

Social Årsrapport 2007

Socialpolitisk Forening og
Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)

Social Årsrapport 2007

© Socialpolitisk Forening og
Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)

Før tryk Grafisk Himmel
Tryk Centertryk

Udgivet på Socialpolitisk Forlag

ISBN 978-87-7504-107-7
ISSN 1600-4493

Socialpolitisk Forening
Dortheavej 61
2400 København NV
Tlf. 3582 8350
www.socialpolitisk-forening.dk

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

Social Årsrapport

Velfærd og kvalitet i den offentlige sektor

Netop mens disse linjer skrives, har statsminister Anders Fogh Rasmussen udskrevet nyvalg til Folketinget med afholdelse tirsdag d. 13. november 2007. Et af valgets hovedtemaer vil efter al sandsynlighed blive velfærd og velfærdssamfundets udvikling. Temaer som har været gennemgående i de sidste års Social Årsrapport. I år har vi valgt at sætte fokus på kvalitet i den offentlige sektor.

I august fremlagde VK-regeringen en kvalitetsreform, hvis overordnede formål er at sikre bedre velfærd til borgerne og bedre vilkår og større arbejdsglæde for de offentlige ansatte. Kvalitetsreformen handler om kvalitet i fremtidens offentlige sektor på flere niveauer. Mere konkret er der tale om 8 reformer, der spænder fra bedre behandling af kræftpatienter over en afbureaukratiseringsreform til initiativer om nybyggeri af sygehuse og bedre rammer for daginstitutioner og plejehjem.

Kvalitetsreformen handler grundlæggende om det, vi kalder de sociale serviceydelser, dvs. de konkrete ydelser, som det offentlige stiller mere eller mindre 'gratis' til rådighed for befolkningen. Der er naturligvis ikke tale om, at det er gratisydelser, idet der helt overvejende er tale om skattefinansierede ydelser, som ydes i forhold til befolkningens behov. I nogle tilfælde er der dog tale om brugerbetaling, fx til tandlæge og børneinstitutioner.

Set over en 10-15 års periode har udgifterne på stort set alle de sociale serviceområder holdt trit med den generelle samfundsøkonomiske udvikling. Ressourcerne er samlet set ikke blevet mindre, men har på nogle områder ændret karakter, fx dagpasning af børn og ældreboliger, hvor der tydeligvis er sket et skift i retning af billigere løsninger.

Inden for de seneste år har det imidlertid været vanskeligt at læse en avis uden en eller flere historier om svigt i velfærdsinstitutionerne. Det gælder historier om fx omsorgssvigtede børn, som ikke får den hjælp og støtte, som de efter lovgivningen er berettiget til, eller sygeplejersker og læger som fortæller om helt uacceptable forhold på landets sygehuse. Hertil kommer ventelister ved alvorlige sygdomme, som stadig er for lange, mens ikke livstruende sygdomme må leve med urimeligt lange ventelister, fx børnepsykiatrisk behandling. Skræmmende historier fra ældreplejen og plejen af udviklingshæmmede dukker op med jævne mellemrum. Alle aviser har historier om nedslidte skoler, forældet undervisningsmateriale og stressede lærere.

Den oplevede velfærd svarer ikke til de økonomiske og ressourcemæssige udviklingstal. Det interessante er, at befolkningens og de ansattes oplevelse af forringet social service ikke nødvendigvis er et spørgsmål om penge og ressourcer. Der er snarere tale om problemer af mere strukturel karakter. Det gælder organisatoriske og ledelsesmæssige problemer, ændringer i arbejdsorganiseringen med henblik på bedre arbejdsforhold og arbejdsmiljø, behov for personale med bedre tid til mødet og den direkte kontakt til borgerne og specielt i forhold til de socialt udsatte familier og børn samt

behov for kvalitative fysiske lokaleforhold specielt på uddannelsesinstitutioner som fx skolerne.

Der er således mange gode grunde til at sætte en kvalitetsreform på dagsordenen. Det handler imidlertid ikke bare om mest muligt for pengene eller flest mulige tilbud. Det handler også om, at den offentlige sektor kan udfylde en plads og en rolle i det moderne velfærdssamfund og leve op til de mange opgaver og udfordringer velfærdssamfundet står overfor.

Social Årsrapport har med temaet kvalitet i den offentlige sektor ikke valgt at foretage en kritisk gennemgang af regeringens kvalitetsreform. I stedet er det valgt at stille spørgsmålet: Hvad er kvalitet? Og se på kvaliteten på forskellige serviceområder og i det socialpædagogiske arbejde.

Lave ydelser og adfærd

Regeringen har i bestræbelserne på at få flere i arbejde sat ydelserne ned for langvarige kontanthjælpsmodtagere og indvandrere og flygtninge på kontanthjælp. Social Årsrapport har behandlet dette emne flere gange og sat fokus på virkningerne og konsekvenserne af denne politik. I dette nummer af Social Årsrapport har vi sat fokus på en lovændring, som ikke har fået den samme mediebevågenhed som fx reglerne om starthjælp til flygtninge samt den såkaldte 300 timers regel. Det gælder Lov om styrkelse af forældreansvar gennem forældreplæg udmøntet i en enkelt paragraf i Lov om Social Service, § 57a, og som trådte i kraft 1. juli 2006.

Loven bryder med et centralt princip i dansk socialpolitik ved at knytte økonomiske sanktioner til håndteringen af komplekse sociale problemstillinger over for de mest udsatte børn og unge og deres familier.

De sociale forhold

Som vanligt tilstræber Social Årsrapport gennem beretninger, talmateriale og analyser at belyse og vurdere de sociale forhold. Der er lagt vægt på en belysning af udviklingen i alle de forskellige sociale indkomstoverførsler og antal personer, som er arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister. Derudover er der sat fokus på den økonomiske fattigdom i Danmark, som tegner et billede af et stigende antal personer og familier, som er fattige.

Redaktionsgruppen har i de seneste udgaver af Social Årsrapport indledt med en mere opsamlende kommentar til den aktuelle socialpolitiske udvikling. Da Social Årsrapport vil være på gaden lige efter valget, har vi undladt denne kommentar i år.

Social Årsrapport

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

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

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

Henning J. Nielsen, psykolog. Aspekt Psykologisk Praksis

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

Therese Halskov, Socialpolitisk Forening.

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

Den dokumenterede statistiske del af rapporten er udarbejdet af Henning Hansen og Finn Kenneth Hansen, CASA, som begge har bidraget med flere artikler.

Redaktionen vil takke de mange, som har bidraget med artikler til dette års Social Årsrapport. Det gælder Peter Højlund, Birthe Gamst, Arne Rolighed, Inge Bryderup, Thomas Bredgård, Flemming Larsen og Sara Crone.

Redaktionen er afsluttet 25. oktober 2007.

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

Oktober 2007

Redaktionsgruppen

Indhold

Tema: Kvalitet i den sociale sektor

Hvad er kvalitet	9
Udvikling i Serviceydelserne	17
Kvalitetsreform	25
Kvalitet og menneskesyn	27
Private sikringsydelser	33
Kvalitet i indsats overfor Børn og unge	39
Jobcentre i spændingsfeltet mellem stat og kommune	47

Social udvikling – ulighed

Udviklingen i Sociale ydelser	55
Den økonomiske ulighed	61
Fattigdom i Danmark	69

Arbejdsmarked

Fleksicurity – det danske arbejdsmarked	75
Beskæftigelse og arbejdsløshed	81

Kontanthjælp

Udvikling på kontanthjælpsområdet	95
---	----

Førtidspension

Kommentar til Regeringens redegørelse	103
Udviklingen på førtidspensionsområdet	107

Børn og unge

Loven om styrkelse af forældreansvar gennem forældreplæg	113
Børn og unge – anbringelser	121

Hvor skal kvaliteten komme fra?

Koks i de offentlige styringsmedier

Af Peter Høilund, dr.scient.soc. og ph.d. i jura samt professor i samfundsvidenskab ved Institut for Samfund og Globalisering, RUC

1. Det er tid til de store politiske reformer. Både regeringen og oppositionen fremlægger ambitiøse planer, der alle sigter på, at Folketinget via lovgivning skal gavne navnlig de svageste stillede. Regeringens kvalitetsreform handler om kvalitet i fremtidens offentlige sektor på flere niveauer. Reelt er der tale om 8 reformer, der spænder fra bedre behandling af kræftpatienter over en afbureaukratiseringsreform til initiativer om nybyggeri af sygehuse og bedre rammer for daginstitutioner og plejehjem. Det er vanskeligt ikke umiddelbart at synes godt om alle disse velfærdsforslag – ligesom Socialdemokratiets og de øvrige oppositionspartiets forslag – men der tilbagestår et åbent spørgsmål: Kan det lade sig gøre med en stor politisk velfærdsreform at rette op på de betydelige svagheder, der på en række velfærdsområder er bygget op gennem årtier? Jeg tænker ikke på, om der er økonomiske ressourcer til disse planer, herunder diskussionerne om betydningen af en skattereform. Jeg tænker på, om politikerne forudsætter en samfundsopfattelse, som ikke eksisterer længere, med den konsekvens at det næppe er muligt at implementere sådanne reformer, sådan som de er tænkt og politisk vedtaget.

Der er efterhånden vanskeligt at læse en avis uden en eller flere historier om svigt i velfærdsinstitutionerne. Berlingske berettede om omsorgssvigtede børn, som ikke får den hjælp og støtte, som de efter lovgivningen er berettiget til, og i Politiken skriver sygeplejersker og læger om helt uacceptable forhold på landets sygehuse. Hertil kommer ventelister ved alvorlige sygdomme, som stadig er for lange, mens ikke livstruende sygdomme må leve med urimeligt lange ventelister, fx børnepsykiatrisk behandling, hvor ventetiden er 48 uger. Skræmmende historier fra ældreplejen og plejen af udviklingshæmmede dukker med jævne mellemrum op. Alle aviser har historier om nedslidte skoler, forældet undervisningsmateriale og stressede lærere. Eksemplerne tårner sig op.

2. Disse mange større og mindre svigt i institutionerne, der med stigende hyppighed dukker op i pressen, kan ikke blot forklares som enkeltstående svipsere, eller behov

for justering af et par lovbestemmelser. Der er tale om problemer af strukturel karakter, eller med andre ord; der er gået koks i de offentlige styringsmedier. Folketinget vedtager ikke lovgivning som i gamle dage, hvor hvert ord og sætning havde en juridisk betydning, men skal nu tillige indeholde signallovgivning, hvor politikerne kan vise befolkningen, hvad de står for. Lovgivningens formål er i vore dage ikke alene retlig, men også et medieværktøj, hvormed politikerne kan vise handlekraft.

Et ekstremt eksempel herpå har vi i en lov fra 1990'erne om tvangsbehandling af gravide stofmisbrugere, som mig bekendt ikke er anvendt en eneste gang. Den tjente som et hurtigt politisk signal, da der kom nogle sager frem i pressen om nyfødte børn med abstinenser. Det underliggende samfundsproblem – nyfødte børn med abstinenser – er stadig uløst. I retssikkerhedsloven er der regler om hurtig behandling af de sociale sager, som kommunerne systematisk ikke overholder. Efter § 3 skal kommunen fastsætte en frist for, hvor lang tid der må gå, inden der skal være truffet en afgørelse. Hvis denne frist ikke kan overholdes, skal ansøgeren skriftligt have besked om, hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse. Her er tale om signallovgivning, der trods sit fornuftige indhold, stort set ikke overholdes i praksis. Der kan gives talrige yderlige eksempler.

Kan man nu tænke sig, at disse forhold vil blive afhjulpet, hvis regeringen eller oppositionen fik vedtaget deres store velfærdsprojekter? Næppe. Efter min opfattelse har vi ikke det samfund, som disse reformer tænkes implementeret i, hvilket fører til større eller mindre forvridninger, når disse søges ført ud i praksis. Det er min opfattelse, at politikerne generelt bygger på en utilstrækkelig samfundsdiagnose med den følge, at virkningerne af deres politik enten slår fejl eller reduceres mere eller mindre. Jeg skal i det følgende give et eksempel på en nutidig samfundsdiagnose og herefter undersøge betydningen heraf for regeringens projekt om kvalitet i fremtidens offentlige sektor.

3. Den almindelige opfattelse hos de fleste politikere er antagelig den *moderne*, som blev grundlagt af de store samfundsvidenskabelige modelbyggere som fx Max Weber og Alf Ross. Det er kendetegnende for denne opfattelse, at man overalt argumenterer eller bør argumentere på samme rationelle og faglige måde, samt at denne argumentation udfolder sig i en mangfoldighed af myndigheder, der udgør en pyramide bestående af en række lag opdelt efter indbyrdes rang- eller trinfølge. Denne trinfølge – eller hierarki – opstår ved, at en myndighedskompetence er bestemt gennem regler fastsat af en anden myndighed på et højere niveau. Den klassiske forestilling er fra Max Weber, der arbejder med et ideal om den veluddannede bureaukrat, der handler rationelt ud fra veldefinerede faglige idealer, som han eller hun deler med et fagfællesskab. Idéen er den enkle, at når politikerne har afsluttet deres arbejde – lovgivningen er vedtaget – da står der et administrationsapparat parat til at implementere lovgivningen således, som den er vedtaget. Der er imidlertid ikke et sådant administrationsapparat til rådighed for politikerne i dag, hvilket har givet og giver anledning til projekter som magtudredningen, lovgivningen og metodeprojektet, der alle har til formål at bidrage til, at det velkendte moderne og styrbare samfund vender tilbage.

4. Jeg skal nu fremdrage tre forandringer, der har ført samfundet og dets institutioner væk fra det moderne ideal. Med nogle slagord kan de kaldes *fragmentering*, *normpluralisme* og *fagpluralisme*. Det er min opfattelse, at disse tre begreber tilsammen udgør en samtdiagnose, der søger at trænge et spadestik dybere end de ofte anvendte beteg-

nelser *senmoderne* og *postmoderne*. Diagnosen låner fra disse overordnede begreber og hører klart mest hjemme i den senmoderne model.

5. Samfundsfagligt kan vi ikke i dag opretholde forestillingen om politik i retlige former kommende fra toppen af en pyramide eller et hierarki. Samfundsstrukturen har ændret sig, og vi taler nu om en *fragmentering* af samfundsinstitutionerne. Det betyder, at værdier og holdninger spiller en betydelig rolle i det praktiske arbejde, hvor imidlertid den enkelte institution forfølger egne værdisæt og holdninger. Implementering af politiske reformer foregår således ikke ud fra et enhedsperspektiv, men nærmere i lyset af den politisk moralske ramme, som institutionen arbejder indenfor. På det sociale område kan man tale om mange moralske rammer inden for samme institution. Der er således mere en én politik- og retsproducent. Embedsmænd er refleksive individer. I deres regelmæssige anvendelse af viden til organisatoriske omdannelser og forandringer af samfundet praktiseres løbende undersøgelser, og der foretages ændringer i lyset af indstrømmende informationer om de samme praksiser, som således ændres grundlæggende.

Det betyder ikke, at der ikke er nogen hierarkier tilbage, men blot, at de fungerer på en anden måde, end det moderne projekt forestiller sig. Som eksempel kan nævnes arbejdsevnetoden i den nye pensionslov, som er blevet understøttet af socialministeriet med betydelige økonomiske midler til kurser i hele landet. Der er næppe en socialarbejder, der ikke har hørt om, været på kursus i eller anvender arbejdsevnetoden. Det er et eksempel på en hierarkisk styring, der sætter sig igennem lokalt. Alligevel er der senmoderne træk i dette eksempel. Der er intet, der tyder på, at arbejdsevnetoden sætter sig igennem lokalt på *samme måde* som lovgivere og fagfolk antog, da metoden blev udtænkt og gjort til en del af den nye pensionslovgivning. Et andet eksempel er højesteretsdommen U 2000.645H, der tog stilling til spørgsmålet om almindelig forhøjet eller mellemste førtidspension. Dommen ændrede på Den Sociale Ankestyrelses praksis og medførte, at landets kommuner i høj grad ændrede praksis, samtidig med at en række tidligere afgjorte sager blev omgjort. Konsekvensen blev, at en hel del personer fik ændret deres almindelige forhøjede pension til mellemste førtidspension efter den dagældende pensionslov.

6. Andet element i samtidsdiagnosen er en særlig *normpluralisme*. Denne betegnelse angiver, at lovgivning ikke alene er til stede som reguleringsnormer i institutionerne, men at en række yderligere normer gør krav på gyldighed. Det rejser spørgsmål om relationerne mellem retlige og andre reguleringsformer, navnlig spørgsmålet om prioritering mellem lokalpolitisk, økonomisk og retlig regulering. Det er velkendt, at et samfund anvender en mangfoldighed af virkemidler til regulering. Ud over retlig regulering kan nævnes økonomiske afgifter og tilskud, skatter og afskrivningsregler, kontraktstyring, budgetstyring og resultatløn. Endvidere kan nævnes nyere former for regulering, som har karakter af politisk-økonomisk orienterede ledelsesværktøjer ofte baseret på moderne managementteorier. Hertil kommer forskellige former for netværksstyring, der er karakteriseret ved, at en række uafhængige aktører fra stat, marked og civilsamfund knyttes sammen ofte med udgangspunkt i en gensidig ressourceafhængighed.

Sideløbende med de holdninger og værdier som følger af managementteorierne, er der et omfattende værdikatalog i spil. Et stort antal institutioner, såvel socialministe-

riet som snart de fleste kommuner, har et katalog over værdier, som medarbejderne skal forholde sig til og anvende i praksis. Disse værdikataloger er i høj grad forskellige fra kommune til kommune, fra ministerium til ministerium og medfører reelt en ophævelse af en fælles værdiholdning, der kan danne grundlag for sammenhængskraft i samfundet og individuel hensyntagen. Alle holdninger og værdier er i princippet lige gode, og man kan derfor stort set argumentere for ethvert synspunkt, da det altid er muligt at finde en eller flere værdier eller holdninger, der netop støtter det synspunkt, man har.

7. Det tredje element i samtidsdiagnosen benævnte jeg *fagpluralisme*. Heri ligger, at den ensartede opfattelse af, hvad faglighed er, som Webers bureaukratimodel forudsætter, ikke er til stede i dag. Dette vises måske bedst gennem nogle undersøgelsesresultater. I socialministeriets publikation *Undersøgelse af retssikkerhedsloven* fra 2004, sættes der fokus på borgerinddragelse ifølge retssikkerhedslovens § 4. Undersøgelsen er finansieret af Socialministeriet og gennemført af Rambøll Management i samarbejde med VFC Socialt Udsatte og nogle forskere fra Aalborg Universitet. Undersøgelsen kommer bl.a. til, at der i den politiske ledelse og forvaltningsledelsen i landets kommuner er et begrænset fokus på, hvordan styring af borgernes medvirken i egen sag skal forvaltes. Undersøgelsen peger samlet på, at den politiske ledelse og forvaltningsledelsen ikke i tilstrækkeligt omfang påtager sig deres ledelsesansvar og prioriterer implementeringen af retssikkerhedslovens § 4. Vedrørende den konkrete sagsbehandling kom undersøgelsen frem til, at sagsbehandlingernes praksis er meget forskellig, hvad angår etablering af borgermedvirken i henhold til retssikkerhedsloven, fordi de har betydelig frihed til selv at tilrettelægge sagsbehandlingen på dette område. Ud over rækken af generelle karakteristika ved sagsbehandlingernes praksis er der også forskelle givet ved sagsbehandlingernes uddannelse og det område, de arbejder på, og den regulering der præger det enkelte område.

I en anden undersøgelse som Socialforskningsinstituttet foretog i 2001 med titlen *"Der er ikke nogen der kommer og fortæller hvad man har krav på – forældre til børn med handicap møder det sociale system"*, foretaget af Steen Bengtsson og Nina Middelboe – kommer man frem til noget tilsvarende. Borgerne oplever meget forskellige og ofte manglende oplysninger. En borger udtrykker sin kritik således:

"Endvidere synes jeg ikke det offentlige (kommunen) oplyser om vore rettigheder som forældre til et handicappet barn. Vi skal ofte selv spørge og kæmpe for tingene, hvilket er utroligt opslidende og gør en gal og ked af det, da man jo kun ønsker at hjælpe sit barn! Forslag til forbedring: Fortæl om vores rettigheder og muligheder fra start!"

I en tredje undersøgelse af børnesager – særligt vedrørende den forebyggende indsats – af Else Christensen og Tine Egelund fra Socialforskningsinstituttet fra 2002 sammenfattes resultaterne bl.a. således (Christensen og Egelund 2002, side 25):

"Det forebyggende arbejde bygger sjældent på klare begreber for udviklingstrusler mod børn eller for metodekategorier. Sagsbehandlerne er uvante ved at tænke teoretisk og anvende veldefinerede begreber for påvirkninger, der truer børns udvikling, eller for deres egen metodiske indsats, hvilket gør det vanskeligt (eller umuligt) både at analysere/vurde-

re børns situation i dybden og systematisk at evaluere og udvikle arbejdsmetoden... Sagsbehandlernes uvanthed med at anvende begreber for det, de gør, skyldes, at det forebyggende arbejde hviler på *den enkeltes erfaringsbaserede viden*, som sædvanligvis ikke deles med kolleger, og der er heller ikke i kommunerne systematisk udviklet fora, der støtter en begrebs- og vidensudvikling om børns (fejl)udvikling og om arbejdsmetode." (min kursivering)

I den sidste undersøgelse, som jeg skal referere, var metodisk socialt arbejde i centrum. Der er tale om SFI-rapporten *Metoder i socialt arbejde* fra 2007, hvor Linda Thorsager er hovedforfatter. Den kommer bl.a. frem til, at meget socialt arbejde bygger på tavs viden, dvs. viden, som den enkelte socialarbejder primært opbygger gennem erfaring. Det gør det svært at definere, hvad socialarbejderens 'metoder' er.

Med disse undersøgelser, der viser anvendelse af faglighed i praksis, herunder retsanvendelse på det sociale område, vil jeg vise, hvad man kan forstå ved faglig pluralisme. Det bør bemærkes, at denne pluralisme ikke er karakteriseret ved forskellige skoler eller teoridannelser, men nærmere at pluralismen kommer af forskellige erfaringer ofte hentet fra privatlivets sfære.

8. Det var elementerne i samtididiagnosen – *fragmentering*, *normpluralisme* og *faglig pluralisme* – men de kan ikke stå alene i den mere samlede diagnose. Som overliggende forståelseshorizont virker et politisk-økonomisk reguleringsparadigme, som i kraft og styrke overgår andre reguleringsnormer. Navnlig i perioden efter anden verdenskrig bliver økonomisk og politisk styring tænkt sammen. Det betyder, at den politiske interesse bliver forskudt fra retssikkerhed, lovlighed (legalitet) og byggende på grundig og gennemtænkt lovgivning til at handle om konkurrenceevne, omstillingsparathed og effektivitet. I praksis viser denne udvikling sig ved, at finansministeriet bliver det stærke ministerium, der arbejder for at indføre nye styringsformer. Det drejer sig om fx kontraktstyring, budgetstyring, markedsstyring og forbrugerstyring, som anses for hensigtsmæssige og bedre til effektiv opgaveløsning. Den traditionelle retlige styring, hvor hovedvægten ligger på formelle juridiske rammer, tilsyn og forvaltningsprocesser opfattes som usmidig. Kontraktstyring lægger op til, at vægten i styringen kan forskydes i retning af *målopfyldelse*, *evaluering (dokumentation)* og *effektivitet*.

9. Jeg vender nu tilbage til mit hovedspørgsmål: Kan store velfærdsreformer, på kortere eller blot lidt længere sigt, afhjælpe de kriser i velfærdsinstitutionerne, som både undersøgelser og reportager i pressen peger på?

For det første vil ethvert udspil fra Folketinget til kommunerne blive mødt med den omtalte *fragmentering*, hvorefter kommunerne vil søge at fortolke og implementere udspillet i lyset af det lokalpolitiske værdisæt, herunder den velfærdspolitiske linje som kommunalbestyrelsen har lagt. Sådanne værdisæt og velfærdspolitiske linjer varierer fra kommune til kommune og kan ligge tættere på eller længere fra de forestillinger, som politikerne havde, da de vedtog reformerne. Det er næsten utænkeligt, at de store reformer vil blive implementeret med de effekter og resultater, som folketingspolitikkerne forestiller sig.

Normpluralismen betyder, at der i regionerne og kommunerne er andre – navnlig økonomiske – normer på spil, når en reform skal implementeres. Som et eksempel kan nævnes anbringelsesreformen, der trådte i kraft 1. januar 2006. Der er tale om en større lovpakke, der skal føre til nye efterværnsmuligheder for de over-18 årige, en omlægning af indsatsen for de 15-17 årige, øget brug af netværksplejefamilier, flere sagsbehandlingsregler mv. Politikerne bag reformen besluttede, at der blev tilført mere end 400 millioner kroner alene i perioden fra 2005 til 2009. Dette har imidlertid allerede vist sig ikke at holde stik, da kommunernes opfattelse af det økonomiske behov er anderledes på en række centrale områder. Det er ikke muligt at overskue, hvilke konsekvenser det får for reformens heldige forløb, at den tiltænke økonomiramme ændres. Det klassiske eksempel på økonomisk regulering på tværs af retlig regulering er fra 1990'erne, hvor politikerne ønskede, at færre kom på førtidspension. I stedet for at ændre pensionslovgivningen valgte man at regulere antallet af førtidspensioner over byrdefordelingsreglerne mellem stat og kommuner, således, at kommunerne skulle bære en større andel af omkostningerne ved tildeling af pension. Det er naturligvis helt i folketingspolitikernes magt at ville begrænse antallet af førtidspensionister, men det undergraver retssikkerheden, at kommunerne pludselig ændrer praksis, uden det retlige grundlag tilpasses. Er det lovgivningen eller økonomien, der skal bestemme, om en person skal have førtidspension?

Den *faglige pluralisme* fører til, at kommunerne ikke altid har den faglighed, som er nødvendig for i praksis at kunne omsætte velfærdsreformer til konkrete handlinger i forhold til borgerne. Før kommunalreformen var der i amterne udviklet specielle enheder på fx handicapområdet, som nu er overgået til kommunerne. Disse enheder var kendt for et højt fagligt niveau, oparbejdet gennem mange år. Ligesom på hospitalsområdet er det på nogle områder nødvendigt at samle specialister i enheder, for at de kan opnå den tilstrækkelige erfaring, som følger af løbende at have sager af ensartet og kompliceret karakter. Meget tyder desværre på, at denne faglighed svækkes eller i værste fald forsvinder i den nye kommunalstruktur.

Politikerne er opmærksomme på denne problemstilling og har reageret med at lovgive om, hvad faglighed er. På det socialfaglige område kom fx ressourceprofilen og på det skolepædagogiske område kom regler om handleplaner. Vi ser her en udvikling, hvor det politiske trænger helt ind i de faglige metoder.

10. Der er næppe tvivl om, at politikerne i større eller mindre omfang er bekendt med de forhold, som jeg her har benævnt fragmentering, normpluralisme og faglig pluralisme. Imidlertid peger de politiske initiativer ofte i retning af den moderne samfundsmodel. Mange ankeinstanser – fx Ankestyrelsen på det sociale område – har til formål at ensarte afgørelser i landets kommuner, og det samme ligger bag lovgivningen om faglige metoder. Altså bestræbelser på at få samfundet til at ligne det moderne hierarkiske samfund med klare kommandoveje fra Folketinget til de enkelte kommuner. Denne bestræbelse vil næppe lykkes, og det vil heller ikke være hensigtsmæssigt. Den underskov af normdannende elementer i alle dele af samfundet indeholder værdier, som absolut ikke bør sættes over styr i centraliseringsbestræbelser.

11. Konklusionen er, at det er nødvendigt med en adækvat samfundsmodel, hvis velfærdsreformer skal kunne sætte sig igennem som tænkt og vedtaget. En sådan samfundsmode er det i høj grad en forskningsopgave at komme med udkast til. Der

kan alene være tale om et udkast, der løbende er til diskussion, og som søger at klarlægge nye hierarkier og normdannende strukturer. Dette gøres bedst i samarbejde med praktisk arbejdende politikere og tværfagligt orienterede forskere. I dag ser vi for meget forskning, der monofagligt dyrker jura, politik, økonomi eller etik, som om kun et reguleringsparadigme er i spil, og for mange politikere, der handler, som om samfundet entydigt kan styres fra oven.

Prognosen for en kvalitetsreform er således ikke god, hvis man ikke søger at tage højde for de her nævnte forhold, dvs. søger at lave reformer og lovgivning ud fra en samfundsopfattelse, der er adækvat i forhold til den viden, vi i dag har om det senmoderne samfund.

Serviceydelser

Af Henning Hansen

Kvalitetsreformen handler grundlæggende om sociale serviceydelser, dvs. de konkrete ydelser, som det offentlige stiller mere eller mindre gratis til rådighed for befolkningen. Der er naturligvis ikke tale om, at det er rigtige gratisydelser, idet der helt overvejende er tale om skattefinansierede ydelser, som ydes i forhold til befolkningens behov. I nogle tilfælde er der dog tale om brugerbetaling, fx til tandlæge og børneinstitutioner.

Tabel 1: Udgifter til social service opdelt på formål. 2006.

	Mia. kroner	Procent
Sundhed i alt	84,1	45%
Hospitalsvæsen	58,0	31%
Lægebehandling	17,3	9%
Medicin mv.	8,8	5%
Handicappede i alt	18,8	10%
Institutioner	9,9	5%
Revalidering	3,0	2%
Hjælp i hverdagen	5,9	3%
Alderdom i alt	30,0	16%
Hjemmehjælp og pleje	26,5	14%
Andre udgifter til ældre	3,5	2%
Familier i alt	36,6	19%
Daginstitutioner	25,4	13%
Døgninstitutioner	8,1	4%
Andet til familier	3,1	2%
Boligsikring o.l.	13,1	7%
Andre serviceydelser i alt	6,1	3%
Beskæftigelse	1,6	1%
Forsorgshjem og misbrug	3,8	2%
Øvrige	0,7	0%
Serviceydelser i alt	188,7	100%

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen. 2007:18

Tabel 1 viser, at det er sundhedsydelse, der vejer tungest blandt de samlede serviceudgifter. Næsten halvdelen af udgifterne går nemlig til sundhedsvæsenet – svarende til 84 mia. kroner i 2006. Sygehusene tegner sig alene for en tredjedel af de samlede serviceydelser.

De næste store poster blandt serviceydelserne er hjemmehjælp og daginstitutioner, som begge tegner sig for knap 15% af udgifterne.

Tilbage er der 28% af udgifterne, som fordeles til en lang række formål, bl.a. til handicappede og døgninstitutioner til børn og unge, samt forsorgshjem og misbrugsbehandling.

De sociale serviceydelser udgør 11,5% af BNP i 2006. Niveautet har ligget på 10-11% i mange år, selvom der har været nogle svingninger i perioden siden 1982.

Tabel 2: Udviklingen i udgifter til social service. 1982-2006.

	Udgifter i mia. kr.	Udgifter pr. indbygger i 2000-priser	% af BNP
1982	54	18.440 kr.	11,5%
1986	67	18.275 kr.	10,1%
1990	83	19.901 kr.	10,3%
1994	104	22.957 kr.	10,8%
1998	128	24.363 kr.	10,5%
2002	156	27.699 kr.	11,4%
2006	189	29.844 kr.	11,5%

Kilde: Statistiske Efterretninger og Statistisk tiårsoversigt

Både i slutningen af 1980'erne og slutningen af 1990'erne var niveauet gennemgående lavt, mens det har været højt i de senere år.

En anden betragtning er at opgøre udgifterne pr. indbygger i faste priser, jf. tabel 2. Her kan man se, at udgifterne er steget fra ca. 18.000 kr. pr. indbygger i 1982 til ca. 30.000 kr. i 2006 – opgjort i faste priser (2000-priser). Men i samme periode er BNP steget i næsten samme takt, så serviceydelserne tynger ikke samfundsøkonomien mere i dag end for 25 år siden.

Vi kan også betragte udviklingen i de senere år for de største typer serviceydelser: Sundhed, alderdom, familier og invaliditet. Vi har valgt at tage udgangspunkt i 1998, hvor oplysningerne er nogenlunde sammenlignelige, især på området 'alderdom'. Desuden er der lavet et indeks, så man bedre kan sammenligne udviklingen.

Tabel 3: Udviklingen i udgifter til forskellige områder. 1998-2006. Indeks 1998 = 100.

Indeks 1998=100	1998	2000	2002	2004	2006
Sundhed	100	113	127	139	155
Familier	100	109	122	128	141
Alderdom	100	104	116	127	141
Handicappede	100	109	136	150	170
Andet	100	106	102	118	130
Social service i alt	100	109	122	133	147

Kilde: Statistikbanken

Tabel 3 viser, at udgifterne er steget mest på handicapområdet, med 70% siden 1998. Derefter kommer sundhedsområdet, hvor udgifterne er steget 55% siden 1998, mens de samlede udgifter til social service kun er steget 47%. Derimod er udgifterne til alderdom og familier kun steget med ca. 40%.

Sundhedsområdet

Sundhedsområdet består, som nævnt ovenfor, af sygehuse, lægebehandling og medicin. I den følgende tabel vises aktiviteten på de almindelige sygehuse i form af antal indlæggelser og antal patientdage.

Tabel 4: Aktiviteten på somatiske sygehuse. 1995-2005.

	1995	2000	2005	% ændring 1995-2005
Antal patienter	667.636	668.695	672.587	+ 1%
Antal sengedage	6.293.244	5.807.147	5.087.411	- 19%
Antal indlæggelser	1.055.291	1.103.818	1.155.963	+ 10%
Sengedage pr. patient	9,40	8,70	7,60	- 20%
Indlæggelser pr. patient	1,58	1,65	1,72	+ 9%
Sengedage pr. indlæggelse	5,96	5,26	4,40	- 26%

Kilde: Statistikbanken.

Tabel 4 viser det interessante, at antallet af patienter har været stabilt, mens antal indlæggelser er steget, og antallet af sengedage er faldet i perioden 1995-2006. Det er et klart udtryk for, at indlæggelsestiden pr. patient er blevet væsentligt kortere. I 1995 var hver indlæggelse på gennemsnitlig 5,96 dage, men i 2005 var det faldet til 4,40 dage, ligesom antallet af sengedage pr. patient er faldet fra 9,4 dage i 1995 til 7,6 dage i 2005.

Tabel 5: Personale på somatiske sygehuse. 1995-2005.

	1995	2000	2005	% ændring 1995-2005
Antal læger	8.915	9.640	11.066	+ 24%
Antal sygeplejersker	25.020	27.101	28.987	+ 16%
Øvrigt personale	43.790	41.929	40.525	- 7%
Personale i alt	77.725	78.670	80.578	+ 4%
Patienter pr. ansat	8,59	8,50	8,35	- 3%
Sengedage pr. ansat	81,0	73,8	63,1	- 22%
Indlæggelser pr. ansat	13,58	14,03	14,35	+ 6%

Kilde: Statistikbanken og Statistisk tiårsoversigt

Der er blevet 4% flere ansatte på sygehusene, men der er også sket vigtige forskydninger i fagsammensætningen. Der er blevet 24% flere læger og 16% flere sygeplejersker siden 1995, mens der er blevet 7% færre af de andre personalekategorier, fx sosu-assistenten, laboranter, portører osv.

Hvis man sammenholder antallet af ansatte med antal patienter, sengedage og indlæggelser, bliver billedet mere nuanceret. Der er nogenlunde det samme antal patienter pr. ansat i perioden 1995-2005. Der er blevet markant færre sengedage pr. ansat, som udtryk for hurtigere behandling eller flere ambulante behandlinger. Til gengæld er antal indlæggelser pr. ansat steget 6%.

Samlet set for perioden 1995-2005 kan man sige, at aktiviteten på de somatiske sygehuse er steget markant i form af indlæggelser, men til gengæld bliver patienterne hurtigere udskrevet igen. Der er kommet lidt mere personale i perioden, men det er især læger og sygeplejersker, der er blevet flere af, mens der er blevet færre af de øvrige personalegrupper. Produktiviteten er steget med 6%, når man måler det som antal indlæggelser pr. ansat.

Tabel 6: Aktiviteten på psykiatriske sygehuse. 1995-2004.

	1995	2000	2004	% ændring 1995-2004
Antal sengedage	707.000	743.000	569.000	- 20%
Antal indlæggelser	13.035	17.859	18.290	+ 40%
Sengedage pr. indlæggelse	54	42	31	- 43%

Kilde: Statistisk tiårsoversigt

På de psykiatriske sygehuse har man oplevet den samme udvikling, som på de almindelige sygehuse, hvor antallet af indlæggelser er steget med 40%, samtidig med at antallet af patientdage er faldet med 20% i perioden 1995-2004. Det betyder, at det gennemsnitlige antal patientdage pr. indlæggelse er faldet fra 54 dage i 1995 til 31 dage i 2004. Desværre er personalestatistikken svær at sammenligne i perioden, og derfor er det ikke muligt at lave relevante analyser.

Når man ser på sundhedspersonalet uden for sygehusene, har der været tale om stor stabilitet. Antallet af praktiserende læger og speciallæger er næsten uændret i de sid-

ste 10 år, og de praktiserende har samme gennemsnitlige antal patienter – 0,64 læger pr. 1.000 indbyggere. Der har dog været en pæn vækst i antallet af sundhedsplejersker og jordemødre.

Dagpasning af børn

Et andet vigtigt område for social service er dagpasning af børn i dagpleje eller institution. I Danmark er der tradition for pasning af børn i offentlige institutioner.

Tabel 7: Procentdel af børn, der bliver passet i offentlig dagpasningsordning. 1996-2006.

	1996	2001	2006
0-2 årige børn	48,2%	56,5%	63,2%
3-5 årige børn	85,0%	92,4%	96,0%
6-9 årige børn	66,6%	79,3%	81,8%

Kilde: Statistikbanken

Tabel 7 viser, at næsten alle børn i alderen 3-5 år i dag bliver passet i offentlig dagpasning – enten i dagpleje eller i institution. Der har været en stigning i procenten fra 85% i 1996 til 96% i 2006.

Det store flertal af børn på 6-9 år bliver også passet i en offentlig ordning. Nu er det mere end 80% af børnene, men i 1996 var det "kun" 67%. Endelig skal det nævnes, at en hel del børn på 0-2 år også bliver passet i en offentlig ordning. I 2006 var det 63%, men i 1996 var det kun 48%.

Vi kan altså konstatere, at på trods af, at der allerede blev passet mange børn i offentlige ordninger i 1996, så er der i 2006 endnu flere, der bliver passet i disse ordninger.

Tabel 8: Antal indskrevne børn i forskellige pasningsformer. 1996-2006.

	1996	2001	2006	Ændring 1996-2006
Dagpleje	74.884	79.119	65.666	- 12%
Vuggestue	21.142	18.944	16.994	- 20%
Børnehave	109.866	128.257	106.087	- 3%
Aldersintegreret	93.377	120.877	134.170	+ 44%
Fritidshjem	31.150	34.294	32.939	+ 6%
SFO	112.835	172.902	205.714	+ 82%
I alt	447.254	554.393	561.570	+ 26%

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 2007

Tabel 8 viser helt tydeligt, at der er sket en stor ændring i brugen af institutionstyper. Der har været en stigning i aldersintegrerede institutioner og SFO (skolefritidsordninger), mens der har været en nedgang i vuggestuer, dagpleje og lidt i børnehaver. En del af nedgangen i vuggestuer og dagpleje kan muligvis forklares med nye barselsregler.

Tabel 9: Personalnormering (antal børn pr. fuldtidsansat) i forskellige typer af offentlig dagpasning. 1999-2006.

	1999	2002	2006
Dagpleje	3,30	3,24	3,19
Vuggestue	2,72	2,78	2,81
Børnehave	5,80	5,87	5,73
Fritidshjem	8,54	7,79	8,87
SFO – skolefritidsordning	12,40	12,72	13,69
Integreret institution	5,12	5,02	4,75

Kilde: Statistikbanken

Tabel 9 viser en oversigt over personalnormering (antal børn pr. fuldtidsansat). Indtrykket er først og fremmest, at der har været tale om en høj grad af stabilitet siden 1999. Det seneste år er der dog sket en stigning i antal børn pr. ansat i næsten alle institutionstyper.

Der er altså klart tale om forskydninger fra institutioner med høje normeringer til institutioner med lave normeringer. Det kan også nævnes, at antallet af fuldtidsansatte med børnepasning kun er steget med 20% i perioden 1996-2006, mens antallet af børn er steget med 26%.

Tabel 10: Forældrebetaling i forskellige pasningsformer. 1996-2007.

Kroner pr. måned	1996	2001	2007	Ændring 1996-2007
Dagpleje	1.519 kr.	1.969 kr.	1.969 kr.	+ 30%
Vuggestue	1.972 kr.	2.505 kr.	2.619 kr.	+ 33%
Børnehave	1.115 kr.	1.417 kr.	1.376 kr.	+ 23%
Aldersintegreret	1.118 kr.	1.412 kr.	1.427 kr.	+ 28%
Fritidshjem	793 kr.	924 kr.	1.195 kr.	+ 51%
SFO	799 kr.	1.073 kr.	1.284 kr.	+ 61%

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 2007

Forældrebetalingen i de forskellige pasningsformer er steget lidt forskelligt. Dagpleje, vuggestuer og aldersintegrerede institutioner er steget ca. 30% i perioden 1996-2007, hvilket svarer nogenlunde til den almindelige prisstigning i samfundet. Derimod er forældrebetalingen for de to billigste ordninger, fritidshjem og SFO, steget markant med henholdsvis 51% og 61%. Det er især interessant, at SFO er steget meget både prismæssigt og antalsmæssigt. Det er den pasningsordning, som har den dårligste personalnormering.

Ældreomsorg

Et andet af de store serviceområder er pleje og omsorg for ældre. Dette område omfatter især hjemmehjælp og pleje-/ældreboliger. I 2006 var der 76.000 ældreboliger i Danmark. De var opdelt på forskellige typer boliger, afhængig af hvor meget pleje og omsorg, der er knyttet til boligerne.

De mest plejekrævende boliger er plejehjemsboliger og beskyttede boliger, hvor der er tilknyttet personale og service. Derimod er der ikke altid tilknyttet personale til kategorien 'andre ældreboliger'.

Tabel 11: Antal ældreboliger. 1990-2006.

	1990	1995	2000	2006
Plejehjemsboliger	44.847	36.468	29.685	15.424
Beskyttede boliger	6.315	5.108	4.274	2.870
Andre ældreboliger	7.305	20.985	34.600	58.292
I alt	58.467	62.561	68.559	76.586

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen. 2007:9

Tabel 11 viser, at der samlet set er sket en stigning på 30% i antal ældreboliger siden 1990. I samme periode er antallet af personer på 80 år og derover steget med 20%. Altså umiddelbart en forbedring. Men denne udvikling dækker imidlertid over nogle markante forskydninger mellem de enkelte boligtyper. Der er sket et drastisk fald i plejehjemsboligerne og de beskyttede boliger i perioden 1990-2006, idet der i 2006 kun er en tredjedel tilbage af dem, der var i 1990. Samtidig har der været en kraftig stigning i antallet af øvrige ældreboliger. Der har altså været tale om en markant omlægning af ældreboligerne. På den baggrund er det vanskeligt at sige, om der er sket en forbedring eller forringelse af standarden. Hvis man ser på det samlede personale inden for ældreomsorgen, så er det steget med ca. 20% i perioden 1990-2006, og det svarer til ændringen i antal ældre personer.

Samlet billede af udviklingen i de sociale serviceydelser

De seneste 25 år har der samlet set ikke været de store ændringer, når man betragter samfundets udgifter til sociale serviceydelser. Vi bruger 189 mia. kr. om året på social service, svarende til ca. 11% af BNP, og udgifterne har ligget på det niveau i mange år. Målt i 2000-priser bruges 30.000 kr. pr. indbygger på social service.

Sundhedsområdet udgør halvdelen af udgifterne til social service, svarende til 80 mia. kr. i 2005., hvoraf sygehusvæsenet tegner sig for langt den største del med 55 mia. kr. I perioden 1998-2005 er sundhedsudgifterne steget med 45%. På sygehusområdet er antallet af indlæggelser steget, mens antallet af patientdage er faldet. Det er et klart udtryk for, at indlæggelsestiden er faldet markant. Samtidig er der nu ansat markant flere læger og sygeplejersker på sygehusene end for 10 år siden, mens der er færre af det øvrige personale, fx portører og sosu-assistenten.

Offentlig dagpasning af børn er også steget de sidste ti år. Nu passes næsten alle børn på 3-5 år i en offentlig pasningsinstitution, mens det kun er tilfældet for 80% af børnene i alderen 6-9 år. Personalenormeringerne er meget forskellige mellem dagpasningsordningerne, men normeringerne har været relativt stabile de sidste 10 år. Men samtidig har der været en stærk vækst i antallet af børn i SFO (skolefritidsordning), som har den laveste personalenormering, samtidig med at forældrebetalingen er steget meget for SFO. Der har også været en stigning i aldersintegrerede institutioner, mens der har været en nedgang i vuggestuer, dagpleje og lidt i børnehaver. En del af nedgangen i vuggestuer og dagpleje kan muligvis forklares med nye barselsregler. For-

ældrebetalingen har i det store og hele fulgt prisudviklingen de sidste ti år, bortset fra fritidshjem og SFO, hvor forældrebetalingen er steget meget kraftigere.

På ældreområdet er der sket en stabil positiv udvikling i antal ældreboliger. Siden 1990 er der blevet skabt 30% flere pleje- og ældreboliger, mens antallet af personer på 80 år og derover kun er steget 20%. Til gengæld er der ændret kraftigt på boligmarkedet – tidligere var der mange plejehjemspladser, men nu er denne kategori meget lille. Til gengæld er der etableret en række ældrevenlige boliger, hvor de ældre i højere grad kan få pleje og omsorg efter behov. Antallet af ansatte inden for ældreomsorgen er steget 20% siden 1990, og det svarer til stigningen af personer på 80 år og derover. Meget tyder på, at ældreomsorgen har været rimelig konstant i de forløbne år.

Samlet set er den sociale service tilsyneladende ret konstant set over en 10-15 års periode. Det har nogenlunde holdt trit med den generelle samfundsøkonomiske udvikling. Ressourcerne er samlet set ikke blevet mindre, men har på nogle områder ændret karakter, fx dagpasning af børn og ældreboliger, hvor der tydeligvis er sket et skift i retning af billigere løsninger.

Det interessante er imidlertid, at befolkningens og de ansattes oplevelse af forringet social service ikke nødvendigvis er et spørgsmål om penge og ressourcer. Hvis der er organisatoriske og ledelsesmæssige problemer på et område, nytter det ikke at argumentere med mængden af ressourcer, hvis disse bliver dårligt udnyttet. Konstante ændringer i arbejdsorganisering og en strukturreform på det kommunale område kan have store konsekvenser for den sociale service for både borgere og ansatte.

Kvalitetsreformen

VK-regeringens forslag til kvalitetsreform blev fremsat i august 2007.

Hovedpunkterne i forslaget er:

En kvalitetsfond

på 50 mia. kroner til investeringer i bedre kvalitet i perioden 2009-2018, heraf:

- 25 mia. til nybyggeri og forbedringer af sygehuse, og
- 25 mia. til nybyggeri og modernisering af ældreboliger, skoler og daginstitutioner.

En kvalitetspulje

på 10 mia. kr. til driftsudgifter i bedre kvalitet i perioden 2008-2011.

- Brugere i centrum – 2 mia., dvs. ingen lukkedage i daginstitutioner og faste kontaktpersoner på sygehuse og i ældrepleje.
- Attraktive arbejdspladser og god ledelse – 4 mia., dvs. efteruddannelse af medarbejdere og institutionsledere.
- Nytænkning, lokalt selvstyre og afbureaukratisering – 2 mia.
- Flere hænder til nærvær og omsorg – 2 mia., dvs. øget optag på en række uddannelser og fastholdelse af ældre medarbejdere.

Kvalitetsstandarder

på en række serviceområder, fx for ældre, børnefamilier, patienter.

- Hjemmehjælpsmodtagere skal have ret til én fast kontaktperson.
- Færrest mulige forskellige hjemmehjælpere.
- Ingen lukkedage i daginstitutioner på hverdage.
- Mere tidssvarende og bedre fysiske rammer for børn i daginstitutioner. Herunder et nyt bygningsreglement.
- Ved livstruende kræftformer skal udredning og behandling iværksættes straks.
- Enestue for alle sygehuspatienter, hvis de ønsker det.
- Fast kontaktperson ved længerevarende ambulante forløb.
- Hjælpen skal være fremme inden 15 minutter efter opkald til 112.
- Brugere skal have frit valg af velfærdsservice.
- Kommunerne skal fastsætte og offentliggøre mål og standarder for service.
- Daginstitutioner, ældrepleje, sygehusafdelinger osv. skal mindst hvert andet år gennemføre og offentliggøre undersøgelser af brugernes tilfredshed.

8 reformer med 180 initiativer.

Kvalitetsreformen skal konkretiseres gennem 8 reformer:

- Brugere i centrum.
- Attraktive arbejdspladser med ansvar og faglig udvikling.
- Ledelsesreform.
- Institutionerne skal tænke nyt og udvikle kvaliteten.
- Stærkt lokalt selvstyre.
- Afbureaukratiseringsreform.
- Flere hænder til nærvær og service.
- Investeringer i fremtidens velfærd.

En kvalitetsreform uden meget kvalitativt indhold

Af Birthe Gamst, socialrådgiver, cand.scient.soc., medlem af Den alternative Velfærdskommission

VK-regeringen fremlagde 24. august 2007 sit endelig forslag til kvalitetsreform. Det overordnede formål med reformen er ifølge regeringen at sikre bedre velfærd til borgerne og bedre vilkår og større arbejdsglæde for de offentlige ansatte, der leverer velfærden.

Men regeringens udspil til kvalitetsreform skuffer, hvis man havde haft nogle forventninger til, at kvalitetsreformen ville rumme velfærdsforbedringer, der tog udgangspunkt i borgernes hverdagstilværelse og rummede skridt til afbureaukratisering. Samlet set vender kun 17 pct. af velfærdsforbedringerne sig direkte mod borgerne og heraf er det kun relativt få forslag – kun op mod fem procent – der omhandler forbedring af de egentlige borgerrettede ydelser (DAVII-rapport 2007). Det kan fx være, at udredning og behandling af livstruende kræftformer skal iværksættes straks, og at hjemmehjælpsmodtagere skal have ret til én kontaktperson, som de kan henvende sig til for at få råd og vejledning. Vigtige elementer i en menneskelig velfærdstankegang, men alt for isoleret og kontekstløs.

Hvordan en bæredygtig velfærdsudvikling kvalitativt kan forbedres – så den giver borgerne – ikke mindst de sårbare og udsatte – nogle bedre betingelser for at udvikle et positivt selvværd, et levegrundlag som er tilstrækkeligt til den enkelte og dennes families sundhed og velvære og bedre deltagelsesmuligheder i samfundet, bliver slet ikke berørt. Der mangler således reel substans af både kvalitativ og kvalitetsmæssig karakter.

Regeringen introducerer godt nok i dennes kvalitetsreform, at såvel Folketing som regering ikke skal bestemme alting, at udgangspunktet er det enkelte menneskes egne ønsker og behov, og at medarbejderne og ledelsen i de enkelte institutioner skal gives frihed til at finde de løsninger, som passer bedst til de lokale forhold.

Samtidig indfører regeringen nogle såkaldte "klare kvalitetsstandarder", som skal sikre borgerne en høj kvalitet på vigtige dele af ældre-, børne- og sundhedsområdet. Kvalitetsreformen rummer 11 forslag til kvalitetsstandarder. De er kommet til i reformens

sidste fase. Børnefamilier skal have sikkerhed for, at der ikke er lukkedage i daginstitutionerne på almindelige hverdage, og de ældre skal møde færre forskellige hjælpere i hjemmet. Det kan være nogle enkeltstående vigtige elementer i en menneskelig velfærdstankegang, men forekommer alt for isoleret og kontekstløs, og i en række af kvalitetsstandarderne er der indbygget en elastisk, som regeringen efter behag kan strække ganske langt ved udtryk såsom "under normale omstændigheder".

Når regeringen fremsætter nogle klare kvalitetsstandarder, som skal gælde generelt, og når politikere både på landsplan, regionalt og i kommunerne skal udstikke de mål og standarder for servicen på børneområdet, ældreområdet m.m., som institutionens ledelse og medarbejdere skal nå blandt andet gennem sammenlignelige kvalitetsoplysninger, bliver der højst mulighed for at vælge enkeltelementer eller -moduler til og fra. Det begynder at smage af standardiserede ramme- og kontrolmekanismer, der kan matche managementtankegangens servicekoncept, hvor det ikke så meget er menneskers egentlige og eksistentielle behov og ønsker, der tæller, men måden sådanne kan omformes og omdirigeres på, så de passer ind i nogle institutionaliserede tilbudskategorier.

Det viser sig da også ved en nøjere gennemgang af reformudspillet, at det er forslag vedrørende organisering, styring og administration af den offentlige sektor, der udgør op mod 2/3 af hele forslagsmassen. Heraf udgør omkring 1/3 af styringsforslagene markedsregulering eller markedsførelse (DAVII 2007).

Der er tale om en farlig understrøm af indirekte styringsredskaber, som almindelige mennesker og ikke mindst de mest sårbare og afhængige af offentlig service bliver underlagt.

Råderummet vil blive historisk snævert og hierarkisk fastlagt til en udstrækning, vi ikke har set mage til tidligere, og man risikerer at gå glip af et rigere og mere komplekst billede af, hvad der virkelig betyder noget for mennesker i deres hverdagstilværelse og reelt batter i forhold til reelle sociale og kvalitetsmæssige forbedringer i den offentlige sektor. Hvordan er det nu lige, at de politiske systemer nationalt, regionalt og lokalt kan have en dynamisk og empatisk indsigt i konkrete menneskers behov og lokale forankring?

Udelukkelsesmetoden

Det er karakteristisk for regeringens kvalitetsreformstrategi, at den har valgt at fokusere på nogle bestemte udvalgte områder inden for den offentlige velfærdssektor og på nogle bestemte temaområder. Således er det sociale område, som normalt er et af velfærdspolitikens centrale kerneområder, blevet fravalgt helt fra starten af processen med at udarbejde en kvalitetsreform, som begyndte et år tidligere ved regeringens lancering den 18. august 2006. I alt er der produceret fem debatoplæg og syv strategipapirer, inden det endelige kvalitetsreformudspil forelå i august 2007.

På intet tidspunkt har regeringen gjort sig umage med at argumentere for fravælg af det sociale område eller andre centrale områder af den offentlige velfærdsservice. Det rækker kun til, at der i regeringens kommissorium fra august 2006 står skrevet, at de temaer og initiativer, som udvælges til nærmere belysning, og som går på tværs af

sektorerne ældre, børne- og sundhedsområdet også vil kunne overvejes anvendt og udbredt indenfor andre offentlige serviceområder som fx trafik-, skole- og socialområdet.

I det første debatoplæg, der udkom i november 2006, er "socialområdet" helt strøget, og nu står der følgende: "De redskaber, som kan øge kvaliteten på sundheds-, børne- og ældreområderne, vil sandsynligvis også kunne anvendes inden for andre offentlige serviceområder som fx trafik- og skoleområdet". Socialområdet er altså undervejs, fra august og til november 2006 og fra kommissorium til det skriftligt publicerede debatoplæg foreligger i november 2006, blevet gjort "ikke-eksisterende". Sådan har det også set ud frem til det endelige kvalitetsreformudspil foreligger i august 2007, hvor regeringen erkender, at indsatsen for udsatte voksne kun indgår "i begrænset omfang" i reformen. I stedet opføres tidligere tiltag. Men da har blandt andet Den alternative Velfærdskommission og Dansk Socialrådgiverforening også allerede været ude at påpege det urimelige heri i aviskronikker.

Regeringen har systematisk undvejet at berøre påtrængende temaer i kvalitetsdebatten såsom fattiggørelse af særlige grupper, eksistensminimumsstandarder, voksende ulighed, forskelsbehandling m.m. og har ikke forholdt sig hertil. Man kunne fx have forholdt sig til, om den offentlige service var i overensstemmelse med internationale konventioner om socioøkonomiske menneskerettigheder, som betoner, at enhver har ret til en levestandard, som er tilstrækkelig til den enkelte og dennes families sundhed og velvære. Man kunne også have sat fokus på de udmeldinger, der kommer fra mange sider om en voksende børnefattigdom, og arbejde aktivt på at bekæmpe de konstaterbart voksende sociale uligheder i sundhed og levevilkår. Man kunne også have set nærmere på udviklingen af et socialt perspektiv i ældreomsorgen. I dag har indsatsen til ældre nærmest karakter af standardiserede serviceydelser, mens omsorgsrelationen, kvaliteten og det sociale indhold kommer i baggrunden.

Til trods for udgrænsningen af væsentlige velfærdspolitiske områder såsom social- og for så vidt også skoleområdet, benytter regeringen i samtlige sine debatoplæg gang på gang uspecifikke og generelle udtryk som "den offentlige sektor", "den offentlige service" og offentlige servicetilbud, som om der er tale om hele den offentlige velfærds-kvalitet uden at tage behørig og relevante forbehold over for udelukkelsen af vitale velfærdsområder. Det giver borgerne det fejlagtige indtryk, at kvalitetsreformen drejer sig om hele den offentlige service og om et generelt kvalitetsløft af denne.

Savnet af en menneskeligt nærværende kvalitetsreform

I kvalitetsreformudspillet betones vigtigheden af, at borgerne skal vide, hvad de kan forvente sig af den offentlige service, og at myndighederne skal have et entydigt udgangspunkt for den service, de yder. Ifølge udspillet skal lovgivningen sætte klare overordnede mål for servicen. Regeringen vil fremsætte lovforslag om en ny formålsparagraf på det sociale område i Folketingssamlingen 2007/2008, så denne kan blive revideret og moderniseret. Dette er interessant, fordi regeringen, som beskrevet ovenfor, ellers ikke substantielt har berørt det sociale område i kvalitetsreformudspillet.

Umiddelbart adskiller formålsparagraffen sig ikke væsentligt fra den formålsparagraf, som introducerede serviceloven i 1998. Moderniseringen består reelt kun i, at der nu

er tilføjet, at "Hjælpen skal tilrettelægges, så den enkelte har størst mulig frihed til at vælge blandt offentlige tilbud og private tilbud". Dette er klart i overensstemmelse med den øgede markedsføring af den offentlige sektor, som man kan iagttage flere andre steder i udspillet.

Desværre vedbliver regeringen med at være i den vildfarelse, at den offentlige sektor kan køres som et privat forretningsområde, hvor konkurrence mellem offentlige arbejdspladser og mellem offentlige og private i sig selv kan skabe kvalitet, og hvor det frie valg skal have en fremtrædende placering i den offentlige sektors varesortiment.

Det, mange mennesker efterspørger i dag, er imidlertid ikke øgede frie valg på adskillige hylder i form af kvalitetsprodukter og -service, men at der i daginstitutionen, i skolen, på plejehjemmet og i den lokale service i bred forstand indgår og udvikles et menneskesyn, hvor borgerne tages alvorligt, bliver lyttet til, og hvor der gives en meningsfuld, nærværende og respektfuld kommunikation og støtte. Mennesker efterspørger et tillidsskabende offentligt servicetilbud. Der er således intet registrerbart eller ensidige formuleret behov fra borgernes side for, at den offentlige service skal tilstræbe at ligne kommercielle serviceudbydere, der tilbyder transaktioner frem for et relationelt og situationelt indhold.

At regeringen vil forsøge at opnå en pejling af brugernes tilfredshed med daginstitutioner, ældrepleje, sygehusafdelinger osv. ved mindst hvert andet år at gennemføre brugertilfredshedsundersøgelser giver ikke en tilstrækkelig pejling af menneskelige behov for støtte og velfærdstilbud i hverdagen. Mennesker er komplekse væsener, og deres holdninger til og erfaringer med den offentlige service kan derfor ikke reduceres til databokse, der kan sættes kvalitetsstandarder efter.

For menneskers vurdering af den støtte, de får, drejer det sig primært om deres personlige og varierede erfaringer med denne og ikke om vurderinger af nogle bestemte serviceydelser, som så bliver udlagt af og taget til indtægt af specifikke serviceinstitutioner. Mange moderne mennesker oplever det frustrerende, at de i en politisk og institutionel sammenhæng kun bliver betragtet som en samling af isolerede undergrupper, der indgår i en kvantitativ og duplikerbar model. De ønsker, at de bliver opfattet som hele mennesker og individer og ikke alene som en plejepatient, et børnehavenbarn, en hjemløs osv.

Der synes at være en uoverensstemmelse mellem regeringens kvalitetsreformsudspil og den praksisnære form for offentlig kvalitet i hverdagslivet, som borgerne efterspørger. Borgerne er godt trætte af hele tiden at få at vide, at den offentlige service er blevet forbedret i de seneste år, mens de gennem egen erfaring oplever og registrerer, at den selv samme service forringes gradvist og langt fra tager udgangspunkt i borgernes reelle hverdagsvilkår. Det er med til at udvikle en tillidskrise, fordi de ikke føler sig mødt og ikke føler sig taget tilstrækkeligt alvorligt. Et meget stort flertal af den danske befolkning anser den offentlige sektor for at være uhyre vigtig ikke kun i forhold til en markedsorienteret tankegang, men også i forhold til noget meget mere dybtgående – som handler om, hvordan velfærdsstaten relaterer sig seriøst til menneskers eksistens og livsverden og udgør et samfundsmæssigt værdifællesskab, der bygger på tillid og legitimitet.

Oplæg til fremtidens kvalitetsreform

En bæredygtig kvalitetsreform er kendetegnet ved at mestre at gøre støtte og omsorg til et socialt gode og til en social retfærdighed for medborgerne og ved ikke at distancere sig fra hverdagsrelaterede behov, men lægge vægt på et medborgerskabsperspektiv, hvori alle indgår som aktive og ligeværdige individer.

På engelsk har man udviklet et udtryk, der hedder "We want real voice not meaningless choice". Det skal ses i sammenhæng med, at der i dagens England er et stort flertal af befolkningen, der har positive forventninger til, at der bliver investeret i den offentlige sektor, og at man har vendt sig imod skattelettelser. Den samme tendens kan man spore i Danmark.

Ved at fokusere på samspillet og interaktionen mellem mennesker og servicetilbud i stedet for på servicetilbuddet i sig selv, kan der skabes nye muligheder. Der må insisteres på nødvendigheden af et meget mere nuanceret og mangfoldigt kvalitetsbegreb end det af regeringen udstukne, som i høj grad hviler på en effektivitetsbetragtning, der baserer sig på mål og resultater alene. Et sådant begreb omfatter ikke virkelighedens og hverdagens kompleksitet og udviklingsmuligheder, men forbliver formmæssigt fragmenteret og en relativ statisk størrelse.

Ved at tage udgangspunkt i det situationelle og relationelle møde mellem borger og ansat frem for, at det er organisationsmæssige normer eller institutionelle parametre, der sætter mødets dagsorden, kunne der skabes et andet råderum for en gensidig tillid og åbenhed. Det er vigtigt, at der i fremtidens velfærdsreformer bygges på tillid til de offentligt ansatte, og at der skabes en velfærd, som er til at mærke i menneskers konkrete hverdag, og som baserer sig på en forståelse af, hvor meget et gensidigt velfærdssamfund tjener os alle uanset, om vi lige står og har et aktivt behov for en konkret velfærdsydelse.

Frem for at tale om at nedsætte skatten for de højest lønnede i samfundet er det vigtigt, at indse, at et socialt opbygget velfærdssamfund som det danske ikke står i modsætning til frihed og markedsøkonomi, sådan som man så ofte hører det fra neolibérale politikere og tænketanke. Velfærdssamfundets kerneværdier bakkes da også massivt op i den ene meningsmåling efter den anden.

Der er en bred opslutning til den danske velfærdsstat, dens humanistiske værdigrundlag og dens sociale sikkerhedsnet. Investering i menneskers ressourcer og gode fælles løsninger inden for uddannelse, sundhed og omsorg for børn og ældre er af helt afgørende betydning for et fremtidigt bæredygtigt samfund, der både sikrer gode menneskelige og trygge eksistensvilkår og økonomiske vækstbetingelser. En dyberegående forståelse af, hvordan velfærdsservice relaterer sig til menneskers hverdagsliv og -behov, vil kunne fremme en anderledes lydhør og nærværende kvalitetsreform, som ikke primært handler om at sætte kvantitative og målbare standarder op og skabe instrumentelle resultater, men om at opnå indsigt i, hvad mennesker ønsker og har brug for i relation til fremtidens velfærdstilbud.

Ref.: DAV-rapport (2007)

Velfærdsstaten under pres

Af Arne Rolighed, adm. direktør Kræftens Bekæmpelse

“Værdifundamentet for det danske sundhedsvæsen er sundt og stærkt og overgås ikke noget sted på kloden. Et værdisæt, som i århundrede har stået sin prøve, men i dagens Danmark udfordres af egoisme, patientforsikring, virksomhedsordninger samt de rå markeds kræfter. Denne udfordring er blandt andet båret frem af service- og kvalitetssvigt i et sundhedsvæsen, der dagligt kæmper med at få behov og kapacitet til at balancere.

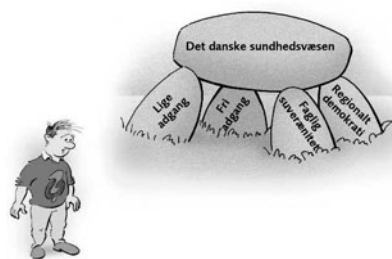
Et svar på denne udvikling er at åbne op for fri og lige adgang til behandling på offentlige og private sygehuse i hele Europa.”

Vores sundhedsvæsen hviler på grundlæggende værdier, båret frem af en tusindårig gammel kristen kultur, hvor lignelsen om den barmhjertige samaritan har haft stor betydning. Samaritaneren gav betingelsesløs hjælp uden at skele til, hvem han hjalp, og han betalte for den videre pleje. Også den græske kultur med blandt andet Hipokrates har medvirket positivt: At gøre nytte uhildet egen interesse. Mødet mellem læge og patient er baseret på en pligtetik: At tilbyde sin faglige kompetence uden krav om modydelse. Fri og lige adgang til behandling. Den, der har mest behov, skal til først. Der er ikke penge mellem patient og læge.

Værdierne er sunde og bæredygtige, men udsat for et kolossalt pres fra egoisme, private forsikringer, skattefinansierede virksomhedsordninger og populistiske strømninger i den politiske kultur.

De grundlæggende værdier

Figuren viser de grundlæggende værdier, det danske sundhedsvæsen hviler på. Stendyssen udtrykker på en gang en gammel historisk forankring og bæredygtighed.



Velfunderet – flyt ikke på stenene

Grundværdierne omfatter:

Det, der gør nytte, skal tilbydes patienten, uanset om tilbuddet indebærer helbredelse, livsforlængelse eller blot kvalitet til livet. Lægen har faglig suverænitæt til at tilbyde det, der gør nytte. Det, lægen tilbyder patienten, skal hvile på et dokumenteret grundlag.

Fri adgang, hvor patienterne – uanset deres økonomiske formåen – har fri adgang til undersøgelse og behandling.

Lige adgang, hvor det alene er behandlingsbehovet, der giver rækkefølgen, uanset religion, social status, alder m.v.

Folkestyrebaseret ledelse. Det er de folkevalgte politikere, der har ansvaret for mål, struktur, planlægning, service og drift af vores sundhedsvæsen og ikke de rå markeds kræfter.

Når patienten møder lægen, må patienten have tillid til, at det, der kan gøre nytte med hensyn til helbredelse, livsforlængelse eller blot at føre kvalitet til livet, også bliver tilbudt patienten.

Lægen må sikre sig, at der er dokumentation for, at tilbuddet har en positiv effekt, der overstiger bivirkningerne.

Vores sundhedssystem er unikt i den forstand, at patienter i princippet har alverdens behandlingsmuligheder til rådighed. Kan den praktiserende læge ikke hjælpe, bliver patienten sendt til speciallæge eller på sygehuset. Kan det lokale sygehus ikke klare det, visiteres patienten til en afdeling med specialbehandling. Må også de give op, kan Sundhedsstyrelsen visitere til en specialist i udlandet, når der er tilstrækkelig dokumentation for, at behandlingstilbuddet her virker.

På det seneste er der også givet mulighed for, at specialisterne på vores landsdelscentre kan visitere til veltilrettelagte forskningsforsøg eller eksperimentel behandling i udlandet.

Dette flotte værdimæssige grundlag forudsætter, at fagpersonerne fortløbende er opdateret på den vældige strøm af ny viden, der dagligt produceres. Det værdimæssige grundlag forudsætter også, at lægen eller fagpersonen kender sin begrænsning – og holder fingrene væk fra det, han eller hun ikke har forstand på – og sender patienten videre til de relevante specialister.

I korthed handler det om, at den rigtige pille kommer i den rigtige mund. Det er ligeså etisk uantageligt at tilbyde en forkert behandling som at undlade at tilbyde den rigtige behandling. Lægen har ikke bare suveræn adgang til at tilbyde patienten den relevante undersøgelse og behandling, men også pligt til at informere patienten om relevante muligheder. Kravet til lægen må være, at lægen er i stand til at dokumentere, at undersøgelsen og behandlingen er relevant og har positiv effekt.

Denne uafhængighed mellem det politiske niveau og behandlerniveauet sikrer borgernes tillid til, at de får tilbudt den rigtige behandling.

Politikerne blander sig ikke i den direkte relation mellem læge og patient.

Samtidig forpligter lægerne sig til at sikre, at de nye behandlingsmetoder, de tager i brug, altid er veldokumenterede med hensyn til effekt og bivirkninger m.v., og at behandlingen hviler på et videnskabeligt grundlag.

Nye lægemidler er til rådighed for patienterne, når de er godkendt af EU (Lægemiddelagenturet i London) eller regeringen (Lægemiddelstyrelsen i Danmark) efter lægelig ordination, uanset hvad den koster. Blot en læge tager ansvar herfor.

Hvor to piller eller behandlingstilbud er lige gode, må der også udvises en økonomisk ansvarlighed i henseende til at vælge det billigste.

Gennem de sidste 30 år har adskillige prioriteringsdiskussioner i vores sundhedsvæsen været båret frem af påstande som: *Der er ikke råd til det hele. Vi må prioritere.*

Mange gode timer er spildt på adskillige underholdende prioriteringskonferencer over temaerne: Vi kan få 30 hofteoperationer for en hjertetransplantation. Vi kan få 10 grå stær operationer for en hofteoperation – hvordan vil du prioritere?

Den korte sammenfattende konklusion på alle prioriteringsforsøg er, at der ikke er eksempler på, at man har bortprioriteret behandlingstilbud eller lægemidler, som gør nytte – i hvert fald ikke for de rige. Kan vi ikke få behandlingen over skatten – betaler vi selv.

Patient- eller folkekravet er i dag så stort både her i landet og i udlandet, at der hurtigt vil dukke et alternativt finansierings-/forsikringsmarked op, hvis et politisk flertal vil bortprioritere behandlingstilbud.

Er der et behandlingstilbud, som gør nytte, så vil der også være et folkekrav om at få det tilbudt enten offentligt eller privat. I det omfang sådanne ydelser/opgaver overgives til det private marked, vil udviklingen komme i strid med andre grundlæggende værdier om fri og lige adgang til vores sundhedsvæsen.

Den politiske kultur i Danmark er af en sådan beskaffenhed, at såfremt nogen vovede at stille forslag om at bortprioritere en behandling i 7-radioavisen, vil der være et flertal på mindst 90 medlemmer i Folketinget inden 12-radioavisen, som vil gå imod. Der skal betydelig politisk mod til at sige nej til at hjælpe en patient, der har fat i mikrofonen, eller som toner frem på skærmen – ind i hver stue i Danmark. Der er patienter i behandling i dag, som koster 4-5 mio. kr. årligt. Glem at sådanne patienter kan prioriteres væk.

Patientforsikringer

Alle patienter bør have fri og lige adgang til relevant undersøgelse og behandlingstilbud. Der skal ikke være penge mellem den enkelte patient og lægen. Kræfter i virkelighedens Danmark forsøger at sætte en anden dagsorden. De, der har penge eller forsikring, må tage først, de der er aktive på arbejdsmarkedet har særlige muligheder for at komme frem i køen ved hjælp af virksomhedsfinansieret tilbud med skattefradrag for behandlingen. Folketinget har netop lavet en ny sundhedslov, hvor "fri" adgang er udskiftet med "let" adgang.

Der er ved at udvikle sig en dobbelthed i folkekulturen. På den ene side tilslutter vi os et solidarisk sundhedsvæsen med fri og lige adgang, hvor den, der har størst behandlingsbehov, behandles først. Samtidig er vi klar til at købe os frem foran andre, der har større behov.

Det stigende antal behandlingsforsikringer udtrykker klart denne dobbelthed – og

udtrykker også i stigende grad en mistillid til, at det offentlige sundhedsvæsen med fri og lige adgang kan levere varen til tiden. Hvorfor tegne disse forsikringer? Hvorfor skattefinansierede virksomhedsordninger for de ansatte? Selvfølgelig for at komme foran.

Hovedårsagen til de stigende antal private forsikringer skyldes den hårde styring, vores sundhedsvæsen undergik i 1980'erne, hvor det lykkedes amterne at realisere en effektiv udgiftspolitik med nul-vækst på sundhedsområdet til trods for en årlig patienttilgang på 4% om året. Den effektive økonomistyring vakte så meget begejstring, at man glemte efterspørgeren – patienten. Begejstringen skyldes, at ingen troede det muligt at styre udgifterne på sundhedsområdet – og så pludselig virkede udgiftspolitikken.

Fortalerne for privatforsikringer mener, at de, der via forsikring springer køen over, automatisk kommer til at give mere plads til de andre, der venter i det offentlige system.

Det er en misforståelse. Der er mangel på læger og sygeplejersker, og private forsikringsordninger øger ikke deres antal. Så med en given behandlingskapacitet må det nødvendigvis være sådan, at hvis nogle mennesker venter kortere tid, må andre vente længere tid. Faktisk vil der i det danske sygehusvæsen mangle 4.000 speciallæger i 2010, hvis der ikke sker noget. Søger læger med over til de private og de banale lidelser, vil de mest syge stå som taberne. Hvis de ressourcestærke personer forlader systemet, mister de også interessen for at kritisere det. Det er helt nødvendigt for et vel fungerende system at have kritiske brugere af systemet, der kan artikulere en kritik. Det kan blive fatalt, hvis denne kritik bortfalder. De ressourcestærke kan – ved at gå uden om systemet – skyde sig selv i foden. Når det virkelig kniber, er de alligevel afhængige af det offentlige system til komplicerede behandlinger, som fx transplantationer, komplicerede medicinske behandlinger, som næppe i nær fremtid kan ydes privat.

Vi risikerer med andre ord at ende i en ond cirkel, hvor de stærke befolkningsgrupper flytter deres midler over i den private sundhedssektor og efterlader de svage grupper i et offentligt system med lange ventetider. Udviklingen vil øge uligheden og spændingen i befolkningen og skabe et øget konfliktniveau i samfundet. Et godt eksempel på en sådan udvikling er USA, hvor 20-30 millioner amerikanere ikke får relevant tilbud, samtidig med at de ressourcestærke overbehandles. Det amerikanske sundhedsvæsen bidrager i ekstrem grad til ulighed i samfundet i USA. Ulighed fører til spændinger mellem befolkningsgrupperne. Spændingerne fører til vilkårlig fysisk vold, drab og angst i befolkningen m.v. Vi må fastholde det værdisæt, der modvirker denne udvikling.

Det er i denne sammenhæng tankevækkende, at de nordiske demokratier, baseret på folkestyre, har været i stand til at fordele ressourcerne på en sådan måde, at den sociale orden i samfundet har kunnet opretholdes uden væsentlig anvendelse af fysisk magt. Ubalancer og spændinger mellem befolkningsgrupper er holdt på et acceptabelt niveau.

Markedsøkonomien er på mange områder en god og effektiv måde at få dækket befolkningens behov på. Men sundhedsområdet bør være en undtagelse, også når de in-

ternationale erfaringer inddrages. Der kan næppe findes et land, hvor markedskræfterne på tilfredsstillende måde har løst opgaver på sundhedsområdet. Tværtimod er USA et skrækeksempel.

700.000 danskere er dækket af privat forsikring og virksomhedsordninger. Hvis en tilstrækkelig stor andel af befolkningen omfattes af privat finansiering, risikerer presset på den offentlige solidariske finansiering at øges. Stadig flere vil stille spørgsmålstejn ved at skulle betale to gange. Et er, at de stærke grupper skal føle ansvar over for de mere udsatte grupper ved at betale én gang til en kollektiv finansieringsordning, men holder ansvarsfølelsen også, hvis man skal betale to gange?

Stigningen i de private finansieringer skal tages alvorligt. De udfordrer de værdier, som har udgjort fundamentet for sundhedssystemet i århundreder. Forsikringerne er et klart signal om, at det offentlige finansierede behandlingstilbud skal forbedres, såfremt værdisættet ønskes fastholdt. Det handler ikke om at undgå private hospitaler – men at alle ressourcer offentlig og privat bringes i anvendelse med respekt for de basale værdier.

Frit valg i Europa

Væksten i forsikringer m.v. er ikke et tilvalg – men en reaktion på, at det offentlige sundhedsvæsen ikke leverer varen godt nok. Ønskes sundhedsvæsenet båret frem på fælles solidariske værdier med fri og lige adgang, hvor der ikke er penge mellem den enkelte læge og patient, men en etik hvor alene behandlingsbehovet bestemmer rækkefølgen, skal der derfor ske forbedringer i løsningen af patienternes behandlingsbehov.

Det bedste middel mod markedsførelse og bureaukratiske ventetidssystemer er at åbne for et frit sygehusvalg i Europa for alle, baseret på lægefaglig visitation. Det vil modvirke egoistiske løsninger for ressourcestærke patientgrupper, idet alle omfattes af alle tilbud i Europa, hvor der er lige og fri adgang, og det er behovet, der giver rækkefølgen.

Udfordringen er ikke at fastholde en skarp adskillelse mellem private og offentlige – men at lade både offentlige og private bidrage til at løse de store udfordringer på sundhedsområdet og fastholde, at både rig og gammel, erhvervsaktiv og pensionist, ung og gammel fortsat har fri og lige adgang. Og den, der har mest behandlingsbehov, kommer til først.

Frem for at de ressourcestærke får adgang til private klinikker og behandlingstilbud i udlandet bør alle sikres adgang. Herved udhules motivet til at tegne private forsikringer, lave virksomhedsordninger eller andre private egoistiske løsninger. Det vil også bortviske behovet for ventetidsgarantier. Er den enkelte utilfreds med ventetiden, kan den enkelte blot vælge et sted med kortere ventetid.

Når alle har fri og lige adgang til det hele, kan ingen snyde sig foran.

Den ansvarlige ledelse for vores samlede sundhedsvæsen er demokratisk valgt, baseret på et folkestyreprincip. Det er Folketinget og regering, der sætter de overordnede ram-

mer og mål. Her ligger ansvaret for at bevare grundværdierne i velfærdsstaten. Skal de bevares som grundlag for danskernes sundhedsvæsen, er en af vejene at åbne op for frit sygehusvalg i hele Europa.

Kvalitet i indsatsen over for socialt udsatte børn og unge

– et historisk blik på normativitet i socialpolitik og forskning

Af Inge M. Bryderup

Forskere ynder ofte at indlede artikler med konstateringer af, hvor hurtigt alt forandrer sig i det moderne samfund. Ser man på den socialpolitiske indsats og forholdene for de socialt udsatte børn og deres familier, er der imidlertid tale om en omfattende kontinuitet på en række væsentlige områder gennem mere end hundrede år.

Andelen af danske børn og unge, der er blevet anbragt uden for hjemmet, har i gennem de sidste hundrede år ligget på omkring 1%. En konstant andel af alle børn og deres familier på 3-4% har i samme tidsrum modtaget forskellige andre typer af indsatsformer. Der har ligeledes i samme periode været konstans omkring synet på baggrunden for anbringelsen, hvor cirka to tredjedele af de anbragte har været anset for at have brug for straf og opdragelse, mens den sidste tredjedel har været anbragt med henblik på at imødekomme behov for forsørgelse og omsorg. De offentlige udgifter til foranstaltninger for socialt udsatte børn og unge har udgjort en relativ konstant andel på omkring 2,5% af de samlede sociale udgifter, dog med en markant faldende tendens i de seneste årtier, hvor andelen omkring årtusindeskiftet ligger på 1,5% af de samlede sociale udgifter.

Det kan således konstateres, at en samlet andel af danske børn og deres familier på omkring 5% gennem hundrede år har haft behov for offentlig støtte, og at de midler, der har været afsat til dette, relativt set har været faldende i de seneste årtier (Bryderup, Inge M. 2005b).

I den samme periode har det ikke skortet på socialpolitiske lovændringer i forhold til indsatsen over for socialt udsatte børn og unge. Den første danske børnelov, "Lov om Behandling af forbryderske og forsømte Børn og unge Personer", trådte i kraft den 1. oktober 1905. Denne lov omhandlede det offentliges ret til at fratage forældrene deres forældremyndighed og at anbringe deres børn i hele barndommen. I loven karakteriseres forældrene til disse børn som lastefulde, drikfældige, usædelige med videre. De anses for at begå grov forsømmelighed og for at mangle forældreevne. Den første børnelov kan ses som en konstituering af statens ret til indgriben i den private opdra-

gelsesret. Efter denne lov fulgte værgerådsloven i 1923, forsorgsloven i 1933, revision af forsorgsloven i 1958, lov om børne- og ungdomsforsorg i 1961, lov om børne- og ungdomsforsorg i 1965, bistandsloven i 1976, ændringerne i bistandsloven i 1993, serviceloven i 1998, ændringer af serviceloven i 2001 og 2006 samt en række mindre justeringer i årenes løb, der til sammen udgør rækken af socialpolitiske lovgivningsændringer gennem hundrede år i forhold til socialt udsatte børn og unge (Bryderup, Inge M. 2005b, 2007).

Der har været skiftende historiske baggrunde for disse lovændringer, og ændringerne i lovgivningen omkring indsatsen i forhold til socialt udsatte børn og unge har blandt andet været sammenhængende med mere generelle og større socialpolitiske reformer. Lige fra årene efter den første danske børnelovs ikrafttræden, hvor det var socialdemokraterne, der var de mest aktive, har der i skiftende regeringer været politisk debat og bestræbelser i forhold til at undgå anbringelser af børn og unge. Men som tallene ovenfor viser, er dette ikke sket.

Der kan således stilles en række spørgsmål til, hvad "kvalitet" betyder i forhold til den socialpolitiske indsats over for socialt udsatte børn og unge. Er det en indsats, der er så tidlig og så effektiv, at anbringelse uden for hjemmet helt kan undgås? Er det en indsats, der vurderes som havende en kvalitet eller effektivitet, der står mål med de socialpolitiske intentioner? Eller er det en indsats, som brugerne synes at være tilfredse med?

Såvel i den socialpolitiske debat som i forskningen er der stor uklarhed omkring opfattelser af, hvad der kan karakteriseres som kvalitet på dette område. Er det en normalisering af de socialt udsatte børn og unge, der kan måles på, at de efter en bestemt indsats ikke længere har behov for særlig støtte. Eller er det selve indsatsformerne, der kan vurderes som tilstrækkelige eller utilstrækkelige i forhold til de problemstillinger, som børnene har, og de formål, der er med støtten. Eller er det et spørgsmål om at vurdere, om børn fra socialt udsatte familier får en tryk og rolig barndom, hvor de har mulighed for at udvikle sig personligt, socialt og fagligt?

Hvor banale disse spørgsmål end måtte forekomme, må det konstateres, at de oftest ikke bliver stillet, og at de heller ikke behandles og besvares af den danske socialforskning.¹

Indtil omkring årtusindeskiftet er den danske forskning om anbringelser af børn og kvaliteten heri yderst sparsom (Bryderup, Inge M. 2000). Det findes der formodentlig flere forklaringer på, men når forskningen ikke kan bidrage afgørende til at afklare kvaliteten i indsatsen over for socialt udsatte børn og unge, er det blandt andet sammenhængende med, at socialforskningen er tæt sammenvævet med socialpolitikens udvikling og med den normative tilgang, der karakteriserer det politiske område. Der er således ikke alene tale om, at socialforskningen har en økonomisk eller politisk afhængighed, som gør, at der ikke er udviklet flere og mere "objektive" undersøgelser af kvalitet, men om en mere indirekte parallelitet i de normative tilgange til dette socialpolitiske område. Det bliver synligt, når der anvendes et historisk blik på socialpolitikens udvikling over tid. Det skal jeg søge at vise på de kommende sider, hvorefter jeg vender tilbage til problemstillinger omkring forskning og måling af kvalitet i indsatsen over for socialt udsatte børn og unge.

Normativitet i den socialpolitiske lovgivning

Analysen af den historiske udvikling i den socialpolitiske lovgivning gennem hundrede år har afsløret, at grundstrukturen fra den første børnelov har præget lovgivningen gennem mere end hundrede år. Der er omfattende kontinuitet i lovgivningen, dog med en række ændringer omfattende dels en stigende politisk decentralisering af ansvaret, dels en udvidelse af personkredsen for den socialpolitiske lovgivning fra tidligere at omfatte forbrydere og forsømte børns adfærd til nu at omfatte alle børn og alle dele af deres liv, dels en forøgelse af retssikkerheden for både forældre og børn samt en ændring af de forskellige kontrolformer.

Der fokuseres i lovgivningen i hele perioden primært på bestemmelser om selve fjernelsen af børnene, mens der er levnet meget få bestemmelser på den efterfølgende socialpædagogiske indsats. Det kan forklares ved, at den private velgørenheds omfattende initiativer i forhold til at etablere og drive flere og flere institutioner allerede før indførelsen af den første børnelov og ved statens tillid til en fortsættelse af denne private indsats. Dertil kommer det forhold, at grundstrukturen i den første lovgivning blev fulgt i den efterfølgende lovgivning. Lovgivningen ændres gennem årene fra at være direkte kontrol af forældres opdragelse af deres børn til at være mere indirekte i form af målrationalitet og kontraktliggørelse. Det bliver i stigende grad borgerens egen opgave gennem inddragelse i handle- og behandlingsplaner at medvirke aktivt både i statens kontrolmekanismer og i selve løsningen af problemerne (Bryderup, Inge M. 2005b, 2007).

Gennem de seneste årtier er der på alle de politiske områder indført en modernisering af offentlige organisationer og institutioner med de politiske formål, at de skal være mere effektive og omstillingsparate samt i højere grad være i stand til at give brugerne muligheder for at vælge sine egne serviceydelser. Vægten lægges således på et bredere perspektiv samt på samspillet mellem stat, marked, civilsamfund og den enkelte borger. Lovgivningsændringerne omkring årtusindeskiftet i forhold til foranstaltninger for børn og unge kan ses som et udtryk for disse tendenser, hvor en række skodder mellem stat, civilsamfund og barnet eller den unge ophæves til fordel for både effektivisering og social kontrol.² Der er tale om en rationalisering af velfærdspolitikken samt om en individualisering. Individet er i fokus i ansvarliggørelse omkring sin egen situation og medvirker aktivt i statens kontrol af sig selv gennem kontraktliggørelse og målrationalitet via undersøgelser, planer og løbende involvering i formulering af nye mål og delmål (Bryderup, Inge M. 2005b, Andersen, Niels Åkerstrøm 2003).

Det hedder i serviceloven, at "formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov for dette, er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende". Børnene og de unge er således karakteriseret ved at have "særligt behov" for støtte, og de særlige behov kan ifølge lovgivningen først formuleres efter en grundig undersøgelse af barnets specifikke vilkår, hvilket først kommer til udtryk i den sociale handleplan, der er lovfæstet ved enhver anbringelse. De anbringende myndigheder træffer på baggrund af handleplanen beslutning om, hvilken foranstaltning der vil være bedst egnet til at tilgodese barnet eller den unges særlige og individuelle behov for støtte ud fra en vurdering af, hvilken foranstaltning der matcher barnets særlige behov for støtte. Formålet med støtten til børn, unge og familier med særlige behov er "at søge dis-

se børns og unges opvækstvilkår sikret på en sådan måde, at de får tryghed i udfoldelsesmuligheder og en sikkerhed for udvikling og sundhed, der så vidt muligt stiller dem på samme linje med deres jævnaldrende, som ikke har eller har haft tilsvarende vanskeligheder i deres opvækst” (Vejledning nr. 57, Socialministeriet 1998).

Der er således tale om en individualisering i lovgivningen, hvor de særlige behov knyttes til individet, der i kraft af disse har brug for særlig støtte. Den særlige indsats skal kompensere for og normalisere de eksisterende vanskeligheder i opvækstvilkårene, så børnene får samme muligheder for udvikling og udfoldelse, som deres jævnaldrende. Der anlægges således gennem normaliseringsbestrebelse et integrationsperspektiv i lovgivningens formål (Bryderup, Inge M. 2005b).

Historisk set sker der i takt med de socialpolitiske lovgivningsmæssige ændringer også forandringer i synet på familiens rolle. Familier bliver i de første årtier af 1900-tallet udsat for statens kontrol og vurdering gennem tilsyn, og hvis dette ikke falder heldigt ud, overtager staten forældremyndigheden ved fjernelse af børn. Her er således tale om en moralsk vurdering. Fra midten af 1960'erne bliver familien anset for at være både problembærere og problemløsere gennem fokuseringen på forebyggelse, vejledning til familier med videre. I de seneste årtier anses familien for både at producere problemerne på grund af manglende forældreverner og for samtidig at være problembærere og problemløsere.

Normativitet i socialforskningen

Disse tendenser i socialpolitikken præger socialforskningen på flere måder. Det sker gennem en mere eller mindre direkte definition af de problemstillinger og genstandsfelter, som forskningen retter sig imod. Det foregår ligeledes gennem socialforskningens afspejling og overtagelse af den normativitet, der findes i socialpolitikken.

Den centrale forskning vedrørende socialt udsatte børn og unge gennem de seneste 20-30 år omhandler ulighed,³ risikovurderinger⁴ og social arv,⁵ og der ses flere udviklingstendenser i forskningens tilgange og fokus. Forskningen i socialt udsatte går fra at være sociologisk i form af undersøgelser af mere objektive forhold omkring ulighed omhandlende indkomst og uddannelse samt materiel og familiemæssig baggrund til at være mere psykologisk orienteret og omhandle individers sociale adfærd. Forskningens fokus flytter sig ligeledes fra at omhandle forhold, der kan forebygges via social- og uddannelsespolitiske tiltag til at være et spørgsmål om omfanget af kulturel kapital og ressourcer i de enkelte familier. Forskningen passer således som “fod i hose” med det socialpolitiske syn på familien, som anses for at producere problemerne på grund af manglende forældreverner og for at være problembærere og problemløsere.

Forskningen i negativ social arv og forskningen om risikobørn kan ses i direkte forlængelse af, at socialpolitikken i disse årtier dels har udvidet personkredsen fra at omhandle specifikke grupper til omfatte alle børn og deres familier og dels går fra kontrol og magt til at indeholde forebyggelsesintentioner. Det nødvendiggør forskning i social arv, ulighed og dertil hørende risikovurderinger, således at målgruppen kan identificeres.

Individualiseringen i form af såvel anvendelse af betegnelsen "særlige behov" som angivelse af specifikke indsatsformer kan ligeledes ses som baggrund for både behovet for forskning omkring risikovurderinger og kravet om evidensforskning.⁶ I forlængelse heraf ses også en stigende udbredelse af forskningsoversigter, hvor resultaterne af international forskning refereres som generel "viden" uden, at det diskuteres, hvorvidt og i hvilket omfang disse forskningsresultater kan overføres til danske socialpolitiske forhold.

I den aktuelle forskning ses der tendenser til, at overvejelser om kvalitet i indsatsen i forhold til socialt udsatte børn og unge bliver til en diskussion af normative indikatorer, ligesom der oftest ses en negativ tilgang til forståelsen af kvalitet. Anbringelser af børn og unge har "ikke-kvalitet", fordi anbringelser bryder sammen,⁷ eller fordi de voksne, der har været anbragt som børn, oftere bliver arbejdsløse, psykisk syge med videre end andre i befolkningen,⁸ eller fordi sagsbehandlere og socialforvaltningerne ikke har gjort deres arbejde godt nok.⁹ Sådanne tilgange ligger i forlængelse af og kan bidrage til at legitimere de mangeårige socialpolitiske bestræbelser på at undgå anbringelser af børn og unge.

Dermed være det ikke sagt, at der ikke i denne forskning indfanges tendenser på området, men i og med at forskningen på dette område er relativt begrænset, kastes der alene lys over meget få aspekter, ligesom der ofte ikke er akkumuleret en viden på området, der kan udfordre sådanne forskningsresultater.

Kvalitet i indsatsen over for socialt udsatte børn og unge – aktuelle perspektiver for forskningen

Både i lovgivningen og i socialforskningen rettes blikket i de seneste årtier på individets og på familiens interne sociale og "kulturelle" forhold som årsager til børnenes udsathed. Der ses således en tendens til, at de samfundsmæssige og strukturelle årsager ikke vægtes i forklaringer på børnenes udsathed, samtidig med at det enkelte individ eller familien gøres ansvarlig for eksistensen af sociale problemer.

I takt med den stigende individualisering ses der således tendenser til usynliggørelse af de samfundsmæssige vilkår, hvilket nødvendiggør en bredere forskning, der beskæftiger sig med socialt udsatte børn og – ikke mindst – bidrager til at synliggøre de samfundsmæssige og strukturelle årsager til deres udsathed.

Samtidig med oprustningen af den forskning, der peger på, at familier skal sættes i stand til at løse deres egne problemer, og at anbringelser af børn og unge ikke duer, viser anden mere sporadisk forskning gennem kvalitative interview med aktuelt anbragte og tidligere anbragte børn og unge, at disse oftest er generelt tilfredse med deres anbringelse, og flere fremhæver, at de skulle have været anbragt tidligere end tilfældet var.¹⁰ Anden forskning, evaluering og mere uredigerede stemmer fra tidligere anbragte peger ligeledes på positive kvalitetsmål såsom betydningen af relationer i form af støtte fra kontaktpædagoger eller andre betydningsfulde voksne samt vægtning af de stabile rammer og udviklingsmuligheder, der for eksempel findes på døgninstitutioner.¹¹

En oprustning af forskningen i, hvordan nuværende og tidligere anbragte børn selv vurderer kvaliteten af den indsats, som de får eller har modtaget, kan suppleres med en mere systematisk forskningsmæssig udnyttelse af den omfattende viden om, hvad "der virker" hos de socialarbejdere og socialpædagoger, som ofte har årelange erfaringer om dette.

Pluralismen i de forskningsmæssige tilgange og problemstillinger samt diskussioner heraf mellem forskere er uhyre væsentlig både i forhold til at minimere normativiteten og i forhold til at kunne akkumulere forskning og viden på området, der gør alle klogere på, hvorledes forskellige indsatsformer kan udvikle kvaliteten i forhold til samfundets mest udsatte og sårbare børn og unge.

Endelig er det væsentligt at udvikle mere objektive sociologiske perspektiver på definitioner af kvalitet, der samtidig fastholder, at børnene og de unges sociale udsathed er betinget af en række samfundsmæssige vilkår og udviklingstendenser. Et bud på en sådan tilgang ville være at præcisere de kompetencer, der mere generelt kræves af individer, som lever i det moderne samfund, såsom refleksivitet, selvstændighed handlen, social og kompetencemæssig mobilitet mv., der samtidig med en begrebslig præcisering kunne anvendes som "kvalitetsmål" i forhold til vurderinger af, om det faktisk lykkes at udvikle sådanne kompetencer hos socialt udsatte børn og unge med anvendelse af forskellige former for indsats. Dette ville desuden give et dybere indblik i, hvad der skal til for at gøre socialt udsatte børn og unge "livsduelige" i det moderne samfund.

Sådanne typer af forskning ville ligeledes mindske tendensen til, at der i stigende grad udvikles indikatorer på *manglende* kvalitet, mens der ses langt færre eksempler på det modsatte – det vil sige på målinger af kvalitet. Med en udvikling af mere nuancerede indikatorer på kvalitet er det samtidig muligt – sagt med regeringens ord – at medvirke til at "sikre fortsat fornyelse og udvikling af kvaliteten" i indsatsen over for socialt udsatte børn og unge (Regeringen 2007: 4).

Noter

- ¹ Der findes selvfølgelig undtagelser, men her er der oftest tale om mindre evalueringer af institutioner eller projekter og ikke om en mere omfattende forskningsbaseret vurdering af kvalitet og effektivitet af de lovgivningsmæssige intentioner.
- ² I forståelsen af social kontrol tager jeg udgangspunkt i den brede tilgang fra Stanley Cohen (1994), som definerer begrebet på følgende måde: "de organiserede måder, hvorpå samfundet reagerer på adfærd og mennesker, det betragter som afvigende, problematiske, bekymrende, truende, besværlige eller på anden måde uønskede." s. 14.
- ³ Hansen, Erik Jørgen 1966, 1968, 1982, 1986, 1995, 1997, 2003.
- ⁴ Vedel-Petersen, Jacob et al. 1968; Jørgensen, Per Schultz et al. 1993.
- ⁵ Bryderup, Inge M. et al. 1999; Ploug, Niels 2005.
- ⁶ Se for eksempel Sommerfeld, Peter (Ed.) 2005; Bryderup, Inge M. 2005a.
- ⁷ Egelund, Tine 2006.
- ⁸ Se for eksempel Christoffersen, Mogens Nygaard 1993, 1999, 2003; Egelund, Tine et al. 2004.

- ⁹ Se for eksempel Christensen, Else 1998, 2000; Egelund, Tine 1997; Egelund, Tine et al. 2002; Hestbæk, Anne-Dorthe 1997; Kildedal, Karin 1996, 1998, 2000.
- ¹⁰ Se for eksempel Bryderup, Inge M. 1999; Bryderup, Inge M. et al 2002, 2003, 2006; Kristensen, Ole Steen (red.) 2006.
- ¹¹ Se for eksempel TABUKA-projektet (Nielsen, Henrik Egelund et al. (red.) 2005), Guldborg, Per et al. (1991) og mere uredigerede biografiske beskrivelser fra tidligere anbragte (Holm-Petersen, Kirsten (red.) 2005) samt de professionelle egne beskrivelser af overvejelser over kvaliteten i socialpædagogisk arbejde med børn og unge i alle aldre (Bryderup, Inge M. (red.) 2005).

Referencer

- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003). *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bryderup, Inge M. (1999). *Drop afmagten – socialpædagogisk arbejde*, De Unges Hus, Roskilde Amt. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Bryderup, Inge M. et al. (1999). *Social arv – en oversigt over foreliggende forskningsbaseret viden*. København: Socialforskningsinstituttet 99:9.
- Bryderup, Inge M. (2000). *Socialpædagogikken – et forskningstyndt område*. I: Inge M. Bryderup (red.), *Danmarks Pædagogiske Institut 2000*. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Bryderup, Inge M., Madsen, Bent og Perthou, Annette Sejer (2002). *Specialundervisning på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud – En undersøgelse af pædagogiske processer og samarbejdsformer*. København: Danmarks Pædagogiske Universitet.
- Bryderup, Inge M., og Andsager, Gry (2003). *Socialpædagogik metodeudvikling. Forskningsevaluering af et fotoprojekt på Projekt- og Døgninstitutionen Hjulmagerstien*. København: Danmarks Pædagogiske Universitet.
- Bryderup, Inge M. (2005a). *Understanding of the concept of effect in Danish research in social educational work*. In: Peter Sommerfeld (Ed.), *Evidence Based Social Work – Towards a New Professionalism?* Peter Lang.
- Bryderup, Inge M. (2005b). *Børnelove og socialpædagogik gennem hundrede år*. Århus: Klim.
- Bryderup, Inge M. (red.) (2005). *Socialpædagogisk arbejde med børn og unge*. Socialpædagogernes Landsforbund.
- Bryderup, Inge M. og Andsager, Gry (2006). *Skolegang for anbragte børn og unge*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Bryderup, Inge M. (2007). *Socialpolitikken indflydelse på socialpædagogikkens udvikling – fra tvangsfjernelser til kontraktstyring*. I: Niels Rosendal Jensen og Knud Jensen (red.), *Staten og den institutionelle pædagogik. Fra politisk pædagogisk praksis til pædagogisk sociologi*. Pædagogisk sociologi bind 1, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Christensen, Else (1998). *Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen*. København: Socialforskningsinstituttet 98:2.
- Christensen, Else (2002). *Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats*. København: Socialforskningsinstituttet 02:10.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (1993). *Anbragte børns livsforløb: en undersøgelse af tidligere anbragte børn og unge født i 1967*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 93:11.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (1999). *Risikofaktorer i barndommen: en forløbsundersøgelse særligt med henblik på forældres psykiske sygdomme*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 99:18.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (2003). *Risikofaktorer i barndommen og social arv – særligt med henblik på mishandling og vanrøgt*. København: Socialforskningsinstituttet, arbejdsrapport 1. Videnopsamlingen om social arv 2003.
- Cohen, Stanley (1994). *Den sociale kontrols nye former – kriminalitet, straf og klassifikation*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Egelund, Tine (1997). *Beskyttelse af barndommen. Socialforvaltningens risikovurdering og indgreb*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Egelund, Tine og Andrén S. T. (2002). *Tærskler for anbringelse: en vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager*. København: Socialforskningsinstituttet, 02:13.
- Egelund, Tine et al. (2004). *Små børn anbragt uden for hjemmet. En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995*. København: Socialforskningsinstituttet, 04:17.
- Egelund, Tine (2006). *Sammenbrud i anbringelser. En forskningsmæssig belysning*. København: Socialforskningsinstituttet, 06:01.
- Guldborg, Per et al. (1991). *Anbring mig ordentligt – om unges tanker, følelser og fantasier*. København: Munksgaard.
- Hansen, Erik Jørgen (1966). *Arbejderklassen, bondestanden og skoleeksaminerne. Nogle træk af det danske skolesystems selektive virkning*. Økonomi og Politik, nr. 4.
- Hansen, Erik Jørgen (1968). *De 14-20-åriges uddannelses-situation 1965. Bind 1. Social og geografisk rekruttering*. København: Socialforskningsinstituttet.

- Hansen, Erik Jørgen (1982). *Hvem bryder den sociale arv?* København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, Erik Jørgen (1986). *Danskernes levekår – 1986 sammenholdt med 1976*. København: Hans Reitzel.
- Hansen, Erik Jørgen (1995). *En generation blev voksen*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, Erik Jørgen (1997). *Perspektiver og begrænsninger i studiet af den sociale rekruttering til uddannelserne*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, Erik Jørgen (2003). *Uddannelsessystemerne i sociologisk perspektiv*. København: Hans Reitzel.
- Hestbæk, Anne-Dorthe (1997). *Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager*. København: Socialforskningsinstituttet, 97:6.
- Holm-Petersen, Kirsten (red.) (2004). *Anbragte børn – 25 beretninger om en barndom udenfor hjemmet*. Vejle: Kroghs Forlag A/S.
- Jørgensen, Per Schultz et al. (1993). *Risikobørn. Hvem er de – hvad gør vi?* København: Socialministeriet og Det Tværministerielle Børneudvalg.
- Kildedal, Karin (1996). *Det anbragte barn: En debatbog om mødet mellem barnet og den professionelle*. Frederikshavn: Dafolo.
- Kildedal, Karin (1998). *Når et barn anbringes så... – arbejdsmetode ved anbringelse af barn uden for eget hjem*. Frederikshavn: Dafolo.
- Kildedal, Karin (2000). *Det anbragte barn*. Frederikshavn: Dafolo.
- Kristensen, Ole Steen (red.) (2006) *Mellem omsorg og metode: Tværfaglige studier i institutionsliv*. Forlaget PUC.
- Nielsen, Henrik Egelund (red.) (2005). *TABUKA. Tidligere anbragtes bud på kvalitet i anbringelsen af børn og unge*. København: Børn og Unge.
- Ploug, Niels (2005). *Social arv. Sammenfatning*. Socialforskningsinstituttet. 05:10.
- Regeringen (2007) *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*. Regeringen, august 2007.
- Sommerfeld, Peter (Ed.) (2005) *Evidence Based Social Work – Towards a New Professionalism?* Peter Lang.
- Vedel-Petersen, Jacob et al. (1968). *Børns opvækstvilkår: en undersøgelse af de 9-12 åriges problemer og hjemmemiljø*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Vejledning nr. 57, Socialministeriet 1998.

Jobcentre i spændingsfeltet mellem stat og kommune

Af Thomas Bredgaard og Flemming Larsen, Carma, Ålborg Universitetscenter

Med kommunalreformens ikrafttræden fra årsskiftet 2007 er der blevet etableret lokale jobcentre, hvor kommune og stat flytter sammen i hovedparten af de nye kommuner, og et mindre antal rent kommunale pilotjobcentre. De nye jobcentre kom til verden efter en svær fødsel. Indretningen af beskæftigelsessystemet og oprettelsen af jobcentre var således nok det mest politisk kontroversielle element i forhold til at få strukturreformen gennemført. Det skyldes ikke mindst, at jobcenterstrukturen kan være med til at ændre styrings- og magtstrukturer på beskæftigelsesområdet som i årtier nærmest har været "hævdvundne". Spørgsmålet er imidlertid, hvad den nye struktur reelt ændrer i forhold til det "gamle" system? I denne artikel beskrives jobcentrenes tilblivelseshistorie, og der gives et bud på betydningen af den nye struktur, herunder de styringsmæssige udfordringer som kan forudses. Sidstnævnte vil mest have karakter af teseformuleringer, idet det fortsat på flere områder er for tidligt at vurdere rækkevidden af de ændrede styringsrammer.

Forhistorien

Beskæftigelsespolitikken blev tidligt et centralt tema i debatten om en ny kommunalreform. Det skyldes ikke mindst, at der allerede med arbejdsmarkedsreformen "Flere i arbejde" fra efteråret 2002 blev formuleret en vision om at etablere et enstrengt arbejdsmarkedssystem. Det vil sige, at der fremover ikke længere skulle være et statsligt, partsstyret system med ansvaret for forsikrede ledige og et kommunalt ansvar for indsatsen over for ikke-forsikrede ledige. Der skulle etableres et fælles system. Hermed var banen kridtet op til en intens og tilspidset magtkamp om placeringen af den fremtidige beskæftigelsesindsats. Der var imidlertid næppe ret mange af aktørerne, der havde forudset, at et enstrengt system ville blive politisk realitetsbehandlet så hurtigt. Men et nyt beskæftigelsessystem blev hurtigt kædet sammen med den kommunale strukturdebat. Denne sammenkædning skærpes yderligere i efteråret 2003, hvor en kommunal accept af større kommuner kædes sammen med et krav om at overtage formidlingsindsatsen og dermed også ansvaret for et nyt enstrengt system (*Danske Kommuner*, nr. 34, 2003). Kommunernes Landsforening fastholder også dette krav efter strukturkommissionens afrapportering (Larsen 2004).

Et kommunalt forankret beskæftigelsessystem ville imidlertid udgøre et markant brud med den hidtidige organisering og styring på beskæftigelsesområdet. Arbejdsmarkedspolitikken har traditionelt haft fokus på de landsdækkende funktionelle hensyn, hvilket styringsmæssigt er søgt matchet med en forholdsvis stærk central styring samt en væsentlig rolle til arbejdsmarkedets parter. Omvendt har socialpolitikken traditionelt været en kommunal opgave, dvs. overvejende lokalt forankret med styring af folkevalgte politikere (Larsen m.fl. 2001; Damgaard 2003). Over tid har der udviklet sig to meget forskellige systemer og kulturer. Karikeret kan man sige, at AF-systemet, med ministeransvarlighed i et statsligt dekoncentreret system, har været meget optaget af legitimitet i form af analyse og dokumentation, samt af om man lever op til de fastsatte produktionsmål og effekter. Indsatsen forklares langt hen ad vejen ud fra tal.

Hos kommunerne har man med kommunalt selvstyre og udstrakt autonomi ofte været mere optaget af metoder, projekter og bestemte målgruppers problemer, mens analyse og dokumentation fylder mindre (dog afhængig af kommunernes størrelse). På økonomisiden er der ligeledes stor forskel på de to systemers styringsformer. AF har haft en samlet økonomisk ramme, der alene er målrettet den beskæftigelsespolitiske indsats. Det gav stabile og forholdsvis gode økonomiske betingelser. Omvendt er kommunerne underlagt den kommunale økonomi, hvorunder der skal prioriteres mellem flere områder ud over de beskæftigelsesmæssige opgaver. Samtidig har kommunerne forsørgelsesudgifter, hvilket ikke berører AF. Man kan argumentere for, at de forskellige modeller giver kommunerne et større incitament til at få flere i arbejde. Omvendt kan det også betyde, at den beskæftigelsesmæssige indsats ender i en budgetklemme, hvor området nedprioriteres til fordel for andre områder. Disse forskellige funktioner og logikker tilsiger, at det beskæftigelsespolitiske system ikke kan bygges op efter alene ét styringsprincip (jf. Larsen 2004).

Siden starten af 1990'erne er der imidlertid sket en arbejdsmarkedsorientering af socialpolitikken, hvorved de to systemer opgavemæssigt har tilnærmet sig hinanden. De kommunale målgrupper er gradvist blevet omfattet af aktiveringspolitikens krav om deltagelse i jobtræning, uddannelse, vejledning m.v. Aktivering og selvforsørgelse er dermed blevet væsentlige fælles pejlemærker for de to systemer (Damgaard 2003; Torfing 2004). Samtidig blev der i 1998 oprettet lokale koordinationsudvalg, hvor arbejdsmarkedets parter fik en rådgivende rolle over for kommunalbestyrelserne i forhold til initiativer omkring et mere rummeligt arbejdsmarked (Andersen og Torfing 2004; Bredgaard 2004).

Med "Flere i Arbejde" fra 2002 forsøgte regeringen endvidere at harmonisere tilbud og redskaber for henholdsvis forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Endvidere er der en række beskæftigelsespolitiske opgaver, som fordrer høj koordination mellem AF og kommuner (sygedagpengesager, overførsel af personer mellem systemerne, virksomhedsservice, offentlig jobtræning, mv.). Der er således flere gode argumenter for en bedre koordineret indsats eller visionen om et enstrengt system. Det er imidlertid ikke ligefrem de indholdsmæssige diskussioner om de to systemers koordination og mulige fælles opgavevaretagelse, der kommer til at præge regeringens lancering af det enstrengede system og den efterfølgende beslutningsproces. Snarere kommer det til at handle om en endelig afklaring af, hvem der skal forestå den samlede opgave (Larsen 2004).

Regeringens lancering af det enstrengede system

Allerede ved VK-regeringens tiltrædelse blev der sendt et tydeligt signal om de organisatoriske ændringer af styringsstrukturen, som var i vente. Aktiveringen af kontant-hjælpsmodtagere og sygedagpengeområdet blev flyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet (det tidligere Arbejdsministerium). Herefter følger i 2002 "Flere i arbejde", som navnlig i lyset af begyndende flaksehalsproblemer handlede om at øge det effektive arbejdsudbud. Det nævnes imidlertid også i regeringens oplæg, at man arbejder frem mod et *"enstrengt arbejdsmarkedssystem, hvor målet er en fælles indgang"* uden, at der dog blev taget konkrete initiativer hertil (Regeringen 2002: 9).

Derefter går spillet omkring strukturreform i gang. I Beskæftigelsesministeriets sektorrapport til Strukturkommissionen (april 2003) fremgår det imellem linjerne at ministeriets foretrukne model hviler på en kommunal forankring (Beskæftigelsesministeriet 2003: 192-193). Set fra centraladministrationens synsvinkel præsenterer Strukturreformen formentlig et åbent "policy-vindue", der dels kan benyttes til at få styr på de "uregerlige" kommuner gennem en stærkere central styring og regulering af den kommunale beskæftigelsesindsats, dels kan afskærme beskæftigelsesministeren fra et notorisk upopulært politikområde, idet opgaven formelt set overlades til kommunalbestyrelserne. På den vis repræsenterer modellen en ny vej i styringen af beskæftigelsespolitikken, hvor ministeransvarligheden mindskes (og ministerbeføjelserne øges), samtidigt med, at den centraladministrative styringsform kan fastholdes og endog udvides til at omfatte det kommunale område. Et ikke ukontroversielt biprodukt heraf er dog, at arbejdsmarkedets parter delvist sættes på et sidespor.

Strukturkommissionen er ikke sen til at tage handsken op og anbefaler i betænkningen til regeringen et enstrengt system, som er forankret i kommunerne (Strukturkommissionen 2004: 34-35). Det er endvidere værd at bide mærke i, at kommissionen i den sammenhæng taler om, at *"En sådan omlægning indebærer endvidere, at kommunerne får et finansielt medansvar for de forsikrede ledige"* (Strukturkommissionen 2004: 34-35) og definerer et enstrengt system som *"et system, hvor ansvaret for alle målgrupper og ydelser på beskæftigelsesområdet varetages i samme system"* (Strukturkommissionens hovedbetænkning: 579). Dette vil betyde enden for a-kassesystemet, som udgør en meget vigtig rekrutteringskanal for fagbevægelsen. Et enstrengt ydelsessystem vil således på længere sigt være en bombe under fagbevægelsen. Strukturkommissionen anfører dog flere gange, at der fortsat skal være statslig styring, samt at arbejdsmarkedets parter stadig skal have indflydelse.

Til trods for forsikringerne om nødvendigheden af fortsat statslig styring og partsstyring er Strukturkommissionens anbefaling udtryk for en klar kommunalisering af beskæftigelsespolitikken, som naturligt leder tankerne hen imod, at et stort politikområde overlades til kommunerne for at sikre deres opbakning til den samlede strukturreform (jf. Larsen 2004). Strukturkommissionens anbefaling om en kommunalisering vækker mindst talt derfor heller ikke begejstring hos arbejdsmarkedets parter og Socialdemokraterne, hvor en statslig forankring af beskæftigelsesindsatsen er den foretrukne model (Høringssvar 2004). De politiske forhandlinger om strukturreformen tager derefter fart i foråret 2004, hvor beskæftigelsesområdet som noget særligt udskilles i et selvstændigt forløb med beskæftigelsesministeren for bordenden. Regeringen lægger sig i sit udspil fra april 2004 tæt op ad Strukturkommissionen og anbefaler et

enstrenget kommunalt forankret beskæftigelsessystem, som omfatter alle opgaver for forsikrede og ikke-forsikrede ledige (Regeringen 2004).

Ikke overraskende er hverken arbejdsmarkedets parter eller Socialdemokraterne begejstrede for regeringens udspil, og de indledende forhandlinger bryder hurtigt sammen, men genoptages atter i juni 2004. Her spiller regeringen ud med en indrømmelse til Socialdemokraterne, idet den foreslår en opdeling i tre typer af jobcentre (A, B, og C-centre),* hvor de to førstnævnte sikrer en fortsat statslig indflydelse på beskæftigelsesindsatsen. I de efterfølgende realitetsforhandlinger kæmper Socialdemokraterne primært for, at få afskaffet C-centrene, der trods deres pilot-status, opfattes som en mulig forløber til en ren kommunalisering af beskæftigelsesområdet. Det lykkes ikke, og forhandlingerne bryder endeligt sammen i midten af juni. Regeringen indgår derefter forlig med Dansk Folkeparti, men med udgangspunkt i de indrømmelser, som Socialdemokraterne blev præsenteret for, inden forhandlingerne brød sammen. Den politiske kamp stopper imidlertid ikke her. Under høringsfasen til de endelige lovforslag advokerer både Kommunernes Landsforening og arbejdsmarkedets parter for, at sondringen mellem A og B-centre er u hensigtsmæssig, hvilket får regeringen til at afskaffe A-centrene – også under indtryk af, at det endelige antal kommuner på dette tidspunkt ligger fast og blev mindre en forventet. For en detaljeret analyse af forhandlingsforløbet, se Klitgaard & Munk Christiansen (under udgivelse).

Udmøntning af jobcenterstrukturen

Resultatet af den intense magtkamp om udformningen af fremtidens beskæftigelsessystem kan således bedst beskrives som en hybrid, der står udspændt mellem statslig styring og kommunal autonomi. Fra 2007 er der etableret ét jobcenter i hver af de nye kommuner. I hovedparten (77 kommuner) er der lavet fælles jobcentre (B-centre) med delt statslig og kommunal ledelse. Der er således en fælles indgang, men to – om ikke flere – døre, der leder videre fra entreen. I de resterende (14 kommuner) er det fulde ansvar for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige overgået til kommunen (C-centre). Disse pilot-jobcentre ventes evalueret i 2010. Det todelte forsørgelsessystem bevares således, at forsikrede ledige med a-kassemedlemskab fortsat modtager dagpenge, hvor ikke-forsikrede ledige modtager kontanthjælp eller andre kommunale forsørgelsesydelse. Sidstnævnte udbetales gennem et særskilt kommunalt ydelseskontor, som skal fungere adskilt fra jobcenteret. Finansieringen af indsatsen er også fortsat delt mellem stat og kommune.

Jobcentrenes primære opgave er at skabe et hurtigt og effektivt match mellem jobsøger og virksomhed. Dette indebærer brug af jobformidling, matchkategorisering, intensiv jobsøgning, udformning af aktive tilbud (virksomhedspraktik, løntilskud, uddannelse, revalidering og fleksjob, m.v.), herunder inddragelse af "andre

* I regeringens udspil dækker A-centre over jobcentre, hvor staten alene varetager generelle serviceopgaver, men hvor staten og kommunerne samarbejder om indsatsen for nyledige, som ikke har andre problemer end ledighed. Dagpengemodtagere med problemer ud over ledighed skulle efter seks måneders ledighed henvises fra A-centret til et af de 40 B-centre, som er jobcentre med særlige opgaver. Her varetager staten både generelle og særlige opgaver over for ledige dagpengemodtagere. Blandt B-centrene udpeges et mindre antal C-centre, hvor kommunen overtager hele ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, også for forsikrede dagpengemodtagere.

aktører”, samt sygedagpengeopfølgning og virksomhedsservice (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005). Jobcentrene har således ikke ansvar for den såkaldte “sociale indsats”, herunder tilkendelse, udbetaling eller fradrag af forsørgelsesydelse.

Til hvert jobcenter tilknyttes et rådgivende organ – Lokale Beskæftigelsesråd (LBR) – som primært består af repræsentanter for arbejdsmarkedet parter samt kommunen. LBRs opgaveportefølje er udvidet til hele det beskæftigelsespolitiske område i modsætning til deres forgængere, de lokale koordinationsudvalg, som kun havde ansvar for det rummelige arbejdsmarked. LBRs hovedopgave er at overvåge og rådgive om resultater og effekter af jobcentrenes beskæftigelsesindsats, blandt andet gennem ret til at blive hørt om de årlige beskæftigelsesplaner og resultatrevisioner. På regionalt niveau oprettes fire statslige beskæftigelsesregioner, som skal overvåge indsatsen i jobcentrene og varetage en række tværgående opgaver (flaskehalsindsatsen, større virksomhedslukninger m.v.). En del af regionen (driftsregionen) har tillige det overordnede driftsansvar for den statslige del af jobcentrene. Tilsvarende oprettes Regionale Beskæftigelsesråd (RBR), som skal overvåge og rådgive om resultater og effekter af både den kommunale og statslige indsats i jobcentrene.

Muligheder og udfordringer

Det har længe været problematisk, at to forskellige systemer har fået lov til at udvikles uden nævneværdig fælles planlægning, koordination og erfaringsudveksling. De nye jobcentre med delt statslig og kommunal ledelse giver her nye muligheder for en mere samordnet og koordineret beskæftigelsespolitik. Den nye struktur muliggør samarbejde på tværs af den hidtidige opdeling mellem forsikrede og ikke-forsikrede ledige og muliggør læring og erfaringsudveksling på tværs af systemerne. Medarbejderne i jobcentret refererer imidlertid fortsat i udgangspunktet til enten den statslige eller kommunale jobcenterchef. Det er således fortsat kommunalbestyrelsen, der har ansvar for og tilrettelægger indsatsen for ikke-forsikrede ledige, hvorimod de fire nyoprettede statslige driftsregioner har ansvar for og godkender indsatsen for forsikrede ledige. Der vil således formentlig være betydelige kommunale variationer i forhold til, hvor koordineret og integreret samarbejdet mellem staten og kommunen forløber i praksis.

Det samme gælder omfanget af tværkommunalt samarbejde. Arbejdsmarkedsstyrelsen har selv påpeget, at det er væsentligt, at det er arbejdskraftens kvalifikationer og ikke kommunegrænserne, der er styrende for formidlingen af arbejdskraft i jobcentrene (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2005: 6). Der er således en risiko for, at beskæftigelsesindsatsen indhegnes bag kommunegrænserne til skade for mobiliteten på arbejdsmarkedets og virksomhedernes muligheder for at besætte ledige stillinger med kvalificeret arbejdskraft (jf. Ugebrevet A4, 23. april 2007). Her kommer de nye beskæftigelsesregioner til at spille en ikke uvæsentlig rolle som fødselshjælper og koordinator på tværs af jobcentrene og for at sikre en velfungerende regional arbejdsmarkedspolitik.

Hvad angår styringen af jobcentrene er intentionen at indføre en hidtil uset grad af resultat- og effektstyring. Jobcentre med gode resultater og effekter vil få store frihedsgrader til at tilrettelægge og udføre indsatsen, hvorimod jobcentre med utilfredsstillende resultater vil blive sat under skærpet tilsyn og i sidste instans kan få pålagt at udlicitere indsatsen til “andre aktører”. Den årlige resultatrevision, som er et automa-

tisk udtræk fra centrale statistikker om (bagudrettede) resultater og effekter i de enkelte jobcenter, og som udarbejdes i forhold til sammenlignelige jobcentre, er det centrale redskab hertil (jf. jobindsats.dk). Spørgsmålet er imidlertid, hvad denne form for resultat- og effektstyring betyder for jobcentrenes indsatser. Hvad sker der, når fokus flyttes fra indholdet indsatserne (input) til overvejende at handle om resultater og effekter (output). Risikoen for "perverse effekter" i form af fokus på produktion af "gode tal" vil uden tvivl være til stede.

Hertil kommer, at det indtil videre næppe har været oplevelsen i jobcentrene, at man udelukkende styres på resultater og effekter (Beskæftigelsesministeriet 2006; Hohnen m.fl. 2007). Tværtimod synes statens indblanding i indhold, aktiviteter, metoder og processer at være mere vidtgående end nogensinde tidligere. Denne stærke administrative og bureaukratiske styring blandes samtidig op med forsøg på kommunalt selvstyre og partsstyring, hvilket synes at resultere i et tiltagende "styringsflimmer". I dette styringsflimmer er det ligeledes tydeligt, at arbejdsmarkedets parter fortsat er utilfredse med, hvad de opfatter som en betydelig mindre indflydelse på og ansvar for at tilrettelægge politikker. Risikoen herved er, at parterne ikke føler "programejer-skab" og forfalder til en brokstrategi frem for konstruktiv medvirken (Madsen 2006).

Hvis de nye jobcentre er løsningen, foranlediges man til at spørge, hvad der egentlig var problemet? Det er ganske vanskeligt at identificere de indholdsmæssige problemer i beskæftigelsesindsatsen, som reformen var en løsning på. Tværtimod havde Danmark en arbejdsmarkedspolitik og et beskæftigelsessystem, som ved indgangen til det nye årtusinde blev fremhævet som en rollemodel og et inspirerende eksempel til efterfølgelse i de øvrige europæiske lande. Den nye jobcenterstruktur synes derfor bedst at kunne forklares med strategiske magtinteresser og som resultatet af en intens institutionel magtkamp. Og hvis dette er perspektivet kunne man spørge: hvem vandt? I første omgang er det nærliggende at pege på kommunerne. Jobcentrene blev placeret i kommunerne, og 14 centre blev rent kommunale. Dermed peger meget i retning af en begyndende kommunalisering af området.

Spørgsmålet er imidlertid om der er tale om, en "Pyrrhus sejr", idet kommunerne nu underlægges en centraladministrativ styring, som de ellers tidligere har været meget skeptiske overfor på arbejdsmarkedsområdet. En styringslogik de ydermere er nødt til at gå ind på i forhold til at vise gode resultater i relation til den forestående evaluering af systemet i 2010. Arbejdsmarkedets parter ligner umiddelbart de store tabere. De har mistet deres proaktive rolle som politikformulerende (i de regionale arbejdsmarkedsråd) til en mere reaktiv overvågende rolle i de nye beskæftigelsesråd. Det er dog lykkedes at undgå den rene kommunalisering, og ikke mindst for fagbevægelsen er Strukturkommissionens forslag om kommunal finansiering af forsikrede og det enstrengede ydelsessystem hidtil forblevet i skuffen.

Den centralpolitiske og centraladministrative styring ligner umiddelbart den største vinder. Resortområdet er blevet udvidet, der er kommet nye redskaber til at styre den kommunale indsats, og ministeren er blevet afskærmet fra kritik. Dog står man her over for store udfordringer i forhold til, at kommunerne uden tvivl vil "sparke tilbage" i relation til at værne om den kommunale autonomi, ligesom det kan blive problematisk, hvis arbejdsmarkedets parter ikke accepterer deres nye funktion og rolle i det nye system. Så også her er der store udfordringer. Derfor kan man måske sige, at

ingen af deltagerne i denne magtkamp løb af med den endelige sejr. Resultatet blev i stedet en underlig hybrid mellem stat og kommune, som styres i et spændingsfelt mellem Christiansborg, centraladministrationen, kommunalbestyrelserne og arbejdsmarkedets parter. Af samme grund er der fortsat ikke faldet politisk ro om implementeringen af dette nye beskæftigelsessystem. Tværtimod. Det bliver i stigende grad vanskeligt at finde magtfulde aktører og organisationer, som stiller sig til forsvar for den aktuelle struktur og sikrer jobcentrene arbejdsro – hvilket taler for, at vi inden længe vil se en ny magtkamp bryde ud omkring organiseringen og indretningen af beskæftigelsessystemet.

Referencer

- Andersen, J. & J. Torfing (2004): *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2005): *Jobcenterguide*, Version 3, juli 2005, København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til Strukturkommissionen*, København: Beskæftigelsesministeriet (april 2003).
- Beskæftigelsesministeriet (2006): *Delanalyse om kommunernes indsats – Ramevilkår for ledere og sagsbehandlere*, København: Beskæftigelsesministeriet (kulegravning af kontanthjælpsområdet, udarbejdet af Kommunernes Revision).
- Bredgaard, T. (2004): *Virksomhedernes sociale ansvar - fra offentlig politik til virksomhedspolitik*, Ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning & CARMA, Aalborg Universitet.
- Damgaard, B. (2003): *Social- og arbejdsmarkedssystemerne: En flerstrengt historie*, København: Socialforskningsinstituttet 03:21.
- Hohnen, P., M.D. Mortensøn & C. Klitgaard (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet: En kvalitativ undersøgelse af indsatsen overfor ikke-arbejdsmarkedssparate ledige*, København: Socialforskningsinstituttet 07:12.
- Høringssvar (2004): Høring om forslag til lov om ansvaret for og styring af den aktive beskæftigelsesindsats og forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats med flere love, dateret 21. december 2004, udarbejdet af LO, DA, FTF og SALA.
- Klitgaard, M.B. & P.M. Christiansen (2007/8): *Strukturreform på beskæftigelsesområdet: Status qou eller formativt moment?*, i *Den utænkelige reform. En analyse af strukturreformens tilblivelse*, Odense: Odense Universitetsforlag (under udgivelse).
- Larsen, F. (2004): *Den beskæftigelsespolitiske opgave i bytte for en kommunalreform?*, s. 87-105, J.F. Bakka og U.H. Petersen (red.): *Hvorhen Danmark? - Perspektiver på kommunalreformen*, Nyt for Samfundsvidenskaberne.
- Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard og L. Dalsgaard (2001): *Kommunal Aktivering - Mellem disciplinering og integration*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Madsen, P.K. (2006): *Strukturreformen og beskæftigelsespolitikken*, *Samfundøkonomen*, december 2006, nr. 6, s. 26-31.
- Regeringen (2002): *Handlingsplan for Flere i Arbejde*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen (2004): *Det nye Danmark – En enkel offentlig sektor tæt på borgeren*, april 2004.
- Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning – Sammenfatning*, Betænkning nr. 1434, januar 2004.
- Torfing, J. (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten: en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Sociale ydelser

Af Henning Hansen

Udviklingen i sociale ydelser

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

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

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

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

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

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

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

I 1960 var der kun 185.000 helårspersoner, der modtog forskellige sociale ydelser, og det svarede til knap 7% af befolkningen i alderen 18-66 år. I 1960 var den største enkelt ydelse modtagere af førtidspension, efterfulgt af kontanthjælp/revalidering og ar-

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

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

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

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

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

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

Kilde: Statistikbanken

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

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

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

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

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

Kilde: Statistikbanken

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

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

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

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

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

Kilde: Statistikbanken

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

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

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

Indkomstoverførslernes størrelse

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

Tabel 5: Ydelsessatser pr. 1. juli 2007. Bruttobeløb.

	Beløb pr. måned	Beløb pr. år	Procent af dagpenge Maksimum
Arbejdsløshedsdagpengemaksimum*	14.800	177.600	100%
Dagpenge – dimittendsats	12.100	145.600	82%
Ungesatsen	7.400	88.900	50%
Kontanthjælp – forsørger	11.900	142.800	80%
Kontanthjælp – ikke forsørger	9.000	107.500	60%
Kontanthjælp – unge, udeboende	5.800	69.300	39%
Kontanthjælp – unge, hjemmeboende	2.800	33.400	19%
Starthjælp – enlig, forsørger	7.200	86.600	49%
Starthjælp – enlig, ikke forsørger	5.800	69.300	39%
Starthjælp – unge, udeboende	4.800	57.400	32%
Starthjælp – unge, hjemmeboende	2.400	28.600	16%
Folkepension – enlige	9.900	119.200	67%
Folkepension – ikke enlige	7.300	87.400	49%

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

Kilde: Forlaget JURA-information. Aktuelle beløb.

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

Den laveste ydelse er starthjælp til unge hjemmeboende, som udgør 2.400 kr. pr. måned før skat – det svarer til 16% af dagpengemaksimum, som i denne opgørelse er referencepunktet.

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

Den økonomiske ulighed

Af Finn Kenneth Hansen

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

I det følgende vil vi belyse udviklingen i fordelingen af de disponible indkomster med fokus på perioden 1990 til 2005. Indkomstoplysningerne fra 2005 er de senest foreliggende, fordi klargøringen af disse oplysninger tager tid og derfor offentliggøres med en vis forsinkelse.

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

Uligheden i de disponible indkomster

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

Finansministeriet foretager jævnligt en belysning og analyse af udviklingen i indkomstfordelingen, senest i publikationen "Fordeling og incitament, 2004". Det samme gør Arbejderbevægelsens Erhvervsråd senest i deres publikation "Fordeling og levevilkår, 2007".

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

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

Fordelingen af indkomsterne vil blive belyst ved at inddele familierne efter stigende indkomst i ti lige store dele (deciler). Derefter ses på, hvor stor en andel de enkelte grupper har af den samlede indkomst. Har hver gruppe 10% af indkomstmassen, vil der være tale om en ligelig fordeling af indkomsterne. Enhver afvigelse fra denne lige indkomstfordeling kan udtrykkes ved en maksimal udjævningsprocent, som angiver, hvor stor en del af indkomsterne, der skal omfordeles for at opnå en ligelig indkomstfordeling.

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
I alt	100,0	100,1	100,0
Maks.udjævningsprocent	23,8	25,5	26,8

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Indkomst 2005

Hvad angår fordelingen af de disponible indkomster, viser uligheden sig på den måde, at de 10% med de laveste indkomster (1. decil) har 1,5% af de disponible indkomster, mens de 10% rigeste (10. decil) har 25,7% af indkomsterne.

Som det fremgår, er der entydigt gennem perioden tale om, at indkomstmassen er steget for de 10% med de højeste indkomster frem til 2005. Fra at de 10% rigeste havde 22% af indkomstmassen, er denne steget til 25,7% af indkomstmassen.

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

Udviklingen i uligheden

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

Den maksimale udjævningsprocent er, som det fremgår af figur 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 kraftig stigning.

Figur 1: Udviklingen i den maksimale udjævningsprocent for alle familier. 1990-2005.

Fordelingen af de disponible indkomster er blevet mere ulige, både blandt enlige og par igennem 90'erne og fortsat frem til 2005. Både blandt par og enlige er uligheden klart større i 2005 end i 1990.

Tabel 2: Den maksimale udjævningsprocent blandt par og enlige. 1990-2005.

	1990	1995	2000	2003	2005
Par	14,0	14,5	15,8	15,8	16,8
Enlige	15,8	16,1	17,1	17,7	18,8

Kilde: Statistiks tiårsoversigt.

Uligheden blandt par er steget fra 14% til 16,8% og blandt enlige er den steget kraftigere fra 15,8% til 18,8% – altså 3%-point.

De rige er blevet rigere, og de fattige er blevet relativt fattigere

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

I tabel 3 er vist både den nominelle og den reale indkomstudvikling for de enkelte decilgrupper for perioden 1995-2005.

Som det fremgår, er realindkomstudviklingen i perioden større jo højere decilgruppe man betragter. Forskellene er udtrykt på den måde, at 1. decilgruppe har oplevet en realindkomstudvikling på 6,3%, mens de rigeste i 10. decilgruppe har oplevet en realindkomststigning på 39,9% – altså en indkomstudvikling som er mere end 6 gange så stærk som hos dem med de laveste indkomster. Fordelt jævnt på de 10 år har 1. decilgruppe haft en gennemsnitlig realindkomststigning på 0,6%, mens 10. decilgruppe har haft en realindkomststigning på 3,4% pr. år.

Tabel 3: Indkomstfordelingen for personer og familier. Ækvivaleret disponibel indkomst – fordelt efter decilgruppe.

	Nominel indkomst (kr)		Stigning i realindkomst. Pct.	
	1995	2005	I alt	Pr. år
Alle	123,5	190,3	24,6	2,2
1. decil	39,1	51,4	6,3	0,6
2. decil	75,2	107,8	15,9	1,5
3. decil	87,7	127,2	17,3	1,6
4. decil	99,7	146,2	18,6	1,7
5. decil	111,3	165,8	20,4	1,9
6. decil	122,8	185,4	22,2	2,0
7. decil	135,0	206,7	23,8	2,2
8. decil	149,8	232,4	25,5	2,3
9. decil	170,7	269,6	27,8	2,5
10. decil	249,0	430,6	39,9	3,4

Kilde. Danmarks Statistik, Indkomst 2005

I forhold til prisstigningerne har alle grupperne haft en positiv realindkomstudvikling, men forskellene har været markante og er baggrunden for den stigende ulighed. I 1995 havde de højeste indkomstgrupper en indkomst, som var 6,3 gange højere end indkomsten for dem i den laveste decilgrupper, denne forskel var i 2005 vokset til at være 8,5 gange højere.

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

Fordelingen blandt de 25-59 årige

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

Også når man betragter den disponible indkomstfordeling for de 25-59 årige, ser vi samme udvikling i uligheden af de disponible indkomster. Der er tale om en stigende ulighed i de seneste 15 år.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har også set på indkomstudviklingen for de forskellige indkomstgrupper (decilgrupper). For perioden 1995 til 2004 har de laveste 10% oplevet et gennemsnitligt årligt fald i den reale disponible indkomst på 0,3%, mens de 10% med de højeste indkomster har oplevet en årlig realvækst på 2,7%.

Som det fremgår, er der en generel sammenhæng mellem indkomstniveau og indkomstudvikling. Jo højere indkomstgruppe, man betragter, jo højere gennemsnitlig årlig realvækst. Og jo højere indkomstgruppe, jo større er stigningen i den disponible indkomst målt i 2004-priser.

At den indkomstmæssige ulighed er blevet større kan alternativt illustreres ved, at de 10% med de højeste indkomster i 1995 havde en disponibel indkomst, som var 3,8 gange større end indkomsten for de 10% med de laveste indkomster. Dette forhold er i 2004 steget til 4,7 gange større.

Tabel 4: Udvikling i den disponible indkomst for forskellige indkomstgrupper i aldersgruppen 25-59 år. 1995-2004.

	Gennemsnitlig Årlig realvækst Pct.	Stigning: 1995-2004 1000 kr (2004-priser)
1. decilgruppe	0,3	1,9
2. decilgruppe	1,1	10,6
3. decilgruppe	1,4	16,4
4. decilgruppe	1,7	21,2
5. decilgruppe	1,8	25,2
6. decilgruppe	1,9	28,9
7. decilgruppe	2,0	32,9
8. decilgruppe	2,1	38,0
9. decilgruppe	2,3	45,4
10. decilgruppe	2,7	73,4
Alle	1,9	29,4

Kilde : Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2007

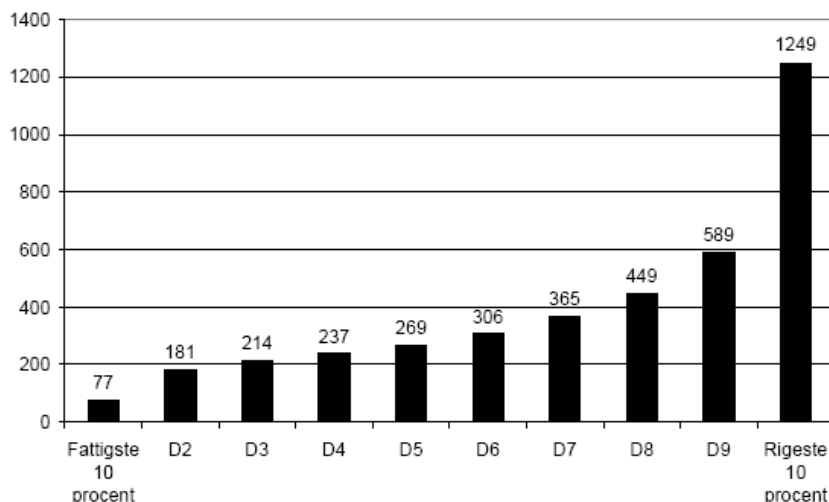
Indkomstgrupperne er sammensat på en anden måde, når man ser på indkomstfordelingen alene for de 25-59 årige, end når man ser på hele befolkningen. De personer, som udgør fx dem med de 10% laveste indkomster, er, når vi ser på hele befolkningen, typisk studerende og pensionister og selvstændige og meget få på kontanthjælp.

Når vi ser alene på de 25-59 årige, er de 10% med de laveste indkomster, typisk personer, der modtager indkomstoverførsler i form af kontanthjælp, dagpenge og førtidspension. Som analysen viser, er det især disse grupper, som har haft en lavere indkomstudvikling.

Formuen – ændringerne på boligmarkedet

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

Figur 2: Nettoformuen fordelt på indkomstgrupper. 2004. 1000 kr.



Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellen

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

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

Table 5: Familier fordelt efter disponibel indkomst. Særskilt for boligform og boligtype. 2005.

Disponibel indkomst	Ejerfamilier			Lejerfamilier
	Parcel og rækkehus	Ejerlejlighed	Andre boligtyper	
<150.000 kr	9,0	14,7	17,8	52,4
150-500.000 kr	76,8	76,2	75,2	46,3
500-1.000.000	13,1	8,3	6,1	1,1
1.000-1.500.000	0,7	0,5	0,5	0,1
>1.500.000	0,4	0,3	0,3	0,1
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Indkomst 2005. Danmarks Statistik

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

Skattepolitikken øger uligheden

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

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

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

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

Stigende boligpriser har givet betydelige kapitalgevinster til boligejerne

Fra 1993 og frem til 2006 har priserne på ejerboligerne været stigende. Det skyldes mange forskellige faktorer. Forhold som familiernes generelle positive realindkomst-udvikling og den lave rente har øget efterspørgslen efter ejerboliger. Prisstigningerne blev yderligere forstærket af regeringens skattestop og indførelsen af muligheden for afdragsfrie lån. De mange faktorer har bevirket, at kontantpriserne på ejerboliger er steget væsentlig hurtigere end forbrugerpriserne og har betydet, at fx familier, som har købt ejerboliger i denne periode, har oplevet betydelige kapitalgevinster.

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

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

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

Kilder:

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

Det Økonomiske Råd, Dansk Økonomi, for 2001

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Fordeling og levevilkår, 2007

Finansministeriet; Fordeling og incitamenter, 2004

Statistik tiårsoversigt 2007

Danmarks Statistik: Indkomster 2005

Fattigdom i Danmark

Af Finn Kenneth Hansen

Fattigdom

Fattigdom vil sige, at man ikke kan forsørge sig og sine i forhold til det velfærdssamfund, man lever i. Fattigdom er noget relativt. En betragtning som betyder, at fattigdom og ulighed ofte forveksles. Fattigdom er imidlertid noget andet end at have det dårligere end andre i samfundet. Fattigdom er et socialt problem, som betyder, at man ikke kan mestre hverdagen på grund af manglende ressourcer – økonomiske såvel som ikke økonomiske

Selv om Danmark i EU-sammenhæng har tilsluttet sig Lissabon-aftalen, som bl.a. indeholder en målsætning om at reducere fattigdommen markant i EU frem mod 2010, er der ikke fra officiel side en anerkendelse af fattigdom i Danmark. Der er ikke en officiel fattigdomsafgrænsning i Danmark, og i debatten henvises derfor ofte til opgørelser, som anvendes i EU og i den mere økonomiske forskning omkring fattigdom.

Senest har Det Økonomiske Råd foretaget en afdækning af fattigdommen i Danmark med anvendelse af 50%- og 60%-grænsen, som indikator på omfanget af fattigdom. Det samme har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Diskussion af fattigdomsgrænse

Omfanget af fattigdom er selvfølgelig afhængig af, hvordan man afgrænser problemet. Rådet foretager en diskussion af, hvilken grænse der kunne være mest hensigtsmæssig, og vælger den mest almindelige anvendte opgørelsesmetode; 50% af medianindkomsten i en indkomstfordeling baseret på folks disponible indkomster dvs. indkomst efter skat. Dette til forskel fra EU, som er begyndt at anvende 60%-grænsen, som en grænse for folk med risiko for fattigdom.

Selv om Det Økonomiske Råd opererer med begge fattigdomsgrænser, er der ikke foretaget egentlige følsomhedsanalyser. Det vil sige, hvordan fattigdomsbilledet ser ud ved fx en 45%-grænse eller 60%-grænse. Problemet er, at sammensætningen af fattige er afhængig af, hvor grænsen sættes. Rådet gør fx selv opmærksom på, at en kontanthjælpsmodtager modtager en ydelse, som udgør 52% af medianindkomsten, og da det samtidig konstateres, at boligudgiften spiller en væsentlig rolle for den enkelte

persons/families fattigdomssituation, ville det have været gavnligt med en analyse af sammenhængen mellem forskellige grænser og boligudgifter, og disses betydning for afgrænsningen af fattige. Men også i relation til børnefamilier og børn spiller grænsen en afgørende rolle.

En lav fattigdomsgrænse

Rådet anbefaler ikke nogen bestemt fattigdomsgrænse, men afgrænser antallet af fattige, som dem der ligger under 50%-grænsen, hvor den disponible indkomst for den enkelte person er 75.000 kr. (2004) eller 6.300 kr. pr. måned (2004), som skal dække alt forbrug inklusive bolig og forsikringer.

Der er tale om valg af en relativ grænse, men samtidig en meget lav grænse. Til sammenligning er skattevæsenets grænse for inddrivelse af offentlig gæld vedrørende afdragsordninger på 85.000 kr. (2006).

Også set i forhold til skattevæsenets fastsatte grænse for betalingsevnevurdering ved inddrivelse af gæld er den lav. Her opereres med et rådighedsbeløb for en enlig på 4.200 kr. pr måned (2006) til det daglige forbrug, altså efter betaling af skat og bolig. Hvis man skal kunne opretholde dette rådighedsbeløb, må ens nettoudgifter til bolig samt udgifter til fx forsikringer ikke overstige 2.100 kr.

Netop boligudgifterne er helt afgørende for den enkeltes fattigdomssituation. Rådet opgiver selv tal fra 1999 og skriver, at 40% af de fattige har en boligudgift i 1999 på over 2.500 kr. pr. person. Alene ud fra disse tal kan man sige, at der er tale om en fattigdomsgrænse, som er lavt sat. Men man kunne ønske, at Rådet havde gjort mere ud af boligudgifternes betydning for fattigdomsbilledet.

Antallet af fattige er steget

I opgørelsen af fattige ser Rådet meget fornuftigt bort fra studerende. Det betyder, at sammensætningen af de fattige er mere realistisk end i almindeligvis officielle opgørelser af tal for personer og familier med lave indkomster. Rådet opgør andelen af fattige til 5% af den voksne befolkning i 2004.

Undersøgelsen viser, at der set over tid ikke er de store svingninger i andelen af fattige, når man ser på 50%-grænsen og 60%-grænsen. I perioden 1988 til 2004 er andelen af fattige faldet fra knap 6% i 1988 til lidt under 4% i 1995, hvorefter den har været stigende siden 1998 og i 2004 er på knap 5%.

Opgjort i antal personer er antallet af fattige i 2004 opgjort til 165.000 personer. Der har været en stigning i antallet af fattige siden 1998 på næsten 30.000 personer. I perioden 2001 til 2004 er tallet steget med 10.000 personer.

Enlige forsørgere er oftere fattige end enlige uden børn, men enlige forsørgere med kun et barn synes hurtigt at komme ud af fattigdommen igen. Derimod har enlige med flere børn sværere ved at komme ud af fattigdommen.

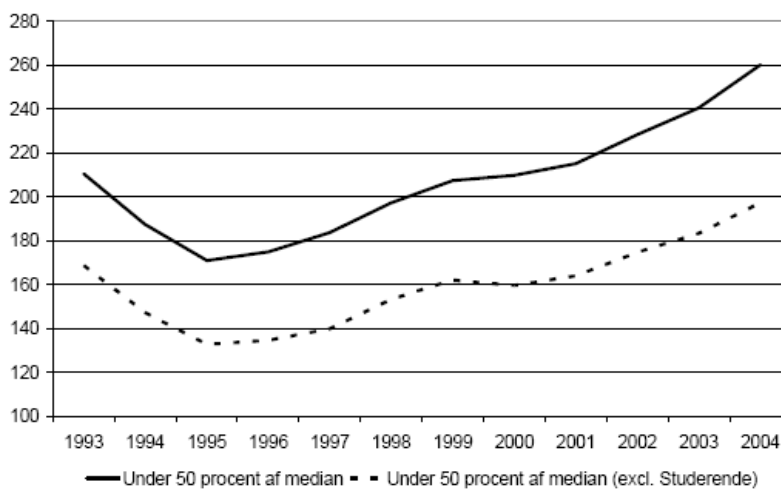
Andelen af fattige er højere blandt indvandrere og deres efterkommere end blandt etniske danskere. Andelen er især høj for indvandrere de første år i Danmark, men der

er stor variation mellem indvandrere fra forskellige oprindelseslande. (*Det Økonomiske Råd: Dansk Økonomi, efterår 2006*).

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har også set på udviklingen i antallet af fattige over en længere periode. De opgør fattigdom på samme måde som Det Økonomiske Råd, men har en lidt anden vægtning af familierne og får følgende resultater:

- Fra 2001-2004 er antallet af fattige steget med knap 45.000 – til forskel fra perioden 1993 til 2001 hvor antallet steg med 5.000 personer.
- Alene fra 2003 til 2004 er antallet steget med knap 20.000 personer. Indførelsen af kontanthjælpsloftet har medført en stigning på op mod 2.500 personer.

Figur 1: Udvikling i antal fattige, 1.000 personer



Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellens datagrundlag

Børn der lever i fattigdom

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har også set på antallet af børn, der lever i fattigdom. Det vil sige børn, der lever i familier, som har en disponibel indkomst under 50%-grænsen. Den viser, at antallet af børn, der lever i fattigdom, er steget med 12.000, og i 2004 lever ca. 60.000 børn i fattigdom.

Tablet 1: Børn der lever i fattigdom: (familier ekskl. studerende)

	Udvikling			Stigning		
	1993	2001	2004	1993-2001	2001-2004	1993-2004
Børn	43.600	48.300	60.300	4.700	12.000	16.600

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Fordeling og levekår. 2007

Varigheden af lav indkomst giver fattigdom

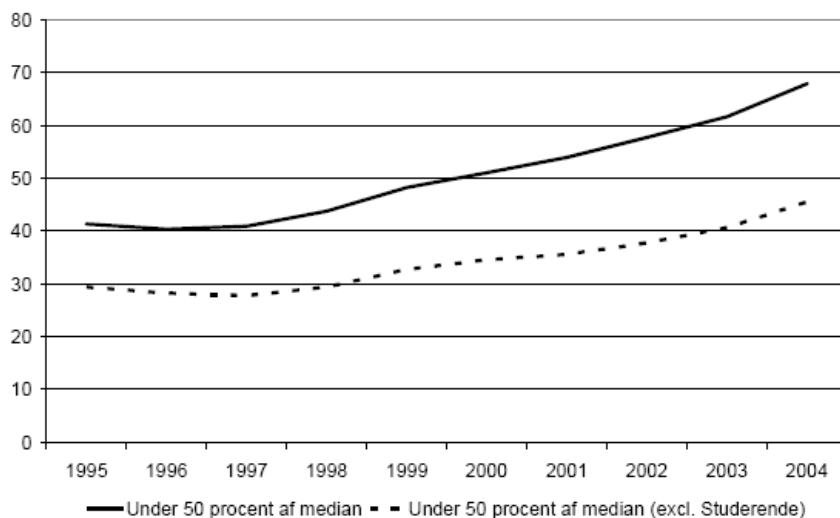
Det Økonomiske Råd påpeger rigtigt, at fattigdom opgjort på baggrund af indkomsterne i et enkelt år kan give et misvisende billede. Tilfældige udsving og midlertidige forhold ikke mindst for selvstændige erhvervsdrivende kan betyde, at de i det enkelte år har lave indkomster. Det at have lave indkomster i flere år er et bedre udtryk for en fattigdomssituation. Man har vanskeligt ved at få dagligdagen til at slå til og erstatte og genanskaffe goder.

Varigheden spiller en afgørende rolle og både i EU og i Norges fattigdomsudredning foretages en afgrænsning af fattige, som har ligget under grænsen i tre år.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har set på antal personer, som har levet i fattigdom i mindst tre år i træk. Det vil sige personer og familier, som tre år i træk har haft en disponibel indkomst, som ligger under 50%-grænsen.

Fra 1997 til 2004 er antallet steget fra 28.000 til 46.000 personer – en stigning på 60%. (*Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Fordeling og levekår. 2007*).

Figur 2: Antal personer der har været fattige i de seneste tre år



Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellens datagrundlag

Uanset om man ser på den midlertidige fattigdom eller den længerevarende fattigdom, er der en klar tendens til stigning i fattigdommen. Samtidig er der tendens til, at længerevarende fattigdom udgør en stigende andel af den samlede fattigdom. I 1998 var der 19%, som havde været fattige tre år i træk, en andel som er steget til 23% i 2004.

Det Økonomiske Råd har set på situationen over en endnu længere periode idet de har set på indkomstsituationen for personer og familier over en 16-årig periode og opgjort, hvor mange der ligger under fattigdomsgrænsen. Rådets undersøgelse viser,

at ca. 125.000 personer har levet med denne situation i Danmark i tre år. Det vil sige, at de i tre år har ligget under en meget lav indkomstgrænse, hvor det er vanskeligt at få økonomien til at hænge sammen og med afledte sociale og psykologiske konsekvenser.

Jo flere år der betragtes, jo færre personer har ligget under fattigdomsgrænsen, men samtidig viser undersøgelsen, at der er en stigende risiko for at "hænge fast" i fattigdom, jo flere år man har ligget under grænsen. Der vil således være 5% af dem, som er fattige i et enkelt år, som fortsat vil være fattige efter 10 år.

Varighed af arbejdsløshed medfører fattigdom

Rådet gør sig overvejelser om, hvorvidt andelen og antallet af fattige hænger sammen med konjunktursituationen, altså om fattigdommen stiger med fx stigende arbejdsløshed og falder med faldende arbejdsløshed. Det ser ikke ud til at være tilfældet. De små svingninger i andelen af fattige følger ikke konjunktursvingningerne eller svingningerne i arbejdsløshedsprocenten. Fx de seneste år, hvor arbejdsløsheden har været faldende, har andelen af fattige tværtimod været stigende.

Der er således ikke en direkte kortsigtet sammenhæng mellem udviklingen i arbejdsløsheden og andelen af fattige. Der er imidlertid noget, der tyder på, at andelen af fattige er stigende nogle år efter en periode med relativ høj arbejdsløshed. Dette bekræfter Rådets analyse, idet de viser, at jo længere personer er væk fra arbejdsmarkedet jo større sandsynlighed er der for, at folk bliver fattige. Varigheden af arbejdsløshed er klart en anden indikator for en stigende andel fattige.

Andelen af fattige følger derimod ikke overraskende udviklingen i uligheden i indkomstfordelingen. Andelen af fattige har således været faldende fra 1988 til midten af 90'erne, hvor uligheden faldt, men har været stigende siden 1998, hvor der også har været tale om en stigning i uligheden i de disponible indkomster.

Kilder:

Det Økonomiske Råd, 2006. Dansk Økonomi Efterår 2006. Konjunkturvurdering. Fattigdom I Danmark
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2007: Fordeling og levevilkår 2007

CASA, 2004: "At eksistere eller at leve". Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?

Flexicurity med svagheder

Af Henning Hansen, CASA

I de senere år har en del politikere og forskere forklaret den danske succes på arbejdsmarkedet med flexicurity. Beskæftigelsesministeren har endda stolt fortalt sin franske kollega om fænomenet. Spørgsmålet er imidlertid om flexicurity er det "columbus-æg", som kan løse alle problemerne. Denne artikel er en kort kritisk gennemgang af den danske flexicurity-model.

Hvad er flexicurity?

Flexicurity-konceptet i arbejdsmarkedspolitikken er ifølge Beskæftigelsesministeriet karakteriseret af tre elementer:

- Høj økonomisk kompensation ved ledighed, dvs. det koster ikke lønmodtagerne ret meget at være arbejdsløs, fordi dagpengene er relativt høje.
- Lempelige regler for afskedigelse, dvs. arbejdsgiverne kan forholdsvis let og billigt afskedige medarbejdere.
- En aktiv arbejdsmarkedspolitik, dvs. staten skaffer job eller uddannelse til de ledige, samtidig med at der tilbydes relevant arbejdskraft til arbejdsgiverne.

I korthed kan man beskrive flexicurity-konceptet som et system, hvor arbejdsgiverne kun lige netop beskæftiger det antal medarbejdere, som de har brug for på et bestemt tidspunkt. Derved kan de minimere deres lønomkostninger og øge deres konkurrenceevne. Lønmodtagerne behøver på den anden side ikke hænge krampagtigt fast i deres job. De behøver ikke at frygte ledighed, fordi de næsten får det samme udbetalt i arbejdsløshedsdagpenge, som de får i løn. Desuden kan de nemt få et nyt job, fordi der er stor rotation på arbejdsmarkedet. Der er med andre ord tale om et effektivt allokeringssystem, der forbedrer virksomhedernes konkurrenceevne.

Ifølge Beskæftigelsesministeriets beskrivelse af flexicurity-konceptet er der tale om en slags uformel kontrakt mellem politikerne og arbejdsmarkedets parter. Det er den såkaldte danske model, som hviler på frivillige, forpligtende aftaler med et minimum af lovgivning. Men oven over alt det frivillige eksisterer der også "pisk" i form af aktiveringstvang og trussel om kontanthjælp.

Det fremstår som et smidigt system, hvor både arbejdsgivere og lønmodtagere har fordele, og det fungerer oven i købet på (næsten) frivillig basis. Arbejdsgiverne kan let

og billigt tilpasse deres arbejdsstyrke, mens lønmodtagerne kan flytte rundt på arbejdsmarkedet uden at "miste hus og hjem". Man får både fleksibilitet på arbejdsmarkedet og social sikkerhed.

Svagheder i systemet

Selv om flexicurity-konceptet fremstår konfliktløst, er det dog ikke uden svagheder og problemer. I det følgende ses lidt nærmere på nogle vigtige problemer ved systemet. Det handler især om kompensationsgrader for lønmodtagerne og de beskæftigelsesmæssigt svage gruppers problemer med et fleksibelt arbejdsmarked.

Høj compensation for lønmodtagere?

Det hævdes, at danske lønmodtagere har høj økonomisk compensation ved ledighed – især i sammenligning med andre lande. Men det gælder imidlertid kun for de lavtlønnede. Den generelle kompensationsregel for dagpenge i Danmark er 90% af hidtidig indkomst, men med et maksimumsbeløb på ca. 175.000 kr. pr. år – svarende til ca. 14.500 kr. pr. måned. Det betyder, at det kun er lønmodtagere med indkomster op til 195.000 kr. om året, der får 90% af hidtidig indkomst i arbejdsløshedsdagpenge. Hvis man tjener 250.000 kr. om året får man kun 70% af hidtidig indkomst, og hvis man tjener 350.000 kr., får man kun 50% af hidtidig indkomst.

Der er på den ene side tale om et socialt retfærdigt system, hvor stort set alle får det samme beløb i arbejdsløshedsdagpenge, men kompensationsgraden er til gengæld meget forskellig. Mange håndværkere og funktionærer tjener i dag mere end 350.000 kr. pr. år og får derfor højst halvdelen af tidligere løn i dagpenge. Det er et problem, fordi de fleste har sat sig i faste udgifter svarende til den normale arbejdsindkomst, og de vil ikke kunne klare en længerevarende ledighed. Man kan derfor sige, at security-delen af flexicurity-konceptet ikke rigtig gælder for store dele af arbejdsmarkedet.

Det er desuden et problem, at kompensationsgraden gradvist er blevet mindre i løbet af de seneste 20-25 år.

Kompensationsprocent* for arbejdsløshedsdagpenge.

	Gennemsnitlig LO-arbejder	Rengøring	Elektriker
1980	78%	90%	73%
1985	68%	85%	65%
1990	67%	83%	60%
1995	63%	77%	58%
2000	58%	71%	51%
2005	55%	70%	49%

* Kompensationsprocenten angiver maksimale dagpenge i procent af gennemsnitslønnen.

Kilde: LO: Dagpengesystemet. En analyse af dagpengesystemets dækning. 2006. København

Tabellen viser, at kompensationsprocenten for en gennemsnitlig LO-arbejder er faldet fra 78% i 1980 til 55% i 2005. En rengøringsarbejder har fået reduceret sin kompensationsprocent fra 90% i 1980 til 70% i 2005, og endelig har en elektriker fået reduceret sin kompensationsprocent fra 73% i 1980 til 49% i 2005. Man kan altså helt klart

konstatere, at security-elementet i det danske system er blevet reduceret betydeligt i løbet af de sidste 25 år. Det gælder både for de lavtlønnede rengøringsarbejdere og for de højere lønnede elektrikere.

De ikke-forsikrede?

En anden svaghed ved flexicurity-systemet er, at de svageste på arbejdsmarkedet er dårligt stillet, fordi de sjældent er forsikret mod ledighed, og derfor kun får kontanthjælp eller starthjælp. Det kræves nemlig, at man har opnået en vis tilknytning til arbejdsmarkedet, før man kan blive berettiget til dagpenge ved ledighed, dvs. man skal have haft et ordinært arbejde i mindst et år.

En fjerdedel af arbejdsstyrken er ikke medlem af en a-kasse, og næsten en fjerdedel af de nuværende ledige er ikke forsikret. Det betyder, at disse ikke-forsikrede grupper vil få en betydeligt lavere kompensation ved ledighed. Hvis der er tale om enlige, vil de typisk få kontanthjælp, men hvis de er gift, får de normalt ingen kompensation, hvis deres ægtefælle har job. Da kontanthjælpens størrelse kun er ca. 80% af dagpengenes størrelse, er der altså tale om en ret lav kompensation i tilfælde af ledighed for en fjerdedel af arbejdsstyrken.

Når man taler om security-delen af det danske system, så skal man altså være opmærksom på, at en fjerdedel ikke er forsikret mod ledighed i en a-kasse, og en relativt stor del af de beskæftigede vil højst få en kompensation på 50% af deres hidtidige indkomst ved ledighed på grund af deres indkomst.

Manglende integration af de svageste

Det danske arbejdsmarkedssystem har et alvorligt problem omkring integration af de svageste på arbejdsmarkedet. I OECD-sammenhæng er Danmark således blandt de lande, der er dårligst til at integrere etniske minoritetsgrupper. Men det er også svært at integrere andre svage grupper på arbejdsmarkedet, eksempelvis dårligt uddannede.

En væsentlig grund til den manglende integration er flexicurity-systemet, hvor der stilles meget få krav til virksomhederne, især omkring ansættelser og afskedigelser. Det betyder, at de ikke føler ansvar for at integrere marginaliserede personer. Det er noget samfundet skal tage sig af. Det giver sig bl.a. udslag i, at de private virksomheder ansætter relativt få personer i løntilskud og fleksjob. Det er især et problem for de svageste på arbejdsmarkedet, som netop er afhængig af, at nogen vil give dem en chance på arbejdsmarkedet, selv om de måske har svært ved at leve op til produktivitetskravene.

Et andet problem omkring manglende integration er de relativt høje mindstelønninger på det danske arbejdsmarked. Det skyldes bl.a. at det relativt høje dagpengeniveau påvirker mindstelønningerne. Hvis arbejdsløshedsdagpengene er høje, vil mindstelønnen nemlig også have en tendens til at blive høj. Men en høj mindsteløn er til gengæld dårligt for de såkaldte svage ledige, som har svært ved at klare sig på arbejdsmarkedet på grund af deres lave produktivitet. Der er nemlig ingen, der vil ansætte personer, som ikke kan tjene deres løn ind.

Man kan derfor sige, at prisen for den sociale sikkerhed, i form af relativt høje dagpenge for de lavtlønnede, betales af de svage ledige, som har dårlig tilknytning til ar-

bejdsmarkedet eller har lav produktivitet. Det gælder bl.a. mange flygtninge/indvandrere, nogle af de unge og de dårligt fungerende arbejdstagere.

Skaber udstødning

Et af de største problemer på det danske arbejdsmarked er den store grad af udstødning. Det viser sig ved, at næsten 25% af befolkningen i alderen 18-66 år er uden for beskæftigelse, og 12% modtager en varig ydelse i form af førtidspension eller efterløn. Desuden er der en stor del på sygedagpenge eller revalidering, mens en stor del af kontanthjælpsmodtagerne har andre problemer end ledighed. Der er tale om et hårdt arbejdsmarked, som udstøder mange mennesker. Det skyldes bl.a. det meget fleksible danske arbejdsmarked, hvor medarbejderne skal leve op til virksomhedernes krav om effektivitet, og hvor medarbejderne har dårlig beskyttelse mod afskedigelser. De stresse af krav og forventninger, som nogle af dem har svært ved at leve op til. Det betyder en risiko for udstødning fra arbejdsmarkedet i form af sygedagpenge, langvarig ledighed eller førtidspension. Rent indkomstmæssigt vil mange af dem modtage maksimale dagpenge, dvs. 14.500 kr. pr. måned, men samtidig vil de miste tilknytningen til arbejdsmarkedet og de vigtige sociale relationer, som er knyttet til en arbejdsplads.

Det er også et problem, at det meget fleksible danske arbejdsmarked betyder, at virksomhederne ikke har incitamenten til at opkvalificere og efteruddanne deres medarbejdere. De ansætter bare nogle nye og bedre medarbejdere, i stedet for at opkvalificere de gamle. Det er specielt et problem for de ældre og de dårligt uddannede, som virksomhederne ikke er interesserede i at holde på. De er i stedet henvist til det offentlige uddannelsesordninger, og de risikerer at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Det meget fleksible danske arbejdsmarked har altså en række skyggesider, som ofte glemmes i begejstringen over de positive sider af fleksibiliteten. Et meget fleksibelt arbejdsmarked stiller nemlig også store krav til deltagerne, som visse grupper har svært ved at leve op til. De grupper, som bliver udstødt af arbejdsmarkedet, mister i mange tilfælde identitet og sociale relationer.

Disciplinering

Arbejdsmarkedspolitikken spiller også en vigtig rolle i flexicurity-konceptet, fordi det fungerer som samfundets aktive indsats for at holde arbejdsmarkedet kørende. Det sker positivt gennem arbejdsformidling, uddannelsesstilbud og jobtilbud, men også negativt gennem rådighedsregler og krav til de ledige. Især efter SR-regeringens arbejdsmarkedsreform i 1990'erne og VK-regeringens ændringer siden 2002, har "pissen" i arbejdsmarkedspolitikken vundet indpas i Danmark. Der er blevet gennemført en lang række stramninger af varighedsregler og rådighedsforpligtelser i både dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet, som har betydet en markant disciplinering af arbejdstagerne. På det seneste har VK-regeringen også benyttet nedskæringer af ydelserne, som økonomiske incitamenten i arbejdsmarkedspolitikken. Til gengæld har man så reduceret uddannelsesindsatsen over for de ledige. Disciplinering er det nye element i flexicurity-konceptet, som bl.a. betyder, at de eneste reelle effekter af aktiveringspolitikken på kort sigt er motivationseffekten, som går på, at de ledige selv finder et job for at undgå en negativ oplevelse med et påtvunget jobtilbud eller andre aktiveringstilbud.

Problemet med disciplineringen og "piskan" i arbejdsmarkedspolitikken er imidlertid, at den kun virker over for de "dovne". De svage bliver derimod dårligere stillet eller i værste fald ydmyget i aktiveringssystemet, fordi de ikke er i stand til at finde sig et job selv. I nogle tilfælde kommer de endda længere væk fra det ordinære arbejdsmarked, fordi de bliver stigmatiserede eller placeret på særligt isolerede steder, fx produktionsskoler.

Et andet problem med anvendelsen af "piskan" i arbejdsmarkedspolitikken er, at de job, som de "dovne" selv finder med udsigten til at skulle i aktivering, ofte ikke har noget særligt fremtidsperspektiv. Det er ikke det job, de har ønsket sig, eller det passer ikke ordentligt til deres evner og interesser. Derved får man i virkeligheden en dårligere allokering af arbejdskraften i samfundet.

Konklusion

Der er ingen tvivl om, at flexicurity-konceptet i Danmark har mange positive effekter, og mange lande ser i retning af det danske arbejdsmarked. Det har givetvis en del af æren for en god konkurrenceevne og en god økonomi i Danmark i disse år. Men der er mange andre grunde til, at den økonomiske situation i Danmark er god for tiden. Først og fremmest er der en stor efterspørgsel i samfundet, især fra det private forbrug, som skyldes nogle mere eller mindre kunstige værdistigninger på fast ejendom, der kan belånes.

For det andet har man næsten afskaffet den såkaldte "Philips-kurve" på det danske arbejdsmarked, som beskriver en sammenhæng mellem lønstigninger og ledighed (jo lavere ledighed, des større lønstigninger). Det kan man i høj grad tilskrive de danske fagforeninger, som har været meget tilbageholdende med at udnytte en faldende ledighed til at kræve lønstigninger. Det har været positivt for den danske konkurrenceevne.

Forklaringen på den lave ledighed i Danmark i disse år kan sandsynligvis bedst forklares ved de generelle økonomiske konjunkturer kombineret med lav lønstigningstakt. Arbejdsmarkedet og flexicurity-systemet er ikke nyt, men har eksisteret siden 1970'erne. Man kan endda hævde, at nogle elementer i systemet er blevet svækket igennem en række år. Det gælder især security-delen, hvor kompensationsprocenterne er blevet betydeligt lavere. Det nyeste element i arbejdsmarkedspolitikken er "pisk" og disciplinering, men denne del af flexicurity-modellen er netop det, der får den til at ligne andre modeller i andre lande.

Det store problem ved flexicurity-modellen er helt klart, at de svage på arbejdsmarkedet bliver tabere, og at vi får større udstødning fra arbejdsmarkedet, som staten skal tage sig af. Det danske aktiveringssystem fungerer ikke særlig godt, og der er indtil videre kun dokumentation for, at det er afskrækkelsesmomentet i aktiveringen, der virker beskæftigelsesfremmende. Samtidig er uddannelseselementet blevet nedprioriteret, og i øjeblikket er de nye kommunale jobcentre i krise mange steder. Det betyder, at de elementer i arbejdsmarkedspolitikken, som skal forbedre de svage gruppers situation, i stedet er blevet forringet.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet: Flexicurity. Udfordringer for den danske model, Beskæftigelsesministeriet, København. 2005.

LO: Dagpengesystemet. En analyse af dagpengesystemets dækning. København. 2006.

Lind, Jens: Labour Market Policy in Denmark: An European success Story? Bidrag i Jens Lind, Herman Knudsen, Henning Jørgensen (eds.): Labour and Employment Regulation in Europe, P.I.E. Lang. Bruxelles. 2004.

Beskæftigelse og arbejdsløshed

Af Henning Hansen

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

Beskæftigelsen

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

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

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

Kilde: Statistikbanken

Igennem det meste af 1990'erne steg beskæftigelsen støt og roligt, men efter 2001 var der en stagnation eller tilbagegang i beskæftigelsen. I de sidste par år har der imidlertid atter været en stigning i beskæftigelsen. Fra 2004 til 2006 er den samlede beskæftigelse steget 2,5% – svarende til 55.000 fuldtidsbeskæftigede.

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

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

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

Kilde: Statistikbanken

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

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

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

Befolkningens beskæftigelse

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

Tabel 3: Befolkningen i alderen 25-59 år fordelt efter beskæftigelseskategori. 1997-2006.

	1997	2001	2006
Beskæftiget	79%	82%	82%
Arbejdsløs	6%	4%	3%
Aktivering/orlov	2%	3%	3%
Pension mv.	7%	6%	6%
Øvrige	6%	5%	6%
I alt	100%	100%	100%
Antal	2.624.201	2.688.952	2.644.310

Kilde: Statistikbanken

Mere end 80% af befolkningen var i 2006 i beskæftigelse, og det er stort set det samme som i 2001, men det er en stigning i forhold til 1997, hvor "kun" 79% var i beskæftigelse.

I 2006 var kun 3% ledige, 3% i aktivering eller en anden form for arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning. I forhold til 1997 er andelen af ledige blevet halveret, mens en lidt større del er i aktivering. Endelig er der 6% på førtidspension eller overgangsydelse, og 6% på kontanthjælp o.l. eller helt uden for systemet.

Tilbagevækst

I de senere år har tilbagevæksten fra arbejdsmarkedet været stærkt debatteret, specielt i forbindelse med Velfærdskommissionens virke og efterlønsdiskussionen. Desuden er der i disse år bestræbelser på at udvide arbejdsstyrken gennem at fastholde de ældre på arbejdsmarkedet.

Spørgsmålet er derfor, hvordan det er gået med de ældres arbejdsmarkedstilknøytning.

Tabel 4: Befolkningen i alderen 60-64 år fordelt efter beskæftigelseskategori. 1997-2006.

	1997	2001	2006
Beskæftiget	30%	32%	39%
Arbejdsløs/aktivering	4%	2%	2%
Efterløn	35%	41%	39%
Førtidspension	25%	20%	17%
Øvrige	6%	6%	3%
I alt	100%	100%	100%
Antal	242.988	266.477	338.022

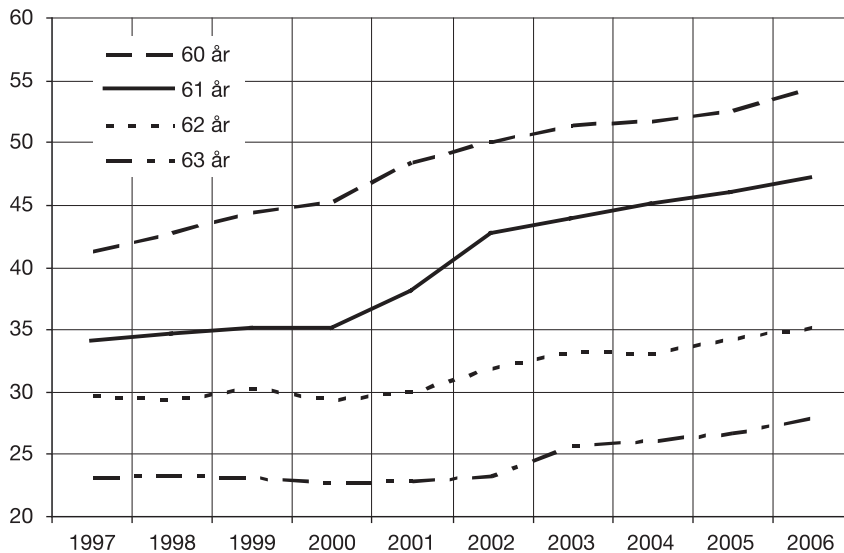
Kilde: Statistikbanken

Det er meget tydeligt, at den ældre del af befolkningen er blevet mere erhvervsaktive de senere år. Især i perioden 2001-2006 er der sket store ændringer i denne aldersgruppe. I 1997 var 30% af de 60-64 årige i beskæftigelse, men i 2006 er 39% i beskæftigelse.

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

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

Figur 1: Beskæftigelsesprocent. 1997-2006



Figur 1 viser meget klart, at ændringerne i efterlønsreglerne har haft en effekt, idet beskæftigelsesprocenten især er steget for de 60-61 årige siden 2000. Men figur 1 viser desuden, at der er sket markante stigninger i beskæftigelsesprocenterne de sidste 5-6 år. Den anden side af historien er, at tilbagetrækningsprocenten er faldet de senere år. Tilbagetrækningsprocenten omfatter både efterløn og førtidspension, men efterløn er den største.

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

Arbejdsløsheden

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

Tabel 5: Ledighedsprocent. 2002-2007. Mænd og kvinder

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

Kilde: Statistikbanken

Den registrerede arbejdsløshed ligger i midten af 2007 på ca. 90.000 fuldtidsledige og det er et relativt lavt niveau. Ledighedsprocenten er et beregnet tal, som dækker over nogle, som er ledige kort tid og andre, som er ledige i længere tid. De senere år har ledighedsprocenten ligget på 4-5%, men i de seneste par år er den faldet til de nuværende 3,6%.

Tabel 5 viser, at arbejdsløsheden blandt kvinder er højere end blandt mænd – i 2007 er den 4,3% for kvinder og 3,0% for mænd.

Tabel 6: Ledighedsprocent. 2002-2007. Aldersgrupper.

	16-24 år	25-29 år	30-39 år	40-49 år	50-66 år	Alle
2002	3,6%	6,7%	5,7%	4,3%	5,8%	5,2%
2003	4,4%	8,0%	6,8%	5,2%	6,6%	6,2%
2004	4,4%	8,0%	7,1%	5,5%	6,8%	6,4%
2005	3,7%	6,9%	6,4%	5,0%	6,3%	5,8%
2006	2,9%	5,5%	5,2%	4,1%	5,2%	4,6%
2007	2,3%	4,4%	4,1%	3,3%	3,9%	3,6%

Kilde: Statistikbanken

Alderen spiller tilsyneladende en ret lille rolle for, hvor stor arbejdsløsheden er. Man kan dog konstatere, at arbejdsløsheden er meget lav for de 16-24 årige, mens den er relativt høj blandt de 25-29 årige. De 25-29 årige er bl.a. præget af, at mange netop har færdiggjort deres længerevarende uddannelse og søger deres første job. Det skal også nævnes, at arbejdsløsheden er lavere blandt de 60-66 årige end blandt de 55-59 årige, hvilket skyldes, at en del af de arbejdsløshedsramte i alderen 60-66 år er gået på efterløn – frivilligt eller tvungent. Man kan konstatere, at alle aldersgrupper har haft stigende ledighed fra 2001 til 2003, men fra 2004 til 2007 har ledigheden været faldende igen.

Ledighedsydelse

En særlig form for ledighed findes blandt personer i fleksjob i form af ledighedsydelse. Fleksjob gives til personer med nedsat arbejdsevne, som er ansat på ordinære løn- og overenskomst-mæssige vilkår, modtager almindelig løn og som staten og kommunen giver et tilskud til. Men hvis man bliver ledig efter et fleksjob, er man berettiget til ledighedsydelse og ikke dagpenge. Ledighedsydelsen udgør 91% af dagpengeni-veauet.

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

Tabel 7: Antal modtagere af ledighedsydelse. 2002-2006.

	2002	2003	2004	2005	2005
Ledighedsydelse mellem fleksjob	2.938	5.420	6.972	7.136	8.110
Ledighedsydelse i visitationsperioden	2.991	4.885	7.789	9.776	10.492
Ledighedsydelse i øvrigt	103	173	233	254	285
I alt på ledighedsydelse	6.032	10.478	14.994	17.166	18.887
Antal fleksjob	18.745	24.076	29.713	36.474	40.622

Ekskl. ferie, sygdom og barsel. Kilde: Statistiske Efterretninger

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

Antallet af personer, der modtager ledighedsydelse, er steget stærkt. I 2002 var der 6.032 personer på ledighedsydelse, og i 2006 var dette tal vokset til 18.887. Denne stigning skal selvfølgelig ses i forhold til antal personer i fleksjob, som også er steget stærkt. Antallet af modtagere af ledighedsydelse er dog steget kraftigere end antallet af fleksjobmodtagere. I 2002 svarede antallet af modtagere af ledighedsydelse til 32% af alle fleksjobmodtagere, og i 2006 var dette tal på 46%.

Tabel 7 viser desuden, at det er alle former for ledighedsydelse, der er steget kraftigt – både i perioden mellem visitation og fleksjob, og i perioden mellem to fleksjob.

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

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

Uden ordinær beskæftigelse

Ovenfor har vi beskæftiget os med den såkaldte registrerede arbejdsløshed, sådan som den er registreret i Danmarks Statistik. Men ud over de personer, der står registreret som arbejdsløse, er der tillige en række personer, som ikke har ordinær beskæftigelse.

Det vil sige, at de enten er i støttet beskæftigelse, under uddannelse, på orlov eller under aktivering. Ifølge Danmarks Statistik var der i 2006 ca. 235.000 personer uden ordinær beskæftigelse. Tallet for "uden ordinær beskæftigelse" svarer til 8,6% af arbejdsstyrken i 2006. Tallet for 2007 vil sandsynligvis blive endnu lavere, fordi beskæftigelsen har været stigende det seneste år.

Tabel 8: Personer uden ordinær beskæftigelse. 2002-2006.

	Registreret ledige	Støttet beskæftigelse	Aktivering mv.	I alt	Procent af arbejdsstyrken
2002	144.732	52.725	69.738	267.195	9,2%
2003	170.608	55.680	55.326	281.614	10,2%
2004	176.388	64.854	50.033	291.274	10,5%
2005	157.436	67.284	47.981	272.701	9,9%
2006	124.362	70.204	41.766	236.332	8,6%

Kilde: Statistiske Efterretninger

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

De mange beklagelser over mangel på arbejdskraft, som i denne tid bliver fremsat i medierne, skal ses i et bredere perspektiv. En arbejdsløshedsprocent på 3,6% dækker i virkeligheden over at 8,6% af arbejdsstyrken ikke har et ordinært job. Det svarer til, at ca. 235.000 personer er uden ordinært arbejde, men de står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet.

Indvandrere og flygtninge på arbejdsmarkedet

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

Tabel 9: Ledighedsprocent. 2002-2007. Etnisk baggrund.

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

* Indvandrere og efterkommere. Kilde: Statistikbanken

I tabel 9 er de etniske grupper opdelt efter oprindelseslande og indvandrere/efterkommere. Forskellen på en indvandrer og en efterkommer er primært, at en efterkommer er født i Danmark af udenlandske forældre, mens en indvandrer er født i udlandet.

De vestlige lande består i hovedsagen af Europa, Nordamerika og Australien, mens ikke-vestlige lande er resten af verden.

Tabel 9 viser meget tydeligt, at arbejdsløsheden blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande er væsentlig højere end andre etniske grupper. I øjeblikket er den ca. 12%. Indvandrere fra vestlige lande har en ledighedsprocent, der ligger lidt højere end danskerne, men væsentligt lavere end indvandrere fra ikke-vestlige lande.

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

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

Det er også vigtigt at pointere, at der er meget stor forskel på, hvordan personer fra forskellige lande og verdensdele klarer sig på det danske arbejdsmarked. I den næste tabel 10 vises erhvervsfrekvens og ledighedsprocent for personer fra forskellige verdensdele.

Tabel 10: Erhvervsfrekvens og ledighedsprocent blandt personer fra forskellige verdensdele. 2005.

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

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

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

Kilde: Statistikbanken

Tabel 10 viser for det første arbejdsmarkedstilknypningen i form af erhvervsfrekvensen, dvs. hvor mange personer i arbejdsstyrken der er i beskæftigelse eller ledighed. Her viser det sig, at 78% af personerne med dansk baggrund er i arbejdsstyrken, mens det kun er tilfældet med 50-60% af personerne fra andre lande (bortset fra de 25 EU-lande). Det laveste tal er blandt personer fra Afrika, hvor kun 50% er i arbejdsstyrken.

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

Man kan altså konstatere, at personer med afrikansk og asiatisk baggrund har relativt dårligere arbejdsmarkedstilknnytning. De har både lave erhvervsfrekvenser og høje ledighedsprocenter – ca. halvdelen står uden for arbejdsstyrken og 15-20% er arbejdsløse. Derimod er personer fra EU-landene eller Nordamerika og Oceanien relativt godt stillet på arbejdsmarkedet. De har især lave ledighedsprocenter, men deres erhvervsfrekvenser er relativt lave, hvilket sikkert hænger sammen med, at der er en del studerende fra disse områder. Når man opdeler personerne på verdensdele, ser man en del forskelle, men verdensdelene dækker i virkeligheden over endnu større forskelle, hvis man opdeler personerne efter tilhørsforhold til konkrete lande. Det er gjort i tabel 11, hvor nogle af de største indvandrerlande i Danmark er repræsenteret.

Tabel 11: Erhvervsfrekvens og ledighedsprocent blandt personer fra udvalgte lande. 2005.

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

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

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

Kilde: Statistikbanken

Tabel 11 viser nogle meget store forskelle i arbejdsmarkedstilknnytning mellem personer fra forskellige lande. I toppen ligger personer med baggrund i de nordiske lande samt Tyskland og Polen, med relativt høje erhvervsfrekvenser og relativt lave ledighedsprocenter. Men deres situation er dog ikke så gunstig som de etniske danskeres.

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

De "gamle" og store indvandrerlande som Tyrkiet, Pakistan og Marokko har en betydeligt bedre arbejdsmarkedstilknytning. Deres erhvervsfrekvens er 55-62%, og deres ledighedsprocent er ca. 15%. Man kan sige, at de ligger midt imellem danskere og personer fra nye flygtninge-/indvandrerlande.

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

Det rummelige arbejdsmarked

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

Tabel 12: Antal fuldtidspersoner i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. 1995-2006.

	1995	2001	2006
Støttet beskæftigelse:			
Løntilskud	26.098	19.529	14.614
Virksomhedspraktik	10.856	15.707	6.331
Voksenlærling	–	8.205	8.177
Fleksjob	–	13.010	41.476
Skånejob	–	5.604	5.938
Etableringsydelse	14.045	–	–
Støtte i alt	50.999	62.055	76.535
Uddannelse mv.			
Ordinær uddannelse	9.310	27.946	13.446
Særlige forløb	9.334	12.067	13.530
Korte vejledningskurser	–	1.086	6.221
Uddannelse i alt	18.644	41.099	33.197
Integrationsuddannelse	–	3.798	1.287
I alt	69.644	106.952	111.019
Procent af arbejdsstyrken	2,5%	3,8%	4,0%

Kilde: Statistikbanken

I 2006 var der 111.000 fuldtidspersoner (et beregnet tal) i en række forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Det svarer til 4% af arbejdsstyrken, selv om nogle af kategorierne ikke medregnes i arbejdsstyrken, fx uddannelsesordningerne.

I løbet af de sidste 10 år er der sket en stigning i det samlede antal fuldtidspersoner fra 70.000 i 1995 til 107.000 i 2001 og nu 111.000 i 2006. Siden VK-regeringen kom til magten i 2001 er der ikke sket nogen nævneværdig stigning i antallet.

I løbet af perioden 1995-2006 er der sket nogle markante ændringer i mønstret af foranstaltninger. Der er først og fremmest sket en stærk stigning i antallet af fleksjob, som nu er oppe på mere end 40.000. Til gengæld har der været et fald i løntilskudsjob og virksomhedspraktik, som før hed jobtræning. Den populære etableringsstøtte fra 1990'erne er helt afskaffet.

På uddannelsesområdet har udviklingen været svingende. I 1990'erne skete der en stærk stigning i uddannelsesordningerne, især uddannelse på dagpenge. Siden VK-regeringen kom til magten i 2001 er uddannelsesindsatsen blevet nedprioriteret og omlagt til kortere forløb. Antallet på særlige forløb har dog været stort set uændret.

Match kategorier

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 13: Antal kontanthjælpsmodtagere i forskellige match kategorier. uge 24 i 2006.

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

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen: Tal for kommunernes matchkategorisering

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

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

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

I en rapport fra Beskæftigelsesministeriet om "kulegravning" af kontanthjælpsområdet fremgår det, at 43% af kontanthjælpsmodtagerne ikke søger arbejde, og de begrundet det med følgende forhold i tabel 14.

Tabel 14: Årsager til at kontanthjælps-/starthjælpsmodtagere ikke søger job.

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

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

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

er der ganske få, der har svaret, at de alligevel ikke regner med at kunne få et job, eller at de slet ikke har lyst til at arbejde.

Det helt klare billede af, hvorfor kontanthjælpsmodtagerne ikke søger job, er, at de er syge, venter på førtidspension eller er på barsel. Til gengæld er der kun ganske få, der siger, at de ikke har lyst til at arbejde eller har opgivet at få arbejde. Tabel 14 viser årsagerne for flygtninge, indvandrere og personer med dansk baggrund. Der er kun mindre forskelle mellem disse grupper. Det mest markante er nok, at flygtningene er mere syge/handicappede end indvandrerne og danskerne, og at flere indvandrere holder barselsorlov på kontanthjælp.

Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet

Af Finn Kenneth Hansen

Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet

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

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

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

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

Ændringer på kontanthjælpsområdet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kontanthjælpsområdet et "kludetæppe"

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

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

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

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

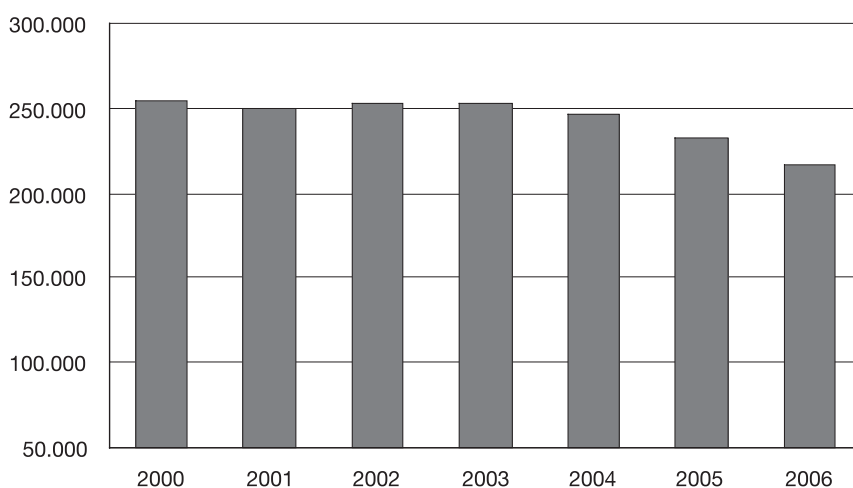
I det følgende vil vi se på udviklingen på kontanthjælpsområdet. Hvor mange og hvem er på kontanthjælp, og hvor længe opholder personerne sig i kontanthjælpsystemet? Et særligt fokus vil være på de langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Fald i antal modtagere af hjælp til forsørgelse

Hjælp til forsørgelse omfatter personer, som ikke kan forsørge sig selv, fordi de er ramt af en social begivenhed, som fx arbejdsløshed eller sygdom. Niveaulet har i en årrække ligget omkring 250.000 personer. I 2005 faldt antallet til 233.000 personer, og er faldet yderligere frem til 2006 til 217.000 personer, som modtager hjælp til forsørgelse.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere er fortsat faldende ind i 2007. Af de kvartalsvise opgørelser fra Danmarks Statistik fremgår det, at antallet fra juni 2006 til juni 2007 er faldet med 5.000 personer, og i perioden januar 2007 til juni 2007 er antallet faldet med 13.000 personer.

Figur 1: Antal modtagere af hjælp til forsørgelse 2000-2006



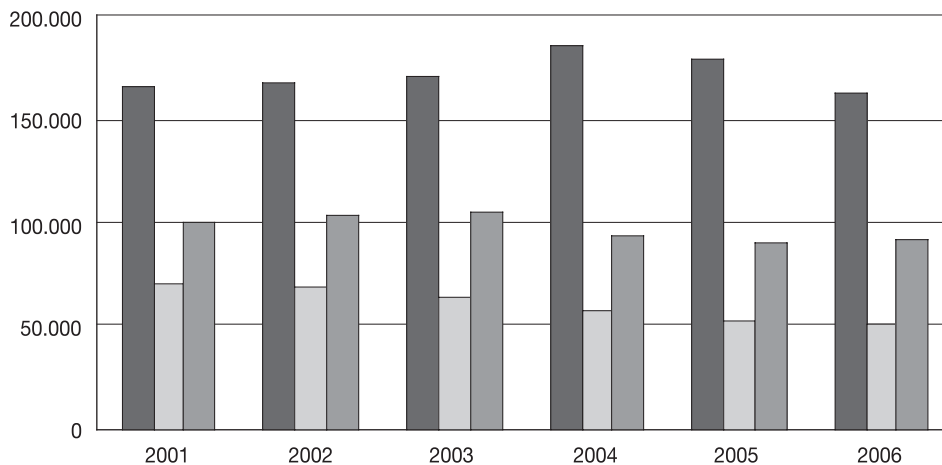
Kilde: Statistiske Efterretninger og Nyt fra Danmarks Statistik

Hjælp til forsørgelse omfatter forskellige former for hjælp: Kontanthjælp (hjælp til underhold), revalidering (fx uddannelse) og aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Ser vi på de enkelte typer, er der tale om en forskellig udvikling. (Figur 2)

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

Fra 2004 til 2006 er der tale om et tilsvarende fald. I 2006 er der 164.000 personer, som modtager hjælp til underhold. Antallet er faldet yderligere ind i 2007, viser de kvartalsvise opgørelser fra Danmarks Statistik.

Figur 2: Antal personer, der modtager kontanthjælp, revalidering og aktivering 2001-2006



Kilde: Statistiske Efterretninger og Nyt fra Danmarks Statistik

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. Antallet på revalidering var stigende frem til 1998. Fra 1998 har der været tale om et fald på lidt over 20.000 personer. Dette til trods for, at revalidering viser sig at være et af de bedste tiltag for at bringe personer i en selvforsørgelse. Antallet, som har modtaget revalidering i 2006, er på 52.000 personer.

Den kommunale aktivering indebærer en pligt fra kommunen og en ret for modtageren af kontanthjælp til at få et aktiveringstilbud. Antallet af personer i kommunal aktivering er faldet kraftigt de seneste år. Fra 106.200 personer i 2003 til 91.700 personer i 2006.

Fald i antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere

Langvarige modtagere af kontanthjælp er her defineret som personer, der har modtaget hjælp til forsørgelse (både kontanthjælp, revalidering og aktivering) i 10-12 måneder inden for det enkelte år. I 2001 var der 119.112 personer, som modtog langvarig hjælp.

Dette antal har siden været faldende og faldet yderligere inden for de to seneste år. I 2005 var der 107.200 personer, og i 2006 for første gang under 100.000 personer, idet der var 95.054 personer, som modtog kontanthjælp i 10-12 måneder.

Ud af det samlede antal kontanthjælpsmodtagere er andelen af langvarige kontanthjælpsmodtagere faldet til 44%.

Tabel 1: Antal personer med hjælp til forsørgelse mv. i 10-12 måneder inden for det enkelte kalenderår, 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hjælp til forsørgelse						
Antal	119.112	117.838	117.433	112.371	107.146	95.054
Procent af samtlige	48%	47%	46%	46%	46%	44%
Kontanthjælp						
Antal	49.380	49.380	52.240	58.226	56.971	46.375
Procent af samtlige	30%	30%	30%	31%	32%	28%
Revalidering						
Antal	21.858	13.540	13.823	13.171	12.126	11.483
Procent af samtlige	31%	40%	42%	42%	41%	41%
Aktivering						
Antal	22.987	22.801	20.810	12.987	12.022	11.708
Procent af samtlige	23%	22%	20%	14%	13%	13%
Forsørgelse under virksomhedspraktik						
Antal	21.489	21.008	18.111	10.659	9.935	9.280
Procent af samtlige	23%	22%	19%	13%	12%	11%

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen, 2001-2006

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

Som det fremgår af tabel 2, er antallet på langvarig kontanthjælp steget fra 1998 og frem til 2002. Derefter er der tale om et kraftigt fald fra 136.000 personer i 2003 til 122.000 i 2005. Fra 2004 er der sket en kraftig ændring, idet antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere er steget, mens antallet af personer i kommunal aktivering i mindst et halvt år er faldet.

I forhold til det samlede antal modtagere af midlertidige ydelser i mindst et halvt år (også inkluderet dagpengemodtagere), som er under 60 år, er andelen af personer, der

er forsørget på langvarig kontanthjælp, faldet. Fra 2000 har andelen af kontanthjælpsmodtagere ligget på 41% af samtlige personer. Dette er faldet til 38% i 2005.

Tabel 2: Antal modtagere af kontanthjælp og i kommunal aktivering i mindst et halvt år inden for det enkelte kalenderår. 1996-2005. Personer under 60 år

	Kontanthjælp	Kommunal aktivering	I alt	Andel af alle modtagere af midlertidige ydelser (i procent)
1996	91.557	37.081	128.638	35%
1998	86.916	41.960	128.876	40%
2000	87.917	43.260	131.177	41%
2001	89.492	44.546	134.038	40%
2002	92.803	44.048	136.851	42%
2003	92.911	42.723	135.634	39%
2004	100.739	29.087	129.826	38%
2005	95.170	26.583	121.753	38%

Kilde: Sammenhængende socialstatistik

Sammensætningen af kontanthjælpsmodtagerne

Der er en lidt større andel kvinder end mænd, som modtager kontanthjælp og hjælp til forsørgelse. Hvad angår hjælp til underhold, hvor der er tale om en forsørgelsessituation, er der langt flere kvinder end mænd. Det skyldes overvægten af enlige kvinder i kontanthjælpsystemet. Derudover er der en overvægt af kvinder, som modtager revalidering (tabel 3).

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

Tabel 3: Modtagere af kontanthjælp fordelt på køn i 2006 og udvikling i gennemsnitligt antal konteringsmåneder 2000-2006

	Antal personer 2006		Gennemsnitligt antal konteringsmåneder			
	Mænd	Kvinder	2000		2006	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Kontanthjælp i alt	133.216	148.192	7,1	7,6	6,9	7,5
Hjælp til forsørgelse	99.302	114.199	7,3	8,1	6,9	7,8
Kontanthjælp	77.875	83.209	5,7	6,3	5,7	6,4
– til forsørgere	31.383	50.815	5,9	6,8	6,0	6,7
– til ikke forsørgere	30.741	21.540	5,9	5,8	6,0	5,9
Revalidering	19.857	31.536	5,7	6,5	5,4	5,9
Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	44.009	46.718	5,4	5,7	4,3	5,0

Kilde: Statistiske efterretninger: Sociale forhold, sundhed og retsvæsen

Ser vi på sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere i forhold til familietype – tabel 4 – er der stort set tale om en uændret sammensætning. Andelen af børnefamilier er stort set konstant. Par med børn udgør 27%, og 13% er enlige med børn. Den største gruppe er enlige uden børn – 45% og 15% er par uden børn.

Hvad angår både enlige kvinder med børn og par med børn, er den helt overvejende del – 71% – langvarige kontanthjælpsmodtagere. Andelen af enlige kvinder med børn er faldet siden 2004, mens andelen af par med børn har været faldende siden 2001. I 2006 er der ca. 20.000 enlige kvinder med børn, som har modtaget hjælp til forsørgelse i mindst 6 måneder, og blandt par med børn er der ca. 35.000 par, som har modtaget økonomisk hjælp til forsørgelse i mindst 6 måneder.

Tabel 4: Modtagere af økonomisk hjælp til forsørgelse i 7-12 måneder, fordelt efter familiedyelse og køn. 2001-2006

	2001 7-12 måneder	2004 7-12 måneder	2006 7-12 måneder
Enlige uden børn	59.213	59.077	50.645
Enlige kvinder med børn	20.920	21.580	19.275
Enlige mænd med børn	1.346	1.489	1.264
Par uden børn	19.191	17.654	14.917
Par med børn	45.973	42.236	35.776
I alt	146.643	142.036	121.877

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen

Alderssammensætningen er ændret

Kontanthjælpsmodtagerne er generelt blevet ældre. Hvor knap 30% af personerne tidligere var 40 år og derover, er andelen for denne aldersgruppe steget til 34%. Specielt er der sket en stigning i andelen af 50-59 årige. Hvor 50% af personer med kontanthjælp til forsørgelse tidligere var under 30 år, er det kun 34% af mændene og 35% af kvinderne i 2006.

Tabel 5: Hjælp til forsørgelse fordelt på aldersgrupper og køn, 2001 og 2006

	2001		2006	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
-20 år	10	9	9	8
21-24 år	13	15	12	12
25-29 år	15	18	13	15
30-39 år	29	30	27	31
40-49 år	21	19	24	22
50-59 år	10	8	12	10
60 år og derover	2	1	3	2
I alt	100	100	100	100
Antal	118	129	99	114

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen

Hvorfor er så mange på førtidspension?

– kommentar til regeringens redegørelse

Af Finn Kenneth Hansen

Førtidspensionsreformen fra 2003

Antallet af personer, der har fået tildelt og lever af førtidspension på grund af dårligt helbred, har i mange år ligget relativt højt i Danmark. Siddende regeringer har gennem årene kommet med forslag og tiltag for at nedbringe antallet af førtidspensionister. Det seneste er førtidspensionsreformen fra 2003. Vurderingen af reformen foreligger nu i form af en redegørelse fra regeringen. Redegørelsen overser dog væsentlige årsager til, at det ikke er lykkedes at nedbringe antallet af førtidspensionister

Udviklingen i 90'erne

Igennem 90'erne lykkedes det at nedbringe antallet af nye førtidspensionister fra det meget høje niveau af årligt 28-29.000 nytilkendelser til et niveau omkring 13.000 nytilkendelser i 1999. Det kraftige fald skyldes mange forskellige forhold såsom ændringer i tilkendelseskompetencen, forebyggende tiltag på sygedagpengeområdet, den midlertidige overgangsydelse (1994-1996), skærpet opmærksomhed omkring unge, fokus på det rummelige arbejdsmarked samt ikke mindst ændringerne i statsrefusionsreglerne, der betød, at kommunerne skulle betale en større andel af udgifterne til førtidspension.

På trods af denne succes forblev andelen af personer på førtidspension stort set på 7-8% (af alle 18-66 årige) – et niveau der har holdt sig helt tilbage fra 1984. Da førtidspensionsreglerne imidlertid stort set hvilede på tildelings- og udmålingsprincipper fra reformen af 1965, var der gode grunde til, at et flertal af Folketingets partier satte sig og strikkede førtidspensionsreform 2003 sammen, som byggede på forenkling og i højere grad byggede på den aktivlinje, som var slået igennem i 90'erne.

Formålene med reformen var mange, men et væsentligt formål var, at så få personer som muligt skulle overgå til passiv forsørgelse i form af førtidspension, og at flest muligt skulle tilbage på arbejdsmarkedet, enten på ordinær eller særlige vilkår.

Regeringens redegørelse – en bemærkelsesværdig udvikling

Reformen trådte i kraft 1. januar 2003 og har altså nu fungeret i 4½ år. Dette er anledningen til regeringens redegørelse, som viser, hvordan det er gået på førtidspensionsområdet under den nye reform.

Redegørelsen viser, at den samlede tilgang til førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse (for arbejdsløse henvist til fleksjob) er steget markant siden 2001 – og væsentligt mere end forventet. Forventningen om, at reformen ville medføre færre årlige nye førtidspensionister viser sig ikke at holde, idet antallet af nytilkendelser ligger på samme niveau før som efter reformen – på ca. 14-15.000 personer. Og antallet af helårs-personer på førtidspension i alderen 16-64 år er uforandret på 243.000 personer.

**Tablet 1: Personer på forskellige offentlige ydelser og ordninger.
Helårspersoner 16-64 år. 2001-2006**

	2001	2003	2006	Vækst i pct. 2001-6
Sygedagpenge	65.300	72.500	79.400	21.6
Kontanthjælp	110.600	109.900	95.600	-13.6
Midlertidige ydelser	175.900	182.400	175.500	-0.5
Revalidering	35.700	32.300	23.100	-35.3
Fleksjob	13.000	24.200	41.500	219.2
Ledighedsydelse	1.400	5.300	12.700	807.1
Førtidspension	243.000	243.900	243.800	0.3
Varige	293.100	305.700	321.100	9.6
Helårspersoner	490.000	488.100	496.100	5.8
Visitationer				
Fleksjob	7.900	10.700	9.400	19.0
Førtidspension	14.400	13.900	14.200	-1.4
Samlet visitation	22.300	24.600	23.600	5.8

Kilde : Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked. Maj 2007

Der er i perioden 2001-2006 tale om en kraftig stigning i personer i fleksjob og på ledighedsydelse, samt på sygedagpenge, og et fald i personer på revalidering og et konstant antal på førtidspension. Der er tale om, som det hedder i redegørelsen "en bemærkelsesværdig udvikling set i lyset af den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet med stigende beskæftigelse og lav ledighed". Men redegørelsen giver dog ikke noget entydigt svar på, hvad der er årsagen til den bemærkelsesværdige udvikling.

Der peges i redegørelsen på en række dilemmaer, som holder sig inden for en systemorienteret tilgang. Der peges bl.a. på en manglende rummelighed på arbejdsmarkedet og en utilstrækkelig individuelt tilpasset beskæftigelsesmæssig indsats i kommunerne. Derudover stilles der spørgsmål ved, om førtidspension er den rigtige løsning for personer med psykiske lidelser, ligesom der peges på det stigende antal unge, der tilkendes førtidspension og ofte med baggrund i psykiske lidelser.

I en forklaring på den konstaterede udvikling er der imidlertid grund til at pege på to forhold, som ikke omtales i redegørelsen.

Statsrefusionsregler

Et forhold, der påvirker førtidspensionsområdet, er de statslige refusionsregler. Sådan som reglerne er strikket sammen i dag, er det ingen overraskelse, at der er sket en vældig stigning i antallet af fleksjob. Tildeling af fleksjob er en "winner-winner"-situation, fordi den er til fordel for den enkelte, for arbejdsgiveren og for kommunen. For kommunen fordi den statslige refusion er langt højere end for tildeling af førtidspension. De statslige refusionsregler til førtidspension er 35% og til fleksjob 65%.

I en stor del af reformperioden var refusionen 50% til kontanthjælp, og denne højere refusion betød helt klart en tilskyndelse til, at kommunerne holdt igen med tildeling af førtidspension og fastholdt en større andel på kontanthjælp og på sygedagpenge. Konsekvensen var en stigning i antal personer med helbredsmæssige problemer på kontanthjælp og sygedagpenge, som er de normale bidragydere til førtidspension.

Refusionen til kontanthjælp og starthjælp er nu ændret til 35% på linje med førtidspension. Denne ændring sammen med den lavere ledighed og presset på kommunerne for at få ledige i arbejde har betydet, at kommunerne i gennemgangen af de langvarige kontanthjælpssager har måttet erkende, at en stor andel af dem der er i matchkategori 5, helbredsmæssigt er i en situation, hvor de er berettiget til førtidspension. Dette har påvirket nytilgangen til førtidspension

Samtidig viser konsekvenserne sig af den store tilgang til fleksjob og ledighedsydelse, idet en stigende andel af dem, som har fået tildelt førtidspension de seneste år, kommer fra en situation med ledighedsydelse. Fra en situation med håb om at blive i job er flere tusinde blevet henvist til arbejdsløshed og uvished, og nogle har taget konsekvensen og søgt om tryghed på førtidspension.

Refusionsreglerne har skabt en u hensigtsmæssig adfærd i kommunerne ofte med store konsekvenser for de enkelte personer. Der er mange eksempler på personer, som er blevet kostet rundt fra den ene ordning til den anden – på kontanthjælp, aktivering, praktik, arbejdsprøvning og været hos adskillige læger og speciallæger og brugt tid med klagesager uden en afklaring omkring deres situation, eller hvor de efter flere år endelig har fået tildelt førtidspension.

Udstødningsmekanismerne fra arbejdsmarkedet

Et andet forhold er den stigende andel på offentligt forsørgelse grundet sygdom og helbredsmæssige forhold – mange foranlediget af fysisk og psykisk nedslidning i jobbene og dårlige arbejdsmiljøforhold på arbejdsmarkedet. Antallet af lønmodtagere, som bliver langtidssygemeldt og må forlade arbejdsmarkedet på grund af nedslidning, stress og andre psykiske lidelser, viser sig at være markant. Baggrunden for mange offentligt ansatte synes at være et stigende arbejdspress grundet administrative ændringer og krav om større effektivitet.

Der er med aktivlinje sat meget fokus på, hvordan personer kommer ind på arbejdet. Derimod er der alt for lidt fokus på de vedvarende og underliggende udelukkelses- og udstødningsmekanismer, der foregår på arbejdsmarkedet, og som er uafhængige af konjunkturerne.

Det er uholdbart både i forhold til den enkeltes velfærd, men også i forhold til den samfundsmæssige velfærd. Der vil derfor være megen fornuft i at sætte ind med en aktiv socialpolitik for at undgå disse udstødningsmekanismer. En intensiv indsats i forhold til den enkeltes situation, så tæt på arbejdspladsen som muligt, hvor der kan sættes ind tidligt og i samarbejde med arbejdspladsen og fagforeningen, har vist gode resultater. En sådan socialpolitik vil kunne fastholde en række personer på arbejdsmarkedet og give bedre velfærd – både for den enkelte og for samfundet.

Kommunalreformen

Der er ingen tvivl om, at kommunalreformen vil have en betydning for antallet af førtidspensionister. Med reformen får kommunerne en række nye opgaver, og det er oplagt, at kommunerne vil kunne spare udgifter ved at være tilbageholdende med tildeling af førtidspension i tråd med de politiske målsætninger. Det må derfor skønnes, at antallet af nytilkendelser til førtidspension sikkert vil falde, indtil kommunerne har fået et bedre overblik og fundet deres ben omkring, hvordan de skal takle førtidspensionsområdet.

Det ser ikke ud til, at førtidspensionsreformen har kunnet ændre billedet af udviklingen på førtidspensionsområdet. Forventningerne til reformen er således ikke blevet indfriet. Derimod er det vurderingen, at kommunalreformen i første omgang vil medføre et fald i tildelingerne af førtidspension. Hvad førtidspensionsreformen ikke kunne klare vil for en periode blive opfyldt som en konsekvens af kommunalreformen.

Kilder:

Redegørelse om udviklingen på førtidspensionsområdet og det rummelige arbejdsmarked – inkl. bilag. Maj 2007. Socialministeriet m.fl.

Social Årsrapport, diverse årgange.

Førtidspension

Af Finn Kenneth Hansen

Førtidspensionsreformen af 2003

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

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

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

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

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

Med vedtagelsen af reformen i 2003 blev forligspartierne enige om, at regeringen inden udgangen af 2007 skulle fremkomme med en redegørelse angående reformen og dens virkninger, og i hvilket omfang den lever op til målsætningerne med reformen. Redegørelsen kom i maj 2007, og i løbet af efteråret 2007 vil forligspartierne diskutere eventuelle justeringer af reformen. (Se forrige artikel om kommentar til regeringens redegørelse)

Førtidspensionsområdet

Det samlede billede af førtidspensionsområdet er karakteriseret ved personer, som modtager de hidtidige fire forskellige former for førtidspension, samt personer, som har modtaget førtidspension efter den nye førtidspensionslov. Højeste og mellemste førtidspension blev tildelt udelukkende på baggrund af helbredsmæssige årsager, mens den almindelige og den forhøjede almindelige førtidspension i de fleste tilfælde blev givet af helbredsmæssige og sociale årsager. Selv om den nye førtidspension alene tildeles op til 64 år, indgår der i det samlede antal af førtidspensionister personer op til 66 år på grund af de tidligere ordninger. Alene den aldersmæssige ændring påvirker udviklingen på førtidspensionsområdet.

Tabel 1: Oversigt over modtagere af førtidspension 2006 -2007

	2007			2006
	Mænd	Kvinder	I alt	I alt
Højeste	29.838	27.153	56.991	60.897
Mellemste	36.670	47.639	84.309	97.313
Forhøjet almindelig	14.909	23.649	38.558	46.404
Almindelig	53	100	153	857
Ny førtidspension	24.840	28.083	52.923	40.414
I alt	106.310	126.624	232.934	245.885

Kilde: Statistiske efterretninger. Sociale pensioner

Udviklingen i antallet af førtidspensionister 2000-2007

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

Der har været tale om et beskedent fald før reformen. Efter reformen har der været tale om et yderligere stærkt fald, som hænger sammen med faldet i de 64-66 årige.

Tabel 2: Udviklingen i antallet af førtidspensionister, 200-2007. (Opgjort pr. 1. januar i det enkelte år) 16-66 årige

	Mænd	Kvinder	I alt
2001	113.074	148.985	262.059
2002	113.076	146.500	259.576
2003	114.705	145.750	260.456
2004	115.607	144.272	259.879
2005	114.761	140.848	255.609
2006	111.789	134.096	245.885
2007	106.310	126.624	232.934

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale pensioner

Som det fremgår, er faldet i førtidspensionister udtryk for en forskellig udvikling, når vi ser på udviklingen for mænd og kvinder. Antallet af mænd på førtidspension har

været stigende igennem perioden, men der er tale om et fald i antallet af mænd fra 2004 til 2007.

For kvinderne har der været tale om et fald hele perioden igennem fra 2001 på lidt over 20.000 personer. Dette fald er alene udtryk for, at antallet af kvinder med almindelig og forhøjet almindelig førtidspension er faldet dramatisk. Antallet af kvinder med højeste førtidspension er imidlertid næsten uændret.

I 2007 er den nye førtidspensionslov slået igennem, og der er for både mænd og kvinder tale om fald i antallet på de gamle ydelser – dog mindst for antallet med højeste pension – og en stigning i antallet på den nye førtidspensionslov.

Fald i andel af personer på førtidspension

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

Set i et længere perspektiv har andelen ligget konstant tæt på 7%, mens den fra 1995 og frem til 2000 har ligget konstant tæt på 8%. Fra 2000 har andelen, der modtog førtidspension, mere præcist været faldende. I 2007 ligger andelen for første gang under 7% – mere præcist er andelen på 6,8%.

Tabel 3: Procentdel af aldersgrupper, der modtager førtidspension. 1990-2007

	1990	1995	2000	2002	2004	2007
18-29 år	0,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
30-39 år	2,7	3,1	3,0	2,9	3,0	2,9
40-49 år	6,3	6,7	7,0	6,8	6,8	6,4
50-59 år	14,4	13,9	12,9	12,6	12,7	12,6
60-66 år	29,9	29,4	24,4	22,0	19,7	12,6
18-66 år	7,5	7,9	7,6	7,4	7,5	6,6

Kilde Statistiske Efterretninger

Som det er blevet nævnt skyldes, faldet i andelen udelukkende det kraftige fald i andelen af 60-66 årige – mere præcist de 64-66 årige. Langtidstendensen er meget markant, idet andelen af de 60-66 årige er faldet fra 24,4% i 2000 til i 12,6% i 2007. Hvad angår de øvrige aldersgrupper, har der været tendens til en stigende andel af de mellemste aldersgrupper, som modtager førtidspension. Fra 1990 til 2000 var der en stigende andel af de 30-39 årige og specielt de 40-49 årige, som modtog førtidspension. Efter 2000 har der været tale om en mere konstant andel for disse aldersgrupper.

For at få et indtryk af førtidspensionsreformen ser vi i tabel 4 på udviklingen alene for de 15-64 årige. Det fremgår her, at der har været tale om et fald frem mod reformen i 2003. Herefter har antallet af førtidspensionister været stigende med ca. 3.000 personer frem til 2006. Fra 2006 til 2007 har der været tale om et kraftigt fald.

Tabel 4: Modtagere af førtidspension 15-64 år. 2000-2007.

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

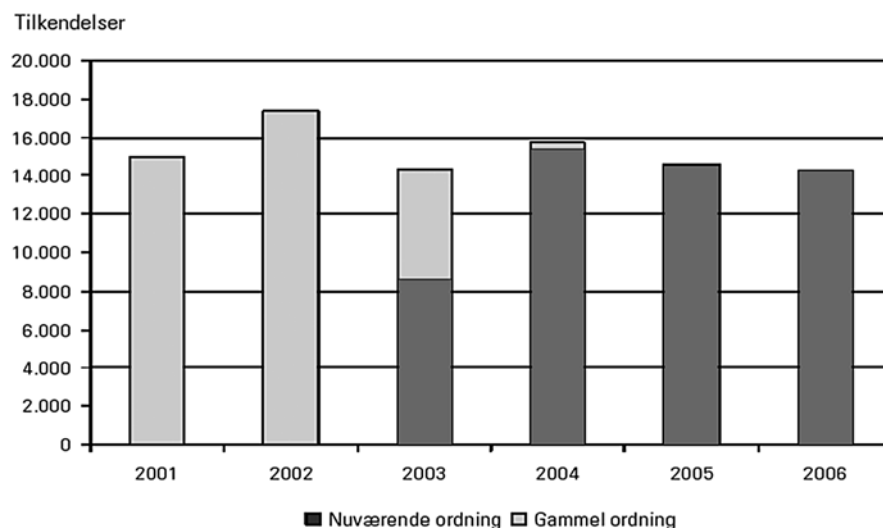
Kilde. Danmarks Statistik; Statistikbanken

Fald i nytilkendelser af førtidspension

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

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

Figur 1: Kommunale nytilkendelser af førtidspension 2001-2006



Kilde: Ankestyrelsen Førtidspensioner: Årsstatistik 2006

Det forklarer faldet fra 2002 til 2003, hvor antallet af nytilkendelser har ligget på 14-15.000 personer. Det er først i 2005, at førtidspensionsreformen har fuld virkning på antallet af nytilkendelser. Både i 2003 og 2004 er der tale om tilkendelser, som også baserer sig på den gamle ordning.

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

	Mænd	Kvinder	Alle
2000	6.391	7.715	14.106
2001	6.985	7.998	14.963
2002	8.366	9.012	17.378
2003	7.005	7.342	14.347
2004	7.555	8.164	15.719
2005	6.959	7.616	14.575
2006	6.746	7.543	14.289

Kilde: Ankestyrelsens Statistikservice

I 2003 blev der tilkendt 14.973 førtidspensioner efter ny og gammel ordning, hvilket svarer til et fald på 12% i forhold til 2002. I 2004 steg antallet til 15.656 førtidspensioner efter ny og gammel ordning, hvilket svarer til en stigning på næsten 4% i forhold til 2003. I 2005 og 2006 er antallet af nytilkendelser faldet.

Af kvartalsstatistikken for førtidspension fremgår det, at antallet af nytilkendelser for de to kvartaler af 2007 ligger under niveauet for 2006. Det må således forventes, at antallet af nytilkendelser vil ligge meget tæt på eller under antallet for 2006.

Psykiske lidelser – hyppigste årsag.

Af ansøgerne til førtidspension i 2006 har 57% haft en tilknytning til arbejdsmarkedet inden for de seneste 5 år forud for ansøgningen. De resterende 43% havde ikke været i beskæftigelse i de fem år, som gik forud for deres pensionsansøgning.

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

Table 6: Kommunale nytilkendelser af førtidspension fordelt efter diagnose. 2000-2006

	2000	2002	2004	2006
Psykiske lidelser	28	35	38	44
Bevægeapparatsygdomme	25	22	22	22
Hjerte-kar-sygdomme	9	8	9	7
Sygdomme i nerve og sanseorganer	9	8	7	6
Kræftsygdomme	9	7	7	7
Øvrige sygdomme	20	20	17	13
I alt	100	100	100	100

Kilde: Ankestyrelsens Statistikservice

Styrkelse af forældreansvar gennem forældreplæg

Af Sara Crone

Lov om forældreplæg

Den nuværende regering har været aktiv med nye lovinitiativer og lovændringer på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område. Nogle lovændringer har fået stor mediebevågenhed som f.eks. reglerne om starthjælp til flygtninge samt den såkaldte 300 timers regel, mens andre lovinitiativer, også med konsekvenser for de berørte, er gennemført i al stilhed. Lov om styrkelse af forældreansvar gennem forældreplæg er et eksempel på dette. Loven, fremover kaldet lov om forældreplæg, udmønter sig i en enkelt paragraf i Lov om Social Service nemlig § 57a og trådte i kraft 1.7.2006¹.

Loven bryder med et centralt princip i dansk socialpolitik ved at knytte økonomiske sanktioner til håndteringen af komplekse sociale problemstillinger over for de mest udsatte børn og unge og deres familier.

Formål og kriterier for brug af forældreplæg

Hovedformålet med lovforslaget er formuleret som "at yde støtte til udsatte børn og unge ved at stille krav til deres forældre om, at de påtager sig deres ansvar som forældremyndighedsindehavere".

Kriteriet for at udstede forældreplæg er dels

- At kommunen vurderer, at der er risiko for, at et barns hensigtsmæssige udvikling er i fare, og at forholdene vurderes at bero på, at forældremyndigheden ikke lever op til sit forældreansvar og
- At der foreligger oplysninger om
 - At barnet eller den unge har ulovligt skolefravær
 - At barnet har begået kriminalitet af en vis grovhed
 - At barnet har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer eller
 - At forældrene nægter at samarbejde med relevante myndigheder i løsningen af barnets problemer.

Målgruppen for forældreplæg er "forældre, der faktisk er i stand til at påtage sig deres ansvar som forældre, men som af forskellige årsager ikke vil eller ikke har intentioner om at gøre det" og består af 2 hovedelementer:

- Indførelse af mulighed for, at kommuner kan pålægge forældre at foretage bestemte aktive handlinger i forhold til deres børn med henblik på at sikre, at det enkelte barn igen kommer ind i en positiv udvikling. (Eksempelvis sikre barnets fremmøde i skolen, eller holde barnet hjemme på bestemte tidspunkter, deltage i forældremøder mv).
- Indførelsen af et stop for udbetaling af børnefamilieydelsen, hvis forældrene ikke efterlever pålægget.²

Retssikkerheden truet af individuelt skøn

Den hidtidige indsats over for udsatte børn og unge og deres familier har været båret af en grundlæggende idé om, at hjælpen i videst muligt omfang bør bygge på frivillighed og samarbejde. Når dette frivillige samarbejde i støtten til børn og unge ikke kan etableres, så er der alene mulighed for, at samfundet kan gribe ind med en tvangsfjernelse af barnet, når der foreligger "*åbenbar risiko for at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade*". Et tvangsindgreb, der stiller særlige krav til sagsbehandlingen og afgørelsen, og der alene kan træffes bestemmelse om i et børn- og ungeudvalg³.

Med forældreplæg som ny foranstaltning giver man den enkelte sagsbehandler mulighed for at stille krav til forældrene om, at de skal deltage aktivt i løsningen af deres børns problemer. Såfremt dette ikke lykkes, vil de miste deres børnefamilieydelse. Med forældreplæg gives mulighed for, at forældre kan kategoriseres som ansvarsløse, på den måde, at de formodes godt at kunne påtage sig et forældreansvar, men som bedømmes til ikke at ville, og derfor kan straffes. Forældreplægget kan ses som en kontraktliggørelse, der forpligter dem, der søger hjælp til at styre sig selv.

Lovens politiske kontekst

Den politiske kontekst for lovforslaget er integrationsplanen "En ny chance for alle" af 17. juni 2005 og regeringens oplæg "En god start til alle børn" (Ministerudvalget for negativ social arv 2003) hvor der tydeligt markeres, "at forældre skal fastholdes i ansvaret for egne børn".. *For langt de fleste forældre er det ikke noget problem, .. men nogle skal støttes og motiveres til at påtage sig ansvaret, fx fordi de ikke er vokset op i Danmark og derfor har en meget begrænset viden om det danske samfund*". (Ministerudvalget for negativ social arv 2003; 11).

Lovforslagets problemforståelse knytter risikofaktorerne skolefravær, kriminalitet mv. til forældrenes manglende ansvar og indsats. Forståelsen af børns problemer knyttes til forældrenes reaktionsmønstre, og løsningen bliver derfor et spørgsmål om ændring af forældrenes holdninger og adfærd. Der gives i baggrundsmaterialet for lovfremstillingen ingen dokumentation for, hvorfor netop skolefravær, gentagen kriminalitet og adfærds- eller tilpasningsproblemer udpeges som problemer, som forældrene kan gøres ansvarlige for.

Udpegning af særlig målgruppe legaliserer brug af sanktioner

Gennemgang af udvalgte dokumenter, der ligger til grund for lov om forældreplæg tydeliggør, at intentionen er at målrette de sociale ydelser, "til dem der virkelig har behov" – en formulering der netop afmonterer de universelle ydelser og dermed legaliserer en mere straffende tilgang til den "lille gruppe", der så at sige afviger fra normaliteten, her defineret som dem, der ikke vil påtage sig forældreansvaret.

Når oplægget understreger, at dem, der forventes at skulle støttes til at påtage sig forældreansvaret, er personer med manglende kendskab til det danske samfund, så bliver grupper med anden etnisk baggrund end dansk indirekte udpeget som målgruppe. "Noget for noget" strategien, der blev introduceret i arbejdsmarkedspolitikken indføres og indskydes således i indsatsen for de mest udsatte børn og familier og udskiller de uansvarlige forældre, hvor incitamentet til at opnå en særlig adfærd forventes opnået gennem muligheden for at sanktionere, såfremt den ønskede adfærd ikke efterleves.

Der har i høringssvarene til folketingsdebatten⁴, været rejst tvivl om og kritik af lovens mulige virkninger, samt de problemer, det kan tænkes at skabe, når socialarbejdere skal omsætte loven i praksis. Der har i høringssvarene også været stillet spørgsmål til, på hvilket forskningsmæssigt grundlag loven er fremsat og dermed rejst tvivl i forhold til, om der er belæg for, at brug af sanktioner fører til løsning af de komplicerede sociale problemer, de sættes ind over for. Ved fremsættelsen af lov om forældreplæg blev der fra regeringen lagt stor vægt på de positive erfaringer, der er gjort i England, der siden 1998 har gennemført en række lovinitiativer, hvor styrkelse af forældreansvar og love til bekæmpelse af såkaldt antisocial adfærd (ASBO'S) er formålet.

Inspiration fra England

Forældreplæg har sit forlæg i en del love,⁵ der er en del af New Labour's "tough on crime – and tough on the causes crime" og Blairs "Respect and Responsibility politik" (Home Office 2003), – en politik der har sat fokus på familiens ansvar og forpligtelser, uanset hvilke typer problemer der er tale om. Netop problemer som såkaldt antisocial adfærd, skoleskulk, og ungdomskriminalitet er i New Labour's optik sociale problemer, hvor familien opfattes som ansvarlig – og de samme problemer den danske lov oplister som præmis for at iværksætte forældreplæg. (Se Vejledning om styrkelse af forældreansvar 2006: pkt.28-33).

En afgørende forskel mellem England og Danmark er dog, at børn ned til 10 år kan straffes i UK for den samme type adfærd, som i Danmark kan udløse et forældreplæg, hvorimod børn i Danmark betragtes som umyndige, hvorfor det bliver forældrene, der skal straffes for børnenes adfærd. I England er sanktionerne bøder og såvel plæg. Bøder afgøres af Youth Justice Board – altså gennem retssystemet, hvorimod det i Danmark overlades til den enkelte (sagsbehandler) kommunes vurderinger at meddele et forældreplæg og efterfølgende fratage forsørgelsesgrundlaget i form af mistet børnefamilieydelse.

I England skal forældrene, der meddeles et forældreplæg, deltage i et forældreprogram. Foretagne evalueringer viser, at disse programmer trods tvungen deltagelse opleves positivt af størstedelen af forældrene. Deltagelse i forældreprogrammer er i den

danske udgave gjort til en mulighed for den enkelte kommune at oprette og tilbyde. Regeringen har ved lovforslagets vedtagelse afsat 10 millioner kroner til modelforsøg med forældreprogrammer og udsendt pjecen "Inspirationskatalog med 18 såkaldte veldokumenterede forældreprogrammer".

Indførelsen og udbredelsen af Orders i England

Ved indførelse af "Parenting Orders i England blev den positive retorik anvendt:

"This is not a punishment but a positive way of bolstering parental responsibility and helping parents to develop their skills so they can respond more effectively to their child(ren)'s needs. (Home Office 2005).

Ved fremsættelsen af lovene lød der dog, ligesom i Danmark, advarsler fra de faggrupper, der skulle gennemføre forældreoplæggene i praksis. Trods politisk intention om hjælp og støtte til familier, opfattes lovene som udtryk for en kriminalisering og straffende tilgang til samfundets svageste grupper (Burney 2005, Henricson 2000, Walters 2007). Og der stilles også spørgsmål til om forældreprogrammer er svaret på komplekse sociale problemer: *"in spite of recent evidence suggesting that effective parenting skills are extremely hard to acquire, especially for those whose difficulties with their children are compounded by poverty and social deprivation the UK state continues to insist that compulsory parental education programmes are the answer"*. (Smith 2004 her citeret fra Walters and Woodward 2007:9).

Trods brugen af forældreoplæg møder modvilje blandt faggrupper i starten, viser opgjorte tal⁶, at der sker en udbredelse, når først der er etableret organisationer til at gennemføre oplæggene. Og at der ikke blot er sket en stigende anvendelse, men også at mere personale er tilført netop dette arbejde. Der har været meget store geografiske forskelle på anvendelsen af Parenting Orders, hvilket antyder, at medarbejdernes holdning til brug af forældreoplæg har afgørende betydning, da man ellers ikke kan forklare de store forskelle. De geografiske forskelle på, hvilke dele af landet, der har anvendt "Orders", kan også afspejle en stor tvivl om virkningen.

Metaanalyser over interventioner til at bekæmpe antisocial adfærd

Rand Europe, som er en europæisk forskningsinstitution, hvis kunder er europæiske regeringer, har udarbejdet en forskningsrapport "Interventions to reduce anti-social behaviour and crime – A review of effectiveness and costs" (Rubin m.fl.(2006)⁷). Denne rapport sammenfatter resultater af flere studier, udvalgt og vurderet efter såkaldte eksplicitte og systematiske kriterier og giver et grundigt overblik over, hvad mange undersøgelser har fundet frem til om brugen af interventioner til bekæmpelse af antisocial adfærd. Denne omfattende forskningsrapport konkluderer *"While there is no methodologically sophisticated research evaluating the effectiveness of ASBOs, the available evidence tends to show that 'coercive' sanctions (those designed as restrictive, regulatory or punitive) cannot be relied on to prevent, or even necessarily to reduce, re-offending, particularly among young offenders."* (Prior and Paris 2005 her citeret fra Rubin 2006:28).

Konklusioner, der bakes op af en forskningsrapport, der forsøger at undersøge, om lovene til styrkelse af forældreansvar er effektive måder at begrænse antisocial adfærd og kriminalitet hos børn og unge (Arthur 2005). Her konkluderes:

“Increasingly punitive measures used to deal with young offenders and their families camouflage the state’s unwillingness to maintain a social infrastructure that provides parents with support, resources and services they need to care for their children. The parental responsibility laws oversimplify the complex linkage between parenting and delinquency in a reductionist effort to blame parents for their children’s wrongs and services they need to care for their children” (Arthur 2005:249). Det fremhæves, at straf af familier for manglende forældreansvar kan medvirke til øgede konflikter i familien, der kan gå ud over søskende og ikke løser de underliggende årsager til problemerne (Arthur 2005:239-240).

Kan de engelske erfaringer begrunde indførelse af forældreoplysning i Danmark?

Det er vanskeligt at sige noget entydigt ud fra de engelske erfaringer med hensyn til, om disse erfaringer kan begrunde forældreoplysning i Danmark. Tvungen deltagelse i forældreprogrammer som led i en Parenting Order, især målrettede, teoribaserede programmer, hvor forskellige formidlingsmetoder anvendes, opleves at styrke forældrenes opdragelseskompetence. (Nacro 2004; Ghate & Moran 2004, Barlow & Parsons 2006). Evalueringer dokumenterer også en mindske af dømt kriminalitet hos børnene et år efter forældrenes deltagelse i programmerne.

På den anden side spores en vis konsensus i de større forskningsoversigter om en statistisk sammenhæng mellem fattigdom, en restriktiv og straffende opdragelsespraksis og så udviklingen af problemer hos børnene samt erfaringer med, at trusler om sanktioner kan stresser familien, således at deres forældrekompetence svækkes yderligere. (Henricson 2000:327, Arthurs 2005; Nacro 2004).

Der kan derfor forsigtigt konkluderes, at såfremt det lykkes at få forældre til at deltage i forældreprogrammer på frivillig basis, har det formodentlig den mest positive effekt, såfremt programmerne er målrettede, og deltagerne kan få glæde af at møde andre lignende. På den anden side er der forskningsmæssigt belæg for, at børn, hvis familier er præget af fattigdom og stressende krav, som de ikke kan leve op til, statistisk set har større risiko for at udvikle antisocial adfærd og kriminalitet. Trusler om sanktioner kan endda føre til egentlig sammenbrud i familierne, hvilket i Danmark må forventes at føre til anbringelse af børnene – stik imod hensigten.

Den danske udgave af forældreoplysning har netop undladt kravet om, at forældre *skal* deltage i forældreprogrammer. At “tvinge” forældre til deltagelse i forældreprogrammer er bestemt ikke ønskeligt, men blot at meddele forældreoplysning er en ganske gratis foranstaltning. Her skal forældrene så “selv gøre arbejdet”. Forældrene bliver således både årsagen til og løsningen på deres børns problemer. Deltagelse i forældreprogrammer forudsætter, at kommunerne har disse tilbud til rådighed. En organisering af forældreprogrammer, så de netop er velegnede til at støtte specifikke målgrupper, vil kræve øgede kommunale udgifter.

Den danske lov om forældreoplysning har “kopieret” det straffende og sanktionerende element, der næppe kan siges, at være forskningsmæssigt belæg for vil føre til øget ansvarlighed hos forældrene. Det bliver således op til den enkelte familie – med trusler om sanktioner, at ændre adfærd. Det er en fundamental anden måde at tænke socialpolitik på end at opfatte problemer hos børn og unge som symptomer på mere

samfundsrelaterede problemer som fattigdom, social eksklusion og strukturelle uligheder. Lov om forældreplæg ser forældrenes uansvarlighed som den primære årsag til børns sociale problemer og kan derfor ses som udtryk for individualisering af et samfundsanliggende – og dermed udtrykke en ændring i problemopfattelsen, der bryder med tidligere socialpolitik i Danmark.

Afslutning

Det er vanskeligt at vurdere anvendelsen af forældreplæg i Danmark, da loven kun har virket i relativ kort tid. Samtidig foreligger der et yderst sparsomt statistisk materiale, idet ikke alle kommuner har foretaget indberetning. Vigtigere er nok at fastholde det overordnede perspektiv, at lov om forældreplæg er et brud med den universelle velfærdsstat, hvor alle borgere efter bestemte kriterier har ret til samfundets støtte. Lovforslaget er udtryk for en problemforståelse, hvor de sociale levevilkår ikke indgår, men hvorimod problemer med udsatte børns adfærd kobles til individuelle mangler i ansvarligheden hos forældrene.

Indførelse af forældreplæg eksemplificerer den tendens, der er under udvikling i liberale velfærdsstater med øgede krav om bestemte handlinger og adfærd som adgangsbillet for at modtage hjælp og ydelser. Man skal bevise sin kunnen for at få hjælp – hvor man tidligere skulle have hjælp til at kunne. Man kan forstå lov om forældreplæg som videreførelsen af den udviklingstendens, der har været inden for arbejdsmarkedspolitikken, hvor særlige grupper udskilles begrundet i deres *manglende vilje* til selv at løse deres vanskeligheder, og derigennem bliver det legaliseret, at samfundet udøver en mere sanktionerende indsats over for disse i forvejen svage samfundsborgere. Tidligere tiders moralske vurdering af de værdigt og uværdigt trængende er i al stilhed reetableret i indsatsen for de mest udsatte børn og deres familier.

Appendix: Udbredelsen af brugen af forældreplæg i Danmark

Lov om forældreplæg trådte i kraft 1.7.2006, og tallene for de 2 første kvartaler er opgjort, men er meget usikre dels pga. kommunalreformen, som har vanskeliggjort at få indberetninger i hus, dels fordi København, Frederiksberg og Bornholm har været undtaget for at indberette.

Tabel visende indberetninger om forældreplæg

Kvartal	Ultimo bestand	Svarprocent
2006 03*	22	71%
2006 04*	16	52%
Forældreplæg i alt	38	

*Opsamling på indberetninger til grundtakstovervågningen og CIAS fra 3. kvartal 2006 til 1. kvartal 2007. Data er trukket fra de to databaser ultimo maj 2007. Det skal bemærkes, at Københavns-, Frederiksberg- og Bornholms kommuner var fritaget for deltagelse i grundtakstovervågningen, da disse kommuner både havde status som amt og kommune" (Oplyst af Socialministeriet august 2007).

Hvad angår de nyeste oplysninger, er der ifølge Socialministeriet i de to første kvartaler for 2007 tale om indberetning af 2 tilfælde i 1. kvartal og 3 tilfælde i 2. kvartal, baseret på hhv. 64% og 44% af kommunerne. Socialministeriet iværksætter i løbet af efteråret en undersøgelse af brugen af forældreplæg.

Noter

- 1 Styrkelse af forældreansvar gennem forældreoplæg er en selvstændig lov , hvor der fra Socialministeriet har været nedsat arbejdsgruppe, udsendt udkast, modtaget høringsvar, været folketingsdebat samt udarbejdet en selvstændig vejledning på 34 sider, for at lede frem til en enkelt paragraf i Lov om social service nemlig § 57a. kaldet forældreoplæg. (Socialministeriet; 2006:pkt.22).
- 2 Orienteringsskrivelse om lov om ændring af lov om social service og lov om en børne-familieydelse (Styrkelse af forældreansvaret) (Til samtlige kommuner m.fl.) kan findes på <http://www.google.dk/search?hl=da&q=orienteringsskrivelse+om+lov+om+%C3%A6ndring+af++styrkelse+af+for+%C3%A6ldreansvar&btnG=Google-s%C3%B8gning&meta=>
- 3 Et kommunalt nedsat nævn med deltagelse af psykologisk sagkyndig, byretsdommer samt 3 medlemmer udvalgt af kommunalbestyrelsen, der skal sikre, at betingelse for tvangsindgreb er til stede og formelle regler overholdt.
- 4 Se lov behandlingen i folketinget på: www.folketinget.dk/?/Samling/20051/lovforslag/L108/som_vedtaget.htm
- 5 "Crime and Disorder Act" fra 1998, og "Anti-socialbehaviour Act" fra 2003, der indeholder mulighederne for "Parenting Orders" (forældreoplæg) og "Parenting programmes" (forældreprogram) og Anti-socialbehaviour Orders.(ASBO'S).
- 6 Parenting contracts, som forsøges inden Parenting Orders er på et år steget fra 307 i 2004 til at være anvendt 1.296 gange i 2005 – dvs. en stigning på 322% . Parenting Orders er udstedt 229 gange i 2004 og i 2005 udstedt 537 gange, dvs. en stigning på 135% fra 2004 til 2005.Kilde, <http://www.together.gov.uk/cagetfile.asp?rid=8719> 8.5.2007
- 7 Denne forskningsrapport har som forskningsdesign: desk-based research, collecting relevant literature evaluating the effectiveness and cost-benefits of different types of interventions to reduce or prevent offending. Research consisted primarily of reviewing articles, research reports and books, drawing on relevant databases such as JSTOR and significant journals in the area, for example the European Journal on Criminal Policy and Research. Research reports and other relevant literature published by organisations such as the Institute of Psychiatry, the Youth Justice Board, the Institute of Education, the Campbell Collaboration, The Canadian National Advisory on Prevention of Crime, and the RAND Corporation itself all informed the research. These documents were then used to identify additional literature ('snowballing'). (Rand, 2006:41)

Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet

Af Finn Kenneth Hansen

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

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

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

Antallet af anbringelser uden for hjemmet

Ser man på de konkrete tal for anbringelser over de seneste 50 år, er antallet af anbringelser set i forhold til antallet af 0-19 årige børn og unge stort set konstant, og andelen af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, ligger på omkring 1%. I 1950 var den omkring 1%, i 1960 og 1970 var den et godt stykke under 1%. I 1980 var den 1%, og i 1990 var den lidt over 1%. I 2005 er den på 1,1%.

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

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

Der har været et fald i antallet af anbringelser frem til 1997, hvorefter der har været tale om en kraftig stigning. I 2003 faldt antallet af anbringelser for første gang i en

lang årrække og er faldet en smule mere i 2005, hvor antallet af anbringelser ligger på 13.900.

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

	antal	Pr.1.000 af 0-19 årige
1996	11.631	9,3
1998	12.129	9,7
2000	13.610	10,7
2001	14.170	11,1
2002	14.430	11,0
2003	14.050	10,7
2004	14.074	10,6
2005	13.901	10,5

Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik og Statistiske Efterretninger

Antallet af tvangsanbringelser

I forhold til anbringelser af børn og unge er der specielt fokus på antallet af tvangsanbringelser. Tvangsanbringelserne udgør lidt mindre end 10% af samtlige anbringelser og har været faldende de seneste år.

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

	antal	Pct. af samtlige anbringelser
1996	1.075	9,2
1998	1.233	10,2
2000	1.274	9,3
2001	1.299	9,0
2002	1.340	9,3
2003	1.230	8,8
2004	1.222	8,6
2005	1.191	8,6

Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik og Statistiske Efterretninger