk/index.dsp?page=5328, 8. marts 2007.

⁸ www.politiken.dk/indland/article256183.ece, 9. marts 2007.

⁹ www.politiken.dk/indland/article208370.ece, 9. marts 2007

modtagere fået frataget kontanthjælpen pr. 1. maj 2007 i de 45 kommuner, der havde besvaret Politikens rundspørge.

Det interessante og centrale undersøgelsesspørgsmål er dermed, hvorfor så relativt få er blevet ramt af reglen. Beskæftigelsesministeren har set tallene som en bekræftelse af, at de ledige har skyndt sig at komme i arbejde, da de fik kniven for struben. Implicit i denne forståelse ligger antagelsen om, indvandrernes problem har været et motivationsspørgsmål. Det synes at stride mod tidligere forskning, der ikke har kunnet finde megen effekt af de økonomiske incitamer (jf. oversigterne i Clement & Goul Andersen, 2006; Rosholm, 2006). Men med undtagelse af starthjælpen (Tranæs & Jensen (red.), 2007) har man ikke rigtig erfaring for, hvordan stærke negative sanktioner virker. Vi ved dog, at der også var langt færre end frygtet, der faldt for 4 års reglen i dagpengesystemet, så der kunne måske alligevel være noget om snakken.

En anden mulig forklaring, som bl.a. SF's Pernille Frahm har fremsat, er, at vi endnu ikke har set 300 timers reglens virkelige effekt, fordi kommunerne har benyttet deres kreative evner og har flyttet mange kontanthjælpsmodtagere i korte målrettede uddannelsstilbud mv. I givet fald er det for mange en stakket frist (Aarhus Stiftstidende d. 8. april 2007).

En tredje mulighed, man imidlertid også kan forestille sig, er, at 300 timers reglen har virket som en chokterapi *over for systemet/sagsbehandlerne*. I sidste ende er det dem, der har kontakten til de berørte borgere, og det er dem, der har bedst mulighed for at påvirke det endelige udfald. Sagsbehandlerne er i tidligere undersøgelser blevet peget på som en barriere for indvandrernes beskæftigelse (især de svageste), blandt andet på grund af sagsbehandlerne brug af forskellige afværgemekanismer (jf. afsnit 3). Spørgsmålet er, om 300 timers reglen har brudt disse afværgemekanismer og fået sagsbehandlerne til at yde en ekstraordinær indsats for at få de berørte i arbejde.

Man kan på baggrund af ovenstående altså formulere tre hypoteser om, hvorfor så relativt få har fået frataget kontanthjælpen.

Hypotese 1: de øgede økonomiske incitamer har haft en effekt på de berørte indvandre-re.

Hypotese 2: det er ikke gået så godt, som det kunne se ud til, fordi mange er midlertidigt anbragt.

Hypotese 3: de nye regler har virket som chokterapi på systemet/sagsbehandlerne, således at de har ydet en ekstraordinær indsats og hjulpet mange i arbejde.

I et teoretisk og fremadrettet perspektiv er det naturligvis hypotese 1 og hypotese 3, der er de interessante. Hypotese 2 er af stor aktuel politisk interesse i 2007, men i et analytisk perspektiv er den først og fremmest medtaget for ikke at ramme skævt mht. hvad det egentlig er, der skal forklares. Papirets hovedpåstand er, at selv meget stærke økonomiske incitamentter kun har begrænsede effekter over for de svageste ledige, med mindre de får "systemet" og sagsbehandlerne til at gøre en ekstra indsats, og at det til gengæld er muligt at nå en hel del længere, hvis det lykkes at "aktivere systemet".

Metoden, der ligger til grund for undersøgelsen af papirets centrale undersøgelsesspørgsmål og de dertilhørende hypoteser er placeret i efterfølgende afsnit 2. I dette afsnit bliver undersøgelsens datagrundlag også fremlagt. I afsnit 3 er den foreliggende teori og forskningsbaseret viden af relevans for undersøgelsen placeret, herunder studier af incitamenteffekter, husmodermentalitet og arbejdsløshedsidentitet, øvrige barrierer, samt sagsbehandleradfærd i relation til ledige. I afsnit 4, 5 og 6 fremlægges analysen af baggrunden for 300 timers reglens tilsyneladende succes og dens effekter for hhv. de ledige og systemet, mens afsnit 7 sammenfatter og perspektiverer resultaterne.

2. Metode

At undersøge effekter så kort efter en ny ordnings gennemførelse er ikke let, idet der først om nogle år vil foreligge statistiske opgørelser, der kan gøre det muligt at besvare, hvem der er kommet i arbejde og hvorfor. Dataindsamlingen til projektet her har måttet tilpasses disse vilkår, men det giver til gengæld anledning til at benytte delvist nye metoder, der kan have en værdi i sig selv, fordi de tager delvist nye facetter op ved at kombinere kvalitative interviews af sagsbehandlere med kvalitative interviews af de ledige. Studier af sagsbehandleradfærd har nemlig ofte haft et andet perspektiv end at undersøge overgangen til beskæftigelse.

Desuden kan det have en selvstændig værdi at gennemføre en undersøgelse netop omkring det kritiske øjeblik, hvor en ny ordning implementeres. Selv om vi om 5 år sikkert kan få et bedre statistisk overblik over, hvordan 300 timers reglen generelt har påvirket overgangen til beskæftigelse, kan nærværende undersøgelse således give et mere nuanceret indblik i de vigtigste mekanismer, som statistiske analyser har svært ved at afdække,

og som derfor vil tilføre vigtige kvaliteter til de undersøgelser, der - måske - vil blive foretaget om 5 år.

2.1. Data og dataindsamling

Dataindsamlingen til projektet her omfatter mange forskellige dele.

For det første er samtlige danske kommuner blevet kontaktet, og alle, på nær 6, har givet svar på tre spørgsmål:

1. Hvor mange har som følge af 300 timers reglen i XX-kommune fået frataget kontanthjælpen pr. 1. april 2007?
2. Hvor mange obligatoriske varslingsbreve er der udsendt i XX-kommune 6 måneder inden 1. april 2007?
3. Er der kontanthjælpsmodtagere, der på grund af manglende overholdelse af varslingsfrister mv. fra kommunal side ikke har fået stoppet kontanthjælpen pr. 1. april 2007?

For det andet er der foretaget 13 interviews med sagsbehandlere fra 10 kommuner. Både kommuner og sagsbehandlere er anonyme, idet jeg har erfaret, at det har betydning for sagsbehandlernes åbenhed. Da det er forskelligt, hvordan implementeringen af 300 timers reglen er organiseret fra kommune til kommune, har det betydet, at det har været personer i forskellige stillinger, der har været mest relevant at interviewe. 8 af de 13 interviews er telefoninterviews. 4 af de telefoninterviewede er ansat i kommuner, hvor ingen har fået frataget kontanthjælpen, mens andre 4 er ansat i kommuner, hvor en stor andel af de omfattede har fået frataget kontanthjælpen. De resterende 5 interviews er personinterviews med sagsbehandlere/ rådgivere/leder fra to kommuner.

For det tredje er der foretaget 5 personinterviews med indvandrerkvinder, der har været eller er omfattet af 300 timers reglen. Fire af de fem kvinder har på interviewtidspunktet fået stoppet kontanthjælpen eller vil få den stoppet. To af de fem har fundet et arbejde¹⁰.

¹⁰ Kvinde 5 fandt arbejde inden 1.04.07, mens kvinde 4 fandt arbejde, efter hun havde fået frataget kontanthjælpen.

	<i>Kvinde 1</i>	<i>Kvinde 2</i>	<i>Kvinde 3</i>	<i>Kvinde 4</i>	<i>Kvinde 5</i>
<i>Oprindelsesland</i>	Somalia	Libanon	Iran	Afghanistan	Afghanistan
<i>Ankomsttidspunkt</i>	-	1990	1998	2001	2001
<i>Civiltilstand</i>	Gift	Gift	Gift	Gift	Gift
<i>Børn</i>	5 – alle u. 18 år	3 – alle u. 18 år	3 – alle u. 18 år	4 – fra 3 til 12 år	2 – begge u. 18 år
<i>Uddannelse</i>	Udd. laborant fra Somalia, danske sprogkurser	Læste eng. ved universitet i Libanon, danske sprogkurser	12 års skolegang fra Iran, danske sprogkurser	Påbegyndt lærerudd. i Afghanistan, danske sprogkurser	Kun grundskole i Afghanistan, danske sprogkurser
<i>Erhvervs erfaring fra hjemland</i>	8 år laborant i Somalia	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen
<i>Dansk erhvervs erfaring</i>	Ingen bortset fra div. aktiveringsforløb	Ingen bortset fra div. aktiveringsforløb	Kortvarigt rengøringsjob, avisbud	Ingen bortset fra div. aktiveringsforløb	Rengøringsjob, praktikforløb
<i>Nuværende beskæftigelse</i>	Ufrivilligt hjemmegående og søger arbejde	9. klasse på VUC	danskuddannelse 3	9. klasse på VUC, ferieafløser på restaurant	Rengøringsjob
<i>Ægtefælles beskæftigelse</i>	Har for nylig fået arbejde	Hendes mand arbejder ikke på grund af sygdom	Hendes mand arbejder ikke på grund af sygdom	Hendes mand har arbejde på fabrik	Under uddannelse
<i>Planer for fremtiden</i>	Helst laborant, men da det ikke er muligt vil hun gerne færdiggøre danskudd. og arb. i børnehaver eller lign. 4-5 timer om dagen	Finde arb., men helst 10. klasse på VUC og derefter HF for at påbegynde pædagoguddannelse	Efter afsluttet danskudd. 3 begynde udd. som social- og sundhedshjælper i aug. 2007	10. klasse på VUC (aug. 2007) og derefter HF for at påbegynde pædagoguddannelse	Vil påbegynde udd. til social- og sundhedshjælper aug. 2007
<i>Yderligere bemærkninger</i>	Bærer den store somaliske klæde- dragt, hvor kun hendes ansigt ikke er tildækket		Plejeorlov til pasning af datter med epilepsi. Fandt kortvarigt arbejde ved siden af studierne, men kunne pga. dårligt knæ ikke fortsætte	Har taget job som ferieafløser for at optjene ret til kontanthjælp	Da hun fandt ud af, at hun var omfattet af 300 timers reglen søgte hun i forvejen intensivt arbejde. Hun bærer et lille tørklæde

For det fjerde er der benyttet et par informanter. Informanterne er alle somaliske mænd. Jeg har i den forbindelse dels foretaget et personinterview med en somalisk mand, der har boet i Danmark de sidste 40 år¹¹. Yderligere har jeg deltaget i et møde i en soma-

¹¹ Denne informant virker yderst pålidelig. Han har et meget indgående kendskab til og forståelse af både det danske og det somaliske samfund, idet han – efter at han kom hertil som studerende ung mand – har været

lisk forening, hvor der var fremmødt ca. 10 somaliske mænd. Det sidste er delvist af nød, fordi det var ret svært at opnå interviews med somaliske kvinder, men for den førstnævntes vedkommende også for at inddrage erfaringsbaseret viden om de kulturelle forskelle.

Det er velkendt, at der ved kvalitative interviews enten kan være en fare for, at forskeren finder sine egne "fordomme" (i videnskabelig forstand) bekræftet - eller at forskerens indlevende forståelse gør det svært at bevare distancen til studieobjektets selvforståelse. Det søges i nærværende projekt begrænset ikke blot ved kritisk refleksion, men også ved, at sagen så at sige systematisk belyses fra flere sider.

2.2. Metode til afdækning af 300 timers reglens virkning over for indvandrerne

Effekten af 300 timers reglen søges afdækket ved interviews med de omfattede indvandre-re, informanter og sagsbehandlere. Fokus er først og fremmest på *mekanismerne*, der bringer de ledige i arbejde. Ud over de ovennævnte generelle forbehold ved brugen af kvalitative data er der også et forbehold vedrørende repræsentativiteten. Selv om en kvalitativ undersøgelse aldrig kan være statistisk repræsentativ, er det vigtigt at holde sig for øje, at der i forhold til indvandrerkvinderne sandsynligvis er en skævhed i data. Da det har været meget vanskeligt at få indvandrerne i tale, er det derfor sandsynligvis nogle af de mere ressourcestærke jeg har fået i tale¹². Det er blandt andet også derfor, at der er benyttet indvandrerinformanter i undersøgelsen. Disse informanter vurderes at have et overblik over, hvad der foregår i deres etniske gruppe i forbindelse med 300 timers reglen. Ud over de allerede omtalte problemer er der dog det yderligere problem, at de alle er mænd, der udtaler sig om problemstillinger, der særligt vedrører indvandrerkvinder. Jeg vil imidlertid argumentere for, at problemet i denne forbindelse ikke er så udtalt, idet deres udsagn stemmer overens med indvandrerkvindernes. Indvandrerkvinderne selv bliver også i et mindre omfang benyttet som informanter.

Inddragelsen af sagsbehandlere sker i to forskellige roller. For det første som informanter om 300 timers reglens effekt på indvandrerne. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at nok sidder sagsbehandlere inde med et større overblik over situationen,

bosat i Danmark ca. 40 år. Denne mand udviser i interviewet forståelse og distance for begge kulturer. Senere omtalt som somalisk tolk.

¹² Jeg har i min søgen efter interviewpersoner fået at vide af både indvandrere og kommunens sagsbehandlere, at indvandrerne efterhånden ikke ønsker at udtale sig. Jeg har fået at vide, at mange indvandrere, der tidligere i forskellige sammenhænge har udtalt sig, har følt sig udnyttede af blandt andet medierne, hvilket har betydet, at de ikke længere ønsker at medvirke i undersøgelser af forskellig art. Den måde, der er nemmest at få indvandrerne i tale på, er igennem en slags gatekeeper. Jeg har fundet ud af, at det er effektivt at tage kontakt til en indvandrer, der er velintegreret, og som forstår vigtigheden af den pågældende undersøgelse. Han kan efterfølgende forklare og overtale andre indvandrere til at deltage i undersøgelsen.

men også deres vurdering vil næsten uvægerligt være farvet af den grundlæggende menneskelige tendens til at danne sig stereotype forestillinger - noget, der ikke sjældent er selve studieobjektet i undersøgelser af sagsbehandleradfærd (se evt. Jakobsen, 2006). Deres udsagn og vurdering af 300 timers reglens virkning på indvandrerne kan herudover også være farvet af deres egen holdning til 300 timers reglen. Det giver dog en nyttig mod- eller medvægt til de kvalitative interviews med indvandrerkvinderne. For det andet fungerer sagsbehandlerne som informanter om deres egen adfærd, jf. nedenfor.

Både i forhold til brugen af sagsbehandlere og indvandrere som informanter kan man dog ikke udelukke, at deres informationer kan være "politisk korrekte" og farvede af hhv. socialrådgiveres professionsideologi og indvandrernes beskyttelse af egen gruppe.

2.3. Metode til afdækning af 300 timers reglens virkning på systemet

Til afdækningen af, hvilken effekt 300 timers reglen har haft på systemet, er der foretaget et rundspørge til alle landet kommuner. *Hvis 300 timers reglen udelukkende har haft en virkning på indvandrerne, burde der ikke være de store kommunale forskelle i forhold til andelen af kontanthjælpsmodtagere, der har fået frataget kontanthjælpen*¹³. Nærværende undersøgelse har imidlertid vist (jf. afsnit 4), at der er endog meget stor forskel på kommunernes succes med at få de omfattede i arbejde.

For at klarlægge, hvad der er baggrunden for de kommunale forskelle, er det først undersøgt, om der er en sammenhæng mellem kommunernes succes i forbindelse med 300 timers reglen og deres beskæftigelsessituation (se afsnit 4). Derefter er der foretaget telefoninterviews med sagsbehandlere i 4 af de kommuner, der har klaret sig godt (hvor ingen af de berørte har fået frataget kontanthjælpen) og i 4 af de kommuner, der har klaret sig dårligst. Det ville være ideelt, hvis man kunne have talt med flere af kommunerne, men det har været meget tidskrævende at få dem i tale¹⁴. Med det tilgængelige datagrundlag er det dog alligevel muligt, at spore forskelle mellem de succesfulde kommuner og de mindre succesfulde kommuner.

Endelig er der som tidligere nævnt foretaget kvalitative interviews med 5 sagsbehandlere fra to kommuner med det formål at afdække mere i dybden, hvilken effekt 300 timers reglen har haft for kommunerne og for de enkelte sagsbehandlere.

¹³ Den andel af kontanthjælpsmodtagerne, der har fået frataget kontanthjælpen pr. 1. april 2007 af de omfattede (målt på antallet af udsendte varslingsbreve 6 måneder før d. 1. april 2007).

¹⁴ Der var flere kommuner, hvor jeg fik at vide, at de ikke havde tid til at medvirke i undersøgelsen. Dette kan betyde en skævhed i de interviewede kommuner, men problemet vurderes ikke at være særlig udbredt.

3. Teori og forskningsbaseret viden om brugen af økonomiske incitamenter og barrierer i forhold til de ledige indvandreres overgang til beskæftigelse

I nærværende afsnit 3 behandles foreliggende teori og forskningsbaseret viden med relevans for undersøgelsen. Afsnittet er opdelt i tre dele, hvor den første del omhandler effekten af økonomiske incitamenter. Den anden del omhandler barrierer for indvandrernes deltagelse på det danske arbejdsmarked. Mens det i den tredje del er sagsbehandlerens rolle i indvandrernes integration på arbejdsmarkedet, der er omdrejningspunkt.

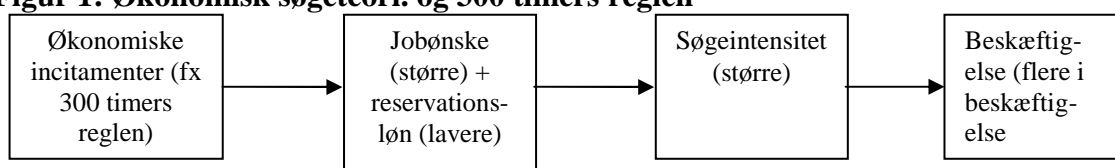
3.1. Incitamentstrukturen

Der har i mange analyser været fokus på, at det ikke har kunnet betale sig for indvandrere på kontanthjælp at tage et arbejde (Bjørn m.fl., 2003: 7; LG Insight, 2004: 54; Hedetoft & Hummelgaard (red.), 2002: 41; Pedersen, 2002: 28; Schultz-Nielsen, 2000a: 118-122). Der er også indvandrere (kvinder), der selv peger på, at de ikke får noget ud af at komme i arbejde. LG Insight (2004) peger på, at det er et stort problem, fordi udsigten til en øget levestandard ofte er en stor drivkraft i forbindelse med indvandreres overvejelser omkring arbejdsmarkedet (LG Insight, 2004: 54). Problemet med disse økonomiske incitamentsbarrierer er ifølge flere sagsbehandlere, at det passiviserer modtagerne (Bjørn m.fl., 2003: 7).

3.1.2. Virker de økonomiske incitamenter?

I de såkaldte søgeteori skulle stærkere økonomiske incitamenter påvirke lediges søgeadfærd, således at de dels søger mere aktivt, dels sænker deres reservationsløn - den laveste løn de er villige til overhovedet at acceptere for at tage et arbejde (Rosholm, 2006: 3; Clement & Goul Andersen, 2006: 6). Problemet med reservationslønnen er dog alt andet lige mindst for kontanthjælpsmodtagere, da deres overførselsydelse er relativt lav (Clement & Andersen, 2006: 17), men til gengæld er kontanthjælpen betinget af familieindkomst, så det tidligere i nogle tilfælde ikke har kunnet betale sig overhovedet, at den ene fik et arbejde, hvis begge modtog kontanthjælp - med mindre lønnen var over en vis størrelse.

Figur 1: Økonomisk søgeteori. og 300 timers reglen



Kilde: Bearbejdet på baggrund af Clement & Goul Andersen 2006, 7.

300 timers reglen betyder, at de berørte får en markant større økonomisk tilskyndelse til at arbejde. Dette vil ifølge teorien betyde, at de i væsentligt højere grad burde søge arbejde - og være mindre kræsne i forhold til jobtype eller løn. Dette burde i sidste ende betyde, at flere indvandrere vil komme i arbejde.

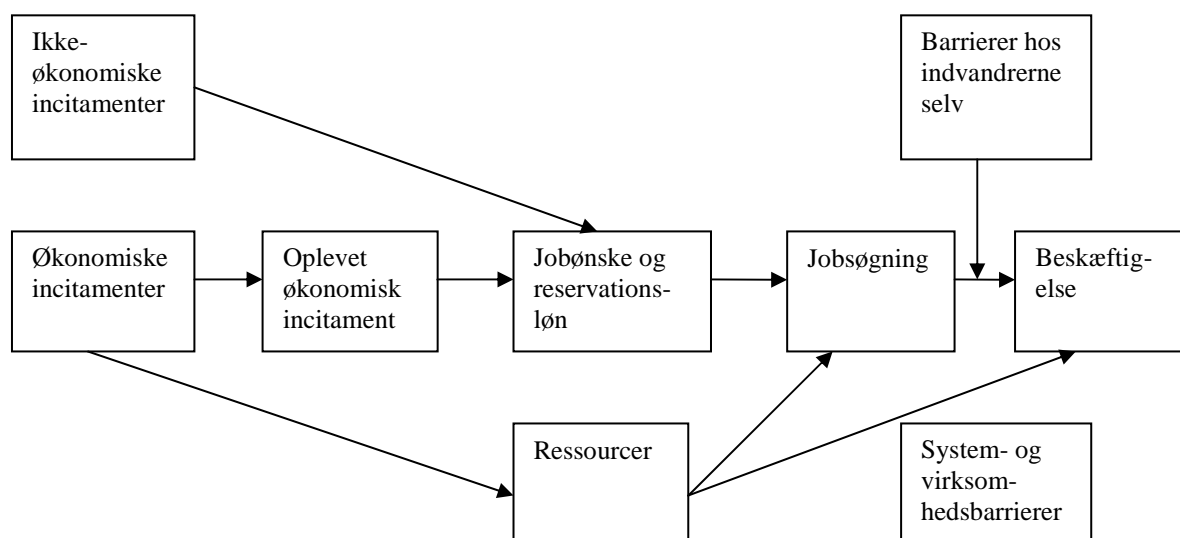
Der har under VK-regeringen efter 2001 været ekstra fokus på økonomiske incitamer, altså at "det skal betale sig at arbejde". Realiteten er dog, at vi ikke ved ret meget om virkningen af økonomiske incitamer på de lediges overgang til beskæftigelse. I en forskningsoversigt uarbejdet af Clement & Goul Andersen (2006) er konklusionen, at søgeintensiteten formentlig påvirkes, men kun svagt og ofte ikke statistisk signifikant. Yderligere finder de, at der for længerevarende ledige ikke kan påvises nogen effekt på overgangen til beskæftigelse i de få skandinaviske undersøgelser, der foreligger (Clement & Goul Andersen, 2006: 22). De analyser, der henvises til, bygger dog alle på svage - og positive - incitamer ("gulerødder"). Forfatterne understreger, at det ikke udelukker, at stærke negative incitamer kan have en effekt, specielt i højkonjunktursituationer, hvor jobmulighederne er gode (Clement & Goul Andersen, 2006: 14-15). De anfører dog ikke nogen evidens herfor.

Heinesen m.fl. (2004) har fokuseret mere snævert på, hvad brugen af kraftige økonomiske incitamer betyder for gruppen af indvandrere og konkluderer, at der *ikke* er tegn på, at man opnår en højere grad af arbejdsmarkedsintegration af indvandrere i de kommuner, der truer med at trække indvandrerne i ydelserne eller rent faktisk gør det (Heinesen m.fl., 2004: 22). Dermed giver den hidtidige forskning ikke større grund til at forvente, at 300 timers reglen burde have en nævneværdig effekt på målgruppen.

3.2. Ikke-økonomiske incitamer, ressourceeffekter og barrierer med betydning for indvandreres overgang til beskæftigelse

Det kan skyldes, at vejen til beskæftigelse er mere kompleks, end teorien om de økonomiske incitamer foregiver. Der er andre motiver til at arbejde, og derudover har de lediges ressourcer og barrierer for de lediges overgang til beskæftigelse også betydning (jf. fig. 2).

Figur 2: Udvidet søgemodel inkl. ikke-økonomiske incitamenter, barrierer mv.:



Kilde: Efter Clement & Goul Andersen (2006: 31).

Som antydnet af den nederste kasse, kan negative økonomiske incitamenter i princippet endda virke kontraproduktive, fordi de har betydning for de lediges *ressourcer*. Fattigdom og social marginalisering kan ødelægge den lediges selvtillid og handlekraft (Clement & Goul Andersen, 2006: 7).

Når det gælder *ikke-økonomiske incitamenter*, peger Clement & Goul Andersen (2006) bl.a. på arbejdetik, stigmatisering og behov for anerkendelse, social kontakt og selvfølelse (Clement & Goul Andersen, 2006: 8-9). I mange tilfælde må disse faktorer antages at være vigtigere - selv om de ikke udelukker, at også økonomiske incitamenter kan have en effekt.

Barrierer er i figur 2 præsenteret som faktorer, der både kan have selvstændig effekt og betydning for, om jobsøgning giver resultat. I figur 3, der viser nogle af de vigtigste, har vi dog også modtaget en motivationsfaktor, der egentlig ikke hører hjemme i kategorien (ydre) barrierer, men ofte omtales som en barriere, nemlig "husmodermentalitet". Endvidere er der andre faktorer, der kan medregnes til en kategori, vi kan kalde barrierer hos den enkelte indvandrer, og som også kan påvirke jobønske og jobsøgning. Ud over barrierer af mental art kan det også være manglende netværk, manglende kendskab til det danske arbejdsmarked, manglende dansk kundskaber og manglende kvalifikationer til det danske arbejdsmarked. Eksempler på ydre barrierer i samfundet er virksomhedernes rekrutteringsmåde, diskrimination mod indvandrerne og sagsbehandlerne mangelfulde indsats.

Figur 3: Barrierer for lediges overgang til beskæftigelse.

Barrierer hos indvandrerne:

- *Mentale barrierer*
 1. Arbejdsløshedsidentitet
 2. Husmodermentalitet

- *Manglende kvalifikationer*

- *Manglende integration i det danske samfund*
 1. Manglende kendskab til det danske arbejdsmarked
 2. Manglende eller dårlige dansk kundskaber
 3. Manglende adgang til netværk, der kan bringe ledige i kontakt med arbejdsgivere

- *Fysiske eller psykiske lidelser*

Systembarrierer:

- *Sagsbehandlerens brug af afværgemekanismer*
- *Generelt manglende efterspørgsel efter arbejdskraft*

Virksomhedsbarrierer

- *Statistisk diskrimination - virksomhedernes screening af ansøgere*
- *Andre former for diskrimination*

Det var regeringens håb, at kraftige økonomiske incitamer ville nedbryde husmodermentaliteten i indvandrerfamilierne. Videre kan man i den optimistiske ende også forestille sig, at sådanne indgreb kan nedbryde en evt. arbejdsløshedsidentitet. Der kan endelig også ske en reduktion i sagsbehandlerens brug af afværgemekanismer og måske endda en øgning af deres kreative sans. Man kan imidlertid også forestille sig, at der er barrierer, der vil neutralisere effekten af de økonomiske incitamer.

En af de barrierer, som man næppe kan forvente, vil påvirkes, er de *kvalifikationsmæssige barrierer*. Undersøgelser har vist, at indvandrerne i højere grad end danskerne har utilstrækkelige, forkerte eller forældede kvalifikationer. Det gælder i særlig grad for indvandrerkvinderne (jf. blandt andet LG Insight, 2004: 5; Larsen, 2000: 86-87; LG Insight, 2005: 13). Spørgsmålet er så, om konjunktursituationen nu er så gunstig, at disse barrierer har mistet betydning.

Nogle undersøgelser har også peget på, at indvandrernes *manglende kendskab til det danske arbejdsmarked* kan være en barriere for beskæftigelsen (se Bjørn m.fl., 2003; Schultz-Nielsen, 2000b; Hummelgaard et al., 1995; Jakobsen, 2000; Husted et al., 2000; Moes, 2006; LG Insight, 2004; Breidahl, 2007). Jakobsen (2000) finder en sammenhæng mellem graden af erhvervs erfaring i Danmark og dansk uddannelse på den ene side og beskæftigelsen på den anden side (Jakobsen, 2000: 34). Det understøttes af Husted et al. (2000), der desuden konkluderer i en sammenfatning af undersøgelser på området, at lønprofilerne er en funktion af indvandrers fuldtids- erhvervs erfaring i Danmark (Pedersen, 2002: 12).

Manglende eller dårlige danskkundskaber har også betydning for de ledige indvandreres overgang til beskæftigelse. Mølgaard Müller (2006) har foretaget en undersøgelse blandt danske virksomheder, hvor fokuset blandt andet har været de sproglige barrierer. Ifølge denne undersøgelse har flere af disse virksomheder krav til de sproglige kvalifikationer. Virksomhederne begrundede dette krav ud fra flere hensyn. En begrundelse er hensynet til kunderne, en anden forholdet til kollegerne (det sociale hensyn), en tredje er de sikkerhedsmæssige hensyn og en fjerde er nødvendigheden af at kunne kommunikere problemfrit med kollegaerne i forbindelse med løsning af opgaver (Mølgaard Müller, 2006: 28). Larsen (2000) har da også fundet, at indvandrernes danskkundskaber har betydning for overgangen til beskæftigelse (Larsen, 2000: 89). Også her kan konjunktursituationen dog tænkes at svække denne type barriere.

Manglende *netværk* er på det seneste blevet en hyppig forklaring på indvandreres manglende integration på det danske arbejdsmarked (Kofoed Rasmussen, 2006: 67). Virksomhederne benytter sig af egne og de ansattes netværk til rekruttering af arbejdskraft (Pedersen, forthcoming; Thomsen & Huniche, 2000: 45), og indvandrere er i ringere grad end danskerne inkluderet i sådanne netværk (Tænk tanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark, 2007: 72-81; Børresen, 2002: 3; Dahl & Jakobsen, 2005: 70; Teknologisk Institut, Arbejdsliv, 2001: 18; Mikkelsen, 2002: 18; Bjørn m.fl., 2003: 9). Jakobsen (2006) peger på, at der i forbindelse med netværk er en særlig kønsmæssig barriere, idet kvinderne ikke i samme grad som indvandrer mændene har adgang til netværk (Jakobsen, 2006), hvor indvandrer mændene i højere grad synes at have adgang til brobyggende netværk¹⁵ eller *weak ties*¹⁶. Dette bekræftes også af Larsen (2000: 89). Igen kan man dog fo-

¹⁵ Gundelach m.fl. 2007 skelner med rod i Putnam's tradition mellem afgrænsede og brobyggende social kapital eller netværk. De afgrænsede netværk er karakteriseret ved at være tætte og tæller den nære familie og venner. Der sker ofte en gensidig tilpasning til gruppens normer og værdier. Den afgrænsede sociale kapital

restille sig, at virksomheder bliver mere åbne i deres rekrutteringspraksis, når der er mangel på arbejdskraft.

En sidste barriere hos indvandrerne selv er *fysiske eller psykiske lidelser*. Mange undersøgelser peger på helbredsproblemer blandt indvandrere (se f.eks. LG Insight, 2004: 8).

Endelige forsvinder *virksomhedernes (statistiske) diskrimination* ikke med 300-timers reglen. Begrebet henviser til grovsortering af ansøgninger ud fra alder, etnisk oprindelse mv. ud fra forventninger om produktiviteten (Clement & Goul Andersen, 2006: 10). Diskriminationen må dog antages at mindskes med konjunktursituationen: Er der færre ansøgninger, må man kigge nærmere på dem, man får.

3.2.1. Familie og arbejde – ”enten eller” eller ”både og”?

Det er indvandrerkvinderne, der har sværest ved at få fodfæste på det danske arbejdsmarked (Dahl & Jakobsen, 2005: 47; Schultz-Nielsen, 2000a: 101). Det er en udbredt opfattelse i den offentlige debat, at dette skyldes de mere traditionelle kønsrollemønstre, der er herskende i indvandrerfamilierne. 300 timers reglen bygger også på den opfattelse, at mange indvandrerkvinder reelt set ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet på grund af husmodermentalitet hos enten kvinderne selv eller deres ægtefælle (Regeringen, 2005: 7). Forskningen har også dokumenteret, at indvandrerfamilier har mere traditionelle familieværdier, sammenlignet med danske familier (Gundelach m.fl., 2007).

Ifølge Smidt (2002, 1) har disse familienormer ikke kun betydning for de interne relationer i familien, men også for mænds og kvinders deltagelse i det omgivende samfund. Hun konkluderer i sin undersøgelse, at kulturmødet mellem indvandrere og danskere tilmed kan betyde, at der holdes mere fast i de patriarkalske familienormer. Specielt manden forsøger iflg. Smidt (2002: 1-3) ofte at holde fast ved de mere traditionelle familienormer som en konsekvens af, at hans kone spiller en mere aktiv rolle i det danske samfund. Ifølge Dahl Jakobsen (2005) og LG Insight (2004: 7) er det ofte vanskeligt for indvandrerkvinder

hjælper den enkelte til at klare hverdagen. Den brobyggende sociale kapital er kendetegnet ved mere overfladiske relationer. Den brobyggende sociale kapital giver i modsætning til den afgrænsede ressourcer, der ligger uden for kollektivet og er derfor medvirkende til at den enkelte klarer sig i samfundet som helhed (Gundelach m.fl., 2007: 63-64).

¹⁶ Granovetter skelner mellem strong og weak ties. Strong ties er, hvad Granovetter (1995) også refererer til som ”family-social” kontakter (Granovetter, 1995: 41 og 52). Strong ties er med andre ord også nære kontakter. Weak ties er derimod bekendte (Granovetter, 1995: 41 og 52). Ifølge Granovetter (1995) er disse weak ties den mest optimale måde at finde jobs på, idet han har fundet, at der er en tendens til, at dem man er mere løst tilknyttet i højere grad har informationer om jobs, som vedkommende ikke selv har. Bekendte ”are more prone to move in different circles than one’s self” (Granovetter, 1995: 52).

derne at arbejde uden for hjemmet, hvis deres mand ikke har et arbejde pga. normen om, at det er manden, der skal forsørge familien (Dahl & Jakobsen, 2005: 63; LG Insight, 2004: 7).

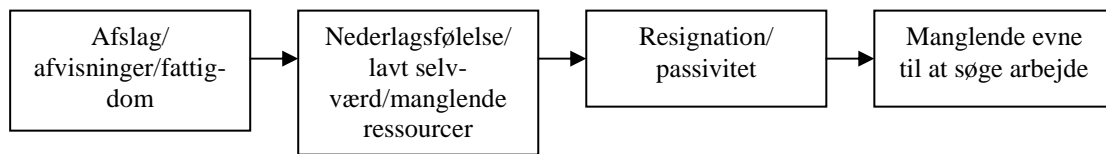
Enkelte undersøgelser problematiserer ovenstående opfattelse af husmodermentaliteten som barriere. Christensen & Goul Andersen (2006) finder således, at indvandrerkvinderne stort set lige så arbejdsvillige som mændene, dog afhængig af antallet af børn. Når kvinderne i mindre grad end mændene søger arbejde, tilskrives det i stedet det lavere uddannelsesniveau (Christensen & Goul Andersen, 2006).

Flere undersøgelser uddyber problematikkerne i relation til børn. Ifølge Dahl & Jakobsen (2005) finder mange etniske kvinder det svært at kombinere privatliv med arbejdsliv på grund af bekymring for at sende børnene i daginstitutioner. Der har dog siden 2000 været en markant stigning i søgningen til børnehaver (Goul Andersen, 2007), så meget tyder på, at dette er ved at være et overstået fænomen for de lidt større børn. Men overvejelser omkring prioriteringer mellem familie og arbejde er ofte præget af ambivalens, idet mange gerne vil være hjemme hos deres børn, men også gerne have den sociale kontakt og den økonomiske uafhængighed, arbejdet giver (Dahl & Jakobsen, 2005: 65). Fordi arbejdet i hjemmet langt oftest tilfalder kvinderne, gør LG Insight (2005) også opmærksom på, at beskæftigede indvandrerkvinder i langt højere grad er dobbeltarbejdende, hvis man sammenligner med danske kvinder (LG Insight, 2005: 10).

3.2.2. Passivitet som følge af langtidsledighed

En mental barriere, der ofte tillægges indvandrerne på kontanthjælp, er en barriere af passivitet, der knytter sig til langvarig ledighed. Den lediges selvtillid og selvværd forringes i en sådan grad, at den pågældende bliver passiv i forhold til at forandre sin situation. Nederlag i forbindelse med jobsøgning kan forstærke dette og føre til, at den ledige til sidst helt holder inde med at søge arbejde (Clement og Goul Andersen, 2006: 10). Især kvalitative undersøgelser peger på, at manglende selvtillid og selvværd samt resignation er afgørende (se Boll & Christensen, 2002), mens kvantitative undersøgelser peger på, at det i særdeleshed er fattigdommen, der giver disse effekter (Goul Andersen, 2003). Dette forhold er fremstillet grafisk i figur 4:

Figur 4



Ifølge klassisk socialpsykologisk arbejdsløshedsforskning - "deprivationsperspektivet" (Jahoda, 1982; Olsen, 1982) - er længerevarende ledighed en proces, der gennem stadier af kedsomhed, frustration og resignation fører til en nedsat motivation og evne til at finde arbejde. I overensstemmelse hermed finder (Boll & Christensen, 2002: 34-35), at ledige rammes af en såkaldt arbejdsløshedsidentitet, hvor den ledige forventer at andre (ofte sagsbehandlere) tager styringen. Med andre ord har denne gruppe af ledige brug for en ekstra hånd i forbindelse med at finde beskæftigelse. De anfører, at personlige ressourcer i særdeleshed er vigtige for etniske kontanthjælpsmodtagere (Boll & Christensen, 2002: 33). LG Insight (2004) tilføjer, at det for indvandrerkvinderne navnlig er den manglende tro på, at det er muligt for dem at finde beskæftigelse, der er vigtig (LG Insight, 2004: 6, 70-71).

Hvis det er tilfældet, kunne man forestille sig, at 300 timers reglen måske kan rydde den ledige ud af passiviteten, fordi den *tvinger* den ledige til at gøre et aktivt forsøg på at finde et arbejde. I givet fald er det sandsynligvis centralt, at sagsbehandleren, at sagsbehandlerne støtter op, yder en ekstra indsats og er med til at indgyde kontanthjælpsmodtagerne håb, selvtillid og engagement. Uden en sådan ekstraordinær indsats er det vanskeligt at forvente en effekt.

3.3. Systemets betydning for indvandreres overgang til beskæftigelse

Det leder frem til spørgsmålet om 300 timers reglens effekt på systemet/sagsbehandlerne. 300 timers reglen kan have blødt op for sagsbehandlerbarrieren, således at indvandrerne af den grund er kommet i beskæftigelse. Det kan dog også tænkes, at systemet har fundet smutveje, således at den endelige effekt af 300 timers reglen først vil indtræffe senere.

3.3.1. Sagsbehandleren som barriere

Der er teoretikere, der har peget på (jf. nedenstående), at der kan opstå systembarrierer særligt for de svageste indvandrere, fordi sagsbehandlerne benytter sig af forskellige former for afværgemekanismer. Lipsky (1980) forklarer disse afværgemekanismer (som han dog benævner "coping") med sagsbehandlerens (oplevede) store arbejdspress.

Empirisk er der foretaget flere undersøgelser af systemet eller sagsbehandlerne som barriere for indvandreernes beskæftigelse (Thaulow, 1990; Beskæftigelsesministeriet, 2005; Geerdsen m.fl., 2003; LG Insight, 2004; Dahl & Jakobsen, 2005; LG Insight, 2005; Heinesen m.fl., 2004). Lette opgaver opprioriteres på bekostning af de svære og tidskrævende (Lipsky, 1980: 94; Thaulow, 1990: 84-85; Heinesen et al., 2004; LG Insight, 2005). Sagsbehandlerne "skummer fløden" og prioriterer sager, hvor der er størst chance for succes (Thaulow, 1990: 84-85). Og ikke-obligatoriske opgaver bliver liggende uløste (Thaulow, 1990: 84-85).

Disse systembarrierer synes navnlig at ramme indvandrerkvinderne. LG Insight (2004) fandt, at mange sagsbehandlere var opgivende mht. at få indvandrerkvinderne i job (LG Insight, 2004: 14). Ifølge LG Insight (2005) har det betydet, at der langt fra i tilstrækkelig grad er givet målrettede og kompetenceudviklende aktiveringstilbud til disse kvinder. De efterlades derved i en kompetencefælde, hvor deres kompetencer ikke står mål med kravene fra arbejdsmarkedet (LG Insight, 2005: 12-13). Sagsbehandlerens opgivende holdning må ventes også at få en afsmittende virkning på indvandrerkvindernes egen tro på muligheden for at komme i arbejde.

3.3.2. Sagsbehandlerens følelse af krydspres

Et andet klassisk problem er, at sagsbehandlerne ofte føler sig placeret i et krydspres mellem toppen (den administrative og politiske ledelse) og bunden (deres klienter) (Caswell, 2005). Det gør, at sagsbehandlerne ikke altid implementerer lovgivningen i lovgivernes ånd (Caswell, 2005). Caswell (2005) peger (på baggrund af en undersøgelse foretaget af Sehested (1996)) på, at de professionelles håndtering (i dette tilfælde sagsbehandlerens) af omfattende ændringer falder i tre faser. I den første fase reagerer sagsbehandlerne med modvilje. Dernæst tilpasser de sig de nye vilkår ud fra argumentet om, at den pågældende reform er uundgåelig, men også fordi de som borgere støtter dele af det værdigrundlag, der er grundlaget for reformen. I den tredje fase påvirker sagsbehandlerne den pågældende reform, således at udmøntningen af loven er blødere og mindre radikal (Caswell, 2005: 51). Der har fra centraladministrationens side været en stigende tendens til at forsøge at styrke styringen af sagsbehandlerne, således at denne divergens mindskes (Caswell, 2005: 38). 300 timers reglen kan også ses som et udtryk for en sådan tendens.

Der er imidlertid sandsynligvis forskel på graden af krydspres, som den enkelte sagsbehandler føler, alt efter vurderingen af den pågældende lov og holdningen til vedkommendes klienter. Heinesen m.fl. (2004) peger i hvert fald på, at sagsbehandlerens ad-

færd i forhold til integrationsindsatsen i høj grad påvirkes af sagsbehandlerens egen holdning til integrationsloven. Det kan bl.a. indebære individuelle forskelle i brugen af sanktioner (Heinesen m.fl., 2004: 13).

Da 300 timers reglen har store konsekvenser for de berørte, kan man forvente, at 300 timers reglen har øget det følte krydspres for mange sagsbehandlere. Det er imidlertid usikkert, hvordan de har reageret. Én reaktion kan være at yde en ekstraordinær indsats for at hjælpe indvanderne i arbejde. En mere grundig sagsbehandling kan også afsløre, at kontanthjælpsmodtageren slet ikke hører hjemme i kontanthjælpssystemet. Endnu en mulighed er, at sagsbehandlere vil forsøge at omgå 300 timers reglen (flytning til matchkategori 5, oprettelse af ressourceprofiler på et tyndt grundlag mv.).

4. Hvad er baggrunden for 300 timers reglens tilsyneladende succes?

Der er som tidligere nævnt endnu relativt få, der har fået frataget kontanthjælpen. Det interessante spørgsmål i denne sammenhæng er, hvorvidt det skyldes, at de økonomiske incitamenter har haft en effekt på indvanderne eller om forklaringen skal findes et sted i systemet.

4.1. Manglende implementering

Hovedforklaringen på 300 timers reglens meget tilsyneladende succes skal findes i systemet, men dette skyldes i første omgang hverken sagsbehandlerens kreativitet eller ekstraordinære indsats. Hovedforklaringen er utvivlsomt, at vi kun har set toppen af isbjerget, fordi 300 timers reglen pr. 1. april 2007 kun var fuldt effektueret i omkring halvdelen af kommunerne, jf. tabel 1.

Tabel 1: Kommunernes implementering af 300 timers reglen pr. 1. april

	Antal kommuner
300 timers reglen ej implementeret	33
300 timers reglen delvis implementeret	11
300 timers reglen fuldstændigt implementeret	48
Oplysninger ikke tilgængelige	6

Kilde: Rundspørge til alle landets kommuner foretaget af forfatteren.

Forsinkelsernes strækker sig mellem kommuner, der sendte varslingsbrevene en måned for sent ud¹⁷ og til kommuner, der på undersøgelsestidspunktet (midt i maj) endnu ikke havde udsendt det obligatoriske 6 måneders varslingsbrev¹⁸.

4.2. Kommunale forskelle

En anden interessant opdagelse ved den kommunale rundspørge var, at der er ret store kommunale forskelle i de kommuner, der helt eller delvis har implementeret 300 timers reglen pr. 1. april (se nedenstående tabel 2). Der er kommuner, hvor en forholdsvis stor procentdel af de omfattede har fået frataget kontanthjælpen, mens der er andre kommuner, hvor ingen eller kun en ganske lille andel har fået frataget kontanthjælpen.

Tabel 2¹⁹: Kommuner opdelt efter andel, der har fået frataget kontanthjælpen pr. 1. april 2007

	Antal kommuner
0 %	9
0,1-10 %	9
10,1-20 %	4
20,1-30 %	2
Over 30 %	1

Kilde: Kommunale rundspørge foretaget af undertegnede.

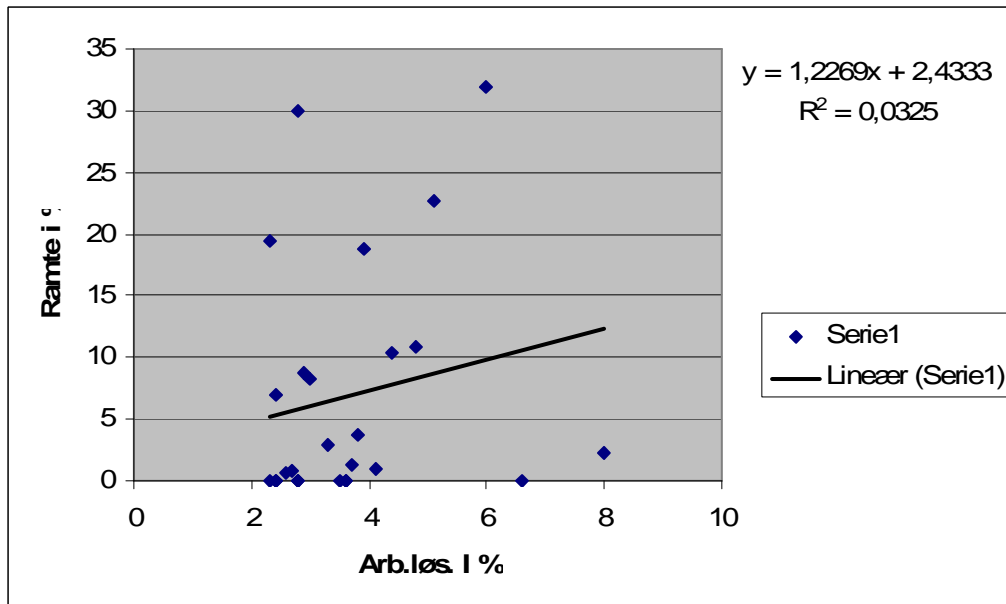
Hvis 300 timers reglen kun havde haft en effekt på de berørte indvandrere, kunne en mulig forklaring på denne forskel være forskelle i kommunernes beskæftigelsessituationer. Der burde med andre ord være en sammenhæng mellem andelen, der har fået frataget kontanthjælpen og beskæftigelsessituationen. Denne sammenhæng kan imidlertid ikke dokumenteres (jf. figur 5).

¹⁷ Disse kommuner kan derfor først fratage kontanthjælpen fra borgerne pr. 1. maj.

¹⁸ Kommunerne nævner forskellige grunde til denne forsinkelse. Den oftest nævnte begrundelse har været, at der, grundet kommunesammenlægningerne, ikke har været det nødvendige overskud og overblik til at sende varslingsbrevene ud. Der er også enkelte kommuner, der i første omgang har fejlfortolket loven, hvilket har betydet, at de ikke har sendt tilstrækkeligt mange varslingsbreve ud i første omgang. Stort set alle kommuner nævner (ofte uopfordret) den store administrationsopgave, der ligger i reglen, blandt andet på grund af, at de ikke har dataprogrammer til deres rådighed, der kan holde styr på, hvem der er omfattet. Det er en meget dynamisk regel at holde styr på, fordi fratagelsestidspunktet løbende kan blive rykket ved tilfælde af eksempelvis sygdom mv.. Dette har ifølge flere kommuner også haft betydning for overholdelsen af de efterfølgende tidsfrister.

¹⁹ I tabel 2 er kommuner, hvor over 25 personer er blevet varslet 6 måneder før første april.

Figur 5: Sammenhæng mellem succes i forhold til 300 timers reglen og konjunktursituationen i kommunerne målt ved arbejdsløsheden i pct. pr. marts 2007



Kilde: Egen rundspørge samt Danmarks Statistik.

Som det fremgår af tabel 5, er der kommuner, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft er ret beskeden, og hvor en relativ lille andel har fået frataget kontanthjælpen, mens der er kommuner, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft må forventes at være meget stor, men hvor mange af de berørte har fået frataget kontanthjælpen. Dette leder hen imod en forklaring om, at der er en mellemkommende variabel, der har haft betydning for udfaldet.

Det der kendetegner *de succesfulde kommuner* er en ekstraordinær indsats for at få de omfattede i arbejde. Sagsbehandlerne har tilsyneladende påtaget sig en stor del af ansvaret for borgernes opfyldelse af 300 timers reglen og har generelt taget de omfattede borgere meget ved hånden. Kommunerne har i den forbindelse i højere grad samarbejdet med virksomhederne og presset på for at få de omfattede i arbejde. Derudover har mentorordninger flittigt været brugt og sagsbehandlerne har i vidt omfang stillet sig selv til rådighed for de ledige ved meget tætte vejledningsforløb.

I *de mindre succesfulde kommuner* har de økonomiske incitamenter i langt højere grad har fået lov til at stå alene og ansvaret for opfyldelsen af 300 timers reglen har i høj grad hvilet på den enkelte kontanthjælpsmodtager. Sagsbehandlerne melder om, at de har

meget travlt, og i flere af kommunerne fortæller sagsbehandlerne uopfordret, at der er borgere de kunne have ”reddet”, hvis de bare havde haft tid.

Det har på nuværende tidspunkt ikke været muligt at få præcise tal fra kommunerne vedr. fritagelsesårsager og døde perioder mv., men opfattelsen er, at der i de succesfulde kommuner i højere grad er sket en oprydning som følge af 300 timers reglen (påbegyndelse af pensionssager, oprettelse af ressourceprofiler). Det betyder også, at en del af baggrunden for disse kommuners succes er ret tilsyneladende. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke muligt at fastslå faktuel. Det er vanskeligt at konkludere, på hvilket grundlag disse såkaldte oprydninger er sket (fagligt hensyn eller beskyttelse af borgeren), men langt de fleste sagsbehandlere afviser (på trods af deres anonymitet), at der ligger usaglige bedømmelseskriterier til grund for afgørelserne.

Uanset baggrunden for oprydningen betyder de mange midlertidige fritagelser en stakket frist for mange kontanthjælpsmodtagere. Det betyder også, at effekten af 300 timers reglen langt fra er indtruffet endnu.

5. Effekter af 300 timers reglen på de ledige

Når man dog vælger at benytte økonomiske incitamenter overfor ledige, er opfattelsen implicit, at det er de lediges ønske om arbejde - arbejdsvilligheden - der er problemet. Men spørgsmålet er i hvor høj grad er denne ”diagnose” korrekt? I næste omgang er det interessant, hvad sker der, når man berettiget eller uberettiget svinger den helt store pisk over gruppen af indvandrere på kontanthjælp?

5.1. Arbejdsmotivation

På trods af, at der på flere områder er divergens imellem indvandrerne og sagsbehandlerne opfattelser af situationen er de enige om, at hovedproblemet ikke er manglende vilje til at arbejde.

De interviewede indvandrerkvinder beretter alle, at de meget gerne vil arbejde og de giver udtryk for et behov for på en eller anden måde at deltage i samfundslivet. Deres arbejdsmotivation synes derfor også i høj grad at være bundet op på ikke-økonomiske faktorer. Dette understøttes også af, at flere af kvinderne tidligere er blevet tilbudt passiv forsørgelse, men har afslået og har påbegyndt uddannelse. Eksempelvis fortalte kvinde 2, at

hun²⁰ bare kunne blive hjemme hos deres lille datter, hvilket hun ikke ønskede: ”*jeg gik selv til VUC for jeg vil ikke gerne blive hjemme*”²¹. Kvinde 5 fortalte: ”...*dengang da jeg var hjemme, jeg keder mig*”. En anden grund til, at kvinderne netop har påbegyndt uddannelse er, at det efter deres opfattelse er den eneste måde, hvorpå de kan opnå en fast tilknytning til det danske arbejdsmarked: ”*Jeg vil gerne at få en uddannelse, fordi min uddannelse - jeg har et bevis som pædagogmedhjælper -, men den hjælper ikke [til at opnå fast tilknytning til arbejdsmarkedet]*”. En yderligere indikation på, at de interviewede kvinder er orienteret mod arbejdsmarkedet er, at fire af de fem faktisk har eller er påbegyndt en videregående uddannelse fra deres hjemland²².

Der er dog sagsbehandlere, der er af den opfattelse, at der er indvandrerkvinder, der på grund af husmodermentalitet ikke ønsker at arbejde, men sagsbehandlernes opfattelse af problemets omfang er delte. Sagsbehandlernes forskel i opfattelser knytter sig ikke umiddelbart til forskelle i, hvilke etniske grupper, der er sagsbehandlernes referencegruppe, men øjensynligt mere til forskellige definitioner af problemet. Der er spurgt særligt ind til, hvordan opfattelsen er af de somaliske kvinder. Det interessante er, at opfattelsen varierer meget fra sagsbehandler til sagsbehandler og fra kommune til kommune. Nogle sagsbehandlere mener, at de somaliske kvinder gerne vil og oftest også må arbejde, mens andre sagsbehandlere fortæller, der fortæller det modsatte. En sagsbehandler fortalte eksempelvis, at mange af de omfattede (særligt de somaliske kvinder) har en ”*kraftig, kraftig husmoderidentitet*”. Denne sagsbehandler var af den opfattelse, at de somaliske kvinder ofte på den konto stiller store krav til arbejdsmarkedet, hvilket hun anså som ensbetydende med, at de selv har valgt ikke at være til rådighed for arbejdsmarkedet og i virkeligheden ikke 100 % villige til at arbejde: ”...*de har jo også på en måde truffet et valg ved at de har seks børn... hun har jo også valgt noget i forhold til – det synes jeg – at hun ikke er fleksibel i forhold til at ændre påklædningen. ...hvis hun virkelig ville gøre noget her, så er hun også nødt til at flytte sig lidt ikk’...de er også med til at lukke nogle muligheder af for sig selv og gør det svært for sig selv...*”. Helt entydigt mente sagsbehandleren dog ikke det var, idet hun sagde: ”...*det er ikke fordi hun ikke vil [arbejde]*”.

Kvinderne var imidlertid af en lidt anden opfattelse, idet de fortalte, at langt de fleste kvinder i deres etniske miljø både måtte og ville gerne arbejde uden for hjemmet. Kvinde 1 understøttede dette med argumentet om, at det i Somalia angiveligt er normalt, at

²⁰ Da et af de projekter hun havde deltaget i var gået i vasken.

²¹ Da det er direkte citat fra interviewet er der ofte mindre sproglige fejl.

²² Se evt. afsnit 2.

kvinder arbejder. Den somaliske tolk, der også var til stede fortæller endda (med et smil på læben): ”*Der er ingen tvivl om, at Somalia..., der er det faktisk kvinderne, der er de største generatorer af indtægter...det er kvinderne, der arbejder, det er kvinderne, der handler, det er kvinderne, der sidder på gaden og sælger og kommer og forsøger familien. Mændene er enten våbenværende og går ud og dræber hinanden eller også tygger qat...*”. De to afghanske kvinder understøttede deres opfattelse med argumentet om, at afghanske familiers værdier ofte delvist tilpassede sig de danske værdier. I Afghanistan var det ikke muligt for kvinderne at arbejde og det var og er ofte således, at de heller ikke må arbejde for deres mænd af hensyn til familiens ære. De samme mænd har ofte ikke noget imod, at deres koner arbejder, når de er i Danmark. De to afghanske kvinder fortæller dog, at dette gælder særligt de yngre kvinder, mens der er en del ældre kvinder, der ikke er orienteret mod arbejdsmarkedet på grund af usikkerhed. Man kan deraf også udlede, at de afghanske mænd i disse to kvinders omgangskreds i mødet med det danske samfund angiveligt ikke i højere grad har ønsket at deres koner skal være hjemme (ellers forventet jf. afsnit 3) – snarere tværtimod.

Spørgsmålet er om den såkaldte husmodermentalitet i indvandrer miljøerne ikke ofte bliver misforstået? For det første er det tydeligt, at de interviewede indvandrerkvinder har forskellige familieværdier. Tre af kvinderne (kvinderne 3, 4 og 5) udtrykker ikke særlige præferencer i forhold til arbejdstider. Dette understreges også af, at to af kvinderne har arbejdet eller arbejder om aftenen. Kvinderne 1 og 2 har derimod klare præferencer i forhold til arbejdstider. Disse forskelle i værdier alt efter etnisk oprindelse bekræftes også af Gundelach m.fl. (2007). Derfor kan man ikke unuanceret drage den konklusion, at indvandrerkvinder, der er ledige er det på grund af deres egen eller ægtefællens husmodermentalitet.

For det andet betyder eksistensen af traditionelle familieværdier ikke nødvendigvis betyder, at indvandrerkvinderne ikke er orienteret mod arbejdsmarkedet. Dette understreges af sagsbehandlerens opfattelse af, at selv kvinder med husmodermentalitet gerne ville arbejde på de tidspunkter, hvor hun ikke anså sin tilstedeværelse i hjemmet som nødvendig for hendes families trivsel. Kvinderne 1 og 2 og indvandrerinformanterne mente dog heller ikke, at deres mere traditionelle familieværdier var i modsætning til kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Til kvindernes manglende deltagelse på det danske arbejdsmarked har noget at gøre med en højere prioritering af familien er beskeden klar: ”*Det tror jeg simpelthen ikke på*”. Man kan imidlertid godt argumentere for, at disse kvinder ikke er fuldt ud til rådighed for arbejdsmarkedet på grund af deres krav til arbejdstider.

For det tredje bliver de somaliske kvinder sandsynligvis ofte misforstået, idet deres krav til deltagelse på arbejdsmarkedet ofte ses som et udtryk for en manglende vilje til at arbejde. Ifølge kvinde 1 og de somaliske informanter er det imidlertid ikke prioriteringerne mellem arbejdet og familie, som de ser som afgørende, men i stedet virksomhedernes diskrimination af kvinder, der bærer somalisk klædedragt. I denne sammenhæng er det et spørgsmål om det er kvinderne, der fravælger arbejdsmarkedet eller er det arbejdsmarkedet, der fravælger kvinderne? Man kan sagtens som udenforstående dansker argumentere for, at deres klædedragt sandsynligvis er kulturelt bestemt, og derfor burde det måske ud fra islam ikke et problem for dem at tage den af for at få et arbejde, men sådan ser de interviewede somaliere ikke på det. De føler, at det er enten – ”... *smid det du tror på væk ellers skal du bare leve i fattigdom og det er en meget, meget hård dom...*”.

Hvis man skal sammenfatte ovenstående er det både sagsbehandlerne og indvandrernes opfattelse, at de omfattede indvandrere ikke har ondt i vilje. Og sagsbehandlerens udsagn vedrører indvandrerne bredt. Opfattelsen understøttes i øvrigt af en undersøgelse af de ledige foretaget af SFI (Madsen m.fl., 2006). Selv om man vel ikke helt kan udelukke "politisk korrekte" svar, respektive farvning af socialrådgiveres professionsideologi, så er der rimelig god evidens for, at manglende arbejdsvilje ikke er hovedproblemet eller i hvert fald må nuanceres ganske meget. Der eksisterer mere utvivlsomt mere traditionelle familieværdier i mange indvandrerfamilier (Gundelach m.fl., 2007), men det er dog vigtigt, at man forholder sig nuanceret til påstanden om husmodermentalitet, idet den ofte er misforstået eller fejlfortolket. Det er nemlig ofte for kvindernes vedkommende ikke et spørgsmål om "enten eller", men snarere "både og". Det er måske netop også derfor, at Christensen & Goul Andersen (2006) finder et udbredt arbejdsønske også hos indvandrerkvinderne.

5.2. 300 timers reglens påvirkning af arbejdsmotivationen

Efter sagsbehandlerens vurdering er det ikke entydigt, at brugen af de meget kraftige negative økonomiske incitamenter har haft den ønskede virkning på de lediges arbejdsmotivation. Der er sagsbehandlere, der mener, at brugen af de kraftige økonomiske incitamenter har haft en gavnlig effekt, mens andre fortæller, at de ikke har oplevet en sådan virkning.

I forhold til de interviewede indvandrerkvinder er der ikke tvivl om, at den helt store pisk har haft klar effekt på deres arbejdsmotivation, men ikke helt efter bogen. Tidligere var de interviewede indvandrerkvinder på kort sigt ikke orienteret mod arbejdsmarkedet på grund af deres uddannelse, men 300 timers reglen har tvunget dem til i højere grad at søge arbejde her og nu. To af kvinderne føler sig på grund af 300 timers reglen nødsaget

til at afbryde deres uddannelse, hvis det skulle lykkes dem at få et arbejde. De tre resterende kvinder vil fortsætte deres uddannelse, men forsøge at få arbejde (eller har fået arbejde) ved siden af deres studier²³.

Mere specifikt i forhold til kvinder med husmodermentalitet er virkningen de kraftige negative økonomiske incitamer mere usikker. 300 timers reglen har tilsyneladende ikke haft en effekt på kvinde 1 og 2's prioriteringer²⁴ mellem familien og arbejdet. Selv efter at have fået frataget kontanthjælpen vil de ikke påtage sig et arbejde på tidspunkter, hvor deres familie kommer til at lide ved deres fravær. Kvinde 2 har endda sagt nej til et job som avisbud, der ellers kunne have "reddet" hende med henvisning til hensynet til familien. På den anden side set er der sagsbehandlere, der fortæller, at brugen af de kraftige økonomiske incitamer har flyttet mange, men sagsbehandlerne er splittede på dette punkt. Ca. halvdelen af de interviewede sagsbehandlere er af den opfattelse, at den kraftige brug af incitamer har haft en gavnlig effekt på kvindernes arbejdsmotivation (og mændenes lyst til at slippe dem fri fra kødgryderne), mens den halvdel ikke mener, at den ønskede effekt er udeblevet. Det er dog meget vanskeligt endeligt at vurdere, hvilken effekt de kraftige økonomiske incitamer har haft på indvandrerfamilier med husmodermentalitet, idet der synes at være en forskellig forståelse af begrebet (jf. afsnit 5.1).

5.3. Kan det øgede arbejdsønske altid omsættes til beskæftigelse?

Sagsbehandlere er også splittede i deres vurdering af den reelle effekt af de kraftige økonomiske incitamer på indvandrernes overgang til beskæftigelse. I de tilfælde, hvor sagsbehandlerne nævner, at incitamerne har haft en effekt fortæller de fleste i samme åndedrag, at det dog hovedsageligt er over for de ressourcestærke. En rådgiver fortæller, at: *"...for de gode – dem der er match 1 og 2 – tror jeg det har været det nødvendige spark for at de kunne komme ud og få noget arbejde, fordi i realiteten skulle de kun have 150 timers arbejde, men jeg synes vi oplever flere og flere, som får endnu flere timers arbejde og også nogle, der kommer ud på fuld tid på grund af 300 timers reglen"*. De ressourcestærkes overgang til beskæftigelse har oftest ikke været forbundet med en særlig stor indsats fra jobkonsulenternes side, idet *"...de har gjort det selv og de har gjort det hurtigt i kraft af deres eget netværk"*. Det er imidlertid langt fra gået så let for de flestes vedkommende.

²³ Dog ikke de kvinder, der får løn i forbindelse med deres uddannelse (Social- og sundhedshjælper uddannelsen).

²⁴ Det er kun disse to af de interviewede kvinder, der har mere traditionelle familieværdier.

Der er ifølge sagsbehandlerne mange indvandrere, der på trods af barrierer har opfyldt reglen. Man kan da lidt kritisk spørge som det så alligevel ikke har været et spørgsmål om manglende motivation, men det er ikke opfattelsen. Som en sagsbehandler udtrykte det: ”*Folk bliver tæsket ud også selv om de ikke formår det*”. Det er vurderingen på baggrund af sagsbehandlerne udsagn ofte en forudsætning for disse menneskers opfyldelse af 300 timers reglen, at de får massiv støtte fra deres jobkonsulents side ”...ellers var der faldet endnu flere”. Det er derfor vurderingen, at den store pisk i flere tilfælde har virket på en meget indirekte måde, idet brugen af de kraftige økonomiske incitamenter i mange tilfælde har betydet, at jobkonsulenterne yder den ekstraordinære indsats og hjælper den ledige med at nedbryde barriererne (dette er også yderligere behandlet i afsnit 4 og 6).

I tilfælde, hvor de økonomiske incitamenter får lov at stå alene er det vurderingen, at mange af de svagere ledige (der ofte har udviklet en form for arbejdsløshedsidentitet) blot synker dybere og dybere, idet de på trods af det ret beskedne krav ikke formår at handle på de øgede økonomiske incitamenter. Ifølge sagsbehandlerne er der mange tilfælde, hvor der er uoverstigelige barrierer i vejen for indvandrernes overgang til beskæftigelse, men alligevel kan disse borgere ikke fritages fra reglen²⁵. Der er også sagsbehandlere, der er positive overfor brugen af kraftige økonomiske incitamenter, der mener, at der er kontanthjælpsmodtagere, der ikke har en reel mulighed for at reagere herpå på grund af barrierer. En jobkonsulent med denne overbevisning fortæller: ”...dem den har ramt her til sidst har i hvert fald ikke været nogen som et eller andet sted ikke har gidet at gøre noget”.

De barrierer, der bliver nævnt af indvandrerkvinderne selv, indvandrerinformanterne og sagsbehandlerne giver tilsammen hovedparten af de ovenfor omtalte barrierer (jf. afsnit 3²⁶), men der er dog en tendens til, at indvandrere og sagsbehandlere vurderer disse barrierer lidt forskelligt fokus.

Indvandrerne selv fokuserer især på barrierer, der ligger uden for deres magt, særligt at virksomhederne af forskellige årsager ikke vil ansætte dem. Ifølge dem er en af de væsentligste årsager, at de mangler (*danske*) kvalifikationer. Der er flere af dem, der har

²⁵ Jobkonsulent: ”Der er også nogle, der er totalt håbløse næsten synes vi. ...vi [fik] en henvist i vores gruppe her den anden dag og rådgiveren vidste også, at det næsten var håbløst, men hun sagde ”hvad skal jeg gøre” ikk’ æhh en person som ikke kan ret godt dansk – der skal tolk på – hidjab, seks børn, har aldrig været på arbejdsmarkedet før, det er ikke fordi hun ikke vil. Manden er buschauffør, tror jeg, så det vil også sige, at han har skiftende arbejdstider, så hun vil også skulle være afhængig af at hente og bringe de her børn og ingen arbejdsmarkedserfaring og hvad skal vi gøre ved sådan en? ...vi kan ikke finde noget, hvor nogle vil vælge hende”.

²⁶ Der er dog stort set ingen af de adspurgte, der omtaler manglende netværk.

oplevet at blive diskrimineret imod på grund af manglende kvalifikationer²⁷ og de ser uddannelse som det eneste middel til at opnå varig beskæftigelse²⁸. Kvindernes manglende (danske) kvalifikationer er også en problematik, som flere sagsbehandlere peger på. De giver dog udtryk for, at virksomhederne på grund af mangel på arbejdskraft ganske vist er blevet mindre kræsne, men mange forventer, at disse ansættelser sandsynligvis er af mere flygtig karakter.

Da de interviewede indvandrerkvinder er nogle af de mere ressourcestærke spiller *vanskelighederne omkring godkendelse af uddannelse erhvervet i hjemlandet* også en væsentlig rolle, hvilket også flere sagsbehandlere peger på. Sagsbehandlerne fortæller, at manglende godkendelse af uddannelse erhvervet i hjemlandet endda kan være en meget svær barriere at overvinde, fordi indvandrerne bliver ret fastlåste i deres tankegang omkring deres deltagelse på det danske arbejdsmarked. Kvinde 1 har en uddannelse som laborant fra Somalia og har arbejdet inden for faget i 8 år inden hun kom til Danmark, men hendes uddannelse er ikke blevet godkendt. Hun har fået at vide, at hvis hun vil arbejde med sit fag skal hun tage næsten hele uddannelsen om igen. På trods af en tydelig stolthed over og glæde ved sin profession²⁹ har hun lagt muligheden på hylden til fordel for ufaglært beskæftigelse.

Særligt i det somaliske samfund er det opfattelsen, at *virksomhederne diskriminerer* mod dem. Dette gælder hovedsageligt kvinder i traditionel muslimsk klædedragt, hvilket mange sagsbehandlere nikker genkendende til. Flere sagsbehandlere fortæller, at der stort set ikke er arbejdsgivere i deres kommune, der vil have kvinder med den store somaliske klædedragt ansat. Højkonjunktoren har mindsket kræsenheden, når det gælder tørklæder³⁰, men det udstrækkes ikke til somaliernes beklædning³¹.

²⁷ Kvinde 2 fortæller, at hun arbejdede som pædagogmedhjælper, men har ikke kunnet bevare en fast tilknytning til stedet på grund af de manglende kvalifikationer. Det er også sådanne tanker, der ligger til grund for kvindens motivation og prioritering af sin skole. Kvinde 5 fortæller, at hun har oplevet noget lignende. Hun har i en lang periode søgt meget arbejde, og der var et tidspunkt, hvor hun troede, at hun nu havde endelig fundet et arbejde og hun var meget glad. Aftalen med hendes nye arbejdsgiver var, at de skulle snakke samme dagen efter, og at hun skulle begynde et par dage efter. Da hun imidlertid kontaktede arbejdsgiveren dagen efter havde han fundet en anden, der havde flere kvalifikationer end hun havde.

²⁸ Dette er også kvindernes hovedbegrundelse for, at de nu er i gang eller skal i gang med en uddannelse.

²⁹ Kvinde 1: ”Jeg har dog oplevet, at der var en sagsbehandler, der sagde til mig, at hun synes, at hun var imponeret over de ting jeg kunne og hun sagde ”jeg vil lige forsøge at putte dig ind på sygehusets laboratorium i praktik, så kan du arbejde der i tre måneder og bevise, hvad du kan”. Og der blev jeg så himmelglad for jeg vidste, at jeg kunne og så blev det stoppet af en anden socialrådgiver”.

³⁰ ”...jeg synes ikke jeg hører så mange, der siger, at det er et problem, at kvinder har tørklæde på – det er længe siden jeg har hørt...”

³¹ ”Vi får altså ikke hidjabber ud ret mange steder eller folk i hijabber – det gør vi altså ikke”.

Flere indvandrere³² giver udtryk for, at de oplever et interessesammenfald hos kommunerne (kommunernes pligt til aktivering) og virksomhederne (virksomhedernes mulighed for gratis arbejdskraft), hvilket de i virkeligheden mener fastholder dem på kontanthjælp³³. Denne udbredte opfattelse hos indvandrerne bekræftes i øvrigt af Breidahl (2007). Dette oplevede interessesammenfald betyder (efter indvandrernes opfattelse), at virksomhederne efter endt aktivering fortæller den aktiverede, at der alligevel ikke er arbejde til vedkommende³⁴. Næste uge starter det så en ny ledig i et aktiveringsforløb. Dette er også sagsbehandlere, der nævner denne problematik.

Sagsbehandlerne (og i mindre grad indvandrerkvinderne) lægger imidlertid også vægt på andre barrierer. En af de barrierer, som mange sagsbehandlere nævner, er mange indvandreres *manglende kendskab til det danske arbejdsmarked*, hvilket blandt andet kommer til udtryk ved, at det er vanskeligt kvinderne selv at fremkomme med forslag til, hvad de gerne vil beskæftige sig med. Arbejdsmarkedet kan sandsynligvis være en underlig størrelse for kvinder, der har gået hjemme hele deres liv. For de interviewede indvandrerkvinders vedkommende er denne problematik sandsynligvis ikke så udbredt, idet det er nogle af de mere ressourcestærke.

Manglende danskkundskaber bliver naturligvis også nævnt. Flere sagsbehandlere nævner dog, at sproget er blevet en mindre vigtig barriere på grund af manglen på arbejdskraft, selv om det fortsat er en stor hindring. Som en jobkonsulent siger, er det vanskeligt at varetage et arbejde, hvis man ikke kan læse en manual. Kvinderne 2-5 har et danskniveau, der ikke vurderes at ville volde vanskeligheder for deres ansættelse, mens kvinde 1 har et så utilstrækkeligt dansk, at der var nødt til at være en tolk tilstede ved interviewet.

En sidste barriere, som flere sagsbehandlere og indvandrere nævner, er *fysiske eller psykisk sygdom* enten hos kontanthjælpsmodtageren selv eller hos vedkommendes nærmeste familie. Denne problematik har gjort sig gældende hos flere af de interviewede indvandrerkvinder. Kvinde 2 har en mand, der døjer med forskellige fysiske skavanker som dårlig ryg og arm, der sætter visse begrænsninger for hans tilknytning til arbejdsmarkedet³⁵. Han har dog en tro på og et ønske om i samarbejde med kommunen at kunne få et

³² Indvandrerkvinde 2 og hendes mand, indvandrerkvinde 1, den somaliske tolk og mændene fra den somaliske forening.

³³ Somalisk kvinde: ”Problemet med de her praktikpladser er, at man har indtrykket af, at der er mange små og mellemstore selskaber/firmaer og også ret store nogen lige som XXX, som bruger de her kontanthjælpsmodtagere et stykke tid som er beregnet på forhånd og når de har brugt dem, så sender de dem af sted og så finder de nogle nye – de ansætter dem ikke. Så der kreeres ikke noget arbejde. Det er kun arbejdsgiverne, der har fordel af det”.

³⁴ På trods af, at den ledige (efter sigende) ofte er blevet lovet et arbejde efter endt aktivering.

³⁵ Derfor er han heller ikke omfattet af 300 timers reglen.

arbejde igen. Kvinde 3 har udover en kronisk syg mand også et barn med meget svær epilepsi. På grund af den meget plejekrævende datter har kvinden med kommunens velsignelse været hjemme for at passe hende³⁶. Endelig dør hun selv med knæet. For disse to kvinder er det yderligere vanskeligt at varetage et, hvilket som helst arbejde, idet de har ekstra forpligtelser hjemme. Kvinde 3 fortalte: *...så jeg kunne ikke klare mig til to syge. Så hvis det var min mand han kunne hjælpe mig, det blive bedre, men jeg er ligesom en kvinde, det var rigtig hårdt for mig at passe tre børn plus, at altid at holde øje til min pige...*³⁷. Hun stiller selv spørgsmålet: *...hvordan kan jeg arbejde, jeg ved godt, at jeg er ikke stabil...*

Hvis man sammenfatter oplysningerne både fra sagsbehandlerne og de interviewede indvandrerkvinder tegner der sig et billede af, at mange af dem, der har fået frataget kontanthjælpen har mere end en type barrierer, der blokerer for deres deltagelse på det danske arbejdsmarked. Derfor kan et øget jobønske hos mange indvandrere ofte ikke overføres direkte til arbejde, fordi effekten af de økonomiske incitamenters bremses af andre barrierer. Når dette sker, forårsager det dyb frustration hos indvandrere. De interviewede indvandrerkvinderne er meget uforstående over, hvorfor de har fået frataget deres kontanthjælp, når de jo *"ikke bare sidder hjemme i sofaen"* og ser tv fra deres hjemland som en af kvinderne udtrykte det. Flere af dem udtrykker forståelse for reglen i de tilfælde, hvor den ledige har ondt i viljen, men de finder reglen dybt uretfærdig, når det nu for dem ikke er tilfældet for dem.

De kvinder, der har fået frataget kontanthjælpen (kvinderne 1, 2 og 3) fortæller, at det har været og er et enormt pres for dem at være omfattet af 300 timers reglen. De fortæller, at de har døjet med koncentrationsbesvær, hovedpine, søvnbesvær og manglende overskud til skole og familie. Kvinde 3 beskriver sin situation således: *"Jeg har rigtig ondt i hovedet, når jeg vender tilbage til min situation"*. Det har for flere af kvinderne virket direkte demotiverende i forhold til arbejde og studier, idet de i forvejen gerne vil arbejde eller læse. Kvinde 2 fortæller blandt andet: *"Jeg kan godt lide at lave de ting for mig selv [gå i skole]... men når man føler, at nogen presser på en, så kan man ikke lide at lave det... den sidste tid jeg har gået i skole jeg har ikke lyst til det – jeg sidder bare i klassen, jeg har ikke lyst til at lave lektier..."*. Mere generelt fortæller en rådgiver i et jobcenter, at presset fra 300 timers reglen har på mange af de svage borgere haft den stik modsatte virk-

³⁶ Det var i denne periode kvinden ellers skulle have arbejdet de 150 timer.

³⁷ Hun mener, at det vil være vanskeligt for hende at deltage på arbejdsmarkedet, når hendes mand og hendes barn er syge. Det ville have været bedre, hvis hendes mand havde kunnet hjælpe hende. Hun skal altid holde øje med om datteren får et epileptisk anfald.

ning end den ønskede, idet flere har fået det endnu værre. Hun fortalte blandt andet, at 300 timers reglen har betydet, at en stor gruppe ”...har gået hen og fået direkte psykiske problemer... og har fået det endnu dårligere som følge af presset...”.

5.4. Problemer i forbindelse med 300 timers reglen

Der har tilsyneladende i mange kommuner været et problem at få kommunikeret budskabet ud til de berørte. Kravet på 150 timer over et år er jo i sig selv ikke meget, men hvis det først går op for borgerne en måned eller to inden forfaldsdatoen er sagen en ganske anden. Der er endda sagsbehandlere, der beretter om, at der er indvandrere, der ikke har forstået reglen før kontanthjælpen ikke kom ind på deres konto³⁸.

Der er også flere sagsbehandlere, der nævner, at 300 timers reglen er meget kortsigtet, idet mange måske nok opfylder 300 timers reglen, men problemet er at fastholde dem yderligere: ”Man kan godt skubbe dem ud på arbejdet [med 300 timers reglen], men at fastholde dem derude, der hjælper 300 timers reglen ikke, fordi det er netop det, at det bliver hovsaløsninger og lige-nu-og-her-løsninger”, siger en jobkonsulent. En rådgiver illustrerede situationen lidt sarkastisk på denne måde: ”Altså en mand, som i forvejen er nedslidt i ryggen og andre steder, jamen det er jo bare et spørgsmål om tid, så sidder han her inde igen, men nu har han da opfyldt 300 timers reglen”.

Ikke nok med, at 300 timers reglen for mange er en meget kortsigtet løsning, men 300 timers reglen har også betydet, at ”...der er mange, der bliver nødt til at springe fra noget, der egentlig er mere målrettet for at gå ud og få timer her og nu”. 300 timers reglen har betydet, at flere har måttet stoppe på sprogskolen/opkvalificerende forløb eller, at de ikke har haft den fornødne tid/koncentrationsevne til at få det optimale ud af disse forløb. Omfanget³⁹ af dette problem er svært at vurdere, men der er flere sagsbehandlere, der uopfordret har nævnt det. Det skal dog nævnes, at dette sandsynligvis er et problem på kortere sigt. Når 300 timers reglen bliver mere indarbejdet hos indvandrerne kan man forestille sig, at det bliver normalen, at indvandrerne arbejder lidt ved siden af deres studier ligesom danske studerende ofte har et studiejob til at supplere SU'en.

³⁸ Enten fordi kommunerne på grund af deres egen usikkerhed i forbindelse med reglen. Andre grunde kunne være manglende forståelse (sproglige barrierer), dårlig kommunikation fra systemets side eller også fordi indvandrerne ikke i tide opfattede alvoren.

³⁹ Baggrunden for, at problemet har været så udtalt hos de interviewede indvandrerkvinder er sandsynligvis, fordi de er nogle af de mere ressourcestærke ledige.

6. 300 timers reglens virkning over for systemet

Tidligere har fokuset i forskning hovedsageligt været på økonomiske incitamenters virkning på de ledige, men som det også er dokumenteret i afsnit 4 har brugen af stærke økonomiske incitamenters en ikke ubetydelig virkning på systemet. At 300 timers reglen har haft en virkning på systemet kan i høj grad tilskrives lovgivningens voldsomme konsekvenser for berørte kontanthjælpsmodtagere. Det er hovedsageligt de mekanismer brugen af kraftige økonomiske incitamenters rettet mod de ledige sætter i gang i systemet, der vil være det interessante omdrejningspunkt i nærværende afsnit.

6.1. Nedbrydning af systembarrierer

300 timers reglen har i flere kommuner og blandt flere sagsbehandlere betydet et delvist brud med brugen af afværgemekanismer over for den omfattede gruppe. Generelt er det tydeligt, at brugen af de meget kraftige økonomiske incitamenters har betydet, at de omfattede borgere er blevet opprioriteret. En jobkonsulent fortæller følgende om hendes overvejelser i denne forbindelse: *”Hvis nu det står i den henvisning, at det er nogen, der er omfattet af den her regel og de er i risiko for at miste og alt det her, så kalder vi dem rimelig hurtig ind som jobkonsulenter og finder ud af... kan vi hjælpe dem med at finde noget... vi [har] ekstra fokus på det...”*. Samme jobkonsulent fortæller videre, *”...så der har vi egentlig opprioriteret dem vi får henvist med det”*. Dermed kan man argumentere for, at ledige, der er omfattet af 300 timers reglen dermed er kommet ”øverst i bunken”. Dette øgede fokus har også betydet, at der er i højere grad blevet taget udgangspunkt i og handlet på den enkeltes individuelle problemer. Som en jobkonsulent så malende beskrev det var de berørte kontanthjælpsmodtagere tidligere opfattet som en stor grå masse – hvor en del af dem måske ikke rigtig var til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det er vurderingen, at den oprydning, som 300 timers reglen har medført i mange kommunerne har været afhængig af, hvor meget de enkelte kommuner ”var med” på området i forvejen. Sagt med andre ord: kommuner, der har haft hængepartier (eksempelvis i forbindelse med oprettelse af ressourceprofiler) har ryddet meget op i forbindelse med 300 timers reglen, mens reglen i mindre grad har betydet oprydning i kommuner, der har haft styr på området. I de kommuner, der i forvejen har haft styr på området har hovedparten af de døde perioder talt sygdom og barsel, mens døde perioder i de kommuner, der har været bagud typisk har talt opstart af forskellige sager (eks. pensionssager, revalideringsforløb mv.) og særligt oprettelse af ressourceprofiler.

Der er flere kommuner, der har været bagud med oprettelsen af ressourceprofiler. Baggrunden herfor skal sandsynligvis økonomiske kalkulationer fra kommunernes side. En jobkonsulent fortæller ressourceprofilerne har været nedprioriteret både fordi det er et kæmpe arbejde, men også fordi kontaktsamtalerne har været opprioriteret på grund af revisionsreglerne⁴⁰. Sagsbehandlerne fortæller generelt, at de derfor ikke oplever oprettelsen af de mange ressourceprofiler som et forsøg på at komme uden om reglen, men de bliver oprettet fordi afklaringerne reelt set er nødvendige⁴¹. Sagsbehandlerne giver udtryk for, at det i forbindelse med 300 timers reglen, at borgernes retssikkerhed bliver værnnet om, fordi reglen har så store konsekvenser for den enkelte borger.

6.2. Krydspres for sagsbehandlere

Grunden til, at sagsbehandlerne efter indførelsen af 300 timers reglen delvist har brudt med brugen af afværgemekanismen over for den pågældende gruppe er for at håndtere sagsbehandlerens øgede krydspres. Brugen af de meget kraftige negative økonomiske incitamenter har for mange sagsbehandlere betydet et øget, fordi det er et så drastisk indgreb for de berørte klienter.

Det er imidlertid forskelligt, hvordan implementeringen af lovgivningen har påvirket den enkelte sagsbehandler. Der er sagsbehandlere, for hvem det har været meget svært at implementere denne lovgivning, mens der er andre, der har fundet det mindre vanskeligt⁴². Det er sandsynligvis afgørende, hvilken holdning sagsbehandleren har til lovgivningen; men der er sandsynligvis også andet, der spiller ind. Mange sagsbehandlere er efterhånden blevet ret hærdede, hvilket betyder, at det ikke længere rører dem så meget at implementere kontroversiel lovgivning: ”...som sagsbehandlere er vi egentlig lidt hærdede her, for da starthjælpen blev indført der var det også på flygtninge/indvandrerrådet, hvor man siger det faktisk er samme situation vi står i. ...Som sagsbehandler her tror jeg

⁴⁰ Jobkonsulent: ”Man har jo vidst her i integrationscentret, at der skulle startes flere ressourceprofiler op, men hvor de er blevet udskudt, fordi det er et kæmpe, kæmpe arbejde også fordi de er pressede. Og lige nu, der bliver det noget med, at der får det den her ekstra dimension og vigtighed og betydning ikk’ for eller så falder de og så gør man det, men mange af dem de burde jo være startet op for lang tid siden...når de kontaktforløb er så opprioriterede på grund af revisionsreglerne i forhold til jobcentret, så bliver det tit udskudt det med at sætte de der ressourceprofiler op, fordi det tager lang tid ikk’, så det er jo også den prioritering, der ligger i forhold til kommunernes økonomi...”

⁴¹ Jobkonsulent: ”Men der er også nogle, der kommer lidt mere frem nu synes jeg, når jeg snakker med rådgiverne, hvor det er nogle folk som, hvor de så bliver udskudt nu, fordi der er nogle ting, der skal udredes, fordi der er nogle ting med dem”.

⁴² En jobkonsulent fortalt, at han gik til sin chef og bad om, at lave et særligt tæt vejledningsforløb med ansættelse i et rengøringsfirma. Da han i første omgang sagde ”nej” fortalte jobkonsulenten, at han blev nødt til at gøre det, fordi ellers kunne han ikke selv overleve i det. Andre svarer, at det ikke har været vanskeligt, når man spørger dem, hvordan det for dem har været at implementere reglen.

egentlig, at den tid med starthjælpen den var barsk, fordi vi synes jo, vi var jo helt, det kan man simpelthen ikke byde folk og det kan vi jo ikke det her og lidt den her måske...vi er trænede i de her hårde beslutninger, fordi vi har set på starthjælpen i nogle år...".

Sagsbehandlere, der har følt krydspresset i forbindelse med implementeringen af 300 timers reglen særligt tyngende, har i høj grad håndteret dette ved at yde en særlig indsats. Det er måske netop også derfor, at der er stor forskel på, hvor meget de enkelte sagsbehandlere investerer i disse sager. Jeg har talt med sagsbehandlere, der er gået ind sagerne med liv og sjæl for at hjælpe de omfattede kontanthjælpsmodtagere, mens der er andre, der i højere grad har implementeret denne lovgivning som en hvilken som helst anden lov.

Sagsbehandlerne fortæller, at der er blevet brugt de fritagelsesmuligheder, der er tilgængelige inden for lovens rammer⁴³. Jeg har en opfattelse af, at det hos langt de fleste sker ud fra en saglig vurdering af den konkrete sag. Trods sagsbehandlerne anonymitet fortæller de, at selv i de sager de har det rigtig svært med opretter de ikke ressourceprofiler eller opstart sager på usagligt grundlag. Den eneste mulighed sagsbehandlerne har, er at vejlede vedkommende bedst muligt i forhold til flytning af fradrag, søgning af tilskud til medicin mv. En rådgiver udtrykte det således: *"...jeg har borgere, hvor jeg reelt synes, at det er synd for dem, men jeg har stadigvæk en lovgivning, som jeg skal forholde mig til"*. Dette synes at være ånden blandt de interviewede sagsbehandlere. Brugen af de kraftige økonomiske incitament er dog i følge sagsbehandlere have rykket på grænsen for, hvornår oprettelsen af ressourceprofiler er nødvendig. En jobkonsulent fortalte, at *"...når situationen ellers er, at hvis man ikke gør det [starter ressourceprofilerne op] så ryger de ud og man kan se, at det bliver skrækkeligt, så starter man lidt flere op, tror jeg"*. Sagsbehandlere fortæller også, at problemstillinger, som man ikke tidligere har lagt vægt på i forhold til arbejdsevne, nu bliver grundlag for oprettelse af ressourceprofiler: *"...det kan være folk, der er traumatiserede, hvor man før ikke har ladet det få så meget fokus. Det kan være nogen, der har dårlig ryg, noget fysisk eller et eller andet, hvor man siger, at man simpelthen er nødt til at få nu få mere fat i det og få det undersøgt, hvad der ligger i det..."*.

⁴³ Der er sagsbehandlere, der nævner det problem, at der er stor forskel på, hvor godt sagsbehandlere har sat sig ind i lovgivningen, hvilket kan have stor betydning for det endelige resultat: *"Det er jo også rådgiverens modvilje eller velvilje overfor lovgivningen, fordi du skal læse den tydeligt og du skal læse alt, hvad der overhovedet kommer fra Arbejdsmarkedsdirektoratet for at have et indblik i – og der kommer noget hele tiden, det er hver uge, der er noget nyt man skal forholde sig til. Og det er altid en vurdering.... Det individuelle hensyn og vurdering, her eneste gang, så vil der jo være en skævvridning fra rådgiver til rådgiver"*. Samme rådgiver fortalt, at det på den måde i sidste ende kommer an på, hvor godt rådgiveren har sat sig ind i loven og det er ikke altid lige let, når de som i hendes jobcenter *"...sidder mellem 85 og 110 sager hver...der vil være nogle, der bliver tabt"*.

Det er imidlertid ikke lige vanskeligt for den samme sagsbehandler at implementere lovgivningen over for alle borgere, og indsatsen fra jobkonsulentens side har varieret i forhold til borgernes tilsyneladende motivation. Sagsbehandlerne fortæller, at de ikke føler det så vanskeligt at implementere reglen over for dem, som de opfatter, har foretaget et reelt valg. En jobkonsulent fortæller eksempelvis, at der også nogen, der efter hendes opfattelse selv har valgt, at kvinden skal gå hjemme og passe børn, mand og hus og ”...*dem kan ikke have så dårlig samvittighed med...*”. Der er imidlertid også sager, hvor det er meget svært for sagsbehandlerne. Det er sager, hvor sagsbehandleren ikke mener, at det er muligt for den pågældende at opfylde reglen. I de tilfælde fortæller sagsbehandlere/jobkonsulenter, at de forsøger at gøre alt, hvad de kan, for at hjælpe borgeren (enten i forbindelse med fritagelse eller med at skaffe timer). En jobkonsulent fortæller, at hvis borgeren viser en vilje, vil hun også gøre rigtig meget, men i de tilfælde, hvor der ikke er vilje hos borgeren, føler hun, at ansvaret i højere grad er hos borgeren selv, og ”*dem vil jeg ikke stå på hovedet for*”, siger hun.

Generelt betyder systemets delvise brud med brugen af afværgemekanismer over for denne svage gruppe af borgere på kontanthjælp, at mange yder en ekstra indsats for at få denne gruppe af ledige ud på arbejdsmarkedet. Det har helt sikkert betydet en nedbrydning af systembarrierer for mange af de lediges overgang til beskæftigelse. Denne nedbrydning af systembarrierer gælder tilsyneladende hovedsageligt for den med ressourcestærke andel af de omfattede – dem der stadig kan udvise motivation. Der er helt sikkert ledige, der ikke er motiverede, hvorfor der også er et væsentligt ræsonnement i, at sagsbehandlerne foretager denne vurdering, men problemet er, at der er borgere (de allersvageste), der ikke kan udvise denne motivation, fordi de selv har opgivet alt håb om, at de kan komme i arbejde. For disse borgere, der ikke magter at udvise denne motivation kan man argumentere for, at sagsbehandleren stadig kan være en barriere. Disse borgere har sandsynligvis i særlig grad brug for en ekstra hjælpende hånd og forståelse og engagement fra deres sagsbehandler.

Det øgede fokus på gruppen generelt har imidlertid også betydet, at sagsbehandlerne finder ud af, at der skal en afklaring til (oprettelse af ressourceprofil), hvilket i første omgang betyder, at effekten af de kraftige økonomiske incitament er foreløbig er udsat. Brugen af de kraftige økonomiske incitament har sandsynligvis betydet, at visse grænser (eksempelvis for oprettelse af ressourcefiler) i forvaltningen er rykket til borgernes fordel. På den måde kan man godt argumentere for, at en del af 300 timers reglens tilsyneladende succes skyldes sagsbehandlernes kreative sans.

7. Konklusion

Det er ikke sagsbehandlingernes indtryk, at de berørte indvandrere mangler vilje til at arbejde - et indtryk, der også bekræftes, når man spørger indvandrerne selv (Breidahl, 2007; Christensen & Goul Andersen, 2006). På trods heraf har 300 timers reglen helt klart yderligere øget de lediges jobønske og i *nogle* tilfælde – hovedsageligt for de ressourcerstærke – har det øgede jobønske haft en effekt på overgangen til beskæftigelse (hypotese 1). I mange tilfælde er effekten af de kraftige økonomiske incitament er imidlertid blevet neutraliseret på grund af øvrige barrierer for indvandrernes overgang til beskæftigelse. Det er dog vigtigt at nævne, at vi endnu ikke kender den endelige effekt på indvandrerne, idet vi ikke ved, hvor mange af dem, der har fået frataget kontanthjælpen, der senere kommer i arbejde og vi ved heller ikke, hvordan det går med dem, der opfylder reglen ved at arbejde i 150 timer.

Baggrunden for 300 timers reglens tilsyneladende succes kan imidlertid langt fra alene tilskrives effekten på indvandrerne. Det står klart, at en stor del af forklaringen på reglens succes de første måneder har været meget tilsyneladende især fordi kun ca. halvdelen af kommunerne pr. 1. april har fuldt ud implementeret reglen. 300 timers reglen kan derfor først forventes fuldt ud implementeret en gang sidst på året. Yderligere er en stor del af de omfattede – med mere eller mindre saglige begrundelse – er midlertidigt fritaget (pga. oprettelse af ressourceprofiler, deltagelse i uddannelsesforløb mv.) eller mere permanent (matchkategori 5, opstart af pensions-, revalideringssager mv.) (hypotese 2). Det betyder også, at vi endnu har den endelige effekt af 300 timers reglen til gode. Endelig har 300 timers reglen også betydet, at der er blevet nedbrudt en del systembarrierer (hypotese 3).

Konklusionen på baggrunden af nærværende undersøgelse er dermed også, at indvandrernes overgang til beskæftigelse er langt mere kompleks end den økonomiske søgteori foreskriver og at brugen af den helt store pisk overfor de ledige har sat gang i nogle mekanismer i systemet man tidligere ikke har fokuseret på. Det er tydeligt, at de kraftige økonomiske incitament er har en yderligere effekt på den lediges jobønske og at det også har betydet, at de ledige har søgt mere arbejde. Det tyder imidlertid ikke på, at det øgede jobønske altid kan omsættes til arbejde, fordi, at effekten i høj grad neutraliseres af yderligere barrierer. Det er også tidligere påpeget af Clement & Goul Andersen (2006), at der ikke er en direkte sammenhæng mellem jobsøgningsadfærd og den lediges overgang til beskæftigelse. De kraftige økonomiske incitament er har imidlertid haft en effekt på de res-

sourcestærke (særligt matchgruppe 1 og 2). Her må man formode, at baggrunden herfor, er, at det i højere grad for de ressourcestærke har været et spørgsmål motivation end egentlige barrierer.

Det måske mest interessante er dog, at reglen øjensynligt har rusket op i en del kommuner, således at nogle af de systembarrierer, der har været mod indvandrernes beskæftigelse, dermed er blevet nedbrudt. Det ser ud til, at særligt indvandrerkvinder mange steder har været ret massivt nedprioriteret, fordi det ofte er "tunge" sager, og fordi der har været en vis tilbøjelighed til at skære alle over én kam. Der er dog betydelige variationer fra kommune til kommune, fra sagsbehandler til sagsbehandler, og til dels fra den ene indvandrer til den anden. Nogle kommuner eller i hvert fald deres sagsbehandlere har givet de potentielt berørte meget høj prioritet, og der har været ikke så få ildsjæle blandt sagsbehandlerne, der så at sige har stået på hovedet for at finde arbejde. I hvert fald hvis de virkede motiverede. Det er specielt medarbejdere, der føler sig klemte mellem systemets krav og hensynet til klienterne - og som har det fornødne overskud - der har sat effektivt ind. Andre har i højere grad holdt sig loyalt til loven og har efterhånden indstillet sig på, at arbejdet medfører, at man må træffe nogle ubehagelige afgørelser.

Man kan måske sige, at loven i nogle tilfælde har virket lidt på trods - fordi sagsbehandlere er uenige i loven og gør en ekstra indsats for at begrænse dens konsekvenser. Uagtet at loven sikkert også kan forstærke motivationen blandt de berørte, så tyder meget på, at det netop er sagsbehandlerne ekstra indsats, der er det udslagsgivende.

7.1. Perspektivering

Hvis det er sagsbehandlerne ekstraordinære indsats, der er udslagsgivende, kan man til gengæld spørge, om ikke denne kunne mobiliseres uden at benytte så stærke negative økonomiske incitamenter over for de ledige. 300 timers reglen opleves som meget frustrerende og uretfærdig af indvandrere, der gerne vil uddanne sig og arbejde. Nogle sagsbehandlere finder også, at reglen i en del tilfælde skubber indvandrerne væk fra det danske samfund. Det er også den følelse de interviewede indvandrere giver udtryk for.

Diskussionen om "husmodermentalitet" har givet et temmelig stereotypt billede af indvandrerkvinderne. Over for denne upræcise og usikre diagnose vælger man så en meget skrap medicin. En medicin, som formentlig kan helbrede en del - men måske mere pga. "lægens" ekstraordinære indsats end pga. selve medicinen. Og en medicin, der slår andre patienter ned. Spørgsmålet var, om man ikke kunne finde en lidt mere skånsom me-

dicin, der kunne virke lige så godt - specielt hvis det mere er ressourcerne end motivationen, der mangler hos de ledige.

I hvert fald er der behov for, at man anlægger et mere nuanceret perspektiv på den såkaldte husmodermentalitet. Der er indvandrerkvinder, der som de interviewede (i modsætning til mange) faktisk *har* uddannelse og/eller erhvervs erfaring fra hjemlandet, hvorfor betegnelsen husmodermentalitet er en utilladelig stereotypi. For de fleste indvandrerkvinder er der ikke tale om at vælge arbejdet fra. Det er mere et "både-og" end et "enten-eller". Man kunne forestille sig at bedre muligheder for deltidsbeskæftigelse var særlig vigtigt i forbindelse med at få denne gruppe ud på det danske arbejdsmarked - som det var det for danske kvinder i 1970'erne, og som det er det for de europæiske kvinder uden for Skandinavien i dag.

Det er også vigtig at få afdækket de barrierer, der er for indvandrerens beskæftigelse, der i hvert fald delvist ligger uden for indvandrerens egen kontrol. Her peges der særligt på manglende kvalifikationer, systembarrierer og virksomhedernes diskrimination. På alle tre felter er det nok overvejende andre instrumenter end økonomisk pres over for indvandrerne, der skal tages i brug.

Litteraturliste

- Beskæftigelsesministeriet (2005) *Indvandreres beskæftigelse: Kommunernes indsats – og mangel på samme*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Breidahl, Karen N. (2007) *Kvinder med anden etnisk baggrund end dansk uden for arbejdsmarkedet i Vejle*. Vejle: Videnscenter for Integration.
- Børresen, Karin Sølvi (2002) *Boligmæssig segregering. Hvad er årsagen til, at flygtninge og indvandrere bor koncentreret i de belastede områder?*, (AMID Working Paper Series 14/2002). Aalborg: Aalborg Universitet.
- Caswell, Dorte (2005) *Handlemuligheder i socialt arbejde – et casestudie om kommunal frontpraksis på beskæftigelsesområdet*. Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Christensen, Theresa & Jørgen Goul Andersen (2006) *Husmodermentalitet - en myte? Holdninger til arbejdsmarkedsdeltagelse blandt ikke-vestlige kvinder på kontanthjælp*, (Paper præsenteret på AMID konference ”Indvandrer dage”, Aalborg Kongres og Kultur Center, 5.-6. april 2006). Aalborg: Aalborg Universitet.
- Clement, Sanne & Jørgen Goul Andersen (2006) *Ledighed og incitamentseffekter: Hvad ved vi? En forskningsoversigt*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Dahl, Karen Margrethe & Vibeke Jakobsen (2005) *Køn, etnicitet og barrierer for integration – Fokus på uddannelse, arbejde og foreningsliv*. København: SFI.
- Geerdsen, Lars Pico; Vibeke Jakobsen; Marianne Jensen; Lena Küppers & Bente Marianne Olsen (2003) *Unge indvandrere på kontanthjælp i Københavns Kommune – Barrierer for uddannelse og arbejde*, (Etniske minoriteter, arbejdsrapport 5:2003). København: SFI.
- Goul Andersen, Jørgen (2003) *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Goul Andersen, Jørgen & Jacob Jepsen Pedersen (2006) *Continuity and change in Danish active labour market policy 1990-2005*, (St. Restrup Herregaard, Denmark, 13. januar 2006). Aalborg: Aalborg Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (2007) “Restricting Access to Social Protection for Immigrants in the Danish Welfare State”. *Benefit*. Vol. xx no 3 (in press).
- Heinesen, Eskil; Søren C. Winter; Ina Risom Bøge & Leif Husted (2004) *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*. København: AKF Forlaget.

- Jahoda, M. (1982) *Employment and unemployment. A social-psychological analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jakobsen, Vibeke (2006) "Køn, etnicitet og barrierer for integration", pp. 31-35 i Videnscenter for Integration – Randers, *Integration – Unge, netværk og indsatser i udsatte boligområder*. Randers: Videnscenter for integration – Randers.
- Jakobsen, Vibeke (2000) "Marginalisering og Integration – indvandrere på det danske arbejdsmarked 1980-1996", *Tidsskrift for arbejdsliv*, 2, 2, 19-37.
- Kofoed Rasmussen, Lene (2006) "Hvad siger sociologien om sociale netværk og integration?", pp. 67-71 i Videnscenter for Integration – Randers, *Integration – Unge, netværk og indsatser i udsatte boligområder*. Randers: Videnscenter for integration – Randers.
- Larsen, Claus (2000) "Uddannelse og dansk kundskaber" i Mogensen, Gunner Viby & Poul Chr. Matthiessen (red.), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet – Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- LG Insight (2004) *Kvinder fra tredjelande og deres arbejdsmarkedstilknøytning på Fyn – Livs- og arbejdsstrategier*. Odense: LG Insight.
- LG Insight (2005) *Interesser og holdninger til arbejde – Fokus på indvandrerkvinder og beskæftigelsesindsatsen*. Odensen: LG Insight.
- Madsen, Mikkel Bo; Trine Filges; Pernille Hohnen; Søren Jensen & Kirstine Nærvig Petersen (2006) *Vil De gerne have et arbejde?* København: SFI.
- Mikkelsen, Flemming (2002) *Indvandrere og civilsamfund. En forskningsoversigt vedrørende etniske minoriteters deltagelse i civilsamfundet samt kulturmødet mellem minoriteter og danskere på arbejdspladsen, i boligområder og i foreninger* (AMID Working Paper Series 19/2002). Aalborg: Aalborg Universitet.
- Moes, Mette (2006) *Kulturens nåleøje – en sociokulturel analyse af beskæftigelsesbarrieren blandt etniske minoriteter og andre udsatte grupper* (AMID Working Paper Series 61/2006). Aalborg: Aalborg Universitet.
- Mølgaard Müller, Max (2006) *Arbejdsmiljø og indvandrere – Erfaringer med rekruttering og fastholdelse*. København: SFI.
- Olsen, Peter (1982) *Arbejdsløshedens socialpsykologi*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Pedersen, Jacob Jepsen (forthcoming) *Nye veje ud af ledighed*.

- Pedersen, J. Peder (2002) *Arbejdsløshedsintegration, arbejdsmarkedspolitik og overførselsindkomster – forskningsmæssig viden om immigration fra mindre udviklede lande siden 1980*, (AMID Working Paper Series 7/2002). Aalborg: Aalborg Universitet.
- Regeringen (2005) *Aftale om "En ny chance til alle"*.
- Regeringen (2005) *Beskæftigelse, deltagelse og lige muligheder til alle – regeringens handlingsplan for at nedbryde kønsbestemte barrierer til uddannelse, arbejde og foreningslivet blandt kvinder og mænd med anden etnisk baggrund end dansk*. København: Ligestillingsministeriet.
- Rosdahl, Anders og Kirstine Nærvig Petersen (2006) *Modtagere af kontanthjælp*. København: SFI.
- Schultz-Nielsen, Marie Louise (2000a) "Integrationen på arbejdsmarkedet?" i Mogensen, Gunner Viby & Poul Chr. Matthiessen (red.) (2000), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet – Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Schultz-Nielsen, Marie Louise (2000b) "Hvilke individuelle faktorer har betydning for integrationen på arbejdsmarkedet?" i Mogensen, Gunner Viby & Poul Chr. Matthiessen (red.) (2000): *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet – Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Teknologisk Institut, Arbejdsliv (2001) *Etnisk ligestilling i amterne – En undersøgelse af muligheder og barrierer for etnisk ligestilling på de amtslige arbejdspladser*. Teknologisk Institut, Arbejdsliv.
- Thomsen, Margit Helle & Mahad Huniche (2000) "Etnisk ligestilling som mål – hvilke barrierer og hvilke kompetencebehov", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 2, 2, 39-65.
- Tranæs, Torben & Bent Jensen (red.) (2007) *Starthjælpen virker* (Nyhedsbrev). København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark (i samarbejde med Peter Gundelach & Esther Nørregård-Nielsen) (2007) *Etniske gruppers værdier – Baggrundsrapport*. København: Ministeriets for flygtninge, indvandrere og integration.

CCWS Working papers

<i>No.</i>	<i>Author</i>	<i>Title</i>
1-1998	Peter Taylor-Gooby	Risk and Welfare
2-1998	Peter Taylor-Gooby	Markets and Motives: Implications for Welfare
3-1998	Wim van Oorschot	The reconstruction of the Dutch Social Security System 1980-2000: Retrenchment and Modernization
4-1998	Jørgen Goul Andersen, Knut Halvorsen, Per H. Jensen, Asbjørn Johannessen, Olli Kangas, Gunnar Olofsson and Einar Overbye	Unemployment, Early Retirement and Citizenship: Margin- alisation and Integration in the Nordic Countries
5-1998	Jochen Clasen	Unemployment Insurance and Varieties of Capitalism
6-1998	Peter Taylor-Gooby	When is an Innovation? Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the UK
7-1999	Per H. Jensen	Activation of the unemployed in Denmark since the early 1990s. Welfare of Workfare?
8-1999	Knut Halvorsen	Unemployment in disguise: The case of Norway
9-1999	Knut Halvorsen	Labour force status of married/-cohabiting couples in Nor- way: Associations and explanations of (un)employment homogamy
10-2000	Pernille Drewsgård Sørensen & Jan Bendix Jensen	Væsentligste ændringer i ret og pligt til aktivering i 90'erne. Ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere
11-2000	Sanne Lund Clement	Dansk forskning om førtidspensionister og medborgerskab
12-2000	Per H. Jensen	Velfærdens variationer, dynamikker og effekter
13-2000	Jørgen Goul Andersen	Velfærdens veje i komparativt perspektiv
14-2000	Jørgen Goul Andersen	Change without Challenge?
16-2000	Jørgen Goul Andersen	Borgerne og sygehusene
17-2000	Martin D. Munk	Social Inequality in the Welfare State
18-2000	Asbjørn Johannesen	Velferd uten begrensinger? Velferdsreformer i Norge på 1990-2000
19-2000	Per H. Jensen	The Danish Leave-of-absence schemes - Origins, function- ing and effects from a gender perspective
20-2001	Olli E. Kangas	Why are some welfare states more robust than other? Po- tentiality for changes
21-2001	Einar Overbye	Political equilibria, near substitutes, and the provision of income security in old age
22-2002	Jørgen Goul Andersen with Jan	Different Routes to Improved Employment in Europe

23-2002	Bendix Jensen Jørgen Goul Andersen	Coping with Long-Term Unemployment: Economic security, labour Market Integration and Well-being. Results from a Danish Panel Study, 1994-1999
24-2002	Christian Albrekt Larsen	Challenging the Hegemonic Discourse of Structural Unemployment. <i>- An Analysis of Barriers on the Labour Market based on a Danish Panel Study.</i>
25-2002	Jørgen Goul Andersen	Ambivalent values: The value foundations of the universal welfare state, citizens', and potentials for change
26-2002	Christoffer Green-Pedersen	The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the problem and looking for solutions
27-2002	Jørgen Goul Andersen & Christian Albrekt Larsen	Pension politics and policy in Denmark and Sweden: Path Dependencies, Policy Style, and Policy Outcome
28-2002	Christian Albrekt Larsen	Forskellige ledige og forskellige problemer: En eksplorativ korrespondanceanalyse
29-2002	Hans Ole Stoltenborg	Hjemmehjælp i Danmark. En forskningsoversigt med fokus på lovgivning, omfang, organisering og kvalitet
30-2002	Christian Albrekt Larsen	Magt, politik og beslutning i dansk pensionspolitik
31-2003	Christoffer Green-Pedersen	Still there but for how long?: The counter-intuitiveness of the universal welfare model and the development of the universal welfare state in Denmark
32-2004	Knut Halvorsen	How to combat unemployment?
33-2004	Christian Albrekt Larsen	Blessing or Blame? Public attitude to Nordic 'workfare' in the 1990s
34-2005	Wim van Oorschot	Immigrants, Welfare and Deservingness Opinions in European Welfare States
35-2005	Wim van Oorschot	On the cultural analysis of social policy
36-2005	Wim van Oorschot	A European Deservingness Culture? Public deservingness perceptions in European welfare states
37-2006	Trond Beldo Klausen	Humankapital. Hvad betyder dimittendalder for indkomsten?
38-2006	Christian Albrekt Larsen	Social Capital and Welfare regimes. The impact of institution dependent living conditions and perceptions of poor and unemployed
39-2006	Christian Albrekt Larsen	How welfare regimes influence judgement of deservingness and public support for welfare policy
40-2006	Christian Albrekt Larsen	The political logic of labour market reforms. The impor-

		tance of popular images of target groups
41-2006	Wim van Oorschot	The Dutch Welfare State. From collective solidarity towards individual responsibility
42-2006	Trudie Knijn	Social policy and Social interventions: The role of professionals under new governance
43-2006	Trond Beldo Klausen	Højest løn til unge dimittender
44-2006	W. van Oorschot (with W. Arts, J. Gelissen)	Social capital in Euroe. Measurement, and social and regional distribution of a multi-faceted phenomenon
45-2006	Trudie Knijn and Wim van Oorschot	The need for and the societal legitimacy of social investments in children and their families. Critical reflections on the Dutch case
46-2007	Wim van Oorschot	SOCIAL LEGITIMACY OF THE EUROPEAN WELFARE STATE. Sociological reflections on solidarity and re-distributive justice with some empirical illustrations
47-2007	Jørgen Goul Andersen	Ældrepolitikken og velfærdsstatens økonomiske udfordringer. Tilbagetrækning, pension og ældreservice i Danmark – en kortfattet oversigt
48-2007	Hildegard Theobald	Care arrangements and social integration: The concept of social exclusion and empirical findings in five European countries
49-2007	Ditte Petersen	Det sociale netværk. Hvad betyder det for beskæftigelsen? - En undersøgelse blandt tyrkere og iranere i Aalborg og Århus kommune
50-2007	Trond Beldo Klausen	Klasser, eliter og social stratifikation - En kortfattet oversigt med vægt på nyere klassemodeller
51-2007	Jørgen Goul Andersen	Conceptualizing Welfare State Change. The "dependent variable problem" writ large
52-2007	Anna Meyer Christensen	300 timers reglen – hvordan virker den? Effekter af stærke økonomiske incitamenter på de ledige - og på systemet