

# **Social Årsrapport 2006**

Socialpolitisk Forening og  
Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)

## Social Årsrapport 2006

© Socialpolitisk Forening  
Dortheavej 61  
2400 København NV  
Tlf. 3582 8350  
[www.socialpolitisk-forening.dk](http://www.socialpolitisk-forening.dk)

og

Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)  
Linnésgade 25  
1361 København K  
Tlf. 3332 0555  
[www.casa-analyse.dk](http://www.casa-analyse.dk)

Før tryk Grafisk Himmel  
Tryk Narayana Press

Udgivet på Socialpolitisk Forlag

ISBN 87-7504-101-4  
ISSN 1600-4493

# Social Årsrapport

## Velfærd og det frivillige sociale arbejde

Velfærdsdiskussionen har domineret debatten de seneste år. Den har handlet meget om bekymringerne med hensyn til velfærd, set i lyset af de demografiske ændringer vi står overfor med en større andel ældre, i forhold til andelen som er på arbejdsmarkedet. Den omfattende debat endte lidt som en fuser, både fordi Regeringen og statsministeren forfaldt til at handle i forhold til de aktuelle politiske problemer, og som det ofte går med politikere forfaldt til de kortsigtede løsninger.

Et emne som blev undertrykt i velfærdsdebatten var hele fordelingsdiskussionen og forholdet til de dårligt stillede i samfundet. Hvordan skal samfundet indrettes så det bedre tager vare om de dårligt stillede i samfundet. Det er det velfærdssamfundet handler om. Et velfærdssamfund skal måles på, hvordan det tager sig af de dårligt stillede i samfundet. Det gælder i dag, og det gælder også i fremtiden.

I forbindelse med velfærdssamfundet og indsatsen i forhold til de dårligt stillede fremhæves ofte de frivillige sociale organisationer, som en vigtig medspiller. Til festlige lejligheder bliver de ofte trukket op af hatten og nævnt som aktører, som i højere grad skal inddrages i det sociale arbejde specielt i forhold til de socialt dårligt stillede. Men ofte bliver det ved talerne.

Der ydes i dag et stort bidrag fra de frivillige sociale organisationer i forhold til de dårligt stillede grupper i samfundet, og de frivillige sociale organisationer har en særlig evne til at udvikle nye metoder og løsningsmodeller i kraft af deres tættere kontakt med samfundets udstødte. Er det denne evne der nu er ved at blive anerkendt af det politiske system, eller er det af økonomiske sparehensyn? Uanset hvad er der dog ingen tvivl om, at de frivillige sociale organisationers påvirker velfærdspolitikken. Men spørgsmålet er – også set i forhold til fremtidens velfærdssamfund – i hvilken udstrækning?

Social Årsrapport stiller derfor spørgsmålet: Hvad er det frivillige sociale arbejdes rolle i den aktuelle og fremtidige velfærdspolitik?

Regeringen har i bestræbelserne på at få flere i arbejde sat ydelserne ned for langvarige kontanthjælpsmodtagere og indvandre og flygtninge på kontanthjælp. Social Årsrapport har behandlet dette emne flere gange og sat fokus på virkningerne og konsekvenserne af denne politik. I dette nummer af Social Årsrapport bringer vi flere bidrag til denne problemstilling med analyser af forholdene for bl.a. flygtninge på start-hjælp. Derudover opsummerer vi de forskellige analyser, der foreligger på området, som klart og entydigt viser, at økonomiske incitament er ikke har virkning i forhold til de dårligst stillede.

Social Årsrapport tilstræber gennem beretninger, talmateriale og analyser at belyse og vurdere de sociale forhold. Der er lagt vægt på en belysning af udviklingen i alle de

forskellige sociale indkomstoverførsler og antal personer, som er arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister.

Derudover er der på grundlag af forskelligt statistisk materiale, fx Beskæftigelsesministeriets DREAM-database, foretaget selvstændige analyser, fx af hvor længe ydelsesmodtagerne opholder sig i de offentlige ydelsessystemer, og hvilke tiltag og indsatser der virker for at få folk ud af forsørgelsessystemerne og blive selvforsørgende.

Social Årsrapport udgives i et samarbejde mellem CASA, Center for Alternativ Samfundsanalyse og Socialpolitisk Forening med økonomiske tilskud fra Dansk Socialrådgiverforening, Socialpædagogernes Landsforbund, og BUPL.

Redaktionsgruppen, som har det faglige ansvar for Social Årsrapport, består af:

Finn Kenneth Hansen, cand.polit., forskningsleder i CASA.

Henning J. Nielsen, psykolog, Aspekt Psykologisk Praksis.

Peter Abrahamson, lektor på Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Rikke Posborg, udviklingskonsulent i Kristeligt Studenter-Settlement, Socialpolitisk Forening.

Therese Halskov, Socialpolitisk Forening.

Henning Hansen, cand.polit., konsulent i CASA.

Den dokumenterede statistiske del af rapporten er udarbejdet af Henning Hansen og Finn Kenneth Hansen, CASA.

Redaktionen beklager at Social Årsrapport i år udkommer senere end normalt. Redaktionen er afsluttet 15. november 2006.

Den tekniske udførelse og layout af årsrapporten, samt forside og produktion er udført af Grafisk Himmel.

November 2006

Redaktionsgruppen

## **Indhold**

|   |     |
|---|-----|
| <b>“Det skal kunne betale sig at arbejde”</b>               |     |
| af redaktionen . . . . .                                    | 7   |
| <b>Frivilligt socialt arbejde</b>                           |     |
| Udfordring, redningsmand eller noget helt tredje? . . . . . | 11  |
| Velfærdsarkitektur og frivillig løsningskapacitet . . . . . | 19  |
| <b>Social udvikling – ulighed</b>                           |     |
| Sociale ydelser . . . . .                                   | 29  |
| Den økonomiske ulighed . . . . .                            | 37  |
| <b>Fattigdom – starthjælp</b>                               |     |
| Flygtninge på starthjælp – er det en succes? . . . . .      | 45  |
| Hvor mange er på starthjælp? . . . . .                      | 53  |
| <b>Arbejdsmarked – etnicitet</b>                            |     |
| Beskæftigelse og arbejdsløshed . . . . .                    | 57  |
| Det rummelige arbejdsmarked . . . . .                       | 65  |
| Fleksibilitet eller etnisk marginalisering . . . . .        | 75  |
| <b>Kontanthjælp</b>   |     |
| Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet . . . . .          | 83  |
| Loft over kontanthjælp . . . . .                            | 93  |
| <b>Førtidspension</b>                                       |     |
| Førtidspension . . . . .                                    | 99  |
| <b>Serviceydelser</b>                                       |     |
| Er små mængder hjemmehjælp en overflødig luksus? . . . . .  | 105 |



# ”Det skal kunne betale sig at arbejde”

*Af redaktionen*

## **Arbejdsløsheden er faldet**

Et centralt og positivt træk i den økonomiske udvikling det seneste år er, at beskæftigelsen er steget og arbejdsløsheden har været markant faldende – fortrinsvis på grund af en stigende beskæftigelse. Det vigtige i den sammenhæng er, at ledigheden er faldet for alle grupper, både unge og gamle – mænd og kvinder – etniske danskere og indvandrere-/efterkommere. Det er mange år siden, der har været så gode beskæftigelsesmuligheder.

Det har naturligvis fået såkaldt ansvarlige økonomer til at advare om overophedning af økonomien. De mange beklagelser over mangel på arbejdskraft, som i denne tid bliver fremsat i medierne, skal ses i et bredere perspektiv. En arbejdsløshedsprocent på 4% er efter mange økonomers mening faretruende for konkurrenceevnen, men det reelle tal for arbejdsløsheden er i virkeligheden dobbelt så stort, idet 9,9% er uden ordinær beskæftigelse. Det betyder, at der er ca. 270.000 personer uden ordinært arbejde, som reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

For regeringen er svaret på overophedningen, at den offentlige sektor økonomisk vil blive holdt i kort snor. De offentligt ansatte som bl.a. varetager pleje og omsorg for børn, ældre og syge skal ikke forvente større lønstigninger, mens visse dele af de privatansatte kan fortsætte derudaf med store lønstigninger og materiel fremgang.

Den offentlige service er blevet forringet og de offentlige institutioner bliver yderligere nedslidt, selv om regeringen forsikrer, at de aldrig har brugt så mange penge før. Der meldes om store arbejdsmiljøproblemer og nedslidning af offentligt ansatte. De påståede flere penge er tydeligvis ikke kommet de offentligt ansatte til gode, og det går ud over den service, de skal levere. Det er beskæmmende, at mens store dele af befolkningen har fået forøget deres materielle velstand, så er den offentlige sektors ydelser blevet forringet. Det går ud over de svagest stillede i samfundet, som har behov for pleje og omsorg.

## **Stadig flere syge**

Man skulle måske tro, de gode økonomiske konjunkturer i samfundet og de gode udsigter på arbejdsmarkedet har reduceret de forskellige typer af sociale problemer. Det er imidlertid ikke helt tilfældet. Godt nok er antallet af helårsmødtagere af offentlige indkomstoverførsler faldet – fra 2004 til 2005 fra 900.000 helårspersoner til 845.000 helårspersoner. Det er især ledigheden og antallet på førtidspension og efterløn, der er blevet reduceret. Men sygdomsproblemerne er steget.

Bagsiden af den økonomiske vækst og konkurrencen på arbejdsmarkedet er tilsyneladende, at flere bliver syge og nedslidte. Flere og flere går ned med stress eller bliver

udbrændte. De psykiske problemer vokser, og de er snart den hyppigste årsag til førtidspension.

## **Kulegravning af kontanthjælp**

En vigtig socialpolitisk begivenhed har fundet sted i løbet af det sidste år. Det er nu endegyldigt dokumenteret, at man ikke kan ”sulte” folk med sociale og helbredsmæssige problemer i arbejde. Rapporten om kulegravning af kontanthjælpen fra Beskæftigelsesministeriet udkom i oktober 2006, og indeholder dokumentation for, at loftet over kontanthjælpen (som har betydet lavere hjælp til nogle kontanthjælpsmodtagere) ikke bringer flere af de ”loftsramte” i arbejde. Fra andre analyser ved vi også, at den lave starthjælp kun har mindre effekt på at bringe folk i arbejde.

Vi kan derfor konkludere, at lavere ydelser ikke har nogen beskæftigelsesvirkning for langvarige kontanthjælpsmodtagere og socialt dårligt stillede, og har den konsekvens at personer og familier, som i forvejen er økonomisk dårligt stillede, får det endnu dårligere.

Den efterhånden grundige dokumentation ryster tilsyneladende ikke Beskæftigelsesministeren, som gentager sit mantra: ”Det skal kunne betale sig at arbejde”. For Beskæftigelsesministeren er det vigtigere, at der er tilstrækkelig stor forskel på mindsteløn og kontanthjælp, end om folk kan leve et anstændigt liv på kontanthjælp eller starthjælp.

VK-regeringens vigtigste instrument i socialpolitikken er økonomiske incitamenter. Man mener, at man ved hjælp af økonomiske incitamenter kan adfældsregulere alle mennesker. Det siger den neoklassiske økonomiske teori, som ikke skelner mellem ressourcemæssigt stærke og svage mennesker. Enten kan man arbejde eller også kan man ikke arbejde – sort eller hvidt. Økonomisk rationelle mennesker lader sig styre af økonomiske incitamenter. Problemet er bare, at sådan ser virkeligheden ikke ud. Mennesker er meget forskellige både med hensyn til ressourcer og adfærd.

## **Starthjælp og kontanthjælpsloft**

Et meget aktuelt eksempel er starthjælpen, som i vidt omfang gives til flygtninge, der har fået bevilget ophold i Danmark. Begrundelsen for den lave ydelse er, at den skal være et ekstra incitament til at flygtningene kan finde sig et job og blive selvforsørgende. Problemet er imidlertid, at en stor del af flygtningene er traumatiserede og syge. De er dårlige til det danske sprog. De kender endnu ikke det danske samfund og det danske arbejdsmarked særlig godt. De har meget svært ved at bestride et job, selv om de gerne vil.

Heldigvis er der mange af dem, som efterhånden bliver arbejdsmarkedsparete. Når de bliver helbredt og lærer dansk, er der en stor del, der bliver selvforsørgende. Men det tager sin tid, og i mellemtiden skal de leve for en meget lav ydelse, som betyder at de skal bruge meget energi på nærmest at overleve rent materielt. Børnene føler sig stigmatiseret og meget anderledes end deres danske kammerater. Det fremmer ikke integrationen i det danske samfund – tværtimod. Men ”det skal kunne betale sig at arbejde” – siger Beskæftigelsesministeren og Integrationsministeren.

Ligesom det er tilfældet med starthjælpsmodtagerne, så lider en meget stor del af kontanthjælpsmodtagerne af sygdom og handicap. Ser vi specielt på forholdene for



de personer og familier, der er ramt af kontanthjælpsloftet, viser det sig, at de helbredsmæssigt har det dårlige end andre kontanthjælpsmodtagere. De har svært ved umiddelbart at tage et job, de skal først helbredes, genoptrænes eller omskoles. Derfor er de ikke særligt påvirkelige for økonomiske incitament og lave sociale ydelser. Kontanthjælpsmodtagere som er ramt af loftet, er primært børnefamilier, og knap 30.000 børn lever i familier, som er ramt af kontanthjælpsloftet.

## **Matchgrupperne**

Siden sidste udgave af Social Årsrapport er der kommet bedre tal for kontanthjælpsmodtagerne og deres fordeling på match-grupper. Situationen er nu den, at den største kategori er matchgruppe 4 med 46% af kontanthjælpsmodtagerne. Det er en gruppe af personer, som har vanskeligt ved at finde job, som de kan bestride.

De næststørste grupper er match 3 og match 5, som begge udgør 17-18% af kontanthjælpsmodtagerne. Match 5 udgør den gruppe af personer, som næsten ingen beskæftigelsesmuligheder har, mens match 3 udgør en gruppe af personer med visse problemer men med mulighed for at komme i arbejde.

Matchgrupperne 1 og 2, som omfatter personer som ikke har eller har få problemer med at opnå job, udgør ca. 20% af kontanthjælpsmodtagerne.

Konklusionen er, at langt de fleste kontanthjælpsmodtagere har meget store problemer i forhold til arbejdsmarkedet. Det vil kræve en stor indsats at få dem ind på arbejdsmarkedet i et ordinært job.

I den nylige rapport fra Beskæftigelsesministeriet om kulegravning af kontanthjælpsområdet fremgår det, at 43% af kontanthjælpsmodtagerne ikke søger arbejde. Årsagerne til at de ikke søger arbejde, er langt overvejende sygdom og handicap – det siger 44% af kontanthjælpsmodtagerne/ starthjælpsmodtagerne. De andre væsentlige årsager er, at de afventer førtidspension eller at de skal i gang med en uddannelse. Nogle siger de er på barselsorlov og andre siger, at enten er i aktivering eller skal i aktivering. Nogle få har allerede et job eller har fået tilsagn om det. Endelig er der ganske få, der har svaret at de alligevel ikke regner med at kunne få et job eller at de slet ikke har lyst til at arbejde.

## **Tvivlsom effekt af aktivering**

En anden vigtig ting, der er blevet fastslået i de seneste år er, at størstedelen af aktiveringsindsatsen ikke virker efter hensigten. Aktivering bringer ikke folk i stabilt ordinært arbejde. Det har kun effekt som skræmmebillede – den såkaldte motivationseffekt. Det Økonomiske Råd har for flere år siden konstateret, at aktivering stort set er spild af samfundets penge, hvis man fokuserer på den forsørgelsesmæssige side af sagen. Arbejdsmarkedsstyrelsen hævder stadig, at i det mindste aktivering på private virksomheder, har en positiv beskæftigelsesvirkning.

Problemet med den aktive arbejdsmarkedspolitik og herunder hele aktiveringssystemet er imidlertid, at det er dårligt dokumenteret. Alternativet til aktivering er, at personer selv finder sig et job, hvis de kan. I gode perioder har de let ved det og i dårlige tider har de svært ved det, men det tager effektanalyserne ikke ordentlig højde for. Man kan groft taget sige, at man kan få de svar på effekten af aktivering man ønsker, man skal bare bruge de metoder der passer.

Aktiveringsindsatsen behøver imidlertid ikke være spildt, fordi man ikke kan få folk i stabilt arbejde. En væsentlig del af de arbejdsløse kan have stor glæde af aktiveringsindsatser på det menneskelige og sociale plan. Arbejdsløshed i det moderne samfund indebærer en risiko for social isolation af mennesker, som blot forstærker deres evt. problemer med misbrug og depression. Flere undersøgelser viser, at deltagerne i aktiveringsprojekter oplever positive gevinster på det personlige og sociale niveau. I nogle tilfælde bliver professionelle behandlere opmærksom på problemer hos deltagerne, så de kan blive behandlet og hjulpet.

Derfor kan man roligt anbefale politikerne, at de ændrer fokus i aktiveringspolitikken. I stedet for at fokusere på den kortsigtede beskæftigelseseffekt, er det vigtigere at fokusere på de menneskelige aspekter. Behandling af misbrugere og psykisk syge er vigtige forudsætninger for en fremtid i samfundet og på arbejdsmarkedet. Menneskelig trivsel er vigtig.

## **Økonomisk ulighed**

En anden negativ effekt af de gode økonomiske konjunkturer og regeringens politik er en øget økonomisk ulighed. Den personlige indkomstfordeling er blevet mere ulige i de senere år, især når man betragter den disponible indkomst, dvs. når der er betalt indkomstskat. Det er bl.a. en konsekvens af, at en større og større del af vores skattebetalinger er overflyttet fra progressiv beskatning til proportional beskatning i de senere år. Denne tendens startede allerede for 10 år siden, da den socialdemokratiske ledede regering indførte arbejdsmarkedsbidraget, som nu udgør 8% af indkomsten. Og de seneste år har skattestoppet yderligere bidraget til en forøgelse af ulighederne.

Den økonomiske ulighed har også vist sig på et område, som slet ikke er registreret. Det handler om de forbrugsmuligheder, som værdistigningerne på fast ejendom har givet anledning til. Det bliver ikke registreret som indkomst, men kan alligevel anvendes til forbrug gennem låneoptagelse i friværdien. Der er ingen tvivl om, at uligheden i forbrugsmuligheder er steget markant de senere år, selv om det ikke præcist kan dokumenteres via tilgængelige indkomstoplysninger.

## **Det skal kunne betale sig at arbejde**

Beskæftigelsesministeren og den øvrige borgerlige regering fastholder princippet om, at det skal kunne betale sig at arbejde. I virkeligheden er der ikke ret mange, der er uenig i princippet. Det er da rimeligt, at man så vidt muligt bør indrette indkomstoverførsler og skattesystemet, så man kan tjene mere ved at arbejde end ved ikke at arbejde. Men det holder ikke i forhold til de dårligst stillede med blandt andet helbredsproblemer. Der foreligger nu såvel nationale som internationale undersøgelser, som alle slår fast med ”syvtommer søm”, at man ikke kan ”sulte” syge og svage personer i arbejde uden at gøre vold på medmenneskelige principper.

Det er derfor ikke rimeligt, at den borgerlige regering har nedsat de sociale ydelser helt ned til et niveau, hvor folk bliver ydmyget og fattiggjort. Denne strategi risikerer at skabe en ny underklasse, som føler sig helt uden for samfundet. Det er vigtigt, at man føre en anstændig socialpolitik og sundhedspolitik i forhold til disse personer og familier, og understøtter med anstændige sociale ydelser til medborgere, der er ramt af sociale problemer.

*Det frivillige arbejde i velfærdspolitikken:*

# Udfordring, redningsmand eller noget helt tredje?

*Kaspar Villadsen, ph.d., Adjunkt, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, CBS, København*

Hvad er det frivillige sociale arbejdes rolle i den aktuelle velfærdspolitik? Hvorfor har de frivillige sociale organisationer oplevet noget, der ligner en sand omfavnelser af en række socialministre siden begyndelsen af 1980'erne? Man kan forestille sig tre forklaringer: 1) de frivillige sociale organisationer har en særlig evne til at udvikle nye og effektive løsningsmodeller i kraft af deres tættere kontakt med samfundets udstødte. Denne evne er nu ved at blive anerkendt af det politiske system, og vi kan derfor tale om de frivillige organisationers påvirkning af velfærdspolitikken. 2) Omfavnelsen af det frivillige sociale arbejde er blot et dække over et andet politisk motiv, nemlig ønsket om at spare eller bremse væksten i de sociale udgifter. De frivillige organisationer skal blot bruges taktisk som aflastere, som bringes til at overtage flere sociale opgaver. 3) det frivillige sociale arbejde besidder en række teknologier og diskursive paroler, som er yderst anvendelige under, hvad man kunne kalde en neo-liberal rationalitet. I denne tolkning – som denne artikel vil argumentere for – er det ikke et spørgsmål om, at det frivillige arbejde påvirker den officielle politik eller at stat og politikere bruger de frivillige som spareinstrumenter. Her er det snarere et spørgsmål om, at en række diskursive figurer og praktiske teknologier er blevet indoptaget, genopdaget og udbredt i det sociale arbejde som svar på en række problemer og dilemmaer, som plager det sociale arbejde og socialpolitikken.

Med denne fortolkning giver det ikke mening at diskutere, hvorvidt det frivillige sociale arbejde influerer socialpolitikken, eller de frivillige organisationer bruges strategisk af det politiske system. De klassiske skel mellem den frivillige og den offentlige sektor kan ikke opretholdes i et samfund, hvor opgaver i stigende grad løses af frivillige, halvoffentlige organisationer og diverse partnerships og projektororganisationer. 'Den frivillige verden' eksisterer ikke som et afgrænset domæne. Vi skal snarere betragte socialpolitikken som et diskursivt og institutionelt regime, hvori begreber, teknologier, problemer, løsningsmodeller mv. dukker op tidligt frem for sektorielt. Det vil sige, at det er socialpolitikken historiske brud og transformationer, som betyder, at bestemte figurer emergerer, snarere end sektor-påvirkninger, kampe eller uheldige politiske alliancer.

Artiklen anlægger således en alternativ tilgang i forhold til de temaer og spørgs-

mål, der har domineret den danske og skandinaviske forskning: spørgsmålene om, hvorvidt staten påvirker de frivillige organisationer mod formalisering/professionalisering, eller de frivillige organisationer omvendt påvirker det offentlige og socialpolitikken (Klausen, 1989; Kuhnle & Selle, 1992; Lorentzen, 1994; Skov Henriksen, 1996). De følgende analyser vil slet ikke tage udgangspunkt i organisationer og sektorer eller se magt som noget, der udøves herimellem. I stedet vil de vise, hvordan frivillige begreber og principper historisk er dukket op i den generelle socialpolitik. Analysen vil have to historiske 'nedslag', nemlig: 1) Fattigpolitikken i sidste halvdel af 1800-tallet, hvor de filantropiske foreninger havde deres højdepunkt. Og 2) perioden fra 1980'erne og frem, som præges af en genopdagelse af bestemte filantropiske begreber og teknologier. Artiklen trækker på bogen *Det sociale arbejdes genealogi: kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*, som indeholder mere dybdegående historiske analyser (Villadsen, 2004).

## 1800-tallets filantropi

De filantropiske foreninger i sidste halvdel af 1800-talet er et overordentligt interessant studieobjekt, hvis man vil undersøge kimen til dannelsen af det moderne sociale arbejde, dets principper og metoder. Faktisk kan man med god ret hævde, at den filantropiske 'fattigundersøger', der arbejdede i fattigkvartererne i de store byer på mange måder er en slags foregangsmand for eftertidens offentlige socialarbejder. Fattigundersøgeren påtog sig nemlig en række af de konkrete funktioner, som senere blev overtaget, autoriseret og 'videnskabeliggjort' af det offentlige sociale arbejde. Filantroperne udformede bl.a. principper for hjemmeundersøgelse, anvendte kontraktlignende aftaler og søgte at se ind til den gode humanitet, som de antog gemte sig i alle mennesker, og som de ønskede at fremhæve og formidle til de øvrige borgere. På denne måde fik fattigundersøgeren på én gang rollen som *mediator*, *dommer* og *rådgiver*. Som mediator skulle han repræsentere de gode kvaliteter, som enhver fattig rummer, således at den fattige fremstod mindre truende overfor 1800-tallets bekymrede borgerskab. Som dommer skulle han ved at iagttage ydre tegn i hjemmet fælde dom over, hvorvidt der var en vilje, som kunne rejses – bevarer og vedligeholder man sine ressourcer?, spares der op?, udvises der renlighed?, hvordan ser børnene ud? Var der ikke tegn på vilje, måtte man sende den fattige, 'fortabte' familie over i det tvangsbaseerede offentlige fattigvæsen. Og som rådgiver søgte fattigundersøgeren at sikre de fattiges åndelige dannelse og bringe dem til forståelse af egne forpligtelser, bl.a. gennem vejledning af husmoderen, hjælp til at lære opsparingens kunst, krav om moralsk husførelse, formaninger vedrørende børneopdragelse, råd om, hvordan manden lokkes til hjemmet med uåbnet lønningspose osv.

## Den 'indvortes hjælp'

Filantropien får meget klart formuleret en meget aktuel distinktion, som sætter et skel mellem den materielle (tendentielt passiviserende hjælp) og den selvudviklende (egentlige) hjælp. De hævder, at så længe man ikke sikrer den åndelige dannelse, vil enhver materiel hjælp være enten uvirksom eller direkte skadelig. De sætter skel mellem 'indvortes' og 'udvortes' hjælp, og fremhæver, at den egentlige hjælp kommer indvortes fra. Dette synspunkt formulerer pastor J.C. Holck præcist i sit *Bidrag til Belysning af det sociale Spørgsmaal og Socialismen* fra 1877: "*Skal der bringes virkelig blivende Hjælp, saa at et Menneske kan bringes til at hjælpe sig selv, maa der frem for Alt ses hen til, hvilke indre Kvalifikationer han er i Besiddelse af, thi det er indvortes fra, at den*

*egentlige Hjælp skal komme; dersom han ikke kan hjælpes og støttes i det Indre, i moralsk Henseende, saa gavner al anden Hjælp ikke; bliver et Menneske ikke selv forbedret, saa kunne hans Kaar i Grunden heller ikke væsentlig forbedres; han vil altid synke tilbage igjen*" (Holck, 1877:103-104). Den kirkelige fattigpleje og de filantropiske foreninger er enige om at sætte den åndelige dannelse over den materielle bistand.

På denne måde kan man sige, at det filantropiske fattigarbejde *omdirigerer* de krav om handling, der rettes mod staten og samfundsfællesskabet, til det fattige hjem. Til de fattige lyder budskabet: frem for at stille vidtløftige fordringer til staten og samfundet, så se at få orden på forholdene i dit hjem og din egen levemåde! Det understreges, at der ikke kan skabes forandringer mod et bedre samfund, førend den enkelte har lært at udøve fromhed, arbejdsomhed og nøjsomhed i det små, i det daglige. Villiam Johan Hoff skriver: *"Det er nu éngang en Grundlov i Guds Rige, at vi aldrig blive satte over mere, aldrig vokse til at betros det større, uden at vi først lærte at være tro i det mindste. (...) og altid sker Væksten saaledes ved Troskab og Lydighed i det smaa, i det daglige, – aldrig, aldrig ved aandelige Himmelfagter, i ét Slag, paa éngang!"* (Hoff, 1881: 16). I det filantropiske arbejde kommer begrebet om 'det gode hjem' således til at fungere som en støttepille for den gældende sociale orden, et centralt referencepunkt for tilbagevisning af fundamentale kritikker af samfundsindretningen. At opnå et bedre liv kræver først og fremmest den enkeltes tålmodige arbejde med sig selv og kan ikke realiseres gennem sværmerier for en samfundsmæssig revolution. Med andre ord: frem for at forfølge vidtløftige ideer om store samfundsforandringer stiller filantroper og andre velgørere krav til deres modtagere om at udøve, hvad man kunne kalde 'selvets arbejde på selvet' inden for hjemmets ramme: *„Det er jo ikke Hjemmets Form, der gør Sagen klar, det er os selv, det gælder, ja, som vi ere, saaledes bliver vort Hjem. Altsaa: det er paa os selv vi maa rette vor Stræben, vor Bøn.“* (Hoff, 1881: 37).

### **Opgør med 'den uovervejede barmhjertighed'**

Den filantropiske bevægelse formulerer på effektiv vis det siden hen så populære princip om 'hjælp til selvhjælp'. I foreningerne er der enighed om, at en hjælp, som er for generøs, ukritisk eller påtrængende vil erodere snarere end rejse de fattiges selvværd og evne til at løse deres problemer. Både rettet sikker materiel hjælp og 'den uovervejede barmhjertighed' i form af private almisser har ifølge Munck og andre fremtrædende filantroper bevirket at *"...en Mængde af vore Fattige reent have mistet den Selvfølelse som dog ganske vist findes oprindeligt hos ethvert Menneske, og som er Roden til al Stræbsomhed og Arbejdslyst."* (Munck et al., 1867:63). Enhver hjælp må først rette sig mod at stimulere den fattiges evne og vilje til at hjælpe sig selv, ellers vil den være enten virkningsløs eller direkte skadelig. Hermed etableres et mærkværdigt skel: den fattige skal allerede i udgangspunktet være i besiddelse af evnen til at hjælpe sig selv, hvis det skal tjene noget formål at yde ham bistand. For fattige, som ikke har denne evne, vil hjælpen kun være skadelig: *"Den bedste Hjælp er at hjælpe sig selv; kan nogen dette, men gider ikke, da er al fremmed Hjælp skadelig i stedet for gavnlige, og kun hvor fremmed Hjælp er istand til at fremkalde forhøiet Evne til at hjælpe sig selv, udretter den, hvad den skal, og er til egentlig Gavn"* (Chr. Und. For., 1866: 13). Det, som det egentlig drejer sig om, er derfor, hvad man med et mere nutidigt ordvalg kunne kalde at stimulere den fattiges arbejde med sin selvforståelse. Såfremt den fattige er ude af stand til at arbejde med sin selvforståelse, bl.a. at betvinge sine uheldige tilbøjeligheder, er der ikke noget at arbejde med, og så må han sendes videre til de tvangsbaserede, offentlige fattiganstalter. Det er en indre, selvudvikling, som er målet for den filantro-

piske fattigpleje. Pastor Holch fremhæver netop, "...at den Hjælp, der blot paa udvortes Maade ydes Drukkendolten, den Usvævende, Forlystelsessyge eller Enhver som selv er Skyld i sin Nød derved, at han i stedet for at forsøge at beherske sig selv og at betvinge sin Tilbøjelighed har givet den fulde Tøjler, kun vil bidrage til, at han mere uhindret hengiver sig til sin Tilbøjelighed og derved styrter sig dybere ned i Elendigheden baade i fysisk og moralsk Henseende." (Holck, 1877:103-104).

Samlet kan vi sige, at filantropisk fattighjælp har følgende karaktertræk:

- den sætter skel mellem uvirksom *materiel* hjælp og virksom *åndelig* hjælp, hvorved den fattiges moralske konstitution kommer i centrum
- den *omdirigerer krav* om forandring fra staten til den fattige familie og dens medlemmers livsførelse og selvopfattelse
- den definerer *hjælp til selvhjælp* som den eneste rigtige hjælp og formulerer hermed det kendte dilemma om autonomi kontra styring, ansvarliggørelse kontra ansvarsfratagelse, ydrestyring kontra indrestyring osv.
- den etablerer en *skelnen* mellem 'de viljesfyldte' og 'de fortabte', som skal afgøre hjælpens karakter
- og den søger at løse det klassiske liberale problem om, hvordan man realiserer individuelle energier, præferencer og potentialer *indenfor* et forpligtende fællesskab.

## Neo-filantropi i det sociale arbejde

Vi foretager nu et spring frem til vore dages sociale arbejde, hvor der sker en besynderlig genopdagelse af filantropiske principper. Artiklens påstand indebærer ikke, at vi ser fortiden dukke op igen i en identisk form. Påstanden om filantropiens genkomst handler om, hvordan visse slagord og metoder, som oprindeligt blev opfundet i 1800-tallet, synes at blive reaktiveret i en ny kontekst, og at dette har konsekvenser for vores måde at tænke socialt arbejde på. Snarere end at tale om filantropiens genkomst bør vi derfor tale om en neo-filantropi, der viser sig ved at visse af filantropiens elementer synes at blive genindskrevet i en ny kontekst i et forsøg på at løse nye og tilbagevendende problemer.

Genopdagelsen af filantropiske elementer kan føres tilbage til starten af 1980'erne, hvor bl.a. den daværende socialminister Ritt Bjerregaard (fx 1981) indleder et voldsomt opgør med velfærdsplanlægning, store statsinstitutioner og den 'ekspertdrevne socialpolitik'. Alt for længe havde velfærdsapparatets eksperter 'stjålet problemerne' fra klienterne og gjort dem umyndige og passive i forhold til deres ansvar for eget liv, hed det. Nu skulle der udvikles en aktiv socialpolitik, som kunne returnere ansvaret til klienterne ved at bistå og stimulere klienternes egen selvudvikling. Denne nye diskurs i socialpolitikken og det sociale arbejde udmønter sig efterhånden i et system af paroler, som udgør en mere eller mindre en identisk gentagelse af filantropiens bærende principper. Lad os kort se på, hvordan disse principper kommer til at optræde.

### 'Man skal møde mennesket, hvor det er'

Denne parole optræder i et af de første markante tilfælde som titel på en publikation fra Alkohol- og narkotikarådet i 1984 og begynder at figurere stadig hyppigere i den socialpolitiske debat og -litteratur op gennem 1980'erne og 1990'erne. Parolen radikaliserer det paradoksale dobbelt-blik, som altid har præget det sociale arbejde. På den ene side bydes socialarbejderen at møde klienten uden forudfattede kategorier, som

en unik størrelse man ikke kan forhåndsbestemme. På den anden side synes socialarbejderen kun at kunne få øje på bestemte, universelle egenskaber, når klienten iagttages. Til trods for den stigende postmoderne tvivl og kravet om et 'åbent' møde med klienten og hans forestillinger, opererer det sociale arbejde i mange tilfælde fortsat (nødvendigvis) med *substantielle* forestillinger om, hvad klienten er for en størrelse, hvad der er velfærd og hvad der er integration. Dette ses bl.a. i en af de centrale socialfaglige tekster om motivationsarbejde, som ligefrem taler om en 'positiv kerne' karakteriseret ved konstruktiv livsførelse, målrettethed, ønske om socialitet og aktivitet (Revstedt, 1995). I sit arbejde med de mest afvisende og negative klienter må socialarbejderen 'fastholde billedet af denne positive kerne for sit indre øje' frem for at tage klientens umiddelbare udsagn og attitude for pålydende. Socialarbejderens opgave er at søge at befri klienten for de lidelser og 'jeg-fremmede kræfter', som klienten over tid er blevet påført. At der er tale om en slags genfødsel af klienten til sin egentlige menneskelighed, fremgår af erklæringen: »*Det nyfødte barn har ingen destruktive kræfter i sin positive kerne*« (Revstedt, 1995: 48). Også i aktiveringsarbejde er der i nogle tilfælde naturaliserede forestillinger om det menneskelige subjekt på spil. I Berg Sørensens instruktionsbog *Metodebog for projekter – aktivering og forrevalidering* (2001) hævdes det således, at de aktiverede i udgangspunktet var i besiddelse af en 'lønmodtagerbevidsthed'. Mange år med passive ydelser har imidlertid i de fleste tilfælde fortrængt denne grundindstilling og en hovedopgave i aktiveringsprojekterne bliver derfor at 'tilbagerulle klientiseringen', således at klienten kan genindtræde i sin oprindelige karakter. Også under postmodernitetens reflektive tvivl synes det sociale arbejde at operere gennem en mekanisme, hvor forestillinger om menneskets grundlæggende karakter danner udgangspunkt for såkaldt 'klientrettet socialt arbejde med forandringsmålsætning'.

### **'Fattigdommen er åndelig, ikke materiel'**

Denne ældgamle parole hævder, at klienters fattigdom og sociale problemer grundlæggende skyldes deres selvforholdsproblemer. Hermed flyttes fokus bort fra diverse samfundsmæssige og sociale betingelser, og klientens selvforståelse, selvværd og indre styrede handlekraft kommer i centrum af det sociale arbejde. I dag tales der dog ikke om 'åndelig fattigdom' men om selvværdsproblemer og selvudvikling. Tidligere socialminister Karen Jespersens bog *Opgør med den ny fattigdom* fra 1999 kan netop læses som et slags manifest for denne problemforståelse: alt for længe har vi tildelt uvirksomme eller direkte skadelige ydelser frem for at tage os af det egentlige problem, klientens selvforhold og selvudvikling. Nutidens sociale arbejde kan imidlertid ikke bare kaste sig over klientens selvforhold, det ville netop være skadelig overstyring og ansvarsberøvelse. Overalt i det sociale arbejde fremhæves det, at klienten er autonom, at man ikke må fratage ham hans selv-ansvar, 'oversælge' tilbuddet osv. Men samtidig udpeger det sociale arbejde en række specifikke elementer i individets selvforhold, som enten skal fremelskes eller elimineres. Ser vi igen på Berg Sørensens (2001) metodebog for aktiveringsprojekter, er udgangspunktet, at den autonome klient ikke må overstyres: „*På den ene side skal samfundet stille rammer og muligheder til rådighed med det formål at gøre klienten selvhjulpne, på den anden side må klienten ikke blive frataget ansvaret for sit eget liv*“ (Berg Sørensen, 2001: 69). Gennemgår man bogens anvisninger, kommer en mængde styringsobjekter imidlertid til syne. Disse angår en lang række personlige forhold hos klienterne: det kan bl.a. være nødvendigt at ændre på klientens vaner med hensyn til påklædning, frisure og make-up; klien-

tens selvfremsførelse (talemåde, gestik, ivrighed mv.); klientens indstilling til det at arbejde og det at modtage ydelser; samt, ikke mindst, klientens opfattelse af sig selv (som enten fastlåst og uden muligheder eller bevægelig og med chancer på arbejdsmarkedet og i tilværelsen generelt). Som mønstereksempel fremhæver bogen et projekt, hvor man er gået målbevidst til værks i forhold til klienternes ydre fremtoning og selvfremsførelse: *„Projektet var et mønstereksempel med hensyn til at få klienterne professionelt afklaret, afrettet og gjort klare til indtoget på arbejdsmarkedet. Bl.a. anvendtes professionelle styliker, der hjalp klienterne på projektet med alle aspekter vedr. deres udseende og umiddelbare fremtræden. De gik systematisk til værks med diskussion og forslag til valg af tøj, makeup, parfume og frisur, ligesom deres måde at tale med andre kolleger og kunder ansigt til ansigt og i telefon blev vurderet og diskuteret. Især blev der lagt vægt på at få kvinderne til at fremtræde smilende og venlige”* (Ibid: 197). Bogen fremviser således en udbredt klient-konstruktion, nemlig, at man udmærket kan gennemføre intervention og manipulation af *afgrænsede dele* af klienten uden hermed at krænke ham som suverænt og selvansvarligt subjekt.

### **’Du skal yde hjælp til selvhjælp’**

Dette princip skaber en evig skepsis i forhold til det sociale arbejde: hvornår er den hjælp, jeg yder, faktisk en hjælp? Og hvornår er den ikke-hjælp, som blot skaber klientisering, tilpasning og passivitet? Dette spørgsmål må socialarbejderen konstant stille sig selv. Det drejer sig om at realisere en genuin egen-vilje i klienten, som kommer indefra. Og til denne opgave kan mange former for tiltag være kontraproduktive. *”Tvungen vilje er ingen vilje. Det er bare tilpasning”*, som Anette Carstens (1998: 103) så præcist formulerer problemet. Princippet om hjælp til selvhjælp medfører en evig efterspørgsel efter teknikker, som kan genere klientens viljestyrede selvudfoldelse uden at over-styre. Det er i dette lys, vi skal se udbredelsen af kontraktlignende aftaler eller deciderede klient-kontrakter eller familie-kontrakter mellem socialforvaltninger og klienter. Kontraktens tiltrækningskraft er utvivlsomt, at den fremstår som en frivillig binding af to myndige forhandlingspartnere. På denne måde indgår kontrakter i en empowerment-strategi, hvor det at kommunikere gennem kontraktens form skal bringe klienten til at genkende sig selv som en myndig forhandler. Således viser Åkerstrøm Andersen (2003), hvordan stadig flere forhold i klienternes livsførelse kan gøres til genstand for kontraktlig forhandling og regulering. Dette sker bl.a. i de såkaldte familiekontrakter, som er begyndt at blive anvendt i nogle kommuner. Børne- og familiechef i Karlebo kommune, Niels Dueholm, siger fx: *”Vi vil have muligheden for at trække i kontanthjælpen til familier med kriminelle børn. For eksempel kan man lave en kontrakt om, at det pågældende barn skal holde sig væk fra det offentlige areal efter klokken 22. Hvis familien ikke kan overholde en så enkel og fornuftig regel, kan resultatet være at man skærer i kontanthjælpen (...) En familiekontrakt kan indeholde bestemmelse om, at familien skal spise sammen mindst en gang om dagen og tale sammen om, hvad der er sket. Opgaven er at snakke igennem, hvad den unge laver. Det vil være en hjælp til at generobre forældreskabet”* (Dueholm, 2002). Det er et interessant fænomen, at kontrakten (hvis traditionelle normsæt bl.a. er aftalefrihed, gensidig forpligtelse og frivillig binding af egen frihed) nu kan anvendes til at udøve en slags forvaltningsakt (kendetegnet ved bl.a. myndighedsudøvelse, ensidig udtalelse og ensidige sanktioner). I traditionel liberal tænkning udgør kontrakten et middel til regulere forholdet mellem myndige enkeltpersoner og hermed skabe social orden. Anvendelsen af borgerkontrakter i dag kan ses som udtryk for den desperate forvaltnings forsøg på at finde et middel til at skabe ’ægte autonomi’, der ikke kan anklages for over-styring. Kontraktens stigende



popularitet i det sociale arbejde peger på, at der er ved at opstå en type socialpolitik, som søger at binde klienten til fællesskabet ved at forpligte ham på selvudvikling. En socialpolitik, som står over for den vanskelige opgave at bringe den enkelte til at generere en indre-styret selvudvikling. Det var netop det tilbagevendende liberale problem, som de filantropiske foreninger satte sig for at løse med rådgivning, opdragelse og kontraktlignende aftaler.

### **Det frivillige sociale arbejdes magt?**

De forudgående analyser har vist, at de filantropiske foreninger befordrede magten, for så vidt at de opfandt en række af de diskursive principper og magt-teknologier, som det moderne sociale arbejde overtog og virker gennem. Det frivillige sociale arbejde har historisk bidraget ved at udvikle teknikker og diskursive figurer, som muliggjorde kategorisering, eksklusion og sanktionering af bestemte hjælp-modtagere. Der er ingen grund til at tro, at denne type bidrag ikke længere ydes fra de frivillige organisationer – som Foucault og hans efterkommere har gjort opmærksom på, opererer magten oftest særligt spidsfindigt i de projekter og aktiviteter, som vil frigøre, skabe 'empowerment', repræsentere de svageste og tale den officielle magt imod (Cruikshank, 1999).

Den magt, der generelt findes i det sociale arbejde, må forventes også at eksistere i sine former i de frivillige organisationer. Derfor må den å priori forestilling om det frivillige arbejde som et aflukket domæne for en helt særlig ligeværdig rationalitet og helt særlige arbejdsmetoder opgives (Villadsen, 2000). Konkret savnes der undersøgelser af, hvilke magtformer, der er på spil i de frivillige organisationers aktiviteter og institutioner. I dag synes den socialpolitiske debat kun at kunne iagttage magt, som noget der udøves mellem den offentlige socialarbejder og klienten. Det er på tide at opgive det forsimplede skel mellem det magtfulde, rigide og tendentielt patroniserende offentlige sociale arbejde på den ene side og den varmhjertede, innovative amatørisme, der møder klienten åbent og fordomsfrit, på den anden. Det er oplagt, at de forskelligartede institutionelle, juridiske betingelser, som det offentlige og de frivillige arbejder under (bevillings- og sanktionsmyndighed versus omsorg og voluntarisme), skaber forskellige muligheder for at møde klienten. Denne forfatter vil ikke afvise, at det frivillige sociale arbejde har andre muligheder for at møde klienten og andre muligheder for at udvikle nye løsninger end mange offentlige institutioner. Det er også givet, at disse løsninger ofte hjælper og drager omsorg for klienter, som er tabt af det offentlige. Imidlertid har den socialpolitiske – og dele af den forskningsbaserede – tænkning været fastlåst i forklaringer om sektor-bundne rationaliteter, organisationer, der koloniserer eller påvirker hinanden, frivilligt arbejde, der 'mister sin særlige egenart' osv. På et tidspunkt, hvor teknikker og begreber fra det filantropiske arbejde cirkulerer i den generelle socialpolitik, forekommer det mere analytisk frugtbart at undersøge, hvordan disse begreber og teknikker finder anvendelse og opnår bestemte virkninger indenfor specifikke felter og praksisser i det sociale arbejde. I stedet for at anskue det frivillige sociale arbejde som en sektor, kunne vi begynde at anskue det som et sæt af mobile arbejdsredskaber, som synes at kunne finde anvendelse indenfor de meste forskelligartede dele af socialpolitikken. Og i stedet for at efterspørge disse redskabers sektor-ophav kunne vi undersøge deres specifikke virkemåder og omkostninger.

### Litteratur:

- Alkohol- og narkotikarådets behandlingsudvalg, 1984: *At møde mennesket hvor det er – om behandling af stofmisbrugere*, København: Alkohol- og narkotikarådet
- Bang, Herman, 1881: *Herhjemme og derude*, København
- Berg Sørensen, Torben., 2001: *Metodebog for projekter – aktivering og forrevalidering*, Sociologisk Analyse, Risikov: Forlaget Gestus
- Bjerregaard, Ritt, 1981: Socialministerens tale, i: Socialministeriet, 1981, *Forsøg, eksperimenter, fornyelse, nytænkning – rapport fra forsøgskonference afholdt af Socialministeriet i juni 1981*, København: Cirkulære-centralen
- Brodersen, Carl Wilhelm, 1834: *Armoden, dens Grund og dens Helbredelse – et Bidrag til formindskelsen af den overhaandtagende Forarmelse blandt den lavere Folkeklasse*, Oversat af det Tydske ved J. W. Wolf, København: C.G. Schiellerup
- Carstens, Anette, 1998: *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag
- Christianshavns Understøttelsesforening, 1866: *Meddelelser 1866*, København
- Cruikshank, Barbara, 1999: *The Will to Empower: Democratic citizens and other subjects*, Ithaca: Cornell University Press
- Degerando, Joseph-Marie, 1827: *Den Fattiges frivillige Formynder eller den fuldstændige Godgjørenhed*, København: Thieles Bogtrykkeri
- Dueholm, Niels, 2002, Citat fra Jyllandsposten d. 8/9/2002
- Hoff, Villiam Johan., 1881: *Hjemmet*, København: Karl Schönbergs Forlag
- Holck, Johan Carl, 1877: „Bidrag til Belysning af det sociale Spørgsmaal og Socialismen“, i: Suenson, H. (red), 1877, *Tidsskrift for Filantropi*, Første Bind 1877, København: Den Gyldendalske Boghandel
- Jespersen, Karen, 1999: *Opgør med den ny fattigdom*, Viborg: L & R Fakta
- Klausen, Kurt Klaudi, 1989: „Den tredje sektor – Frivillige organisationer mellem stat og marked“, in: K. Klaudi Klausen & T. Hviid Nielsen (red) *Stat og marked*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Kuhnle, Stein & Selle, Per (eds.), 1992: *Government and Voluntary Organisations*. Aldershot: Avebury
- Lorentzen, Håkon, 1994: *Frivillighetens integrasjon – Staten og de frivillige velferdsproducentene*. Oslo: Universitetsforlaget
- Munck, Vilhelm et al., 1867: *Om de Fattiges Vilkaar paa Christianshavn*, København: Den Gyldendalske Boghandel
- Revstedt, Per, 1995: *Ingen er håbløs – motivationsarbejde i teori og praksis*, København: Hans Reitzels Forlag
- Rold Andersen, Bent, 1970, *Borgeren og trykkesystemet*, Socialreformundersøgelserne, Bind II, Socialforskningsinstituttet, Publikation 44, København: Teknisk forlag
- Skov Henriksen, Lars (1996) *Lokal frivillig organisering i nye omgivelser*, Ålborg: Forlaget ALFUFF
- Stein, Harald, 1876: *Hvad vil den indre Mission? Otte Foredrag om Tro, virksom i Kjærlighed*, København: Indre Missions Boghandel
- Ulrik, Ferdinand F., 1869: *Ved hvilke Midler bør Fattigdommen modarbejdes?*, København: Den Gyldendalske Boghandel
- Villadsen, Kaspar, 2004: *Det sociale arbejdes genealogi – kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*, København: Hans Reitzels Forlag
- Villadsen, Kaspar, 2000, "Frivillige organisationers rolle på alkohol- og narkotikaområdet – rummer disse organisationer en særlig rationalitet og særlige arbejdsmetoder", in: *Sociologisk Tidsskrift*, nr. 3, 2000
- Åkerstrøm Andersen, Niels, 2003, *Borgerens kontraktliggørelse*, København: Hans Reitzels Forlag

# Velfærdsarkitektur og frivillig løsningskapacitet

*Af Lars Skov Henriksen, ph.d., lektor, Institut for Sociologi, Socialt Arbejde og Organisation, Aalborg Universitet*

## Introduktion

Allerførst, hvad er egentlig baggrunden for den interesse for og støtte til frivilligt socialt arbejde, som vi ser udfoldet i disse år? I sin essens er den vel knyttet til nogle af de udfordringer, som vores velfærdssamfund står over for. Der kan blandt andet henvises til det aldrende samfund, integrationen af de etniske minoriteter i det danske samfund og nye typer af sociale risici. I mange tilfælde vil det på nuværende tidspunkt være vanskeligt at forestille sig, at det frivillige sociale arbejde kan spille nogen hovedrolle. Der er jo tale om problemer af en karakter og på en skala, som slet ikke matches af de ressourcer og kompetencer, der findes i den frivillige sociale sektor. Alligevel er det ikke helt urimeligt at drage den frivillige sektor ind i denne diskussion. Hovedårsagen hertil er, at det, vi er vidne til i disse år, er en ombrydning af vores 'velfærdsarkitektur', der rykker rundt på arbejdsdelingen mellem samfundets aktører, således også den frivillige sektor eller nonprofit-sektoren.

Det har at gøre med flere samtidige bevægelser. Én bevægelse udgøres af den stærke politiske konsensus om, at globaliseringen og aldringen af samfundet sætter grænser for beskatningen. På grund af den globale konkurrence kan vi ikke have et markant højere skattetryk i Danmark end i de lande, vi skal konkurrere med, og når vi samtidig bliver færre forsørgelsesdygtige og flere omsorgsmodtagere, så opstår der en finansieringsklemme. Uanset at der kan stilles spørgsmålstejn ved præmisserne for dette regnestykke (se for eksempel Social Kritik, nr. 94, 2004), så er det indlysende, at den førte politik presser den offentlige sektor i defensiven (hvad visse kommuners finansieringsproblemer i forlængelse af skattestoppet og kommunalreformen er tydelige eksempler på). Andre aktører, private og frivillige, forprofit og nonprofit, må således på banen.

En anden bevægelse udgøres af den stigende anvendelse af fritvalgsmodeller, konkurrenceudsætning, interne markeder og privatisering. Denne bevægelse kan henregnes

til det stille sporskifte i velfærdsstaten (Torfing 2004), der hen over de seneste 15-20 år langsomt men sikkert har introduceret moderne management idealer og liberale styringsprincipper i den offentlige sektor, såkaldt New Public Management (Smith 2006; Eikaas 2001). Om end denne bevægelse måske er mindre tydelig på det sociale serviceområde, end for eksempel beskæftigelsesområdet, hvor der er sket en de facto udlicitering af opgaverne vedrørende jobformidling mv. (Bredgaard & Larsen 2006), så er det alligevel et forvarsel om, at de frivillige sociale organisationer – som i denne sammenhæng måske hellere burde betegnes nonprofit organisationer – hurtigt kan befinde sig i en helt anden konkurrencesituation, end de har været vant til. Vi skal ikke længere væk end Holland og England for at finde et decideret marked for social service. Dette må antages især at være en problemstilling for de større organisationer og deres selvejende institutioner.

En tredje er den på nogle områder stigende ulighed og marginalisering af visse grupper i samfundet, der er yderligere problematisk, fordi ansvaret også i stigende grad er blevet individualiseret (Esping-Andersen 1999). Selv om levekårene for de fleste i det danske samfund generelt er blevet forbedret siden midten af 1970erne, så er afstanden mellem de inkluderede og de ekskluderede blevet stadig større. Grupper som enlige mødre, arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere og etniske minoriteter er i dag relativt dårligere stillet, end de var i midten af 1970erne (Andersen & Larsen 2006; Larsen 2004). De frivillige sociale organisationer har i forhold til nogle af samfundets mest udsatte grupper, for eksempel misbrugere, hjemløse, voldsramte kvinder og anbragte børn, en lang tradition for rummelige og målrettede tilbud. Behovet for at udvikle tilbud og behandling i forhold til sådanne grupper er paradoksalt nok ikke blevet mindre, selv om det danske samfund er blevet markant rigere. Også derfor accentueres de frivillige og de frivillige organisationers rolle til stadighed.

### **Den frivillige sociale sektor – et overblik**

Det er derfor relevant at spørge, hvad vi egentlig kan forvente af den frivillige sektor i dag. Forudsætningen for at kunne bedømme dette er, at vi kender omfanget af de ressourcer, som sektoren på nuværende tidspunkt råder over. Takket være Danmarks nylige deltagelse i 'The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project' kan vi i dag sige en hel del mere ædrueligt om dette, end vi kunne tidligere.\*

Først må man imidlertid skelne. Mellem den indsats som udføres af de frivillige personer, og den indsats som udføres af de frivillige organisationer. Dette er væsentligt, eftersom ikke alt frivilligt arbejde finder sted i en frivillig organisation, og eftersom ikke alt arbejde i en frivillig organisation udføres af frivillige.

---

\* Det såkaldte Hopkins-projekt er en kortlægning af den frivillige sektor i Danmark. Den består af tre delprojekter. For det første en kortlægning af befolkningens frivillige indsats, som Inger Koch-Nielsen, Socialforskningsinstituttet har været ansvarlig for, og som er afrapporteret i Koch-Nielsen, Henriksen, Fridberg & Rosdahl (2005). For det andet en kortlægning af de lokale foreninger, landsorganisationer, selvejende institutioner og fonde, som Bjarne Ibsen, SDU, har været ansvarlig for samt for det tredje en undersøgelse af den frivillige sektors økonomiske og beskæftigelsesmæssige størrelse, som Thomas P. Boje, RUC, har været ansvarlig for. De to sidstnævnte delundersøgelser er afrapporteret i Boje & Ibsen (2006). En sammenfatning og perspektivering af alle tre delundersøgelser findes i Boje, Fridberg & Ibsen (2006).

*De frivillige* først. 35 pct. af den voksne danske befolkning har inden for det seneste år udført frivilligt arbejde, forstået som en aktiv, frivillig, ulønnet aktivitet i en organisatorisk sammenhæng. Kun 3 pct. af befolkningen har imidlertid arbejdet frivilligt på det sociale område. Det kan for eksempel være i ældreforeninger, krisecentre, besøgstjenester, væresteder, flygtningevenner, selvhjælpsgrupper, åbne rådgivninger og lignende. Hertil kan vi med rimelighed lægge andre 3 pct., der har arbejdet frivilligt inden for sundhedsområdet, for eksempel inden for patientforeninger, handicaporganisationer, hospitaler, misbrugscentre med videre. Den samlede andel af befolkningen, der har udført en frivillig indsats inden for det, vi bredt set kan betegne frivilligt socialt arbejde, er således omkring 6 pct. (Koch-Nielsen, Henriksen, Fridberg & Rosdahl 2005:27). Selv om andelen er små, drejer det sig alligevel om mange mennesker: 1 pct. af befolkningen i alderen 16-85 år svarer således til ca. 42.000 personer (Koch-Nielsen, Henriksen, Fridberg & Rosdahl 2005:26).

Det område, hvor den største andel af befolkningen arbejder frivilligt, er imidlertid kultur- og fritidsområdet, hvor især det frivillige arbejde i idrætsforeninger har et betydeligt omfang. Sammenlignet med visse andre lande er det således karakteristisk, at danskerne i meget mindre omfang lægger deres frivillige indsats på social- og sundhedsområdet. Dette er et træk, som går igen i de øvrige nordiske lande. Dette kan sandsynligvis tolkes således, at i lande, hvor den offentlige sektor spiller en dominerende rolle i velfærdsproduktionen, der finder vi relativt flere frivillige inden for de rekreative og ekspressive områder. Omvendt finder vi flere frivillige på områder for velfærds-service i lande, hvor det offentlige tager mindre ansvar for den direkte serviceproduktion. Det gælder for eksempel Holland, England og USA. Velfærdsarkitekturen har således betydelig indflydelse på, hvor vi finder de frivillige.

Det som yderligere karakteriserer frivilligt socialt arbejde er, at de frivillige på dette område har en lidt anderledes socioøkonomisk og -demografisk profil. Således finder vi i større udstrækning kvinder, ældre og folk uden erhvervsuddannelse her end på de øvrige områder. At kvinderne er mere aktive end mændene på dette område kan skyldes – trods øget ligestilling – at omsorg for andre stadig er noget først og fremmest kvinder socialiseres til. I nær tilknytning hertil er det også muligt, at det forhold, at vi finder flere kvinder inden for omsorgsprofessionerne, gør det mere oplagt for kvinder at videreføre deres samfundsengagement inden for en frivillig social organisation. Det kan også være med til at forklare, hvorfor vi finder flere ældre på dette område. Efter pensionering kan man således forestille sig, at en del kvinder ønsker at fortsætte deres engagement i tilknytning til et område, hvor de har haft deres erhvervskarriere. At vi finder flere ældre kan dog også skyldes, at mange af de organisationer, vi finder på det frivillige sociale område, er ældre- og pensionistorganisationer. At uddannelse ikke spiller den rolle for det frivillige engagement på det sociale område, som vi ser på andre områder, kan dels skyldes, at alderen spiller ind (jo højere alder, jo større sandsynlighed for at man ikke har en formel uddannelse), men det kan også skyldes, at vi på dette område finder en åbenhed og efterspørgsel efter sociale og menneskelige kompetencer, som ikke nødvendigvis er knyttet til formel uddannelse (for eksempel i genbrugsbutikker, væresteder, sociale cafeer og lignende).

Når vi ser på organisationsniveauet genfinder vi en række af de samme træk og karak-

teristika, som gælder for individniveauet. Også her må man imidlertid skelne for at få et retvisende billede. Mellem lokale og landsdækkende organisationer, mellem medlemsbaserede foreninger og selvejende institutioner.

*De lokale foreninger* er grundstenen i det frivillige organisationssamfund, og der er stor variation og mangfoldighed blandt dem. Igen finder vi de fleste lokale foreninger, der hvor vi også finder de fleste frivillige, nemlig inden for sport, kultur og fritid. 57 pct. af samtlige lokale foreninger finder vi inden for idræt, motion og dans, kunst og kultur, fritid og hobby samt undervisning og uddannelse (Boje & Ibsen 2006:46). Kun knap 9 pct. af de lokale foreninger finder vi inden for social- og sundhedsområdet, fordelt med ca. 6 pct. på social indsats og knap 3 pct. på sundhedsområdet. Det kan for eksempel dreje sig om besøgstjenester, ældre- og pensionistforeninger, foreninger for hjemløse, selvhjælpsorganisationer, afholdsforeninger, støtteforeninger for plejehjem, foreninger for handicappede samt lokale afdelinger af landsdækkende organisationer som for eksempel Kræftens Bekæmpelse, Hjerteforeningen eller Gigtforeningen. Når man spørger organisationerne om kønsfordelingen blandt medlemmerne finder man – på samme måde som det var tilfældet med de frivillige medarbejdere – at det er et område domineret af kvinder. Mere end halvdelen af foreningerne har flere kvindelige medlemmer end mandlige, mens kun hver femte forening har flere mandlige end kvindelige medlemmer (Boje & Ibsen 2006:54).

Ser vi alene på de *landsdækkende organisationer* får vi et lidt andet billede. Her er det ikke kultur- og fritidsorganisationerne, der dominerer så massivt, men derimod organisationer inden for arbejdslivet, det vil sige fagforeninger, brancheorganisationer, professions sammenslutninger og lignende. Blandt de landsdækkende organisationer udgør disse over 40 pct., mens kultur- og fritidsorganisationernes andel udgør ca. 30 pct. De landsdækkende organisationer på social- og sundhedsområdet kan også hæve deres samlede andel til ca. 13 pct. men nu fordelt således, at organisationer på sundhedsområdet udgør flertallet, nemlig knap 10 pct., mens de landsdækkende sociale organisationer udgør knap 4 pct. På sundhedsområdet er det især de sygdomsbekæmpende organisationer, der dominerer (Boje & Ibsen 2006:46,54).

Et interessant tværgående aspekt ved såvel de lokale foreninger som de landsdækkende organisationer på social- og sundhedsområdet er, at de tilsyneladende tilhører et af de mere dynamiske og fremgangsrigge områder af det frivillige organisationsliv. Det er således karakteristisk, at vi finder, at godt 40 pct. af de lokale foreninger på sundhedsområdet og ca. 35 pct. af foreningerne på socialområdet er dannet efter 1990. Det tyder på stor tilvækst af nye organisationer på dette felt.\*

Ligeledes finder vi en større andel af foreninger på social- og sundhedsområdet, der mener, at de har fået flere medlemmer inden for de seneste fem år, end på andre områder af organisationslivet. Det gælder for ca. halvdelen af disse foreninger (Boje & Ibsen 2006:56,57,93). Man kan ikke entydigt bekræfte denne vækst på det social- og sundhedspolitiske område ud fra de tilgængelige studier af det individuelle frivillige

---

\* Hvad vi dog ikke ved er, om der er tale om nettotilvækst – vi kender nemlig ikke antallet af ophørte organisationer.

engagement. Nogle undersøgelser finder en svag tendens til vækst i antallet af frivillige, der laver socialt arbejde, mens andre finder et fald inden for det sociale område, men en vækst inden for sundhedsområdet (Koch-Nielsen, Henriksen, Fridberg & Rosdahl 2005:63,65,66). Det er heller ikke sikkert, at foreningernes melding om medlemsfremgang nødvendigvis vil afspejle sig i flere frivillige. Der ligger givetvis mange variationer bag de generelle tal og tendenser. Det lyder rimeligt, at i og med der har været en vækst i antallet af organisationer på sundhedsområdet, specielt inden for patientforeningerne, så vil vi også finde flere frivillige på dette område. Det lyder også rimeligt, at i og med vi ser en vækst i antallet af (friskere) ældre og folk på efterløn, så vil vi også se en vækst i andelen af ældre, der har lyst og mulighed for at yde en frivillig indsats efter deres arbejdsliv. En del af væksten kan givetvis også tilskrives det forhold, at der på social- og sundhedsområdet er opstået frivilligt arbejde i tilknytning til offentlige institutioner, for eksempel omkring lovbestemte brugerbestyrelser i børnehaver og på plejehjem. Gennemsnitligt foregår næsten 80 pct. af det frivillige arbejde i regi af en forening, som den frivillige er medlem af. På social- og sundhedsområdet er denne andel imidlertid nede på knap 50 pct. (Koch-Nielsen, Henriksen, Fridberg & Rosdahl 2005:55). Således udfører ca. 34 pct. af de frivillige på social- og sundhedsområdet (inklusive rådgivning og juridisk bistand) deres frivillige arbejde i tilknytning til det offentlige (Koch-Nielsen, Henriksen, Fridberg & Rosdahl 2005:75).

Et særligt kapitel inden for den frivillige sociale sektor udgøres af de *selvejende institutioner*, der udgør et meget væsentligt element i den danske velfærdsarkitektur. De selvejende institutioner indskriver sig i en meget lang tradition for partnerskab mellem det offentlige og den frivillige sektor, som går helt tilbage til anden halvdel af 1800-tallet. Med udspring i især Københavns Indre Mission blev der oprettet mange institutioner, som skulle hjælpe de nødlidende i samfundet. Mange af disse institutioner kom med tiden til at modtage offentlige midler, og på visse områder vandt den frivillige sektor næsten monopol på opgaveløsningen (Bundesen, Henriksen & Jørgensen 2001). I dag finder vi især selvejende institutioner på daginstitutionsområdet, i ældreplejen og i indsatsen over for udsatte grupper. Måske er det især sidstnævnte område, der har den store offentlige bevågenhed, når talen falder på det frivillige sociale arbejde på for eksempel krisecentre, væresteder, forsorgshjem, dagcentre, behandlingshjem, institutioner for handicappede og sindslidende, døgninstitutioner, sociale cafeer med videre. Halvdelen af de sociale institutioner for de svageste grupper i samfundet (misbrugere, hjemløse med videre) er således selvejende institutioner, og mange af disse har indtil den nye kommunalreform træder i kraft haft overenskomst med amterne (Boje & Ibsen 2006:102). Ud af den samlede population af selvejende institutioner er det imidlertid en mindre andel, der arbejder direkte for grupper med sociale og/eller sygdomsmæssige problemer. 18 pct. af alle selvejende institutioner og 32 pct. af de selvejende sociale institutioner retter sig mod en eller flere svage grupper, som for eksempel flygtninge, syge, hjemløse eller misbrugere (Boje & Ibsen 2006:103).

De selvejende institutioner udgør en særlig kategori i den frivillige sektor. Formelt set er de uafhængige organisationer, der oftest har egne vedtægter, egen bestyrelse, eget regnskab og afholder generalforsamling (Boje & Ibsen 2006:113). Finansielt er de selvejende sociale institutioner imidlertid i meget høj grad afhængige af offentlig finansiering. Således stammer ca. 75 pct. af deres indtægter fra denne kilde. Frivil-

lighedsgaden er også forholdsvis beskeden i de selvejende institutioner. To tredjedele af deres udgifter går til løn, og den frivillige indsats ligger på et lavt niveau (Boje & Ibsen 2006:121,122).

Det er ikke mindst på grund af disse selvejende institutioner, at den frivillige sektor i Danmark økonomisk og beskæftigelsesmæssigt er større end i både Norge og Sverige. Hvor der i Danmark, omregnet til heltidsbeskæftigede personer, anslås at være ca. 140.000 ansatte i den frivillige sektor (svarende til ca. 3,9 pct. af den samlede erhvervsaktive befolkning), så er de tilsvarende tal for Sverige og Norge henholdsvis ca. 99.000 og 66.000 (Boje & Ibsen 2006:209, 220). I Danmark findes to tredjedele af de beskæftigede inden for områderne uddannelse (ca. 36 pct.) og social service (ca. 28 pct.) (Boje & Ibsen 2006:200). Økonomisk set er den frivillige sektor af samme grund også større i Danmark end i både Norge og Sverige. Beregnet som sektorens samlede udgifter i procent af det totale bruttonationalprodukt (BNP) estimeres denne andel til at ligge på 6,6 pct. i Danmark, mens de tilsvarende tal er 4,1 pct. for Sverige og 3,7 pct. for Norge (Boje & Ibsen 2006:218).

Meget få af de selvejende institutioner opfatter sig imidlertid som værende i opposition til dominerende holdninger i samfundet. Det er snarere sådan, at de selvejende institutioner er blevet en integreret del af socialpolitikken, hvor man løser opgaver på vegne af det offentlige og derfor også ofte indtager det standpunkt, at man bør tilpasse sine aktiviteter efter det offentliges behov (Boje & Ibsen 2006:132). Man kan derfor med god ret spørge, hvor dybt forankret de selvejende institutioner i dag er i det civile samfund, og om vi egentlig har at gøre med et reelt alternativ til det offentlige?

## **Et signalement af frivilligheden på det sociale område**

Spørgsmålet er nu, om vi på baggrund af ovenstående kan give et signalement af den danske frivilligsektor på det sociale område, der kan give os et realistisk bud på de ressourcer, den råder over?

Med hensyn til den frivillige indsats må man sige, at om end Danmark komparativt set har et højt civilt engagement, så er andelen af den voksne befolkning, som udfører et konkret hjælpearbejde inden for social- og sundhedsområdet beskedent. Der er også tale om en lidt anden type af frivillige end på de øvrige samfundsområder. Vi finder i højere grad kvinder, ældre og folk uden erhvervsuddannelse. Det afspejler til dels de organisationer, vi finder på området: mange er beskæftiget med rådgivning, hjælp og omsorg til udsatte grupper, og mange er rettet mod den ældre del af befolkningen. Men det afspejler nok også, at mens frivillig indsats på mange andre områder er et overskudsphænomen, som leveres af de mest ressourcestærke grupper i befolkningen, så samles man i de frivillige sociale organisationer i højere grad om sociale og personlige problemer. Man har naturligvis mange ressourcestærke frivillige i de frivillige sociale organisationer, der trækker et stort læs, men man har også frivillige (og brugere), som tiltrækkes af organisationen, fordi den beskæftiger sig med et problemområde, som man selv har personlig erfaring med. Dette kræver på den ene side mere tid til frivilligpleje, og det kan også betyde, at "hjælpekapaciteten" blandt nogle frivillige er mindre. På den anden side er denne sammensætning med til at sikre, at den erfaringsbaserede hjælp og omsorg er til stede.



Med hensyn til de lokale foreninger på social- og sundhedsområdet, så er det karakteristisk, at de i meget stor udstrækning lever af den frivillige indsats, og kun i meget få tilfælde har lønnede ansatte. Professionaliseringsgraden er således lille, og den frivillige indsats udgør langt den væsentligste ressource. Foreningerne mener også i høj grad, at den frivillige indsats har en værdi i sig selv, og man finder meget få foreninger, der mener, at det arbejde, de udfører, burde overtages af lønnet arbejdskraft (Boje & Ibsen 2006:93). Man kan således sige, at frivilligheden både reelt og som ideal står stærkt blandt de lokale foreninger. Imidlertid udgør de lokale sociale og sygdomsbekæmpende foreninger ikke nogen stor andel af den samlede organisationspopulation. På samme måde som vi finder få frivillige inden for dette område, så finder vi også relativt få organisationer her.

I modsætning til de lokale foreninger, så er de selvejende sociale institutioner i langt højere grad professionaliserede og i meget stor udstrækning afhængige af offentlig finansiering. Mens autonomien således kan siges at være reel for de lokale foreninger, så kan den siges at være næsten en illusion for de selvejende institutioner. Man kan derfor sige, at det frivillige sociale organisationsfund er tvedelt mellem en lokal, foreningsbaseret sektor på den ene side og en professionaliseret nonprofit sektor på den anden.

### **En sektor med løsningskapacitet?**

I debatten om fremtidens velfærdsarrangement er det et ofte fremført argument, at en ny samfundsmæssig arbejdsdeling mellem offentlige og private aktører er nødvendig. Internationalt er fokus især rettet mod den frivillige sektor som en 'institutionel krumtap' i udviklingen af en 'tredje vej'. Sektoren er således blevet tildelt rollen som en strategisk vigtig partner i forsøget på at skabe løsninger, der kan kombinere det private initiativ og den offentlige regulering (Salamon, Sokolowski & List 2003). Når politikere og andre tilslutter sig denne generelle diskurs, tager de imidlertid sjældent hensyn til den specifikke kontekst, som karakteriserer forskellige landes frivilligsektor.

Den struktur for den frivillige sektor på det sociale og sundhedsmæssige område, som vi har tegnet konturerne af oven for, ligner på de fleste punkter den, vi kender fra vores nordiske nabolande. Det civile engagement er højt, men langt den største indsats findes inden for de ekspressive og rekreative områder som sport, kultur og fritid. Organisatorisk består sektoren i stort omfang af mindre, uafhængige, lokale, medlemsbaserede foreninger, der drives af frivillige. Dette kommer tæt på den idealtypiske bestemmelse af det civile samfund som "the space of uncoerced human association" (Walzer 1991:293).

Undtagelsen fra de øvrige nordiske lande er, at Danmark har et relativt stort antal nonprofit organisationer i form af selvejende institutioner, der i mange tilfælde har en tradition og historie, der knytter dem til en folkelig bevægelse. Her er der mange ansatte og et stort antal institutionspladser, der gør, at den danske frivilligsektor økonomisk set på dette punkt er større end den norske og den svenske uden dog helt at nå op det omfang, man finder i eksempelvis Holland – men overraskende nok tæt på England (Boje & Ibsen 2006:217 ff.). I forhold til løsningen af visse social- og sundhedspolitiske opgaver kan den danske frivilligsektor således siges at spille en de-

cideret servicerolle. Det, man imidlertid må spørge om, er, om der her er tale om et reelt alternativ til den offentlige velfærdsproduktion. Det er der givetvis i nogle tilfælde – men typisk vil der være tale om et supplement, som i princippet ligeså vel kunne leveres af andre.

Frivilligsektoren er et spejl på det samfund, den er en del af. De nordiske velfærdsregimer har over tid produceret en frivilligsektor, hvis rolle primært er af ekspressiv og rekreativ karakter, mens servicerollen på velfærdsområdet trods alt er forholdsvis begrænset. Statens omfattende ansvar for løsningen af sociale problemer har dog også været med til at skabe rum for en væsentlig 'vagthundefunktion' knyttet til organisationernes rolle i forhold til at forsvare og beskytte svage gruppers interesser og adressere nye problemer. Men helt generelt mener jeg, der er grund til at spørge, om statens og politikernes forventninger til den frivillige sociale sektor altid er i overensstemmelse med den faktiske struktur og de faktiske ressourcer, vi finder der.

Hvor meget anderledes den frivillige/nonprofit sektor kan se ud, kan man forvise sig om ved at gå til USA. Selv om 'Coca Coloniseringen' af vores samfund er omfattende, så er det på mange måder stadig et meget anderledes samfund. Først og fremmest spiller religion(erne) en afgørende rolle sammen med troen på markeds kræfterne. Omvendt er tiltroen til statslige og offentlige løsninger tilsvarende mindre. Det afspejles direkte i 'the nonprofit sector'. Ifølge et af de mest grundige og dækkende studier er mere end halvdelen af alle lokale organisationer koncentreret på to områder: 'human services' (29 pct.) og 'religious and spiritual development' (24 pct.) (Grønberg & Allen 2004). Overværer man en gudstjeneste i en større kirke, skal man ikke blive overrasket, hvis gospelkoret afløses af en reklame på storskærm for kirkens eget vaccinationsprogram, der opfordrer forældre til at få deres barn vaccineret. De fleste vil sikkert også med gru kunne huske de forfærdelige billeder fra New Orleans, da orkanen Katrina hærgede. Selv om en nok så stærk stat ikke havde kunnet gøre noget ved selve naturkatastrofen, så var det dog slående, hvor ukoordineret og tilfældig den offentlige hjælp efterfølgende var. Imens såvel statslige som føderale aktører tøvede, trådte de store nonprofit organisationer som Red Cross og Salvation Army i aktion med det samme. Det afspejler en anden side af den amerikanske nonprofit sektor. Over 80 pct. af beskæftigelsen findes inden for velfærdsområderne, fordelt med 43 pct. på sundhedsområdet, 22 pct. på uddannelsesområdet og 18 pct. på social service (Salamon 2002). Vi har med andre ord med en stærkt professionaliseret sektor at gøre, der driver institutioner som for eksempel hospitaler, universiteter, symfoniorkestre og biblioteker foruden naturligvis børn- og ungeinstitutioner, "meals on wheels" og meget mere – meget af det opgaver, som vi vil opfatte som det offentliges kerneydelser. Ydermere er det vigtigt at være opmærksom på, i modsætning til hvad mange muligvis tror, at den amerikanske nonprofit sektor, bortset fra nogle få nicheområder, er stærkt afhængig af finansiering fra statslige og føderale programmer.

Over tid er meget af den institutionelle løsningskapacitet i det amerikanske samfund således blevet indlejret i den frivillige sektor eller nonprofit sektoren, som den nok rettelig bør betegnes. Dette står i skarp kontrast til det danske og de øvrige nordiske velfærdsamfund, hvor man nærmest må drage den modsatte konklusion. Derfor er der grund til at tænke sig om en ekstra gang, når stemmer i det politiske landskab, blandt andet med inspiration fra mere liberale velfærdsregimer, ønsker at promovere den frivillige sektor som en brik i løsningen af fremtidens udfordringer for det danske

velfærdssamfund. De frivillige organisationer har deres plads i den danske velfærdssarkitektur. Men det er vigtigt at forstå, at der er tale om en slags komplementaritet, hvor det civile engagement kan udfolde sig – ikke på trods af – men fordi grundlæggende problemer er løst inden for det offentlige system (Boje, Fridberg, Henriksen & Ibsen 2006:159). At ombryde denne arkitektur og forvente endnu mere af borgerne vil ikke alene være en tvivlsom affære, det vil også kunne få betydelige konsekvenser for de frivillige organisationer.

#### Referencer

- Andersen, John & Jørgen Elm Larsen (2006): Det sociale og politiske medborgerskab – køn, etnicitet og marginalisering. I: Anette Borchorst & Ann-Dorte Christensen (red.): *Kønsrefleksioner – om magt og mangfoldighed*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Boje, Thomas P. & Bjarne Ibsen (2006): *Frivillighed og nonprofit i Danmark – Omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 06:18.
- Boje, Thomas P., Torben Fridberg & Bjarne Ibsen (2006) (red.): *Den frivillige sektor i Danmark – Omfang og betydning*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 06:19.
- Boje, Thomas P., Torben Fridberg, Lars Skov Henriksen & Bjarne Ibsen (2006): Sammenfatning og perspektiver. I Boje, Thomas P., Torben Fridberg & Bjarne Ibsen (2006) (red.): *Den frivillige sektor i Danmark – Omfang og betydning*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 06:19.
- Bredgaard, Thomas & Flemming Larsen (2006): *Udlitsering af beskæftigelsespolitikken. Australien, Holland og Danmark*. Holbæk: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bundesen, Peter, Lars Skov Henriksen & Anja Jørgensen (2001): *Filantropi, selvhjælp og interesseorganisering*. Gylling: Odense Universitetsforlag.
- Eikaas, Magne (2001): New Public Management og restruktureringen av de nordiske velferdsstatene. Endrede roller og relationer for de frivillige organisationene? I Lars Skov Henriksen & Bjarne Ibsen (red.): *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Gylling: Odense Universitetsforlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Grønbjerg, Kirsten A. & Linda J. Allen (2004): *The Indiana Nonprofit Sector: A Profile*. Bloomington, IN: Indiana University School of Public and Environmental Affairs.
- Koch-Nielsen, Inger, Lars Skov Henriksen, Torben Fridberg & David Rosdahl (2005): *Frivilligt arbejde. Den frivillige indsats i Danmark*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 05:20.
- Larsen, Jørgen Elm (2004): *Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Salamon, Lester M. (2002): The Resilient Sector: The State of Nonprofit America. In Salamon, Lester M. (Ed.): *The State of Nonprofit America*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski & Regina List (2003): *Global Civil Society. An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Smith, Steven Rathgeb (2006): Liberal and Social Democratic Welfare Regimes – the cases of the US and Denmark. Paper presented at the *American Political Science Association, Annual Meeting*, 2006.
- Social Kritik*, nr. 94, 2004. Temanummer om 'Pensionsbomben & Velfærdsstaten'.
- Walzer, Michael (1991): The Idea of Civil Society. *Dissent*. Spring:293-304.
- Torfin, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.



# Sociale ydelser

Af Henning Hansen

## Udviklingen i sociale ydelser

Det danske sociale ydelsessystem er ret omfattende og består af mange forskellige ydelser med hvert sit lovgrundlag. Hvis man skal bevare et overblik over ydelserne er man nødt til at inddеле dem i nogle overskuelige kategorier.

Almindeligvis opdeler man forsørgelsesydelse i to hovedkategorier: De midlertidige ydelser og de varige ydelser.

- De midlertidige ydelser omfatter: Arbejdsløshedsdagpenge, ledighedsydelse, sygedagpenge, revalidering, aktiveringsydelse og kontanthjælp.
- De varige ydelser omfatter: Førtdspension, efterløn og overgangsydelse.

Det Økonomiske Råd har tegnet udviklingen op siden 1960 i antal modtagere af sociale ydelser (omregnet til helårspersoner).

**Tabel 1: Antal helårsmotagere af sociale ydelser (ekskl. folkepension). 1960-2003 (tusinde modtagere)**

|                              | 1960 | 1970  | 1980  | 1990  | 2003  |
|------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Midlertidige ydelser:        |      |       |       |       |       |
| Arbejdsløshedsdagpenge       | 31   | 24    | 152   | 211   | 141   |
| Sygedagpenge (inkl. barsel)  | 12   | 37    | 70    | 73    | 117   |
| Kontanthjælp og revalidering | 39   | 41    | 107   | 141   | 118   |
| Aktivering, jobtilbud        | -    | -     | 19    | 74    | 66    |
| Varige ydelser:              |      |       |       |       |       |
| Førtdspension                | 103  | 205   | 172   | 245   | 259   |
| Efterløn/overgangsydelse     | -    | -     | 54    | 94    | 186   |
| I alt                        | 185  | 307   | 574   | 838   | 887   |
| Procent af 18-66 årige       | 6,6% | 10,1% | 18,1% | 25,1% | 25,4% |

Kilde: Det Økonomiske Råd: Diskussionsoplæg til møde i Det Økonomiske Råd. Maj 2005.

I 1960 var der kun 185.000 helårspersoner, der modtog forskellige sociale ydelser, og det svarede til knap 7% af befolkningen i alderen 18-66 år. I 1960 var den største enkeltstående ydelse modtagere af førtdspension, efterfulgt af kontanthjælp/revalidering og arbejdsløshedsdagpenge. Der var næsten ingen modtagere af sygedagpenge mens akti-

vering og efterløn slet ikke fandtes. Selv om det var økonomisk gode tider i 1960, så skyldes det meget begrænsede antal ydelsesmodtagere, at den danske velfærdsstat ikke var særligt udbygget og ikke omfattede så mange mennesker. Der var ikke ret mange ordninger og det var svært at opnå dem. Det skal også nævnes, at de fleste gifte kvinder var hjemmegående dengang.

I 1970 steg procentdelen af de 18-66 årige, der modtog sociale ydelser til 10%, i 1980 var den steget til 18% og i 1990 var den oppe på 25% og der har den nogenlunde holdt sig siden – dog med visse konjunkturbevægelser i 1990'erne. Man kan se, at der er tale om stigninger over hele linjen, men især skal man lægge mærke til de nye ydelser, som er kommet til – det gælder især efterlønnen og aktiveringsordningerne, men også at mange flere har ret til arbejdsløshedsdagpenge og syge-/barselsdagpenge.

I perioden 1960-1980 foregik den store transformation, hvor næsten alle kvinderne kom ud på arbejdsmarkedet. Familierne blev afhængige af to indkomster og der blev etableret daginstitutioner, plejehjem osv. Alt sammen på ca. 20 år. Nu er det normale at man enten er på arbejdsmarkedet eller modtager en social ydelse.

De seneste års udvikling kan følges i den følgende tabel 2, hvor en mere detaljeret opgørelse over de forskellige ydelser er vist for perioden 2001 – 2005. Opgørelsen omfatter ikke de ca. 700.000 modtagere af folkepension, og den er opgjort i helårsmodtagere.

**Tabel 2: Antal helårsmodtagere af sociale ydelser. 2001-2005 (tusinde modtagere) (ekskl. folkepension).**

|                          | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Midlertidige ydelser:    |       |       |       |       |       |
| Arbejdsløshedsdagpenge   | 120   | 117   | 144   | 149   | 132   |
| Ledighedsydelse          | 1     | 2     | 5     | 8     | 10    |
| Sygedagpenge             | 59    | 62    | 66    | 67    | 69    |
| Barselsdagpenge          | 34    | 35    | 51    | 54    | 55    |
| Kontanthjælp             | 91    | 94    | 93    | 102   | 96    |
| Revalidering             | 26    | 25    | 25    | 23    | 21    |
| Kommunal aktivering      | 48    | 48    | 47    | 32    | 30    |
| AF-aktivering            | 28    | 29    | 18    | 14    | 14    |
| Orlovsydelser            | 22    | 18    | 4     | 3     | 4     |
| Varige ydelser:          |       |       |       |       |       |
| Førtidspension           | 255   | 259   | 259   | 258   | 247   |
| Efterløn/overgangsydelse | 179   | 181   | 186   | 190   | 168   |
| I alt                    | 862   | 869   | 897   | 900   | 845   |
| Procent af 18-66 årige   | 24,7% | 24,9% | 25,7% | 25,8% | 24,2% |

Kilde: Statistikbanken

Tabel 2 viser, at antallet af ydelsesmodtagere toppede i 2004, hvor 900.000 helårsmodtagere i alderen 18-66 år modtog en offentlig forsørgelsesydelse. Det svarede til 25,8% af befolkningen i den aldersgruppe. Siden 2004 er tallet faldet med 55.000 helårsmodtagere og der er grund til at tro, at det vil falde yderligere i 2006, fordi arbejdsløsheden er faldende.

Tabel 2 viser også, at halvdelen af modtagerne modtog varige ydelser, dvs. førtidspension eller efterløn, mens den anden halvdel modtog forskellige midlertidige ydelser. Man kan også konstatere at der siden 2004 har været et fald i næsten alle ydelserne, også de varige. De eneste undtagelser er ledighedsydelse (som udbetales til personer, der er visiteret til fleksjob), sygedagpenge og barselsdagpenge, som er steget lidt.

I 2005 var der 845.000 helårsmodtagere af indkomsterstøttende ydelser, men da kun halvdelen modtager varige ydelser, er der i virkeligheden flere personer, som modtager ydelser i løbet af et år. I 2005 var der således 1.443.000 personer i alderen 18-66 år, som modtog mindst én type indkomsterstøttende ydelse i mindst én dag. Det svarer til 41,3% af befolkningen i alderen 18-66 år. Der er dog stor forskel på aldersgrupper og på mænd og kvinder. Det viser tabel 3.

**Tabel 3: Procentdel modtagere af indkomsterstøttende ydelser i 2005. Kun 18-66 årige.**

|                  | Mænd    | Kvinder | Alle      |
|------------------|---------|---------|-----------|
| 18-19 år         | 18      | 16      | 17        |
| 20-24 år         | 29      | 29      | 29        |
| 25-29 år         | 35      | 47      | 41        |
| 30-34 år         | 38      | 55      | 46        |
| 35-39 år         | 33      | 45      | 39        |
| 40-44 år         | 32      | 38      | 35        |
| 45-49 år         | 31      | 36      | 34        |
| 50-54 år         | 33      | 37      | 35        |
| 55-59 år         | 36      | 42      | 39        |
| 60-66 år         | 68      | 79      | 74        |
| Alle 18-66 årige | 37      | 46      | 41        |
| Antal modtagere  | 654.025 | 788.948 | 1.442.973 |

Kilde: Statistikbanken

For det første kan man konstatere, at de ældre oftere modtager ydelser end de yngre. De 60-66 årige er klart den aldersgruppe, der oftest modtager ydelser. For det andet er det tydeligt at barselsdagpengene betyder, at de 25-39 årige ligger relativt højt – især kvinderne. Endelig er der en tendens til, at kvinderne oftere modtager ydelser end mændene, også i de aldersgrupper, hvor barselsdagpenge ikke spiller nogen rolle. Der er dog en undtagelse blandt de 18-19 årige, hvor mændene oftere modtager ydelser end kvinderne.

Der er også en etnisk dimension i overførselsindkomsterne, og i tabel 4 er foretaget en sammenligning mellem indvandrere, efterkommere og personer med dansk oprindelse. Forskellen mellem indvandrere og efterkommere er, at efterkommerne er født i Danmark af udenlandske forældre, mens indvandrere er født i udlandet.

**Tabel 4: Procentdel modtagere af indkomsterstøttende ydelser i 2004. Indvandrere, efterkommere og danskere. 18-66 år. Dominerende ydelse\*.**

|                                     | Indvandrere | Efterkommere | Dansk oprindelse |
|-------------------------------------|-------------|--------------|------------------|
| Arbejdsløshedsdagp./ledighedsydelse | 11,2        | 11,7         | 9,4              |
| Sygedagpenge                        | 5,8         | 6,0          | 8,6              |
| Barselsdagpenge                     | 2,8         | 4,8          | 3,6              |
| Kontanthjælp                        | 15,9        | 9,2          | 3,0              |
| Revalidering/aktivering             | 7,1         | 5,7          | 2,3              |
| Førtidspension                      | 7,3         | 3,6          | 7,3              |
| Efterløn/overgangsydelse            | 2,5         | 0,3          | 5,7              |
| Orlovsydelse                        | 0,4         | 0,3          | 0,2              |
| Alle ydelser                        | 53,0        | 42,0         | 40,6             |

\* Den dominerende ydelse er den ydelse, som personen har modtaget i længst tid, hvis der er tale om flere ydelser. Kilde: Statistikbanken

Tabel 4 viser, at 53% af indvandrerne i løbet af 2004 modtog en eller anden form for overførselsindkomst, mens det kun var tilfældet for 42% af efterkommerne og 40,6% af personer med dansk oprindelse. Der er altså næsten ingen forskel på efterkommere og danskere, men det skal nævnes, at der ikke er korrigeret for aldersforskelle i de forskellige grupper.

Tabel 4 viser også, at indvandrerne især ligger højt, når det drejer sig om kontanthjælp og aktivering/revalidering, mens de ligger lavt når det drejer sig om sygedagpenge og barselsdagpenge. Efterkommerne adskiller sig fra danskere ved at flere modtager kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge, men til gengæld modtager de sjældent efterløn og førtidspension.

Ydelsesmønsteret for de forskellige etniske grupper afspejler i høj grad deres forskellige forhold på arbejdsmarkedet. Indvandrere og efterkommere har højere arbejdsløshed end personer med dansk oprindelse og derfor modtager de oftere arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Desuden har personer med dansk oprindelse længere karriere på arbejdsmarkedet og det giver sig udslag i flere på efterløn.



## Indkomstoverførslernes størrelse

Indkomstoverførslerne varierer en hel del, men der er en række vigtige ydelsessatser.

**Tabel 5: Ydelsessatser pr. 1. juli 2006. Bruttobeløb.**

|                                    | Beløb pr. måned | Beløb pr. år | Procent af dagpenge maksimum |
|------------------------------------|-----------------|--------------|------------------------------|
| Arbejdsløshedsdagpengemaksimum*    | 14.456          | 173.472      | 100%                         |
| Dagpenge – dimittendsats           | 9.642           | 115.700      | 67%                          |
| Fleksydelse                        | 13.152          | 157.820      | 91%                          |
| Kontanthjælp – forsørger           | 11.625          | 139.500      | 80%                          |
| Kontanthjælp – ikke forsørger      | 8.749           | 104.988      | 60%                          |
| Kontanthjælp – unge, udeboende     | 5.638           | 67.656       | 39%                          |
| Kontanthjælp – unge, hjemmeboende  | 2.721           | 32.652       | 19%                          |
| Starthjælp – enlig, forsørger      | 7.048           | 84.576       | 49%                          |
| Starthjælp – enlig, ikke forsørger | 5.638           | 67.656       | 39%                          |
| Starthjælp – unge, udeboende       | 4.675           | 56.100       | 32%                          |
| Starthjælp – unge, hjemmeboende    | 2.324           | 27.888       | 16%                          |
| Folkepension – enlige              | 9.704           | 116.448      | 67%                          |
| Folkepension – ikke enlige         | 7.109           | 85.308       | 49%                          |

\* Dagpengemaksimum benyttes også til sygedagpenge, efterløn (højeste sats) og ny førtidspension (for enlige)

Kilde: Forlaget JURA-information. Aktuelle beløb.

Tabel 5 viser, at bruttoydelse varierer meget, afhængig af alder, forsørgersituation og husstandsstatus. Forsørgere får typisk mere end ikke-forsørgere – ældre får mere end unge – enlige får mere end gifte – udeboende får mere end hjemmeboende.

Den laveste ydelse er starthjælp til unge hjemmeboende, som udgør 2.324 kr. pr. måned før skat – det svarer til 16% af dagpengemaksimum, som i denne opgørelse er referencepunktet.

De reelle rådighedsbeløb for ydelsesmodtagerne afhænger imidlertid af en lang række særlige forhold, fx boligstøtte, børnefamilieydelse, børnebidrag og skatteprocenter. Der kan være store forskelle på ydelsernes bruttobeløb og familiernes rådighedsbeløb. Men bruttobeløbene illustrerer lovgivernes mening om ydelsesniveauerne i den danske sociallovgivning.

## Hvordan går det personer på sociale ydelser?

Et vigtigt spørgsmål omkring de sociale ydelser er naturligvis, om de virker efter hensigten. Når det drejer sig om personer, der modtager midlertidige ydelser, fx dagpenge og kontanthjælp, så er det hensigten, at personerne skal tilbage i en selvforsørgelses-situation, når de har overvundet deres problem. Men spørgsmålet er, om det sker. Denne problemstilling har været central i flere af de tidligere udgaver af Social Årsrapport, og i denne Social Årsrapport vil vi følge op med aktuelle analyser af virkningerne af de sociale ydelser.

Analyserne tager udgangspunkt i de personer, som på et givent tidspunkt har modtaget midlertidige offentlige ydelser, fx dagpenge eller kontanthjælp. Hovedsigtet er at

se, hvordan det går disse personer. Er personerne blevet selvforsørgende, det vil sige, at de ikke modtager offentlige ydelser, eller modtager personerne fortsat ydelser i større eller mindre omfang? Eller er personerne kommet længere væk fra arbejdsmarkedet og modtager varige ydelser, det vil sige enten førtidspension, efterløn eller overgangsydelse?

I vore analyser har vi fulgt de personer, som i uge 9 i 2002 modtog følgende fire sociale forsørgelsesydelse:

Arbejdsløshedsdagpenge  
 Sygedagpenge  
 Kontanthjælp  
 I aktivering

Hvilken forsørgelsesmæssig situation var disse modtagere i næsten 3½ år senere, dvs. i uge 24 i 2005? Var de blevet selvforsørgende (dvs. var de i beskæftigelse eller under en SU-berettiget uddannelse)? Modtog de den samme ydelse? Havde de trukket sig tilbage på efterløn? Eller modtog de en anden forsørgelsesydelse? Det viser følgende tabel.

**Tabel 6: Hvilken ydelsesmæssig situation var modtagere af forsørgelsesydelse i 3½ år senere?**

| Ydelsessituation<br>i uge 24, 2005 | Modtog ydelse i uge 9, 2002: |                   |                   |              |
|------------------------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|
|                                    | Abejdsløsheds-<br>dagpenge   | Sygedag-<br>penge | Kontant-<br>hjælp | Revalidering |
| Ingen ydelse                       | 48                           | 48                | 25                | 37           |
| Samme ydelse                       | 14                           | 7                 | 33                | 15           |
| Tilbagetrækning                    | 18                           | 17                | 14                | 8            |
| Anden forsørgelsesydelse           | 20                           | 28                | 28                | 40           |
| I alt                              | 100%                         | 100%              | 100%              | 100%         |
| Antal                              | 99.486                       | 103.149           | 73.966            | 25.309       |

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen

Tabel 6 viser for det første, at ca. halvdelen af modtagerne af arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge var blevet selvforsørgende 2 år efter. Men den viser også, at kun 28% af kontanthjælpsmodtagerne og 37% af dem i revalidering var blevet selvforsørgende (vi har i øvrigt gennemført tilsvarende analyser i afsnittet om det rummelige arbejdsmarked).

33% af kontanthjælpsmodtagerne var også på kontanthjælp 3½ år efter, mens 14% af modtagerne af arbejdsløshedsdagpenge også var på dagpenge og 15% i revalidering 3½ år efter.

Vi kan også se, at 18% af dem, der modtog arbejdsløshedsdagpenge i 2002, havde trukket sig tilbage på efterløn 3½ år efter i 2005.

I det følgende vil vi gennemføre de samme analyser for aldersgrupperne, etniske grupper samt mænd og kvinder. Vi er interesseret i at undersøge, om der er forskelle på, hvilke grupper der klarer sig bedst i vores ydelsessystem. Vi lægger derfor vægt på

den procentdel, der er blevet selvforsørgende, dvs. er i ordinær beskæftigelse eller er under en SU-berettiget uddannelse.

Der er tilsyneladende visse forskelle på mænd og kvinder, aldersgrupper og etnisk baggrund, når det drejer sig om at blive selvforsørgende. Det viser tabel 7. Den etniske baggrund omfatter både efterkommere og indvandrere fra forskellige typer lande. Den vigtigste forskel på efterkommere og indvandrere er, at efterkommerne er født i Danmark, mens indvandrere er født i et andet land.

Mænd bliver oftere selvforsørgende end kvinder, og det gælder alle ydelsesarter. Selv om forskellen mellem mænd og kvinder ikke er stor, så er den helt systematisk.

Når det gælder alderen, er der også en klar systematik i resultaterne. Jo yngre modtagerne er, des større procentdel er blevet selvforsørgende 3½ år efter. Dette mønster gælder for alle ydelsestyperne, bortset fra revalidering. Blandt deltagere i revalidering opnår ca. 40% selvforsørgelse, uanset deres alder.

**Tabel 7: Procentdel af modtagere af forsørgelsesydelse i uge 9 i 2002, som 3½ år senere er blevet selvforsørgende. Status uge 24 i 2005**

| Ydelsessituation<br>i uge 24, 2005 | Modtog ydelse i uge 9, 2002: |                   |                   |              |
|------------------------------------|------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|
|                                    | Abejdsløsheds-<br>dagpenge   | Sygedag-<br>penge | Kontant-<br>hjælp | Revalidering |
| Køn:                               |                              |                   |                   |              |
| Mænd                               | 54                           | 58                | 29                | 44           |
| Kvinder                            | 44                           | 50                | 23                | 40           |
| Alder i 2005:                      |                              |                   |                   |              |
| 18-24 år                           | 71                           | 75                | 46                | 41           |
| 25-34 år                           | 63                           | 60                | 31                | 41           |
| 35-49 år                           | 62                           | 59                | 22                | 43           |
| 50-59 år                           | 49                           | 53                | 17                | 39           |
| Etnisk baggrund:                   |                              |                   |                   |              |
| Danskere                           | 50                           | 55                | 28                | 44           |
| Fra mere udviklede lande*          | 45                           | 46                | 22                | 36           |
| Fra mindre udviklede lande**       | 45                           | 39                | 23                | 29           |

\* Mere udviklede lande er: EU-lande plus Norge, Island, Schweiz, USA, Canada, Australien og New Zealand

\*\* Mindre udviklede lande er alle andre lande

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen

Når det gælder arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge, er der imidlertid kun minimal forskel på selvforsørgelsesprocenten mellem de 25-34 årige og de 35-49 årige. Det er helt klart yderpunkterne, der viser de store forskelle. Meget få af de ældre bliver selvforsørgende, uanset hvilken ydelse de modtager.

Den etniske baggrund spiller tilsyneladende også en vis rolle, når det gælder om at blive selvforsørgende. Hovedtendensen er, at flere danskere end ikke-danskere bliver selvforsørgende. Derimod er forskellene mellem personer fra mere og mindre udviklede lande ret små, bortset fra revalidering, hvor personer fra mere udviklede lande oftere bliver selvforsørgende, end personer fra mindre udviklede lande.

## Opsummering

De sociale ydelser har ændret sig meget siden 1960. I 1960 var det førtidspension eller invalidepension, som det hed dengang, som tegnede sig for største delen af de sociale ydelsesmodtager, når man ser bort fra folkepension. Dengang modtog kun knap 7% af den 18-66 årige befolkning en social ydelse (omregnet til helårspersoner). I 1970 steg procentdelen til 10%, i 1980 var den steget til 18% og i 1990 var den oppe på 25% og der har den nogenlunde holdt sig siden – dog med visse konjunkturbevægelser i 1990'erne.

En vigtig forklaring på denne udvikling er især, at der er kommet nye ydelser til i perioden siden 1960, fx efterløn og aktivering. Desuden er der kommet mange flere mennesker på arbejdsmarkedet, som er berettiget til dagpenge ved arbejdsløshed og sygdom.

I 2005 var der ca. 1.440.000 modtagere af sociale forsørgelsesydelse i alderen 18-66 år og det svarer til 845.000 helårsmottagere. Det svarer til at 41% af befolkningen i alderen 18-66 år modtog mindst én social ydelse i 2005. Målt i helårspersoner svarer det til 24,2%.

Der er en række etniske forskelle i ydelsesmønstret. 53% af indvanderne modtog i løbet af 2004 en eller anden form for overførselsindkomst, mens det kun var tilfældet for 42% af efterkommerne af indvandrere og 40,6% af personer med dansk oprindelse. Indvanderne ligger især højt, når det drejer sig om kontanthjælp og aktivering/revalidering, mens de ligger lavt når det drejer sig om sygedagpenge og barseldagpenge. Efterkommerne adskiller sig fra danskere ved at flere modtager kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge, men til gengæld modtager de sjældent efterløn og førtidspension. Gennemgående kan man sige, at ydelsesmønstret for de forskellige etniske grupper i høj grad afspejler deres forskellige forhold på arbejdsmarkedet.

Vi kan konstatere, at det samlede antal af ydelsesmodtagere har været svagt stigende de senere år, når vi måler det i antal helårsmottagere. Men de seneste år har det været faldende igen på grund af de bedre økonomiske konjunkturer og den faldende arbejdsløshed. Det smitter tilsyneladende af på modtagerne af en række af de øvrige ydelser, som også er faldet i antal. Men sygedagpenge og barseldagpenge er dog fortsat stigende.

Hvordan går det modtagerne af sociale ydelser? Det viser sig, at ca. halvdelen af modtagerne af sygedagpenge og arbejdsløshedsdagpenge er blevet selvforsørgende (dvs. i beskæftigelse eller under uddannelse) ca. 3½ år efter. Blandt modtagerne af kontanthjælp er kun 25% blevet selvforsørgende efter 3½ år, og 33% er stadig på kontanthjælp. Det er gået lidt bedre for folk i revalidering, hvor 37% er blevet selvforsørgende.

Endelig har vi konstateret, at der er forskelle mellem mænd og kvinder, mellem aldersgrupper og etniske grupper, når det gælder selvforsørgelse. Mænd bliver oftere selvforsørgende end kvinder. Unge bliver oftere selvforsørgende end ældre. Danskere bliver oftere selvforsørgende end personer med anden etnisk baggrund, især med baggrund i de såkaldt mindre udviklede lande/de ikke-vestlige lande.

# Den økonomiske ulighed

*Af Finn Kenneth Hansen*

### Ulighedsdebatten

Det er lidt over et år siden, at vi oplevede den mest omfattende og heftige debat om den økonomiske ulighed i det danske samfund i nyere tid. Blandt andet foranlediget af den nuværende socialminister Eva Kjær Hansens synspunkter på ulighed og lighed i samfundet.

En debat der vel ikke har været så omfattende, siden den tidligere socialminister Bent Hansen i 1969 skrev debatbogen "Velstand uden velfærd". (dengang var Bent Hansen journalist). På baggrund af en foregående periode med stærk vækst i det danske samfund, stillede Bent Hansen spørgsmålet: Har denne vækst ført til mindre ulighed i samfundet? Svaret var nej. Der var sket en øget velstand, men ingen velfærd forstået på den måde at forskellen mellem rige og fattige var blevet mindre. Selv om adgangen til data var sparsom, lykkedes det Bent Hansen på baggrund af en beskrivelse af såvel de rige som de dårligst stillede, at give et overbevisende billede af et velstandsamfund med store uligheder.

I tiåret efter blev der fra politisk side sat fokus på fordelingspolitikken, og Danmark oplevede i 70'erne den største udligning i indkomsterne i nyere tid.

I det følgende vil vi belyse udviklingen i indkomstfordelingen og derved bidrage til en belysning af den økonomiske ulighed med fokus på perioden 1990 til 2004. Indkomstoplysningerne fra 2004 er de senest foreliggende, fordi klargøringen af disse oplysninger tager tid og derfor offentliggøres med en vis forsinkelse.

De enkelte familiers økonomiske muligheder er ikke alene afhængig af den løbende indkomst, men også påvirket af formueforholdene. For at vurdere den økonomiske ulighed i samfundet kan det derfor være vigtigt at se både på fordelingen af indkomster og formuer. Formuerne er mere ulige fordelt end indkomsterne. På grund af vanskelighederne med at opgøre de personlige formuer og deres fordeling, er man imidlertid ofte henvist til alene at se på de personlige indkomster og deres fordeling.

## Uligheden i de disponible indkomster

Ser vi på de disponible indkomster (de samlede indkomster minus skat) viser det sig, at der igennem 90'erne er sket en udvikling i retning af større ulighed.

Finansministeriet foretager jævnligt en belysning og analyse af udviklingen i indkomstfordelingen, senest i publikationen *Fordeling og incitament*, 2004. Det samme gør Arbejderbevægelsen Erhvervsråd senest i deres publikation *"Fordeling og levevilkår, 2006"*.

I lighed med de tidligere år er den følgende belysning af indkomstfordelingen baseret på Danmarks Statistiks familie- og personstatistik omfattende hele befolkningen. Der ses udelukkende på familieindkomster, dvs. de samlede indkomster som tilfalder familien, både i form af løn og indkomst fra selvstændig virksomhed, kapitalindkomster og samtlige offentlige indkomstoverførsler, fx både dagpenge, boligydelse og børnefamilieydelse.

Fordelingen af de disponible indkomster udtrykker fordelingen af de indkomster familierne har tilbage efter at have betalt skat.

Fordelingen af indkomsterne er i Social årsrapport normalt belyst ved at inddele familierne efter stigende indkomst i ti lige store dele (deciler) og baseret på Danmarks Statistiks opgørelser. Fra i år 2006 opgør Danmarks Statistik ikke indkomstfordelingen i deciler (ti lige store dele), men i fem lige store dele (kvintiler).

Derfor adskiller opgørelsen sig i denne udgave fra andre år ved at vise udviklingen for kvintilgrupper. Der ses på, hvor stor en andel de enkelte grupper har af den samlede indkomst. Har hver gruppe 20% af indkomstmassen, vil der være tale om en ligelig fordeling af indkomsterne. Enhver afvigelse fra denne lige indkomstfordeling kan udtrykkes ved en maksimal udjævningsprocent, som angiver, hvor stor en del af indkomsterne, der skal omfordes for at opnå en ligelig indkomstfordeling.

**Tabel 1: Fordelingen af de disponible indkomster blandt familier. 1990-2004**

|                       | 1990  | 1994  | 1998  | 2002  | 2004  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. kvartil -20%       | 6.1   | 6.0   | 6.3   | 6.2   | 5.8   |
| 2. kvartil -20%       | 12.7  | 12.3  | 11.9  | 11.9  | 11.5  |
| 3. kvartil -20%       | 17.4  | 17.0  | 16.7  | 16.7  | 16.5  |
| 4. kvartil -20%       | 25.5  | 25.1  | 25.0  | 24.9  | 24.9  |
| 5. kvartil -20%       | 38.3  | 39.3  | 40.3  | 40.2  | 41.3  |
| I alt                 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Max udjævningsprocent | 23.8  | 24.7  | 25.2  | 25.2  | 26.2  |

Kilde: Statistiks tiårsoversigt

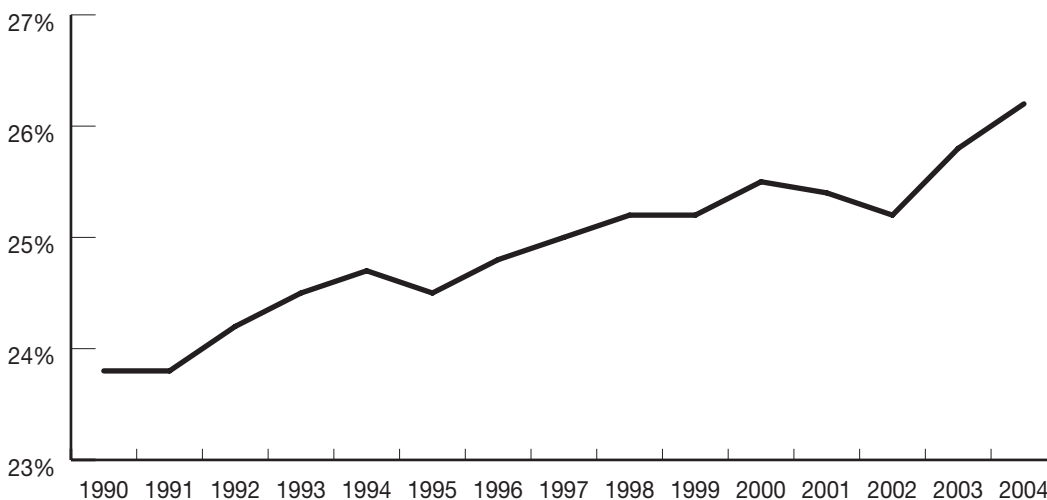
Hvad angår fordelingen af de disponible indkomster, viser der sig en klar tendens perioden igennem. Som det fremgår, er indkomstmassen steget for de 20% med de højeste indkomster frem til 2004. For de 20% med de laveste indkomster er indkomstmassen stort set konstant, men andelen er faldet fra 1998 til 2004. Indkomstmassen har været faldende for de lavere og mellemste indkomster.

## Udviklingen i uligheden

Hvad angår fordelingen af de disponible indkomster, viser der sig en klar tendens perioden igennem med en stigende ulighed. Uligheden er udtrykt ved det mål, som benævnes den maksimale udjævningsprocent. Dette mål udtrykker, hvor stor en del af indkomsterne der skal flyttes fra de rige til de fattige, hvis der skal være en lige indkomstfordeling.

Den maksimale udjævningsprocent er, som det fremgår af figur 1, i perioden fra 1990 til 2004 steget fra 23,8% til 26,2%. Der er tale om en mindre stigning år for år, som over perioden er udtryk for en kraftig stigning.

Figur. Udviklingen i den maksimale udjævningsprocent for alle familier. 1990-2004



Fordelingen af de disponible indkomster er blevet mere ulige, både blandt enlige og par igennem 90'erne og fortsat frem til 2004. Både blandt par og enlige er uligheden klart større i 2004 end i 1990.

Tabel 2: Den maksimale udjævningsprocent blandt par og enlige. 1990-2004.

|        | 1990 | 1994 | 1998 | 2002 | 2004 |
|--------|------|------|------|------|------|
| Par    | 14.0 | 14.4 | 15.4 | 15.4 | 16.2 |
| Enlige | 15.8 | 16.0 | 16.7 | 17.1 | 18.0 |

Kilde: Statistiks tiårsoversigt

## Fordelingen blandt de 25-59 årige

I ovenstående belysning er der set på udviklingen omfattende hele befolkningen over 18 år og enheden er familieindkomster. Både Finansministeriet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd ser også på indkomstfordelingen for alene de erhvervsaktive aldersgrupper dvs. de 25-59 årige. Begge er baseret på et udsnit af befolkningen og baseret på familieindkomster, men omregnet på den måde, at det er personer, der er enheden.

Også når man betragter den disponibel indkomstfordeling for de 25-59 årige, ser vi samme udvikling i uligheden af de disponible indkomster. Der er tale om en stigende ulighed de sidste 10-15 år. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har for at illustrere udviklingsbillede set på indkomstudviklingen for de forskellige indkomstgrupper (decilgrupper).

For perioden 1995 til 2003 har de laveste 10% oplevet et gennemsnitligt årligt fald i den reale disponible indkomst på 0,1%, mens de 10% med de højeste indkomster har oplevet en årlig realvækst på 2,7%. Målt i 2003-priser svarer det til, at den laveste indkomstgruppe har 300 kr. mindre til forbrug end de havde i 1995. I den modsatte ende af indkomstfordelingen har de 10% med de højeste indkomster, fået 64.400 kr. mere til forbrug end gruppen havde i 1995.

Som det fremgår, er der en generel sammenhæng mellem indkomstniveau og indkomstudvikling. Jo højere indkomstgruppe man betragter, jo højere gennemsnitlig årlig realvækst. Og jo højere indkomstgruppe, jo større er stigningen i den disponible indkomst målt i 2003-priser.

At den indkomstmæssige ulighed er blevet større kan alternativt illustreres ved, at de 10% med de højeste indkomster i 1995 havde en disponibel indkomst som var 3,8 gange større end indkomsten for de 10% med de laveste indkomster. Dette forhold er i 2003 steget til 4,7 gange større.

**Tabel 3: Udvikling i den disponible indkomst for forskellige indkomstgrupper i aldersgruppen 25-59 år. 1995-2003.**

|                 | Gennemsnitlig stigning i procent | Årlig realvækst i 1.000 kr (2003-priser) |
|-----------------|----------------------------------|--|
| 1. decilgruppe  | -0.1                             | -0.3                                     |
| 2. decilgruppe  | 0.8                              | 6.9                                      |
| 3. decilgruppe  | 1.1                              | 11.2                                     |
| 4. decilgruppe  | 1.3                              | 14.6                                     |
| 5. decilgruppe  | 1.5                              | 17.5                                     |
| 6. decilgruppe  | 1.6                              | 20.3                                     |
| 7. decilgruppe  | 1.7                              | 23.7                                     |
| 8. decilgruppe  | 1.8                              | 28.4                                     |
| 9. decilgruppe  | 2.0                              | 34.7                                     |
| 10. decilgruppe | 2.7                              | 64.4                                     |
| Alle            | 1.7                              | 22.1                                     |

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2006

Indkomstgrupperne er sammensat på en anden måde når man ser på indkomstfordelingen alene for de 25-59 årige, end når man ser på hele befolkningen. De personer som udgør fx dem med de 10% laveste indkomster er, når vi ser på hele befolkningen, typisk studerende og pensionister og meget få på kontanthjælp. Når vi ser alene på de 25-59 årige er de 10% med de laveste indkomster, typisk personer, der modtager indkomstoverførsler i form af kontanthjælp, dagpenge og førtidspension. Som analysen viser, er det især disse grupper som har haft en lavere indkomstudvikling.



## Den stigende økonomiske ulighed – et historisk brud

Da Bent Hansen sidst i 60'erne udkom med sin debatbog, var uligheden i de disponible indkomster – udtrykt ved den maximale udjævningsprocent omkring 27%. Det Økonomiske Råd behandlede i en af dens første rapporter den økonomiske ulighed i Danmark. Rapporten Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over den offentlige sektor belyste indkomstfordelingen på grundlag af folks disponible indkomster altså indkomsterne efter skat.

Undersøgelsen belyste selvstændigt perioden fra 1955 til 1967, og opgjorde uligheden udtryk ved det mål – som benævnes den maximale udjævningsprocent. For den undersøgte periode var der tale om en udvikling med en mindre ulighed, idet den maksimale udjævningsprocent faldt fra 27,9% i 1955 til 26,7% i 1965.

1960'erne var i det hele taget karakteriseret ved et fald i uligheden, som fortsatte med øget styrke i 70'erne. I 80'erne skete der ikke de store ændringer i indkomstuligheden – den holdt sig stort set på samme niveau.

De seneste 15 år har vi derimod oplevet en stigende ulighed, når vi betragter folks disponible indkomster. Der er tale et brud med de foregående år, hvor den indkomstmæssige ulighed stort set har været faldende eller konstant.

Det fremgår her, at uligheden i de disponible indkomster er steget fra 23,8% i 1990 til 26,2% i 2004. De seneste 5 år er uligheden for perioden fra 1999 til 2004 steget fra 25,2% til 26,2%.

**Tabel 4: Udviklingen i uligheden i den disponible indkomst 1965, 1990, 1999, og 2004.**

| Opdelt efter stigende indkomst | 1965  | 1990  | 1999  | 2004  |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| 1. kvintil – 20%               | 5.2   | 6.1   | 6.2   | 5.8   |
| 2. kvintil – 20%               | 10.9  | 12.7  | 11.91 | 1.5   |
| 3. kvintil – 20%               | 17.2  | 17.4  | 16.7  | 16.5  |
| 4. kvintil – 20%               | 24.3  | 25.5  | 24.9  | 24.9  |
| 5. kvintil – 20%               | 42.4  | 38.3  | 40.3  | 41.3  |
| I alt                          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Max. udjævnings%               | 26.7  | 23.8  | 25.2  | 26.2  |

Kilde: Det Økonomiske Råd, (1967): Den Personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser og Danmarks statistik, Statistisk tiårsoversigt 2006

*Der er i tilbageblik tale om en historisk udvikling, ikke blot fordi der er tale om en stigning i uligheden, men der er tale om en stigning, som bringer uligheden i de opgjorte disponible indkomster på niveau med uligheden i 60'erne.*

Den omfordelingspolitik der har kendetegnet det danske velfærdssamfund, og som har bidraget til, at uligheden støt og roligt blev mindre i samfundet, er i de seneste 15 ændret så meget, at der – trods en fortsat omfordeling – er tale om en påvirkning, som har betydet en forøgelse uligheden i folks disponible indkomster.

## **Formuen – ændringerne på boligmarkedet**

Som omtalt afspejles den økonomiske ulighed ikke alene i folks disponible indkomster. Også den enkeltes formue er en væsentlig økonomisk ressource. Et forhold der understreges af den indbydes sammenhæng. Den del af ens indkomst som ikke forbruges i en periode – opsparingen – forøger formuen, og omvendt optræder formueafkast i form af renter og udbytter som indkomst.. Derudover er formuen afgørende for ens kreditværdighed. Det er lettere at låne penge, når man har formue. Endelig påvirker kraftige prisændringer formueværdien. Det gælder fx fast ejendom, som i perioder med kraftige prisstigninger giver kapitalgevinster og i modsatte perioder giver kapitaltab.

En væsentlig del af familiernes formuer er placeret i boligen, og ikke mindst ændringerne på boligmarkedet har medført fordelingsmæssige konsekvenser, som understøtter stigningen i indkomstuligheden, og dermed forøger uligheden i folks forbrugsmuligheder.

Familiernes placering på boligmarkedet afspejler i sig selv de økonomiske uligheder i samfundet. Den store del af dem der er ejere af deres bolig, tilhører de indkomstmæssigt bedst stillede, mens lejerne fx – især i de almennyttige boliger – for en stor del er familier med lave indkomster og typisk modtagere af indkomstoverførsler. Siden 1970'erne er den sociale opdeling på boligmarkedet blevet yderligere cementeret.

Boligen er et væsentligt forbrugsgode og spiller en central rolle for den enkeltes velfærd. Det er en af begrundelserne for, at der via det offentlige foregår en subsidiering og regulering af boligforbruget. Beskatning af og tilskud til boligforbruget har bl.a. en væsentlig betydning for boligudgifterne, og dermed for hvor stor en del af indkomsten den enkelte har tilbage til det øvrige forbrug.

## **Skattepolitikken øger uligheden**

Disse tilskud og skatter har en helt forskellig virkning for forskellige dele af boligmarkedet og for de enkelte familier. I Det økonomiske Råds analyse af de samlede fordelingsvirkninger af den førte bolig- og skattepolitik lød konklusionen; "De økonomiske gevinster for den enkelte, som følge af den førte boligpolitik, er fordelt på befolkningen på en måde, så det meget vanskeligt kan siges at harmonere med velfærdsstaten lighedsprincipper." Altså bolig- og skattepolitikken udjævner ikke forbrugsmulighederne, men forøger dem snarere. Det var i 2001 før regeringen indførte skattestop og før lovændringerne i lånevilkårene for realkredit i 2003.

Subsidieringen af ejerboligen skyldes, at satsen for ejendomsværdiskatten er lavere end skatten for anden kapitalindkomst. Indførelsen af skattestoppet indebærer bl.a. at der nu er lagt et loft over ejendomsværdiskatten. Det har betydet, at de kraftige stigninger i ejendomsvurderingerne/boligpriserne har givet boligejerne store skattelettelser, men med stor variation i hvilke grupper, der oplever de største lettelser i ejendomsværdibeskatningen.

Beregningerne foretaget af Arbejderbevægelses Erhvervsråd viser, at knap 60% af lettelsen i ejendomsværdibeskatningen i 2004 går til hovedstadsregionen. Den skæve regionale profil skyldes de markante stigninger i boligpriserne i hovedstadsregionen i de senere år samt det generelt høje niveau for boligpriserne i området.

Udover den skæve regionale profil i skattelettelsen har lettelse i ejendomsværdiskatten også bidraget til at øge den indkomstmæssige ulighed i samfundet. De rigeste har fået mest glæde af lettelsen i ejendomsværdiskatten. Over en tredjedel af skattelettelsen er gået til de 10 procent af familierne, der har de højeste indkomster, mens de 10 procent med de laveste indkomster har fået omkring 2 procent af skattelettelsen.

## **Stigende boligpriser har givet betydelige kapitalgevinster til boligejerne**

Siden 1993 har priserne på ejerboligerne været stigende. Det skyldes mange forskellige faktorer. Forhold som familiernes generelle positive realindkomstudvikling, og den lave rente har øget efterspørgselen efter ejerboliger. Prisstigningerne er blevet yderligere forstærket af regeringens skattestop og indførelsen af muligheden for afdragsfrie lån. De mange faktorer har bevirket at kontantpriserne på ejerboliger er steget væsentlig hurtigere end forbrugerpriserne og har betydet at fx familier som har købt ejerboliger i denne periode har oplevet betydelige kapitalgevinster.

Prisstigningerne på ejerboliger har betydet, at boligformuerne er vokset betydeligt, og da ganske mange boligejere har realiseret gevinsterne, har det været grundlag for et stigende forbrug. Kapitalgevinsterne er ikke ligeligt fordelt på boligejerne. De enkelte familiers kapitalgevinster afhænger af hvornår de har købt deres bolig samt de konkrete stigninger i boligpriserne, som geografisk er meget forskellige, med de største stigninger i det storkøbenhavnske område.

Generelt har prisstigningerne på ejerboligerne forøget ulighederne i forbrugsmulighederne mellem boligejerne, og helt klart mellem boligejere og lejere af deres bolig.

Den omfordeling af forbrugsmuligheder, der foregår via bolig- og kapitalmarkedet, er mange gange større end den der foregår via ændringer i det offentlige sektors udgifts- og skattepolitik fx i de årlige finanslovsforhandlinger. Der bliver flyttet flere indkomster mellem befolkningsgrupperne. I de seneste år har der foregået en omfordeling af indkomsterne over bolig- og kapitalmarkederne, som klart har øget ulighederne i forbrugsmulighederne. En omfordeling som bliver understøttet af den gældende bolig- og skattepolitik.

## **Befolkningens holdninger til den økonomiske ulighed**

I relation til den omfattende debat om den økonomiske ulighed vil vi afslutningsvis se på befolkningens holdninger til den økonomiske ulighed. Hvad mener befolkningen; Er den økonomiske ulighed for stor eller lille? Vi har spurgt befolkningen i 1999 og igen her i 2005 (inden ulighedsdebatten). Spørgsmålet der er stillet lyder: Er du enig eller uenig i følgende påstand; *Der er stadig for store økonomiske uligheder i Danmark.*

Det viser sig, at et stort flertal af befolkningen er helt enig eller nogenlunde enig i, at der er for store økonomiske uligheder i Danmark (61%). Der er lidt over en tredjedel (35%), som er delvist eller helt uenige i, at der er for store økonomiske uligheder. Sådan er meningerne stort set i både 2005 og 1999.

**Tabel 5. Befolkningens holdning til spørgsmålet:  
Der er stadig for store økonomiske uligheder i Danmark. 1999 og 2005**

|                 | 1999 | 2005 |
|-----------------|------|------|
| Helt enig       | 35   | 25   |
| Nogenlunde enig | 24   | 36   |
| Delvis uenig    | 17   | 23   |
| Helt uenig      | 18   | 12   |
| Ved ikke        | 5    | 4    |
| I alt           | 100  | 100  |

Kilde: Holdninger og ønsker til velfærdssamfundet (1999) samt CASAs egen spørgeskemaundersøgelse 2005.

Der er sket forrykkelser i dette billede. Andelen som er henholdsvis helt enige eller helt uenige er mindre i 2005. Andelen som er helt enige er således faldet fra 35% til 25%, mens andelen som er helt uenige i at de økonomiske uligheder er for store er faldet fra 18% til 12%. Modsat er andelen som er nogenlunde enige eller delvist uenige er steget.

Kilder:

Det Økonomiske råd: Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser, 1967

Det Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, for 2001

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Fordeling og levevilkår, 2006

Finansministeriet; Fordeling og incitament, 2004

# Flygtninge på starthjælp – er det en succes?

Af Adam Johansen og Mette Blauenfeldt

*“Jeg mangler alt. Nu har jeg været i Danmark i 4 år, og jeg mangler alt. Jeg har ikke noget ordentligt tøj at tage på. Jeg ved ikke, hvor jeg skal starte. Jeg mangler alt... Da jeg kom til Danmark havde jeg ingen problemer, men lige nu har jeg det ikke godt, hverken fysisk eller psykisk. Jeg snakker med væggene, og så siger børnene: “Hvem snakker du med?” Jeg ved det ikke. I Danmark bruger mange penge på at snakke med en psykolog. Men hvorfor ikke bruge pengene på familien og børnene? Så behøver jeg ikke at snakke med en psykolog.”*

(Mor til 3 børn)

Vi har nu haft den lave introduktionsydelse/starthjælp (vil fremefter kun blive benævnt starthjælp) som forsørgelsesgrundlag til nyankomne flygtninge i Danmark i over 4 år. På trods af, at indførelsen af den lave ydelse betød starten på et socialt eksperiment med meget lave forsørgerydelser til visse familier, er det endnu ikke fra officielt hold undersøgt, hvilke konsekvenser en sådan lav forsørgerydelse har.

I tråd med argumentationen for starthjælp – nemlig at den skulle virke som et økonomisk incitament til at få nyankomne flygtninge og indvandrere hurtigt i arbejde – er det kun beskæftigelseffekt regeringen har undersøgt. I april 2005 udråbte integrationsminister Rikke Hvilshøj starthjælpen til en succes på baggrund af Beskæftigelses- og Integrationsministeriets fælles rapport om starthjælpens betydning for beskæftigelsen. (NOTE: ”Afrapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkningen af introduktionsydelsen på starthjælpsniveau / starthjælpen) I den kan man se, at 36% af de nyankomne flygtninge har forladt ydelsen igen efter 8 kvartaler mod tilsvarende 27% fra kontanthjælpen. (NOTE: Afrapportering.....side 5) Men tallene kan ikke fortælle, om der er flere starthjælpsmodtagere, der er kommet i beskæftigelse, den kan blot fortælle, at de har forladt ydelsen. Starthjælpen er så lav, at den typisk vil ophøre for begge voksne i et ægtepar, hvis blot den ene af dem kommer i arbejde. Så den i forvejen beskedne forskel på 9 procentpoint er nok i virkeligheden mindre ift. antal personer, der har fået et job.

Men de fleste nyankomne flygtninge – mellem 60 til 75% – vil fortsat modtage starthjælp i kortere eller længere tid. Og hvad betyder den lave ydelse for dem og deres fa-

milier? Hvordan lever de på så lav en forsørgerydelse, og hvilke konsekvenser har det for deres – og ikke mindst deres børns – levevilkår og deres mulighed for senere selvforsørgelse?

Det var spørgsmål som disse vi ønskede belyst ved en større undersøgelse af starthjælpen, der skulle fokusere mere bredt end udelukkende på beskæftigelseseffekten. Vi har gennem længere tid forsøgt at få midler til en sådan undersøgelse. I foråret 2006 lykkedes det og den undersøgelse vi præsenterer i denne artikel, er gennemført fra april til og med juni og offentligtgjort medio september 2006. Formålet har været at gennemføre en grundig undersøgelse af starthjælpens økonomiske og levekårmæssige konsekvenser for modtagerne. Desuden har vi undersøgt, om starthjælpen er et incitament til selvforsørgelse, sådan som det har været lovens intention. Undersøgelse fokuserer derfor på, hvordan de familier, som fortsat forsørges af starthjælp, klarer sig økonomisk, og hvilke afsavn de er udsat for. Der ses også på, hvordan den lave ydelse og afsavnene påvirker dem personligt og socialt.

Undersøgelsen er finansieret af private midler fra: CASA, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, 3F, Dansk Sygeplejeråd, Den Sociale Højskole København, FOA, Susi og Peter Robinsohns Fond, Inger Kunst-Hansens Fond og LVU.

### Undersøgelsens design

Undersøgelsen er gennemført ved en kombination af 4 typer data/delundersøgelser:

- *Enkeltogsundersøgelse*: en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse af ca. 140 tilfældigt udvalgte familiers økonomiske situation. Formålet var at opnå et grundigt kendskab til familiernes økonomiske situation, sådan som den er oplyst for kommunernes medarbejdere. Familierne blev udvalgt i de 20 kommuner, som havde modtaget flest nye flygtninge i 2004. Hver kommunes integrationsmedarbejder blev bedt om at udfylde spørgeskemaer med journaloplysninger for maks. 10 familier, og de skulle udvælge sagerne i rækkefølge startende i januar 2004.
- *Sagsbehandlerundersøgelse*: en kvantitativ spørgeskemaundersøgelse blandt integrationsmedarbejdere i de samme kommuner som i enkelt-sagsundersøgelsen. Formålet var at undersøge integrationsmedarbejdernes erfaringer med flygtninge på starthjælp.
- *Personlige interview*: 10 interview med børnefamilier af forskellig sammensætning. Formålet var at opnå et grundigt kendskab til konkrete flygtningefamiliers økonomi og levekår. Der er interviewet 9 familier og derudover et fokusgruppe-interview med 4 forsørgere og en af deres store sønner, samt interview af 2 unge på 14 og 18 år.
- *DREAM-databasen*: Analyser på Beskæftigelsesministeriets database, hvor det er muligt at se, hvor mange personer, der modtager offentlige forsørgelsesydelse.

### Rådighedsbeløb under ”en beskeden levedød”

Starthjælp udbetales efter faste bruttotakster. Der er forskellige takster afhængig af, om man er alene, en del af et par eller har børn. Bruttotaksterne ligger væsentligt under de tilsvarende takster på kontanthjælpsområdet – f.eks. får en enlig 5.638 kr. brut-

to på starthjælp mod 8.749 kr. i kontanthjælp og et par med 3 børn får 11.698 brutto på starthjælp mod 23.250 kr. i kontanthjælp.

På baggrund af de indkomne svar fra kommunerne kunne vi gennemgå ca. 150 familiers månedlige budget. For at forenkle opstilling og senere sammenligninger valgte vi at udregne rådighedsbeløb bestående af brutto taksten fratrukket skat og nettoboligudgifter. Det vil sige, der er medtaget ydelser efter Aktivlovens § 34 samt boligsikring. Vi har lavet oversigt både med og uden børnefamilieydelsen, og vælger her at vise beløbene inkl. børnefamilieydelse da det viser familiens samlede reelle indtægt hver måned.

Som det fremgår af tabellen er der forholdsvis store udsving indenfor hver familietype. Dette skyldes primært stor forskel i de enkeltes boligudgifter.

**Tabel 2.3: Rådighedsbeløb inkl. børnefamilieydelse for forskellige familietyper, der modtager ydelser på starthjælpsniveau**

|                   | Gnsn.<br>rådighedsbeløb<br>pr. måned | Interval for<br>rådighedsbeløb | Antal<br>familier |
|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| Enlige uden børn  | 2.386 kr.                            | 1.339 – 3.874                  | 25                |
| Enlige med 1 barn | 5.720 kr.                            | 4.210 – 6.924                  | 5                 |
| Enlige med 2 børn | 7.475 kr.                            | 5.779 – 8.622                  | 5                 |
| Par uden børn     | 5.098 kr.                            | 4.522 – 5.971                  | 4                 |
| Par med 1 barn    | 7.462 kr.                            | 5.040 – 9.889                  | 8                 |
| Par med 2 børn    | 8.561 kr.                            | 4.039 – 10.738                 | 14                |
| Par med 3 børn    | 9.030 kr.                            | 6.704 – 11.028                 | 11                |
| Par med 4 børn    | 10.458 kr.                           | 9.776 – 11.607                 | 4                 |

## Starthjælpsbudgetterne i sammenligning med andre budgetter

I Danmark har vi ikke en officiel fattigdomsgrænse. Det nærmeste, man kommer en sådan grænse, er de rådighedsbeløb, skyldnere skal have til at dække løbende udgifter i forbindelse med inddrivelse af gæld til det offentlige\* samt kontanthjælpen. Dette rådighedsbeløb ved gældsinddrivelse tager sit afsæt i Forbrugerstyrelsens standardbudget, som angiver hvad det koster i Danmark at have et rimeligt, almindeligt forbrug. Et forbrug, som forudsætter en vis ernæring og sund levevis og dækker alle væsentlige forbrugsområder, bortset fra boligudgiften. Forbruget er opgjort ud fra en betragtning om at tildele familier, hvad man har kaldt et rimeligt, almindeligt forbrug.

Bekendtgørelsens grænsebeløb er beskrevet, som det minimum man skal have til rådighed hver måned for at kunne opretholde en beskeden levestandard. Rådighedsbeløbene er betydeligt lavere end rådighedsbeløbene i standardbudgettet og vi er ikke bekendt med, hvilke nærmere vurderinger og prioriteringer af skyldneres faktiske udgifter, der måtte ligge til grund herfor.

I den følgende tabel 2.6 er der foretaget en sammenligning imellem standardbudgettet, rådighedsbeløb ved gældsinddrivelse og de gennemsnitlige rådighedsbeløb, som

\* Bekendtgørelse nr. 995 af 19/10/2005: Bekendtgørelse om inddrivelse af gæld til det offentlige.

fremgår af enkeltsagsundersøgelsen blandt modtagere af ydelser på starthjælpsniveau. Desuden har vi inddraget rådighedsbeløbet for kontanthjælp\*. Sammenligningen kan foretages, fordi rådighedsbeløbet er afgrænset ens i de tre opgørelser, dvs. det er rådighedsbeløb, efter at boligudgifterne er betalt.

**Tabel 2.6: Månedligt rådighedsbeløb. 2005-priser. Kroner pr. måned**

|                        | Enlig uden børn | Enlig med 1 barn | Par uden børn | Par med 2 børn |
|------------------------|-----------------|------------------|---------------|----------------|
| Standardbudget         | 7.261 kr.       | 9.558 kr.        | 15.391 kr.    | 20.899 kr.     |
| Gældsinddrivelsesbeløb | 4.600 kr.       | 6.200 kr.        | 7.800 kr.     | 11.700 kr.     |
| Kontanthjælpsniveau    | 4.626 kr.       | 7.472 kr.        | 9.997 kr.     | 15.670 kr.     |
| Starthjælpsniveau      | 2.386 kr.       | 5.720 kr.        | 5.098 kr.     | 8.561 kr.      |

Tabel 2.6 viser, at de gennemsnitlige rådighedsbeløb for starthjælpsmodtagerne ligger markant lavere end både standardbudgettet, kontanthjælp og rådighedsbeløbet ved gældsinddrivelse.

I den følgende tabel 2.7 er vist, hvor stor forskel, der er på starthjælpsmodtagernes rådighedsbeløb og de tre sammenligningsbeløb. Det er opgjort som den procentdel rådighedsbeløbet for starthjælp udgør af henholdsvis standardbudgettet, kontanthjælp og rådighedsbeløbet ved gældsinddrivelse.

**Tabel 2.7: Rådighedsbeløbet beregnet som procentdel af sammenligningsbeløbene**

|                             | Enlig uden børn | Enlig med 1 barn | Par uden børn | Par med 2 børn |
|-----------------------------|-----------------|------------------|---------------|----------------|
| % af standardbudget         | 32%             | 60%              | 33%           | 41%            |
| % af gældsinddrivelsesbeløb | 52%             | 92%              | 65%           | 73%            |
| % af kontanthjælpsniveau    | 52%             | 77%              | 51%           | 55%            |

Uanset familietype er starthjælpsmodtagernes rådighedsbeløb lavere end rådighedsbeløbene ved gældsinddrivelse, kontanthjælp og standardbudgettet. Ud fra en økonomisk betragtning har flygtningene på starthjælp således et rådighedsbeløb, der ligger langt under et *“rimeligt og almindeligt forbrug”*, og fra en *“beskeden levefod”*.

Undersøgelsen viser ikke, om familierne skaffer sig penge ved at samle flasker, ved at spille eller ved sort arbejde. Familierne sender ikke penge til pårørende i hjemlandet, ifølge undersøgelsen. Flere undrede sig over, at de blev stillet spørgsmålet. Det har de ikke råd til.

Familiernes rådighedsbeløb er især bestemt af boligudgiften, hvor forskelle i boligudgifterne ikke kompenseres fuldt ud af hverken boligsikring eller særlig boligstøtte efter § 34. Disse tilskud til boligudgiften er begrundet med hensynet til børnene. Men en høj boligudgift betyder, at rådighedsbeløbet bliver uforholdsmæssigt mindre.

\* Nettobeløbet for kontanthjælpen er beregnet ud fra et skattemæssigt fradrag på 3.208 kr. pr. måned og en skatteprocent på 39%. Desuden er det forudsat, at der gælder samme gennemsnitlige boligudgifter som for modtagerne af ydelser på starthjælp i denne undersøgelse.



## Afsavn

Flygtninge på starthjælp må undvære en række forskellige forbrugsgoder, fordi økonomien ikke rækker. Det giver en række afsavn. Derudover oplever flygtningene det som belastende, at de altid må tænke over, hvad de køber, og hvad de har råd til. Der er tale om et hverdagsliv, som er præget af deres økonomiske vilkår og en række strategier for at få tingene til at hænge sammen for familien. Forhold som er belastende og sårbare for familien. Det drejer sig både om en følelse af skamfølelse over at have så få penge, det drejer sig om drillerier, fordi børnene går i brugt tøj, og det drejer sig om at bevare et selvværd trods de trange økonomiske vilkår.

I en familie fortæller faderen, at han ofte prøver at finde ting i affaldscontainere, og at det ofte lykkedes at finde ting, som familien ikke ville have råd til. Men det at finde ting i affaldscontainere er også forbundet med en følelse af både vrede og skam.

*“... helt ærligt, nogen gange går vi til affaldssteder og leder efter tingene. For nylig fandt vi en Playstation, som var gået i stykker, i en container... Nu virker den. Netop da jeg samlede den op fra containeren, kom viceværtten og råbte ad mig. Jeg smilede til ham, men indeni brændte jeg... Ja, jeg brændte indeni. Alligevel smilede jeg til ham, og jeg ved ikke, hvad han sagde.”* (Far til 4 børn)

Både det at kunne købe den mad man selv vælger og ønsker for familien, samt bare det at kunne købe nok og ernæringsrigtig mad har vist sig at være et problem for flere familier:

*“Jeg siger, vi spiser ‘hundemad’ nogle gange. Måske siger du, at det er løgn, men det er rigtigt. Det er sandheden... jeg er nødt til at gå rundt og finde fødevarer, der er så billige som muligt. Hvor kan vi finde mad med så få tusinde kroner?”* (Far til 2 børn)

*“Jeg synes, man skal lave god mad. Madpakken til børnene er meget vigtig... Men vi kan ikke lave gode madpakker. Vi køber frugt for at kunne give dem 2 gange om ugen. Frugt, grøntsager og økologiske varer. Det er godt. Det er meget vigtigt, synes jeg. Men vi kan ikke... og fordi de vokser. Min store søn er 14 år... de spiser meget... Hvis de er meget sultne, siger de: “Vi er meget sultne.” og “skaf det, mor.” Men jeg kan ikke skaffe det hele tiden... Vi tænker hver dag på den mad, vi skal have at spise... Vi kan kun tænke på at spise... Vi tænker hver dag på, hvordan det slår til...”* (Mor til 2 børn)

Familierne bruger meget af deres tid med at tænke over, hvordan de kan få pengene til at slå til. Det kræver tid at se på tilbud, og det kræver planlægning med hensyn til indkøb og fx lave mad, der kan strække sig over flere dage.

*“Man skal passe meget på, at man ikke bruger alle pengene i begyndelsen af måneden, for så den 15. er man løbet tør for penge. Det er meget stressende, at man skal spekulere på det hele tiden...”* (Mor til 2 børn)

*“Vi køber stort ind, og så deler vi det i små portioner. Vi spiser ikke ret meget, for det var et problem, hvis vi spiste for meget. Vi køber tøj på tilbud og ser efter tilbud fx i Føtex – det er meget billigt. Og nogen gange brugt i genbrugsbutikker. Der er forskellige genbrugsbutikker.” (Mor til 3 børn)*

## **Værdighed og selvværd**

I andre familier betyder deres økonomiske situation, at venner og bekendte og i nogle tilfælde naboerne er opmærksomme på deres situation og gerne vil hjælpe dem. Det er familierne selvfølgelig meget glade for, men det påvirker deres selvværd, at de ikke kan klare sig selv og forsørge familien uden den hjælp, de modtager fra andre.

*“Det er stadigvæk naboerne og de folk, jeg kender, der kommer med noget brugt tøj til mine børn. Min store dreng er 14 år, og stadig kommer de med sådan noget brugt tøj. Vi bliver kede af, at de skal gå i brugt... Jeg kan ikke lide at tage imod det, men jeg er nødt til det. Hvem kan ikke lide at gå ind i en butik og købe nyt tøj til børnene?” (Mor til 2 børn)*

*“... afghanerne har samlet penge til os. Jeg bliver rigtig ked af det, når de samler penge til os og køber ting til os, fordi vi ikke har råd. Hvorfor skal de hjælpe? Det har noget med kultur at gøre, at stoltheden bliver krænket. I Afghanistan, er det kun folk, der ikke kan noget, man samler penge ind til.” (Mor til 4 børn)*

Mange af familierne beskriver også de sociale konsekvenser af et anderledes forbrug, der er synligt, og det at måtte undvære ting, som andre børn bruger i hverdagen, som en naturlig del af deres sociale liv:

*“De andre børn driller, de siger: “Genbrugstøj, genbrugstøj.” Fordi vi skal gå i genbrugstøj. Han har sagt det til mig 3 gange: “Far, de andre børn driller mig. Genbrugstøj, siger de.” (Far til 3 børn)*

Flygtningefamilier på starthjælp føler deres værdighed krænket. Starthjælpen betyder ikke blot, at de må leve meget sparsomt og hele tiden tænke og spekulere over hver krone, som bliver givet ud. Det er også psykisk belastende. Især i forhold til børnene er det svært, at de ikke kan efterkomme deres ønsker om at have de samme goder som andre danske børn, men det er også svært at tage imod den hjælp, som andre kommer med, fordi det krænker deres opfattelse af at kunne klare sig selv og forsørge sig selv. Selvom familierne er glade for, at andre familiemedlemmer og venner vil hjælpe dem, føler de, at deres stolthed bliver frataget dem. Også fordi de ved, at de ikke kan give tilbage, da de ikke har noget at give af.

Flygtningefamilierne er utilfredse med deres økonomiske situation og kan ikke forstå, hvorfor de ikke kan få lov til at leve som andre mennesker. Det er de åbenlyse urimeligheder, som er forbundet med ydelsen, de er utilfredse med. Fx synes nogle familier, at det er urimeligt, at de skal leve med en så lav ydelse, når andre i samme situation får kontanthjælp. Andre synes, det er urimeligt, at man skal have så lav ydelse, når man er syg, og udgifterne til medicin og behandling er så store. Andre igen synes, at det er urimeligt, at man skal have en så lav ydelse, når man som nyttilkomne er i den situation, at man ikke kan få arbejde fx på grund af sprogvanskeligheder og derfor ik-

ke lige med det samme kan forsørge sig selv. De finder det således urimeligt, at der gives så lav ydelse de første tre år.

## Selvforsørgelse

Et erklæret formål med ydelser på starthjælpsniveau og alle andre midlertidige ydelser (fx dagpenge) er, at modtagerne så hurtigt som muligt skal blive selvforsørgende. Ligesom den i indledningen nævnte ministerielle undersøgelse af beskæftigelseseffekten har vi også i denne rapport analyseret de nyeste tal fra Arbejdsdirektoratets DREAM-database. De viser at 33% af de ikke-danske modtagere af starthjælp var blevet selvforsørgende (dvs. modtog ikke en offentlig ydelse) i løbet af 2½ år, og yderligere 5% var i gang med en SU-berettiget uddannelse. De øvrige var enten udvandret igen eller modtager stadig en offentlig ydelse. Analyserne af DREAM-databasen viser, at selvforsørgelse er en proces, der tager tid.

Der er mange forklaringer på, hvorfor ikke flere af de nyankomne flygtninge er i beskæftigelse.

En væsentlig årsag er, at de har helbredsproblemer. Enkeltsags-undersøgelsen viser, at 54% af familierne har et helbredsproblem – altså mere end halvdelen. I nogle familier er det kun den ene part, der har problemer, men i flere familier har begge de voksne helbredsproblemer.

Der er overvejende tale om psykiske problemer – i ca. 70% af familierne (med helbredsproblemer) er der tale om psykiske problemer. I ca. 20% af familierne optræder psykiske problemer sammen med fysiske problemer. I 40-50% af familierne er der tale om fysiske problemer. I mange af tilfældene rapporteres om PTSD og traumer med depressioner og angst. Desuden er der en del eksempler på fysiske konsekvenser af tortur, som kan være meget langvarige eller kroniske.

I sagsbehandlerundersøgelsen peger sagsbehandlerne på forskellige faktorer, som er vigtige for at opnå selvforsørgelse. Der er dog tydeligvis to faktorer, som spiller en markant større rolle end de øvrige, og som går igen i halvdelen af besvarelserne. Det er henholdsvis modtagernes 'egen motivation', 'arbejdsidentitet' og 'selvværd' i første række, og i anden række 'det danske sprog'. Først på tredjepladsen kommer 'økonomiske incitament', som er nogenlunde på linje med 'uddannelse/kompetencer', 'fysisk/psykisk helbred' og et 'rummeligt arbejdsmarked'.

Sagsbehandlerne svarer peger på en bredspektret indsats. De mener ikke, at økonomiske incitament er afgørende for at få gjort modtagerne selvforsørgende. De skal især have stimuleret eller genopbygget deres selvværd og egen motivation, lære at bruge det danske sprog og desuden have kendskab til det danske arbejdsmarked, men arbejdsmarkedet skal også være "rummeligt", dvs. kunne tage imod disse mennesker.

## En succes?

Vi har med denne undersøgelse vist, at der fortsat nu 4 år efter starthjælpens indførelse er mere end 60% af de nyankomne flygtninge, der ikke er kommet i arbejde og som stadig forsørges af det offentlige. Og at det at blive selvforsørgende ikke kun handler om at have en økonomisk incitament, men at også helbred, sprogkundskaber, kendskab til det danske samfund, motivation, selvværd og arbejdsidentitet har en væsentlig betydning.

Vi har samtidig vist, at det at leve med en meget stram økonomi og deraf følgende afsavn får betydning for den enkeltes selvværd og identitet. Starthjælpsmodtagerne er ikke i besiddelse af det overskud, den styrke og den energi, der skal til for at søge job og kvalificere sig til arbejdsmarkedet. Personer, der føler mindreværd, er dårligere til at søge job.

*“Du tænker ikke på andet. Du har ikke nogen penge, og du kan ikke gå nogen steder hen. Jeg kan ikke leve på starthjælp. Men hvis jeg havde almindelig løn eller almindelig kontanthjælp, kunne jeg bygge mig selv op.” (Far til 1 barn)*

Undersøgelsen viser, at starthjælpen ikke fremmer selvforsørgelse, men istedet får flygtninge til at føle sig som andenrangsborgere. En position der snarere skaber modvilje imod samfundet og fjerner de nyankomne flygtninge fra det arbejdsmarked og den sociale integrationsproces alle – og ikke mindst flygtningene selv – er så opsatte på.

# Hvor mange er på starthjælp?

*Officielt ved vi ikke, hvor mange der er på starthjælp, da Danmarks Statistik ikke offentliggør tal for, hvor mange der modtager starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik.*

*Af Finn Kenneth Hansen*

### **Starthjælp og introduktionsydelse**

Siden 1. juli 2002 er nytilkomne flygtninge blevet forsørgt af henholdsvis starthjælp ifølge Lov om aktiv socialpolitik, og af introduktionsydelse ifølge Integrationsloven. Introduktionsydelsen udbetales de første 3 år af nytilkomne flygtninges og familiesammenførtes (til nytilkomne flygtninge) ophold. Herefter overgår de til starthjælp og beløbssatserne er de samme.

Starthjælp udbetales hovedsagelig til flygtninge og til indvandrere. Starthjælp udbetales, så længe modtageren ikke har opholdt sig lovligt i Danmark de sidste 7 ud af 8 år. Starthjælpen er, afhængig af familiesammensætning, mindst 35% lavere end kontanthjælpen. Starthjælpen er pr. 1.1. 2006 5638 kr. (brutto) for en enlig starthjælpsmodtager, mens en enlig på kontanthjælp til sammenligning modtager 8749 kr. Et andet eksempel er, at et par med 3 børn modtager 11.698 kr. månedlig på starthjælp, medens en tilsvarende familie på kontanthjælp modtager 23.250 kr.

Hvad angår personer på introduktionsydelse har vi viden om antallet og udviklingen i antallet, idet Danmarks Statistik hvert kvartal offentliggør antallet. Det seneste tal er offentliggjort i Nyt fra Danmarks statistik d. 18. september, hvor juni-tallet 2006 for dem som modtager den lave ydelse viser, at 2.300 personer modtager den lave introduktionsydelse. I forhold til juni 2005, hvor der var 3.300 personer på denne ydelse, er der tale om et fald på 1.000 personer.

Derimod ved vi ikke, hvor mange der er på starthjælp efter Lov om Aktiv Socialpolitik. Da loven blev indført i 2002, overvejede man om man skulle registrere antallet af starthjælpsmodtagere i kontanthjælpsstatistikken. Man blev dog enige om ikke at gøre det, dels af administrative grunde og dels fordi man forventede, at der ikke ville komme ret mange på denne ydelse. Derfor kan man ikke af Danmarks Statistiks offentliggjorte tal, se hvor mange der er på starthjælp. De indgår i antallet på kontanthjælp. Og man kan ikke følge udviklingen i antallet.

## **Den manglende viden skaber forvirring**

Det er katastrofalt, at man ikke offentliggør statistik for, hvor mange der er på starthjælp. Det skaber forvirring. Og man kan kun opfordre de ansvarlige ministre Beskæftigelsesministeren og Integrationsminister, at de tager initiativ til at få offentliggjort tallene i forbindelse med kontanthjælpsstatistikken.

At der ikke foreligger tal skaber forvirring. Gode eksempler er blandt andet at selv ministre inden for området ikke er klar over de manglende oplysninger. Socialministeren anklagede således Rådet for Socialt Udsatte for, at de i deres seneste årsrapport havde opgjort tal for besparelserne af de forskellige lovforslag, som har medført forringelser af kontanthjælpen. Rådet havde anvendt de i forbindelse med lovforslagene forventede besparelser. Det kan selvfølgelig diskuteres. Men hovedpointen er, at man ikke kan regne besparelser ud, når der ikke foreligger offentliggjorte tal for udviklingen på området. Et af de store besparelsesområder er netop Starthjælpen, og det er vanskeligt at vurdere effekten af denne ydelse, når man ikke ved, hvor mange der er på ydelsen.

Et andet eksempel er integrationsministeren, som i et indslag i tv om starthjælpen kommenterede på udviklingen i nyligt offentliggjorte tal fra Danmark statistik. Af indslaget kunne man få den opfattelse, at antallet af starthjælpsmodtagere var faldet, fordi folk var kommet i arbejde og regeringens politik med lave ydelser virker. Problemet var bare, at der alene var tale om udviklingen i personer på introduktionsydelsen. Ifølge Danmarks Statistiks tal er antallet faldet med 1000 personer fra 2005 til 2006. Faldet i antal personer på introduktionsydelse skyldes imidlertid ikke alene, at folk er kommet i arbejde, men at et stort antal er flyttet over på starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik og derfor fortsat er på lav ydelse.

Det er nemlig sådan, at personer, som har været på introduktionsydelse i tre år og ikke er kommet i arbejde, kommer på kontanthjælp, og da de ikke opfylder kravene til kontanthjælp (7 ud af 8 år), kommer de på starthjælp. Men hvor mange ved vi ikke ud fra de officielle tal, fordi der ikke foreligger oplysninger om starthjælpen i forhold til Lov om aktiv Socialpolitik.

## **Udvikling i Starthjælp – DREAM-tal**

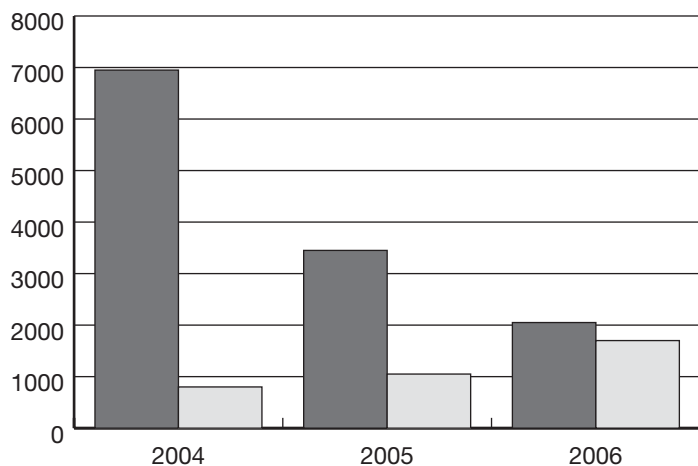
Nu er det sådan, at man selvfølgelig registrerer, hvem der får starthjælp, og derfor foreligger der kilder, som indeholder oplysningerne. Dette er tilfældet i DREAM-databasen, som ikke er offentlig på den måde, at dem der har adgang til disse data, er forpligtet til at offentliggøre dem. Arbejdsdirektoratet som har adgang, offentliggør fx ikke tallene for udviklingen i starthjælp og introduktionsydelse.

DREAM-tallene har forskellige offentlige myndigheder og institutioner mulighed for at køre og lave analyser på, først og fremmest Arbejdsdirektoratet, men også andre der har fået tilgang til DREAM fx CASA. Der er imidlertid ingen, der er forpligtet til at offentliggøre disse tal, og derfor ved offentligheden ikke, hvor mange der er på starthjælp.

Følger man DREAM-tallene kan man se, at der er sket en voldsom stigning i antallet på starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik. Fra juni 2004 til juni 2006 er der sket en

fordobling, nemlig fra 800 personer til 1.688 personer. Fra juni 2005 til juni 2006 er der tale om en stigning fra 1.080 personer til 1.688 personer – altså en stigning på 600 personer – tal opgjort på ugebasis.

Antal modtagere af introduktionsydelse og starthjælp i uge 24, 2004-2006



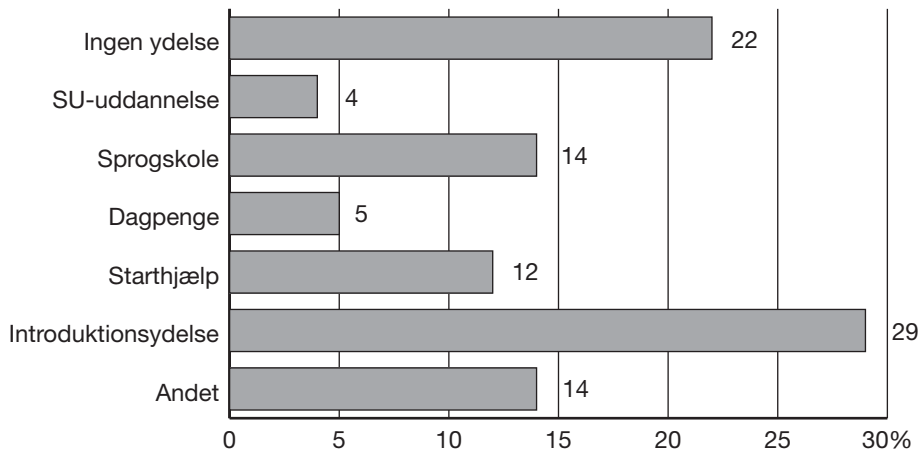
Samtidig kan vi registrere et voldsomt fald i antallet af personer på introduktionsydelse. Det kraftige fald skyldes at de personer, som var på den oprindelige introduktionsydelse fra før juli 2002, alle har forladt integrationsydelsen. Det er baggrunden for det kraftige fald fra 2004 til 2005. Samtidig er faldet udtryk for, at der er kommet færre flygtninge/indvandre til landet. Afgangen fra introduktionsydelsen er således mange gange større end tilgangen til introduktionsydelsen.

Faldet fra 2005 til 2006 skyldes primært et fald i personer, som har modtaget den lave ydelse, men indeholder stadig en lille del, som var på den tidligere høje ydelse. Der er således ikke skelnet mellem om personerne er på den lave ydelse eller på introduktionsydelsen før juli 2002.

### **Hvordan går det flygtninge/indvandre på den lave ydelse?**

Hvad er der så sket med de flygtninge/indvandre, som var på introduktionsydelse i 2005. Er de kommet i arbejde, eller er de kommet over på starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik og fortsat er på den lave ydelse?

Hvor er modtagere af introduktionsydelse i juni 2005 placeret i juni 2006?



Følger man de personer, som i juni 2005 var på introduktionsydelse og ser hvor de er i juni 2006, er 41% fortsat enten på introduktionsydelse (29%) eller starthjælp (12%) – altså på den lave ydelse.

Der er 22%, "som ikke modtager nogen ydelse", hvilket vil sige, at de enten er kommet i beskæftigelse eller ægtefælden er kommet i beskæftigelse (og dermed har mistet ydelsen).

Andelen som "ikke modtager nogen ydelse" og andelen i uddannelse svarer til tidligere opgørelser for selvforsørgelsesgrader. Der er ikke noget der tyder på, at der er en stigning i tilgangen til uddannelse eller arbejdsmarked, når vi ser på bevægelsen fra 2005 til 2006.

Der er 4% som er i uddannelse, og som modtager S.U.

Der er 5% som er på dagpenge, enten A-dagpenge eller sygedagpenge, og der 14% som er i arbejdsmarkedsuddannelse, i form af at de er på sprogskole.

Øvrige 14% er på en anden ydelse fx kontanthjælp eller førtidspension og er i en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning eller fraflyttet landet.

Ser man på flygtninge/indvandre alene ud fra forsørgelsessynsvinklen, altså hvad de har af indkomst at leve af, er det mindst 41% som fortsat er på den lave ydelse – dem som er registeret med introduktionsydelse eller starthjælp. Der vil nemlig også være en stor del af dem, der er i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, som fortsat lever på den lave ydelse i form af starthjælp. Andre er på S:U, som svarer til starthjælp.

Det er stort set kun dem der ikke modtager nogen ydelse, og som er kommet i beskæftigelse, som med sikkerhed har forladt det lave indkomstniveau, som introduktionsydelsen, starthjælpen og SU giver anledning til. At flygtninge/indvandre forlader introduktionsprogrammet og derfor ophører med at modtage introduktionsydelse, betyder ikke, at de ophører med at få den lave starthjælpsydelse. Dem der fortsat er arbejdsløse kommer på starthjælp, og dem som kommer i forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger vil også typisk fortsat modtage starthjælp.



# Beskæftigelse og arbejdsløshed

Af Henning Hansen

I de seneste år har der været en stadig debat om fremtidens forsørgelsessituation, som bl.a. har været en vigtig del af Velfærdskommissionens kommissorium og analysearbejde. Målet er at forøge beskæftigelsen så meget som muligt, fordi det kan bidrage til at forsørge det stigende antal ældre. Ifølge VK-regeringens udspil "Flere i arbejde" fra 2002 forventer man at kunne øge beskæftigelsen med 87.000 personer frem til 2010 - dels gennem en reduktion af ledigheden, dels gennem en udvidelse af arbejdsstyrken. I det følgende skal vi se nærmere på, hvordan det er gået med beskæftigelsen og arbejdsløsheden i de senere år.

## Beskæftigelsen

Som nævnt har regeringen en plan om at øge beskæftigelsen med 87.000 frem til 2010. I første omgang er denne ambition blevet sværere at leve op til, eftersom beskæftigelsen er faldet lige siden, regeringen trådte til. Det sidste år har beskæftigelsen dog været uændret.

Der er flere kilder til statistiske oplysninger om beskæftigelsen. Vi har valgt ATP-statistikken som indikator på beskæftigelsesudviklingen, fordi det er den mest ajourførte statistik. Det betyder, at det kun er lønmodtagere, og at de er omregnet til fuldtidsbeskæftigede. Men trods disse begrænsninger, er oplysningerne velegnede til at belyse udviklingen inden for en kortere tid.

**Tabel 1: Antal beskæftigede lønmodtagere på fuldtidsbasis i forskellige sektorer. 2002-2006. ATP-statistik.**

| (Tusinder)        | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------------|------|------|------|------|------|
| Private sektor    | 1358 | 1333 | 1330 | 1357 | 1393 |
| Statslige sektor  | 160  | 158  | 157  | 157  | 160  |
| Amtslige sektor   | 176  | 176  | 178  | 179  | 180  |
| Kommunale sektor. | 427  | 430  | 432  | 429  | 426  |
| Øvrige.           | 84   | 81   | 83   | 79   | 76   |
| Alle              | 2205 | 2178 | 2180 | 2201 | 2235 |

Kilde: Statistikbanken

Igennem det meste af 1990erne steg beskæftigelsen støt og roligt, men efter 2001 var der en stagnation eller tilbagegang i beskæftigelsen. I de sidste par år har der imidler-

tid atter været en stigning i beskæftigelsen. Fra 2004 til 2006 er den samlede beskæftigelse steget 2,5% – svarende til 55.000 fuldtidsbeskæftigede.

Det er især beskæftigelsen i den private sektor, der har påvirket den samlede beskæftigelse, mens beskæftigelsen i de offentlige sektorer er betydeligt mere stabil. Det skyldes, at den offentlige beskæftigelse er politisk styret, mens beskæftigelsen i den private sektor er mere konjunkturbestemt.

**Tabel 2: Antal beskæftigede lønmodtagere på fuldtidsbasis i forskellige brancher. 2002-2006. ATP-statistik.**

| (Tusinder)                        | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Industri                          | 395  | 381  | 365  | 357  | 357  |
| Bygge og anlæg                    | 142  | 137  | 139  | 147  | 156  |
| Handel og transport               | 492  | 489  | 494  | 500  | 507  |
| Finansiering og forretningservice | 277  | 267  | 273  | 285  | 299  |
| Offentlige og personlige ydelser  | 854  | 861  | 866  | 866  | 870  |
| Andet                             | 45   | 43   | 43   | 46   | 46   |
| Alle                              | 2205 | 2178 | 2180 | 2201 | 2235 |

Kilde: Statistikbanken

Beskæftigelsen i de forskellige brancher viser stort set stigninger alle sammen, bortset fra industribeskæftigelsen, som er faldet med 10% på kun 4 år. Det seneste år har industribeskæftigelsen dog været stabil.

Beskæftigelsen i bygge og anlægsbranchen været meget kraftigt stigende de sidste par år. Det samme har været tilfældet i de brancher der kaldes 'finansiering og forretningservice', som eksempelvis omfatter banker, revisorer og EDB. Man bemærker i øvrigt også, at der har været en lille stigning i beskæftigelsen inden for offentlige og personlige tjenester samt handel og transport.

Man kan konstatere, at beskæftigelsen igen er stigende i Danmark, efter et par år med faldende samlet beskæftigelse. Det er især fremgang i den private sektors beskæftigelse, herunder bygge/anlæg, handel/transport og finansiering/forretningservice. Beskæftigelsen inden for industrien har været stærkt faldende, bortset fra det seneste år. Industriens beskæftigelse tegner sig efterhånden kun for 15% af den samlede beskæftigelse.

## Arbejdsløsheden

Arbejdsløshed er et af de mest benyttede begreber i samfundsdebatten og mediernes, men det er samtidig et meget upræcist begreb. I Social Årsrapport sondrer vi mellem 'registreret arbejdsløshed' og 'uden ordinær beskæftigelse'. 'Registreret arbejdsløshed' er det officielle tal for personer uden arbejde. 'Uden ordinær beskæftigelse' er derimod et sammensat tal, hvor man ud over den registrerede arbejdsløshed også inkluderer alle aktiveringsordninger, uddannelse etc. Personer i disse ordninger er ikke registreret som arbejdsløse, men de mangler ordinær beskæftigelse, og hvis de ikke havde været i aktivering, ville de fleste sandsynligvis være arbejdsløse.

**Tabel 3: Ledighedsprocent. 2002-2006. Registreret ledighed.**

|         | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------|------|------|------|------|------|
| Mænd    | 4,7  | 5,7  | 5,8  | 5,1  | 3,9  |
| Kvinder | 5,8  | 6,7  | 7,0  | 6,5  | 5,5  |
| Alle    | 5,2  | 6,2  | 6,4  | 5,8  | 4,6  |

Kilde: Statistikbanken

Den registrerede arbejdsløshed ligger i slutningen af 2006 på ca. 120.000 fuldtidsledige og det er et relativt lavt niveau.. Det er et beregnet tal, som dækker over nogle, som er ledige kort tid og andre, som er ledige i længere tid. De senere år har ledighedsprocenten ligget på lidt over 6%, men i de seneste par år er det faldet til de nuværende 4,6%. Tabel 3 viser desuden, at arbejdsløsheden blandt kvinder er højere end blandt mænd – i 2006 er den 5,5% for kvinder og 3,9% for mænd.

**Tabel 4: Ledighedsprocent. 2002-2006 i forskellige aldersgrupper. Registreret ledighed.**

|          | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------|------|------|------|------|------|
| 16-24 år | 3,6  | 4,4  | 4,4  | 3,7  | 2,9  |
| 25-29 år | 6,7  | 8,0  | 8,0  | 6,9  | 5,5  |
| 30-39 år | 5,7  | 6,8  | 7,1  | 6,4  | 5,2  |
| 40-49 år | 4,3  | 5,2  | 5,5  | 5,0  | 4,1  |
| 50-66 år | 5,8  | 6,6  | 6,8  | 6,3  | 5,2  |
| Alle     | 5,2  | 6,2  | 6,4  | 5,8  | 4,6  |

Kilde: Statistikbanken

Alderen spiller tilsyneladende en ret lille rolle for, hvor stor arbejdsløsheden er. Man kan dog konstatere, at arbejdsløsheden er meget lav for de 16-24 årige, mens den er relativt høj blandt de 25-29 årige. De 25-29 årige er bl.a. præget af, at mange netop har færdiggjort deres længerevarende uddannelse og søger deres første job. Det skal også nævnes, at arbejdsløsheden er lavere blandt de 60-66 årige end blandt de 55-59 årige, hvilket skyldes, at en del af de arbejdsløshedsramte i alderen 60-66 år er gået på efterløn – frivilligt eller tvungent.

Man kan konstatere, at alle aldersgrupper har haft stigende ledighed fra 2001 til 2003, men fra 2004 til 2005 har ledigheden været faldende igen.

## Uden ordinær beskæftigelse

Ovenfor har vi beskæftiget os med den såkaldte registrerede arbejdsløshed, sådan som den er registreret i Danmarks Statistik. Men ud over de personer, der står registreret som arbejdsløse, er der tillige en række personer, som ikke har ordinær beskæftigelse. Det vil sige, at de enten er i støttet beskæftigelse, under uddannelse, på orlov eller under aktivering. Ifølge Danmarks Statistik var der i 2005 ca. 270.000 personer uden ordinær beskæftigelse. Tallet for "uden ordinær beskæftigelse" svarer til 9,9% af arbejdsstyrken i 2005. Tallet for 2006 vil sandsynligvis blive endnu lavere, fordi beskæftigelsen har været stigende det seneste år.

**Tabel 5: Personer uden ordinær beskæftigelse. 2002 – 2005.**

|                             | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Registreret arbejdsløse     | 144.732 | 170.608 | 176.388 | 157.436 |
| Støttet beskæftigelse       | 52.725  | 55.680  | 64.854  | 67.284  |
| Uddannelsesforanstaltninger | 45.150  | 37.217  | 34.758  | 33.155  |
| Aktivering mv.              | 24.588  | 18.109  | 15.275  | 14.826  |
| I alt                       | 267.195 | 281.614 | 291.274 | 272.701 |
| Procent af arbejdsstyrken   | 9,2%    | 10,2%   | 10,5%   | 9,9%    |

Kilde: Statistiske Efterretninger

Ifølge Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelser findes der desuden ca. 160.000 personer, som er uden for arbejdsstyrken, men som ønsker sig et erhvervs-mæssigt arbejde. Det drejer sig bl.a. om pensionister og efterlønsmodtagere, som mener, de kan bestride et job.

De mange beklagelser over mangel på arbejdskraft, som i denne tid bliver fremsat i medierne, skal ses i et bredere perspektiv. En arbejdsløshedsprocent på 4% er efter mange økonomers mening faretruende for konkurrenceevnen, men det reelle tal for arbejdsløsheden er i virkeligheden dobbelt så stort, idet 9,9% er uden ordinær beskæftigelse. Det betyder, at der er ca. 270.000 personer uden ordinært arbejde, som reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet.

### Indvandrere og flygtninge på arbejdsmarkedet

Det helt store problem på det danske arbejdsmarked i disse år er indvandrerne og efterkommernes beskæftigelsesmæssige problemer. Alle undersøgelser og statistikker fortæller, at disse grupper er meget dårligere stillet end den del af befolkningen, der har dansk baggrund.

**Tabel 6: Ledighedsprocent i etniske grupper. 2002-2006. Registreret ledighed.**

|                                   | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Danskere                          | 4,8  | 5,7  | 5,8  | 5,1  | 4,2  |
| Indvandrere*, vestlige lande      | 6,3  | 7,5  | 7,8  | 6,9  | 5,8  |
| Indvandrere*, ikke-vestlige lande | 13,5 | 15,9 | 17,8 | 16,8 | 15,0 |
| Alle                              | 5,2  | 6,2  | 6,4  | 5,8  | 4,6  |

\* Indvandrere og efterkommere

Kilde: Statistikbanken

I tabel 6 er de etniske grupper opdelt efter oprindelseslande og indvandrer/efterkommer. Forskellen på en indvandrer og en efterkommer er primært, at en efterkommer er født i Danmark af udenlandske forældre, mens en indvandrer er født i udlandet. De vestlige lande består i hovedsagen af Europa, Nordamerika og Australien, mens ikke-vestlige lande er resten af verden.

Tabel 6 viser meget tydeligt, at arbejdsløsheden blandt indvandrere fra ikke-vestlige meget høj. I øjeblikket er den ca. 15%. Indvandrere fra vestlige lande har en ledighedsprocent, der ligger lidt højere end danskerne, men væsentligt lavere end indvandrere fra ikke-vestlige lande.

Indvandreernes arbejdsløshed er et vigtigt og omdiskuteret emne i den offentlige debat, fordi det også handler om integrationen i samfundet. Men det er samtidig vigtigt at nævne, at det kun er en del af billedet, fordi arbejdsløshedsprocenten er opgjort som arbejdsløse i procent af arbejdsstyrken. Men mange personer med en indvandrerbaggrund er slet ikke en del af arbejdsstyrken, dvs. de har ikke arbejde, og de søger heller ikke arbejde. Det er især tilfældet for kvinder med anden etnisk baggrund end dansk.

En anden vigtig faktor er, at der er en del personer med udenlandsk baggrund, der studerer i Danmark og disse personer hører normalt ikke til arbejdsstyrken. På længere sigt har disse personer imidlertid gode muligheder for at opnå ordinær beskæftigelse, enten i Danmark eller i andre lande.

Det er også vigtigt at pointere, at der er meget stor forskel på, hvordan personer fra forskellige lande og verdensdele klarer sig på det danske arbejdsmarked. I den næste tabel 7 vises erhvervsfrekvens og ledighedsprocent for personer fra forskellige verdensdele.

**Tabel 7: Erhvervsfrekvens og ledighedsprocent blandt personer fra forskellige verdensdele. 2005.**

|                          | Erhvervs-<br>frekvens<br>2005* | Ledigheds-<br>procent**<br>2005 | Ledigheds-<br>procent**<br>2006 | Antal<br>personer<br>16-66 år |
|--------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| Dansk baggrund           | 78%                            | 5,1%                            | 4,2%                            | 3.298.563                     |
| 25 EU-lande              | 69%                            | 6,9%                            | 5,9%                            | 74.527                        |
| Europa ekskl. EU-landene | 59%                            | 13,3%                           | 11,7%                           | 99.638                        |
| Nordamerika.             | 56%                            | 6,2%                            | 5,3%                            | 6.637                         |
| Syd- og Mellemamerika.   | 59%                            | 10,0%                           | 9,2%                            | 27.299                        |
| Afrika.                  | 50%                            | 19,7%                           | 17,6%                           | 6.691                         |
| Asien.                   | 52%                            | 16,1%                           | 14,5%                           | 101.568                       |
| Oceanien.                | 58%                            | 5,9%                            | 4,9%                            | 1.492                         |

\* Erhvervsfrekvensen er defineret som antal personer i arbejdsstyrken i procent af antal personer i alderen 16-66 år.

\*\* Ledighedsprocenten er defineret som antal registreret ledige i procent af arbejdsstyrken.

Kilde: Statistikbanken

Tabel 7 viser for det første arbejdsmarkedstilknytningen i form af erhvervsfrekvensen, dvs. hvor mange personer er i arbejdsstyrken i beskæftigelse eller ledighed. Her viser det sig, at 78% af personerne med dansk baggrund er i arbejdsstyrken, mens det kun er tilfældet med 50-60% af personerne fra andre lande (bortset fra de 25 EU-lande). Det laveste tal er blandt personer fra Afrika, hvor kun 50% er i arbejdsstyrken.

Mens erhvervsfrekvensen er nogenlunde ensartet for personer, som kommer fra alle andre lande end EU-lande, så er der til gengæld væsentlige forskelle på ledighedsprocenten. Personer med baggrund i EU-lande, Nordamerika og Oceanien (bl.a. Australien) har kun lidt højere ledighed end personer med dansk baggrund. Derimod har personer med baggrund i andre verdensdele en ledighedsprocent på mere end 10%. Det højeste ledighedsniveau har personer med afrikansk baggrund på næsten 20%, mens personer med asiatisk baggrund har en ledighedsprocent på ca. 15%.

Man kan altså konstatere, at personer med afrikansk og asiatisk baggrund har relativt dårligere arbejdsmarkedstilknytning. De har både lave erhvervsfrekvenser og høje ledighedsprocenter – ca. halvdelen står uden for arbejdsstyrken og 15-20% er arbejdsløse.

Derimod er personer fra EU-landene eller Nordamerika og Oceanien relativt godt stillet på arbejdsmarkedet. De har især lave ledighedsprocenter, men deres erhvervsfrekvenser er relativt lave, hvilket sikkert hænger sammen med, at der er en del studerende fra disse områder.

Når man opdeler personerne på verdensdele, ser man en del forskelle, men verdensdelene dækker i virkeligheden over endnu større forskelle, hvis man opdeler personerne efter tilhørsforhold til konkrete lande. Det er gjort i tabel 8, hvor nogle af de største indvandrerlande i Danmark er repræsenteret.

**Tabel 8: Erhvervsfrekvens og ledighedsprocent blandt personer fra udvalgte lande. 2005.**

|             | Erhvervs-<br>frekvens<br>2005* | Ledigheds-<br>procent**<br>2005 | Ledigheds-<br>procent**<br>2006 | Antal<br>personer<br>16-66 år |
|-------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| Norge       | 63%                            | 6,1%                            | 5,2%                            | 12.358                        |
| Sverige     | 71%                            | 6,7%                            | 6,0%                            | 11.457                        |
| Tyskland    | 64%                            | 6,4%                            | 5,1%                            | 18.895                        |
| Polen.      | 66%                            | 9,8%                            | 8,2%                            | 10.900                        |
| Bosnien.    | 57%                            | 12,9%                           | 10,6%                           | 14.944                        |
| Tyrkiet.    | 62%                            | 17,8%                           | 15,8%                           | 36.373                        |
| Marokko.    | 55%                            | 16,4%                           | 14,1%                           | 5.787                         |
| Somalia.    | 32%                            | 38,5%                           | 34,8%                           | 8.768                         |
| Afganistan. | 44%                            | 25,2%                           | 24,0%                           | 6.137                         |
| Irak.       | 38%                            | 26,9%                           | 25,4%                           | 15.838                        |
| Iran.       | 55%                            | 14,5%                           | 12,4%                           | 10.877                        |
| Libanon.    | 38%                            | 25,2%                           | 22,3%                           | 11.771                        |
| Pakistan.   | 55%                            | 15,4%                           | 14,2%                           | 13.494                        |
| Sri Lanka.  | 66%                            | 13,7%                           | 11,2%                           | 6.496                         |
| Vietnam.    | 66%                            | 14,6%                           | 12,3%                           | 8.331                         |
| Kina.       | 57%                            | 6,9%                            | 6,9%                            | 6.226                         |
| USA.        | 55%                            | 6,2%                            | 5,6%                            | 5.248                         |

\* Erhvervsfrekvensen er defineret som antal personer i arbejdsstyrken i procent af antal personer i alderen 16-66 år.

\*\* Ledighedsprocenten er defineret som antal registreret ledige i procent af arbejdsstyrken.

Kilde: Statistikbanken

Tabel 8 viser nogle meget store forskelle i arbejdsmarkedstilknytning mellem personer fra forskellige lande. I toppen ligger personer med baggrund i de nordiske lande samt Tyskland og Polen, med relativt høje erhvervsfrekvenser og relativt lave ledighedsprocenter. Men deres situation er dog ikke så gunstig som de etniske danskeres.

I bunden ligger personer fra Somalia, Libanon, Afganistan og Irak, hvor erhvervsfrekvensen er under 40% og hvor ledighedsprocenten er 25% eller mere. Det er lande hvor der er kommet mange flygtninge fra og de har ikke været i landet i ret lang tid.

De "gamle" og store indvandrerlande som Tyrkiet, Pakistan og Marokko, har en bety-

deligt bedre arbejdsmarkedstilknytning. Deres erhvervsfrekvens er 55-62% og deres ledighedsprocent er ca. 15%. Man kan sige at de ligger midt imellem danskere og personer fra nye flygtninge-/indvandrerlande.

Statistikkerne viser, at der er nogle meget store opgaver med at integrere flygtninge og indvandrere på det danske arbejdsmarked. Forskellen i arbejdsmarkedstilknytningen er utrolig stor mellem personer med forskellig etnisk baggrund. Det kræver en stor indsats.





# Det rummelige arbejdsmarked

Af Henning Hansen

I dette kapitel vil vi beskæftige os med det rummelige arbejdsmarked, som primært er reguleret gennem lov om aktiv beskæftigelsesindsats. I tidens løb er der sket en hel del ændringer af de arbejdsmarkedspolitiske ordninger. Den seneste store ændring kom i 2002 med VK-regeringens program "Flere i arbejde". I det følgende har vi forsøgt at skabe den nødvendige sammenhæng i tallene for udviklingen i det rummelige arbejdsmarked.

Tidligere hed de vigtigste arbejdsmarkedspolitiske indsatser jobtræning, aktivering og uddannelse. Nu hedder det i stedet; ansættelse med løntilskud, virksomhedspraktik og uddannelse.

**Tabel 1: Deltagere i arbejdsmarkedspolitiske indsatser. 1995-2005. Fuldtidsdeltagere.**

|                             | 1995   | 1998   | 2001   | 2005   |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Støttet beskæftigelse       | 45.163 | 46.051 | 33.736 | 24.406 |
| Uddannelsesforanstaltninger | 40.824 | 41.082 | 40.733 | 27.343 |
| Anden aktivering            | 3.250  | 4.665  | 8.921  | 16.485 |
| I alt                       | 89.237 | 91.798 | 83.390 | 68.234 |

Kilde: Statistikbanken

De arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger var på sit højeste i slutningen af 1990'erne. I 1998 var der næsten 92.000 fuldtidsdeltagere i en eller anden form for støttet beskæftigelse eller uddannelse mv. Men siden er der sket et markant fald, især efter 2001, hvor VK-regeringen ændrede arbejdsmarkedspolitikken og i 2005 var der kun ca. 68.000 fuldtidsdeltagere.

Siden 2001 kan man konstatere, at der er sket en reduktion i den støttede beskæftigelse, dvs. jobtræning, puljefjob, etablering, løntilskud og virksomhedspraktik med næsten 30%. Men endnu større reduktion er der sket i brugen af uddannelse som redskab til at kvalificere og reintegrere ledige til arbejdsmarkedet. Fra 2001 til 2004 faldt deltagerne i uddannelsesforanstaltninger med næsten 35%. Til gengæld har der været en fordobling i det, der kaldes anden aktivering, omfatter særlig tilrettelagt aktivering. Denne stigning kan dog ikke kompensere for nedgangen i støttet beskæftigelse og uddannelse.

**Tabel 2: Antal fuldtidsdeltagere i støttet beskæftigelse, 2. kvartal 2006**

|                               | Dagpengeberettigede | Kontanthjælp | I alt  |
|-------------------------------|---------------------|--------------|--------|
| Ansættelse med løntilskud:    |                     |              |        |
| Privat sektor                 | 3.778               | 2.380        | 6.158  |
| Offentlig sektor              | 8.080               | 266          | 8.346  |
| Uoplyst sektor                | 0                   | 1            | 1      |
| I alt løntilskud              | 11.858              | 2.647        | 14.505 |
| Virksomhedspraktik:           |                     |              |        |
| Privat sektor                 | 1                   | 3.034        | 3.035  |
| Offentlig sektor              | 1                   | 3.073        | 3.074  |
| Uoplyst sektor                | 952                 | 10           | 962    |
| I alt virksomhedspraktik      | 954                 | 6.117        | 7.071  |
| I alt i støttet beskæftigelse | 12.812              | 8.764        | 21.576 |

Kilde: Statistikbanken.

Tabel 2 viser, at der er mange i støttet beskæftigelse i den private sektor. 43% af ansættelserne med løntilskud er i den private sektor, mens 53% er i den offentlige sektor og 6% er uoplyst sektor. I øvrigt bemærker man, at ansættelse med løntilskud primært bruges til dagpengeberettigede ledige, mens kun 18% er på kontanthjælp.

Når det gælder virksomhedspraktik, så er det især en foranstaltning, som bruges til kontanthjælpsmodtagere, mens kun 13% er dagpengeberettigede. Næsten halvdelen af virksomhedspraktikken foregår i den offentlige sektor og 43% foregår i den private sektor og i 14% af tilfældene er sektor uoplyst.

Man kan således konstatere, at VK-regeringens målsætning om at få flere ud i den private sektor er lykkedes. Hvis man sammenligner med situationen før 1. juli 2003, foregik en tredjedel af jobtræningen i private virksomheder, mens næsten al individuel jobtræning foregik i offentlige virksomheder.

## **Fleksjob og ledighedsydelse**

Fleksjob er et job på særlige vilkår for personer, der har varig nedsættelse i deres arbejdsevne, men som ikke er tilstrækkeligt dårlige til at kunne få en førtidspension. Fleksjob er således en mulighed for, at den enkelte kan bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet, men er ligeledes en måde at tilgodese arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft.

Reelt er der to grupper, der visiteres til og får et fleksjob. Den ene gruppe er de personer, der er i arbejde, men som af helbredsmæssige årsager skranter og derfor har svært ved at klare deres arbejde. De visiteres til og får et fleksjob. Problemerne opstår, hvis fleksjobbet ikke passer til deres helbredssituation, og der derfor er risiko for, at de må holde op i fleksjobbet, eller at de fyres i forbindelse med en ordinær fyringsrunde. Det er en proces, hvor man kan sige, at personer udstødes fra arbejdsmarkedet.

Den anden gruppe vedrører de personer, der står uden arbejde og afventer en eventuel førtidspensionstilkendelse. Det er de imidlertid ikke berettiget til, men det vurderes, at de kan klare et fleksjob. De visiteres derfor til et fleksjob og går fra enten sygedagpenge eller dagpenge til at modtage ledighedsydelse. En gruppe heraf får aldrig et

fleksjob, og de udelukkes på den måde både fra det ordinære og det 'særlige' arbejdsmarked.

**Tabel 3: Antal deltagere i fleks og skånejob. 1999-2006. 2.kvartal.**

|      | Fleksjob | Skånejob |
|------|----------|----------|
| 1999 | 5.711    | 3.987    |
| 2000 | 7.905    | 5.119    |
| 2001 | 12.654   | 5.500    |
| 2002 | 18.745   | 5.859    |
| 2003 | 24.076   | 6.057    |
| 2004 | 29.713   | 6.022    |
| 2005 | 36.474   | 6.020    |
| 2006 | 40.622   | 5.988    |

Kilde: Statistikbanken.

Der har været en stærk udvikling i antal deltagere i fleksjob de senere år, mens antallet på skånejob har været stabilt på 5-6.000 deltagere. I 2000 var der kun 8.000 på fleksjob, men i 2006 var tallet steget til 40.600.

Der er stort set etableret lige mange fleksjob i den offentlige som i den private sektor, men ser man andelen af fleksjob i forhold til den samlede beskæftigelse, er der relativt få fleksjob på det private arbejdsmarked. Mere end to tredjedele af den samlede beskæftigelse er i den private sektor, men kun halvdelen af fleksjobbene er på det private arbejdsmarked.

Inden for den offentlige sektor er kommunerne den største arbejdsgiver med lidt under to tredjedele af de etablerede fleksjob, men de har også flest beskæftigede.

**Tabel 4: Antal deltagere i fleksjob. 1999-2005. Opdelt på sektor. 2. kvartal.**

|      | Privat sektor | Offentlig sektor | Uoplyst sektor | I alt  |
|------|---------------|------------------|----------------|--------|
| 1999 | 2.679         | 2.830            | 217            | 5.711  |
| 2000 | 3.575         | 4.245            | 96             | 7.905  |
| 2001 | 5.464         | 7.123            | 96             | 12.654 |
| 2002 | 8.593         | 9.983            | 178            | 18.745 |
| 2003 | 11.533        | 12.314           | 252            | 24.076 |
| 2004 | 14.605        | 14.897           | 236            | 29.713 |
| 2005 | 18.607        | 17.702           | 199            | 36.474 |
| 2006 | 21.182        | 19.353           | 86             | 40.622 |

Kilde: Statistikbanken.

Selv om personer i fleksjob har nedsat arbejdsevne, er de alligevel ansat på ordinære løn- og overenskomstmæssige vilkår og modtager almindelig løn, som staten og kommunen giver et tilskud til. Hvis man bliver ledig efter et fleksjob, er man berettiget til ledighedsydelse. Ydelsen blev i juli 2001 hævet fra 82% af arbejdsløshedsdagpengenes højeste niveau til 91% af dagpengeniveauet.

Siden juli 2001 får personer, der er visiteret til et fleksjob, men endnu ikke er startet i et fleksjob, ledighedsydelse. Herudover får personer i fleksjobordningen ledighedsydelse, hvis de skifter mellem fleksjob, ved ferie og sygdom samt ved barsel.

**Tabel 5: Antal helårsmodtagere af ledighedsydelse. 2001-2005.**

|                                       | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005   |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Ledighedsydelse mellem fleksjob       | 479   | 872   | 2.349 | 3.399 | 3.555  |
| Ledighedsydelse i visitationsperioden | 530   | 1.081 | 2.254 | 3.995 | 5.471  |
| Ledighedsydelse i øvrigt              | 342   | 562   | 689   | 919   | 1.279  |
| I alt                                 | 1.351 | 2.515 | 5.292 | 8.313 | 10.305 |
| Procent af personer i fleksjob        | 10,7% | 13,4% | 22,0% | 28,0% | 28,3%  |

Kilde: Statistiske Efterretninger

Udviklingen i antal personer på ledighedsydelse kan siges at være en indikator for arbejdsmarkedets rummelighed. Få personer på ledighedsydelse peger på et arbejdsmarked, hvor antallet af personer med behov for et fleksjob svarer nogenlunde overens med antal af etablerede fleksjob. Derimod peger et stigende antal personer med ledighedsydelse på, at arbejdsmarkedet ikke levner plads til personer med behov for et fleksjob.

Antallet af personer, der modtager ledighedsydelse, er steget stærkt. I 2001 var der 1.351 helårsmodtagere, og i 2005 var dette tal vokset til 10.305. Denne stigning skal selvfølgelig ses i forhold til antal personer i fleksjob, som også er steget stærkt. Antallet af modtagere af ledighedsydelse er dog steget kraftigere end antallet af fleksjobmodtagere. I 2001 svarede antallet af helårsmodtagere af ledighedsydelse til 10,7% af fleksjobmodtagere, og i 2005 var dette tal på 28,3%.

Tabel 5 viser desuden, at det er alle former for ledighedsydelse, der er steget kraftigt – både i perioden mellem visitation og fleksjob, og i perioden mellem to fleksjob.

Den store stigning i antal personer på ledighedsydelse tyder på, at fleksjobordningen ikke fungerer tilfredsstillende. Det der skulle være en stabil ordning har udviklet sig til en ustabil ordning. For det første er det tilsyneladende svært at finde fleksjob til de visiterede, siden der er så mange, der venter på job, eller også er der blevet visiteret for mange, hvoraf nogle af dem muligvis burde have modtaget førtidspension i stedet.

For det andet er der tilsyneladende problemer med visitation og opfølgning på fleksjob, eftersom der er flere og flere der holder op i deres fleksjob og søger et nyt. Det kan skyldes forkert helbreds vurdering eller manglende opfølgning fra myndighedernes side. Det er vigtigt, at både kommuner og fagforeninger sikrer sig, at arbejdsvilkårene hele tiden er tilpasset den enkeltes helbreds mæssige situation og øvrige forhold. Det nytter ikke, at personer ansat i fleksjob bliver yderligere nedslidt. Både kommuner og fagforeninger svigter, når den lovpligtige årlige opfølgning ude på arbejdspladserne ikke foregår.

Der er ikke nogen tidsbegrænsninger på, hvor længe en person kan modtage ledighedsydelse. Der er dog lovkrav om, at der skal følges op på personer, der er visiteret til fleksjob hver 6. måned. Og når man har modtaget ledighedsydelse i 18 måneder inden for 24 måneder, skal kommunen vurdere, om betingelserne for at få et fleksjob stadig er opfyldt. I den sammenhæng er spørgsmålet, hvorvidt denne opfølgning faktisk sker, og hvad der er kommunernes alternative tilbud ud over en førtidspension.

## Match kategorier

Siden 2004 har kommunerne skullet placere alle modtagere af kontanthjælp og start-hjælp i såkaldte "match kategorier". Det er sagsbehandlernes vurdering af de enkelte kontanthjælpsmodtageres muligheder for at opnå ordinær beskæftigelse. Der er 5 match kategorier.

Match 1: *Umiddelbar match*. Den ledige har kompetencer og ressourcer, som umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav.

Match 2: *Høj grad af match*. Den ledige har kompetencer og ressourcer, som i høj grad matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil kunne varetage jobfunktioner, som er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked, men der kan i mindre omfang være manglende match fx med specifikke kvalifikationer.

Match 3: *Delvis match*. Den ledige har kompetencer og ressourcer, som kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Den ledige vil dog kunne varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.

Match 4: *Lav grad af match*. Den ledige har så væsentlige begrænsninger og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart kan indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Arbejdsevnen er så nedsat, at det er meget begrænsede jobfunktioner den ledige kan bestride.

Match 5: *Ingen match*. Den ledige har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes på det ordinære arbejdsmarked.

Sagsbehandlerne i de enkelte kommuner har siddet og vurderet alle kontanthjælpsmodtagerne og kategoriseret dem i de nævnte matchgrupper. Det har taget lang tid, og det er heller ikke lykkedes fuldt ud endnu. Den seneste opgørelse viser, at 15% af kontanthjælpsmodtagerne endnu ikke er puttet i en kategori. De øvrige er placeret således:

**Tabel 6: Antal kontanthjælpsmodtagere i forskellige match kategorier. uge 24 i 2006.**

|                     | Antal  | Procent |
|---------------------|--------|---------|
| Straksmatch 1 – 3   | 2.038  | 3%      |
| Match 1             | 5.018  | 6%      |
| Match 2             | 8.722  | 10%     |
| Match 3             | 15.286 | 18%     |
| Match 4             | 38.884 | 46%     |
| Match 5             | 13.957 | 17%     |
| I alt               | 83.905 | 100%    |
| Ikke match placeret | 15.820 |         |

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen: Tal for kommunernes matchkategorisering

Den største kategori er matchgruppe 4 med 46% af kontanthjælpsmodtagerne. Det er en gruppe, som har vanskeligt ved at finde job, som de kan bestride. De næststørste grupper er match 3 og match 5, som begge udgør 17-18% af kontanthjælpsmodtagerne. Match 5 har ingen beskæftigelsesmuligheder og match 3 har nogle problemer.

Der er kun 19% af kontanthjælpsmodtagerne, som man umiddelbart kan betragte som arbejdsmarkedsparete, der kan gå lige ud i et job – match 1 og 2 samt straksmatch-gruppen.

Samlet set kan man konstatere, at kontanthjælpsmodtagerne ikke vurderes som arbejdsmarkedsparete. Det kræver store indsats at få denne gruppe på ca. 100.000 personer gjort selvforsørgende.

I den nylige rapport fra Beskæftigelsesministeriet om "kulegravning" af kontanthjælpsområdet fremgår det, at 43% af kontanthjælpsmodtagerne ikke søger arbejde, og de begrundet det med følgende forhold i tabel 7.

**Tabel 7: Årsager til at kontanthjælps-/starthjælpsmodtagere ikke søger job.**

|                                  | Dansk baggrund | Flygtninge | Indvandrere | Alle |
|----------------------------------|----------------|------------|-------------|------|
| Sygdom eller handicap            | 41%            | 55%        | 44%         | 44%  |
| Afventer førtidspension          | 12%            | 13%        | 11%         | 12%  |
| Vil/skal starte på uddannelse    | 12%            | 8%         | 14%         | 11%  |
| Har barselsorlov                 | 6%             | 3%         | 13%         | 7%   |
| Er i/ skal i aktivering          | 8%             | 9%         | 5%          | 7%   |
| Har allerede /har tilsagn om job | 3%             | 4%         | 2%          | 3%   |
| Kan alligevel ikke få arbejde    | 2%             | 3%         | 1%          | 2%   |
| Har ikke lyst til at arbejde     | 2%             | 1%         | 1%          | 2%   |

Kilde: Beskæftigelsesministeriet: Kulegravning af kontanthjælpsområdet. Oktober 2006. Data fra SFIs kontanthjælpsurvey.

Langt den vigtigste årsag til ikke at søge et job er sygdom og handicap - det siger 44% af kontanthjælpsmodtagerne/starthjælpsmodtagerne (som ikke søger job). På de næste pladser kommer at de afventer førtidspension eller at de skal i gang med en uddannelse. Nogle siger de er på barselsorlov og andre siger, at enten er i aktivering eller skal i aktivering. Nogle få har allerede et job eller har fået tilsagn om det. Endelig er der ganske få, der har svaret at de alligevel ikke regner med at kunne få et job eller at de slet ikke har lyst til at arbejde.

Det helt klare billede af, hvorfor kontanthjælpsmodtagerne ikke søger job er, at de er syge, venter på førtidspension eller er på barsel. Til gengæld er der kun ganske få der siger, at de ikke har lyst til at arbejde eller har opgivet at få arbejde.

Tabel 7 viser også forskellene på flygtninge, indvandrere og personer med dansk baggrund. Men der er kun mindre forskelle mellem disse grupper. Det mest markante er nok, at flygtningene er mere syge/handicappede end indvandrerne og danskerne, og at flere indvandrere holder barselsorlov på kontanthjælp.

## Effekter af indsatserne

Et af de store diskussionsemner er, om aktiveringsindsatserne virker efter hensigten, dvs. bliver deltagerne selvforsørgende nu eller på lidt længere sigt. De senere år har der været gennemført flere analyser af dette, men konklusionerne er ikke helt klare og entydige.

Der opereres i en del undersøgelser med tre forskellige effekter af aktivering:

- **Motivationseffekten**, som består i at de ledige skynder sig at finde ordinær beskæftigelse, når de bliver "truet" med at skulle i aktivering. Denne effekt er altid positiv.
- **Opkvalifikationseffekten**, som består i at de ledige bliver bedre/dygtigere til at bestride et job, når de kommer i aktivering, fx uddannelse eller jobtræning, og så får de ledige lettere ved at finde et ordinært job. Denne effekt vil som oftest være positiv, fordi deltagerne i de fleste tilfælde lærer noget og får nogle nye kompetencer.
- **Fastholdelseeffekten**, som består i at de ledige undlader at søge ordinært job, når de er i aktivering og/eller at de bliver mere indsnævret i deres jobsøgning. Denne effekt er negativ idet den betyder at de ledige i mindre grad opnår et ordinært job.

Udover disse tre effekter peger Det Økonomiske Råd på en fjerde effekt, som de kalder sorteringseffekten og som består i at visse ledige ikke reelt er ledige, fx fordi de allerede har et sort arbejde eller i øvrigt misbruger systemet. Når disse "socialbedragerer" skal i aktivering melder de fra som ledig. Denne effekt er imidlertid mest et udslag af, at der udøves mere kontrol med de ledige og er ikke en direkte konsekvens eller effekt af aktivering.

De forskellige effekter samvirker for de ledige, når de deltager i aktiveringsforanstaltninger. Spørgsmålet er hvad nettoresultatet bliver – positivt eller negativt. Er der flere ledige der opnår ordinær beskæftigelse via deltagelse i aktivering, end hvis de selv skulle søge job? Dette spørgsmål er der flere forskellige svar på. De forskellige undersøgelser af effekten af aktivering har vist varierende resultater, ofte fordi der er blevet anvendt forskellige metoder. Undersøgelsesmetoden spiller tilsyneladende en stor rolle for resultaterne.

Arbejdsmarkedstyrelsen har i deres analyser, der bygger på simpel-effektmetoden\* fundet frem til, at der er en større eller mindre positiv effekt af alle aktiveringsredskaber. Der er dog enkelte redskaber, som nærmest har negativ effekt, fx særligt tilrettelagt uddannelse.

---

\* **Det simple effektmål (fixed effect)**. Man måler forskellen på selvforsørgelsesprocenten før og efter deltagelse i aktivering. Kan måles forskellige perioder før og efter indsatsen. Dette effektmål tager hensyn til, at den ledige måske selv ville have fundet sig et job uden at være i aktivering.

**Tabel 8: Effekten (simpel effekt) af aktivering for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. 2004. (Ekskl. straksaktivering) Kun danskere.**

|                                   | Dagpenge-berettigede | Kontanthjælp – AF-tilmeldte | Øvrige på kontanthjælp |
|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------|------------------------|
| Løntilskud i privat sektor        | 32%                  | 25%                         | 35%                    |
| Løntilskud i offentlig sektor     | 17%                  | 11%                         | 24%                    |
| Virksomhedspraktik                | 1%                   | 4%                          | 9%                     |
| Særligt tilrettelagte projekter   | -                    | 5%                          | 8%                     |
| Korte vejledningsforløb           | -1%                  | 0                           | 5%                     |
| Særligt tilrettelagte uddannelser | 1%                   | -2%                         | 2%                     |
| Ordinær uddannelse                | 18%                  | -3%                         | -1%                    |
| I alt                             | 13%                  | 5%                          | 9%                     |

Simpel effekt: Udslusningsprocent ½ år efter aktivering minus 0-punktsprocent 2 år før endt aktivering.

Kilde: Arbejdsmarkedstyrelsen: Effekter af aktiveringsindsatsen. Analysepapir 6. Serviceeftersyn – Flere i Arbejde. 2005.

Den bedste beskæftigelsesmæssige effekt fås tydeligvis med løntilskud i den private sektor, efterfulgt af løntilskud i den offentlige sektor. For dagpengemodtagernes vedkommende er der også gode effekter af ordinær uddannelse. For kontanthjælpsmodtagerne er der en mindre positiv beskæftigelseseffekt af virksomhedspraktik og særligt tilrettelagte projekter.

Man skal imidlertid være opmærksom på, at der er knyttet en del usikkerhed til resultaterne. Det skyldes primært metodemæssige problemer. Eksempelvis ville situationen måske have set anderledes ud, hvis man havde målt den beskæftigelsesmæssige situation kortere eller længere tid efter aktiveringens ophør, eller hvis man havde sammenlignet med en situation 4 år før aktiveringens begyndelse. Der er heller ikke taget højde for "creaming", hvor jobkonsulenterne eksempelvis udvælger de bedst egnede til privat jobtræning mens de dårligst egnede bliver sendt til særligt tilrettelagte uddannelser.

Det Økonomiske Råd har forholdt sig ret kritisk til effekterne af aktivering.\* Det er sket på baggrund af nogle statistisk set mere avancerede effektmålingsmetoder, fx varighedsanalyser og matchning. I varighedsanalyserne tager man hensyn til, at deltagerne i forskellige aktiveringsindsatser er forskellige med hensyn til køn, alder, erhvervs erfaring, uddannelse, fagområde og geografisk beliggenhed. I den følgende figur vises resultaterne af effekten på afgangsraten (beskæftigelsesgraden) for forskellige aktiveringstyper. Desuden er der skelnet mellem om det er under eller efter aktiveringsforløbet.

Varighedsanalyserne viser, at aktivering stort set ikke har nogen positiv effekt rent beskæftigelsesmæssigt, når man tager hensyn til en række kendetegn ved deltagerne. Kun når man betragter privat jobtræning, kan man konstatere en positiv effekt, men kun under selve aktiveringen. Ellers er hovedkonklusionen på varighedsanalyserne, at aktivering ikke har nogen positiv beskæftigelseseffekt. Der er dog enkelte undergrup-

\* Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi – efterår 2002.



per, som har en positiv effekt af aktivering, fx har visse grupper en positiv beskæftigelseeffekt efter endt uddannelsesaktivering.

Det Økonomiske Råd er meget hård i deres konklusion, nemlig at aktivering stort set ikke er pengene værd rent samfundsøkonomisk, og så har de endda ikke taget i betragtning, at deltagere i jobtræning kan fortrænge allerede beskæftigede, så ledigheden falder mindre end beregnet. De vil dog ikke udelukke, at der kan være positive virkninger for deltagerne i aktivering, fx i form af øget selvværd og sociale netværk på arbejdspladserne.

## **Sammenfatning**

Det rummelige arbejdsmarked har været på dagsordenen i mere end ti år og der er brugt mange ressourcer på en række forskellige ordninger. De arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger var på sit højeste i slutningen af 1990'erne. I 1998 var der næsten 92.000 fuldtidsdeltagere i en eller anden form for støttet beskæftigelse eller uddannelse mv. Men siden er der sket et markant fald, især efter 2001, hvor VK-regeringen ændrede arbejdsmarkedspolitikken og i 2005 var der kun ca. 68.000 fuldtidsdeltagere.

Siden 2001 kan man konstatere, at der er sket en reduktion i den støttede beskæftigelse, men endnu større reduktion er der sket i brugen af uddannelse som redskab til at kvalificere og reintegrere ledige til arbejdsmarkedet. Fra 2001 til 2004 faldt deltagerne i uddannelsesforanstaltninger med næsten 35%. Til gengæld har der været en fordobling i det, der kaldes anden aktivering, omfatter særlig tilrettelagt aktivering.

Problemet med aktiveringsindsatsen er imidlertid, at det er ret tvivlsomt om det virker. Der er stor usikkerhed om aktiveringsdeltagerne opnår et ordinært job og bliver selvforsørgende. Arbejdsmarkedsstyrelsen vurderer, at de bedste beskæftigelsesmæssige effekter opnås med løntilskud i den private sektor, efterfulgt af løntilskud i den offentlige sektor. For dagpengemodtagernes vedkommende er der også gode effekter af ordinær uddannelse, men for kontanthjælpsmodtagerne er der en mindre positiv beskæftigelseeffekt af virksomhedspraktik og særligt tilrettelagte projekter.

Man skal imidlertid være opmærksom på, at der er knyttet en del usikkerhed til resultaterne. Det skyldes primært metodemæssige problemer. Det Økonomiske Råd har foretaget andre analyser og konkluderet, at aktivering stort set ikke er pengene værd rent samfundsøkonomisk.

Et af problemerne med at få de ledige kontanthjælpsmodtagere i ordinær beskæftigelse er imidlertid, at mange af dem ikke er arbejdsmarkedsparete, især fordi de har fysiske og psykiske helbredsproblemer, og 43% af kontanthjælpsmodtagerne søger i virkeligheden slet ikke arbejde. Og spørgsmålet er desuden om arbejdsmarkedet er særlig rummeligt. Det viser sig nemlig, at en fjerdedel af de personer, som er visiteret til fleksjob er ledige og i stedet modtager ledighedsydelse. Det kan man tage som udtryk for, at arbejdsmarkedet måske ikke har brug for personer med nedsat arbejdskraft.



# Fleksibilitet eller etnisk marginalisering

*Af Anders Ejrnæs*

I den politiske integrationsdebat fokuseres der meget ensidigt på at få indvandrere i beskæftigelse. Øget beskæftigelse af indvandrere bliver både betragtet som en nødvendighed for at sikre den fremtidige finansiering af velfærdstaten og som et middel til at integrere den enkelte indvandrer i samfundet. Forklaringen på indvandrerens svage tilknytning til arbejdsmarkedet har primært været indvandrerens manglende motivation og manglende sproglige og uddannelsesmæssige kvalifikationer. Løsningen på problemet har ligeledes drejet sig om at øge indvandrerens motivation og økonomiske incitament til at finde job.

Den meget ensidige fokus på at få indvandrere i beskæftigelse har imidlertid blokeret for en mere nuanceret diskussion om, hvordan indvandrere bliver indplaceret på arbejdsmarkedet, hvilken type af virksomheder, der beskæftiger indvandrere, og hvorvidt der er ved at opstå et etnisk opdelt arbejdsmarked. Der savnes således en grundlæggende diskussion af, hvordan virksomhedsadfærd og strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet påvirker indvandrerens muligheder på arbejdsmarkedet.

I denne artikel præsenteres nogle resultater fra min ph.d afhandling, der omhandler, hvordan fleksibilitet i produktion og virksomhedsorganisation påvirker den etniske opdeling på arbejdsmarkedet. Problemstillingen er belyst gennem både data fra en stor virksomhedssurvey og gennem et casestudie af en stor rengøringsvirksomhed (Ejrnæs 2006a).

## **Fleksibilitet og segregering**

Krav om øget fleksibilitet i virksomhederne bliver ofte betragtet som en nødvendighed, for at virksomheden kan tilpasse både produktion og arbejdskraft til ændringer på markedet. Ny teknologi, øget international handel samt ændringer i forbrugsmønstret er blevet nævnt som nogle af hovedfaktorerne bag forandringerne på arbejdsmarkedet (se Castells 2000). Flere forskere har peget på, at traditionel samlebåndsproduktion af standardvarer i stigende grad er blevet afløst af mere fleksibel produktion, der er tilpasset til de enkelte kundesegmenter (se Piore og Sabel 1984). For at virksomhederne hurtigt kan respondere på ændringer på markedet, stilles der også krav om

en fleksibel anvendelse af arbejdskraften. Der skelnes i arbejdsmarkedslitteraturen primært mellem to typer af virksomhedsfleksibilitet eller tilpasningsstrategier (se Atkinson 1987).

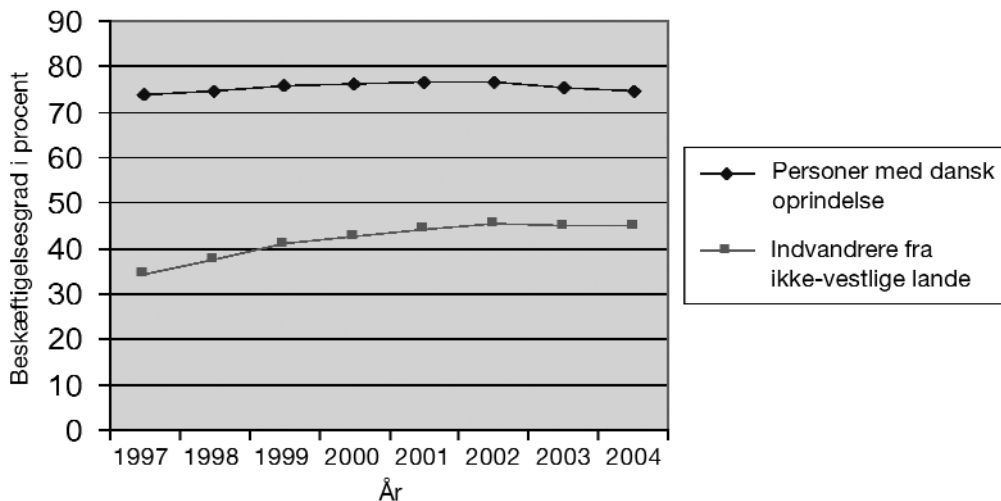
- Funktionel fleksibilitet udtrykker virksomhedernes mulighed for, at ansatte kan skifte mellem forskellige arbejdsfunktioner gennem opkvalificering og jobrotation.
- Numerisk fleksibilitet dækker over virksomhedernes mulighed for at tilpasse både antallet af medarbejdere og arbejdstidens længde til ændringer i markedet.

Der er delte meninger om, hvordan udviklingen på arbejdsmarkedet påvirker indvandreres beskæftigelsesmuligheder. På den ene side hævder nogle, at fleksibilitet i den måde virksomhederne organiserer arbejdskraften på giver virksomhederne mulighed for individuelt at tilpasse arbejdsopgaverne og jobkontrakterne til en mere mangfoldig medarbejdergruppe. På den anden side hævder andre, at udviklingen mod mere teamwork, jobrotation og efteruddannelse fører til øgede krav til medarbejdernes sproglige og kulturelle kompetencer, hvilket kan hæmme indvandrernes integration på arbejdsmarkedet. Undersøgelsens sigte har netop været at belyse, hvordan fleksibiliteten både i produktionen og i personaleanvendelsen påvirker indvandreres muligheder for at blive integreret. Først vil jeg kort beskrive indvandrernes aktuelle situation på arbejdsmarkedet.

### Indvandreres position på arbejdsmarkedet

Etniske minoriteter har en betydelig lavere beskæftigelsesfrekvens end danskerne. Det fremgår af nedenstående diagram, at indvandrere fra ikke vestlige lande har en beskæftigelsesfrekvens på 45%, mens danskere har en beskæftigelsesfrekvens på 75%. Indvandrere har dog oplevet en moderat stigning i beskæftigelsen fra 1997 til 2004.

Figur 1. Beskæftigelsesgraden for personer med dansk oprindelse og indvandrere fra ikke vestlige lande



Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik 2006

Hvis vi sammenligner indvandreres placering i stillingshierarkiet opdelt efter arbejdsfunktionernes kvalifikationsniveau med danskernes, fremgår det, at 34% af danskerne befinder sig i de tre øverste lønmodtagerkategorier, mens kun 14% indvandrere og 12% efterkommere er placeret i de tre øverste kategorier.

**Tabel 1. Indvandrere, efterkommere og danskere fordelt efter socioøkonomisk status i 2004**

|                               | Indvandrere | Efterkommere | Danskere |
|-------------------------------|-------------|--------------|----------|
| 1 Topledere                   | 0           | 0            | 3        |
| 2 Lønmodtagere højeste niveau | 7           | 4            | 13       |
| 3 Lønmodtager mellemniveau    | 7           | 8            | 18       |
| 4 Lønmodtagere grundniveau    | 34          | 43           | 41       |
| 5 Andre lønmodtagere          | 22          | 15           | 8        |
| 6 Lønmodtagere u.n.a.         | 30          | 30           | 18       |
|                               | 100         | 100          | 100      |

Kilde: Danmarksstatistikbank, 2004

### Hvilke arbejdspladser integrerer indvandrere

Jeg vil nu vise, hvilke typer af virksomheder der beskæftiger indvandrere. De følgende tabeller viser, hvordan henholdsvis virksomhedernes markedsvilkår, produktion og personalepolitik påvirker den etniske segregering på arbejdsmarkedet.

Nedenstående tabel viser, at virksomheder, der producerer standardvarer, har dobbelt så stor gennemsnitlig andel indvandrere som virksomheder, der leverer kundetilpassede varer.

**Tabel 2. Sammenhæng mellem produktionskoncept og gennemsnitlig andel indvandrere for virksomheder der producerer på et ustabil marked**

| Virksomheder der producerer på et ustabil marked | N   | Gns. andel indvandrere i pct. | Std. dev. |
|--|-----|-------------------------------|-----------|
| Standardproduktion                               | 152 | 6,2                           | 12,1      |
| Tilpasset standardproduktion                     | 157 | 3,3                           | 5,7       |
| Kundetilpasset produktion/ydelser                | 203 | 3,1                           | 5,8       |

N=512

Signifikant efter Welch's Anova test  $F=4,26$   $P=0,015$

Indvandrere samler sig altså i virksomheder, der både har varierende afsætningsbetingelser, og som leverer standardiserede varer eller ydelser. Ustabile markedsforskeligheder bidrager til en forstærket differentiering mellem danskere og etniske minoriteter, hvor de etniske minoriteter er koncentreret i standardproducerende virksomheder med svingende afsætningsbetingelser.

Den næste tabel viser, hvordan forskellige personalestrategier påvirker den etniske sammensætning i den gruppe af virksomheder, der leverer standardiserede varer eller ydelser. Af tabellen fremgår det, at indvandrere samler sig i virksomheder, der både producerer standardiserede produkter og anvender numerisk fleksibilitet, dvs. virksomheder der tilpasser sig personalebehovet ved enten at hyre/fyre medarbejdere eller regulere på medarbejdernes arbejdstid.

**Tabel 3. Sammenhæng mellem type fleksibilitet og gennemsnitlig andel indvandrere for virksomheder der leverer standardprodukter**

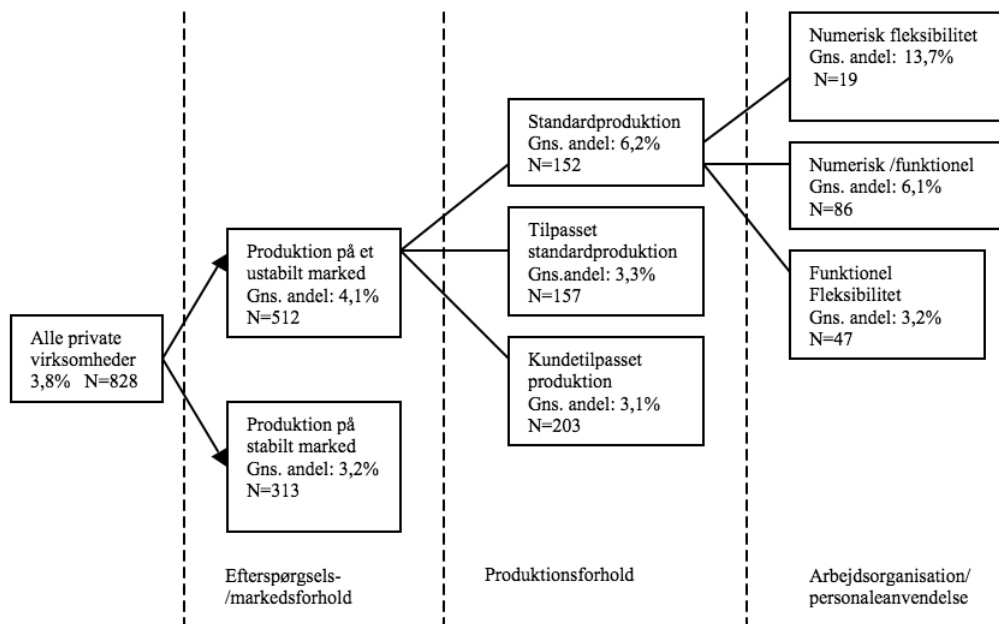
| Standardproduktion       | N  | Gns. andel indvandrere i pct. | Std. dev. |
|--------------------------|----|-------------------------------|-----------|
| Funktionel fleksibilitet | 47 | 3,2                           | 3,4       |
| Middel                   | 86 | 6,1                           | 12,1      |
| Numerisk fleksibilitet   | 19 | 13,7                          | 20,6      |

Signifikant efter Welch's Anova test  $F=4,32$   $P=0,0197$

For gruppen af virksomheder, der leverer kundetilpassede ydelser/produkter, har det imidlertid ingen betydning, hvorvidt virksomhederne satser på funktionel eller numerisk fleksibilitet. Virksomheder, der både producerer standardvarer eller -ydelser og samtidig anvender numerisk fleksible personalestrategier, åbner altså i højere grad op for en mere etnisk blandet arbejdsstyrke.

Ovenstående analyse viser, at der for det danske arbejdsmarked ikke er en faktor, der alene kan forklare den etniske segregering på arbejdsmarkedet. Derimod viser undersøgelsen, hvordan henholdsvis markedsvilkår, produktionsforhold og personaleanvendelse bidrager til en løbende differentieringsproces på arbejdsmarkedet, der adskiller danskere og etniske minoriteter. Af nedenstående model fremgår det, at virksomheder, der producerer under ustabile markedsvilkår, og som producerer standardvarer, samtidig med at de tilpasser sig til svingninger i produktion og afsætningsbetingelser gennem en numerisk fleksibel arbejdsstyrke, har den største koncentration af etniske minoriteter (se Ejrnæs 2006b for en mere udførlig analyse af datamaterialet).

Figur 2. Model over signifikante sammenhænge mellem på den ene side efterspørgselsforhold, produktionskoncept og organisationsfleksibilitet og på den anden side den gennemsnitlige andel indvandrere.



Samlet viser både case studiet og den kvantitative analyse, at personer med indvandrerbaggrund i langt mindre grad bliver ansat i virksomheder, der satser på kompetenceudvikling, og hvor der arbejdes fleksibelt med kundetilpasning. Tværtimod fremgår det både af casestudiet og den kvantitative analyse, at indvandrere samles i de virksomheder og arbejdsfunktioner, hvor der ikke er uddannelseskrav og kundekontakt, og hvor man i mindre grad arbejder sammen. Indvandrere koncentrerer således i ufaglært, isoleret enkeltmandsarbejde, fx traditionelt rengøringsarbejde om natten.

Undersøgelsen af en rengøringsvirksomhed viser, at arbejdsgiveren værdsætter etniske minoriteters arbejdskraft til det lavtkvalificerede, nedslidende og monotone rengøringsarbejde. Arbejdsgiveren betragter indvandrerne som en mere stabil og hårdtarbejdende arbejdskraft, der er villig til at arbejde på skæve arbejdstider og med usikre ansættelsesvilkår. Derimod foretrækkes danskere til de job, der kræver mere kundekontakt, og hvor arbejdsopgaverne er mere varierede. Rekruttering gennem venner og bekendte er ydermere med til at forstærke opdelingen på arbejdsmarkedet, hvor indvandrere og etniske danskere er adskilt i forskellige segmenter på arbejdsmarkedet.

Det beror bl.a. på, at etniske minoriteters netværk adskiller sig fra etniske danskeres netværk på følgende måde. Danske netværk består hyppigt af en bredere kreds af mennesker. Netværkene kan både være tætte relationer til den nærmeste familie og mere løse bekendtskaber. De løse sociale kontakter kan f.eks. knyttes under uddannelsen, på det tidligere job eller gennem velfærdsstatslige institutioner, såsom børnehaver og skole. Indvandreres netværk er derimod ofte begrænset til nogle tætte bånd til de nærmeste slægtninge og venner fra samme etniske grupper, idet de ofte pga. sproglige og kulturelle barrierer er forhindret i at danne svage sociale netværk.

Undersøgelsen viser, at indvandrere primært benytter sig af stærke netværk til familie og slægtninge fra samme etniske gruppe, når de skal skaffe job. Disse netværk er imidlertid kun effektive til at finde job i bunden af jobhierarkiet og i virksomheder, der ikke tilbyder efteruddannelse eller jobsikkerhed. De stærke bånd er ikke i samme grad effektive, hvis man skal avancere på arbejdsmarkedet. Her er der netop brug for de såkaldt svage sociale netværk, der giver informationer, som ligger ud over den nærmeste familie og venner. Adgangen til de svage netværk er derfor en nødvendighed for at finde mere varigt og karrierefremmende arbejde. Rekrutteringen gennem netværk er således med til at fastholde etniske minoriteter i en marginal position på arbejdsmarkedet.

Der eksisterer således et paradoks: virksomheder der leverer forskelligartede ydelser og produkter, og hvor medarbejderne udfører forskelligartede arbejdsopgaver, har en mere etnisk ensartet (dansk) personalesammensætning, mens virksomheder, der omvendt producerer standardvarer, og hvor arbejdsopgaverne er ensartede, har en mere etnisk forskelligartet (højere koncentration af etniske minoriteter) personalestyrke.

Øget fleksibilitet i virksomhederne fører altså ikke til en større mangfoldighed i personalesammensætningen. Den øgede virksomhedsfleksibilitet skaber reelt større differentiering mellem indvandrere og danskere, hvor indvandrerne er koncentreret i virk-

somheder, der ikke tilbyder de samme efteruddannelses- og udviklingsmuligheder, og hvor risikoen for marginalisering og nedslidning er større.

### **Konsekvenserne for indvandrerne: Manglende opadgående social mobilitet og øget marginalisering**

Konsekvensen af at indvandrere grupperer sig i denne type af virksomheder, kan være en fastlåsnings af indvandrernes arbejdskraft i arbejdsforhold, der er præget af skiftende arbejdstider, rutinepræget arbejde og usikre ansættelser, hvor der ikke er muligheder for efteruddannelse, herunder sprogundervisning.

Etniske minoriteter står over for en tredobbelt marginaliseringsrisiko. For det første arbejder de i virksomheder, der er stærkt konkurrenceudsatte, hvor de følgelig er udsatte for større afskedigelsesrisiko. For det andet arbejder de i standardproducerende virksomheder, der mangler den fleksibilitet i produktionen, der skal til for at kunne tilpasse sig svingninger i efterspørgslen, hvilket betyder større risiko for, at virksomhederne lukker. For det tredje arbejder de i virksomheder med usikre ansættelser og manglende muligheder for opkvalificering, hvilket medfører, at muligheden for at opretholde beskæftigelse i samme virksomhed eller blive genansat i andre virksomheder formindskes.

Den manglende integration i funktionelt fleksible virksomheder betyder også, at indvandrere mister adgangen til efteruddannelse og kontakten til virksomhedsinterne netværk, der kan bidrage til en øget social mobilitet i opadgående retning. Indvandrere bliver således isolerede i erhvervsghettoer, hvor de mister muligheden for at etablere løsere sociale kontakter til danskere, der kan give væsentlige informationer om job højere oppe i hierarkiet. Beskæftigelse af indvandrere i disse sektorer fører derfor heller ikke til en øget integration i samfundet, da arbejdet ofte er isoleret enkeltmandsarbejde, der kræver minimal social interaktion med kunder og kollegaer.

### **Perspektiver for fremtidig indsats**

Analyserne peger altså på, at det er i arbejdsmarkedets randområder, at indvandrere har vundet indpas under højkonjunkturen. Problemet er, at de job og de virksomheder, indvandrere er beskæftiget i, også er de job, der først forsvinder, når en ny lavkonjunktur sætter ind.

For at modvirke etniske enklaver på arbejdsmarkedet og for at sikre indvandrerne en større stabilitet i beskæftigelsen er det nødvendigt at tilrettelægge den arbejdsmarkedspolitiske indsats mod at få indvandrere ind i mere lukrative sektorer og virksomheder på arbejdsmarkedet. Den danske beskæftigelsesstrategi har imidlertid først og fremmest fokuseret på at få indvandrere hurtigt i beskæftigelse gennem en "work first strategi", hvor etniske minoriteter presses i beskæftigelse bl.a. ved nedsættelse af de sociale ydelser (starthjælp), øget kontrol (stramning af rådighedsreglerne) og hurtigere aktivering. Problemet ved denne strategi er, at den sandsynligvis vil forværre opdelingen på arbejdsmarkedet, hvor indvandrere presses ind i randområderne, såsom rengøring, taxakørsel eller hotel og restauration.

For at undgå en etnisk opdeling af arbejdsmarkedet gælder det altså om, at indsatsen



ikke kun retter sig mod at øge indvandrernes jobsøgningsadfærd, men i lige så høj grad retter sig mod at nedbryde barrierer der ligger hos virksomhederne. Indsatsen skal derfor i stigende grad involvere arbejdsmarkedets parter og tillidsmænd i løsning af integrationsproblemet. Følgende områder bør derfor prioriteres af politikkerne, hvis man skal undgå et opdelt arbejdsmarked og et nyt forarmet indvandrerproletariat.

**Virksomhedsrettet strategi: Sociale klausuler, efteruddannelse**

- Et af de redskaber, man kan anvende for at modvirke opdelingen på arbejdsmarkedet, er en øget brug af sociale klausuler over for de virksomheder, der kun i begrænset omfang integrerer etniske minoriteter. En sådan strategi kan udmøntes ved, at der ved udliciteringskontrakter bliver stillet krav om, at virksomhederne skal afspejle befolkningen med hensyn til etnicitet og køn. I de virksomheder, der i forvejen har en stor andel etniske minoriteter, gælder det primært om at sikre, at etniske minoriteter får tilbudt efteruddannelse, kompetenceudvikling og karrieremuligheder. Ved at tilbyde indvandrere efteruddannelsesmuligheder modvirkes risikoen for marginalisering, samtidig med at det forbedrer indvandrernes socioøkonomiske mobilitet i opadgående retning.

**Personrettet strategi: Kompetenceafklaring og udnyttelse af indvandreres medbragte kompetencer**

- I forhold til den mere personrettede strategi gælder det om skabe en bedre kompetenceafklaring og bedre muligheder for godkendelse af uddannelse. Derudover er det væsentligt, at kommunerne i højere grad tilrettelægger deres aktiveringsstrategi således, at de bedre udnytter indvandrernes medbragte kompetencer. Frem for at presse indvandrere hurtigt ud i beskæftigelse gælder det om finde beskæftigelse eller uddannelses tilbud, der er relevant i forhold til den arbejdserfaring og den uddannelse den enkelte indvandrer har. Derudover skal indsatsen øges i forhold til at skabe et bedre miks mellem de stærke netværk omfattende familie og slægtninge og svage mere jobrelaterede netværk. Dette kan bl.a. gøres ved at satse på mentorer og rollemodeller ude på virksomhederne og ved i højere grad at involvere de etniske minoriteter i den frivillige sektor og i de velfærdsstatslige institutioner.

**Faglige organisationer**

- Involvering af etniske minoriteter i det faglige arbejde. Fagbevægelsen kan gøre en større indsats for at informere etniske minoriteter om nødvendigheden af at organisere sig. For at de faglige organisationer skal kunne fremstå mere relevante for etniske minoriteter, må de sætte større fokus på etnisk ligestilling og etniske minoriteters rettigheder på arbejdsmarkedet. I den forbindelse er det væsentligt at tillidsrepræsentanterne i højere grad forsvare etniske minoriteter, der bliver udsat for diskrimination, og bidrager til at løse sociale og kulturelle konflikter på arbejdspladsen. Derudover er det væsentligt, at der arbejdes på at skabe flere praktik- og elevpladser til etniske minoriteter.

#### **Referencer**

Atkinson, J. 1987: "Flexibility or fragmentation? The United Kingdom in the eighties". I: Labour and the societies, vol. 12, No 1, 87-105.

Castells, M. 2000: *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume 1: The Rise of the Network Society*. London and Oxford: Blackwell Publishers.

## *Det rummelige arbejdsmarked*

---

Piore, M. J. & Sabel, C. F. 1984: *The second industrial Divide*. Cambridge: MA: MIT Press.

Ejrnæs, A. 2006a: *Fleksibilitet – mangfoldighed eller segregering. En analyse af den etniske opdeling på det private danske arbejdsmarked*. Ph.d.-afhandling. Juni 2006. Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

Ejrnæs, A. 2006b: "Fleksibilitet og etnisk segregering. En analyse af sammenhængen mellem virksomhedsfleksibilitet og etnisk rummelighed". I: *Dansk Sociologi* Nr. 1/17. årg. 2006.

# Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet

*Af Finn Kenneth Hansen*

## Kontanthjælp

Man kan modtage kontanthjælp, når alle øvrige former for hjælp ved indkomstbortfald eller andre sociale situationer er udelukket. Der er således tale om den sidste hjælp, der ydes i det sociale system. Den kan gives som erstatning for anden indkomst og som supplement ved meget lav indkomst.

Kontanthjælpen er en skattepligtig bruttoydelse. For personer med forsørgerpligt over for børn udgør den 80% af arbejdsløshedsdagpengenes maksimale beløb. For ikke-forsørgere udgør ydelsen 60% af dagpengene. Unge under 25 år, som ikke har hjemmeboende børn, modtager særlige, lave ydelser til unge. Derudover er der med den nuværende regering indført en ny form for kontanthjælp – nemlig starthjælp, for de personer, som ikke har boet i Danmark i sammenlagt 7 år (inden for de seneste 8 år). Starthjælpen er lavere end kontanthjælpen.

Kontanthjælpsmodtagere med høje nettoboligudgifter eller stor forsørgerbyrde kan modtage en særlig støtte i form af boligstøtte og børnetilskud, som er skattefri. Indtægter, fx i form af arbejdsindkomst, fratrækkes i kontanthjælpen, mens børnetilskud og boligstøtte ikke reducerer hjælpen, dog indgår boligstøtten ved beregning af den særlige støtte. Kommunerne kan desuden yde behovsbestemt hjælp til enkeltudgifter, flytning, sygebehandling, medicin, tandbehandling og lignende til kontanthjælpsmodtagere og andre, som ikke har mulighed for at betale udgifterne.

Hvis en kontanthjælpsmodtager uden rimelig grund afviser et tilbud om arbejde eller aktivering, kan kommunen standse udbetalingen af hjælpen. Hvis en kontanthjælpsmodtager uden rimelig grund udebliver fra et aktiveringstilbud, kan kommunen nedsætte hjælpen med op til 20%.

## Ændringer på kontanthjælpsområdet

Kontanthjælpsområdet har været karakteriseret ved at gennemgå mange ændringer i regler og lovgivning, og det var da også en af begrundelserne for udarbejdelsen af en

ny sociallov i 1998. Ved revisionen af bistanndsloven samledes alt om kontanthjælp i aktivloven (Lov om aktiv socialpolitik) og alt om serviceydelser i serviceloven (Lov om social service). Dertil kom retssikkerhedsloven (Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område).

På trods af den forholdsvis nye revision er der inden for de seneste år atter foretaget en række ændringer og justeringer på kontanthjælpsområdet. Helt generelt indgår de dele af aktivloven, som omhandler aktivering, nu i den nye lov om beskæftigelsesindsats. Kontanthjælpsområdet er således blevet splittet op på den måde, at det, der omhandler ydelser og ydelsesniveauer, fortsat er i aktivloven, mens alt om aktivering, tilbud og indsats er samlet i den nye beskæftigelsesindsatslov.

Kontanthjælpsområdet er flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet, og dermed den nye beskæftigelses-indsatslovgivning.

De mere konkrete ændringer på kontanthjælpsområdet omfatter både ændringer i krav og tildelingskriterier for de enkelte ydelser og udmålingskriterier for ydelser til bestemte grupper. Dertil kommer indførelsen af nye regler om forsørgelsesydelser for personer, som ikke har boet i Danmark i sammenlagt 7 år af de sidste 8 år. Med disse nye regler er der indført en ny form for kontanthjælp – starthjælp. Starthjælpen er lavere end kontanthjælpen.

I forbindelse med starthjælpen blev det vedtaget at ændre integrationsloven således, at flygtninge i forbindelse med introduktionsperioden, og når de overgår til kommunen, skal have en introduktionsydelse, som svarer til starthjælpen. Den lavere ydelse – starthjælpen – omfatter således personer, som ikke har boet i Danmark i sammenlagt 7 år (inden for de seneste 8 år) – dvs. ikke kun indvandrere og flygtninge, men alle etniske grupper såvel danske som udlændinge – og flygtninge, når de i deres integrationsperiode overgår til kommunen.

Omkring udmåling af ydelserne er der med virkning fra 2003 indført reglen om nedsættelse af kontanthjælpen for ægtepar, hvor en eller begge modtagere kontanthjælp. Nedsættelsen sker automatisk efter 6 sammenhængende måneder med kontanthjælp. Derudover er der med virkning fra 1. januar 2004 indført reglen om loft over kontanthjælp.

Fra 1. april 2006 er der indført krav om 300 timers beskæftigelse for hver af ægtefællerne for ægtepar på kontanthjælp og pligt for unge under 25 år til at tage en uddannelse.

I det følgende vil vi se på udviklingen på kontanthjælpsområdet. Hvor mange og hvem er på kontanthjælp, hvor længe opholder personerne sig i kontanthjælpsystemet, og hvordan går det personer på kontanthjælp? Et særligt fokus vil være på de langvarige kontanthjælpsmodtagere.

### **Fald i antal modtagere af hjælp til forsørgelse**

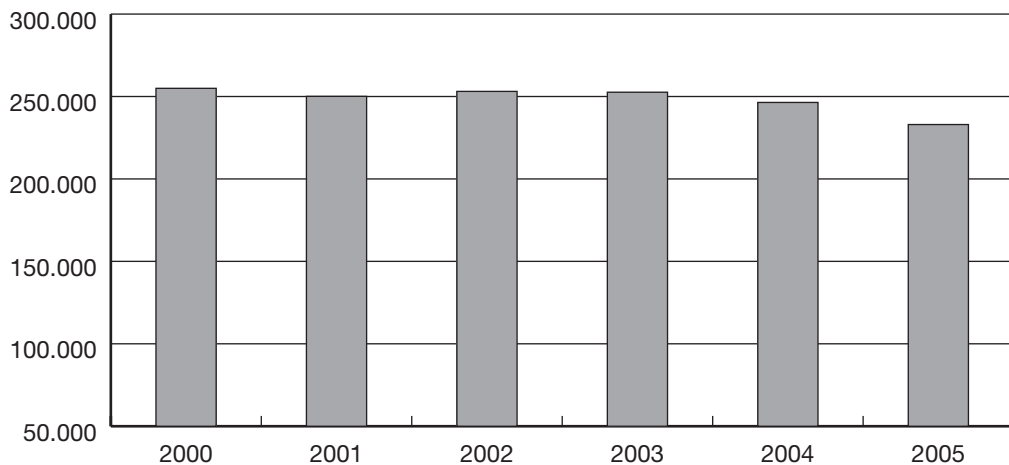
Hjælp til forsørgelse omfatter personer, som ikke kan forsørge sig selv, fordi de er ramt af en social begivenhed, som fx arbejdsløshed eller sygdom. Niveaue har i en

årrække ligget omkring 250.000 personer. I 2005 er der 233.000 personer, som modtager hjælp til forsørgelse.

I en længere periode fra 1997 til 2001, har der været tale om et meget svagt faldende antal personer, som har modtaget hjælp til forsørgelse, hvorefter antallet steg frem til 2003 på 252.600 personer. Igennem de seneste to år er der tale om et kraftigt fald på næsten 20.000 personer. I 2005 var der 233.000 personer, som modtog hjælp til forsørgelse.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere er fortsat faldende ind i 2006. Af de kvartalsvise opgørelser fra Danmarks statistik fremgår det at antallet fra juni 2005 til juni 2006 er faldet med 14.000 personer.

Figur 1: Antal modtagere af hjælp til forsørgelse 2000-2005



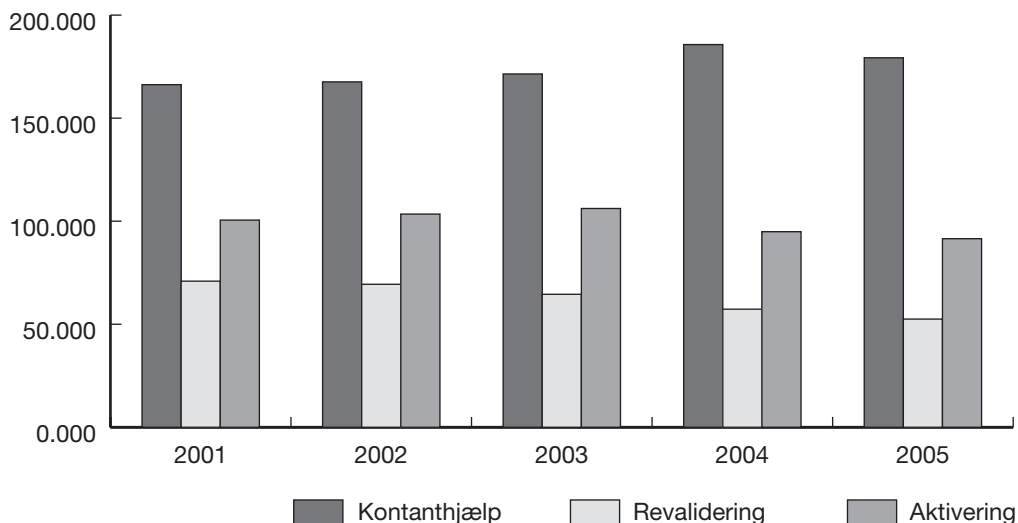
Kilde: Statistiske Efterretninger og Nyt fra Danmarks Statistik

Hjælp til forsørgelse omfatter forskellige former for hjælp. Kontanthjælp (hjælp til underhold), revalidering (fx uddannelse) og aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Ser vi på de enkelte typer, er der tale om en forskellig udvikling.

Kontanthjælp (hjælp til underhold) ydes til personer, der på grund af ændringer i deres forhold ikke kan skaffe det nødvendige til at dække eget og eventuelt familiens underhold. Der er tale om et fald på lidt over 25.000 personer fra 1995 til 2001. Fra 2001 til 2004 er der imidlertid tale om en stigning fra 166.300 til 185.700 personer – altså på næsten 20.000 personer.

Fra 2004 til 2005 er der dog igen tale om et fald på 5.000 personer. I 2005 er der 179.300 personer, som modtager hjælp til underhold. Antallet er faldet yderligere ind i 2006, viser de kvartalsvise opgørelser fra Danmarks statistik.

Figur 2: Antal personer, der modtager kontanthjælp, revalidering og aktivering 2001-2005



Revalidering, der omfatter hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig genoptræning eller omskoling, kan ydes, når det skønnes at være forudsætningen for, at en person og dennes eventuelle familie fremover vil kunne klare sig. Antallet på revalidering var stigende frem til 1998. Fra 1998 har der været tale om et fald på lidt over 20.000 personer. Dette til trods for, at revalidering viser sig at være et af de bedste tiltag for at bringe personer i en selvforsørgelse. Antallet som har modtaget revalidering i 2005 er på 52.500 personer.

Den kommunale aktivering indebærer en pligt fra kommunen og en ret for modtageren af kontanthjælp til at få et aktiveringstilbud. Antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere var faldende fra 1995 frem til 1998. Der er dog tale om en stigning igen fra 1998, som må formodes at hænge sammen med Lov om aktiv socialpolitik, som bl.a. indebærer, at aldersgrænsen for hurtig aktivering blev hævet fra 25 år til 30 år. Antallet af personer i kommunal aktivering er faldet kraftigt de seneste år. Fra 106.200 personer i 2003 til 91.500 personer i 2005.

### **Fald i antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere**

Langvarige modtagere af kontanthjælp er her defineret som personer, der har modtaget hjælp til forsørgelse (både kontanthjælp, revalidering og aktivering) i 10-12 måneder inden for det enkelte år. I 2000 var der 121.800 personer, som modtog langvarig hjælp.

Dette antal har siden været faldende og faldet yderligere inden for de to seneste år. I 2005 var der 107.200 personer, som modtog kontanthjælp i 10-12 måneder.

Ud af det samlede antal kontanthjælpsmodtagere er andelen af langvarigt dog fortsat på 46%.

**Tabel 1: Antal personer med hjælp til forsørgelse mv. i 10-12 måneder inden for det enkelte kalenderår, 2000-2005**

|                              | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Hjælp til forsørgelse</b> |         |         |         |         |         |         |
| Antal                        | 121.808 | 119.112 | 117.838 | 117.433 | 112.371 | 107.146 |
| Procent af samtlige          | 48%     | 48%     | 47%     | 46%     | 46%     | 46%     |
| <b>Kontanthjælp</b>          |         |         |         |         |         |         |
| Antal                        | 50.446  | 49.380  | 49.380  | 52.240  | 58.226  | 56.971  |
| Procent af samtlige          | 29%     | 30%     | 30%     | 30%     | 31%     | 32%     |
| <b>Revalidering</b>          |         |         |         |         |         |         |
| Antal                        | 23.395  | 21.858  | 13.540  | 13.823  | 13.171  | 12.126  |
| Procent af samtlige          | 31%     | 31%     | 40%     | 42%     | 42%     | 41%     |
| <b>Aktivering</b>            |         |         |         |         |         |         |
| Antal                        | 20.855  | 22.987  | 22.801  | 20.810  | 12.987  | 12.022  |
| Procent af samtlige          | 21%     | 23%     | 22%     | 20%     | 14%     | 13%     |

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen, 1995-2005

Et andet mål for langvarige kontanthjælpsmodtagere er antallet af personer, der har modtaget kontanthjælp eller kommunal aktivering som den dominerende ydelse og har modtaget den i mindst et halvt år inden for det enkelte år. Et mål som alene omfatter personer under 60 år.

Som det fremgår, har antallet på langvarig kontanthjælp steget frem til 2002. Derefter er der tale om et fald fra 136.800 personer i 2002 til 130.000 i 2004. Fra 2003 til 2004 er der dog sket en kraftig ændring i sammensætningen. Antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere er steget kraftigt, men personer i kommunal aktivering i mindst et halvt år er faldet.

I forhold til det samlede antal modtagere af midlertidige ydelser (også inkluderet dagpengemodtagere) i mindst et halvt år, og som er under 60 år, er andelen af personer, der er forsørget på langvarig kontanthjælp, faldet. Fra 2000 har andelen af kontanthjælpsmodtagere ligget på 41% af samtlige personer. Dette er faldet til 38% i 2004.

**Tabel 2: Antal modtagere af kontanthjælp og i kommunal aktivering i mindst et halvt år inden for det enkelte kalenderår. 1996-2004. Personer under 60 år**

|      | Kontanthjælp | Kommunal aktivering | I alt   | Andel af alle modtagere af midlertidige ydelser (i procent) |
|------|--------------|---------------------|---------|---|
| 1996 | 91.557       | 37.081              | 128.638 | 35%   |
| 1999 | 86.916       | 41.960              | 128.876 | 40%   |
| 2000 | 87.917       | 43.260              | 131.177 | 41%   |
| 2001 | 89.492       | 44.546              | 134.038 | 40%   |
| 2002 | 92.803       | 44.048              | 136.851 | 42%   |
| 2003 | 92.911       | 42.723              | 135.634 | 39%   |
| 2004 | 100.739      | 29.087              | 129.826 | 38%   |

Kilde: Sammenhængende socialstatistik

## **Hvordan går det personer, som kommer på kontanthjælp?**

For at se hvordan det går personer, som kommer i kontakt med kontanthjælpssystemet, har vi fulgt modtagere af kontanthjælp. Er de kommet ud af kontanthjælpssystemet og kommet i beskæftigelse eller uddannelse, eller er de fortsat på kontanthjælp eller i kommunal aktivering?

De følgende analyser er baseret på DREAM-databasen. Vi har tidligere i Social Årsrapport analyseret, hvordan det går kontanthjælpsmodtagerne over en længere årrække – henholdsvis 3 og 6 år – efter at de har opholdt sig i kontanthjælpssystemet. Disse analyser har været baseret på Danmarks Statistiks Sammenhængende Socialstatistik. Forskellen mellem den Sammenhængende Socialstatistik og DREAM-databasen er, at personerne i den Sammenhængende Socialstatistik inddeles efter den dominerende ydelse, personerne har modtaget i det enkelte år, mens der i DREAM-databasen er tale om deres aktuelle situation på opgørelsetidspunktet. Det andet er, at den Sammenhængende Socialstatistik kun opererer med indkomstoverførsler, hvor DREAM-databasen også inkluderer forskellige arbejdsmarkedsordninger. Det er derfor muligt at se, om personerne er i aktivering, støttet beskæftigelse og støttet uddannelse.

Erfaringerne fra forløbsundersøgelser er, at der er stor forskel på, hvordan forsørgelssituationen ser ud afhængigt af, hvor længe man har været i kontanthjælpssystemet. De, der er nye eller relativt nye i kontanthjælpssystemet, kommer i større omfang end andre fri af de offentlige ydelser. Derimod viser det sig, at har man først været på kontanthjælp et stykke tid, så er det vanskeligere at komme ud af systemet. En langt større del af dem, der har været der i en længere periode, er fortsat på kontanthjælp, når vi ser på situationen efter et halvt år.

Længden af perioden på kontanthjælp vil typisk afspejle omfanget af sociale problemer. De nye kontanthjælpsmodtagere, som hurtigt kommer ud af systemet, har ofte ikke store problemer, ud over at de mangler et job, mens de personer, som ikke så hurtigt kommer ud, ofte har en række sociale problemer. De sociale problemers størrelse og omfang er en barriere for at blive selvforsørgende og afspejler sig ofte i længden af den periode, man er i kontanthjælpssystemet.

Trods denne konstatering viser det sig – uafhængigt af længden af den periode personerne har været i kontanthjælpssystemet – at der løbende er en andel, som kommer ud af kontanthjælpssystemet..

## **Hvor er kontanthjælpsmodtagerne fra 2005 – hvor er de gået hen?**

Der er det seneste år sket et fald i antallet af personer, som modtager kontanthjælp. Det kunne tænkes, at dette fald hænger sammen med en generel bedring af beskæftigelsessituationen og at dette er kommet kontanthjælpsmodtagerne til gode.

Ser vi på situationen for dem, der var på kontanthjælp i juni 2005, og ser på deres situation i juni 2006, fremgår det at det kun er lille del af de mange kontanthjælpsmodtagere – nemlig 20% – som er uden offentlige ydelser i 2006. En situation som kunne indikere, at de er blevet selvforsørgende enten via beskæftigelse eller via at ægtefællen er kommet i beskæftigelse.



37% er fortsat på kontanthjælp, mens 8% er i revalidering/skånejob eller på førtidspension.

Der er 18%, som er AF-tilmeldte eller er i aktivering og 9% er i en eller anden arbejdsmarkedspolitisk ordning (introduktionskursus, korte vejledning, løntilskud, særligt tilrettelagte projekter, virksomhedspraktik eller voksenlærling).

Der er 4%, som er på S.U., og 3% er i et uddannelsesforløb.

For at kunne vurdere udviklingen kan vi sammenligne med udviklingen året tidligere altså fra juni 2004 til juni 2005.

Som det fremgår, er der det seneste år kommet flere i en situation uden offentlige ydelser og lidt færre er fortsat på kontanthjælp. Ser vi på personer, der er AF-tilmeldte i aktivering eller i en arbejdsmarkedspolitisk ordning er andelen stort set uændret, men sammensætningen er meget forskellig. I det seneste år er flere blevet AF-tilmeldt eller i aktivering, mens færre er i en arbejdsmarkedspolitisk ordning.

**Tabel 3: Modtagere af kontanthjælp i henholdsvis juni 2004 og juni 2005 fordelt efter deres modtagelse af ydelser året efter i henholdsvis juni 2005 og juni 2006**

|                                | Kontanthjælp i 2004<br>Situation i 2005 | Kontanthjælp i 2005<br>Situation i 2006 |
|--------------------------------|---|---|
| Ingen offentlig ydelse         | 16                                      | 20                                      |
| Arbejdsmarkedspolitisk ordning | 16                                      | 9                                       |
| AF-tilmeldt, aktivering        | 10                                      | 18                                      |
| Dagpenge                       | 2                                       | 1                                       |
| Kontanthjælp                   | 41                                      | 37                                      |
| S.U.                           | 4                                       | 4                                       |
| Uddannelse                     | 4                                       | 3                                       |
| Revalidering/skåne             | 3                                       | 3                                       |
| Førtidspension                 | 4                                       | 5                                       |
| Fraflyttet                     | 0                                       | 0                                       |
| I alt                          | 100                                     | 100                                     |
| Antal                          | 132.412                                 | 129.953                                 |

Kilde: CASA, kørsler på DREAM

## Langvarige kontanthjælpsmodtagere

Ser vi på modtagerne af kontanthjælp over en længere årrække, kan vi få et bedre indtryk af, hvor stor en del der hænger fast i kontanthjælpssystemet.

Spørgsmålet er: Hvor mange kommer i beskæftigelse eller uddannelse, hvor mange forbliver på kontanthjælp, og hvor mange går på førtidspension?

Vi har set på udviklingen over en årrække, idet der er taget udgangspunkt i de personer, som modtog kontanthjælp i juni 2004 (uge 24), og set, hvordan deres situation er i juni 2005 og hvordan situationen er i juni 2006. Det vil sige forsørgelsessituationen henholdsvis 1 år og 2 år efter deres modtagelse af kontanthjælp. Det er alle, der

på daværende tidspunkt modtog kontanthjælp og altså en sammenblanding af både nye og 'gamle' på det angivne tidspunkt. Af de personer, som var på kontanthjælp i 2004, er der ved opgørelse af forsørgelsessituation fratrukket dem, som er døde i perioden.

**Tabel 4: Modtagere af kontanthjælp i juni 2004 fordelt efter deres modtagelse af ydelser året efter i juni 2005 og i juni 2006**

|                                | Kontanthjælp i 2004<br>Situation i 2005 | Kontanthjælp i 2004<br>Situation i 2006 |
|--------------------------------|---|---|
| Ingen offentlig ydelse         | 16                                      | 24                                      |
| Arbejdsmarkedspolitisk ordning | 16                                      | 7                                       |
| AF-tilmeldt, aktivering        | 10                                      | 15                                      |
| Dagpenge                       | 2                                       | 2                                       |
| Kontanthjælp                   | 41                                      | 32                                      |
| S.U.                           | 4                                       | 5                                       |
| Uddannelse                     | 4                                       | 2                                       |
| Revalidering/skåne             | 3                                       | 4                                       |
| Førtidspension                 | 4                                       | 8                                       |
| Fraflyttet                     | 0                                       | 1                                       |
| I alt                          | 100                                     | 100                                     |
| Antal                          | 132.412                                 | 131.802                                 |

Kilde: CASA, kørsler på DREAM

Som det fremgår af tabellen er der tre hovedeffekter, når vi sammenligner situationen henholdsvis 1 år efter og 2 år efter. Der er:

- flere som ikke modtager nogen ydelse
- færre på kontanthjælp, og
- flere som modtager førtidspension

Derudover er der ændringer i andelen der er i arbejdsmarkedspolitiske ordninger eller i aktivering. Det kan være lidt tilfældigt, hvor de er enkelte personer er på opgørelses-tidspunktet, men der er en mindre andel som er enten i en ordning eller i aktivering efter 2 år.

Når vi generelt ser på forløbsundersøgelserne over en længere årrække, viser analyserne, at jo længere forløb vi betragter, jo flere er i beskæftigelse og jo færre er fortsat på kontanthjælp. Når vi ser på situationen 2 år efter, er der således flere i beskæftigelse og færre på kontanthjælp og flere på førtidspension, end når vi betragter situationen 1 år efter, at personerne har været på kontanthjælp. (se Social Årsrapport 2005)

Der er således et tydeligt udviklingsbillede. For de personer, som forbliver i kontanthjælpssystemet, stiger andelen, som kommer ud af kontanthjælpssystemet (dvs. enten kommer i beskæftigelse eller under uddannelse eller overgår til førtidspension), når vi ser på situationen over en længere årrække – indtil et vist mætningspunkt.

Vi har tidligere i Social Årsrapport set på udviklingen over 3 og 6 år, hvor disse analyser viser, at der over en 6-årsperiode er op mod 30% af en årgang på kontanthjælp, som bliver selvforsørgende, og 33%, som forbliver i kontanthjælpssystemet. (Se Social årsrapport 2003).

## Sammensætningen af kontanthjælpsmodtagerne

Der er en lidt større andel kvinder end mænd, som modtager kontanthjælp og hjælp til forsørgelse. Hvad angår hjælp til underhold, hvor der er tale om en forsørgelsessituation, er der langt flere kvinder end mænd. Det skyldes overvægten af enlige kvinder i kontanthjælpsystemet. Derudover er der en overvægt af kvinder, som modtager revalidering.

Varigheden, dvs. i hvor lang tid man har modtaget kontanthjælp inden for det enkelte år, er opgjort som det gennemsnitlige antal konteringsmåneder. Kvinderne er generelt længere på kontanthjælp end mænd. Varigheden er generelt faldet for både mænd og kvinder, dog undtaget kvinder og mænd, der modtager kontanthjælp (i form af underhold). Fra 2000 til 2005 er varigheden steget særligt for forsørgere. Derimod er den faldende for personer på aktivering.

**Tabel 5: Modtagere af kontanthjælp fordelt på køn i 2005 og udvikling i gennemsnitligt antal konteringsmåneder 2000-2005**

|                                   | Antal personer |         | Gennemsnitligt antal konteringsmåneder |         |      |         |
|-----------------------------------|----------------|---------|--|---------|------|---------|
|                                   | 2005           |         | 2000                                   |         | 2005 |         |
|                                   | Mænd           | Kvinder | Mænd                                   | Kvinder | Mænd | Kvinder |
| Kontanthjælp i alt                | 141.585        | 153.056 | 7,1                                    | 7,6     | 6,9  | 7,5     |
| Hjælp til forsørgelse             | 109.503        | 120.787 | 7,3                                    | 8,1     | 7,1  | 7,9     |
| Kontanthjælp                      | 87.460         | 89.511  | 5,7                                    | 6,3     | 5,9  | 6,7     |
| – til forsørgere                  | 34.823         | 53.599  | 5,9                                    | 6,8     | 6,4  | 7,2     |
| – til ikke forsørgere             | 33.599         | 22.426  | 5,9                                    | 5,8     | 6,3  | 6,2     |
| Revalidering                      | 20.512         | 31.793  | 5,7                                    | 6,5     | 5,6  | 6,2     |
| Aktiverede kontanthjælpsmodtagere | 45.792         | 44.944  | 5,4                                    | 5,7     | 4,4  | 4,9     |

Ser vi på sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere i forhold til familietype, er der stort set tale om en uændret sammensætning. Andelen af børnefamilier er stort set konstant. Par med børn udgør 27%, og 13% er enlige med børn. Den største gruppe er enlige uden børn – 45%, og 15% er par uden børn.

Hvad angår både enlige kvinder med børn og par med børn, er den helt overvejende del – 75% – langvarige kontanthjælpsmodtagere. Andelen af enlige kvinder med børn er steget, mens andelen af par med børn er faldet. I 2005 er der 21.000 enlige kvinder med børn, som har modtaget hjælp til forsørgelse i mindst 6 måneder, og blandt par med børn er der 40.600 par, som har modtaget økonomisk hjælp til forsørgelse i mindst 6 måneder.

**Tabel 6: Modtagere af økonomisk hjælp til forsørgelse i 7-12 måneder, fordelt efter familiedelse og køn. 2001-2005**

|                         | 2001<br>7-12 måneder | 2004<br>7-12 måneder | 2005<br>7-12 måneder |
|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Enlige uden børn        | 59.213               | 59.077               | 56.497               |
| Enlige kvinder med børn | 20.920               | 21.580               | 20.768               |
| Enlige mænd med børn    | 1.346                | 1.489                | 1.445                |
| Par uden børn           | 19.191               | 17.654               | 16.561               |
| Par med børn            | 45.973               | 42.236               | 40.611               |
| I alt                   | 146.643              | 142.036              | 135.882              |

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen

### Alderssammensætningen er ændret

Kontanthjælpsmodtagerne er generelt blevet ældre. Hvor knap 30% af personerne tidligere var 40 år, og derover er andelen for denne aldersgruppe steget til 34%. Specielt er der sket en stigning i andelen af 50-59 årige. Hvor 50% af personer med kontanthjælp til forsørgelse tidligere var under 30 år, er det kun 37% af mændene og 38% af kvinderne i år 2005.

**Tabel 7: Hjælp til forsørgelse fordelt på aldersgrupper og køn, 2001 og 2005**

|                  | 2001 |         | 2005 |         |
|------------------|------|---------|------|---------|
|                  | Mænd | Kvinder | Mænd | Kvinder |
| -20 år           | 10   | 9       | 10   | 9       |
| 21-24 år         | 13   | 15      | 13   | 13      |
| 25-29 år         | 15   | 18      | 14   | 16      |
| 30-39 år         | 29   | 30      | 27   | 31      |
| 40-49 år         | 21   | 19      | 23   | 21      |
| 50-59 år         | 10   | 8       | 11   | 9       |
| 60 år og derover | 2    | 1       | 3    | 2       |
| I alt            | 100  | 100     | 101  | 101     |
| Antal (tusinde)  | 118  | 129     | 110  | 121     |

# Loft over kontanthjælp

*Finn Kenneth Hasnsen*

## Loft over kontanthjælp

Folketinget vedtog i 2003 en ændring af Lov om Aktiv Socialpolitik, der betød, at der pr. 1. januar 2004 blev indført et loft for, hvor meget der højst samlet kan udbetales i kontanthjælp efter aktivlovens § 25, særlig støtte efter aktivlovens § 34 og boligsikring efter boligstøttereglerne.

Den øvre grænse for den samlede hjælp loftet er gældende for personer, der har modtaget kontanthjælp i seks forudgående måneder.

Ved bestemmelsen af varigheden er der perioder, der ikke indgår i opgørelsen af de seks måneder:

- perioder, hvor der er udbetalt kontanthjælp i forbindelse med graviditet, barsel eller adoption
- perioder med børnepasningsorlov
- perioder, hvor der er modtaget støtte efter lov om social service til pasning af handicappet barn, nærtstående med handicap eller alvorlig sygdom eller døende nærtstående
- perioder, hvor der er modtaget støtte efter lov om dagpenge eller fødsel til pasning af alvorligt syge børn
- perioder, hvor der er aftjent værnepligt

## Hensigten med loven

Lovgivningen om loft over kontanthjælp blev vedtaget som led i regeringens plan for Flere i arbejde. Det er i denne plan regeringen beskriver, hvordan man får flere i arbejde, ved at sænke ydelserne. Loven blev vedtaget sammen med lov om nedsættelse af hjælpen for gifte og samlevende, indførelse af starthjælpen og den lave introduktionssydelse. (Se Social År rapport 2003).

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår følgende:

*Loftet træder i kraft efter år med kontanthjælp. Begrundelsen for, at loftet først sættes i kraft efter 6 måneder, er dels at øge incitamentet til hurtigt at vende tilbage til arbejdsmarkedet,*

*dels at give tid til eventuelt at tilpasse forbruget til det nye hjælpeniveau. Da loftet skal øge incitamentet til at vende tilbage til arbejdsmarkedet, forudsættes det, at nedgangen i hjælpen ikke medfører, at der i den anledning sker en tilsvarende forøgelse af hjælp i særlige tilfælde eller personlige tillæg.*

### **Satserne for den samlede hjælp**

For forsørgere udgør loftet 100% af højeste dagpenge (14.502 kr. i 2006), hvis personen er enlig, og 80% hvis personen er gift eller samlevende. For ikke-forsørgere udgør loftet 80% af højeste dagpenge for enlige og 60% for gifte/samlende forsørgere. Loftet er højere for enlige, fordi det vurderes, at det er dyrere at bo alene frem for i par.

Den samlede hjælp kan fra 1. januar 2006 herefter højst udgøre et månedligt satsbeløb på

- 11.625 kr. for gifte og samlevende, der er forsørgere
  - 8.749 kr. for gifte og samlevende, der ikke er forsørgere
  - 14.502 kr. for enlige forsørgere
  - 11.625 kr. for enlige, der ikke er forsørgere
- Loftet beregnes før skat.

### **Øvre grænse for nedsættelsen af den samlede hjælp loft over loftet**

Ud over kontanthjælpsloftet nedsættes kontanthjælpen for ægtefæller, hvis man har modtaget kontanthjælp i et halvt år. Denne nedsættelse udgør 542 kr. om måneden pr. person. Selv om kun den ene af de gifte kontanthjælpsmodtagere har modtaget hjælp i 6 måneder, bliver begge ægtefællers kontanthjælp nedsat med de 542 kr. Det er således muligt først at blive ramt af loftet og dernæst af den generelle nedsættelse af kontanthjælpen.

For at begrænse virkningen af loftet over kontanthjælpen og den generelle nedsættelse for gifte er der indført en øvre grænse et loft for, hvor stor en nedsættelse der kan være som følge af loftet.

Den samlede nedsættelse kan højst udgøre:

- 2.086 kr. pr måned (2006) for gifte tilsammen og
- 1.381 kr. pr. person pr. måned (2006) for samlevende, enlige forsørgere og enlige, der ikke er forsørgere.

Beløbet er efter skat (blandt andet fordi boligstøtte er en skattefri ydelse), hvorfor det reelle beløb man kan miste som følge af kontanthjælpsnedsættelse og loftet, kan være større.

Retten til igen at modtage kontanthjælp uden at være berørt af loftet har man, hvis man ikke har modtaget kontanthjælp i 6 sammenhængende måneder.

## Karakteristik af personer berørt af kontanthjælpsloftet.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har på baggrund af lovmodellens boligstøtteregister foretaget en belysning af personer, der har fået reduceret boligstøtten som følge af kontanthjælpsloftet. Den omhandler således ikke alle kategorier, der rammer loftet, men en meget stor del.

Hovedparten (55%) af dem der rammes af kontanthjælpsloftet er mellem 30 og 44 år, og langt den overvejende del (60%) er indvandrere eller efterkommere.

Der er en klar overvægt af børnefamilier, der rammes af kontanthjælpsloftet. Der er således kun 15% som er enlig uden børn eller par uden børn

**Tabel 1. Personer berørt af kontanthjælpsloftet fordelt på familietyper 2004**

|                  | Antal personer | Procentfordeling | Gennemsnitlig Reduktion i boligstøtte |
|------------------|----------------|------------------|---------------------------------------|
| Enlige uden børn | 420            | 3                | 400                                   |
| Enlige med børn  | 3720           | 29               | 200                                   |
| Par uden børn    | 1560           | 12               | 700                                   |
| Par med børn     | 7200           | 56               | 1100                                  |
| I alt            | 12900          | 100              | 800                                   |

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd; Karakteristik af personer berørt af kontanthjælpslofte. 30. oktober 2006.

Af børnefamilierne er der tale om familier med både et barn, to, tre og fire børn. Opgørelserne viser, at der samlet set er knap 30.000 børn, der bor i familier, som rammes af kontanthjælpsloftet.

En meget stor del af de personer, der rammes af kontanthjælpsloftet, har helbreds-mæssige problemer. Det viser sig, at de "loftsramte" har endnu større helbreds-mæssige problemer end det generelt er tilfældet for kontanthjælpsmodtagere.

Det er fx sådan, at de "loftsramte" er oftere hos lægen, og de er hyppigere indlagt på sygehus, går hyppigere til ambulantbehandling og bruger flere penge på medicin end tilfældet er for kontanthjælpsmodtagere i almindelighed og særdeleshed i forhold til de beskæftigede.

**Tabel 2: Indikatorer på helbredstilstand for beskæftigede og kontanthjælpsmodtagere.**

|                       | Beskæftigede | Kontanthjælpsmodtagere |                           |
|-----------------------|--------------|------------------------|---------------------------|
|                       |              | Ikke ramt af loftet    | Ramt af kontanthjælpsloft |
| Sengedag på sygehus   | 0,4          | 0,9                    | 1,1                       |
| Ambulante kontakter   | 0,7          | 1,0                    | 1,8                       |
| Besøg hos almen læge  | 2,5          | 3,3                    | 4,2                       |
| Besøg hos tandlæge    | 1,9          | 1,1                    | 1,0                       |
| Besøg hos speciallæge | 0,6          | 0,7                    | 1,2                       |
| Medicinudgifter       | 1000 kr      | 1600 kr                | 1800 kr                   |

Kilde: Arbejder Bevægelsens Erhvervsråd, Dårligt helbred blandt dem, der rammes af kontanthjælpsloft. 6. november. 2006

## Virkningerne af loftet

Socialforskningsinstituttet fremlagde i juni 2005 en rapport om virkningerne af loftet over kontanthjælp. Analysen er foretaget med udgangspunkt i oplysninger fra to tidsmæssigt adskilte interview med en gruppe udvalgte kontanthjælpsmodtagere. Det ene interview er taget før loftet fik virkning og opfulgt med et interview 9-10 måneder efter. Der er således tale om kortsigtede virkninger, som kun omfatter gifte og samlevende kontanthjælpsmodtagere.

Rapporten viste, at der ikke er kommet flere i arbejde blandt de kontanthjælpsmodtagere, der er berørt af loftet, end der er blandt dem, som ikke er berørt. Det gælder, både når der ses på dem, der er kommet i almindeligt arbejde uden supplerende hjælp og når der ses på dem, som har fået deltidsarbejde med supplerende hjælp. Knap 10% af de interviewede kontanthjælpsmodtagere er kommet i almindeligt arbejde.

Ud over den direkte beskæftigelseseffekt viste undersøgelsen, at loftet over kontanthjælp, ikke har fået flere kontanthjælpsmodtagere til at ønske eller søge et arbejde. Det skyldes del deres manglende tro på at de kan få et arbejde, men også at de er syge eller at de mangler kvalifikationer. Derudover viser undersøgelsen, at loftet ikke har betydet, at de berørte kontanthjælpsmodtagere er villige til at tage imod en bredere vifte af jobtilbud end før.

Beskæftigelsesministeriet har netop offentliggjort en rapport "Kulegravning af kontanthjælpsområdet". I forbindelse med denne kulegravning er der set på hvilken effekt, kontanthjælpsloftet har på chancen for at opnå beskæftigelse. Rapporten viser, at der ikke kan konstateres nogen statistisk sikkerhed for, at kontanthjælpsloftet har nogen virkning, hvad angår chancen for at opnå beskæftigelse.

I denne sammenfattende rapport henvises også til, at SFI har foretaget en opfølgende undersøgelse på deres tidligere undersøgelse, som bekræfter, hvad den tidligere undersøgelse viste, nemlig at der ikke kan konstateres nogen statistisk sikker effekt af kontanthjælpsloftet på den enkelte beskæftigelsesmulighed.

Disse samlede resultater bekræfter, at en nedsættelse af ydelserne ikke virker i forhold til dårligt stillede med henblik på at øge deres incitament og motivation til at komme i arbejde.

Der er mange forskellige grunde til, at personer og familier, som bliver ramt af kontanthjælpsloftet ikke kommer i beskæftigelse. En af de væsentligste hovedforklaringer er formentlig, at den store del af de langvarige kontanthjælpsmodtagere og herunder de "loftsramte" har store helbredsproblemer.

Som Arbejderbevægelsen Erhvervsråds belysning af helbredsindikatorer viser, har kontanthjælpsmodtagere, der er ramt af loftet et endnu dårligere helbred end øvrige kontanthjælpsmodtagere. Et forhold som helt afgjort spiller en stor rolle for deres umiddelbare muligheder i forhold til arbejdsmarkedet. For en stor gruppe vil det tage tid, – for nogen langvarig behandling – at få overvundet deres helbredsproblemer.

Det er ikke mindst dette forhold der gør det helt urimeligt, at fastholde loftet. Det rammer langvarige kontanthjælpsmodtagere, hvor en stor del netop er det af hel-



bredsmæssige grunde, og hvor den helt store del er familier med børn. Knap 30.000 børn er i familier, som er ramt af loftet og henvist til at leve af lavere ydelser end andre og med mere begrænsede muligheder for at kunne fastholde et acceptabelt hverdagsliv for dem selv og deres børn. Indførelsen af kontanthjælpsloftet er med til at forøge ulighederne i samfundet, men er også med til at forøge risikoen for at de langvarige kontanthjælpsfamilier lever i fattigdom.



# Førtidspension

*Af Finn Kenneth Hansen*

Billedet af førtidspensionsområdet er stadig påvirket af den nye førtidspensionsreform, som trådte i kraft den 1. januar 2003.

Hovedelementerne i de nye regler er, at der er indført et nyt tilkendeskriterium baseret på ansøgerens arbejdsevne. Ved arbejdsevne forstås evnen til at kunne opfylde de krav, der aktuelt stilles på arbejdsmarkedet for at kunne udføre forskellige konkrete specificerede arbejdsopgaver med henblik på at opnå indtægt til hel eller delvis selvforsørgelse. Førtidspension kan tilkendes, hvis arbejdsevnen ikke muliggør en sådan selvforsørgelse. Førtidspension kan derfor ikke tilkendes, hvis det fx er muligt at varetage et job.

Der indføres én førtidspensionsydelse, som skal dække almindelige forsørgelsesudgifter. Førtidspensionen ydes med ét samlet beløb, som er fuldt og almindeligt skattepligtigt, og niveauet for førtidspension for enlige svarer til niveauet for dagpenge.

Retssikkerheden søges styrket via indførelse af en sagsbehandlingsmetode, der kan sikre, at alle relevante oplysninger indhentes, og at borgeren medinddrages, således at hele processen med afdækning af mulighederne for at udnytte arbejdsevnen sker i tæt samarbejde med borgeren.

Den nye reform gælder for personer i alderen 18-64 år, der ansøger om førtidspension efter den 1. januar 2003. For personer, der inden dette tidspunkt har ansøgt om eller er blevet tildelt førtidspension, gælder de hidtidige regler.

Det samlede billede af førtidspensionsområdet er således karakteriseret ved personer, som modtager de hidtidige fire forskellige former for førtidspension, samt personer, som har modtaget førtidspension efter den nye førtidspensionslov. Højeste og mellemste førtidspension, som tildeles udelukkende af helbredsmæssige årsager, mens den almindelige og den forhøjede almindelige førtidspension i de fleste tilfælde gives af helbredsmæssige og sociale årsager.

**Tabel 1: Oversigt over modtagere af førtidspension 2005-2006**

|                     | 2006    |         | 2005    |         |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|
|                     | Mænd    | Kvinder | I alt   | I alt   |
| Højeste             | 32.071  | 20.826  | 60.897  | 63.242  |
| Mellemste           | 42.615  | 54.698  | 97.313  | 109.331 |
| Forhøjet Almindelig | 17.582  | 28.822  | 46.404  | 56.166  |
| Almindelig          | 311     | 546     | 857     | 2.251   |
| Ny førtidspension   | 19.260  | 21.204  | 40.414  | 24.628  |
| I alt               | 111.789 | 134.096 | 245.885 | 255.609 |

Kilde: Statistiske efterretninger. Sociale pensioner

### Udviklingen i antallet af førtidspensionister, 1995-2005

Ser vi på udviklingen i antallet af førtidspensionister, har der været tale om et klart fald i antallet fra 1998 frem til 2002. Et fald, som var stærkt påvirket af, at det blev dyrere for kommunerne at have førtidspensionister, idet statsrefusionen til kommunerne blev mindre, men som også har været påvirket af målsætningerne om at nedbringe antallet af førtidspensionister. De seneste år bl.a. med indførelsen af fleksjob.

Der har således været tale om et fald på næsten 13.000 over den relativt korte periode fra 1998 til 2002. Derefter har tallet holdt sig konstant på omkring 260.000 personer. I 2005 er antallet faldet med 4.000 i forhold til 2004.

**Tabel 2. Udviklingen i antallet af førtidspensionister, 2000-2006.**  
(opgjort pr. 1. januar i det enkelte år)

|      | Mænd    | Kvinder | I alt   |
|------|---------|---------|---------|
| 2000 | 113.976 | 152.407 | 266.383 |
| 2001 | 113.074 | 148.985 | 262.059 |
| 2002 | 113.076 | 146.500 | 259.576 |
| 2003 | 114.705 | 145.750 | 260.456 |
| 2004 | 115.607 | 144.272 | 259.879 |
| 2005 | 114.761 | 140.848 | 255.609 |
| 2006 | 111.789 | 134.096 | 245.885 |

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale pensioner.

Som det fremgår, er faldet i førtidspensionister udtryk for en forskellig udvikling, når vi ser på udviklingen for mænd og kvinder. Antallet af mænd på førtidspension har været stigende igennem perioden, men der er tale om et mindre fald i antallet af mænd fra 2004 til 2006.

For kvinderne har der været tale om et fald fra 2000 frem til 2006 på knap 20.000 personer. Dette fald er alene udtryk for, at antallet af kvinder med almindelig og forhøjet almindelig førtidspension er faldet dramatisk. Antallet af kvinder med højeste førtidspension er imidlertid næsten uændret.

I 2006 er den nye førtidspensionslov slået igennem og der er for både mænd og kvinder tale om fald i antallet på de gamle ydelser – dog mindst for antallet med højeste pension – og en stigning i antallet på den nye førtidspensionslov.

### Fald i andel af personer på førtidspension

Sættes antallet af førtidspensionister i relation til størrelsen af forskellige aldersgrupper, viser det sig at andelen af førtidspensionister har ligget meget konstant. Antallet af personer på førtidspension har således konstant ligget på 7-8% (i procent af befolkningen, 18-66 år).

Set i et længere perspektiv har andelen fra 1985 til 1994 ligget konstant tæt på 7%, mens den fra 1995 og frem til 2000 har ligget konstant tæt på 8%. Fra 2000 har andelen, der modtog førtidspension, mere præcist været faldende fra 7,6% til 7,3% i 2005. I 2006 ligger andelen for første gang under 7%, – mere præcist er andelen på 6,8%.

**Tabel 3: Procentdel af aldersgrupper, der modtager førtidspension. 1990-2006**

|          | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| 18-29 år | 0.8  | 1.1  | 1.1  | 1.1  | 1.2  | 1.2  |
| 30-39 år | 2.7  | 3.1  | 3.0  | 2.9  | 3.0  | 3.0  |
| 40-49 år | 6.3  | 6.7  | 7.0  | 6.8  | 6.8  | 6.7  |
| 50-59 år | 14.4 | 13.9 | 12.9 | 12.6 | 12.7 | 13.0 |
| 60-66 år | 29.9 | 29.4 | 24.4 | 22.0 | 19.7 | 14.4 |
| 18-66 år | 7.5  | 7.9  | 7.6  | 7.4  | 7.5  | 6.8  |

Kilde Statistiske Efterretninger

Faldet i andelen skyldes udelukkende det kraftige fald i andelen af 60-66 årige. Langtidstendensen er meget markant, hvor særligt andelen af de 60-66 årige har været faldende fra 24,4% i 2000 til 14,4% i 2006. Hvad angår de øvrige aldersgrupper, har der været tendens til en stigende andel af de mellemste aldersgrupper, som modtager førtidspension. Fra 1990 til 2000 var der en stigende andel af de 30-39 årige og specielt de 40-49 årige, som modtog førtidspension. Efter 2000 har der været tale om en mere konstant andel for disse aldersgrupper.

### Fald i nytilkendelser af førtidspension

Antallet af nytilkendelser af førtidspension ligger i de seneste 5 år langt under det antal nytilkendelser, som blev givet i begyndelsen af 90'erne, hvor det lå på 28.000-29.000. Efter 1992 har der været tale om et fald i nytilkendelser, og i 1999 blev der tilkendt det laveste antal på ca. 13.000 nye førtidspensionister.

Antallet af tilkendelser har ligget højere i de første år af 2000, på trods af den mindre statsrefusion til førtidspension og indførelse af fleksjob samt af den nye førtidspensionslov. Stigningen i nytilkendelserne i 2002 skyldes en udskydelse af førtidspensioner i de foregående år og at kommuner har fremrykket behandlingen af en række sager, således at de er blevet afsluttet inden den nye førtidspension trådte i kraft.

Det er først med tilkendelser for 2004 at vi kan se, hvor niveauet vil ligge med den nye lov.

**Tabel 4: Antal nytilkendelser af førtidspension. 2000-2005**

|      | Tilkendelser |
|------|--------------|
| 2000 | 13.677       |
| 2001 | 14.597       |
| 2002 | 16.921       |
| 2003 | 14.973       |
| 2004 | 15.656       |
| 2005 | 14.713       |

Kilde: Den sociale Ankestyrelse

I 2003 blev der tilkendt 14.973 førtidspensioner efter ny og gammel ordning, hvilket svarer til et fald på 12% i forhold til 2002. I 2004 steg antallet til 15.656 førtidspensioner efter ny og gammel ordning, hvilket svarer til en stigning på næsten 4% i forhold til 2003. I 2005 er antallet af nytilkendelser faldet med knap 7% i forhold til 2004 og antallet ligger i 2005 på 14.713 personer.

Af kvartalsstatistikken for førtidspension fremgår det at antallet af nytilkendelser for de to kvartaler af 2006 ligger under niveauet for 2005. Det må således forventes at antallet af nytilkendelser vil ligge meget tæt på eller under antallet for 2005.

### **Arbejdsmarkedstilknytning og forsørgelse**

Af ansøgerne til førtidspension i 2005 har 57% haft en tilknytning til arbejdsmarkedet inden for de seneste 5 år forud for ansøgningen. De resterende 43% havde ikke været i beskæftigelse i de fem år, som gik forud for deres pensionsansøgning.

Psykiske lidelser er langt den hyppigste forekommende hoveddiagnose blandt ansøgerne til førtidspension og der er endvidere sket en stigning i andelen af ansøgere med denne diagnose siden 2003. 41% af ansøgerne som fik tilkendt førtidspension i 2005 havde en psykisk lidelse. Bevægeapparatsygdomme er den næststørste hoveddiagnose.

74% af ansøgerne til førtidspension i 2005 modtog enten sygedagpenge eller kontanthjælp/starthjælp på ansøgningstidspunktet. Heraf udgør ansøgere, som modtog sygedagpenge, den største gruppe (40%), men med en lavere andel end i 2003 (48%). Derimod steg andelen som modtog kontanthjælp/starthjælp fra 25% til 34%.

Den meget store del af dem, der overgår til førtidspension, kommer fra en indkomstsituation, hvor de har været på en midlertidig ydelse. Fra Sammenhængende Socialstatistik kan man se, hvilke ydelser personerne kommer fra i overgangen fra en midlertidig ydelse til førtidspension.

I 2004 er der tale om et konstant antal, som overgik fra midlertidige ydelser til førtidspension. Men i forhold til tidligere år er der tale om et højere niveau. Der er 21.808 personer, der er overgået til førtidspension i 2004 mod 15.056 i 2000.

Frem til 2000 har tendensen været, at en stigende andel er kommet fra en situation med sygedagpenge, mens der har været tale om en faldende andel fra kontanthjælp.

Fra 2000 er der tale om et skift. Der er en stigende andel, som kommer fra kontanthjælp og en faldende andel fra sygedagpenge 53% i 2003 mod 63% i 2000.

I 2004 er andelen der kommer fra sygedagpenge er steget. Samtidig er andelen fra øvrige ydelser steget. Hvad angår de øvrige ydelser kommer en stigende andel fra ledighedsydelse. Der er tale om, at 6% er overgået fra ledighedsydelse til førtidspension. Af de øvrige ydelser kommer hovedparten fra kommunal aktivering.

**Tabel 5: Overgang fra midlertidig ydelse til førtidspension. 2000-2004**

|                 | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A-dagpenge      | 2      | 2      | 4      | 4      | 4      |
| Sygedagpenge    | 63     | 61     | 54     | 53     | 55     |
| Kontanthjælp    | 27     | 29     | 30     | 29     | 28     |
| Revalidering    | 4      | 4      | 6      | 6      | 5      |
| Ledighedsydelse | .      | .      | .      | 4      | 6      |
| Øvrige ydelser  | 3      | 4      | 6      | 4      | 2      |
| I alt           | 99     | 100    | 100    | 100    | 100    |
| Antal personer  | 15.506 | 16.295 | 22.487 | 21.256 | 21.808 |

Kilde : Sammenhængende Socialstatistik





# Er små mængder hjemmehjælp en overflødig luksus?

*Myra Lewinter ph.d, mph*

Danmark er "verdensberømt" for sin hjemmehjælp til ældre mennesker. Varig hjælp er gratis, relativt mange ældre mennesker modtager denne form for hjælp. Men det vigtigste er, at i Danmark bevilger kommunerne små mængder hjælp til forholdsvis mange mennesker. Der er tale om små mængder hjælp til praktiske gøremål, fx rengøring, tøjvask og indkøb. De fleste hjælpemodtagere modtager ikke hjælp til personlige gøremål. Over tid, og specielt efter indførelsen af ældreboliger, synes der at have udviklet sig en opdeling mellem de "små pakker" hjælp og de store tildelinger af hjælp. (Lewinter 2003; Nielsen & Andersen 2006).

Der har været flere røster fremme om, at man burde målrette hjælpen til de personer, der har "mest behov". Denne ide vil i praksis betyde, at man ikke bevilliger hjælp til personerne der "kun" har behov for lidt praktisk hjælp, fx rengøring. Denne proces synes allerede at være igang, idet der i perioden 1999-2005 har været en nedgang på små 3% i andelen af personer på 80 år og derover, som kun modtager praktisk hjælp. (Nielsen og Andersen. 2006:117)

Spørgsmålet er, om det er en god ide at skære denne form for hjælp bort. Spiller den ikke en relevant rolle som forebyggende instans i forhold til ældre mennesker? Indebærer en sådan nedskæring ikke også en risiko ved at overlade den form for hjælp til uformelle omsorgsgivere, eksempelvis familie, naboer med videre? Disse spørgsmål er ikke blevet rejst i den store mængde litteratur om hjemmehjælp, som er udkommet i den sidste tid. Derfor vil denne artikel argumentere for, at små mængder hjemmehjælp er en vigtige forebyggende ydelse, og drøfte de betingelser, som får den forebyggende dimension til at fungere optimalt.

Den følgende case fra den canadiske provins British Columbia beskriver nogle af de konsekvenser, som det fik for ældre borgere, da man skar små mængder af hjemmehjælp væk.

### **Fratagelsen af praktisk bistand i British Columbia, Canada**

I Canada er det provinsregeringerne, som udstikker retningslinier for hjemmehjælp, og det er de enkelte kommuner, der implementerer dem. I provinsen British Columbia besluttede man, at kommunerne burde fjerne hjælpen fra ældre borgere, der kun

modtog små mængder hjælp til praktiske gøremål. Man ville fremover kun give hjælpen til personer med stort behov.

I 1995 begyndte kommunerne at implementere dette direktiv, men det viste sig, at flere af kommunerne ikke ville gennemføre disse besparelser. Derfor havde forskere mulighed for at følge et natur eksperiment, idet man kunne følge hvad der skete i kommunerne, hvor man gennemførte nedskæringerne og i kommunerne uden disse. Man var i stand til at følge de enkelte personer og at undersøge f.eks deres brug af sundhedssystemet (både primær og sekundær systemer samt medicin forbrug) samt deres brug af hjemmeplejen. Man kunne registrere både brug af ydelserne og omkostningerne. Disse personer blev fulgt fra året inden nedskæringerne og i tre år efter at de blev implementeret (Hollander & Tessaro 2001).

Man fandt forskelle mellem de to grupper, med og uden nedskæringer, og disse forskelle blev statistisk signifikante i andet år efter nedskæringerne. Dødeligheden var højere samtlige år blandt de hjemmehjælpsklienter/tidligere klienter i de kommuner, hvor der blev gennemført nedskæringer. Det kumulative resultat var at 21,6% døde i løbet af de tre år i de kommuner, hvor man gennemførte nedskæringerne, mens kun 14,5% i områder uden nedskæringer. En højere andel af personer fra områder med nedskæringer blev institutionaliseret end i områder uden nedskæringer.

Det viste sig også, at der var store forskelle i brug af sundhedsydelserne mellem de to områder. Fx brugte en gennemsnitsklient 25,89 medicin recepter i områder hvor der var nedskæringer det tredje år, men kun 19,30 i områder uden nedskæringer. Samme type forskelle fandtes også i akutte indlæggelser, andre hospitalsindlæggelser, brug af læge med videre. På hjemmeplejeområdet fandtes der lignende forskelle. For eksempel var der i gennemsnit 116,47 hjemmehjælpstimer per person i områder med nedskæringer, og 70,26 i områder uden disse. Forskerne bemærkede, at mange af de klienter som blev frataget deres hjælp røg tilbage til systemet i undersøgelsesperioden, dog med et meget større behov for hjælp.

Hvad angår omkostningerne, viste det sig, at forskellen mellem de to type områder voksede over tid, og blev statistisk signifikant i andet år efter nedskæringerne og forskellen fortsatte med at stige igennem resten af perioden. Det tredje år efter nedskæringer var gennemsnitsomkostninger i alt per person på 11.903,38\$ i områder med nedskæringer og 7.807,96\$ i områder uden nedskæringer. (Tal her er i canadiske dollar.\*)

I forbindelse med undersøgelsen interviewede man 137 klienter, som var blevet frataget hjemmehjælp 19-21 måneder før interviewet fandt sted. De blev bl.a. spurgt om, hvordan de klarede sig. Den største gruppe led i tavshed, og mange fik ikke selv gjort rent. Mange følte sig svigtet eller forrådt af systemet. I den næststørste gruppe blev nogle af disse opgaver udført af familie eller ved at personen selv betalte for privat hjælp. Men mange af de personer, der betalte selv vidste, at det var begrænset hvor længe det kunne lade sig gøre. Deres opsparing strakte ikke til at betale for hjælp over længere tid. Hos en tredje gruppe udtalte klienterne, at de klarede sig godt, selvom de måtte klare sig selv. De var i forvejen utilfredse med systemet og den

---

\* I tabellen over pr. person gennemsnits omkostninger før og efter nedskæringer for de forskellige regioner, med og uden nedskæringer, opdeles omkostninger efter arten og efter året, og i en column som opsummerer samtlige omkostninger. Hvis vi ser på tallene vedrørende samtlige omkostninger for det tredje år efter nedskæringerne, ser vi at i regioner uden nedskæringer var disse på \$7.807,96, mens i områder med nedskæringer var de på \$11.903,38 (Hollander & Tessaro 2001: v)

forringede service kom ikke bag på dem. Endelig var der en rest gruppe med blandede følelser.

Undersøgelsen viste, at selv små mængder hjemmehjælp til f.eks. rengøring kunne være forebyggende, hvad angår modtagernes dødelighed, sygelighed og velvære. Undersøgelsen viste også, at forebyggelsen blev billigere i sidste ende. Derimod kunne undersøgelsen ikke vise hvori denne forebyggende virkning bestod. Der er ikke lavet forskning, der direkte fokuserer på forebyggelsen, men der findes flere cases fra materialet fra en dansk undersøgelse, som giver indsigt i forebyggelsesprocessen. Fire af disse cases præsenteres her.

## **Forebyggelse i hjemmeplejens dagligdag i Danmark**

### Case 1

En kvinde på 90 år klarede sig rimelig godt i sit hus. Hun havde hjemmehjælp to gange om ugen, en gang til at gøre rent, en gang til at købe ind. Hendes datter klarede vasketøjet, ordnede haven og andet vedligeholdelsesarbejde, hjalp hende med at købe fødselsdags- og julegaver til de 28 børnebørn og oldebørn, mm. En dag satte hendes hjemmehjælper madvarer på plads i køleskabet og lagde mærke til at maden derinde ikke syntes rørt og var ved at blive muggent. Havde kvinden problemer med at lave mad? For at følge op på iagttagelsen, besluttede hjælperen at "kigge forbi" to dage senere til en kop kaffe, og derved nemt kunne skaffe sig adgang til køleskabet (for at hente fløden). Maden derinde så endnu værre ud. Hjemmehjælperen ringede til datteren (64 år gammel), og forklarede at kvinden kunne få mad leveret, men dels var der tale om "kølevarer" som skulle varmes op, og hjemmehjælperens fornemmelse var, at kvinden var for stolt til at gøre opmærksom på, at hun havde et problem. Hjælperen og datteren udarbejdede en plan, som de mente ville overbevise kvinden om at maden udefra kunne være en løsning for hende. Hun kunne forsøge sig med denne mad i en måned og datteren ville købe hende en almindelig ovn og lære hende at varme den. Strategien virkede, og da kvinden blev interviewet 2 år senere, havde hun det glimrende.

### Case 2

En hjemmehjælper kom hver dag for at hjælpe en ældre kvinde, Fr. Hansen, med at komme op om morgenen. Hun afsluttede besøget med at varme maden for hende, og sætte den på bordet. Fr. Hansen ventede altid med at spise indtil hjælperen var gået. Fr. Hansens børn havde ved flere lejligheder ønsket at invitere hende ud at spise eller invitere hende hjem, men deres mor sagde altid nej, hvilket børnene var meget kedde af. Hjælperen fik en ide. En dag stillede hun maden frem på bordet og gik, som hun plejede. Men hun kom tilbage til Fr. Hansen kort efter, og forklarede at hun havde glemte noget. Her opdagede hun at Fr. Hansen spiste med fingrene, idet hun ikke kunne manøvrere med det sædvanlige bestik. Hjælperen fortalte hende, at det var ikke nødvendigt at spise med fingrene, og at hun kunne bede ergoterapeuten om at låne nogle speciel bestik. Hun kom næste dag med bestik, og brugte lidt ekstra tid til oplæring. Nu tager Fr. Hansen sit eget bestik med når hun skal ud på besøg.

### Case 3

Fr. Jensen modtog hjælp til rengøring, og hendes hjemmehjælper havde bemærket, at hun ikke gik særlig sikkert i lejligheden, og mente at hun kunne have gavn af et besøg af en ergoterapeut. Derfor smed hun den følgende dag de papirer, der skal til

ind igennem brevsprækken, da hun var i nærheden, og ringede på døren for at hente dem, da hun var på vej tilbage til kontoret. Fr. Jensen modtog besøg af en ergoterapeut, og det resulterede i lån af rollator, og et par andre små ændringer i lejligheden. Og i at Fr. Jensen var meget mere tryk ved at gå rundt i lejligheden og op til købmanden.

### Case 4

Hr. Sørensens kone havde forkælet ham, og havde udført alt husarbejde. Men desværre var hun død efter streng sygdom, og han stod tilbage med et husholdningsarbejde at lære at tage sig af. Da de havde haft hjemmehjælp til hende, besluttede man at fortsætte med at se til ham, dog på mindste niveau. Det var han glad for. Hjælperen lærte ham at bruge vaskemaskinen, så nu kunne han klare vasketøjet selv, hun lærte ham at lave mad, så nu kunne han gøre det meste af det. Og endelig lærte han mange små ting så han kunne klare lettere husgerning (han var oppe i årene selv, og havde fået skiftet sin hofte ud). Hvis der var noget han var i tvivl om, kunne han altid spørge.

Disse 4 cases illustrerer, at lidt hjemmehjælp til praktiske gøremål kan have en stor betydning for borgerens helbred og hverdagsliv. Der findes flere sådanne historier, men de er ikke blevet systematiseret eller analyseret (se fx Lewinter 1999). Hjemmeplejens frontlinie personale udfører forebyggende arbejde som led i deres dagligdag. De er i stand til at iagttage evt. risikosituationer og handle efterfølgende. Det peger på, at det kan lade sig gøre at udføre forebyggende handlinger i dagligdagen, men også på de betingelser der skal være tilstede for, at det kunne fungere optimalt.

## Hjemmeplejens forebyggelses muligheder

Disse 4 cases har fundet sted i den periode, hvor kommunerne har været igang med at indføre nye bureaukratiske tiltag, som vi hører meget om i dag: Vurderingskemaet Fælles Sprog, BUM-model, kvalitetsstandarder, udlicitering (af praktiske opgaver såsom indkøb og tøjvask), og frit valg. De hjemmehjælpere vi møder i de 4 cases, arbejdede i grupper og havde tæt kontakt med hjemmesygepleje og ergoterapeuterne. De havde tidsplaner, og en liste over hvem de skulle gøre hvad med hver dag, men ingen strekkoder.

Disse forhold var med til at gøre det muligt for dem at handle forebyggende. I de to tilfælde kunne hjælperen vende tilbage til en person på en diskret måde for at følge op på en fornemmelse af, at der var noget på færde, uden at skulle taste ditten og daten og uden at redegøre for hvert sekund. I det tredje tilfælde nåede hjælperen at hente de rigtige papirer og at smutte forbi hos kvinden for at smide dem igennem brevsprækket. Hun brugte sikkert et par ekstra "sekunder" på vej tilbage for at hente papirerne og levere dem til ergoterapeuterne. Hun behøvede ikke at taste alle disse små hændelser ned, for at kunne begrunde de par minutter hun brugte på sagen. Endelig i sidste case var bevillingen til en times rengøring om ugen tre gang om måneden. Men hjælperen anvendte noget af denne tid for at oplære manden i brug af vaskemaskinen og i at lave mad. Uden at skulle lave en særlig aftale om, at nu gør vi noget andet i dag.

I tre af de fire tilfælde havde den pågældende modtager kun hjælp til et par praktiske ting, rengøring og i et tilfælde indkøb. Det var vigtigt, at der var en professionel hjælper, der kunne anvende sin faglighed for at kunne agere forebyggende. Også hos mennesker med "små behov".

Et andet punkt, som er relevant for at kunne tale om det forebyggende ved mindre mængder hjemmehjælp, er en vis kontinuitet i personalet. Det er ikke for ingen ting at også hjælperne ønsker kontinuitet. Hjælperne bliver bedre i stand til at følge de svage mennesker og holde øje med forandringer i forholdene.

## **Forebyggelsesrationalitet**

Når man taler om forebyggelse, tænker folk oftest på emner som kost, motion, alkohol og tobak, stress og mobning. Der er her tale om at forebygge, at noget opstår. Men forebyggelse er også når hjælperne tager initiativer, når der sker eller er sket noget, som forhindrer at forholdet bliver værre (Holstein et al 1997). Meget af det forebyggende arbejde, som hjemmeplejen og frontlinie personer som social og sundhedshjælperne laver, er denne form for forebyggelse. Der er tale om forebyggelse af både fysiske og sociale problemer. Ved at få speciel bestik kunne Fr. Hansen besøge sine børn uden at føle sig flov over sit besvær med normalt bestik og Hr. Sørensen kunne føle en selvtilfredshed over, at han kan klare mere af sin dagligdag selv. Ved at sørge for at ergoterapeuten kom hos Fr. Jensen har man måske forebygget en faldulykke, og ved at sørge for at en 90 år gammel dame fik leveret mad, kunne hun få den næring, hun havde behov for, og herved undgik hun hospitalsindlæggelse.

Undersøgelserne viser, at der kan være tale om både menneskelige og økonomiske gevinster ved at sikre at svage ældre mennesker kan modtage små mængder hjælp hvis og når det er nødvendigt. I Hollander og Tessaros undersøgelse (2001) fra British Columbia, gav mange af de borgere, som fik frataget deres små mængder hjælp, udtryk for harme, manglende tryghed og skuffelse, hvilket i sig selv kan gøre svage mennesker endnu mere sårbare. I en opfølgning i British Columbia over konsekvenser af disse nedskæringer fandt man, at svage ældre mennesker var overladt til sig selv, de skulle betale for service (som langt de fleste ikke havde råd til, i hvert fald i de mængder der passede til behovet). De var nødt til spørge familien om hjælp eller at klare sig uden hjælp. Det viste sig, at mange ikke fik gjort rent (Cohen et al. 2006).

## **Skal man kunne "tvinge" de uformelle omsorgsgivere at udføre de praktiske opgaver?**

Af og til høres i debatten om hjælp og omsorg til ældre, at familien og andre nærtstående kan træde til og udføre de praktiske opgaver, således at hjemmeplejen kan koncentrere sig om borgere med stort behov. Der er flere problemer med denne tankegang, som f.eks., at disse uformelle omsorgsgivere allerede udfører mange praktiske opgaver i ældre familiemedlemmers hjem. I min egen afhandling (Lewinter 1999), blev de interviewede hjemmehjælpsmodtagere spurgt, om der kunne interviewes en person (en uformel omsorgsgiver), der hjælper dem. Der var flere end 40% hjælpemodtagere, der modtog hjælp fra disse uformelle kilder, men adskillige af de ældre ønskede ikke, at disse omsorgsgivere skulle interviewes, og enkelte omsorgsgivere ønskede ikke at deltage i projektet. De foretagne interviews viste, at der ikke var overlap mellem de opgaver, som hjemmeplejen udførte og de opgaver, som de uformelle omsorgsgivere udførte. Parterne kendte hinandens arbejde (Lewinter 1999).

I en igangværende undersøgelse er der taget kontakt direkte med disse uformelle omsorgsgivere. Data er ved at blive analyseret på nuværende tidspunkt, men noget tyder på at, specielt hvad angår omsorg mellem generationerne, er omfanget i Danmark næsten på samme niveau som i andre lande. Dog er godt 77% af de omsorgs-

vere, som har besvaret et spørgeskema, på arbejdsmarkedet, hvilket er en langt højere andel end i andre lande. De udfører hovedsagelig en række praktiske opgaver, uanset om deres omsorgsmottager modtager hjælp fra hjemmeplejen eller ej. Mange gange deler de disse praktiske opgaver med hjemmeplejen, f.eks. sørger de for indkøb mens hjemmeplejen sørger for rengøring. Ifølge interviews med en del af disse mennesker, har de konkurrerende forpligtelser – arbejde og omsorg – og nogle gange kan det knibe, specielt hvis der går koks i hjemmeplejen.

Generelt glemmer man i forskningen ofte at finde ud af hvad svage ældre mennesker selv ønsker, og svaret vil afhænge i høj grad af, hvordan man stiller spørgsmålet. Det viser sig ofte, at de ønsker at have nært forhold til deres børn og til andre nærtstående, men at der skal være nogle klare grænser for denne nærhed. Svage ældre mennesker vil ikke ligge børnene eller andre nære til last – det, som de ældre opfatter som last. De ældre ved at de yngre har arbejde og egne familier, og at der også tit er tale om transporttid. (Lewinter 1999).

Disse ældre hjælpemottagere anvender en række strategier for at bevare deres integritet, også når de er ret svækkede. En strategi er f.eks. at de svage ældre nedtoner deres behov, specielt over for nærtstående, jævnfør casen ovenfor, hvor damen på 90 år, insisterede på, at hun var i stand til at lave mad. Således kan de 'snyde' deres familiemedlemmer, men i sidste ende snyder de sig selv. Derfor er det afgørende at en 'professionel' hjælper får mulighed for uafhængigt, at følge med i personens liv (det er ikke tilstrækkeligt med de halvårlige forebyggende hjemmebesøg for de personer der allerede er svage) (Lewinter indsendt).

### **Afrunding**

Små mængder hjælp er vigtig, fordi den forebygger såvel sociale som helbredsmæssige problemer blandt svage ældre mennesker, og den koster mindre end de omkostninger, som er forbundet med at udbedre, når skaden er sket. Det er en form for forebyggelse der foregår i den stille dagligdag, ved at professionelle personer holder øje med udviklingen og er i stand til at agere. Dog er dette et ideal. Mange af de administrative værktøjer, som er blevet implementeret på området (og den måde de er implementeret på) synes at virke stik imod denne form for stille forebyggelse, som er beskrevet ovenover. Disse nye værktøjer gør i hvert fald forebyggelsen mere vanskelig. Det er en fordel, hvis små mængder hjemmehjælp kan gives regelmæssigt, og så vidt muligt af samme person. Det aflaster de uformelle omsorgsgivere, og hjælperen kan vurdere den ældres tilstand professionelt. Det skaber tryghed for de uformelle omsorgsgivere.

Derfor er de små mængder hjemmehjælp, som gives til svage ældre mennesker, ikke en overflødig ydelse, en "fryns", men en vigtig komponent i bestræbelserne på at sikre muligheder for integritet og selvstændighed i situationer af sårbarhed. Og derfor er det vigtigt at aktørerne på området opdrages til at tænke på forebyggelse. Det er livsvigtigt i dag, hvor de praktiske opgaver udføres af flere forskellige personkategorier: hjælperen, indkøbsleverings person, tøjvask, afhentnings- og afleveringsperson og personen, der lever maden. De danner til sammen et væsentlig net omkring en svag ældre borger, og burde kunne medvirke til at der ikke kommer mange huller i nettet.

**Litteratur**

- Cohen, M, McLaren A, Sharman Z, Murray S, Hughes M, Ostry, A (2006) From Support to Isolation. The high cost of BC's declining home support services. Victoria BC: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Hollander, M, Tessaro A. (2001) Evaluation of the Maintenance and Preventive Function of Home Care. Victoria BC: Hollander Analytical Services.
- Holstein, B, Iversen L, Kristensen, TS (1997) Medicinsk Sociologi. 4. udgave. København: Foreningen af danske lægestuderendes forlag.
- Lewinter M (1999) Spreading the Burden of Gratitude. Elderly between family and state. København: Sociologisk Institut.
- Lewinter M (2003) "Development in home help for elderly people in Denmark: the changing concept of home and institution". International Journal of Social Welfare 13(1):89-96.
- Lewinter M (indsendt) Integrity-preserving strategies among frail elderly people in Denmark.
- Nielsen, JA, Andersen, JG (2006) Hjemmehjælp. Mellem myter og virkelighed. Odense: Syddansk Universitetsforlag.