

# SOCIAL ÅRSRAPPORT

SOCIALE YDELSER OG ULIGHED

2017  
2016  
2015  
**2014**  
2013  
2012  
2011  
2010  
2016  
2016

CASA & SOCIALPOLITISK FORENING



# **SOCIAL ÅRSRAPPORT 2014**

**SOCIALPOLITISK FORENING OG  
CENTER FOR ALTERNATIV SAMFUNDSANALYSE (CASA)**

Social Årsrapport 2014

© Socialpolitisk Forening  
og Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA

Grafisk Produktion: Eks-Skolens Trykkeri ApS

Udgivet af Socialpolitisk Forening

ISBN 978-87-7504-158-9

ISSN 1600-4493

Socialpolitisk Forening  
Strandgade 6, st. th.  
1401 København K  
Tlf.: 4023 4320  
[www.socialpolitisk-forening.dk](http://www.socialpolitisk-forening.dk)

CASA  
Vesterbrogade 124 B, 3 th.  
1620 København V  
Tlf.: 5337 2937  
[www.casa-analyse.dk](http://www.casa-analyse.dk)

# SOCIAL ÅRSRAPPORT

## Sociale ydelser og ulighed

Dette er 15. udgave af Social Årsrapport. Siden 1999 har vi beskrevet og belyst væsentlige sociale problemer og sat kritisk fokus på socialpolitikken. Der er to centrale problemstillinger, som har været gennemgående i alle årene. Det ene er, at stille skarpt på andelen af personer og familier som på grund af arbejdsløshed, sygdom, nedsat erhvervsevne eller ramt af sociale begivenheder ikke har kunnet forsørge sig selv og belyse deres livsvilkår. Det andet at sætte fokus på de økonomiske og sociale uligheder i samfundet.

Det er fortsat to problemstillinger, som er helt aktuelle.

Inden for de seneste år er der gennemført reformer, som omfatter stort set alle indkomstoverførsler – det gælder efterløn, SU, kontanthjælp, dagpenge og førtidspension. Der er tale om reformer, som vil ændre de sociale vilkår og indsatser, og får konsekvenser for dem, der bliver arbejdsløse, syge, eller ramt af sociale begivenheder. Selv om de nye reformer kun har virket i kort tid, vil vi i dette års Social Årsrapport analysere og vurdere konsekvenserne af de mange reformer. Vil de bidrage til, at borgerne kommer tættere på arbejdsmarkedet, skabe klarhed om borgernes sociale situation og rettigheder, forbedre indsatsen i forhold til de svageste uden for arbejdsmarkedet eller vil de bidrage til sværere livsvilkår for dem, som er arbejdsløse og syge?

I foråret udkom den franske økonom Thomas Pikettys bog "Kapitalen i det 21. århundrede" som viser, at den økonomiske ulighed siden 70'erne er steget i mange vestlige velfærdssamfund. Bogen er baseret på omfattende historiske undersøgelser, og analyserer de mekanismer, der ligger bag uligheden, og hvad man kan gøre for at begrænse den. Bogen har sat den økonomiske ulighed på dagsordenen. Hvilken betydning har den økonomiske ulighed for de enkelte velfærdssamfund? Hvad betyder formuerne og globaliseringen for ulighederne, og indebærer det nye perspektiver på ulighed?

Social Årsrapport har i mange år sat fokus på uligheden i det danske samfund. Med de sidste 20 års stigende ulighed og de seneste reformer har vi ønsket og set behovet for at vurdere, hvilken betydning reformerne har for uligheden? Bidrager de til, at formindske ulighederne? Vi sætter fokus på reformerne, og ser på konsekvenserne i et lighedsperspektiv.

## Social Årsrapport

Social Årsrapport udgives i et samarbejde mellem CASA 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.

Peter Abrahamson, professor, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Rikke Posborg, socialrådgiver.

Mette Grostøl, cand.scient.soc., afdelingsleder i SL.

Anne Petersen, socialrådgiver, Settlementet Vesterbros Rådgivning.

Niels Rasmussen, cand.polit.

Line Askgaard, cand.scient.adm.

Heidi Sørensen, cand.scient.soc.

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 dem, som har bidraget med artikler til dette års Social Årsrapport.

Redaktionen er afsluttet 10. november 2014.

Den tekniske udførelse og layout af årsrapporten samt forside er udført af Eks-Skolens Trykkeri ApS.

November 2014

Redaktionsgruppen

# INDHOLD

## Redaktionel note

De sociale reformer og uligheden .....	7
--	---

## Tema: Sociale ydelser og ulighed

Jon Kvist: Velfærdsturisme – achilleshælen i vores universelle, skattefinansierede velfærdsmodel? .....	11
Finn Kenneth Hansen og Anne Dahl Pedersen: De aktuelle reformer af de sociale ydelser og deres konsekvenser .....	17
Dorte Caswell, Tanja Dall og Mikkel Bo Madsen: Et pendulsving med udfordringer .....	25
Frank Ebsen og Idamarie Leth Svendsen: Udsatte børn og unge – lovregler og virkelighed .....	33
Finn Kenneth Hansen: Fattigdom – status efter fattigdomsredegørelsen .....	41
Niels Christian Rasmussen: Uligheden historisk og perspektiver for fremtiden .....	49
Søren Geckler og Henning Hansen: Ulighed i behandling .....	57

## Den aktuelle situation

Henning Hansen: De sociale ydelser .....	63
Finn Kenneth Hansen: Den økonomiske ulighed .....	69
Henning Hansen: Arbejdsmarkedet .....	79
Finn Kenneth Hansen: Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet .....	89
Finn Kenneth Hansen: Den ny førtidspensionsreform .....	99

# DE SOCIALE REFORMER OG ULIGHEDEN

### De sociale reformer

Inden for de seneste år er der gennemført en række reformer, som stort set dækker hele spektret af indkomstoverførsler, og som påvirker det sociale område og socialpolitikken.

Det gælder tilbagetrækningsreformen, som afkorter efterlønsperioden til tre år, og en dagpengereform som betyder, at varigheden for modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge nedsættes fra 4 år til 2 år.

Det gælder en reform af førtidspension og fleksjobordningen, som betyder at personer under 40 år, som udgangspunkt ikke skal på førtidspension, men i stedet skal have en individuel og helhedsorienteret indsats i ressourceforløb, samtidig med at fleksjobordningen målrettes til dem, der har størst behov. En kontanthjælpsreform som indebærer, at kontanthjælp til alle unge under 30 år uden uddannelse bliver afskaffet og erstattet af uddannelseshjælp, at reformindsatsen skal være med til at sikre at unge får en uddannelse, og at alle kontanthjælpsmodtagere bliver mødt med klare krav og forventninger, så flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet. Og en sygedagpengereform der afskaffer varighedsbegrænsningen på sygedagpenge til gengæld for en lavere økonomisk ydelse, og med en individuelt tilpasset og helhedsorienteret indsats skal hjælpe den enkelte syge tilbage til arbejdsmarkedet.

Der er tale om reformer, som på den ene side skal understøtte, at syge, marginaliserede og udsatte kommer tilbage på arbejdsmarkedet, og på anden side er gennemført med henblik på at nedbringe de offentlige sociale udgifter. Selv om reformerne kun har haft kort løbetid, er det hensigten i dette års sociale rapport, at give et billede og vurdere forskellige konsekvenser af reformerne. Hvad vil de betyde for den enkelte, som har mistet muligheden for selvforsørgelse, og hvad vil de betyde for det sociale arbejde og socialpolitikken?

### Flere ydelser

Det danske velfærdssamfund er karakteriseret ved en bred vifte af indkomstoverførsler. Der er tale om universelle ydelser, og et forsørgelsessystem som overordnet fremstår som et simpelt system – bestående af dagpenge, kontanthjælp og pensioner, men

som har udviklet sig med nye ydelser og forskellige vægtninger af sociale indsatser, og ændringer i takt med karakteren af sociale problemer, demografiske ændringer og økonomiske konjunkturer.

De mange nye reformer peger samlet set på, at det socialpolitiske område hvad angår indkomstoverførslerne er under forandring med indførelse af nye ydelser, som lukker nogle huller i det finmaskede net af ydelser. Med finansloven for 2015 har regeringen sammen med SF og Enhedslisten forsøgt at lukke endnu et hul ved at indføre en såkaldt kontantydelse, der skal sikre, at alle – uafhængigt af formue og ægtefælles indkomst – kan modtage ydelser i tre år. Det bliver formentlig den sidste lap på det stærkt reformerede ydelsessystem.

Andre nye ydelser – fx arbejdsmarkedsydelsen og ressourceforløbsydelsen – følger samme mønster, er lavere men uafhængige af formue og ægtefælles indkomst. Der er tale om ydelser, som lukker for de tidligere fattigdomslommer, hvor en person, som fx faldt for dagpengegrænsen ville overgå til at modtage kontanthjælp. Men i de tilfælde hvor vedkommende havde formue eller ens ægtefælde havde en indkomst, kunne vedkommende ikke modtage kontanthjælp. Der er med de nye ydelser nu mulighed for at modtage en lavere ydelse (60 % af dagpengene for ikke-forsørgere og 80 % af dagpengene for forsørgere) som altså er uafhængig af formue og ægtefælle og samlevers indkomst.

En samlet konsekvens af de nye reformer er, at der bliver tale om endnu flere ydelser og en større differentiering af indkomstoverførslerne. Det gælder fx nye indkomstoverførsler som uddannelseshjælp, arbejdsmarkedsydelse, ressourceforløbsydelse, kontantydelse m.v. Forsørgelsesvinklen, som har været grundlæggende for indkomstoverførslerne, er blevet afløst af en uddannelses- og arbejdsmarkedsvinkel kombineret med en incitamentsvinkel.

### **Lavere sociale ydelser**

Der er ikke blot tale om flere ydelser, men også tale om afkorting af de højeste ydelser fx efterløn og dagpenge og indførelse af lavere ydelser.

Den rettighed arbejdsløse og syge har haft til et leveniveau på dagpengenes højeste sats, er med de nye ydelser ved at blive udhulet. De omtalte reformer indebærer en nedgang i ydelserne for langvarigt arbejdsløse og syge. Til gengæld for de lavere satser tilbydes ledige uddannelse, og syge i ressourceforløb tilbydes en rehabiliterende indsats, der skal forsøge om at bringe pågældende tilbage på arbejdsmarkedet

Kontanthjælp og uddannelseshjælp er det nederste sikkerhedsnet. For unge erstattes kontanthjælpen af uddannelseshjælpen, som er på SU-niveau. Det vil sige, at unge som er udsat for en social begivenhed og ikke kan forsørge sig selv, fremover skal forsørge sig selv ved en ydelse på SU-niveau. På den måde har SU-niveauet sneget sig ind, som om at SU har været en fuld forsørgelsesydelse. SU har aldrig været tænkt som sådan, men som en ydelse til supplerende af studerendes indtægter ved lønarbejde og optagelse af gunstige statsstøttede lån.



## En tilbagevenden til socialt arbejde?

Den overordnede socialpolitiske trend har siden 00'erne været indsatser rettet mod den hurtigste og mest direkte vej til job og beskæftigelse og mindre fokus på socialt arbejde.

Med reformerne kan man se konturerne af en noget ændret tilgang. I forhold til de udsatte ledige rummer reformerne af førtidspension og fleksjob, kontanthjælp og sygedagpenge flere tiltag, der indikerer en vending fra aktivlinje hen mod en mere social og helhedsorienteret tilgang, når det handler om mennesker med problemer ud over det, at de mangler et arbejde.

I reformerne understreges behovet for socialfaglige, tværfaglige og helhedsorienterede indsatser for de ledige, der har problemer ud over ledighed. I førtidspensions- og fleksjobreformen er indført de såkaldte ressourcefor-løb, der muliggør langvarige (op til fem år) og sammensatte indsatser for de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet, og kontanthjælpsreformen understreger behovet for tværfaglige og individuelt tilpassede indsatser for udsatte ledige. Det samme gælder sygedagpengereformen, som opererer med individuelt tilpasset og helhedsorienteret indsats, der skal hjælpe den enkelte syge tilbage til arbejdsmarkedet. Med kontanthjælpsreformen er der endvidere kommet et tydeligt fokus på uddannelse – især for de under 30 årige.

Med reformerne kan man sige, at forståelsen af de manges forskellige forsørgelsesproblemer igen ser ud til at anerkende og omfatte sociale og sundhedsmæssige problemer, og der kaldes igen på socialfaglige kompetencer hos de professionelle.

Selvom reformerne rummer ansatser, der trækker i retning af socialfagligt baseret problemforståelse og helhedsorienterede tilgange for de mest udsatte ledige, så er reformerne fortsat præget af aktivlinjens grundlæggende logik med brug af incitamenter, lave ydelser og sanktioner. Brugen af sanktioner såvel som brugen af økonomiske incitamenter i det hele taget peger på en fastholdelse af en individualiserende og økonomisk-rationel forståelse af ledighed.

De gode intentioner om social helhedsorientering står over for betydelige udfordringer, når social faglighed og helhedsorientering skal forenes med økonomiske sparekrav og sanktionstænkning.

## De sociale reformer og ulighed

For de reformer som er trådt i kraft, kan det konstateres, at der er en bevægelse af langvarigt ledige og syge fra de to områder dagpenge og førtidspension mod kontanthjælpsområdet, en bevægelse som fremover vil præge ydelsessystemet med mindre, der kommer gang i økonomien og beskæftigelsen stiger. Det betyder samtidig, at der tale om en bevægelse fra det højere dagpengeniveau til det lavere kontanthjælpsniveau for personer, som har en manglende forsørgelse grundet arbejdsløshed og sygdom. Det andet er, at der er risiko for, at en del af dem (særlig unge) der er på kontanthjælp, vil modtage ydelser som er på SU-niveau – et niveau som ligger langt under den kritiske indkomstgrænse for fattigdom.

Virkningerne af de samlede reformer vil først slå fuldt ud i løbet af de kommende år, og det vil derfor være hensigtsmæssigt at skelne mellem konsekvenserne på kort sigt og længere sigt. På kort sigt – det vil sige inden for de kommende 5 år – vil der sandsynligvis fortsat være nogenlunde samme andel på indkomstoverførsler på grund af afventende økonomiske konjunkturer. Der vil derfor fortsat være mange modtagere af indkomstoverførsler, men sammensætningen på ydelserne vil ændre sig. Der vil komme flere på kontanthjælp, og flere vil være på de nye lave ydelser.

Samtidig er der i forbindelse med vedtagelsen af skattereform 2012 frem mod år 2020 vedtaget at ændre på **reguleringen af de forskellige indkomstoverførsler**. Fra 2014 og frem mod 2020 vil indkomstoverførslerne alene blive reguleret med priserne. Tidligere blev indkomstoverførslerne reguleret med lønningerne på det danske arbejdsmarked, dog på den måde at der ved lønstigninger på 3,3 pct. eller mere kun skete en regulering på 3 pct., idet de 0,3 pct. i stedet indgik i satspuljen. Ved lønstigninger op til 3 pct. skete der fuld regulering af indkomstoverførslerne.

Når uligheden i Danmark i mange år har været relativt mindre end i mange andre lande, skyldes det ikke mindst de universelle ydelser og det brede net af ydelser, som karakteriserer vores indkomstoverførselssystem. Med reformerne er der både på kort og lang sigt risiko for at uligheden vil blive forøget – skellet mellem de rige og fattige vil blive større. Med hvilken styrke er svært at sige, netop fordi reformerne implementeres over de kommende år. Uligheden i Danmark er stigende og har været det de seneste tyve år. Der er ikke noget, der tyder på, at reformerne i sig selv vil rette op på denne skæve udvikling.

# VELFÆRDSTURISME - ACHILLESHÆLEN I VORES UNIVERSELLE, SKATTEFINANSIEREDE VELFÆRDSMODEL?

*Af Jon Kvist, professor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.*

## **Velfærdsturisme kan blive achilleshælen i den danske velfærdsmodel.**

»Velfærdsturisme« dækker over frygten, for at EU-borgere spekulerer i forskelle i landenes velfærdssystemer. Frygten går på, at personer tager fra lande med dårlige systemer til lande, hvor de kan modtage mest muligt og skal bidrage mindst muligt. Nemt tilgængelige, generøse ydelser tiltrækker som magneter borgere fra andre EU-lande, og EU-borgernes træk på ydelserne underminerer det økonomiske og politiske grundlag for velfærden, lyder frygten. For at undgå magnetisme og træk på velfærden må vi, siger flere danske politikere, gøre ydelserne mindre tilgængelige og mindre generøse. Når Sverige eller Norge gør det samme, reducerer vi yderligere, og så er kapløbet mod bunden i gang. Selvom bunden ikke nås, ender landene med væsensforskellige andre velfærdssystemer, end de ville have haft uden frygten for velfærdsturisme.

Organiseret omkring 10 spørgsmål belyser denne artikel centrale forhold omkring velfærdsturisme.

### **1. Øger EU-udvidelser forskelle mellem EU-landes velstand og systemer og dermed også antallet af EU-borgere, der potentielt kan spekulere i forskelle på velfærd og skatter?**

Ja, især EU's seneste udvidelse mod øst - i 2004 og 2007 og Kroatien i 2013 - har øget velstandsforskellene mellem lande. De nye EU-lande havde i gennemsnit ved deres indtræden et bruttonationalprodukt per indbygger på 26,1 procent af de gamle EU-landes (Kvist, 2004).

I 2014 er der 512,9 millioner EU- og EØS-borgere:

- 105,3 millioner EU 11 borgere (Baltiske lande, Bulgarien, Cypern, Kroatien, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, og Ungarn)
- 402,1 millioner EU 17 borgere (Benelux-landene, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Irland, Luxembourg, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, og Østrig)
- 5,5 millioner øvrige EØS borgere (Island, Lichtenstein, og Norge)

I Danmark boede der i 2012 86.862 personer fra EU 17 og EØS (Europæiske Økonomiske Samarbejde, dvs. Island, Lichtenstein og Norge) og 53.705 personer fra EU 10 i Danmark (Kvist 2014a, 2014b). Om få år vil der måske bo flere fra de nye EU-lande end de gamle EU-lande i Danmark. Fra 2008 til 2012 blev der nemlig 25.780 flere borgere fra de nye lande og 14.944 borgere færre fra de gamle lande i Danmark.

## ***2. Får stadig flere EU-borgere adgang til danske velfærdsydelser på grund af domme afsagt ved EU-Domstolen?***

Ja, EU-Domstolens domspraksis er hovedårsag til, at der bliver ved med at dukke sager op. I februar 2013 var det SU'ens tur. Sagen handlede om en EU-borger, der havde søgt optagelse på Handelshøjskolen i marts 2009. I juni 2009 tog han til Danmark og arbejdede på fuldtid. Da han i august 2009 startede på studiet, gik han på deltid og søgte om SU. Det nægtede SU styrelsen at give ham med henvisning til, at han var kommet til Danmark for at studere. Den studerende klagede. Ankenævnet for Uddannelsesstøtte spurgte derefter EU-Domstolen om Danmark ikke var i sin gode ret til at afvise den studerende SU al den stund, at Opholdsdirektivet siger, at værtslande ikke er forpligtet til at yde studiestøtte til EU-borgere, som ikke er arbejdstagere eller arbejdstageres familiemedlemmer. Men den gik ikke. EU-Domstolen dømte at EU-borgere, der studerer i Danmark og samtidig arbejder, ikke må nægtes SU. Arbejdet behøver ikke være fuldtid, ligesom det ikke kan tillægges betydning, hvilken bevæggrund, der var for at søge arbejde i Danmark.

I øjeblikket verserer en finsk sag om arbejdskrav i værtsland, som skal for EU-Domstolen. Afgørelsen kan få betydning for det danske krav om 298 timers arbejde indenfor tre måneder i Danmark før en tilrejsende EU-borger kan blive berettiget til dagpenge. Hvis Finlands arbejdskrav bliver fundet ulovligt, er Danmarks det også.

## ***3. Hvor mange EU-borgere modtager danske velfærdsydelser?***

Der er endnu ikke mange EU-borgere, der modtager danske velfærdsydelser. I 2012 var der 4.411 kontanthjælpsmodtagere (helårsmodtagere) fra EU/EØS – heraf 1.157 fra de nye EU-lande (Kvist, 2014a). Foreløbige tal siger, at der i 2013 var 5.258 dagpengemodtagere (helårsmodtagere) fra EU/EØS – heraf 2.688 fra de nye EU-lande. Samme år var der 11.189 SU-støttemodtagere (helårsmodtagere) fra EU/EØS, heraf 4.229 fra de nye EU-lande. Og i 2012 var der 8.986 folkepensionister (helårsmodtagere) fra EU /EØS - heraf 335 fra de nye lande. Det er meget små tal i forhold til antal

danske modtagere, men der er på samtlige ordninger en kraftig vækst i antal modtagere og størst for personer fra de nye EU-lande. Således steg antallet af modtagere af arbejdsløshedsdagpenge fra de nye lande fra 223 personer i 2008 til 2.045 personer i 2012. Med andre ord er der grund til fortsat at holde øje med udviklingen i antal modtagere.

#### **4. Er frygten for velfærdsmagnetisme begrundet?**

Nej, historisk er der ikke tegn på, at EU-borgere rejser fra lande med dårlige velfærdssystemer til lande med bedre velfærdssystemer. Økonomi, sprog og netværk er vigtige faktorer. Nogle EU-borgere rejser fra lande med høj arbejdsløshed til lande med lav arbejdsløshed. Sprog og jobs kan være med til at forklare at England, og især London, har modtaget mange borgere fra de nye EU-lande. Det har Irland også, hvilket først kunne forklares ved en »magnetisk god« irsk økonomi og efter det økonomiske kollaps ved et stort netværk for polakker.

#### **5. Er den velfærdsmodel med universelle og skattefinansierede ydelser særlig sårbar overfor velfærdsturisme?**

I obligatoriske socialforsikringsordninger kobles indbetalte bidrag med rettigheder til ydelser. I universelle, skattefinansierede ordninger kobles skattebetaling og ret til ydelse ikke. Flere danske politikere tror, at afkoblede ydelser er mere sårbare overfor velfærdsturisme end koblede. De argumenterer derfor for længere optjeningsperioder i form af forudgående bopæl, arbejde, medlemskab eller bidragsbetaling. Det er imidlertid ineffektivt. Ved koordinering af vandrende arbejdstageres sociale rettigheder skal man nemlig lægge optjeningsperioder i forskellige lande sammen. Man må ikke diskriminere og sige, at det kun er bopæl, arbejde, medlemskab eller bidragsbetaling i værtslandet, der tæller. Derfor blev danske børnefamilieydelsers optjeningskrav og krav om bopæl i Danmark anset for ulovligt og skulle sidestille forudgående bopæl i andre EU-lande med bopæl i Danmark, hvilket ville gøre reglen ineffektiv.

EU's retspraksis gør, at koblede ydelser er ligeså sårbare som afkoblede ydelser. Det skyldes, at der stilles stadig mindre krav til at blive kvalificeret som arbejdstager med heraf følgende adgang til nationale ydelser (fx som i den danske SU-dom), at stadig flere persongrupper og ydelser bliver opfattet som hørende under EU-lovgivning, og at eventuelle optjeningsperioder i forskellige lande skal lægges sammen (fx bopælsperioder for børnefamilieydelsen).

#### **6. Kan vi lave værnstiltag som optjeningsperioder?**

Ikke mange. Som beskrevet er optjeningskrav specifikt knyttet til værtsland ulovlige og generelle optjeningskrav om længere forsikring, arbejde, eller bopæl mindre effektive. Det er således ikke blot afkoblede skattefinansierede, universelle ydelser, som er potentielt sårbare overfor velfærdsturisme, men også bidragsfinansierede, selektive ydelser i de obligatoriske socialforsikringsordninger for arbejdstagere.

#### **7. Underminerer velfærdsturisme det økonomiske grundlag for vor velfærd?**

Nej - og så dog. Udgifterne til andre EU-borgeres børnefamilieydelse, kontanthjælp og dagpenge er stadig begrænsede. Men disse udgifter er i markant vækst, og hvis ud-



gifterne fortsætter med at stige, vil de blive langt højere end for den gennemsnitlige dansker og det kan blive et problem.

Et andet usikkerhedspunkt handler om brugen af serviceydelser. Indtil videre har de fleste undersøgelser kun set på brug af overførselsindkomster, mens servicesiden på grund af mangel på oplysninger ikke er blevet kortlagt. Da personer, der har taget fra ét land til andet, generelt er yngre og mere ressourcerstærke end gennemsnittet i deres hjemland, er sandsynligheden for at de på mellemlangt sigt trækker mere på service til pasning af børn og egen videreuddannelse og mindre på hospitaler og ældrepleje. Og disse udgifter til børnepasning og uddannelse kan vi også betragte som investeringer, da sprog, evnen til at lære og kvalifikationer i bred forstand forebygger senere sociale problemer og sikrer morgendagens skaffedyr.

### **8. Underminerer velfærdsturisme opbakningen til vores velfærdsmodel?**

Ja, denne fare er reel. Selvom vores velfærdsmodel ikke er økonomisk udfordret, i hvert fald endnu, kan selv opfattelsen af at vores velfærdssystem bliver brugt på en måde vi ikke havde regnet med, fremprovokere forandringer af vort system (Kvist 2004). En polsk dovne-Robert er sikkert alt, hvad der skal til for at skabe politisk enighed på Christiansborg om stramninger af sociale ydelser, hvor børnefamilieydelser og kontanthjælp står først for nedskæringer og folkepension sidst.

### **9. Vil det hjælpe at gå ud af EU?**

Nej, reglerne, som forbyder diskrimination, og som koordinerer vandrende arbejdstagere, gælder også for Norge, Island og Lichtenstein der sammen med de EU 28 lande er i det europæiske økonomiske samarbejde (EØS). Vi skulle derfor gå ud af EØS samarbejdet, og det er nok politisk utænkeligt.

### **10. Hvad kan vi gøre og hvad bør vi gøre?**

Nationalt kan vi behandle de sociale turister, der måtte finde vej hertil, som vi behandler andre grupper, hvori vi mistænker nogle for at have problemer med motivationen, nemlig ved aktivering. På EU-plan kan vi politisk arbejde på at ændre noget af den lovgivning, som koordinerer vandrende arbejdstageres sociale rettigheder, fx princippet om afledte og eksportable rettigheder, der hører en svunden mandlig hovedforsørgers tid til.

En achilleshæl er et svagt punkt i en ellers stærk helhed. Den danske velfærdsmodel er en sådan stærk helhed. Den omfatter serviceydelser for børn, unge og ældre der bidrager til kønslig ligestilling, social lighed og at stort set alle kan deltage på arbejdsmarkedet uafhængig af familietype. Det er en styrke. I hele den industrialiserede verden uddanner flere kvinder sig længere og mange af dem får ikke så mange børn som tidligere på grund af vanskeligheder med at forene karrieren med familieliv. Danmark kan prøve at tiltrække sådanne kvinder – enlige og i familier – fra andre lande, der ønsker at vælge både karriere og børn til. Den danske models serviceside kan blive en velfærdsmagnet på den type af arbejdskraft, som alle lande gerne vil have i lyset af aldrende befolkninger og kommende mangel på kvalificeret arbejdskraft. Og på sigt vil det bidrage til at finansiere morgendagens velfærdssamfund gennem flere på arbejdsmarkedet.

## Litteratur

Kvist, J. (2004) Does EU enlargement lead to a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states, *Journal of European Social Policy*, 14(3): 301-318.

Kvist, J. (2014a) Velfærdsturisme og afkobling af ret og pligt, i Christiansen, N.F., J. Kvist, N. Kærgaard og K. Petersen (red.) *På kryds og tværs i velfærdsstaten: Festskrift for Jørn Henrik Petersen*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, s. 177-195.

Kvist, Jon (2014b) Velfærdsturisme: Frygt, fakta og fremtid, *Socialpolitik*, nr. 2, s. 5-11.

# DE AKTUELLE REFORMER AF DE SOCIALE YDELSER OG DERES KONSEKVENSER

*Af Anne Dahl Pedersen, Settlementet Vesterbros rådgivning og Finn Kenneth Hansen, CASA*

Siden 2009 har skiftende regeringer gennemført en række reformer, som stort set dækker hele spektret af de danske indkomstoverførsler. Reformerne er præsenteret i relation til den danske 2020-plan og motiveret af forskellige hensyn: Det gælder hensynet til balancen i de offentlige budgetter og hensynet til at øge udbuddet af arbejdskraft, idet det forventes at skabe øget beskæftigelse. Et tredje er hensynet til at formindske antallet af personer i de erhvervsaktive aldersgrupper, der modtager offentlige indkomstoverførsler. Som vist i Social Årsrapport har det samlede antal personer i den erhvervsaktive alder, som modtager offentlige indkomstoverførsler været stort set konstant i mange år – omkring 800.000 omregnet til fuldtidspersoner eller tæt på en fjerdedel af de 18 – 64 årige i befolkningen.

For at nå disse målsætninger er der gennemført seks forskellige reformer:

Folketinget har vedtaget en **tilbagetrækningsreform**, som bl.a. betyder at efterlønsalderen er blevet rykket, således at man først kan få efterløn, når man er 62 år (tidligere 60 år), ligesom tiden for efterløn er blevet afkortet til tre år (tidligere fem år), hvilket især udfordrer de ældre grupper på arbejdsmarkedet, som har det mest belastende arbejdsmiljø.

Folketinget har vedtaget en **dagpengereform**, som bl.a. betyder at varigheden af at kunne modtage arbejdsløshedsdagpenge nedsættes fra 4 år til 2 år. Regeringen har lavet aftaler om en indsats for de mennesker, der står over for at opbruge den 2-årige ret til dagpenge. I 2013 blev der indført en **særlig uddannelsesydelse**, som personer kan modtage, når de har ret til uddannelsesforløb, virksomhedspraktik eller løntilskud under den særlige uddannelsesordning.

Denne ordning blev efterfulgt af indførelsen af en **midlertidig arbejdsmarkedsydelse** i 2014, så de mennesker, der i de kommende år opbruger retten til dagpenge, er sikret et forsørgelsesgrundlag i form af en midlertidig arbejdsmarkedsydelse. Når

retten til at modtage særlig uddannelsesydelse udløber, er der således i stedet mulighed for at modtage **midlertidig arbejdsmarkedsydelse**. Den samlede periode med dagpenge, særlig uddannelsesydelse og midlertidig arbejdsmarkedsydelse er maksimalt fire år. Alle på den midlertidige arbejdsmarkedsydelse skal have aktiv indsats.

Den særlige uddannelsesydelse som den nye midlertidige arbejdsmarkedsydelse udgør 60 procent af højeste dagpengesats for ikke-forsørgere og 80 procent for forsørgere. Ydelsen svarer til kontanthjælpssatserne, men er i modsætning til kontanthjælpen ikke afhængig af familie- eller formueindkomst. Den midlertidige arbejdsmarkedsydelse omfatter ledige, der opbruger retten til uddannelsesordningen i 1. halvår 2014, og ledige, der opbruger dagpengeretten i 1. halvår 2014 og frem til udgangen af 1. halvår 2016.

Folketinget har vedtaget en **reform af førtidspension og fleksjobordningen**. Reformen trådte i kraft 1. januar 2013 og er en grundlæggende reform af hele førtidspensions- og fleksjobområdet. Reformen betyder, at unge under 40 år som udgangspunkt ikke skal på førtidspension, men i stedet skal have en individuel og helhedsorienteret indsats i ressourceforløb, der tager udgangspunkt i den enkeltes muligheder og behov. Samtidig målrettes fleksjobordningen til dem, der har størst behov.

Det er målsætningen med reformen, at de mest udsatte borgere får en helt ny indsats og hjælp til at komme videre i livet. Rehabiliteringsteam i kommunerne og ressourceforløb målrettet den enkelte borger er kernen i den nye indsats. Samtidig bliver fleksjobordningen målrettet personer med en meget begrænset arbejdssevne.

Personer, som bevilges et ressourceforløb med henblik på en koordineret helhedsorienteret rehabiliterende indsats, overgår til en ydelse på henholdsvis 60 og 80 % af dagpengenes højeste sats svarende til kontanthjælpssatserne dog uden hensyn til formue eller ægtefælle/samleverens indtægt. Det er personer, som ikke er arbejdsdygtige og derfor ude af stand til at påtage sig indtægtsgivende arbejde,

Folketinget har vedtaget en **kontanthjælpsreform, som trådte i kraft d. 1. januar 2014**. Kontanthjælpsreformen skal være med til at sikre, at unge får en uddannelse, og at alle mennesker bliver mødt med klare krav og forventninger, så flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet. Reformen indebærer, at kontanthjælp til alle unge under 30 år uden uddannelse bliver afskaffet og erstattet af uddannelseshjælp. Uddannelseshjælpen er på niveau med SU. Kommunerne visiterer de unge uden uddannelse i en af 2 grupper: de uddannelsesparate og de aktivitetsparate. Aktivitetsparate unge, er unge, som ikke kan påbegynde en uddannelse, hvorfor de får et aktivitetstillæg oveni uddannelseshjælpen.

For at modtage kontanthjælp og uddannelseshjælp er det en grundlæggende betingelse, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet. Derfor indebærer reformen, at jobparate kontanthjælpsmodtagere skal arbejde for deres kontanthjælp, ligesom der skal sanktioneres ved manglende rådighed, og der sættes nyt fokus på aktiv og realistisk jobsøgning. Voksne kontanthjælpsmodtagere over 30 år får kontanthjælp som i dag.

Folketinget har vedtaget en ny **sygedagpengemodel**. Det nye i denne er, at man afskaffer varighedsbegrænsningen på sygedagpenge, så ingen sygemeldte risikerer at stå helt uden forsørgelse. Samtidig skal sygemeldte have en hurtigere og bedre indsats end i dag.

Den nye sygedagpengemodel betyder, at sygemeldte, der i dag ikke opfylder betingelserne for at få forlænget deres sygedagpenge, bliver sikret en ressourceforløbsydelse efter 5 måneders sygdom. En ydelse, der i niveau svarer til arbejdsmarkedsydelsen – altså 60 procent af højeste dagpengesats for ikke-forsørgere og 80 procent for forsørgere og som ikke afhænger af formue eller ægtefællens indkomst. Samtidig skal de have en individuelt tilpasset og helhedsorienteret indsats, der skal hjælpe den enkelte tilbage til arbejdsmarkedet. Derudover vil mennesker med en livstruende sygdom blive sikret sygedagpenge under hele sygdomsforløbet.

Samtidig er der i forbindelse med vedtagelsen af skattereform 2012 frem mod år 2020 vedtaget at ændre på **reguleringen af de forskellige indkomstoverførsler**. Fra 2014 og frem mod 2020 vil indkomstoverførslerne alene blive reguleret med priserne. Tidligere blev indkomstoverførslerne reguleret med lønningerne på det danske arbejdsmarked, dog på den måde at der ved lønstigninger på 3,3 pct. eller mere kun skete en regulering på 3 pct., idet de 0,3 pct. i stedet indgik i satspuljen. Ved lønstigninger op til 3 pct. skete der fuld regulering af indkomstoverførslerne.

### **Konsekvenser af reformerne**

Der er flere konsekvenser af reformerne. Hvad angår tildelings- og udmålingskriterier for det samlede sæt af indkomstoverførsler, og indsatser, er der tale om følgende konsekvenser

- Kontanthjælp bliver afskaffet og erstattet af en lavere uddannelseshjælp til unge under 30 år uden uddannelse.
- Principielt ingen førtidspension til borgere under 40 år (bortset fra borgerne, som helt åbenbart ikke har nogen arbejdsevne)
- Med ændringer af efterløn og førtidspension bliver der tale om senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet
- I forhold til alle modtagere af indkomstoverførsler bliver der lagt vægt på tidlige indsatser i forhold til deres problemstillinger til gengæld for lavere ydelser
- Der lægges fortsat vægt på incitament og pålæg
- Hvad angår indsatser – er de differentieret og individuelle. Der er tale om indsatser som uddannelse, koordinerende sagsbehandler, nyttejobs og rehabilitering
- Der stilles krav i forhold til modtagelse af de forskellige indkomstoverførsler og opfyldes kravene ikke opereres med sanktioner



## Et ydelsessystem med mange forskellige ydelser

Det danske ydelsessystem bestod engang af et simpelt system - bestående af dagpenge, kontanthjælp og pensioner. Hvor dagpengene var knyttet til a-kasserne og hvor man var forsikret mod arbejdsløshed og sygdom. Pensioner var statslige og skattefinansierede udbetalt enten ved varig nedsat erhvervsevne – som førtidspension eller ved aldersgrænsen for folkepension. Kontanthjælpen udgør det sociale sikkerhedsnet. Man modtager kontanthjælp, når man er udsat for en social begivenhed og ikke er dækket af øvrige ydelser.

Dette simple forsørgelsessystem har udviklet sig med nye ydelser fx efterlønnen og ændringer i takt med karakteren af sociale problemer, demografiske ændringer og økonomiske konjunkturer. Alligevel kan man tale om en fastholdt tredeling dog med ændringer i tildelings- og udmålingskriterierne. I perioden op til 2001 var der en tendens til at arbejde sig hen imod et ensartet niveau, som svarer til dagpengeniveauet. Dette er dog klart ændret i perioden fra 2001, hvor der fx har været en klar tendens til svækkelse af det sociale sikkerhedsnet i form af indførelsen af nye lave sociale ydelser så som starthjælp, kontanthjælpsloft m.v., som dog blev afskaffet som noget af det første af den nye regering i 2012.

En af konsekvenserne af de mange nye reformer, hvad angår indkomstoverførslerne, er imidlertid, at der bliver tale om endnu flere ydelser og en større differentiering af indkomstoverførslerne. Forsørgelsesvinklen, som har været grundlæggende for indkomstoverførslerne, er blevet afløst af en uddannelses- og arbejdsmarkedsvinkel kombineret med en incitamentsvinkel. Med de seneste reformer er der fx tale om nye indkomstoverførsler som:

- **Uddannelsesydelser for ledige (2013)**
- **Arbejdsmarkedsydelsen (2014)**
- **Uddannelseshjælp (SU- 2014)**
- **Ressourceforløbsydelse Minimumsydelse (2013)**
- **Ledighedsydelse for ledige fleksjobbere (2013)**
- **Ressourceforløbsydelse til tidligere sygedagpengemodtagere**

Til illustration af de mange ydelser kan man se på kontanthjælpsområdet, som i forvejen har udviklet sig til et kludetæppe. For kontanthjælpsmodtagere under 30 år, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, erstattes kontanthjælpen af uddannelseshjælp på SU-niveau med det formål at unge, som skønnes i stand til det, skal i uddannelse. Når den unge påbegynder en uddannelse stopper uddannelseshjælpen. Unge, som ikke kan påbegynde en uddannelse indenfor et år, kaldes for aktivitetsparate og kan få et tillæg oveni SU-satsen.

Uddannelseshjælp og kontanthjælp udgør et ganske kompliceret regelsæt med afledte forskellige ydelsesniveauer, således at der skelnes mellem forskellige satser afhængig af, om du er over eller under 30 år, om du har en erhvervskompetencegivende uddannelse, om du har børn, om du er gift eller samlevende, om du er hjemme- eller udeboende, om du har en psykiatrisk diagnose osv. Udfordringen for de kommunale sagsbehandlere med at finde rundt i alle disse ydelsesniveauer og ikke mindst under rådgivningen at forklare og begrunde ydelsesniveauet for borgeren, er stor også selv for erfarne sagsbehandlere. Det er tvivlsomt, hvordan borgeren kan gennemskue regelsættet, hvorfor borgerens retsfølelse kan blive svækket.

### Lavere sociale ydelser

Der er ikke blot tale om flere ydelser, men også tale om nye lave ydelser, som for den enkelte er uafhængig af formue og ægtefælles indkomst. Det gælder:

- **Arbejdsmarkedsydelsen (dagpengemodtagere fra a-kassen)**
- **Ressourceforløbsydelsen (under 40 år/ikke førtidspension samt tidligere sygedagpengemodtagere)**
- **Ledighedsydelse (ledige fleksjobbere)**

Der er tale om ydelser som lukker for de tidligere fattigdomslommer, hvor en person, som fx faldt for dagpengegrænsen ville overgå til at modtage kontanthjælp. Men i de tilfælde, hvor vedkommende havde formue eller ægtefælle havde en indkomst, kunne vedkommende ikke modtage kontanthjælp. Der er med de nye ydelser nu mulighed for at modtage en lavere ydelse (60% af dagpengene for ikke-forsørgere og 80% af dagpengene for forsørgere) som altså er uafhængig af formue og ægtefælle og samlevers indkomst.

De omtalte reformer indebærer nedgang i ydelserne. Sikringsydelse i form af dagpenge til arbejdsløse a-kassemedlemmer og sygedagpengemodtagere har hidtil bestået i faste ydelser, uanset om man har børn eller ej. Dagpengenes maksimum kr 17.658 mdl. (2014) har været det beløb, som den arbejdsløse eller sygemeldte højst kunne modtage, og det har været et økonomisk niveau, som gennem årene har været et acceptabelt niveau. Denne rettighed til et levestandardniveau på dagpengenes højeste sats, er med de nye ydelser ved at blive udhulet. Til gengæld for de lave satser tilbydes ledige uddannelse, og syge i ressourceforløb tilbydes en rehabiliterende indsats, der skal forsøge om at bringe pågældende tilbage på arbejdsmarkedet

Kontanthjælp og uddannelseshjælp er det nederste sikkerhedsnet. Hvis borgeren har andre indtægter eller formue, eller hvis ægtefællen eller samlevende har indtægt eller formue, så er kontanthjælpen og uddannelseshjælpen sekundær. For unge erstattes kontanthjælpen af uddannelseshjælpen som er på SU-niveau. Det vil sige, at unge som er udsat for en social begivenhed og ikke kan forsørge sig selv fremover skal forsørge sig selv ved en meget lille ydelse nemlig på SU-niveau. På den måde har SU-niveauet sneget sig ind, som om at SU har været en forsørgelsesydelse. SU har aldrig

været en forsørgelsesydelse, men en supplerende ydelse, når man studerede, Det vil sige, man kunne modtage hjælp fra forældre og arbejde ved siden af op til et vist beløb, uden at det betød noget for SU'en.

Unge helt op til 30 års alderen, som søger om kontanthjælp, fordi de er udsat for en social begivenhed, skal fremover kunne klare sig og betale husleje for en SU- lignende ydelse – en ydelse som ligger under den kritiske fattigdomsgrænse. Uddannelseshjælpen, som udgør kr 5.857 mdl. skal ses i forhold til, at Folketinget har vedtaget en fattigdomsgrænse på kr 8.600 mdl. (Ekspertudvalget, 2013)

Modsat rækken af de nye ydelser, som er på kontanthjælpsniveau men ikke afhængig af ægtefældes indkomst og formue, har man på kontanthjælpsområdet udvidet afhængigheden ved at udvide den gensidige forsørgerpligt til også at gælde for samlevende, hvor begge er fyldt 25 år. Det betyder, at kærestepar eller unge som bor sammen kan opleve, at den ene ikke kan modtage kontanthjælp, hvis den anden har en indkomst af en vis størrelse – og altså bliver opfattet som forsørger – uden at have de samme rettigheder som gifte.

Uafhængigt af at der argumenteres for at dette vil ligestille samboende med gifte par er der tale om en håbløs gammeldags tankegang, som slet ikke lever op til det moderne samfund bestående af selvstændige mennesker som er økonomisk uafhængige.

### **Incitamenter**

Fra politisk side tales der om økonomiske incitamenter, som skal styre udgifterne til overførselsindkomsterne. Spørgsmålet er, om det er kommunerne eller borgeren, som styres af økonomiske incitamenter, når det er kommunen, der har retten til at skønne ydelsesniveauet.

Ved kontanthjælpsreformens ikrafttræden viste det sig, at kommunerne havde meget forskellig praksis i forhold til, om de unge var uddannelsesparate eller aktivitetsparate. Da det er økonomisk fordelagtigt for kommunerne at have fleste unge på uddannelseshjælp, er der stor risiko for at det kan foranledige, at kommunerne af økonomiske grunde spekulerer i at få flest mulige unge visiteret som uddannelsesparate.

Princippet om lavere ydelser til gengæld for en koordinerende og helhedsorienteret indsats, som skal bringe den syge tilbage til arbejdsmarkedet, er også gældende i den nye sygedagpengemodel. Det er indsatser, som kræver både socialfaglig viden og ressourcer af kommunerne, som i forvejen har problemer med at få budgetterne til at hænge sammen.

Borgere, der sættes ned i ydelser, uanset om det gælder uddannelseshjælp på SU-niveau eller ydelser på 60 eller 80 % af dagpengesatserne, udsættes for et eksperiment. Der er ikke overbevisende forskning, der viser, at syge eller personer med en lille arbejdsevne vil genskabe arbejdsevnen og blive selvforsørgende ved at blive truet på økonomien. Det samme gælder de nye rehabiliterende ressourceforløb til sygemeldte eller unge, der ikke kan tilkendes førtidspension. Der er ingen dokumenteret sikker-

hed for, at de bliver så raske, at de kan komme ud på det aktive arbejdsmarked med eller uden skånehensyn.

Før den nye sygedagpengemodel blev vedtaget, har folketinget afsat midler til forsøgsprojektet Tilbage til Arbejdsmarkedet (TTA) i flere kommuner. Under TTA-forsøget fik den sygemeldte borger tilbudt en tidlig og koordinerende indsats. Men på trods heraf viser forsøget, at kun i ganske få kommuner blev sygefraværet forkortet. Derudover er langtidsvirkningerne af forsøget endnu ikke evalueret

Såfremt hverken de nedsatte ydelser eller den nye rehabiliterende indsats øger arbejdsmarkedstilknytningen, risikerer vi i stedet at øge fattigdommen for personer, som hverken socialt eller helbredsmæssigt kan leve op til kravene på arbejdsmarkedet. Den nyeste forskning omkring konsekvenserne af lave sociale ydelser viser, at økonomiske incitamenter virker, hvis modtageren af ydelserne kan reagere på incitamenterne. Kan de ikke det fx på grund af dårligt helbred, betyder det, at de i flere år må leve med udsigten til ringe økonomiske og sociale vilkår (Larsen, m. fl., 2014). Den samme risiko foreligger for de unge, som kommunerne af hensyn til de kommunale udgifter har vurderet uddannelsesparate, uden at de unge er i stand til at gennemføre et uddannelsesforløb. De bliver i stedet fattige unge, som ikke får den nødvendige socialfaglige indsats.

I skrivende stund er der indgået en finanslovsaftale for 2015, som indebærer, at kontanthjælpen og uddannelseshjælpen bliver forhøjet, men uddannelseshjælpen ligger fortsat under fattigdomsgrænsen. Derudover bliver reglen om, at samlevere skal forsørge hinanden udfaset fra 1.1.2016.

### **Vurdering af reformerne**

Det er naturligvis for tidligt at vurdere effekterne af alle reformerne. De første trådte i kraft i 2012 og andre fx kontanthjælpsreformen er først trådt i kraft i 2014. For de reformer som er trådt i kraft, kan det konstateres, at der er en bevægelse fra de to områder dagpenge og førtidspension mod kontanthjælpsområdet. Det betyder samtidig at der er en bevægelse fra dagpengeniveauet til kontanthjælpsniveauet for personer, som er udsat for arbejdsløshed og sygdom. Det andet er at der er risiko for at en del af dem (særlig unge) der er på kontanthjælp vil modtage ydelser som er på SU-niveau – et niveau som ligger langt under den kritiske indkomstgrænse for fattigdom.

Analysen fremlagt før dagpengereformen pegede på, at en forkortelse af dagpengeperioden ville betyde, at flere ville forlade dagpengesystemet og komme i arbejde. Opgørelse af den efterfølgende forsørgelsesstatus for dem, der har mistet dagpengeretten i 2013, viser, at cirka hver femte står helt uden indkomst. Konsekvenserne er således, at en lille del får tilknytning til arbejdsmarkedet, men en meget stor del bliver ekskluderet og henvist til et langt lavere økonomisk levestandard. (Social Årsrapport, 2013)

For de samlede reformer kan vi skelne mellem konsekvensene på kort sigt og længere sigt. På kort sigt vil det vil sige inden for de kommende 5 år, vil der imidlertid fortsat være nogenlunde samme andel på indkomstoverførsler på grund af den økonomiske

krise. Kun hvis det lykkes at hæve beskæftigelsesfrekvensen vil det påvirke antallet og andelen af voksne på indkomstoverførsler. Der vil derfor fortsat være mange på indkomstoverførsler, men sammensætningen på ydelserne vil ændre sig. Der vil komme flere på kontanthjælp og flere vil være på de nye lave ydelser.

Både på kort og lang sigt er der stor risiko for at uligheden vil blive forøget – skellet mellem de rige og fattige vil blive større. Med hvilken styrke er svært at sige, netop fordi reformerne implementeres over de kommende år.



# ET PENDULSVING MED UDFORDRINGER

*Af Dorte Caswell, Tanja Dall, Mikkel Bo Madsen, Aalborg Universitet, Institut for sociologi og socialt arbejde og Professionshøjskolen Metropol, Institut for socialt arbejde*

Gennem de seneste to årtier er en betragtelig del af Socialministeriets tidligere arbejdsområder blevet flyttet til Beskæftigelsesministeriet. Store dele af den sociale politik har dermed fået tilføjet eller er blevet underlagt et beskæftigelsessigte. Parallelt med flytningen af opgaver mellem ministerierne, har beskæftigelsespolitikken selv undergået en gradvis forandring i retning af et stadig mere kontant fokus på beskæftigelse og aktivering. Med fare for at forsimple en relativt kompleks udvikling af dansk social- og beskæftigelsespolitik kan man sige, at pendulet gennem mange år har svinget i den samme retning: mere fokus på den hurtigste og mest direkte vej til job og beskæftigelse, mindre fokus på socialt arbejde. Denne bevægelse har været omdiskuteret, men særligt for mennesker med omfattende problemer ud over ledighed – såkaldt udsatte ledige – har det været svært at se, at politikken har givet positive resultater.

Noget tyder på, at en besindelse er ved at indfinde sig. I forhold til netop de udsatte ledige, rummer de seneste reformer af førtidspension og fleksjob, kontanthjælp og sygedagpenge i 2013 og 2014 flere tiltag, der indikerer en vending fra 00ernes aktivlinje hen mod en mere social og helhedsorienteret tilgang, når det handler om mennesker med problemer ud over det, at de mangler et arbejde. Udviklingen er dog på ingen måde hverken sikker eller entydig, og reformerne indføres på måder, der medfører en række udfordringer i forhold til at virkeliggøre en mere helhedsorienteret og socialt funderet beskæftigelsespolitisk indsats. I artiklen diskuterer vi det potentielle pendulsving og ser nærmere på nogle af de seneste reformtiltag i lyset af de seneste årtiers historiske udvikling på området. Som illustration af det potentielle pendulsving og dets udfordringer foretager vi i det følgende to konkrete nedslag. For det første diskuterer vi reformernes (re-)introduktion af en investeringstankegang, der skal leve side om side med en overordnet besparelsesmålsætning i reformerne; for det andet diskuterer vi idealet om øget helhedsorientering i indsatserne, der ledsages af en forstærket brug af sanktioner for udsatte ledige. Forud for de to nedslag giver vi en kortfattet opsummering af aktivlinjens udvikling frem til de aktuelle reformer.

## Aktivlinjen - et kort historisk rids

I 1998 blev bistandsloven fra 1976 erstattet af retssikkerhedsloven, serviceloven og aktivloven. Denne såkaldt »lille socialreform« markerer en adskillelse af hhv. sociale og beskæftigelsesrettede indsatser. Den markerer også en voksende skepsis over for noget, der opfattes som en problemfokuseret, socialfaglig omklamring af mennesker, der måske bare skal have et job. Adskillelsen af sociale og beskæftigelsesrettede indsatser udvikles sammen med aktivlinjen løbende gennem 1990'erne og skærpes gennem 00'erne. Ledighed bliver i stadig højere grad betragtet som adskilt fra en persons (eventuelle) sociale problemer, og der kommer øget fokus på selve ledigheden (passiviteten) som problematisk. Tidligere var det følgerne af ledighed – særligt de forsørgelsesmæssige – der blev betragtet som problematiske (Caswell & Dall 2015; Dall 2015). Omfattende sociale problemer er i aktivlinjens forståelse ikke noget, der i sig selv behøver at stå i vejen for beskæftigelse, tværtimod ses beskæftigelse som en mulig løftestang ud af de sociale problemer, og som minimum kan sociale indsatser ske samtidigt med, at en person er i beskæftigelse.

Med reformen af førtidspension og fleksjob i 2013 og kontanthjælps- og sygedagpengereformerne i 2014 er der noget, der tyder på, at pendulet begynder at svinge den anden vej. I disse reformer understreges behovet for socialfaglige, tværfaglige og helhedsorienterede indsatser for de ledige, der har problemer ud over ledighed (Beskæftigelsesministeriet 2012; 2013a; 2013b; 2014). Med reformerne udvides problemforståelsen til igen at omfatte sociale problemer, og der kaldes igen på socialfaglige kompetencer hos de professionelle. Det sidste eksemplificeres bl.a. ved afsættelse af midler til efteruddannelse af jobcentersagsbehandlere.

## Investeringstankegang i et besparelsesærinde

I forbindelse med de seneste reformer på beskæftigelsesområdet har vi set en markeret politisk retorik, der betoner en ressource- og investeringsorienteret linje. Tidligere beskæftigelsesminister Mette Frederiksen skrev i en facebookopdatering i forbindelse med udgivelsen af Rambølls evaluering af »Ny chance til alle« at »Vi skal investere i vores sårbare kontanthjælpsmodtagere. De har krav på en nænsom og helhedsorienteret indsats, der kan hjælpe dem videre i livet«. Vi ser det udmøntet konkret i bl.a. førtidspensions- og fleksjobreformen, der indfører de såkaldte ressourceforløb, der muliggør langvarige (op til fem år) og sammensatte indsatser for de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet. Eller når kontanthjælpsreformen understreger behovet for tværfaglige og individuelt tilpassede indsatser for udsatte ledige. Der er altså belæg for at pege på, at pendulet, som beskrevet ovenfor, er i bevægelse. Parallelt med investeringstankegangen rummer reformerne dog også omfattende besparelser på de offentlige udgifter. I aftaleteksten til kontanthjælpsreformen kan man læse at »Initiativerne i kontanthjælpsreformen vil medføre en offentlig budgetforbedring på godt ½ mia. kr. i 2014, ca. 1,1 mia. kr. i 2015, ca. 1 mia. kr. i 2016, godt 1,1 mia. kr. i 2017 og ca. 1,2 mia. kr. i 2020« (Beskæftigelsesministeriet 2013a, s. 15). Tilsvarende var der i ministerens forslag til førtidspensions og fleksjobreformen forventninger om omfattende besparelser i de offentlige udgifter (Beskæftigelsesministeriet, 2012, s. 9). De seneste tal fra Ankestyrelsen bekræfter disse besparelsesforventninger. Der er sket et drastisk fald i antallet af tilkendte førtidspensioner på 65 % fra 3.kvartal 2012 til 3. kvartal 2013 (Ankestyrel-

sen 2013). Samtidig har kommunerne haft svært ved at leve op til de forventninger om iværksættelse af ressourceforløb, der træder i stedet for førtidspensionen. Arbejdsmarkedsstyrelsen forventede, at der i 2013 kunne oprettes 14.600 ressourceforløb, men tal fra jobindsats.dk viser, at kun 2.158 personer fik et ressourceforløb i 2013. Der synes således foreløbig at være store udfordringer forbundet med at realisere potentialet i den investeringstankegang, der er blevet fremhævet i disse politiske reformer.

Uddannelse udgør historisk set et centralt element i den danske model med et højt niveau for efteruddannelse og livslang læring, der styrker human kapitalen hos de borgere, der midlertidigt befinder sig uden for arbejdsmarkedet (Bredgaard m.fl. 2009). Uddannelse har imidlertid været nedtonet i beskæftigelsesindsatsen i en årrække til fordel for en ambition om, at finde »den hurtigste og mest direkte vej til et job« for den ledige (Regeringen 2002, s. 11). Med Kontanthjælpsreformen er der igen kommet et tydeligt fokus på uddannelse – især for de under 30 årige. Det genoplivede uddannelsesfokus er et element i den investeringstankegang, der træder frem i de seneste reformer på beskæftigelsesområdet. Forskellen til tidligere indikeres sprogligt ved, at man i kontanthjælpsreformen betoner, at indsatsen skal bidrage til, at den enkelte arbejdsløse kommer »hurtigst muligt i *varig* beskæftigelse« (Beskæftigelsesministeriet, 2013a, 2014). Det skal stadig gå hurtigt, forstår man, men nu er der tid til at vente på et uddannelsesforløb, hvis uddannelse kan bidrage til en mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Den øgede brug af uddannelse er imidlertid også knyttet sammen med forskellige former for økonomisk stramning. Kontanthjælpsreformen afskaffer kontanthjælp for unge ledige til fordel for en ny lavere uddannelsesydelse på niveau med SU (5.857 kr. om måneden mod 6.889 kr. på kontanthjælp). Tankegangen er, at den lavere ydelse vil fjerne et incitament for nogle unge til at forblive i ledighedssystemet frem for at starte uddannelse. I reformen på kontanthjælpsområdet bringes økonomiske incitamenter på den måde i anvendelse i bestræbelsen på at få flere unge ledige i uddannelse eller beskæftigelse.

Empirisk forskning om effekterne af økonomiske incitamenter er begrænset, men peger i retning af tvivlsomme eller små effekter af økonomiske incitamenter for ikke-arbejdsmarkedspartate (se bl.a. Clement & Andersen 2006). Økonomiske incitamenter ser generelt ud til at fungere mest effektivt over for mennesker, der har tilstrækkelige andre ressourcer end økonomiske til at reagere på en presset økonomisk situation. Mennesker, der mangler disse ressourcer, har større risiko for at reagere med opgivelse, magtesløshed eller trods. Vi må derfor forvente forskellige resultater for forskellige grupper. Det forekommer mest sandsynligt, at helt unge med gode ressourcer bedst vil være i stand til at respondere i overensstemmelse med de politiske intentioner. Det vil sige at påbegynde og forhåbentlig gennemføre en uddannelse. For den knap så unge, måske 28-årige, der er i forpligtende familierelationer, og som måske har en ærgerlig skolegang eller en karriere af afbrudte uddannelsesforløb bag sig, er det mere tvivlsomt, om de økonomiske incitamenter vil give de ønskede resultater.

I kontanthjælpsreformen betones det, at der skal tages hensyn til den enkeltes forudsætninger, men at ingen unge er fritaget for uddannelse, og indsatsen omlægges »til

at have entydigt fokus på at hjælpe den enkelte [unge under 30 år] i uddannelse« (Beskæftigelsesministeriet, 2013a, s. 2). Dette perspektiv på uddannelse er interessant i lyset af den rapport, der kom i år fra Carsten Koch-udvalget om de forsikrede ledige. I rapporten understreges følgende: »Ledige, der ikke har lyst [til at gå i gang med et uddannelsesforløb] skal ikke forpligtes til at tage en uddannelse (...) Det er et spild af penge og af den lediges tid« (Ekspertgruppen 2014; 185). På baggrund af eksisterende viden på området vurderer Koch-udvalget, at uddannelse fungerer bedre som gulerod – eller i hvert fald som en åben valgmulighed – end som pisk. Ikke desto mindre følges uddannelses- og investeringsperspektivet i kontanthjælpsreformen til dørs af pisk i form af rådighedskrav og økonomiske incitamenter. Spørgsmålet er, om det er de mest hensigtsmæssige betingelser for at virkeliggøre reformens potentialer?

### **Helhedsorienteret problemforståelse og økonomiske sanktioner**

I kontanthjælpsreformen bliver det fremhævet, at udsatte ledige eller aktivitetsparate, som den nye visitationskategori hedder, ofte har komplekse problemer, der kan handle om beskæftigelse såvel som sociale og sundhedsmæssige forhold. For disse borgere er der behov for en helhedsorienteret og koordineret indsats (Beskæftigelsesministeriet 2013a, s. 10). Begreberne »helhedsorienteret« og »koordineret« er bærende i teksten og optræder adskillige gange. I forhold til de forudgående år med et stigende fokus på »den hurtigste og mest direkte vej til et job« er der på nogle måder tale om en reel ny- eller re-orientering.

Når man i kontanthjælpsreformen lægger vægt på, at udsatte ledige kan have behov for en helhedsorienteret indsats, indikerer det en åbenhed for at anlægge et bredt funderet socialfagligt perspektiv på de udsatte lediges situation. Det kan være nødvendigt også at sætte ind over for fx sociale problemer, når udsatte ledige skal bringes i arbejde. Denne besindelse repræsenterer en markant korrektion af den problemforståelse, der blev understreget gennem 00erne af daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen. Han lagde afstand til det, han opfattede som en misforstået social omklamring fra socialrådgivere, der ved at fokusere på borgeres problemer medvirkede til at fratage dem initiativ og fastholde dem i passivitet (Hjort Frederiksen, 2003). Den aktuelle åbning af problemforståelsen kan ses som en erkendelse af, at nogle mennesker *har* behov for andet og mere end et tydeligt økonomisk incitament og et håndfast krav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Erkendelsen af et behov for en socialfaglig tilgang i beskæftigelsesindsatsen for nogle mennesker er formentlig en naturlig følge af, at sociale problemer over årene i stigende grad er flyttet ind i beskæftigelsesindsatsen, hvor de tidligere har haft hjemme i socialforvaltningerne (Baadsgaard m.fl. 2012). Det er som om den sociale virkelighed på denne måde har indhentet beskæftigelsesindsatsen.

### **Førtidspensionsreformen**

Den nye åbenhed over for at tale om komplekse og sammensatte problemer og helhedsorienterede og koordinerede indsatser genfindes også i reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013. Denne reform peger, med indførelsen af tværfaglige rehabiliteringsteam og muligheden for at etablere individuelt tilrettelagte og ofte langvarige ressourceforløb, i retning af en mere åben og i nogen udstrækning socialfagligt orien-

teret problemforståelse. Selvom der i de nævnte reformer er ansatser til en fornyet åbenhed over for socialfaglige problemforståelser i beskæftigelsespolitikken, skal det ikke forveksles med en omfavnelser af Hjort Frederiksen's karikatur af en slap og passiverende omklamring. Den helhedsorienterede og koordinerede opblødning af problemforståelsen i forhold til udsatte grupper står ikke alene, men modsvares af en række tiltag og markeringer, der står i direkte forlængelse af 00ernes kontante »direkte i job-diskurs« baseret på økonomiske incitamenter og rådighedskrav.

De mere kontante sider af de aktuelle reformer ses bl.a. sprogligt, når visitationskategorierne uddannelsesparat, jobparat og aktivitetsparat erstatter de tidligere kategorier jobklar, aktivitetsklar og midlertidigt passiv (matchkategori 1-3). Med fjernelsen af kategorien »midlertidig passiv« bliver alle ledige nu kendetegnet som »-parate«. Alle er parate til noget: Job, uddannelse eller aktivitet. Ændringen begrundes i reformteksten med ønsket om at undgå passive forløb, men får også betydning for de krav, der stilles til borgeren, og ikke mindst for hvilke handlemåder, der anses for legitime. Det kan man bl.a. se i forhold til brug af sanktioner. Forpligtelsen til aktivitet betyder blandt andet at kommunerne pt. arbejder intenst med at oversætte aktivitetskravet til noget som er lad-sig-gørligt for de allermost udsatte kontanthjælpsmodtagere. En måde dette gøres på er ved i udstrakt grad at bruge mentorer. Dette virkemiddel ser dog flere steder ud til at blive anvendt på begrænsede og marginale måder, eksempelvis ved at en mentor har ansvaret for en meget stor gruppe kontanthjælpsmodtagere eller at formen for kontakt mellem mentor og mentee består af ugentlige korte telefonsamtaler.

Vi har ovenfor fremhævet brugen af begreberne helhedsorienteret og koordineret som bærende i aftaleteksten fra kontanthjælpsreformen, og tager denne sprogbrug som udtryk for et muligt pendulsving i beskæftigelsespolitikken og i hvert fald for en genetableret åbenhed over for socialfaglige problemforståelser og perspektiver i indsatsen for udsatte ledige. Denne tendens i aftalen er reel, men står ikke alene. Endnu mere bærende i aftaleteksten er brugen af begreberne *sanktion*, *pligt*, og *rådighed*. Og en helt gennemgående argumentation handler om, at ledige – også udsatte ledige – skal mødes med økonomiske sanktioner, hvis de ikke står til rådighed. I aftaleteksten hedder det fx, at »kontanthjælpssystemet skal bygge på klare rettigheder og pligter«, og at »sanktionsreglerne anvendes effektivt og på en måde, så det er tydeligt for den enkelte, at der er et klart rådighedskrav forbundet med at modtage kontanthjælp. For udsatte kontanthjælpsmodtagere skal sanktionerne anvendes på en måde, der tager højde for, at de ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der stilles.« (Beskæftigelsesministeriet 2013a, s. 6–7). Selvom der med den sidste formulering lægges op til hensyn til særlige situationer for udsatte ledige, understreger formuleringerne, at økonomiske sanktioner skal benyttes aktivt i bestræbelsen på at få ledige til at leve op til deres forpligtelser. Tal fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering viser, at sanktioner bruges markant oftere over for kontanthjælpsmodtagere end dagpengemodtagere, og blandt kontanthjælpsmodtagere sanktioneres der mere blandt jobparate end blandt de mere udsatte borgere (aktivitetsparate), der dog til gengæld får lidt flere sanktioner pr. sanktioneret ledig end de jobparate (jobindsats.dk). I praksis medfører sanktionspolitikken fx, at udbetalingen af kontanthjælp reduceres eller tilbageholdes for en borger med alko-

holproblemer, der ikke møder op som aftalt i et aktiveringsforløb på Kofoeds Skole. Brugen af sanktioner såvel som brugen af økonomiske incitament i det hele taget peger på en fastholdelse af en individualiserende og økonomisk-rationel forståelse af ledighed. Selvom reformerne altså rummer ansatser, der trækker i retning af socialfagligt baseret problemforståelse og helhedsorienterede tilgange for de mest udsatte ledige, så er der på nuværende tidspunkt ikke tale om en egentlig afvigelse fra aktivlinjens grundlæggende logik. For udsatte og langvarigt ledige med omfattende problemer ud over ledighed kan brug af sanktioner, lave ydelser og andre incitamentsrettede redskaber være problematiske (Caswell m.fl. 2011). Studier tyder på, at sådanne redskaber i højere grad medfører »øget fattiggørelse« end beskæftigelse (Jørgensen 2013, s.130). Ejrnæs, Hansen & Larsen (2010) har dokumenteret de negative effekter af lave ydelser, og de individ- og sanktionsorienterede dele af beskæftigelsespolitikken risiker således at bringe de i forvejen udsatte grupper nærmere social eksklusion end inklusion på arbejdsmarkedet (Jørgensen 2013).

## Diskussion

Som vi har påpeget gennem artiklen åbner de seneste reformer på beskæftigelsesområdet op for et bredere fokus på udsatte lediges hele livssituation og for en anerkendelse af, at en stor gruppe af de ledige har komplekse sociale problemer ud over ledighed. Betonningen af helhedsorienterede indsatser i forbindelse med eksempelvis resourceforløb og koordinerede indsatser peger i retning af en mere klassisk socialfaglig tilgang, en faglighed baseret på bl.a. helhedssyn og fokus på bagvedliggende årsager til sociale problemer. Den mere åbne problemforståelse ledsages imidlertid af et fastholdt, om ikke strammet fokus på økonomiske incitament og sanktioner. Der synes snarere at være tale om en bredere forståelse af beskæftigelsespolitikens opgaver end om en tilbagevenden til en egentlig socialpolitisk tilgang til de komplekse problematikker, der ofte gør sig gældende for den gruppe af borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet. I pendul-metaforen er der således ikke tale om at pendulet *er* svunget tilbage fra en snævert beskæftigelses- og incitamentsorienteret pol til en mere social- og helhedsorienterede pol, men måske snarere, at det befinder sig lige i 'vendingen' med den utydelighed og de modsætninger det medfører. Hertil kommer, at helhedsorienteret praksis ikke er gjort med politisk retorik alene. De gode intentioner om social helhedsorientering i beskæftigelsesindsatsen har således opbakning fra både forskning og praksis, men som ovenstående analyse viser, er der også betydelige udfordringer, når helhedsorientering og investeringstanke skal forenes med sparekrav og sanktionstænkning. Pendulet er måske nok på vej tilbage, men det kræver nye tilgange og arbejdsformer, hvis den socialfaglige helhedsorientering skal udmøntes fuldt – en proces der er i fuld gang i kommunerne, og hvis udkomme vi først kender til over de kommende år.



## Referencer

- Ankestyrelsen (2013) *Tendenser for førtidspensioner 2013*:3 <http://ast.dk/publikationer/tendenser-for-fortidspensioner-2013-3>
- Baadsgaard, Kelvin; Henning Jørgensen, Iben Nørup & Søren Peter Olesen (2012): »Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde - ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område«. *Tidsskrift for arbejdsliv* 14(4): 30-46
- Beskæftigelsesministeriet (2012): *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. 30. juni 2012, København
- Beskæftigelsesministeriet. (2013a). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job*. Aftale mellem Regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance. København.
- Beskæftigelsesministeriet (2013b) *Forlig om en reform af sygedagpengesystemet – Økonomisk sikkerhed for sygemeldte samt en tidligere og bedre indsats*. Forlig mellem Regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance. København
- Beskæftigelsesministeriet. (2014). *Vejen til varig beskæftigelse – den enkelte i centrum. Reform af beskæftigelsesindsatsen*. København
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen, Per Kongshøj Madsen & Stine Rasmussen (2009) Flexicurity på Dansk. Carma Research paper 2009:2. Centre for Labour Market Research. Aalborg University
- Caswell, Dorte; Henrik Lindegaard Andersen; Matilde Høybye-Mortensen; Anna May Markussen & Sille Lundfos Thuesen (2011) *Når kassen smækkes i: Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København, AKF
- Caswell, Dorte & Tanja Dall (2015/under udgivelse): »Arbejdsledighed: Forståelser af arbejdsløshed og arbejdsløse«. I: M. Appel Nissen & M. Harder, *Socialt arbejde – Integration, magt og refleksion i en foranderlig verden*. København, Akademisk Forlag
- Clement Sanne Lund & Jørgen Goul Andersen (2006) *Ledighed og incitamentseffekter: hvad ved vi? En forskningsoversigt*. Aalborg Universitet CCWS [http://www.dps.aau.dk/fileadmin/user\\_upload/ime/CCWS/researchnotes/Delrapport\\_5.pdf](http://www.dps.aau.dk/fileadmin/user_upload/ime/CCWS/researchnotes/Delrapport_5.pdf)
- Dall, Tanja (2015/under udgivelse) »Langtidsledighed«. I: P. Bundesen, A.B. Christensen & T. Rasmussen, *Sociale Problemer – En grundbog* (arbejdstitel). København, Hans Reitzels Forlag
- Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014) *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*. Carsten Koch Udvalget, februar 2014
- Hjørt Frederiksen, Claus (2003) Det talte ord gælder. Beskæftigelsesminister Claus Hjørt Frederiksens tale til Socialrådgiverdage 2003.
- Regeringen (2002) *Flere i arbejde*. København

# UDSATTE BØRN OG UNGE - LOVREGLER OG VIRKELIGHED

*Af Frank Ebsen, Docent, Fil.dr og Idamarie Leth Svendsen, Institut for social arbejde, Professionshøjskolen Metropol*

## Indledning

Udsatte børn og unge er omfattet af love og regler, som forvaltes af kommunerne. I det følgende ser vi på disse regler, som vi ser som præget af processuel regulering og retlig kompleksitet. Denne kompleksitet afspejler ambitiøse krav og giver anledning til vanskelige vurderinger, som bl.a. håndteres gennem nye organisatoriske opdelinger. Spørgsmålet er imidlertid, om regelsættet på denne måde kan være forbundet med problematiske konsekvenser og blinde vinkler af betydning for de udsatte børn og unge.

## Lovreglers natur

Lovregler udgør en central del af reguleringen af moderne vestlige samfund. Lovgivning er verdslige, demokratiske regler, som under bestemte former sætter rammer for, hvordan borgere og myndigheder skal og bør omgås hinanden. Som sådan har lovgivning fortrængt tidligere sædvaner og religiøse riter. Traditionelle autoriteters fortolkninger har måttet vige for andre styrings- og reguleringsmetoder.

Lovgivning har forskellige udspring og formål, og de enkelte regler har forskellig karakter. Man kan se reglerne på et spektrum, hvor det ene yderpunkt er eksplicitering af regler, som anses for rimelige og allerede er udbredte. Ved at nedskrive reglerne er det sigtet, at de kan gennemføres også overfor de (få), som ikke vil eller kan overholde dem. Det andet yderpunkt udgøres af generel adfærdsregulering, hvor reglerne siger på at få befolkningen til at bevæge sig i en bestemt retning, og derfor regulerer, hvordan alle bør opføre sig, vel vidende at kun et fåtal aktuelt opfører sig, som reglerne siger. I begge tilfælde er loven en normativ retningslinje for adfærd, om end det aktivt normerende element er mest udpræget i sidstnævnte tilfælde.

Efter lovens vedtagelse og offentliggørelse følger håndhævelsen – eller retsanvendelsen – hvor hensigterne (måske) bliver realiseret. Det kan være gennem den offentlige forvaltnings beslutninger (underlagt forvaltningsretten), eller gennem private former for beslutningstagning, rådgivning mv. I nogle tilfælde er det relevant

at få reglernes nærmere indhold fastlagt gennem flere instanser, private som fx voldgift, eller offentlige som nævn, råd, tilsyns- og klagemyndigheder. I sidste ende udlægges reglerne af domstolene, underlagt retsplejens former. De forskellige instanser har til opgave at fortolke lovgivningen i forhold til specifikke situationer ud fra ikke bare lovens tekst men et bredt spektrum af retskilder og konkrete afvejn timer. Det vil sige, at de i deres virksomhed *supplerer* lovgivningens normative retning linjer.

### **Lovgivningen og udsatte børn/unge**

En helt central lov er serviceloven, som sigter på at forebygge sociale problemer gennem regler om dels almene serviceydelser, dels mere specifikke ydelser. Ved anvendelsen af loven skal der ske en konkret og individuel (helheds)vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger ud fra de betingelser og kriterier, som følger af de enkelte bestemmelser, overordnede hensyn, principper og gældende praksis. I dag er det skrevet ind i loven, at en afgørelse skal træffes på baggrund af både faglige og økonomiske hensyn.

I forhold til udsatte børn og unge defineres i loven særlige samfundsmæssige forpligtelser i form af generelle regler om tilsyn, børnepolitikker, tværsektorielt samarbejde, herunder udveksling af oplysninger, underretningspligt, vurdering og registrering af underretninger, rådgivning og forebyggelse, ydelser til compensation af handicap og regler om foranstaltninger ved særlige behov for støtte.

Kommunen kan blive opmærksom på et behov for støtte igennem den almindelige virksomhed, en konkret henvendelse eller en underretning. Når kommunen modtager en underretning, skal den indenfor 6 hverdage bekræfte modtagelsen, orientere underretteren om at der iværksættes foranstaltninger og evt. i givet fald hvilke, foretage en central registrering og inden 24 timer vurdere, om der skal iværksættes en akut indsats, herunder evt. afholde børnesamtale med eller uden forældremyndighedsindehaverens vidende og samtykke, og ved gen-underretning skal sagen revurderes af en anden end den aktuelle sagsbehandler. Hvis det må antages, at der kan være behov for støtte, skal den konkrete, individuelle vurdering af behovet ske ud fra en særlig form for undersøgelse – en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50 - som kommunen skal træffe afgørelse om at iværksætte.

At der er tale om en afgørelse, indebærer, at der skal partshøres og gives klagevejledning og begrundelse mv. efter forvaltningsloven. Undersøgelsen udføres så vidt muligt i samarbejde med forældrene og den unge, der er fyldt 15 år, og indebærer indhentning af oplysninger fra relevante fagpersoner, jf. også bestemmelserne i retssikkerhedsloven og persondataloven. I undersøgelsen indgår en række temaer som fx sundhed, familieforhold og skolegang, og undersøgelsen skal være så skånsom som muligt og ikke mere omfattende end nødvendigt. Der skal tages højde for de særlige forhold for unge, og det skal undersøges, om der er søskende med behov i familien. Kommunen skal i forbindelse med undersøgelsen som udgangspunkt afholde en børnesamtale, evt. uden forældremyndighedsindehaverens vidende og samtykke. Undersøgelsen skal indenfor 4 måneder afsluttes med en begrundet stillingtagen til, om

barnet har behov for foranstaltninger og i givet fald hvilke, herunder barnets holdning hertil.

Disse regler har primært en processuel karakter. De bestemmer, hvilke oplysninger der skal indhentes og hvordan, hvornår der skal gives samtykke, af hvem og hvordan, hvad der skal registreres og vejledes om, samt indeholder tidsfrister for, hvornår hvad skal ske.

Tilbage står vurderingen af informationerne og beslutningen om, hvorvidt et barn er berettiget til at modtage hjælp og i givet fald hvilken hjælp, det har ret til. Her opereres med en bred vifte af muligheder, og der er ikke fastsat særlige kriterier for, hvornår de forskellige former for foranstaltninger skal tilbydes til hvem. Beslutningen skal efter loven udmøntes i en afgørelse herom, knyttet til en handleplan og en række (processuelle) krav om opfølgning og tilsyn.

### **Fra sagsbehandlerskøn til kommuneskøn**

Det er sagsbehandleren, der møder børn og forældre, og det er hende, der indsamler de nødvendige informationer om barn og familie, men det er ikke nødvendigvis hende, der har kompetence til at træffe beslutning om særlig støtte. For 25 år siden havde sagsbehandlere generelt en større kompetence, ikke bare til at indsamle oplysninger men også til at træffe beslutning om og iværksætte støtte. Udviklingen er således gået i retning af stadig større specialisering, og det afspejles både i reglernes udvikling og i arbejdets organiserings.

For det første er der sket en *ændring i omfanget af lovregler, administrative forskrifter og praksisudmeldinger* fra statslige myndigheder om kommunernes retsanvendelse. For så vidt angår lovgivningen, er antallet af love og bestemmelser steget betragteligt over årene – fra reglerne i bistandsloven, som indtil begyndelsen af 90'erne bestod af fem paragraffer, som angav en ramme for den kommunale forvaltning af området, til den aktuelle servicelov med 30 ganske fyldige og detaljerede enkeltparagraffer, kommet til drypvist i større reformer og mindre lovændringer<sup>1</sup> og suppleret af velvoksne love og relevante bestemmelser på tilgrænsende områder, og også den inter- og overnationale regulering er øget i omfang, betydning og tempo. Hvad angår forskrifter fra ministerier, styrelser mv. udsendes omfattende mængder af vejledninger, håndbøger, pjecer, guides, køreplaner, »køgebøger« mv., herunder en vejledning om særlig støtte på 287 sider, som udkommer med stadig kortere mellemrum, en håndbog om Barnets Reform på 310 sider, en anbringeshåndbog på 214 sider, en håndbog om forældre-støtte, anbringelsesguide, pjecer om udveksling af oplysninger mellem myndigheder

---

1 Fx Lov nr. 576 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.) Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (Beskyttelse af børn og unge mod overgreb) Lov nr. 596 af 18. juni 2012 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Inddragelse af faglige og økonomiske hensyn, fastsættelse af serviceniveauer, refusion for særlig dyre enkeltsager, afregningsfrister og opprioritering af juridisk sagkyndige i de sociale nævn m.v.)

Lov nr 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform) og Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform).

mv.<sup>2</sup> Hvad angår praksisudmeldinger, monitorering og kontrol, har især Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand indtaget en stadig mere overvågende rolle i forhold til kommunernes retsændelse. Udmeldinger fra inter- og overnationale organer som fx FN's Børnekomité, Menneskerettighedsdomstolen og EU-institutionerne er ligeledes kommet til at fylde mere i det retlige landskab. Også bidrag fra NGO'er, interesseorganisationer og fra forsknings-, revisions- og konsulentrapporter om kommunernes retsændelse har fået stadig større plads.<sup>3</sup>

Regler og udmeldinger er ikke nødvendigvis koordinerede med hinanden og afspejler ikke nødvendigvis ensartede normer, selvom de generelt sigter på at understøtte en kvalificeret sagsbehandling og hensigtsmæssige, effektive løsninger for børn og familier. Men alle reglerne forudsættes kendt og anvendt korrekt af kommunerne, dvs. deres politikere, ledere og sagsbehandlere. Det forudsættes – ofte implicit –, at kommunerne har tilstrækkelig juridisk indsigt til at forbinde og forstå dette kompleks af love og regler, så de bringes i korrekt anvendelse overfor udsatte børn og unge.

For det andet er *beslutningerne i mange kommuner blevet organiseret i forskellige former for strukturer*, hvor ledere, faglige konsulenter og samarbejdspartner fra skoler, dagtilbud, lokale døgninstitutioner mv. deltager i forskelligt omfang. Derved er det sigtet at understøtte de bedst mulige faglige vurderinger og løsninger for børn og familier, men samtidig understreges også hensynet til kommunens økonomi.

Det er her, barnets situation – på baggrund af sagsbehandlers informationer – vurderes i forhold til, om udsathed og behov berettiger til hjælp. Det er her, det beslutes, hvilken hjælp der kan og skal ydes. Beslutningerne er udtryk for løsninger, der forhandles og diskuteres, og hvor forskellige interesser kommer i spil i sidste ende uden

---

2 Fx Socialministeriet (2014) Vejledning nr. 9007 af 7. januar (nr. 3 til serviceloven) om særlig støtte til børn og unge og deres familier, Socialstyrelsen (2012) Håndbog om Forældresamarbejde, Socialstyrelsen (2013) Vejledning til udarbejdelse af kommunalt beredskab til forebyggelse, opsporing og håndtering af sager med vold og seksuelle overgreb mod børn og unge, Undervisningsministeriet (2013) Vejledning om den professionelle bekymring, Ankestyrelsen (2013) Vejledningspjece om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse, SISO (2012) Seksuelle overgreb og fysisk/psykisk vold. Inspirationskatalog til udarbejdelse af skriftligt kommunalt beredskab, Servicestyrelsen (2011) Vejledning om dialog om tidlig indsats, Socialministeriet. (2011) Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser, Servicestyrelsen (2011) Håndbog om Barnets Reform.

3 Fx Ankestyrelsen, 2013. Underretninger om børn og unge – kommunernes gode erfaringer, Ankestyrelsen, 2011. Praksisundersøgelse om inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger, Ankestyrelsen, 2010. Udfordringer i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge, Ankestyrelsen, 2009, Sagsbehandling på området for udsatte børn og unge, Ankestyrelsen, 2009. Børnepolitikker og standarder i kommunerne, Ankestyrelsen, 2009. Bisidderordningen for børn og unge, Ankestyrelsen, 2009. Sagsbehandling på området for udsatte børn og unge, Ankestyrelsen, 2008. Kommunernes reaktioner ved underretninger m.v. om børn og unge, BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013. Delrapport: Evaluering af serviceloven §§ 49 a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om den skærpede underretningspligt, Christensen, E. & Egelund, T., 2002. Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats, Socialforskningsinstituttet. Deloitte, 2012. Revisionsrapport om Rebild-sagen, Deloitte, 2013. Socialfaglig gennemgang af bevillingssager på det specialiserede børne- og ungeområde i Hjørring Kommune, København: Deloitte. Ebsen, F., 2007. Børn og unge med behov for særlig støtte? Fra 1990-2005: Danmarks Pædagogiske Universitet, HPA-serie No 1, Arbejdsrapport 5A., Ejler, N., Nielsen, S.B. & Petersen, C.E., 2004. Undersøgelse af retssikkerhedslovens § .4 Socialministeriet. Ekspertpanelet, 2012. Rapport fra socialministerens ekspertpanel om overgreb mod børn. Familiestyrelsen, 2011. *Evaluering af forældreansvarsloven*. Hestbæk, A.-D. et al., 2006. *Nye regler - ny praksis*, Socialforskningsinstituttet. Mehbye, J. & Jensen, B., 2009. *Indsatsen over for socialt udsatte børn dagtilbud. Teori og praksis i landets kommuner*, AKF. Rambøll Management, 2011. *Analyse af ankesystemets praksis. Afrapportering*, Rambøll Management, 2007. *Evaluering af forældreplæg (SEL § 57a)*, Servicestyrelsen, 2011. *Kommunernes beredskaber om seksuelle overgreb mod børn*, Social og Integrationsministeriet, 2012. *Opfølgning på implementering af Barnets Reform*, Socialstyrelsen og Ankestyrelsen, 2013. *Task force rapport - Hjørring Kommune*.

deltagelse af de berørte parter. I en kommune indgik kun sagsbehandleres skriftlige redegørelse i den endelige beslutning, som de efterfølgende fik til opgave at bekendtgøre overfor barn og forældre (Nørrelykke, Zeeberg, & Ebsen, 2011).

### **Lov og praksisevaluering - forsimplic af virkeligheden og et nyt præsteskab?**

De seneste ti års udvikling har begrænset sagsbehandleres handlerum. Det øgede antal (proces)regler øger antallet af informationer, som skal vurderes og sammenholdes. Det øger også forventningspresset på sagsbehandlere og socialforvaltningen, som skal vurdere ikke kun, hvad de finder, er alvorlige sager. De skal også vurdere, hvad skolelærere, pædagoger, sundhedsplejersker, læger, m.m. mener, er alvorlige forhold. Dertil kommer den centraliserede beslutningsproces, efterprøvelse og tilsyn, som betyder, at sagsbehandlerne i højere grad kontrolleres direkte, og sikrer inddragelse af fx økonomiske hensyn.

Forandringerne kan ses i det stigende antal børn som får hjælp, medens de bor hjemme. Der sker en øget inddragelse af andre professionelle, der sammen med en centralisering af beslutninger kan føre til en bedre juridisk, faglig og økonomisk kvalitet i beslutningen. Det ved vi dog ikke, da der kun udføres få uafhængige undersøgelser, og der gives forskellige bud.

Når love ændres, henvises normalt til politiske intentioner, som generelt anses for anerkendelsesværdige. Der er mange, som kerer sig om udsatte børns tarv, og indignationen ligger lige for, når der berettes om dårlig sagsbehandling og overgreb mod børn og unge. Det er imidlertid et spørgsmål, om nye regler og organiseringer fører til de ønskede resultater, og om de kan have andre virkninger end de intendede. Undersøgelser af reglernes virkning er ofte skåret til i forhold til de procedurer, teorier og programmer, der ligger bag regelændringerne, dvs. med et fokus på implementering af disse. Det kan være vanskeligt at få et mere samlet blik på regelsættet og dets praktisering, herunder hvordan de komplekse regler håndteres i praksis.

Eksempler på undersøgelser af reglers virkning er fx Ankestyrelsens undersøgelse om Underretninger om børn og unge – kommunernes gode erfaringer (Ankestyrelsen, 2013) og BDO Revisions evaluering af servicelovens §49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og §153 om den skærpede underretningspligt (BDO Revision, 2013). Heri beskrives det, bl.a. hvordan mange kommuner har organiseret arbejdet i en underretningsfunktion og en undersøgelsesfunktion, der flere steder følges af en indsatsfunktion. I hver funktion sidder specialiserede medarbejderne, der på hver deres område bliver særligt dygtige. Fx bliver nogle gode til at vurdere underretninger og til at samarbejde med lærere, pædagoger og politi om umiddelbare løsninger. Det er en specialisering, der placerer sagsbehandlere i hver deres enhed med hver deres opgave og behov for viden om og fra børn og forældre.

Men reglerne giver flere konsekvenser. En konsekvens er, at sagsbehandlere *bruger mere tid på at overlevere* sager til hinanden. De risikerer i forbindelse med henholdsvis underretning og undersøgelse at skulle kontakte de samme parter, og derved bede



dem om at gentage deres forklaringer. En anden konsekvens er, at de mest udsatte børn og unge (undtaget i tilfælde af akut fare) skal *møde de fleste professionelle*, og dermed dels bruge mere tid på at forklare sig overfor de forskellige aktører, dels mister overblikket over, hvem der gør hvad i kommunen. Den gode intention om at hjælpe flere børn gennem nye og flere lovregler og nye organisationsstrukturer kan således resultere i flere møder og samtaler om det samme, hvilket retligt kan fremstå uproportionalt og uhensigtsmæssigt.

Der anvendes omfattende ressourcer - hos Ankestyrelsen, Folketingets Ombudsmand, de kommunale tilsyn, de sociale tilsyn, revisions- og konsulentfirmaer mv. - til at sikre, at reglerne overholdes, dvs. til at kontrollere, hvad sagsbehandlere og andre professionelle gør. Fokuseringen på bestemte lovkravs overholdelse kan imidlertid risikere at skygge for overvejelser om, hvordan lovreglerne virker. I et cost-benefit perspektiv rejser den øgede regelproduktion og antallet af monitoreringsinstanser i sig selv spørgsmål om proportionalitet og hensigtsmæssighed. Dvs. det er et spørgsmål, om fordelene ved den omfattende og komplekse regulering og monitorering – hvis de i øvrigt kan dokumenteres – opvejer ulemperne. I et styringsperspektiv er spørgsmålet, hvordan det kan undgås, at velmenende lovgivere ikke får taget højde for de praktiske konsekvenser af reglerne, før de gennemføres, og yderligere sikrer, at undersøgelser af reglernes implementering får de blinde vinkler med. Det er således ikke altid i fokus, om reglerne indbyrdes er i overensstemmelse med hinanden, og det er ikke sikkert, at reglerne i praksis stemmer med børn og unges behov. Det anfægtes ikke, at mange regelsæt gør det uoverskueligt for udsatte børn og unge forstå, hvad der sker.

Tillad os at pege på, at love, regler og organiseringer i større omfang skulle tage udgangspunkt i, hvordan beslutninger træffes i praksis, og hvordan medarbejdere kvalificeres i at håndtere samspillet mellem regler og udsatte børn og unge til gavn for sidstnævnte. Det kræver en større forsigtighed eller ydmyghed ved skabelsen af love, regler og en respekt for praksis, så de talrige kontrolinstanser opfattes som produktive og nyttige og ikke alene som fjerne autoriteter.

### Kilder

#### LOVE OG VEJLEDNINGER MV.:

Lov nr. 576 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.)

Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (Beskyttelse af børn og unge mod overgreb)

Lov nr. 596 af 18. juni 2012 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Inddragelse af faglige og økonomiske hensyn, fastsættelse af serviceniveauer, refusion for særlig dyre enkeltsager, afregningsfrister og opprioritering af juridisk sagkyndige i de sociale nævn m.v. )

Lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform)

Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform)

Socialministeriet (2014) Vejledning nr. 9007 af 7. januar (nr. 3 til serviceloven) om særlig støtte til børn og unge og deres familier

- Socialstyrelsen (2012) Håndbog om Forældresamarbejde
- Socialstyrelsen (2013) Vejledning til udarbejdelse af kommunalt beredskab til forebyggelse, opsporing og håndtering af sager med vold og seksuelle overgreb mod børn og unge
- Undervisningsministeriet (2013) Vejledning om den professionelle bekymring
- Ankestyrelsen (2013) Vejledningspjece om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse
- SISO (2012) Seksuelle overgreb og fysisk/psykisk vold. Inspirationskatalog til udarbejdelse af skriftligt kommunalt beredskab
- Servicestyrelsen (2011) Vejledning om dialog om tidlig indsats
- Socialministeriet. (2011) Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser
- Servicestyrelsen (2011) Håndbog om Barnets Reform

### **EVALUERINGSRAPPORTER MV:**

- Ankestyrelsen, 2013. *Underretninger om børn og unge – kommunernes gode erfaringer*
- Ankestyrelsen, 2011. *Praksisundersøgelse om inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger*
- Ankestyrelsen, 2010. *Udfordringer i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge*
- Ankestyrelsen, 2009. *Sagsbehandling på området for udsatte børn og unge*
- Ankestyrelsen, 2009. *Børnepolitikker og standarder i kommunerne*
- Ankestyrelsen, 2009. *Bisidderordningen for børn og unge*
- Ankestyrelsen, 2009. *Sagsbehandling på området for udsatte børn og unge*
- Ankestyrelsen, 2008. *Kommunernes reaktioner ved underretninger m . v . om børn og unge,*
- BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013. *Delrapport: Evaluering af serviceloven §§ 49 a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om den skærpede underretningspligt*
- Christensen, E. & Egelund, T., 2002. *Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats*, Socialforskningsinstituttet.
- Deloitte, 2012. *Revisionsrapport om Rebuild-sagen*
- Deloitte, 2013. *Socialfaglig gennemgang af bevillingssager på det specialiserede børne- og ungeområde i Hjørring Kommune*, København: Deloitte.
- Ebsen, F., 2007. *Børn og unge med behov for særlig støtte? Fra 1990-2005: Danmarks Pædagogiske Universitet, HPA-serie No 1, Arbejdsrapport 5A.*
- Ejler, N., Nielsen, S.B. & Petersen, C.E., 2004. *Undersøgelse af retssikkerhedslovens § .4* Socialministeriet.
- Ekspertpanelet, 2012. *Rapport fra socialministerens ekspertpanel om overgreb mod børn.*
- Familiestyrelsen, 2011. *Evaluering af forældreansvarsloven,*
- Hestbæk, A.-D. et al., 2006. *Nye regler - ny praksis*, Socialforskningsinstituttet.
- Mehlbye, J. & Jensen, B., 2009. *Indsatsen over for socialt udsatte børn i dagtilbud. Teori og praksis i landets kommuner*, AKF.
- Rambøl Management, 2011. *Analyse af ankesystemets praksis. Afrapportering,*
- Rambøl Management, 2007. *Evaluering af forældre pålæg (SEL § 57a),*
- Servicestyrelsen, 2011. *Kommunernes beredskaber om seksuelle overgreb mod børn*
- Social og Integrationsministeriet, 2012. *Opfølgning på implementering af Barnets Reform*
- Socialstyrelsen og Ankestyrelsen, 2013. *Task force rapport - Hjørring Kommune*

# FATTIGDOM I DANMARK - STATUS EFTER FATTIGDOMSREDEGØRELSEN

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

**Danmark fik en officiel fattigdomsgrænse. Den er udviklet af det såkaldte Ekspertudvalg for fattigdom, som regeringen nedsatte i 2012. På baggrund af Ekspertudvalgets anbefalinger har Økonomi- og Indenrigsministeriet i 2014 fremlagt den første fattigdomsredegørelse, hvor man har målt, talt og redegjort for fattigdommen i dagens Danmark.**

Det er positivt, at Danmark har fået en fattigdomsgrænse, men kriterierne kan diskuteres. Undersøgelser og omfanget af frivillige initiativer som fx julehjælp, peger på, at der i dagens Danmark både er voksne, børnefamilier og børn, som oplever økonomisk betingede afsavn, og som ikke bliver karakteriseret som fattige i henhold til den nye fattigdomsgrænse. Derfor er det vigtigt, at den fremlagte fattigdomsredegørelse suppleres med afsavnsundersøgelser og budgetundersøgelser, som Ekspertudvalget har anbefalet. Selv om fattigdomsredegørelsen fra Økonomi- og Indenrigsministeriet er grundig, så bør politikerne overveje, om en ekstern politisk uafhængig instans bør udarbejde de kommende redegørelser.

### **Økonomisk, relativ og vedvarende fattigdom**

Den tilbagevendende fattigdomsdiskussion i Danmark har vist, at der er forskellige fattigdomsforståelser og forskellige holdninger til, hvordan man skal måle fattigdom (Sørensen, 2009). Der er både tale om politiske uenigheder og uenigheder om begrebet 'fattigdom', samt hvilke målemetoder der er de bedste til at måle fattigdommen.

På baggrund af den stigende fattigdom og debatten om behovet for en fattigdomsgrænse nedsatte Thorning-regeringen i 2012 et Ekspertudvalg, som fik til opgave at fremlægge forskellige metoder til at opgøre fattigdom og udarbejde forslag til en mulig dansk fattigdomsgrænse. Ekspertudvalget afsluttede deres arbejde i 2013 med en afsluttende rapport. Ekspertudvalgets definition, som regeringens fattigdomsredegørelse bygger på, er økonomisk, relativ og vedvarende:

»Ekspertudvalget har defineret fattigdom som en situation, hvor en person eller familie ufri-villigt har væsentlig dårligere livsvilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor denne situation skyldes mangel på ressourcer, herunder særligt økonomiske, hvor situationen er vedvarende, og hvor personen eller familien ikke har, eller kun i begrænset omfang har, mulighed for ved egen drift at ændre situationen« (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014)

Omsat til et statistisk mål er en voksen person økonomisk fattig, hvis vedkommende tre år i træk har en indkomst, der er lavere end 50 pct. af medianindkomsten, ikke har en formue på over 100.000 kr. og ikke er studerende.

Det er den definition og det mål, som Økonomi- og Indenrigsministeriets fattigdoms-redegørelse *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitament* 2014, bygger på.

### **Hvorfor denne fattigdomsgrænse?**

De fleste hidtidige opgørelser af fattigdom i Danmark har været baseret på økonomiske indkomstopgørelser med anvendelse af 50 pct.-mediangrænsen. Det gælder opgørelser fra fx Det Økonomiske Råd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og OECD. Opgørelserne siger, at en person er fattig, hvis vedkommende har en indkomst, der er under 50 pct. af medianindkomsten i landet. Opgørelser fra EU's statistiske kontor, EUROSTAT, anvender 60 pct.-mediangrænsen, der anvendes i en række EU-lande som fx Tyskland, Holland og Italien.

Uanset om man bruger 50- eller 60 pct.-grænsen, er en central kritik af indkomstmetoden, at den måler ulighed og ikke fattigdom. Det vil sige, at målet ikke siger noget om folks faktiske levevis – altså om de faktisk kan leve af deres indkomst. Grænsen måler derimod hvor mange, der har lavere indkomster end andre. Da folk kan have lave indkomster af mange forskellige grunde, er det ikke sikkert, at dem der falder under fattigdomsgrænsen, faktisk har økonomisk betingede væsentligt dårlige levevilkår end andre. Og det er heller ikke sikkert, at dem der ligger over fattigdomsgrænsen, har penge til at opretholde levevilkår, der er på nogenlunde niveau med resten af befolkningen. Uanset om man vælger en indkomstgrænse på 50- eller 60 pct. af medianindkomsten, er der tale om relative grænser, som ikke siger noget om, hvorvidt man kan leve en acceptabel tilværelse for denne indkomst.

Den tidligere danske regering kritiserede sammen med en række andre lande anvendelsen af indkomstmetoden og 60 pct.-grænsen ved opgørelser af fattigdom i EU-landene. Derfor anvender EU i dag tre fattigdomsopgørelser: 60 pct.-grænsen, andelen af personer med materielle afsavn, og andelen af husstande hvor ingen voksne er i beskæftigelse.

Med hensyn til varighedskriteriet betyder varigheden af en tilstand med lave indkomster noget for både omfanget og dybden af afsavn (Hansen, 2009 og 2013).

Undersøgelser viser, at det at have meget lave indkomster over tid øger risikoen for at blive fastlåst i en knap økonomisk situation, og konsekvenserne viser sig i form af

flere afsavn. Det sidste kan være alvorligt – ikke mindst for børnefamilier, hvor det kan have negative konsekvenser for børnenes opvækstvilkår (Müller et.al., 2015)

I en vurdering af varighedskriteriet bør der derfor skelnes mellem børn og voksne. Tre år i et børneliv er relativt længere end tre år i et voksenliv. Vi kender ikke alle de præcise konsekvenser af en opvækst i fattigdom eller med mange afsavn. Men vi ved, at økonomi og materialer har betydning for børn – særligt for adgangen til fællesskaber (Sørensen 2010).

Vi ved også, at den sociale og økonomiske arv lever i bedste velgående (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014, Danmarks Statistik 2012)). Men vi ved ikke, hvor længe et barn skal befinde sig i et økonomisk ressourcetsvagt miljø, før sandsynligheden for fattigdom stiger. Undersøgelser viser, at uddannelse kan være afgørende for at bryde den sociale arv (AE-rådet 2010). Det er derfor afgørende, at alle børn har nogle rammer, som gør det muligt for dem at træffe gode beslutninger, når de fx skal vælge ungdomsuddannelse. Det kan være vanskeligt for børn, der fx ikke trives i gode børnefællesskaber.

Det nye som Ekspertudvalget om Fattigdom tilføjer til tidligere opgørelser af fattigdom – ud over personernes formue - er først og fremmest varighedskriteriet. Selvom det er et faktum, at fattigdom har flere og mere alvorlige skadevirkninger, når den er vedvarende, så har Ekspertudvalget ikke fremlagt faglige argumenter for, at fattigdom først indtræffer efter tre år.

Ekspertudvalget har i deres rapport en grundig gennemgang af forskellige metoder til opgørelse af fattigdom. På den baggrund er det overraskende, at de ikke er fremkommet med mere perspektivrige forslag til en fattigdomsgrænse. For eksempel kan det undre, at Ekspertudvalget ikke er fremkommet med en fattigdomsgrænse baseret på budgetmetoden, og herunder hvad forskelle i boligudgifter betyder for familiernes fattigdomssituation. Specielt fordi Ekspertudvalget selv foreslår, at fattigdomsgrænsens robusthed bør testes ved hjælp af budgetter. I stedet har man altså valgt 50 pct.-grænsen som den kritiske indkomstgrænse – på trods af at det er en grænse, som har været under hård kritik.

### **Passer antallet af fattige med virkeligheden?**

Et argument mod en fattigdomsgrænse er, at en grænse ikke i sig selv har betydning for fattigdommen. Men det har den faktisk. Med kriterierne for den nye grænse ser fattigdommen i Danmark ud til at være langt mere end halveret. Opgjort ud fra 50 %-grænsen i et enkelt år 2010, inklusiv formuebegrænsning samt eksklusiv studerende var der 167.000 personer med en indkomst under 50 pct. af medianindkomsten, men opgjort ud fra kriterierne i den nye fattigdomsgrænse med en indkomst under 50 %-grænsen i tre år, var der 42.200 fattige.

Antallet af fattige er ud over den kritiske indkomstgrænse, påvirket dels af familiens formueforhold dels af om der er studerende i familien. Tabel 1 viser, hvad de forskellige kriterier betyder for, hvor mange der betragtes som fattige.

**Tabel 1: Antallet af fattige ved forskellige fattigdomsgrænser. 2010**

	Lavindkomst I et år	Lavindkomst I tre år
50% af median	322.124	102.063
+ formuegrænse	283.032	82.360
Studerende	166.590	42.183

Kilde: En Dansk fattigdomsgrænse (Ekspertudvalget for fattigdom (2013))

Spørgsmålet er, om opgørelse af fattige ud fra kriterierne i den nye fattigdomsgrænse på 42.200 personer – hvoraf 11.000 er børn under 18 år - er i overensstemmelse med virkeligheden. Netop i disse år er meldingerne fra de private hjælpeorganisationer omkring uddeling af julepakker op til jul og tilmelding til sommerlejr op til sommerferien, at der er et stigende antal børnefamilier, som får hjælp til at holde jul med børnene og ønsker at komme på sommerferie med deres børn. Omkring juletid i 2013 drejede det sig om et tal mellem 25-30.000 børnefamilier (2013), og til sommerferien drejede det sig om tal omkring 20.000 børnefamilier (2014).

Denne virkelighed peger på, at der er betydeligt flere fattige børn end de 11.000 officielt fattige. Børn i familier, hvor der er behov for hjælp til at sikre ordentlige levevilkår for børnene. Julehjælp eller økonomisk støtte til sommerlejrhold er ikke en målestok for fattigdom. Men det kan betragtes som indikatorer på, hvor mange der oplever afsavn i forhold til goder, som de fleste er enige om – også for personer, der er mindre økonomisk bemidlede. Antallet af ansøgninger om hjælp til disse goder afspejler en form for økonomisk fattigdom.

Også blandt de ca. 33.000 voksne, som falder under den nye fattigdomsgrænse, er det væsentligt at spørge, om det tal passer til virkeligheden. Ud over dem, der ufrivilligt falder under grænsen, fordi de er på deltid, omfatter gruppen også personer, som er langvarigt modtagere af lave ydelser – fx hjemløse og psykisk syge. Der foretages jævnlige hjemløsetællinger, som foregår i en bestemt uge. Seneste år har vist en stigning, så antallet nu er 5.820 hjemløse. Set over et helt år, skønnes det, at der er tale om ca. 11-12.000 hjemløse (SFI, 2013). Dertil har vi en viden om, at der er et stort antal psykisk syge, som ikke har nogen tilknytning til arbejdsmarkedet og i lang tid har levet af lav kontanthjælp.

Man kan derfor spørge, om de personer som falder under den nye fattigdomsgrænse er relativt fattige efter Ekspertudvalget og regeringens egen definition eller om grænsen i højere grad betyder, at de fattige omfatter personer, som både har svært ved at klare sig i samfundet og svært ved at klare sig selv. Personer som har, hvad man vil kalde absolutte fattigdomstræk, og i fattigdomsteorien og forskningen vil gå under benævnelsen absolut fattigdom.

### Udviklingen i fattigdommen

Uanset hvilket mål man opgør antallet af fattige med, er antallet af fattige steget kraftigt fra 2001 til 2011. Der er ikke nogen entydig forklaring på stigningen, da flere for-



hold spiller ind. Helt centralt er dog indførelsen af de lave sociale ydelser – start-hjælp, kontanthjælpsloft og nedsat kontanthjælp samt 300/450-timersreglen.

Selv om vi så en kraftig samfundsmæssig vækst fra 2004-2007, med stort fald i arbejdsløsheden og modtagere af kontanthjælp, steg antallet af fattige. Det skyldes, at selvom indkomsterne steg for størstedelen af befolkningen, faldt indkomsten for den mindre gruppe, som blev ramt af ændringerne af kontanthjælpsreglerne. Antallet af personer der modtog lave sociale ydelser faldt fra 40.000 i 2004 til 29.000 i 2008. Men steg så igen til 35.000 i 2010 (Müller m. fl., 2015).

Ud over indførelsen af disse nye lave sociale ydelser skyldes stigningen også, at indkomstoverførslerne generelt er steget meget mindre end indkomsterne i denne periode, samt det forhold at uligheden generelt har været stigende i hele perioden.

Regeringens første redegørelse om fattigdom (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2014) omfatter en aktuel opgørelse af fattigdommen i 2012 baseret på den nye fattigdomsgrænse. Redegørelsen fastslår, at gruppen af økonomisk fattige »...udgør en relativt lille del af befolkningen...«. I 2012 var ca. 39.200 personer økonomisk fattige, svarende til 0,7 pct. af befolkningen.

I 1999 var der ca. 16.200 økonomisk fattige - svarende til 0,3 pct. af befolkningen. Antallet af økonomisk fattige er altså steget med 23.000 personer set over hele den betragtede periode fra 1999 til 2012. Udviklingen er dog stagneret efter 2009, og antallet af økonomisk fattige faldt med knap 4.000 personer fra 2011 og 2012. (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2014).

Redegørelsen peger på, at det lille aktuelle fald i antallet af fattige hænger »...sammen med afskaffelsen af de lave ydelser i kontanthjælpssystemet og afskaffelse af loft over børne- og ungeydelsen med virkning fra 2012«. Det er nok noget af en overdrivelse, idet der er tale om et meget lille fald. Hvis de lave sociale ydelser er en af de primære årsager til stigningen i fattigdommen i perioden 2001-2011, burde antallet af fattige udvise et større fald. Da det ikke tilfældet, må der være andre forhold, der spiller ind, og som gør, at faldet ikke er blevet større.

### **De nye reformer og fattigdom**

Redegørelsen beskæftiger sig også med de reformer som er blevet gennemført på indkomstoverførselsområdet – førtidspensionsreform, kontanthjælpsreform m.v. Det er vurderingen, at de samlede reformer vil have den konsekvens at fattigdommen stiger: »Skattereformen, kontanthjælpsreformen og reformen af førtidspension og fleksjob øger isoleret set antallet af økonomisk fattige, når der ses bort fra adfærdsvirkninger«. Redegørelsen vurderer, at kontanthjælpsreformen, reformen af førtidspension samt skattereformen til øge antallet af fattige med mellem 5.800 og 9.600 personer

Videre vurderes det i redegørelsen, at reformerne har positive adfærdseffekter på fattigdommen, som dog ikke kan måles med tal, og derfor ikke kan inkluderes i et samlet skøn af reformernes effekt på antallet af fattige danskere.

Af reformer med ikke-målbare positive effekter peges der på en øget indsats for at sikre alle en erhvervskompetencegivende uddannelse samt en tidlig indsats overfor udsatte børn. Indsatser, hvis effekter er meget langsigtede og altså ikke nedbringer den nuværende fattigdom.

Redegørelsen peger på, at beskæftigelsesreformerne kan nedbringe fattigdommen gennem et øget arbejdsudbud. Det er imidlertid uklart, om man forventer, at det er personer fra gruppen af fattige, der vil tage de nye jobs. Det kræver, at personer fra gruppen reagerer som ventet på regeringens reformer. Det vil sige, at de tager et arbejde, når fx deres kontanthjælp forringes. Reformerne bygger nemlig på en præmis om, at folk flytter sig fra overførselsindkomster til beskæftigelse, når deres ydelser forringes, eller skatten på arbejde sænkes. En præmis, som er yderst tvivlsom.

Undersøgelsen »konsekvenser af de laveste sociale ydelser« viser, at langt fra alle modtagere af de lave sociale ydelser flytter sig fra overførsel til beskæftigelse, når ydelserne forringes. Tværtimod er det den store del, der forbliver på en ydelse. Og grunden er, at den store del ikke kan reagere på incitamenterne, fordi de har dårligt helbred. En anden konsekvens af de lave sociale ydelser er, at den store del af modtagerne af lave sociale ydelser bliver mere modløse (Ejrnæs m.fl., 2010).

Redegørelsen tager da heller ikke det øgede arbejdsudbud med i beregningerne af, hvad reformerne betyder for antallet af fattige, da de mener, at effekterne ikke kan aflæses direkte.

### **Hvem skal udarbejde og fortolke tallene?**

Fortolkningen af udviklingen i fattigdommen er vanskelig. Særlig når det kommer til sammenhængen mellem politiske reformer og antallet af fattige. Vi mener derfor, at det er u hensigtsmæssigt, at det er regeringen, som har gennemført reformerne, som udarbejder fattigdomsredegørelsen og vurderer effekten på fattigdommen. Grundet sammenhængens kompleksitet, bør det være en uafhængig ekspertinstans, der laver denne tolkning.

Danmark har fået en fattigdomsgrænse. Den påberåber sig at være relativ, men dækker formentlig over personer, som har så ringe en økonomi, og sociale problemstillinger, der peger på en tilværelse i absolut fattigdom. En kommende afsavnsundersøgelse vil give viden om denne gruppes afsavn og ikke mindst hvilke afsavn børnene i de fattige familier oplever, samt hvordan afsavnsituationen er for den gruppe af relativt fattige, som ikke falder ind under den nye fattigdomsgrænse. Derudover er der behov for at få belyst konsekvenserne af en opvækst i fattigdom – både den langvarige på over tre år og den »kortvarige« under tre år.

## Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2010: *Fremtidens tabere: Flere unge havner i fattigdom* (AERådet 2010).
- Danmarks Statistik 2010: *Unge uden uddannelse*.
- Ekspertudvalget om fattigdom 2013: *En dansk fattigdomsgrænse* (Sekretariatet for Ekspertudvalg om fattigdom 2013)
- Ejrnæs, Morten, Henning Hansen og Jørgen Elm Larsen 2010: *Levekår og coping* (CASA 2010)
- Hansen, Finn Kenneth og M. Azhar Hussain 2009: *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser - forsørgelsesgrundlag og afsavn*. (CASA 2009)
- Hansen, Finn Kenneth. og H. Hansen (2013). *Afsavn og indkomst – afsavn i et fattigdomsperspektiv*. CASA
- Hansen, Finn Kenneth og Per K. Larsen 2014: *Kontanthjælp - Minimumsindkomster og fattigdomsgrænser i Danmark og EU* (CASA 2014)
- Müller, Maja, John Andersen, Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen 2010: *Livet på de laveste sociale ydelser* (CASA 2010).
- Maja Müller, Jørgen Elm Larsen. Morten Ejrnæs, Finn Kenneth Hansen, Henning Hansen (2015). *Fattigdom, Afsavn og Coping*. Hans Reitzels forlag. 2015
- SFI (2013): *Hjemløshed i Danmark 2011*. National kortlægning. SFI
- Sørensen, Heidi 2009: *Hvordan forstås fattigdom i VelfærdsDanmark?* (CASA 2009)
- Sørensen, Heidi 2010: *Fattigdom i Børnehøjde* (CASA 2010).
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2014: *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitament*.

# ULIGHEDEN HISTORISK OG PERSPEKTIVER FOR FREMTIDEN

*Af Niels Christian Rasmussen. cand.polit.*

***Der har altid været stor økonomisk ulighed i de vesteuropæiske samfund og USA. Men i en lang periode frem til tiden efter 2. Verdenskrig var uligheden faldende i alle vestlige lande. Derefter var den ret konstant frem til omkring 1970. Men siden da er den vokset overalt - men især i USA og UK. Det gælder både formueuligheden og uligheden i indkomst. Også tal fra Danmark viser en voksende ulighed. Men hvad ligger der bag denne udvikling? Det forsøger jeg at give et svar på ved at se på den franske økonom, Thomas Piketty's, nye bog »Kapitalen i det 21. århundrede«.***

Den voksende ulighed analyseres af den franske økonom Thomas Piketty's (herefter betegnet Piketty) internationalt meget omtalte bog »Kapitalen i det 21. århundrede«.<sup>1</sup> Bogen sætter udviklingen i den økonomiske fordeling i samfundet på dagsordenen. Den er baseret på meget omfattende historiske undersøgelser. Piketty undersøger udviklingen i uligheden og analyserer de mekanismer, der ligger bag, og hvad man kan gøre, hvis man vil begrænse uligheden.

Blandt mainstreamøkonomer har den økonomiske ulighed i almindelighed ikke haft den store interesse, bl.a. fordi ulighed bliver anset som en nødvendig faktor til at skabe vækst, som alle på et tidspunkt vil få glæde af. Andre har været af den opfattelse, at fordelingen var nogenlunde konstant over tid og derfor uinteressant. Den amerikanske nobelpristager i økonomi, Robert Lucas, går så langt, at han skriver, at »Blandt de skadelige tendenser mod sund økonomi er det mest giftige efter min mening at fokusere på fordelingsspørgsmålet.«<sup>2</sup>

---

1 Le Capital dans le XXIe siècle

2 The Piketty phenomenon and the future of inequality

I indledningen af bogen gør Piketty rede for sit værdigrundlag og anfører, at det ikke er hans ærinde at tage afstand fra ulighed eller kapitalismen som sådan, men uligheden skal efter Piketty's opfattelse kunne retfærdiggøres, jf. menneskerettighedserklæringens 1. artikel som siger, at kun ulighed, som er begrundet i almenvellet, kan retfærdiggøres. Senere i bogen præciserer han sit synspunkt, idet han tilføjer en skærpende betingelse; nemlig at uligheden skal være til fordel for de dårligst stillede, hvis den skal kunne forsvares.

### Uligheden i indkomst

Først opgør Piketty uligheden i fordelingen af indkomster. Opgørelsen er primært baseret på, hvor stor en del af den samlede indkomst i samfundet før skat, som tjenes af den rigeste tiendedel (herefter angivet som *decil*). Kilden er skatteselvangivelser. Alle tal er derfor behæftet med fejl, som skyldes særlige skattefradrag og skatteunddragelser, hvilket de rigeste har flest muligheder for. Piketty antager derfor, at tallene undervurderer den faktiske ulighed. En del af kritikken er gået på, at hans datagrundlag var misvisende og overdrev uligheden, mens andre snarere er af den opfattelse, at han undervurderer uligheden<sup>3</sup>.

Piketty's undersøgelser viser, at fra 1910 til 1929 vokser den rigeste decils andel i USA fra 40 pct. til 50 pct., hvorefter den fra 1930 falder til et lavt punkt på 35 pct. i 1950. Uligheden holder sig på dette niveau frem til omkring 1970, hvorefter den frem til nu (2010) stiger til 48 pct.

Den rigeste decils andel i de europæiske lande (Frankrig, UK, Tyskland og Sverige) falder fra 1. Verdenskrig faktisk hele tiden og når ligeledes sit mindste niveau omkring 1950. Derefter er den rigeste decils andel af indkomsterne uændret frem til 1970. I Sverige fortsætter faldet i den rigeste decils andel dog til 1980. Herefter er der en stigning i alle landene. I 2010 er UK landet med den største ulighed blandt de fire europæiske lande, den rigeste decils andel er nemlig 43 pct. mens de tilsvarende tal for Tyskland, Frankrig og Sverige er henholdsvis 37, 33 og 28 pct.

Ser man på udviklingen i den rigeste 1 pct. af befolkningen i USA (personer som havde en indkomst på over 2 mio. kr. i 2010), finder man en endnu mere markant udvikling, og i dag har denne absolutte minoritet 20 pct. af den samlede indkomst. Det tilsvarende tal for Danmark er 6,4 pct.<sup>4</sup>

I forlængelse heraf skal det bemærkes, at 95 pct. af den samlede økonomiske vækst i USA siden 1980 er tilfaldet netop den rigeste decil. Den rigeste decil i Danmark har tilsvarende kun sat sig på 25 pct. af væksten i indkomst.<sup>5</sup>

---

3 Se note 2

4 World Top-Incomes Database

5 Dansk økonomi efterår 2011, side 222

## Udviklingen i uligheden i Danmark.

I Danmark har udviklingen fulgt det samme mønster som i andre vestlige lande. Den rigeste decils andel af den samlede indkomst i Danmark nåede det mindste niveau i 1982 – nemlig omkring 25 pct.. Derefter er andelen vokset til 28 pct. umiddelbart før krisen, siden er den faldet lidt. Til sammenligning er andelen som nævnt ovenfor 48 pct. i USA.

Et historisk studie<sup>6</sup> viser, at uligheden, målt som den maksimale udjævningsprocent (det vil sige den del af indkomstmassen, som skal flyttes for at give en hel lige indkomstfordeling), stort set er faldet for hvert tiår frem til 1990. I 1870 var den 50 pct. og i 1990 21 pct. I Social årsrapport fra 2013<sup>7</sup> findes en detaljeret gennemgang af udviklingen i uligheden i Danmark siden 1955, som ligeledes er målt ved den maksimale udjævningsprocent. Det fremgår også heraf, at uligheden var faldende frem til 1990, nemlig til knap 23 pct. I 2000 var den steget til lidt over 24 pct. for så at nå over 27 pct. i 2011.

## Lønindkomst som årsag til ulighed

Piketty undersøger faktorerne bag denne udvikling – er det ændringer i uligheden af lønindkomster, eller ændringer i uligheden af formueafkast som står bag?

Han påviser her, at lønindkomst udgør en voksende del af de rigestes indkomster. Det gælder i særdeleshed for USA, fordi lønindkomsterne blandt den rigeste decil i USA er vokset meget stærkt, i sammenhæng med at lønsummen bliver stadig mere skævt fordelt. Denne stigning, skriver Piketty, kan forklare 2/3 dele af den samlede vækst i den rigeste decils andel af de *samlede indkomster*. Den sidste 1/3 skyldes vækst i de riges andel af kapitalafkastet.

Men hvordan kan man forklare den større ulighed i fordelingen af lønindkomsterne? Piketty skriver, at den grundlæggende mekanisme, som kan forklare lønforskelle, er forskelle i produktivitet, og at produktiviteten afhænger af kvalifikationer samt af balancen mellem de kvalifikationer, der findes, og de kvalifikationer, som teknologien efterspørger på et givet tidspunkt. Den bedre uddannede del af arbejdsstyrken har en højere produktivitet og har derfor højere lønninger. Den teknologiske udvikling øger behovet for kvalificeret og uddannet arbejdskraft. Hvis alle får en bedre uddannelse, giver den teknologiske udvikling dog ikke anledning til større ulighed. Men i USA er udviklingen i antallet af kandidater med en længerevarende uddannelse blevet svækket efter 1980, og der er derved opstået en relativ mangel på denne type arbejdskraft. Årsagen til denne udvikling finder han i de store udgifter, der er forbundet med at tage fx en universitetsuddannelse, og som udelukker mange fra at tage en uddannelse.

Også andre institutionelle faktorer som spørgsmålet om eksistensen af en mindsteløn og udviklingen heri har indflydelse på uligheden. I USA fik man en lovbestemt mind-

---

6 Baggrundsnotat til Dansk Økonomi 2011, side 1-3

7 Social Årsrapport 2013, side 29ff



steløn allerede i 1932. Købekraften heraf er blevet gradvist forhøjet frem til 1970. Men købekraften af mindstelønnen er siden 1970 faldet med 30 pct. Mindstelønnen er 7,25 dollar i 2013. Udviklingen er gået den modsatte vej i Frankrig, hvor købekraften af mindstelønnen er steget væsentligt siden 1970.

Den mest betydningsfulde faktor bag den stigende ulighed i USA er den næsten ekstreme vækst i lønningerne til de 1 pct. rigeste. Her argumenterer Piketty for, at det ikke er markeds kræfter, der ligger bag denne udvikling. Altså fx at den teknologiske udvikling eller at uddannelsesniveaueet i denne gruppe i særlig grad skulle have gjort deres arbejdskraft mere værdifuld. Uddannelsesniveaueet blandt de 1 pct. rigeste adskiller sig ikke fra de øvrige 9 pct. i den rigeste decil, og den teknologiske udvikling kan heller ikke ligge bag, da der ikke har været den samme stigning i indkomsterne blandt de 1 pct. rigeste i de europæiske lande med samme teknologiske udvikling. Samtidig viser analyser af de højeste lønninger på tværs af firmaer og konjunkturer, at der i stedet for aflønning af indsats sker »*pay for luck*« og gode konjunkturer generelt.

Eneste rimelige forklaring, ifølge Piketty er, at lønnen fastsættes ret arbitrært. De bedst lønnede sidder i hinandens bestyrelser og bevilger hinanden lønforhøjelser. Som Piketty skriver, er det »*ikke Adam Smith's usynlige hånd, markedet, som bestemmer fordelingen, men (frit oversat) hånden i klejnekassen.*«<sup>8</sup>

Yderligere en betingelse skal være opfyldt, for at uligheden kan stige, som den gør. Nemlig at normerne i samfundet accepterer voksende forskelle. Det er tilsyneladende sket, mens Ronald Reagan var præsident i USA, og Margaret Thatcher var premierminister i UK. Sænkningen af marginalskatten for de øverste lønindkomster i USA og UK har skærpet appetitten på meget høje lønninger, skriver Piketty. Det står i grel modsætning til situationen efter 2. Verdenskrig, hvor USA og UK næsten havde konfiskatoriske marginalskatter, dvs. skattesatser tæt på 100 pct. jf. nedenfor. Det gjorde, at meget høje lønninger ikke tjente noget formål, fordi den disponible indkomst ikke blev meget større - selv med en væsentligt højere løn.

Sænkningen af marginalskatten på de højeste lønindkomster i USA fra næsten under 100 pct. til i dag ca. 40 pct. (i 1986 var den helt nede på 28 pct.) betyder, at den disponible indkomst er vokset eksplosivt. Det sætter gang i en udvikling, hvor også den rigeste gruppes politiske indflydelse øges gennem støtte til partier, politiske kandidater, pressionsgrupper og tænketanke. Nogle enkelte personer har annonceret, at de vil kaste flere milliarder ind i det amerikanske midtvejsvalg.<sup>9</sup>

### Formuer som kilde til ulighed

Det næste spørgsmål er, hvilken betydning udviklingen i formuerne (og dermed formueafkastet) har haft. Datagrundlaget omfatter kun få lande - nemlig USA, Frankrig,

---

8 Piketty s. 527

9 Politiken d. 4. Sept. 2014

Sverige og UK. I Frankrig giver arve- og gaveafgifterne, som blev indført efter den franske revolution, mulighed for at følge udviklingen helt tilbage til 1810.

Den rigeste decil besad i 1810 omkring 80 pct. af den samlede private formue i Frankrig. Denne andel steg til 90 pct. i 1910. Derefter faldt andelen gradvist, så den nåede det laveste niveau på knap 60 pct. i 1970. Siden er andelen igen steget men kun til lidt over 60 pct. i 2010.

For de øvrige 3 lande er datagrundlaget først godt efter 1900, men vi ser den samme tendens i udviklingen med et fald frem til 1970. Her ligger alle 3 lande mellem 55 og 64 pct. med Sverige i bunden. Sverige følger herefter den samme udvikling som i Frankrig, og lander på en andel på 58 pct. i 2010. Men i USA og UK vokser den rigeste decils andel væsentligt stærkere, således at andelen i 2010 er 72 pct. i USA og 70 pct. i UK. Her pointerer Piketty, at den finansielle globalisering og uigennemsigtheden i ejerskab har gjort dataene mere usikre, så tallene måske er endnu mere skæve.

De væsentligste faktorer bag den mindre formueulighed, som kunne konstateres efter 2. Verdenskrig var dels inflation, som udhulede værdien af obligationsformuer, dels den meget kraftige beskatning af både formuer og større indkomster, som blev indført efter krisen i 30'erne og særligt umiddelbart efter krigen. I Frankrig fx blev formuegevinster, som var opstået under krigen, beskattet med 100 pct. I USA og UK steg den højeste marginalskat i løbet af 30'erne og under krigen til mellem 90 og 98 pct. , og høje satser blev fastholdt i flere lande helt frem til 1980. Desuden var arveafgifterne blevet sat op fra det rene ingenting til 30 pct. i flere lande. I USA og UK var de højeste satser op mod 80 pct. indtil 1980.

Piketty stiller her spørgsmålet, hvor langt udviklingen i retning af større ulighed kunne være gået, hvis ikke der havde været to verdenskrige og den politiske omvæltning, der fulgte?

### **Hvordan vil uligheden i besiddelse af kapital udvikle sig i fremtiden?**

Piketty's grundlæggende pointe er, at det kun er en del af formueafkastet, som forbruges, mens det meste spares op. Hvis afkastet af kapital er væsentlig højere end den økonomiske vækst i samfund, vil de private formuer og formueafkastet automatisk vokse stærkere end den samlede økonomi, og uligheden vil derfor vokse både for formuer og indkomster.

Piketty viser, at afkastet af kapital på verdensplan historisk set har ligget ret konstant mellem 4-5 pct. Her er der en afgørende forskel til Karl Marx, der forudsagde profitratens tendentielle fald og et uundgåelig sammenbrud af det kapitalistiske system.

Det er Pikettys forudsigelse, at væksten trods fortsatte produktivitetens fremskridt vil blive mindre i takt med at befolkningsvæksten vil aftage og i nogle europæiske samfund blive negativ. På verdensplan, forventer han, at væksten vil være omkring 1,5 pct. Afkastet af kapital også efter skat vil derfor komme til at ligge væsentligt over væksten.

Hvis disse forudsigelser holder stik, vil uligheden stige. På grundlag af nogle simulationer af den fremtidige udvikling er det hans forudsigelse, at uligheden vil vokse, men ikke nå samme niveau som før 1910.

Som han påpeger, er det på grund af den stigende internationale konkurrence vigtigt at tiltrække sig kapital. Jævnfør fx konkurrencen i EU om at have den laveste selskabsskat, er det ikke sikkert, at skatteniveauet kan fastholdes på det nuværende niveau på 30 pct. Der er en risiko for at det bliver mindre, og i så fald kan uligheden i formuerne vokse til endnu højere niveauer.

Hans undersøgelse viser samtidig, at knap 70 pct. af formuemassen i Frankrig er arvet. Derfor vil arvede formuer blive en voksende kilde til ulighed.

Hans konklusion er derfor, at det er en illusion at tro, at der i det økonomiske system findes love og strukturer, som naturligt fører til en reduktion af uligheden.

### **Hvad kan der gøres for at modvirke ulighed.**

Han fremhæver de nordiske landes systemer med fri og lige adgang til gratis uddannelse (inkl. universitetsuddannelse) som et middel til større lighed.

En anden vigtig faktor til at begrænse ulighed er en genindførelse af et progressivt skattesystem med høje marginalsatser for de højeste indkomster. Sænkningen af marginalsatten i USA og UK på store indkomster har, i modsætning til hvad der er den fremherskende forestilling, ikke haft nogle påviselige effekter i retning af en større vækst end i de øvrige vestlige lande. Derfor foreslår Piketty, at marginalsatten for store indkomster igen sættes til mindst 80 pct. Den primære effekt heraf vil være, at de højeste lønninger blot vil falde. Dels fordi incitamentet til at kæmpe for høje lønninger bliver mindre, og dels fordi bestyrelser, der skal bevilge/acceptere højere lønninger, vil være mindre tilbøjelige til at bevilge ekstra høje lønninger, hvis de fleste af pengene alligevel blot vil havne i statskassen.

De høje skatter vil derfor ikke være et middel til at skaffe det offentlige et øget provenu. Men alene et middel til at sætte en stopper for aftaler om meget høje lønninger. Hvis der skal skaffes et ekstra provenu, hvilket efter Piketty's mening kunne være tiltrængt i USA til bl. a. en forbedret adgang til uddannelse, må indkomster i USA allerede udover fx 200.000 dollar underkastes en øget beskatning. Men, som han skriver, er chancerne, for at USA under Obama forhøjer den højeste marginalskat til over 40 pct., ganske små.

At højere skattesatser er nødvendige, begrundes han med, at *den politiske klasse i USA er så rige, at de lever helt afkoblet fra middelklassen, og at de derfor forveksler almenvellets interesser med deres egne interesser.* Gennemsnitsformuen blandt kongressens medlemmer var i 2012 således ca. 85 mio. kr.

En anden afgørende faktor for at undgå en voksende ulighed og vende udviklingen er indførelsen af en fælles international årlig progressiv skat på kapital beskattet på indvidbasis, og hvis provenu deles på retfærdigvis mellem landene.

I Sovjetunionen fjernede man aflønningen af kapital og frigjorde sig fra den ulighed, som stammede fra besiddelsen af kapital. Problemet var bare, siger Piketty, at samtidig med at man fjernede en kilde til ulighed, fjernede man også markedet som instrument til at koordinere millioner af individers økonomiske aktiviteter, og som det er vanskeligt at afskære sig, uden at det har meget store effektivitetsmæssige konsekvenser.

Efter Piketty's mening giver *skatten på kapital et langt mere effektivt og pacifistisk svar på ulighedsproblemet*. Han medgiver, at det umiddelbart er en utopi. Men indkomstskatten blev også anset for en utopi i begyndelsen af 1900-tallet. Det er desuden vigtigt at have denne utopi som målestok, når man vil vurdere alternative løsninger. Nationale forsøg på at sikre en rimelig beskatning af alle formueværdier er dømt til at mislykkes, fordi dele af kapitalen har stor mobilitet. Skatten kan derimod udvikles gradvist ved at starte på regionalt niveau. Man skal ikke starte fra nul, da flere lande allerede har en skat på den samlede formue.

Men for at man kan etablere en beskatning af formuer, er det nødvendigt at have en international automatisk udveksling af oplysninger om formuer, indkomster og kapitalbevægelser. Udvekslingen af informationer kan bygge videre på den seneste amerikanske lov, »*Fatca*« (Foreign Account Tax Compliance Act) som gradvist træder i kraft i løbet af 2014 og 2015, og som pålægger alle fremmede banker at oplyse de amerikanske skattemyndigheder om alle konti og indtægter for amerikanske skatteydere i bankens regi, hvis de vil drive virksomhed i USA. Samtidig indeholder loven økonomiske sanktioner, hvis reglerne ikke overholdes.

### **Afsluttende bemærkninger.**

Piketty's hovedkonklusion er, at dynamikken i ulighedsfordelingen sætter stærke mekanismer i gang som kan skubbe i en udlignende retning eller i retning af stigende ulighed, og at der ikke er nogen mekanisme, som spontant medvirker til at undgå, at det er de ulighedsskabende og destabiliserende kræfter, som vinder i det lange løb. Den historiske udvikling i fordelingen har altid grundlæggende været politisk bestemt og kan ikke sammenfattes i rene økonomiske mekanismer. Pikettys bog har rejst en voldsom debat<sup>10</sup>, hvilket utvivlsomt skyldes, at den på én gang er voldsomt kritisk over for udviklingen i det kapitalistiske samfund, men samtidig ikke hylder en revolution, men derimod peger på markante reformer som nødvendige for at løse problemerne omkring ulighed.

Det store spørgsmål er, hvor følsomt samfundet er for ændringer i uligheden. I den danske debat fremhæves det ofte, at Danmark trods de seneste års stigning i uligheden fortsat er et internationalt set ret lige samfund. Danmark har således i 2010 sammen med Norge, ifølge OECD, den laveste GINI-koefficient (summerisk mål for ulighed) blandt OECD-landene – nemlig 25 målt på de disponible indkomster. I Frankrig er den 30 og i UK og USA henholdsvis 33 og 38<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> se note 2

<sup>11</sup> Familiernes økonomi 2014 side 9

Her er den nye bog »Klassekamp fra oven«<sup>12</sup> interessant, fordi den påviser, at de seneste ca. 15 års forholdsvis begrænsede forøgelse af uligheden i Danmark har haft drastiske ændringer i forhold til den geografiske opdeling af befolkningen. Den mere velstillede og indflydelsesrige del af befolkningen lever stadig mere adskilt fra den øvrige del og mister dermed indsigt og forståelse for almindelige menneskers livsvilkår og behov. Samtidigt er den sociale mobilitet faldende.

### Litteraturliste:

Det økonomiske Råd,(2011): Dansk økonomi efterår 2011. København

Olsen, Lars m.fl. (2014): Klassekamp fra oven, København, Gyldendal

Piketty, Thomas (2013): Le capital dans le XXIe siècle, Paris, Seuil (en udgave på dansk udkommer snart)

Politiken d. 4. Sept. 2014

Social Årsrapport (2013). Ulighed

Wade, Robert S. (2014):The Piketty phenomenon and the future of inequality i Real Economic Review no.69, London

World Top-Incomes Database (WTID) se [www.topincomes.parisschoolofeconomics.eu](http://www.topincomes.parisschoolofeconomics.eu)

Økonomi- og indenrigsministeriet (2014): Familiernes økonomi, København.

---

12 Klassekamp fra oven

# ULIGHED I BEHANDLING

*Af Søren Geckler og Henning Hansen, CASA*

Den lige adgang til behandling i det danske sundhedsvæsen er et lovfæstet grundprincip, de fleste er enige om. Det er den enkelte borgers behov for behandling og ikke borgerens betalingsevne, der skal styre behandlingsindsatsen. Når vi har et offentligt finansieret sundhedsvæsen er en væsentlig begrundelse, at vi i Danmark gerne vil afkoble betalingsevne fra adgang til og kvalitet af behandling, og at dette samfundsøkonomisk fører til en effektiv ressourceudnyttelse.

Med det udgangspunkt bliver det en af sundhedsvæsenets store udfordringer at håndtere den ulighed i sundhed, som er velbelyst gennem lang tid. Forskellige befolkningsgrupper har forskellig sygdomshyppighed og dermed forskelligt behov for behandling.

Mens det som nævnt er velbelyst, at der er ulighed i sundhed, er der ikke megen viden om og fokus på, om den danske behandlingsindsats formår at »få alle med« og sikre, at patienter uanset socioøkonomisk baggrund modtager relevant og tilstrækkelig behandling. En oversigt fra 2008<sup>1</sup> konkluderer således, at der er »en nærmest katastrofal mangel på systematisk viden om, hvorledes vores sundhedssystem håndterer diagnostik, behandling og rehabilitering.« Hvad angår de områder, man ved noget om, ser der ud til at være ulighedsproblemer i forhold til at få alle med, fx mht. speciallægebrug generelt, vedr. visse behandlinger på hjerteområdet (nye behandlinger, herunder ny medicin og vedr. rehabilitering) samt på kræftområdet, som nok er de videnskæstigt bedst dækkede områder. Ovennævnte rapport fra sundhedsstyrelsen konstaterer:

*»Der findes meget lidt dansk forskning om lighed i tilgængelighed, brug og konsekvens af sundhedsydelserne i det danske samfund.«*

Indtrykket af at der er ulighedsproblemer, der hvor man ved noget, men at det er sporadisk, hvad man ved, går igen i udenlandske undersøgelser. OECD finder i en oversigt fra 2012 på basis af surveydata, ulighed til fordel for højindkomsttagere i 13-19

---

<sup>1</sup> F. Kamper-Jørgensen og J. Nørgaard Rasmussen, Ulighed i behandling, kap2 i Dagens Medicin, Den tunge ende, 2008.

lande mht. speciallægeanvendelse, tandlægebesøg og deltagelse i cancerscreeninger<sup>2</sup>. Med andre ord ved vi ikke, om der oven i udfordringen med ulighed i sundhed også er ulighed i behandling?

### **CASA-projekt om ulighed**

For at påpege behovet for mere fokus på ulighed i behandling, og for at påvise hvorledes eksisterende data langt bedre kan udnyttes, har vi i CASA gennemført projektet »Afdækning af uligheder i behandling«.

Projektets udgangspunkt er, at kvaliteten af behandlingen for en patientgruppe kan måles ud fra opfyldelsen af en række indikatorer for behandling af den pågældende sygdom. Metoden består således i at undersøge, om der er forskelle i indikatoropfyldelsen mellem forskellige socioøkonomiske grupper. Analyser er foreløbig gennemført for NIP's **31.528 apopleksipatienter** i aldersgruppen 41-90 år for perioden 2010-2012, samt for NIP's **10.695 hjerteinsufficienspatienter** i aldersgruppen 41-90 år for 2010-2012. Analyserne tænkes umiddelbart efterfulgt af tilsvarende analyser vedr. sygdommene KOL, akut mavekirurgi og hoftebrud. I det følgende opsummeres resultaterne vedr. apopleksi og hjerteinsufficiens.

De gennemførte analyser viser, at der kan konstateres ulighedsproblemer i sygehusbehandlingen, som bør påkalde sig større opmærksomhed, og løbende monitoreres, således som det også er foreslået fra forskellige sagkyndige. Der er visse socioøkonomiske grupper som målt ud fra indikatoropfyldelsen, får dårligere behandling end andre. For både apopleksi- og hjertesvigt-patienterne gælder det fx generelt, at pensionister får dårligere behandling end beskæftigede, enlige får gennemgående dårligere behandling end patienter, der lever i parforhold, ældre dårligere behandling end yngre, og i særdeleshed gælder det, at pensionister med få uddannelsesmæssige og økonomiske ressourcer ofte får dårligere behandling end alle andre undersøgte grupper.

Alle relevante behandlingsindikatorer opfyldes således 38 % hyppigere for de apopleksipatienter, der har mange ressourcer og er beskæftigede, end tilfældet er for pensionister med få ressourcer. For hjertesvigtpatienterne opfyldes tilsvarende alle relevante indikatorer 86 % hyppigere for beskæftigede med mange ressourcer end for pensionister med få. En del af disse forskelle skyldes variationer i dødelighed, men det er kun en del af forklaringen. Der er forskelle mellem 9 % og 65 % i omfanget af behandlingsprocesser, som patienter i de nævnte socioøkonomiske grupper modtager.

Forskellene er i vidt omfang signifikante, også når der tages højde for alder, tidligere sygdom og samvariationer. Det er dog en væsentlig del af ulighedsproblemet, at tidligere sygdom og sårbarhed i særlig grad hober sig op hos de samme personer i bestemte socioøkonomiske grupper. Der er derfor en klar tendens til, at det netop er de socioøkonomiske grupper, der i forvejen har den største sygelighed og dødelighed, som også opnår den ringeste indikatoropfyldelse, dvs. behandling.

---

<sup>2</sup> M.Devaux and M. deLooper, Income-Related Inequalities in Health Service Utilisation in 19 OECD Countries 2008-2009, OECD Health Working Papers No. 58, 2012.



Hvis sygehusbehandlingen skal leve op til målsætninger om, at **kompensere** for de sociale uligheder der er i selve sygdomsforekomsten, skal de mest belastede socioøkonomiske grupper ikke bare løftes til et gennemsnitligt niveau, men til et højere indikatoropfyldelsesniveau. Dette er ikke det typiske billede - tværtimod er det hyppigt det modsatte, der gælder.

Analyserne vedrørende procesindikatoropfyldelse peger på et stort forbedringspotentiale mht. at opnå en højere grad af kompensation, og dermed også en bedre ressourceudnyttelse. Analyserne tyder således på:

- At udviklingen på nogle behandlingsområder allerede er gået i mere kompenserende retning 2010-2012
- At der både er behandlinger og behandlingssteder, hvor der allerede, bevidst eller ubevidst, er udviklet en kompenserende behandling, som der må kunne uddrages og nyttiggøres erfaringer fra
- At de betydelige variationer i socioøkonomiske forskelle, der ses mellem behandlinger, behandlingssteder og over tid, tyder på at de sociale uligheder, der kan konstateres i det samlede behandlingsresultat, ikke kun kan skyldes forskelle i patientpopulationer og biologiske forhold.

Sygehusene i Danmark får en stor del af deres midler via DRG afregninger. DRG udløst i forbindelse med en patient er således et udtryk for, hvor megen behandling sygehusene har leveret til pågældende. Vi har brugt DRG afregningerne for apopleksi- og hjertesvigt-patienterne i 2012 til at få et indtryk af, hvor megen behandling pågældende har fået.

Det er tankevækkende, men i overensstemmelse med tallene for indikatoroverholdelse, at de ressourcestærke pensionister med apopleksi både i alt, pr. indlæggelse og pr. indlæggelsesdag har udløst mere DRG end de ressource svage. De ressourcestærke har simpelthen fået væsentlig mere behandling og er indlagt længere - og det gælder både for de patienter, der døde og de, der overlevede. Antallet af sammenlignelige observationer for hjertesvigt er beskedent og tallene ikke så markante, idet de ressource svage hjertepatienter i modsætning til apoplekspatienterne er længere indlagt.

Læs mere om detaljerne og resultaterne fra projektet på [www.casa.dk](http://www.casa.dk)

### **Ulighedsmekanismer**

Der er ikke lige store socioøkonomiske uligheder på alle behandlingsområder, og ulighederne varierer fra behandlingssted til behandlingssted. Der er ikke en enkel og simpel forklaring på dem, og derfor heller ikke en simpel løsning. Ulighed i behandlingssystemet er et ægte ulighedsproblem.

Ulighederne er resultatet af en lang række ulighedsskabende mekanismer, som gør at næsten alle kvalitets- og kapacitetsproblemer i sundhedsvæsenet tenderer mod at »vende den tunge ende nedad«.

Blandt de nødvendige *forudsætninger* for et vellykket behandlingsforløb for en syg person er:

- At patienten i tide bliver opmærksom på, at der er en sygdom, der skal behandles.
- At patienten evner at finde frem til relevante behandlingstilbud.
- At der overhovedet er et tilgængeligt behandlingstilbud, der modsvarer patientens behov.
- At behandlingssystem og patient forstår hinanden, herunder hvad der forventes af begge parter.
- At begge parter er i stand til at efterleve krav og forventninger.

I hvert af ovennævnte 5 forudsætningsled er der risici for at noget går galt, og det er dette projekts hypotese, at der er en sammenhæng mellem risikoen herfor og patientens socioøkonomiske forhold.

Det må således forventes, at der i forhold til den enkelte er en sammenhæng mellem socioøkonomiske forhold og dennes *vidensressourcer* som fx:

- Viden om og bevidsthed om hvad der er alvorlige hhv. negligerbare symptomer.
- Viden om til hvem og hvornår man mest hensigtsmæssigt skal henvende sig.
- Evnen til at beskrive symptomer og forstå og besvare spørgsmål relevant.
- Evnen til at forstå beskeder, råd og vejledning, herunder konsekvenserne af ikke at gøre det, der anbefales.
- Evnen til at sige fra/presse på så alle muligheder udnyttes.
- Evnen til selv at træde til når kontinuiteten i patientforløb ellers udebliver.

Det må endvidere forventes, at nogle af de *problemer der forekommer i behandlingssystemet mht. kapacitet, tilgængelighed og evne til at håndtere de forekommende udfordringer* også ofte vil ramme skævt i forhold til socioøkonomiske forhold. Det kan fx gælde hvis:

- Patientens sygdomsforhold ikke passer til specialiseringen og hvad man især har forstand på og har prioriteret ressourcer til.
- Patientens personlighed og adfærd ikke modsvarer, hvad der skal til for at opnå et optimalt resultat, når der er travlt og skal prioriteres.

- Patientens evner og vedholdenhed ikke modsvarer behovene for at kompensere for fejl og nedprioritering.
- Patientens sygdom, bopæl og henvendelsestidspunkt rammer der, hvor behandlingskapaciteten er mindst.

Endelig kan man frygte, at der ofte vil være socioøkonomisk slagside mht. patienternes mulighed for at hente *supplerende ressourcer* af betydning for et godt behandlingsresultat, til fx

- At trække på kvalificeret hjælp hos andre, fx pårørende og venner, i situationer hvor man selv er svækket eller i øvrigt ikke, jf. ovenfor, fuldt ud evner at gøre egne interesser effektivt gældende
- At finansiere elementer af betydning for behandlingsresultatet som ellers ikke kan opnås, fx speciel mad, medicin, pleje, genoptræning, transport og særlig behandling, fx uden om ventelister.

Ulighedsproblemerne kan i forhold til den enkelte opfattes som kvalitetssvigt. Det er derfor paradoksalt, at nogle af de foranstaltninger man netop har foretaget for at hæve kvalitetsniveauet, let kommer til at forstærke nogle af ulighedsmekanismerne.

*Generelle instrukser, forskrifter og procedurer* har til formål at sikre, at alle får den samme høje kvalitet, at alle bliver behandlet ens og rigtigt. Risikoen er imidlertid, at det individuelle og helt særlige tilbud til enkeltpatienter med særlige behov ikke tilgodeses, når alt planlægges efter gennemsnitspatienten. Lighed i resultat forudsætter differentieret indsats.

*Specialisering og opdeling af behandlingssystemet* har til formål at sikre højst mulig kvalitet til alle. Mange af de svageste patienter har imidlertid et sygdomsmønster, der passer dårligt til den høje grad af specialisering, og de er måske særlig sårbare over for at blive sendt rundt i systemet uden rigtig at høre til noget sted.

*Ressourcestyringssystemer* som fx DRG/DAGS systemet har klart til formål at hæve effektivitet og ressourceudnyttelse i forhold til alle og give incitamenter til, at der ikke er behandlingssteder, der får lov til at sakke agterud. Men det er svært i et generelt system at sondre mellem ineffektivitet, og den helt rigtige målrettede ekstra indsats til fordel for lige præcis de patienter der har brug for denne

*Vægten på forebyggelse* anses med god ret for at være det ultimative våben i forhold til at forebygge ulighedsproblemer i sundhed. Mange forebyggelsesprogrammer har imidlertid store problemer med at nå dem med de største behov, medens det går bedre med at få de i forvejen bedst motiverede med.

*Patientmedvirken og mobilisering af den enkelte patients egne ressourcer* er selvfølgelig en helt rigtig vej at gå, og vil være til fordel for mange patienter, men det kan jo give problemer for dem, der ikke har mange ressourcer at mobilisere.

På samme måde gælder det mht. de tilbøjeligheder, der kan være med at åbne op for, at patienter via *egenbetaling og forsikringsordninger* selv kan bidrage til et bedre behandlingsforløb.

Det er også positivt, at fx patientorganisationer sætter *fokus på bestemte indsatsområder* og påvirker ressourcefordelingen på sundhedsområdet, men hvis der skal fokus på de socialt mest udsatte, må der ifølge sagens natur, være nogle der gør det på andres vegne. Der er tale om en diffus og ikke særlig velorganiseret patientgruppe.

### **Monitorering og egenkontrol.**

Vores konklusion er, at den eneste vej frem hvis man vil reducere ulighederne i behandling er: monitorering og egenkontrol. Der er simpelt hen behov for på alle behandlingsområder, at fokusere på om man får alle socioøkonomiske grupper med, og gøre det ved at benytte de mange fremragende data vi har om, hvad man gør i sundhedsvæsenet.

Hvem er det, der især rammes af ventelister, ligger på gangene, ikke er med når der screenes og vaccineres, ikke får opfyldt alle indikatorerne, oplever komplikationer, ikke får købt/ har råd til ordineret medicin eller anbefalet kost, aldrig klager og får erstatning, ikke får genoptræning, ikke får knappe palliative tilbud, og ikke er med når der laves særlige foranstaltninger i almen praksis? Hvem dropper helt ud af behandlingen? Er der påfaldende socioøkonomiske forskelle i DRG afregningerne som illustreret ovenfor?

Det bør gøres til en del af den løbende kvalitetskontrol, at man på alle behandlingsinstitutioner og -områder selv holder øje med, i hvilket omfang alle er med. Samlede gennemsnitstal skjuler ulighederne, og vi får ikke lært af de gjorte erfaringer. Hvis behandlerne selv registrerer problemerne, vil de selvfølgelig også følge op på resultaterne, og finde ud af hvad der virker og ikke virker.

Det løser selvfølgelig ikke problemerne i sig selv, men forudsætningen for at ulighedsproblemerne i behandlingssystemet adresseres er, at man er opmærksom på og forholder sig til dem. Hvis man begynder på det, vil man utvivlsomt konstatere at nogle af problemerne er så store, at man simpelthen ikke kan forsvare bare at lukke øjnene, ligesom det da også er for dårligt, at vi ellers ikke får udnyttet alle de erfaringer, der rent faktisk gøres.

## DE 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: Arbejdsløshedsdagpenge, ledighedsydelse, sygedagpenge, revalidering, aktiveringsydelse og kontanthjælp.
- *De varige ydelser* omfatter: Førtidspension og efterløn.

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

**Tabel 1: Antal modtagere af sociale ydelser (fuldtidsmodtagere). 1960-2000 (ekskl. folkepension)**

	1960	1970	1980	1990	2000
<b>Midlertidige ydelser:</b>	<i>Tusinder</i>				
Arbejdsløshedsdagpenge	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
<b>I alt</b>	<b>185</b>	<b>307</b>	<b>574</b>	<b>838</b>	<b>861</b>
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 fuldtidspersoner, 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-/barseldagpenge.

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 2008-2014. Opgørelsen omfatter ikke de ca. 1 mill. modtagere af folkepension, og den er opgjort i fuldtidsmodtagere.

Tabel 2 viser, at antallet af ydelsesmodtagere toppede i 2010, hvor 859.000 fuldtidsmodtagere i alderen 18-64 år modtog en offentlig forsørgelsesydelse. Det svarede til 25,1 % af befolkningen i den aldersgruppe. I de senere år er tallet faldet, så det i 2014 ligger på ca. 808.000, svarende til 23,0 % af alle de 18-64 årige.

Tabel 2 viser også, at ca. 40 % af modtagerne i 2014 modtog varige ydelser, dvs. førtidspension eller efterløn, mens 60 % modtog forskellige midlertidige ydelser.

Man kan også konstatere, at der i perioden 2008-2014 har været et fald i antallet af efterlønsmodtagere, så der nu kun er ca. 90.000 modtagere af efterløn. Antallet af modtagere af førtidspension har været meget stabilt på ca. 235.000, men det seneste år er det faldet til 223.000.

Arbejdsløshedsdagpenge og aktivering følger i vidt omfang ledighedssituationen. Men antallet i fleksjob er steget markant, så der nu er 55.000 i fleksjob.

Antallet af modtagere af kontanthjælp er steget meget de sidste år, fra 57.000 i 2008 til 101.000 i 2014, mens antallet af modtagere af sygedagpenge er faldet jævnt.

**Tabel 2: Antal fuldtidsmodtagere af sociale ydelser (ekskl. SU). 2008-2014. 18-64 årige**

	2008	2010	2012	2013	2014***
<b>Midlertidige ydelser:</b>	<i>Tusinder</i>				
Ledige dagpengemodtagere*	54	112	117	106	95
Ledige kontanthjælpsmodtager	11	17	21	30	39
Vejledning og opkvalificering	45	62	43	43	46
Løntilskud, praktik, revalidering	37	51	50	44	46
Fleksjob	49	53	57	52	55
Barselsdagpenge	63	60	54	52	51
Kontanthjælp**	57	68	84	94	101
Sygedagpenge	81	74	67	63	61
<b>Varige ydelser:</b>					
Førtidspension	235	238	236	233	223
Efterløn	138	124	104	98	91
<b>I alt</b>	<b>770</b>	<b>859</b>	<b>834</b>	<b>815</b>	<b>808</b>
Procent af 18-64 årige	22,6 %	25,1 %	24,5 %	23,9 %	23,0 %

\* Inkl. ledighedsydelse og feriedagpenge      \*\* Inkl. integrationsydelse og starthjælp

\*\*\* Baseret på 1. halvår 2014

Kilde: Statistikbanken

I 2013 var der skønsmæssigt 815.000 fuldtidsmodtagere af indkomsterstøttende ydelser, men da en stor del modtager midlertidige ydelser, er der i virkeligheden flere personer, som modtager ydelser i løbet af et år. I 2013 var der således 1.383 000 personer i alderen 18-64 år, som modtog mindst én type indkomsterstøttende ydelse i mindst én dag. Det svarer til 41 % af befolkningen i alderen 18-64 år. Der er dog stor forskel på aldersgrupper og på mænd og kvinder. Det viser tabel 3 på næste side.

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 barselsdagpengene betyder, at de 25-39 årige ligger relativt højt – især kvinderne. Endelig er der en tendens til, at kvinderne oftere modtager ydelser end mændene, også i de aldersgrupper, hvor barselsdagpenge ikke spiller nogen rolle.

Der er også en etnisk dimension i overførselsindkomsterne, og i tabel 4 (på næste side) 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 3: Procentdel fuldtidsmodtagere af indkomsterstøttende ydelser i 2013. Køn og aldersgrupper. Kun 18-64 årige.**

	Mænd	Kvinder	Alle
18-24 år	10,0	10,3	10,2
25-29 år	16,5	24,7	20,5
30-34 år	16,8	30,1	23,4
35-39 år	16,0	25,6	20,8
40-44 år	16,6	22,7	19,6
45-49 år	18,7	22,9	20,8
50-54 år	22,1	26,0	24,0
55-59 år	25,3	29,4	27,3
60-64 år	50,4	62,4	56,4
<b>Alle 18-64 årige</b>	<b>20,6</b>	<b>27,2</b>	<b>23,9</b>
Antal modtagere	353.964	461.153	815.117

Kilde: Statistikbanken

**Tabel 4: Procentdel fuldtidsmodtagere af indkomsterstøttende ydelser i 2013 opdelt efter etnisk oprindelse og køn. 18-64 år.**

	Mænd	Kvinder	Alle
Dansk oprindelse	19,8	26,7	23,2
Vestlige lande*	11,8	17,8	14,7
Ikke vestlige lande	34,4	36,1	35,3
<b>I alt.</b>	<b>20,6</b>	<b>27,2</b>	<b>23,9</b>

\* Nordiske lande, vestlige EU-lande, Schweiz, USA, Canada, Australien og New Zealand Kilde: Statistikbanken.

Tabel 4 viser, at personer der stammer fra ikke vestlige lande oftere modtager sociale ydelser, end personer med dansk oprindelse, mens personer fra vestlige lande sjældnere modtager sociale ydelser end danskere. Ca. 35 % af fuldtidspersoner med ikke-vestlig oprindelse modtog ydelser, mens det kun var tilfældet for 15 % med vestlig oprindelse og ca. 23 % af personer med dansk oprindelse.

### Indkomstoverførslernes størrelse

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

Tabel 5 viser, at bruttoydelse varierer meget, afhængig af alder, forsørgersituation og husstandsstatus. Forsørgere får typisk mere end ikke-forsørgere – ældre får mere end unge – enlige får mere end gifte – udeboende får mere end hjemmeboende. Den laveste ydelse er kontanthjælp til unge hjemmeboende, som udgør 3.300 kr. pr. måned før skat – det svarer til 19 % af dagpengemaksimum, som i denne opgørelse er referencepunktet.

**Tabel 5: Ydelsessatser 2014. Bruttobeløb.**

	Beløb pr. måned	Beløb pr. år	Procent af dagpengemaksimum
Arbejdsløshedsdagpengemaksimum*	17.700	211.900	100 %
Ledighedsydelse – max.	15.700	188.500	89 %
Dagpenge – dimittendsats	14.500	173.700	82 %
Ungesatsen	8.800	106.000	50 %
Kontanthjælp** – forsørger	14.200	170.400	80 %
Kontanthjælp – ikke forsørger	10.700	128.300	60 %
Kontanthjælp – unge, udeboende	6.900	82.700	39 %
Kontanthjælp – unge, hjemmeboende	3.300	39.900	19 %
Midlertidig arbejdsmarkedsydelse*** – forsørger	14.100	169.500	80 %
Midlertidig arbejdsmarkedsydelse – andre	10.600	127.100	60 %
Førtidspension – enlige (efter 2003)	17.700	211.900	100 %
Førtidspension – ikke enlige (efter 2003)	15.000	180.100	85 %
Folkepension – enlige	12.000	144.500	68 %
Folkepension – ikke enlige	8.900	106.500	50 %

\* Dagpengemaksimum benyttes også til sygedagpenge, efterløn (højeste sats) \*\* Satsen benyttes også til ressourceforløbsydelse \*\*\* Satsen benyttes også til uddannelsesydelse Kilde: Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.

De reelle rådighedsbeløb for ydelsesmodtagerne afhænger imidlertid af en lang række forhold, fx boligudgift (husleje), 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. Til sammenligning er mindstelønnen 110 kr. i timen ekskl. tillæg, som svarer til 212.000 kr. om året, hvilket svarer til dagpengemaksimum.

# 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.

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.

Til at belyse indkomstforskelle i muligheder og livschancer er den disponible indkomst velegnet, da den belyser den samlede indkomst efter skat, og viser, hvad familierne har tilbage til privat forbrug og opsparing. I velfærdssamfund som det danske med offentlige serviceydelser kunne der argumenteres for at inddrage dem i belysningen af familiernes muligheder og livschancer. Det er dog langt fra ligetil at tillægge serviceydelser til indkomsten bl.a. fordi de forskellige serviceydelser er udtryk for forskellige livschancer og muligheder.

I det følgende belyses alene udviklingen i fordelingen af de disponible indkomster med fokus på perioden 1990 til 2012. Indkomstoplysningerne fra 2012 er de senest foreliggende, fordi klargøringen af disse oplysninger tager tid og derfor offentliggøres med en vis forsinkelse.

### **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 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 og viser, hvad familierne har tilbage til privat forbrug og opsparing.

Fordelingen af indkomsterne vil blive belyst ved at inddele familierne efter stigende indkomst i 5 (kvintiler) eller 10 (deciler) lige store dele. Derefter ses på, hvor stor en andel de enkelte grupper har af den samlede indkomst. Har hver gruppe fx hhv. 20 % eller 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. Eller mere præcist hvor stor en del af indkomsterne der skal flyttes fra de rige (den øverste halvdel i decilfordelingen) til de fattige (den nederste halvdel i decilfordelingen), hvis der skal være en lige indkomstfordeling.

Danmarks Statistik har fra 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.

### Udviklingen i uligheden -1990-2005

Ser vi på udviklingen i de disponible indkomster, viser det sig, at der i perioden 1990 til 2005 har været tale om en udvikling i retning af større ulighed.

Hvad angår den maksimale udjævningsprocent, viser der sig en klar tendens i perioden igennem med en stigende ulighed. Den maksimale udjævningsprocent er – som det fremgår af tabel 1 – 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 1: 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
<b>I alt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,1</b>	<b>100,0</b>
<b>Maks. Udjævningsprocent</b>	<b>23,8</b>	<b>25,5</b>	<b>26,8</b>

Anm.: Gammel familieinddeling Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Indkomst 2005.

Gennem perioden er der entydigt tale om, at indkomstandelen er steget for de 10 % med de højeste indkomster. Fra at de 10 % rigeste havde 22,0 % af indkomstmassen i

1990, er denne steget til 25,7 % af indkomstmassen i 2005. For de 10 % med de laveste indkomster er indkomstmassen faldet fra 2000 til 2005. Indkomstandelen har været faldende for de lavere og mellemste indkomstgrupper.

### Udviklingen i indkomstfordelingen 2000-2012

Som sagt ændrede Danmark Statistik efter 2005 familieinndelingen. For perioden fra 2000 til 2012 er det muligt med den nye familieinndeling, at belyse udviklingen for denne periode med et sammenligneligt datagrundlag. Opgørelsen er foretaget med en femdeling af familierne – kvintiler.

For perioden 2000 til 2012 viser det sig, at uligheden i den disponible indkomstfordeling er steget igennem hele perioden. I år 2000 hvor den maximale udjævningsprocent var 24.8 %, er den maximale udjævningsprocent 27.3 % i 2012.

Det er primært den rigeste femtedel, der har fået en stigende andel, mens den fattigste femtedel har haft en faldende andel af indkomstmassen. Uligheden er dog stoppet med at stige i forbindelse med den økonomiske krise. Kapitalindkomsterne faldt for dem med de højeste indkomster, og tilsvarende er indkomstandelen for dem med de laveste 20 % af indkomsterne steget en lille smule.

**Tabel 2: Den disponible indkomstfordeling for familier. 2000-2012**

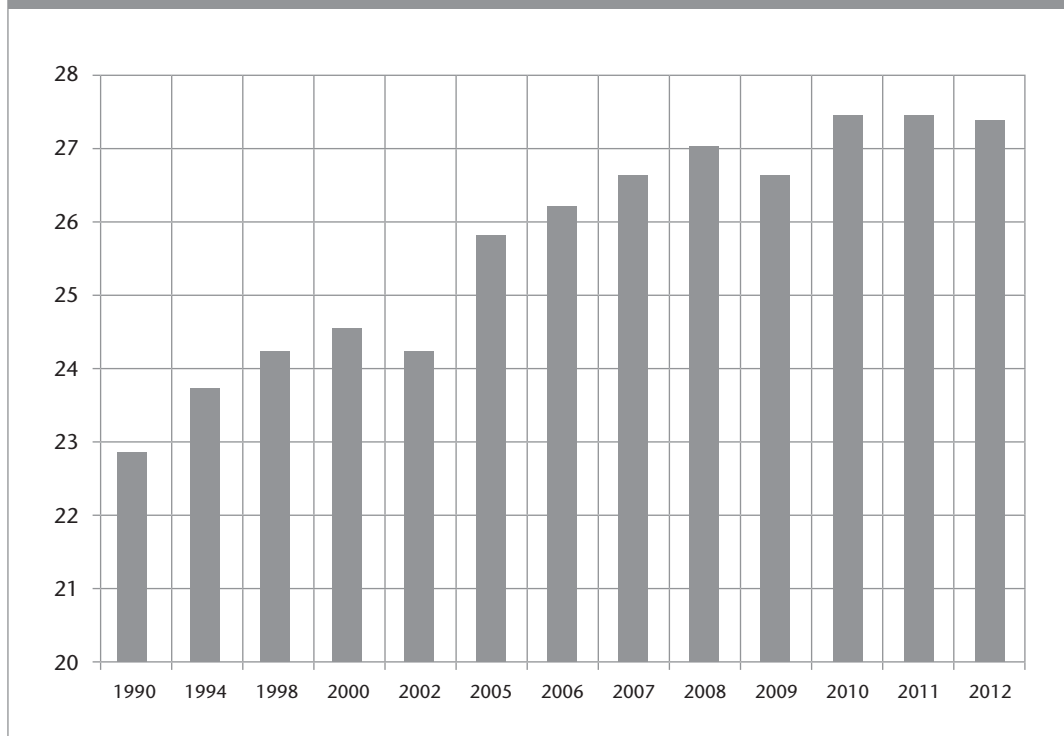
	2000	2005	2008	2010	2011	2012
1.kvintil	6,9	6,4	4,8	5.4	5.4	5.7
2.kvintil	11,7	11,4	11,6	11.2	11.1	11.0
3.kvintil	16,6	16,4	16,6	16.2	16.1	16.0
4.kvintil	24,7	24,5	24,9	24.5	24.4	24.2
5.kvintil	40,1	41,3	42,1	42.7	43.0	43.1
<b>I alt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Maks. udjævningsprocent	24,8	25,8	27,0	27.2	27.4	27.3

Anm.: Baseret på ny familieinndeling Kilde: Statistisk tiårsoversigt 2013 samt for 2012 tal fra DS.

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 2012 – med et lille fald i forbindelse med den økonomiske krise. Uligheden i den økonomiske fordeling opgjort med den maximale udjævningsprocent er imidlertid større i 2012 end i 2008.

Fra 1990 til 2005 var der i denne 15-årsperiode tale om en stigning med 3 procentpoint. Fra 2005 til 2012 har der været tale om en stigning på knap 2 procentpoint. Over hele perioden fra 1990 til 2012 kan det således udledes, at der er tale om en stigning i den økonomiske ulighed, og at der i perioden målt med den maximale udjævningsprocent har været tale om en stigning på ca. 5 procentpoint.

FIGUR 1: UDVIKLINGEN I ULIGHEDEN I FORDELINGEN AF DE DISPONIBLE INDKOMSTER. DEN MAXIMALE UDJÆVNINGSPROCENT 1990-2012



Kilde: Danmarks statistik

### Uligheden i de disponible indkomster - ækvivalerede indkomster

I ovenstående analyser indgår enlige og par med deres respektive disponible indkomster, hvilket betyder, at når man ser på den samlede indkomstfordeling, ligger typisk de enlige i bunden og par øverst i indkomstfordelingen. For at kunne sammenligne enlige og par bør der imidlertid tages højde for, hvor mange der skal leve af indkomsten. Det koster selvfølgelig mere at være en stor familie end en familie på en person.

På den anden side er der stordriftsfordele, som betyder, at den store familie ikke behøver den samme gennemsnitsindkomst pr. familiemedlem, som familien på én person for at opnå samme velstand. En familie på flere personer behøver ikke fx flere køleskabe osv. For at gøre indkomsterne sammenlignelige på tværs af familietyper korrigeres indkomsterne med en ækvivalensfaktor.

Til beregning af ækvivalensfaktoren bruges flere forskellige ækvivaleringskalaer nationalt og internationalt, idet der ikke internationalt er enighed om, hvilken der er den bedste. Danmarks Statistik har siden 2002 valgt at benytte OECDs modificerede skala, hvor første voksen har vægten 1, anden voksen og børn over 14 år har vægten 0,5 og børn under 15 år har vægten 0,3. Dvs. to voksne uden børn har ved den modificerede skala ækvivalensfaktoren 1,5.

Det betyder, at en enlig uden børn med en disponibel indkomst på 200.000 kr. har samme ækvivalerede disponible indkomst som hver person i en parfamilie uden børn med en disponibel familieindkomst på 300.000 kr. Den ækvivalerede disponible indkomst for et familiemedlem beregnes som familieindkomst divideret med ækvivalensfaktoren. Dvs. ovenstående parfamilie får en ækvivalensindkomst på  $300.000 \text{ kr.} / 1,5 = 200.000 \text{ kr.}$

Alle familiemedlemmer – herunder også eventuelle børn – får tildelt samme ækvivalerede disponible indkomst. Ækvivaleringen af indkomsterne forudsætter således, at der sker en omfordeling inden for familien samt en korrektion for de økonomiske stor-driftsfordele. Et par med to børn under 15 år, der har en disponibel familieindkomst på 420.000 kr., får en ækvivalensvægtet indkomst på  $420.000 / 2,1 = 200.000 \text{ kr.}$  Det betyder, at alle fire familiemedlemmer i statistikken bliver kategoriseret efter en disponibel ækvivalens indkomst på 200.000 kr.

I de seneste år har Danmarks Statistik opgjort fordelingen af de ækvivalerede disponible indkomster. Når der tages højde for antal personer og børn i familierne, fremgår det, at niveauet for opgørelse af uligheden i den disponible indkomstfordeling bliver mindre.

Ser vi på udviklingen, fremgår det, at der også med opgørelsen af ækvivalerede disponible indkomster er tale om et fald i uligheden fra 2008 til 2009, men en stigning fra 2009 til 2012, og at uligheden er større i 2012 end i 2008.

**Tabel 3: Fordelingen af de ækvivalerede disponible indkomster blandt familier. 2008-2012**

	2008	2009	2010	2011	2012
1. decil	1,7	2,1	2,1	2,1	2,4
2. decil	5,9	5,9	5,6	5,6	5,5
3. decil	6,9	6,9	6,7	6,6	6,6
4. decil	7,8	7,9	7,5	7,4	7,4
5. decil	8,8	8,9	8,5	8,4	8,4
6. decil	9,8	9,8	9,5	9,5	9,4
7. decil	10,8	10,9	10,8	10,7	10,7
8. decil	12,1	12,2	12,3	12,2	12,2
9. decil	14,0	14,1	14,4	14,4	14,3
10 decil	22,1	21,3	22,7	23,1	23,1
<b>I alt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Maks. Udjævningsprocent</b>	<b>19,1</b>	<b>18,6</b>	<b>20,1</b>	<b>20,4</b>	<b>20,3</b>

Kilde: Indkomster 2008, 2009, 2010, 2011 og 2012. Danmarks Statistik.

### Den økonomiske ulighed opgjort med forskellige mål

Udover at Danmarks Statistik i de seneste år har opgjort indkomstfordelingen for ækvivalerede disponible indkomster, har Danmarks Statistik også opgjort uligheden med anvendelse af forskellige ulighedsmål.

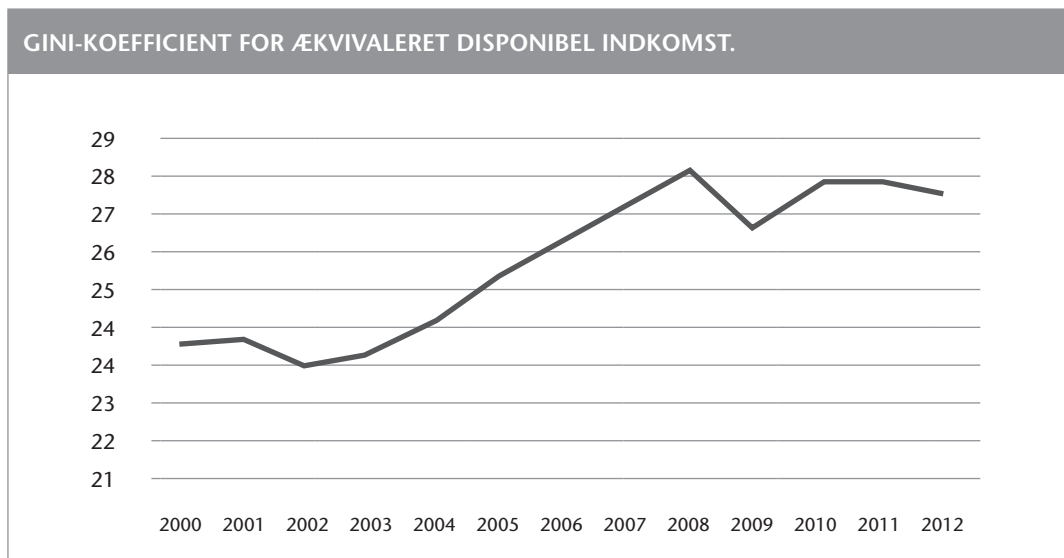


Et ofte anvendt mål er den maximale udjævningsprocent, som er anvendt i de foregående tabeller. Den angiver hvor stor en andel af den samlede indkomstmasse, der skal flyttes fra dem, der har en indkomst over medianindkomsten (den midterste indkomst), til dem, der har en indkomst under medianindkomsten, for at opnå en fuldstændig ligelig fordeling.

Når man ser på indkomstfordelingen for familier er opgørelsen af den maximale udjævningsprocent større end den maximale udjævningsprocent opgjort i den ækvivalerede disponible indkomstfordeling. Det vil sige, at når vi betragter sammenlignelige familier, skal der flyttes en mindre del af indkomstmassen for at opnå en ligelig fordeling af de disponible indkomster. For perioden 2000 til 2012 er uligheden for ækvivalerede disponible indkomster på personniveau. Opgjort ved den maksimale udjævningsprocent er uligheden steget fra 16.5 % i 2001 til 19.0 % i 2012. (se tabel 4)

Et andet mål som er blevet landskendt er Gini-koefficienten. Den angiver omfanget af ulighed i forhold til maksimal ulighed. I en helt lige fordeling, hvor alle indkomstmodtagere har samme indkomst er Gini-koefficienten nul. Jo mere ulige fordelingen er, jo større er Gini-koefficienten.

**Fig. 2: Udviklingen i den økonomiske ulighed. Gini-koefficient. Ækvivalerede disponible indkomster på personniveau. 2000-2012**



Kilde: Danmark statistik, Indkomster 2012

Opgørelserne viser, at der er tale om en udvikling i indkomstfordelingen med stigende ulighed i perioden fra 2000 til 2008. Gini-koefficienten stiger fra 24.1 til 28.0 i 2008. Der er tale om en stigning i uligheden med knapt fire procentpoint eller med omkring 15 % – over en 10-årsperiode. Ikke i nyere tid har der være tale om en så stor stigning i den økonomiske ulighed.

Uligheden faldt en smule i 2009 i forhold til 2008, som var stærkt påvirket af konjunktursituationen, men er nu steget igen trods den fortsatte økonomiske krise. Der er år for år små svingninger i uligheden, men langtidstendensen er klar. Der er, som det fremgår af tallene, tale om en stigning i uligheden.

**Tabel 4: Udviklingen i den økonomiske ulighed. 2001-2012.**  
**Ækvivalerede disponible indkomster på personniveau**

	2001	2005	2007	2010	2012
Gini - koefficient	24,1	25,7	27,2	27.8	27.7
Maksimal udjævningsprocent	16,5	17,5	18,4	18.9	19.0
80/20	3.42	3.73	4.04	4.35	4.19

Kilde. Danmarks statistik tiårsoversigt 2013 samt indkomster 2012

Et mere forenklet ulighedsmål er, at se på forholdet mellem hvor stor en del af de samlede disponible indkomster henholdsvis de rigeste 20 % og de fattigste 20 % har – benævnt 80/20 forholdet. Forholdet mellem de rigeste 20 % og fattigste 20 % er steget fra 3.42 til 4,35 i 2010. Det sidste vil sige, at har de fattigste 20 % en gennemsnitsindkomst i 2011 fx årligt på 180.000 kr. eller 15.000 kr. pr måned i disponibel indkomst, så har de rigeste 20 % en gennemsnitlig disponibel indkomst på 784.800 kr. eller 65.400 kr. pr. måned. Ulighedsmålet er faldet til 4.19 i 2012

### Den økonomiske ulighed - historisk perspektiv

Der er forskellige vurderinger af den stigende ulighed, afhængig af hvilket perspektiv man ligger på fordelingen af indkomsterne i det danske samfund: Et perspektiv er, at sammenligne med andre lande som udviser samme tendens til stigende ulighed om end i forskellig grad, men med den betoning at Danmark fortsat er et de lande, som har den laveste ulighed. Et andet er at problematisere, hvad der ligger i opgørelserne af ulighed – specielt baseret på det komprimerede mål Gini-koefficienten eller den maksimale udjævningsprocent. Et tredje er at lægge vægt på andre konsekvenser af den førte politik end påvirkningen af uligheden fx den beskæftigelsesfremmende effekt.

Anlægger man et historisk perspektiv er der imidlertid tale om en dramatisk udvikling. Det økonomiske Råd foretog i deres rapport fra 2010 et historisk perspektiv. Selv om det er vanskeligt at foretage sammenligninger af udviklingen i uligheden over en lang årrække på grund af vanskeligheder med datasammenligninger og databrud og dataopgørelser, viste Rådet en opgørelse tilbage fra 1870 og frem. Med forbehold for sammenligninger, havde Rådet imidlertid en konklusion i retning af, at uligheden i nyere tid var faldet frem til 1990, hvorefter uligheden har været omtrent stabil på samme niveau.

*»Bortset fra en ret markant stigning i uligheden fra starten af 1900-tallet og frem mod 1.verdenskrig er der stort set tale om et konsekvens fald i uligheden frem mod 1990erne. Siden da har uligheden været omtrent konstant.«*

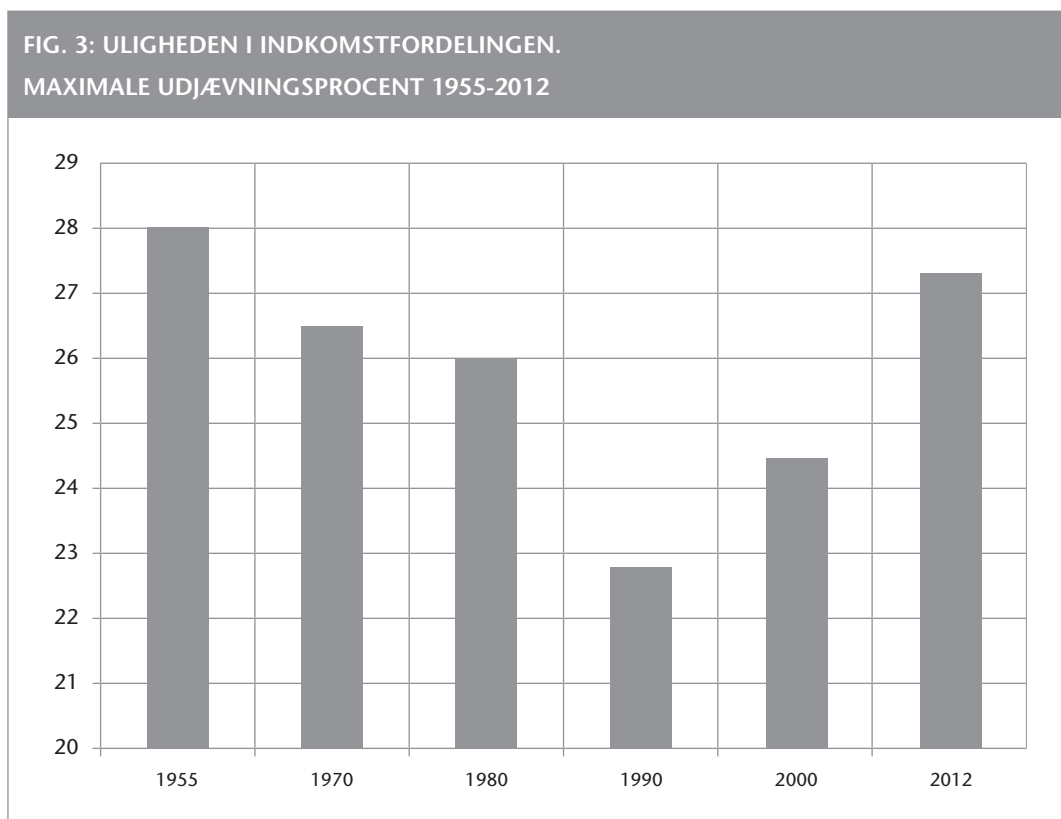
– Det økonomiske Råds rapport, efterår 2011. Indkomstfordeling.

Rådets udsagn er baseret på en sammenholdning af den maximale udjævningsprocent i 2009 med den maximale udjævningsprocent før 1988 med et specielt fald fra 1987 til 1988. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har rejst en kritik af sammenligningen, og peget på at både finansministeriets tal for indkomstudviklingen og Erhvervsrådets tal, viser, at uligheden i indkomstfordelingen har været stigende siden midten af 90'erne godt nok med et fald i 2009, som på det tidspunkt var det seneste år i belysningen af indkomstfordelingen. Det samme er fremgået af Danmarks statistik tal.

Indsætter man tallene baseret på Danmarks Statistiks opgørelser, som de er fremgået overfor for perioden 1990 til 2000 og indsætter 2012 i stedet for 2009 og alene ser på udviklingen fra 1955 og frem, får man følgende historiske billede.

Fra 1955 og frem til 1990 er der tale om et konsekvent fald i uligheden, men siden da har der været tale om en stigning i uligheden – kun afbrudt i et enkelt år, grundet den økonomiske krise.

Uligheden her opgjort som den maximaleudjævningsprocent viser, at stigningen i uligheden siden 1990 – en stigning på 5 procentpoint- har betydet, at uligheden i 2012 ligger over niveauet i 1970. Det fald der har været i uligheden siden 1955 og



Kilde: Det Økonomiske Råd, 2011 samt DS-tal for 1990-2012

frem – over en periode på 35 år – er stort set blevet ophævet af den stigning i uligheden, der har fundet sted siden 1990 – altså en periode på lidt over 20 år. Set i et historisk perspektiv er der således tale om en markant ændring i uligheden i indkomstfordelingen.

### **Årsager til ændringerne i ulighedsbilledet**

En måde at forklare ændringerne i indkomstfordelingen er at se på sammensætningen af den disponible indkomst og uligheden i indkomstfordelingen ved forskellige indkomstbegreber. Den måde, indkomstoverførslerne og skatterne er indrettet på, har betydning for, i hvilket omfang der foregår en omfordeling af indkomsterne, og dermed at fordelingen af disponible indkomster er mere ligeligt fordelt end de indkomster, der indtjenes på arbejdsmarkedet.

Det er fortrinsvis indkomstoverførslerne, som bidrager til den mindre ulighed. Tillægges indkomstoverførslerne de primære indkomster (arbejdsindkomster og kapitalindkomster) sker der et meget stort fald i uligheden fra de primære indkomster til bruttoindkomsten. Derimod sker der kun et lille fald i uligheden, når man tager hensyn til skatterne. Der er næsten tale om en halvering af uligheden, når man bevæger sig fra den primære indkomst til den disponible indkomst.

Indkomstoverførslerne betyder mest for uligheden, fordi disse ydelser fortrinsvis tilfalder personer og familier med lave indkomster. Indkomstoverførslerne er faldende med stigende indkomst, mens skatterne som andel af disponibel indkomst stort set er liniært stigende med indkomsten. (Det økonomiske Råd, 2011)

Historisk er skatternes påvirkning af uligheden blevet stærkt formindsket. Skatterne og de forskellige skattereformer har haft en negativ virkning på indkomstfordelingen siden 1990'erne. Hvad angår indkomstoverførslerne er deres betydning for uligheden i indkomstfordelingen blevet svækket og haft betydning for stigningen i uligheden. Samlet kan man sige, at det offentliges omfordelende virkning via skatter og indkomstoverførsler har været svækket i perioden og bidraget til at uligheden har været stigende i perioden fra starten af 1990'erne til i dag.

Den stigende ulighed i indkomstfordelingen er også blevet påvirket af markedet og konjunkturudviklingen – eksemplificeret ved kapitalindkomsterne og deres påvirkning af uligheden samt den svækkede omfordeling.

### **Uligheden og reformerne**

Der er ikke noget der tyder på, at overstående effekter er blevet ændret siden 2011. Den nye regering har gennemført en skattereform med ændringer som slår igennem de kommende år og er slået helt igennem i 2017. Samtidig er der gennemført reformer, som omfatter stort set alle indkomstoverførslerne.

Skattereformen indeholder ændringer i skattestrukturen som bl.a. forhøjer beskæftigelsesfradraget og flytter grænsen for top-skat. Ser man samlet på skatteelementerne i skattereformen er det oplagt, at de trækker i retning af øget ulighed, idet skatternes

fordelingsmæssige virkninger bliver svækket. Der er tale om en fortsættelse af en tendens, vi har set over en længere periode. Skatternes omdelende virkninger er blevet svækket og bliver det også fremover i det næste tiår. Tilmed indeholder skattereformen en ændring af reguleringen af indkomstoverførslerne, således at de fremover alene bliver reguleret med priserne og ikke lønningerne.

Hvad angår reformerne for indkomstoverførslerne er der tale om en yderligere differentiering af ydelser fx på kontanthjælpsområdet med indførelse af uddannelseshjælpen og med tilbagetrækningsreformen og førtidspensionsreformen en svækkelse af mulighederne for tilbagetrækning. Der er samtidig tale om indførelse af nye ydelser fx arbejdsmarkedsydelsen og ressourceforløbsydelsen. Ydelser på et lavere niveau, men som er uafhængig af ægtefælles indkomst og formue (60% for enlige og 80% for ægtefæller).

Det kan være vanskeligt samlet at vurdere de fordelingsmæssige virkninger, men meget taler for at der er tale om en svækkelse af indkomstoverførslernes fordelingsmæssige virkninger, og at de samlet vil trække i retning af større ulighed.

Med den vedtagne skattereform og reformerne for indkomstoverførslerne er der således udsigt til, at den udvikling vi har set de sidste 15 år vil fortsætte. Reformen vil trække i retning af større ulighed i de disponible indkomster frem mod 2020, men i hvilken størrelsesorden og med hvilken kraft er meget svært at sige noget om, da også andre forhold vil påvirke ulighedsforløbet.

### Litteratur

Det økonomiske råd; Indkomstfordeling. Dansk Økonomi, efterår 2011.

Økonomi og indenrigsministeriet: Fordeling og incitamenter 2013.

Danmarks Statistik; Indkomster 2012

Danmarks Statistik: Ti-års oversigt 2013

# ARBEJDSMARKEDET

*Af Henning Hansen, CASA*

Udviklingen på arbejdsmarkedet har især været påvirket af den økonomiske krise. De seneste år har været præget af faldende økonomisk aktivitet, faldende beskæftigelse og stigende arbejdsløshed. De store avisoverskrifter om mangel på arbejdskraft er helt forsvundet og er blevet erstattet af en debat om sammensætningen af forskellige krisepakkerhandler, der handler om økonomisk vækst og om at reducere ledigheden.

## Beskæftigelsen

Der er flere kilder til statistiske oplysninger om beskæftigelsen. Vi har valgt Arbejdskraftundersøgelsens data, fordi det er den mest ajourførte statistik. Tidligere anvendte vi ATP-statistikken, men den bliver ikke længere ajourført.

Igennem det meste af 1990erne steg beskæftigelsen støt og roligt, men efter 2001 var der en stagnation eller tilbagegang i beskæftigelsen. Fra 2004 til 2008 steg den samlede beskæftigelse imidlertid med 7 % – svarende til 145.000 fuldtidsbeskæftigede. De sidste to år er beskæftigelsen kun steget en lille smule.

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

Beskæftigelsen i de forskellige brancher viser stort set fald alle sammen i de senere år – sammenlignet med 2007. Samlet set er beskæftigelsen faldet 5 %, men i bygge- og anlægssektoren har faldet været 20 % og i industrien har faldet været næsten 25 %. Beskæftigelsen i den offentlige sektor er derimod uændret fra 2007 til 2012, men siden 2012 har der været en stigning på 3 %.

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 1: Den samlede beskæftigelse (i 2. kvartal). 2007- 2014**

Tusinder	2007	2009	2012	2014
Landbrug, fiskeri	74	67	67	57
Industri	450	381	368	351
Bygge og anlæg	193	177	156	160
Handel og transport	636	628	595	598
Information og kommunikation	103	110	111	104
Finansiering/forretningsservice	322	349	317	325
Offentlige ydelser	875	901	879	903
Kultur og anden service	123	133	133	130
<b>Alle</b>	<b>2778</b>	<b>2746</b>	<b>2629</b>	<b>2637</b>

Kilde: Danmarks Statistik: Arbejdskraftundersøgelsen

**Tabel 2: Befolkningen i alderen 25-59 år fordelt efter beskæftigelse. 1997-2012.**

	1997	2001	2005	2012
Beskæftiget	79 %	81 %	81 %	79 %
Arbejdsløs/kontanthjælp	6 %	6 %	6 %	4 %
I aktivering/orlov	2 %	3 %	3 %	3 %
Pension	7 %	6 %	6 %	6 %
Andet	6 %	4 %	4 %	8 %
<b>I alt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
Antal	2.624.201	2.665.705	2.665.705	2.568.782

Kilde: Statistikbanken. Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik

79 % af befolkningen (25-59 år) var i 2012 i beskæftigelse, og det er samme niveau som i 1997. I mellemtiden har beskæftigelsesprocenten imidlertid ligget på 81-82 %. I 2012 var kun 4 % ledige/på kontanthjælp og 3 % i aktivering eller en anden form for arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning. I forhold til 1997 er andelen i aktivering steget. Endelig er der 6 % på førtidspension, og 8 % under uddannelse eller uden for systemet.

## Tilbagetrækning

I de senere år har tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet været stærkt debatteret specielt i forbindelse med arbejdsmarkedskommissionen. Primært på baggrund af denne er der vedtaget en tilbagetrækningsreform, som består af tre hovedelementer:

- Gradvis forhøjelse af efterløns- og folkepensionsalderen med 5 år
- Gradvis forkortelse af efterlønsperioden fra fem til tre år
- Fradrag i efterløn for pensionsopsparinger bliver skærpet, så det ikke længere er så fordelagtigt for personer med høj pensionsopsparing at gå på efterløn



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- 2012.**

	1997	2001	2005	2012
Beskæftiget	30 %	32 %	38 %	47 %
Arbejdsløs/aktivering	4 %	2 %	1 %	2 %
Efterløn	35 %	41 %	40 %	31 %
Førtidspension	25 %	20 %	18 %	17 %
Andet	6 %	6 %	3 %	3 %
<b>I alt</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
Antal	242.988	266.477	317.395	351.262

Kilde: Statistikkbanken. Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik

Det er meget tydeligt, at den ældre del af befolkningen er blevet mere erhvervsaktive de senere år. Især i perioden 2001-2012 er der sket store ændringer i denne aldersgruppe. I 1997 var 30 % af de 60-64 årige i beskæftigelse, men i 2012 er 47 % i beskæftigelse til trods for økonomisk krise.

Det er også værd at nævne, at andelen af de 60-64 årige, der modtager førtidspension har været faldende i perioden fra 25 % i 1997 til 17 % i 2012. Et vigtigt element i udviklingen har været ændringerne i efterlønsreglerne, som især indebar, at det blev mindre økonomisk fordelagtigt at modtage efterløn i alderen 60 år og 61 år. Senest er reglerne igen ændret i 2012, så det er blevet endnu mindre fordelagtigt at gå på efterløn.

**Tabel 4: Beskæftigelsesprocent blandt personer i alderen 60-64 år. 2000- 2013.**

	2000	2004	2008	2010	2013
60 årige	45 %	52 %	59 %	62 %	63 %
61 årige	35 %	45 %	52 %	55 %	57 %
62 årige	29 %	33 %	39 %	44 %	46 %
63 årige	23 %	26 %	30 %	36 %	40 %
64 årige	19 %	20 %	26 %	31 %	35 %

Kilde: Statistikkbanken.

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 i alle aldersgrupperne de sidste 10 år. Det skal desuden nævnes, at næsten 20 % af de 65-70 årige er i beskæftigelse. Der er altså en relativt pæn del af de ældre, som fortsat er i beskæftigelse efter de er fyldt 60 år.

Der er imidlertid stor forskel på beskæftigelsessituationen blandt personer i forskellige uddannelsesgrupper. Kun 33 % af personerne med 'grundskole' var i beskæftigelse, mens det var tilfældet for 75 % af dem med lange videregående uddannelser. Man bemærker også, at 29 % af personerne med grundskole var på (førtids)pension, mens det kun var tilfældet for 9 % af dem med lange videregående uddannelser (tabel 5).

**Tabel 5: Beskæftigelsessituation blandt personer i alderen 60-64 år. 2012**

Procent	Beskæft.	Efterløn	Pension	Andet	I alt
Grundskole	33	33	29	6	100
Erhvervsuddannelse	47	35	13	5	100
Korte videregående uddan.	56	26	13	6	100
Mellemlange videregående	55	28	13	4	100
Lange videregående uddan.	75	11	9	5	100
<b>Alle</b>	<b>47</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

Kilde: Statistikbanken.

## Arbejdsløsheden

I statistikken anvender man to hovedbegreber: nettoledighed og bruttoledighed. Nettoledighed omfatter alle registrerede dagpengemodtagere plus de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Bruttoledighed omfatter ud over nettoledige også de aktive-rede, som ellers ville være ledige. Bruttoledigheden er blevet benyttet siden 2007.

**Tabel 6: Ledighedsprocent. Ny opgørelsesmetode. 2001-2014**

	Nettoledighed	Bruttoledighed
2001	4,7	
2002	4,8	
2003	5,7	
2004	5,8	
2005	5,1	
2006	3,9	
2007	2,7	3,6
2008	1,9	2,7
2009	3,6	4,8
2010	4,3	6,1
2011	4,1	6,0
2012	4,5	6,1
2013	4,4	5,8
2014*	4,0	5,1

\* Første 9 måneder - sæsonkorrigeret Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Statistikbanken

Nettoledigheden var i 2012 på 4,5 %, mens bruttoledigheden var 6,1 %. Det er en stærk stigning i forhold til 2008, hvor ledigheden nåede et lavpunkt med 1,9 % og 2,7 %. I 2013 og 2014 er der sket en forbedring af ledigheden, så nettoledigheden i 2014 er faldet til 4,0 % og bruttoledigheden til 5,1 % (tabel 6).

Bruttoledigheden består af fire undergrupper (tabel 7) – opdelt efter ydelse og om de er aktiverede.

**Tabel 7: Bruttoledige opdelt på kategorier. 2008-2013.**

Antal fuldtidsledige	2008	2010	2013
Ledige dagpengemodtagere	39.847	96.342	87.218
Ledige kontanthjælpsmodtagere	11.364	17.470	30.257
Aktiverede dagpengeberettigede.	13.546	34.209	20.698
Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	8.465	15.573	14.743
<b>Alle bruttoledige</b>	<b>73.222</b>	<b>163.594</b>	<b>152.916</b>

Kilde: Statistikbanken

I 2013 var 57 % af de bruttoledige 'ledige dagpengemodtagere', herefter kommer 'ledige kontanthjælpsmodtagere' med 20 %, 'aktiverede dagpengeberettigede' med 14 %, og endelig 'aktiverede kontanthjælpsmodtagere' med 10 %.

**Tabel 8: Bruttoledighedsprocenten. 2013. Køn og aldersgrupper.**

	Mænd	Kvinder	Alle
16-24 år	4,9	4	4,5
25-29 år	9,1	10,3	9,7
30-34 år	6,9	8,1	7,5
35-39 år	5,4	6,5	5,9
40-44 år	5,1	5,6	5,3
45-49 år	5,1	5	5,1
50-54 år	5,6	4,7	5,2
55-59 år	5,8	4,8	5,3
60 år og derover	4,8	4,1	4,5
<b>Alle</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>

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 og 30-34 årige. Disse aldersgrupper er bl.a. præget af, at mange netop har færdiggjort deres længerevarende uddannelse og søger deres første job (tabel 8).

Der er tilsyneladende ikke den store forskel på mænd og kvinder, men i de yngre aldersgrupper er ledighedsprocenten højest blandt kvinder, men det er omvendt i de ældre aldersgrupper.

### 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.

Med reformen af førtidspension og fleksjobordningen er der sket ændringer af fleksjobordningen. Grundelementerne er:

- Fleksjobordningen målrettes, så også personer med en meget begrænset arbejdsevne fremover reelt kan få glæde af ordningen
- De største tilskud gives ikke længere til de fleksjobansatte, der har de højeste lønninger, men derimod til de fleksjobansatte med de laveste lønninger og den mindste arbejdsevne.

**Tabel 9: Antal fuldtidsdeltagere i fleksjob, skånejob og ledighedsydelse. 2007- 2013**

	Fleksjob	Skånejob	Ledighedsydelse
2007	44.031	4.653	9.129
2008	48.088	4.194	8.642
2009	50.250	4.303	10.412
2010	50.998	4.295	11.223
2011	50.895	4.476	12.672
2012	50.571	4.655	13.074
2013	52.162	4.793	13.862

Kilde: Statistikbanken

Tabel 9 viser, at der er sket en stigning i antallet af personer på fleksjob i perioden 2007-2009. Fra ca. 44.000 i 2007 til ca. 50.000 i 2009. Herefter har antallet været stabilt, men med en stigning fra 2012 til 2013. Antallet af personer på skånejob har også været ret stabilt og ligget på 4 – 5.000 helårspartagere i hele perioden 2007-2013.

Siden juli 2001 får personer, der er visiteret til et fleksjob, men endnu ikke er startet i et fleksjob, en ledighedsydelse som udgør 91 % af dagpengeniveauet. Herudover får personer i fleksjobordningen ledighedsydelse, hvis de skifter mellem fleksjob, ved ferie og sygdom samt ved barsel. I 2013 var der ca. 14.000 fuldtidsdeltagere, der modtog ledighedsydelse, svarende til 27 % af personerne i fleksjob.

## 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 aktive-  
ring. Ifølge Danmarks Statistik var der i 2013 ca. 252.000 personer uden ordinær beskæftigelse. Tallet for »uden ordinær beskæftigelse« svarer til 9,7 % af arbejdsstyrken i 2013.

**Tabel 10: Fuldtidspersoner uden ordinær beskæftigelse. 2007- 2013**

	Registreret ledige	Støttet beskæftigelse	Vejledning og opkvalificering	I alt	Procent af arbejdsstyrken
2007	76.711	73.720	38.961	189.392	6,8 %
2008	51.211	78.478	40.480	170.169	6,3 %
2009	98.214	84.255	47.517	229.986	8,7 %
2010	113.812	95.931	57.782	267.525	10,0 %
2011	108.366	97.951	48.482	254.799	9,7 %
2012	118.700	94.991	43.373	257.064	9,8 %
2013	117.475	94.022	41.066	252.563	9,7 %

Kilde: Statistikbanken

Man kan altså konstatere, at en officiel nettoledighed på 4,4 % og en bruttoledighed på 5,8 % i 2013 dækker i virkeligheden over, at 9,7 % af arbejdsstyrken ikke har et ordinært job. Det svarer til at ca. 252.000 personer er uden ordinært arbejde, men de står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet (tabel 10).

Hertil kommer desuden ca. 87.000 helårspersoner på kontanthjælp og introduktionsydelse, ca. 14.000 på ledighedsydelse og ca. 2.000 på revalideringsydelse. Samlet set er der ca. 355.000 fuldtidspersoner, som har et beskæftigelsespotentiale – i større eller mindre grad.

## 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.

Det er tydeligt, at erhvervsfrekvensen er størst blandt personer med dansk oprindelse. I 2012 var erhvervsfrekvensen 78,7 for mænd og 75,3 for kvinder. Næst efter danskerne kommer indvandrere fra vestlige lande med en erhvervsfrekvens for mænd på 67,0 % og 59,6 % for kvinder. Den laveste erhvervsfrekvens er blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande, hvor mændenes er 59,7 og kvindernes er 49,4.

Man bemærker også, at erhvervsfrekvensen steg markant for indvandrere fra ikke-vestlige lande i perioden 2003-2008. I de seneste år er erhvervsfrekvensen faldet for

denne gruppe, ligesom det er tilfældet for personer med dansk oprindelse. Man kan konkludere, at de beskæftigelsesmæssigt svageste grupper havde stor gavn af højkonjunkturen. Det samme billede tegner sig, når vi betragter ledighedsprocenten. Ar-

**Tabel 11: Erhvervsfrekvens. 2003- 2012. Etnisk baggrund.**

	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Indvandrere fra vestlige lande	Dansk baggrund
<b>Mænd:</b>			
2003	58,6	69,0	81,7
2004	60,2	67,7	81,2
2005	61,4	67,9	80,9
2006	62,9	68,1	81,1
2007	66,6	70	83,3
2008	67,1	70,1	83,3
2009	63,9	68,1	81,2
2010	61,3	66,7	79,3
2011	59,7	65,7	78,8
2012	59,7	67,0	78,7
<b>Kvinder:</b>			
2003	43,5	59,9	75,5
2004	45,7	59,9	75,4
2005	46,9	60,1	75,1
2006	48,7	60,5	75,4
2007	52,6	62,7	78,2
2008	54,4	62,9	78,3
2009	52,7	61,7	76,9
2010	50,7	61,0	76,1
2011	49,6	60,0	75,7
2012	49,4	59,6	75,3

*Erhvervsfrekvensen angiver antallet af personer i arbejdsstyrken (beskæftigede + ledige) i procent af hele befolkningen i alderen 16-66 år. Fra 2007 i alderen 16-64 år.*

*Kilde: Statistisk tiårsoversigt*

bejdsløsheden blandt indvandrere fra ikke-vestlige er væsentlig højere end blandt andre etniske grupper, mens indvandrere fra vestlige lande har en ledighedsprocent, der kun ligger lidt højere end danskernes, men lavere end indvandrere fra ikke-vestlige lande.

### 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 be-

skæftigelse 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 12).

**Tabel 12: Fuldtidsdeltagere i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. 2007- 2013**

	2007	2010	2013
Løntilskud	7.818	18.275	14.925
Virksomhedspraktik	6.593	15.243	18.366
Jobrotation	0	0	3.776
Voksenlærling	10.083	6.833	0
Servicejob	542	286	0
<i>Støttet beskæftigelse* i alt</i>	<i>25.036</i>	<i>40.637</i>	<i>37.067</i>
Vejledning og opkvalificering	38.961	57.782	41.066
Forsøg	11	53	0
Revalideringsydelse	7.788	4.132	2.124
Ressourceforløb	0	0	670
<i>Uddannelse i alt</i>	<i>46.760</i>	<i>61.967</i>	<i>43.860</i>
<b>I alt</b>	<b>71.796</b>	<b>102.604</b>	<b>80.927</b>
Procent af arbejdsstyrken	2,6 %	3,8 %	3,1 %

*Eksklusiv fleksjob og skånejob Kilde: Statistikbanken*

I 2013 var der 80.000 fuldtidsdeltagere (et beregnet tal) i en række forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Det svarer til 3,1 % af arbejdsstyrken. Siden 2007 har der både været stigninger og fald. Der har først og fremmest været en stærk stigning i støttet beskæftigelse, bortset fra voksenlærlinge, i hele perioden.

Når det handler om kurser og vejledning, så var der en pæn stigning fra 2007 til 2010, men siden 2010 har der været et fald, så situationen i 2013 ligner 2007. Det afspejler at 'vejledning og opkvalificering' især benyttes i begyndelsen af en ledighedsperiode, som det var tilfældet i perioden 2007-2010, hvor ledigheden steg. Senere bliver det mere relevant med støttet beskæftigelse, hvis folk fortsat går ledige.



# KONTANTHJÆLP - DET SOCIALE SIKKERHEDSNET

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

### **Kontanthjælp - det sociale sikkerhedsnet**

Man kan modtage kontanthjælp, hvis man har været ude for en social begivenhed for eksempel sygdom, arbejdsløshed eller samlivsophør, og den sociale begivenhed har medført, at man ikke kan forsørge sig selv og sin familie, og at behovet for forsørgelsen ikke kan dækkes af andre ydelser fx dagpenge eller pensioner. Der er således tale om den sidste hjælp, der ydes i det sociale system.

Kommunerne kan desuden yde behovsbestemt hjælp til enkeltudgifter, flytning, sygebehandling, medicin, tandbehandling og lignende til kontanthjælpsmodtagere og andre, som ikke har mulighed for at betale udgifterne.

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

### **Ændringer på kontanthjælpsområdet**

Kontanthjælpsområdet har i perioden 2001-2011 været karakteriseret ved en række ændringer og justeringer. De mere konkrete ændringer på kontanthjælpsområdet har omfattet både ændringer i krav og tildelingskriterier for de enkelte ydelser og udmålingskriterier for ydelser til bestemte grupper (se Social Årsrapport 2009).

De nedsatte ydelser som blev indført i perioden, blev med virkning fra 1.1.2012 ophævet af et flertal i folketinget, således at der i 2012 ikke er noget, der hedder starthjælp, nedsat hjælp, kontanthjælpsloft og 300-450 timers reglen. Af de nedsatte ydelser er kun ungeydelsen blevet bibeholdt. Det vil sige, at kontanthjælpen for unge fortsat nedsættes efter 6 måneder permanent på kontanthjælp.

Baggrunden for ophævelsen af de nedsatte sociale ydelser var den åbenlyse konstatering, at et stigende antal personer på kontanthjælp fik det økonomisk dårligere, samt at bestemmelserne ud over en social bagside også havde etnisk bagside, idet de ned-

satte ydelser ramte personer med anden etnisk baggrund hårdere end etniske danskere.

### **Den nye kontanthjælpsreform**

Folketinget har med virkning fra 1.1. 2014 vedtaget en ny kontanthjælpsreform.

Hovedelementer i den nye kontanthjælpsreform er:

- **Uddannelseshjælp til unge under 30 år, der ikke har en uddannelse**  
Kontanthjælp bliver afskaffet og erstattet af uddannelseshjælp til alle unge under 30 år uden uddannelse. Uddannelseshjælpen er på niveau med SU.
- **Tillæg til udsatte unge**  
Unge, der ikke umiddelbart er klar til at gå i gang med en uddannelse, får efter tre måneder ret til et aktivitetsstillæg, når de deltager i aktive tilbud, der kan bringe dem tættere på målet om uddannelse. Dermed opretholder de samme ydelse som i dag. De mest udsatte unge vil kunne få tillægget med det samme.
- **Alle unge uden uddannelse får et uddannelsespålæg**  
Alle unge under 30 år uden uddannelse får et uddannelsespålæg. For unge, der kan starte på en uddannelse, betyder det, at de skal gå i gang med en uddannelse hurtigst muligt. Unge skal i videst mulig omfang arbejde og forsørge sig selv indtil uddannelsesstart. Alternativt skal de arbejde for deres ydelse i en nytteindsats. For unge, der ikke umiddelbart har forudsætningerne for at starte på en uddannelse, betyder uddannelsespålægget, at de skal stå til rådighed for en indsats, der er rettet mod uddannelse.
- **Særlig uddannelsesrettet hjælp til unge enlige forsørgere**  
Enlige forsørgere og unge mødre får særlig støtte og økonomisk hjælp til at komme i uddannelse.
- **Krav om intensiv jobsøgning de første tre måneder**  
For personer over 30 år og for unge med en uddannelse er der de første tre måneder fokus på intensiv jobsøgning – også i indsatsen og opfølgningen fra jobcentret. Kommunen skal holde samtaler med den enkelte i løbet af de tre måneder. Formålet med samtalerne er at understøtte jobsøgningen.
- **Krav om at arbejde for kontanthjælpen**  
Senest efter tre måneder bliver personer, der kan arbejde, mødt med et krav om at arbejde for kontanthjælpen fx i en nytteindsats i op til 13 uger ad gangen. Nytteindsatsen foregår på kommunale arbejdspladser, hvor den enkelte kan gå til hånde og gøre nytte.
- **Helhedsorienteret indsats til personer med komplekse problemer**  
Kontanthjælpsmodtagere med komplekse problemer skal hurtigst muligt – og senest efter seks måneder – have en helhedsorienteret og jobrettet indsats. Indsatsen

skal afspejle den enkeltes behov og tage hånd om hans eller hendes sociale eller sundhedsmæssige problemer. Den enkelte får ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre, at indsatsen er tværfaglig og koordineret på tværs af offentlige myndigheder.

- **Effektivt sanktionssystem**

Personer, der godt kan arbejde, får frem over en sanktion, hvis de ikke lever op til kravene om at søge job. Hvis en person flere gange ikke lever op til de krav jobcentret stiller, eller ikke møder op til de aktiviteter, som pågældende bliver bedt om, kan kontanthjælpsmodtageren sættes under skærpet rådighed med dagligt fremmøde. Samtidig skal sanktionssystemet tage højde for, at personer med komplekse problemer ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der bliver stillet til dem.

- **Samlevende par, hvor begge er fyldt 25 år, får gensidig forsørgerpligt**

Samlevende par, hvor begge er fyldt 25 år, får gensidig forsørgerpligt. I dag gælder forsørgerpligten kun, hvis man er gift.

### **Stigning i antal kontanthjælpsmodtagere med den økonomiske krise**

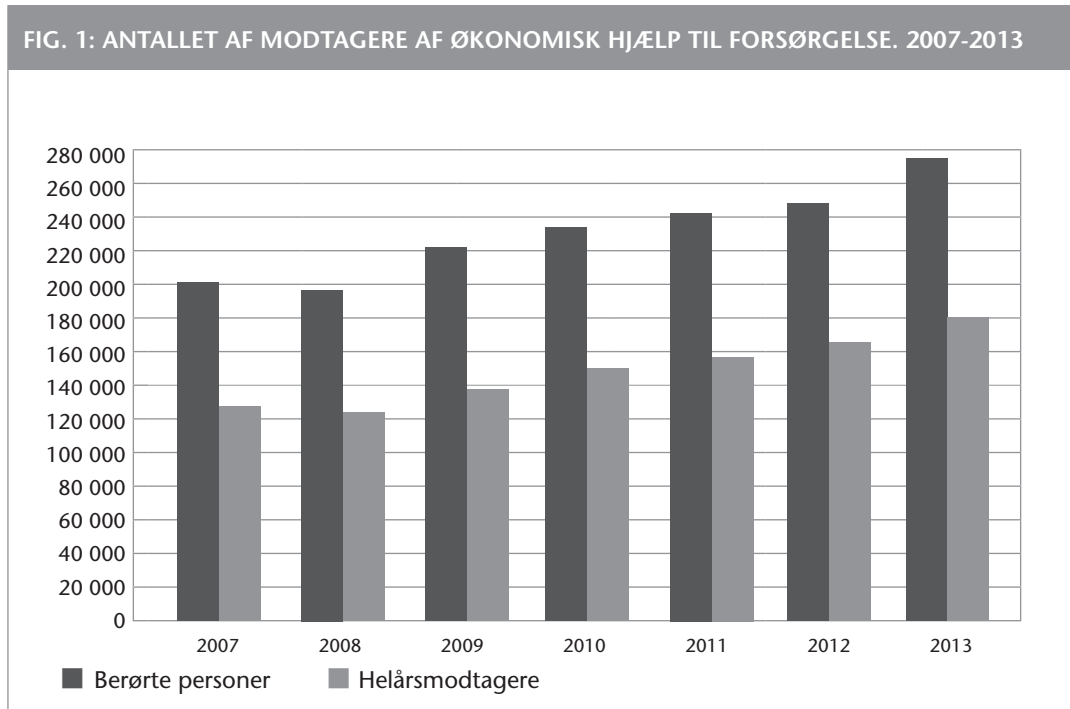
Kontanthjælpsreformen vil først påvirke antallet af kontanthjælpsmodtagere i 2014. Derimod kan man sige, at de øvrige reformer – dagpengereformen og førtidspensionsreformen som begge har haft virkning – har påvirket udviklingen i antallet af kontanthjælpsmodtagere inden for de seneste år. Det gælder fx uddannelsesydelser for ledige, som i 2013 blev modtaget af 22.500 voksne personer og indgår i det samlede tal for modtagere af kontanthjælp til forsørgelse.

Udviklingen i antallet på kontanthjælp har derudover været stærkt påvirket af den økonomiske krise. Siden den økonomiske krise satte ind i efteråret 2008 er antallet af modtagere af økonomisk hjælp til forsørgelse steget fra knap 200.000 i 2008 til 280.000 personer i 2013 – altså en stigning på næsten 80.000 personer (figur 1).

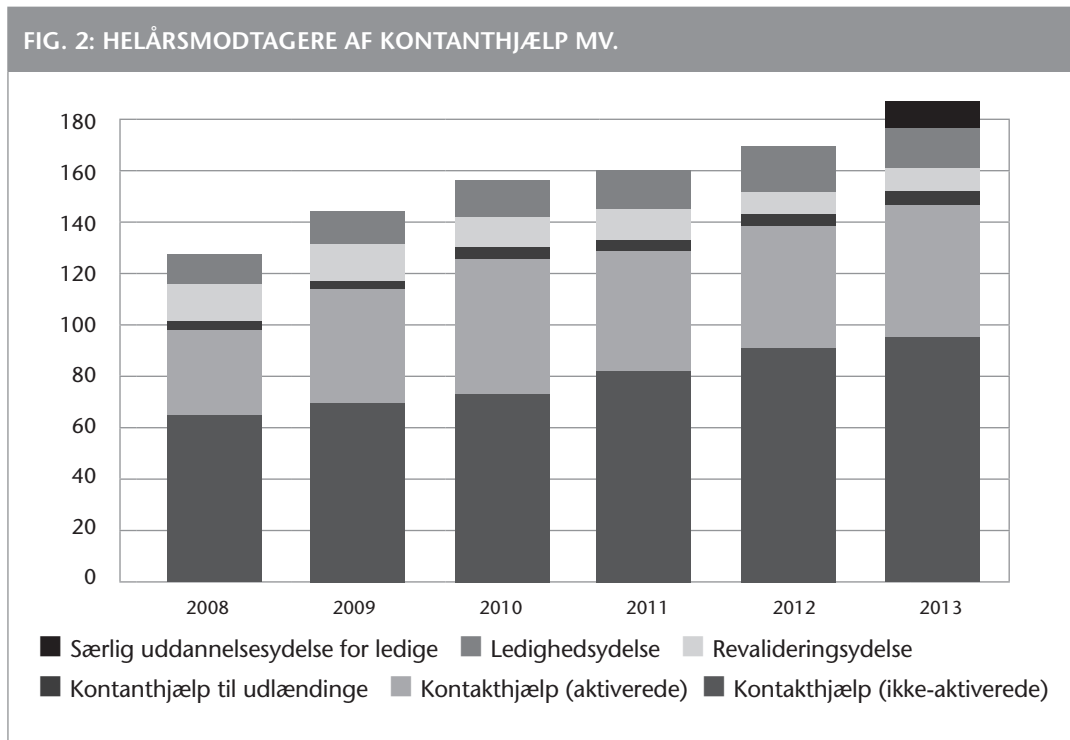
Hjælp til forsørgelse omfatter personer, som ikke kan forsørge sig selv, fordi de er ramt af en social begivenhed som fx arbejdsløshed eller sygdom. Der er sket ændringer i opgørelsen, som betyder, at tal fra før 2006 ikke kan sammenlignes. Fra 2007 omfatter økonomisk hjælp til forsørgelse i Danmark Statistiks opgørelser også introduktionsydelse og ledighedsydelse. Opgjort på denne måde ligger antallet med økonomisk hjælp til forsørgelse i 2013 på 280.000 personer. Opgjort som helårspersoner er der tale om en stigning fra 120.000 i 2008 til 180.000 i 2013 (figur 2).

I det følgende ses på de traditionelle kategorier af hjælp til forsørgelse, som omfatter kontanthjælp (hjælp til underhold eller passiv), revalidering (fx uddannelse) og aktivering af kontanthjælpsmodtagere (tabel 1).

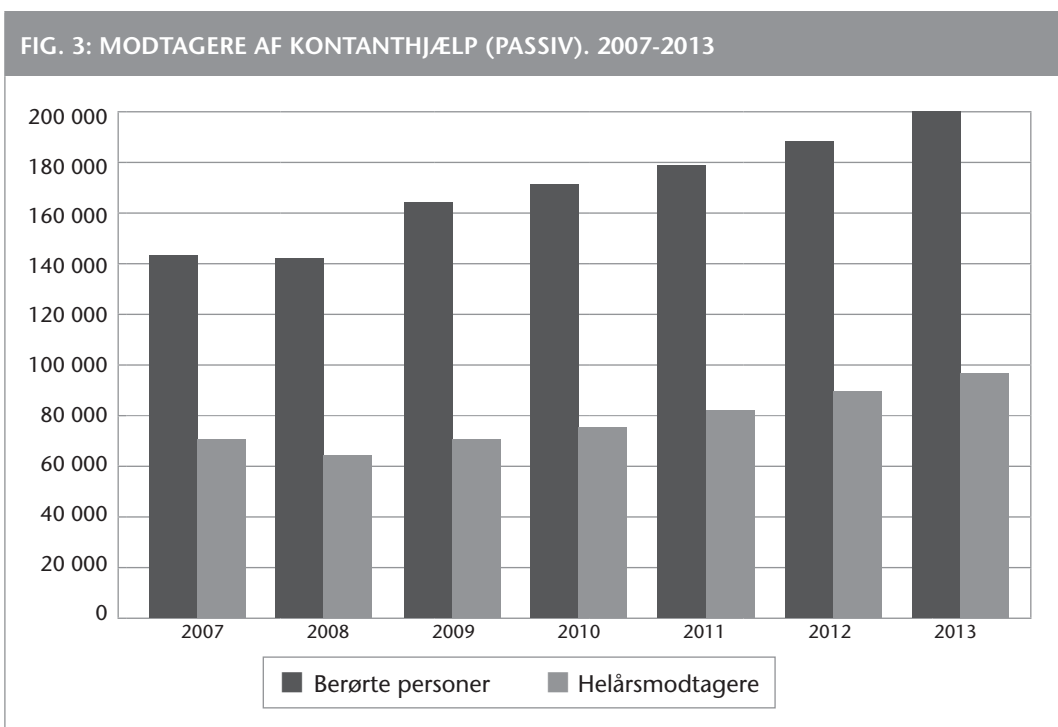
Der har først og fremmest været en stigning i antallet af modtagere, der har modtaget passiv kontanthjælp (hjælp til underhold) eller som betegnelsen er i Danmarks statistik kontanthjælp til ikke-aktiverede. Kontanthjælp ydes til personer, der på grund af



Kilde: Danmarks statistik, Statistikbanken



Anm. Antallet af helårsmodtagere af de forskellige ydelser, summerer ikke til den oplyste total af samtlige helårsmodtagere af en eller flere former for økonomisk hjælp til forsørgelse, fordi nogle personer har fået flere forskellige ydelser i løbet af året. Kilde: Nyt fra Danmarks statistik, nummer 246



Kilde: Danmarks statistik, Statistikbanken

ændringer i deres forhold ikke kan skaffe det nødvendige til at dække eget og eventuelt familiens underhold. Der er 200.000 personer, som modtager kontanthjælp i 2013. Fra at der var tale om et fald fra 2006 til 2008, er der tale om en kraftig stigning fra 2008 til 2013, som altså hænger sammen med den økonomiske krise.

De 200.000 personer som har modtaget kontanthjælp har modtaget det i kortere eller længere tid. Omregnet til helårspersoner er der tale om lidt over 98.000 helårspersoner, som har modtaget kontanthjælp. En stigning fra lidt over 60.000 helårspersoner i 2008, hvor antallet af kontanthjælpsmodtagere lå på sit laveste (figur 3).

**Table 1: Antal personer, der modtager kontanthjælp, revalidering og aktivering 2006 - 2013. Berørte personer**

	2006	2008	2011	2012	2013
Kontanthjælp	161.900	141.900	180.500	189.600	200.000
Revalidering	47.600	25.200	17.800	15.300	13.400
Aktiverede kont.	93.000	92.300	129.000	129.900	136.400

Kilde: Statistikbanken, DS

Revalidering, der omfatter hjælp til uddannelse, erhvervmæssig 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 er faldet kraftigt de seneste år. Fra at knap 50.000 modtog revalidering i 2006 er antallet i revalidering faldet yderligere i 2013 til 13.400 personer.

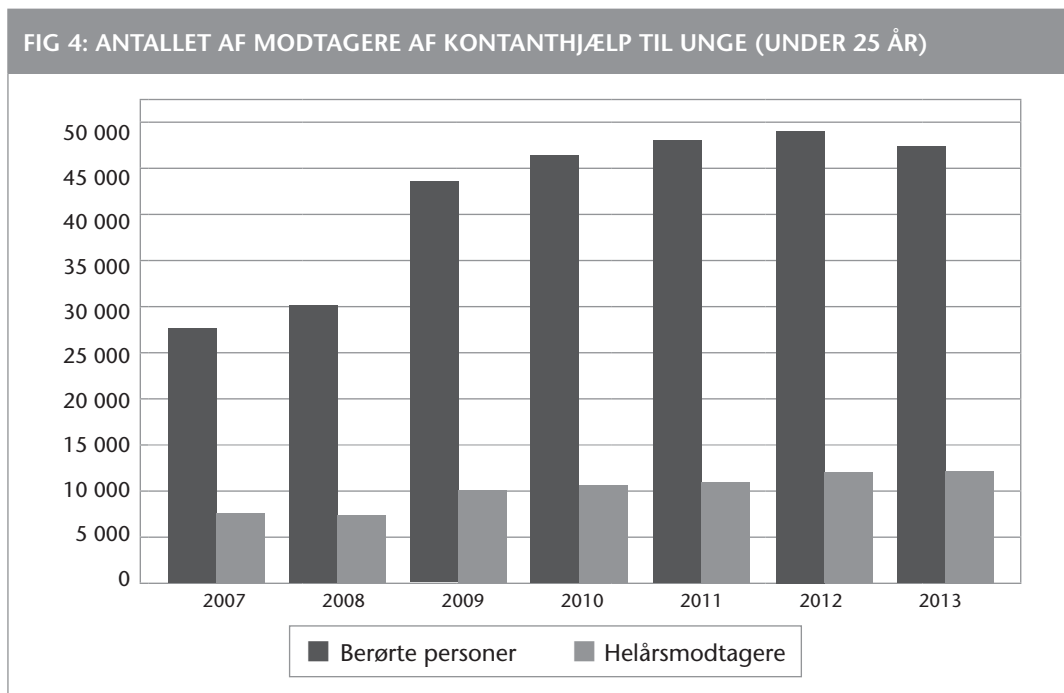
Der har derimod været tale om en stigning i aktiverede kontanthjælpsmodtagere, hvor flere er kommet i aktivering. En stigning fra 92.000 i 2008 til 136.000 i 2013.

### Stigning i antallet af unge på kontanthjælp.

Ser vi på udviklingen er der specielt tale om en stor stigning i antallet af unge på kontanthjælp. Det er et almindeligt udviklingstræk, at i krisetider stiger antallet af unge ledige og kontanthjælpsmodtagere, fordi der bliver lukket for tilgang til arbejdsmarkedet.

De unge er ikke udstødt, men bliver udelukket fra arbejdsmarkedet i krisetider, men bliver lukket ind i opgangstider.

Fra at antallet i 2007 var 27.000 unge, er antallet steget til 49.000 unge i 2012, og et lille fald i 2013. Der er tale om unge, som har modtaget kontanthjælp i kortere eller længere tid, og som det fremgår af antallet af helårspersoner, er der en relativ stor del af de unge, som kun er på kontanthjælp i kortere tid. Antallet af unge på kontant- og starthjælp opgjort som helårspersoner er steget fra 7.500 i 2007 til knap 12.000 i 2013.



Kilde: Danmarks statistik, Statistikbanken

## Fortsat stigning i antal i 2014

Antallet af kontanthjælpsmodtagere er fortsat med at stige ind i 2014. På grund af afhjælpning af dagpengereformen og kontanthjælpsreformen fordeler modtagerne af kontanthjælp til forsørgelse sig på en anden måde end hidtil. I løbet af 2013 kom der en del fra ophør af arbejdsløshedsdagpenge på den særlige uddannelsesydelse. Den blev fra januar 2014 afløst af arbejdsmarkedsydelsen.

Med kontanthjælpsreformen blev unge under 30 år uden uddannelse fra januar 2014 modtagere af uddannelseshjælp. Som konsekvens af disse ændringer kan man se at antallet på kontanthjælp (passiv) falder fra 109.600 personer til knap 80.000 i juni 2014. Der er også, et fald i antallet i aktivering, som falder fra 57.000 i december 2013 til 37.000 i juni 2014. Fra januar 2014 kommer næsten 45.000 unge på uddannelseshjælp og dette tal stiger frem til juni – 47.300. Det samme gør antallet på arbejdsmarkedsydelse, hvor knap 12.000 i juni 2014 modtager denne ydelse.

**Tabel 2: Antal personer med økonomisk hjælp til forsørgelse. Juni 2013 - juni 2014.**

	Juni 2013	Dec. 2013	Jan. 2014	Mar.2014	Juni 2014
<b>Kontanthjælp mv. i alt</b>	<b>173.500</b>	<b>174.000</b>	<b>174.700</b>	<b>175.000</b>	<b>176.000</b>
Kontanthjælp (passiv)	109.600	107.800	82.800	80.000	79.600
Aktiverede kontanthjælpsmodtag.	61.400	57.000	34.000	36.700	37.000
Revalideringsydelse	9.000	8.500	8.500	8.200	8.000
Uddannelseshjælp	-	-	44.400	45.000	47.300
Arbejdsmarkedsydelse	-	-	2.000	4.500	11.900
Særlig uddannelsesydelse	11.100	14.200	13.800	11.300	2.700

Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik.

## Flere børnefamilier på kontanthjælp

I det følgende ser vi på sammensætningen af kontanthjælpsmodtagerne i forhold til familietype. Opgørelsen er baseret på den nye familieinddeling.

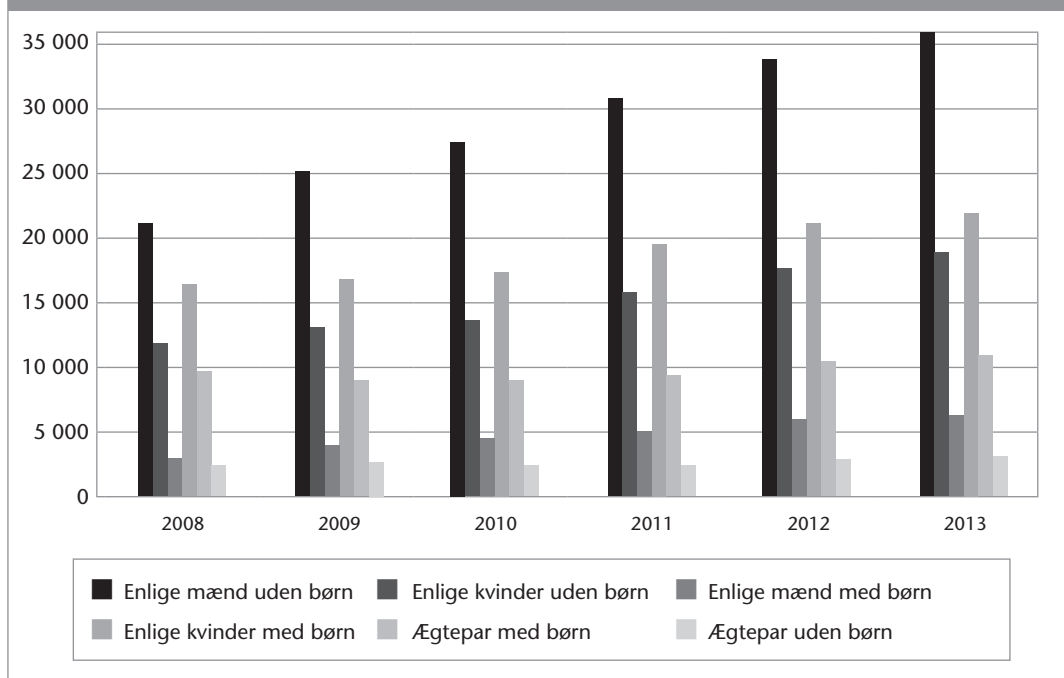
Der er 77.000 familier med børn, som i kortere eller længere tid har modtaget kontanthjælp i 2013. Der er tale om en stigning på 17.000 børnefamilier i forhold til 2008. Den største gruppe er enlige kvinder med børn, som er steget med næsten 8.000 siden 2008 og i 2013 tæller godt 40.000 kvinder (tabel 3).

Der er også tale om en ret kraftig stigning i antallet af enlige mænd med børn. I absolutte antal er der tale om samme stigning for såvel enlige kvinder med børn som for enlige mænd med børn siden 2008. Der er også flere par med børn i 2013 end i 2008, men der er tale om en lille stigning på 3.000 familier.

Den største gruppe er enlige uden børn, hvor antallet har været stigende fra 75.100 personer i 2008 til 114.600 personer i 2013.



FIG 5: MODTAGERE AF KONTANTHJÆLP (PASSIV) FOR FORSKELLIGE FAMILIETYPER. HELÅRSPERSONER. 2008-2013



Kilde: Statistikbanken

Tabel 3: Antal berørte modtagere af kontanthjælp (passiv), fordelt efter familietype. 2008-2013

	2008	2011	2012	2013
Enlige uden børn	75.100	103.400	108.600	114.600
Enlige kvinder med børn	31.800	36.200	37.900	39.400
Enlige mænd med børn	8.700	13.200	14.300	14.900
Par uden børn	4.300	4.600	4.900	5.400
Par med børn	20.500	21.100	22.100	23.300
<b>I alt</b>	<b>140.400</b>	<b>178.500</b>	<b>187.700</b>	<b>197.600</b>

Kilde: Statistikbanken, DS

### Stor stigning i kontanthjælp til udlændinge - introduktionsydelse

Der er sket en stor stigning – en fordobling – af modtagere af kontanthjælp til udlændinge som tidligere hed introduktionsydelse. Hvor knap 3.000 personer modtog introduktionsydelse i 2008 i kortere eller længere tid, var der tale om knap 8.000 personer i 2013. Knap halvdelen er familier med børn og par med børn par med børn tæller 3.000.

Den største gruppe er enlige uden børn. Enlige med børn tæller lidt mere end 600 og er derfor ikke så dominerende blandt familier som modtager introduktionsydelse.

**Tabel 4: Modtagere af kontanthjælp til udlændinge – tidligere introduktionsydelse, fordelt efter familietype 2008-2013.**

	2008	2011	2012	2013
Enlige uden børn	1.100	2.350	2.800	3.500
Enlige kvinder med børn	298	371	449	646
Enlige mænd med børn	72	108	135	232
Par uden børn	233	343	411	570
Par med børn	1.293	1.838	2.401	3.038
<b>I alt</b>	<b>2.998</b>	<b>5.021</b>	<b>6.200</b>	<b>8.000</b>

*Kilde statistikbanken. DS*

# DEN NY FØRTIDSPENSIONSREFORM

*Af Finn Kenneth Hansen, CASA*

Der er gennemført en ny førtidspensionsreform, som trådte i kraft d. 1. januar 2013 og således erstatter førtidspensionsreformen af 1. januar 2003.

Førtidspensionsreformen indebærer betydelige ændringer på førtidspensionsområdet. Først og fremmest for unge, som ikke længere kan få tilkendt førtidspension – med mindre det er helt åbenlyst, at de aldrig kan komme i arbejde. Førtidspension er nu primært for personer over 40 år. Som udgangspunkt skal de dog først deltage i et ressourceforløb. Hvis det helt åbenbart ikke tjener noget formål at forsøge at udvikle arbejdsevnen, kan kommunen tilkende førtidspension, uden at borgeren først har været igennem et ressourceforløb.

Personer under 40 år skal som udgangspunkt ikke have førtidspension. I stedet skal de have en individuel og helhedsorienteret indsats i et eller flere ressourceforløb, der tager udgangspunkt i den enkeltes muligheder og behov. Et ressourceforløb kan vare i op til fem år ad gangen, men det vil i nogle tilfælde være nødvendigt med en mere langvarig hjælp. Derfor bliver det muligt at få flere forløb.

Målet med ressourceforløbet er at hjælpe det enkelte menneske videre i livet, så de på længere sigt kan komme i arbejde eller i gang med en uddannelse. På kort sigt skal ressourceforløbet udvikle den enkeltes arbejdsevne gennem en helhedsorienteret og tværfaglig indsats.

Alle får under ressourceforløb én gennemgående sagsbehandler i kommunen, og i alle kommuner bliver der etableret et rehabiliteringsteam. Teamet skal sikre, at borgere med komplekse problemer får en helhedsorienteret og tværfaglig indsats, og at indsatsen bliver koordineret på tværs af beskæftigelsesområdet, sundhedsområdet, socialområdet og undervisningsområdet.

I ressourceforløbet modtager alle den samme ydelse, som de modtog inden de startede i forløbet. Hvis man fx modtog kontanthjælp inden ressourceforløbet, vil man fortsætte med at få en ydelse, der beløbsmæssigt svarer til det, man modtog i kontanthjælp. Ydelsen kan blive justeret undervejs. Hvis man fx får børn under forløbet,

så bliver ydelsen hævet, så den svarer til kontanthjælp på forsørgersats. Ydelsen i ressourceforløbet afhænger ikke af formue eller ægtefællens indkomst.

Der bliver indført en minimumssats, så alle er sikret en ydelse, der svarer til kontanthjælpssatsen for voksne – 60 % af højeste dagpengesats for ikke-forsørgere og 80% af højeste dagpengesats for forsørgere. Minimumssatsen gælder dog ikke for unge under 25 år, der bor hjemme, som fortsat får kontanthjælpssatsen for unge hjemmeboende.

Kommunerne skal oprette rehabiliteringsteams, der skal sikre en koordinering af indsatsen. Der er på nuværende tidspunkt fx ikke taget stilling til refusionsreglerne på området fra staten til kommunerne, som traditionelt spiller en stor rolle for, hvordan det vil gå med konsekvenserne af reformen.

### Førtidspensionsområdet

Det samlede billede af førtidspensionsområdet er karakteriseret ved personer, som fortsat modtager de tidligere fire forskellige former for førtidspension, og det stigende antal personer, som modtager førtidspension efter førtidspensionslov af 2003 – ny førtidspension.

Året 2011 var det første år, at der ikke var nogen modtager af almindelig forhøjet førtidspension, som har været stærkt faldende siden 1999, hvor muligheden for at give førtidspension af sociale årsager blev forringet. Den nye førtidspension tildeles alene op til 64 år.

Der er 234.000 personer, som i 2014 modtager førtidspension.

**Tabel 1: Oversigt over modtagere af førtidspension 2012-2014**

			2014	2013	2012
	Mænd	Kvinder	I alt	I alt	I alt
Højeste	21.300	20.400	41.700	44.300	47.000
Mellemste	18.400	23.800	42.200	48.000	53.400
Forhøjet almindelig	7.100	9.900	17.000	19.500	22.100
Ny førtidspension	60.500	72.600	133.000	131.400	122.600
<b>I alt</b>	<b>107.300</b>	<b>126.700</b>	<b>234.000</b>	<b>243.200</b>	<b>245.100</b>

Kilde: Statistiske efterretninger. Sociale pensioner

### Fald i antallet af 15-64 årige på førtidspension

Ser vi på udviklingen i antallet, der er på førtidspension, var der tale om et fald frem mod reformen i 2003. Herefter var antallet af førtidspensionister stigende kun afbrudt af året 2007, som hænger sammen med kommunalreformen.

Fra 2007 til 2011 var der tale om en endnu større stigning, og antallet nåede i 2011 op på 245.000 personer. Hvor det stort set har holdt sig frem til den nye førtidspensionsreform.

Med den nye reform er antallet faldet til 234.000 personer mellem 18 og 64 år.

**Tabel 2: Modtagere af førtidspension 15-64 år. 2001-2014**

	Mænd	Kvinder	Alle
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
2009	110.088	131.211	241.299
2010	111.418	133.134	244.552
2011	111.883	133.683	245.566
2012	111.900	133.200	245.100
2013	111.200	131.900	243.200
2014	107.300	126.700	234.000

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

### Nytilkendelser af førtidspension

Antallet af nytilkendelser af førtidspension ligger i dag langt under det antal, 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, indførelsen af fleksjob og førtidspensionsloven 2003. Stigningen i nytilkendelserne i 2002 skyldes en udskydelse af førtidspensioner i de foregående år, og fremrykningen af behandlingen af en række sager i kommunerne, således at de er blevet afsluttet, inden den tidligere førtidspension trådte i kraft i 2003.

Det forklarer faldet fra 2002, hvor antallet af nytilkendelser i de efterfølgende år lå på omkring 14-15.000 personer. I 2007 faldt antallet af nytilkendelser med næsten 2.000, hvilket skyldes den nye kommunalreform. I de følgende år lå antallet af nytilkendelser på et højere niveau med omkring 17.000 antal nytilkendelser.

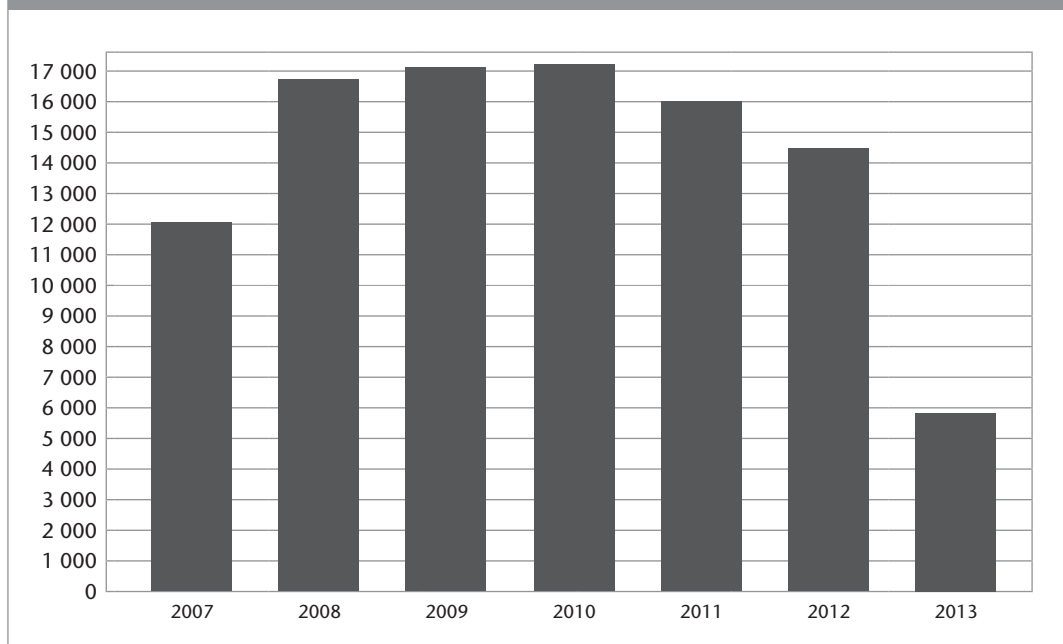
På trods af mange ihærdige forsøg på ændringer med henblik på, at nedbringe antallet på førtidspension – mere omstændelige og administrative procedure, lavere refusion til kommunerne, indførelse af fleksjob mv. – lykkedes det ikke med den tidligere reform af 2003 at begrænse antallet af førtidspensionister. Heller ikke de gunstige økonomiske konjunkturer kunne rette op på dette (tabel 3).

**Tabel 3: Antallet af nytilkendelser af førtidspension. Særskilt for køn. 2001-2013**

	Mænd	Kvinder	Alle
2001	6.985	7.998	14.963
2002	8.366	9.012	17.378
2004	7.555	8.164	15.719
2006	6.746	7.543	14.289
2007	5.640	6.491	12.131
2008	7.651	8.965	16.616
2009	7.756	9.319	17.075
2010	8.050	9.000	17.050
2011	7.600	8.400	16.000
2012	6.900	7.600	14.500
2013	2.900	2.800	5.700

Kilde: Ankestyrelsens Statistikservice

Der synes at være en underliggende tendens til udstødning fra arbejdsmarkedet, som er uafhængig af de økonomiske konjunkturer. En udstødning som hænger sammen med de generelle arbejdsforhold og det konkrete arbejdsmiljø, hvor det generelle arbejdspress grundet en stigende konkurrence og besparelserne i det offentlige har påvir-

**FIG. 1: KOMMUNALE NYTILKENDELSER AF FØRTIDSPENSION. GAMMEL OG NY ORDNING. 2007-2013**

Kilde: Statistikbanken, førtidspensionsstatistik

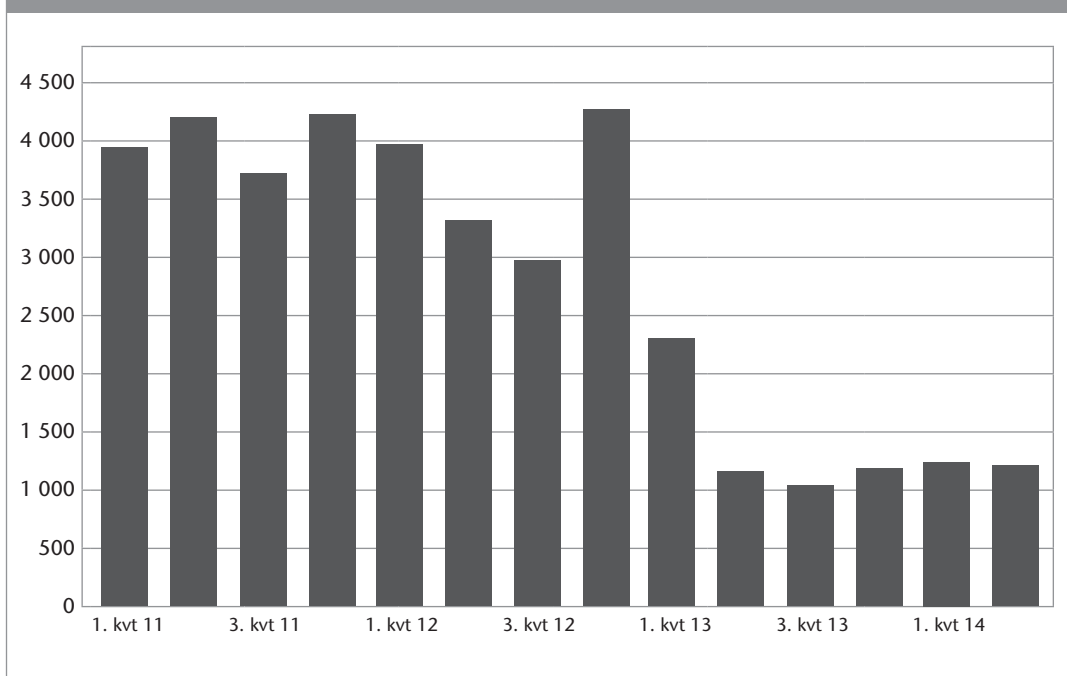
ket det psykiske arbejdsmiljø og påvirket nytilgangen til førtidspension. I 2011 er der for første gang tale om et fald i nytilkendelserne i forhold til de foregående år med næsten 1000 personer, og det gælder både et fald i antallet af mænd og kvinder. Et fald som er fortsat i 2012, hvor antallet af nytilkendelser var nede på 14.500. Et fald som kan afspejle kommunernes tøven med at tildele førtidspension og afvente indførelsen af den nye førtidspensionsreform med start 2013.

Med den nye reform er der imidlertid tale om dramatiske ændringer og et helt astronomisk fald i tildelingen af førtidspension. Tallet for 2013 er under 6.000, der er blevet tildelt førtidspension (fig. 1).

Reformen har således helt klart betydet en tilbageholdenhed i kommunerne med at give nytilkendelser efter den nye førtidspensionsreform. Spørgsmålet er om, det alene skyldes at der med reformen i princippet ikke skal gives førtidspension til borgere under 40 år eller det skyldes en almindelig tilbageholdenhed med hensyn til at tilkende førtidspension til kommunens borgere eller i hvilken udstrækning faldet kan aflæses i en stigning i ressourceforløb og fleksjob (se senere).

Ser vi på den seneste udvikling – dvs. for de første to kvartaler i 2014 – er der tale om et yderligere fald i antallet af nytilkendelser af førtidspension. Antallet af nytilkendelser i 1. kvartal 2014 ligger klart under det foregående år, mens antallet af nytilkendelser i 2. kvartal 2014 svarer nogenlunde til antallet af nytilkendelser i 2. kvartal 2013.

FIG. 2: KOMMUNALE NYTILKENDELSER. 1.KVARTAL 2011 – 2.KVARTAL 2014



Kilde: Statistikbanken, førtidspensionsstatistik



## Nytilkendelser af unge fortsætter i 2013

Siden 2007 har der været tale om en mindre stigning i antallet af nytilkendelse af unge mellem 15-29 år. 2007 var et lidt utraditionelt år med et meget lille antal nytilkendelser. Andelen af unge som har fået tilkendt førtidspension er således steget fra 10 % til 13 % i 2012. I 2008 var der 1.756 unge, som fik førtidspension og frem til 2012 har der været tale om et absolut fald, som har fået tilkendt førtidspension. Samtidig har der siden 2008 været tale om et fald i andelen af 40-49 årige.

**Tabel 4: Nytilkendelser fordelt på aldersgrupper. 2007-2013**

	2007	2008	2009	2011	2012	2013
15-29 år	10	11	11	12	13	13
30-39 år	15	15	15	15	15	11
40-49 år	27	28	28	27	26	25
50-59 år	40	38	37	38	38	41
60-66 år	8	8	9	8	9	10
<b>I alt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Antal	11.989	16.616	17.074	15.969	14.450	5.743

Kilde: Ankestyrelsens statistik

Selv om unge under 40 år som udgangspunkt ikke skal have førtidspension med ikrafttræden af den nye førtidspensionsreform, er billedet, at andelen af unge under 40 år som får tilkendt førtidspension, er faldet, men ikke særlig meget idet andelen er faldet fra 28 % til 24 %. Derimod er antallet faldet. Tilkendelse af førtidspension sker hyppigst for ansøgere i alderen 50-59 år (tabel 4).

## Psyriske lidelser - hyppigste årsag - men faldende andel

Psyriske lidelser er langt den hyppigste forekommende hoveddiagnose blandt ansøgere til førtidspension, og der er endvidere sket en yderligere stigning i andelen af ansøgere med denne diagnose siden 2004. Hvor andelen i 2004 lå på 38 % er denne steget til 51 % i 2010. I det seneste år er andelen dog faldet til 49 %, mens andelen af andre lidelser er steget til 33 %. Med den nye reform er der tale om et yderligere fald. Blandt det mindre antal som får tilkendt førtidspension i 2013, er det kun en tredjedel (33%), som har fået tildelt på grund af en psykisk lidelse (tabel 5).

**Tabel 5: Nytilkendelser af førtidspension fordelt efter hoveddiagnose. 2004-2013. Ny ordning 2013**

	2004	2006	2008	2009	2011	2012	2013
Psyriske lidelser	38	44	48	51	49	49	33
Lidelser i bevægeapparat	22	22	21	19	19	18	13
Andre lidelser	40	34	31	30	32	33	54
<b>I alt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kilde: Ankestyrelsens Statistikservice

Der er sket et fald i andelen, der får tilkendt førtidspension på grund af psykiske lidelser – mest for personer i aldersgruppen 20-39 år. (se tabel 6) Forskellen er størst for de 20-29 årige, hvor under halvdelen af ansøgerne får tilkendt førtidspension efter den nye reform. Hvor der i 2012 var 83% for denne aldersgruppen, som modtog førtidspension på grund af en psykisk lidelse.

**Tabel 6: Andel af nytilkendelser for psykiske lidelser fordelt på aldersgrupper. Gammel og ny ordning. 2012 og 2013**

	2012	2013
15-19 årige	96	97
20-29 årige	83	49
30-39 årige	83	45
40-49 årige	84	70
50-59 årige	85	70
60-64 årige	86	82
<b>I alt</b>	<b>85</b>	<b>68</b>

Kilde. Ankestyrelsens statistikker, 2013

Der er imidlertid ikke forskel i andelen af 15-19 årige, som har fået tilkendt førtidspension på grund af psykiske lidelser. Hovedparten af de 15-19 årige som får tilkendt førtidspension på grund af en psykisk lidelse, har diagnoserne mental retardering eller psykisk udviklingsforstyrrelse. Efter den nye reform udgør de to diagnoser 92% af tilkendelserne (tabel 7).

**Tabel 7: Fordeling af psykiske lidelser på udvalgte diagnoser til aldersgruppen 15-19 år. 2012 og 2013 efter de nye regler. Antal i alt samt procent**

	2012	2013
Mental retardering	64	77
Psykisk udviklingsforstyrrelse	20	15
Forstyrret personlighedsstruktur	4	2
Skizofreni, psykoser	3	0
Øvrige psykiske lidelser	8	6
<b>I alt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
antal	487	187

Kilde. Ankestyrelsens statistikker, 2013

Før den nye reform var det langt den største del af dem, der fik tilkendt førtidspension, som kom fra en forsørgelsessituation, hvor de på ansøgningstidspunktet modtog kontanthjælp. Frem til 2012 var det næsten 40%. Med den nye reform er dette ændret, idet den store andel i 2013 kommer fra sygedagpenge – 42%, mens andelen med kontanthjælp er faldet til 25%. Også andelen, som havde ledighedsydelse på ansøgningstidspunktet, er faldet efter den nye reform (tabel 8).

**Tabel 8: Nytilkendelser fordelt efter indkomst på ansøgningstidspunkt. 2008-2013**

	2008	2009	2011	2012	2013
Kontanthjælp	40	43	38	39	25
Sygedagpenge	37	33	35	33	42
Ledighedsydelse	9	10	12	13	9
Ingen indkomst	5	5	6	7	11
Andre indkomster	9	9	9	8	13

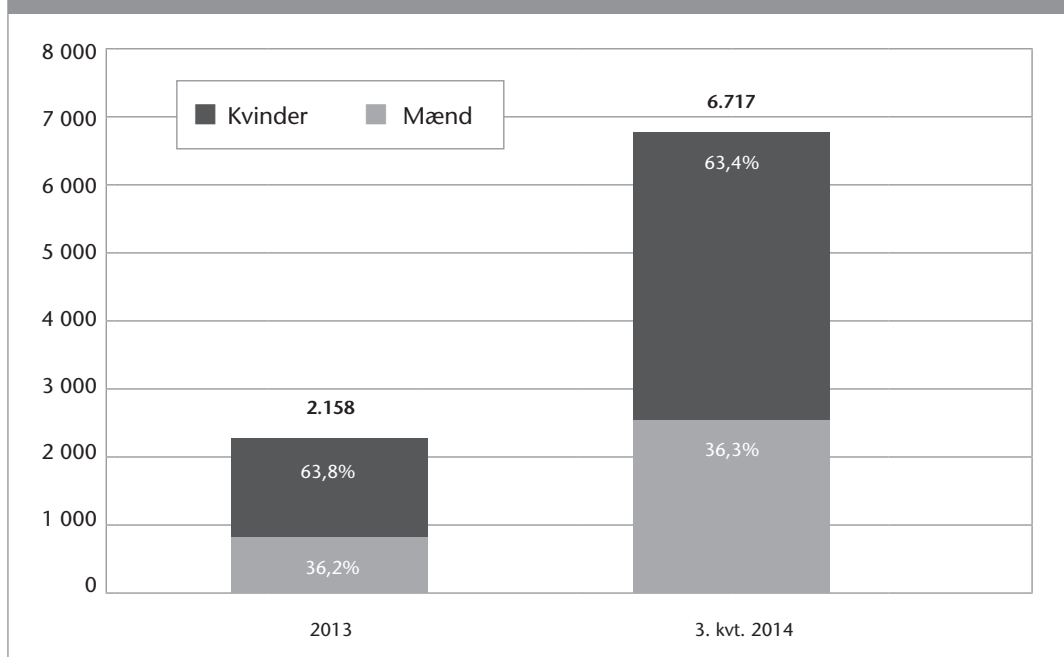
Kilde: Statistikbanken Førtidspensionsstatistik

### Ressourceforløb og fleksjob

Som omtalt er det tanken med førtidspensionsreformen, at voksne med nedsat erhvervsevne skal i såkaldte ressourceforløb med henblik på afklaring og bedring af deres situation. Antallet af personer i ressourceforløb var i reformen sat 14.500.

I 2013 var det imidlertid kun 2.158 personer, som kom i ressourceforløb. I 2014 er antallet i ressourceforløb imidlertid steget til 6.717 personer, hvor af 4.259 var kvinder og 2.458 var mænd. Antallet af personer i ressourceforløb er således tre gange så stort som i 2013, men der mangler stadig en del i at komme op på 14.500 ressourceforløb.

**FIG. 3: ANTAL PERSONER I RESSOURCEFORLØB I 2013 OG 3. KVARTAL 2014. MÆND OG KVINDER**



Kilde: Materiale fra 3F