

SOCIAL ÅRSRAPPORT

2016

ÅRETS TEMA:

**DEN DANSKE VELFÆRDSMODEL
– UDVIKLING ELLER AFVIKLING?**

Social Årsrapport 2016

©Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), Analyse & Tal og Socialpolitisk Forening

Grafisk Produktion: Eks-Skolens Trykkeri ApS

Udgivet af CASA, Socialpolitisk Forening og Analyse & Tal

ISBN: 978-87-7504-161-9

CASA og Analyse & Tal

Nannasgade 28

2200 København N

Tlf.: 53 71 24 05

www.casa-analyse.dk

Socialpolitisk Forening

Strandgade 6, st. th.

1401 København K

Tlf.: 40 23 43 20

www.socialpolitisk-forening.dk

SOCIAL ÅRSRAPPORT 2016

DEN DANSKE VELFÆRDSMODEL – UDVIKLING ELLER AFVIKLING?

Her har du 17. udgave af Social Årsrapport, hvor vi gør status på året der gik i velfærdsdanmark. Vi er glade for at kunne præsentere dig for en række artikler med statistik, analyser og interview, der stiller skarpt på nye reformer og tendenser. Status er desværre, at den danske velfærdsmodel med et solidt socialt sikkerhedsnet i form af universelle ydelser er under afvikling.

Socialpolitisk er udfordringerne mange. 2016 har været et hektisk socialpolitisk år. Året har været præget af, at en relativt ny regering har skullet udvikle ny politik, gennemføre ny lovgivning og sætte en ny retning for vores velfærdssamfunds udvikling.

2016 har være kendetegnet ved omfattende reformer på socialområdet. Det gælder genindførelsen af kontanthjælpsloftet, 225 timers reglen og integrationsydelsen. Der er tale om markante ændringer. Ændringer, som både har fyldt meget i den politiske debat og har stor betydning for de professionelle, der arbejder med området og ikke mindst borgerne, der i skrivende stund rammes af reformerne.

Vi synes, at både reformerne og debatten af dem har manglet faktuel viden. Vi har savnet forskning og solide faglige vurderinger af, hvad reformerne betyder for dem, der rammes af dem. Og hvad de betyder for socialpolitikken og vores velfærdssamfund fremadrettet.

Vi er derfor glade for, at vi med Social Årsrapport 2016 kan sætte fokus på reformerne gennem ny statistik, fakta og forskningsbaserede artikler af både socialrådgivere, jurister, økonomer og sociologer. Artiklerne kan forhåbentlig bidrage med viden og nye perspektiver, som kan kvalificere både debatten, det kommende arbejde med reformerne og politikudviklingen på socialområdet.

En tak til alle bidragsydere. Og en speciel tak til de eksterne artikelbidrag fra Sofie Danneris, Postdoc, Institut for Sociologi & Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, Nikolaj Nielsen, ph.d. advokat hos Elmer & Partners, Bjørn Ribers postdoc. ved Institut for Kulturvidenskaber, Syddansk Universitet, lektor og ph.d. Trine Schultz, Juridisk Institut, Aalborg Universitet og lektor em. Nina v. Hielmcrone, Juridisk Institut, Aalborg Universitet.

Og tak til Morten Ejrnæs, lektor i sociologi ved Ålborg Universitet, og Jørgen Elm Larsen, lektor i sociologi ved Københavns Universitet for at deltage i et interview om betydningen af de mange reformer på socialområdet i et velfærdshistorisk perspektiv.

2016 har også været begivenhedsrig for CASA. CASA har både haft 30 års jubilæum og er fusioneret med analysebureauet Analyse & Tal. Med fusionen styrker de to analysebureauer et igangværende samarbejde. Et samarbejde som handler om udvikle viden om aktuelle sociale- og socialpolitiske problemstillinger.

Social Årsrapport udgives i et samarbejde mellem CASA, Analyse & Tal og Socialpolitisk Forening med økonomisk tilskud fra Dansk Socialrådgiverforening, Socialpædagogernes Landsforbund og BUPL.

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

- ▶ Finn Kenneth Hansen, økonom, forskningsleder i CASA
- ▶ Peter Abrahamson, professor, Sociologisk Institut, Københavns Universitet
- ▶ Rikke Posborg, socialrådgiver
- ▶ Anne Petersen, socialrådgiver i Settlementet Vesterbros Rådgivning
- ▶ Niels Rasmussen, økonom og freelance konsulent
- ▶ Line Askgaard, kandidat i forvaltning
- ▶ Heidi Sørensen, sociolog og konsulent i Analyse & Tal
- ▶ Henning Hansen, økonom og konsulent i CASA
- ▶ Merete Monrad, lektor, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Ålborg Universitet
- ▶ Bodil Høyer Damsgaard, socialfaglig konsulent, Socialpædagogerne
- ▶ Louise Hansen, lektor, Institut for Socialt Arbejde, Metropol
- ▶ Nanna Mørch, socialrådgiver, kandidat i forvaltning og socialpolitisk konsulent i FOA

Redaktionen er afsluttet 20. november 2016.

INDHOLD

Den danske velfærdsmodel – udvikling eller afvikling?	6
Hvor længe bliver modtagere på kontanthjælp? <i>Af Finn Kenneth Hansen, økonom, forskningsleder i CASA</i>	11
Velfærdssamfundets grundprincip i frit fald <i>Af Nanna Mørch, socialrådgiver, kandidat i forvaltning og socialpolitisk konsulent i FOA</i>	16
Er du klar til at arbejde? Beskæftigelsesindsatsen set fra et borgerperspektiv <i>Af Sophie Danneris, Postdoc., Institut for Sociologi & Socialt Arbejde, Aalborg Universitet</i>	20
Hvad koster det at leve beskedent? Og hvordan ser et dansk minimumsbudget ud? <i>Af Finn Kenneth Hansen, økonom og forskningsleder i CASA og Malte Moll Wingender, sociolog og konsulent i Analyse & Tal</i>	25
Etisk pres – socialarbejdere i spændingsfeltet mellem New Public Management og den professionelle etos <i>Af Bjørn Ribers, postdoc, phd. Institut for Kulturvidenskaber, Syddansk Universitet</i>	30
Nye regler – nye retssikkerhedsproblemer. <i>Af Trine Schultz, lektor ph.d., og lektor em. Nina v. Hielmcrone. Begge ved Juridisk Institut, Aalborg Universitet</i>	36
Førtidspensionsreformen – hører sengepraktik til i den sociale sikring? <i>Af Nikolaj Nielsen, advokat, Elmer & Partners</i>	42
Velfærdssamfund på afveje? <i>Af Heidi Sørensen, sociolog og konsulent, Analyse & Tal</i>	45
Kontanthjælpsreform og fattigdom i et samfund, der ikke er gearret til fattige <i>Af Niels Christian Rasmussen, økonom og freelance konsulent</i>	51
Nye ydelser – virker de? <i>Af Henning Hansen, økonom og konsulent i CASA</i>	56
Socialstatistik <i>Af Henning Hansen, økonom og konsulent i CASA</i>	60

DEN DANSKE VELFÆRDSMODEL

– udvikling eller afvikling?

REFORMTSUNAMIEN FORTSATTE

Den sociale reformtsunami fortsætter. Det var godt nok den tidligere S/SF/R-regering, der startede med at gå »reform-amok«, som daværende statsminister, Heller Thorning-Schmidt, kaldte det. Men den blå étparti regering fortsætter reformkursen.

Det er særligt de sociale ydelser, som reformeres. Ydelserne beskæres og adgangen til dem begrænses. 2016 har budt på implementering af integrationsydelsen og vedtagelse af kontanthjælpsloftet og 225 timers reglen.

Beskæftigelsesministeren vurderer, at cirka 33.000 personer vil blive ramt af kontanthjælpsloftet. Heraf vil kun cirka 650 komme i beskæftigelse som effekt af reformen. I juni 2016 var 20.615 ramt af den lave integrationsydelse¹.

Som del af 225 timers reglen modtog 48.777² kontanthjælpsmodtager i oktober 2016 et såkaldt varslingsbrev. Brevet advarede om, at de 48.777 personer ville blive trukket i kontanthjælp, hvis de ikke kunne dokumentere, at have arbejdet mindst 113 timer de seneste seks måneder. Hvor mange der enten når de 113 timer eller får dispensation fra deres kommune, er i skrivende stund uklart. Pointen er, at reformerne rammer rigtig mange mennesker.

De økonomiske sanktioner og lave ydelser, som er lavere end kontanthjælp, er faktisk ikke noget nyt, som Løkke-regeringen har hevet op af hatten. Integrationsydelsen blev indført i 1999 af Nyrup-regeringen. De fjernede dog hurtigt ydelsen efter kritik fra FNs flygtningehøjkommissariat.

Fogh-regeringen valgte at genindføre ydelsen i starten af 00'erne (som starthjælp) sammen med kontanthjælpsloftet og 450 timers reglen. Thorning-regeringen afskaffede ydelserne i 2011. Og nu har et blå flertal genindført integrationsydelsen, kontanthjælpsloftet og 225 timers reglen.

Det er afgørende politiske kampe om universelle sociale ydelser. Altså kampe om hvorvidt alle mennesker i det danske samfund har ret til kontanthjælp, hvis de kommer i en situation, hvor de ikke kan klare sig selv økonomisk. Dette års Social Årsrapport 2016 giver viden om effekterne af de nyeste reformer på ydelsesområdet – herunder betydningen for uligheden og de retssikkerhedsmæssige konsekvenser.

POSTFAKTUEL SOCIALPOLITIK

Kampen om ydelserne er del af en udvikling, hvor den universelle velfærdsmodel sættes under pres. En udvikling hvor den førte socialpolitik handler om, at udsatte mennesker skal komme i arbejde for enhver pris. Også selv om der ikke er blevet skabt plads til dem på arbejdsmarkedet.

Vi er også vidner til, at der føres en såkaldt postfaktuel (social)politik. Et begreb, som i 2016 blev en del af den brede debat. Det betyder, at politikere og debattører ytrer sig i fordomme fremfor fakta om livet på overførselsindkomst. Det gjorde blandt andre debattør

1 Statistikbanken, Danmarks Statistik

2 Beskæftigelsesministeriet (<http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/ul%C3%B8/spm/126/svar/1340674/1661189.pdf>)

og forfatter Karina Pedersen med hendes »post-faktuelle« bog *Helt ude i hampen*, hvor hun fremfører fordomme om mennesker i et socialt boligområde uden at have styr på fakta.

Beskæftigelsesministeren og Social- og indenrigsministeren har også været ude af sync med, hvordan indtægter og udgifter hænger sammen for familier på kontanthjælp.

I en kronik i Jyllandsposten skrev de fx, at »En familie med tre børn vil samlet modtage godt 410.000 kr. før skat om året i offentlige ydelser – det svarer til ca. 15.500 kr. om måneden, når skatten og huslejen er betalt. Vi har fortsat et højt ydelsesniveau i Danmark. Både før og efter kontanthjælpsloftet« (Jyllandsposten 19. september 2016). Beløbet er korrekt. Vurderingen af ydelsesniveauet er også korrekt, hvis man sammenligner med andre lande. Men hvis man vurderer beløbet i forhold til, hvad det koster at leve et almindeligt liv i Danmark, er det forkert. Det skal retfærdighedsvis siges, at der ikke var samme spritnye og solide viden, da ministrene skrev kronikken. Men det er der heldigvis nu.

CASA og Analyse & Tal har udarbejdet et såkaldt reference – og minimumsbudget for Rockwool Fonden. Budgetterne indeholder beregninger af, hvad det koster i kroner og øre at leve i Danmark – på hhv. et almindeligt såkaldt referencebudget og på et beskeden minimumsbudget. Et referencebudget indeholder udgifter til at leve et typisk liv i Danmark. I minimumsbudgettet er der kun råd til de mest nødvendige varer og ydelser, der skal til for at leve et liv i Danmark. Det er til sammenligning beregnet til 16.100 kroner for en familie bestående af to voksne og tre børn.

Undersøgelsen viser, at ministrenes ovenfor omtalte kontanthjælpsfamilie ikke har råd til at leve et liv med nødvendige og basale fornødenheder. Med reference- og minimumsbudgetterne er der skabt et solidt videngrundlag til at diskutere størrelsen af de sociale ydelser. Vi håber, at både debattører og beslutningstagere til bruge undersøgelsen i debatter og politikudvikling fremadrettet.

Se undersøgelsen og budgetterne på www.casa-analyse.dk eller www.ogtal.dk

HVOR ER VELFÆRDSSAMFUNDET PÅ VEJ HEN? UDVIKLING ELLER AFVIKLING?

Sociolog og konsulent i Analyse & Tal, Heidi Sørensen, har talt med to af landets grand old men indenfor velfærdsforskning, lektorer i sociologi Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen om, hvad de nye sociale reformer betyder for velfærdssamfundet på den lange bane. I artiklen »Velfærdssamfund på afveje?« taler de om den sociale investeringsstat og om en udvikling, hvor uligheden og fattigdommen stiger, uden at vi løser vores beskæftigelsesudfordringer. De argumenterer blandt andet for, at vi har udviklet en socialpolitik, som kun værdsætter dem, der arbejder.

Nanna Mørch, som er socialrådgiver, kandidat i forvaltning og socialpolitisk konsulent i FOA har analyseret de nyeste sociale reformer i et bredere perspektiv. I artiklen »Velfærdssamfundets grundprincip i frit fald« argumenterer hun for, at reformerne øger indkomstforskellene og genererer ulighed.

I artiklen »Kontanthjælpsreform og fattigdom i et samfund, der ikke er gearret til fattige« diskuterer økonom, Niels Christian Rasmussen, hvordan samfundet skal rumme et stigende antal fattige. Han peger på, at især boligmarkedet slet ikke er gearret til folk med lave indkomster. Han spørger kritisk, om den førte socialpolitik kan sikre udsatte borgere mod en social deroute.

EFFEKTER AF YDELSER OG REFORMER AF YDELSERNE

I artiklen »Hvor længe bliver modtagere på kontanthjælp?«, analyserer økonom og forskningsleder i CASA, Finn Kenneth Hansen, kontanthjælpsmodtageres vej gennem

kontanthjælpssystemet. Analysen viser blandt andet, at næsten halvdelen af nye kontanthjælpsmodtagere forlader kontanthjælpssystemet inden for det første halve år. Herefter opstår en mere eller mindre fastlåst situation, hvor en tredjedel bliver hængende i kontanthjælpssystemet. Der er altså en stor del, som hurtigt forlader kontanthjælpssystemet, mens en tredjedel »hænger fast«. For den gruppe synes kontanthjælpssystemet ikke at være et midlertidigt system.

I »Socialstatistik« har økonom og konsulent i CASA, Henning Hansen samlet og beregnet nøgletal på det sociale område. Hvad er ydelsessatserne? Hvor mange modtager forskellige sociale ydelse? Og hvordan går det med beskæftigelsen og uligheden? Antallet af folkepensionister stiger, flere kommer på kontanthjælp eller i fleksjob i stedet for på førtidspension, antallet på integrationsydelse er eksploderet, uligheden stiger. Til gengæld går beskæftigelsen den rigtige vej.

LIVET PÅ ET DANSK MINIMUMBUDGET

Børnefamilier har med det rådighedsbeløb kontanthjælpsloftet giver af forbrugsmuligheder, et forbrug som er lavere end minimumsbudgettet. Vanskeligere bliver det for familier, der rammes af 225-timers-reglen eller modtager integrationsydelse. Det viser økonom og forskningsleder i CASA, Finn Kenneth Hansen, og konsulent i Analyse & Tal, Malte Moll Wingender, i artiklen »Hvad koster det at leve beskedent? Hvordan ser et dansk minimumbudget ud?«. Artiklen bygger på en rapport, som CASA og Analyse & Tal har udarbejdet for Rockwool Fonden.

ADVARSEL: EFFEKTER FOR RETSSIKKERHEDEN

I artiklen »Nye regler – nye retssikkerhedsproblemer« redegør juralektorer ved Aalborg Universitet, Trine Schultz og Nina v. Hielmcrone, for de alvorlige retssikkerhedsmæssige problemer, som kontanthjælpsloftet og 225 timers reglen har bragt med sig. Det betyder fx, at de 33.000 personer der netop er ramt af kontanthjælpsloftet, har svært ved at forstå den lovtekst som giver begrundelse for ydelsen, at de kan blive sat ned i boligydelse uden at få besked om det, og at de faktisk ikke kan klage over 225 timers reglen.

Nikolaj Nielsen, advokat med speciale i socialret, har undersøgt førtidspensionsreformen og krav til arbejdsprøvning. I artiklen »Førtidspensionsreformen – hører sengepraktik til i den sociale sikring?« fremlægger han nogle af de konsekvenser, som den seneste reform af førtidspensionsreglerne har medført. Nikolaj Nielsen argumenterer for, at der er sket et indgribende skifte fra social sikring til beskæftigelsesindsats. Den offentlige sociale sikring mister sin karakter af at være en forsikringsordning. Der er derfor risiko for, at nye private eller kollektive, arbejdsmarkedsbaserede ordninger får en større betydning i socialpolitikken.

EFFEKTEN AF NYE BESKÆFTIGELSESINDSATSER

Som del af førtidspensions- og sygedagpengereformerne fra 2013 blev der indført to nye beskæftigelsesindsatser: Ressourceforløb og jobafklaringsforløb. De blev indført for at udvikle udsatte lediges arbejdsevner fremfor at tildele dem førtidspension. Vi har fået spritnye tal og gjort status på, om de to forløb og en række andre beskæftigelsesindsatser får folk i arbejde. Økonom og konsulent i CASA, Henning Hansens analyse »Nye ydelser og beskæftigelsesindsatser – virker de« viser blandt andet, at flere og flere modtager ressourceforløb og jobafklaringsforløb, men at beskæftigelsesindsatsen indtil videre er beskeden. Analysen viser også, at de klassiske beskæftigelsesind-

satser revalidering og løntilskud bruges mindre og mindre, men faktisk har en markant større beskæftigelseseffekt.

FLERE PERSPEKTIVER: SOCIALARBEJDEREN OG BORGEREN

Det har ligget Social Årsrapport på sinde at sætte fokus på mennesker, som bliver ramt af de nyeste reformer. Et fokus som går ud på ikke alene at måle på beskæftigelseseffekter, men se mere bredt på konsekvenserne af reformerne og livet på kontanthjælp fra borgerens og socialarbejderens perspektiv.

I artiklen »Er du klar til at arbejde? Beskæftigelsesindsatsen set fra et borgerperspektiv« samler Sofie Danneris, Postdoc, Institut for Sociologi & Socialt Arbejde, Aalborg Universitet, hovedpointer fra hendes netop afsluttede Ph.d. I en årrække har hun fulgt kontanthjælpsmodtager helt tæt på gennem systemet. Én af pointerne er, at kontanthjælpsmodtageres arbejdsmarkedsparathed er flydende og forandres over tid. En konsekvens er, at 'one size fits all'-beskæftigelsesmodel ikke virker. Derfor har systemet svært ved at gribe borgeren.

Bjørn Ribers er postdoc. ved Institut for Kulturvidenskaber på Syddansk Universitet, hvor han forsker i professionsetik, uddannelsesforskning og anvendt filosofi. I artiklen »Etisk pres – socialarbejdere i spændingsfeltet mellem New Public Management og den professionelle etos« analyserer han det pres, som fx socialrådgiver står i, når de skal følge utallige regler og kontrolinstanser, som blandt andet skal sikre borgernes retssikkerhed – men samtidig har et ønske om at følge professionens etiske værdigrundlag.

NYE VISIONER FOR SOCIALPOLITIKKEN

I 2016 blev vi præsenteret for både regeringens og Socialdemokratiets visioner for landets fremtidige socialpolitik. At de rejser debatten er naturligvis glædeligt. Deres visioner kan imidlertid diskuteres.

Regeringens *Sociale mål og Socialpolitiske Redegørelse 2016* anerkender mange af de åbenlyse sociale problemer, vi står overfor. Den indeholder en lang række gode og inspirerende eksempler på kommunale sociale indsatser, som regeringen håber vil sprede sig som best practice-ringe i vandet i den kommunale virkelighed.

Det er desværre skuffende, at redegørelsen undlader at forholde sig til familiernes økonomiske rammer i form af sociale ydelser. Vi ved fra afsavns- og fattigdomsundersøgelser, at økonomien har betydning for modtagernes levevilkår, afsavn og muligheder for at være en del samfundet. Herunder har økonomien betydning for børnenes opvækst og skolegang. Den negative sociale arv lever i bedste velgående. Det har den nuværende Social- og indenrigsminister desværre kun et mål om at gøre noget ved – ingen planer.

Med kronikken »Socialpolitikken spejler vores samfund« (Politiken 2. november 2016) lancerede Mette Frederiksen Socialdemokratiets fem principper for den socialpolitik, som de vil kæmpe for, hvis de kommer til magten. En positiv læsning af kronikken vil fremhæve, at Socialdemokratiet anerkender vigtigheden af at reetablere, udvikle og anerkende en solid socialpolitik: »Der er nok ikke et enkelt politikområde, der fortæller mere om et samfund og dets borgere end den førte socialpolitik«, skriver Mette Frederiksen.

En pessimistisk (og nok også realistisk) læsning vil fremhæve, at hun undlader at garantere, at Socialdemokratiet vil rulle kontanthjælpsloftet og de lave ydelser tilbage, hvis de får muligheden. Kronikken tegner konturerne af en socialpolitik, der fortsæt-

ter ad den vej, hvor socialpolitikken er erstattet af beskæftigelsespolitik og hvor indvandring og etniske minoriteter bliver det danske samfunds præg knude på statens budget.

Vi håber, at I, beslutningstager og socialpolitisk interesserede, kan finde viden og inspiration i Social Årsrapport 2016. Det er vigtigt, hvis vi skal have en ambitiøs og visionære socialpolitik.

God læselyst

Redaktionsgruppen, København 20. november 2016.

HVOR LÆNGE BLIVER MODTAGERE PÅ KONTANTHJÆLP?

Denne artikel er en analyse af, hvordan det går kontanthjælpsmodtagere over en længere periode, med henblik på at undersøge om kontanthjælpssystemet – som det er tiltænkt politisk – er et midlertidigt system for hurtig afklaring. Analysen viser, at langt de fleste forlader systemet inden for det første år, mens knap en tredje del fortsat er på kontanthjælp efter seks år.

Af Finn Kenneth Hansen, økonom, forskningsleder i CASA

SOCIAL SITUATION OG AFKLARING

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

 **For en stor del af kontanthjælpsmodtagerne er der ikke vanskeligheder.**

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

Social Årsrapport har i tidligere årsrapporter gjort meget ud af at følge kontanthjælpsmodtagere over en længere årrække for at se, hvordan det går dem. Går de mod arbejdsmarkedet eller bevæger de sig væk fra arbejdsmarkedet hen mod førtidspension? I denne artikel vil vi se, hvordan det går nye modtagere af kontanthjælp, og hvor hurtigt de kommer ud af systemet samt se på udviklingen 2009 til 2015

NYE MODTAGERE KOMMER RELATIVT HURTIGT UD AF KONTANTHJÆLPSSYSTEMET

Der har af gode grunde været meget fokus på de mange, som bliver hængende i kontanthjælpssystemet i mange år ud fra den betragtning, at kontanthjælp er en midlertidig ydelse. Men hvordan ser det rent faktisk ud for dem, som kommer på kontanthjælp – er der tale om en midlertidig ydelse? For at teste dette er det vigtigt at sætte fokus på de nye modtagere af kontanthjælp. Hvor længe bliver de i kontanthjælpssystemet?

Vi har set på de nye modtagere i januar måned i årene 2010, 2012 og 2015 og fulgt dem året ud. Når vi har valgt de tre år, er det for at se, om det er en udvikling påvirket af konjunkturerne og af Kontanthjælpsreformen fra 2014. Nye modtagere vil sige personer, som ikke har modtaget kontanthjælp i hele året forinden. Der kan derfor forekomme personer som i tidligere år har modtaget kontanthjælp.

Undersøgelsen viser, at der ikke er den store forskel på, hvordan det går nye kontanthjælpsmodtagere. Uanset om vi ser på dem, der var nye i 2010, og dem som var nye i 2015.

Undersøgelsen viser, at der ikke er den store forskel på, hvordan det går nye kontanthjælpsmodtagere. Uanset om vi ser på dem, der var nye i 2010, og dem som var nye i 2015 (se appendiks).

Karakteristisk for nye modtagere af kontanthjælp er, at omkring en tredjedel er fri af kontanthjælp efter knap 3 måneder (i 2015 er 67 % fortsat på kontanthjælp eller uddannelseshjælp i uge 16), og lidt under halvdelen er fri af kontanthjælpssystemet efter et halvt år (i 2015 er 58 % på kontanthjælp eller uddannelseshjælp i uge 25).

Inden for det første halve år er det primært, fordi de er kommet i beskæftigelse, blevet selvforsørgende eller kommet på SU.

TABEL 1. Nye kontanthjælpsmodtagere i januar 2015 fordelt efter forsørgelse særskilt efter varighed.

Procent	Uge 8	Uge 16	Uge 25	Uge 40	Uge 52
Selvforsørgelse	3	7	9	7	9
Beskæftigelse	7	18	24	23	25
SU	2	5	4	19	16
Dagpenge	2	2	2	2	2
Kontanthjælp/uddannelseshjælp	85	67	58	46	43
Aktivering mv	0	1	1	1	1
Førtidspension	0	0	0	0	0
Sygedagpenge	0	0	1	1	1
Barsel, udvandring, død og Folkepension	0	0	1	2	2
I alt	100	100	100	100	100
N	4105	4105	4105	4105	4105

Kilde: Egne kørsler på DREAM-data

Følger vi de nye modtagere året ud, sker der en stabilisering af andelen som kommer i beskæftigelse. Andelen er konstant eller falder mod udgangen af året. Det samme sker for andelen, som er selvforsørgende – den falder. Når andelen på kontanthjælp fortsat falder – med omkring 15 procentpoint – skyldes det, at andelen på SU stiger markant i det sidste halve år.

Efter et år kan vi sige, at over halvdelen af nye kontanthjælpsmodtagere har sluppet kontanthjælpssystemet, omkring en fjerdedel er kommet i beskæftigelse, ca. 10 % er selvforsørgende, og ca. 16 % er på SU.

VARIGHED OVER EN LÆNGERE ÅRRÆKKE 2009-2015

Nedenfor i tabellen kan man se, hvordan forløbet er for borgere, som var på kontanthjælp i 2009. I tabellen indgår både nye og eksisterende modtagere af kontanthjælp. År for år kan man følge, hvor i forsørgelsessystemet de befinder sig. Hvor stor en andel er i beskæftigelse, hvor stor en andel er på kontanthjælp, og hvor stor en andel er på førtidspension.

TABEL 2. Kontanthjælpsmodtagere i 2009 fordelt på forsørgelse i årene i 2010 – 2015 (uge 34 2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Selvforsørgelse	7	6	6	6	6	6
Beskæftiget	14	15	15	16	18	20
Kontanthjælp	53	47	44	40	35	32
Dagpenge*	1	2	3	4	4	3
Sygedagpenge	2	2	2	2	2	2
SU	9	10	9	9	9	9
Revalidering/fleksjob	3	3	2	2	3	2
Førtidspension	8	11	13	14	14	15
Ressourceforløb	-	-	-	-	2	3
Andet	1	1	1	1	1	1
Udvandret	3	4	5	6	7	8
I alt	100	100	100	100	100	100

*A-dagpenge og ledighedsydelse
Kilde: Egne kørsler på DREAM-data

Der sker meget allerede inden for det første år. Lidt over halvdelen er fortsat på kontanthjælp, hvilket samtidig betyder, at inden for det første år modtager næsten halvdelen ikke kontanthjælp længere. Lidt over 20 % er selvforsørgende eller i beskæftigelse, 9 % på SU, 8 % er kommet på førtidspension, og 3 % er på dagpenge. Dette billede svarer stort set til, hvad der sker med nye kontanthjælpsmodtagere.

Ser vi på bevægelserne over en længere periode, så er billedet, at der er en stigende andel i beskæftigelse: den stiger fra 14 % til 20 % over de knap seks år, mens andelen i selvforsørgelse er konstant på 6 %. Der er også en stigende andel på førtidspension stigende fra 8 % i 2010 til 15 % i 2015. Dertil kommer, at 3 % er kommet på ressourceydelse. Der er næsten tale om en fordobling, der er overgået til førtidspension.

Samtidig er der en faldende andel, som er på kontanthjælp. Der er tale om et fald fra 53 %, som var på kontanthjælp i 2010, og så til at andelen i 2015 er faldet til at 32 %. Vi kan ikke sige om disse 32 % er borgere som permanent eller konstant har været på kontanthjælp. Der kan være tale om modtagere, som har været på en anden ydelse eller i beskæftigelse i perioden. Men 32 % af dem der var på kontanthjælp i 2009 er også på kontanthjælp i 2015.

“ Der er borgere, som har modtaget midlertidige ydelser i form af kontanthjælp i flere år på grund af en lang afklaringsfase, og der er således eksempler på, at de midlertidige ydelser ikke har kunnet leve op til deres navn.

KONTANTHJÆLPSSYSTEMET – MIDLERTIDIG HOLDEPLADS FOR FLERTALLET MEN IKKE ALLE

På trods af, at en relativt stor andel af nye kontanthjælpsmodtagere forlader kontanthjælpsystemet inden for et halvt år, har kontanthjælpsystemet dog ikke kunnet leve op til intentionerne om hurtig afklaring for alle. Der er borgere, som har modtaget midlertidige ydelser i form af kontanthjælp i flere år på grund af en lang afklaringsfase, og der er således eksempler på, at de midlertidige ydelser ikke har kunnet leve op til deres navn. Det har betydet, at mens nogle kontanthjælpsmodtagere har bevæget sig mod arbejdsmarkedet og en selvforsørgelse, er der andre, som har modtaget kontanthjælp i mange år, og for en del er det endt med, at de har fået tildelt en førtidspension.

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

FINN KENNETH HANSEN

Finn Kenneth Hansen er økonom og konsulent i CASA, som han også er medgrundlægger af. Finn har de sidste 30 år forsket i fattigdom og ulighed og lavet statistiske analyser af social- og beskæftigelsesområdet. Finn udgav i 2015 sammen med en række andre forfattere bogen »Fattigdom, afsavn og coping«.

APPENDIKS

TABEL A1. Nye kontanthjælpsmodtagere i januar 2010
fordelt på forsørgelse særskilt efter varighed

Procent	Uge 8	Uge 16	Uge 25	Uge 40	Uge 52
Selvforsørgelse	4	9	10	9	10
Beskæftigelse	7	21	27	28	24
SU	1	4	4	15	16
Dagpenge	2	2	2	2	2
Kontanthjælp	85	62	54	41	41
Aktivering mv	0	1	1	1	1
Førtidspension	0	0	0	1	2
Sygedagpenge	0	0	1	2	0
Barsel, udvandring, død og Folkepension	0	1	1	2	3
I alt	100	100	100	100	100
N	6445	6445	6445	6445	6445

Kilde: Egne kørsler på DREAM-data

TABEL A2. Nye kontanthjælpsmodtagere i januar 2012
fordelt efter forsørgelse særskilt efter varighed

Procent	Uge 8	Uge 16	Uge 25	Uge 40	Uge 52
Selvforsørgelse	4	7	8	8	8
Beskæftigelse	7	16	22	21	22
SU	1	5	5	17	16
Dagpenge	3	3	3	3	3
Kontanthjælp	84	67	60	46	46
Aktivering mv	0	0	0	1	1
Førtidspension	0	0	0	1	1
Sygedagpenge	0	0	1	0	1
Barsel, udvandring, død og Folkepension	0	1	1	2	2
I alt	100	100	100	100	100
N	5923	5923	5923	5923	5923

Kilde: Egne kørsler på DREAM-data

VELFÆRDSSAMFUNDETS GRUNDPRINCIP I FRIT FALD

Velfærdssamfundet blev udviklet for at forbedre danskernes leve- og forsikringsforhold, hvis de blev syge eller arbejdsløse. Nu skal velfærdssamfundet sikres mod borgerne, som mistænkes for at udnytte det. Det ændrede syn afspejles i den seneste tids reformer. Fælles for dem alle er, at de øger indkomstforskellene og genererer ulighed.

Af Nanna Mørch, socialrådgiver, kandidat i forvaltning og socialpolitisk konsulent i FOA

TRYGHED OG OMSORG ERSTATTET AF PLIGT, PISK OG KONTROL

Et fælles overordnet træk ved de seneste års reformer er økonomiske besparelser, og ønsket om et øget udbud af arbejdskraft, ved at skabe økonomiske incitamenter til at tage et arbejde, frem for at være på offentlig forsørgelse. Helt konkret udmøntes det ved at skære ned på den økonomiske hjælp, og/eller den periode hvori den økonomiske hjælp kan oppebæres.

Reformerne bliver italesat som 'den nødvendige politik', der med et øget arbejdsudbud skal styrke konkurrencesamfundet. Der bliver fokuseret mere på at lukke huller for dem der vil snyde, end at sikre og hjælpe dem som har et reelt behov. Når systemet fokuserer på kontrol og mistro, bliver der ikke taget hensyn til dem, som har brug for den tryghed og omsorg, som velfærdssamfund i sin tid blev udviklet til at sikre. I stedet bliver meget syge personer mødt med pligten til at lade sig arbejdsprøve selv om det betyder, at de forringer deres helbred, og selv om de skal have en seng med i arbejdsprøvning. På baggrund af en række enkeltsager hvor syge personer skulle have deres seng med i arbejdsprøvning, kom 'sengepraktik' sågar på Dansk Sprognævns nyordsliste i 2015.

▮ Arbejdsprøvning

▮ 'Sengepraktik'

REFORMER DER GENERERER ULIGHED

Der har været en enorm reformiver de sidste år. Der er fx gennemført en efterlønsreform, dagpengereform, reform af førtidspension og fleksjob, sygedagpengereform, kontanthjælpsreform, tilbagetrækningsreform og skattereform. Reformen der alle genererer en øget ulighed.

Med reformen af førtidspension og fleksjob fra 2013 ønskedes antallet af tilkendte førtidspensioner nedbragt, ved bl.a. at henvise personer til ressourceforløb med et forsørgelsesniveau på kontanthjælp, eller til et fleksjob med et lavt timeantal. Desværre har det vist sig, at kun 2 procent er kommet i job efter et ressourceforløb, og samtidig er antallet af personer, der får tilkendt en førtidspension mere end halveret. Dermed er der en del af gruppen som tidligere ville opnå en tryghed og et rimeligt forsørgelsesniveau med førtidspensionen, som skal leve af en lavere forsørgelse og samtidig være usikre på, hvordan de kan blive forsørget på sigt.

▮ Ressourceforløb

“ Med sygedagpengereformen fra 2014 er den første periode med sygedagpenge skåret ned fra 52 til 22 uger.

Med sygedagpengereformen fra 2014 er den første periode med sygedagpenge skåret ned fra 52 til 22 uger. Desværre ser vi i FOA, at det ofte er vanskeligt at udrede og behandle mange af de sygdomsramte indenfor 22 uger. Det bekræfter en undersøgelse fra Dansk Socialrådgiverforening fra 2015. I denne undersøgelse angiver socialrådgiverne, at den afkortede tidsfrist alene er en barriere for tilstrækkelig undersøgelse og udredning.

For at kompensere for den kortere første sygedagpengeperiode kan man i stedet få et jobafklaringsforløb, hvis man stadig er uarbejdsdygtig og ikke kan få sine sygedagpenge forlænget. Jobafklaringsforløbet er dog med en ydelse på kontanthjælpsniveau, og dermed væsentligt ringere end sygedagpengesatsen. Tanken bag jobafklaringsforløb er ligesom med ressourceforløb, at en koordineret, helhedsorienteret og tværfaglig indsats kan udvikle endda meget syge personers arbejdsevne, på trods af lægefaglige vurderinger om det modsatte.

Sygedagpenge-
reformen

Jobafklaringsforløb

“Fx viser en statistik fra Ankestyrelsen, at kommunernes afgørelser om stop af sygedagpenge efter § 7 om uarbejdsdygtighed, bliver omgjort i ca. 1/3 af de påklagede afgørelser.

Med indførelsen af jobafklaringsforløbet var ønsket, at ingen syge skulle efterlades uden forsørgelse. Desværre er kommunerne stadig flittige med at raskmelde syge borgere. Fx viser en statistik fra Ankestyrelsen, at kommunernes afgørelser om stop af sygedagpenge efter § 7 om uarbejdsdygtighed, bliver omgjort i ca. 1/3 af de påklagede afgørelser. I FOA ser vi ofte, at vores medlemmer efter kommunens raskmelding, har vanskeligt ved at stille sig til rådighed i A-kassen og derfor henvises til kontanthjælp. En del af dem der henvises til kontanthjælp vil ikke kunne få ydelsen udbetalt, da deres ægtefælle skal forsørge dem. I FOA oplever vi ofte, at gruppen uden udbetalt ydelse, har svært ved at få hjælp i jobcenteret til at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Det er nemlig jobcenterne selv, der skal vurdere om den enkelte har brug for jobcenterets indsats.

Med kontanthjælpsreformen kom der også en væsentlig ydelsesnedgang for unge under 30 år, der gik fra kontanthjælp til uddannelseshjælp. En uddannelseshjælp på SU-niveau uden mulighed for studielån, og uden mulighed for småjobs.

Kontanthjælps-
reformen

“Det har også en stor ulighedsgenererende effekt, når pensionsalderen sættes op, efterlønnen er under afskaffelse, og førtidspension er særdeles svær at komme i betragtning til.

Det har også en stor ulighedsgenererende effekt, når pensionsalderen sættes op, efterlønnen er under afskaffelse, og førtidspension er særdeles svær at komme i betragtning til. Mange henvises dermed til at blive længere på arbejdsmarkedet, hvor de fysisk og psykisk slides endnu mere ned og dertil er i stor risiko for også at få en forringet livskvalitet. De får brug for mere medicin, mere behandling fra sundhedsvæsenet og senere hen mere og tidligere hjælp fra fx hjemmepleje.

For at imødekomme de borgere der har vanskeligt ved at blive længere på arbejdsmarkedet blev muligheden for seniorførtidspension indført i forbindelse med tilbage-

Seniorførtids-
pension

trækningsreformen. Med den skulle nedslidte med et langt arbejdsliv have mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Problemet er bare at kriterierne for at få tilkendt en seniorførtidspension, er lige så vanskelig som at få tilkendt en almindelig førtidspension. Dertil kommer at ordningerne om førtidspension bliver udhulet af pligten til at tage et fleksjob, hvis der blot kan præsteres helt ned til ganske få timer om ugen. Ja, selv personer der har kunnet arbejde under en time om ugen har ikke kunnet få førtidspension, hvis det ikke kan udelukkes at arbejdsevnen på et tidspunkt kan udvikles.

Tilbagetrækningsreformen

“ I praksis er der derfor ganske få og langt færre end forudsat, som har glæde af en seniorførtidspension. Den udgør derfor ikke en reel kompensation for højere pensionsalder og manglende efterlønsmuligheder.

I praksis er der derfor ganske få og langt færre end forudsat, som har glæde af en seniorførtidspension. Den udgør derfor ikke en reel kompensation for højere pensionsalder og manglende efterlønsmuligheder, for den borger der er nedslidt efter et langt liv på arbejdsmarkedet.

Dermed medvirker de ydelser som egentlig blev udviklet til at holde hånden under dem der mistede fodfæstet, til at øge indkomstforskellene og mulighederne for at opbære nogle rimelige livsbetingelser, som det ellers var tanken da velfærdssamfundet blev udviklet. Når indkomstforskellene øges får personer med de laveste indtægter ikke muligheder for at opretholde et liv som det omgivende samfund. De kommer til at lide afsavn (Casa 2013: Afsavn og indkomst) og risikerer at blive isolerede.

FRA FÆLLESSKAB TIL INDIVIDUALISERING

Tidligere var der en større tendens til at betragte arbejdsløshed som et samfundsproblem, der i fællesskab skulle findes løsninger på ved at regulere arbejdsmarkedsstrukturerne. Nu er den herskende årsagsforklaring på arbejdsløshed manglende økonomiske incitamenter for det enkelte individ. Med flere af de reformer der har været indført har formålet derfor været at øge de økonomiske incitamenter til tage et arbejde. Det gælder fx indførelsen af et kontanthjælpsloft og 225-timers regel, men det gælder også skattereformen fra 2012, der har som konsekvens, at overførselsindkomster i en årrække vil blive reguleret mindre samtidig med, at man forventer en realvækst i lønnen for beskæftigede, og der gives skatnedsættelser på arbejdsindkomst. Alt sammen noget der øger uligheden i indkomster.

Øge de økonomiske incitamenter

Skattereformen

“ Når det af den ene eller anden grund ikke lykkes den enkelte at finde et arbejde og blive selvforsørgende, er det det enkelte individs egen skyld og ikke samfundets.

Når det af den ene eller anden grund ikke lykkes den enkelte at finde et arbejde og blive selvforsørgende, er det det enkelte individs egen skyld og ikke samfundets. Det bliver en herskende værdi, at have et arbejde og det bliver i stigende grad legitimt at pege den enkelte ud, som ikke følger den herskende værdi. Det har som konsekvens, at det i stadig stigende grad bliver accepteret at tale grimt og nedsættende om personer, der

ikke kan forsørge sig selv. Det betyder også, at personer uden arbejde i stigende grad vil tænke dårligt om sig selv, miste selvværdsfølelse og dermed få sværere ved at finde et job.

“ **Med individualiseringen følger også at samfundet fritages for ansvar. Det bliver med andre ord ikke længere fællesskabets ansvar og bekymring. I stedet bliver det helt legitimt at skære ned på ydelserne.**

Med individualiseringen følger også at samfundet fritages for ansvar. Det bliver med andre ord ikke længere fællesskabets ansvar og bekymring. I stedet bliver det helt legitimt at skære ned på ydelserne, at kommunerne tolker lovgivningen til deres økonomiske fordel, og ikke hvordan de bedst hjælper den enkelte videre. Det bliver legitimt, at Ankestyrelsen har høje omgørelsesprocenter på kommunernes afgørelser. Det bliver også legitimt at hæve pensionsalderen yderligere, uden at gøre noget ved kompenserende ordninger som fx seniorførtidspension, på trods af, at den ikke virker efter den hensigt hvormed den blev lanceret.

“ **Når et individualiseret menneskesyn og enkeltsager som fattig-Carina og dovne-Robert bliver afgørende for, hvordan vi reformerer, glemmer vi at tage hensyn til det flertal som har brug for en værdig hjælp og som gerne vil arbejde, når de kan.**

HVAD BØR FREMTIDEN BRINGE?

Ændringerne sker gradvist og fremstår dermed mindre markante og synlige. Men debatten om hvilket velfærdssamfund vi ønsker er tiltrængt og bør tages i en åben dialog. Når et individualiseret menneskesyn og enkeltsager som fattig-Carina og dovne-Robert bliver afgørende for, hvordan vi reformerer, glemmer vi at tage hensyn til det flertal som har brug for en værdig hjælp og som gerne vil arbejde, når de kan. Flertallet kommer dermed til at lide under det mindretal, som uanset hvor mange kontrolinstanser vi sætter op, vil formå at snyde sig uden om.

ER DU KLAR TIL AT ARBEJDE?

Beskæftigelsesindsatsen set fra et borgerperspektiv

Af Sophie Danneris, Postdoc., Institut for Sociologi & Socialt Arbejde, Aalborg Universitet

Denne artikel har til formål at stille skarpt på den viden om beskæftigelsespolitikken, der findes i konkrete oplevelser og erfaringer blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som også er genstand for samme politik. Udgangspunktet for artiklen er en erkendelse af, at målgruppen af borgere på kanten af arbejdsmarkedet sjældent bliver hørt – hverken i den politiske debat eller i de forskningsbaserede analyser af politikken – samtidig med, at beskæftigelsespolitikken de sidste mange år har været genstand for en reformtsunami, der gang på gang har ændret på de regler og rammer, hvorunder disse borgere skal agere og søge at være aktive i deres forløb mod arbejdsmarkedet. Det gælder blandt andet kontanthjælpsloftet og 225-timers reglen, som blev genindført i oktober i år samt de seneste års større reformer på kontanthjælps-, førtidspensions- og fleksjobområdet. Ved at trække på ny forskning på feltet, demonstrerer artiklen nogle af de potentialer og former for viden, der dukker op, når borgerne betragtes som kritiske kompetente aktører, der besidder en værdifuld viden i forhold til forståelsen af, hvordan beskæftigelsespolitikken får sin virkning i praksis hos den enkelte borger (Danneris 2016).

INDLEDNING

At forbedre arbejdsmarkedsdeltagelsen for samfundets mest udsatte ledige har været anerkendt som en central politisk udfordring i Danmark såvel som i de fleste velfærdsstater i øvrigt. Til trods for utallige tiltag, reformer og forsøg på udvikling af de mest effektive indsatser, har succesen indtil videre været begrænset. Samtidig har vi over de seneste årtier set et skifte mod en mere aktiv velfærdsstat og grænsen for, hvem der skal være genstand for beskæftigelsesindsatsen er løbende blevet skubbet (Bonoli 2010; Brodtkin 2013, Brodtkin & Marston 2013). Dette er blevet særligt tydeligt med kontanthjælpsreformen, som trådte i kraft fra januar 2014, hvor kontanthjælpsmodtagere ikke længere kan kategoriseres som midlertidigt passive, men altid vil være enten parate til job eller uddannelse eller parate til en aktiv indsats (Beskæftigelsesministeriet 2014). Dette spændingsfelt mellem på den ene side en manglende succes med at flytte denne gruppe af udsatte ledige fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse og på den anden side de mange reformer og tiltag iværksat for at gøre netop dette, kalder på nye typer af viden om, hvordan indsatser får deres virkning i de konkrete møder med borgerne. Denne artikel hviler på en grundantagelse om, at det er nødvendigt at inddrage et borgerperspektiv, hvis vi vil forstå, hvad det er for oversættelsesprocesser og modsatrettede bevægelser, der finder sted, når en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager eksempelvis deltager i en virksomhedspraktik eller et opkvalificeringsforløb ved jobcenteret (Koivisto 2007).

| *Borgerperspektiv*

“**Det særlige ved denne tilgang er, at den gør det muligt at indfange den enkelte borgers fortolkninger af beskæftigelsesindsatsen og dermed opnå en forståelse af den verden, de agerer i – mens de rent faktisk agerer.**”

For at indfange netop borgernes viden om betydningen af beskæftigelsesindsatsen for deres ledighedsforløb er en mulig metodisk tilgang det kvalitative forløbsstudie, hvor en gruppe informanter følges over en længere tidsperiode, mens deres fortællinger løbende indsamles (se Danneris 2016). Det særlige ved denne tilgang er, at den gør det muligt at indfange den enkelte borgers fortolkninger af beskæftigelsesindsatsen og dermed opnå en forståelse af den verden, de agerer i – mens de rent faktisk agerer (Grinyer & Thomas 2012). På den måde kommer den særlige viden om borgernes samspil med beskæftigelsesindsatsen og borgernes egne bestræbelser på at blive en del af arbejdsmarkedet, herunder deres konkrete problemstillinger (fysiske som psykiske, sociale og faglige) samt deres forventninger om fremtidige job i forgrunden, mens opgørelser og statistiske målinger på effekterne af en given indsats træder i baggrunden.

ET BORGERPERSPEKTIV PÅ BESKÆFTIGELSESINDSATSEN

Hvordan beskæftigelsesindsatsen så ser ud fra et borgerperspektiv, kan bedst demonstreres gennem en virkelig case. Det kunne eksempelvis være Henrik, som er i midten af 30'erne og kom på kontanthjælp første gang i 2012 efter en længere periode på sygedagpenge grundet en stressrelateret sygdom. Henrik har en erhvervsuddannelse som detailslagter og har derudover haft en række ufaglærte jobs. Han er diagnosticeret med ADHD, som han tidligere har været medicineret for, men nu håndterer gennem løbende kontakt med en psykolog og en psykiater. I sin tid på offentlig forsørgelse har Henrik været i flere jobafklarings- og praktikforløb, men uden at have oplevet, at de har hjulpet ham nærmere en tilbagevenden til arbejdsmarkedet. I 2012 er han nået til et punkt i sit forløb, hvor han føler sig fastlåst og usikker på, hvordan han skal komme videre:

»Jeg har simpelthen ikke det der drive længere. Men jeg har jo heller ikke noget at stå op til. Jeg står op og går i seng, for at komme til den dag hvor brevet kommer, om at nu kan jeg komme videre. Mine hænder er bundet. Jeg bliver nødt til at følge det her forløb med jobprøvning osv. Mange siger: 'Jamen kan du ikke bare gå ud og tage dig et job?', og det kan jeg jo sådan set godt, men hvad så hvis filmen knækker igen? Så kan jeg starte helt forfra. Så jeg er nok blevet meget vattet og tænker, jamen det tilbud, det kommer nok på et tidspunkt«.

Som det fremgår af citatet, har Henrik på dette tidspunkt i sit ledighedsforløb mistet modet, har vanskeligt ved at tage sig sammen til at foretage sig noget, og føler sig fastlåst i sin situation. Et halvt år senere fremstår Henriks fortælling imidlertid ganske anderledes. I et forsøg på at få kontrol over sit liv, er han begyndt at dyrke motion, har tabt sig markant, og så har han fået bevilliget en bostøtte, hvilket han først på dette tidspunkt er berettiget til, da han ikke længere har en kæreste, der kan støtte ham i hverdagen. Henrik taler nu om, at han nu er klar til at skabe en forandring i sit liv og komme ud og være en indtægt for samfundet frem for den udgift, han har set sig selv som de seneste år. Denne mere positive fortælling bliver dog ikke understøttet i regi af beskæftigelsessystemet og ej heller anvendt som en anledning til, at Henrik får det sidste skub i forsøget på at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Tværtimod bliver Henrik det følgende år mødt af et uigennemskueligt system med lange ventetider, manglende svar og skiftende sagsbehandlere.

Borgerens ønske om forandring bliver ikke understøttet af beskæftigelsessystemet

»Jamen jeg synes at det er irriterende for nu har jeg prøvet mange forskellige ting. Blandt andet har jeg fået at vide af sagsbehandleren, at jeg bare skulle prøve at lade som om at jeg havde ferie. Det var meget bare sådan at trække tiden ud og så er der sagsbehandlerskift, og lige pludselig så er det forfra i sagen der. Jamen altså, jeg syntes virkelig, at det har været en hård og tør kamp. Når man tænker på, at jeg har faktisk presset på, så prøv at forestil dig dem som ikke presser på, hvor lang tid at de kan være væk fra arbejdsmarkedet«.

Henrik føler sig igen fastlåst i sin situation. Han oplever, at jobcenteret holder ham hen; fordi han løbende får nye sagsbehandlere, der ikke kender hans sag, og fordi han ikke kan få et klart svar på, hvornår han kan forvente en afklaring på sin fremtid. Tværtimod får han besked på, at han skal have tålmodighed og 'lade som om han har ferie'. Nogle måneder senere får Henrik så bevilliget et fleksjob, men det afhjælper ikke hans følelse af fastlåsthed. I modsætning til hvad han havde forventet betyder fleksjobbevillingen nemlig ikke, at han nu selv kan begynde at tage styringen i sit liv og finde sit et arbejde. På jobcenteret får han af vide, at de skal vurdere hvilke fleksjob, han må søge, og i øvrigt skal han igen i praktik for at finde det præcise timetal, han er i stand til at arbejde. Det udløser en stor frustration hos Henrik, som fortsat oplever, at jobcenteret har kontrollen over hans situation, mens det eneste han ønsker er at gå ud og finde en slagtermester, som er villig til at ansætte ham i et fleksjob. To år senere i midten af 2015 sker der igen en positiv forandring i Henriks liv.

Borgeren oplever at jobcenteret har kontrollen over hans situation

»Jamen det er jo lige præcist det, jeg altid har eftersøgt. Det med, at nu har jeg muligheden for selv at gøre noget aktivt for at komme fremad. Og det er jo endelig den, jeg har fået i hånden nu, så jeg griber altså bare med begge hænder. Altså det er jo første gang i mange år, at jeg har haft mulighed for selv at gøre noget aktivt for at komme fremad. Det var fandme lige før at jobrådgiveren ikke kunne nå at komme derud med papirerne, før jeg begyndte at arbejde«.

Kendetegnende for Henriks situation på dette tidspunkt er, at han endelig er kommet i et praktikforløb hos en slagtermester, som har lovet ham, at hvis han møder stabilt i tre måneder, så venter der et fleksjob til ham i den anden ende. Netop dette, at Henrik nu ved, hvad han selv skal gøre for at få det fleksjob, han længe har drømt om, betyder at hans fortælling nu rummer elementer af tro på succes, oplevelsen af handlekraft, meningsfuldhed og tydelige, kortsigtede mål for en tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Ledighedsforløb blandt aktivitetsparate kontant-hjælpsmodtagere ikke nær så lineære som de ofte giver sig ud for at være i den herskende beskæftigelsespolitik.

FORANDRINGER I LEDIGHEDSFORLØB OVER TID

Som casen med Henrik vidner om, så er ledighedsforløb blandt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ikke nær så lineære som de ofte giver sig ud for at være i den herskende beskæftigelsespolitik – i form af den klassiske antagelse om, at borgere går fra ledighed, over en aktiv indsats og til et job. Ved at anlægge et borgerperspektiv bliver det tydeligt, at ledighedsforløb er langt mere komplekse og relationelt betingede i deres karakter, i den forstand at både politikken (fx bevillingen af bostøtte eller tilkendelse af fleksjob) har en direkte indvirkning på en borgers forløb, ligeså vel som

Ledighedsforløb er ikke lineære

også andre ting i livet (fx ny kæreste eller en langsom sagsbehandling) spiller ind og sætter mulighedsrummet for, hvordan den enkelte borger oversætter og lader en indsats påvirke deres situation. Altså: hvad der virker i beskæftigelsesindsatsen fra et borgerperspektiv er et resultat af mere eller mindre tydelige vendepunkter over tid i et komplekst samspil mellem uforudsete hændelser, sammengribende problemstillinger og konsekvenser af forskellige indsats. Denne pointe er opsamlet i nedenstående figur, som demonstrerer, hvor komplekst en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtagers ledighedsforløb tager sig ud, når man ser det med deres egne øjne.

TABEL 1. Faser i aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagers ledighedsforløb

Fase	Vigtige kendetegn	Handlingsadfærd	Syn på systemet	Orientering
Fremgang	Sammenhæng, mestring af problemer og tro på egne evner	Handlingsorienteret	Samarbejdspartner	Klarhed over kortsigtede mål
Stilstand	Fragmentering, usikkerhed og afventende	Tilpasning	Barriere	Mudrede uopnåelige mål
Tilbagegang	Isolation, skrøbelighed og meningsløshed	Modstand	Modstander	Nedgradering af forventninger
Afsporing	Uorden, resignation og destruktiv	Paralysering	Fjern	Retningsløs

Kilde: Danneris 2016

“ En borger befinder sig, som Henriks case tydeligt demonstrerer, ikke udelukkende i én fase, men skifter over tid mellem faser af fremgang, stilstand, tilbagegang og afsporing. Og som følge heraf er der ikke én bestemt indsats, som er mest effektiv til at få en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager i job.

Der er ingen systematik i, hvornår en borger befinder sig i en bestemt fase i sit ledighedsforløb og der er ingen systematik i hvilke faser, der følger efter hinanden. En borger befinder sig, som Henriks case tydeligt demonstrerer, ikke udelukkende i én fase, men skifter over tid mellem faser af fremgang, stilstand, tilbagegang og afsporing. Og som følge heraf er der ikke én bestemt indsats, som er mest effektiv til at få en aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager i job.

ER DU KLAR TIL AT ARBEJDE?

Hvis spørgsmålet: 'Er du klar til at arbejde' skal besvares ud fra et borgerperspektiv, bliver det med denne artikel tydeligt, at spørgsmålet i sig selv vanskeligt lader sig besvare. Arbejdsmarkedsparathed blandt denne målgruppe af ledige bør betragtes som en noget flydende, der ikke har en fast form men løbende forandres over tid. Som noget der skabes i samspillet mellem borgeren og systemrepræsentanten. I matchet mellem den enkelte borger og en konkret virksomhed. I den faktiske kontekst, hvor borgerens

Arbejdsmarkedsparathed forandres over tid

problemstillinger, hverdagsliv og aktuelle situation tages med i betragtning. Til det formål er det vanskeligt at forestille sig en 'one size fits all'-model, som kan imødekomme dette. Hvis borgerperspektivet på beskæftigelsesindsatsen tages alvorligt og arbejdsmarkedsparathed på den baggrund betragtes som en flydende betegner, der er bundet relationelt til den beskæftigelsespolitiske frontlinje og løbende skabes og omskabes i komplekse netværk. Så har det en række implikationer for både forskningen, praksisfeltet og beskæftigelsespolitikken rettet mod denne gruppe af ledige med problemer udover arbejdsløshed. Hvis vi i beskæftigelsesindsatsen skal være i stand til at indfange og arbejde med arbejdsmarkedsparathed som relationelt betinget af den enkelte borgers situation, så kræver det en organisering, der er indrettet til at tage højde for og kunne handle på det umiddelbare samtidig med, at den gældende politik funderes i den erfarede virkelighed, der udspiller sig for de borgere, som er genstand for politikken.

Arbejdsmarkedsparathed er relationelt betinget

“**Arbejdsmarkedsparatheden blandt denne målgruppe af ledige bør betragtes som en noget flydende, der ikke har en fast form men løbende forandres over tid. Som noget der skabes i samspillet mellem borgeren og systemrepræsentanten. I matchet mellem den enkelte borger og en konkret virksomhed.**

SOPHIE DANNERIS

Sophie Danneris, PhD, Post Doc ved Institut for Sociologi og Socialt Arbejde AAU og Væksthuset. Sophies forskning tager udgangspunkt i den beskæftigelsespolitiske frontlinje med særligt fokus på borgerperspektivet – herunder hvilke erfaringer og viden ledige på kanten af arbejdsmarkedet har med beskæftigelsesindsatsen og hvordan det over tid har betydning for deres arbejdsmarkedsparathed.

Litteratur

- Beskæftigelsesministeriet (2014). Kontanthjælpsreformen. Lokaliseret 4. nov. 2016: <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Kontanthjaelpsreform/Hovedelementer%20i%20reformen.aspx>
- Bonoli, G. (2010). The political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, 38(4): 435-457.
- Brodkin, E. Z. (2013). Street-Level Organizations and the Welfare State In E. Z.
- Brodkin & G. Marston (Eds.): *Work and the welfare state. Street-level Organizations and Workfare Politics* (pp.17-34). Washington: Georgetown University Press.
- Brodkin, E. Z. & Marston, G. (2013). *Work and the welfare state. Street-level Organizations and Workfare Politics* (Eds.). Washington: Georgetown University Press.
- Danneris, S. (2016): Ready to work (yet)? Unemployment trajectories among vulnerable welfare recipients. *Qualitative Social Work (in press)*
- Grinyer, Anne & Carol Thomas (2012). The value of interviewing on Multiple Occasions or Longitudinally. In J. F. Gubrium, J. A. Holstein, A. B. Marvasti & K. D. McKinney (Eds) *The SAGE Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft.* (pp. 219-230) Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Koivisto, J. (2007). What evidence base? Steps towards the relational evaluation of social interventions. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 3(4): 527-537

HVAD KOSTER DET AT LEVE BESKEDENT?

Og hvordan ser et dansk minimumsbudget ud?

Af Finn Kenneth Hansen, økonom og forskningsleder i CASA og Malte Moll Wingender, sociolog og konsulent i Analyse & Tal

Regeringen har genindført de lave sociale ydelser – integrationsydelsen og kontant-hjælpsloft – med den begrundelse, at det skal kunne betale sig at arbejde. Konsekvenserne er mange, og i den forbindelse er et væsentligt spørgsmål, om man kan leve et acceptabelt liv på de lave ydelser. Er ydelserne med andre ord rimelige eller urimelige?

Dette er det delvist muligt at give et svar på med den netop offentliggjorte rapport fra Rockwoolfondens forskningsenhed, »Minimumsbudget for forbrugsudgifter – hvad er det mindste, man kan leve for? « (Rockwoolfonden, 2016). Rapporten fremlægger budgetter for, hvad det koster at leve, som analysecentret CASA og Analyse & Tal har udarbejdet (Hansen m.fl. 2015, Hvad koster det at leve?). For forskellige familietyper er der foretaget reelle beregninger på, hvad det koster i kroner og øre at leve i Danmark på henholdsvis et almindeligt og rimeligt forbrugsniveau og – som noget nyt – et nødvendigt og beskedent forbrugsniveau.

Et almindeligt referencebudget – tidligere benævnt standardbudget – angiver forbrugsudgifterne ved at opretholde et rimeligt og almindeligt forbrug. Minimumsbudgettet angiver forbrugsudgifterne ved at opretholde et nødvendigt og beskedent forbrug. Der er for begge budgetter tale om normative budgetter, hvor familierne er blevet tildelt et forbrug, som er opgjort i priser. Tildelingen af forbrug er foretaget af eksperter på forbrugsområderne og derudover baseret på offentlige standarder og tilgængelige statistiske oplysninger om familiers adfærd i forhold til de enkelte forbrugsområder. Derudover er minimumsbudgetterne blevet drøftet og kommenteret i en fokusgruppe med repræsentanter fra private hjælpeorganisationer, som har kontakt med socialt udsatte og fattige familier.

REFERENCEBUDGETTET

Referencebudgettet indeholder udgifter til daglige fødevarer, beklædning og fodtøj, personlig hygiejne, transport, fritidsinteresser og dagligvarer til husholdningen. I forhold til tidligere er der inddraget to nye forbrugsområder: bolig og forsikringer. Hvad angår boligen, er der taget udgangspunkt i, hvordan familierne bor i Danmark, og ud fra det er de enkelte familietyper tillagt en boligstørrelse (m²). Udgiften til boligen omfatter, ud over den konkrete husleje, også udgifter til varme, vand og el. Hvad angår forsikring, er der tale om forsikring af indbo, ulykker, helbred/sygdom og arbejdsløshed.

Der er udarbejdet referencebudgetter i mange europæiske lande, og de nordiske lande har som nogle af de første samarbejdet omkring udviklingen af fælles referencebudgetter. I praksis anvendes disse budgetter hovedsageligt til at definere et niveau for levestandard, og i betragtning af dette kan de anvendes til en række forskellige formål, blandt hvilke de vigtigste er økonomisk rådgivning og gældsoplægning, grundlag for skatteopkrævning, vurdering af sociale ydelser og måling af fattigdom.

“ Referencebudgettet angiver forbrugsudgifterne for at opretholde et rimeligt og almindeligt forbrug. Det vil sige et forbrug, som er almindeligt i forhold til aktiv deltagelse i samfundet, og som er bredt accepteret i samfundet.

Referencebudgettet angiver forbrugsudgifterne for at opretholde et rimeligt og almindeligt forbrug. Det vil sige et forbrug, som er almindeligt i forhold til aktiv deltagelse i samfundet, og som er bredt accepteret i samfundet.

Det er vigtigt at påpege, at dette forbrugsniveau ikke er rimeligt i den forstand, at alle skal have dette forbrug. Med angivelsen af et rimeligt niveau påstås heller ikke, at man ikke kan leve rimeligt for mindre end dette niveau, eller at det er urimeligt, at man har et større forbrug. Eller at man for den sags skyld har et helt andet forbrugsmønster end det angivne i referencebudgettet. Hovedidéen og det væsentlige i konkretiseringen af et forbrugsniveau er, at referencebudgettet er almindeligt, og at det er veldokumenteret og gennemskueligt, så det kan anvendes som sammenligningsgrundlag.

MINIMUMSNIVEAU – FATTIGDOMSGRÆNSE

Som omtalt anvendes budgetmetoden også til måling af fattigdom. Mest kendt er anvendelsen af budgetmetoden i udarbejdelse af fattigdomsgrænsen i USA. Fremgangsmåden her er, at der opstilles en »kurv af varer« alene omfattende fødevarer – en madkurv – som bliver prissat og dermed angiver forbrugsudgifterne til fødevarer. Ud fra denne »kurv af varer« og en forudsætning om fødevarernes andel af de samlede forbrugsudgifter, er der fastsat en fattigdomsgrænse for en række forskellige familietyper.

I dansk sammenhæng har Ekspertudvalget om Fattigdom, som blev nedsat af Regeringen med henblik på at udpege en fattigdomsgrænse, peget på forskellige målingsmetoder for fattigdom – herunder budgetmetoden. I deres kapitel om budgetmetoden i deres afsluttende rapport »En Dansk fattigdomsgrænse« (2013) gennemgår de bud på et minimumsbudget. På baggrund af det anbefaler Ekspertudvalget, at budgetmetoden anvendes til at foretage robusthedstjek af den foreslåede fattigdomsgrænse.

“ Minimumsbudgettet angiver forbrugsudgifter for at opretholde et nødvendigt og beskedent forbrug, der angiver mulighed for at kunne leve et hverdagsliv med mulighed for deltagelse i sociale og samfundsmæssige sammenhænge.

Minimumsbudgettet angiver forbrugsudgifter for at opretholde et nødvendigt og beskedent forbrug, der angiver mulighed for at kunne leve et hverdagsliv med mulighed for deltagelse i sociale og samfundsmæssige sammenhænge.

Et nødvendigt forbrug tager udgangspunkt i, hvad vi vil kalde de menneskelige og samfundsskabte behov. I et velfærdssamfund omfatter det, at enhver skal have mulighed for sund kost, en bolig, tøj, personlig hygiejne, deltagelse i samfundslivet, uddannelse, kompensation for handicap, at holde ferie, at forsikre sig, m.v.

Et beskedent forbrug afspejler et forbrug, som giver grundlag for at kunne leve et sundt liv og kunne deltage aktivt og socialt i familiemæssige og sammenhænge, og hvor det er muligt at »mestre« livet. Et beskedent forbrug afspejler, at man anvender

det billigste alternativ, men reducere anvendeligheden af det enkelte forbrugsgode, og at man på grund af beskedne ressourcer ikke udskifter ens forbrugsgoder så ofte, som man almindeligvis vil gøre det. Det gælder fx indbo (møbler) og køkkenudstyr som køleskab, men det gælder også beklædning som fx vinterfrakke, vinterstøvler og regntøj.

Minimumsbudgettet er i dansk sammenhæng nyt. Hvor det nødvendige forbrug omfatter udgifter til fx sund mad, tøj, sko og bolig, afspejles det beskedne forbrug sig i, at der ikke er inkluderet ferie eller udespisning, og der er ikke plads til alkohol og tobak og særlig medicin. Hvad angår fritid er der tale om billige og gratis fornøjelser, og tivoli- og biografbilletter er begrænset til hhv. en og to gange om året. Derudover er der afsat penge til fejring af højtider og til beskedne gaver. Det er forudsat, at alt forbrug købes i discount-butikker, og familiemedlemmerne forudsættes at være sunde og raske. Der indgår også udgifter til bolig samt supplerende boligudgifter i form af vand, varme og el.

Et minimumsbudget udtrykker og angiver, at et forbrug som er mindre end minimumsbudgettet kan være udtryk for et uacceptabelt levestandardniveau.

ER KONTANTHJÆLPSLOFTET RIMELIGT?

Kan man som kontanthjælpsfamilie leve op til minimumsbudgettet? Her vil vi alene sætte fokus på børnefamilier. Sammenligner man hvad en kontanthjælpsfamilie, som er ramt af kontanthjælpsloftet, har til forbrug med de udarbejdede budgetter for tilsvarende familier, er det gennemgående billede, at børnefamilierne har forbrugsmuligheder, som ligger langt under, hvad der svarer til et rimeligt og almindeligt forbrug – dvs. referencebudgettet

Derimod er det gennemgående, at de har forbrugsmuligheder, som ligger omkring eller under minimumsbudgettet. Som det fremgår af tabellen er rådighedsbeløbet for enlige med et barn og par med to børn lidt større end minimumsbudgettet, hvor familien ikke har bil, men mindre end minimumsbudgettet med bil. Par med tre børn har et rådighedsbeløb som ligger under minimumsbudgettet med bil.

Reference- og minimumsbudget ekskl. bolig for forskellige børnefamilier¹, samt rådighedsbeløb for samme børnefamilier på kontanthjælpsloft og integrationsydelse². Beløb pr. måned 2015-priser

	Enlig kvinde med et barn	Par med to børn	Par med tre børn
Referencebudget ekskl. bolig	17.800	30.000	31.500
Minimumsbudget ekskl. bolig med bil ³	8.800	15.300	16.100
Minimumsbudget ekskl. bolig uden bil ³	6.800	13.200	-
Kontanthjælpsloft – rådighedsbeløb ⁴	7.300	14.600	15.500
Integrationsydelse – rådighedsbeløb ⁴	8.500	11.600	12.600

1 Reference- og minimumsbudgetter er taget fra CASAs rapport. Hvad koster det at leve. Oktober 2015.

2 Beløb for familier på kontanthjælpsloft men ikke berørt af 225-timers reglen, samt beløb for familier på integrationsydelse. Tal fra beskæftigelsesministeriet.

3 Minimumsbudget indeholder ingen udgift til daginstitution.

4 Rådighedsbeløb er indkomst efter skat og bolig, hvor månedlig husleje er 6.191 kr. og supplerende boligudgifter er 1.200 kr. Tal fra beskæftigelsesministeriet

For en enlig kvinde med et barn koster det 23.300 kroner pr. måned at leve et almindeligt og rimeligt liv i Danmark – det omfatter alt forbrug inklusiv boligforbrug. Da boligudgifterne er meget forskellige, kan det være bedre at sammenligne forbruget ekskl. bolig. Da koster det i forbrug 17.800 kr. omfattende udgifter til mad, tøj, personlig hygiejne m.m. Det koster 8.800 kroner for en enlig kvinde med et barn, hvis hun lever et beskedent liv på et minimumsbudget, hvor der er taget højde for, at barnet har friplads, og man har en lille bil.⁵ Til sammenligning vil en enlig kvinde med et barn på kontanthjælpsloft efter skat og bolig have et rådighedsbeløb på 7.300 kr. og på integrationsydelse vil hun have 8.500 kr. ifølge beskæftigelsesministeriets oplysninger.

For et par med tre børn koster det 40.100 kr. at leve et almindeligt og rimeligt liv i Danmark – det omfatter alt forbrug inkl. boligforbrug. Uden bolig koster det 31.500 kr. om måneden. Det koster 17.700 kr., hvis familien med tre børn lever et beskedent liv på et minimumsbudget ekskl. bolig, (og 16.100 kr. uden udgift til daginstitution). Til sammenligning har et par med tre børn, som er på kontanthjælpsloftet 15.500 kr. til rådighed til forbrug ekskl. bolig om måneden.

“ **Alle tre børnefamilier har med det rådighedsbeløb kontanthjælpsloftet giver af forbrugsmuligheder, et forbrug som er lavere end minimumsbudgettet med bil. For tilsvarende parfamilier på integrationsydelsen ligger de langt under minimumsbudgettet.**

Alle tre børnefamilier har med det rådighedsbeløb kontanthjælpsloftet giver af forbrugsmuligheder, et forbrug som er lavere end minimumsbudgettet med bil. For tilsvarende parfamilier på integrationsydelsen ligger de langt under minimumsbudgettet. Det samme vil være tilfældet, hvis kontanthjælpsfamilier også bliver berørt af 225-timersreglen. Så er der ikke råd til et at få dækket basale nødvendige behov, og hverdagen vil også for disse familier være præget af store afsavn.

Det er imidlertid ikke lige til at sammenligne budgetter, der er normative, med det faktiske liv, som familierne lever på kontanthjælp. Familierne på kontanthjælp lever langt fra op til de forudsætninger, der er lagt for familierne i de normative budgetter. I de normative budgetter forudsættes det, at familierne er raske, og der indgår derfor ikke udgifter til særlig medicin, og familierne ikke har gæld. Undersøgelser viser imidlertid, at hovedparten af kontanthjælpsfamilierne har dårligt helbred og derfor typisk har udgifter til medicin, ligesom det er karakteristisk, at en stor del har gæld, og derfor har udgifter i form af månedlige afdrag.

“ **Et liv på kontanthjælp er et liv, hvor der ikke er plads til uforudsete udgifter, og hvor der må foretages prioriteringer mellem nødvendigheder som receptpligtig medicin, sund mad og de i forvejen beskedne fritidsforlystelser.**

5 I CASAs minimumsbudget indgår der for børnefamilier udgift til drift af en lille bil. (Hansen m. fl., 2015, Hvad koster det at leve?)

På den måde kan man konstatere, at et liv på kontanthjælp er et liv, hvor der ikke er plads til uforudsete udgifter, og hvor der må foretages prioriteringer mellem nødvendigheder som receptpligtig medicin, sund mad og de i forvejen beskedne fritidsforlystelser. Der kan ikke skæres på middage ude, ferie, aviser eller fritidsinteresser, cigaretter eller alkohol, fordi disse goder indgår ikke i det normative fastsatte minimumsbudget. Og ej heller i billigere varer, da alt købes til discountpriser.

Med den viden vi har om kontanthjælpsfamilier på kontanthjælpsloft, er det tydeligt, at det store flertal af børnefamilierne langt fra kan leve op til de minimumsbudgetter, som udtrykker en beskeden levevis. Som konsekvens heraf må børnefamilierne foretage prioriteringer, som giver yderligere afsavn i hverdagen.

Litteratur

Finn Kenneth Hansen m.fl. (2015) Hvad koster det at leve? Referencebudget og minimumsbudget for familier. CASA 2015.

Ekspertudvalg om fattigdom (2013). En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder.

Rockwoolfondens forskningsenhed (2016) Minimumsbudget for forbrugsudgifter – hvad er det mindste, man kan leve for?

ETISK PRES

– socialarbejdere i spændingsfeltet mellem New Public Management og den professionelle etos

Artiklen belyser den igangværende udvikling af professionsetiske standarder og værdigrundlag for socialarbejdere. Med en forskningsmæssig distinktion mellem et professionseksternt og et professionsinternt perspektiv diskuterer forfatteren, hvordan de etiske principerklæringer kan udmunde i to forskellige scenarier. I det første perspektiv forvaltes professionsetikken som et eksternt styringsredskab, der kan kontrollere og regulere socialarbejderen arbejdsindsats. I det andet perspektiv kan professionens etiske værdigrundlag danne grundlag for en faglig kvalificering af faggruppen, forankret i etiske læreprocesser i en vekselvirkning mellem uddannelse og praksis, der er rettet mod at styrke den professionelle etos.¹

Bjørn Ribers, postdoc, phd. Institut for Kulturvidenskaber, Syddansk Universitet

I de seneste årtier er der sket en markant udvikling i forhold til de værdimæssige aspekter af socialt arbejde. På en international bane er der udviklet etiske principerklæringer med udspring i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. International Federation of Social Workers (IFSW) og International Association of Schools of Social Work (IASSW) har udarbejdet principerklæringen Statement of Ethical Principles. Disse etiske retningslinjer har dannet baggrund for, at forskellige velfærdsprofessioners fagforbund på et nationalt plan har udviklet selvstændige etiske grundlag og opsat etiske standarder for det professionelle sociale arbejde.

I Danmark har Dansk Socialrådgiverforening udarbejdet Professionsetikken, som definerer værdier, etiske principper og praksisstandarder for det sociale arbejde. Ligeledes har Socialpædagogernes Landsforbund udarbejdet Etisk værdigrundlag for socialpædagogisk arbejde – med blandt andet afsæt i et sådant udarbejdet af den internationale organisation for socialpædagoger (AIEJI).

Etiske principerklæringer

“Når der stilles retningslinjer op for, hvad der kendetegner det gode professionelle virke, så stilles der også krav til de professionelle om at leve op til disse standarder.”

Det etiske værdigrundlag har en betydningsfuld indflydelse på professionen som helhed, dels fordi der strategisk set er et stærkt nyt image knyttet til professionsetikken, dels fordi der kommer et øget fokus på de moralske aspekter af socialarbejderen daglige praksis (Clark 2006). Når der stilles retningslinjer op for, hvad der kendetegner det

De moralske aspekter af socialarbejderen daglige praksis

¹ Begrebet *den professionelle etos* er afledt af det oldgræske *ethos*, et aristotelisk begreb der refererer til de fundamentale moralske værdier, som udgør et samfund, en gruppe eller et menneskes karakter. I denne sammenhæng menes der den samlede professions moralske karakter og etiske kultur og dermed den *troværdighed* som socialarbejdere som faggruppe udvikler og udviser i deres professionelle virke.

gode professionelle virke, så stilles der også krav til de professionelle om at leve op til disse standarder.

Etikken er i sin grundsubstans fordringsfuld og forankret i idealer om, hvordan vores samfund og liv borgerne imellem bedst muligt kan organiseres og leves. Samtidig fordrer professionsetiske værdier en stillingtagen til de områder af arbejdslivet, som handler om forvaltningen af kontrol og magt stillet over for ansvaret og respekten for borgernes selvstændighed og værdighed (Beckett 2009). Dette er blot nogle af de aspekter der indgår i professionsetisk stillingtagen.

”Set i lyset af det etiske pres, som socialarbejdere kan befinde sig i, er det en væsentlig pointe at professionsetikken både skal kunne beskytte borgerne og de professionelle socialarbejdere.

Etiske dimensioner af socialt arbejde er altid indlejret i et vanskeligt felt af gråzoner, og den konkrete hverdag er ikke ensbetydende med enkle beslutninger, hvor de etiske idealer er nemt opnåelige. Der vil ofte være modsætningsforhold mellem lovgivning, borgernes behov, økonomiske ressourcer og værdimæssige vurderinger. Beckett & Maynard (2005) belyser hvordan modsatrettede interesseforhold mellem samfundet, institutionen, andre institutioner og kollegaerne kan skabe et indre pres (tension) for socialarbejdere. Set i lyset af det etiske pres, som socialarbejdere kan befinde sig i, er det en væsentlig pointe, at professionsetikken både skal kunne beskytte borgerne og de professionelle socialarbejdere.

Clark (2007) har påpeget, at det kan blive professionsudøverens kompetencer, der fremstilles som årsagen til fejlslagen eller uetisk praksis, fordi professionelt relationsarbejde oftest er knyttet til den udøvende person – trods det forhold at de samfundsmæssige eller institutionelle rammer også kan være årsagen til uetiske hændelser. Han understreger, at manglende praktisk fornuft og korrekt dømmekraft er den primære årsag til fejl og derfor er kontinuerlig supervision centralt for de professionelle.

PROFESSIONSETIK SOM STYRINGSREDSKAB ELLER FAGLIGT KVALIFICERINGSPROJEKT

Udviklingen af professionsetik i socialt arbejde har udviklet sig på en måde, hvor den ifølge Banks (2012) kan betragtes fra to vinkler: som et kontrolredskab, der gennem top-down styring regulerer de velfærdsprofessionelle, og dermed ses som en del af New Public Management tendensen, eller som et fundament for og et incitament til modreaktion på de neoliberale styringsmekanismer. Det er to meget forskellige tilgange til at belyse og forvalte professionsetikken. Lidt forenklet kan de stilles op som en ekstern kontrolbaseret etik, over for udvikling af en indre etisk bevidsthed. Nuancerne og kompleksiteten ved denne distinktion uddybes herunder.

Det første perspektiv, er den eksternt kontrolbaserede tilgang til professionsetik, hvor organisatorisk definerede etiske standarder danner retningslinjer for velfærdsarbejdet, der efterfølgende kan måles og vejes, dokumenteres om efterkommet eller ikke, og i sidste instans få konsekvenser for den professionelles virke. Det er staten og organisationerne, der styrer individet.

Denne udvikling kan bringe de etiske principerklæringer i en position, hvor de lægger et etisk pres på socialarbejderne: Der stilles øgede krav til deres arbejde, men der

*Modsatrettede
interesseforhold*

Kontrolredskab

*Øgede krav til
socialarbejdernes
arbejde*

tages ikke nødvendigvis højde for en tolerance for det spændingsfelt, der er mellem idealer og realiteter i den konkrete, praktiske virkelighed – med de vanskelige udfordringer som socialt arbejde også rummer.

Den anden tilgang til professionsetik er forankret i et menneskesyn hvor man viser juridisk og etisk anerkendelse for de professionelle (jf. Højlund & Juul 2015) og lægger ansvaret for den etiske stillingtagen, og dermed faglige kvalitet af arbejdet, i hænderne på socialarbejderne. Her aspirerer man mod, at socialarbejdere udvikler etisk bevidsthed og professionel dømmekraft gennem kontinuerlige etiske læreprocesser i uddannelse og arbejdsliv.

” På baggrund af dialogbaseret refleksion og supervision kvalificeres man til aktivt at engagere sig i at udvikle et værdimæssigt sundt arbejdsmiljø.

På baggrund af dialogbaseret refleksion og supervision kvalificeres man til aktivt at engagere sig i at udvikle et værdimæssigt sundt arbejdsmiljø, der er forankret i etisk stillingtagen og fordringen om at etablere det gode liv, menneskeligt, samfundsmæssigt og professionelt. Det er den professionelle etos, der er i fokus.

Nyere uddannelsesstudier og aktionsforskningsprojekter, hvor de professionelle på demokratisk vis medinddrages i forskningsprocesserne, har bidraget med perspektiver på hvordan, der kan skabes reelle etiske læreprocesser (Hjort 2013, Ribers 2012, 2013, 2016a, 2016b). Forskningen har vist, hvordan professionelle kan trænes i evnen til etisk perspektivskift og udvikling af dømmekraft gennem læringsforløb, der kobler uddannelse og konkrete praksiserfaringer.

Læringsforløb der kobler uddannelse og konkrete praksiserfaringer

DEN PROFESSIONELLE ETOS

Den europæiske forskning har gennem en årrække bidraget med perspektiver på faren ved politiske styringsmekanismer over for arbejdsstyrken (Banks 2007, Banks & Williams 2005). Det fremhæves, at et negativt scenarie kunne blive disciplinære høringer af socialarbejdere, hvor de etiske standarder anvendes imod den professionelle (Banks 2012).

” ‘Skal-opgaverne giver dilemmaer fordi det roder med vores menneskesyn’ og ‘alle måleveje kravene står i modsætning til etikken’.

Empiriske undersøgelser belyser, hvordan professionsudøvere kan føle sig presset af dokumentationskravet, som kommer fra forvaltningen og fra politisk side – de mange krav om det som skal måles og vejes. En professionsudøver reflekterer over hvordan, den skematiske dokumentation udfordrer hendes humanisme: »Skal-opgaverne giver dilemmaer fordi det roder med vores menneskesyn« og »alle måleveje kravene står i modsætning til etikken«.

Presset af dokumentationskravet

De eksterne dokumentationskrav, som velfærdsinstitutioner er forpligtet på, kan opleves som en distraherende faktor, der ødelægger mulighederne for at aspirere mod det gode professionelle arbejdsliv forankret i etisk stillingtagen og pædagogiske værdier. Fra et juridisk synspunkt sikrer notatpligten imidlertid den enkelte borgers

retssikkerhed, ved at fakta dokumenteres og kan fremlægges i tilfælde af en juridisk disput. Alternativt står borgerne i en situation, hvor myndigheden efter en opstået problematik kan manipulere med fakta.

Nyere forskning i velfærdsarbejdet viser, hvordan en del professionelle bliver motiveret af et stærkt humanistisk engagement, der kan være forankret i et ønske om at modvirke uretfærdighed (Hogget et al. 2006), som også bliver betegnet som en 'reparations-impuls' (Banks & Gallagher 2009: 206). Men aspirationen mod høje etiske fordringer kan have personlige omkostninger, hvis de ikke er realiserbare i en samfundsmæssig kontekst.

Modsætningsforhold mellem socialarbejdernes grundværdier og de samfundsmæssige retningslinjer kan få den konsekvens, at socialarbejdere bliver klemte i det etiske pres mellem egne og statens værdier. Flere forskere understreger derfor, at en vigtig del af professionsetikken også handler om at beskytte professionsudøveren som person (Banks & Gallagher 2009, Beckett 2007, Beckett & Maynard 2005, Ribers 2012).

PROFESSIONSETIKKENS DOBBELTE NØDVENDIGHED

Principerklæringer og etiske værdigrundlag har det nyttige og samfundsmæssigt set nødvendige formål, at de styrker professionelles etiske opmærksomhed og dermed sikrer etiske aspekter af mødet mellem borgere og professionelle. Etiske standarder kan imidlertid, set fra et magtteoretisk perspektiv, udnyttes til en kontrolbaseret og hegemonisk regulering af både en faggruppe og af enkeltindivider (Besley & Peters 2007).

Når man forsker i udviklingen af disse aspekter af professionsetik i socialt arbejde er det betydningsfuldt at forskningsoptikken er funderet i to nødvendige perspektiver. Først et professionsinternt perspektiv (fx Banks 2007, Banks & Williams 2005), der søger at forstå de etiske udfordringer i socialarbejdernes hverdagspraksis. Dernæst et professionseksternt perspektiv (fx Banks 2012 og Hjort 2012, 2015), der belyser arbejdsliv og professionsetik i et metaperspektiv og analyserer de politiske, organisatoriske og samfundsmæssige strømninger i velfærdsstaten.

Professionelle bliver motiveret af et stærkt humanistisk engagement

Forstå de etiske udfordringer i socialarbejdernes hverdagspraksis

“Det ville være i statens interesse, at professionsudøverne udvikler kompetencer med en høj grad af lydighed, fremfor at uddanne dem til kritisk og reflektiv stillingtagen.”

Der kan dermed opstilles en distinktion mellem professionsetik som et fagligt kvalificeringsprojekt, som aspirerer mod etisk autonomi stillet over for et perspektiv, der fokuserer på, at de professionelle skal udvikle kompetencer der bereder dem på at fungere som agenter for statens professionaliseringsstrategier. Mackie, Sercombe & Ryan (2013: 408) rejser det kritiske perspektiv, at det ville være i statens interesse, at professionsudøverne udvikler kompetencer med en høj grad af lydighed, fremfor at uddanne dem til kritisk og reflektiv stillingtagen forankret i moralsk dømmekraft og professionel autonomi.

Den samlede udvikling af professionsetikken skal inddrage de professionelles subjektive erfaringsdannelser, som giver indsigt i den kompleksitet som arbejdet rummer – og samtidig forholde disse indsigter til det overordnede organisatoriske arbejde med at udvikle etiske principerklæringer.

Den samlede viden kan bidrage til dannelse af etisk opmærksomhed, dømmekraft og professionel integritet. En reel tilgang til videreudvikling af professionsetik må derfor både politisk, uddannelsesmæssigt og forskningsmæssigt favne alle niveauer af socialt arbejde og af uddannelsen af professionelle relationsarbejdere: den professionelle som individ, professionen som kollektiv faggruppe og professionens organisatoriske rammer – henholdsvis uddannelsesinstitutionerne, fagforbundene og arbejdspladserne. Det er i samspillet mellem disse niveauer, at professionsetikken bliver helstøbt og på en og samme gang kan beskytte både borgerne og de professionelle.

Noter

Tak til cand.jur. Andreas Revsbech for væsentlige kommentarer omkring de juridiske aspekter af professionsetik, borgerrettigheder og socialt arbejde.

Referencer

- Banks, S. (2012): »Ethics in an Age of Austerity: Social Work and the Evolving New Public Management«. *Journal of Social Intervention: Theory and practice*, Volume 20, Issue 2, 5-23.
- Banks, S. (2007): »Between equity and empathy: social professions and the new accountability.« *Social Work & Society*, 5, 11-22.
- Banks, S. & Gallagher, A. (2009): *Ethics in Professional Life – Virtues for Health and Social Care*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Banks, S. & Williams, R. (2005): »Accounting for Ethical Difficulties in Social Welfare Work: Issues, Problems and Dilemmas.« *British Journal of Social Work*, 35, 1005-1022.
- Beckett, C. (2007): »The Reality Principle: Realism as an Ethical Obligation.« *Ethics and Social Welfare*. 1: 3, 269-281.
- Beckett, C. (2009): »The Ethics of Control.« *Ethics and Social Welfare*, 3: 3, 229-233.
- Beckett, C. & Maynard, A. (2005): *Values and Ethics in Social Work*. London: Sage.
- Besley, T. (A.C.) & Peters, M.A. (2007): *Subjectivity & Truth – Foucault, Education and the Culture of Self*. New York: Peter Lang.
- Clark, C. (2006): »Moral Character in Social Work.« *British Journal of Social Work*, 36: 1, 75-89.
- Clark, C. (2007): »Professional responsibility, misconduct and practical reason.« *Ethics & Social Welfare*, 1: 1, 56-75.
- Hjort, K. (2015): »Changes in the welfare state and the ethics of early childhood educators« In: R.E. Lauth & K.A. Sørensen (Eds.) (2015): *Ethics for Early Childhood Educators*. Copenhagen: BUPL.
- Hjort, K. (2013): »Fra etisk engagement til etisk refleksion? Analyse af en læreproces« I J.J. Rothuizen & L. Togsverd (Red.): *Hvordan uddannes pædagoger? Perspektiver fra et forskningsprojekt*. Århus: VIAUC.
- Hjort, K. (2012): *Det affektive arbejde: nye vilkår for velfærd*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hogget, P., Beedell, P. Jimenez, L. Mayo, M. & Miller, C. (2006): »Identity, Life History and Commitment to Welfare.« *Journal of Social Policy*, 35, 689-704.
- Højlund, P. & Juul, S. (2015): *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Mackie, G., Sercombe, H. & Ryan, A. (2013): »A service, a 'way of working', or a profession? A discourse analysis of community education/community learning and development in Scotland.« *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*: 34, 3: 394-410.
- Ribers, B. (2016a): »Mellem etiske perspektivskift og intervention – om ledelsesmæssig håndteringskompetence og uddannelsesforskning«. I J.D. Bøje & D.R. Hansen (Red.): *Mellem ledere: Uddannelsesledelse som svar eller problem?* Århus: KLIM.

Ribers, B. (2016b): »Når den etiske fordring møder den pædagogiske virkelighed«. I M.G. Nielsen (Red.) *Pædagogers Etik – i relationen, professionen og samfundet*. København. BUPL.

Ribers, B. (2013): »Den professionsetiske matrix«. I T. Ankerstjerne & S. Broström (Red.) *Håndbog til pædagoguddannelsen: ti perspektiver på pædagogik*. København: Hans Reitzel.

Ribers, B. (2012): *Den etiske udfordring – perspektiver på konstituering af etisk bevidsthed i professionelt relationsarbejde*. Ph.d.-afhandling. Roskilde Universitet.

NYE REGLER – NYE RETSSIKKERHEDSPROBLEMER

Af Trine Schultz, lektor ph.d., og lektor em. Nina v. Hielmcrone. Begge ved Juridisk Institut, Aalborg Universitet

INTRODUKTION

På det sociale område har retssikkerhedshensyn gennem efterhånden mange år fået en stedmoderlig behandling.

Stadigt mere kompliceret og detaljerig lovgivning er blevet vedtaget i hastigt tempo. Der er indført digitalisering, der fjerner borgeren fra mulighed for rådgivning og vejledning, selv om netop kompliceret lovgivning øger behovet for vejledning.

Også de retssikkerhedsgarantier, der ligger i de processuelle regler om partsrettigheder og inddragelse er under pres – blandt andet som følge af kompliceret lovgivning og digitalisering.

I denne artikel vil vi se på nogle retssikkerhedsmæssige problemer i forbindelse med gennemførelsen af Jobreform 1, som indeholder regler om krav om 225 timers ordinær beskæftigelse og reglerne om kontanthjælpsloftet.

Reglerne, og den måde de forvaltes på, svækker borgerens mulighed for at gennemskue og forudse, hvordan den enkeltes retsstilling er – forudseelighedsretssikkerheden. Og de udsætter det element af retssikkerheden, der omhandler partsrettigheder og ankemulighed for pres – den processuelle retssikkerhed.

De problemer, der manifesterer sig i forbindelse med Jobreform 1, er klare eksempler på, at systemhensyn går forud for retssikkerhedshensyn eller rettere sagt, at lovgiver og administration (kommuner og Udbetaling Danmark) har fokus på at få systemet, dvs. den tekniske implementering af loven, til at fungere. De tre forhold, vi vil beskæftige os med:

1. Standardafgørelse om kontanthjælpsloft, der er udsendt til de berørte borgere.
2. Bestræbelser på at undgå partshøring i forbindelse med oplysninger til brug for reduktion af boligstøtte og særlig støtte som følge af kontanthjælpsloftet og endelig.
3. Manglende klageadgang over vurdering af, om borgeren bliver berørt af 225 timers reglen.

KORT OM JOBREFORM 1

Med Jobreform 1¹ (gen)indføres 225 timers reglen og kontanthjælpsloftet. Der er tale om regler, som også blev indført i 00'erne, men de omfatter nu flere grupper end de tidligere regler. 225 timers reglen medfører som det første, at de fleste modtagere af integrationsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp skal præstere 225 timers ordinær beskæftigelse inden for det forudgående år. Konsekvensen – hvis betingelsen ikke er opfyldt – er, at borgeren mister sin ydelse eller at ydelsen bliver reduceret.

Kontanthjælpsloftet, der omfatter den absolutte hovedpart af alle modtagere af kontanthjælp, integrationsydelse og uddannelseshjælp, fastsætter et loft for, hvor

(Gen)indførelse af 225 timers reglen og kontanthjælpsloftet

1 Lov 300 af 22/3 2016

meget den enkelte kan modtage i forsørgelsesydelse, særlig støtte til høje boligudgifter efter aktivloven samt boligstøtte. For eksempel modtager en enlig over 30 år, der har ét barn, 14.575 kr./brutto i kontanthjælp. Vedkommendes loft er på 15.196 kr. Med kontanthjælpsloftet kan vedkommende højst få 621 kr. i særlig støtte og boligstøtte.

Et led i reformen er en særlig kompetencefordeling mellem kommunerne og Udbetaling Danmark. Kommunen træffer afgørelse om den enkeltes kontanthjælpsloft, dvs. hvor meget vedkommende kan få i forsørgelsesydelse, særlig støtte og boligstøtte. På det grundlag træffer Udbetaling Danmark afgørelse om størrelsen af særlig støtte og boligstøtte.

Kompetencefordeling mellem kommunerne og Udbetaling Danmark

1. STANDARDAFGØRELSE OM KONTANTHJÆLPSLOFT

I forbindelse med implementering af reformen sendte kommunerne i september 2016 afgørelser til borgerne om den enkeltes kontanthjælpsloft. Den ovenfor omtalte enlige kontanthjælpsmodtager med ét barn fik således en afgørelse om, at vedkommende er omfattet af kontanthjælpsloftet, at dette loft er på 15.196 kr., samt at særlig støtte og/eller boligstøtte vil blive sat ned, hvis den samlede hjælp overstiger loftet.

“Borgeren skal have mulighed for at forstå afgørelsen og skal kunne checke, om den er korrekt.

Ét af retssikkerhedselementerne i forvaltningsloven er kravet om begrundelse af afgørelser. Borgeren skal have mulighed for at forstå afgørelsen og skal kunne checke, om den er korrekt. Forvaltningslovens § 24 kræver derfor, at en afgørelse skal indeholde to hovedelementer: En redegørelse for de faktiske oplysninger, der ligger til grund og en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet.

Brevet indeholder ganske rigtigt en redegørelse for de faktiske omstændigheder: Hvilken forsørgelsesydelse, der udbetales samt at vedkommende er enlig med 1 barn.

Der er også en henvisning til retsreglerne, men her viser det sig, at der er tale om en standardskrivelse, der er udsendt til alle de 33.000 ydelsesmodtagere, der er omfattet af loftet. Der henvises nemlig ikke kun til de regler, der er relevante for adressaten men til alle de regler, der omhandler integrationsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp, til reglerne om kontanthjælpsloft for alle disse grupper samt til reglerne for beregning af hjælp til gifte og samlevende [sic!]. Alt i alt fylder de regler, der henvises til, ca. 225 liniers lovtekst.

| 225 liniers lovtekst

Retligt set må begrundelsen betragtes som ufyldstgørende. Det betyder dog ikke, at afgørelsen bliver ugyldig, men kan påvirke klagefristen.

“Afgørelsen er altså gyldig, men det væsentlige er, at hele formålet med begrundelsespligten forspildes.

Afgørelsen er altså gyldig, men det væsentlige er, at hele formålet med begrundelsespligten forspildes. Behovet for effektivisering – i form af standardisering – har helt åbenbart overtrumpet hensynet til borgerens behov for at kunne sætte sig ind i afgørelsen.

2. PARTSHØRING

Kompetencefordelingen mellem Udbetaling Danmark og kommunen medfører, at kommunen træffer afgørelse om størrelsen af den enkeltes loft, mens Udbetaling Danmark træffer afgørelse om evt. reduktion eller bortfald af særlig støtte og boligstøtte som konsekvens af loftet. Efter en lovændring pr. 1. januar 2016² skal boligstøtten genberegnes månedligt, hvis der sker visse indkomstændringer m.v. Tidligere skete der kun omberegning hvert år. Kombinationen af kontanthjælpsloftets virkninger for boligstøtten og den månedlige genberegning fik Udbetaling Danmark til i et høringssvar til et udkast til lovforslaget om Jobreform 1 at problematisere den deraf følgende strøm af partshøringer og afgørelser.³ Et praktisk eksempel: »Vores« enlige kontanthjælpsmodtager har hidtil modtaget 2.000 kr. mdl. i boligstøtte og 200 kr. i særlig støtte.

Som følge af kontanthjælpsloftet nedsættes den særlige støtte til 0 og boligstøtten til 621 kr. Reglerne om partshøring i forvaltningslovens § 19 har til formål at sikre, at de oplysninger, der ligger til grund for en afgørelse forelægges borgeren, der derved har mulighed for at korrigere eller kommentere dem. Der skal imidlertid kun partsføres, hvis der er tale om oplysninger, som borgeren ikke ved, indgår i grundlaget for afgørelsen. Udbetaling Danmarks høringssvar resulterede i en ordning, der indirekte lægger partshøringen hos kommunen. Det fremgår nemlig af den standardafgørelse, kommunen har sendt til bl.a. vores enlige kontanthjælpsmodtager, at »Kommunen løbende (videregiver) oplysninger til Udbetaling Danmark om: – dine samlede forsørgelsesydelse, – evt. afgørelser om nedsættelse eller bortfald af forsørgelsesydelse som følge af sanktioner, samt oplysninger omkring nedsættelse efter 225-timers reglen, – evt. arbejdsindkomst og timegodtgørelse« etc.

Denne konstruktion anvendes til at sikre, at Udbetaling Danmark ikke behøver at partshøre borgeren, før der træffes afgørelse om ændring af boligstøtte og/eller særlig støtte i de tilfælde, hvor der er sket ændringer, som kommunen ifølge standardafgørelsen løbende sender til Udbetaling Danmark. Hvis borgeren f.eks. 8 måneder efter at have fået kommunens afgørelse om kontanthjælpsloftet, har en mindre arbejdsindtægt eller mister en ydelse som følge af 225 timers reglen, ja, så kræves der efter ordlyden i forvaltningslovens § 19 ikke partshøring, da han allerede har fået at vide, at Udbetaling Danmark har kendskab til oplysningerne og at de følgelig vil ligge til grund for afgørelser om boligstøtte og særlig støtte. Keine Hexerei, nur Behändigkeit!

Standardafgørelse



Myndighederne overvælder borgerne med paragraffer.

At myndighederne overvælder borgerne med paragraffer, og at man i realiteten omgår reglerne om partshøring demonstrerer, at de forvaltningsretlige regler og dermed hensynet til borgernes retssikkerhed, behandles som besværlige formaliteter, som ikke indeholder en selvstændig værdi.

² Lov nr. 574 af 10/6 2014

³ <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l113/bilag/1/1595318.pdf>

Problemstillingen er ikke ny. Det fremgik f.eks. af en bemærkning fra Digitaliseringsstyrelsens 2011-2015-strategi under overskriften »Digitaliseringsklar lovgivning«: »Derfor er det vigtigt at føre lovgivningen ajour på relevante områder, så myndighederne ikke forhindres i at udnytte it som et helt naturligt arbejdsredskab i hverdagen, og så der ikke er unødige juridiske hindringer (vores understregning) for det tværoffentlige samarbejde«. ⁴

Unødige juridiske hindringer

Ombudsmanden har i et notat fra 2014⁵ pointeret, at uanset hvorledes en forvaltningsmyndighed rent administrationsteknisk løser en opgave er det myndighedens pligt at sørge for, at de forvaltningsretlige regler overholdes.

“ **Med Jobreform 1 synes den salomoniske løsning at gå ud på at strække omgangen med de forvaltningsretlige krav til det yderste resulterende i et kaffask scenario for borgerne.**

Med Jobreform 1 synes den salomoniske løsning at gå ud på at strække omgangen med de forvaltningsretlige krav til det yderste resulterende i et kaffask scenario for borgerne.

3. DEN MANGLENDE KLAGEADGANG OVER VURDERINGEN AF, OM BORGEREN BLIVER BERØRT AF 225 TIMERS REGLER

Som nævnt vil borgere, der er omfattet af kravet om 225 timers ordinært, udstøttet arbejde inden for et år, enten miste deres forsørgelsesydelse eller få den reduceret.

I erkendelse af at ikke alle kan leve op til kravet, og at manglende opfyldelse af kravet har meget indgribende konsekvenser for den enkelte, indeholder loven en regel (§ 13 f stk. 9) om, at der er personer, der kan undtages fra kravet. Det er personer med en så begrænset arbejdsevne, at kommunen ud fra et konkret skøn vurderer, at de pågældende ikke vil kunne arbejde 225 timer inden for ét år på det ordinære arbejdsmarked. Ifølge lovforslagsbemærkningerne må en stor andel af de personer, der er vurderet som aktivitetsparate, forventes at være omfattet af undtagelsen. Omvendt vil alle jobparate og de fleste uddannelsesparate være omfattet af 225 timers kravet.

Undtagelse fra krav om arbejdsevne

Forud for den nye rådighedsvurdering har kommunerne været forpligtede til i god tid, at sende et varslingsbrev til de personer, der vil være omfattet af 225 timers reglen. Vurderingen har skullet foretages på grundlag af retningslinjer udstedt af beskæftigelsesministeren. I den forbindelse har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering udarbejdet en guide til kommunerne med anvisning på indikatorer for hvilke personer, der er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Vurderingen skal foretages på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkeltes aktuelle arbejdsevne, og arbejdsevnen skal ses i forhold til arbejdskravet på 225 timer.

Varslingsbrev

Arbejdsevnevurderingen skal foretages med udgangspunkt i borgerens samlede situation, herunder sociale og helbredsmaessige ressourcer og behov. I guiden er op-

4 Digitaliseringsstyrelsen (2011): *Den digitale vej til fremtidens velfærd. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015*. Regeringen, KL og Danske Regioner. Digital publikation.

5 Ombudsmanden (2016): *Forvaltningsretlige krav til det offentliges it-løsninger*. Notat. Dok. nr. 13/00559-12/KA/JV. 22. januar 2016

regnet en lang række indikatorer for hvilke forhold, der kan have betydning for vurderingen af, om en person er hhv. omfattet eller ikke omfattet af 225 timers kravet. De vejledende retningslinjer er mange og for en stor dels vedkommende meget upræcise. At kommunerne har haft en meget forskellig tilgang til vurderingen af arbejdsevnen og dermed stor variation i udfyldningen af den vage og elastiske undtagelsesbestemmelse, kan ses i en opgørelse fra oktober 2016.⁶

“ De vejledende retningslinjer er mange og for en stor dels vedkommende meget upræcise.

Andelen af borgere som er undtaget fra 225 timers reglen varierer fra 17 % i Kerteminde Kommune til 84 % i Norddjurs Kommune. Andelen af undtagne i kommunerne varierer betydeligt inden for disse yderligheder, og selv de to største kommuner afviger væsentligt fra hinanden med hhv. 79 % i København og 58 % i Aarhus. At der kan være så store variationer i kommunernes vurdering af arbejdsevnen i forbindelse med 225 timers reglen er dybt problematisk og retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Det forekommer særligt betænkeligt ud fra den betragtning, at borgeren ikke har mulighed for at påklage vurderingen efter § 13 f, stk. 9.

I forbindelse med den tidligere gældende 225 timers regel blev spørgsmålet om klageadgang behandlet. Også dengang fik vurderingen af arbejdsevnen betydning for, om man var omfattet eller ej, men med udgangspunkt i det da gældende match-system. Af både et svar fra Beskæftigelsesministeren til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg og af senere praksis fra Ankestyrelsen fremgår det, at arbejdsevnevurderingen og dermed spørgsmål om, hvorvidt en person er omfattet af 225 timers kravet, anses for faktisk forvaltningsvirksomhed. Opfattelsen var således, at der ikke var tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand hvor en borgers rettigheder og pligter fastlægges, og som isoleret kunne indbringes for en klageinstans. Spørgsmålet er ikke omtalt i forslaget til den gældende regel, men er omtalt i vejledningen til de nye regler.

Det kan forekomme naturligt, at vurderingen af, om borgeren skal undtages 225 timers kravet, er en del af processen og ikke en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, ud fra den betragtning, at der er tale om en dynamisk vurdering, som foretages løbende og dermed kan ændres over tid. Modsat har vurderingen afgørende betydning for forsørgelsesgrundlaget. Der kan først klages på det tidspunkt, hvor der træffes en egentlig afgørelse om ophør eller nedsættelse af ydelsen. Når det handler om 225 timers reglen, vil denne afgørelse typisk først træffes et godt stykke ude i fremtiden (måske et helt år frem), hvor den underliggende vurdering af arbejdsevnen (den processuelle beslutning) kan prøves.

“ Det forhold, at vurderingen i praksis viser sig at blive forvaltet meget forskelligt i kommunerne og det forhold, at konsekvenserne af vurderingen er meget indgribende for borgerne, udgør i sig selv et stort retssikkerhedsproblem.

Kommuner afviger væsentligt fra hinanden

Klageadgang

6 Styrelsen for arbejdsmarked og Rekruttering (2016). NOTAT: Foreløbige tal for undtagelser i forbindelse med 225-timersreglen.

Det forhold, at vurderingen i praksis viser sig at blive forvaltet meget forskelligt i kommunerne og det forhold, at konsekvenserne af vurderingen er meget indgribende for borgerne, udgør i sig selv et stort retssikkerhedsproblem.

Men som det kan ses af lovforarbejderne, er dette spørgsmål end ikke blevet overvejet under lovforslagets behandling.

AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Som også titlen på dette indlæg angiver, er der vedtaget nye regler, med nye retssikkerhedsproblemer til følge. Det er i sig selv et problem, men større er problemet dog i den forstand, at dette ikke er en ny foreteelse på det sociale område. Området er kendetegnet ved en enorm lovproduktion med en kompliceret og detaljeret lovgivning til følge.

Ofte er reglerne trådt i kraft, inden, de nødvendige værktøjer er udviklet i praksis, og det er ikke sjældent, at lovpakker/reformer efterfølgende må følges op af præciserende lovgivning eller direkte lovændringer pga. problemer ved implementeringen af lovgivningen. Det er også sket med Jobreform 1.



Kommunerne synes i forvejen at have vanskeligt ved at overholde de almindelige forvaltningsretlige regler.

De retssikkerhedsmæssige problemer, som er opregnet ovenfor, er ikke unikke. Kommunerne synes i forvejen at have vanskeligt ved at overholde de almindelige forvaltningsretlige regler, jf. eksempelvis nogle kommuners afgørelsesvirksomhed i forbindelse med anvendelsen af nye regler omkring samlevendes gensidige forsørgelsespligt. Disse kommuner efterbetaler nu ydelser til et stort antal kontanthjælpsmodtagere efter at have begået grundlæggende sagsbehandlingsfejl.⁷

Det er naturligvis et betydeligt retssikkerhedsmæssigt problem, hvis de processuelle regler, der har til formål at styrke retssikkerheden, ikke efterleves i tilstrækkelig grad i praksis. Hvis selve reguleringen, kompetencefordelingen og den understøttende digitalisering heller ikke har øje for at understøtte retssikkerhedsgarantierne, vil problemet blive forstærket. Især på et område, hvor kompleksiteten, detaljeringsgraden og lovproduktionen er betydelig, og hvor der ofte vil være tale om ressourcesvage borgere, som har behov for rådgivning og medinddragelse.

⁷ Se Ombudsmandens redegørelse fra 4. november 2016. Nyhed: Flere kommuner efterbetaler kontanthjælp som følge af formelle fejl.

FØRTIDSPENSIONSREFORMEN

– hører sengepraktik til i den sociale sikring?

Den seneste reform af førtidspensionsreglerne har medført et skifte fra socialsikring til beskæftigelsesindsats. Den offentlige sociale sikring mister sin karakter af at være en forsikringsordning, og behovet for nye private eller kollektive, arbejdsmarkedsbaserede ordninger bliver langt mere udtalt.

Af Nikolaj Nielsen, advokat, Elmer & Partners

Den seneste reform af førtidspension og fleksjobområdet har som sit erklærede formål – som så mange reformer før den – at flytte personer fra passiv forsørgelse til at blive en del af arbejdsmarkedet i en eller anden udstrækning.

I medierne har reformen blandt andet været kritiseret for de mere eller mindre håbløse fem minutters praktikker¹, og i det danske sprog er der kommet et nyt begreb: »sengepraktik«. Begrebet henviser til, at borgeren har en seng med i praktikken og mulighed for at hvile sig mellem de typisk meget korte arbejdsindsatser.²

Sengepraktikerne er blevet et konkret billede på, hvor vidtgående ambitionen om, at alle så vidt muligt skal ud på arbejdsmarkedet, er. Det er også et billede på, hvordan reformen udhuler forsikringstankegangen, der oprindeligt lå til grund for den offentlige førtidspension/invalidespension.

Formålet med den offentlige førtidspensionsordning har siden vedtagelsen af folkeforsikringsloven (1933) været at forsikre mod indtægtstab som følge af tab af evnen til at arbejde.

For at kunne fungere som en forsikringsordning er det helt nødvendigt, at kriteriet for hvornår forsikringsbegivenheden er indtrådt kan beskrives i bare nogenlunde klare vendinger.

FORSIKRINGSBETINGELSE: VARIGT TAB AF EVNEN TIL AT BLIVE SELVFORSØRGENDE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Betingelserne for at få førtidspension er reguleret i lov om social pension § 16³. Som et led i reformen blev det skrevet ind i § 16, stk. 1, at »førtidspension kan tilkendes personer i alderen fra 40 år til folkepensionsalderen«.

Samtidig blev det præciseret, at der alligevel godt kunne ske tilkendelse af førtidspension til gruppen af voksne under 40 år, hvis det »er dokumenteret eller det på grund af særlige forhold er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres«, jf. lov om social pension § 16 stk. 2.

Da dette også er en betingelse for at få førtidspension for personer over 40, så kan der med rette stilles spørgsmålstejn ved, hvad forskellen på retsstillingen er mellem de to grupper.

»Sengepraktik«

Udhuler forsikringstankegangen

1 <http://sn.dk/Naestved/Kvinde-blev-sendt-i-jobpraktik-fem-minutter-om-ugen-i-ti-uger/artikel/601569>

2 http://www.avisen.dk/kronisk-syge-hanne-i-sengepraktik-det-er-uvaerdigt_339217.aspx

3 Lovbekendtgørelse nr. 1239 af 13. oktober 2016 om social pension

Selvom reformen blev præsenteret under overskriften, at det ikke længere skulle være muligt at få førtidspension, hvis man er under fyrré år, så er realiteten, at der ikke blev rykket afgørende ved formuleringen af tilkendelseskriterierne for bevilling af førtidspension.

Djæveln ligger som bekendt i detaljen, og der en række detaljer ved reformen, som har stor betydning for, om det giver mening at anse ordningen for at være en forsikringsordning længere. I det følgende vil jeg særligt fremhæve den detalje, som vedrører præciseringen af arbejdsevnebegrebet.

ER ARBEJDSEVNEN STATISK ELLER DYNAMISK

Følgende fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, der ligger til grund for reformen:

»Der skal ske et opgør med de såkaldte 'arbejdsprøvnings', hvor borgere i en kortere eller længere periode og ofte efter lang tids passiv offentlig forsørgelse testes i funktioner, som de har svært ved, ofte for at skabe dokumentation for en mangelfuld arbejdsevne. En persons arbejdsevne er ikke noget statisk, der er givet én gang for alle, og som kan 'afprøves'. Arbejdsevnen er noget, der kan og skal udvikles i en konkret sammenhæng.«.

Når tilkendelseskriteriet for tilkendelse af førtidspension er, at det er dokumenteret, at arbejdsevnen er varigt nedsat, så er dette kriterium vanskeligt at forene med opfattelse af arbejdsevnen, som noget, der per definition ikke er statisk.

Det kan synes som en detalje, men bemærkningerne er slutstenen på en udvikling, som blev sat i gang med den forrige førtidspensionsreform, der trådte i kraft i 2003. Her blev arbejdsevnebegrebet netop indført i stedet for det tidligere anvendte erhvervsevnebegreb, der i praksis ofte baserede sig på lægelige vurderinger af ansøgerens evne til at arbejde.

Som det fremgår, er der ikke længere nogen sammenhæng mellem tilkendelseskriteriet for førtidspension (varigt tab af evnen til at blive selvforsørgende) og den målestok (arbejdsevnekriteriet), der skal anvendes af de kommunale sagsbehandlere, fordi arbejdsevnenedsættelsen i henhold til definitionen af arbejdsevnebegrebet ikke kan være varig.

Tilkendelse af førtidspension forudsætter, at arbejdsevnen er statisk i den forstand, at der varigt ikke vil ske en forbedring af arbejdsevnen, men det fremgår direkte af forarbejderne til loven, at arbejdsevnen er noget som kan og skal udvikles.

KONSEKVENSEN AF REFORMEN

Det betyder i praksis, at en person, der ikke er i stand til at arbejde, eksempelvis på grund af kroniske smerter, og hvor den (aktuelle) arbejdsevne er dokumenteret nedsat til det ubetydelige, vil skulle henvises til de årelange ressourceforløb. Og det uanset om lægerne vurderer, at smerterne er kroniske, og alle er enige om, at der aktuelt ikke er nogen arbejdsevne tilbage. Ressourceforløbene bliver ikke iværksat fordi der er fagligt belæg for, at personen med den rette støtte vil kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet, men simpelthen fordi arbejdsevnen per definition er noget »som kan og skal udvikles«.

Tilkendelsen af pensionen sker ikke med tilbagevirkende kraft, hvis det viser sig, at ressourceforløbet ikke fører tilbage til beskæftigelse og langt de fleste vil være henvist

Arbejdsevnen er et vanskeligt kriterium, da arbejdsevnen er noget som altid er i udvikling

til at leve på en kontanthjælpslignende ydelse (ressourceforløbsydelse) i de år, hvor forsøgene på at udvikle arbejdsevnen pågår.

KOLLAPSET AF DEN SOCIALE SIKRING MOD INVALIDITET

Det er på den baggrund rimeligt at hævde, at der ikke længere eksisterer en offentlig skattefinansieret forsikringsordning mod tab af indtægt som følge af invaliditet.

Der er selvsagt stadig personer, som tilkendes førtidspension efter reformen. Indtil videre godt og vel halvt så mange som før reformen, men de retlige betingelser for tilkendelse er blevet så diffuse, at det ikke længere giver mening at betegne ordningen som en forsikringsordning. Der henstår stadig at blive trukket en række retlige grænser, og det vil være muligt at finde enkeltstående eksempler, som er så uhyrlige, at det er muligt at få domstolene til at omstøde et afslag på førtidspension. Men hvordan fører man bevis for, at det er dokumenteret, at arbejdsevnen er varigt nedsat, når arbejdsevnen per definition ikke er noget statistisk? Det lader sig meget vanskeligt gøre og der overlades alt for vide rammer til forvaltningens vurdering af, om en sengepraktik eller andre lignende fantasifulde tiltag reelt har en chance for at have en effekt.

Ikke længere nogen offentlig forsikring ved invaliditet

BEHOVET FOR FORSIKRING MOD INVALIDITET BESTÅR FORTSAT

Der vil fortsat være et behov for at kunne tegne en forsikring mod tab af evnen til at arbejde, og meget tyder på, at dette behov ikke vil blive opfyldt af den danske velfærdsstat længere.

De politiske udmeldinger vedrørende førtidspensionsreformen har mere drejet sig om indholdet i de årelange ressourceforløb, at den som mister sin arbejdsevne på grund af sygdom eller invaliditet er henvist til årelang forsørgelse på kontanthjælpsniveau.⁴

De private og kollektive ordninger, som mange mennesker er omfattet af, vil derfor få endnu større betydning, fordi der fortsat er mennesker, der vil blive invalide på grund af sygdom eller ulykke. Mange af disse mennesker vil savne mening i at underlægge sig et årelangt ressourceforløb på kontanthjælpsniveau i en situation, hvor alle fagpersoner peger på, at der er tale om varige og kroniske gener.

Konsekvensen af førtidspensionsreformen er derfor alt andet lige, at den danske velfærdsmodel vil få endnu et skub i retning af et bidragsfinansieret system, hvor det er op til den enkelte at sikre sig eller at indgå i kollektive ordninger, ligesom det er tilfældet med alderspensionerne, som jo heller ikke længere i overvejende grad er finansieret via skatterne.

4 Jf. til eksempel Mette Frederiksens indlæg i Politiken den 3. november 2016: <http://politiken.dk/indland/ECE3454554/frederiksen-det-maa-vaere-utrolig-fortvivlende-at-vaere-naesten-30-aar-i-systemet/>

VELFÆRDSSAMFUND PÅ AFVEJE?

2016 har været et turbulent socialpolitisk år, hvor vi blandt andet fik kontanthjælpsloftet, integrationsydelsen og 225-timers-reglen. Vi har talt med to af landets grand old men indenfor velfærdsforskning for at få deres syn på, hvad reformerne betyder for velfærdssamfundet på den lange bane.

Af Heidi Sørensen, sociolog og konsulent, Analyse & Tal

Ifølge lektorer i sociologi Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen er 2016-reformerne ikke socialpolitiske nybrud. Reformerne er del af en udvikling, som har været i gang siden 90'erne, hvor socialpolitikken i stigende grad er blevet individualiseret og blevet rettet mod beskæftigelsespolitik. Det sker især ved, at skiftende flertal på Christiansborg har indført økonomiske incitamenter og beskåret de sociale ydelser. Det skaber fattigdom og øger uligheden langsomt, men stødt, advarer forskerne, som også peger på en ny tendens. Nemlig at socialpolitikken har fået et indbygget paradoks: Flertallet på Christiansborg vil investere i det, som giver beskæftigelseeffekt. Men deres sociale investeringspolitik bygger på symboler frem for fakta. Derfor udebliver beskæftigelseeffekten, mens samfundet polariseres.

Hvis udviklingen fortsætter, vurderer forskerne derfor, at uligheden og fattigdommen vil stige, uden at vi løser beskæftigelsesproblemerne lige nu og her eller for den næste generation.

2016-reformerne er ikke nybrud

“**Flertallet på Christiansborg vil investere i det, som giver beskæftigelseeffekt. Men deres sociale investeringspolitik bygger på symboler frem for fakta. Derfor udebliver beskæftigelseeffekten, mens samfundet polariseres.**”

DET STARTEDE I 90'ERNE

»Jeg ser det [2016-reformerne, red.] som en fjerde socialreform, som startede i 90'erne og i stigende grad retter sig mod arbejdsmarkedet. Man kan sige, at socialpolitikken reduceres markant ved øget fokus på arbejdsmarkedet. Det med at forsøge at bringe folk tættere på arbejdsmarkedet kan du se i stort set alle reformerne siden 90'erne«, siger Jørgen Elm Larsen, som er lektor på Sociologisk Institut ved Københavns Universitet og har forsket i velfærd, marginalisering, fattigdom og socialt udsatte i mere end 30 år.

Morten Ejrnæs er lektor på Institut for Sociologi og Socialt Arbejde på Ålborg Universitet, hvor han forsker i social arv, socialt arbejde, etniske minoriteter og flygtninges beskæftigelse. Han peger på indførelsen af introduktionsydelsen som et vendepunkt i den socialpolitik, som 2016-reformerne er en del af:

»Der sker noget afgørende allerede i 1999, da vi får den lave introduktionsydelse. Den er et markant brud med tanken om, at alle skal have et acceptabelt levestandard. Det er det første udtryk for det, man kunne kalde et paradigmeskifte i socialpolitikken. Socialpolitikken

Indførelsen af introduktionsydelsen i 1999

bliver brugt til at sende et signal til flygtninge og etniske minoritetsgrupper om, at man er andenrangsborger hvis man ikke kan forsørge sig selv, og et signal til alle os andre om at det skal kunne betale sig at arbejde«.

Introduktionsydelsen blev indført i 1999 under Nyrup-regeringen med Karen Jespersen som socialminister. Den var lavere end den almindelige kontanthjælp, som blev indført i 1976 som en grundsten i velfærdsstaten. Introduktionsydelsen blev tildelt personer de første tre år efter de fik opholdstilladelse. Kontanthjælpen havde indtil da været en universel ydelse, som skulle sikre, at alle havde råd til det, som Morten Ejrnæs og andre socialforskere kalder 'acceptable levevilkår'.

Den lave introduktionsydelse blev dog afskaffet, da en evaluering viste, at beskæftigelseseffekten var for ringe. Men i 2002 indførte den nye Fogh-regering start-hjælpen og senere et kontanthjælpsloft og 225-timersreglen. Thorning-regeringen afviklede i 2012 alle fattigdomsydelserne. Men Løkke-regeringen har nu genindført dem alle.

Fattigdoms-
ydelserne

FRA SOCIALPOLITIK TIL SYMBOLPOLITIK

Introduktionsydelsen, starthjælpen og integrationsydelsen er kendetegnet ved at ligge et godt stykke under kontanthjælpsniveauet. Indførelsen er en ny udvikling, som er fortsat fra 1999 og frem til i dag, forklarer Morten Ejrnæs:

»Tanken om at alle skal have et acceptabelt levevilkår er skredet gennem tiltag, som har bestået i en salamiteknik, hvor man hele tiden har skåret i ydelserne til de allerdårligst stillede. Desværre har denne teknik betydet, at kun få har protesteret mod de enkelte indgreb, som jo har ramt små grupper – fx nyankomne flygtninge, der ikke er organiserede i foreninger, og som almindelige mennesker ikke har kontakt med«.

De lave ydelser er politisk blevet lanceret især som beskæftigelsesfremmende tiltag. Men ifølge Morten Ejrnæs har indførelsen af ydelsen aldrig bygget på forskning, som viste, at folk faktisk ville komme i arbejde:

»Det har fra 2002 været ren symbolpolitik, da man jo allerede ved indførelsen af den første introduktionsydelse vidste, at det ikke ville få den store effekt [...] Det handler om at vise resten af befolkningen, at vi værdsætter jer, der arbejder. Det er en form for disciplineringspolitik, som ikke retter sig specielt mod dem, der rammes. Man ved, at det kun er få af dem, der kommer i arbejde. Det vigtige er, at almindelige lønmodtagere skal kunne se, hvor skidt det går dem, der ikke er selvforsørgende«.

“Udviklingen siden 1990'erne et udtryk for, at velfærdssamfundet ændres fra en social omsorgsstat til en social investeringsstat.

DEN SOCIALE INVESTERINGSSTAT

Ifølge Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen er 2016-reformerne og udviklingen siden 1990'erne et udtryk for, at velfærdssamfundet ændres fra en social omsorgsstat til en social investeringsstat. Når staten bruger penge på sociale ydelser, uddannelse, sundhed og sociale indsatser, ser man det nu som en investering, der skal give afkast. Det skal kunne betale sig at bruge penge på uddannelse og ydelser, fortæller Jørgen Elm Larsen:

»Logikken i den sociale investeringsstat, som man kan kalde den danske, er, at vi investerer i folks uddannelse, helbred osv. Goderne er gratis, så vi skaber en sund og velud-

Investeringsstat,
der skal give afkast

dannet befolkning. Forudsætningen er, at man så står på egne ben, når man har fået sin uddannelse og er kommet ud på arbejdsmarkedet».

Sociale investeringer virker for langt de fleste mennesker. De tager en uddannelse, får et arbejde og bliver selvforsørgende. Og hvis de mister deres arbejde og modtager sociale ydelser, er det for de fleste i en kortere periode. De kommer hurtigt tilbage i arbejde – det er én af kernerne i den danske arbejdsmarkedsmodel.

Når ledige reagerer på fx økonomiske incitamenter ved at komme hurtigere i arbejde, har den sociale investering virket:

»Tankegangen om investering handler jo om, hvorvidt det på lang sigt kan betale sig [...] Det er godt for dem, der fx kommer i arbejde. Der har investeringen virket – det har givet afkast«, forklarer Ejrnæs.

Én af bagsiderne ved den sociale investeringstanke er, at den er hullet – den virker ikke for alle. Derfor taber vi nogle på gulvet:

»Men for dem, hvor fx skolegangen ikke virker efter hensigten, sker der en eksklusion, fattiggørelse og stigmatisering. Væksten i samfundet kommer ikke de svageste til gode. De bliver bare omkostninger, der skal holdes så lave som muligt«, siger Morten Ejrnæs.

BETYDNINGEN AF ET SPLITTET SAMFUND

Den politiske debat om kontanthjælpsloftet, integrationsydelsen og 225-timers-reglen har været hård, polemisk og manglet fakta omkring de forventede effekter. Vi har været vidner til politiske debatter, hvor der er forskellige »holdninger« til, hvad kontanthjælpsloftet og det nye loft egentlig er for en størrelse, og hvad konsekvenserne og hvor radikale de nye reformer egentlig er¹. Så jeg spørger, hvor radikale reformerne egentlig er i et historisk socialforskningsperspektiv?

»De er ret radikale, og de kommer ikke engang til at stå alene. Hvis vi kigger frem og ser, hvad der ligger i 2025-planen, så lægges der op til en nedskæring i børnechecken, manglende regulering af ydelserne, så de ikke kommer til at følge med prisudviklingen og tvungen pensionsopsparing – også selvom man modtager de lave sociale ydelser. Hvis du lægger det oveni i de lave ydelser, vil jeg sige, at det er ret barskt«, siger Jørgen Elm Larsen.

Med Skattereformen fra 2012 var kontanthjælpsydelserne ikke en del af skattelettelserne til dem med de laveste lønindkomster. Det betød, at skellet mellem sociale ydelser og løn steg. Det er det samme princip, som gør sig gældende, hvis ydelserne ikke stiger med prisudviklingen. Uligheden og fattigdommen stiger, siger både Jørgen Elm Larsen og Morten Ejrnæs.

Morten Ejrnæs peger på, at reformerne øger fattigdommen og den økonomiske ulighed. Det svækker samfundets sociale integration eller sammenhængskraft:

»Der er ikke nogen tvivl om, at det er radikalt. Vi ved fra vores² og Lars Benjaminsens undersøgelser (fra SFI, red.), at afsavn er tæt forbundet med ydelser. Så det vil skabe store forskelle på, hvordan mennesker lever og kan deltage i brobyggende fællesskaber. Fattiggørelsen fører til modløshed og apati samt yderligere opdeling af befolkningen og en forværring af forholdene i de udsatte boligområder og en tendens til ghettoisering. Det har vi hidtil undgået ved at have anstændige forsørgelsesydelser og universelle velfærdstilbud

I et socialhistorisk perspektiv er reformerne radikale

Øger ulighed og svækket sammenhængskraft

1 Fx Debatten på DR2 15. september 2016.

2 CASA 2009: Konsekvenser af de laveste sociale ydelser Benjaminsens 2016: Fattigdom og afsavn

som folkeskolen. Når vi øger fattigdom, stigmatisering og diskrimination, vil der være en tendens til øget kriminalitet og radikalisering«.

Eksklusion,
ghettorisering og
kriminalitet

POST-FAKTUELLE SOCIALE INVESTERINGER

I 2009 undersøgte Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen sammen med CASA og forskere fra Roskilde Universitet konsekvenserne af de lave sociale ydelser, som blev indført i starten af 00'erne. Undersøgelsen viste blandt andet, at nogle mennesker – men langt fra alle – reagerer på økonomiske incitamenter. I undersøgelsen blev det afdækket, hvilke barrierer der er for at flytte folk fra ydelser til beskæftigelse, og det blev analyseret, hvilke afsavn de forskellige grupper, der var omfattet af de lavere ydelser, oplevede som konsekvens heraf³. Begge savner, at de nuværende reformer bygger på fakta om virkningen af de daværende lavere ydelser:

»Den politiske retorik og den politiske kurs er stort set immun overfor den sociologiske forskning. Man kan tale om postfaktuel politik, for vi jo har påvist, at de lave sociale ydelser er kontraproduktive ift. at bringe folk tættere på arbejdsmarkedet og til at lette børnenes vej igennem uddannelsessystemet«, siger Jørgen Elm Larsen.

Han uddyber, at den fattigdom, som ydelserne skaber, forringer den sociale mobilitet. Det vil sige, at den næste generation ikke får så gode muligheder for opadgående mobilitet gennem uddannelse og beskæftigelse:

Fattigdom
forringer den
sociale mobilitet

»Vi ved, at jo tidligere, vi investerer i børnene, jo større er sandsynligheden for social mobilitet. Dvs. at børnenes chancer bliver mere lige. Når man fjerner ydelserne eller fattiggør børnene, skaber man barrierer i skolesystemet for social mobilitet fremfor at fremme dem [...] På den måde spænder man ben for sig selv i sin måde at tænke investering på.«

Én ting er, at vi skal frembringe viden og fakta om, hvordan socialpolitikken og de nye og kommende reformer virker. En anden er, om vi skal bruge resultaterne og kun investere i det, som giver et favorabelt afkast:

»Den sociale investeringsstat gør tingene op i, om det kan betale sig at investere i sociale ydelser. Jeg tror desværre ikke, at regnestykket er sådan, at det kan betale sig at investere i, at alle får almindelig kontanthjælp. Men jeg mener også, at det er forkert at tro, at markedet kan løse alvorlige sociale problemer. Det er lige præcis det, markedet ikke kan. Og det er derfor, at vi har socialpolitik. Socialpolitikken skal være et værn mod markedsmechanismernes marginalisering og eksklusion af mennesker, der permanent eller i kortere tid ikke kan finde ansættelse. Hvis vi kun investerer der, hvor det giver afkast, så afmonterer vi socialpolitikken«, siger Ejrnæs.

“... det er forkert at tro, at markedet kan løse alvorlige sociale problemer. Det er lige præcis det, markedet ikke kan. Og det er derfor, at vi har socialpolitik.”

Derved rejser Morten Ejrnæs et spørgsmål om socialpolitikkenes rolle. Hvis vi fortsætter den udvikling, som startede i slutningen af 1990'erne, er de to forskeres vurdering, at uligheden og fattigdommen vil stige, uden at vi løser beskæftigelsesproblemerne.

3 Larsen og Ejrnæs et. al. 2015: *Fattigdom, afsavn og coping*

På den ene side mener de, at vi skal flytte fokus fra postfaktuel og symbolbaseret politikudvikling til fakta- og forskningsbaseret. Vi skal have viden om, hvordan reformerne virker. Men det må ikke blive argument for kun at investere i de mennesker, der fx har mulighed for at komme i beskæftigelse.

FAKTA OM KONTANTHJÆLP, INTEGRATIONSYDELSE OG 225-TIMERS-REGLER

I 2016 har et flertal i Folketinget vedtaget en række reformer af de sociale ydelser:

Kontanthjælpsloftet: Sætter økonomisk loft over hvor meget kontanthjælpsmodtagere kan modtage i offentlig støtte. Loftet betyder, at enlige vil have 2.500-3.800 kroner mindre om måneden, ægtepar vil have 1.500-2.300 kroner mindre om måneden og samlevende vil have 500-1.600 kroner. Beløbene afhænger af antallet af børn.

Integrationsydelse: Betyder, at personer, som har boet udenfor Danmark i mere end 1 år indenfor de seneste 8 år ikke har ret til kontanthjælp, men integrationsydelse.

	Integrationsydelse	Fuld kontanthjælp
Hjemmeboende under 30 uden børn	2.562	3.374
Enlig uden børn	5.945	10.849
Gifte/samboende uden børn	11.890 (5.945*2)	21.698 (10.849*2)
Enlig med barn/børn	11.888	14.416
Par med barn/børn	16.638 (8.319*2)	28.832 (14.416*2)

Kilde: Beskæftigelsesministeriet

225-timers-reglen: Betyder, at kontanthjælpsmodtagere, der arbejder under 225 timer på 1 år, skæres i kontanthjælp. Hvis personen er i et ægteskab, hvor begge modtager kontanthjælp, mister personen retten til kontanthjælp. Enlige skæres med 500-1.000 kroner pr. måned.

SOLIDARITETENS GENKOMST?

Morten Ejrnæs og Jørgen Elm Larsen er ikke enige om, om velfærdssamfundet er truet. Men de er enige om, at vi er ved af afvikle socialpolitikken. Det vil sige, at vi er ved at afvikle de indsatser, som er til for de mennesker, som er en dårlig investering:

Jørgen Elm Larsen: »Jeg mener ikke, at velfærdssamfundet er truet. For størstedelen klarer det jo udmærket. Men der er en lille minoritet, der ikke er med. Fanden tager jo de sidste. Det er en lille minoritet – mellem 5 og 10 pct.«

Morten Ejrnæs: »Det er jo det, der er det interessante. For jeg tror på, at velfærdssamfundet skal vurderes på indsatsen overfor de allersvageste. Som det er blevet, skal indsatsen kunne betale sig. Hvis det bliver princippet, så er jeg bange for at de svageste bliver ladet i stikken, og det er så kun dem, der bedømmes som værdig trængende, der kan få forsørgelsesydelse, der sikrer et anstændigt livsniveau. Andre svage grupper bliver fattige og stigmatiserede, og det ødelægger den sammenhængskraft, som er noget af det mest værdifulde i velfærdssamfundet.«

Spørgsmålet er så hvilken vej, beslutningstagerne vælger. Med en kronik i Politiken har den socialdemokratiske formand Mette Frederiksen netop åbnet for en debat om, hvordan vi skal føre socialpolitik. Hun udruller ikke en endelig plan, men under over-

Socialpolitikken afvikles

Socialdemokratiets visioner for en socialpolitik

skriften »Socialpolitikken spejler vores samfund«, skriver hun, at Socialdemokratiet vil være mere solidariske end den nuværende regering:

»Socialpolitikken spejler vores samfund« og »Der er nok ikke et enkelt politikområde, der fortæller mere om et samfund og dets borgere end den førte socialpolitik. Hvor langt er man villig til at strække sig for andre mennesker? Hvor vidtgående er solidariteten og interessen for andre mennesker? [...] I Socialdemokratiet tror vi imidlertid fuldt og fast på, at vores solidaritet kan række længere [end den politik, der føres nu, red.]«
(Politiken, 2. nov. 2016).

Så er det blot at tage diskussionen op, bringe fakta på banen og se frem til det konkrete socialpolitiske udspil fra Socialdemokratiet.

KONTANTHJÆLPSREFORM OG FATTIGDOM I ET SAMFUND, DER IKKE ER GEARET TIL FATTIGE

Kontanthjælpsreformens nedskæring af hjælpen sigter indirekte på at skabe fattigdom i et samfund, som ikke længere er gearet til fattige, især fordi boligmarkedet i dag rummer langt færre billige lejligheder. Det betyder, at samfundet må leve med en række ubehagelige konsekvenser, der udfordrer gængse socialpolitiske målsætninger.

Af Niels Christian Rasmussen, økonom og freelance konsulent

Hvor socialpolitikken tidligere har haft som målsætning at forhindre en social deroute, når sygdom, arbejdsløshed, samlivsophør eller andre sociale problemer opstod, er målet nu at sikre, at der er en mærkbar forskel mellem at være på kontanthjælp og i arbejde.

HVAD BETYDER KONTANTHJÆLPSREFORMEN?

Kontanthjælpsreformen er en udmøntning af aftale af 18. november 2015 om Jobreform fase I mellem de borgerlige partier. Heri understreges det, at det er et problem, at der »ikke er en mærkbar forskel mellem at være på kontanthjælp og i arbejde« (Lovforslag L113, Folketinget 2015/16 side 9).

Beskæftigelsesministeriet oplyser i bemærkningerne til lovforslaget, at gevinsten for et ægtepar ved at den ene kommer i arbejde inden for den lavere ende af lønskalaen hidtil har været mellem 1400 kr. og 2200 kr. afhængigt af antallet af børn. Dette gælder, hvis begge modtager kontanthjælp. Med det nye kontanthjælpsloft øges denne forskel med i gennemsnit 1800 kr. efter skat pr. måned for ægtepar og samlevende forsørgere. Det betyder, at der fra nu af bliver en forskel i rådighedsbeløb på omkring 4000 kr. for ægtepar og samlevende forsørgere. For enlige forsørgere forøges forskellen i gennemsnit med 1850 kr. pr. måned før skat.

 **For enlige forsørgere forøges forskellen i gennemsnit med 1850 kr. pr. måned før skat.**

Hertil kommer virkningerne af 225-timersreglen, som for fx ægtepar vil give et bruttotab på 13.000 kr. pr. måned, fordi ægtepar kan miste hele kontanthjælpen til den ene ægtefælle. For enlige forsørgere reduceres hjælpen med 1000 kr. pr. måned brutto som følge af 225-timers-reglen.

I alt forventede Beskæftigelsesministeriet ifølge lovforslaget, at 24.100 personer ville få deres ydelser beskåret, men efterfølgende har beskæftigelsesminister Jørgen Neergaard Larsen d. 17. okt. 2016 til DR oplyst, at det drejer sig om i alt 33.000 personer plus deres børn.

■ 33.000 rammes

KONTANTHJÆLPSREGLERNE SKABER FATTIGDOM

Men at sigte på at der skal være en mærkbar forskel mellem at være i arbejde inden for lavtlønsområdet eller være på kontanthjælp, det er det samme som at bestemme,

at kontanthjælpsmodtagere fremover »vil have ressourcer så langt fra gennemsnittet, at de udelukkes fra almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter«, hvilket netop er en gængs definition af fattigdom (Socialpolitik, Ivar Hornemann og Jørgen Elm Andersen s. 262).

I lovforslaget blev der henvist til, at ydelserne ikke er lavere end SU, som angives at være de studerendes levestandard. Dette er imidlertid næppe rigtigt. En registerundersøgelse foretaget af Rådet for Socialt Udsatte i 2006 (Årsrapport 2006, side 18) viste, at kun 2 procent af de ikke-hjemmeboende studerende alene levede af SU. Alle andre havde supplerende indtægter eller optog statsgaranterede lån.

Kontanthjælpsloftet indebærer, at alle gifte eller samlevende afskæres fra at få boligsikring. For enlige med børn sker der en væsentlig begrænsning i boligsikringen (højest 979 kr. for en enlig med 2 børn). Desuden fjernes undtagelsesreglen om særlig støtte til store boligudgifter, når en billigere bolig ikke kan skaffes. Dette bryder på afgørende vis med en politik, som har været ført siden Bistandslovens indførelse, nemlig at sikre mindrebemidlede tilstrækkeligt med ressourcer til, at de kunne blive boende i deres bolig.

Udfordringen er, at mens mad, ting og sager koster det samme overalt i landet, så kan boligudgiften svinge voldsomt for boliger af samme størrelse og kvalitet både geografisk og lokalt. Derfor kan hensynet til at sikre råd til boligen ikke tilgodeses med en standardiseret ydelse, som nu gælder med kontanthjælpsloftet. Da man i 2002 for første gang indførte et kontanthjælpsloft, blev der trods alt sat en overgrænse for, hvor meget den enkelte familie kunne miste. Alligevel steg antallet af husudsættelser fra 1561 i 2002 til 4405 i 2011. Fra 2012, hvor loftet igen blev fjernet, faldt antallet igen, så det i 2015 var nået ned på 2551 (Domstolsstyrelsen 2016 og SFI 2012).

Det nye såkaldte moderne kontanthjælpsloft rammer hårdere i forhold til det kontanthjælpsloft, der var gældende fra 2002 til 2012. Ligeledes er 225-timersreglen blevet skærpet således, at den også rammer ugifte. Det viser de forventede besparelser på nu 650 mio. kr. Men da man afskaffede det gamle kontanthjælpsloft og den tidligere 225-timersregel i slutningen af 2011, medførte det kun merudgifter på 207 mio. kr. på årsbasis. Det vil sige, at disse regler kun havde reduceret hjælpen med dette beløb. Det skal her tages i betragtning, at antallet af kontanthjælpsmodtagere omregnet til fuld tid i mellemtiden er vokset med ca. 20 pct. Men selv korrigeret herfor, og for at satserne er steget siden, rammer det nye kontanthjælpsloft og den nye 225-timersregel stadig knap 3 gange hårdere.

Det er et legitimt politisk valg at sænke de sociale ydelser, så nogle bliver fattige. Men det får nogle alvorlige konsekvenser.

PASSER BOLIGMARKEDET TIL DE NYE KONTANTHJÆLPSREGLER?

En del kontanthjælpsmodtagere har store boligudgifter. Det skyldes simpelthen, at nyere almennyttige boliger har en relativ høj husleje som følge af kravene i bygningsreglementet mht. isolering, tekniske installationer, brug af ordentlige byggematerialer osv., og at almennyttige boliger efterhånden har en sådan størrelse, at man undgår tidligere tiders overbefolkede lejligheder.

Det kan være diskutabelt, hvad en overbefolket bolig er, men heldigvis indeholder reglerne om familiesammenføring en definition af, hvad folketingsflertallet forstår ved en rimelig lejlighedsstørrelse, idet betingelsen for familiesammenføring er, at en familie med 3 børn skal disponere over en lejlighed på mindst 100 m² og mindst 80 m² for en 2-barns familie jf. udlændingelovens § 9.

Antallet af billige almennyttige boliger er stærkt svindende, dels fordi lejlighederne løbende moderniseres for at følge med de almindelige krav til standarder, dels fordi

lejen i de billigste lejligheder pålægges en afgift til Landsbyggefonden til finansiering af nybyggeri.

Konsekvensen af Kontanthjælpsreformen er, at mange familier med høj husleje må fraflytte deres lejlighed.

Hos Lejerbo, som er et af de store almennyttige boligselskaber i København, er den typiske leje for ledige 80 m² lejligheder omkring 7000 kr. Antallet af billige private udlejningsboliger er stærkt svindende, fordi også disse moderniseres. I øvrigt fordeles disse lejligheder ofte via private forbindelser, som ikke tilgodeser kontanthjælpsmodtagere mv. I de større byområder er der lange ventelister (ofte 30 år) til billige lejligheder. Konsekvensen af kontanthjælpsreformen er, at mange familier med høj husleje må fraflytte deres lejlighed.

DR har kontaktet de 14 største boligorganisationer, som oplyser, at der er 15 pct. flere i oktober (i forhold til tidligere måneder), der ikke har betalt deres husleje (presmeddelelse fra Rådet for socialt udsatte d. 27. okt. 2016)

| *Fra hus og hjem*

AFSAVN MED NEDSAT KONTANTHJÆLP

Til forskel fra dengang man i 2002 første gang indførte et kontanthjælpsloft, og i 2006 introducerede en regel svarende til 225-timersreglen, foreligger der nu veldokumenterede undersøgelser, der beskriver de konkrete virkninger af nedsættelser af kontanthjælp m.v. Den mest omfattende undersøgelse »Forsørgelsesgrundlag og afsavn« fra 2009 viser, at blandt personer, som er på nedsat kontanthjælp (ramt af det tidligere kontanthjælpsloft og 225 timers-reglen), har 65 pct. undladt at gå til tandlæge af økonomiske grunde, mens det tilsvarende tal for personer i beskæftigelse var 6 pct. Tilsvarende har 33 pct. på nedsat kontanthjælp undladt at købe lægeordineret medicin, mens det kun gælder 2 pct. af personer i beskæftigelse.

| *Afsavn*

LØSNINGSMULIGHEDER

Hvis man fastholder de netop gennemførte nedskæringer, bliver man nødt til se på, om man kan finde løsningsmuligheder for de, der rammes af de lavere ydelser.

Tiltag på boligområdet

- ▶ Indlogering af familien på pensionat/billigt hotel jvf. Servicelovens § 80, som siger, at kommunen skal sikre midlertidigt husly mod betaling, hvis en enlig eller familie er husvild.
- ▶ Enlige skal kunne sikres overnatning på herberger og forsorgshjem.
- ▶ Tvangsflytning til udkantsområder med overskud af boliger og boliger med lav husleje fx Lolland, Vestsjælland Langeland, Nordjylland
- ▶ Indkvartering i campinghytter, campingvogne (Esbjerg Kommunes plan ifølge Jydske Vestkysten)
- ▶ Ændringer af bygningsreglementet så det tillades at opføre boliger med en ringere standard, fx opføre lejligheder uden bad, højere bebyggelsesgrad, det som tidligere kaldtes husvildebarakker. København havde tidligere badeanstalter rundt i kvartererne, hvor personer uden et badeværelse kunne få sig et bad. Det vil på ny kunne blive en nødvendighed.
- ▶ Man kan vælge at acceptere overbefolkede lejligheder.

Da Servicelovens husvildebestemmelse forpligter det offentlige til at skaffe husly mod betaling til familier, kan indlogering på hotel blive en af løsningerne, selvom denne løsning er væsentlig dyrere end at sikre hjælp til særligt høje huslejer svarende til de hidtil gældende regler.

For enlige kunne der ske en udvidelse af antallet af herberger og forsorgshjem. En udvidelse med ekstra herbergspladser er ligeledes langt dyrere end at sikre, at folk kan blive boende. Samtidig ødelægges mulighederne for et almindeligt socialt liv.

” Ved udflytning til udkantsområderne med billige boliger fås en billigere løsning, men man må så samtidig acceptere, at der opstår egentlige ghettoområder.

Ved udflytning til udkantsområderne med billige boliger fås en billigere løsning, men man må så samtidig acceptere, at der opstår egentlige ghettoområder. Det er i modstrid med regeringens øvrige politik, som sigter mod at nedbringe antallet af ghettoområder. Det vil også skærpe behovet for den omfordeling af gymnasieelever, som undervisningsministeren har bebudet ved at indføre sociale kriterier for fordelingen af gymnasieeleverne mellem skolerne.

Samtidig er udkantsområderne og den lave husleje typisk forbundet med, at beskæftigelsesmulighederne er ringere end andre steder i landet. Da regeringen som begrundelse for indførelsen af de lavere ydelser netop har hævdet, at indførelsen er sket med henblik på en øget tilskyndelse til at komme i arbejde, kan udflytning til udkantsområderne modvirke det påståede hovedsigte med reformen.

Ved accept af boliger med en ringere standard eller overbefolkede lejligheder, herunder indkvartering i campingboliger, må man påregne, at det kan få helbredsmæssige konsekvenser i form af øget sygdom og smitte mellem familiemedlemmer, som kan svække mulighederne for at fastholde et arbejde og svække børns muligheder for at passe skolegang.

Tiltag på andre områder end boliger

For at sikre at der vil være ressourcer til indkøb af mad, kan det være logisk at konvertere den økonomiske hjælp i kroner og øre til hjælp i form af madkuponer, som man kender det fra USA og med de stigmatiserende virkninger, det vil have.

For at sikre at også personer på kontanthjælp får reel mulighed for at gå til tandlæge, må der sikres bedre muligheder herfor. I dag er reglerne, at man som kontanthjælpsmodtager skal betale 600 kr. plus 35 pct. af udgifterne op til 10.000 kr. Selv om denne regel er indført, efter at den ovennævnte undersøgelse af afsavn blev foretaget og således må formodes at have reduceret dette afsavn, bør det overvejes at reducere egenbetalingen set i lyset af, at ydelserne med det nye kontanthjælpsloft er lavere end med det gamle. Tilsvarende bør regler om egenbetaling af receptpligtig medicin lempes for kontanthjælpsmodtagere.

■ Madkuponer

” Kommunerne vil i øvrigt i øget omfang blive presset til at yde hjælp til enkeltudgifter. Men der er kun begrænsede muligheder herfor.

Kommunerne vil i øvrigt i øget omfang blive presset til at yde hjælp til enkeltudgifter. Men der er kun begrænsede muligheder herfor.

Særregler og øget omfang af bevilling af enkeltydelser står i skærende kontrast til udviklingen fra 1985, som har gået på at skabe mere og mere faste ydelser, så skøns-mæssige ydelser undgås, både for at sikre en simplere administration og styrke borgerne retssikkerhed.

Den nye regel med krav om mindst 225 timers arbejde (4-5 timer pr. uge) inden for det seneste år som betingelse for at få den fulde kontanthjælp kan være svær at opfylde for mange kontanthjælpsmodtagere. Regeringen forestiller sig, at mange vil kunne finde sig et småjob. Men også for de, for hvem det lykkes at skaffe et sådant job, måske med kun få ugentlige timer, er der et problem vedrørende arbejdsmarkedspensioner, da der inden for mange overenskomstområder er et mindstekrav på 15 timer pr. uge for at optjene ret til pension.

KONKLUSION

Med de lavere ydelser rammes flere af dårlige livsvilkår, men det går også ud over den almindelige sociale tryghed i samfundet. En stor del af befolkningen må leve med risiko for ikke at blive opfanget af et tilstrækkeligt socialt sikkerhedsnet den dag sygdom, ulykke eller arbejdsløshed rammer. I international sammenhæng er graden af tryghed og tillid meget høj i Danmark. Det er både en stor del af vores fælles velfærd og en faktor, som er medvirkende til at sikre et internationalt konkurrencedygtigt samfund. Det risikerer regeringen at sætte over styr.

NIELS CHRISTIAN RASMUSSEN

Niels Christian Rasmussen har tidligere arbejdet for Rådet for Socialt Udsatte og arbejder og sidder i bestyrelsen for Landsforeningen af VæreSteder.

Kilder

Domstolsstyrelsen, Statistik for fogedsager, 2016

Forslag til lov om aktiv socialpolitik (kontanthjælpsloft, 225 timers regel, ferie til uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere mv.) L 113 Folketinget 2015/2016

Forslag til lov om aktive socialpolitik L36, Folketinget 2011/12

Forsørgelsesgrundlag og afsavn, Finn Kenneth Hansen og Aslar Hussein, CASA 2009

Når fogeden banker på, SFI 2012

Pressemeddelelse af 27. oktober 2016, Rådet for Socialt Udsatte

Socialpolitik, Iver Hornemann og Jørgen Elm Larsen Hans Reitzels Forlag 2016

Årsrapport 2006, Rådet for Socialt Udsatte 2006

NYE YDELSER – VIRKER DE?

De senere år er der kommet nye ydelser på det sociale område. Det er ikke kun kontanthjælpen til unge under 30 år, der har skiftet navn til uddannelseshjælp. Det er en helt utrolig opfindsomhed der udvises overfor de svageste borgere i vores samfund, så de kan komme i arbejde og forsørge sig selv.

Af Henning Hansen, økonom og konsulent i CASA

I det samlede billede har der været en stigning i fleksjob, men et stort fald i 'vejledning og uddannelse', samt et fald i antallet af ledige og en stigning i kontanthjælp. Endelig er der et stort fald i antal personer på førtidspension de seneste år.

Der er stadig mange fuldtidsdeltagere på de gamle beskæftigelsesordninger, fx løn-tilskud og virksomhedspraktik, selv om der har været en mærkbar nedgang i løn-tilskud. Revalidering er også en »gammel« ordning, som efterhånden er helt udfaset. Men der er kommet nye ordninger til i løbet af de sidste par år, fx jobrotation, nytteindsats, ressourceforløb og jobafklaringsforløb, og der er nu ca. 25.000 fuldtidsdeltagere på disse nye ordninger. Samlet set er der sket en stigning i antal fuldtidspersoner på forskellige beskæftigelsesordninger.

JOBROTATIONSORDNINGEN

Formålet med jobrotationsordningen er at tilskynde virksomheder til at opkvalificere deres medarbejdere og samtidig give ledige mulighed for at få konkret erhvervs erfaring og et netværk på en rigtig arbejdsplads.

TABEL 1. Fuldtidsmodtagere af indsatser. 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beskæftigelsesordninger						
Løn-tilskud	18.262	21.822	18.828	14.633	11.415	7.591
Virksomhedspraktik	15.233	20.564	19.256	18.750	18.163	19.811
Jobrotation	0	177	1.092	3.772	4.824	2.582
Nytteindsats	0	0	0	0	1.259	1.680
Revalidering	4.115	3.090	2.417	1.919	1.778	1.658
Ressourceforløb	0	0	0	669	4.596	10.539
Jobafklaringsforløb	0	0	0	0	976	8.411
I alt	37.610	45.653	41.593	39.743	43.011	52.272
Fleksjob	46.156	46.195	46.092	48.135	51.806	55.372
Vejledning/uddannelse	57.750	48.474	43.428	42.153	38.163	37.455
Passivt ledige						
Nettoledige	125.568	121.416	132.372	131.617	119.458	114.408
Kontanthjælp	67.456	76.001	84.119	88.497	94.232	94.116
I alt	193.024	197.417	216.491	220.114	213.690	208.524
Førtidspension	239.186	239.301	237.563	233.014	223.125	215.590

Kilde: Statistikbanken

I praksis betyder jobrotationsordningen, at en virksomhed kan sende en medarbejder i videreuddannelse eller opkvalificering i en kortere eller længere periode. I denne periode får en ledig mulighed for at fungere som vikar for medarbejderen. Virksomheden udbetaler sædvanlig løn til den ansatte i hele uddannelsesperioden samt evt. kursusudgifter eller deltagerbetaling. Vikaren skal modtage overenskomstmæssig løn for de timer, som vedkommende er ansat i. Vikaren skal have været ledig i mindst 6 måneder og være godkendt af jobcenteret.

RESSOURCEFORLØB

Ressourceforløb er målrettet personer, som er i risiko for at komme på førtidspension, og hvor det giver mening at forsøge at udvikle arbejdsevnen gennem en tværfaglig og helhedsorienteret indsats.

Når man tilkendes ressourceforløb, stopper den ydelse man hidtil har fået, og i stedet modtager man ressourceforløbsydelse. Hvis man forud for ressourceforløbet modtog sygedagpenge eller ledighedsydelse, modtager man ressourceforløbsydelse på niveau med ens hidtidige ydelse. Man vil dog kun modtage ressourceforløbsydelse på niveau med sygedagpenge, så længe man ville være berettiget til at modtage sygedagpenge.

Ressourceforløbsydelsen er på niveau med kontanthjælpen, men er uafhængig af egen formue og ægtefælles indkomst og formue. Modtog man inden ressourceforløbet en anden ydelse, vil ressourceforløbsydelsen være på niveau med kontanthjælp, men uafhængig af egen formue og ægtefælles indtægt og formue.

JOB AFKLARINGSFORLØB

Jobafklaringsforløb er målrettet sygemeldte, som efter fem måneder ikke kan få forlænget sygedagpengene efter forlængelsesmulighederne. I jobafklaringsforløbet vil den sygemeldte uden tidsbegrænsning modtage ressourceforløbsydelse på kontanthjælpsniveau. Jobafklaringsforløb minder i høj grad om ressourceforløb. Målet er, at en tværfaglig og sammenhængende indsats på sigt kan bringe den sygemeldte i arbejde eller i gang med en uddannelse.

NYTTEINDSATS

Formålet med nytteindsats er, at man skal arbejde for sin ydelse ved at udføre en samfundsnyttig opgave. Den primære målgruppe for nytteindsats er:

- ▶ Åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere (under 30 år)
- ▶ Jobparate kontanthjælpsmodtagere (Over 30 år)
- ▶ Øvrige uddannelsesparate unge og aktivitetsparate på uddannelseshjælp eller kontanthjælp

Også personer, der modtager midlertidig arbejdsmarkedsydelse, kan få tilbud om nytteindsats. For denne målgruppe skal nytteindsatsen være 20 timer ugentligt.

Det er op til kommunerne at beslutte, hvad indholdet af nytteindsats skal være. Det kan fx være opgaver, der relaterer sig til vedligeholdelse af kommunale institutioner. Nytteindsats skal bestå af udførelse af samfundsnyttige opgaver hos offentlige arbejdsgivere. Indholdet af opgaverne skal ligge ud over det normerede niveau for opgaveløsningen hos de pågældende offentlige arbejdsgivere.

TABEL 2. Hvem kommer på de forskellige ordninger? Berørte i 2014. Procent

	Ressourceforløb	Jobafklaring	Revalidering	Nyttejob	Virksomhedspraktik	Løntilskud
29 år og under	19	14	21	60	33	32
30-59 år	80	83	79	39	65	66
60 år og over	2	3	1	2	2	2
I alt	100	100	100	100	100	100
N	9252	5847	11639	7853	103135	43540

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen

Der er lidt forskel på alderen blandt de personer, der i 2014 modtog en af de nævnte ordninger, men den mest markante forskel er, at 60 % af personerne i 'nyttejob' var under 30 år. Ressourceforløb og jobafklaring har relativt få unge deltagere.

HVORDAN VIRKER ORDNINGERNE?

Hvordan virker de forskellige ordninger så i praksis? Til at besvare det spørgsmål har vi lavet en opgørelse i 2016 af de personer, som i 2014 var berørt af forskellige beskæftigelsesordninger.

TABEL 3. Berørte af forskellige beskæftigelsesrettede ordninger i 2014 – opdelt efter deres »status« i uge 30 i 2016. Procent

Status i uge 30 i 2016	Ressourceforløb	Jobafklaring	Revalidering	Nyttejob	Virksomhedspraktik	Løntilskud
Beskæftigelse	1	16	29	29	31	59
Fleksjob	6	6	6	0	11	0
SU – uddannelse	0	1	2	17	4	3
Dagpenge/ledighedsydelse	4	8	11	1	9	6
Kontanthjælp/uddan.hjælp	2	4	9	35	20	9
Ressourceforløb	65	6	3	0	3	0
Jobafklaring	0	40	1	0	2	2
Revalidering	0	1	24	0	1	0
Andre beskæftigelsesordn.	0	0	1	1	1	1
Sygedagpenge	0	4	4	1	3	4
Førtidspension	18	5	1	0	3	2
Andet (barsel, død, udland)	1	3	2	3	3	5
Selvforsørgelse	1	8	6	13	8	8
I alt	100	100	100	100	100	100
N	9.252	5.847	11.639	7.853	103.135	43.540

Kilde: Egne analyser på DREAM-databasen

Tabellen viser, at der er meget forskellige resultater blandt de forskellige ordninger.

Hvis vi betragter beskæftigelse, som den største grad af succes, så er det 'løntilskud', som er klart bedst, fordi 59 % af deltagerne kom i beskæftigelse og 3 % i ud-

dannelse (SU). Nyttejob og virksomhedspraktik fik ca. 30 % i beskæftigelse og ca. 15 % i fleksjob eller uddannelse (SU). Revalidering fik 29 % i beskæftigelse og 8 % i fleksjob eller uddannelse (SU). 16 % af personerne i 'jobafklaring' kom i beskæftigelse og 6 % i fleksjob. Det klart dårligste resultat er personer i ressourceforløb, hvor kun 1 % kom i beskæftigelse og 6 % i fleksjob.

I den anden ende af spektret anses førtidspension for det dårligste resultat, og det forekommer for 18 % af personerne i ressourceforløb – i øvrigt er 65 % stadig i ressourceforløb. Det skal dog nævnes, at ressourceforløb er en længerevarende indsats.

Personer i jobafklaring har heller ikke klaret sig specielt godt, idet 5 % har fået førtidspension og 40 % er stadig i jobafklaring.

Personerne i nyttejob er relativt ofte kommet i uddannelse med SU, men der er også 35 % på kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Det er bl.a. udtryk for, at der er mange unge i nyttejob.

Revalidering har fået 35 % i beskæftigelse, mens 24 % stadig er i revalidering, og 11 % er på dagpenge. Revalidering er i mange tilfælde en længerevarende indsats og kan sandsynligvis opnå bedre resultater efterhånden, som tiden går.

Samlet set er det svært at betragte de nye ordninger (ressourceforløb og jobafklaring) som specielt succesfulde. De har ikke resultater på højde med de traditionelle beskæftigelsesordninger, men består naturligvis også af personer med svagere ressourcer. De må retfærdigvis have længere tid til at virke. Nyttejob er en større succes, men det skyldes formentlig, at det meget ofte er unge mennesker, der får nyttejob, og de fortsætter ofte med en uddannelse.

KONKLUSION

Det er umiddelbart svært at se det store perspektiv i indførelsen af ressourceforløb og jobafklaring, som nye beskæftigelsesordninger. Der er næppe tvivl om, at de fleste personer på ressourceforløb ender på førtidspension. Der vil også være en stor del af personerne på jobafklaring, som kommer på førtidspension før eller siden. Meget tyder på, at de personer på ressourceforløb, der tidligere ville have fået førtidspension, bare får udskudt deres førtidspension et par år, og de færreste kommer til at forsørge sig selv via et ordinært job. Det mest positive er nok, at en mindre gruppe opnår fleksjob. Spørgsmålet er imidlertid om »gevinsten« i form af nogle få, som opnår et ordinært job, står mål med de »ubehag«, som mange af deltagerne oplever, fordi de har svært ved at klare selv meget begrænsede opgaver.

Man kan undre sig over, at 'løntilskudsordningen' bruges mindre og mindre, når det nu er den ordning, som viser de bedste beskæftigelsesresultater. 'Revalidering' har også en del positive resultater, men nedprioriteres tilsyneladende i kommunerne.

SOCIALSTATISTIK

Af Henning Hansen, økonom og konsulent i CASA

Fuldtidsmodtagere af offentlige ydelser 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2015
Ledige	86.556	60.374	109.208	125.568	121.416	114.408
Støttet beskæftigelse mv	116.414	119.984	131.640	152.888	144.763	149.005
Kontanthjælp mv.	58.443	57.032	63.102	67.456	76.001	94.116
Sygedagpenge	77.360	75.536	72.055	69.233	67.546	54.317
Barselsdagpenge	55.821	56.435	55.129	53.222	50.375	45.941
Efterløn mv.	139.524	140.919	136.131	129.314	120.391	85.767
Førtidspension	234.681	236.193	237.793	239.186	239.301	215.590
I alt	768.799	746.473	805.058	836.867	819.793	759.144
SU-modtagere	0	203.352	216.710	239.125	260.655	324.608
Folkepension	859.194	875.477	902.510	937.369	971.186	1.086.715

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik

Fuldtidsmodtagere af offentlige ydelser i procent af køns og aldersgrupper. 2015

	Mænd	Kvinder	Alle
16-24 år	7	7	7
25-29 år	15	22	19
30-34 år	16	28	22
35-39 år	15	23	19
40-44 år	16	22	19
45-49 år	17	22	19
50-54 år	20	25	23
55-59 år	24	28	26
60-64 år	46	58	52
I alt	18	24	21

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik

Modtagere af kontanthjælp. 2007-2015

	Berørte personer	Helårsmodtagere
2007	176.849	116.401
2008	173.989	110.396
2009	197.141	125.209
2010	207.014	135.426
2011	211.030	138.995
2012	218.497	146.496
2013	246.396	163.940
2014	253.471	167.357
2015	256.077	170.396

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik

Helårsmodtagere af forskellige former for kontanthjælp. 2007-2015

	Ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere	Aktiverede kontanthjælpsmodtagere	Kontanthjælp og integrationsydelse til udlændinge	Uddannelseshjælp	I alt
2007	68.994	33.011	1.792	0	103.797
2008	62.474	35.791	1.771	0	100.036
2009	68.402	45.041	2.010	0	115.453
2010	72.629	52.480	2.678	0	127.787
2011	81.061	47.826	3.221	0	132.108
2012	89.347	47.551	4.098	0	140.996
2013	94.980	50.929	5.099	0	151.008
2014	71.009	30.388	7.482	42.191	151.070
2015	74.198	28.983	14.082	41.646	158.909

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik

Antal pensionister. 2007-2016

	Folkepension	Højeste førtidspension	Forhøjet alm. førtidspension	Mellemste førtidspension	Ny lov om førtidspension	I alt
2007	851.144	59.068	40.117	87.477	55.861	1.093.667
2008	867.243	56.957	35.902	80.168	67.622	1.107.892
2009	883.711	54.304	31.633	72.249	83.113	1.125.010
2010	921.309	52.296	28.228	65.761	98.267	1.165.861
2011	953.428	49.664	24.984	59.386	111.532	1.198.994
2012	988.943	47.028	22.061	53.399	122.551	1.233.982
2013	1.021.700	44.283	19.492	47.992	131.417	1.264.884
2014	1.049.214	41.701	16.964	42.165	133.032	1.283.076
2015	1.074.980	39.096	14.996	38.114	132.751	1.299.937
2016	1.098.450	36.533	13.297	34.492	132.479	1.315.251

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik

Befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet. 2000-2015

	Beskæftigelsesfrekvens	AKU-ledighedsprocent	Erhvervsfrekvens
2000	76,7	4,6	80,5
2001	76,6	4,8	80,5
2002	76,3	4,8	80,2
2003	75,6	5,6	80,1
2004	76,2	5,7	80,7
2005	76,5	5	80,5
2006	78	4,1	81,3
2007	77	3,8	80,1
2008	77,9	3,5	80,7
2009	75,4	6,1	80,3
2010	73,4	7,6	79,4
2011	73,2	7,7	79,3
2012	72,6	7,7	78,7
2013	72,6	7,1	78,1
2014	72,8	6,8	78,1
2015	73,5	6,3	78,5

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik. Arbejdskraftundersøgelsen AKU.

Beskæftigelsesfrekvens i køns- og aldersgrupper. 2015

	I alt	Mænd	Kvinder
15-24 år	55,5	54,7	56,3
25-34 år	76,9	80,9	72,7
35-44 år	85,3	89,2	81,4
45-54 år	83,5	87	80
55-64 år	64,7	69,8	59,6
I alt	73,5	76,6	70,4

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik. Arbejdskraftundersøgelsen AKU.

Fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken opdelt på køn. 2007-2015

	I alt	Mænd	Kvinder
2007	3,6	2,9	4,4
2008	2,6	2,4	2,9
2009	4,8	5,5	4,1
2010	6,1	6,9	5,1
2011	5,9	6,2	5,7
2012	6	6,1	6
2013	5,8	5,7	5,8
2014	5	4,8	5,2
2015	4,6	4,4	4,8

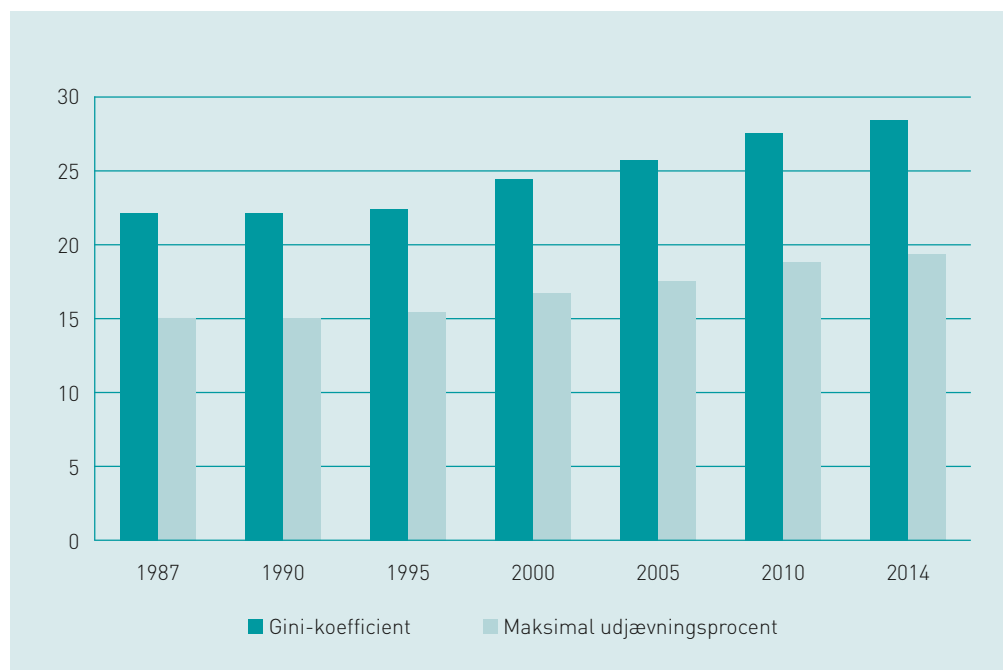
Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik. Registreret nettoledighed

Udviklingen i udvalgte ulighedsmål for ækvivaleret disponibel indkomst. 1987-2014

	Gini-koefficient	Maksimal udjævningsprocent	50 procent af medianindkomsten	60 procent af medianindkomsten
1987	22,07	15		
1990	22,16	15,04		
1995	22,41	15,39		
2000	24,38	16,66	5,2	10,3
2005	25,66	17,53	6	11,1
2010	27,47	18,66	7,2	12
2014	28,33	19,38	7,6	12,8

Kilde: Statistikbanken

Udviklingen i Gini-koefficient og maksimal udjævningsprocent

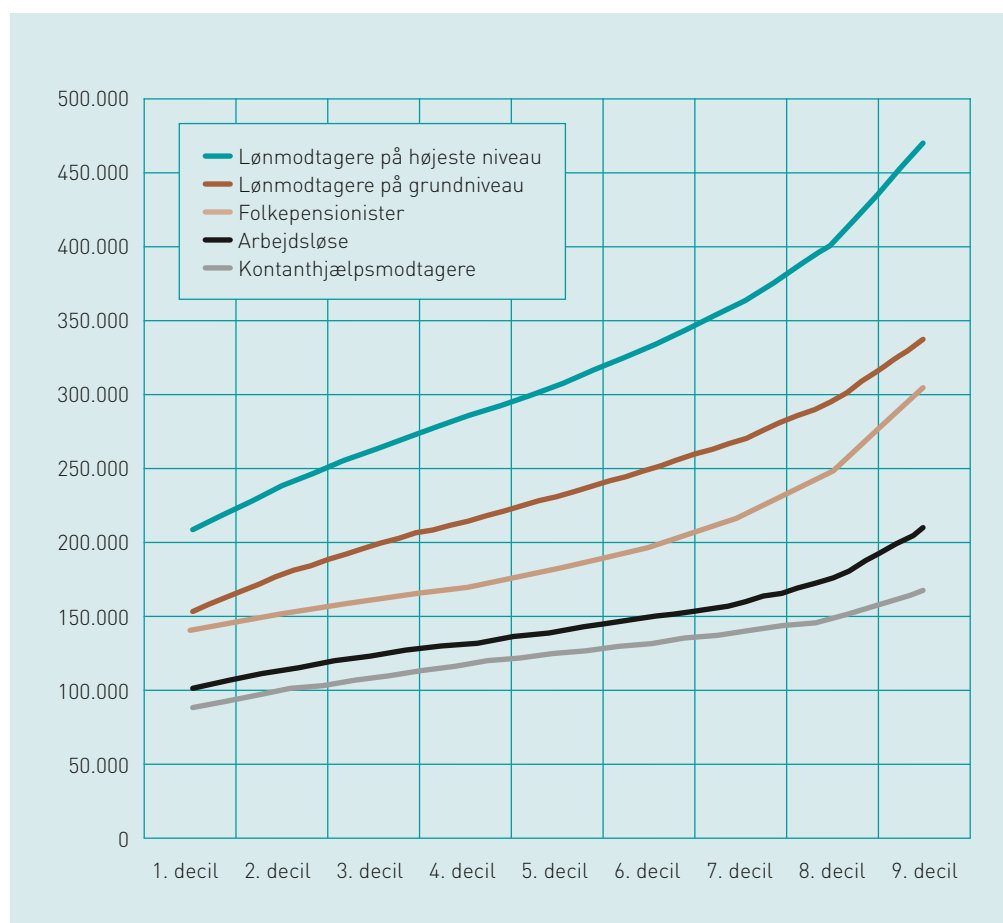


*Decilgrænser for ækvivaleret disponibel indkomst
i udvalgte socioøkonomiske grupper. 2014*

	Lønmodtagere på højeste niveau	Lønmodtagere på grund niveau	Arbejdsløse	Kontanthjælps- modtagere	Folkepensionister
1. decil	208.305	154.705	102.043	89.337	141.788
2. decil	239.403	179.673	115.296	100.950	153.765
3. decil	262.879	198.826	125.032	110.200	162.221
4. decil	284.538	215.684	133.029	118.448	170.758
5. decil	306.866	232.033	140.977	125.551	182.243
6. decil	331.540	249.483	149.632	132.326	197.564
7. decil	361.115	269.726	159.938	139.958	218.616
8. decil	401.025	295.851	176.217	149.446	249.313
9. decil	468.590	336.559	209.473	168.475	304.252

Kilde: Statistikbanken

*Decilgrænser for ækvivaleret disponibel indkomst
i udvalgte socioøkonomiske grupper. 2014*



Satser for sociale ydelser. 2016

	pr. måned	pr. år	% af dagpenge
Dagpenge			
Fuldtidsforsikret	18.113	217.356	100
Deltidsforsikret	12.068	144.816	67
Dimittend – fuldtid	14.863	178.356	82
Ungesats – fuldtid	9.057	108.678	50
Barselsdagpenge	18.113	217.356	100
Sygedagpenge	18.113	217.356	100
Kontanthjælp			
Forsørger, 30 år+	14.575	174.900	80
Ikke-forsørgere, 30 år+	10.968	131.616	61
Enlige forsørgere, under 30 år	13.931	167.172	77
Udeboende, under 30 år	7.069	84.828	39
Hjemmeboende, under 30 år	3.411	40.932	19
Uddannelseshjælp/integrationsydelse			
Enlige forsørgere	12.019	144.228	66
Udeboende	6.010	72.120	33
Hjemmeboende	2.590	31.080	14
Kontantydelse			
Forsørger, 30 år+	14.575	174.900	80
Ikke-forsørgere, 30 år+	10.968	131.616	61
Efterløn			
Fuldtidsforsikret – 100 %	18.113	217.356	100
Fuldtidsforsikret – 91 %	16.488	197.856	91
Førtidspension			
Enlige	18.122	217.464	100
Andre	15.404	184.848	85
Folkepension			
Grundbeløb	6.063	72.756	33
Tillæg til reelt enlige	6.399	76.788	35
Tillæg til andre	3.136	37.632	17
Supplerende pensionstillæg		16.600	

Kilde; Beskæftigelsesministeriet

Kontanthjælpsloft pr. måned*

	Uddannelseshjælp og integrationsydelse	Kontanthjælp – under 30 år	Kontanthjælp, 30 år +
Enlig uden børn	9.754	10.154	13.265
Enlig med 1 barn	14.172	14.896	15.196
Enlig med 2 børn	14.530	15.254	15.554
Par uden børn	9.057	9.452	10.968
Par med 1 barn	11.867	12.444	14.575
Par med 2 børn	11.707	12.321	14.575

* Maksimalt beløb for summen af kontanthjælp/Integrationsydelse, boligstøtte og særlig støtte
Kilde: Beskæftigelsesministeriet

*Social Årsrapport henvender sig til alle med interesse for socialpolitik.
Rapporten indeholder artikler med tal, statistik, fakta og analyse af
udviklingen på centrale sociale områder, som har tegnet 2016.*

Social Årsrapport udgives i et samarbejde mellem CASA, Analyse & Tal
og Socialpolitisk Forening.