



**Social Årsrapport 2008**

**Socialpolitikken**

2010  
2009

2008

2007

2006

2005

2004

2003

2002

2001

2000

1999

1998

1997

1996

1995

Social Årsrapport 2008

© Socialpolitisk Forening og  
Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)

Før tryk Grafisk Himmel  
Tryk Narayana Press

Udgivet på Socialpolitisk Forlag

ISBN 978-87-7504-115-2  
ISSN 1600-4493

Socialpolitisk Forening  
Strandgade 6, st. th.  
1401 København K  
Tlf. 3582 8350  
[www.socialpolitisk-forening.dk](http://www.socialpolitisk-forening.dk)

Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)  
Linnésgade 25, 3.  
1361 København K  
Tlf. 3332 0555  
[www.casa-analyse.dk](http://www.casa-analyse.dk)



# Social Årsrapport

## Ti år med Social Årsrapport

Den rapport, du sidder med i hånden eller har klikket dig ind på via hjemmesiden, er 10. årgang af Social Årsrapport. Der er tale om et jubilæum, som vi som redaktion er glade for og også lidt stolte af. Da vi i 1999 planlagde det første nummer af Social Årsrapport, var det med et ønske om at udgive en årlig tilbagevendende rapport, som skulle sætte fokus på de sociale forhold og socialpolitikken. Formålet var at give et overblik over udviklingen på det sociale område ved hjælp af statistiske data og analyser, og bidrage til den socialpolitiske diskussion med kritiske vinkler og belysning af aktuelle problemstillinger.

Efterspørgslen efter Social Årsrapport og de mange positive tilbagemeldinger fra studerende, socialarbejdere og socialpolitisk interesserede har givet os motivation til at fortsætte, ligesom ændringerne i de sociale forhold og den socialpolitiske udvikling har været en stadig udfordring. I de foregående ni numre af Social Årsrapport har vi belyst og behandlet flere forskellige temaer og problemstillinger og forsøgt at sætte fokus på både muligheder, barrierer og perspektiver. I det første nummer var temaet den negative sociale arv, og derefter har der været temaer som fx velfærdssamfundets udfordringer, det frivillige sociale arbejde, kvalitetsreformen.

Hovedtemaet for Social Årsrapport 2008 vil være en slags status og perspektiver på nogle af de temaer, som Social Årsrapport har taget op i de tidligere år. Omdrejningspunktet er socialpolitikken. Hvilke forandringer er der sket, og hvordan har socialpolitikken påvirket den sociale udvikling i de seneste 10 år? Og hvor bevæger den sig hen?

Temaet omfatter artikler om det sociale medborgerskab, aktiveringspolitikken og socialpolitikken og stiller spørgsmålet, hvilken betydning de sidste ti års ændringer af velfærds-/socialpolitikken har haft for borgerne, de arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagerne og de udsatte børn og unge. Supplerende artikler giver et aktuelt billede af fattigdommen i Danmark, udviklingen i match-grupper, og hvordan det går kontanthjælpsmodtagere og langvarige kontanthjælpsmodtagere, når vi ser på udviklingen over en årrække. Kommer de i beskæftigelse, og hvor mange ender på førtidspension?

Derudover stilles spørgsmålet: Hvor bevæger socialpolitikken sig hen? Baggrunden er, at socialpolitikken i dag er splittet op. Væsentlige dele er parkeret under beskæftigelsesministeren, hvor sociale problemer er 'sparket til hjørnespark', fordi det alene drejer sig om at få folk i beskæftigelse, uden hensyn eller refleksion i forhold til de sociale problemer, som familierne har og konsekvenserne for børnene. Store dele af socialpolitikken er blevet til arbejdsmarkedspolitik.

Det nuværende arbejdsmarkedsrettede fokus overser og undertrykker de sociale problemer, som rammer grupper af befolkningen i form af arbejdsløshed, sygdom, skilsmisser, problemer med børn, – og som typisk rammer hårdere i de dårligt stillede familier. For et mindretal viser konsekvenserne af længerevarende og sammensatte so-

---

cialle problemer sig i form af fattigdom, dårligere helbred, misbrug og psykisk sårbarhed og for en mindre del i kombination med hjemløseproblemer.

Der synes derfor at være behov for en socialpolitik, som spiller sammen med en offensiv beskæftigelses- og uddannelsespolitik, og samarbejder med sundhedspolitikken.

## **Social Årsrapport**

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.

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, som begge har bidraget med flere artikler.

Redaktionen vil takke de mange, som har bidraget med artikler til dette års Social Årsrapport. Det gælder Morten Frederiksen og Leena Eskelinen, Jens Lind, Per Schultz Jørgensen, Bettina Post og Helle Johansen.

Redaktionen er afsluttet 1. november 2008.

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

November 2008

Redaktionsgruppen

# Indhold

Socialpolitik – social politik?	
Redaktionel note .....	7

## **Tema: Socialpolitik**

Det sociale medborgerskab – strukturforandringer mellem markedsgørelse og værdighedsvurderinger .....	15
Arbejdsmarkedspolitikken forandring: fra social sikring til disciplinering .....	23
Udsatte børn 2008 – hvordan er situationen? .....	33
Arbejde eller varig hjælp .....	43
Matchgrupperne – virker de? .....	49
Billeder af fattigdommen .....	59
Hvor bevæger socialpolitikken sig hen? .....	65

## **Social udvikling -ulighed**

Sociale ydelser .....	73
Den økonomiske ulighed .....	79

## **Arbejdsmarked**

Arbejdsmarkedet .....	85
-----------------------	----

## **Kontanthjælp**

Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet .....	99
--	----

## **Førtidspension**

Førtidspension .....	109
----------------------	-----

## **Børn og unge**

Børn og unge anbragt uden for hjemmet .....	115
---	-----

# Socialpolitik – social politik?

*Af redaktionen*

Det er udbredt at bedømme en stats forhold til sine borgere på, hvordan den behandler de svageste medlemmer af samfundet. I et moderne samfund er de dårligt stillede afhængig af socialpolitikken, og i Danmark har vi i mange år brystet os af at "have verdens bedste socialpolitik," som en tidligere socialminister engang udtrykte det. Ikke mindst med indførelsen af bistandsloven i 1976 (vedtaget 1974) og dagpengereformen fra 1972, syntes Danmark godt rustet til at behandle de svage medborgere med værdighed og i et perspektiv, der pegede på afskaffelse af fattigdom og social elendighed. Historisk ved vi, at socialpolitikken ikke kun har haft en dimension af kollektiv, offentlig hjælp og omsorg for de medborgere, der af den ene eller anden grund ikke her og nu eller permanent kunne klare sig selv, men at der også var knyttet stærke elementer af social kontrol, ydmygelse og umyndiggørelse til modtagelse af offentlig hjælp.

Med socialreformen fra midten af 1970'erne skulle denne dobbelthed være forbi; nu var der kun den positive side tilbage, håbede man. Danmark havde i efterkrigstiden udviklet sig til et samfund, hvor alle var fuldgældige medborgere, der nød en række bl.a. sociale rettigheder, som var universelle og skattefinansierede. Dette er det, der siden blev kendt som den skandinaviske "*sonderweg*". En frivilligt eksileret dansk sociolog har udtrykt det således: "Der synes at være noget særligt ved den nordiske 'tredje vej', siden chancen for at blive fastlåst i arbejdsløshed, på lav løn eller fattigdom, internationalt set er lille."<sup>1</sup>

På 10. år har vi i *Social Årsrapport* fulgt, hvordan det er gået i Danmark på det sociale område. Udviklingen har været præget af både positive og negative træk. På plussiden tæller det især, at den registrerede ledighed har været stærkt faldende og nu har nået et historisk lavt niveau, mens beskæftigelsen har været stigende. Det betyder, at mange flere mennesker kan forsørge sig selv. Men der er en række andre områder, hvor udviklingen de sidste 10 år har været negativ. Det handler især om, at de dårligt stillede behandles stadig dårligere. Samtidig stiger uligheden, og den offentlige kollektive sikring må i stigende grad vige pladsen for privatiserede alternativer. For det store flertal af den danske befolkning synes dette ikke umiddelbart at afstedkomme problemer, men hvis vi stadigvæk vil lade os bedømme på, hvordan vi behandler de svageste, så ser det ikke godt ud. Dette dokumenterer vi endnu engang i de følgende 13 kapitler, som *Social Årsrapport 2008* indeholder.

## **Markedsgørelse af medborgerskabet?**

Under betegnelsen new public management har den offentlige forvaltning i mange år forsøgt at tilegne sig og implementere elementer fra det private erhvervsliv. I velfærdsforvaltningen har eksemplerne bl.a. været ældreplejen, hvor opgaver er blevet udliciterede. For nogle år siden publicerede vi her i *Social Årsrapport* (2003) en arti-

kel af Claus Bjørn Olsen og Idamarie Leth Svendsen, "Ændringer på det sociale forsørgelsesområde", hvori de redegjorde for, hvordan sociallovgivningen blev stadigt mere gennemsyret af liberalt ideologiske formuleringer, som de sammenfattede i begrebet "frihedens terminologi."

Dette års *Social Årsrapport 2008* starter ud med en artikel, der tager denne tråd op. Morten Frederiksen og Leena Eskelinen diskuterer væsentlige ændringer i udformningen af det sociale medborgerskab i Danmark igennem de seneste 10 år. De ser markedsgørelsen af en række af velfærdsydelserne som en potentiel trussel over for det sociale medborgerskab, i og med at den oplevelse af fællesskabsfølelse, som er dets forudsætning tendentielt forsvinder, når socialarbejdere opleves som servicemedarbejdere, og borgerne opleves som kunder. En hel særlig forståelse af privatisering viser sig i genkomsten af værdighedsvurderinger. En skelnen mellem værdigt og uværdigt trængende har altid eksisteret i socialpolitikken siden middelalderen, men har været trængt i baggrunden, i hvert fald i velfærdsstatens "gyldne tidsalder," men er i de senere år vendt stærkt tilbage.

Med udgangspunkt i de seneste ændringer inden for sygedagpengesystemet vises det, at den syge som værdigt trængende i stigende grad er ved at blive erstattet af en opfattelse af den syge som uværdigt trængende. For at være en værdig syg, skal man kunne sælge sin arbejdskraft på markedet. Frederiksen og Eskelinen betegner dette som en form for privatisering, og deres vurdering er, at forholdet mellem borger og stat i stigende grad bliver præget netop af privatisering og individualisering. Risikoen er, skriver de, "at det sociale medborgerskabs normative rødder visner, og at det oplevede fællesskab erstattes med normer knyttet til markedsudveksling."

## **Arbejdsløshedslovgivningen tilpasses nyliberalismen**

I sin oversigt over udviklingen i arbejdsløshedslovgivningen viser Jens Lind, hvordan denne er blevet tilpasset nyliberale forståelser med deraf følgende forringelser for de ledige. Denne tendens startede allerede under den tidligere socialdemokratiske ledede regering og er blevet fortsat og forstærket under den nuværende borgerlige regering. Som mest alvorlig konsekvens har været, at de langtidsledige i stigende grad mister dagpengeretten og i stedet overføres til det sociale system, og at arbejdsstyrken disciplineres via aktivering.

Begivenhederne i efteråret 2008 viser, at regeringen ønsker at fortsætte ad denne vej, men at der pt. ikke er flertal herfor i Folketinget. Lind sammenfatter dansk arbejdsmarkedspolitik således: "[Den] bygger på et paradigme om, at konkurrenceevnen og beskæftigelsen skal sikres gennem en forbedring af arbejdskraftens, herunder de arbejdsløses produktivitet." Det er en radikal anden tankegang end den tidligere, der opfattede arbejdsløshed som et strukturelt fænomen, som den enkelte ledige ikke var herre over, hvorfor hun eller han skulle kompenseres rimeligt, indtil konjunkturerne igen vendte. Dette makroøkonomiske efterspørgelsesorienterede perspektiv er nu erstattet af et mikroøkonomisk udbudsorienteret perspektiv, der ser ledighed som manglende kvalifikationer hos den enkelte ledige.

## Udsatte børns situation

Et af de velfærdsområder, som generelt *ikke* er blevet forringet de senere år, er børne- og familieområdet. Der er snarere tale om, at vi tværtimod har oplevet en forbedring af børnefamiliernes vilkår med pasningsgaranti, bedre barsel osv. Men for gruppen af udsatte børn stiller det sig desværre anderledes. Indsatsen heroverfor er desuden blevet vanskeliggjort af forringelser på kontanthjælpsområdet.

Per Schultz Jørgensen gennemgår i kapitel 3 anbringelsesreformen og strukturreformen, og han skriver, at initiativerne indtil nu ikke har virket i den tilsigtede retning, og at vi i værste fald ser en udvikling, der peger i den negative retning, bl.a. fordi kommunerne oplever et stigende pres for at finde billigere løsninger og færre anbringelser. Gruppen af udsatte børn udgør ca. 10 til 15% af en årgang, og deres situation er præget af, hvad der er blevet kaldt for nyfattigdom, og som bl.a. knytter sig til den voksende ulighed i samfundet. At gøre noget for disse børn og deres familier kræver andre indsatsen end dem, der er gjort inden for de seneste år, konkluderer Schultz Jørgensen.

## Kontanthjælpsforløb i 1980'erne, 1990'erne og 2000'erne

Kapitel 4 hedder "Arbejde eller varig hjælp?" Heri følger Finn Kenneth Hansen en gruppe kontanthjælpsmodtagere og ser, hvordan det er gået dem efter en 6-årig periode. I første omgang ser han på den seneste udvikling og følger gruppen fra 2002 og til nu: 29% viser sig at være i beskæftigelse, 25% er på førtidspension, mens stort set resten igen eller stadigvæk er på kontanthjælp eller i aktivering. Der er altså en klar tendens til polarisering af gruppen i løbet af de 6 år: Der er en stigende andel, der kommer i beskæftigelse, og en stigende andel, der kommer på førtidspension i perioden.

Dernæst analyseres udviklingen for kontanthjælpsmodtagere i tre forskellige perioder, hhv. hvad han kalder for passivperioden i 1980'erne, aktivperioden i 1990'erne og den nyliberale periode i 2000'erne. I 1980'erne er der efter 6 år tale om en klar tredeling: dem på fortsat kontanthjælp (28%), dem på dagpenge (28%) og dem på førtidspension (13%). Dengang lykkedes det altså at få en del over i dagpengesystemet. I 1990'erne er der efter 6 år tale om en større spredning på ydelserne. Mange er stadigvæk på kontanthjælp og dagpenge, men færre end årtiet før, men nu er der så til gengæld en del i aktivering (12%), og nogenlunde samme andel (13%) er på førtidspension. I 2000'erne er der igen tale om en klar tredeling. Dem på fortsat kontanthjælp (19%), dem i arbejdsmarkedsrettede ordninger (19%) og dem på førtidspension (25%).

I forhold til de tidligere perioder er der altså tale om en relativ stor stigning i den andel, som er overgået til førtidspension; den er fordoblet. Hansen konkluderer, at "På trods af bestræbelserne i socialpolitikken på at få en større del af kontanthjælpsmodtagerne i en selvforsørgelsessituation og bakket op af gunstige konjunkturforløb, viser opgørelserne af kontanthjælpsmodtagernes situation 6 år efter, at den samme andel på knap en tredjedel er i en selvforsørgelsessituation."



## Matchgrupper

Et af de nyeste fænomener i socialpolitikken er indførelsen af den såkaldte matchgruppeinddeling af kontanthjælpsmodtagere. I stedet for som tidligere at inddele dem efter, om de er arbejdsmarkedsparate, eller om de har andre problemer end ledighed, fordeles de nu ud i 5 kategorier alt efter deres grad af arbejdsmarkedsparathed. Henning Hansen har analyseret dette i kapitel 5. Først konstaterer han, at der ikke overraskende er stor forskel på, hvordan dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere fordeles sig på matchkategorierne: Mens hovedparten af de dagpengeberettigede ledige ingen eller kun begrænsede problemer har i forhold til arbejdsmarkedet, så gælder det hovedparten af kontanthjælpsmodtagerne. Dernæst koncentrerer han sig om denne gruppe, og han viser, at de fordeles sig meget forskelligt på hhv. alder og etnicitet. Personerne i matchgruppe 5 (dårligst arbejdsmarkedsparathed) er ældst, og personerne i matchgruppe 1 er yngst, ligesom procentdelen med dansk baggrund er størst i matchgruppe 1 og lavest i matchgruppe 5, mens det er lige omvendt for dem, der kommer fra ikke-vestlige lande: "Man kan altså konstatere, at de ældre på arbejdsmarkedet via matchgruppensystemet bliver vurderet som om, de har betydeligt ringere muligheder på arbejdsmarkedet end de unge. Det samme kan man sige om personer med en baggrund i ikke-vestlige lande."

Det konkluderes, at matchgruppensystemet fungerer, som vi forventer: Ledige i matchgruppe 1-3 klarer sig beskæftigelsesmæssigt godt, mens ledige i matchgruppe 4 og 5 klarer sig dårligt, men han spørger, om der er tale om en selvpfyldende profeti således, at sagsbehandlere og jobkonsulenter måske gør en meget lille indsats for at få matchgruppe 4 og 5 i arbejde eller uddannelse. Det er desuden i sig selv et problem, at inddelingen i matchgrupper i praksis kommer til at virke som en stemping af dem, der havner i matchgruppe 4 og 5. matchgruppensystemet kan være et udmærket redskab til at sortere de ledige i forskellige grupper efter deres muligheder på arbejdsmarkedet. Det afgørende er imidlertid, hvilke indsatser man vælger at bruge over for de forskellige matchgrupper. matchgruppe 4 og 5 hjælpes ikke med at skære i kontanthjælpen, men ved at løse deres grundlæggende problemer før eller samtidig med, at de kommer i beskæftigelse. Beskæftigelse løser tydeligvis ikke alle problemer.

## Den nye fattigdom

Med udviklingen af velfærdspolitikker forestillede vi os, at fattigdommen ville blive afskaffet, men således er det ikke gået. En måde, nye former for fattigdom registreres på, er ved det stigende antal henvendelser om hjælp til private fonde. Therese Halskov skildrer i kapitel 6 nyfattigdommen, som den udleveres isoleret bag de almennyttige boligernes facader, hvor den ofte er forbundet med andre problemer såsom helbredsproblemer, ensomhed, isolation og manglende deltagelse i fælles aktiviteter, brudte familieband, trivselsproblemer for børn m.m. Hun skriver på baggrund af en analyse af ansøgninger til og uddelinger fra Susi og Peter Robinsohn Fond.

Hun konstaterer, at næsten alle ansøgere er på en eller anden form for overførselsindkomst. Ansøgerne har ekstremt små rådighedsbeløb til mad, lommepenge og uforudsete udgifter. Ansøgningerne handler meget om at forsøge at få dækket børns behov i forhold til skole og fritid. Mødre, der bo alene med deres børn, er den største gruppe ansøgere, og ansøgningerne viser, at helbredsrelaterede problemer presser budgetterne, hvilket selvfølgelig også gør sig gældende med stigende fødevarerpriser. Ansøgnin-

gerne viser også, at en voksende gruppe i samfundet sættes ud af deres boliger pga. manglende huslejebetaling. Ansøgningerne viser helt generelt, hvor det offentlige sociale system har alvorlige mangler og svigt med tunge og pinagtige pres på den borger, som rammes deraf.

## **Socialpolitiske udviklingstendenser**

I kapitel 7 giver Helle Johansen og Bettina Post deres vurdering af "Hvor socialpolitikken bevæger sig hen." De vurderer både udviklingen i sociale problemer og de velfærdsstatslige rammer. Først konstaterer de, at fattigdom stadigvæk er et problem på trods af voksende velstand og højkonjunktur. Men de fattige er blevet en mere heterogen gruppe pga. øget mobilitet over grænserne, en tendens, som vi må forvente vil fortsætte. Polarisering og ulighed viser sig ikke kun i form af økonomi og forsørgelse, men også i form af bosætningsmønstre og adgang til og brug af serviceydelser inden for fx uddannelses- sundhedsområdet. Som sagt har disse problemer fået en etnisk dimension efter 4 årtier med indvandring, og dermed er også "majoritets/minoritetsspørgsmål relateret til rettigheder og pligter, anerkendelse, fremmedangst, radikaliserings og diskrimination blandt de sociale problemstillinger, fremtidens socialpolitisk skal håndtere".

Det er dog imidlertid ikke kun sådan, at de sociale problemer definerer socialpolitikken; nok så vigtigt er, hvad Johansen og Post kalder for problemforståelsen, som de karakteriserer som individualisering, personlig ansvarliggørelse og "kulturalisering." De ser en tendens til en tvedeling af velfærdssamfundet i hhv. et overbelastet offentligt system og et voksende privat system uden samfundsmæssige forpligtelser til fx forskning og uddannelse af personale, og som kan sortere i kunderne, og som har lettere ved at rekruttere personale. EU samarbejdet ses også som en udfordring for den danske skattefinansierede, universelle velfærdsmodel, idet den som udtalt præmis har en befolkning, der bliver født, vokser, arbejder og trækker sig tilbage i samme land. Den øgede geografiske mobilitet er derfor en trussel mod sammenhængen mellem bidrag via skat og ret til ydelse pga. retligt ophold. Johansen og Post finder det indiskutabelt, at der de seneste 10 år har fundet et paradigmeskift sted i dansk socialpolitik eksemplificeret ved opprioriteringen af aktivering og den altdominerende vægt, der lægges på beskæftigelse: "Sociale problemer skal løses med et job, og kontanthjælp er noget, man gør sig fortjent til ved at vise sig til rådighed for arbejdsmarkedet og udføre bestemte ritualer... Mekanismerne og den politiske diskurs, der dominerer, fremtvinger konklusionen, at de fattige selv er ude om det."

## **Forsørgelsesdanmark**

I kapitel 8: Sociale ydelser, analyserer Henning Hansen en af de mest dramatiske ændringer i det danske samfund, der har fundet sted de seneste 30 år, nemlig det forhold, at ca. en fjerdedel af den arbejdsføre befolkning på et givent tidspunkt er på offentlig forsørgelse. Sådan har det været siden midten af 1980'erne, mens vi i 1960 kun havde 6,6% af befolkningen, der for længere tid eller permanent var offentligt forsørget. Dette store tal fremkommer ved at tælle "helårspersoner", der modtager midlertidige ydelser som arbejdsløsheds-, barsels- og sygedagpenge, ledighedsydelse, kontanthjælp, revalidering, aktivering og orlovsydelser samt varige ydelser såsom førtidspension og efterløn. I 2004 udgjorde denne gruppe 900.000 helårspersoner, og godt halvdelen af dem modtog varige ydelser. Antallet er i 2008 faldet til knap

700.000 helårsmodtagere, først og fremmest på grund af den faldende arbejdsløshed og faldet i antallet af efterlønsmodtagere.

Henning Hansen analyserer også "værdien" af de forskellige ydelser. Han har sat dagpengemaksimum til 100 og har beregnet index for de forskellige ydelser i forhold her til. Deraf fremgår det, at fx folkepension for par udgør 49% af dagpengene, at start- og kontanthjælp ligger på mellem 32 og 39% for unge, og på 60% for ikke-forsørgere. Reguleringen af ydelserne har gjort, at de har holdt trit med prisudviklingen fra 2000 til 2008, men er saktet meget bagud i forhold til lønningerne på det private arbejdsmarked.

### **De rige bliver rigere, og de fattige bliver relativt fattigere**

Et af de temaer, vi altid behandler i *Social Årsrapport*, er den økonomiske ulighed (kapitel 9). Finn Kenneth Hansen analyserer befolkningens disponible indkomstfordeling på deciler og udregner den maksimale udjævningsprocent, et mål for, hvor stor en del af indkomsterne der skulle omfordes fra de rige til de fattige for at opnå en fuldstændig lige fordeling. Dvs. at jo højere den maksimale udjævningsprocent er, jo større er uligheden. I forhold til resten af verden er indkomsterne meget jævnt fordelt i Skandinavien, men udviklingen går mod større ulighed: Fra 1990 til 2005 steg den maksimale udjævningsprocent fra 23,8 til 26,8, og uligheden er steget yderligere i 2006, som er det seneste år, der foreligger indkomstoplysninger for. Samtidig er der sket en koncentration af indkomsterne hos de tiendedele af befolkningen med de højeste indkomster. De rige bliver altså rigere, mens de fattige bliver relativt fattigere.

### **Arbejdsmarkedsudviklingen**

Et andet gennemgående tema fra år til år er analyse af arbejdsmarkedet (kapitel 10). Mht. beskæftigelsen konstaterer Henning Hansen, at udsving over tid i høj grad skyldes ændringer inden for den private sektor, og han viser, at den førte politik med at forringe efterlønnen har haft en effekt, idet beskæftigelsen for de 60 til 61-årige er steget siden 2000. Samtidig er de gode konjunkturer slået igennem i form af en øget beskæftigelse for alle aldersgrupper. Det slår igennem i forhold til arbejdsløsheden, som er rekordlav i 2008 og ikke har været lavere siden 1960.

Vi har vænnet os til at beregne, hvor mange der er uden ordinær beskæftigelse som et korrektiv til den registrerede ledighed. For perioden 2000 til 2005 var ca. 10% af arbejdsstyrken uden ordinær beskæftigelse, selvom den registrerede ledighed kun var på ca. 5% i perioden. I 2007 er den registrerede ledighed på 2,8%, hvilket dækker over, at 7% af arbejdsstyrken ikke har et ordinært job.

### **Det nederste sociale sikkerhedsnet**

Selvom kontanthjælpsområdet kun udgør 5% af de samlede sociale udgifter, er det alligevel et område, der påkalder sig stor politisk bevågenhed, og det er også her mange af de senere års socialpolitiske ændringer har fundet sted. Finn Kenneth Hansen analyserer dette detaljeret i kapitel 11. Starthjælp er allerede nævnt flere gange og handler som sagt om, at man ikke kan modtage kontanthjælp, hvis man ikke har boet i Danmark 7 af de sidste 8 år; i stedet kan man modtage starthjælp, og det gælder både for danskere, indvandrere og flygtninge, selvom det selvfølgelig fortrinsvis er de to

sidste grupper, der befinder sig i en sådan situation. Unge under 25 år, som er på kontanthjælp i mere end 6 måneder, får reduceret ydelsen til SU-niveau. Ægtepar får nedsat kontanthjælpen efter 6 måneder. Der er også indført loft over kontanthjælpen, og endelig er der blevet indført en 300-timers-regel (nu 450 timer). Denne regel indebærer, at en af ægtefællerne i et par, der modtager kontanthjælp, betragtes som reelt hjemmegående, når ægteparret har modtaget hjælp i sammenlagt 2 år, og en eller begge ægtefæller ikke har haft mindst 300 timers ordinært arbejde (fra og med september 2008 er arbejdskravet øget til 450 timer).

Det vurderes, at mellem 36.000 og 50.000 personer/familier har været ramt af lave ydelser i 2005, og konstateres, at "ændringerne på kontanthjælpsområdet har betydet, at en række kontanthjælpsfamilier har fået forringet deres indkomstforhold". Den automatiske nedsættelse af ydelserne har været begrundet i incitament til at søge arbejde, men incitamenterne virker imidlertid kun på personer, der har mulighed for at søge arbejde. For andre kontanthjælpsmodtagere betyder ændringerne, at de får en lavere indkomst. Andelen af kontanthjælpsmodtagere, der har en indkomst under 50% af medianindkomsten, viser sig da også at være stigende de seneste år.

## **Førtidspension**

Kapitel 12 omhandler førtidspension. Finn Kenneth Hansen viser, at andelen af befolkningen, som lever på førtidspension, er meget konstant over tid. Siden 1990 er der tale om 7-8% af befolkningen i alderen 18-66 år. Men den seneste ændring af området har betydet et klart fald. Dette fald hænger sammen med, at det er blevet dyrere for kommunerne at have førtidspensionister, idet statsrefusionen blev reduceret. Den hyppigst forekommende hoveddiagnose blandt ansøgere til førtidspension er psykiske lidelser. Næsten halvdelen af dem, der fik tilkendt førtidspension i 2008 (1. og 2. kvartal), havde hoveddiagnosen psykiske lidelser.

## **Børn anbragt uden for hjemmet**

Det sidste kapitel (13) i *Social Årsrapport* behandler anbringelser af børn uden for hjemmet. Finn Kenneth Hansen viser, at der er tale om en meget konstant størrelse, der ikke har ændret sig de seneste 50 år. Ca. 1% af børn og unge i alderen 0-19 år er anbragt uden for hjemmet, og knap 10% af disse anbringelser er tvangsanbringelser.

## **God læselyst**

Med denne 10. udgave af *Social Årsrapport* håber vi at have givet vores lille bidrag til, at denne tingenes elendige tilstand ikke går helt upåagtet hen i det danske samfund, som jo sagtens har råd til at behandle alle medborgere ordentligt og værdigt, men som tilsyneladende mangler viljen dertil.

### **Note**

- 1 " .. there does seem to be something to the Nordic 'third way' since chances of becoming locked into unemployment, low pay, or poverty are internationally low". (Gøsta Esping-Andersen. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s.159).

# Det sociale medborgerskab

## – strukturforandringer mellem markedsførelse og værdighedsvurderinger

*Af Morten Frederiksen, ph.d.-stipendiat i sociologi, KU, cand. scient. soc. og socialrådgiver Leena Eskelinen, docent, AKF, lic.phil.psych.*

I denne artikel ønsker vi at rejse spørgsmålet om, hvilken betydning de seneste ti års ændringer af velfærdsstatens institutioner har for det sociale medborgerskab. Vi vil behandle to væsentlige tendenser: Den stigende grad af markedsførelse af velfærdsydelser og den stigende mængde og nuancering af betingelser for modtagelse af velfærdsydelser. Hensigten er både at illustrere, hvordan der sker væsentlige forandringer i de rettigheder, der udbredes til de sociale medborgere og at problematisere disse forandringers betydning for den sociale medborgers oplevede andel i fællesskabet.

### Det sociale medborgerskab

Forholdet mellem borger og velfærdsstat består af en række rettigheder og medfølgende pligter. Disse udgør indholdet i det, der med reference til T.H. Marshall betegnes som det sociale medborgerskab. Det sociale medborgerskab sammenfatter alle sociale rettigheder fra retten til et vist niveau af økonomisk velfærd og sikkerhed til retten til at få del i den sociokulturelle arv og den fremherskende levestandard. Marshall beskrev medborgerskab som "a direct sense of community membership based on loyalty of free men endowed with rights and protected by a common law (Marshall 1963:96). Det sociale medborgerskab kan derfor på den ene side forstås som en række rettigheder udstrakt til den enkelte og på den anden som den enkeltes oplevede andel i fællesskabet om disse rettigheders opretholdelse og udbredelse. Marshalls basale betragtning er fortsat relevant: medborgerskab går to veje. Det kan forekomme som en banal betragtning, men ikke desto mindre er det denne egenskab ved det sociale medborgerskab, der kommer til udtryk i den massive opbakning om velfærdsstaten som regelmæssigt dokumenteres i undersøgelser, som viser danskernes personlige identifikation med velfærdsstaten (Goul Andersen 1995, Juul 2002, Frederiksen 2005).

Det sociale medborgerskab er imidlertid ikke udifferentieret. En fremtrædende differentiering er forskellen mellem selektive og universelle ydelser, som beskrevet af en an-



den af velfærdsstatsanalysens fædre Titmuss, men også forskellen mellem værdigt og ikke-værdigt trængende modtagere af ydelser differentierer rettighederne. Der findes endvidere en del typer velfærdsinstitutioner, der ikke er knyttet til nationalstaten, men til f.eks. status på arbejdsmarkedet, forsikringsordninger og lignende. Dermed kan der være flere forskellige fællesskaber, som den enkelte borger indgår i, og gennem disse er tildelt forskellige rettigheder. Et egentligt socialt medborgerskab kan der dog kun være tale om, hvis der er tale om rettigheder, der er garanteret via staten i form af lovgivning og ikke hviler på markedsrelation, status på arbejdsmarkedet eller lignende.

Allerede ved tilblivelsen af den første socialreform fra 1891 var afgrænsningen af velfærdens personkreds de, der havde indfødsret. Dette blev begrundet i statsborgerlige hensyn og distancerede Danmark fra den tyske model, der havde tilknytning til arbejdsmarkedet som definerende for personkredsen. Den politiske debat i Danmark bragte allerede på dette tidspunkt velfærdsstaten ind på et skattefinansieret spor – igen i modsætning til den tyske model (Petersen 2004). Det sociale medborgerskab i Danmark bevægede sig derfor ikke i grænselandet mellem socialt og industrielt medborgerskab, men var fra starten identisk med nationens borgere. Selv om man næppe kan betvivle, at de mange teorier om stadig større fragmentering og differentiering af medborgerskabet beskriver en vigtig udviklingstendens (for en oversigt se f.eks. Isin og Wood 1999), er det sociale medborgerskab i dansk kontekst fortsat primært en orientering med universelle rettigheder og et nationalt fællesskab. I det følgende ses nærmere på eksempler på dette.

### **Markedsgørelse af velfærdsydelser**

Markedsgørelse betegner omlægninger af velfærdsinstitutioner, hvor der etableres elementer af valgfrihed i forhold til leverandør, planlægning og eventuel disponering af bevilgede ressourcer, men hvor det stadig er en offentlig opgave at specificere, finansiere, regulere og kontrollere den ydelse, der leveres (Drakeford 2000). Markedsgørelse er en del af den New Public Management (NPM) bølge, der i 1980'erne og 1990'erne rullede kloden rundt, i form af bureaukratiske og institutionelle reformer (Hood 1995). Argumentationen for markedsgørelse handler om at udnytte virkningerne af at forandre relationen mellem stat og borger, og den kommer lidt forsimplet i to varianter: en *teknisk-økonomisk* argumentation fra midten af det politiske spektrum og en *økonomisk-moralsk* argumentation fra den politiske højrefløj. Det første synspunkt handler om den bureaukratiske monopolleverandørs ineffektivitet, og hvordan denne kan overkommes ved at lade markedsrelationer og private managementmetoder trænge ind mellem borger og stat. Det andet synspunkt drejer sig om at undgå det overforbrug, der følger, når brugere ikke kan se de egentlige omkostninger forbundet med deres forbrug, og den moralske nedbrydning, der finder sted, når borgere behandles som klienter uden eget ansvar for tilværelsen (Drakeford 2000, Andersen 1997).

I dansk kontekst finder markedsgørelse blandt andet sted inden for de kommunale velfærdsydelser. Hvor muligheden for at vælge privatskoler med offentlige subsidier, der stammer fra det 19. århundrede, må siges at være en af de ældste varianter, er det i nyere tid blandt andet ældrepleje og børnepasning, der søges markedsgjort. Aktiverings-, jobtrænings- og arbejdsformidlingsaktiviteter er også i stigende grad søgt varetaget af private entreprenører.

### *Frit valg i ældreplejen*

I 2003 indførtes frit valg-ordningen for ældrepleje i Danmark. På baggrund af den lange række af politiske forberedelser (se f.eks. Ejersbo og Greve 2005) blev der implementeret en ordning, der skulle sikre, at ældre fik valgfrihed på markedslignende vilkår i forhold til praktisk bistand og personlig pleje. Ordningen består kort fortalt i, at kommuner på baggrund af en opsplittning af hjemmeplejen i en intern bestiller (visitation) og udfører (leverandør) del, har skullet give plads til, at eksterne leverandører har kunnet komme til at tilbyde ydelser på lige fod med den kommunale hjemmepleje til en på forhånd fastlagt timepris. Den enkelte bruger kan så i forbindelse med visitation eller efter eget for godt befindende vælge den ene eller den anden leverandør. Indførelsen af en sådan ordning hviler på flere grundlæggende antagelser.

For det første var det antagelsen, at valgfriheden mellem forskellige leverandører i sig selv er af værdi, fordi den vil sætte borgeren i centrum og skabe bedre rammer for en ældrepolitisk indsats baseret på kontinuitet, selvstændighed, værdighed og respekt for de ældre og deres individuelle behov og ønsker (Socialministerens bemærkninger til Forslag til lov om ændring af Lov om Social Service m. fl. 2002). For det andet var det hensigten at skabe øget konkurrence om levering af ydelser inden for ældreplejen (Socialministerens bemærkninger ved fremsættelsen af lovforslaget L130). Disse to elementer udgør kernen i NPM-argumentationen. Det antages, at offentlige monopol-leverandører er ufleksible og bureaukratiske og derfor ikke kan sætte brugeren tilstrækkeligt i centrum. Dette bygger på en antagelse om, at brugerens tilfredshed er baseret på brugerens oplevelse af at få tilfredsstillet de behov, brugeren *selv* oplever at have (Højlund 2006). Brugerens oplevede behov antages at være identiske med brugerens faktiske behov, og at tale om andre behov er formynderi. Markedsstrukturen bruges til at gøre leverandører afhængige af deres evne til at tilfredsstille brugernes behov og dermed øge kvalitet og effektivitet gennem leverandørorganisationernes øgede opmærksomhed på at servicere brugerne.

I praksis viser der sig en del problemer med at indfri disse forventninger blandt andet på grund af en struktur mellem bruger, leverandør, bestiller og kontrollør, der ligger meget langt fra en markedsstruktur. Indfrielsen af forventningerne besværliggøres yderligere af, at brugerne ikke opfører sig som 'kunder' og træffer ofte deres valg på baggrund af egenskaber ved leverandørerne, der reelt ikke kan konkurreres på som f.eks. det personlige kendskab til en hjemmehjælper eller ideologiske overvejelser over, hvem der bør levere hjælpen (Eskelinen, Hansen og Frederiksen 2004, Hansen, Eskelinen og Frederiksen 2006).

### *Velfærdskunde?*

Uanset hvilke betydninger en sådan ordning i øvrigt har for udbredelsen af juridisk sikrede rettigheder til indehaverne af det sociale medborgerskab, er det relevant at overveje, hvad betydningen af frit valg-ordninger som denne kan tænkes at have for det sociale medborgerskabs 'anden retning': oplevelsen af et gensidigt forpligtet fællesskab mellem frie mennesker? Her bevæger man sig ud på tynd is, for der findes reelt meget lidt viden om den slags sammenhænge. Den relativt store popularitet af fritvalg-ordningen i forhold til praktisk hjælp indikerer, hvad det er, der styrkes gennem den nye rolletildeling for brugeren. Den nye rolle som *kunde og køber* af serviceydelser er åbenbart nemmere at tage på sig i forhold til rengøring end i forhold til ple-

jeopgaverne. Dette skyldes sandsynligvis, at rengøring opfattes som en serviceydelse og pleje som noget mere social- og sundhedsfagligt.

Denne distinktion findes imidlertid ikke i ydelserne selv, da praktisk hjælp indeholder omsorgs- og plejesigt via ønsket om at yde hjælp til selvhjælp (Lov om Social Service 1998; Socialministeriet 1998). Der skal med andre ord ikke bare gøres rent, men brugeren skal også have optrænet sine færdigheder ved dette. Dette perspektiv synes i praksis at være truet ved indførelsen af kunderollen: der købes service – ikke formynderi (Eskelinen, Hansen og Frederiksen 2004, 2006). Dermed fører markedsførelse til privatisering: der er ikke kun tale om en markedsførelse, hvor leverandørerne er private, men også brugeren og dennes forhold til leverandøren bliver privat. Dette skal forstås sådan, at forestillinger om hjælp til selvhjælp, professionelle vurderinger, fagligt baseret visitation o.lign. udgrænses fra forholdet mellem bruger og hjemmehjælper og udelukkende hører til hos en distanceret visitationsenhed. Forholdet mellem leverandøren og brugeren handler derefter om, hvordan man inden for de rammer, visitation har udstukket, skaber størst mulig tilfredshed hos brugeren. Spørgsmålet her er, om det sociale medborgerskabs fælles forpligtigelse på den enkeltes ve og vel kan få plads her – f.eks. i form af at motivere brugeren til genoptræning eller lignende. Behov for motivation viser jo netop, at brugerens egen oplevelse af behov *ikke* er i overensstemmelse med det visiterede.

## Genkomsten af værdighedsvurderinger

Værdighedsvurderinger har spillet en væsentlig rolle i hele velfærdsstatens historie. I den tidlige velfærdsstat havde vurderingen af at være uværdig trængende udløst såkaldte fattighjælpsvirkninger, som f.eks. tvangsarbejde eller mistet valgret. Fra 1848 indførtes dog en særlig kategori af værdigt trængende, som ikke var underlagt fattighjælpsvirkninger, nemlig de familier, hvor forsørgeren var indkaldt til krigen (Møller 1992). Denne opdeling har ikke siden forladt socialpolitikken og er reelt et fænomen af betydning i alle typer velfærdsstater i den vestlige verden (Goodin 1997, Oorschot 2006). En af de væsentligste udviklingstendenser i den danske velfærdsstat frem til socialreformen 1973-76 har været afviklingen af skellet mellem værdigt og uværdigt trængende. Hvor vurderingen af værdighed i tidligere perioder har været en direkte moralsk vurdering af modtageren, har der siden de tidligste aktiveringstiltag i slutningen af 1970'erne sneget sig en anden type vurdering ind. Denne type vurdering introducerer et tredje princip for socialpolitik, udover det solidariske princip og 'hjælp til selvhjælp'-princippet. Det nye princip er et '*noget for noget*'-princip, der stammer fra en markedsøkonomisk forståelse af relationerne mellem borger og stat: der ydes (skat) med henblik på senere at opnå ret til at nyde (ydelser), men der skal være et rimeligt forhold mellem disse to elementer, en art opsparing (Goodin 1997, Regeringen 2004, Torfing 2004).

'Privatisering' kan også siges at være et dækkende udtryk for denne udvikling, idet der også her sker en dobbelt privatisering: de sociale problemer gøres i stigende grad igen private og ikke samfundsmæssige, og samtidig gøres forholdet mellem borger og stat privat i stedet for kollektivt. Det er processer, der finder sit tydeligste udtryk i ideer som medborgerkontoer og lignende, hvor den enkeltes forbrug af offentlige midler direkte opvejes mod de midler, der er bidraget med gennem skatter (Goul Andersen 1997, Det Økonomiske Råd 2005). Der kan findes en del eksempler på denne udvik-

ling igennem de seneste år. Mest fremtrædende og veldokumenteret har været udviklingen i aktivering af kontanthjælpsmodtagere (Carstens 1998, Mik-Meyer 2002, Torfing 2004), men også på andre mindre veldokumenterede områder finder man samme udvikling.

#### *Reformer af sygedagpengesystemet*

I den kommunale sagsbehandling af sygedagpengesager er der gennem de seneste ti år også sket en væsentlig udvikling i rettigheder, sagsbehandling og lignende. Dette er dels sket gennem regelændringer i forhold til den enkelte borger, dels gennem ændringer i refusionsreglerne, således at både refusionsprocenten og den periode, kommunen modtager refusion fra staten af, flere omgange er nedsat for at øge kommunernes incitament til at effektivisere sagsbehandlingen. Den seneste udvikling på dette område er en større reform af sygedagpengeloven, der havde til formål at systematisere administrationen og styrke indsatsen for at bringe syge tilbage på arbejdsmarkedet (Lov om ændring af lov om sygedagpenge og forskellige andre love 2006). Nogle af de væsentligste ændringer i forbindelse med denne lovændring var en obligatorisk opfølgingsplan, øget brug af delvis tilbagevenden til arbejdsmarkedet, øget virksomhedskontakt samt nye lægeerklæringer. Disse tre elementer er blot nogle af de seneste skridt i en længere udvikling mod en gradvis udvaskelse af skellet syg/rask og en etablering af en 'noget for noget'-relation mellem velfærdsstat og sygedagpengemodtager. Delvis sygemelding, erklæring om delvis uarbejdsdygtighed, attest om muligheden for at varetage et arbejde, delvis tilbagevenden til arbejdsmarkedet – dette er blot nogle af de betegnelser for mellemtilstanden mellem sygemeldt og raskmeldt, som har bevæget sig ind i administrationen af sygedagpengområdet. Hensigten er at inddrage både arbejdsgiver, egen læge og den syge i ansvaret for hurtigst muligt at få den syge tilbage på arbejdsmarkedet, og metoden er en intensiv og koordineret indsats.

#### *Fra værdigt til uværdigt trængende*

Fordelen ved sådan en hurtig tilbagevenden ufortalt, sker der også en etablering af en ny rolle for den syge, egen læge og arbejdsgiver. Den syge forventes at yde, i det omfang denne overhovedet kan. Skulle den syge have kræfter i overskud, kræfter der i tidligere tider blev anvendt til at 'komme sig', er det væsentligt, at disse kræfter bliver brugt på at arbejde. Dette øgede fokus på arbejdsfastholdelse fremgår af følgende citat om administrationen af opfølgingsplanen i sygedagpengeloven:

*'Planen skal indeholde mål for opfølgningen såvel på kort som på længere sigt, opfølgningsskridt her og nu samt evt. mere langsigtede skridt, oplysninger om sygemeldtes egen indsats, behandlingsindsats, indsats på arbejdsplads mv. Planen skal sikre overblik over og koordination af indsatsen i den enkelte sag. Der skal i planen være særlig fokus på arbejdsfastholdelse, herunder kontakt med arbejdspladsen under sygeforløb og gradvis tilbagevenden til arbejdspladsen, hvis en fuldtidsraskmelding ikke er mulig. Tidspunkt for forventet raskmelding skal så vidt muligt fremgå.'* (VEJ nr. 9300-25.06.08.)

Det fremgår her, at den indsats, der skal koordineres og styrkes, er indsatsen for at få den sygemeldte tilbage i arbejde, med den syges egen indsats fremhævet som et særligt planområde. Det er ikke behandlingsindsatsen eller bare behandlingsindsatsen med henblik på returnering til arbejdet: det er udelukkende arbejdet, det handler om. Ordningen af deltagerne i forhold til denne nye, mere koordinerede indsats er således, at lægerne bruges som leverandører af en kvantificeret beskrivelse af det omfang

af erhvervsevne eller arbejdsdygtighed, som den sygemeldte skal kunne leve op til. Undlader den sygemeldte at leve op til disse forventninger, ophører sygedagpengene (Lov om sygedagpenge 2006). Arbejdsgivers rolle er at medvirke til at etablere rammer for, at den sygemeldte kan levere det arbejdsomfang, som er vurderet fra lægens side, samt at være i dialog med jobkonsulent og sygemeldt om, hvordan det forløber med den syges arbejdsindsats. Bevægelsen væk fra 'passiv sygdom' er ikke til en bred forståelse af 'aktiv sygdom', men til en specifik 'noget for noget'-variant, hvor den syges aktive medvirken til genoptagelsen af arbejdet primært opfattes som et nødvendigt bevis for, at den syge faktisk er villig til at yde og ikke kun nyde. Dette udspiller sig foran et bagtæppe bestående af kontanthjælp og pension, som de to mest sandsynlige tilbud (eller trusler), hvis det ikke skulle være muligt at bringe den syge tilbage på arbejdsmarkedet tilstrækkelig hurtigt og i tilstrækkeligt omfang.

Den syge som en værdigt trængende er i stigende grad blevet erstattet af den syge som uværdigt trængende. Konsekvensen er, at den syge konstant må bevise sin villighed trods manglende evne. Samtidig sker der et skred i retning af det industrielle medborgerskab, idet det trods den statslige regulering af velfærden bliver borgerens tilknytning til markedet, der bliver afgørende for, hvordan borgeren vurderes inden for det offentlige system.

### **Quo vadis, medborger?**

Der har været skrevet en del om betydningen af den øgede kontrol og mistænkeliggørelse af brugere af sociale ydelser, ligesom der har været en udbredt skepsis over for kvaliteten af private leverandørers arbejde. Mere underbelyst er imidlertid spørgsmålet om, hvilke konsekvenser disse forskellige varianter af privatisering har for det sociale medborgerskab. Vores påstand er, at forholdet mellem borger og velfærdsstat i stigende grad *individualiseres og privatiseres*, hvad enten dette sker som muligheden for at tilpasse og tilkøbe ydelser til ældre eller som en øget direkte ansvarliggørelse af den enkelte for dennes sociale og sundhedsmæssige problemer. Der sker yderligere en privatisering i form af udplacering af ansvar for den enkelte borgers velfærd til private aktører, det være sig plejeverandører, arbejdsgivere, privatpraktiserende læger eller private arbejdsprøvningsvirksomheder. Endelig synes der at ske en privatisering i form af et snigende industrielt medborgerskab, hvor det sociale medborgerskab gøres stadig mere afhængig af tilknytningen til arbejdsmarkedet, og tab af arbejdsmarkedsstatus udløser et tab af status og muligheder i forhold til de offentlige velfærdsydelser.

Det sociale medborgerskab er i sin oprindelse funderet i et oplevet, offentligt fællesskab om opretholdelse og udstrækning af rettigheder til alle nationens borgere uafhængigt af deres private og markedsmæssige status. Betydningen af, at fællesskabet er oplevet, kan næppe overvurderes, idet det er denne oplevelse, der udgør basis for velfærdsstatens legitimitet og dermed opretholder velfærdsstaten over tid. Forsvinder denne normative opbakning om velfærdsstaten, er det vanskeligt at se, hvordan den mere praktiske, skattemæssige opbakning kan opretholdes. Det er vel nærmest at sammenligne med at forsøge at opretholde et demokrati uden at give borgerne stemmeret.

Privatiseringens mange former er alle sammen kendetegnet ved at flytte de sociale og sundhedsmæssige problemer væk fra et offentligt domæne og ind i en meget 'mindre'



relation præget af interesser, incitamenter og 'noget for noget'-udvekslinger. Det er vanskeligt at forestille sig, hvordan modtagerne af de forskellige offentlige ydelser kan opretholde oplevelsen af det normative og rettighedsmæssige fællesskab, som ydelserne er baseret på, når det så ivrigt søges udgrænset fra mødet mellem velfærdsinstitution og borger. Her tænkes der ikke kun på sygedagpenge og ældrepleje, men også brugen af privatskoler, privat børnepasning, private sygeforsikringer, privat behandling betalt af den offentlige sygesikring og mange andre typer privatisering. Det sociale medborgerskab opretholdes i vid udstrækning, fordi det opleves, og det opleves på en meningsfuld måde. Et industrielt eller socialt markedsborgerskab, indskudt mellem stat og borger, camouflerer det egentlige forhold, og får borgeren til at opleve og agere på en måde, der er i overensstemmelse med markedet – en modus operandi, der falder helt naturlig for de fleste af os. Risikoen er, at det sociale medborgerskabs normative rødder visner, og det oplevede fællesskab erstattes med normer knyttet til markedsudveksling. Hvordan fremtidens velfærdssamfund i så fald vil se ud, skal vi afholde os fra at gisne om, men det sociale medborgerskabs dage er i så fald talte som fællesskab, og dermed vil det på sigt være vanskeligt at legitimere udstrækningen af universelle, skattefinansierede rettigheder til det, der blot vil være forbrugere på velfærdsmarkedet.

#### Litteratur

- Andersen, Niels Åkerstrøm: *Udlicitering – Strategi og historie*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København, 1997.
- Carstens, Annette: *Aktivering: klientsamtaler og socialpolitik*, Hans Reitzel, København, 1998.
- Det Økonomiske Råd: *Dansk Økonomi - forår 2005*, Det Økonomiske Råd, København, 2005.
- Drakeford, Mark: *Privatisation and Social Policy*, Longman, Harlow, 2005.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve, red.: *Modernisering af den offentlige sektor*, Børsens Forlag, København, 2005
- Eskelinen, Leena, Eigil Boll Hansen og Morten Frederiksen: "Fra omsorg til service – nyorientering i hjemmeplejen?", *Socialvetenskabelig Tidsskrift*, nr. 1 (13) pp. 19-34, FORSA, Lund, 2006
- Eskelinen, Leena, Eigil B. Hansen og Morten Frederiksen: *Frit valg – erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp*, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF), København, 2004.
- Forslag til lov om ændring af Lov om Social Service m. fl. (2002), Lov nr. 130 af 28. februar 2002.
- Frederiksen, Morten: *Velfærdsstat og velfærdsborger*, Speciale, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, København, 2005.
- Goodin, Robert E.: "More Than Anyone Bargained For: Beyond the Welfare Contract", *Ethics and International Affairs* 12(1) pp. 141-158, Blackwell, London, 1997.
- Goul Andersen, Jørgen: "Velfærdsstatens folkelige opbakning" i *Velfærdsstatens fremtid*. Bruun-Vierø, I. M. m.fl. (red.), pp. 34-45, Socialforskningsinstituttet. København, 1995.
- Goul Andersen, Jørgen: *Den universelle velfærdsstat er under pres – men hvad er universalisme?*, Arbejdsrapport fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning 1997:6, Aalborg Universitet. 1997.
- Hansen, Eigil Boll, Leena Eskelinen og Morten Frederiksen: "Frit valg af leverandør – konsekvenser af øget kompleksitet i hjemmeplejen", *Tidsskrift for Velferdsforskning*, nr. 1 (9) pp. 2-13, Bergen, 2006.
- Hood, Christopher: "The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a theme" i *Accounting, Organization and Society* vol. 20 (2/3) pp. 93-109, Pergamon, London, 1995.
- Højlund, Holger: "Den frit vælgende ældre" i *Danske Sociologi*, 17(1) pp. 41-66, Dansk Sociologforening, København, 2006.
- Isin, Engin F. og Patricia K. Wood: *Citizenship and Identity*, Sage, London, 1999.
- Juul, Søren: *Modernitet, Velfærd og Solidaritet*, Hans Reitzels Forlag, København, 2002.
- Lov om Social Service (1998): Bekendtgørelse af lov om social service. Lovbekendtgørelse nr. 581 af 6. august 1998.
- Lov om Sygedagpenge (2006): Bekendtgørelse af lov om sygedagpenge. Lovbekendtgørelse nr 563 af 9. juni 2006.

- Lov om ændring af lov om sygedagpenge og forskellige andre love (2006): Bekendtgørelse af Lov om ændring af lov om sygedagpenge og forskellige andre love. Lovbekendtgørelse 1545 af 20. december 2006.
- Marshall, T. H.: "Citizenship and Social Class" i *Sociology at the crossroads – and other essays*, T. H. Marshall(red.) pp. 67-127, Heinemann Educational Books Ltd., London, 1963.
- Mik-Meyer, Nanna: *Kærlighed og opdragelse i socialaktivering*, Gyldendal, København, 1999.
- Møller, Iver H.: *Den danske velfærdsstats tilblivelse*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, 1992.
- Oorschot, Wim van: "Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfarestates" i *Journal of European Social Policy* 16(1) pp. 21-42, Sage, London, 2006.
- Petersen, Jørn Henrik: "Den danske velfærdsstats oprindelse" i *Den danske velfærdsstats historie*, Ploug, Niels m.fl. (red.) pp. 42-69, Socialforskningsinstituttet, København, 2004.
- Regeringen (2004): *Noget for Noget*, Beskæftigelsesministeriet, København, 2004.
- Socialministeriet (1998) Supplement til vejledning af 6. marts 1998 om sociale tilbud til ældre m.fl. om Bekendtgørelse om kvalitetsstandarder m.v. for hjælp efter §§ 71 og 72 i lov om social service. Vejledning nr. 83 af 09/06/1998.
- Socialministerens bemærkninger ved fremsættelsen af lovforslaget L130: [http://www.folketinget.dk/Samling/20012/lovforslag\\_som\\_fremsat/L130.htm](http://www.folketinget.dk/Samling/20012/lovforslag_som_fremsat/L130.htm), 2002.
- Torfig, Jacob: *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag, Århus, 2004.

# Arbejdsmarkedspolitikens forandring: fra social sikring til disciplinering

*Af Jens Lind, lektor lic.scient.soc. ved Aalborg Universitet*

Etableringen af den såkaldte aktive arbejdsmarkedspolitik i 1950'erne og 1960'erne fandt sted i socialdemokratismens gyldne periode, hvor troen på velfærdsstaten som garant for borgernes velfærd stadig var i live. Arbejdsmarkedspolitikken skulle dengang finjustere og understøtte den generelle økonomiske politik, som var baseret på keynesianismens tiltro til, at staten kunne fremme beskæftigelsen ved en ekspansiv finanspolitik. Rammerne for dette er meget begrænsede med den nuværende monetaristiske politik, hvor selv en mild inflation ikke bliver betragtet som en vækstfremmer, men som det modsatte. I princippet er det ikke regeringen, men centralbanken, der har den vigtigste rolle i konjunkturpolitikken, og denne centrerer om at holde inflationen nede. Lykkes dette, antages det, at markedet har optimale betingelser for at sikre økonomisk vækst og beskæftigelse. For at holde inflationen i ro skal arbejdsløsheden have en vis højde, der sikrer begrænsede lønstigninger, og for at styrke konkurrencen på arbejdsmarkedet må dagpengene ikke være for høje, og de arbejdsløse skal helst have virksomme incitamenter til at søge arbejde. Derfor bliver aktiveringspolitikken i tiltagende grad vigtig som disciplineringsmiddel (Møller et al. 2008).

Gennemgangen af arbejdsmarkedspolitikken i Danmark vil med det følgende prøve at vise, hvorledes arbejdsmarkedspolitikken har udviklet sig fra at være et erklæret neutralt redskab til finjustering af udbuds- og efterspørgselsforholdene på arbejdskraft til i stigende grad at være et redskab til disciplinering af arbejdsstyrken til fremme af landets konkurrenceevne.

## **Historien om arbejdsløshedspolitikken frem til 1980'erne**

De væsentligste elementer i 1960'ernes lovrevision var etableringen af et nyt finansieringssystem for arbejdsløshedsforsikringen, hvor staten betalte ved øget arbejdsløshed, al arbejdsformidling overgik til et 'statsligt enhedssystem', og satserne for arbejdsløshedsdagpenge blev forhøjet til 80% af tidligere indkomst (forhøjet til 90% i 1972) dog med et maksimum på 90% af gennemsnitslønnen (Lind 1985).

Væksten i arbejdsløsheden fra 1974 og frem blev dengang betragtet som et forbigående fænomen, og frem til 1979 var de mest markante tendenser og nye initiativer i lovgivningen, at de arbejdsløses adgang til dagpenge blev lempet, dagpengeniveauet blev bevaret i forhold til løn og inflation, og a-kasserne fik deres ret til arbejdsformidling tilbage (parallelformidlingen). Videre blev der etableret beskæftigelsesfremmende foranstaltninger for unge, ligesom der i tilknytning til arbejdsløshedsforsikringen blev etableret en jobtilbudsordning for langtidsarbejdsløse og en efterlønsordning for 60-årige og derover.

Lovgivningen var i denne periode baseret på en antagelse om, at de sociale problemer som følge af arbejdsløshed skulle begrænses, fordi arbejdsløsheden er samfundsskabt og den enkelte arbejdsløse uden skyld i sin situation. Men hen imod slutningen af 1970'erne viste der sig tegn på, at arbejdsløshedspolitikken ikke kunne fortsætte i dette spor. For det første var både inflationen, underskuddet på de offentlige finanser og betalingsbalancen stadigt voksende. For det andet mindskedes forståelsen for, at de arbejdsløse generelt var uden skyld i deres situation. Specielt arbejdsgiverne og de borgerlige partier hævdede i stigende grad, at en række arbejdsløse ikke *'reelt stod til rådighed for arbejdsmarkedet'*. De, i et internationalt perspektiv, relativt høje dagpengesatser og den i realiteten tidsmæssigt ubegrænsede adgang til at forblive i a-kassen antoges at medføre, at et stort antal arbejdsløse blev tiltrukket af arbejdsløshedsforsikringen for at kunne hæve støtte uden at risikere at blive sat i arbejde (Lind 1985).

Resultatet blev stramninger i rådighedskravet og begrænsningerne i adgangen til dagpenge, som fandt sted i 1979 og 1980. De socialdemokratiske regeringer legitimerede bl.a. deres forringelser af arbejdsløshedsforsikringen siden sommeren 1979 med en øget satsning på aktivering af de arbejdsløse gennem en fremrykning af jobtilbudstidspunktet og ikke mindst den ambitiøse jobskabelsesordning fra 1982, hvor tilskuddet til beskæftigelse fulgte jobbet og ikke den arbejdsløse.

### **Arbejdsløshedspolitikken justeres til nyliberalismen**

Den borgerlige firkloverregering, der tiltrådte sidst på sommeren 1982, kombinerede i stedet sænkningen af dagpengeniveauet og begrænsningerne i adgangen til dagpenge med nedskæringer i de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og øget vægt på uddannelse til både langtidsledige og unge. Det primære formål for skiftende borgerlige regeringer op igennem 1980'erne var at få begrænset inflationen og beskåret de offentlige budgetter. Da beskæftigelsen begyndte at stige i midten af 1980'erne, så denne strategi ud til at skulle lykkes så godt (faldende arbejdsløshed), at dagsordenen blev sat om at få ændret på de grundlæggende strukturer i arbejdsløshedsforsikringen ud fra argumentationen om, at systemet forårsagede 'flaskehalse' og strukturproblemer på arbejdsmarkedet (Arbejdsministeriet et al. 1989).

I korthed antoges det, at kombinationen af høje dagpengesatser til de lavest lønnede og mest arbejdsløshedsudsatte grupper sammen med en statslig finansiering af 60-70% af dagpengeudgifterne medførte for høje lønninger for disse grupper. Ved enten at forringe dagpengeniveauet eller pålægge disse grupper større egenfinansiering af udgifterne ville en del af strukturarbejdsløsheden kunne undgås.

Det første var politisk vanskeligere at få gennemført end det sidste, og ud over økonomo-

mers anbefalinger – specielt økonomer med tilknytning til Finansministeriet og Det Økonomiske Råd (Albæk et al., 1992) – blev der i begyndelsen af 1990'erne gennemført nogle vigtige kommissionsarbejder (Udredningsudvalget 1992 (Zeuthen-udvalget); Socialkommissionen 1992), hvor en finansieringsreform af arbejdsløshedsforsikringen stod på dagsordenen. Modstanden mod en sådan reform viste sig imidlertid – og indtil videre – at være for stor, idet den ville medføre kraftige forandringer i hele det politiske og organisatoriske system inden for reguleringen af arbejdsmarkedet i Danmark, men måske primært fordi den større lønspredning, som er det tilsigtede resultat af en sådan reform, af flere politiske partier og af brede grupper i befolkningen blev betragtet som uretfærdigt og uacceptabelt.

Arbejdsløshedens vækst i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var naturligvis også en væsentlig begrundelse for planerne om en sådan finansieringsreform, fordi udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge blev en stigende belastning på de offentlige budgetter. Vægten på at integrere uddannelseselementer i arbejdsløshedspolitikken kan også delvist begrundes med besparelseshensyn, og de borgerlige regeringer kom da også med nye initiativer i denne retning ud fra denne begrundelse. Hyppigst har argumentationen imidlertid været bestræbelser på at øge arbejdskraftens kvalitet og for at give den enkelte mulighed for at forbedre sin situation på arbejdsmarkedet. Der blev også i denne periode sat en maksimumsgrænse på timelønnen ved arbejdstilbud, gjort op med den i princippet vedblivende mulighed til at genoptjene retten til dagpenge ved arbejds- og uddannelsestilbud samtidig med, at der blev etableret en uddannelsesorlovsordning finansieret over dagpengesystemet. I det hele taget vandt en aktivering af de arbejdsløse – først og fremmest gennem uddannelse – mere og mere frem som en grundlæggende strategi i slutningen af 1980'erne.

## **Den socialdemokratiske version af nyliberalismen**

Bekæmpelse af den høje arbejdsløshed stod sammen med en skattereform øverst på dagsordenen for den socialdemokratiske ledede regering, der kom til magten i januar 1993. I arbejdsmarkedsreformen, som trådte i kraft 1994, var de vigtigste elementer en finansieringsreform, en styringsreform, en aktiveringsreform, en dagpengereform og en udvidelse af tilbagetræknings- og orlovsmulighederne. Finansieringsreformen introducerede arbejdsmarkedsbidraget og fik sat en stopper for debatten om at anvende finansieringen af arbejdsløshedsforsikringen i bekæmpelsen af strukturarbejdsløsheden. Styringsreformen decentraliserede arbejdsmarkedspolitikken yderligere og gav mere indflydelse til parterne på arbejdsmarkedet.

Aktiveringsreformen indvarslede en mere individuel tilrettelæggelse af de arbejdsløses aktiveringsforløb, men indeholdt derudover ikke markant nye tiltag. Det nye var sammentænkningen af rettigheder og pligter for de arbejdsløse i den 7-9 årige periode, de kunne modtage arbejdsløshedsdagpenge. Kombineret med dagpengereformen, som fjernede retten til at optjene dagpengere under aktivering, var der hermed institutionaliseret et system, der skulle forbedre mulighederne for de (langtids)arbejdsløse for at finde ordinær beskæftigelse gennem hensyntagen til personens og arbejdsmarkedets ønsker og behov. På kontanthjælpsområdet blev det bestemt, at modtagere af kontanthjælp uden andre problemer end arbejdsløshed skulle aktiveres inden for 6 måneder, og i 1994 lanceredes kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar 'Det angår os alle'.



Arbejdsløsheden blev også søgt reduceret gennem en udvidelse af overgangsydelsen til at omfatte 50-54 årige, samt ikke mindst gennem forbedringen af orlovsordningerne. Specielt de sidstnævnte blev meget populære, og i løbet af 1993-94 blev der startet en bølge af ideer og debat om fordeling af arbejdet i samfundet. Dels 'skraldemandsmodeller', hvor arbejdsløse blev trukket i beskæftigelse gennem rotationsordninger, dels en fornyet debat om indførelse af en borgerløn (Christensen 1994; Loftager, 1994).

Da faldet i arbejdsløsheden så endelig begyndte at vise sig senere i 1994, begyndte frygten for flaskehalsene hurtigt at vende tilbage. Det var især manglen på sygeplejersker, der fik de bekymrede miner frem. Svaret var i første omgang i forbindelse med finanslovsforhandlingerne i december 1994 at reducere tilgangen til børnepasnings- og sabbatorlov blandt andet gennem en nedsættelse af ydelserne fra 80 til 70% af den maksimale dagpengesats, fremrykke aktiveringen med 1 år og stramme rådighedsreglerne. Dette 'serviceeftersyn' blev et år senere fulgt op med mere markante ændringer, nemlig hævelse af alderskravet fra 16 til 18 år, beskæftigelseskravet øget fra 26 til 52 uger, nedsættelse af ydelsesperioden fra 7 til 5 år, afskaffelse af overgangsydelsen, halvering af dagpengesatsen for unge efter 6 måneders ledighed, begrænsning af lediges adgang til uddannelsesorlov og stramning af rådighedsreglerne.

Baggrunden for disse ændringer var angiveligt også frygten for mangel på arbejdskraft som følge af den faldende arbejdsløshed. Specielt var det anset for kritisk, at efterløns- og overgangsordningerne havde meget stor tilgang. Antallet af personer på overgangsydelse mere end tredobledes således fra 1994 (12.000 personer) til 1995 (43.000 personer).

I 1997 blev rådighedsreglerne yderligere strammet, reglerne om tilskud til ansættelse af personer med nedsat arbejdsevne (50/50-ordningen) blev ændret til 'fleksjob', og lediges adgang til uddannelsesorlov blev begrænset. Som et resultat af trepartsforhandlingerne i 1998 blev ydelsesperioden nedsat til 4 år, lediges adgang til uddannelsesorlov begrænset, indsatsen for at få unge i beskæftigelse eller uddannelse blev strammet op, og efterfølgende blev efterlønsordningen forringet. Alt sammen ændringer, der af regeringen er blevet begrundet med frygten for en fremtidig mangel på arbejdskraft – specielt set i lyset af nogle markante demografiske ændringer i form af færre unge og flere ældre.

I første omgang har disse ændringer siden 1994 fundet sted uden større modstand fra fagbevægelsen. Undtagelser er både dagpengestrømningerne i 1998, hvor LO i øvrigt selv foreslog en sænkning fra 5 til 4 år, og forringelsen af efterlønsordningen. Revolten kom i begge tilfælde fra baglandet i SiD (det nuværende 3F) og pressede i første omgang forbundet og i anden omgang LO til at modificere deres opbakning til ændringerne. Kun en alvorlig krise i vælgeropbakningen til Socialdemokratiet fik fagbevægelsen til at indstille kritikken. Specielt forringelserne i efterlønnen kan med rette betragtes som en forgriben sig på 'arvesølvet' inden for fagbevægelsen, især da SiD brydte sig af at have spillet en afgørende rolle i ordningens etablering 20 år tidligere.

De vigtigste ændringer frem til regeringsskiftet i 2001 var en udvidelse af fleksjobordningen, afskaffelse af aktiveringspligten for 58-59 årige, etablering af de såkaldte servicejob til beskæftigelse af over 48-årige arbejdsløse, reduktion af medlemskontingen-

tet for arbejdsløshedsforsikringen med 700 kr. om året, strengere rådighedskrav og bedre visitation af de arbejdsløse.

Med disse ændringer fremtræder perioden 1995-2001 som den periode, hvor der udover den øgede satsning på aktivering, har fundet flest forringelser sted i de arbejdsløses vilkår siden 1960'erne. Afskaffelsen af genoptjeningsretten under aktivering i 1994 kombineret med den efterfølgende halvering af ydelsesperioden ændrede de langtidsarbejdsløses forsørgelsesbetingelser drastisk, og kombineret med aktiveringspligten, der indeholdt stort set virkningsløse foranstaltninger, hvad angår ordinær beskæftigelse eller uddannelse (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1999), var den mest iøjnefaldende konsekvens af arbejdsmarkedspolitikken, at langtidsarbejdsløse i stigende grad mistede dagpengereetten og blev overladt til det sociale system, og at arbejdsstyrken blev disciplineret gennem aktiveringsindsatsen.

Da Arbejdsministeriet i 2000 opsummerede aktiveringsindsatsen, var det med en tydelig fokusering på den såkaldte 'motivationseffekt': Arbejdsløse, der nærmede sig aktiveringstidspunktet, sørgede selv for at finde et arbejde for at undgå at blive aktiveret. Den mest markante effekt af aktivering er altså en disciplinering af de arbejdsløse (Arbejdsministeriet 2000), og hermed naturligvis også en disciplinering af resten af arbejdsstyrken.

## **Den borgerlige regerings vidtgående reformer**

Den borgerlige regering, der kom til magten i 2001, fik bred opbakning til sit program om 'Flere i arbejde', som blev vedtaget i sommeren 2002. Målet var at øge beskæftigelsen med 87.000 personer inden år 2010, og begrundelsen for reformen var, at for mange blev aktiveret i nyttesløse projekter og uddannelsesordninger uden at opnå ordinær beskæftigelse. Derfor skulle individet sættes i centrum og indsatsen tage udgangspunkt i den enkeltes behov og ikke i, hvorvidt den enkelte er forsikret eller ej. 'Flere i arbejde' indeholdt etableringen af et enstrengt arbejdsmarkedssystem, en liberalisering af arbejdsformidlingen mv., hvor 'andre aktører' blev inddraget i beskæftigelsesindsatsen, en forenkling af redskaberne i aktiveringsindsatsen, samt ændring i rådighedsregler og sanktioner.

Stramningen af rådighedsforpligtigelsen medførte bl.a., at personer, der takker nej til et tilbud, selv siger op eller stopper i en uddannelse får tre ugers karantæne. I den periode får dagpengemodtageren ingen dagpenge, og kontanthjælpsmodtageren får ydelsen reduceret med 1/3. Afslår en person anden gang inden for en 12 mdr. periode, stilles der krav om 300 timers ordinært arbejde inden for 10 uger. Indtil kravet er opfyldt modtager dagpengemodtageren ingen dagpenge, og kontanthjælpsmodtageren får sin ydelse reduceret med 1/3.

For at sikre sig, at der er et økonomisk incitament for alle grupper til at arbejde, blev kontanthjælpen til ægtepar reduceret til hhv. 80 og 60% efter 6 måneder. Dimittendens mulighed for at optjene ret til fulde dagpenge ved at have fuldtidsarbejde i 3 mdr. inden for en given periode blev afskaffet. For udeboende kontanthjælpsmodtagere under 25 år uden børn blev kontanthjælpen reduceret efter 6 måneder således, at ydelsen svarede til niveauet for statens uddannelsesstøtte (SU). Hensigten med nedjusteringen var at give unge et øget incitament til at tage en uddannelse.

Endelig blev kravene til transporttid skærpet. Ledige skal herefter sige ja til job, selv om det medfører en samlet daglig transporttid på op til fire timer. For mellem- og højtuddannede blev der stillet krav om yderligere øget mobilitet ud over de 4 timer.

Regeringens næste større ændringer blev aftalt i 2004 i forbindelse med strukturreformen, som blev vedtaget i løbet af 2005. Denne omfattende reform af den kommunale struktur indeholdt også en markant ændring af beskæftigelsespolitikens administration. Arbejdsdelingen mellem kommuner og arbejdsformidlingen, hvor kommunerne tager sig af de ikke-forsikrede ledige, og arbejdsformidlingen tager sig af de forsikrede, var allerede efter vedtagelsen af 'Flere i arbejde' i 2002 under forandring, og med strukturreformen tages endnu et skridt i retning af en sammenlægning af de to systemers arbejdsopgaver i beskæftigelsespolitikken. Fra 1. januar 2007 blev der oprettet lokale jobcentre, som står for beskæftigelsesindsatsen for alle borgere og virksomheder under mottoet 'En indgang for alle'.

I 2005 lancerede regeringen en forstærket indsats hovedsageligt rettet mod integration af indvandrere på arbejdsmarkedet. Ud over nogle ekstra bevillinger til kommunerne og en mængde specifikke initiativer til øget integration indeholdt aftalen med Dansk Folkeparti også en sænkning af kontanthjælpen til ægtepar, hvor begge modtager kontanthjælp, og hvor den ene ikke har haft ordinær beskæftigelse i 300 timer over en periode på to år. I sådanne tilfælde betragtes den pågældende for ikke reelt stående til rådighed for arbejdsmarkedet, hvorfor kontanthjælpen bortfalder.

Den længe ventede og debatterede 'Velfærdsreform' blev omsider vedtaget i 2006. Allerede ved sin tiltrædelse i 2001 havde den borgerlige regering dekretet, at specielt en pensionsreform var nødvendig, idet den faldende arbejdsløshed og ikke mindst den demografiske udvikling med relativt flere ældre nødvendiggjorde en justering af efterlønsordningen for at sikre den nødvendige arbejdskraft i fremtiden og for at kunne finansiere velfærdsstaten. Belært af Nyrup-regeringens reform af efterlønsordningen i 1999 – som formodentlig var stærkt medvirkende til socialdemokraternes valgnederlag i 2001 – lagde statsministeren op til en forsigtig og langvarig strategi for at forberede befolkningen på de ændringer, der skulle til for at sikre den fortsatte velfærd.

I 2003 nedsattes således en Velfærdskommission, som frem til december 2005 udsendte fem rapporter om velfærdsstatens problemer. I dens afsluttende rapport fremlagde den 43 anbefalinger. Bl.a. om at få unge til at komme tidligere ud på arbejdsmarkedet, få ældre til at udsætte deres afgang, øgede incitament for arbejdsløse til at tage arbejde, incitament for immigranter for at komme i beskæftigelse samt sænkning af skatten for de mest velhavende og brugerbetaling i sundhedsvæsenet. De to sidstnævnte forslag blev straks undsaet af statsministeren, og i april 2006 præsenterede regeringen sit bud på en velfærdsreform, som byggede dels på Velfærdskommissionens rapport, men også på resultaterne fra en trepartskommission om uddannelse og en rapport fra det såkaldte Globaliseringsråd.

Det mest kontroversielle punkt var en ændring af efterlønnen. I regeringens forslag blev den gradvist udsat fra de daværende 60 år til 63 år i 2021, og pensionsalderen blev foreslået ændret fra 65 til 67 år i 2025. Efter omfattende forhandlinger blev Velfærdsreformen vedtaget i juni 2006 af regeringen, Dansk Folkeparti, Det Radikale

Venstre og Socialdemokraterne. Efterlønsalderen blev gradvist udskudt til 62 år i 2022 og pensionsalderen fra 65 til 67 år i 2027, og optjeningstiden blev sat op fra 25 til 30 år. Endvidere blev det aftalt, at hvis den gennemsnitlige levealder øges, skal efterlønsalderen og pensionsalderen øges tilsvarende.

Udover dette indeholdt velfærdsreformen en række andre tiltag såsom introduktion af såkaldte seniorjob til arbejdsløse over 55 år (reglen om at disse ikke kunne miste dagpengeretten før, efterlønsalderen blev afskaffet), strengere rådighedskrav for arbejdsløse, fremrykning af aktivering fra 12 til 9 måneders arbejdsløshed, øget vægt på uddannelse af arbejdsstyrken og forstærkede bestræbelser på at integrere immigranter på arbejdsmarkedet.

I 2008 blev reglerne for supplerende dagpenge strammet således, at supplerende dagpenge kun kan udbetales i 30 uger. Tidligere kunne arbejdsløse få supplerende dagpenge i 52 uger.

## **Arbejdsmarkedspolitikken og liberalismen**

Allerede i 1979 kom de første stramminger i arbejdsløshedspolitikken, og i løbet af 1980'erne blev hele grundlaget for arbejdsmarkedspolitikken lagt afgørende om. De nationale og relativt autonome makroøkonomiske strategier blev definitivt opgivet og i stedet tilpasset til de bindinger, som det økonomiske og politiske samarbejde i EU definerede. Denne monetaristiske strategi dannede baggrund for den øgede satsning på aktiveringspolitikken, som fandt sted i løbet af 1990'erne – mest markant indvarslet med den arbejdsmarkedsreform, der trådte i kraft i 1994.

Med undtagelse af perioden 2002-2004 har det vist sig, at denne strategi har været vellykket: Arbejdsløsheden blev reduceret fra over 12% i 1994 til under 2% i 2008. En af hovedårsagerne har været en faldende rente med deraf øget privatforbrug og efterspørgsel, men også en forbedret konkurrenceevne som følge af meget moderate lønstigninger, som dog har sikret en svagt stigende realløn i hele perioden. Arbejdsmarkedspolitikken har også bidraget til denne udvikling. Måske ikke så meget ved at sikre, at flere kom i beskæftigelse som følge af opkvalificering og erhvervstræning, men i hvert fald som et godt middel til at disciplinere arbejdsstyrken til at stille moderate krav til arbejdsbetingelserne.

Men i 2008 er der tegn på, at festen er ved at være slut. Eksperterne forudsiger stigende arbejdsløshed, og 'de historisk høje lønstigninger' ved overenskomstindgåelserne i 2007 og 2008 ser ud til ikke at kunne kompensere for de stigende priser på olie og forbrugsvarer. Når regeringen så alligevel i august 2008 introducerede – gennem anbefalinger fra Arbejdsmarkedskommissionen – et nyt forsøg på at reducere dagpengeperioden og udsætte efterlønsalderen er det måske udtryk for bestræbelser på at få arbejdsløsheden til at virke endnu mere effektivt disciplinerende.

Argumentationen har ændret sig gennem tiden, men problemerne er åbenbart de samme: Udbuddet af arbejdskraft er utilstrækkeligt til at dække købernes behov for billig arbejdskraft. Billig arbejdskraft kan fås, hvis konkurrencen på arbejdsmarkedet er stor, og det er den, hvis arbejdsløsheden er høj, og niveauet for og adgangen til arbejdsløshedsdagpenge er begrænset. En pulje af ledig arbejdskraft med højest mulig

potentiell produktivitet har stor betydning for konkurrenceevnen – både for den enkelte virksomhed og for samfundsøkonomien. Derfor går kvalificeringsstrategien, som stadig er en eksplicit del af arbejdsmarkedspolitikken, hånd i hånd med bestræbelser på at øge arbejdsudbuddet og konkurrencen på arbejdsmarkedet og af en tiltagende disciplinering af de arbejdsløse.

Vilkårene for arbejdsløse, specielt unge, ældre, deltidsbeskæftigede og langtidsarbejdsløse, er blevet væsentligt forringede. Logikken synes klar: Jo større risiko for arbejdsløshed og jo længere tid arbejdsløs, desto strengere rådighedskrav og mere intensiv aktivering, som kombineret med forkortelsen af ydelsesperioden konstituerer et system, der reelt ikke tilbyder de langtidsledige andet end rituelle handlinger i aktiveringsens hellige navn.

Allerede fra begyndelsen af 1980'erne blev intentionen om at gøre 'passive midler aktive' introduceret, men bestræbelserne blev for alvor intensiveret efter arbejdsmarkedsreformen i 1994. Herefter var udgifterne til aktivering stigende frem til årtusindskiftet, men har siden været faldende – selv i løbende priser – og var i 2006 på niveau med 1994. Set i forhold til de 'passive' udgifter (kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge) har den 'aktive' del været relativt stigende, hvilket skyldes et fald i arbejdsløsheden og deraf faldende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge. Ses perioden 1994-2006 under ét, er de 'aktive' udgifter ikke steget absolut, men kun relativt til de 'passive' udgifter.

Arbejdsløshedsforsikringen har i Danmark vist sig resistent over for de helt fundamentale ændringer og til trods for en faldende kompensationsgrad i forhold til lønnen, er den stadigvæk en fordel – frem for kontanthjælp – for den del af arbejdsstyrken, der ikke har alvorlige beskæftigelsesproblemer. Men som for 25 år siden legitimeres arbejdsløshedsforsikringen ved øgede rådighedskrav til de arbejdsløse, der er bærere af en relativ mindre attraktiv arbejdskraft, og gennem strengere medlems- og arbejdskrav er arbejdsløshedsforsikringen blevet en mere selektiv foranstaltning, der først og fremmest kommer kernegrupperne til gode. Disse har dog i stigende grad også fået ringere vilkår som arbejdsløse. De mange stramninger og begrænsninger i adgangen til dagpenge har sammen med forringelsen af efterlønsordningen og en hele tiden faldende dækningsgrad af dagpengene i forhold til lønnen gjort arbejdsløshedsforsikringen stadigt mindre attraktiv: I løbet af de seneste 20 år er dagpengenes dækningsgrad faldet med omkring 20 procent points (LO 2006).

Denne blinde fokusering på, at forsørgelsen af de arbejdsløse skal være tilstrækkelig lav for at få dem til at tage et arbejde, medfører ikke blot en social belastning for dem, der ikke kan finde et arbejde, men står også umiddelbart i et modsætningsforhold til den såkaldte 'flexicurity-model', som siden 2005 er blevet berømmet af politikere og forskere (Beskæftigelsesministeriet, 2005).

Argumentet i flexicurity-modellen er i den korte version, at arbejdsmarkedet bliver fleksibelt, hvis arbejdsløshedsunderstøttelsen er relativ høj. En relativt høj kompensationsgrad i tilfælde af arbejdsløshed vil medføre, at lønmodtagernes modstand mod afskedigelser bliver mindre. Dermed kan arbejdsgiverne lettere afskedige de ansatte, der i en nedgangsperiode bliver overflødige, hvorved arbejdsgiverne sparer en del udgifter, varerne bliver billigere og virksomhederne mere konkurrencedygtige. Arbejds-



markedet bliver fleksibelt, og med de høje kompensationsgrader får lønmodtagerne samtidigt en relativ høj grad af social tryghed (= security).

Siden 2004, hvor arbejdsløsheden igen begyndte at falde, har regeringen, LO og DA forklaret en stor del af den økonomiske og beskæftigelsesmæssige succes med denne model. Kritikere har påpeget andre mulige sammenhænge mellem økonomisk vækst og fleksibilitet, idet fleksibiliteten de seneste 25 år har holdt sig nogenlunde konstant – både i opgangs- og nedgangsperioder (Lind 2004). Dertil kommer, at med arbejdsløshedsdagpengenes faldende kompensationsgrad og den tiltagende vægt på at 'motivere' arbejdsløse ved at intensivere aktiveringspolitikken, kunne man lige så godt argumentere for, at det snarere er en 'flexinsecurity', der er virksom i Danmark i disse år: De arbejdsløse 'motiveres' til at gå i arbejde gennem lave dagpengesatser og et restriktivt aktiveringssystem.

Så længe arbejdsløsheden er faldende, er det kun en mindre del af befolkningen, der direkte mærker konsekvenserne af forringelserne for de arbejdsløse. 'Flexinsecurity' har trods alt begrænsede skadevirkninger, når det er relativt nemt at finde et nyt arbejde, hvis man bliver afskediget. Det bliver anderledes i de kommende år – især hvis regeringen lykkes med at få reduceret dagpengeperioden eller, hvad efterårets treparts- og politiske forhandlinger nu måtte ende op med af forringelser af arbejdsløshedsforsikringen.

#### Litteratur

- Albæk, K. et al. (1992): *Kampen mod ledigheden*, Viborg.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (1999): *Surveyundersøgelse af effekten af aktiveringsindsatsen i aktivperioden*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København, Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet et al. (1989): *Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København.
- Beskæftigelsesministeriet (2005): *Flexicurity. Udfordringer for den danske model*, Beskæftigelsesministeriet, København.
- Christensen, E. (1994): *Borgerløn – på vej imod et paradigmeskift i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken*, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, AUC, Aalborg.
- Kirstein, P. (1974): *Arbejdsmarkedspolitik*, København.
- Lind, J. (1985): *Arbejdsløshed og velfærdsstat*, Aalborg.
- Lind, J. (2004): *Labour Market Policy in Denmark: A European success Story?* pp.299-322 in Jens Lind, Herman Knudsen, Henning Jørgensen (eds.): *Labour and Employment Regulation in Europe*, P.I.E. Lang, Brussels 2004.
- LO 2006: *Dagpengesystemet. En analyse af dagpengesystemets dækning*, LO, København.
- Loftager, J. (1994): *Borgerløn og marginalisering*, i Salt nr. 2.
- Møller, I. H., Lind, J., Hansen, H. (2008): *Aktivering – Disciplinering til arbejde*, CASA, LEO, København.

# Udsatte børn 2008 – hvordan er situationen?

*Af Per Schultz Jørgensen, professor*

Hvordan er situationen for udsatte børn i Danmark i året 2008? Gennem de sidste mange år er der tilbagevendende sat fokus på gruppen af udsatte børn, der er gennemført store forskningsmæssige undersøgelser af social arv og risiko på børneområdet, der er foretaget belysninger af fattigdom, gennemført revisioner af hele anbringelsesområdet, og der er iværksat sociale planer til forbedring af indsatsen for børn i krise. Men der er også med Kommunalreformen fra 2007 gennemført omfattende ændringer i de eksisterende rammer for gennemførelse af socialpolitikken på børneområdet. Og med de økonomiske aftaler i 2006-07 mellem regeringen og Kommunernes Landsforening er der sat økonomiske rammer for denne socialpolitik gennemførelse. Derfor er det naturligt at stille spørgsmålet: Hvordan står det til med gruppen af udsatte børn i Danmark? Og hvordan med den sociale indsats for disse børn, er den forbedret eller det modsatte?

## Reformer på børneområdet

Inden for de sidste par år er det især to reformer, der har haft direkte konsekvenser for indsatsen i forhold til udsatte børn. Den ene er den såkaldte anbringelsesreform, der trådte i kraft den 1. januar 2006, den anden er Kommunalreformen med ikrafttræden den 1. januar 2007.

Anbringelsesreformen fra 2006 var resultatet af et bredt politisk forlig i Folketinget og havde baggrund i adskillige års erfaringer med mangler og utilstrækkeligheder på anbringelsesområdet. I 2005 var godt 14.000 børn og unge anbragt uden for hjemmet, og knap 16.000 børn og unge havde fået en forebyggende foranstaltning som fx personlig rådgiver, fast kontaktperson, aflastningsophold eller praktikophold. Langt hovedparten af anbringelserne var frivillige (9 ud af 10), og de fleste var mellem 15 og 18 år. Kun omkring 10 var under 7 år ved anbringelsen.

Reformen skulle give hele anbringelsesområdet et tiltrængt løft. Blandt de vigtige punkter i reformen var fx en hurtig reaktion fra kommunen på en indberetning om et barn, en bedre undersøgelse af barnet, en tættere opfølgning på grundlag af en handleplan, et bedre løbende tilsyn og en bedre klageadgang. Hertil kommer så kra-

vet om, at kommunen skulle formulere en sammenhængende børnepolitik, der naturligvis også skulle omfatte den forebyggende indsats over for de udsatte grupper.

Hvordan er det så gået? SFI er i gang med en samlet evaluering af reformens implementering efter det første 1½ års tid. Den første rapportering herfra (Ottosen & Christensen, 2008) viser ikke direkte noget om effekten af reformen, men handler om anbragte børns helbred og skoleforhold. De anbragte børn har, langt hyppigere end ikke anbragte børn, et handicap, en langvarig sygdom, psykiatriske lidelser, og de klarer sig dårligere i skolen.

Med hensyn til reformens mulige kvalitetsløft mere end antyder rapporter i pressen, at mange kommuner har været meget langsomme til at føre reformen ud i livet. Dette er også indtrykket fra en spørgeskemaundersøgelse til landets kommuner gennemført af Ankestyrelsen i august-oktober 2007. Her viser det sig, at kun omkring hver fjerde indberetning fører til en grundig, såkaldt paragraf 50-undersøgelse, inden for den første måned, og kommunen er kun i kontakt med lidt under halvdelen af de børn, der er genstand for en indberetning inden for denne tidsperiode. Kravet i loven er, at der skal handles inden for en 4 måneders periode. Velfærdsminister Karen Jespersen (2008) giver da også udtryk for, at mange kommuners indsats over for de allersvageste børn og unge er tilfældig og helt utilstrækkelig: *“Det er hovedforklaringen på, at udsatte børn stadig mistrives og fjernes for sent trods klare politiske mål om det modsatte”*. Derfor varslers hun et opgør med både det kommunale selvstyre og forældrenes rettigheder.

En del af forklaringen på den utilstrækkelige implementering af reformen på anbringelsesområdet kan være den parallelt løbende Kommunalreform. Fra 270 kommuner til 98 storkommuner med virkning fra 1. januar 2007, og hvor samtidig amterne blev nedlagt og erstattet af 5 regioner. Kommunerne overtog i den forbindelse det ansvar, som amterne tidligere havde haft på anbringelsesområdet, fx mht. økonomiske udgifter (bortset fra de allerdyreste sager) og mht. at drive lokale døgninstitutioner.

Kommunerne får således en hovedrolle i udførelsen af anbringelsespolitikken. Det betyder en alvorlig risiko for, at hele spørgsmålet om indsatsen for de udsatte børn og unge bliver en del af kommunale magtkampe og politik på den tidsmæssigt korte bane, hvor fx forebyggelse viger for hurtige løsninger, eller svære og dyre beslutninger udskydes til fordel for billigere løsninger. Om det går sådan kan ikke endeligt vurderes på nuværende tidspunkt, men de økonomiske aftaler mellem regeringen og KL peger klart på en effekt i den retning. I 2005 kostede de udsatte børn 11,4 milliarder kroner, budgettet for 2006-2007 har en rammeaftale på 10,7 milliarder, altså en nedskæring med 700 millioner, som svarer til 6,1%.

Det betyder klart et pres i retning af billigere løsninger og færre anbringelser – og dermed en udhuling af anbringelsesreformen. Aftalen mellem regeringen og KL sætter i hvert fald reformen i det særlige lys, at økonomien kommer til at spille en hovedrolle i det sociale arbejde med de udsatte børn og unge. Det siges direkte i aftalen på den måde, at *“Fremadrettet er der enighed om, at en mere målrettet styring kan medvirke til at sikre omkostningseffektive løsninger”*. Der anvendes også udtryk i aftalen, som at kommunerne er *“resultatorienterede”* og at *“Dyre løsninger er ikke nødvendigvis lig med høj kvalitet i opgaveløsningen”*.

Altså tydelige signaler om, at økonomien skal virke styrende på løsningerne for de udsatte børn og unge. Det er da også sådan, det opleves af de socialrådgivere, der står for sagsbehandlingen. En undersøgelse gennemført i august 2008 af Dansk Socialrådgiverforening viser, at knap halvdelen af de udspurgte (241 socialrådgivere ansat på børneområdet i 43 kommuner) svarer, at økonomien forringer deres mulighed for at varetage barnets tarv til fordel for hensyn til økonomien. På den anden side siger en tredjedel også, at det økonomiske pres *“bidrager til at kvalificere den socialfaglige indsats”*, bl.a. på den måde, at indstillingen i en sag skal være bedre *“... gennemargumenteret, hvis den bevilling skal igennem”* (Paulsen, 2008).

Sammenfattende er det næppe forkert at gå ud fra, at de to markante reformer på området for udsatte børn og unge ikke indtil nu har virket i den tilsigtede retning. Derfor må situationen siges at være i bedste fald uafklaret, i værste fald være begyndelsen på en udvikling, der peger i negativ retning for den sociale indsats på dette område.

### **Hvor mange risikobørn er der?**

Børn der vokser op med fattigdom, udsættes for omsorgssvigt eller lever med forældremisbrug – det er tre grupper af børn, der alle vokser op med risiko for selv at få sociale eller personlige problemer. Men gør de det? Begrebet *“social arv”* antyder, at der oftest er tale om en sådan videregivelse fra forældre til børn, omtalt som *“negativ social arv”*. Det ved vi er fejlagtigt, og forskningen kan bekræfte, at langt de fleste børn, der vokser op med belastninger i familien, ikke selv får problemer. Tværtimod klarer de fleste sig godt. Det almindelige er at bryde den sociale arv.

Et samlet overblik over risikogruppen i Danmark skal inddrage og bygge på mange forskellige forskningsresultater. En sådan vurdering blev gennemført i 1993 (Jørgensen et al. 1993). Resultatet er, at omkring 15% af gruppen af børn og unge i 0-18 års alderen blev anset for at tilhøre en risikogruppe. Omkring 10 år senere viste et forsøg på en ny vurdering af omfanget af risikobørn i Danmark (Jørgensen, 2002), at antallet er nogenlunde det samme. På trods af indsatsen var det altså tilsyneladende ikke gennem disse år lykkedes mærkbart at reducere de belastende faktorer i børns liv – eller udvikle stærkere beskyttende faktorer.

Inden for de senere år er der i Danmark gennemført flere undersøgelser på nationalt plan af omfanget af risikobørn. Spørgsmålet om forhøjet risiko belyses af Christoffersen (1999) i en omfattende registerundersøgelse af børn født i 1966 og 1973, i alt 150.000 børn. Undersøgelsen belyser baggrunden for langvarige konsekvenser som død inden 27 års alderen, selvdestruktiv adfærd (narkomani eller selvmord), indlæggelse med psykisk lidelse og kriminalitet. Resultatet viser, at belastninger hos en af forældrene, fx tidlig pensionering, misbrug, vold eller fængsling fører til en forhøjet risiko for en af disse langvarige konsekvenser, fx at risikoen er 2-3 gange højere, hvis moderen eller faderen er tidlig pensioneret.

På baggrund af data fra børneforløbsundersøgelsen, som gennemføres af SFI, blev forekomsten af socialt udsatte børn belyst, da børnene var 7 år (Christensen, 2004). Undersøgelsen omfatter 6.000 børn og deres familier, men – hvad der er vigtigt i denne sammenhæng – næppe de mest udsatte grupper. Resultatet viser, at 9% af de etnisk danske børn har problemer og 14% af børnene med anden etnisk baggrund. De pro-

blemer, der er tale om, er børns konflikter med jævnaldrende, børn i familier med samlivsbrud, hvor moderen er blevet mishandlet, børn i familier, hvor moderen er deprimeret og børn, der har en dårlig beherskelse af dansk og ikke er glade for at gå i skole. Der er flere drenge end piger, der har problemer: 58% af børnene med mange problemer er drenge. Børnene med problemer kommer i særlig grad fra ressourcetsvage familier med dårlig økonomi, lav uddannelse, svag tilknytning til arbejdsmarkedet, svagt netværk og personlige problemer.

Denne børnegruppe er igen inddraget i en undersøgelse som 11-årige, og igen er der foretaget en vurdering af risiko blandt børnene (Mattson, Hestbæk & Andersen, 2008). Undersøgelsen anvender et internationalt funderet screeningsredskab til at identificere børn med vanskeligheder. Ud fra 25 spørgsmål til barnets mor om barnets styrker og svagheder, beregnes et samlet mål for barnets funktion. Samlet set betegnes 90% af børnene, som placeret inden for normalområdet, knap 5% på grænsen til normal og 5% som ikke normal. De temaer, der belyses, er emotionelle problemer, adfærdsproblemer, hyperaktivitet, relationer til jævnaldrende og prosocial adfærd. Der er tydeligt kønsforskelle: flere drenge end piger har problemer, og der er tydelig sammenhæng med ressourcer i børnenes familiebaggrund. Her er det især moderens uddannelsesbaggrund, der har betydning.

Det viser sig også, at børnene stort set er placeret på samme måde i 2007 som de var det i 2003 mht. forekomst af problemer. Dvs. at langt hovedparten af vanskelighederne har stået på over en længere periode. Der, hvor børnene især er påvirket af deres problemer, er i skolen og mindre i forhold til fritidsaktiviteterne – begge steder afhængig af familieressourcerne. Men 14% af familierne har haft kontakt med kommunen (social- eller børne-ungeforvaltningen). Det er igen afhængigt af forældrenes ressourcer, og der er flere drenge, der giver anledning til den kommunale kontakt.

Skal vi sammenfatte vores viden med hensyn til andel af børnene, der vokser op med belastninger og dermed med risiko for at møde problemer i opvæksten, kan vi udtrykke det på følgende vis:

- andelen af børn med udviklingsmæssige og sociale problemer ligger på omkring 10% af en fødselsårgang
- der er en overvægt af drenge, der har problemer
- der er en overvægt af børn med anden etnisk baggrund
- børn fra ressourcetsvage familier har en forhøjet risiko for at få problemer
- ressourcefattigdom er knyttet til manglende arbejdsmarkedstilknytning, dårlig økonomi, vold, misbrug og psykiatriske lidelser.

Risikobørn og deres familier har, af åbenlyse grunde, større behov for støtte fra det offentlige end andre familier, men får de det? – og fungerer vores system godt nok i forhold til disse børn og familier? De ressourcestærke familier er oftest bedre i stand til at opsøge og få professionel hjælp end de familier, der trænger mest. Det stiller det offentlige system over for store udfordringer, som er søgt imødekommet gennem de senere års reformer.

Man kan inddele børnene i følgende risikogrupper ud fra en social synsvinkel:

- *Omsorgssvigtede småbørn* drejer sig om de grupper af børn, hvor der er tale om grov og vedvarende omsorgssvigt fra forældrene side.



- *Fattige børn*, der omfatter børn der vokser op i familier med en disponibel indkomst under EU's grænser, nemlig enten 60% eller 50% af medianindkomsten.
- *Børn med funktionsnedsættelser* omfatter de tidligere kendte handicap og børn med specifikke indlæringsvanskeligheder (DAMP, ADHD, OCD, Tourette, Asperger mv.).
- *Børn anbragt uden for hjemmet* omfatter i dag en nogenlunde konstant gruppe betraget over de sidste 10 år – og endda betraget over de sidste 100 år.
- *Børn af misbrugere* er en meget blandet gruppe, omfattende både alkohol- og stofmisbrug.
- *Fejltilpasning i skolen*, herunder offer for mobning, er en risikofaktor, der ofte er et ledsagefænomen til andre af de belastninger, som børn er udsat for, men som også har en selvstændig indflydelse.
- *Børn med anden etnisk baggrund* omfatter en kulturelt og socialt meget blandet gruppe, der er mangedoblet gennem de sidste tre årtier.
- *Børn af psykisk syge forældre* er en gruppe, som ikke mindst Psykiatrifonden har sat fokus på gennem de senere år.
- *Børn udsat for seksuelle overgreb* omfatter både overgreb som incest i familien og pædofili i daginstitutioner eller fritids- sportsaktiviteter.

I det følgende skal tre af disse grupper analyseres nøjere, nemlig fattigdom, omsorgssvigt og misbrug.

## Børn og fattigdom

Fattigdom har altid drejet sig om ikke at have de nødvendige materielle ressourcer for at kunne klare sig. Der er i tidens løb skelnet mellem absolut fattigdom og relativ fattigdom. Den relative fattigdom holder fast i en sammenligning med det niveau, der eksisterer i det pågældende samfund. I de senere år er der yderligere sket en forskydning fra en vægt på materielle ressourcer til et bredere syn på fattigdom, der også omfatter spørgsmålet om social integration versus eksklusion.

Spørgsmålet om, hvor mange børn, der er berørt af fattigdom, er belyst i en undersøgelse, gennemført af Socialforskningsinstituttet for Red Barnet (2003). Denne undersøgelse bygger på tre indikatorer, nemlig hvad der omtales som kontanthjælpsfattigdom, implicit fattigdom og relativ fattigdom. Fattigdom drejer sig i Danmark ikke om, at børn sulter eller ikke får skolegang, men om at familiens indtægter er så lave, at børnene har svært ved at deltage i det sociale liv på lige fod med andre børn og oftest er henvist til oplevelser inden for egen boligblok.

Denne undersøgelse når frem til, at godt 17% af danske børn, knap 200.000, i en periode i 2001 var berørt af fattigdom. I alt 39.000 børn opgøres til at leve i relativ fattigdom. De grupper af børn, der har størst risiko for at blive berørt af fattigdom, er:

- indvandrerbørn og efterkommere af flygtninge og indvandrere, hvor risikoen er godt 5 gange højere end for etniske danske børn
- de yngste børn (0-3 år) og her er risikoen størst for de helt små børn (de 0 årige)
- børn, der bor i henholdsvis de største og de mindste kommuner.

Undersøgelsen har også fat i spørgsmålet om ulighed og små børn. Det vil bl.a. sige børn og børnefamilier, der befinder sig omkring niveauet for kontanthjælp, men ikke kan siges at være egentlig fattige. Derfor rejses ofte kravet om en officiel fattigdomsgrænse – noget der afvises fra politisk side.

Nye tendenser i fattigdommen i Danmark er forbundet med forringelse af den sociale indsats for de udsatte grupper (Hansen, 2008). Det drejer sig om forringelserne af kontanthjælpsydelse og indførelsen af starthjælpsniveauet. Sammen med andre træk medfører det en stigning i fattige familier med anden etnisk baggrund og flere unge med svære problemer. Denne udvikling har medført, at der over perioden 2001-2004 er sket en stigning i antallet af fattige med knap 45.000 og for børn en stigning på ca. 12.000 (beregnet af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, se Hansen, 2008).

Analyses fattigdom fra synsvinkelen "social eksklusion" (Larsen, 2004) kan de vigtige indikatorer være

- relativ økonomisk fattigdom
- få eller ingen sociale relationer
- begrænset eller ingen deltagelse i faglige og politiske aktiviteter
- dårligt helbred.

Kriteriet er, at der er tale om social eksklusion, når mindst 3 af de 4 indikatorer er til stede. Men hvor mange er så ekskluderede i denne forstand? Det viser sig at være 2,3% i år 2000, hvilket vil sige en halvering i forhold til 1976. Den gruppe, der er ekskluderet, er hovedsagelig enlige mødre, arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere og etniske minoriteter, her finder vi store grupper, der er ramt af både fattigdom og social udstødelse. Der er således tale om en reduktion af denne gruppe udstødte, men til gengæld er afstanden mellem de ekskluderede og resten af samfundet blevet større siden 1986.

Den generelle konklusion vedr. fattigdom er, at gruppen af socialt ekskluderede ser ud til at være reduceret siden 1976, men at reel fattigdom stadig forekommer i et omfang blandt danske børn på 3-4%, som især findes blandt enlige forsørgere og etniske minoriteter.

## Omsorgssvigt

Begrebet omsorgssvigt dækker en forsømmelse eller manglende opfyldelse af det ansvar, man som forældre er tillagt og har påtaget sig. Hvis der er tale om grovere overtrædelser og mere direkte overgreb, betegnes det som vold, måske endda af særlig grov karakter. Det betyder på den anden side ikke, at omsorgssvigt ikke også kan have et aktivt element, så der kan være tale om en handling, der ligger tæt op ad et egentlig overgreb eller egentlig vold. Samtidig er det vigtigt at medinddrage de psykologiske aspekter af forældre-barn forholdet, herunder ikke mindst spørgsmålet om tilknytning. Omsorg drejer sig her om pleje og nærvær i forhold til et barn. Dermed kommer omsorgssvigt til at fokusere på et svigt i plejeopgaver og nærvær – eller mere præcist: svigt med hensyn til (1) tilsyn, (2) stimulation og (3) tilknytning.

Spørgsmålet om, hvor mange børn der udsættes for omsorgssvigt, er i sagens natur kompliceret, fordi der oftest bygges på forskellige definitioner af omsorgssvigt. Tager

vi aldersgruppen 0-1 årige vurderer sundhedsplejersker, at omsorgssvigt forekommer hos op mod 4% (Christensen, 1992). Det er samme vurdering, der anlægges af fagfolk i dag, nemlig at 4-5% af en børneårgang er udsat for massivt, vedvarende omsorgssvigt i spædbarnalderen, og cirka 15% er udsat for lettere omsorgssvigt.

Hvis der fx inddrages spørgsmålet om børn, der vokser op med misbruger-forældre (se næste afsnit), er vurderingen, at der er en større risiko for, at disse forældre kan svigte i deres omsorg for børnene. Typisk er der tale om, at børnene ikke får tilstrækkelig omsorg (fx mad og tøj), at de er mere alene end andre børn (mor eller far er ude for at drikke), at de får – eller oplever – et medansvar for, at drikkeriet holdes hemmeligt, og at de i højere grad end andre børn er alene med deres viden og tanker om livet (Christensen, 1994; Lindgaard, 2002). Et forsigtigt skøn siger, at det drejer sig om en gruppe på omkring 50.000 børn, det vil sige omkring 4-5% af de 0-17 årige.

En anden gruppe børn med øget risiko for omsorgssvigt er børn, der vokser op med forældre, der har psykiatriske lidelser. Her vurderes, at 1-2% af børn og unge mellem 0-17 år er berørt af forældre, der har en psykisk lidelse. Begrebet "psykisk lidelse" dækker over meget forskellige tilstande med meget forskellig symptomatologi og sværhedsgrad. Men børn er altid påvirket af forældrenes manglende psykiske stabilitet, og ofte får disse børn begrænset eller slet ingen hjælp overhovedet. Børn med psykisk syge forældre har en stærkt forhøjet risiko for at blive udsat for omsorgssvigt, misbrug og vold og som voksne udvikle samme lidelse som deres forældre (Blinkenberg, 2002). For en del af disse børns vedkommende vil der være betydelig risiko for, at deres situation udvikler sig til forskellige former for fejltilpasning og personlighedsforstyrrelse som voksne (Rygård, 2002). Killén (2005) gør således med rette opmærksom på, at børn, der udsættes for omsorgssvigt, er en meget uensartet gruppe. Det gælder både med hensyn til årsagsforhold og de symptomer, børnene udviser.

Betragtes omsorgssvigt ud fra forældrevinkelen kan man vurdere spørgsmålet om forældreressourcer. Det er sket i den danske børneforløbsundersøgelse (Christensen, 2004). Her viser det sig, at 80% af børn, der er 7 år gamle, har ressourcestærke forældre. Dvs. at børnene har forældre, der kun har begrænsede problemer med hensyn til økonomi, tilknytning til arbejdsmarkedet, uddannelse, socialt netværk og personlige ressourcer til at give børnene omsorg. Som alle andre børn kan disse børn godt have personlige problemer, fx i samspil med jævnaldrende, i forbindelse med starten i skolen, adfærdsproblemer eller mere personlige vanskeligheder. Men i og med de har ressourcestærke forældre, kan forældrene sørge for, at børnene får den nødvendige hjælp til at tackle deres problemer. Børn med problemer i forbindelse med skolestart vil således oftere end andre børn med problemer få psykologhjælp, hvis deres forældre er ressourcestærke (Christensen, 2006). Undersøgelsen viser også, at 13% af børnene har delvist ressource svage forældre, dvs. forældrene har problemer på to af de nævnte områder, mens 7% af børnene har forældre med problemer på tre til fem af områderne.

Det er svært eller rent ud sagt umuligt at give et præcist billede af omfanget af omsorgssvigt i Danmark i dag. Men der synes at være dækning for den vurdering, at gruppen af børn med forældre med svage ressourcer ligger på omkring 10%, mens omsorgssvigt ser ud til at forekomme hos omkring 4-5% af børnene.

## Børn i misbrugsfamilier

Alkoholforbruget har været støt stigende gennem de senere år, i takt med faldende priser og lempeligere regler for salg. I 2002 drak hver dansker over 14 år i gennemsnit 11,6 liter ren alkohol – det er mere end dobbelt så meget som i de øvrige nordiske lande. Hvor mange misbrugere der er, kan ikke gøres op præcist, bl.a. fordi grænsen mellem storforbrug og misbrug er flydende. En vurdering fra fagfolk på området når frem til, at der er omkring 300.000 storbrugere, mens omkring 200.000 er misbrugere og dermed også afhængige af alkohol<sup>1</sup>. I praksis betyder det, at de drikker dagligt over det niveau, der officielt sættes som en øvre grænse. Denne grænse ligger ved 14 genstande om ugen for kvinder og ved 21 genstande om ugen for mænd. Misbrugere er ofte oppe på dette omfang af genstande om dagen. Storforbruget og misbruget har gennem de senere år været stigende, og tendensen har været at flere yngre personer og flere kvinder er blevet omfattet af alkoholforbrug eller -misbrug.

Men børn – hvor mange børn er i berøring med forældre, der er misbrugere? Sundhedsstyrelsen har ikke et præcist svar, men 60.000 børn har mindst én forælder, der har været indlagt på sygehus på grund af alkoholskader. Hvis vi anser denne gruppe for den mest udsatte, må vi uden tvivl regne med, at mindst det dobbelte antal børn lever i en familie, hvor en eller begge forældre er storbrugere eller egentlig misbrugere af alkohol. Det er denne gruppe, der især skal fokuseres på i det følgende – og den vil blive omtalt som misbrugerfamilien.

Et vigtigt område er medfødte alkoholskader, som gennem de senere år har fået stadig større opmærksomhed. Diagnosen Føtal Alkohol Syndrom stilles i dag i Danmark for adskillige hundrede børn hvert år, konsekvensen for disse børn er permanente hjerneskader. Socialpolitisk har diskussionen drejet sig om, hvilken form for indgreb der er mest hensigtsmæssigt. Det drejer sig ofte om kvinder, der er uden for almindelig informativ og netværksstøttet forebyggelse. Er vejen frem så tvangsindlæggelse (som i Norge) eller en forstærket indsats via sundhedsplejen? Frontpersoner i Danmark på det socialmedicinske område er lægen May Olofsson (2005) og på det social- og psykologisk behandlingsmæssige område psykologen Inger Thormann (2006), den sidstnævnte med et 25 årigt udgangspunkt i arbejdet med disse børn på Skodsborg Observationshjem.

Børns reaktioner på forældremisbrug kan ikke gøres entydigt op og meget afhænger af, hvor stort og omfattende misbruget er, hvor længe det har stået på, om der har været hjælp udefra undervejs, barnets alder, om der er søskende, om forældrene begge er misbrugere, om forældrene ender med at blive skilt, og hvordan så kontakten med samværsforælderen fungerer. Der er så mange afgørende variable inde i hvert enkelt tilfælde, at det kan forekomme farligere at sammenfatte og uddrage generelle træk. Men det kan gøres med forsigtighed.

Internationalt er der forsøgt studeret, hvilke symptomer børn af alkoholikere udvikler. Her påvises klart, at disse børn som gruppe har langt flere helbredsproblemer, adfærdsproblemer og skoleproblemer, sammenlignet med børn, hvis forældre ikke er alkoholikere. Disse børn er langt oftere end andre børn udsat for oplevelser af vold i familien, ikke kun mod dem selv, men over for deres mor. De oplever også langt oftere medicinmisbrug hos forældrene. Rækken af symptomer hos børnene er lang, men der er ikke en klar association mellem familiemisbrug og børns "valg" af symptom. Snare-

re er der tale om en slags symptomatologi eller syndrom, det vil sige et symptombillede, som ofte ses hos børn fra denne type af familiebelastning.

Adskillige undersøgelser på dette område peger på, at selvom alkoholmisbruget hos forældrene ikke direkte og isoleret betragtet fører til en adfærdsforstyrrelse hos barnet, så forøger misbruget barnets risiko for også komme ud for andre former for familiebelastninger, som også har negative konsekvenser for barnet. Misbruget bliver dermed starten på en række kædereaktioner i familien, fx vold, konflikter, opløsning af ægteskab mv. Der er igen tvivl om, at børn, der vokser op i misbrugsfamilier, bærer på en utrolig stor opdæmmed sorg og vrede, de føler sig ofte svigtet af både forældre og voksne i omgivelserne, der ikke reagerede – selvom der blev udsendt mange signaler.

## Afslutning

På trods af stigende velstand og reformer på velfærdsområdet er der stadig en risikogruppe af børn og unge af omtrent samme omfang som for 10-15 år siden. Afhængig af kriterierne er gruppen på 10-15% af en fødselsårgang. Det er i dag som tidligere børn, der vokser op med fattigdom, omsorgssvigt og misbrug plus adskillige andre sociale kategorier (vold i familien, forekomst af psykiatiske lidelser, børn med anden etnisk baggrund). Forklaringen på risikobørn i dette omfang kan hænge sammen med en stigende ulighed, eller som Lars Olsen siger det (2008): *“En ny ulighed i vidensamfundet”* eller *“Den ny fattigdom”* (Robinson Fonden, 2008). Det er grupper, der er ramt af en ophobning af dårlige levekår og ikke magter at tage del i den sociale og kulturelle omverden. De er, med et begreb fra den franske sociolog Pierre Bourdieu, berøvet *“social og kulturel kapital”*. Konsekvensen er ulige livschancer for børn og unge, afhængig af deres familiebaggrund. Samtidig ser vi en samfundsudvikling, der er præget af stigende krav om uddannelse og personlig varetagelse af eget livsforløb. Her får familie- og sociale netværksdannelser stor og afgørende betydning for den enkeltes forvaltning af sine muligheder – derfor slår de sociale ressourcer stærkt igennem.

Hvad forklaringen end er, ser vi i dag nye former for risikofaktorer i børns opvækst, der fører til forstærket udskillelse og tabergrupper, som det er svært at bryde ud af. Den sociale indsats afkræves ny løsninger, og de er tilsyneladende ikke uden videre indeholdt i de reformer, der har været iværksat inden for de seneste par år.

### Note

Der er mange sociale grader af alkoholforbrug: man kan være bruger, storforbruger eller misbruger. Det er tilstande, der er reversible: de kan ændres efter en beslutning. Det afgørende er, hvornår man går over til at blive reelt afhængig, dermed er der nemlig tale om en fysiologisk tilstand, der er irreversibel (afhængighed er livsvarig, jævnfør udtalelsen: jeg er alkoholiker, men jeg drikker ikke!)

### Litteratur

- Blinkenberg, S. (2002) Når forældre har en psykisk lidelse – hvad så med børnene? *Psykiatriinformation*, 9 (2), 8-9.
- Christensen, E. (1992) *Omsorgssvigt? En rapport om de 0-3 årige baseret på sundhedsplejerskers viden*. Socialforskningsinstituttet 92:7.
- Christensen, E. (2004) *7 års børneliv. Velfærd, sundhed og trivsel hos børn født i 1995*. Socialforskningsinstituttet 04:13.
- Christensen, E. (2006) *Opvækst med særlig risiko. Indkredsning af børn med behov for tidlig forebyggende indsats*. Socialforskningsinstituttet, 06:04.



- Christensen, E. & T. Egelund (2002) *Børnesager. En evaluering af kommunernes forebyggende arbejde*. Socialforskningsinstituttet 02:10.
- Det Økonomiske Råd, formandskabet (2001) *Dansk Økonomi*. Efterår 2001.
- Egelund, T. & A-D. Hestbæk (2003) *Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt*. Socialforskningsinstituttet 03:04.
- Ejrnæs, M. (2003) Social arv – myte eller realitet. I: *Social arv – begreb og realitet*. København: Susi og Peter Robinsohns Fond, 7-14.
- Ekspertgruppen om social arv (1999) *Social arv – en oversigt over foreliggende forskningsbaseret viden*. Socialforskningsinstituttet 99:9.
- Hansen, E.J. (1995) *En generation blev voksen*. Socialforskningsinstituttet, 95:8
- Hansen, E. J. (2003) Social arv og uddannelserne. I: *Social arv – begreb og realitet*. København: Susi og Peter Robinsohns Fond, 15-20.
- Hansen, F. K. (2008) Fattigdom i Danmark. I: Robinsohns Fond (2008) *Den ny fattigdom. Kan vi være den bekendt?* København: Susi og Peter Robinsohns Fond, 21-25.
- Hansen, H. (2005) Fattigdom og sociale ydelser – skal modtagere af sociale ydelser (yderligere) fattiggøres? I: Jensen, P. H., Lund, H. H., Schultz-Jørgensen, P. & B. Schwartz (red.), p, 149-159. København: Socialpolitisk Forlag.
- Hestbæk, A-D, (1997) *Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager*. Socialforskningsinstituttet 97:6.
- Jespersen, K. (2008) "Noget af det jeg fortryder allermost i mit liv". Interview i *Ugebrevet A4*, nr. 28, 1. september.
- Jørgensen, P. S. (2002) Risikobørn i Danmark – status over en 10-årig indsats. *Social Kritik*, 84, 98-110.
- Jørgensen, P. S., Ertmann, B., Egelund, N. & D. Hermann (1993) *Risikobørn. Hvem er de – hvad gør vi?* København: SIKON.
- Killén, K. (2005) *Omsorgssvigt er alles ansvar*. København: Gyldendal.
- Larsen, J. Elm (2004) *Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. København: Socialforskningsinstituttet, 04:27.
- Lindgaard, H. (2002) *Voksne børn fra familier med alkoholproblemer – mestring og modstandsdygtighed*. Center for Rusmiddelforskning. Aarhus Universitet.
- Mattson, C., Hestbæk, A-D. & Andersen, A. R. (2008) *11-årige børns hverdagsliv og trivsel. Resultater fra SFI's forløbsundersøgelse af årgang 1995*. Socialforskningsinstituttet, 08:16.
- Nygaard Christoffersen, M. (1996). *Opvækst med arbejdsløshed. En forløbsundersøgelse af to generationer født 1966 og 1973*. Socialforskningsinstituttet 96:14.
- Nygaard Christoffersen, M. (1999) *Risikofaktorer i barndommen – en forløbsundersøgelse særligt med henblik på forældres psykiske sygdomme*. Socialforskningsinstituttet 99:18.
- Olofsson, M. (2005) *Omsorg for gravide og småbørnsfamilier med rusmiddelproblemer. Familieambulatoriets interventionsmodel*. København, Sundhedsstyrelsen.
- Olsen, L. (2007) *Den nye ulighed*. København: Gyldendal.
- Olsen, L. (2008) Vidensamfundet har fået en ny underklasse. I: *Den ny fattigdom. Kan vi være den bekendt?* København: Susi og Peter Robinsohns Fond, 17-20.
- Ottosen, NM. GH. & Christensen, P. s. (2008) *Anbragte børns sundhed og skolegang. Udviklingen efter anbringelsesreformen*. Socialforskningsinstituttet 08:21.
- Paulsen, S. (2008) Økonomi afgør børns fremtid. *Socialrådgiveren*, 15. side 8-9.
- Ploug, N. (2007) *Socialt udsatte børn. Identifikation, viden og handlemuligheder i daginstitutioner*. Socialforskningsinstituttet, 07:25.
- Red Barnet/Socialforskningsinstituttet (2006) *Opvækst med fattigdom i Danmark*. København: Red Barnet. [www.redbarnet.dk](http://www.redbarnet.dk).
- Robinsohns Fond (2008) *Den ny fattigdom. Kan vi være den bekendt?* København: Susi og Peter Robinsohns Fond.
- Rygård, N. P. (2002) De dobbeltsvigtede børn. *Politikens kronik*. 18. september.
- Thormann, I. (2006) *Medfødte alkoholskader. Omsorg og behandling*. København: Hans Reitzel.
- Psykiastrifonden (2006) Statusrapport 2005. Psykiastrifondens børne- og ungeprojekt. Stencil. København: Psykiastrifonden.

# Arbejde eller varig hjælp?

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

### **Social situation og afklaring**

I forhold til borgere, som har været udsat for en eller flere sociale begivenheder, og derfor er berettiget til en offentlig ydelse i form af kontanthjælp, er det opgaven, så hurtigt som muligt at få en afklaring af mulighederne for en tilbagevenden til selvforsørgelse. En afklaring som indebærer en stillingstagen til borgerens muligheder for at genvinde en plads på arbejdsmarkedet og en egentlig selvforsørgelse, eller overgå til en mere permanent offentlig forsørgelse.

For en stor del af kontanthjælpsmodtagerne er der ikke vanskeligheder omkring denne afklaring, idet det for langt den største del er et spørgsmål om at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Men for en del borgere, som har været i kontanthjælpssystemet i flere år, eller er kommet det efter længere tids sygdom på sygedagpenge, er afklaringen mere kompliceret. Det kan ofte være sager, som tager tid, da andre indsatser fx behandlingsindsatser og andre eksperter – læger og andre – skal give deres vurdering med henblik på mulighederne for fleksjob eller førtidspension.

### **Socialpolitikken – ændringerne på kontanthjælpsområdet**

Der er udfoldet store bestræbelser på at indrette og organisere kontanthjælpssystemet med henblik på en hurtig afklaring. Det gælder bistandsloven, det gælder aktivloven og det gælder også den seneste beskæftigelseslov, hvor der er lagt vægt på "hurtig tilbagevenden til arbejdsmarkedet" og hurtig afklaring ved hjælp af ressourceprofil, dokumentation, jobcentre m.m.

Afgørende for om kontanthjælpsmodtagerne bevæger sig i den ene eller anden retning, er dels personernes ressourcesituation, dels karakteren og omfang af den eller de sociale begivenheder, som er årsag til, at de er modtagere af kontanthjælp, dels den førte socialpolitik. I et historisk blik har ikke mindst den sidste faktor været under forvandling.

Med den nuværende borgerlige regering – altså fra 2001, blev hele kontanthjælpsområdet flyttet fra det daværende Socialministerium til Beskæftigelsesministeriet, og

fulgt op af ændringer i kriterierne for modtagelse af kontanthjælp, samt økonomiske incitamenter for at komme i arbejde.

Men der var også tale om ændringer i perioden i 90'erne, hvor der skete afgørende skridt væk fra en passiv forsørgelse til en aktiv indsats. Det var i denne periode, at man indførte aktiveringsbestemmelserne og krav om deltagelse i aktivering. I forbindelse med aktivloven blev det også muligt at fratage personer kontanthjælp, hvis de ikke deltog i aktiveringsaktiviteter. Samtidig skete der ændringer i kriterier for at opnå a-dagpenge med skærpelse af adgangen for at komme på dagpenge, hvis man var arbejdsløs.

På trods af de relativt store ændringer i systemerne har kontanthjælpssystemet dog aldrig rigtig kunnet leve op til intentionerne om hurtig afklaring. I perioder har årsagen været omfanget af kontanthjælpssager, i andre perioder har det været pga. uhenigtsmæssig sagsbehandling eller ændringer i tildelings- og udmålingskriterier fx ændringer i tildelingskriterier for a-dagpenge eller fx ændringer i førtidspensionsreglerne, som påvirker antallet af kontanthjælpsmodtagere.

Der er borgere, som har modtaget midlertidige ydelser i form af kontanthjælp i flere år på grund af en lang afklaringsfase, og der er således mange eksempler på, at de midlertidige ydelser ikke har kunnet leve op til deres navn. Det har betydet, at mens nogle kontanthjælpsmodtagere har bevæget sig mod arbejdsmarkedet og en selvforsørgelse, er der andre, som har modtaget kontanthjælp i mange år, og for en del er det endt med, at de har fået tildelt en førtidspension.

### **Hvordan går det kontanthjælpsmodtagerne efter en 6-årig periode?**

Social Årsrapport har i tidligere udgaver gjort meget ud af at følge kontanthjælpsmodtagere over en længere årrække for at se, hvordan det går dem. Går de mod arbejdsmarkedet eller bevæger de sig væk fra arbejdsmarkedet hen mod førtidspension?

I det følgende vil vi se, hvordan kontanthjælpsmodtagerne har bevæget sig i forskellige perioder – i 1980'erne, 1990'erne og i 2010'erne, idet vi har sammenlignelige data for, hvordan det er gået kontanthjælpsmodtagerne over en 6-årig periode i de tre perioder. Vi tager udgangspunkt i tre kontanthjælpsgrupper: henholdsvis kontanthjælpsmodtagerne i 1984, i 1992 og i 2002 og ser, hvordan deres situation er 6 år efter i henholdsvis 1990, 1998 og 2008. Vi har således oplysninger om deres situation på to tidspunkter med en forskydning på 6 år. Når der er valgt at se på situationen efter 6 år, er det ud fra en forventning om, at der er sket en høj grad af afklaring, hvad angår kontanthjælpsmodtagernes situation. For to af grupperne: kontanthjælpsmodtagerne i 1992 og 2002 har vi også oplysninger om deres situation efter hhv. 3 og 3½ år. Derudover har vi ingen viden om dem i perioden, fx om de på et andet tidspunkt har været i beskæftigelse eller fx i aktivering.

I udgangssituationen er der tale om en gruppe kontanthjælpsmodtagere, som har det til fælles, at de har modtaget kontanthjælp på det givne tidspunkt (år eller uge), men fx ikke om de har eller, hvor længe de i tidligere år har modtaget kontanthjælp. Gruppen består af såvel "nye" som "gamle" kontanthjælpsmodtagere. Det er denne

gruppe af kontanthjælpsmodtagere vi følger 6 år frem, og ser altså bort fra nye kontanthjælpsmodtagere, som kommer til i den betragtede periode.

Det empiriske materiale bygger på Danmarks Statistiks sammenhængende socialstatistik og DREAM-data. Dataforløb for perioden 1984-1990 og perioden 1992-1998 er foretaget på Danmarks Statistiks sammenhængende socialstatistik og er tidligere bragt i Social Årsrapport 1999 og 2000. Der foreligger nu tal for perioden 2002-2008 ikke baseret på den sammenhængende socialstatistik, men på DREAM-data. Hvor data på den sammenhængende socialstatistik er baseret på fx dem der i 1992 var på kontanthjælp som den dominerende ydelse – altså alle der har været berørt i løbet af et år, og sammenlignet med deres dominerende situation for året 1998, er DREAM-data baseret på dem, der var berørt i en bestemt uge og sammenlignet med deres situation 6 år efter i en bestemt uge.

## Hvordan er det gået dem, der var kontanthjælpsmodtagere i 2002?

Vi tager først udgangspunkt i kontanthjælpsmodtagerne i 2002. Vi ser på deres situation efter 3½ år og efter 6 år.

Det fremgår af tabel 1, at efter 3½ år, er der 34%, som fortsat modtager kontanthjælp. Andre 19% modtager også kontanthjælp, men er i forskellige arbejdsmarkedsrettede ordninger, som fx løntilskud, vejledningsforløb, revalidering, særlige tilrettelagte projekter, aktivering, virksomhedspraktik, voksenlærling eller tilmeldt AF.

Der er 24%, som er i beskæftigelse (modtager ingen offentlige ydelser), og 15% er overgået til førtidspension.

**Tabel 1: Personer der modtager kontanthjælp i uge 9, 2002 og deres situation i henholdsvis uge 24, 2005 og uge 9, 2008.**

Uge 9, 2002	Situation efter 3½ år	Situation efter 6 år
Beskæftiget	24	29
Kontanthjælp	34	19
Arbejdsrettede tilbud	19	18
Dagpenge	3	5
Uddannelse	5	4
Tilbagetrækning	15	25
I alt	100	100

Kilde: DREAM-data

Efter 6 år er der sket et kraftigt fald i andelen, som alene modtager kontanthjælp, fra 34% til 19%. Faldet skyldes ikke, at der er en større andel, som er kommet i arbejdsmarkedsrelaterede ordninger – denne andel ligger faktisk konstant på 19%. De modtager kontanthjælp, men er i arbejdsmarkedsrettede ordninger.

Det store fald modsvarer af, at en større andel er kommet i beskæftigelse, og at en større andel er overgået til førtidspension. Der er 29%, som er i beskæftigelse, og 25%, som er overgået til førtidspension efter 6 år. Der er tale om en stigning i andelen, som

er i beskæftigelse fra 24% til 29%, mens der for andelen, som er overgået til førtidspension, er tale om en relativ kraftig stigning fra 15% til 25%.

Man kan sige, at for over halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne sker der en form for afklaring – på den måde at de enten er i beskæftigelse eller på førtidspension. Men for den anden store del af kontanthjælpsmodtagerne er de efter 6 år stadig i en situation, hvor de er uafklarede med hensyn til, om deres fremtid er på arbejdsmarkedet eller uden for arbejdsmarkedet.

Tendensen i den 6-årige forløbsperiode er klar nok; der sker en polarisering. Der er en stigende andel, som kommer i beskæftigelse, og en stigende andel, som kommer på førtidspension igennem perioden. Denne stigning sker på bekostning af den andel, som alene modtager kontanthjælp. Denne er faldet i perioden til 19%, mens yderligere 18% modtager kontanthjælp, men er i forskellige arbejdsmarkedsrettede ordninger.

### **Sammenligning af kontanthjælpsforløb hhv. den passive periode, aktiveringsperioden, og den nyliberale periode**

Hvordan er forløbet for kontanthjælpsmodtagerne over en 6-års periode, i henholdsvis 80'erne, 90'erne og 2000'erne. Der er tale om tre perioder, som man kan karakterisere på følgende vis. 80'erne er perioden karakteriseret ved passiv forsørgelse, 90'erne er perioden, hvor aktiveringen slår igennem, og i 2000'erne er der tale om en yderligere aktiv periode med vægt på adfærdspåvirkninger og reguleringer – den nyliberale periode.

Ser vi på de tre perioder, og hvordan det går kontanthjælpsmodtagerne efter 6 år, er den overordnede fordeling mellem, hvor mange som er kommet fri af offentlige ydelser, og hvor mange som fortsat er afhængige af offentlige ydelser, stort set den samme. Der er ca. 30% af kontanthjælpsmodtagerne, som efter 6 år er uden offentlige ydelser, og som må formodes at være i beskæftigelse – og altså selvforsørgende.

Derimod er der stor forskel på situationen for dem, der stadig er på offentlige ydelser. Det er her, at afspejlingen af den forskellige socialpolitik slår igennem.

I 80'erne er der efter 6 år tale om en klar tredeling: dem på fortsat kontanthjælp (28%), dem på dagpenge (28%) og dem på førtidspension (13%). På grund af reglerne for overgang til dagpengesystemet er det i denne periode lykkedes for en del af kontanthjælpsmodtagerne at komme over i dagpengesystemet ved i løbet af perioden at være i en form for beskæftigelse. De er i dagpengesystemet undergivet rådighedsreglerne og står til rådighed for arbejdsmarkedet. En mindre del er blevet afklaret omkring deres helbredssituation, idet 13% er overgået til førtidspension.

I 90'erne er der efter 6 år tale om en større spredning på ydelserne. Der er fortsat en stor del på kontanthjælp og a-dagpenge, men færre end i 80'erne. Hvor der var 48% i 80'erne, er det kun 37% i 90'erne. Derimod er der grundet aktiveringen 12% af kontanthjælpsmodtagerne, som er i aktivering. Der er fortsat nogenlunde samme andel – 13% – som er overgået til førtidspension efter 6 år.



**Tabel 2: Kontanthjælpsmodtagere fordelt på ydelser – 6 år efter at de har modtaget kontanthjælp. Særskilt for dem der modtog kontanthjælp i 1984, 1992 og 2002.**

	Perioden 1984-1990	Perioden 1992-1998	Perioden 2002-2008
Ingen ydelse (beskæftigede)	30	30	29
Offentlig ydelse	70	70	71
Heraf:			
Kontanthjælp	26	23	19
Arbejdsmarkedsrettede ydelser (aktivering m.v.)	2	12	18
A-dagpenge	22	14	2
Sygedagpenge	6	7	3
Førtidspension	13	12	25
Andet (SU)	1	2	4
I alt	100	100	100

Kilde: Social Årsrapport 1999 og DREAM-data

I 2000'erne er der igen tale om en klar tredeling. Dem på fortsat kontanthjælp (19%), dem der er i arbejdsmarkedsrettede ordninger (19%) og dem på førtidspension (25%). Denne periode adskiller sig fra de øvrige ved, at en større del er i arbejdsmarkedsrettede ordninger, og at en klart større del er kommet på førtidspension (25%) efter 6 år.

I forhold til de tidligere perioder er der tale om en relativ stor stigning i den andel, som er overgået til førtidspension. I 1980'erne og 1990'erne var der stort set samme andel på omkring 12-13%, som var overgået til førtidspension, mens der i perioden i 2000'erne er tale om næsten en dobbelt så stor del, som er overgået til førtidspension – med en andel på 25%.

## Hvordan slår socialpolitikken igennem?

Der er mange forhold, som er afgørende for, om kontanthjælpsmodtagerne bevæger sig mod arbejde eller varig hjælp. For det første personernes ressourcesituation, for det andet karakteren og omfang af den eller de sociale begivenheder, som er årsag til, at de er modtagere af kontanthjælp, for det tredje konjunktursituationen – hvad er mulighederne for at komme i ind på arbejdsmarkedet? Og endelig for det fjerde den førte socialpolitik.

Der foreligger ikke data for kontanthjælpsmodtagernes ressourcesituation og/eller karakter og omfang af sociale begivenheder, som gør det muligt at sammenligne de tre årgange af kontanthjælpsmodtagere. Altså dem i 1984, 1992 og 2002. Antallet af kontanthjælpsmodtagere har i alle tre år ligget relativt højt – med andele på 11-12% af befolkningen i aldersgruppen 18-66 år i 1984 og i 1992, mens andelen ligger på 9% i 2002.

Derimod har de tre kontanthjælpsgrupper stået over for forskellige konjunktursituationer. I 1980'erne var der tale om et mindre fald i arbejdsløsheden fra ca. 10% (1984) til 9% (1990) og med en stigning i antallet af familier på kontanthjælp. I 1990'erne er der derimod tale om et fald i arbejdsløsheden fra 10% (1992) til 5,6% (1998), og et mindre fald i antallet af modtagere af kontanthjælp til forsørgelse. I 2000'erne ser vi et tilsvarende fald fra 5,2% i (2002) til 3% i (2008) og et faldende antal modtagere af

kontanthjælp. Der har således været tale om positive konjunktursituationer i 1990'erne og 2000'erne, mens de var knap så gode i 1980'erne.

Ser vi på kontanthjælpsgruppernes overgang til beskæftigelse, er der imidlertid ikke forskel på den andel, som er i beskæftigelse, når vi ser på deres situation 6 år efter. På trods af forskel i konjunktursituation og forskelle i den førte socialpolitik, er det stort set samme andel på ca. 30% af kontanthjælpsmodtagerne, som ikke modtager offentlige ydelser og med stor sandsynlighed er i beskæftigelse og selvforsørgende.

På trods af bestræbelserne i socialpolitikken på at få en større del af kontanthjælpsmodtagerne i en selvforsørgelsessituation og bakket op af gunstige konjunkturforløb, viser opgørelserne af kontanthjælpsmodtagernes situation 5-6 år efter, at den samme andel på knap en tredjedel er i en selvforsørgelsessituation.

Den forskellige socialpolitik afspejler sig blandt dem, der fortsat er afhængige af offentlige ydelser. I 1980'erne – karakteriseret ved den passive forsørgelsesperiode – er hovedparten på kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge, mens en mindre del er overgået til førtidspension. I 90'erne – karakteriseret ved aktiveringsperioden – er kontanthjælpsmodtagerne jævnt fordelt på forskellige ydelser og ordninger, og som noget nyt er en del i aktivering, og en mindre del er på førtidspension 6 år efter deres kontanthjælpsperiode. I 2000'erne – karakteriseret ved den nyliberale periode – er den store del på førtidspension og en lidt mindre andel på kontanthjælp og i arbejdsmarkedsrettede ordninger.

Med hensyn til afklaring af kontanthjælpsmodtagernes situation, kan man konstatere, at der en større del, som under den nyliberale socialpolitik er i en afklaret situation – forstået som enten at være i beskæftigelse eller på førtidspension. Det skyldes først og fremmest, at der er en større andel, som er overgået til førtidspension.

Der er selvfølgelig mange forklaringer på denne forskellige udvikling. Ud over konjunktursituationen og den førte socialpolitik, er der ingen tvivl om, at den større vægt på aktivering og det større pres på kommunerne med hensyn til at tage fat om de langvarige sociale sager, (eller det der i dag hedder matchgruppe 4 og 5) spiller en rolle. Det, at kommunerne i højere grad har taget fat om de langvarige sager, har haft den betydning og konsekvens, at disse sager ofte ender med en afklaring i form af en førtidspension. Dette på trods af, at tilskyndelsen til en overgang til førtidspension er langt mindre for kommunerne end tidligere, fordi statsrefusionen til førtidspension er langt mindre end fx i 1980'erne og 1990'erne.

# Matchgrupperne – virker de?

Af Henning Hansen, CASA

## Indledning

En vigtig problemstilling omkring de ledige har i mange år været, om de i virkeligheden står fuldt ud til rådighed for arbejdsmarkedet. Der har været mange antydninger af, at det vist ikke er alle ledige, der står til rådighed for arbejdsmarkedet og kan tiltræde et job her og nu. Nogle ledige er syge, andre mangler nogle uddannelsesmæssige eller sociale kompetencer, mens atter andre er dovne eller dårligt motiverede til at tage et job. Men problemet har været, at de mange forskellige ledige er blandet sammen i dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet.

I Social Årsrapport 2005 skrev Sadia Syed en interessant artikel om matchgrupperne, set fra en sagsbehandlers side. Det var i matchgruppernes begyndelse, hvor sagsbehandlere over hele landet på relativt kort tid skulle "putte" de ledige "i kasser", dvs. sortere dem i matchgrupper. I artiklen blev der udtrykt nogle bekymringer for, hvordan det skulle gå de ledige i forskellige matchgrupper, især dem der har det beskæftigelsesmæssigt sværest. Nu er der gået ca. 3 år, siden matchgrupperne blev indført, og nu kan man begynde at danne sig et billede af deres betydning, bl.a. på grundlag af nogle statistiske erfaringer. Det er det, denne artikel handler om.

## Matchgrupperne

Matchgruppesystemet blev indført i 2005 af VK-regeringen:

*"Matchkategorierne blev indført som en del af visitationsmetoden i efteråret 2005, og skal understøtte en ensartet visitation af borgerne. Matchvurderingen understøtter medarbejderens faglige vurdering af den lediges beskæftigelsespotentialer og har fokus på forholdet mellem borgerens ressourcer og arbejdsmarkedets krav."*

Beskæftigelsesminister Claus Hjorth Frederiksen

Før matchgrupperne blev introduceret betragtede man alle de dagpengeberettigede ledige som arbejdsmarkedsparete, mens kontanthjælpsmodtagerne blev opdelt i de arbejdsmarkedsparete, som blev tilmeldt AF, og de ikke-parete, som der ikke blev stillet særlige beskæftigelsesmæssige krav til. Matchgruppesystemet inddeler de ledige i 5 grupper, i forhold til deres muligheder for at opnå beskæftigelse:

Matchgruppe 1 – Umiddelbar match: Borgeren har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav. Borgerens kompetencer og ressourcer er forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, der er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked. Borgeren har eventuelt kvalifikationer og kompetencer inden for flaskehalsområder på arbejdsmarkedet.

Matchgruppe 2 – Høj grad af match: Borgeren har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart i væsentlig grad matcher arbejdsmarkedets krav. Borgerens kompetencer og ressourcer er i høj grad forenelige med varetagelsen af jobfunktioner, som er bredt eksisterende på det ordinære arbejdsmarked, men der kan dog i mindre grad være et manglende match – for eksempel i form af nogle specifikke kvalifikationer eller lignende.

Matchgruppe 3 – Delvis match: Borgeren har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart kun delvis matcher arbejdsmarkedets krav. Borgeren vil imidlertid være i stand til at varetage jobfunktioner, som i et vist omfang eksisterer på det ordinære arbejdsmarked.

Matchgruppe 4 – Lav grad af match: Borgeren har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at borgeren ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Borgerens arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med borgerens kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked.

Matchgruppe 5 – Ingen match: Borgeren har så omfattende begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at borgeren aktuelt ikke har nogen arbejdsevne, der kan anvendes i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked.

Kilde – Arbejdsmarkedsstyrelsen, [www.ams.dk](http://www.ams.dk)

Desuden opereres der med en kategori “straks-match”, som betyder, at den ledige står umiddelbart til rådighed for arbejdsmarkedet uden nærmere overvejelser. Endelig er der en kategori “uden matchkategori”, som omfatter ledige, som enten ikke kan placeres ud fra de opstillede kriterier, eller som endnu ikke er blevet vurderet.

**Tabel 1: Fordelingen af ledige på matchkategorier. 1. kvartal 2006 og 3 kvartal 2008.**

	Forsikrede ledige		Kontanthjælpsmodtagere	
	2006	2008	2006	2008
Straks-match	0%	0%	3%	4%
Match 1	48%	55%	9%	7%
Match 2	15%	29%	10%	10%
Match 3	3%	3%	14%	12%
Match 4	0%	0%	29%	48%
Match 5	0%	0%	11%	16%
Uden matchkategori	34%	13%	24%	3%
I alt	100%	100%	100%	100%
Antal ledige	266.294	86.416	143.206	111.365

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen.

Tabel 1 viser, at der er væsentlig forskel på de forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagerne med hensyn til matchkategorier. Blandt de forsikrede ledige er halvdelen i kategori 1 og resten i kategori 2. Der er kun 3% i kategori 3 og ingen i kategori 4 og 5, men der er derimod en gruppe, som ikke er placeret i kategori, men denne kategori er blevet betydeligt mindre i 2008 end i 2006. Vi kan derfor konstatere, at hovedparten af de ledige dagpengemodtagere, ifølge matchgruppeinddelingen, har ingen eller meget begrænsede problemer i forhold til at opnå beskæftigelse.

Gruppen af kontanthjælpsmodtagerne har derimod store beskæftigelsesmæssige problemer i forhold til matchgrupperne. I 2006 var 40% af de ledige placeret i kategori 4 eller 5, og i 2008 var det 64%. En del af stigningen skyldes, at der er blevet færre, der ikke er matchgruppeplaceret. Man kan groft taget sige, at kun en tredjedel af de ledige kontanthjælpsmodtagere har gode beskæftigelsesmæssige muligheder, mens to tredjedele har meget dårlige muligheder.

### Hvad karakteriserer matchgrupperne?

De forskellige matchgrupper er på nogle områder forskelligt sammensat. Det viser tabel 2 for kontanthjælpsmodtagerne.

**Tabel 2: Kontanthjælpsmodtagere i 3. kvartal 2008 fordelt efter køn, alder og etnisk baggrund.**

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5
<b>Køn:</b>					
Mænd	51%	47%	44%	45%	50%
Kvinder	49%	53%	56%	55%	50%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Alder:</b>					
Under 20 år	9%	9%	7%	6%	3%
20-29 år	45%	42%	35%	26%	14%
30-39 år	25%	25%	28%	28%	25%
40-49 år	15%	17%	20%	26%	32%
50 år +	6%	7%	10%	15%	26%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Etnisk baggrund:</b>					
Dansk	76%	70%	68%	73%	59%
Vestligt land	5%	4%	3%	3%	3%
Ikke-vestligt land	19%	26%	29%	24%	38%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%
Antal	8.037	11.099	14.008	53.127	17.985

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen.

Fordelingen mellem mænd og kvinder er nogenlunde ens i de fem matchgrupper – med mindre variationer.

Aldersfordelingen varierer derimod meget. Der er et klart mønster, hvor personerne i matchgruppe 5 er ældst og i matchgruppe 1 er yngst, mens de øvrige matchgrupper fordeler sig jævnt mellem yderpunkterne.



Fordelingen på etnisk baggrund er også forholdsvis klar. Procentdelen med dansk baggrund er størst i matchgruppe 1 og lavest i matchgruppe 5. Procentdelen fra ikke-vestlige lande viser det omvendte mønster, hvor procentdelen er størst i matchgruppe 5 og mindst i matchgruppe 1.

Vi har ikke vist en tabel med de ledige dagpengemodtagere, men den ville i hovedsagen udvise samme mønster, hvor procentdelen med ældre ville være mindst i matchgruppe 1 og størst i matchgruppe 3. Desuden vil der være flest med dansk baggrund i matchgruppe 1 og mindst i matchgruppe 3. Derimod er der ikke nævneværdige forskelle i kønssammensætningen blandt dagpengeberettigede.

Man kan altså konstatere, at de ældre på arbejdsmarkedet, via matchgruppensystemet, bliver vurderet, som om de har betydeligt ringere muligheder på arbejdsmarkedet, end de unge. Det samme kan man sige om personer med en baggrund i 'ikke-vestlige lande', fordi de er klart overrepræsenterede i matchgruppe 5.

I forbindelse med "Kulegravningsrapporten" (Beskæftigelsesministeriet: 2006) blev der gennemført en grundig spørgeskemaundersøgelse blandt kontanthjælpsmodtagere. Ved hjælp af denne undersøgelse, kan man karakterisere personerne i de forskellige matchgrupper.

**Tabel 3: Kontanthjælpsmodtagere i forskellige matchgrupper fordelt efter den vigtigste årsag til, at de modtager kontanthjælp. 2006.**

	Matchgruppe:					I alt
	1	2	3	4	5	
Blev arbejdsløs o.l.	54%	47%	37%	26%	24%	29%
Sygdom	12%	11%	16%	27%	29%	22%
Personlige problemer	3%	4%	8%	10%	10%	8%
Fra andre ydelser	10%	12%	17%	19%	17%	17%
Andet	21%	26%	22%	18%	20%	24%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Procentbasis	116	144	302	678	262	1.848

Kilde: SFI. Kontanthjælpsurvey til "Kulegravningsrapporten". 2007.

Tabel 3 viser, at der er markante forskelle på årsagerne til at være på kontanthjælp og dermed også et udtryk for, hvilke problemer kontanthjælpsmodtagerne har. I den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere modtager 29% hjælp, fordi de er blevet arbejdsløse eller lige har afsluttet en uddannelse. Desuden er der 22%, som har sygdom eller helbredsproblemer og 8%, som har forskellige personlige problemer, fx skilsmisse, misbrug eller psykiske problemer. 17% af kontanthjælpsmodtagerne har tidligere modtaget andre ydelser, fx arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge. Endelig er der en stor restkategori på 24%, som vi ikke rigtig ved, hvad dækker over.

Det er interessant, at procentdelen, der er kommet på kontanthjælp på grund af arbejdsløshed, er størst i matchgruppe 1 og mindst i matchgruppe 5. Desuden kan man konstatere, at procentdelen, der har sygdom eller personlige problemer, er størst i matchgruppe 5 og mindst i matchgruppe 1. Der er altså klare forskelle på, hvilke problemer personerne i de forskellige matchgrupper har.

## Hvordan klarer matchgrupperne sig?

I det foregående har vi set, hvilke forskelle der er mellem de forskellige matchgrupper med hensyn til køn, alder, etnisk baggrund og årsager til at være på kontanthjælp. Spørgsmålet er nu, hvordan personerne i de forskellige matchgrupper klarer sig i forhold til arbejdsmarkedet og spørgsmålet om at blive selvforsørgende. Dette har vi analyseret nærmere ved hjælp af data fra Beskæftigelsesministeriets DREAM-database, som indeholder data om modtagelse af forskellige sociale ydelser.

Matchgruppesystemet blev taget i brug i efteråret 2005, men først i 2006 kan man regne med, at de fleste ledige er blevet matchgruppevurderet. Vi har derfor valgt at tage udgangspunkt i de ledige i 1. kvartal 2006, og så har vi fulgt dem i den efterfølgende periode frem til uge 29 i 2008, som er det seneste tidspunkt, vi har data fra.

**Tabel 4: Kontanthjælpsmodtagere i forskellige matchgrupper i 1. kvartal 2006 fordelt efter deres beskæftigelsesmæssige placering i uge 29 i 2008.**

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5
Beskæftigelse	61%	54%	39%	20%	8%
SU-uddannelse	8%	6%	4%	2%	1%
I aktivering mv.	10%	15%	22%	29%	19%
Kontanthjælp mv.	12%	17%	26%	33%	33%
Pension/efterløn	1%	1%	3%	12%	35%
Død/udvandret	2%	2%	2%	2%	3%
Andet	6%	5%	4%	2%	1%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%
Antal	12.536	14.297	19.865	42.145	15.165

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen.

Tabel 4 viser kontanthjælpsmodtagernes placering godt to år efter. Det er helt tydeligt, at 60-70% fra matchgruppe 1 og 2 er kommet i beskæftigelse eller er kommet i gang med en SU-berettiget uddannelse. Derimod er der kun 22% fra matchgruppe 4 og 9% fra matchgruppe 5, der er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

Man bemærker desuden, at relativt mange fra matchgruppe 4, der er i aktivering eller støttet beskæftigelse, ligesom der er 35% fra matchgruppe 5, der er kommet på førtidspension eller efterløn.

**Tabel 5: Dagpengeberettigede ledige i forskellige matchgrupper i 1. kvartal 2006 fordelt efter deres beskæftigelsesmæssige placering i uge 29 i 2008.**

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4-5
Beskæftigelse	68%	60%	41%	36%
SU-uddannelse	1%	1%	1%	1%
I aktivering mv.	4%	6%	8%	13%
Dagpenge mv.	6%	8%	8%	12%
Pension/efterløn	11%	15%	31%	21%
Død/udvandret	2%	1%	2%	2%
Andet	8%	9%	9%	15%
I alt	100%	100%	100%	100%
Antal	128.325	39.670	7.296	246

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen.

Tabel 5 viser de dagpengeberettigede ledige opdelt i matchgrupper. Det er tydeligt, at der er flere fra matchgruppe 1, der er kommet i beskæftigelse end fra matchgruppe 3, 4 og 5. Man skal bemærke, at der er 31% fra matchgruppe 3, der er kommet på førtidspension eller efterløn.

Analyserne i tabel 4 og 5 viser helt klart også, at matchgruppeplaceringerne svarer til beskæftigelsesmulighederne. De ledige i matchgruppe 1 klarer sig beskæftigelsesmæssigt og uddannelsesmæssigt bedre end matchgruppe 2, som igen klarer sig bedre end matchgruppe 3, osv. Man kan sige, at det er en bekræftelse af, at sagsbehandlerne stort set har gjort deres arbejde med at fordele de ledige på matchgrupper tilfredsstillende. Det gælder både kontanthjælpsmodtagerne og de dagpengeberettigede ledige.

## Gradvis forbedring?

Et interessant spørgsmål er, hvor hurtigt det går med at få de ledige i beskæftigelse eller uddannelse i de forskellige matchgrupper? Det har vi undersøgt med udgangspunkt i de ledige i 1. kvartal i 2006, som vi så har fulgt med målinger ca. hvert halve år indtil sommeren 2008. Vi har imidlertid kun set på den procentdel, der er kommet i enten beskæftigelse eller er startet på en SU-berettiget uddannelse.

**Tabel 6: Procentdel af ledige i forskellige matchgrupper i 1. kvartal 2006, der er kommet i beskæftigelse eller uddannelse på forskellige tidspunkter.**

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5
<b>Kontanthjælpsmodtagere:</b>					
Uge 35 i 2006	54%	40%	24%	10%	4%
Uge 11 i 2007	60%	48%	32%	15%	6%
Uge 35 i 2007	63%	52%	37%	18%	8%
Uge 11 i 2008	66%	55%	40%	20%	8%
Uge 29 i 2008	69%	59%	43%	22%	9%
<b>Dagpengeberettigede:</b>					
Uge 35 i 2006	46%	37%	26%		
Uge 11 i 2007	50%	41%	28%		
Uge 35 i 2007	59%	51%	35%		
Uge 11 i 2008	62%	54%	36%		
Uge 29 i 2008	69%	61%	42%		

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen.

Tabel 6 viser, at de ledige gradvist kommer i beskæftigelse efterhånden, som tiden går. Men der er hele tiden markante forskelle mellem ledige i de forskellige matchgrupper, som tilsyneladende afspejler deres beskæftigelsesmuligheder.

En anden interessant iagttagelse i tabel 6 er, at der er en ret lille forskel mellem kontanthjælpsmodtagere og de ledige dagpengeberettigede. Beskæftigelses- og uddannelsesmulighederne afhænger tilsyneladende mest af, hvilken matchgruppe man er blevet placeret i, og mindre af om man er på arbejdsløshedsdagpenge eller på kontanthjælp.

## Er der forskel på køn, alder og etnisk baggrund?

Den sidste analyse vi skal foretage er at se på, om der er forskel på, hvor godt de forskellige grupper af ledige i matchgrupperne klarer sig, når man opdeler dem efter køn, alder og etnisk baggrund. I den følgende tabel er vist den procentdel, som er kommet i enten beskæftigelse eller uddannelse i perioden fra 1. kvartal 2006 til uge 29 i 2008.

**Tabel 7: Procentdel af kontanthjælpsmodtagere der er kommet i beskæftigelse eller uddannelse i perioden 2006-2008 – opdelt efter køn, alder og etnisk baggrund.**

	Match 1	Match 2	Match 3	Match 4	Match 5
Køn:					
Mænd	71%	62%	47%	25%	10%
Kvinder	66%	56%	39%	20%	8%
Alder:					
Under 20 år	77%	69%	60%	42%	28%
20-29 år	72%	62%	47%	30%	15%
30-39 år	66%	58%	42%	22%	9%
40-49 år	65%	56%	38%	16%	7%
50 år +	54%	47%	28%	11%	4%
Etnisk baggrund:					
Dansk	70%	60%	43%	22%	10%
Vestligt land	63%	60%	44%	20%	7%
Ikke-vestligt land	65%	56%	43%	22%	7%

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen.

Tabel 7 viser, at mænd på kontanthjælp klarer sig lidt bedre end kvinder i alle matchgrupper. Tabellen viser også, at de yngre klarer sig bedre end de ældre i alle matchgrupper. Det skyldes især at uddannelse også tæller med.

Derimod er der begrænsede forskelle mellem ledige med forskellig etnisk baggrund. I flere af matchkategorierne klarer ledige med dansk baggrund sig bedre end ledige med udenlandsk baggrund, men forskellene er meget begrænsede.

Vi har ikke vist en tabel med de dagpengeberettigede, men der er ikke nævneværdige forskelle mellem køn, alder og etnisk baggrund blandt disse.

## Konklusion

Matchgruppensystemet blev indført i 2005 for at understøtte medarbejdernes vurdering af de lediges beskæftigelsespotentiale, som beskæftigelsesministeren udtrykte det. Det betyder i realiteten, at de ledige bliver delt op i 5 grupper, efter deres muligheder på arbejdsmarkedet. Samtidig bliver det muligt og legalt for medarbejderne på jobcentrene at behandle de ledige forskelligt. Nu er der gået ca. 3 år efter, at matchgruppensystemet blev indført, og vi kan drage visse konklusioner om dets virke.

Vore analyser har vist, at næsten alle de dagpengeberettigede ledige er blevet placeret i matchgruppe 1 og 2 som udtryk for, at de har gode beskæftigelsesmuligheder. Kun nogle få procent af de dagpengeberettigede er placeret i matchgruppe 3, som angiver,

at de kun delvist kan matche de krav, arbejdsmarkedet stiller. Vore analyser viser desuden, at langt de fleste dagpengeberettigede ledige er kommet i job ca. 2 år efter, mens kun 10-15% stadig er ledige eller i en eller anden form for aktivering eller fleksjob. Desuden er andre 10-15% kommet på efterløn eller pension.

Meget tyder på, at der ikke er nogen særlig grund til at inddele de dagpengeberettigede i matchkategorier, fordi de tilsyneladende er arbejdsmarkedsparete og finder job, når der er mulighed for det. Det er kun en lille gruppe i matchgruppe 3, der er beskæftigelsesmæssige problemer med, fordi de lider af helbredsproblemer, og en del af dem ender på førtidspension eller efterløn.

Når det gælder kontanthjælpsmodtagerne, ser billedet helt anderledes ud. Blandt disse er næsten halvdelen placeret i matchgruppe 4, og ca. 15% er placeret i matchgruppe 5. Kun en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne er altså i matchgruppe 1,2 og 3, der kan betragtes som havende rimelige muligheder på arbejdsmarkedet. Når så mange kontanthjælpsmodtagere har dårlige arbejdsmarkedsmuligheder, skyldes det i vidt omfang, at de lider af en sygdom eller har en række andre problemer. Det er kun 30% af kontanthjælpsmodtagerne, der kun har ledighed som problem.

En analyse af om kontanthjælpsmodtagerne får et job eller en uddannelse viser, at der er meget stor forskel på matchgrupperne. I matchgruppe 1,2 og 3 klarer kontanthjælpsmodtagerne sig lige så godt som de dagpengeberettigede, hvor de fleste kommer i job eller uddannelse. I matchgruppe 4 er det derimod kun 22%, der kommer i job eller uddannelse ca. 2 år efter, og i matchgruppe 5 er det kun 9%.

Man kan altså konstatere, at matchgruppeplaceringerne af de ledige svarer meget godt til virkeligheden. Ledige i matchgruppe 1-3 klarer sig beskæftigelsesmæssigt godt, mens ledige i matchgruppe 4 og 5 klarer sig dårligt. Spørgsmålet er imidlertid hvor meget der er en selvopfyldende profeti, forstået på den måde, at sagsbehandlere og jobkonsulenter måske gør en meget lille indsats for at få matchgruppe 4 og 5 i arbejde eller uddannelse. Det er imidlertid svært at vurdere, om det er, fordi ledige i matchgruppe 4 og 5 primært er syge og uarbejdsdygtige, eller om de bliver ladet i stikken af jobcentrene. Det viser vores analyser ikke noget om.

Der er næppe tvivl om, at matchgruppensystemet har imødekommet et stort behov hos sagsbehandlerne for at kunne sortere de ledige kontanthjælpsmodtagere. Vore analyser viser også, at systemet tilsyneladende fungerer efter hensigten, idet ledige i nogle matchgrupper klarer sig bedre end andre. Spørgsmålet er imidlertid om man behøver at have 5 kategorier. Meget taler for at kategori 1-2 kan slås sammen, idet der er relativt små forskelle i deres beskæftigelsesmuligheder. Matchgruppe 3 er en relativt lille gruppe, som bør kunne slås sammen med matchgruppe 1 og 2, selv om de har klaret sig dårligere.

Når vi kan konstatere, at en meget stor del af kontanthjælpsmodtagerne har store beskæftigelsesmæssige problemer, bl.a. på grund af sygdom og andre problemer, og samtidig kan konstatere, at kun ca. 20% af matchgruppe 4 og knap 10% af matchgruppe 5 opnår beskæftigelse eller uddannelse, må man nødvendigvis overveje, hvilke indsatser der bør gøres for at hjælpe disse grupper. Indtil nu har indsatsen bestået i at skære i kontanthjælpen for dem, der ikke har opnået beskæftigelse inden for 6



måneder, ligesom man har indført en 300-timersregel for ægtepar. Disse indsatser har ikke hjulpet særligt meget rent beskæftigelsesmæssigt. Hertil kommer, at etableringen af jobcentre i landets kommuner tilsyneladende har voldt store problemer mange steder.

Der er formentlig mere perspektiv i at få udredt de problemer, som kontanthjælpsmodtagerne har, og få gjort en indsats for at løse problemerne. Hvis der er tale om sygdom og helbredsproblemer, så skal problemerne sikkert løses i sundhedssystemet eller med en førtidspension, og hvis der er tale om manglende uddannelse, så skal problemerne sikkert løses i uddannelsessystemet eller en revalidering, osv., osv. Arbejdsmarkedssystemet kan tydeligvis ikke løse ret mange af problemerne blandt de ledige i matchgruppe 4 og 5.

Matchgruppesystemet kan være et udmærket redskab til at sortere de ledige i forskellige grupper efter deres muligheder på arbejdsmarkedet. Det afgørende er imidlertid, hvilke indsatser man vælger at bruge over for de forskellige matchgrupper. Matchgruppe 4 og 5 hjælpes ikke med at skære i kontanthjælpen, men ved at løse deres grundlæggende problemer før eller samtidig med at de kommer i beskæftigelse. Beskæftigelse løser tydeligvis ikke alle problemer.

Til sidst skal det nævnes, at matchgruppeinddelingen også har opnået status af en slags juridisk kategori i forbindelse med 300-timersreglen, hvor ægtepar i matchgruppe 5 er undtaget fra reglen. På den måde får et administrativt redskab nogle retsvirkninger, som kan have stor økonomisk betydning for enkelte familier. Det kan være af betydning for retssikkerheden, hvis afgørelserne ikke kan ankes.

### Litteratur

- Syed, Sadia: *Sortering eller matchning til arbejdsmarkedet*. Artikel i Social Årsrapport 2005.  
Beskæftigelsesministeriet: *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. Oktober 2006.  
Bach, H. Bjerregaard & Petersen, K. Nærvig: *Kontanthjælpsurvey 2006. En undersøgelse af kontanthjælpsmodtageres forhold*. SFI Arbejdsrapport 15:2006. Delrapport til "kulegravningsrapporten".  
Hohnen, P., Mortensøn, M.D. & Klitgaard, C.: *Den korteste vej til arbejdsmarkedet*. SFI-rapport. 2007.

# Billeder af fattigdommen

Af *Therese Halskov, socialrådgiver*

Det sidste årti er socialpolitikken strammet til med krav om aktivering og 'noget for noget'. Der er kommet stramninger i kontanthjælpen og på førtidspensionsområdet og dermed færre muligheder for at opnå offentlig støtte til individuelle, uforudsete udgifter. På denne baggrund er de få private sociale fonde i de sidste år kommet stærkere frem i lyset med stigning i ansøgertallet til fondene som konsekvens. Det drejer sig her om fonde, som i følge deres fundats, kan yde direkte økonomiske bidrag til *individuelle personer og familier* i vanskelige økonomiske situationer, hvor det offentlige sociale system – ofte helt uberettiget – ikke vil/kan yde støtte. Der er imidlertid ikke mange af den slags sociale fonde i Danmark, og de fleste har meget lidt at dele ud af. Der findes udover de få sociale fonde, som yder bidrag til enkelt personer og familier, en række fonde, der uddeler støtte til bredere sociale formål, som frivillige hjælpeorganisationer, sociale projekter, sygdomsbekæmpelse. (Om disse fonde se Boje, T.P. og B. Ibsen (2006)). Den økonomiske filantropi direkte til mennesker i økonomisk trang og nød er – målt i kroner og ører – helt marginal sammenlignet med de offentlige ydelser på det sociale område som kontanthjælp og førtidspensioner, f.eks. uddeles der i alt godt 2 millioner årligt fra en af de større sociale fonde, nemlig Susi og Peter Robinsohns Fond, oftest med bidrag på 3-5.000 kr. til den enkelte ansøger. (Om Robinsohns Fond, se note 1)

Igennem de lidt under tusinde ansøgninger, der årligt kommer til fonden, tegner der sig et billede af den fattigdom, som nogle mennesker i Danmark slås med i en daglig – næsten håbløs kamp. Det er erfaringer fra disse råb om hjælp igennem ansøgningerne til Susi og Peter Robinsohns Fond, som danner baggrund for den efterfølgende beskrivelse og en afsluttende diskussion om fondens mulige socialpolitiske betydning.

## Fattigdomsbilleder

Mange ansøgere repræsenterer den såkaldte "ny fattigdom", som ikke er synlig i gadebilledet, men hvor fattigdommen ofte udleveres isoleret bag hjemmets fire vægge – hyppigt forbundet med andre sociale vanskeligheder, helbredsproblemer, ensomhed, isolation og manglende deltagelse i fælles aktiviteter, brudte familieband, trivselsproblemer for børnene m.m. Den offentlige sociale forvaltning har givet afslag på hjælp, ofte for os i bestyrelsen på et helt uforståeligt og kortsigtet grundlag. Disse afslag opleves som hårde afvisninger og manglende lydhørhed og medfører en følelse af "ikke-

noget-værd" og bitterhed, som beskrives i ansøgningerne. Det gælder for mange ansøgere – som for mennesker i almindelighed – at uforudsete vanskeligheder, sygdom, kriser og ulykker rammer og kan vælte en i forvejen yderst anspændt økonomi helt omkuld. For ansøgerne til fonden er der absolut ingen opsparinger, friværddi, kassekreditter eller økonomiske familie-"buffer" at læne sig op af.

### **Hvad søges der om penge til?**

Ansøgerne er næsten alle på en eller anden form for overførselsindkomst, flest på kontanthjælp.

De medsendte budgetter viser ofte beløb på 1.000 til 2.000 kr. månedligt til mad, lommepege og uforudsete udgifter for fra en til to-tre personer. Derfor er det ofte de kendte mønstre for afsavn, der afspejles, og som selv den mest sparsommelige og budgetbegavede person ikke ville kunne presse penge fra inden for de givne rammer. Der er i øvrigt tale om afsavn, som i betydelig grad svarer til de områder, som i en nylig undersøgelse af et repræsentativt udsnit af danskere blev defineret som kriterier for fattigdom. (Ugebrevet A4, 2008)

- Der kæmpes for at opfylde børnenes behov. At komme en uge på ferie i sommerhus eller et par dage i badeland sammen er et vigtigt område – "så mine børn og jeg kan opleve noget sammen, vi har aldrig været på ferie, og det vil være godt for os. Og for at børnene så kan fortælle i skolen, at de også har været på ferie" (mor til to drenge).
- Børnenes fritidsaktiviteter er også et meget vigtigt emne – ikke mindst for de fleste børn helt almindelige sportsaktiviteter, som eks. fodbold. Udgiften hertil prioriteres højt i budgettet, som så ikke kan hænge sammen på bundlinjen.
- At holde fødselsdage, juleaften og konfirmationsfest for børnene er et stort ønske – og opsparing hertil forsøges. "Men så fik jeg en el-eftersmæk-regning på 3.280 kr. – og det var lige, hvad jeg havde sparet op til Rasmus' konfirmation. Jeg er desperat, for hans far er helt ude af billedet" (mor alene med søn).
- "Min søns klasse skal på klasserejse til England, og han skal selv betale 1.000 kr. Det kan vi ikke klare, så han må nok blive hjemme. Men det kan jeg ikke bære!" (mor til 2 teenagebørn).
- For både børn, unge og forældre er en computer og adgang til internettet et stort og stigende behov. "Nu er det lykkedes for min datter at komme i gymnasiet, og det er i dag nødvendigt for hende at have en computer for at klare det". "Min søns klasselærer har givet mig et program, så jeg kan hjælpe ham med stavning, som han har problemer med. Men jeg kunne ikke lide at sige, at vi ikke har nogen computer". – "Jeg er 17 år og har nedsat hørelse på begge ører – og vil prøve om en computer kan gøre mig mindre isoleret."

Som ovenstående citater viser, er det ofte til børn og unge, der søges om computer, men som påpeget i førnævnte rapport i Ugebrevet A4 om fattigdomsgrænser, er det en nødvendighed med computer og netadgang, hvis man som næsten alle ansøgerne har kontakt til det offentlige system. Men de mange håndskrevne breve til fonden viser, at de mest trængte endnu ikke er med – og derigennem kommer mere og mere uden for den almindelige hverdag.

For mange er der tale om en tilværelse på langvarig kontanthjælp – hvor der ikke har været mulighed for at forny almindelige ting til hjemmet. Så hjælp til nye senge, møbler, tv, renovering af børnenes værelser, når tremmesengen til sidst bryder sammen. Cykler er ligeledes vigtige ønsker, offentlig transport er dyr, og der er langt mellem bilerne i disse familier.

En vaskemaskine kan være helt nødvendig, når man er alenemor med små børn. “Vi er 10 familier om den fælles maskine, men jeg kan ikke klare at få børnene op og ned i kælderen med alt vasketøjet...”, – “Der er 4 kilometer til en møntvask – og børnenes tøj skal jo vaskes!” Sådan lyder det fra to alenemødre.

### **Helbredsrelaterede økonomiske pres på budgettet**

Der er blandt ansøgerne mange og ofte alvorlige helbredsproblemer – som også presser økonomisk – tandlægeregninger, betaling for psykologstøtte, støtte til rekreationsrejser. “Nu har jeg bare et ønske, da jeg har alvorlig kræft: nemlig at komme på besøg hos min familie i mit hjemland” (mand – 32 år). Det moderne livs mange allergier kræver ofte indkøb af dyr, speciel kost og megen medicin.

Den megen kritik af sundhedsvæsenet i DK – og mere oplysning om eventuelle bedre behandlingsmuligheder i udlandet – afføder stærke ønsker om at afprøve disse – ofte i forhold til ens handicappede barn. Men hyppigt er der en stor og uoverstigelig egenbetaling knyttet til disse udenlandske behandlinger, som naturligvis også kan være vanskelige at bedømme rent kvalitetsmæssigt for os i bestyrelsen. Og så er der de små “system”pres, som når medicintilskuddet “nulstilles” en gang om året – og der i en periode skal betales mere til helt nødvendig medicin ud af et opbrugt budget.

### **Stigning i fødevarerpriser – nødråb til fonden**

Men udover de ovenfor nævnte lidt klassiske sårbarhedsområder ser vi også i fonden hurtigt og tydeligt, når de brede samfundsøkonomiske betingelser forringes eller en stramning inden for socialpolitikken fremkommer. Eksempelvis i forlængelse af pristigningerne på fødevarer i foråret 2008, som i løbet af nogle måneder var på 8% – og med en veldokumenteret social slagside (Hansen F.K. og Hansen H., 2008). Her modtog fonden på kort tid *igen* nye ansøgninger eller snarere nødråb fra mennesker, der ellers netop lige havde fået et legat. For denne gruppe fattige mennesker var de første til at mærke, at nødvendige indkøb af mad nu krævede en større andel af indholdet i den slunkne pung.

### **Udsættelse fra lejligheden – uforståelig stramning**

Et eksempel på, hvorledes en stramning i socialforvaltningens praksis kommer til fondens bord, er de voldsomme stigninger i afgørelserne om at sætte mennesker ud af deres bolig ved manglende huslejebetaling. Her er sket en stigning på 73% fra 2002-2006 (SFI, 2008). Fonden kan sjældent nå at støtte – men så er det jo godt at vide, at Frelsens Hær har opbygget en “økonomisk skadestue” og kan yde en form for mikrolån efter den kendte model for ulandsbistand til de allerfattigste. Her skal det nævnes, at socialborgmester Warming i København også påtænker oprettelsen af en sådan “skadestue” – måske efter læsning af bare lidt ældre regulativer, hvor enhver socialarbejder vidste om og var forpligtet til at forhindre, at en familie mistede sin bolig – al-

ene begrundet i de store økonomiske konsekvenser for kommunen med børnehjem, krisecentre, nyt indskud osv.

## Om den private fonds svagheder og styrker

Der kommer ansøgninger til fonden fra hele Danmark, men med overvægt fra de større provinsbyer. Fonden har først nu etableret en hjemmeside, så foreløbig må det være mundtlige tips fra mund til mund kombineret med læsning i legathåndbog, som giver folk idéen til at søge fonden. Dette påpeger den klare *tilfældighed* ved, om man får søgt en nok så tiltrængt hjælp. Og så er der jo *ikke nogen lovformelig ret* til en ydelse – *endsige nogen klageadgang* i tilfælde af afslag fra fonden. Derudover skal man altså endnu ikke være så underdrejet af problemer, at man ikke har overskud til at udfylde et ansøgningsskema, vedlægge årsopgørelse o.l.

Blandt ansøgerne er mødre, der bor alene med deres børn, den største gruppe – og ved nærmere analyse ville nogle af Danmarks fattige børn utvivlsomt være at finde i disse familier. Derimod ser vi forholdsvis få ansøgere med anden etnisk baggrund end dansk. Om det skyldes manglende kendskab til fonden, vanskeligheder med at formulere sig på dansk eller andre forhold, ved vi ikke. For der er som bekendt – ligesom blandt enlige mødre – megen fattigdom i disse grupper af nydanskere. Alene i København lever knap 30% af gruppen under fattigdomsgrænsen ifølge Københavns Kommunes fattigdomsundersøgelse (SUD, København, 2008). Igen afspejles tilfældigheden i det udsnit af den fattige befolkning, som fonden når.

Derudover er det en svaghed, at fonden kun kan yde en lille håndsrækning til menneskers individuelle *økonomiske* problemer. De mange andre personlige vanskeligheder med helbred, ensomhed, afmagtsfølelse over for en hård tilværelse kan vi ikke afhjælpe, så fonden forholder sig således kun til en lille del af menneskers svære helhed. Og de mange for os i fonden uforståelige og forkerte afslag fra det offentlige har vi i fonden heller ikke hidtil haft mulighed for at gå ind i og advokere i forhold til den enkelte ansøger.

Der er i Susi og Peter Robinsohn Fondens fundats et klart mål om og en forpligtelse til at virke i en bredere offentlighed for at fremme udviklingen af en større social retfærdighed. Det vil sige, at der *i fondens virke er et niveau for handling ud over det individuelle niveau*. I ansøgningerne afspejles som nævnt, hvor det sociale offentlige system har alvorlige mangler og svigt med tunge og pinagtige pres for den borger, som rammes heraf. Det er viderebringelsen og påpegningen af disse mangler og svigt, der er fondens vigtigste og mest perspektivrige opgave (se note 1). At få løftet de mange stemmer fra fattigdommens verden i ansøgningerne til en samfundsmæssig debat om den offentlige socialpolitik, som i disse år angribes og udhules så hårdt i sit solidariske grundlag. Igennem ansøgningerne træder nogle af de mennesker frem, som for de flestes vedkommende lever *under* den fattigdomsgrænse, som der er en uforståelig modstand imod at sætte tal på i Danmark. I fonden leverer vi gerne nogle forslag til, hvad der med rimelighed bør indgå i et budget, så mennesker kan leve en tilværelse uden fattigdommens daglige opslidende pres.

**Note**

- 1 Susi og Peter Robinsohns Fond, stiftet i 1994, har det klare formål, at virke for større social retfærdighed. Der deles legater ud, både til enkelt personer, der er i social nød samt til projekter og initiativer, der har et socialt sigte. Fondens mål er også at virke i en bredere offentlighed for at fremme udviklingen af social retfærdighed. I denne sammenhæng afholdt Fonden i 2003 en konference om *Social Arv*, og i 2007 et offentligt møde om *Den ny Fattigdom*. Bidragene fra disse arrangementer er fremlagt i publikationer med det formål at nå ud til en større offentlighed. Publikationerne og yderligere oplysninger om Fonden og dens virke kan downloades på [www.robinsohnfonden.dk](http://www.robinsohnfonden.dk)

**Litteratur**

Boje, T.P. og B. Ibsen (2006): *Frivillighed og Nonprofit i Danmark*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 06:18).

“Danskerne sætter tal og kød på fattigdommen” Ugebladet A4, 16. juni 2008; side 15-17.

Hansen F.K. og Hansen H. (2008) *Fødevarerpriser og lave indkomster – konsekvenser af prisudviklingen på forskellige indkomstgrupper*. København: CASA.

Christensen, G. og Nielsen, T.H. (2008) *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig*. København: SFI: 08:09.

Socialudvalget i Københavns Kommune (2008) *Analyse af levevilkår og fattigdom i Københavns Kommune*, SUD 34/2008.



# Hvor bevæger socialpolitikken sig hen?

*Af Helle Johansen, lektor på DSH-K og  
Bettina Post, formand for Dansk Socialrådgiverforening*

Opdraget til denne artikel har været at give et bud på, hvor socialpolitikken bevæger sig hen. Da politik som bekendt ikke formuleres i et tomrum, vil vores kig i krystalkuglen tage udgangspunkt i aktuelle udviklingstendenser på to områder, der begge har afgørende indflydelse på udformningen og implementeringen af en fremtidig socialpolitik. Det første område er det, vi kunne kalde *socialpolitikens genstandsfelt*. *Det vil sige*, de konkrete sociale problemer som er på dagsordenen, og det der kendetegner den problemforståelse, der aktuelt ligger til grund for politikformuleringen. Det andet område er de *velfærdsstatlige rammer*, inden for hvilke socialpolitikken historisk har udfoldet sig. Det er: spørgsmålet om, hvorvidt den skandinaviske velfærdsmodel har overlevet skiftende regerings reformer og moderniseringer, og om den er gearret til morgendagens sociale udfordringer i et samfund påvirket af globale og regionale udviklingstendenser i regi af EU.

## Sociale problemer anno 2008

Som henholdsvis lektor på den Sociale Højskole i København og formand for Dansk Socialrådgiverforening er vores udgivspost det sociale arbejde, der deler genstandsfelt med socialpolitikken. Og det er her, vi vil lægge ud med spørgsmålet om, hvad der aktuelt og i en overskuelig fremtid vil stå centralt på dagsordenen. Efter en årrække med højkonjunktur, stigende beskæftigelse og et generelt velstandsløft viser en række undersøgelser, at vi har fået en øget polarisering og ulighed i det danske samfund, og at et så klassisk socialt problem som fattigdom stadig er aktuelt for særligt udsatte grupper, der lever med kontanthjælpsloft, 300/450 timers regel, på starthjælp etc. (Elm Larsen 2004, Hansen F.K. & Hansen. H 2004 & 2007, Det økonomiske Råd, Social Årsrapport 2006, 2007 & 2008, CASA 2006, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2007, Olsen L. 2007, Schultz Jørgensen 2008). Trods højkonjunktur og velstandsstigninger er der også fortsat en gruppe af særligt udsatte som hjemløse, misbrugere og prostituerede. Forskellen i dag er, at gruppen er blevet mere heterogen på grund af den øgede mobilitet over grænserne. Blandt de prostituerede er en stigende andel af handlede kvinder blandt andet fra Nigeria og Baltikum, ligesom der også er immi-

granter og efterkommere blandt de hjemløse, misbrugere og voldsramte kvinder, der søger ind på krisecentrene.

Polariseringen og uligheden gælder ikke kun økonomi og forsørgelse. Den træder også frem i bosætningsmønstre og i adgangen til og brugen af offentlige og private serviceydelser på uddannelsesområdet, sundhedsområdet og det sociale område. Trods mange års indsats i forhold til særligt udsatte boligområder som Vollsmose, Gjellerup, Mjølnerparken og de mere generelle kvarterløftområder i København, er tendensen fortsat et bosætningsmønster, hvor mennesker, der ligner hinanden økonomisk og socialt, søger eller tvinges sammen. Det kontroversielle spørgsmål om integration og sammenhængskraft – i et samfund, der som følge af fire årtiers migration er præget af en diversitet og mangfoldighed, vi ikke tidligere har kendt til – er nok det, der fylder mest i den offentlige og politiske debat. Dermed er også majoritets/minoritetsspørgsmål relateret til rettigheder og pligter, anerkendelse, fremmedangst, radikaliserings og diskrimination blandt de sociale problemstillinger, fremtidens socialpolitik skal håndtere. (Ejrnæs 2004, CASA 2006, Det Økonomiske Råd 2006, Amnesty International 2007). Samlet set tegner der sig et komplekst såvel målgruppe- som problemperspektiv, når vi ser på socialpolitikens genstandsfelt. Det afgørende for fastlæggelsen af socialpolitikken er imidlertid ikke problemerne alene, men hvordan de fortolkes. Nedenfor skal vi således vende tilbage til den problemforståelse, der kendetegner de senere års socialpolitiske udvikling i form af individualisering, personlig ansvarliggørelse og “kulturalisering”, altså det, at kulturforskelle i sig selv bliver gjort til sociale problemer.

### **Fremtidssikring af den danske velfærdsmodel i et globaliseret samfund?**

Vi stillede indledningsvis spørgsmålet, om den skandinaviske velfærdsmodel har overlevet skiftende regeringers reformer og moderniseringer, og om den er gearret til morgendagens sociale udfordringer? Den første del af spørgsmålet er ikke mindst aktualiseret efter syv år med en borgerlig regering ved roret, med forandringerne i form af det, der nu er kendt som “dansk flexicurity” (Per Kongshøj Madsen, 2008). Også moderniseringen af den offentlige sektor under overskrifter som privatisering, udlicitering, New Public Management, kontraktliggørelse osv. har haft bred politisk opbakning. Det, vi kan se konturerne af, er opbygningen af to parallelle systemer. På den ene side et offentligt social- og sundhedssystem, der er belastet af stigende krav fra såvel politikere som borgere, og som har vanskeligt ved at tiltrække og fastholde personale, og ikke kan sortere i de borgere, der henvender sig med problemer og behov. På den anden side et privat system uden samfundsmæssige forpligtelser i forhold til at bidrage til forskning og uddannelse af personale, som kan sortere i “kunderne”, og som derfor også har lettere ved at rekruttere arbejdskraft via bedre arbejdsforhold og i nogle tilfælde – som eksempelvis sygeplejerskerne – også højere lønninger. En sådan udvikling skaber et vanskeligt udgangspunkt for socialpolitikken, hvor de, der har råd, har mulighed for at sikre sig bedre økonomisk og tilkøbe ydelser af højere kvalitet og med hurtigere og nemmere adgang.

Afgørende for fremtidens socialpolitik er imidlertid også den sidste del af spørgsmålet, som retter sig mod fremtidens udfordringer set i lyset af den pågående globalisering og regionalisering. Som de øvrige velfærdsstater, der er opbygget i tiden efter 2.

verdenskrig, er også den danske velfærdsstat et *nationalt projekt*, og det i højere grad end den kontinentaleuropæiske og den angelsaksiske model vi pt. henter inspiration fra. (Det første med forsikringsprincippet, den sidste med den øgede vægt på private organisationer og det frivillige arbejde). Det, der i højere grad gør den danske velfærdsstat til et nationalt projekt, og som derfor er udfordret i en tid med globalisering og øget mobilitet på tværs af grænserne, er universalprincippet og skattefinansieringen. Ideen om, at dansk velfærd er forbeholdt danske statsborgere, der har boet her hele livet, er ikke alene udfordret af det stigende antal flygtninge og indvandrere eller den mere nylige tilgang af arbejdskraft fra vores europæiske nabolande, men i høj grad også af EU's regulering.

Som det aktuelle sammenstød mellem EU lovgivningen – om arbejdskraftens fri bevægelighed – og dansk udlændingepolitik – i form af tilknytningskrav og 24 års regel – så tydeligt demonstrerer, venter en alvorlig udfordring for fremtidens velfærdspolitik. Sagen har nemlig langt mere vidtrækkende konsekvenser end nogle ændringer i et hjørne af udlændingepolitikken. EU reguleringen berører hele sundhedsområdet og det sociale område. Unionsborgerskabet giver således medlemslandenes borgere en lang række grænseoverskridende rettigheder, herunder retten til social sikring, retten for den vandrende arbejdstager til at medtage familien, retten til at søge behandling i andre lande, hvoraf de to sidstnævnte har været til voldsom debat i Danmark. Som professor dr. jur. Kirsten Ketscher utallige gange har påpeget, så er unionsborgerskabet og de rettigheder, det giver danske statsborgere, stort set ukendte i Danmark – ikke kun for borgerne, men også for politikere og myndigheder. Med udgangspunkt i en række konkrete eksempler konkluderer hun således: *“Uagtet at EF-Domstolen gang på gang har udtalt, at medlemsstaterne ikke må tolke unionsborgerskabet restriktivt, har det ikke efterladt sig synderlige spor i dansk myndigheds- og retspraksis. Velfærdsministeriet og Sundhedsministeriet er eksempler på tunge områder, hvor man jævnt hen har udvist en borgeruvenlig og restriktiv holdning til udstrækningen af vores rettigheder som unionsborgere. I Ankestyrelsens praksis (www.ankestyrelsen.dk) indtænker man kun i ringe grad unionsborgerskabet og den fri bevægelighed* (Berlingske Tidende 28.7.2008). Således er problematikken langt mere *omfattende* end dansk udlændingepolitik. Borgernes rettigheder til social sikring og retten til at medtage familien, når de krydser grænser som arbejdstager, fremgik allerede af forordning 1612/1968, der har været gældende dansk ret siden 1973. Siden er unionsborgerskabet udviklet blandt andet som følge af EF-Domstolens retspraksis til fordel for den fri bevægelighed, så det også omfatter sundhedsområdet, velfærdsområdet og de heri indbyggede familierettigheder. Vores pointe er, at det ikke kun er den velfærdsstatslige, men også den nationale baggrund for socialpolitikken, vi må forvente at se yderligere udfordret fremover. Vil vi – og kan vi – fastholde en national velfærdsmodel i et globaliseret samfund og dermed også en national socialpolitik, der forfordeler egne borgere? Som holdningerne på udlændinge- og integrationsområdet pt. ser ud, er der ikke meget vilje til at åbne op og dermed *“internationalisere”* hverken social- eller beskæftigelsespolitikken, der på dette område begge ser ud til at være underordnet udlændingepolitikken. Ikke desto mindre er der faktisk en eksisterende mulighed i EU's grænseoverskridende rettigheder for at skabe et mere åbent velfærdsystem og en socialpolitik, der understøtter mobilitet på tværs af grænser. Hvorvidt den benyttes, vil også i fremtiden være op til danske myndigheder og beslutningstagere.

Ud over modviljen mod at få flere "fremmede" til landet er et af argumenterne for indskrænkningen af rettigheder til danskerne finansieringen af den danske model. Med princippet om en vertikal fordeling på tværs af generationer, er det kun dem, der har boet her gennem hele livet og dermed betalt ind til fælleskassen, der kan få noget igen. Men holder det regnestykke? De første mange år af ens liv er man jo netop "nettonyde", idet staten bekoster pasning, sundhed, uddannelse osv., mens den immigrant, der kommer som arbejdskraft, i udgangspunktet er nettoyder, også selv om han eller hun har familie med, der eventuelt trækker på det offentlige system. På spørgsmålet om vi kan fastholde den nationale model, er der nok mere forandring i sigte, medmindre vi trækker os ud af EU samarbejdet, eller reglerne her forandres grundlæggende, så der sættes en stopper for udvidelsen af den personkreds, der er omfattet af det indre markeds fri bevægelighed.

## Paradigmeskiftet i socialpolitikken

Med udgangspunkt i ovenstående tendenser skal vi i det følgende se på, hvad der har kendetegnet de senere års socialpolitiske udvikling, og hvilke scenarier der tegner sig for fremtiden.

At der er sket et skift i socialpolitikken igennem de seneste ti år, er indiskutabelt. Der er blevet sat turbo på den aktive beskæftigelsespolitik, og med flytningen af kontanthjælpsmodtagerne i 2001 fra Socialministeriet og over i det nye store Beskæftigelsesministerium, (og godt hjulpet af ekstremt gunstige konjunkturer) bliver der tordnet mod de lediges påståede uvilje mod at "tage sig et job". Frem for at fokusere på sociale og strukturelle årsager til ledighed, sættes der fokus på den enkelte lediges eget incitament og på "hurtigst muligt i arbejde". Det suppleres med et væld af regler for økonomisk sanktion af de ledige, som ikke gør det, de skal, for at bevise deres rådighed. Kontanthjælp har udviklet sig til en ydelse, man skal gøre sig fortjent til, og tankegangen bliver pakket ind i formuleringer som: *Vi lever i et frit samfund, hvor der kan være forskellige grunde til, at man ikke vil arbejde* (citater: Arbejdsmarkedsordfører Jens Vibjerg (V)), – når f.eks. effekterne af 300/450-timers reglen er til debat. (300-timers reglen betyder, at ægtepar, som modtager kontanthjælp, skal udføre 300 timers ordinært arbejde over to år for at bevare retten til begges kontanthjælp.) Dermed bliver det et spørgsmål om de lediges eget valg, når konsekvenserne af deres fortsatte ledighed viser sig, og ikke et spørgsmål om manglende muligheder for at komme i beskæftigelse. Samtidig øges kravene om registrering af hele den kommunale indsats på beskæftigelsesområdet i et omfang, så en tidsmåling, som Dansk Socialrådgiverforening gennemførte i slutningen af 2006, viser, at socialrådgiverne bruger hele 82 pct. af deres tid på at administrere og dokumentere, og kun 18 pct. af tiden på at tale med de ledige om, hvilke behov de har, for at kunne komme videre. Det er bl.a. denne tidsmåling der har sat skub i det store afbureaukratiseringsprojekt på beskæftigelsesområdet. Etableringen af jobcentre i 2007 understreger med sin skarpe adskillelse af beskæftigelsesindsats, ydelser og sociale tilbud, at socialrådgiverne ikke skal tale med de ledige om deres problemer og om årsagerne til, at de er blevet ledige. Det bliver et nyt mantra for indsatsen, at hele målet er at "vende borgeren i døren".

Den aktive linje i beskæftigelsespolitikken har haft stor afsmitning på socialpolitikken. Således har også socialpolitikken igennem de seneste år fokuseret kraftigt på beskæftigelse som en løsning på de sociale problemer. Det fremgår bl.a. af regerings-

grundlaget "Nye mål" i 2005 i kapitlet om det fælles ansvar for de svageste. Under overskriften "Bedre vilkår for socialt udsatte" fremgår således, at: *"Der er bl.a. brug for en særlig indsats for at hjælpe socialt udsatte til at få et job. Et arbejde er ikke blot med til at forbedre økonomien, men styrker samtidigt den enkeltes værdighed og selvrespekt. Regeringen vil derfor fremsætte forslag om målrettede tilbud om hjælp til bl.a. hjemløse og tidligere misbrugere."* Dette løfte bliver indfriet med hæftet "Nye veje til arbejde", som angiver 14 initiativer, som skal få sindslidende og andre socialt udsatte ind på arbejdsmarkedet. Initiativer som er underskrevet af socialminister Eva Kjer Hansen og beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen i fællesskab. Initiativerne er isoleret set relevante – ingen kan jo være modstander af, at der udvikles muligheder for, at socialt udsatte kan anvende deres eventuelle (rest)arbejdsevne – dog er der ingen tvivl om, at det ikke er en tilfældighed, at de to ministre skulder ved skulder dermed også signalerer enighed om, at sociale problemer skal løses med et job.

Med forestillingen om, at socialrådgiverne vil nagle de ledige til jorden med et lam-mende fokus på problemer, har man således vendt verden på hovedet ved at påstå, at det er ledigheden i sig selv, der er problemet, og at et job derfor selvklart er løsningen. Dermed skøjtes der let og elegant henover 100 års indsats for at professionalisere det sociale arbejde ved hjælp af forskellige forståelsesmodeller, teorier og metoder, som i Danmark navnlig er hentet fra samfundsfag (sociologi, organisation, politologi), psykologi, jura og retlig regulering. Socialrådgiverne skal, i stedet for at bruge deres professionalisme til at beskrive, analysere og vurdere den konkrete situation hos den psykisk syge, misbrugeren, den voldsramte kvinde og den 16-årige enlige mor, blot være servicemindede og venlige, men bestemt formidle job i massevis. End ikke i et rent beskæftigelsesperspektiv giver dette mening al den stund, at beskæftigelseslovgivningen faktisk er fyldt med mulighed for at iværksætte sociale indsatser såsom f.eks. vejledning og opkvalificering, særligt tilrettelagte forløb, trappemodeller, mentorordninger og revalidering. Alt dette er vel ikke nødvendigt, hvis alle bare skal have et job for at vride sig løs af de sociale problemer?

## **Fremtidens socialpolitik?**

Da Socialministeriet blev nedlagt i 2007 og erstattet af et nyt stort Velfærdsministerium, var der ikke langt til afskaffelsen af socialpolitikken i det hele taget. Og spørgsmålet er, om dette ikke er sket? Den nuværende velfærdsminister, Karen Jespersen, har fuldendt adoptionen af de økonomiske incitamenter som vejen til et bedre samfund og tordner i skrivende stund moral, værdier og økonomisk sanktion over for borgere (især af anden etnisk herkomst), som ved deres "asociale adfærd" fralægger sig ansvaret for at medvirke til et sundt og roligt samfund. På skrift har ministeren formuleret, at hun *"nægtter at høre på flere søforklaringer om, at de sociale problemer er samfundets skyld"*. (Kronikken "Man brænder da skoler af ..." i Politiken 27. august 2008). Ansvaret ligger hos den enkelte, og dermed skal den enkelte selv tage sig sammen for at rive sig løs af sine problemer.

På denne måde er knibtangsmanøvren over for de socialt udsatte total: sociale problemer skal løses med et job, og kontanthjælp er noget, man gør sig fortjent til ved at vise sig til rådighed for arbejdsmarkedet og udføre bestemte ritualer som f.eks. at sende fire ansøgninger om ugen og klikke ind på sit CV senest hver 7. dag for at bekræfte, at man stadig er til rådighed. Opfylder man ikke disse krav, og kan man ikke godtgøre,

at der er gode grunde hertil, trækkes der så eftertrykkeligt i kontanthjælpen, at sund mad, husleje, tøj, der matcher årstiden, og busbilletter er udgifter, der vælter budgettet. Mekanismerne, og den politiske diskurs, der dominerer, fremtvinger konklusionen, at de fattige selv er ude om det. De har haft et valg, og samfundet har taget konsekvensen. Ingen arme – ingen kager synes devisen at være.

For frontpersonalet, heriblandt socialrådgiverne, er dilemmaet om ikke nyt så klart forstærket af den hårde kurs. Der hersker ikke (og må ikke herske) tvivl om, at opgaven som offentlig ansat er at udmønte den lovgivning, der på demokratisk vis er vedtaget. Så med den ene hånd forvalter socialrådgiverne lovgivningen. Med den anden modtages beskeden om, at endnu en langvarig kontanthjælpsmodtager er blevet sat ud af sin lejlighed, fordi huslejen ikke er blevet betalt som følge af enten de meget lave ydelser eller brug af sanktionssystemet. Der blev godt nok indført en ny bestemmelse (retssikkerhedslovens § 5a) i 2007, som understreger, at kommunen har pligt til at behandle spørgsmålet om hjælp, når underretningen fra fogeden tikker ind. Hjælpen omfatter dog ikke økonomisk bistand, idet der med bestemmelsen ikke følger nogen form for økonomi. Den er således alene tænkt som en udvidet rådgivningsforpligtelse, som skal sikre, at lejeren får hjælp til at tilrettelægge sin økonomi, så der er råd til at betale huslejen. Det begrænser sig altså til et spørgsmål om at rådgive mennesker, hvis økonomi hænger i låser, om hvorvidt de har råd til at putte rødbeder på leverpostejsmaden, og er ikke en reel beskyttelse mod fagedudsættelse.

Men er det da helt håbløst det hele? Skal vi pakke de sociale højskoler sammen og nedlægge Dansk Socialrådgiverforening? Svaret er nej. Når vi bevæger os ind på områder som diskrimination, social sammenhængskraft, ulighed og polarisering – ikke kun økonomisk og socialt, men også i forhold til sundhed, uddannelse og velfærd mere generelt – er det oplagt, at socialpolitikken er på en meget vanskelig opgave, og at den ikke kan stå alene som "ressortpolitik". Et alternativt offensivt bud på fremtidens socialpolitik kunne være, parallelt til ideen om at have en miljøprofil, at indtænke en social profil på alle relevante politikområder. Vi har en meget stor udfordring i disse år, som handler om at synliggøre og tydeliggøre det offentliges ansvar for, at ingen lades i stikken med en løftet pegefinger, når problemerne tager overhånd. Der er brug for, at socialrådgiverne som samlet profession forholder sig til de tendenser, der er, og træder i karakter som eksperter i socialt arbejde. Der er også brug for at udfærdige en egentlig professionsetik, som kan støtte socialrådgiverne i at holde den etiske fane højt samtidig med, at de er dygtige udøvere af faget. Den eksisterende etikvejledning fra 1997 er baseret på den virkelighed, der var gældende for ti år siden, og der er brug for på ny at formulere sig som samlet profession i relation til de udfordringer, der aktuelt skal imødegås. Der er ikke nogen andre, der gør det, og derfor har socialrådgiverne så at sige en skærpet pligt til at tage ordet og påtage sig noget af ansvaret. Socialrådgiverne skal råbe højt om konsekvenserne af uhensigtsmæssig lovgivning og bruge deres daglige erfaringer aktivt til at højne vidensniveauet i debatten og hos de ansvarlige politikere. Ellers risikerer vi, at de manglende protester over udviklingen får stadig flere til at tro på, at det er vores egen skyld, når vi havner i suppedasen. Og så er der ikke meget håb for, at andre end de godhjertede vil række os en hjælpende hånd.



**Litteratur**

- Amnesty International (2007). *Starthjælp – når staten diskriminerer*. København: Amnesty International Dansk afdeling.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2007). *Fordeling og levevilkår*. København.
- Det Økonomiske Råd (2006). *Dansk Økonomi. Efterår 2006. Konjunkturvurdering. Fattigdom i Danmark*.
- Blauenfeldt, M., Hansen, H. & A. Johansen (2006). *Flygtninge på starthjælp*. København: CASA
- Ejrnæs, M. (2004). Starthjælp – en absurd forsørgelsesydelse. I Christensen, E. (red) *Velfærd på Vildspor*. København: Frydenlund.
- Elm Larsen, J. (2004). *Fattigdom og social eksklusion. Tendenser i Danmark over et kvart århundrede*. København: Socialforskningsinstituttet 04:27.
- Hansen, H. (2005). Fattigdom og sociale ydelser – skal modtagere af sociale ydelser yderligere fattiggøres? I Jensen, P. H., Lund, H., H., Schultz Jørgensen, P. & B. Schwartz (red) *Velfærdssamfundets fremtid*. København: Socialpolitisk Forlag.
- Hansen, F.K. & Hansen, H. (2004). *At eksistere eller at leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?* København: CASA.
- Hansen, F.K. & Hansen, H. (2007). *Fattigdom og social ulighed i sundhed – rapport om den Danske Nationale Handleplan*. København: CASA.
- Hutchinson, Gunn Strand & Olstedal, Siv (1996). *Modeller I sosialt arbeid – fra ulike røtter til samme felt*. Tano Aschehoug.
- Jespersen, K. (2008). *Man brænder da skoler af...* Kronik i Politiken 27. august 2008.
- Ketscher, K. (2008). *Mummiespil om vores unionsrettigheder*. Kronik i Berlingske Tidende 28.7.2008.
- Kongshøj Madsen, P. (2008). Flexicurity in Danish. I: *International Labour Brief*. 2008; vol. 6, nr. 3, Seoul: s. 3-12.
- Olsen, L. (2007). *Den nye ulighed*. København: Gyldendal.
- Social Årsrapport 2006, 2007 & 2008. København: Socialpolitisk Forening og CASA.
- Schultz Jørgensen, P. m.fl. (red) (2004). *Sundhed på vippen*. København: Hans Reitzel.

## Sociale ydelser

Af Henning Hansen, CASA

### 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 inddele dem i nogle overskuelige kategorier.

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

– *De midlertidige ydelser* omfatter: Arbejdsledighedsdagpenge, ledighedsydelse, sygedagpenge, revalidering, aktiveringsydelse og kontanthjælp.

– *De varige ydelser* omfatter: Førtidspension, 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. 1960-2000 (tusinde modtagere) (ekskl. folkepension).**

	1960	1970	1980	1990	2000
<b>Midlertidige ydelser:</b>					
Arbejdsledighedsdagpenge	31	24	152	211	124
Sygedagpenge/barsel	12	37	70	73	89
Kontanthjælp/revalidering	39	41	107	141	117
Aktivering, jobtilbud	–	–	19	74	94
<b>Varige ydelser:</b>					
Førtidspension	103	205	172	245	258
Efterløn/overgangsydelse	–	–	54	94	179
I alt	185	307	574	838	861
Procent af 18-66 årige	6,6%	10,1%	18,1%	25,1%	24,7%

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 modtagere af førtidspension, efterfulgt af kontanthjælp/revalidering og arbejdsløshedsdagpenge. Der var næsten ingen modtagere af sygedagpenge mens aktivering 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 2000 – 2008. Opgørelsen omfatter ikke de ca. 700.000 modtagere af folkepension, og den er opgjort i helårsmødtagere.

**Tabel 2: Antal helårsmødtagere af sociale ydelser. 2000-2008.**

	2000	2002	2004	2006	2008*
Midlertidige ydelser:			tusinder		
Arbejdsløshedsdagpenge	124	117	149	107	47
Ledighedsydelse	–	2	8	12	8
Sygedagpenge	55	62	67	75	78
Barselsdagpenge	34	35	54	56	57
Kontanthjælp	89	94	102	84	64
Revalidering	28	25	23	19	15
Kommunal aktivering	46	48	32	15	14
AF-aktivering	24	29	14	19	16
Orlovsydelser	24	18	3	3	3
Varige ydelser					
Førtidspension	258	259	258	238	241
Efterløn/overgangsydelse	179	181	190	145	139
I alt	861	869	900	773	682
Procent af 18-64 årige	25,4%	25,6%	26,5%	22,8%	20,0%

\* Skønnede tal. Kilde: Statistikbanken

Tabel 2 viser, at antallet af ydelsesmodtagere toppede i 2004, hvor 900.000 helårsmødtagere i alderen 18-66 år modtog en offentlig forsørgelsesydelse. Det svarede til 26,5% af befolkningen i den aldersgruppe. Siden 2004 er tallet faldet med skønsmæssigt 218.000 helårsmødtagere.

Tabel 2 viser også, at godt halvdelen af modtagerne modtog varige ydelser, dvs. førtidspension eller efterløn, mens lidt mindre end halvdelen 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 barseldagpenge, som er steget lidt.

I 2008 er der skønsmæssigt 680.000 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 2006 var der således 1.312.000 personer i alderen 18-64 år, som modtog mindst én type indkomsterstøttende ydelse i mindst én dag. Det svarer til 39% af befolkningen i alderen 18-64 år. Der er dog stor forskel på aldergrupper og på mænd og kvinder. Det viser tabel 3.

**Tabel 3: Procentdel modtagere af indkomsterstøttende ydelser i 2006. Kun 18-64 årige.**

	Mænd	Kvinder	Alle
18-19 år	17%	15%	16%
20-24 år	26%	26%	26%
25-29 år	31%	44%	38%
30-34 år	35%	53%	44%
35-39 år	32%	44%	38%
40-44 år	31%	39%	35%
45-49 år	30%	36%	33%
50-54 år	32%	38%	35%
55-59 år	34%	41%	37%
60-64 år	63%	76%	69%
Alle 18-64 årige	34%	43%	39%
Antal modtagere	584.095	728.137	1.312.232

Kilde: Statistikbanken

For det første kan man konstatere, at de ældre oftere modtager ydelser end de yngre. De 60-64 årige er klart den aldersgruppe, der oftest modtager ydelser. For det andet er det tydeligt at barseldagpengene 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 barseldagpenge 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 2005. Indvandre, efterkommere og danskere. 18-64 år. Dominerende ydelse\*.**

	Indvandrere	Efterkommere	Dansk oprindelse
Arbejdsløshedsdagpenge/ledighedsydelse	10,3%	9,9%	9,2%
Sygedagpenge	6,2%	6,0%	9,2%
Barseldagpenge	2,7%	4,3%	3,8%
Kontanthjælp	14,3%	7,9%	2,9%
Revalidering/aktivering	6,9%	4,9%	2,2%
Førtidspension	7,5%	3,3%	7,3%
Efterløn	2,2%	0,3%	5,6%
Orlovsydelser	0,4%	0,3%	0,3%
Alle ydelser	50,4%	37,0%	40,7%

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

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, retsvæsen og sundhed. 2006:21

Tabel 4 viser, at halvdelen af indvandrerne i løbet af 2005 modtog en eller anden form for overførselsindkomst, mens det kun var tilfældet for 37% af efterkommerne og 40,7% 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 barseldagpenge. Efterkommerne adskiller sig fra danskere ved at flere modtager kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge, men til gengæld modtager de sjældent efterløn og førtidspension.

Ydelsesmønstret 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.

**Table 5: Ydelsessatser pr. 1. juli 2007. Bruttobeløb.**

	Beløb pr. måned	Beløb pr. år	Procent af dagpengemaksimum
Arbejdsløshedsdagpengemaksimum*	15.200	182.800	100%
Dagpenge – dimittendsats	12.500	149.800	82%
Ungesatsen	7.600	91.500	50%
Kontanthjælp – forsørger	12.200	147.000	80%
Kontanthjælp – ikke forsørger	9.200	110.600	60%
Kontanthjælp – unge, udeboende	5.900	71.300	39%
Kontanthjælp – unge, hjemmeboende	2.900	34.400	19%
Starthjælp – enlig, forsørger	7.400	89.100	49%
Starthjælp – enlig, ikke forsørger	5.900	71.300	39%
Starthjælp – unge, udeboende	4.900	59.100	32%
Starthjælp – unge, hjemmeboende	2.400	29.400	16%
Folkepension – enlige	10.200	122.700	67%
Folkepension – ikke enlige	7.500	89.900	49%

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

Kilde: JURA-information. Aktuelle beløb.

Table 5 viser, at bruttoindtægterne 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 2.400 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 har ydelserne udviklet sig i de senere år? Det viser table 6, hvor vi har sammenlignet ydelserne med lønudviklingen i den private sektor og forbrugerpriserne. Vi har benyttet indeks-formen, som gør det muligt at sammenligne beløb af forskellig størrelse, og vi har sat 2000 = 100. Vi har valgt at sammenligne dagpengemaksimum, kontanthjælp, børnefamilieydelse, løn i privat sektor og forbrugerpriserne.



**Tabel 6: Udviklingen i udvalgte sociale ydelser sammenlignet med lønnen i privat sektor og forbrugerpriserne. 2000-2008. Indeks 2000=100.**

	Dagpenge- maksimum	Kontant- hjælp	Børnefa- milieydelse	Løn i privat sektor	Forbruger- priser
2000	100	100	100	100	100
2001	103	103	104	107	102
2002	106	107	107	109	105
2003	109	110	110	114	107
2004	113	113	113	114	108
2005	115	116	115	118	110
2006	117	118	116	122	112
2007	120	121	118	128	114
2008	123	124	121	134	118

Kilde: Statistikbanken og JURA-information. Aktuelle beløb.

Tabel 6 viser at de sociale ydelser, dvs. dagpenge, kontanthjælp og børnefamilieydelse er steget med 21-24% i perioden 2000 – 2008. Alle tre ydelser har fulgt stort set samme mønster i perioden.

Forbrugerpriserne er “kun” steget med 18% i perioden 2000-2008, hvilket er lidt mindre end de sociale ydelser. Der er altså sket en lille stigning i realværdien af de offentlige ydelser på ca. 4% i perioden.

Hvis vi sammenligner de sociale ydelser med lønnen i den private sektor for lønmodtagere (minus ledere), så er der stor forskel, idet lønningerne er steget med 34% i perioden 2000-2008. Hvis vi tager hensyn til udviklingen i forbrugerpriserne, så er realværdien af lønningerne i den private sektor steget ca. 13%, mens realværdien af de sociale ydelser kun er steget 4%.

Vi kan altså konstatere, at de økonomiske forskelle mellem modtagere af sociale ydelser og lønmodtagere i den private sektor, er vokset markant i perioden 2000-2008. Samtidig kan vi konstatere, at der er sket en mindre stigning i realværdien af de sociale ydelser.

# Den økonomiske ulighed

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

Økonomiske forskelle afspejler forskelle i muligheder og livschancer. Det er derfor vigtigt at følge udviklingen i de økonomiske forskelle. Dette gøres blandt andet ved at se på udviklingen i indkomstfordelingen.

I det følgende belyses udviklingen i fordelingen af de disponible indkomster med fokus på perioden 1990 til 2006. Indkomstoplysningerne fra 2006 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, vil der i det følgende derfor alene blive set på de disponible indkomster og deres fordeling.

### **Uligheden i de disponible indkomster**

I lighed med de tidligere år er den følgende belysning af indkomstfordelingen primært 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 vil blive belyst ved at inddele familierne efter stigende indkomst i ti lige store dele (deciler). Derefter ses på, hvor stor en andel de enkelte grupper har af den samlede indkomst. Har hver gruppe 10% 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 omfordeles for at opnå en ligelig indkomstfordeling.

Danmarks statistik har for 2006 ændret datagrundlaget, idet opgørelsen af indkomsterne er baseret på en ny familieinddeling. Hjemmeboende børn under 25 år indgår nu i familien, hvor aldersafgrænsningen tidligere var 18 år. Det betyder, at man ikke umiddelbart kan sammenligne tallene fra 2006 med tidligere opgørelser.

**Tabel 1: Fordelingen af disponibel indkomst 2006. Procent af indkomstmasse.**

	Enlige	Par	Alle familier
1.decil	2.4	3.6	2.0
2.decil	5.6	5.6	4.2
3.decil	6.9	6.8	5.1
4.decil	7.7	7.9	6.2
5.decil	8.4	8.8	7.4
6.decil	9.5	9.7	8.9
7.decil	10.7	10.6	11.0
8.decil	12.1	11.7	13.3
9.decil	14.1	13.3	16.0
10.decil	22.7	22.0	25.9
I alt	100.0	100.0	100.0
Max.udjævn%	19.6	17.7	26.2

Kilde. Indkomster 2006, Danmarks statistik

I tabel 1 er indkomstfordelingen vist for 2006, baseret på den nye familieinddeling. Hvad angår fordelingen af de disponible indkomster, viser uligheden sig på den måde, at de 10% med de laveste indkomster (1.decil) har 2.0% af de disponible indkomster, mens de 10% rigeste (10.decil) har 25.9% af indkomsterne.

Den maximale udjævningsprocent angiver, hvor stor en del af indkomstmassen som skal omfordeles, for at indkomstfordelingen er helt lige. Den er for 2006 opgjort til 26.2%. Ser vi på fordelingen for henholdsvis enlige og par, fremgår det, at uligheden her er mindre end for samtlige familier. Men uligheden er større blandt enlige end blandt par.

### Udviklingen i uligheden

Ser vi på udviklingen i de disponible indkomster (de samlede indkomster minus skat) viser det sig, at der igennem de seneste 15 år 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*, 2008. Det samme gør Arbejderbevægelsen Erhvervsråd senest i deres publikation "*Fordeling og levevilkår, 2008*".

Uligheden er udtrykt ved det mål, som benævnes den maksimale udjævningsprocent, som udtrykker, hvor stor en del af indkomsterne der skal flyttes fra de rige til de fattige, hvis der skal være en lige indkomstfordeling. Hvad angår den maksimale udjæv-

ningsprocent, viser der sig en klar tendens perioden igennem med en stigende ulighed.

Den maximale udjævningsprocent er – som det fremgår af tabel 2 – i perioden fra 1990 til 2005 steget fra 23,8% til 26,8%. Der er tale om en mindre stigning år for år, som over perioden er udtryk for en relativ kraftig stigning.

**Tabel 2: Fordelingen af de disponible indkomster blandt familier 1990-2005.**

	1990	2000	2005
1. decil	1.4	1.9	1.5
2. decil	4.7	4.3	4.1
3. decil	5.8	5.4	5.1
4. decil	6.9	6.4	6.2
5. decil	8.0	7.6	7.4
6. decil	9.4	9.0	8.9
7. decil	11.5	11.2	11.0
8. decil	14.0	13.6	13.7
9. decil	16.3	16.1	16.4
10 decil	22.0	24.6	25.7
I alt	100.0	100.1	100.0
Max.udjævningsprocent	23.8	25.5	26.8

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Indkomst 2005

Som det fremgår, er der entydigt gennem perioden tale om, at indkomstmassen er steget for de 10% med de højeste indkomster frem til 2005. Fra at de 10% rigeste havde 22.0% af indkomstmassen, er denne steget til 25.7% af indkomstmassen.

For de 10% med de laveste indkomster er indkomstmassen faldet fra 2000 til 2005. Indkomstmassen har været faldende for de lavere og mellemste indkomstgrupper.

Belysningen går kun til 2005, da den nye opgørelse af indkomstfordelingen for 2006 ikke umiddelbart kan sammenlignes med tidligere år. I Danmark statistiks tiårsoversigt er der imidlertid foretaget en opgørelse, hvor det er muligt at sammenligne 2005 med 2006 med den nye familieinddeling. Opgørelsen er foretaget med en femdeling af familierne – kvintiler.

Det viser sig, at uligheden er større i 2006 end i 2005. Der er altså tale om, at den stigende ulighed vi har set de seneste 15 år, er fortsat frem til 2006.

**Tabel 3: Den disponible indkomstfordeling 2005 og 2006**

	2005	2006
1.kvintil	6.4	6.3
2.kvintil	11.4	11.3
3.kvintil	16.4	16.2
4.kvintil	24.5	24.3
5.kvintil	41.3	41.9
I alt	100.0	100.0
Max.udjævnings%	25.8	26.2

anm.: baseret på ny familieinddeling

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 2008

Fordelingen af de disponible indkomster er blevet mere ulige, både blandt enlige og par igennem 90erne og fortsat frem til 2006.

**Tabel 4. Den maksimale udjævningsprocent blandt par og enlige 1990-2005.**

	1990	1995	2000	2005	2005*	2006*
Par	14.0	14.5	15.8	16.8	17.1	17.7
Enlige	15.8	16.1	17.1	18.8	19.1	19.6

Anm: \* nye familieinddeling

Kilde: Statistiks tiårsoversigt.

Uligheden blandt par er steget fra 14.0% i 1990 til 16.8% i 2005 og steget yderligere i 2006. Blandt enlige er den steget kraftigere fra 15.8% i 1990 til 18.8% i 2005 og steget yderligere i 2006.

Samlet kan det således konkluderes, at der har været en klar tendens til, at uligheden i indkomstfordelingen er blevet større siden begyndelsen af 1990'erne, og er fortsat med at stige år for år frem til og med 2006. Og at udviklingen med en stigende ulighed gælder blandt såvel enlige som par

## **De rige er blevet rigere og de fattige er blevet relativt fattigere**

Man kan illustrere udviklingsbilledet ved at se på indkomstudviklingen for de enkelte decilgrupper og fx holde det op mod prisudviklingen. Det vil sige – se på realindkomstudviklingen.

I Tabel 5 er vist både den nominelle og den reale indkomstudvikling for de enkelte decilgrupper for perioden 1995-2005.

**Tabel 5: Indkomstfordelingen for personer og familier. Ækvivaleret disponibel indkomst – fordelt efter decilgruppe.**

	Nominel indkomst (kr)		Stigning i realindkomst. Pct.	
	1995	2005	I alt	Pr. år
Alle	123,5	190,3	24.6	2.2
1.decil	39,1	51,4	6.3	0.6
2.decil	75,2	107,8	15.9	1.5
3.decil	87,7	127,2	17.3	1.6
4.decil	99,7	146,2	18.6	1.7
5.decil	111,3	165,8	20.4	1.9
6.decil	122,8	185,4	22.2	2.0
7.decil	135,0	206,7	23.8	2.2
8.decil	149,8	232,4	25.5	2.3
9.decil	170,7	269,6	27.8	2.5
10.decil	249,0	430,6	39.9	3.4

Kilde. Danmarks Statistik, Indkomst 2005

Som det fremgår, er realindkomstudviklingen i perioden større jo højere decilgruppe, man betragter. Forskellene er udtrykt på den måde, at 1.decilgruppe har oplevet en realindkomstudvikling på 6.3%, mens de rigeste i 10.decilgruppe har oplevet en realindkomststigning på 39.9% – altså en indkomstudvikling som er mere end 6 gange så stærk som dem med de laveste indkomster. Fordelt jævnt på de 10 år har 1.decilgruppe haft en gennemsnitlig realindkomststigning på 0.6%, mens 10.decilgruppe har haft en realindkomststigning på 3.4% pr. år.

I forhold til prisstigningerne har alle grupperne haft en positiv realindkomstudvikling, men forskellene har været markante og baggrunden for den stigende ulighed. I 1995 havde de højeste indkomstgrupper en indkomst, som var 6.3 gange højere end indkomsten for dem i de laveste decilgrupper. Denne forskel var i 2005 vokset til at være 8,5 gange højere.

Ud fra en relativ betragtning viser der sig en klar tendens i perioden. *De rigeste er blevet rigere og de fattige er blevet relativt fattigere.*

Kilder:

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Fordeling og levevilkår, 2008

Finansministeriet; Fordeling og incitament, 2004

Statistik tiårsoversigt 2008

Danmarks Statistik: Indkomster 2006



## Arbejdsmarkedet

*Af Henning Hansen, CASA*

I de seneste år har der været en god udvikling på arbejdsmarkedet, når det handler om beskæftigelse og arbejdsløshed. De gode konjunkturer har ført til mangel på arbejdskraft i flere brancher. De store avisoverskrifter handler ikke længere om arbejdsløshed, men om import af arbejdskraft fra udlandet. Spørgsmålet er, om det er alle dele af arbejdsmarkedet og arbejdsstyrken, der har haft glæde af de gode konjunkturer i de senere år. Der er stadig en gruppe arbejdsløse, som forgæves søger job. I det følgende skal vi se nærmere på, hvordan det er gået med beskæftigelsen og arbejdsløsheden i de senere år.

### **Beskæftigelsen**

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.

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 imidlertid atter været en stigning i beskæftigelsen. Fra 2004 til 2008 er den samlede beskæftigelse steget 6,7% – svarende til 145.000 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 1: Antal beskæftigede lønmodtagere på fuldtidsbasis i forskellige brancher. 2000-2008. ATP-statistik.**

	2000	2002	2004	2006	2008
Landbrug, fiskeri	34	34	33	33	35
Industri	411	395	365	357	364
Bygge og anlæg	147	142	139	158	168
Handel og hotel	344	335	339	356	377
Transport og kommunikation	159	157	155	155	156
Finansiering/forretningsservice	254	277	273	305	340
Offentlige/personlige ydelser	844	854	866	870	875
Andet	10	11	10	11	11
Alle	2203	2205	2180	2245	2326

Kilde: Statistikbanken

Beskæftigelsen i de forskellige brancher viser stort set stigninger alle sammen i de senere år. Industribeskæftigelsen har ellers været faldende i en del år, og beskæftigelsen i transportsektoren har nærmest været stabil.

Beskæftigelsen i bygge- og anlægsbranchen har været kraftigt stigende de sidste par år. Det samme har været tilfældet i de brancher der kaldes 'finansiering og forretningsservice', 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.

## Befolkningens beskæftigelse

Befolkningens beskæftigelsesforhold afhænger meget af alderen. I de unge år spiller uddannelse en stor rolle og i de ældre år spiller pension og efterløn en stor rolle. Den aktive alder er 25-59 år, hvor langt de fleste er på arbejdsmarkedet, hvor de enten kan være i beskæftigelse, ledige, i aktivering, på førtidspension, overgangsydelse eller på kontanthjælp o.l.

**Tabel 2: Befolkningen i alderen 25-59 år fordelt efter beskæftigelse. 1997-2007.**

	1997	2001	2007
Beskæftiget	79%	82%	83%
Arbejdsløs	6%	4%	3%
I aktivering/orlov	2%	3%	3%
Pension	7%	6%	6%
Andet	6%	5%	5%
I alt	100%	100%	100%
Antal	2.624.201	2.688.952	2.618.438

Kilde: Statistikbanken.

83% af befolkningen (25-59 år) var i 2007 i beskæftigelse, og det er stort set det samme som i 2001, men det er en stigning i forhold til 1997, hvor "kun" 79% var i beskæftigelse.

I 2007 var kun 3% ledige, 3% i aktivering eller en anden form for arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning. I forhold til 1997 er andelen af ledige blevet halveret, mens en lidt større del er i aktivering. Endelig er der 6% på førtidspension eller overgangsydelse, og 6% på kontanthjælp o.l. eller helt uden for systemet.

## Tilbagebetaling

I de senere år har tilbagebetalingen fra arbejdsmarkedet har været stærkt debatteret, specielt i forbindelse med velfærdskommissionens virke og efterlønsdiskussionen. Desuden er der i disse år bestræbelser på at udvide arbejdsstyrken gennem at fastholde de ældre på arbejdsmarkedet. Spørgsmålet er derfor, hvordan det er gået med de ældres arbejdsmarkedstilknøytning.

**Tabel 3: Befolkningen i alderen 60-64 år fordelt efter beskæftigelse. 1997-2007.**

	1997	2001	2006
Beskæftiget	30%	32%	40%
Arbejdsløs/aktivering	4%	2%	2%
Efterløn	35%	41%	38%
Førtidspension	25%	20%	17%
Andet	6%	6%	3%
I alt	100%	100%	100%
Antal	242.988	266.477	360.475

Kilde: Statistikbanken.

Det er meget tydeligt, at den ældre del af befolkningen er blevet mere erhvervsaktive de senere år. Især i perioden 2001-2007 er der sket store ændringer i denne aldersgruppe. I 1997 var 30% af de 60-64 årige i beskæftigelse, men i 2007 er 40% i beskæftigelse.

Det er også værd at nævne, at andelen af de 60-64 årige, der modtager førtidspension har været stærkt faldende i hele perioden fra 25% i 1995 til 17% i 2006.

Et vigtigt element i udviklingen har været ændringerne i efterlønsreglerne, som blev vedtaget i 1999. Disse ændringer indebærer bl.a. at det blev mindre økonomisk fordelagtigt at modtage efterløn i alderen 60 år og 61 år.

**Tabel 4: Beskæftigelsesprocent blandt personer i alderen 60-64 år. 2000- 2007.**

	2000	2002	2004	2006	2007
60 årige	45%	50%	52%	54%	56%
61 årige	35%	43%	45%	47%	50%
62 årige	29%	32%	33%	35%	37%
63 årige	23%	23%	26%	28%	29%
64 årige	19%	19%	20%	23%	25%

Kilde: Statistikbanken.

Tabel 4 viser meget klart, at ændringerne i efterlønsreglerne har haft en effekt, idet beskæftigelsesprocenten især er steget for de 60-61 årige siden 2000. Men tabel 4 viser desuden, at der er sket markante stigninger i beskæftigelsesprocenterne de sidste 5-6 år. Den anden side af historien er, at tilbagetrækningsprocenten er faldet de senere år. Tilbagetrækningsprocenten omfatter både efterløn og førtidspension, men efterløn er den største.

Man kan klart konkludere, at den førte politik med at forringe efterlønnen har virket, så der nu er mange flere 60-61 årige i beskæftigelse. En anden forklaring på at flere nu er i beskæftigelse og færre på efterløn/pension, er naturligvis de gode konjunkturer og den stigende efterspørgsel på arbejdskraft. Den stigende efterspørgsel har påvirket alle aldersgrupper.

### Arbejdsløsheden

I Social Årsrapport sonderer 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 5: Ledighedsprocent. Ny opgørelsesmetode. 2000-2008. Mænd og kvinder.**

	Mænd	Kvinder	Alle
2000	4,3%	5,6%	4,9%
2001	4,1%	5,2%	4,7%
2002	4,4%	5,2%	4,8%
2003	5,4%	6,1%	5,7%
2004	5,4%	6,3%	5,8%
2005	4,6%	5,7%	5,1%
2006	3,3%	4,5%	3,9%
2007	2,3%	3,3%	2,8%
2008	1,6%	2,0%	1,8%

Kilde: Statistikbanken

Den registrerede arbejdsløshed ligger i midten af 2008 på ca. 48.000 fuldtidsledige og det er et relativt lavt niveau. Ledighedsprocenten 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 4-5%, men i de seneste par år er det faldet til de nuværende 1,8%, som er historisk lavt.

Tabel 5 viser, at arbejdsløsheden blandt kvinder er lidt højere end blandt mænd – i 2008 er den 2,0% for kvinder og 1,6% for mænd.

**Tabel 6: Ledighedsprocent. Ny opgørelsesmetode. 2000-2008. Aldersgrupper.**

	16-24 år	25-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	Alle
2000	3,2%	5,8%	5,3%	4,2%	5,7%	4,9%
2001	3,1%	5,7%	5,0%	3,9%	5,6%	4,7%
2002	3,2%	6,2%	5,2%	4,0%	5,6%	4,8%
2003	4,0%	7,5%	6,3%	4,8%	6,5%	5,7%
2004	3,9%	7,5%	6,5%	5,0%	6,7%	5,8%
2005	3,2%	6,3%	5,7%	4,4%	6,2%	5,1%
2006	2,3%	4,7%	4,4%	3,3%	4,9%	3,9%
2007	1,6%	3,5%	3,2%	2,5%	3,2%	2,8%
2008	1,3%	2,4%	2,1%	1,6%	1,8%	1,8%

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 2007 har ledigheden været fallende igen.

## Fleksjob, skånejob og ledighedsydelse

Fleksjob og skånejob blev indført i slutningen af 1990'erne, som et led i det rummelige arbejdsmarked. Fleksjob gives til personer med nedsat arbejdsevne, som er ansat på ordinære løn- og overenskomstmæssige vilkår og modtager almindelig løn, som staten og kommunen giver et tilskud til. Skånejob gives til førtidspensionister, der ikke er i stand til at fastholde eller opnå beskæftigelse på nedsat tid på normale vilkår på arbejdsmarkedet.

**Tabel 7: Antal helårsdeltagere i fleksjob og skånejob. 2000-2007.**

	Fleksjob	Skånejob
2000	8.598	5.442
2001	13.010	5.604
2002	19.156	5.873
2003	24.262	6.045
2004	29.990	5.987
2005	36.205	5.968
2006	41.476	5.938
2007	43.861	4.902

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Statistikbanken.

Tabel 7 viser, at der er sket en meget stærk stigning i antallet af personer på fleksjob i perioden 2000-2007. Fra ca. 8.500 i 2000 til næsten 44.000 i 2007. Stigningen er tilsyneladende ved at blive mindre og fra 2006 til 2007 er der kun sket en stigning på ca. 2.500 helårspersoner.

Antallet af personer på skånejob har derimod været ret stabil og ligget på 5-6.000 helårsdeltagere i hele perioden 2000-2007.

En særlig form for ledighed findes blandt personer i fleksjob i form af ledighedsydelse. Hvis man bliver ledig efter et fleksjob, er man berettiget til ledighedsydelse og ikke dagpenge. Ledighedsydelsen udgør 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 8: Antal modtagere af ledighedsydelse. 2001-2007.**

	Mellem to fleksjob	I visitationsperioden	I øvrigt	I alt	Procent af fleksjobdeltagere
2001	1.568	1.577	54	3.199	25%
2002	2.938	2.991	103	6.032	32%
2003	5.420	4.885	173	10.478	43%
2004	6.972	7.789	233	14.994	50%
2005	7.136	9.776	254	17.166	47%
2006	7.812	10.459	280	18.551	45%
2007	8.389	9.401	299	18.089	41%

Ekskl. ferie, sygdom og barsel

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Statistiske Efterretninger.

Udviklingen i antal personer på ledighedsydelse kan betragtes som en indikator for arbejdsmarkedets rummelighed. Hvis der er få personer, der modtager ledighedsydelse, så er det tegn 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 kun ca. 1.600 personer på ledighedsydelse og dette tal er vokset til ca. 18.000 i 2006 og 2007. 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 2002 svarede antallet af modtagere af ledighedsydelse til 32% af alle fleksjobmodtagere, og i 2005 var dette tal på 47%, men de sidste par år er tallet faldet til 41%.

Tabel 7 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.

Det relativt store antal personer på ledighedsydelse tyder på, at det tilsyneladende er 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.



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).

## 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 2007 ca. 194.000 personer uden ordinær beskæftigelse. Tallet for "uden ordinær beskæftigelse" svarer til 7,0% af arbejdsstyrken i 2007. Tallet for 2008 vil sandsynligvis blive endnu lavere, fordi beskæftigelsen har været stigende det seneste år.

**Tabel 9: Helårspersoner uden ordinær beskæftigelse. 2000-2007.**

	Registreret ledige	Støttet beskæftigelse	Aktivering mv.	I alt	Procent af arbejdsstyrken
2000	150.491	49.860	73.590	273.941	9,8%
2001	145.077	62.055	69.062	276.194	9,8%
2002	144.732	68.234	65.414	278.380	10,0%
2003	170.608	68.709	45.195	284.512	10,3%
2004	176.388	73.942	43.077	293.407	10,6%
2005	157.436	75.215	42.311	274.962	10,0%
2006	124.362	76.535	37.507	238.404	8,5%
2007	77.165	73.944	43.297	194.406	7,0%

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og 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 selv 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 2,8% i 2007 dækker i virkeligheden over at 7,0% af arbejdsstyrken ikke har et ordinært job. Det svarer til at ca. 194.000 personer er uden ordinært arbejde, men de står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet.

## Indvandrere og flygtninge på arbejdsmarkedet

Det helt store problem på det danske arbejdsmarked i disse år er indvandrernes 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 10: Ledighedsprocent. 2000-2007. Etnisk baggrund.**

	Indvandrere * fra vestlige lande	Indvandrere * fra ikke- vestlige lande	Dansk baggrund	Alle
2000	7,0%	16,4%	5,2%	5,4%
2001	6,4%	14,7%	5,1%	5,2%
2002	6,3%	13,5%	4,8%	5,2%
2003	7,5%	15,9%	5,7%	6,2%
2004	7,8%	17,8%	5,8%	6,4%
2005	6,9%	16,8%	5,1%	5,8%
2006	5,8%	15,0%	4,2%	4,6%
2007	4,6%	12,1%	3,0%	3,6%

\* Indvandrere og efterkommere

Kilde: Statistikbanken

I tabel 10 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 10 viser meget tydeligt, at arbejdsløsheden blandt indvandrere fra ikke-vestlige er væsentlig højere end andre etniske grupper. I øjeblikket er den ca. 12%. Indvandrere fra vestlige lande har en ledighedsprocent, der ligger lidt højere end danskerne, men væsentligt lavere end indvandrere fra ikke-vestlige lande.

Indvandrerens 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 10 vises beskæftigelsesfrekvens for personer fra forskellige lande. Vi har beregnet beskæftigelsesprocenten blandt indvandrere i alderen 25-49 år, som er den fremherskende erhvervsaktive alder og vi har opdelt på henholdsvis mænd og kvinder.

**Tabel 11: Beskæftigelsesprocent blandt indvandrere i alderen 25-49 år fra forskellige lande. 2007.**

	Mænd	Kvinder
Vestlige lande	58%	51%
Tyrkiet	51%	42%
Pakistan	50%	29%
Eks-Jugoslavien	57%	49%
Bosnien	64%	53%
Libanon	33%	14%
Irak	33%	20%
Iran	48%	40%
Somalia	43%	19%
Afganistan	53%	26%
Vietnam	66%	52%
Andre ikke-vestlige lande	51%	44%
Danskere	77%	73%

Beskæftigelsesprocenten er antal fuldtidsbeskæftigede i procent af alle 25-49 årige.

Kilde: Statistikbanken

Tabel 11 viser klare forskelle i beskæftigelsesprocenten blandt indvandrere fra forskellige lande. I toppen ligger indvandrere fra Bosnien og Vietnam, hvor ca. 65% af mændene og næsten 55% af kvinderne er i beskæftigelse. Efterfulgt af indvandrere fra vestlige lande og Eks-Jugoslavien.

De laveste beskæftigelsesprocenter finder vi blandt indvandrere fra Irak og Libanon, hvor kun 33% af mændene er i beskæftigelse. Blandt kvinderne er det indvandrere fra Libanon, Somalia og Irak, der ligger lavest med under 20% i beskæftigelse.

Tabel 11 viser samtidig, at indvandrernes beskæftigelsesprocenter ligger markant lavere end danskerne, hvor 77% af mændene og 73% af kvinderne er i beskæftigelse i aldersgruppen 25-49 år.

Grunden til at der er markante forskelle mellem indvandrere fra forskellige lande kan være, at de har opholdt sig i landet i forskellig tid. Opholdstidens længde har sandsynligvis en vis betydning for mulighederne på arbejdsmarkedet og dermed beskæftigelsen.

**Tabel 12: Beskæftigelsesprocent blandt indvandrere fra vestlige lande og øvrige lande. Opdelt efter opholdstid i Danmark. 2007.**

Opholdstid i Danmark:	Mænd		Kvinder	
	Vestlige lande	Øvrige lande	Vestlige lande	Øvrige lande
0-1 år	43%	21%	25%	7%
1-2 år	56%	48%	41%	21%
2-3 år	50%	50%	40%	31%
3-4 år	49%	50%	41%	36%
4-5 år	55%	53%	44%	36%
5-7 år	59%	52%	49%	36%
8-10 år	65%	50%	57%	38%
Over 10 år	68%	51%	64%	45%
Alle	58%	50%	51%	39%

Beskæftigelsesprocenten er antal fuldtidsbeskæftigede i procent af alle 25-49 årige.

Kilde: Statistikbanken

Tabel 12 viser, at opholdstiden i Danmark har en betydning for indvandrernes beskæftigelse. Jo længere tid de har været her, des større beskæftigelsesprocent og det gælder alle typer af indvandrere. Men opholdstiden har især betydning i de første år, og efter 2-3 år har nogle af grupperne nået et mere stabilt leje. Det gælder især mændene fra 'øvrige lande', som allerede efter 1-2 år har nået ca. 50% og derefter ændrer beskæftigelsesprocenten sig stort set ikke.

Derimod er det interessant, at kvindernes beskæftigelsesprocent bliver ved med at stige og jo længere tid der går, des mindre bliver forskellen i beskæftigelsesprocent mellem mænd og kvinder.

### Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger

En væsentlig del af det rummelige arbejdsmarked handler om de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, som er rettet mod ledige, der har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse på ordinære vilkår. Det drejer sig bl.a. om løntilskudsjob, virksomhedspraktik og forskellige uddannelsesordninger. Gennem årene har der været forskellige ordninger, ligesom nogle af ordningerne har haft forskellige navne.

**Tabel 13: Fuldtidspersoner i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. 1995-2007.**

	1995	2001	2007
Støttet beskæftigelse:			
Løntilskud	26.098	19.529	7.881
Virksomhedspraktik	10.856	15.707	6.507
Voksenlærling	–	8.205	10.088
Etableringsydelse	14.045	–	–
Støtte i alt	50.999	43.441	24.476
Uddannelse mv.			
Ordinær uddannelse	9.310	27.946	13.090
Særlige forløb	9.334	12.067	16.346
Korte vejledningskurser	–	1.086	9.046
Uddannelse i alt	18.644	41.099	38.482
Integrationsuddannelse	–	3.798	1.928
I alt	69.644	88.338	65.156
Procent af arbejdsstyrken	2,5%	3,1%	2,3%

Kilde: Statistikbanken

I 2007 var der 111.000 fuldtidspersoner (et beregnet tal) i en række forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Det svarer til 2,3% af arbejdsstyrken, selv om nogle af kategorierne ikke medregnes i arbejdsstyrken, fx uddannelsesordningerne.

I løbet af de sidste 10 år har der først været tale om en stigning, som derefter er blevet afløst af et fald, så det samlede niveau for arbejdsmarkedsforanstaltninger i 2007 stort set er det samme som i 1995.

I løbet af perioden 1995-2007 er der sket nogle ændringer i mønstret af foranstaltninger. Der er for det første sket et fald i løntilskud igennem hele perioden. Dernæst er sket et fald i virksomhedspraktik, men dette fald har først fundet sted efter 2001.

Der er derimod sket en stærk stigning i antallet af personer på uddannelsesordninger, men denne stigning fandt primært sted i første del af perioden, mens der har været et fald i perioden 2001-2007. Det skal dog bemærkes at antallet på uddannelsesydelse er faldet stærkt de senere år, mens 'særlige forløb' og 'korte vejledningskurser' er steget i de senere år. Det skal også nævnes, at der efterhånden er en del voksenlærlinge.

## Match kategorier

Siden 2004 har kommunerne skullet placere alle modtagere af kontanthjælp og start-hjælp i såkaldte "match kategorier". Det er sagsbehandlerens 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 14: 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: Arbejdsmarkedstyrelsen: 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 arbejdsmarkedspare, der kan gå lige ud i et job – match 1 og 2 samt straks-match-gruppen.

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

I en 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 15.

**Tabel 15: Årsager til at kontanthjælps-/starthjælpsmodtagere ikke søger job.**

	Danskere	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 15 viser årsagerne for flygtninge, indvandrere og personer med dansk baggrund. 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.

Der henvises i øvrigt til en særskilt artikel om matchgrupper i dette nummer af Social Årsrapport.

# Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

## **Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet**

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.

Kommunerne kan desuden yde behovsbestemt hjælp til enkeltudgifter, flytning, lægebehandling, 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%.

Man kan modtage kontanthjælp, hvis man har boet i Danmark i sammenlagt 7 år ud af de sidste 8 år. Hvis man ikke har det, kan man ikke modtage kontanthjælp, men starthjælp. Starthjælpen er lavere end kontanthjælpen.

## **Ændringer på kontanthjælpsområdet**

Kontanthjælpsområdet har været karakteriseret ved en række ændringer og justeringer. De mere konkrete ændringer på kontanthjælpsområdet omfatter både ændringer i krav og tildelingskriterier for de enkelte ydelser og udmålingskriterier for ydelser til bestemte grupper.

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 et-

niske grupper såvel danske som udlændinge, og flygtninge, når de i deres integrationsperiode overgår til kommunen.

For unge (under 25 år), som er på kontanthjælp i 6 måneder, nedsættes ydelsen til SU-niveau efter, at den pågældende unge er begyndt i et tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, eller når den unge uden rimelig grund ophører i eller afviser et tilbud.

Omkring udmåling af ydelserne er der med virkning fra 2003 indført reglen om nedsættelse af kontanthjælpen for ægtepar, hvor en eller begge modtager kontanthjælp. Nedsættelsen sker automatisk efter 6 sammenhængende måneder med kontanthjælp.

Med virkning fra 1. januar 2004 blev der indført reglen om loft over kontanthjælp. Kontanthjælpsloftet er en øvre grænse for, hvor meget den enkelte samlet kan modtage i kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte til boligudgifter. I praksis indebærer loftet en reduktion af den udbetalte boligstøtte og den særlige støtte til de berørte. Loftet træder i kraft efter 6 måneder på kontanthjælp. Der er et loft for gifte og samlevende, et loft for enlige forsørgere og et loft for enlige, der ikke er forsørgere.

Ud over kontanthjælpsloftet er der et loft (loftet over loftet) over, hvor meget hjælpen kan nedsættes i alt for henholdsvis gifte tilsammen, samlevende, enlige forsørgere og enlige, der ikke er forsørgere.

Med virkning fra 1. april 2007 blev der indført 300-timers-reglen. Reglen indebærer, at en af ægtefællerne i et ægtepar, der modtager kontanthjælp, betragtes som reelt hjemmegående, når ægteparret har modtaget hjælp i sammenlagt to år eller mere, og en eller begge ægtefæller ikke har haft mindst 300 timers ordinært og ustøttet arbejde inden for de seneste 24 kalendermåneder. Det betyder, at en af ægtefællerne ikke anses for at være til rådighed for arbejdsmarkedet, og at kontanthjælpen til den ene ægtefælle bliver stoppet.

Som en overgangsordning vil kontanthjælpen til en ægtefælle tidligst kunne falde bort med virkning fra 1. april 2007. Dette vil kunne ske, hvis ikke der på dette tidspunkt kan dokumenteres mindst 150 timers ordinært arbejde inden for de seneste 12 måneder.

Regeringen og Dansk Folkeparti har i september 2008 skærpet reglerne. Fremover skal begge ægtefæller i et kontanthjælpsægtepar opfylde et krav om 450 timers arbejde (12 uger på fuld tid) inden for 24 måneder for ikke at miste den ene kontanthjælp. 300-timers-reglen ændres således til en 450-timers-regel.

Reglen skal fremover også omfatte ægtepar, hvor den ene ægtefælle er i ordinært ustøttet arbejde, og hvor den anden modtager kontanthjælp. Det betyder, at ægtefællen på kontanthjælp fremover skal opfylde 450-timers-kravet for ikke at miste kontanthjælpen.

## **Kontanthjælpsområdet et “kludetæppe”**

De mange ændringer på kontanthjælpsområdet inden for de seneste 5-6 år har betydet, at kontanthjælpsområdet i stedet for forenkling i dag er karakteriseret ved mange forskellige ydelser og satser, og kriterierne for tildeling og udmåling af ydelserne er blevet udvidet og differentieret og er ikke konsekvente.

Rådet for Socialt Udsatte taler i deres årsrapport fra 2007 om, at det sociale sikkerhedsnet er ved at udvikle sig til et kludetæppe. Ud over alder, som længe har været et kriterium for tildeling og udmåling af kontanthjælp, er der i de seneste år blevet tilføjet yderligere kriterier for tildeling og udmåling af ydelser. Det gælder forhold, som:

- Længden af opholdstid her i landet.
- Længden af hjælpeperioden (varighedskriterium).
- Omfanget af forudgående arbejde.
- Årsagen til behovet for hjælp.
- Matchning m.v. i forhold til arbejdsmarkedet.

Hvad angår årsagen til behovet for hjælp, tænkes her på det forhold, at personer på barsel og personer samboende med SU-modtager undtages fra reglen om nedsat hjælp efter 6 måneder og den seneste ændring, hvad angår kontanthjælpen til unge sindslidende under 25 år. Der har Folketinget vedtaget, at unge med meget specifikke og præcise psykiatriske diagnoser tildeles et tillæg, så den samlede kontanthjælp kommer til at svare til kontanthjælpen for personer over 25 år.

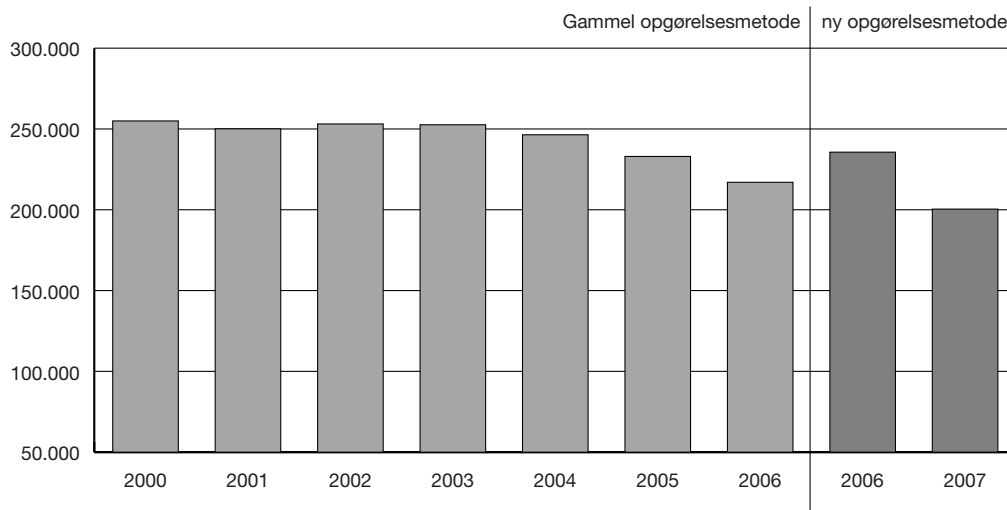
I det følgende vil vi se på udviklingen på kontanthjælpsområdet. Hvor mange og hvem er på kontanthjælp? Og hvor længe opholder personerne sig i kontanthjælpsystemet? Et særligt fokus vil være på de langvarige kontanthjælpsmodtagere.

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

For 2007 er der sket ændringer i Danmarks Statistiks opgørelser af 'Hjælp efter lov om aktiv socialpolitik', idet hjælp til forsørgelse ud over kontanthjælp i henhold til lov om aktiv socialpolitik og lov om en aktiv beskæftigelsespolitik også omfatter introduktionsydelsen og ledighedsydelsen. Derudover er datagrundlaget ændret på grund af en ændret familietypeinddeling. I modsætning til tidligere anvender Danmarks Statistik nu en ny familieafgrænsning. Hjemmeboende børn under 25 år indgår nu i familien, hvor aldersafgrænsningen tidligere var 18 år.

Det er således ikke muligt at sammenligne 2007 tallene med tidligere år. I figur 1 er der dog opgjort nye tal for 2006, som er sammenlignelige med 2007.

**Figur 1: Antal modtagere af hjælp til forsørgelse 2000-2007**



Kilde: Statistiske Efterretninger, Sociale forhold, sundhed og retsvæsen.

Hjælp til forsørgelse omfatter personer, som ikke kan forsørge sig selv, fordi de er ramt af en social begivenhed som fx arbejdsløshed eller sygdom. Efter den tidligere opgørelse lå niveauet i en årrække omkring 250.000 personer. I 2005 faldt antallet til 233.000 personer og faldt yderligere frem til 2006 til 217.000 personer, som modtog hjælp til forsørgelse.

Efter den nye opgørelse ligger antallet med økonomisk hjælp til forsørgelse på 235.600 personer – altså inklusive introduktionsydelse og ledighedsydelse. Dette antal er faldet frem til 2007 med 35.000 personer således, at antallet af modtagere af forsørgelsesydelse i 2007 er opgjort til 200.400 personer. Langt den største del var modtagere af kontanthjælp – 71%. Blandt kontanthjælpsmodtagerne var der 4.788, der modtog hjælp i form af den lavere starthjælp. Hertil kommer 719, der modtog særlig støtte på starthjælpsniveau.

I 2007 er der 3.315 personer, som modtager introduktionsydelse, og 22.913 personer, som modtager ledighedsydelse.

I det følgende ses på de traditionelle kategorier af hjælp til forsørgelse, som omfatter kontanthjælp (hjælp til underhold), revalidering (fx uddannelse) og aktivering af kontanthjælpsmodtagere.

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. Fra 2006 til 2007 er der tale om et fald – et yderligere fald, som startede i 2004. Tallet er for første gang i mange år under 150.000 personer og er konkret i 2007 på 141.500 personer, som modtager kontanthjælp. Blandt kontanthjælpsmodtagerne var der 4.788 personer, som i 2007 modtog hjælpen i form af den lave starthjælp.

**Tabel 1: Antal personer, der modtager kontanthjælp, revalidering og aktivering 2006 og 2007**

	2006	2007
Kontanthjælp	161.900	141.500
Heraf: starthjælp		4.788
Revalidering	47.600	27.900
Aktiverede kont.	93.000	84.000

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen: 2008:14

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. Den kommunale aktivering indebærer en pligt fra kommunen og en ret for modtageren af kontanthjælp til at få et aktiveringstilbud. Antallet af personer i revalidering og kommunal aktivering er faldet kraftigt de seneste år, og der er tale om et yderligere fald fra 2006 til 2007.

Det er ikke umiddelbart muligt at sammenligne tallene fra 2006 og 2007, idet man i 2007 har flyttet personer, som modtager kontanthjælp under forrevalidering, fra revalidering til aktivering. Faldet i antal modtagere af revalidering er således større, og faldet på aktivering mindre end ellers. Det skjuler ikke, at der er tale om et fald i antal personer både på revalidering og aktivering. Altså en fortsættelse af det fald, vi har set i de foregående år.

### 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.

Ifølge den tidligere opgørelse af antallet af hjælp til forsørgelse var der 117.400 personer i 2003, som modtog langvarig hjælp. Dette antal har siden været faldende og faldt yderligere i 2005 og 2006. I 2006 for første gang under 100.000 personer, idet der var 95.054 personer, som modtog kontanthjælp i 10-12 måneder.

Ifølge den nye opgørelse inklusive introduktionsydelse og ledighedsydelse er der 100.300 personer i 2007, som modtager hjælp til forsørgelse.

**Tabel 2: Antal personer med hjælp til forsørgelse mv. i 10-12 måneder inden for det enkelte kalenderår, 2003-2007**

	2003	2004	2005	2006	2007*
Hjælp til forsørgelse	117.400	112.400	107.100	95.100	100.300
Kontanthjælp	52.200	58.200	57.000	46.400	43.200
Revalidering	13.800	13.200	12.100	11.500	11.900
Aktivering	20.800	13.000	12.000	11.700	14.900

\*Ny opgørelsesmetode.

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen.



Hvis vi ser på de enkelte ydelser, kan vi se, at der et fortsat fald i langvarige modtagere af kontanthjælp fra 2006 til 2007.

### **Hvordan går det langvarige kontanthjælpsmodtagere?**

Som det er fremgået, er der i de seneste år sket et fald i antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Spørgsmålet er, hvad der er sket med de langvarige kontanthjælpsmodtagere? Skyldes faldet den gunstige beskæftigelsessituation, eller er der tale om en større overgang til førtidspension.

Vi har set på forløbet for langvarige kontanthjælpsmodtagere i 2003, 2004 2005 og 2006 og set på deres forsørgelsessituation de efterfølgende år. For de langvarige kontanthjælpsmodtagere i 2003 ser vi på situationen år for år dvs. i uge 24, 2004, 2005, 2006, 2007 og 2008 (uge 21). Hvordan ser status ud på de enkelte tidspunkter? Hvor mange er kommet fri af kontanthjælp, og hvor mange har trukket sig, eller er blevet tvunget væk fra arbejdsmarkedet i form af efterløn, folkepension eller førtidspension? Hvor mange er eller har været i forskellige arbejdsmarkedsrettede ordninger?

### **Langvarige kontanthjælpsmodtagere i 2003. Hvordan går det dem?**

I udgangsåret 2003 er der 87.816 personer, som inden for det seneste år har modtaget kontanthjælp i mindst 10 ud af 12 måneder – og dermed bliver defineret som langvarige kontanthjælpsmodtagere. Hvert år er der nogle, der er døde eller udvandret, og de er fratrukket de enkelte år – derfor er der tale om forskellige antal i de enkelte år.

Ser vi på forløbet af de langvarige kontanthjælpsmodtagere, ser vi, at der over årene er tale om en stigende andel, som kommer i beskæftigelse eller fri af offentlige ydelser.

Fra at 11% er kommet fri af offentlige ydelser et år efter, er der 30%, som er kommet fri af ydelserne i 2008. Der er tale om en jævn stigning på 4-5 procentpoint hvert år.

De er alle i udgangssituationen på kontanthjælp, dog er en stor del allerede et år efter involveret i forskellige arbejdsmarkedsrettede ordninger eller i former for aktivering. Et år efter, at de er registreret langvarige kontanthjælpsmodtagere – altså 2004 – er 47% på kontanthjælp (inkl. introduktionsydelse og starthjælp), og 31% er i forskellige arbejdsmarkedspolitiske ordninger (korte vejledningsforløb, løntilskud, revalidering, særligt tilrettelagte projekter eller virksomhedspraktik).

**Tabel 3: Langvarige kontanthjælpsmodtagere i 2003. Belysning af deres forsørgelsessituation i årene 2004-2008**

	2004	2005	2006	2007	2008
Beskæftigelse	11	16	21	26	30
Kontanthjælp	47	42	33	24	21
Arbejdsmarkedsrett.ord.	31	26	25	26	21
Dagpenge	1	2	3	4	4
Uddannelse	6	6	5	5	5
Tilbagetrækning	4	8	13	16	20
	100	100	100	100	100
I alt	86.677	85.876	85.045	84.167	83.445

Kilde: DREAM-data

Der er en relativ stor andel, som gennem hele perioden er i arbejdsmarkedsrettede ordninger 31% i 2004 og 25/26% i 2005-2007 – mens den i 2008 er faldet til 21%.

Derimod er faldet i andelen, som bare modtager kontanthjælp, faldende hele vejen igennem, og falder fra 47% i 2004 til 21% i 2008.

Der er tale om en pæn jævn stigning i andelen, som går over på førtidspension – der er tale om en stigning fra 4% i 2004 til 20% i 2008.

Man kan sige, at analysen viser, at for halvdelen af de langvarige kontanthjælpsmodtagere sker der en afklaring i løbet af 5-6 år. I 2008 altså 5 år efter, at de er defineret som langvarige kontanthjælpsmodtagere, er 30% blevet fri af offentlige ydelser, mens 20% er kommet på førtidspension.

For den anden halvdel gælder det, at de til stadighed cykler rundt mellem passiv forsørgelse og forskellige arbejdsmarkedsordninger. Meget få kommer i uddannelse, og nogle få modtager dagpenge – primært sygedagpenge. Den store del skifter mellem passiv kontanthjælp og forskellige arbejdsmarkedsordninger såsom korte vejledningsforløb, virksomhedspraktik, særligt tilrettelagte projekter m.v.

### **Konsekvenser af de lave ydelser på kontanthjælpsområdet**

Vi har ikke nogen præcis viden om, hvor mange personer og familier der har været berørt eller lever på lave ydelser – starthjælp eller introduktionsydelse, nedsat ungedelse, nedsat hjælp eller ramt af kontanthjælpsloftet og 300-timers-reglen. Der er statistiske oplysninger om antal på starthjælp, introduktionsydelse og 300-timers-reglen i statistikken, men derimod ved vi ikke, hvor mange der er på nedsat hjælp eller ramt af kontanthjælpsloftet. Det samlede antal på lave ydelser bliver ikke offentliggjort i de statistiske opgørelser. I rapporten 'Kulegravning af kontanthjælpsområdet' angives nogle størrelser for, hvor mange der er på de lave ydelser i det enkelte år 2005 (Beskæftigelsesministeriet, 2006).

Af de 200.000 personer, der i 2005 var berørt af kontanthjælp, modtog:

- ca. 160.000 almindelig kontanthjælp på voksensats
- ca. 42.000 kontanthjælp på ungesats
- ca. 3.300 starthjælp.

Af de 160.000 personer på almindelig hjælp var 100.000 enlige og ca. 60.000 gifte/samlevende. Af de enlige havde 58.000 forsørgerpligt, mens det blandt gifte/samlevende var 48.000.

Der var i 2005 ca. 20.000 ægtepar, som fik nedsat hjælp pga. kontanthjælp i sammenhængende 6 måneder, og ca. 14.000 personer var i februar 2005 berørt af kontanthjælpsloftet, hvoraf 10.400 var samlevende/gifte. Af de 42.000 unge på ungesats var der ca. 13.000, som fik reduceret deres ydelse i 2005. (Beskæftigelsesministeriet, 2006). *Der kan være tale om overlap mellem de forskellige lave ydelser, men opgørelser viser, at mellem 36-50.000 personer/familier har været berørt af lave ydelser i 2005.*

Ændringerne på kontanthjælpsområdet har betydet, at en række kontanthjælpsfamilier har fået forringet deres indkomstforhold. Den automatiske nedsættelse af ydelserne har været begrundet i incitamentet til at søge arbejde, men incitamentet virker imidlertid kun på personer, der har mulighed for at søge arbejde. For andre kontanthjælpsmodtagere betyder ændringerne, at de får en lavere indkomst.

**Tabel 4: Andelen af personer og familier med indkomst under 50% af medianindkomsten blandt personer og familier med forskellig socioøkonomisk status**

	2001	2002	2003	2004	2005
Beskæftigelse	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
Arbejdsløs	6,7	7,0	7,2	8,8	9,7
Kontanthjælp	20,6	21,2	21,4	25,6	26,2
Revalidering	8,5	8,2	8,5	8,3	8,8
Førtidspension	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4
Efterløn	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Pension	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
I alt	3,1	3,3	3,4	3,7	3,7

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2008

Amn: Studerende indgår ikke i beregningerne. Socioøkonomisk status er bestemt ud fra RAS-statistikken: Arbejdsløse omfatter også arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere

Andelen af kontanthjælpsmodtagere, som har en indkomst under 50% af medianindkomsten (den disponible indkomst), viser sig da også at være stigende de seneste år. Hvor det i 2001 var hver femte kontanthjælpsmodtager, er det i 2005 mere end hver fjerde, som har en indkomst under halvdelen af medianindkomsten. Andelen af kontanthjælpsmodtagere, som lå under denne grænse, steg især i 2003 og 2004 (tabel 2). Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at de økonomiske vilkår for kontanthjælpsmodtagerne blev væsentligt forringet, da kontanthjælpsloftet blev indført.

## Sammensætningen af kontanthjælpsmodtagerne

Ser vi på sammensætningen af kontanthjælpsmodtagerne i forhold til familietype – tabel 5 –, er der stort set tale om en uændret sammensætning. Opgørelsen er baseret på samme familieinddeling, idet opgørelsen for 2007 i denne tabel er opgjort efter den gamle familietypeinddeling.

Andelen af børnefamilier er stort set konstant. Andelen af par med børn har været faldende fra 28% til 25%, og i 2007 er der næsten 25.000 par med børn, som modtager kontanthjælp. Andelen af enlige med børn har været stigende fra 12% til 15%, og i 2007 er der næsten 20.000 enlige kvinder med børn og næsten 2.000 enlige mænd med børn, der modtager kontanthjælp.

Den største gruppe er enlige uden børn, hvor andelen har været stigende fra 45% til 47%. For par uden børn har andelen været faldende.

**Tabel 5: Modtagere af kontanthjælp, fordelt efter familietype. 2000-2007**

	2000	2004	2007
Enlige uden børn	45	48	47
Enlige kvinder med børn	11	12	14
Enlige mænd med børn	1	1	1
Par uden børn	14	14	12
Par med børn	28	25	25
I alt	99	100	99

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen plus specialkørsel på 2007

## 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 43% blandt mændene og 40% blandt kvinderne. Specielt er der sket en stigning i andelen af 40-49 årige og 50-59 årige. Hvor 40% af personer med kontanthjælp til forsørgelse tidligere var under 30 år, er det kun 32% af mændene og 31% af kvinderne i 2007.

**Tabel 6: Hjælp til forsørgelse fordelt på aldersgrupper og køn, 2001 og 2007**

	2001		2007	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
-24 år	23	24	20	18
25-29 år	15	18	12	13
30-39 år	29	30	25	29
40-49 år	21	19	25	24
50-59 år	10	8	15	13
60 år og derover	2	1	3	3
I alt	100	100	100	100
Antal	118	129	89	111

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen

# Førtidspension

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

### **Førtidspensionsreformen af 2003**

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 tilkendelseskriterium 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 er én førtidspensionsydelse, som dækker de almindelige forsørgelsesudgifter. Førtidspensionen ydes med et samlet beløb, som er fuldt og almindeligt skattepligtigt, og niveauet for førtidspension for enlige svarer til niveauet for dagpenge.

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.

Med vedtagelsen af reformen i 2003 blev forligspartierne enige om, at regeringen inden udgangen af 2007 skulle fremkomme med en redegørelse angående reformen og dens virkninger, og i hvilket omfang den lever op til målsætningerne med reformen. Redegørelsen kom i maj 2007, og efterfølgende har forligspartierne diskuteret eventuelle justeringer af reformen.

### **Førtidspensionsområdet**

Det samlede billede af førtidspensionsområdet er 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 blev tildelt udelukkende på baggrund af helbredsmæssige årsager, mens den almindelige og den forhøjede almindelige førtidspension i de fleste tilfælde

blev givet af helbredsmæssige og sociale årsager. Selv om den nye førtidspension alene tildeles op til 64 år, indgår der i det samlede antal af førtidspensionister personer op til 66 år på grund af de tidligere ordninger. Alene den aldersmæssige ændring påvirker udviklingen på førtidspensionsområdet.

**Tabel 1: Oversigt over modtagere af førtidspension 2007-2008**

	2008			2007
	Mænd	Kvinder	I alt	I alt
Højeste	29.661	27.296	56.957	56.991
Mellemste	34.601	45.567	80.168	84.309
Forhøjet almindelig	14.066	21.820	35.886	38.558
Almindelig	8	8	16	153
Ny førtidspension	31.512	36.110	67.622	52.923
I alt	109.848	130.801	240.649	232.934

Kilde: Statistiske efterretninger. Sociale pensioner

### Udviklingen i antallet af førtidspensionister 2000-2007

Ser vi på udviklingen i antallet af førtidspensionister, har der været tale om et klart fald i antallet. 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 været tale om et beskedent fald før reformen. Efter reformen har der været tale om et yderligere stærkt fald, som hænger sammen med faldet i de 64-66 årige.

**Tabel 2: Udviklingen i antallet af førtidspensionister, 200-2008. (Opgjort pr. 1. januar i det enkelte år) 16-66 årige**

	Mænd	Kvinder	I alt
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
2007	106.310	126.624	232.934
2008	110.129	131.268	241.397

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 fald i antallet af mænd fra 2004 til 2007. Det samme har været tilfældet for kvinderne, hvor antallet faldt siden 2001. Man faldet fra 2006 til 2007 har været ekstraordinært stort pga. kommunalreformen. Både antallet af mænd og kvinder er steget fra 2007 til 2008, men det skyldes det ekstraordinære fald i 2006. Trenden er et fortsat jævnt fald, som siden førtidspen-

sionsreformen skyldes den nye aldersgrænse på 64 år og den dermed faldende andel af 60-66 årige.

### 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 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. I 2007 og 2008 ligger andelen for første gang under 7% – mere præcist er andelen på 6,9% i 2008.

**Tabel 3: Procentdel af aldersgrupper, der modtager førtidspension. 1990-2008**

	1990	1995	2000	2002	2004	2008
18-29 år	0,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3
30-39 år	2,7	3,1	3,0	2,9	3,0	3,1
40-49 år	6,3	6,7	7,0	6,8	6,8	6,6
50-59 år	14,4	13,9	12,9	12,6	12,7	12,8
60-66 år	29,9	29,4	24,4	22,0	19,7	12,8
18-66 år	7,5	7,9	7,6	7,4	7,5	6,9

Kilde: Statistiske Efterretninger

Som det er blevet nævnt, skyldes faldet i andelen udelukkende det kraftige fald i andelen af 60-66 årige – mere præcist de 64-66 årige. Langtidstendensen er meget markant, idet andelen af de 60-66 årige er faldet fra næsten 30% i 2000 til i 12,8% i 2008. Hvad angår de øvrige aldersgrupper, har der været tendens til en stigende andel af de yngre aldersgrupper, som modtager førtidspension. Andelen af de unge under 29 år er steget fra 0,8% til 1,3%, mens de 30-39 årige er steget fra 2,7% til 3,1%.

For at få et indtryk af førtidspensionsreformen ser vi i tabel 4 på udviklingen alene for de 15-64 årige. Det fremgår her, at der har været tale om et fald frem mod reformen i 2003. Herefter har antallet af førtidspensionister været stigende med ca. 3.000 personer frem til 2006. Fra 2006 til 2007 har der været tale om et kraftigt fald, som hænger sammen med kommunalreformen. Fra 2007 til 2008 har der været tale om en endnu større stigning, som betyder, at antallet af 15-64 årige er på over 240.000 personer. Der er altså tale om en stor stigning siden 2003.



**Tabel 4: Modtagere af førtidspension 15-64 år. 2000-2008.**

	mænd	kvinder	Alle
2000	105.408	135.147	240.555
2001	104.578	132.462	237.040
2002	104.630	130.600	235.230
2003	106.278	130.292	236.570
2004	107.180	129.681	236.861
2005	108.250	129.820	238.070
2006	109.479	130.204	239.683
2007	106.040	126.269	232.309
2008	109.559	130.326	239.885

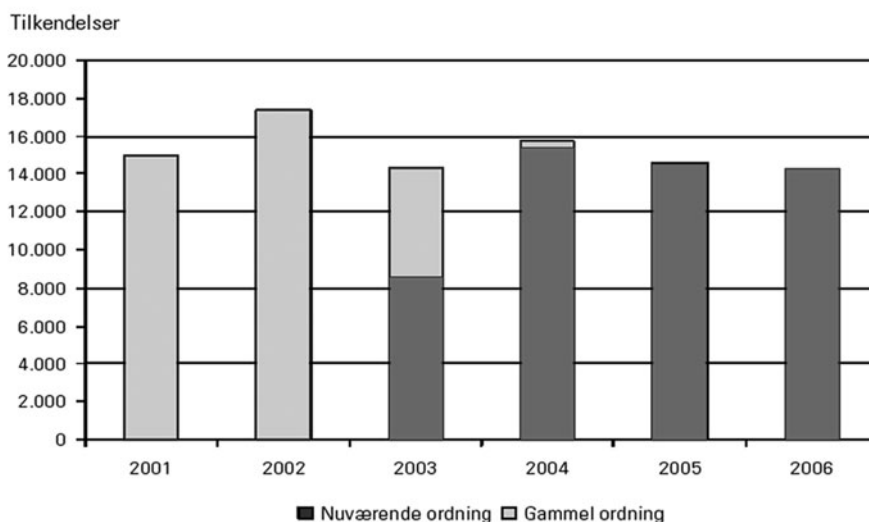
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

### 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'erne 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 fremrykkede behandlingen af en række sager, således at de er blevet afsluttet, inden den nye førtidspension trådte i kraft.

**Figur 1: Kommunale nytilkendelser af førtidspension 2001-2006**



Kilde: Ankestyrelsen Førtidspensioner: Årsstatistik 2006

Det forklarer faldet fra 2002 til 2003, hvor antallet af nytilkendelser har ligget på 14-15.000 personer.

Det er først i 2005, at førtidspensionsreformen har fuld virkning på antallet af nytilkendelser. Både i 2003 og 2004 er der tale om tilkendelser, som også baserer sig på den gamle ordning.

**Tabel 5: Antallet af kommunale nytilkendelser af førtidspension. Særskilt for køn. 2000-2006**

	Mænd	Kvinder	Alle
2000	6.391	7.715	14.106
2001	6.985	7.998	14.963
2002	8.366	9.012	17.378
2003	7.005	7.342	14.347
2004	7.555	8.164	15.719
2005	6.959	7.616	14.575
2006	6.746	7.543	14.289
2007	5.640	6.491	12.131
2007, 1.halvår	2.278	2.613	4.891
2007, 2.halvår	3.362	3.878	7.240
2008, 1.halvår	3.648	4.305	7.963

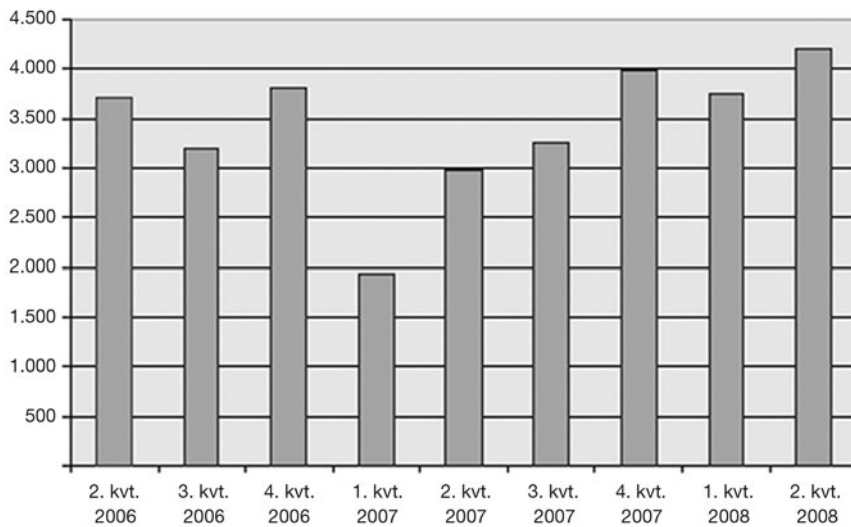
Kilde: Ankestyrelsens Statistiks-service

I 2003 blev der tilkendt 14.300 førtidspensioner efter ny og gammel ordning, hvilket svarer til et fald på 12% i forhold til 2002. I 2004 steg antallet til 15.700 førtidspensioner efter ny og gammel ordning, hvilket svarer til en stigning på næsten 4% i forhold til 2003. I 2005 og 2006 er antallet af nytilkendelser faldet.

I 2007 er antallet af nytilkendelser faldet med næsten 2.000, hvilket formentlig skyldes den nye kommunalreform. Det kan man få et vist indtryk af ved at se på nytilkendelser halvårligt. Det fremgår af specielt 1. halvår 2007, hvor nytilkendelserne lå meget lavt. Derimod lå både 3. og 4. kvartal over niveauet for 2006 (figur 2).

Samtidig kan man se, at det høje niveau er fortsat ind i 2008, hvor det fremgår, at niveauet for 1. og 2. kvartal er højere end i de foregående to kvartaler, men også ligger langt højere ned 1. og 2. kvartal 2007 og på niveau med 2006.

**Figur 2: Nytilkendelser af førtidspension 2006-2008.**



Kilde: Ankestyrelsen Førtidspensioner: Årsstatistik 2007

Man må således forvente, at antallet af nytilkendelser i 2008 vil svare til niveauet før 2007 og mere ligge på niveau med tilkendelserne i 2005 og 2006.

### Psykelige lidelser – hyppigste årsag

Psykelige lidelser er langt den hyppigste forekommende hoveddiagnose blandt ansøgerne til førtidspension, og der er endvidere sket en yderligere stigning i andelen af ansøgere med denne diagnose siden 2000. Hvor andelen i 2000 lå på 28%, er denne steget til 44% i 2006. Bevægeapparatsygdomme er den næststørste hoveddiagnose.

**Tabel 6: Kommunale nytilkendelser af førtidspension fordelt efter hoveddiagnose. 2004-2008**

	2004	2006	2007	2008 1.kvt	2008 2.kvt
Psykelige lidelser	38	44	47	49	48
Lidelser i bevægeapparat	22	22	21	20	20
Andre lidelser	40	34	32	31	32
I alt	100	100	100	100	100

Kilde: Ankestyrelsens Statistikservice

# Børn og unge anbragt uden for hjemmet

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

Forpligtelsen med hensyn til en indsats i forhold til børn og unge med sociale problemer er udtrykt i Lov om Social Service. Det understreges her, at formålet med indsatsen er at give alle børn lige muligheder.

Samtidig understreges det, at indsatsen skal ske så tidligt som muligt, at der skal ske en sammenhængende indsats, og at indsatsen så vidt muligt skal ske i barnets eget miljø og i samarbejde med forældre.

Der har i den socialpolitiske debat været stor diskussion omkring indsatsen på området, hvor specielt antallet af anbringelser ofte anvendes som indikator for vurderingen af den aktuelle og forebyggende indsats. Vi har derfor valgt at se på anbringelserne på børne- og ungeområdet.

## Antallet af anbringelser uden for hjemmet

Ser man på de konkrete tal for anbringelser over de seneste 50 år, er antallet af anbringelser set i forhold til antallet af 0-19 årige børn og unge stort set konstant, og andelen af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, ligger på omkring 1%.

I 1950 var den omkring 1%, i 1960 og 1970 var den et godt stykke under 1%. I 1980 var den 1% og i 1990 var den lidt over 1%. I 2001 og 2002 var den på 1,1% og det samme er den nu i 2007.

Antallet af anbringelser belyses i den generelle socialstatistik indeholdende oplysninger om bistand til børn og unge. Oplysningerne er baseret på kommunernes indberetninger.

Nedenfor ses alene på antallet af anbringelser siden 1994, hvor tallene er direkte sammenlignelige. Blandt andet på grund af lovændringer kan man ikke foretage direkte sammenligninger med tidligere år. Antallet af anbringelser er det antal børn og unge, der pr. 31. december i det givne år er anbragt uden for hjemmet.

Der har været et fald i antallet af anbringelser frem til 1997, hvorefter der har været tale om en kraftig stigning. I 2003 faldt antallet af anbringelser for første gang i en lang årrække og faldt en smule mere i 2005, hvor antallet af anbringelser lå på 13.900 børn og unge.

De seneste to år 2006 og 2007 er antallet af anbringelser steget. I 2007 er der 1000 flere børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i forhold til 2005.

**Tabel 1: Antallet af anbringelser af børn og unge uden for hjemmet (pr. 31. december)**

	Antal	Pr.1000 af 0-19årige
1996	11.631	9.3
1998	12.129	9.7
2000	13.610	10.7
2001	14.170	11.1
2002	14.430	11.0
2003	14.050	10.7
2004	14.074	10.6
2005	13.901	10.5
2006	14.276	10.7
2007	14.960	11.1

Kilde: Nyt fra Danmarks statistik og statistiske Efterretninger samt Årsstatistik: Børn og unge anbragt uden for hjemmet, Ankestyrelsen

Antallet af anbringelser i forhold til antallet af børn og unge (0-19 årige) er steget kraftigt de seneste år, og andelen af anbringelser udgør over 1% i 2007.

### Antallet af tvangsanbringelser

I forhold til anbringelser af børn og unge er der speciel fokus på antallet af tvangsanbringelser. Tvangsanbringelserne udgør lidt mindre end 10% af samtlige anbringelser og er efter år med faldende tendens, steget de seneste to år 2006 og 2007.

**Tabel 2: Antal af tvangsanbringelser af børn og unge (pr. 31.december).**

	Antal	Pct. af samtlige anbringelser
1996	1.075	9.2
1998	1.233	10.2
2000	1.274	9.3
2001	1.299	9.0
2002	1.340	9.3
2003	1.230	8.8
2004	1.222	8.6
2005	1.191	8.6
2006	1.282	9.0
2007	1.343	9.0

Kilde: se tabel 1