

Social Årsrapport 2012

Velfærdsstaten og
sociale reformer

2014
2013
2011
2010
2009
2008
2007
2006
2005
200
200
20
20
2

Social Årsrapport 2012

Socialpolitisk Forening og
Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)

Social Årsrapport 2012

© Socialpolitisk Forening og
Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA

Grafisk produktion: Eks-Skolens Trykkeri ApS
Omslag: Grafisk Himmel

Udgivet af Socialpolitisk Forening

ISBN 978-87-7504-155-8

ISSN 1600-4493

Socialpolitisk Forening
Strandgade 6, st. th.
1401 København K
Tlf. 3582 8350
www.socialpolitisk-forening.dk

Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA
Kigkurren 8M, st.
DK-2300 København S
Tlf. 3332 0555
www.casa-analyse.dk

Social Årsrapport

Velfærdsstat og reformer

Velfærdsstat og reformer hænger sammen. Velfærdsstaten er under konstant udfordring. Udfordringer gælder blandt andet den demografiske udvikling med flere ældre, og det gælder den økonomiske krise. Hvordan skal velfærdsstaten takle udfordringerne, og hvad betyder det for udformningen af velfærdspolitikken?

Ser man generelt på de udfordringer velfærdsstaterne står overfor med den globale krise, synes der ikke at være tale om skrift til en afskaffelse, men snarere til en nyorientering. En nyorientering med skifte fra social beskyttelse til social investering. Mange velfærdsstater lægger vægt på offentlige investeringer i sundhed, uddannelse og social sikring til bevarelse af velfærdsstaten og som led i afbødning af den økonomiske krise.

I dansk sammenhæng ser vi også disse tendenser. Spørgsmålet er, hvad det betyder for den universelle velfærdsstat i den nordiske udformning. De reformer som er gennemført og planlagt på det sociale område – efterløns-, førtidspensions- og kontanthjælpsreformen – i hvilken udstrækning er der tale om, at de bryder med den universelle velfærdsstat, og hvilke konsekvenser får de for den sociale udvikling?

I den forbindelse stiller vi skarpt på førtidspensionsreformen. Hvad er godt og hvad er skidt ved reformen? Bidrager den til, at der kommer et fald i andelen i de erhvervsaktive aldersgrupper, der er på førtidspension.? I de seneste 40 år har andelen ligget konstant på omkring 7 %.

Regeringen ligger op til en reform af kontanthjælpssystemet, som i de seneste år har undergået mange ændringer, men uden at begrænse antallet af modtagere af kontanthjælp. I den forbindelse foretages en vurdering af kontanthjælpssystemet. Med udgangspunkt i dem, der har modtaget kontanthjælp i 2001, belyses i hvor mange år modtagerne har modtaget kontanthjælp, samt hvordan deres forsørgelsessituation er i 2012. Er de kommet i beskæftigelse eller på førtidspension, og hvor mange er fortsat på kontanthjælp?

Ud over de tilbagevendende oplysninger om antallet af personer, der er arbejdsløse, på kontanthjælp og førtidspension vil emnerne for årets rapport være den økonomiske og sociale ulighed og antallet af personer på sociale ydelser.

Social Årsrapport

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

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

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

Peter Abrahamson, professor, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Rikke Posborg, souschef, leder af rådgivningen i Settlementet .

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

Anne Petersen, Socialpolitisk konsulent i FOA,

Niels Rasmussen, cand.polit.

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

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

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

Redaktionen er afsluttet 1. november 2012.

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

December 2012

Redaktionsgruppen

Indhold

Redaktionel note

Sociale reformer i en krisetid.....	7
-------------------------------------	---

Tema: Velfærdsstat

Peter Abrahamson: Den sociale investeringsstat: Fra socialt medborgerskab til produktiv borger?.....	15
Niels Rasmussen: Den nye regering og den universelle velfærdsstat.	23

Tema: Førtidspensionsreform:

Bettina Post: Godt og skidt ved førtidspensionsreformen	31
Dorte Caswell og Tanja Dall: Svaret på vore bønner. Reformen på førtidspensions- og fleksjobområdet i et kritisk lys.	37

Tema: Kontanthjælpsområdet

Finn Kenneth og Henning Hansen: Kontanthjælpssystemet – hvor mange forbliver på kontanthjælp?	45
--	----

Den aktuelle situation

Henning Hansen: De sociale ydelser	57
Finn Kenneth Hansen: Den økonomiske fordeling	63
Henning Hansen: Arbejdsmarkedet og arbejdsløshed	69
Finn Kenneth Hansen: Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet.....	79
Finn Kenneth Hansen: Førtidspension	87

Sociale reformer i en krisetid

Af Finn Kenneth Hansen

Reformer i en krisetid

Den nye regering under statsminister Helle Thorning Smidt har været optaget af at få has på de langsigtede balanceproblemer, og i det lys er der sat fokus på reformer. Det gælder den vedtagne efterlønsreform, skattereformen, dagpegereformen, og det nu skabte flertal for en førtidspensionsreform, og det gælder den bebudede kontanthjælpsreform. Reformen som er sat på dagsordenen i en tid, hvor den økonomiske krise sætter sine spor. Ikke blot ved en negativ eller lav økonomisk vækst og faldende beskæftigelse, men også i form af stigende arbejdsløshed og sociale problemer. Stadig flere befinder sig på kanten af arbejdsmarkedet.

Social årsrapport sætter fokus på den sociale udvikling, og nogle af de reformer som er sat på dagsordenen. Det gælder førtidspensionsreformen og skattereformen, men det gælder også den bebudede kontanthjælpsreform. I den anledning fremlægges i denne rapport en selvstændig analyse af kontanthjælpssystemet med vægt på belysning af, hvor længe folk er på kontanthjælp, og hvordan det går folk, der har været på kontanthjælp. Kommer de i beskæftigelse eller på førtidspension eller er de fortsat på kontanthjælp 10 år efter?

Kontanthjælpssystemet 2002-2012

Med udgangspunkt i dem der har modtaget kontanthjælp i 2001, og var mellem 18 og 50 år, sætter analyserne fokus på, hvor længe de modtager kontanthjælp og hvordan det går disse kontanthjælpsmodtagere i ti år 2002-2012.

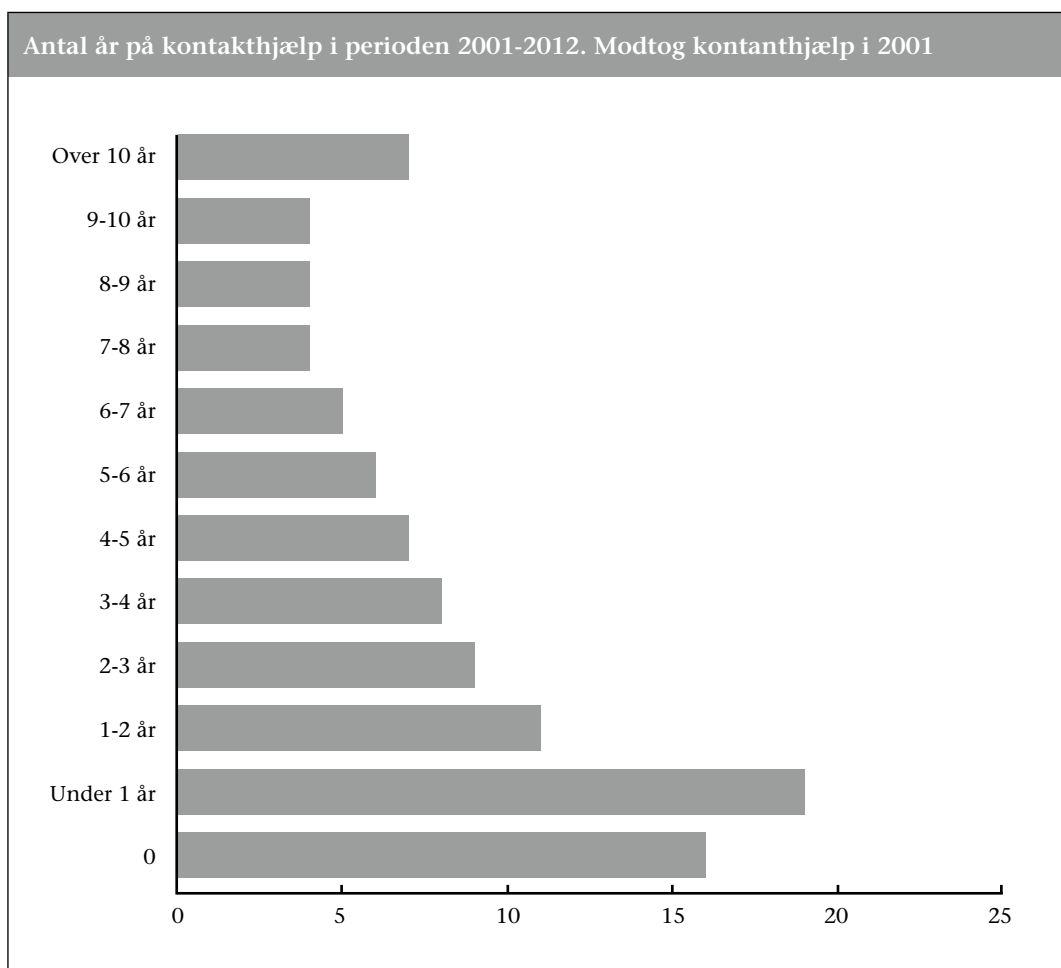
Unge forlader kontanthjælp relativt hurtigt

Der er 16% af modtagerne af kontanthjælp i 2001, som ikke siden modtager kontanthjælp. Andre 19% modtager kontanthjælp i mindre end 1 år i perioden 2002-2012. Det gælder primært unge, og kontanthjælpsmodtagere som kun har modtaget kontanthjælp i kortere tid i 2001.

Kontanthjælpsmodtagere med sociale og sundhedsmæssige problemer forbliver i kontanthjælpssystemet

Modsat er der en fjerdedel (24%) af modtagerne, som efterfølgende har modtaget kontanthjælp sammenlagt i mere end 6 år i perioden fra 2002 til 2012. Og der er 7% af kontanthjælpsmodtagerne, som har modtaget kontanthjælp i alle 10 år.

Af dem der modtog kontanthjælp hele året i 2001, var der 50% som efterfølgende modtog kontanthjælp sammenlagt i mere end 6 år. Der er typisk tale om kontanthjælpsmodtagere med sociale og sundhedsmæssige problemer, som har vanskeligheder med at blive selvforsørgende, og forbliver i kontanthjælpssystemet.



Af dem som har modtaget kontanthjælp i alle 10 år er der en overrepræsentation af kvinder, af 35-49 årige, samt modtagere med anden etnisk baggrund end dansk fra ikke-vestlige lande.

Hvordan går det kontanthjælpsmodtagere

Ser vi på forsørgelsessituationen i 2012 for de knap 200.000 modtagere af kontanthjælp i 2001 mellem 18 og 50 år, viser analyserne, at:

- **15% fortsat er modtagere af kontanthjælp i 2012.** Det svarer til 30.000 personer. Tilsvarende er 14% overgået til andre arbejdsmarkedsydelser enten på dagpenge eller aktivering.
- **35% modtager ingen offentlige ydelser i 2012.** De er selvforsørgende på den måde, at de er i beskæftigelse. Derudover er 3% i fleksjob.
- **21% er overgået til førtidspension og har forladt arbejdsmarkedet.** Det samme var tilfældet for 8%, som enten havde forladt landet eller var døde.

Kontanthjælpssystemet – nederste sikkerhedsnet

Kontanthjælpssystemet er det nederste sikkerhedsnet af det danske hjælpesystem, og som sådan rummer det personer med en lang række sociale problemer fx misbrug, hjemløshed, dårligt helbred, psykisk syge og socialt dårligt fungerende. Det er personer, som har svært ved at fungere i velfærdssamfundet, og ikke reagerer på indsatser eller incitamenter i forhold til arbejdsmarkedet, men derimod har behov for omsorg eller for at passe sig selv.

Blandt de personer som har modtaget kontanthjælp i 10 år - 13.000 personer – er der en del, som vil være karakteriseret som hjemløse. Det er personer, som ikke passer til et arbejdsmarkedsrettet kontanthjælpssystem, og heller ikke er så fysisk eller psykisk dårligt fungerende, at de er berettiget til førtidspension. Der er tale om en lille minoritet, som der ikke er skræddersyet en ydelse til, men som skal kunne rummes enten i det ene eller andet ydelsessystem.

Behov for Kontanthjælpsreform med social profil

Kontanthjælpssystemet er i de seneste ti år blevet mere og mere arbejdsmarkedsrettet. Området er flyttet fra socialministeriet til beskæftigelsesministeriet, og der er lagt vægt på aktivering og økonomiske incitamenter for at få folk i arbejde. Mantraet har været, at det skal kunne betale sig at arbejde.

Denne arbejdsmarkedsstrategi har imidlertid ikke betydet, at en større del er af kontanthjælpsmodtagerne er blevet selvforsørgende. Det er fortsat – og som det altid har været - unge og personer, som kan og vil arbejde, som relativt hurtigt forlader kontanthjælpssystemet. Derimod har modtagere med sociale og sundhedsmæssige problemer stor risiko for at forblive i kontanthjælpssystemet, fordi der ikke bliver taget hånd om deres problemer. En risiko som er blevet forøget med den økonomiske krise.

Der er behov for, at en ny kontanthjælpsreform har en langt mere social og sundhedsmæssig profil, og i langt højere grad bliver indrettet på at kunne tage hånd om de sociale og sundhedsmæssige problemer, som er barrierer for, at en stor del af kontanthjælpsmodtagere ikke bliver selvforsørgende.

Analyserne af kontanthjælpssystemet peger på, at der for en meget stor gruppe af kontanthjælpsmodtagere er behov for en langt tidligere afklaring af deres situation,

og tidlige indsatser. Der er stor risiko for, at dem der har været på kontanthjælp i mere end et halvt år, vil blive i kontanthjælpssystemet i en længere årrække, hvis der ikke tages fat om de sociale begivenheder, som har ført til, at de modtager kontanthjælp. Det gælder arbejdsløshed, sygdom, helbredsproblemer eller sociale problemer.

For den del som har arbejdsløshed, som social begivenhed – primært de unge - er det vigtigt, at der tilbydes kompetencegivende uddannelser og beskæftigelsesmuligheder. Og for den store del for hvem helbredsproblemer er en barriere for, at de kan blive selvforsørgende, er det væsentligt, at der skabes rehabiliteringsmuligheder og et langt bedre samarbejde mellem jobcentrene og sundhedssystemet.

Kommunernes sundheds-, sociale og beskæftigelsesmæssige indsats skal i langt højere grad tænkes sammen i helhedsorienterede rehabiliteringsforløb. Det er væsentligt at hjælpen til kontanthjælpsmodtagerne ikke kun afgrænses til afhjælpning af deres forsørgelsesproblemer, men at der i forhold til den store del med sammensatte sociale og helbredsproblemer samarbejdes på tværs af forvaltningerne og helhedsorienteret.

Førtidspensionsreformen

Førtidspensionsreformen indeholder to dele. Den ene del omhandler indsatsen for at begrænse antallet af førtidspensionister under 40 år. Der er tale om etablering af tværfaglige rehabiliteringsteams i kommunerne og tilrettelæggelse af femårige ressourceforløb. Der er tale om en gennemgribende anden måde, at takle de problemer kontanthjælpsmodtagere under 40 år har. En tiltrængt ændring af kommunernes tilgang til og samarbejde om denne gruppe. Der er vel snarere tale om en kontanthjælpsreform end en førtidspensionsreform, og man må håbe at disse tanker også vil indgå i regeringens kontanthjælpsreform.

Denne del af reformen vil forebygge eller udskyde, at unge kommer på førtidspension, men også bidrage økonomisk, da det er dyrt at have personer på førtidspension i mange år. Spørgsmålet er imidlertid, hvor forebyggende ressourceforløbene bliver, da alle andre muligheder for tilbud skal være afprøvet og fundet uden effekt, inden den enkelte kan blive tilbudt et forløb. Efter flere afprøvninger og indsatser med følgende nederlag kan det være vanskeligt at se et forebyggende perspektiv. Det er samtidig begrænset hvad indsatsen vil få af betydning for antallet af førtidspensionister, da nytilgangen af unge – selv om den er steget – kun udgør en mindre del. Den store tilgang til førtidspension er i aldersgrupperne over 40 år.

Den anden del af reformen omhandler en ændring af fleksjobordningen. Den nuværende ordning har været økonomisk fordelagtig for alle parter, inklusiv arbejdsgiver og kommunen, når personer med begrænset arbejdsevne går fra ordinær beskæftigelse til fleksjob. Det er ikke mindst denne fordelagtige ordning, som har ligget bag stigningen i antallet på fleksjob. Betydningen af fleksjobordningen som den fungerer i dag, er at personer med begrænset arbejdsevne bevarer tilknytningen til arbejdsmarkedet med et mindre antal timer i beskæftigelse. Ulempen er, at den ikke er integrerende – det er få, som går fra fx kontanthjælp til fleksjob.

Den fleksjobordning som præsenteres i regeringens udspil vil begrænse fastholdelsesvirkningen og påvirke ordningen i mere integrerende retning. Tilskudsordningen ændres, så der gives mest tilskud til de lavere lønnede, og der gøres mindre attraktivt, at gå direkte fra ordinær beskæftigelse til fleksjob. Med komplicerede tilskuds- og aftrapningsordninger og løn for effektive antal timer, håber man på, at flere »med meget begrænset arbejdsevne« vil overgå til fleksjob.

Det er vurderingen, at svækkelsen af fastholdelsesvirkningen vil være større end integrationsvirkningen, og betyde at antallet af fleksjobbere vil falde.

Den økonomiske krise rammer skævt

Den økonomiske krise har præget det danske samfund i de seneste år. Beskæftigelsen er faldet og der er tale om en stigende arbejdsløshed og stigende antal borgere på kontanthjælp.

Stigning i antal kontanthjælpsmodtagere med den økonomiske krise

Fra 2008 er antallet af kontanthjælpsmodtagere steget fra knap 200.000 til 240.000 personer i 2011. Og antallet er fortsat med at stige ind i 2012. Der er tale om knap 50.000 flere end i juli 2008.

Der har først og fremmest været tale om en stigning i antallet af modtagere, der har modtaget passiv kontanthjælp (hjælp til underhold). Der var 180.000 personer, som modtog kontanthjælp i 2011. Omregnet til helårspersoner har der været tale om en stigning fra 60.000 helårspersoner i 2008, hvor antallet af kontanthjælpsmodtagere lå på sit laveste til lidt over 80.000 helårspersoner, som har modtaget kontanthjælp.

Stigning i antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere

Langvarige modtagere af kontanthjælp defineret som personer, der har modtaget hjælp til forsørgelse (både kontanthjælp, revalidering og aktivering) i 10-12 måneder inden for det enkelte år, er steget de seneste år. I 2007 var der 100.300 personer, som modtog langvarig hjælp til forsørgelse. Dette antal er steget til knap 120.000 personer i 2011.

Arbejdsløsheden stiger og rammer unge

Den officielt registrerede arbejdsløshed (netto) er steget fra 1,8% i 2008 til 3,5% i 2009 og i 2011 er den 4,1%. Stigningen er fortsat ind i 2012 og var i september steget til 4,8%. Altså mere end en fordobling på et par år fra et historisk lavt udgangspunkt.

Medregner vi alle de personer, der er i støttet beskæftigelse eller aktivering, så havde 10,2% af arbejdsstyrken ikke et ordinært job i 2011. Man kan altså konstatere, at en officiel arbejdsløshedsprocent på 4,1% i 2011 i virkeligheden dækker over, at 10,2% af arbejdsstyrken ikke har et ordinært job.

Det svarer til, at ca. 270.000 personer er uden ordinært arbejde, og de står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet. Hertil kommer desuden ca. 70.000 helårspersoner på kontanthjælp og introduktionsydelse, ca. 10.000 på ledighedsydelse og ca. 5.000 på

revalideringsydelse. Samlet set er der ca. 360.000 fuldtidspersoner, som har et beskæftigelsespotentiale – i større eller mindre grad

Den økonomiske og beskæftigelsesmæssige krise rammer primært de unge Ungdomsarbejdsløsheden er stor og stigende. De manglende job holder de unge udenfor, flere unge er arbejdsløse, flere unge er på kontanthjælp, flere unge udsættes af deres boliger, og der meldes om flere unge som er boligløse og hjemløse.

Den officielle arbejdsløshedsprocent rummer ikke sandheden om omfanget af arbejdsløse

Hvor de økonomiske kriser i 70'erne og 80'erne slog ud i en stigende arbejdsløshed grundet faldende beskæftigelse og stigende arbejdsstyrke, viser den nuværende økonomiske krise sig ikke med samme styrke i arbejdsløshedstallene. Det skyldes, at der er tale om en kombination af faldende beskæftigelse og faldende arbejdsstyrke.

En stor del af dem der er blevet fyret eller er blevet prikket i den offentlige sektor er lønmodtagere, der er gået fra beskæftigelse til efterløn eller pension.. Og en del unge med udsigt til arbejdsløshed har søgt til uddannelser. Derfor viser dybden af den økonomiske krise sig ikke i arbejdsløshedstallene.

Den økonomiske ulighed er fortsat stigende

Der er en fortsat stigende økonomisk ulighed – forskellen mellem de rige og fattige bliver større. Fra 1990'erne har der været tale om en stigning i den økonomiske ulighed frem til 2010. Forskellen mellem de rige og fattige er i dag flere gange større end i 1990.

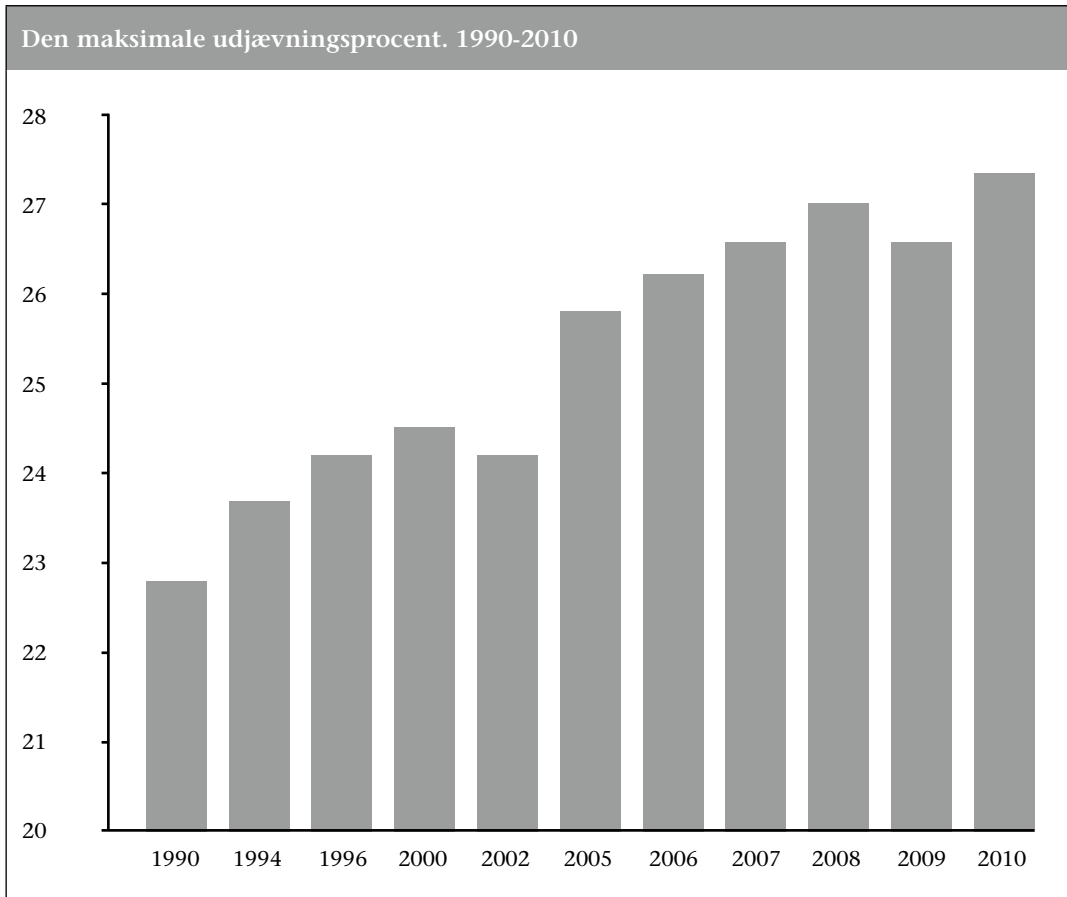
Skattereformen indeholder flere elementer som implementeres løbende frem mod 2020, herunder en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget og forhøjelse af topskattegrænsen. Selv om beskæftigelsesfradraget har en positiv fordelingsvirkning ændrer det ikke det samlede billede. Samlet set trækker elementerne i skattereformen i retning af øget ulighed, idet skatternes fordelingsmæssige virkninger bliver svækket. Der er tale om en fortsættelse af en tendens, vi har set over en længere periode.

Med hensyn til indkomstoverførslerne påvirker de i høj grad uligheden i indkomstfordelingen og i langt højere grad end skatterne. En svækkelse af dem fra 2016 trækker klart i retning af større ulighed.

Med den vedtagne skattereform er der udsigt til, at den udvikling vi har set de sidste 15-20 år, vil fortsætte. Reformen vil trække i retning af større ulighed i de disponible indkomster frem mod 2020, men i hvilken størrelsesorden og med hvilken kraft er meget svært at sige noget om, da også andre forhold vil påvirke ulighedsforløbet.

Der er fortsat 25 % i de erhvervsaktive aldersgrupper, som er på offentlige indkomstoverførsler

I 2011 er der 846.000 helårspersoner heraf 56.000 på barseldagpenge, som er modtagere af offentlige indkomstoverførsler. Der er tale om en andel, som har ligget konstant i de seneste mange år med en vekslende sammensætning af personer, som mod-



Anm: Data før 2006 er korrigeret i forhold til den ny familieinddeling fra 2006.

Kilde: Danmarks Statistiks familieindkomst. Statisk tiårsoversigt og Indkomster 2005, 2009 og 2010

tager af midlertidige konjunkturafhængige ydelser, helbredsbetingsede ydelser og tilbagetrækningsydelser.

Antallet af modtagere af konjunkturafhængige ydelser – a-dagpenge og kontanthjælp svinger med konjunkturerne og lå fx meget lavt i perioden 2004-2008. I de seneste år er der derimod tale om et stigende antal i takt med den økonomiske krise.

En anden stor gruppe er den andel som modtager de helbredsbetingsede ydelser – sygedagpenge, ledighedsydelse, førtidspension, kontanthjælp m.v. Der er tale om en gruppe, som er meget konstant – til forskel fra dem der modtager de konjunkturafhængige ydelser. Fx har andelen som modtager førtidspension ligget på ca. 7% i de sidste 40 år.

En tredje gruppe omfatter personer på tilbagetrækningsydelser. Her er antallet på efterløn faldet, men antallet af førtidspensionister har ligget stort set konstant.

De mange nye reformer - efterlønsreform, førtidspensionsreform, dagpengereform og kontanthjælpsreformen er alle reformer, der har baggrund i Arbejdsmarkedskommis-

sionen, som afsluttede sit arbejde i 2009. Kommissionens opgave var primært at foreslå arbejdsmarkedsreformer, der ville kunne forbedre den offentlige finanser, og foreslået i en tid inden den aktuelle økonomiske krise for alvor slog igennem.

Reformerne bliver nu gennemført i en krisetid, og dermed er der risiko for, at de på kort sigt vil give problemer, både for de personer som bliver berørt af de nye reformer, og for dem der skal implementere og administrere de nye love. De enkelte reformer i sig selv vil ikke påvirke andelen, der er på offentlige indkomstoverførsler. Det kan være, at sammensætningen ændres, fx at antallet på førtidspension falder, men at antallet på kontanthjælp eller sygedagpenge så stiger. Andelen vil kun falde, hvis det lykkes at skabe flere i beskæftigelse og at beskæftigelsesfrekvenser stiger.

Den sociale investeringsstat:

Fra socialt medborgerskab til produktiv borger?

Af Peter Abrahamson, Københavns Universitet

Indledning

Velfærdsstaten har forandret sig siden globaliseringens gennemslag I midten af 1970'erne, men den er ikke blevet demonteret, som nyliberalismediskussionen ellers antyder. I stedet for er vi vidne til en ny socialpolitisk konsensus omkring hvad vi kan kalde for *den sociale investeringsstat*: det offentlige forpligter sig på uddannelses-, sundheds- og socialpolitik, således at vi har en veluddannet og sund arbejdsstyrke, hvilket er en forudsætning for at overleve i den internationale konkurrencesocial.

Lige siden sin spæde start i begyndelsen af forrige århundrede har velfærdsstaten været udfordret fra forskelligt hold. Den er blevet kritiseret for at være for dyr, for at fratage borgene incitamentet til at arbejde, for ikke at være effektiv, osv. Alligevel har vi set en velfærdsstatslig udbygning og udvikling på trods af globalisering og europæisering, og alle udviklede lande bruger i dag flere ressourcer på kollektive sociale foranstaltninger end nogensinde før. Men velfærdsstaten er ikke fastholdt for vores blå øjnes skyld, snarere fordi den har vist sig at være en effektiv og konkurrencedygtig sikring mod den lange række af risici, som livet i den moderne verden udsætter os for. Denne indsigt er ikke slået igennem alle steder (jf. det nordamerikanske højres aktuelle mobilisering for skattelettelse og forringelse af offentlige foranstaltninger), men jeg vil vove den påstand, at velfærdsstaten er kommet for at blive, og at der fremover snarere vil være mere end mindre af den. Det er da også værd at bemærke, at de stater i Europa der klarer sig bedst gennem den aktuelle krise, er dem med de mest udviklede velfærdsstater.

I den socialvidenskabelige litteratur er der dog langt fra enighed om dette synspunkt. Således hævder dele af den, at nyliberalismen som verdensomspændende ideologi har foranlediget drastiske sociale nedskæringer og forringelser, og at fattigdom, marginalisering og andre sociale problemer er i vækst. Hvordan kan det være, at der råder så stor usikkerhed om velfærdsstaten og dens fremtid? Min tese er, at det langt hen ad vejen beror på manglende præcisering af, hvad vi taler om med hensyn til tid og sted. Nogle politikområder såsom arbejdsløshedsunderstøttelsen er blevet forringet indenfor det sidste tiår i en række europæiske lande, og den udbredte holdning i 1980'erne og 1990'erne var mange steder, at det velfærdsstatslige projekt ikke kunne viderefø-

res, og der er taget mange initiativer til at ændre en del af de politikker, der var udviklet under de såkaldte tredive gloriose år (*les trentes glorieuse*) fra slutningen af Anden Verdenskrig og frem til den første oliekrise i vinteren 1974/75. Forandring fremfor forringelse er det overordnede billede, der tegner sig.

Globalisering og nye politiske vinde

Det der skete med globaliseringens gennemslag fra og med midten af 1970'erne, var at efterkrigstidens sociale kontrakt mellem 'magten' og folket blev ophævet. I Vesteuropa havde den reformistiske arbejderbevægelse sejret, og have til gengæld for accept af markedsøkonomi fået lovning på fuld beskæftigelse og velstandsfremgang. Udviklingen af velfærdsstaten var en vigtig institution i udfoldelsen af denne sociale kontrakt, da det i høj grad var via dens social- og arbejdsmarkedspolitik at beskæftigelse og fremgang blev sikret. Den sociale kontrakt blev også kaldt for 'velfærdsstatsaftalen,' og gik i korte træk ud på, at lønarbejderne accepterede arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet, ligesom i Danmark allerede i 1901, til gengæld for rimelige lønninger og frynsegoder, herunder velfærdsgoder, og at staten (i det mindste forsøgte at) garanterede sociale rettigheder samt fuld beskæftigelse via keynesiansk efterspørgselspolitik. Det er sammenbruddet af denne 'aftale,' som i og med oliekrisen indvarsler globaliseringens tidsalder.

Umiddelbart var fx OECD hurtig til at erklære velfærdsstaten i krise i begyndelsen af 1980'erne med et argument om, at den var en belastning for samfundsøkonomien (OECD 1981). Dette var en refleksion af en ændring i den toneangivende økonomiske doktrin fra en efterspørgsels-orienteret makroøkonomisk tænkning, som vi havde lært den at kende med keynesianismen til en udbudsorienteret mikroøkonomisk orientering som Chicago-økonomerne med Milton Friedman i spidsen advokerede for. Dette skift mod nyliberalismen har sat sit præg på den velfærdsstatslige diskurs siden, men efter min bedste overbevisning fik det dog aldrig det gennemslag i politikken, som økonomerne havde håbet, og som lønarbejderorganisationerne havde frygtet, hvilket vil blive forsøgt demonstreret i det følgende.

Enkelt, kvantitativt overblik

En enkel og udbredt måde at måle velfærdsstaternes omfang på er ved at opgøre de samlede sociale ydelser i forhold til bruttonationalproduktet. Derved får vi et mål på den sociale indsats i forhold til statens samlede økonomiske formåen, som angivet i tabel 1 nedenfor:

Tabel 1
Samlede velfærdsudgifter i procent af BNP i OECD 1980 – 2012

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007/12
Sociale udgifter	15,6	17,3	17,6	19,4	18,9	19,8	22,0*
Sundhedsudgifter	6,6	..	6,9	7,6	7,8	8,9	8,9
Uddannelsesudgifter	5,3	5,2	..	5,4

* Estimeret

Kilde: Adema, From, Ladaique (2011); OECD (2009); OECD 2011.

Opgjort således er de sociale ydelser samlet set i OECD-landene steget fra at udgøre 16 pct. af BNP i 1980 til nu (2012) at udgøre 22 pct. Der er en stor grad af variation landene imellem: Mexico og Sydkorea bruger mindre end ti pct. mens Sverige bruger næsten 30 pct., men for argumentationen her er det centrale, at alle steder er der tale om at de sociale udgifter udgør enten en stigende eller konstant andel af BNP over tid. Andetsteds (Abrahamson 2012: 95) har jeg diskuteret dette i detaljer for EU-landene, og her er variationen også stor. Fx anvendte de baltiske lande kun 13 pct. af BNP på sociale forhold, mens de fleste vesteuropæiske lande anvendte 25 til 30 pct.; men tendensen over tid er den samme: konsolidering eller ekspansion.

Dette mål for velfærdsstatens omfang har imidlertid været kritiseret for at være upræcist eller endog misledende, idet en høj værdi lige så godt kan afspejle et lavt BNP som høje sociale udgifter, og ved sammenligning mellem lande er det ikke nødvendigvis retvisende, hvis en høj værdi tolkes som en høj grad af forpligtelse på sociale rettigheder eller omvendt. Fx anvender Luxembourg og Norge 'kun' ca. 20 pct. af BNP på sociale ydelser; men denne relativt lave værdi skal forstås på baggrund af, at det er de klart rigeste lande; det er således ikke de sociale udgifter der er lave, men BNP der er højt. For at tage højde for dette forhold kan vi opgøre de sociale udgifter i absolutte priser per indbygger. Opgjort på denne måde er der fremdeles stor variation mellem landene, fx anvender Bulgarien hvad der svarer til 373 US \$ per indbygger på sociale ydelser, mens Luxembourg anvender 14.000 US\$. De skandinaviske lande bruger ca. det samme som de vestlige kontinentaleuropæiske lande – 8.000 US\$ --, og i alle lande er udgifterne steget siden oliekrisen, således at de i dag udgør ca. det dobbelte af, hvad de udgjorde i 1980 (4.000 US\$) (Abrahamson 2012: 96). Set i dette lys kan der altså ikke argumenteres for at velfærdsstaten overordnet set er blevet udsat for drastiske nedskæringer og forringelser, som andre også har påpeget (Rothgang et al. 2006).

Nuvel, stigende udgifter til sociale formål er jo ikke nødvendigvis udtryk for en større forpligtelse på sociale rettigheder; de kan også være udtryk for større behov fx i form af flere arbejdsløse, flere pensionister eller flere syge. Lad os derfor se i lidt mere detaljer på udviklingen af velfærdsreformer i forskellige epoker og forskellige regioner.

1980'erne og 1990'erne: En usikkerhedens tid

Margaret Thatchers Storbritannien

Som sagt så har store dele af den politiske retorik ikke været mild ved velfærdsstaten, og med Margaret Thatcher i Storbritannien og Ronald Reagan i USA var der mange der troede, at i hvertfald disse to 'nølede' velfærdsstater var eksempler på nedskæringer og forringelser. I bagklogskabens lysende skær er det imidlertid klart, at det ikke, generelt set, var tilfældet, selvom sproget var ekstremt radikalt, som når Thatcher udtalte: 'Who is society? There is no such thing! There are individual men and women and there are families and no government can do anything except through people and people look to themselves first' (Thatcher 1987). Hvis hun havde ret, så ville der ikke være mulighed for at udvikle velfærdssamfund, da disse forudsætter en eller anden form for socialt tilhørsforhold. Så galt gik det dog ikke, og i virkeligheden udviklede den britiske velfærdsstat sig stille og roligt under Thatcher, selvom mange på venstrefløjten oplevede det anderledes.

Rodney Lowe opsummerede situationen som den tog sig ud i slutningen af 1970'erne: 'For mange begyndte velfærdsstaten at fremstå som såvel politisk som moralsk bankeråt' (1993: 303-4). Derefter spørger han, hvor effektivt den klassiske velfærdsstat var ødelagt, og han identificerede to ofre: forpligtelsen på fuld beskæftigelse og korporatismen. Ikke desto mindre så, 'forblev de sociale ydelser intakt på trods af forskellige Konservative regerings forsøg på at »rulle velfærdsstaten tilbage« og gøre op med »afhængighedskulturen« og reducere beskatningen; alligevel voksede de offentlige udgifter støt og roligt fra 1979-80 til 1986-7' (Lowe 1993: 309). Når blikket rettes særligt mod social sikring og sociale tjenesteydelser viste det sig, 'on the best evidence available, however, it is clear that the radical ideas of both the 1970s and the 1980s were disappointed' (1993: 318). Allerede i midten af 1990'erne kunne Paul Pierson da også konstatere, at den britiske velfærdsstat 'if battered, remains intact' (1994: 161).

Central- og Østeuropa

En anden oplagt kandidat til illustration af en truet velfærdsstat var udviklingen i Øst- og Centraleuropa efter Berlinmurens fald i 1989. Den statssocialistiske model havde garanteret beskæftigelse og sociale rettigheder, men disse forpligtelser blev overtaget af forsøget på at indføre markedsøkonomi og parlamentarisk demokrati. Jan Drahekoupil opsummerede situation således:

De post-kommunistiske regimers forandring mod kapitalisme startede på et tidspunkt hvor nyliberalismens globale hegemoni var på sit højeste. Således formede Washington Konsensus'ens nyliberale præmisser politikken, hvis mål var radikal, systematisk ændring fra ikke-kapitalistiske regimer til kapitalistiske sådanne. (2007: 408.)

Men de reformer der blev iværksat fastholdt 'relativt generøse social politikker.' Så, '... på trods af den radikale, nyliberale retorik må den tjekkiske strategi for post-kommunistisk ændring karakteriseres som social-liberal' (2007: 402). Reformpakken indeholdt: stram pengepolitik, prisløberisering, ophævelse af importrestriktioner, stram lønkontrol, legalisering af kollektive aftaler, og et 'komparativt set *meget generøst og udfoldet social- og sundhedssystem*' (Drahekoupil 2007: 411; min udhævning), hvilket ligger langt fra *laisses faire*. Men fra 1998 drejer udviklingen imod en mere udbudsorienteret politik med vægt på aktivering, og i de fleste lande blev pensionssystemerne ændret fra *pay-as-you-go* til fundsbaserede systemer (Hacker 2009: 154). Forpligtelsen på sundhed blev dog fastholdt, og overordnet set kan vi tale om at velfærdspolitikken har taget en produktivistisk drejning (Bordas 2001).

Skandinavien

Længe så det ud som størstedelen af de nordiske velfærdsstater udviklede sig uafhængigt af globaliseringen, men i og med 1990'erne måtte Finland og Sverige, ligesom Danmark havde gjort det allerede fra slutningen af 1970'erne, opgive forpligtelsen på fuld beskæftigelse. Den aktive arbejds politik som oprindelig var en svensk opfindelse udbyggedes og aktivering blev det dominerende træk ved velfærdspolitikken i Skandinavien. Udlicitering, begrænset brug af brugerbetaling og større ansvar for de enkelte borgere var andre tendenser, der udvikledes uden at det overordnede ansvar for bor-

gernes sociale velfærd blev opgivet. De familiepolitiske ydelser blev udvidet og konsolideret, og der blev taget initiativ til i højere grad at involvere frivillige organisationer og uformelle netværk i forvaltningen af velfærdspolitikken. De færreste ændringer så vi i Norge, der i og med de betydelige Nordsøoliereserver på ingen måde har problemer med at fastholde en omfattende offentlig sektor, mens Island på trods af globaliseringen påbegyndte udbygningen af velfærdsforanstaltninger. Målt i forhold til den skandinaviske models idealtypiske fordringer er der sket en del ændringer, men overordnet set er der stadigvæk et betydeligt offentligt ansvar for borgernes velfærd, og velfærdsforanstaltningerne er udbygget og konsolideret. Som Duane Swank konstaterede: 'Generally, fundamental features of the Nordic welfare state...remain, for the most part, intact.' (Swank 2000: 114)

Sydeuropa

Når vi vender os mod Sydeuropa kan vi se, at det er her vi finder de mindst udviklede velfærdsstater. Men i modsætning til hvad den dominerende retorik pegede på, så faldt globaliseringen sammen med overgang til parlamentarisk demokrati fra midten af 1980'erne og en kraftig velfærds-mæssig ekspansion særligt indenfor sundhedssektoren, der er udviklet til et universelt offentligt finansieret system. Der skete også en udvikling af socialhjælpssystemer, men familiepolitikken var og er stadigvæk næsten ikke eksisterende (Guillen 2002), hvilket har haft som konsekvens, at kvinderne føder meget få børn: 'Synligt lavere fertilitetsrater i de [Sydeuropæiske lande] skyldes overvejende manglen på børnepasning og fleksible arbejdsforhold for forældre i arbejde' (Castles (2007:191). De problemer disse lande har i den nuværende krise, skyldes ikke en for udviklet velfærdsstat, men en manglende vilje til at beskatte arbejder- og middelklassen, således at de offentlige budgetter kommer i balance.

2000'erne: På vej mod den sociale investeringsstat¹

Det er min vurdering, at 1980'erne og 1990'ernes usikkerhed nu er blevet afløst af en ny social kontrakt, som Peter Taylor-Gooby definerede således: 'Et skift henimod det synspunkt at regeringen promoverer national konkurrenceevne i et stadigt mere internationalt marked, og væk fra en passivt understøttende stat henimod en der søger at sikre selv-aktivering, ansvarlighed og mobilisering ind i lønnet beskæftigelse blandt borgerne. *Socialpolitikken skifter fra social beskyttelse til social investering*' (Taylor-Gooby 2008: 4; min udhævning). Han opsummerede således:

De-regulering; politikker som gør arbejde mere attraktivt for lavtlønnede; nedskæring af de ydelser, der ikke kræver at klienterne søger arbejde såsom førtidspension og jobskabelse; større vægt på reguleret socialhjælp og sagsforvaltning; særlige programmer for højrisikogrupper (unge, ufaglærte, aleneforældre), og mere børnepasning (Taylor-Gooby 2008: 13).

Selvom velfærdsstaterne fastholder deres særpræg er der alligevel en række fællestræk ved de reformer, der er blevet gennemført. De ydelser der går til arbejdsløse og margi-

1. Begrebet den sociale investeringsstat er parallel til begrebet konkurrencestaten, som det er blevet promoveret i en dansk sammenhæng af Ove Kay Pedersen (2011).

naliserede er blevet indskrænket, og aktivering er blevet tilføjet som et væsentligt, overordnet træk ved det sociale medborgerskab. Hvor den 'klassiske' velfærdsstat understregede borgernes rettigheder til ydelser fra staten, så lægges der nu vægt på borgerens pligter overfor staten til gengæld for dens ydelser. Vi kan sammenfatte udviklingen som den sociale investeringsstat: Staten er ikke til for vores blå øjnes skyld, eller fordi det er synd for de fattige; men fordi det kræver en sund og veluddannet arbejdskraft at klare sig i den internationale konkurrence under globaliseringen. Tre europæiske kollegaer har sammenfattet det således:

Borgernes forpligtelser og rettigheder redefineres i den betydning at adfærd som tilsyneladende understøtter samfundets langsigtede udvikling som sådan belønnes. Grundet på en mere holistisk forståelse af forpligtelserne kan man tale om et slags antropologisk systembevarende medborgerskab. Hermed mener vi, at velfærdsregimernes skift kan ses som rettet mod forandringen fra 'beskyttelsen' af borgere i nød på grund af arbejdsløshed, sygdom, uddannelse, eller alder, til 'aktivering' af borgerne som individuelt deltagende i og værende ansvarlige for det nuværende samfunds risici og muligheder. Således er medborgerskab ikke defineret i forhold til tilegnet status, men som det mulige eller faktiske bidrag til samfundet. Vi foreslår begrebet den 'produktive borger' til betegnelse for denne nye form for medborgerskab' (Frericks, Maier, and de Graaf 2009: 151-152).

Vi er altså nu i en situation, hvor de internationale organisationer har forladt Washingtonkonsensus'ens nyliberale doktrin, og i stedet anbefaler offentlige investeringer i sundhed, uddannelse og socialsikring. Der argumenteres altså for velfærdsstatens bevarelse snarere end dens afskaffelse, om end under nye former, som ikke føler den samme forpligtelse over fattige og dårligt stillede, som den tidligere velfærdsstat.

Litteratur

- Abrahamson, Peter (2012). 'European welfare states: neoliberal retrenchment, developmental reinforcement, or plural evolutions?' Kyung-Sup Chang, Ben Fine and Linda Weiss (eds.) *Developmental Politics in Transition: The Neoliberal Era and Beyond*. London: Palgrave Macmillan, pp. 92-113.
- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011). 'Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX).' *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>.
- Bordas, Maria (2001). 'Social welfare reform: comparative perspectives on Europe and the United States.' *International Journal of Public Administration* 24 (2): 225-33.
- Castles, Francis (2007). 'Social Expenditure and the Politics of Redistribution' (in collaboration with Herbert Obinger), *Journal of European Social Policy*. 17(3): 206-22.
- Drahoukoupil, Jan (2007). 'Analysing the capitalist state in post-socialism: towards the Porterian workfare postnational regime.' *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (2): 401-24.

- Frericks, Patricia; Maier, Robert; de Graaf, Willibrord (2009). 'Toward a neo-liberal Europe? Pension reforms and transformed citizenship.' *Administration and Society* 41 (2): 135-157.
- Guillen, Ana M. (2002). 'The Politics of Universalisation: Establishing National Health Services in Southern Europe' *West European Politics* 25 (4): 49-68.
- Guillen, Ana M. and Matsaganis, M. (2000) 'Testing the "Social Dumping" Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain during the Last 20 Years.' *Journal of European Social Policy* 10 (2): 120-145.
- Hacker, Björn (2009). 'Hybridization instead of clustering: transformation processes of welfare policies in Central and Eastern Europe.' *Social Policy and Administration* 43 (2):152-169.
- Jenson, Jane (2011). 'Redesigning citizenship regimes after neoliberalism. Moving towards social investment.' Nathalie Morel, Bruno Palier, Joakim Palme (eds.) *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Future Studies, pp.27-44.
- Jenson, Jane (2010). 'Diffusing ideas for after-neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America.' *Global Social Policy* 10(1): 59-84.
- Jenson, Jane and Denis Saint-Martin (2003). 'New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state.' *Canadian Journal of Sociology* 28(1): 77-99.
- Lowe, Rodney (1993). *The Welfare State in Britain since 1945*. London: Macmillan.
- OECD (1981). *Welfare States in Crisis*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *Health at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Pedersen, Ove Kay (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels forlag.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothgang, Heinz; Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan (2006). 'The state and its welfare state: how do welfare state changes affect the make-up of the nation state?' *Social Policy & Administration* 40 (3): 250-266.
- Swank, Duane (2000). 'Social Democratic Welfare States in the Global Economy: Scandinavia in Comparative Perspective.' R. Geyer, C. Ingribritsen, and J. Moses (eds.) *Globalization, Europeanization, and the End of Scandinavian Social Democracy?* London: MacMillan.
- Taylor-Gooby, Peter (2008). 'The new welfare state settlement in Europe.' *European Societies* 10 (1):3-24.
- Thatcher, Margaret (1987). 'Aids, Education, and the Year 2000.' *Woman's Own* October 31st

Den nye regering og den universelle velfærdsstat

Af cand.polit. Niels Rasmussen

Den nye regering under ledelse af Helle Thorning-Schmidt har gennemført en række nye tiltag på det velfærdspolitiske område og flere er i støbeskeen. Spørgsmålet er i hvilken retning velfærdspolitikken bevæger sig. Styrker regeringen den universelle velfærdsstat i den nordiske udformning eller bevæger vi os væk herfra? Og måske endnu mere interessant, hvilke mere langsigtede konsekvenser kan det få for den sociale og samfundsmæssige udvikling?

For at give en nærmere vurdering heraf er det nødvendigt først at blive klar på, hvad der menes med en universel velfærdsstat i nordisk udformning.¹

Det er svært at give en præcis definition af den universelle velfærdsstat. Men mere konkret kan man som Jørn Henrik Petersen² sige at »Det handler om en stat, hvor alle borgere er omfattet af samme sociale rettigheder og har samme adgang til at modtage velfærdsydelser.« Han skriver videre at »det afgørende er den generelle reduktion af risici og usikkerhed, der følger af en udligning mellem de mere heldige og de mindre heldige, de sunde og de syge, de beskæftigede og de arbejdsløse, de erhvervsaktive og de gamle, de raske og de handicappede, de barnløse og de børnerige og mellem de rige og de fattige osv.« Det vil sige, at det ud over den lige adgang for alle til at modtage ydelser tillige er et karakteristika, at der finder en betydelige omfordeling sted.

Både når det gælder serviceydelser, og når det gælder indkomstoverførsler er det afgørende, at ydelserne har en sådan størrelse og kvalitet, at det store flertal finder, at ydelserne stort set dækker de foreliggende sociale risici. I modsat fald vil den bedrestillede del af befolkningen sikre sig alternative eller supplerende private ordninger, og der vil derfor kun formelt, men ikke reelt være lige adgang til velfærdsydelser.

De vigtigste nye tiltag er følgende :

1. Den liberale model af universalisme (fx den engelske) er modsat kendetegnet ved lave offentlige ydelser
2. Socialpolitik 2012 nr. 3, udgivet af Socialpolitisk Forening/lovforslag L36 Folketingsamlingen 2011/12

1. Afskaffelsen af starthjælp, kontanthjælpsloft, 225-timers-reglen
2. Forkortelsen af dagpengeperioden og skærpelsen af genoptjeningskravet i forhold til arbejdsløshedsdagpenge
3. Forkortelse af efterlønsperioden
4. Ny førtidspensionsreform med begrænsning i adgangen til at få førtidspension for personer under 40 år
5. Ændring af fleksjobordningen
6. Skattereform 2012
 - a. Højere topskattegrænse, større beskæftigelsesfradrag.
 - b. Indtægtsregulering af børnefamilieydelsen
 - c. Afskaffelsen af skattefriheden for sundhedsforsikringer
7. Lavere regulering af overførselsindkomsterne

1. Afskaffelsen af starthjælp, kontanthjælpsloft, 225-timers-reglen

Der er gennemført en reform af kontanthjælpen, som afskaffer de særligt lave ydelser i kontanthjælpsystemet, starthjælpen, 225-timersreglen som betingelse for ret til kontanthjælp og kontanthjælpsloftet. I bemærkningerne til lovforslaget 3 opgøres merudgiften hertil til 553 mio. kr.

Virkningerne består dels i en forhøjelse af ydelserne til almindelig kontanthjælp dels i at færre mister retten til kontanthjælp ved afskaffelse af 225 timers reglen.

Virkningen heraf er klart en reduktion af uligheden i samfundet og en begrænsning af risikoen for at havne i fattigdom. Dette initiativ styrker derfor den universelle velfærdsstat.

2. Forkortelsen af dagpengeperioden og skærpelsen af optjeningskravet i forhold til arbejdsløshedsdagpenge

Thorning-regeringen har her fastholdt de skærpede regler for modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge, der blev vedtaget under den tidligere regering, men som først skulle træde i kraft pr. 2. juli 2012. Men man har udskudt ikrafttrædelsen af de nye regler til 1. januar 2013. De nye regler indebærer for det første, at man fremover længst kan modtage dagpenge i 2 år, mens det hidtil har været fire år. Det betyder, jf. bemærkninger til lovforslaget,⁴ en nettobesparelse på 850 mio. kr. modregnet større udgifter til kontanthjælp. For det andet forlænges genoptjeningsperioden for på ny at få adgang til at få dagpenge fra 6 måneder til 12 måneder. Her spares der, jf. bemærkninger til lovforslaget,⁵ i alt netto 128 mio. kr., når der modregnes merudgifter til kontanthjælp.

Med disse ændringer øges den økonomiske risiko i forbindelse med arbejdsløshed, fordi de, som mister dagpengene, i stedet vil blive henvist til den lavere kontanthjælp. Personer med formue i form af bil, friværdi i hus og sommerhus mister helt hjælpen. Det samme er tilfældet hvis en eventuel ægtefælle har blot en mellemind-

3. lovforslag L222 Folketingssamlingen 2011/12

4. lovforslag L224 Folketingssamlingen 2011/12

komst. Et særligt problem opstår for især de ældste på arbejdsmarkedet, som tvinges til at realisere deres pensionsopsparing. De får ikke chancen for at få opbygget en ny pensionsformue og risikerer derfor at skulle leve for kun folkepensionen, når de går på pension. Man kan med en vis ret hævde, at de fleste familier i dag har en mere robust økonomi i forhold til tidligere, fordi begge ægtefæller i dag typisk har en erhvervsindkomst. Men hvis man anlægger dette synspunkt, ville det have været mere rimeligt at indføre en karenperiode i begyndelse af arbejdsløshedsperioden. Faktisk forsøgte den borgerlige regering i 2003 at indføre en karenperiode på 5 uger for højt-lønnede personer. Dette blev imidlertid straks taget af bordet efter protester fra Dansk Arbejdsgiverforening og AC.

Med de vedtagne regler er det kun personer, der gennem en længere periode allerede har oplevet en svækkelsen af familiens økonomi, som rammes.

Sigtet med de nye regler har angiveligt været at reducere den strukturelle arbejdsløshed ved at skærpe incitamenterne til at søge arbejde. Men som bl.a. fremhævet af ekvismand Torben M. Andersen⁶ er der intet empirisk belæg for at sige, at ringere dækning med dagpenge i dårlige tider har en væsentlig effekt på beskæftigelsen. Faktisk viser OECD's tal i realiteten ingen effekt. Derimod er der en positiv effekt i en højkonjunktur. Det peger mod, at man i stedet burde have gennemført en fleksibel dagpengeperiode afhængig af konjunktursituationen.

Samtidig er ændringerne på kollisionskurs med den i udlandet højt besungne danske flexicurity-model, som netop opererer med et fleksibelt arbejdsmarked med relativt korte opsigelsesvarsler i ly af bl.a. et veldækkende offentligt dagpengesystem.

Konklusionen er, at de gennemførte ændringer svækker velfærdstaten og endda på en måde, som vender den tunge ende nedad. Det er de ufaglærte, som i særlig høj grad rammes af langtids-arbejdsløshed, som især vil blive berørt.

3. Forkortelse af efterlønsperioden

I foråret 2011 blev der indgået et politisk forlig mellem den borgerlige regering og Det radikale Venstre om en reform af efterlønsordningen.

I regeringsgrundlaget for Thorning-regeringen blev forliget respekteret, og regeringen har fået vedtaget en lov herom. Loven⁷ indebærer, at efterlønsperioden gradvis reduceres til 3 år således at man - når overgangsordningen er slut - først kan få efterløn 3 år før, man opnår ret til folkepension. På nogle få områder indebærer loven en forbedring, idet den lave sats for efterløn for de, som hæver efterløn, så snart de kan (i dag 60 års alderen), er afskaffet.

Tidligere er det vedtaget, at folkepensionsalderen gradvist forhøjes i takt med den

5. Se fx Politiken d. 5. September 2012

6. Lovforslag 19 Folketingssamlingen 2011/12

voksende gennemsnitlige levealder.

De offentlige besparelser vokser hurtigt år for år og allerede i 2015 vil besparelserne være større end faldet i indbetalingerne af efterlønsbidrag. På langt sigt skal ændringerne bidrage med en forbedring af de offentlige finanser på 17 mia. kr. årligt.

Ændringerne indebærer en væsentlig forringelse af mulighederne for tidlig tilbagetrækning. Argumentet herfor har været, at det i takt med den voksende levealder ikke er økonomisk holdbart, at antallet af år som tilbagetrukket fra arbejdsmarkedet vokser. Ændringer sigter på at holde denne livsfase nogenlunde konstant. Set i en dynamisk sammenhæng kan man derfor næppe sige, at der er tale om en svækkelse af velfærdssystemet.

Men her skal man være opmærksom på en afgørende forskel fra velfærdsforliget i 2006, hvor den gradvise forhøjelse af tilbagetrækningsalderen blev vedtaget. Som led i dette forlig sikrede man en parallelitet mellem på den ene side det offentlige system og på den anden side de skattebegunstigede arbejdsmarkedspensioner og skattebegunstigede private pensionsordninger. I begge systemer skete der en gradvis forhøjelse af tilbagetrækningsalderen. Men med efterlønsforliget afskaffede man paralleliteten, idet arbejdsmarkedspensioner og private pensioner nu fortsat kan trækkes ud allerede fra 60 års alderen, mens tidspunktet for hvornår man kan få efterløn og folkepension udskydes ved en gradvis forhøjelse af efterlønsalderen og folkepensionsalderen. Relativt set har man derfor svækket de offentlige velfærdsordninger. Da de højeste indkomstgrupper i mindre grad er afhængig af de offentlige pensionsordninger inkl. efterløn vender svækkelsen af de offentlige ordninger samtidig den tunge ende nedad. Når man fastholder en tidlig tilbagetrækning i de skattebegunstigede ordninger, bliver kravene til opstramning af de offentlige ordninger så meget desto stærkere, hvis man vil fastholde ambitionen om en større arbejdsstyrke og mindre forsørgerbyrde for de, der er i arbejde.

Måske mere alvorligt er det, at det svækker tilliden til, at de offentlige systemer vil eksistere på langt sigt, mens de privat baserede ordninger kommer til at fremstå som mere sikre. Dette kan få flere især bedrestillede til sikre sig via private ordninger. Dette er en bevægelse bort fra den universelle model.

4. Førtidspensionsreformen (begrænsning af adgangen til førtidspension for personer under 40 år, indførelse af ressourceteams mv.)

Indholdet i denne reform, hvorom der endnu ikke er fremsat lovforslag, er nærmere beskrevet og analyseret nedenfor i **kapitel 4**. Derfor skal der her kun tilføjes nogle enkelte bemærkninger. Reformens intentioner om at styrke den forebyggende indsats og indføre ressourceforløb er helt i overensstemmelse med kernen i den universelle model. Det samme gælder reglen om en minimumsydelse svarende til kontanthjælpen til en voksen, uafhængig af ægtefælleindkomst og formue. Det forhold, at personer i ressourceforløb fortsætter på den ydelse, de var på før ressourceforløbet, er imidlertid en forringelse for de personer, som hidtil har opnået den højere revalideringsydelse.

De foreslåede regler, om at personer under 40 år som udgangspunkt ikke skal have

førtidspension – med mindre »det er helt åbenbart, at arbejdsevnen ikke kan forbedres«⁸ - risikerer at forringe forsørgelsesgrundlaget for denne persongruppe, fordi en del af denne gruppe i stedet vil blive henvist til kontanthjælp. Det forhold, at reglen kun skal gælde for personer under 40 år, antyder en meget restriktiv afgrænsning, fordi ingen - heller ikke personer over 40 år - vil kunne opnå førtidspension, med mindre arbejdsevnen er varigt nedsat og nedsættelsen har et sådant omfang at den pågældende uanset støtte ikke vil være i stand til at blive selvforsørgende.

Hvis ikke det gennem ressourceforløbene lykkes at bringe alle i en form for beskæftigelse, hvilket forekommer usikkert, vil der være tale om en forringelse af det universelle system.

5. Ændring af fleksjobordningen

Indholdet i denne reform er beskrevet nedenfor i **kapitel 3**.

Her skal blot bemærkes, at ordningen ændres fra et kompensationsprincip ud fra en vurdering af indskrænkningen af arbejdsevnen til en udmåling, der baseres på størrelsen af den faktiske indtjening, således at støtten falder med større arbejdsindkomst. Til gengæld øger reformen muligheden for at få fleksjob for personer med en meget lav arbejdsevne.

Hidtil har personer med en høj timeløn opnået den største støtte, fordi man blev kompenseret for værdien af den tabte arbejdsevne. Med reformen reduceres støtten i takt med størrelsen af lønnen. Dette er i modstrid med den universelle model, men omvendt medvirker reformen til isoleret set at sikre en større omfordeling, som er i forlængelse af den universelle model.

6. Skattereformen

a. Forhøjelse af topskattegrænsen og en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget

Centrale elementer i den gennemførte skattereform⁹ er en gradvis forhøjelse af topskattegrænsen fra 409.900 til 467.000 kr. og en forhøjelse af det almindelige beskæftigelsesfradrag fra 17.900 kr. til 34.100 kr. Den umiddelbare skattelettelse er på henholdsvis 4,6 mia. kr. og 8,7 mia. kr. Hermed sker der en reduktion især i skattebyrden på større erhvervsindkomster. Desuden sker der en lettelse i skattebyrden for enlige forsørgere ved indførelse af et særligt ekstra beskæftigelsesfradrag på 20.000 kr., som giver en skattelettelse på 400 mio. kr. Samlet set er der tale om ændringer, som mindsker omfordelingen i samfundet, selv om det ekstra fradrag til de enlige forsørgere trækker i modsat retning. Der er derfor tale om en bevægelse bort fra den universelle model

8. jf. formuleringen i det udkast til lovforslag, som har været udsendt i høring i september 2012.

9. Lovforslag L194(Folketingssamlingen 2011/12)

6 b. Indtægtsregulering af børne- og ungeydelsen

Som et led i skatteforliget¹⁰ indgår en nedsættelse af børne- og ungeydelsen («børnefamilieydelsen») med 2 pct. af hver af forældrenes indkomst ud over 700.000 kr. Reglen betyder, at ydelsen reduceres eller bortfalder for knap 50.000 modtagere. Samlet set er der tale om en beskæring på 280 mio. kr. Reduktionen kan ses i forlængelse af den politiske diskussion om i højere grad at målrette ydelserne til folk med større behov for støtte. Her har socialminister Karen Hækkerup i flere omgange gjort sig til talsmand for dette synspunkt. En undersøgelse¹¹ af holdningerne blandt såkaldte velfærdsledere i Mandag Morgen viser, at 70 pct. er enige i, at ydelser som børnefamilieydelsen i højere grad bør målrettes til dem med størst behov.

Men dette er direkte i modstrid med den universelle velfærdsmodel. Set ud fra denne model er det ikke rimeligt at graduere disse ydelser, fordi der ideelt set gennem skattesystemet er sikret den ønskede udligning mellem rig og fattig. Børnefamilieydelsen tjener alene til at udjævne levestandarden mellem familier uden forsørgerbyrder og familier med forsørgerbyrder¹². Alternativet til en aftrapning af ydelsen er en generel forhøjelse af skatten til alle velstående. Aftrapningen af ydelsen svarer teknisk set til en ekstra 2 pct. marginalskat, som kun hviler på børnefamilier. Ved at lade alle med høje indkomster betale blot en lille forhøjelse af marginalsatten kunne det samme provenu sikres. Selv om indtægtsreguleringen kun rammer velstående og derfor bidrager til en øget omfordeling, er reguleringen i modstrid med den universelle velfærdssats grundprincipper om at stille alle borgere med samme behov ens.

6 c. Begrænsning af skattefriheden for værdien af sundhedsordninger

Endnu et led i skattereformen er afskaffelsen af skattefriheden for værdien af arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer, som blev gennemført af den tidligere regering. Her ved yder det offentlige ikke længere tilskud til, at mennesker ansat i virksomheder med sundhedsordninger kan opnå behandling før andre. Uanset at sundhedsordningerne kun var skattefrie, hvis alle i virksomheden var omfattet, betød reglen, at personer ansat i virksomheder uden en sådan ordning samt arbejdsløse eller personer uden for arbejdsmarkedet blev stillet ringere. Ændringen bidrager derfor til at sikre en mere lige adgang til sundhedsydelser. Det er dog fortsat sådan, at sundhedsordninger, som kun sigter på at behandle skader opstået i forbindelse med arbejdet er skattefrie for de ansatte. Det samme gælder værdien af misbrugsbehandling. Alligevel er der tale om en styrkelse af universalismen.

Virkningen af den samlede skattereform

Reformen indebærer samtidig en beskæring af en række fradragsmuligheder herunder især en begrænsning af fradragsmulighederne for pensionsindbetalinger, hvilket

10. samme som note 8.

11. Artikel i Mandag Morgen d. 21. September 2012

12. Stort set alle landes skattesystemer søger at tage hensyn til forskellen i forsørgerbyrder. Det er her værd at bemærke, at børne- og ungeydelsen netop er en ydelse i Skatteministeriets regi

især rammer den velstillide del af befolkningen, og en forhøjelse af en række afgifter.

Skatteministeriet har beregnet de samlede fordelingsmæssige virkninger af skattereformen¹³, når den er fuldt indfaset i 2023. Den fattigste tiendedel af befolkningen vil opleve et fald i den disponible indkomst på 1 pct. Indkomstgrupperne lige over de fattigste en gevinst på ca. 0,3 pct. mens den næst-rigeste tiendedel vil få en gevinst på 1,4 pct. mens de rigeste må nøjes med en gevinst på 1,2 pct. I absolutte tal taber de fattigste 630 kr. pr. år mens de rigeste får 5400 kr. mere. Set i forhold til de socioøkonomiske grupper vil fuldt ledige, efterlønnere og førtidspensionister opleve et fald i levestandarden, mens alle andre vil få en forbedring. Der er således ikke tale om en voldsom forøgelse i uligheden, men skattereforens virkninger trækker i retning af mindre omfordeling og større ulighed og ligger derfor i forlængelse af de forudgående 10 års borgerlige skattepolitik. Resultatet er en fortsat svækkelse af den universelle velfærdsstat.

7. Lavere regulering af overførselsindkomsterne

Som en udløber af skattereformen ændres satsreguleringen. Grundprincippet har hidtil været, at overførselsindkomster reguleres med samme procent som lønudviklingen, dog med den modifikation at overførselsindkomsterne, hvis lønningerne stiger med mere end 2,3 pct., vokser med 0,3 pct. mindre end lønningerne. Denne difference er i stedet gået til at finansiere den såkaldte satspulje som bruges til at finansiere nye love og projekter på det sociale og sundhedsmæssige område. I perioden 2016-2023 vil overførselsindkomsterne kun blive reguleret svarende til prisstigningerne. Det betyder, at fremtidige realindkomstforbedringer vil gå uden om modtagerne af overførselsindkomster dvs. dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og førtidspensionister. Folkepensionister holdes derimod skadesløse ved en forhøjelse af ældrechecken.

Samlet medfører det en nedskæring af ydelser i forhold gældende lovgivning på i alt umiddelbart 2,9 mia. kr. i 2022. Ifølge Skatteministeriets beregninger¹⁴ betyder det, at disse indkomster bliver 5,2 pct. lavere frem mod år 2022 i forhold til, hvad de ellers ville have været. Denne svækkede regulering forstærker den ulighedsskabende virkning af skattereformen. Dermed betyder denne ændring en bevægelse væk fra universalismens principper om omfordeling.

Konklusion.

Af de 9 gennemgåede ændringer i lovgivningen (inkl. de 3 ændringer vedr. skattereformen) kan de 6 klart vurderes som værende i modstrid med den universelle velfærdsstats principper, mens 2 forslag, nemlig afskaffelsen af fattigdomsydelserne og afskaffelsen af skattefriheden for sundhedsforsikringer, betyder en styrkelse den universelle velfærdsstat. Reformen af førtidspension placerer sig midt i mellem.

13. lovforslag L194 Folketingssamlingen 2011/12

14. Skatteministeriets hjemmeside www.skm.dk

Den universelle model kan svækkes på 2 måder. For det første ved at svække omfordelingen i samfundet og for det andet ved at begrænse adgangen til ydelserne til kun at omfatte dele af befolkningen, typisk den mindrebemidlede del.

Regeringens politik har overvejende bestået i en bevægelse væk fra den universelle velfærdsmodel gennem ringere dækning mod sociale risici og en svækkelse af omfordelingen via skatterne. Undtagelsen herfra er ophævelsen af reglerne om de lave kontanthjælpsydelse med fjernelse af de lave kontanthjælpsydelse. Man har kun i begrænset omfang angrebet den universelle velfærdsstat ved at tage ydelser fra de velstillede bortset fra børne- og ungeydelsen og indgrebet i forhold til fleksjobs. På hele servicedelen har politikken alene bestået i en kraftig begrænsning af væksten i den offentlige sektor. På den måde har man bidraget til at sikre en fortsat opbakning til den universelle velfærdsstat fra de bedrestillede, mens den dårligere stillede del af befolkningen har måtte opleve en svækkelse af den universelle models dækning af de sociale risici. Risici som i særlig grad rammer denne gruppe fx i form af arbejdsløshed, behov for tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og tab af arbejdsevnen.

Man har herved bidraget til at sikre den universelle model mod truslen fra de velstillede om ikke længere at acceptere et højt skattetryk, fordi dette er blevet sænket og de væsentligste ydelser fastholdt for de velstillede, herunder serviceydelserne. Til gengæld kan frustrationen blandt den dårligere stillede del af befolkningen over øget social usikkerhed på grund af lavere indkomstoverførsler - forudsat at udviklingen fortsætter - på længere sigt føre til mindre social stabilitet. Samtidig kan den sociale mobilitet blive mindre, når forskellen i opvækstvilkår øges. Begge faktorer som er vigtige for at sikre en konkurrencedygtig samfundsmodel.

Godt og skidt ved førtidspensionsreformen

Af Bettina Post, Formand, Dansk Socialrådgiverforening

Det politiske løfte om at gennemføre en førtidspensionsreform har været temmelig konstant siden 2006, og helt manifest siden arbejdsmarkedskommissionen (AMK) barslede i 2009. Det var ikke en egentlig del af kommissoriet, at AMK skulle forberede et forslag til en førtidspensionsreform, men der stod at kommissionen skulle »analysere mulighederne for højere beskæftigelse gennem et mere rummeligt arbejdsmarked for personer, der i dag er uden for arbejdsstyrken, herunder bedre målretning af de offentlige ordninger for personer med nedsat arbejdsevne og en styrkelse af virksomhedernes ansvar og den forebyggende indsats¹«. Der var vist dermed givet et vink med en vognstang om, at det nok var en god ide, hvis AMK kom med et bud på, hvad sådan en reform kunne indeholde. Og det gjorde den så. Den kom som bekendt også med forslag til en udfasning af efterlønnen og forkortelse af dagpengeperioden, men de blev omgående skudt ned af daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen, som godt kunne lugte vælgermodstand, når den stod ham lige op i næsen. Tilbage var således kun forslagene om at rette op på beskæftigelsen frem til 2015 ved at tage fat i fleksjobberne og førtidspensionisterne. Siden har vi alle kunne følge med i, hvordan de to andre forslag overhalede førtidspensionsreformen indenom i bestræbelserne på at genoprette Danmarks økonomi.

Nu har vi så også langt om længe fået en aftale om en førtidspensions- og fleksjobreform. I skrivende stund har der netop været høringsfrist på det afledte lovforslag, som på mange leder har gods i sig fra hele periodens debat om emnet. På de næste sider forsøger jeg efter bedste evne at udlægge teksten og byde på, hvad der er godt og hvad der er skidt.

Løsningen skal matche problemet

Vi har igennem en årrække kunne konstatere en bekymrende stigning i antallet af yngre førtidspensionister med tunge psykiske problemer. Formålet med førtidspensionsreformen er at standse denne udvikling. Det mener jeg er helt og aldeles fornuftigt. At man temmelig skarpt har betonet, at ingen under 40 år principielt skal kunne

1. Arbejdsmarkedskommissionens kommissorium

tilkendes førtidspension, mener jeg til gengæld er forfejlet, da det ikke giver mening at sætte alder på behovet for varig forsørgelse. Vi kan desværre ikke lovgive os ud af det ubærlige. Men jeg bakker fuldt op om, at hvis vi på nogen måde via en anden måde at arbejde på, kan forebygge at unge mennesker bliver pensionerede, skal vi selvfølgelig gøre det.

Lovforslaget indebærer, at det skal ske ved at etablere tværfaglige rehabiliterings-teams og iværksætte op til femårige ressourceforløb som – ikke uvæsentligt – sikrer, at dem, som omfattes af ordningen, får én plan og én koordinerende sagsbehandler. Det vil betyde en klar forbedring af mulighederne for at arbejde tværfagligt og rehabiliterende sammen med dem, som vurderes at være i risiko for at bevæge sig i retning af førtidspension. Det er dog afgørende, at reformen ledsages af et seriøst forsøg på faktisk at gøre noget anderledes. Og jeg kan godt blive bekymret for de gode intentioners gang på jord, når jeg læser det lovforslag, som kom ud af aftalen mellem S, SF, R, V, K og LA. Det har tydeligvis ikke været nogen nem øvelse at opnå enighed. Så til trods for at jeg bakker op om førtidspensionsreformens intension og grundtanke (og dermed ikke et ord om fleksjobreformen), vil jeg benytte lejligheden til at udtrykke min bekymring for de dele af lovforslaget, som jeg frygter konsekvenserne af, hvis de fastholdes. Så er jeg nemlig ikke sikker på, at de løfter formålet og løser problemet.

Rehabiliteringsteamet skal være fagligt og kompetent

Alle kommuner skal etablere et tværfagligt sammensat rehabiliteringsteam med repræsentanter fra relevante forvaltningsområder, herunder beskæftigelsesområdet, sundhedsområdet, socialområdet (og socialpsykiatriområdet) og undervisningsområdet. Teamet er »et dialog- og koordineringsforum, som afgiver en anbefaling« i alle sager inden beslutning om tilkendelse af ressourceforløb, fleksjob og førtidspension.

Ideen med teamet er jeg enig i, fordi det giver en ny mulighed for at foretage en samlet, tværfaglig, helhedsorienteret vurdering af den enkelte deltagers situation og muligheder. Men det skrider i en uheldig retning, når teamet ikke kan beslutte, hvad der skal ske. Oven i købet fremgår det af lov-bemærkningerne, at kommunen kan foretage en anden vurdering end den, der fremgår af anbefalingen fra rehabiliteringsteamet. Det forekommer absurd, da det er vanskeligt at forestille sig, at »kommunen« kan vide andet og mere end det, som rehabiliteringsteamet indstiller på baggrund af. Det undergraver rehabiliteringsteamets troværdighed og kompetence. Det er ikke begrundet, hvorfor teamet kun kan »anbefale«, men for at råde bod på det, lægges der op til, at det skal være ledelsespersoner fra hvert forvaltningsområde, som skal bemande teamet, og som dermed på egen forvaltnings vegne kan afgive noget, der minder om et løfte om en beslutning, som vedkommende så skal »hjem« og hente i sin forvaltning. Jeg er helt på det rene med, at ledere også kan være dygtige fagpersoner, men det er jo ikke *sikkert*, at de er det. Og så duer det her simpelthen ikke. Det er jo netop *tværfagligheden* som er humlen ved rehabiliteringsteamet. Og ikke det samlede antal stjerner på skuldrene. Rehabiliteringsteamet skal naturligvis bemandes med de ypperste fagpersoner, som er i stand til at foretage de (social)faglige vurderinger, som er nødvendige, og derefter bevilge det nødvendige.

Jeg er ikke i tvivl om, at konstruktionen handler om at passe på, at budgettet ikke skrider. For at forebygge at teamet i godhertet vildskab bevilger med arme og ben uden at have hverken budgetoverblik eller – ansvar, kan man sammenstykke en pengekasse, som på baggrund af en forventning om udgiften for hver enkelt forvaltningsområde udgør donationer fra hver forvaltnings pengepung, og så give teamet ansvar for det delbudget. Det burde ikke være umuligt.

Visitation på behov – ikke på fiasko

Det fremgår af den foreslåede lovtekst, at et ressourceforløb først kan bevilges, når alle andre muligheder for tilbud efter aktivloven og beskæftigelsesindsatsloven er afprøvet og fundet uden effekt. Det er jeg lodret uenig i. Det vil betyde, at ressourceforløbene bliver resultatet af en stak fiaskoer gennem en årrække, og den potentielle deltager er både udmattet og desillusioneret. Holdes der fast i denne fremgangsmåde, må desværre jeg give reformens kritikere ret i, at den alene vil komme til at forhale tidspunktet for tilkendelse af førtidspension. Det kan vi ikke byde allerede hårdt prøvede unge mennesker. Reformen skal være en anledning til at gøre det anderledes – og bedre. Og skal den få betydning i form af et reelt fald i antallet af førtidspensionister, skal de nye ressourceforløb kunne bevilges allerede tidligt i kendskabet til deltageren, hvis alarmklokkerne ringer. Altså i det øjeblik en samlet (social)faglig vurdering godtgør, at en tidlig, helhedsorienteret, tværfaglig og sammenhængende indsats er nødvendig for at forebygge kursen mod førtidspension. 'Tidlig' er et klart buzzword her.

Hvis ressourceforløbet ikke fører til job, og rehabiliteringsteamet ved en ny forelæggelse i temaet vurderer, at alle relevante muligheder er udtømte, kan rehabiliteringsplanen benyttes som grundlag for visitation til førtidspension. Det er rigtig udmærket. Der kan næppe skaffes et klarere grundlag for retten til førtidspension end det, rehabiliteringsteamet tilvejebringer. Men det bør præciseres, at det dermed fortsat er muligt efter en samlet vurdering og begrundelse at bevilge førtidspension til personer under 40. Alder er ikke et sagligt kriterium for behovet for varig forsørgelse. Der er ingen tvivl om, at netop visitationen til forløbene er en hård nød at knække. For selvfølgelig skal vi ikke iværksætte ressourceforløb til dem, som kan 'nøjes' med f.eks. revalidering eller en mentor, for at komme videre både i livet og i arbejdslivet. Og spørgsmålet er selvfølgelig, hvornår man så kan vide det. Igen vil jeg påstå, at dygtige socialrådgivere sammen med det rigtigt sammensatte rehabiliteringsteam godt kan lave den sondring. Der bør i den sammenhæng sættes en grænse for, hvor mange ressourceforløb en ung under 40 år kan indgå i, da det næppe kan være meningen, at der skal kunne bevilges 22 år i ressourceforløb.

Hvem skal betale for ressourceforløbets enkelte dele?

Lovforslaget peger på en lang række indsatser, som kan indgå i ressourceforløbene – herunder fritidsaktiviteter og henvisning til fysioterapi og psykolog. Der er dog ikke samtidig givet lovhjemmel til finansiering af deltagerens egenbetaling f.eks. ved behov for længerevarende psykologbehandling, hvilket kan vanskeliggøre deltagelsen i de aftalte indsatser. Socialrådgiverne har i dag ikke mulighed for at betale f.eks. psykologbehandling, alternativ behandling, fritidsaktiviteter eller andet, som kunne være et gavnligt led i en rehabiliteringsplan. Så om det er meningen, at den koordine-

rende sagsbehandler skal kunne bevilge denne type aktiviteter, når der er lavet en indstilling/oplæg fra rehabiliteringsteamet eller, man forestiller sig, at deltageren skal søge ydelseskontoret om bevilling, fremgår ikke. Jeg skal advare imod det sidste, men samtidig gøre opmærksom på, at finansieringen af det første ikke synes at være bragt på plads.

Et farligt klinisk nåleøje

Helt overraskende – i hvert fald for mig – indebærer lovforslaget, at den kommunale lægekonsulentordning afskaffes. Det er ulykkeligt, at en lille håndfuld rabiate lægekonsulenter, som har overskredet alle beføjelser, har fået denne konsekvens for et i øvrigt glimrende samarbejde. I stedet skal kommunen og regionen fremover indgå en samarbejdsaftale om sundhedsfaglig rådgivning og vurdering forankret i en regional »klinisk funktion«. Herefter skal alle lægelige informationer indhentes gennem rehabiliteringsteamets sundhedskoordinator og forbi borgerens praktiserende læge. Man forestiller sig et sagsforløb, som indebærer, at alle, der skal vurderes i rehabiliteringsteamet, først skal sendes til læge for at få en frisk statuserklæring. Herefter skal teamet drøfte borgerens »sundhedsprofil« og vurdere, om der mangler noget for at belyse den. Skulle det være tilfældet, afgør teamet, hvad det kan være, og dernæst skal sagen igen forbi den praktiserende læge for en vurdering af, om det skønnes relevant. Er der grønt lys fra den praktiserende læge, indhenter sundhedskoordinatoren det nødvendige hos den kliniske funktion.

Var der nogen, der sagde bureaukrati? Kravet om, at det alene er sundhedskoordinatoren, som må indhente lægelige oplysninger og, at de kun må hentes hos den praktiserende læge og fra den kliniske funktion, er et ekstremt kritisk nåleøje. Sundhedskoordinatoren kommer til at fungere som et dobbeltled, som skal inddrages i sagen, hver gang der skal foretages noget i forbindelse med den helbredsmæssige del i stedet for, at den koordinerende sagsbehandler kan indhente speciallægeerklæringer direkte. Dette vil uden tvivl betyde forlænget sagsbehandlingstid.

Jeg frygter også, at sagerne trækker i langdrag grundet kapacitetsproblemer. Det kan være såvel manglende kapacitet hos sundhedskoordinatoren, på den lægelige rådgivning, eller ved de speciallæger, som skal foretage undersøgelserne og udfærdige attesterne. Mange sager vedrørende helbredsmæssig udredning har for år tilbage trukket i langdrag på grund af ventetid på speciallægevurderinger. Dette problem er blevet afskaffet ved, at det er blevet gjort enkelt at få en speciallægevurdering via elektronisk indhentning. Indførelse af »monopol« på speciallægeerklæringer er et klart tilbage-skridt i forhold til en effektiv og smidig sagsgang.

Kravet om tilbagevendende inddragelse af praktiserende læge kan ligeledes forsinke sagen, og kan synes overflødig i sager, hvor der f.eks. allerede er udarbejdet vurderinger fra egen læge eller, hvor praktiserende læge ikke har kendskab til borgeren. Der er også en ikke omtalt risiko for, at den praktiserende læge snarere sygemelder borgeren fra aktiviteter, end anbefaler deltagelse. Det er velkendt, at praktiserende læge i højere grad lytter til sin patients ønske om at »blive fri« frem for at opmuntre til at udfordre sig selv. Lovforslaget forudsætter, at egen læge på patientens vegne altid har samme

mål, som rehabiliteringsteamet. Sådan er det ikke nødvendigvis, og hvad sker der så? Det er ikke på nogen måde beskrevet.

Kommunen pålægges at afholde udgifterne til såvel sundhedskoordinator, rådgivning og lægelige attester, som ydes af regionen. Det vil påføre kommunen en væsentlig merudgift på serviceudgiftsrammen, og kan i værste fald betyde, at størstedelen af de afsatte midler vil blive brugt til at købe rådgivning i regionen. Alternativt risikeres det, hvis udgifterne bliver for høje, at kommunen vægrer sig ved at bruge de nødvendige midler på at få den fulde udredning. Og så går det udover kvaliteten i rehabiliteringsteamets arbejde. Det forekommer mig, at man ikke har gennemtænkt denne pengeoverførsel. Og endelig tænker jeg, at det er en meget stor kommunal opgave, som uden nogen form for udbud entydigt lægges hos regionerne. Jeg er slet ikke sikker på, at det er lovligt, og har jeg ret i det, er der lagt i kakkelovnen til en cavlingpris, hvis ellers nogen gider dykke ned i sagen.

Korttidssydelse på langtidsbudget

Det er positivt, at der indføres en ny »ressourceforløbsydelse« for alle, som visiteres til et ressourceforløb. Det fremgår, at man som udgangspunkt fortsætter på den ydelse, man modtager, når forløbet bevilges. For sygemeldte på sygedagpenge dog kun indtil sygedagpengene i øvrigt ville bortfalde i henhold til sygedagpengelovens bestemmelser, hvorefter man overgår til kontanthjælpssatserne. Der er indført en minimumssats, som svarer til satsen for voksne over 25 år, som ikke har børn – pt. brt. kr. 10.335/md. Det er ikke rimeligt, og man burde som minimum lade ydelsen svare til ledighedsydelse. Kontanthjælpssatserne er beregnet på baggrund af, at kontanthjælp principielt er en korttidssydelse, og de er derfor for lave til at skulle forsørge deltagere, som er på langvarige forløb på 5 år eller mere. Det er dog positivt, at ressourceforløbsydelsen er uafhængig af evt. formue og ægtefælleindtægt, hvilket er en klar forbedring i forhold til kontanthjælpen.

Refusion uden omtanke

Afsnittet om refusion kunne ikke være skrevet bedre af den forrige regering. Her bliver det nemlig slået fast, at de gældende refusionsregler for kontanthjælp også skal omfatte ressourceforløbene. Det betyder, at der gives 30 pct. refusion for udgiften til ressourceforløbsydelsen, med mindre deltageren kommer i ordinær uddannelse eller virksomhedspraktik. Er det tilfældet gives der 50 pct. i statsrefusion. Dette er et af steder, som undrer mig mest i forhold til løftet om at gøre noget anderledes.

Vi ved erfaringsmæssigt, at kommunerne reagerer på den slags økonomiske incitamenter, og dermed lægges der jo i virkeligheden op til, at deltagerne i ressourceforløbene godt kan være i gang med alt muligt andet, men at det først betragtes som en god ide når det er virksomhedsrettet. Det er den gamle aktiverings/refusionstanke, der slår igennem, som på ingen måde er hjælpsom i forhold til at iværksætte femårige forløb, som skal tage udgangspunkt i, at deltagerne kan være i særligt vanskelige livssituationer, hvor det er tålmodighed og respekt for deltagerens habitus, der er afgørende for, hvilke indsatser der med succes kan iværksættes. Det faktum, at der deltages i et ressourceforløb bør være tilstrækkeligt til, at der ydes 50 pct. refusion på forsørgelsen.

Hastværk er hærværk

Det fremgår af lovforslaget, at loven skal træde i kraft 1. januar 2013. Det er helt urealistisk af (mindst) ti gode grunde: 1) Reformen stiller krav om indførelse af en ny metode i stedet for arbejdsevnetoden, 2) som ikke synes færdigudviklet. 3) Der skal ske ny organisering i arbejdet med borgere med sammensatte problemer og 4) iværksættes uddannelse af sagsbehandlere 5) både i forhold til den nye metode og 6) til at arbejde koordinerende for rehabiliteringsteamet såvel som for borgeren. 7) Der skal tilknyttes nye samarbejdspartnere, 8) der skal etableres en klinisk funktion i regionerne, og 9) der skal ikke mindst udvikles ny IT-understøttelse. 10) Endelig er finansieringen ikke på plads, og det er fatalt. Det er store omstillinger i en hverdag, som i forvejen er travl, og de kræver tid og opmærksomhed.

Lovprocessen efterlader en forventning om, at loven først kan vedtages ultimo november/primo december, og dermed har kommunerne og regionerne ca. en måned til at få det hele til at ske. Det åbner risiko ikke blot for deltagernes retssikkerhed men også for, at implementeringen af reformen bliver unødvendigt presset og, at den dermed ikke får optimale vilkår for at virke efter hensigten. Hastværket er dog en selvskabt barriere for successen med reformen, som det er muligt at skaffe sig af med. Derfor har vi foreslået i høringssvaret, at reformen til en start indføres i 5-6 forsøgs-kommuner fra 1. marts 2013, og at disse kommuners erfaringer anvendes til at sikre god og gennemtænkt implementering i de resterende kommuner fra 1. januar 2014.

Svaret på vore bønner?

Reformen på førtidspensions- og fleksjobområdet i et kritisk lys

Af Videnskabelig assistent Tanja Dall og lektor Dorte Caswell, Institut for sociologi og socialt arbejde, Aalborg Universitet

Indledning

En reform af førtidspension og fleksjob er på trapperne. Reformen er vedtaget og lovforslaget, der har været i høring, er i øjeblikket i politisk proces og forventes implementeret fra januar 2013. Der er store politiske forhåbninger til reformen. Det handler blandt andet om, fortsat at sikre ordenlige levevilkår for de mennesker, der ikke kan arbejde, at arbejdsmarkedet er rummeligt og at mennesker med en begrænset arbejdsevne får bedre muligheder for et aktivt arbejdsliv. Reformen adresserer en række udfordringer, der også forskningsmæssigt er blevet fremhævet som centrale¹.

Lad os se nærmere på nogle af dem:

Udfordring 1: Der mangler koordinering og samarbejde på tværs af sektorer.

Reformens svar: Der oprettes rehabiliteringsteams bestående af repræsentanter fra beskæftigelses-, social-, undervisnings- og sundhedsområdet, der vurderer sagen og giver anbefalinger til den videre indsats. Derudover etableres en koordinerende sagsbehandler der skal sørge for, at rehabiliteringsteamets anbefalinger udmøntes i en koordineret handleplan på tværs af sektorerne.

Udfordring 2: Der tilkendes et stadigt stigende antal førtidspensioner til unge mennesker, særligt unge med psykiske lidelser.

Reformens svar: Der er ikke længere mulighed for at tilkende førtidspension til borgere under 40 år, dog med undtagelse af de borgere, hvor det er »helt åbenbart formålsløst« at udvikle arbejdsevnen.

Udfordring 3: Der er manglende blik for borgernes ressourcer og risiko for at passive forløb på offentlig forsørgelse fører til for mange førtidspensioner.

Reformens svar: Der etableres en ny foranstaltningsmodel, ressourceforløb, der giver mulighed for længerevarende indsats koordineret på tværs af sektorer og forvaltning.

1. Denne artikel tager primært udgangspunkt i en aktuell undersøgelse om »Veje til førtidspension« (Caswell et al. 2012), der blev publiceret i juni måned.

ger. Ressourceforløbet varer 1-5 år og har til hensigt at udvikle borgerens beskæftigelseskompetencer, sociale færdigheder og/eller psykiske ressourcer, dog altid med et klart beskæftigelsesmål.

Udfordring 4: Der er tendens til mindsket rummelighed på arbejdsmarkedet.

Reformens svar: Omlægning af fleksjobordningen, så den målrettes personer med mindst arbejdsevne og opfordring til øget brug af overenskomsternes sociale kapitler.

Spørgsmålet i denne artikel er hvorvidt reformens adressering af disse udfordringer kan forventes at føre til en mere kvalificeret praksis i forhold til tilkendelse af førtidspension og fleksjob, vel vidende, at området rummer langt flere udfordringer og reformen langt flere elementer, end der er mulighed for at inkludere i herværende artikel.

Brug for koordinering

De rehabiliteringsteam der foreslås oprettet i reformforslaget, har til hensigt at afhjælpe tværfaglige koordineringsudfordringer, som også »Veje til førtidspension« har afdækket. Rehabiliteringsteamet samler repræsentanter fra de hovedsektioner det offentlige system er opdelt i (social, beskæftigelse, uddannelse, sundhed) og skal herigennem understøtte et helhedssyn på borgerens situation. Alle sager hvori der skal træffes afgørelse om ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, skal forelægges teamet.

Rehabiliteringsteamet kan derfor umiddelbart ligne de vurderingsteam, der allerede findes i mange kommuner, og i »Veje til førtidspension« vurderes, ofte at have en kontrollerende funktion med fokus på forvaltningsmæssige kriterier, så som objektivitet og dokumentation, snarere end en reelt fagligt understøttende funktion. At rehabiliteringsteamene i praksis vil få en sådan kontrollerende og/eller bremsende funktion understøttes af, at de indføres som led i en reform, der netop har til formål at begrænse antallet af borgere på fleksjob og førtidspension.

Det er derfor værd at holde sig for øje, hvorvidt rehabiliteringsteamene risikerer at blive en formaliseret kontrolfunktion, der i praksis kommer til at lede efter 'huller' i dokumentation, afprøvning eller rehabiliterende foranstaltninger. Dog er det en afgørende forskel, at borgeren får mulighed for, sammen med sin sagsbehandler, at mødes med teamet, inden de foretager deres vurdering, hvilket kan være med til at fastholde et fokus på netop borgerens tilstand og situation.

I sidste ende foretager rehabiliteringsteamet dog deres vurdering og anbefaling på baggrund af rehabiliteringsplanens beskrivende del. Det stiller store krav til sagsbehandlerens evne til dels at afdække borgerens situation, og dels at få denne afdækning præcist og dækkende formuleret på skrift. »Veje til førtidspension« identificerede en række udfordringer i det interprofessionelle arbejde. Det nye rehabiliteringsteam og rehabiliteringsplan har på papiret potentiale for at afhjælpe nogle af de identificerede koordineringsudfordringer. Teamet vil kunne foretage en prioritering af de indsatser, borgeren vurderes at have behov for.

Rehabiliteringsteamet er dog fortsat en kommunal funktion, hvis vurderinger foretages ud fra et mål om beskæftigelse. Det er derfor usikkert hvordan rehabiliteringsteamenes anbefalinger vil blive modtaget og efterlevet i praksis i de sektorer, der ikke arbejder ud fra samme mål- Hvilken betydning får rehabiliteringsteamene hos den misbrugsbehandler, der ud fra sit faglige perspektiv vurderer, at en førtidspensionering er eneste mulighed for effektivt at behandle en borgers misbrug ? Hvad med den praktiserende læge, der ud fra et mangeårigt kendskab til en patient vurderer, at fleksjob er eneste realistiske mulighed for at fastholde vedkommende på arbejdsmarkedet, selvom jobcentret ud fra et beskæftigelsesfagligt perspektiv vurderer, at borgeren ikke er berettiget hertil?

Rehabiliteringsteamet har således potentiale som et »dialog- og koordineringsforum« (Beskæftigelsesministeriet 2012b: 10) på et fagligt overordnet plan, mens teamets indflydelse og reelle funktion i det interprofessionelle samarbejde i de enkelte sager er mindre tydelig. Det social- lægelige samarbejde omformes markant for de sager, der skal omkring rehabiliteringsteamet, idet lægekonsulent-funktionen erstattes af en 'klinisk funktion' i regionerne, ligesom indhentelse af speciallægeerklæringer i disse sager vil ske gennem denne enhed.

Dette sker med henblik på, at skabe »en klar og entydig indgang til sundhedsvæsenet« (Beskæftigelsesministeriet 2012b: 37), men timingen af rehabiliteringsteamene betyder, at denne nye model først indføres, når der potentielt er foregået en længerevarende udredende og afprøvende indsats ledende op til en vurdering af, at der skal indledes en sag om ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension. Spørgsmålet bliver derfor, hvorvidt reformen overhovedet får betydning for det interprofessionelle samarbejde (og indsatsen i øvrigt), op til at denne vurdering kan foretages.

De »unge« og de oversete ressourcer

Lad os tage de næste to udfordringer samlet, ud fra den betragtning, at ressourceforløbene i høj grad er tænkt som et alternativ til at placere unge under 40 på varig offentlig forsørgelse.

I reformen og den politiske debat kan det nogle gange lyde som om, det især er unge mennesker under 40 år med psykiske lidelser, der får førtidspension. Vores aktuelle undersøgelse viste dog, at over halvdelen af de personer, der fik tilkendt en førtidspension² tilhørte en borgergruppe, som vi karakteriserede 'Lønmodtageren der blev syg'. Gennemsnitligt er gruppen kendetegnet ved, at de har været på arbejdsmarkedet 12 ud af de 20 kvartaler, der gik forud for pensionstilkendelsen, at over 70% af dem var over 46 år ved tilkendelsestidspunktet, og at de i langt overvejende grad får førtidspension efter en periode på sygedagpenge. Så selvom der både nationalt og internationalt er begrundede bekymringer over den voksende gruppe af unge med psykiske lidelser,

2. For de tidsmæssige og geografiske begrænsninger af denne statistiske generalisering se Caswell et al 2012

der ikke får foden indenfor på arbejdsmarkedet, er det fejlagtigt, at tro, at dette udgør et repræsentativt billede af de borgere, som hidtil har fået tilkendt førtidspension.

Principielt rummer ressourceforløbet potentialet til en mere langsigtet og sammenhængende indsats, hvor det undgås, at der iværksættes 'konkurrerende' foranstaltninger på tværs af forvaltninger og sektorer. Det er dog et åbent spørgsmål hvorvidt dette potentiale kan indfries. Mens reformen sine steder rummer en investeringstankegang i forhold til at iværksætte langsigtede og koordinerede indsatser overfor udvalgte borgere, så undergraves dette blandt andet af en problematik om timing. I reformen står der, at:

Der kan først visiteres til et ressourceforløb når alle andre relevante muligheder for en aktiv indsats i den ordinære beskæftigelseslovgivning er afprøvet eller vurderet formålsløse.

(Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob, Beskæftigelsesministeriet 2012a: 14)

Selvom der ligger et vist fortolkningsrum i hvornår noget 'vurderes formålsløst', så må det antages at der i denne formulering ligger en forestilling om, at ressourceforløb først iværksættes, når den enkelte borger har været igennem en (lang?) række andre indsatser, uden at disse har styrket borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet. Frontlinjemedarbejdere peger på, at det er endog meget svært at 'vende' processen for en borger, der har indstillet sig på, at førtidspension er den eneste mulige (og/eller mest attraktive) løsning. Derfor fokuserer en del af beskæftigelsesindsatsen på fastholdelse, eller opbygning, af motivation og arbejdsidentitet hos borgeren (Caswell et al. 2011).

Manglende motivation og arbejdsidentitet hos borgeren øger, i kombination med lovforslagets krav om, at ressourceforløb skal være gennemført, før der kan tilkendes førtidspension, risikoen for, at ressourceforløbene i praksis kan blive en måde at opnå dokumentation for en arbejdsevne, der på forhånd er vurderet utilstrækkelig til beskæftigelse, frem for et reelt forsøg på at udvikle borgerens funktions- og arbejdsevne. I både »Veje til førtidspension« og en række andre undersøgelser (bl.a. Malmgren & Hansen 2011; Ankestyrelsen 2007; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2008; Coop 2009; Videnscenter for Socialpsykiatri 2010; Discus 2008, 2009a) efterlyses en tidligere, koordineret og målrettet indsats, og det kan derfor undre, at man i reformforslaget først giver mulighed for rehabiliteringsteam og ressourceforløb, når det ordinære arbejdsmarked (i bedste fald) synes at være meget langt væk.

Et ofte adresseret tema såvel politisk som forskningsmæssigt er behovet for at kommunernes håndtering af borgeren er aktiv og handlingsorienteret (bl.a. Bengtsson 2002; Hansen m.fl. 2010). Vores undersøgelse indikerer dog, at der i højere grad er behov for målrettede og præcist timede foranstaltninger, frem for aktivitet i sig selv. Ressourceforløbene giver mulighed for at starte med meget begrænsede aktiviteter som eksempelvis regelmæssig kontakt til egen læge eller fritidsaktiviteter, med henblik på, at borgeren på sigt bliver i stand til at deltage i egentlige beskæftigelsesrettede foranstaltninger (Lovforslag / Beskæftigelsesministeriet: 109).

Dette er et brud med de seneste års beskæftigelsespolitiske tendenser, hvor kun di-

rekte beskæftigelsesrettede aktiviteter i stigende grad er blevet fremhævet og søgt udbredt gennem eksempelvis refusionssatserne, men stemmer godt overens med »Veje til førtidspension«, hvori der bl.a. efterlyses rum til mere kreative og individuelt tilpassede indsatser for de borgere, der er længst fra arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedets rolle?

Flere undersøgelser har peget på, at arbejdsmarkedet er blevet mindre rummeligt inden for de seneste år, idet der er større risiko for at glide ud af arbejdsmarkedet, og chancen for at vende tilbage er blevet mindre (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2010; Clausen 2009; Schademan m.fl. 2009). I tillæg hertil er der stigende skepsis overfor at ansætte og arbejde sammen med personer med funktionsnedsættelse, særligt når det gælder psykiske funktionsnedsættelser (Discus 2009b; Schademan m.fl. 2008, 2009). Reformen rummer kun i begrænset omfang konkrete virkemidler til at ændre på dette og spørgsmålet er, om netop dette er reformens største mangel?

Der har tidligere været peget på, at et problem ved fleksjobordningen var, at den simpelthen var lidt for lækker. Jørgensen m.fl. pegede tilbage i 2006 på, at fleksjob også blev anvendt til personer, der vurderes at være i stand til at klare et uformelt eller aftalebaseret skånejob, og at borgere der fik tilkendt fleksjob, kun sjældent var blevet arbejdsprøvet i forhold til andre typer job, som de måske ville kunne klare på ordinære vilkår.

Reformens adressering af denne udfordring går på at udvide målgruppen til fleksjob således, at også personer med meget begrænset arbejdsevne bliver berettiget. Samtidig lægger reformen op til større ansvarstagen hos arbejdsgiverne, idet brug af overenskomsternes sociale kapitler gøres til en forudsætning for, at der efterfølgende kan etableres fleksjob i den virksomhed borgeren har været ansat i virksomheden forud for visitationen til fleksjob. Det er værd at overveje hvorvidt den store gruppe borgere, som falder indenfor gruppen af 'Lønmodtager der blev syg', der hidtil har fået førtidspension, i fremtiden vil få mulighed for at blive fastholdt på arbejdsmarkedet gennem indsatser, der ikke er forankret i et velfærdsstatsligt system. Det giver reformen ikke svar på.

Reformen ændrer tilskudsordningen til fleksjob, så arbejdsgiveren alene betaler for det antal timer en person reelt kan arbejde, med supplerende offentligt tilskud til borgeren. Dette skal understøtte, at flere personer kan fastholdes på arbejdsmarkedet i fleksjob. Grænsen mellem fleksjob og førtidspension synes dog ikke helt klar, bl.a. fordi personer, der »kun kan arbejde få timer« både nævnes i beskrivelsen af den nye fleksjobordning og af berettigelsen til førtidspension (lovforslag /Beskæftigelsesministeriet 2012b: hhv. s. 51 og 50).

Endvidere forekommer det paradoksalt, at fleksjob i vid udstrækning gøres til en midlertidig ordning, der skal genvurderes hvert femte år, på trods af, at fleksjob fortsat kun kan tildeles på baggrund af en vurdering af, at borgerens funktionsnedsættelse er varig og uden udviklingsmuligheder. Det midlertidige fleksjob kan efter forslaget ikke bruges i stil med førtidspension efter pensionslovens § 20 stk. 1 - såkaldt 'førtidspen-

sion med kontrol'. Den udvidede målgruppe går således ikke i retning af, at det bliver lettere at få fleksjob, men derimod nærmere, at kriterierne for førtidspension strammes og fleksjobordningen bruges til at dække det 'hul', der opstår mellem de to ydelser.

Selvom reformen klart adresserer udfordringer, som der synes at være udbredt enighed om er reelle og nødvendige at håndtere, så er der i både reform og lovforslag en lang række uklarheder, der gør det svært at vurdere, hvordan praksis på området reelt vil se ud på den anden side af en implementeret reform. Der er et klart behov for nøje at følge hvordan den konkrete udmøntning af reformen bliver, hvordan det fortolkningsrum som reformen rummer, vil blive udfyldt og i hvilken udstrækning de – ganske fornemme – intentioner, der ligger bag reformen vil blive realiseret.

Litteratur

- Ankestyrelsen (2007): *Praksisundersøgelse om førtidspension til personer med en psykisk lidelse*. Ankestyrelsen
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2008): *Sådan hjælper vi de svageste i job. Erfaringer fra puljen »Personer på kanten af arbejdsmarkedet«*. Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010): *Størstedelen af de nye i fleksjob er ledige*. I: Arbejdsmarkedsstyrelsens Nyhedsbrev om beskæftigelse. Arbejdsmarkedsstyrelsen
- Bengtsson, Steen (2002): *Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension? Kommunens forvaltningspraksis og tilkendelse af førtidspension*. SFI
- Beskæftigelsesministeriet (2012a): *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. 30. juni 2012, via bm.dk
- Beskæftigelsesministeriet (2012b): *Forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvar for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og flere andre love*. 4. september 2012, via bm.dk
- Caswell, Dorte, Leena Eskelinen & Søren Peter Olesen (2011): *»Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy«*. *Qualitative Social Work*.
- Caswell, Dorte, Helle Bendix Kleif, Sille Lundfos Thuesen & Tanja Dall (2012): *Veje til førtidspension*. AKF
- Clausen, Jens (2009): *Arbejdsmarkedets udkant. Bevægelser ind og ud af det ordinære arbejdsmarked*. Working paper. AKF
- Coop, Annemette (2009): *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*. SFI
- Discus (2008): *Undersøgelse af matchgruppe 4 og 5 i Region Midtjylland*. Discus

Discus (2009a): *Organisering af helhedsindsatsen for kontanthjælpsmodtagere med psyko-soziale handicap. Inspirationskatalog.* Discus

Discus (2009b): *Virksomheders erfaringer – når en medarbejder får en psykisk lidelse eller når en ledig har en psykisk lidelse.* Discus

Hansen, Eigil Boll, Linda Orvokki Frimodt Hansen & Karl Fritjof Lilliendal Krassel (2010): *Kommunernes tilrettelæggelse af sagsforløb ved afgørelse om førtidspension og fleksjob.* AKF

Jørgensen, Martin S., Helle Holt, Pernille Hohnen & Gitte Schimmell (2006): *Job på særlige vilkår. Overblik over viden på området.* SFI.

Malmgren, Marianne & Finn Kenneth Hansen (2011): *Metoder i aktivering af socialt udsatte borgere – Erfaringer fra metodeudviklingsprojekter i Beskæftigelseskonsortiet Settlementerne.* CASA

Schademan, Helle Kløft, Søren Jensen, Frederik Thuesen & Helle Holt (2008): *Virksomhedernes sociale engagement. Årbog 2008.* SFI

Schademan, Helle Kløft, Helle Holt, Søren Jensen & Cecilie Dohlmann Weatherall (2009): *Virksomhedernes sociale engagement. Årbog 2009.* SFI

Social- og Integrationsministeriet (2012): *Bekendtgørelse af lov om social pension.* Lovbekendtgørelse nr. 783 af 09/07/2012, via retsinformation.dk

Videnscenter for Socialpsykiatri (2010): *Mange psykisk syge kan få fodfæste på arbejdsmarkedet igen.* Notat, Socialstyrelsen

Kontanthjælpssystemet – hvor mange forbliver på kontanthjælp?

Af Henning Hansen og Finn Kenneth Hansen, CASA

Hvordan går det personer, som kommer på kontanthjælp?

Når en borger kommer ud for en social begivenhed fx sygdom, tab af forsørger eller arbejdsløshed kan borgeren modtage kontanthjælp, når alle øvrige former for hjælp ved indkomstbortfald er udelukket. Kontanthjælpssystemet er det nederste økonomiske sikkerhedsnet for borgere, der er udsat for en social begivenhed, og som ikke har andre muligheder for at skaffe det nødvendige til sig selv og deres familie.

Kontanthjælpen er en midlertidig ydelse, som er tænkt til afhjælpning af en manglende forsørgelse, og at hjælpe borgerne med deres forskellige sociale og sundhedsmæssige problemer med henblik på at de kan blive selvforsørgende og hurtigt vende tilbage til en situation, hvor borgere kan klare sig selv og forsørge sig selv.

Kontanthjælpssystemet rummer mange forskellige borgere med meget forskellige sociale problemer. Det gælder fx arbejdsløse unge og yngre, som ikke har haft tilstrækkelig tilknytning til arbejdsmarkedet til at blive berettiget til dagpege, eller er faldet ud af disse ydelsessystemer. Det gælder fx også borgere med væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen på grund af psykiske eller fysiske helbredsproblemer og/eller sociale problemer, og det gælder borgere med komplekse og sammensatte sociale problemer herunder misbrugsproblemer.

Målsætningen med kontanthjælpssystemet drejer sig i høj grad om, at bringe borgeren så hurtigt som muligt ud af systemet og helst i en selvforsørgende situation. Det er derfor også afgørende, hvordan borgeren forlader kontanthjælpssystemet - kommer de i beskæftigelse eller uddannelse eller overgår de til anden form for forsørgelse i form af førtidspension.

Social Årsrapport har tidligere sat fokus på problemstillingen og foretaget analyser af, hvordan det går kontanthjælpsmodtagerne over en længere årrække efter at de har opholdt sig i kontanthjælpssystemet. (se fx Social Årsrapport 2004 og 2005, samt 2009)

Erfaringerne fra disse forløbsundersøgelser er, at der er stor forskel på, hvor længe kontanthjælpsmodtagerne forbliver i kontanthjælpssystemet. De, der er nye eller re-

lativt nye i kontanthjælpssystemet, kommer ofte relativt hurtigt ud. Derimod viser det sig, at har man først været på kontanthjælp et stykke tid, så er det vanskeligt at komme ud af systemet. En langt større del af dem, der har været på kontanthjælp i en længere periode, er fortsat på kontanthjælp, når vi ser på situationen efter nogle år.

Omfanget af sociale problemer spiller en rolle for, hvor længe man modtager kontanthjælp. Nye kontanthjælpsmodtagere har ofte ikke de store problemer, ud over at de mangler et job, og mange kommer hurtigt ud af systemet, mens personer med en række sociale problemer ikke så hurtigt kommer ud af systemet. De sociale problemers størrelse og omfang er en barriere for at blive selvforsørgende og afspejler sig ofte i længden af den periode, man er i kontanthjælpssystemet.

Kontanthjælpssystemet har siden 2001 gennemgået mange ændringer. både hvad angår tildelings- og udmålingskriterier af ydelserne, men også tilgangen til kontanthjælpsmodtagernes problemer. Det gælder aktivlinje, som har karakteriseret kontanthjælpsområdet med vægt på en aktivering og betoning af rettigheder og pligter. Samtidig har kontanthjælpsområdet været præget af en øget standardisering, som er kommet til udtryk med kommunalreformen med en større ensretning af systemerne og stram målstyring, overvågning og kontrol af den samlede indsats.

For den enkelte kontanthjælpsmodtager har standardiseringen været kendetegnet ved indførelsen af en række processuelle reguleringer, der har rettet sig mod den enkeltes adfærd i form af handleplaner, påbud og økonomiske incitament. Indhyldet i det ideologiske mantra, at det skal kunne betale sig at arbejde har der været lagt vægt på økonomiske incitament. Det gælder både refusionsreglerne i forhold til kommunerne, og det gælder den nedsatte kontanthjælp i forhold til kontanthjælpsmodtagerne. På den baggrund er det væsentligt at se, hvordan kontanthjælpssystemet har levet op til målsætningerne.

I de følgende analyser har vi fokus på kontanthjælpssystemet i perioden fra 2001 til i dag. Der er tale om en periode, hvor antallet på kontanthjælp efter en lille stigning fra 2001 til 2003 var faldende frem til 2008. (se social Årsrapport 2011) Med indtræden af den økonomiske krise i midten af 2008 er antallet på kontanthjælp imidlertid steget kraftigt frem til 2012, hvor der er 240.000 modtagere af kontanthjælp. Det er særlig modtagere af den passive kontanthjælp, som er steget siden krisen (se kapitel om kontanthjælp).

Analyserne tager udgangspunkt i dem, der på et eller andet tidspunkt i 2001 har modtaget kontanthjælp i kortere eller længere tid og er mellem 18 og 50 år. Denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere har vi så fulgt i perioden 2002 frem til 2012. På denne måde kan vi belyse, hvor stor en del der forbliver i kontanthjælpssystemet og besvare spørgsmål som: Hvor mange år er modtagerne af kontanthjælp i kontanthjælpssystemet? Og for dem der forlader kontanthjælpssystemet, hvor går de hen? Hvor mange kommer i beskæftigelse eller uddannelse, og hvor mange forbliver på kontanthjælp, eller overgår til førtidspension?

De følgende analyser er baseret på DREAM-data – som er beskæftigelsesministeriets register over personer, der modtager indkomsterstøttede ydelser. Fordelen ved at anvende DREAM-data er, at de angiver den aktuelle ydelsessituation på et givet opfølgings-tidspunkt og inkluderer udover den modtagne ydelse forskellige arbejdsmarkedsordninger. Det er derfor muligt at se, om personerne er i aktivering, støttet beskæftigelse og støttet uddannelse.

Modtagerne af kontanthjælp i 2001

Der var knap 200.000 modtagere af kontanthjælp i 2001, som var mellem 18 og 50 år. Af disse havde 40% - 80.000 modtagere - modtaget kontanthjælp i mindre end et halvt år (1- 26 uger). Andre 25% - 50.000 modtagere - havde modtaget hjælp i mere end et halvt år, men ikke hele året (27-51 uger). Der var imidlertid 35% - knap 70.000 modtagere – der havde modtaget kontanthjælp hele året dvs. alle 52 uger i 2001.

Der var lidt flere kvinder end mænd, der havde modtaget kontanthjælp, men flere kvinder (57%) end mænd (43%), der modtog kontanthjælp hele året.

Fordelt på aldersgrupper var der en tredjedel under 24 år, en tredjedel mellem 25-34 år og en tredjedel mellem 35-49 år, men blandt dem, som modtog kontanthjælp hele året, var der flere i aldersgruppen 35-49 år (45%) end i aldersgruppen under 24 år (18%).

Kontanthjælpsmodtagere 18-50 år i 2001 – opdelt efter køn, alder, etnisk baggrund og region. Procent

	1-26 uger	27-51 uger	52 uger	I alt
KØN:				
Mænd	53	52	43	49
Kvinder	47	48	57	51
ALDER:				
18-24 år	44	34	18	32
25-34 år	32	36	38	35
35-49 år	24	30	45	33
ETNISK BAGGRUND:				
Dansk	76	68	58	68
Vestlig	4	3	3	3
Ikke-vestlig	20	28	39	29
REGION:				
Hovedstaden	34	34	35	34
Sjælland	13	14	15	14
Syddanmark	22	22	21	22
Midtjylland	20	21	20	20
Nordjylland	10	9	8	9
I alt	100	100	100	100
Antal – N	80.034	50.051	69.239	199.324

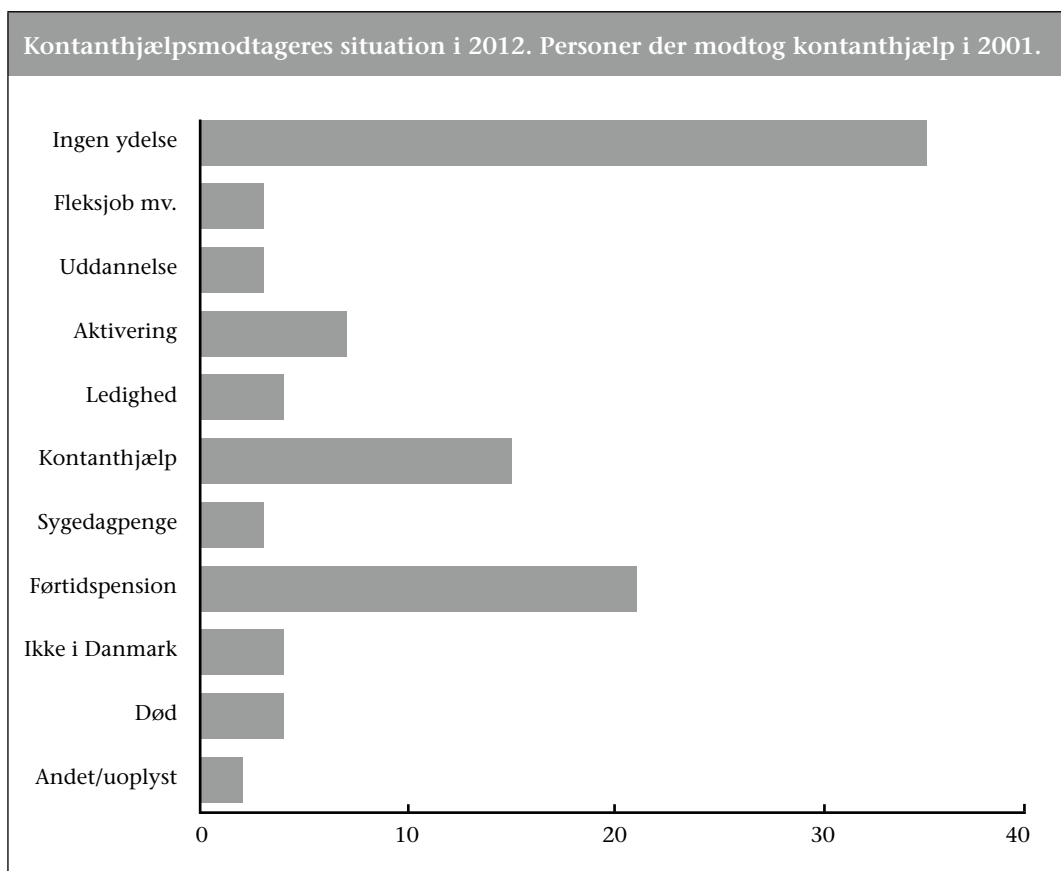
Fordelt efter etnicitet var der 68% etniske danskere, og 29% med anden etnisk baggrund end dansk fra ikke-vestlige lande. Blandt modtagere af kontanthjælp hele året, er andelen med anden etnisk baggrund end dansk fra ikke-vestlige lande imidlertid 39%.

De knap 200.000 modtagere af kontanthjælp i 2001 rummer således mange forskellige borgere med meget forskellige sociale problematikker.

Hvor var kontanthjælpsmodtagere i 2012?

For de knap 200.000 modtagere af kontanthjælp i 2001 var situationen i 2012 den, at

- 35% ikke modtog nogen offentlige ydelser. De var selvforsørgende på den måde, at de stort set alle var i beskæftigelse. Der var yderligere 3%, som var i fleksjob og på den måde selvforsørgende.
- 21% var overgået til førtidspension og havde således forladt arbejdsmarkedet. Det samme var tilfældet for 8%, som enten havde forladt landet eller var døde.
- 15% var fortsat modtagere af kontanthjælp i 2012. Det vil sige, at ca. 30.000 modtagere af kontanthjælp i 2001, efter en periode på lidt over 10 år fortsat er modtagere af kontanthjælp.
- 14% var overgået til andre arbejdsmarkedsydelser enten på dagpenge eller i aktivering og altså fortsat afhængig af offentlige ydelser.



Der er selvfølgelig mange forhold som påvirker kontanthjælpsmodtagernes forsørgelsessituation, så mange år efter. I første omgang kan vi se, hvordan der er gået i forhold til kontanthjælpsmodtagernes udgangssituation.

Ser vi på kontanthjælpsmodtagernes situation opdelt efter deres varighed af modtagelse af kontanthjælp i 2001, som til en vis grad er en indikator for borgere med forskellige sociale problemer, viser der sig store forskelle.

Forsørgelsessituation i 2012 er stærkt påvirket af modtagernes situation i 2001 på den måde, at dem der kortvarigt (under et halvt år) modtog kontanthjælp har en helt forskellig forsørgelsesprofil i forhold til fx de kontanthjælpsmodtagere, som i 2001 modtog kontanthjælp hele året.

Der er en langt større andel af dem, som kortvarigt var på kontanthjælp i 2001, som er selvforsørgende i 2012, end dem der var på kontanthjælp hele året.

Lige præcis halvdelen af dem, der kortvarigt var på kontanthjælp er selvforsørgende i 2012, mens det kun gælder for 24% af dem, der modtog kontanthjælp hele året i 2001.

Derimod var der en langt større del af dem, der havde modtaget kontanthjælp hele året i 2001, som i 2012 var overgået til førtidspension end dem der kortvarigt havde været på kontanthjælp i 2001. Knap en tredjedel – 32% - af dem der modtog kontanthjælp hele året var på førtidspension i 2012, mod kun 11% af dem der kortvarigt var på kontanthjælp i 2001.

Det samme er tilfældet for dem der fortsat er på kontanthjælp i 2012. Der er 19% af dem, der modtog kontanthjælp hele året i 2001, som fortsat er på kontanthjælp i 2012, mod kun 10% af dem der modtog kontanthjælp kortvarigt (dvs. under et halvt år) i 2001.

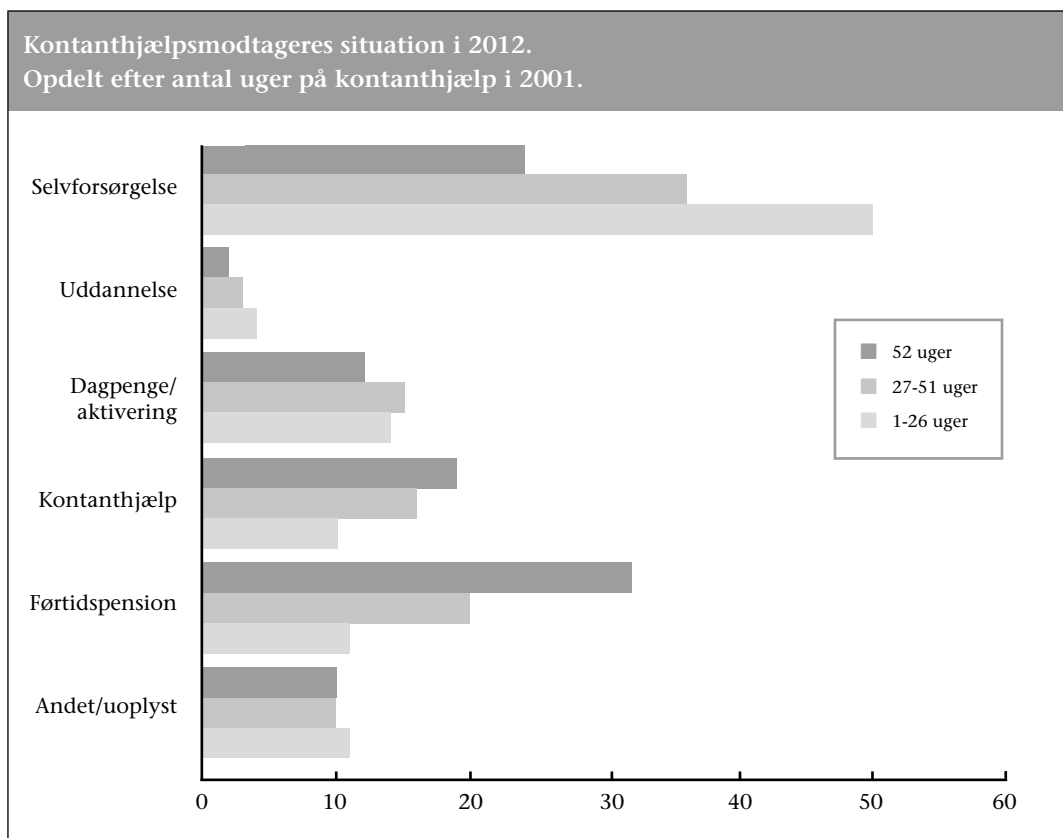
Også alderen spiller en stor rolle for hvordan forsørgelsessituationen ser ud i 2012. Der er således en langt større del af de unge under 25 år, som er i beskæftigelse i 2012 end de øvrige aldersgrupper.

Der er således 47% af de unge som er selvforsørgende i 2012. Hvad angår aldersgruppen 35-49 år er der kun 27% som er selvforsørgende i 2012.

Af denne aldersgruppe er der derimod en tredjedel (35%) som er overgået til førtidspension eller efterløn mod kun 9% af de unge.

Ser vi på andelen som fortsat er på kontanthjælp i 2012, er der derimod ikke den store forskel. Stort set samme andel i de tre aldersgrupper er på kontanthjælp efter 10 år.

Der er en større del af de unge end de øvrige aldersgrupper, som er i uddannelse og på dagpenge eller i aktivering.

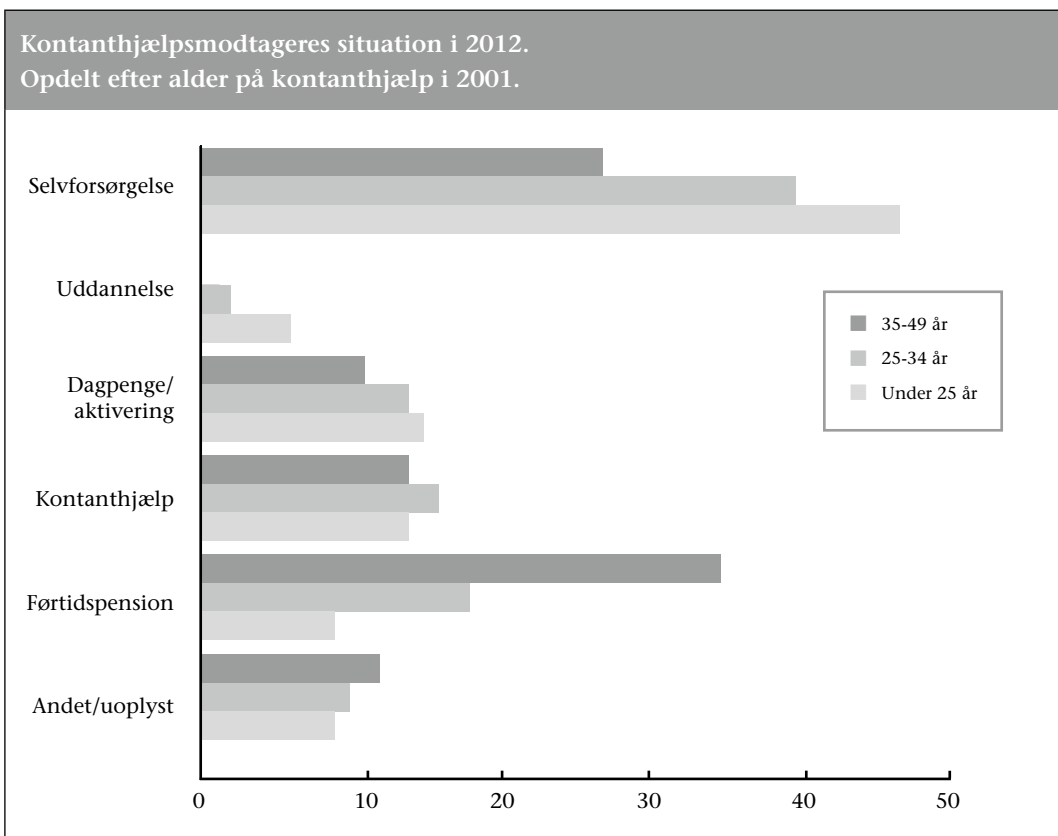


Opsummerende kan man således sige, at for de unge og dem der kortvarigt (under et halvt år) har været på kontanthjælp i 2001 er situationen den, at knap halvdelen er i beskæftigelse og få er overgået til førtidspension eller efterløn – ca. 10%. Blandt de unge er der 15% som fortsat er på kontanthjælp og ca. 15% som er på dagpenge eller aktivering.

For dem der er mellem 35-49 år og har været på kontanthjælp hele året er situationen den, at en fjerdedel (25%) er selvforsørgende, og en endnu større del - 35% - er overgået til førtidspension eller efterløn. Blandt de 35-49 årige er der 15%, som fortsat er på kontanthjælp og knap 15% som er på dagpenge eller aktivering.

Blandt dem der kortvarigt er på kontanthjælp er det kun 10%, som fortsat er på kontanthjælp. Blandt dem som var på kontanthjælp hele året i 2001 er det imidlertid knap 20% som fortsat er på kontanthjælp.

Alder og omfang af sociale problemer - udtrykt ved varighed af kontanthjælp i udgangssituationen - spiller således en rolle for, hvor stor en andel som kommer i beskæftigelse og bliver selvforsørgende, og hvor mange som overgår til førtidspension. Derimod ser det ud til, at omfanget af de sociale problemer er afgørende for hvor mange, som fortsat er på kontanthjælp lidt mere end 10 år efter.



Hvor mange år bliver kontanthjælpsmodtagere i kontanthjælpssystemet?

Et er at se hvor modtagerne af kontanthjælp er havnet efter en 10-årsperiode. Et andet er, hvor mange år borgene har modtaget kontanthjælp og dermed hvor længe de har været i kontakt med kontanthjælpssystemet.

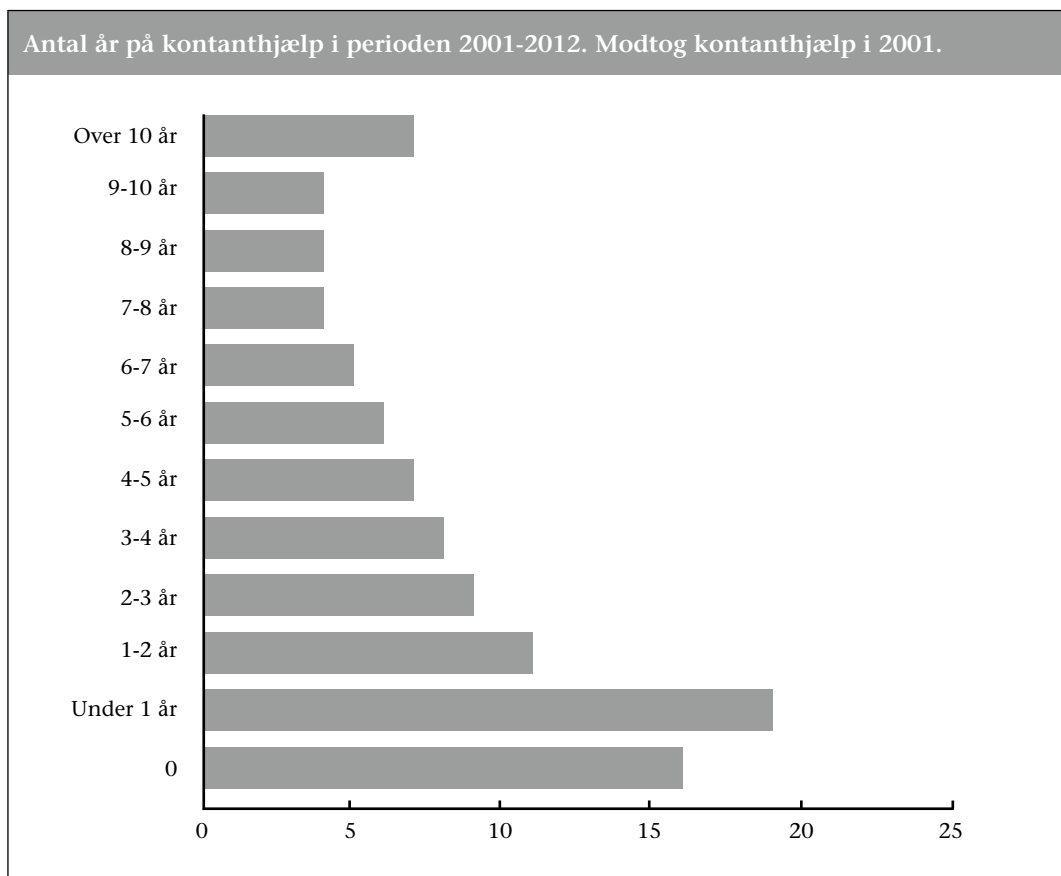
Ved at følge modtagerne af kontanthjælp i 2001 i hele tiårsperioden fra 2002 til 2012 kan vi se, hvor mange år de har modtaget kontanthjælp, og dermed opholdt sig i kontanthjælpssystemet. Opgørelsen er baseret på, hvor mange uger de har modtaget kontanthjælp i perioden 2002 til 2012. Det er altså ikke en opgørelse, der viser i hvilke år, modtagerne har modtaget kontanthjælp og dermed hvor mange fortløbende år, de har været i kontakt med kontanthjælpssystemet. Opgørelsen er baseret på antal uger de har modtaget kontanthjælp i løbet af de 10 år – uanset hvilke år, de har modtaget kontanthjælpen. Har en modtager fx modtaget kontanthjælp i 26 uger i 2002 og i 15 uger i 2005 har vedkommende modtaget kontanthjælp under 1 år i løbet af de ti år. Har en modtager modtaget kontanthjælp i 520 uger i løbet af perioden, har vedkommende modtaget kontanthjælp i 10 år og været konstant i kontanthjælpssystemet i perioden.

Som det fremgår af nedenstående figur, er der 16% af dem der modtog kontanthjælp i 2001, som ikke har modtaget kontanthjælp i de efterfølgende 10 år. De var alene

modtagere af kontanthjælp i 2001. Der er yderligere 19%, som ud over at være modtagere i 2001 har modtaget kontanthjælp i mindre end et år i løbet af de 10 år.

Der er 20% af modtagerne, som har modtaget kontanthjælp mere end 1 år, men mindre end 3 år, og 21% har modtaget kontanthjælp mere end 3 år men mindre end 6 år.

Der er 24% af kontanthjælpsmodtagerne i 2001, som har modtaget kontanthjælp i mere end 6 år – heraf er der 7%, som har modtaget kontanthjælp i mere end 10 år. Det svarer til at ca. 13.000 modtagere af kontanthjælp i 2001 har modtaget kontanthjælp i alle 10 år i perioden 2002 til 2012.

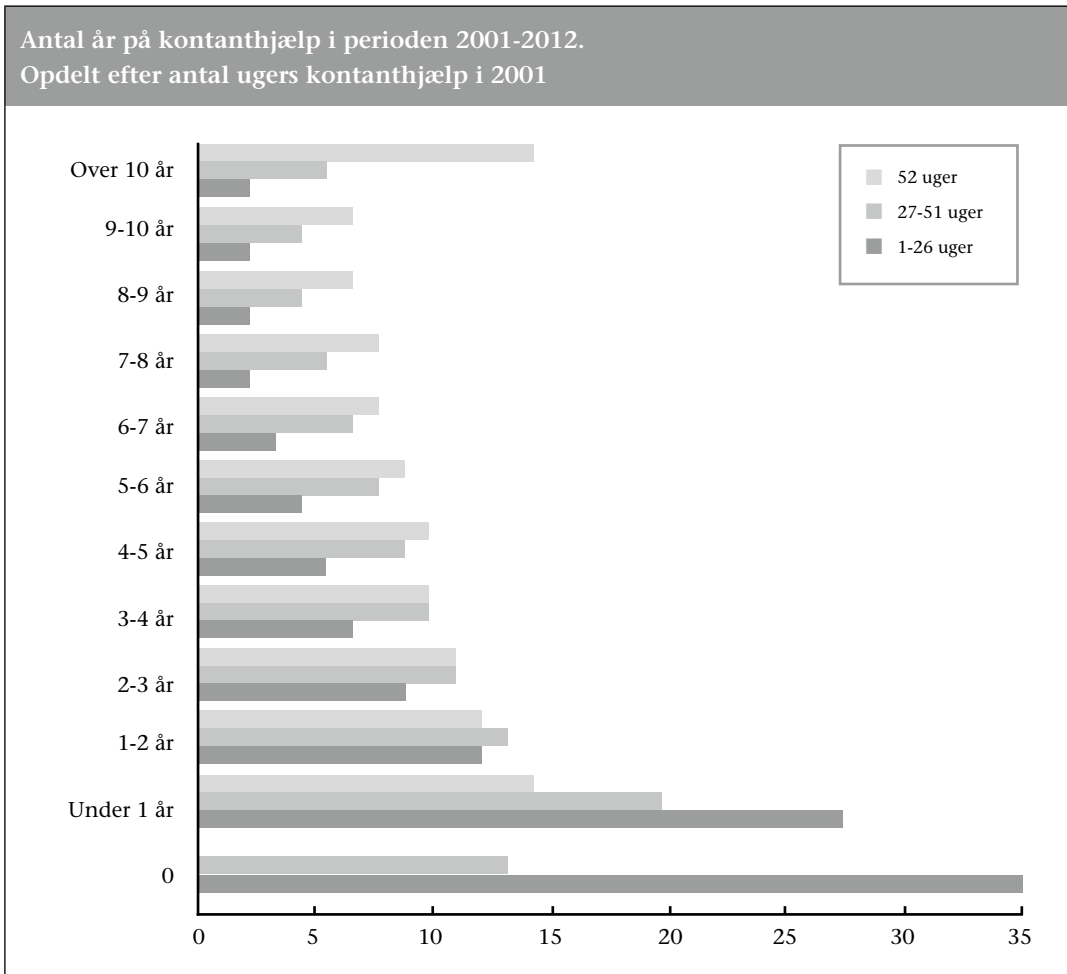


Netop antallet af år, som kontanthjælpsmodtageren modtager kontanthjælp og holder kontakt til kontanthjælpssystemet er påvirket af den enkelte kontanthjælpsmodtagers sociale problemer her afspejlet ved varigheden af kontanthjælp i udgangsåret 2001.

Som det fremgår af figuren, er der en langt større andel af dem, som var på kontanthjælp hele året i 2001, som har modtaget kontanthjælp i over 10 år end blandt dem der kortvarigt var på kontanthjælp. I førstnævnte gruppe er det 13%, og i sidstnævnte 2% som har været på kontanthjælp i over 10 år.

Ser vi på andelen, som har været på kontanthjælp i mere end 6 år, er det knap 50% af dem der var på kontanthjælp hele året, som har modtaget kontanthjælp i over 10 år, mens det kun er 11% blandt dem, som kortvarigt var på kontanthjælp i 2001

Modsat er der over 50% af dem der var kortvarigt på kontanthjælp i 2001, som ikke siden har modtaget kontanthjælp eller alene har modtaget hjælp i mindre end et år i perioden frem til 2012. Det var kun 13% af dem, der modtog kontanthjælp hele året, som kun modtog kontanthjælp i mindre end et år



Hvem bliver hængende i kontanthjælpssystemet?

Hvad er det der karakteriserer kontanthjælpsmodtagere, som har været konstant i kontanthjælpssystemet og modtaget kontanthjælp i over 10 år? I neden stående tabel har vi sat fokus på dem, der har modtaget kontanthjælp i over 10 år, og sammenlignet deres profil hvad angår køn, alder, etnisk baggrund og geografisk placering med samtlige kontanthjælpsmodtagere samt kontanthjælpsmodtagere som kortvarigt (under et år) har modtaget kontanthjælp i perioden 2002-12.

Denne sammenligning viser, at kvinderne er overrepræsenteret blandt modtagerne af kontanthjælp i over 10 år. Kvinderne udgør 65% af denne gruppe mod 51% af samtlige kontanthjælpsmodtagere og 49% af de kortvarigt modtagne kontanthjælpsmodtagere.

DREAM-data giver ikke mulighed for oplysning om familietype, men meget tyder på, at overrepræsentationen af kvinder blandt kontanthjælpsmodtagere, som har været på kontanthjælp i over 10 år med stor sandsynligvis er enlige kvinder med børn.

Der er også en overrepræsentation af aldersgrupperne 25-34 år og 35-49 år, hvor overrepræsentationen er størst i sidstnævnte aldersgruppe.

Kontanthjælpsmodtagere 18-50 år, som har modtaget kontanthjælp i under 1 år og 10 år i perioden 2002-2010 – opdelt efter køn, alder, etnisk baggrund og region. Procent

	Under 1 år	10 år +	Alle
Mænd	51	35	49
Kvinder	49	65	51
18-24 år	40	18	32
25-34 år	32	40	35
35-49 år	28	42	33
Dansk	72	55	68
Vestlig	5	2	3
Ikke-vestlig	23	42	29
Hovedstaden	34	45	34
Sjælland	14	13	14
Syddanmark	22	20	22
Midtjylland	21	14	20
Nordjylland	10	7	9
I alt	100	100	100
Antal – N	38654	12974	199324

Derudover er der en klar overrepræsentation af kontanthjælpsmodtagere med anden etnisk baggrund end dansk som kommer fra ikke-vestlige lande. Der er 42% af dem, der har været på kontanthjælp i 10 år, som kommer fra ikke-vestlige lande, mens de kun udgør 29% af samtlige kontanthjælpsmodtagere. Endelig er der en klar overrepræsentation af kontanthjælpsmodtagere fra hovedstaden.

Sammenfatning og perspektiver

Undersøgelsen har sat fokus på kontanthjælpssystemet i perioden 2001-2012. Med udgangspunkt i dem der har modtaget kontanthjælp i 2001, og var mellem 18 og 50 år, viser analyserne, at der er kontanthjælpsmodtagere, som kommer rimeligt hurtigt ud af kontanthjælpssystemet, mens andre bliver hængende i over 10 år.

Der er 16 % af modtagerne af kontanthjælp i 2001, som ikke siden modtager kontanthjælp. Andre 19 % modtager kontanthjælp i mindre end 1 år efter. Det gælder primært unge, og typisk kontanthjælpsmodtagere som kun har modtaget kontanthjælp i kortere tid, da de var i kontakt med kontanthjælpssystemet i 2001.

Modsat er der en fjerdedel (24 %) af modtagerne, som efterfølgende modtager kontanthjælp sammenlagt i mere end 6 år i perioden fra 2002 til 2012. Og der er 7 % af kontanthjælpsmodtagerne, som sammenlagt har modtaget kontanthjælp i 10 år i periode. Af dem som modtog kontanthjælp hele året i 2001, var der 50 % som efterfølgende modtog kontanthjælp sammenlagt i mere end 6 år. Der er tale om modtagere med sammensatte og komplekse sociale problemer. Og der er tale om en overrepræsentation af kvinder, af 35-49 årige, samt modtagere med anden etnisk baggrund end dansk fra ikke-vestlige lande.

Når vi ser på forsørgelsessituationen i 2012 for de knap 200.000 modtagere af kontanthjælp i 2001 mellem 18 og 50 år, viser analyserne, at 15 % fortsat var modtagere af kontanthjælp i 2012. Det svarer til 30.000 personer. Tilsvarende er 14 % overgået til andre arbejdsmarkedsydelse enten på dagpenge eller aktivering.

Lidt over en tredjedel – 35 % - modtog ingen offentlige ydelser i 2012. De var selvforørgende på den måde, at de var i beskæftigelse. Derudover var 3 % i fleksjob.

Der var lidt over en femtedel - 21 % - som var overgået til førtidspension og havde forladt arbejdsmarkedet. Det samme var tilfældet for 8 %, som enten havde forladt landet eller var døde.

Analyserne af kontanthjælpssystemet for perioden 2001-2012 adskiller sig stort set ikke fra tidligere undersøgelser af, hvordan det går modtagere af kontanthjælp, når man ser forløbet af deres forsørgelsessituation over en årrække. Tidligere undersøgelser har vist, at stort set en tredjedel kommer i beskæftigelse, en tredjedel forlader arbejdsmarkedet og overgår til førtidspension, og en tredjedel er fortsat på offentlige ydelse enten på kontanthjælp eller dagpenge.

På trods af rimelige gunstige økonomiske konjunkturer og gode beskæftigelsesmuligheder i perioden (primært fra 2003 til 2008) og en række initiativer som skulle øge incitamenterne til at komme i arbejde, ser det ikke ud til, at det er gået kontanthjælpsmodtagerne meget bedre i denne periode.

Med henblik på en reform af kontanthjælpssystemet peger analyserne på, at der for en meget stor gruppe af kontanthjælpsmodtagere er behov for en langt tidligere afklaring af deres situation, fordi der ellers er risiko for at de forbliver i kontanthjælpssystemet i mange år.

Analyserne peger på, at der skal sættes meget hurtigere ind overfor modtagere, som har været på kontanthjælp i et år. For dem der har været på kontanthjælp mere end et halvt år er der stor risiko for, at de vil blive hængende i kontanthjælpssystemet i en

længere årrække, hvis der ikke tages fat om de sociale begivenheder, som har ført til, at de modtager kontanthjælp. Det gælder arbejdsløshed, sygdom, helbredsproblemer eller sociale problemer.

For den del som har arbejdsløshed, som social begivenhed er det vigtigt, at der tilbydes kompetencegivende uddannelser og beskæftigelsesmuligheder. Og for den store del for hvem helbredsproblemer er en barriere for, at de kan blive selvforsørgende, er det væsentligt, at der skabes rehabiliteringsmuligheder. Der er behov for et langt bedre samarbejde mellem jobcentre og sundhedssystemet.

Kommunernes sundheds-, sociale og beskæftigelsesmæssige indsats skal i langt højere grad tænkes sammen i helhedsorienterede rehabiliteringsforløb. Det er væsentligt at hjælpen til kontanthjælpsmodtagerne ikke kun afgrænses til afhjælpning af deres forsørgelsesproblemer, men at der i forhold til den store del med sammensatte sociale og helbredsmæssige problemer samarbejdes på tværs af forvaltningerne og helhedsorienteret.

Der er samtidig behov for en tidlig indsats i forhold til personer, som i udgangssituationen har sammensatte sociale og sundhedsmæssige problemer. Analyserne viser meget klart, at sker der ikke en afklaring eller løsning af problemerne, er der stor risiko for at modtagerne forbliver i kontanthjælpsystemet i en længere årrække. Det er langt fra tilfredsstillende, at knap en fjerdedel af kontanthjælpsmodtagerne har modtaget kontanthjælp i mere end 6 år, som analyserne har vist.

Kontanthjælpsystemet er den nederste del af det danske hjælpesystem, og skal som sådan håndtere personer med en lang række sociale problemer fx misbrug, hjemløshed, dårligt helbred og socialt dårligt fungerende. Personer som har svært ved at fungere i et velordnet velfærdssamfund, og ikke reagerer på indsatser eller incitament i forhold til arbejdsmarkedet, men har behov for omsorg eller for at passe sig selv. Blandt de personer som har modtaget kontanthjælp i 10 år - 13.000 personer – er der en del, som vil være karakteriseret som hjemløse og har kontakt til og bor på boformer. Det er spørgsmålet om disse personer, skal være på kontanthjælp og måske snarere burde være på førtidspension.

Sociale ydelser

Af Henning Hansen, CASA

Udviklingen i sociale ydelser

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

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

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

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

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

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

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

I 1960 var der kun 185.000 helårspersoner, der modtog forskellige sociale ydelser, og det svarede til knap 7% af befolkningen i alderen 18-66 år. I 1960 var den største en-

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

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

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

De seneste års udvikling kan følges i den følgende tabel 2, hvor en mere detaljeret opgørelse over de forskellige ydelser er vist for perioden 2007 – 2011. Opgørelsen omfatter ikke de ca. 700.000 modtagere af folkepension, og den er opgjort i helårsmodtagere.

Tabel 2: Antal helårsmodtagere af sociale ydelser. 2007-2011. 18-64 årige

	2007	2008	2009	2010	2011
Midlertidige ydelser:	Tusinder				
Ledige dagpengemodtagere*	77	54	97	112	108
Ledige kontanthjælpsmodtagere	16	11	15	17	19
Vejledning og opkvalificering	42	45	52	62	53
Løntilskud, praktik, revalidering	38	37	40	51	57
Fleksjob	44	49	51	53	53
Barseldagpenge	61	63	61	60	56
Kontanthjælp**	59	57	63	68	76
Sygedagpenge	83	81	77	74	71
Varige ydelser:					
Førtidspension	235	235	237	238	238
Efterløn	140	138	132	124	114
I alt	794	770	825	859	846
Procent af 18-64 årige	23,4%	22,6%	24,1%	25,1%	24,8%

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

Kilde: Statistikbanken

Antallet af ydelsesmodtagere toppede i 2004, hvor 944.000 helårsmodtagere i alderen 18-64 år modtog en offentlig forsørgelsesydelse. Det svarede til 27,8% af befolkningen i den aldersgruppe. I perioden 2004-2007 faldt tallet med 167.000 helårsmodtagere. I de senere år er tallet steget igen, så det i 2011 ligger på 846.000, svarende til 24,8% af alle de 18-64 årige.

Tabel 2 viser også, at 41% af modtagerne i 2011 modtog varige ydelser, dvs. førtidspension eller efterløn, mens 59% modtog forskellige midlertidige ydelser.

I perioden 2004-2011 har været et fald i antallet af efterlønsmodtagere, som især er faldet betydeligt i de senere år, så der nu kun er lidt over 100.000 modtagere af efterløn. Derimod har antallet af modtagere af førtidspension været meget stabilt på ca. 240.000.

Arbejdsløshedsdagpenge og aktivering følger i vidt omfang ledighedssituationen. Men antallet i fleksjob er steget markant, så der nu er mere end 50.000 i fleksjob.

Antallet af modtagere af kontanthjælp er steget de seneste år, mens antallet af modtagere af sygedagpenge er faldet.

I 2011 var der 845.000 helårsmodtagere af indkomsterstøttende ydelser, men da en stor del modtager midlertidige ydelser, er der i virkeligheden flere personer, som modtager ydelser i løbet af et år. I 2011 var der således 1.464.000 personer i alderen 18-64 år, som modtog mindst én type indkomsterstøttende ydelse i mindst én dag. Det svarer til 43% af befolkningen i alderen 18-64 år - heraf er der dog ca. 140.000 som har modtaget feriedagpenge. Der er dog stor forskel på aldersgrupper og på mænd og kvinder. Det viser tabel 3.

Tabel 3: Procentdel fuldtidsmodtagere af indkomsterstøttende ydelser i 2011. Køn og aldersgrupper. Kun 18-64 årige.

	Mænd	Kvinder	Alle
18-24 år	8,4	8,6	8,5
25-29 år	17,3	25,4	21,4
30-34 år	17,0	30,3	23,6
35-39 år	16,3	26,0	21,1
40-44 år	17,0	22,2	19,6
45-49 år	20,2	23,9	22,0
50-54 år	22,7	26,1	24,4
55-59 år	26,8	30,5	28,6
60-64 år	50,8	61,3	56,1
Alle 18-64 årige	20,7	26,8	24,8
Antal modtagere	371.790	473.933	845.723

Kilde: Statistikbanken

For det første kan man konstatere, at de ældre oftere modtager ydelser end de yngre. De 60-64 årige er klart den aldersgruppe, der oftest modtager ydelser. For det andet er det tydeligt at barseldagpengene betyder, at de 25-39 årige ligger relativt højt – især kvinderne. Endelig er der en tendens til, at kvinderne oftere modtager ydelser end mændene, også i de aldersgrupper, hvor barseldagpenge ikke spiller nogen rolle. Der er dog en undtagelse blandt de 18-24 årige, hvor mændene oftere modtager ydelser end kvinderne.

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

Tabel 4: Procentdel fuldtidsmodtagere af indkomsterstøttede ydelser i 2011 opdelt efter etnisk oprindelse og køn. 18-64 år.

	Mænd	Kvinder	Alle
Dansk oprindelse	20,8	27,4	24,1
Vestlige lande*	14,0	19,5	16,7
Ikke vestlige lande	35,7	38,6	37,2
I alt.	21,6	27,9	24,7

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

Tabel 4 viser, at personer der stammer fra andre lande end Danmark samlet set oftere modtager indkomsterstøttede ydelser i 2011, end personer med dansk oprindelse. Der er 37 % af fuldtidspersoner med ikke-dansk oprindelse fra ikke vestlige lande, som modtog ydelser, mens det kun var tilfældet for ca. 25 % af personer med dansk oprindelse. Blandt fuldtidspersoner med ikke-dansk oprindelse fra vestlige lande var det kun 17%, som modtog indkomsterstøttede ydelser.

Indkomstoverførslernes størrelse

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

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

Den laveste ydelse er ungedyden til unge hjemmeboende, som udgør 2.700 kr. pr. måned før skat – det svarer til 16 % af dagpengemaksimum, som i denne opgørelse er referencepunktet.

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

Tabel 5: Ydelsessatser pr. 1. juli 2012. Bruttobeløb.

	Beløb pr. måned	Beløb pr. år	Procent af dagpenge maksimum
Arbejdsløshedsdagpengemaksimum*	17.100	204.900	100 %
Ledighedsydelse – max.	15.500	186.400	91 %
Dagpenge – dimittendsats	14.000	168.000	82 %
Ungesatsen	8.500	102.400	50 %
Kontanthjælp – forsørger	13.700	164.800	80 %
Kontanthjælp – ikke forsørger	10.300	124.000	60 %
Kontanthjælp – unge, udeboende	6.700	79.900	39 %
Kontanthjælp – unge, hjemmeboende	3.200	38.600	19 %
Nedsat kontanthjælp – unge udeboende	5.700	67.900	33 %
Nedsat kontanthjælp – unge hjemmeboende	2.800	33.800	16 %
Førtidspension – enlige	17.100	204.900	100 %
Førtidspension – ikke enlige	14.500	174.200	85 %
Folkepension – enlige	11.600	139.800	68 %
Folkepension – ikke enlige	8.600	103.000	50 %

* Dagpengemaksimum benyttes også til sygedagpenge, efterløn (højeste sats)

Kilde: JURA-information. Aktuelle beløb.

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

Tabel 6: Udviklingen i udvalgte sociale ydelser sammenlignet med lønnen i privat sektor og forbrugerpriserne. 2000-2011. Indeks 2000=100.

	Dagpenge-maksimum	Kontanthjælp	Løn i privat sektor	Forbrugerpriser
2000	100	100	100	100
2001	103	103	107	102
2002	106	107	109	105
2003	109	110	113	107
2004	113	113	113	108
2005	115	116	118	110
2006	117	118	123	112
2007	120	121	129	114
2008	123	124	133	118
2009	127	128	138	120
2010	132	133	141	123
2011	134	136	144	126

Kilde: Statistikbanken og JURA-information. Aktuelle beløb.

Tabel 6 viser at de sociale ydelser, dvs. dagpenge og kontanthjælp er steget med 34-36% i perioden 2000 – 2011, og de har fulgt stort set samme mønster i perioden. Forbrugerpriserne er »kun« steget med 26% i perioden 2000-2011, hvilket er mindre end de sociale ydelser. Der er altså sket en stigning i realværdien af de offentlige ydelser på ca. 8% i perioden.

Hvis vi sammenligner de sociale ydelser med lønnen i den private sektor for lønmodtagere (minus ledere), så er der stor forskel, idet lønningerne er steget med 44% i perioden 2000-2011. Hvis vi tager hensyn til udviklingen i forbrugerpriserne, så er realværdien af lønningerne i den private sektor steget ca. 15%, mens realværdien af de sociale ydelser kun er steget 8%.

Vi kan altså konstatere, at de økonomiske forskelle mellem modtagere af sociale ydelser og lønmodtagere i den private sektor, er vokset i perioden 2000-2011. Samtidig kan vi konstatere, at der er sket en vis stigning i realværdien af de sociale ydelser.

Den økonomiske fordeling

Af Finn Kenneth Hansen

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

De enkelte familiers økonomiske muligheder er ikke alene afhængig af den løbende indkomst, men også påvirket af formueforholdene. For at vurdere den økonomiske ulighed i samfundet kan det derfor være vigtigt at se både på fordelingen af indkomster og formuer. Formuerne er mere ulige fordelt end indkomsterne.

I det følgende belyses udviklingen i fordelingen af de disponible indkomster med fokus på perioden 1990 til 2010. Indkomstoplysningerne fra 2010 er de senest foreliggende, fordi klargøringen af disse oplysninger tager tid og derfor offentliggøres med en vis forsinkelse.

Uligheden i de disponible indkomster

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

Fordelingen af de disponible indkomster udtrykker fordelingen af de indkomster, familierne har tilbage efter at have betalt skat, og viser, hvad familierne har tilbage til privat forbrug og opsparing.

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

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

Udviklingen i uligheden

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

Uligheden er udtrykt ved det mål, som benævnes den maksimale udjævningsprocent, som udtrykker, hvor stor en del af indkomsterne der skal flyttes fra de rige (den øverste halvdel i decilfordelingen) til de fattige (den nederste halvdel i decilfordelingen), hvis der skal være en lige indkomstfordeling.

Hvad angår den maksimale udjævningsprocent, viser der sig en klar tendens perioden igennem med en stigende ulighed. Den maksimale udjævningsprocent er – som det fremgår af tabel 1 – i perioden fra 1990 til 2005 steget fra 23,8% til 26,8%. Der er tale om en mindre stigning år for år, som over perioden er udtryk for en relativ kraftig stigning.

Tabel 1: Fordelingen af de disponible indkomster blandt familier. 1990-2005

	1990	2000	2005
1. decil	1,4	1,9	1,5
2. decil	4,7	4,3	4,1
3. decil	5,8	5,4	5,1
4. decil	6,9	6,4	6,2
5. decil	8,0	7,6	7,4
6. decil	9,4	9,0	8,9
7. decil	11,5	11,2	11,0
8. decil	14,0	13,6	13,7
9. decil	16,3	16,1	16,4
10 decil	22,0	24,6	25,7
I alt	100,0	100,1	100,0
Maks. udjævningsprocent	23,8	25,5	26,8

Anm: Gammel familieinddeling

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Indkomst 2005.

Som det fremgår, er der entydigt gennem perioden tale om, at indkomstandelen er steget for de 10% med de højeste indkomster. Fra at de 10% rigeste havde 22,0% af indkomstmassen i 1990, er denne steget til 25,7% af indkomstmassen i 2005.

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

Som sagt ændrede Danmark Statistik efter 2005 familieinddelingen. I den seneste ti-års-oversigt og i publikationen: »Indkomster 2010« har man som noget nyt belyst udviklingen fra 2000 til 2010 med den nye familieinddeling, således at det er muligt at belyse udviklingen for denne periode med et sammenligneligt datagrundlag. Opgørelsen er foretaget med en femdeling af familierne – kvintiler.

Vi kan således med den nye opdeling belyse udviklingen fra 2000 til 2010. Det viser sig, at uligheden i den disponible indkomstfordeling er steget igennem hele perioden fra år 2000 hvor den maximale udjævningsprocent var 24,8%, til 2010 hvor den maximale udjævningsprocent ligger på 27,4%

Tabel 2: Den disponible indkomstfordeling 2000-2010

	2000	2004	2006	2008	2009	2010
1.kvintil	6,9	6,6	6,3	4,8	5,2	5,4
2.kvintil	11,7	11,6	11,3	11,6	11,6	11,2
3.kvintil	16,6	16,6	16,2	16,6	16,6	16,2
4.kvintil	24,7	24,7	24,3	24,9	24,9	24,5
5.kvintil	40,1	40,4	41,9	42,1	41,7	42,7
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Maks. udjævningsprocent	24,8	25,1	26,2	27,0	26,6	27,4

Anm: Baseret på ny familieinddeling

Kilde: Statistiks tiårsoversigt 2012.

Det er primært den rigeste femtedel, der har fået en stigende andel, mens den fattigste femtedel har haft en faldende andel af indkomstmassen. Uligheden er dog stoppet med at stige i forbindelse med den økonomiske krise. Kapitalindkomsterne faldt for dem med de højeste indkomster, og tilsvarende er indkomstandelen for dem med de laveste 20% af indkomsterne steget en lille smule. I 2010 er billedet imidlertid vendt tilbage – de rigeste 20% har haft en stigende indkomstandel, som ligger over den andel, som de havde i 2008. Samtidig er der også tale om en lille stigning for de 20% med de laveste indkomster fra 2009 til 2010.

Fordelingen af de disponible indkomster er blevet mere ulige, både blandt enlige og par igennem 1990'erne og fortsat frem til 2010. Uligheden blandt par er steget fra 17,1% i 2005 til 18,6% i 2010. Blandt enlige er den steget fra 19,1% i 2005 til 20,6% i 2010.

Tabel 3. Den maksimale udjævningsprocent blandt par og enlige. 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Par	17,1	17,7	18,3	18,5	17,9	18,6
Enlige	19,1	19,6	19,8	20,0	19,9	20,6

Anm: Baseret på ny familieinddeling

Kilde: Statistiks tiårsoversigt 2012.

Samlet kan det således konkluderes, at der har været en klar tendens til, at uligheden i indkomstfordelingen er blevet større siden begyndelsen af 1990'erne og er fortsat med at stige år for år frem til og med 2010 – med et lille fald i forbindelse med den økonomiske krise. Uligheden i den økonomiske fordeling opgjort med den maximale udjævningsprocent er imidlertid større i 2010 end i 2008.

Fra 2000 til 2010 er der tale om en stigning med godt 3 procentpoint. Fra 1990 til 2005 var der i denne 15-årsperiode tale om en stigning af tilsvarende størrelse – altså med 3 procentpoint. Overgangen til ny familieinddeling giver dog en ændring på 1-procentpoint.

Over hele perioden fra 1990 til 2010 kan det således udledes, at der er tale om en stigning i den økonomiske ulighed, og at der i perioden har været tale om en stigning på ca. 5 procentpoint fra en maximal udjævningsprocent på 23.8% i 1990 til ca. 28.4% i 2010.

Uligheden i de disponible indkomster – ækvivalerede indkomster

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

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

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

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

Alle familiemedlemmer – herunder også eventuelle børn – får tildelt samme ækvivalerede disponible indkomst. Ækvivaleringen af indkomsterne forudsætter således, at der sker en omfordeling inden for familien samt en korrektion for de økonomiske stordriftsfordele.

Et par med to børn under 15 år, der har en disponibel familieindkomst på 420.000 kr., får en ækvivalensvægtet indkomst på $420.000/2,1 = 200.000$ kr. Det betyder, at alle fire familiemedlemmer i statistikken bliver kategoriseret efter en disponibel ækvivalens indkomst på 200.000 kr.

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

Ser vi på udviklingen, fremgår det, at der også med opgørelsen af ækvivalerede disponible indkomster er tale om et fald i uligheden fra 2008 til 2009, men en stigning fra 2009 til 2010, og at uligheden er større i 2010 end i 2008.

Tabel 4: Fordelingen af de ækvivalerede disponible indkomster blandt familier. 2008-2009

	2008	2009	2010
1. decil	1,7	2,1	2,1
2. decil	5,9	5,9	5,6
3. decil	6,9	6,9	6,7
4. decil	7,8	7,9	7,5
5. decil	8,8	8,9	8,5
6. decil	9,8	9,8	9,5
7. decil	10,8	10,9	10,8
8. decil	12,1	12,2	12,3
9. decil	14,0	14,1	14,4
10 decil	22,1	21,3	22,7
I alt	100,0	100,0	100,0
Maks. udjævningsprocent	19,1	18,6	20,1

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

Den økonomiske ulighed opgjort med forskellige mål

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

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

Når man ser på indkomstfordelingen for familier er opgørelsen af den maximale udjævningsprocent større end den maximale udjævningsprocent opgjort i den ækva-

lerede disponible indkomstfordeling. Det vil sige, at når vi betragter sammenlignelige familier, skal der flyttes en mindre del af indkomstmassen for at opnå en ligelig fordeling af de disponible indkomster.

For perioden 2000 til 2010 er uligheden for ækvivalerede disponible indkomster opgjort ved den maksimale udjævningsprocent steget fra 16.4% i 2000 til 18.9% i 2010. (se tabel 5)

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

Opgørelserne viser, at der er tale om en udvikling i indkomstfordelingen med stigende ulighed i perioden fra 2000 til 2010. Gini-koefficienten stiger fra 24.1 til 27.8 Der er tale om en stigning i uligheden med over tre procentpoint eller med omkring 15% - over en 10-årsperiode. Ikke i nyere tid har der være tale om en så stor stigning i den økonomiske ulighed.

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

**Tabel 5: Udviklingen i den økonomiske ulighed. 2000-2010.
Ækvivalerede disponible indkomster**

	2000	2005	2009	2010
Gini- koefficient	24,1	25,7	26,9	27,8
Maksimal udjævningsprocent	16,4	17,5	18,2	18,9
80/20	3.40	3.73	4.31	4.35

Kilde. Danmarks statistik tiårsoversigt 2012

Et mere forenklet ulighedsmål er, at se på forholdet mellem hvor stor en del af de samlede disponible indkomster henholdsvis de rigeste 20% og de fattigste 20%. har – benævnt 80/20. Forholdet mellem de rigeste 20% og fattigste 20% er steget fra 3.40 til 4,35. Det sidste vil sige, at har de fattigste 20% en gennemsnitsindkomst i 2010 fx årligt på 180.000 kr. eller 15.000 kr. pr måned i disponibel indkomst, så har de rigeste 20% en gennemsnitlig disponibel indkomst på 783.000 kr. eller 65.250 kr. pr. måned.

For alle tre ulighedsmål er der således tale om en markant stigning i uligheden i tiåret 2000-2010, som markerer, at indkomstforskellene mellem familierne er blevet større.

Arbejdsmarkedet

Af Henning Hansen, CASA

Efter en række år, hvor der har været en god udvikling på arbejdsmarkedet, især når det handler om beskæftigelse og arbejdsløshed, så har det sidste år været meget negativt. Finanskrisen i 2008 startede en større økonomisk krise i hele verden, og de seneste år har været præget af faldende økonomisk aktivitet, faldende beskæftigelse og stigende arbejdsløshed. De store avisoverskrifter om mangel på arbejdskraft er helt forsvundet og er blevet erstattet af en debat om sammensætningen af forskellige krisepakkerhandlinger, der handler om økonomisk vækst og om at reducere ledigheden.

Beskæftigelsen

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

Igennem det meste af 1990'erne steg beskæftigelsen støt og roligt, men efter 2001 var der en stagnation eller tilbagegang i beskæftigelsen. Fra 2004 til 2008 steg den samlede beskæftigelse imidlertid med 7% - svarende til 145.000 fuldtidsbeskæftigede. De sidste to år er beskæftigelsen faldet med næsten 6% og der er udsigt til, at den vil falde endnu mere.

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

Beskæftigelsen i de forskellige brancher viser stort set fald alle sammen i de senere år, bortset fra den offentlige sektor. Samlet set er beskæftigelsen faldet 6%, men i bygge- og anlægssektoren har faldet været 20% og i industrien har faldet været næsten 15%. Beskæftigelsen i den offentlige sektor er derimod uændret fra 2007 til 2012.

Befolkningens beskæftigelsesforhold afhænger meget af alderen. I de unge år spiller uddannelse en stor rolle og i de ældre år spiller pension og efterløn en stor rolle. Den aktive alder er 25-59 år, hvor langt de fleste er på arbejdsmarkedet, hvor de enten kan

være i beskæftigelse, ledige, i aktivering, på førtidspension, overgangsydelse eller på kontanthjælp o.l.

Tabel 1: Den samlede beskæftigelse. 2007- 2012

Tusinder	2007	2009	2011	2012
Landbrug, fiskeri	74	67	59	64
Industri	450	381	373	368
Bygge og anlæg	193	177	157	154
Handel og transport	636	628	603	595
Information og kommunikation	103	110	108	107
Finansiering/forretningsservice	322	349	324	318
Offentlige ydelser	875	901	889	882
Kultur og anden service	123	133	129	135
Alle	2778	2746	2645	2624

Kilde: Danmarks Statistik: Arbejdskraftundersøgelsen

Tabel 2: Befolkningen i alderen 25-59 år fordelt efter beskæftigelse. 1997-2011.

	1997	2001	2005	2011
Beskæftiget	79 %	82 %	81 %	78 %
Arbejdsløs/kontanthjælp	6 %	4 %	6 %	5 %
I aktivering/orlov	2 %	3 %	3 %	5 %
Pension	7 %	6 %	6 %	6 %
Andet	6 %	5 %	4 %	6 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal	2.624.201	2.688.952	2.665.705	2.544.500

Kilde: Statistikbanken. Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik

78 % af befolkningen (25-59 år) var i 2011 i beskæftigelse, og det er samme niveau som i 1997. I mellemtiden har beskæftigelsesprocenten imidlertid ligget på 81-82 %. I 2011 var kun 5 % ledige/på kontanthjælp og 5 % i aktivering eller en anden form for arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning. I forhold til 1997 er andelen i aktivering steget. Endelig er der 6 % på førtidspension, og 6 % under uddannelse eller uden for systemet.

Tilbagetrækning

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

Tabel 3: Befolkningen i alderen 60-64 år fordelt efter beskæftigelse. 1997- 2011.

	1997	2001	2005	2011
Beskæftiget	30%	32%	38%	46%
Arbejdsløs/aktivering	4%	2%	1%	2%
Efterløn	35%	41%	40%	32%
Førtidspension	25%	20%	18%	17%
Andet	6%	6%	3%	3%
I alt	100%	100%	100%	100%
Antal	242.988	266.477	317.395	364.490

Kilde: Statistikbanken. Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik

Det er meget tydeligt, at den ældre del af befolkningen er blevet mere erhvervsaktive de senere år. Især i perioden 2001-2011 er der sket store ændringer i denne aldersgruppe. I 1997 var 30% af de 60-64 årige i beskæftigelse, men i 2011 er 46% i beskæftigelse til trods for økonomisk krise.

Det er også værd at nævne, at andelen af de 60-64 årige, der modtager førtidspension har været faldende i perioden fra 25% i 1997 til 17% i 2011.

Et vigtigt element i udviklingen har været ændringerne i efterlønsreglerne, som især indebar, at det blev mindre økonomisk fordelagtigt at modtage efterløn i alderen 60 år og 61 år. Senest er reglerne igen ændret i 2012, så det er blevet endnu mindre fordelagtigt at gå på efterløn.

Tabel 4: Beskæftigelsesprocent blandt personer i alderen 60-64 år. 2000- 2011.

	2000	2004	2006	2008	2011
60 årige	45%	52%	54%	59%	62%
61 årige	35%	45%	47%	52%	56%
62 årige	29%	33%	35%	39%	45%
63 årige	23%	26%	28%	30%	37%
64 årige	19%	20%	23%	26%	32%

Kilde: Statistikbanken.

Tabel 4 viser meget klart, at ændringerne i efterlønsreglerne har haft en effekt, idet beskæftigelsesprocenten især er steget for de 60-61 årige siden 2000. Men tabel 4 viser desuden, at der er sket markante stigninger i beskæftigelsesprocenterne i alle aldersgrupperne de sidste 10 år.

Arbejdsløsheden

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

Tabel 5: Ledighedsprocent. Ny opgørelsesmetode.

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

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Statistikbanken

Nettoledigheden var i 2011 på 4,1%, mens bruttoledigheden var 6,2%. Det er nærmest uændret i forhold til 2010, men en stærk stigning i forhold til 2008, hvor den nåede et lavpunkt med 1,8% og 2,7%.

Tabel 6: Nettoledighedsprocent. 2001- 2011. Aldersgrupper.

	16-24 år	25-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	Alle
2001	2,7	5,5	5,0	3,9	5,6	4,7
2002	2,9	6,0	5,3	4,0	5,6	4,8
2003	3,6	7,3	6,3	4,9	6,5	5,7
2004	3,5	7,2	6,5	5,1	6,7	5,8
2005	2,8	6,0	5,7	4,4	6,2	5,1
2006	2,1	4,5	4,4	3,4	4,9	3,9
2007	1,4	3,4	3,2	2,5	3,2	2,8
2008	1,2	2,4	2,1	1,7	1,8	1,8
2009	2,5	4,6	4,0	3,4	2,9	3,5
2010	2,6	4,8	4,7	4,1	4,2	4,1
2011	2,7	5,4	4,9	4,0	4,1	4,1

Kilde: Statistisk tiårsoversigt og Statistikbanken

Alderen spiller tilsyneladende en ret lille rolle for, hvor stor arbejdsløsheden er. Man kan dog konstatere, at arbejdsløsheden er meget lav for de 16-24 årige, mens den er relativt høj blandt de 25-29 årige og 30-39 årige. Disse aldersgrupper er bl.a. præget af, at mange netop har færdiggjort deres længerevarende uddannelse og søger deres første job. Man kan konstatere, at alle aldersgrupper har haft stigende ledighed fra 2008 til 2010, mens der er nærmest uændret ledighed fra 2010 til 2011.

Fleksjob, skånejob og ledighedsydelse

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

Tabel 7: Antal helårsdeltagere i fleksjob og skånejob. 2000- 2011.

	Fleksjob	Skånejob
2000	8.598	5.442
2001	13.010	5.604
2002	19.156	5.873
2003	24.262	6.045
2004	29.990	5.987
2005	36.205	5.968
2006	41.476	5.938
2007	44.016	4.739
2008	49.176	5.215
2009	51.235	5.399
2010	52.511	5.479
2011	52.966	5.652

Kilde: Statistisk tiårsoversigt

Tabel 7 viser, at der er sket en meget stærk stigning i antallet af personer på fleksjob i perioden 2000-2011. Fra ca. 8.500 i 2000 til mere end 52.000 i 2011. Antallet af personer på skånejob har derimod været ret stabil og ligget på 5 – 6.000 helårsdeltagere i hele perioden 2000-2011.

Siden juli 2001 får personer, der er visiteret til et fleksjob, men endnu ikke er startet i et fleksjob, en ledighedsydelse som udgør 91 % af dagpengeniveauet. Herudover får personer i fleksjobordningen ledighedsydelse, hvis de skifter mellem fleksjob, ved ferie og sygdom samt ved barsel. I 2010 var der 10.939 fuldtidspersoner, der modtog ledighedsydelse, svarende til 21 % af personer i fleksjob.

Uden ordinær beskæftigelse

Ovenfor har vi beskæftiget os med den såkaldte registrerede arbejdsløshed, sådan som den er registreret i Danmarks Statistik. Men ud over de personer, der står registreret som arbejdsløse, er der tillige en række personer, som ikke har ordinær beskæftigelse. Det vil sige, at de enten er i støttet beskæftigelse, under uddannelse, på orlov eller under aktivering. Ifølge Danmarks Statistik var der i 2010 ca. 275.000 personer uden ordinær beskæftigelse. Tallet for »uden ordinær beskæftigelse« svarer til 10,3 % af arbejdsstyrken i 2010.

Tabel 9: Helårspersoner uden ordinær beskæftigelse. 2001- 2011

	Registreret ledige	Støttet beskæftigelse	Vejledning og opkvalificering	I alt	Procent af arbejdsstyrken
2001	130.578	62.055	44.897	237.530	8,5 %
2002	132.971	68.234	47.936	249.141	9,0 %
2003	159.112	68.709	39.994	267.815	9,7 %
2004	160.403	73.942	39.502	273.847	9,9 %
2005	140.162	75.215	38.836	254.213	9,2 %
2006	108.422	76.535	34.484	219.441	7,9 %
2007	76.723	73.948	42.007	192.678	6,9 %
2008	51.218	80.482	44.318	176.018	6,5 %
2009	98.220	86.158	51.649	236.027	8,9 %
2010	113.725	99.095	62.220	273.661	10,3 %
2011	108.462	106.446	53.468	268.376	10,2 %

Kilde: Statistisk tiårsoversigt

Man kan altså konstatere, at en officiel nettoledighed på 4,1% og en bruttoledighed på 6,2% i 2011 dækker i virkeligheden over at 10,2% af arbejdsstyrken ikke har et ordinært job. Det svarer til at ca. 270.000 personer er uden ordinært arbejde, men de står reelt til rådighed for arbejdsmarkedet. Hertil kommer desuden ca. 70.000 helårspersoner på kontanthjælp og introduktionsydelse, ca. 10.000 på ledighedsydelse og ca. 5.000 på revalideringsydelse. Samlet set er der ca. 360.000 fuldtidspersoner, som har et beskæftigelsespotentialt – i større eller mindre grad.

Indvandrere og flygtninge på arbejdsmarkedet

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

Tabel 10: Erhvervsfrekvens. 2003- 2011. Etnisk baggrund.

	Indvandrere fra ikke-vestlige lande	Indvandrere fra vestlige lande	Dansk baggrund
Mænd:			
2003	58,6	69,0	81,7
2004	60,2	67,7	81,2
2005	61,4	67,9	80,9
2006	62,9	68,1	81,1
2007	66,6	70	83,3
2008	67,1	70,1	83,3
2009	62,4	67,5	80,6
2010	59,2	65,5	78,4
2011	57,3	64,4	77,7
Kvinder:			
2003	43,5	59,9	75,5
2004	45,7	59,9	75,4
2005	46,9	60,1	75,1
2006	48,7	60,5	75,4
2007	52,6	62,7	78,2
2008	54,4	62,9	78,3
2009	50,0	60,4	75,7
2010	48,2	59,4	74,9
2011	46,6	58,0	74,2

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

Kilde: Statistisk tiårsoversigt

Det er tydeligt at erhvervsfrekvensen er størst blandt personer med dansk oprindelse. I 2011 var erhvervsfrekvensen 77,7 for mænd og 74,2 for kvinder. Næst efter danskerne kommer indvandrere fra vestlige lande med en erhvervsfrekvens for mænd på 64,4% og 58,0% for kvinder. Den laveste erhvervsfrekvens er blandt indvandrere fra ikke-vestlige lande, hvor mændenes er 57,3 og kvindernes er 46,6.

Man bemærker også at erhvervsfrekvensen steg markant for indvandrere fra ikke-vestlige lande i perioden 2003-2008. I de seneste år er erhvervsfrekvensen faldet for denne gruppe, ligesom det er tilfældet for personer med dansk oprindelse. Man kan konkludere, at de beskæftigelsesmæssigt svageste grupper havde stor gavn af højkonjunktoren. Det samme billede tegner sig, når vi betragter ledighedsprocenten. Arbejdsløsheden blandt indvandrere fra ikke-vestlige er væsentlig højere end andre etniske grupper, mens indvandrere fra vestlige lande har en ledighedsprocent, der kun ligger lidt højere end danskernes, men lavere end indvandrere fra ikke-vestlige lande.

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

tabel 11 vises beskæftigelsesfrekvens for personer fra forskellige lande. Vi har beregnet beskæftigelsesprocenten blandt indvandrere i alderen 25-49 år, som er den fremherskende erhvervsaktive alder og vi har opdelt på henholdsvis mænd og kvinder.

Tabel 11: Beskæftigelsesprocent blandt indvandrere i alderen 25-49 år fra forskellige lande. 2008. Opdelt på indvandrere og efterkommere.

	Mænd		Kvinder	
	Indvandrere	Efterkommere	Indvandrere	Efterkommere
Vestlige lande	60	68	52	65
Tyrkiet	53	61	45	57
Pakistan	52	57	32	49
Eks-Jugoslavien	57	65	50	67
Bosnien	64	70	55	78
Libanon	35	29	17	-
Irak	34	50	23	40
Iran	48	50	44	46
Somalia	41	60	24	56
Afganistan	54	67	31	29
Vietnam	67	62	53	51
Danskere	77	77	74	74

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

Kilde: Statistikbanken

Tabel 11 viser klare forskelle i beskæftigelsesprocenten blandt indvandrere og efterkommere fra forskellige lande. I toppen ligger personer fra vestlige lande, Bosnien og eks-Jugoslavien, som næsten har beskæftigelsesprocenter på højde med danskere. Derefter kommer indvandrere fra Vietnam. De laveste beskæftigelsesprocenter finder vi blandt indvandrere fra Irak, Libanon og Somalia.

Det er desuden værd at bemærke, at beskæftigelsesprocenten større blandt efterkommere, end blandt indvandrere i næsten alle kategorier. Det kan tages som et udtryk for, at anden og tredje generation af indvandrerne klarer sig beskæftigelsesmæssigt bedre end første generation. Det er blandt andet tydeligt med personer med baggrund i Somalia.

Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger

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

Tabel 12: Fuldtidspersoner i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. 2008- 2011

	2008	2009	2010	2011
Støttet beskæftigelse:				
Løntilskud	7.324	9.548	17.916	21.581
Virksomhedspraktik	7.290	10.524	15.503	21.429
Voksenlærling	11.032	9.055	6.945	4.594
Servicejob	444	396	307	223
<i>Støttet beskæftigelse* i alt</i>	<i>26.090</i>	<i>29.523</i>	<i>40.671</i>	<i>47.827</i>
Uddannelse mv.				
Vejledning og opkvalificering	44.318	51.649	61.275	53.468
Forsøg	49	52	54	32
Revalideringsydelse	5.890	5.099	4.681	3.154
<i>Uddannelse i alt</i>	<i>50.257</i>	<i>56.800</i>	<i>66.010</i>	<i>56.654</i>
I alt	76.347	86.323	106.681	104.481
Procent af arbejdsstyrken	2,8%	3,3%	4,0%	3,9%

Eksklusiv fleksjob og skånejob

Kilde: Statistisk tiårsoversigt

I 2011 var der 104.000 fuldtidspersoner (et beregnet tal) i en række forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Det svarer til 4,0% af arbejdsstyrken. I løbet af de sidste par år har der været tale om en pæn stigning i antallet. Især er der sket en stigning fra 2009 til 2010, og stigningen er sket i de fleste kategorier, bortset fra voksenlærlinge, som er under afvikling.

Fra 2010 til 2011 er der imidlertid sket et mindre fald i det samlede antal fuldtidspersoner i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Det er især uddannelsesdelen, der er faldet, mens der har været en stigning i støttet beskæftigelse.

Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet

Af Finn Kenneth Hansen, CASA

Kontanthjælp – det sociale sikkerhedsnet

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

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

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

Ændringer på kontanthjælpsområdet

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

De mange ændringer på kontanthjælpsområdet har blandt andet betydet, at kontanthjælpsområdet i stedet for forenkling i dag er karakteriseret ved mange forskellige ydelser og satser, og kriterierne for tildeling og udmåling af ydelserne er blevet udvidet og differentieret, og er ikke konsekvente.

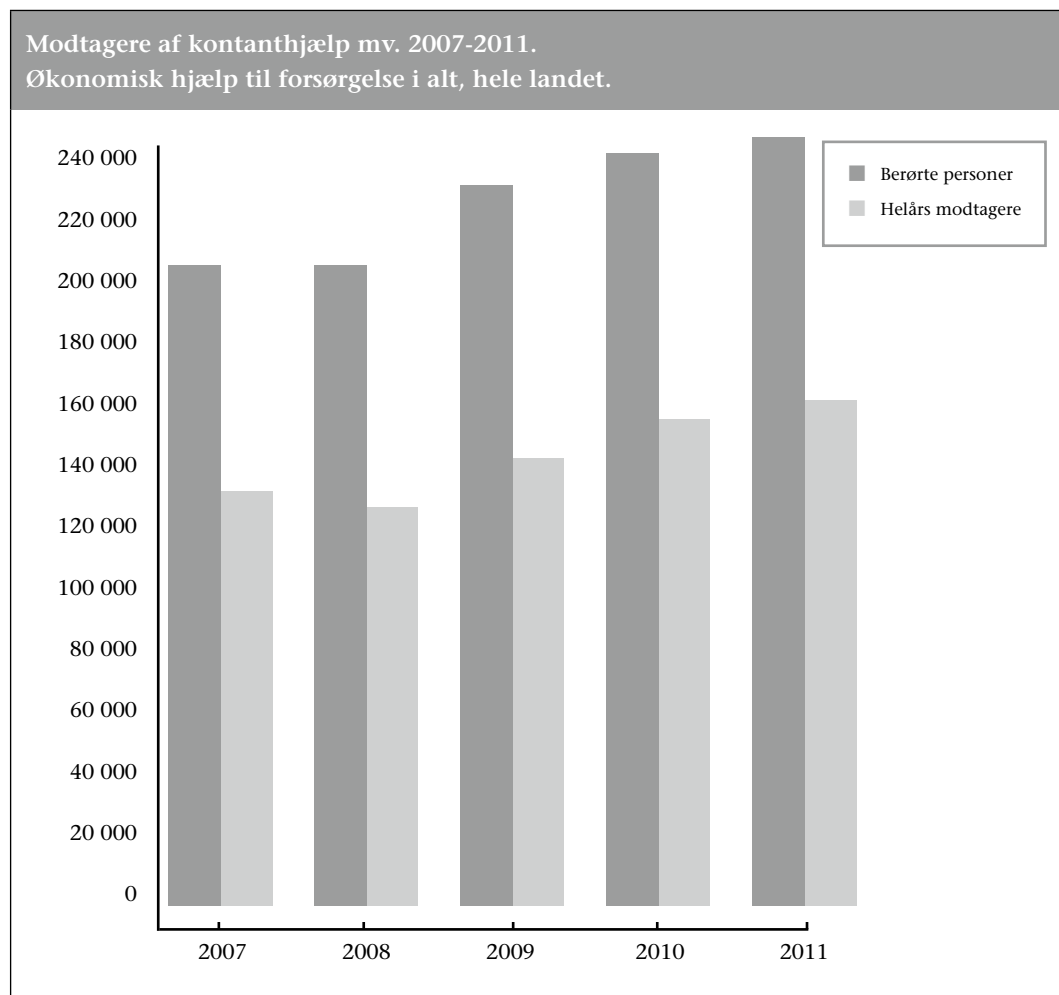
Ud over alder, som længe har været et kriterium for tildeling og udmåling af kontanthjælp, er der i de seneste år blevet tilføjet yderligere kriterier for tildeling og udmåling af ydelser. Opholds- og varighedskriterier har ligget til grund for de såkaldt nedsatte sociale ydelser. Opholdskriteriet lå til grund for de laveste sociale ydelser i form af starthjælp og introduktionsydelse og varighedskriteriet lå til grund for nedsat hjælp, kontanthjælpsloft samt 300-450 timers reglen, og betød at personer modtog en lavere kontanthjælp.

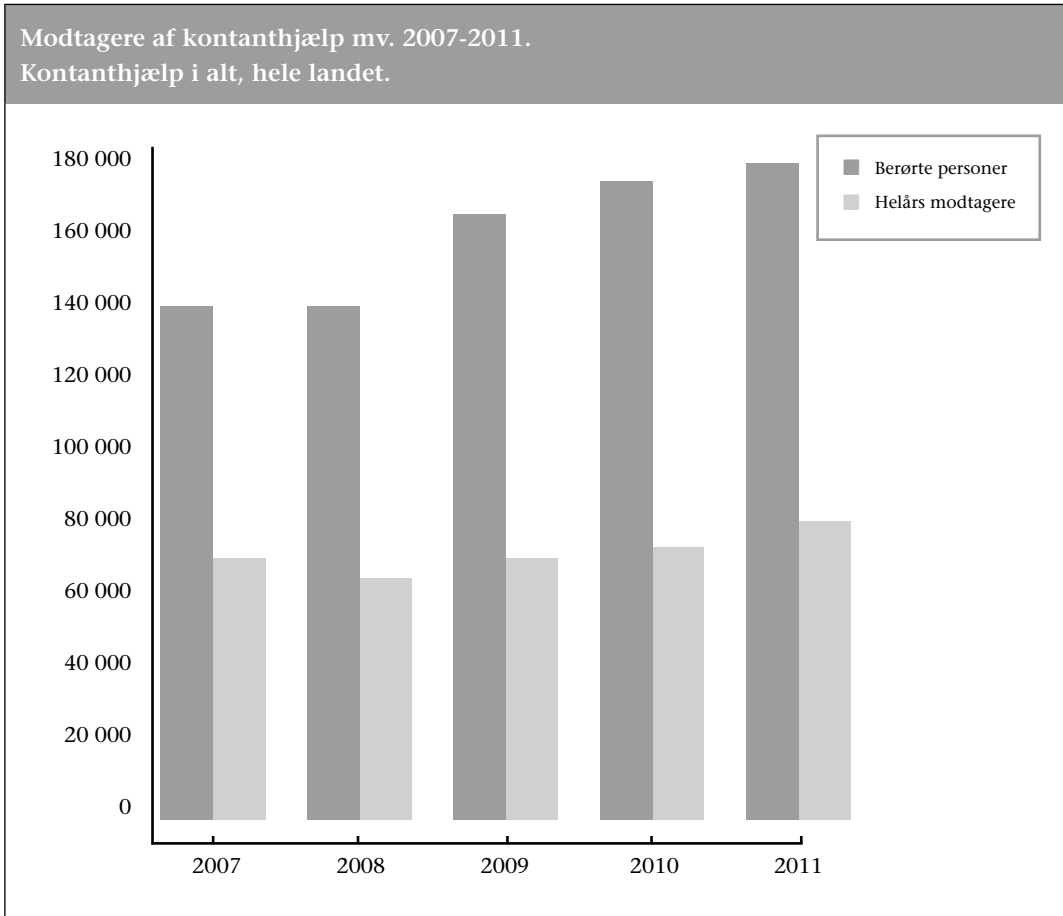
De nedsatte ydelser er med virkning fra 1.1.2012 ophævet af et flertal i folketinget, således at der i 2012 ikke er noget, der hedder starthjælp, nedsat hjælp, kontanthjælpsloft og 300-450 timers reglen. Af de nedsatte ydelser er kun ungeydelsen blevet bibeholdt. Det vil sige, at kontanthjælpen for unge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

Baggrunden for ophævelsen af de nedsatte sociale ydelser var den åbenlyse konstatering, at et stigende antal personer på kontanthjælp fik det økonomisk dårligere, samt at bestemmelserne ud over en social bagside også havde etnisk bagside, idet de nedsatte ydelser ramte personer med anden etnisk baggrund end dansk hårdere end etniske danskere.

Stigning i antal kontanthjælpsmodtagere med den økonomiske krise

Siden den økonomiske krise satte ind i efteråret 2008 er antallet af kontanthjælpsmodtagere steget. Fra 2008 til 2011 er antallet af modtagere af økonomisk hjælp til forsørgelse steget fra knap 200.000 i 2008 til 240.000 personer i 2011.





Hjælp til forsørgelse omfatter personer, som ikke kan forsørge sig selv, fordi de er ramt af en social begivenhed som fx arbejdsløshed eller sygdom. Der er sket ændringer i opgørelsen, som betyder, at tal fra før 2006 ikke kan sammenlignes. Efter den tidligere opgørelse lå antallet, som fik hjælp til forsørgelse, på omkring 250.000 personer. I 2005 faldt antallet til 233.000 personer og faldt yderligere frem til 2006 til 217.000 personer.

Fra 2007 omfatter økonomisk hjælp til forsørgelse i Danmarks statistik opgørelser også introduktionsydelse og ledighedsydelse. Opgjort på denne måde ligger antallet med økonomisk hjælp til forsørgelse i 2011 på 240.000 personer. Der er tale om en stigning på 40.000 personer siden 2007 og primært med en stigning på grund af den økonomiske krise, som slog igennem i 2008.

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

Der har først og fremmest været en stigning i antallet af modtagere, der har modtaget

passiv kontanthjælp (hjælp til underhold). Kontanthjælp ydes til personer, der på grund af ændringer i deres forhold ikke kan skaffe det nødvendige til at dække eget og eventuelt familiens underhold. Der er 180.000 personer, som modtager kontanthjælp i 2011. Fra at der var tale om et fald fra 2006 til 2008, er der tale om en kraftig stigning fra 2008 til 2011, som altså hænger sammen med den økonomiske krise.

De 180.000 personer som har modtaget kontanthjælp har modtaget det i kortere eller længere tid. Omregnet til helårspersoner er der tale om lidt over 80.000 helårspersoner, som har modtaget kontanthjælp. En stigning fra 60.000 helårspersoner i 2008, hvor antallet af kontanthjælpsmodtagere lå på sit laveste til altså 80.000 helårspersoner i 2011.

Blandt kontanthjælpsmodtagerne var der knap 7.000, som modtog hjælpen i form af den lave starthjælp. Der er således klart flere på den laveste ydelse starthjælp i 2011, som altså ophører som ydelse pr. 1.januar 2012.

Tabel 1: Antal personer, der modtager kontanthjælp, revalidering og aktivering 2006, 2008, 2009 og 2011

	2006	2008	2009	2011
Kontanthjælp	161.900	141.900	165.300	180.500
Heraf: starthjælp		5.400	6.900	7.300
Revalidering	47.600	25.200	23.000	17.800
Aktiverede kont.	93.000	92.300	117.300	129.000

Kilde: Statistiske Efterretninger. Arbejdsmarked.

Revalidering, der omfatter hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig genoptræning eller omskoling, kan ydes, når det skønnes at være forudsætningen for, at en person og dennes eventuelle familie fremover vil kunne klare sig. Den kommunale aktivering indebærer en pligt fra kommunen og en ret for modtageren af kontanthjælp til at få et aktiveringstilbud.

Antallet af personer i revalidering er faldet kraftigt de seneste år. Fra at knap 50.000 modtog revalidering i 2006 er antallet i revalidering faldet yderligere i 2011 til knap 18.000 personer.

Der har derimod været tale om en stigning i aktiverede kontanthjælpsmodtagere, hvor flere er kommet i aktivering. En stigning fra 92.000 i 2008 til 129.000 i 2011. En udvikling, der skal ses på baggrund af dels den stigende arbejdsløshed, dels at kommunerne modtager en højere statsrefusion, hvis en kontanthjælpsmodtager kommer i aktivering.

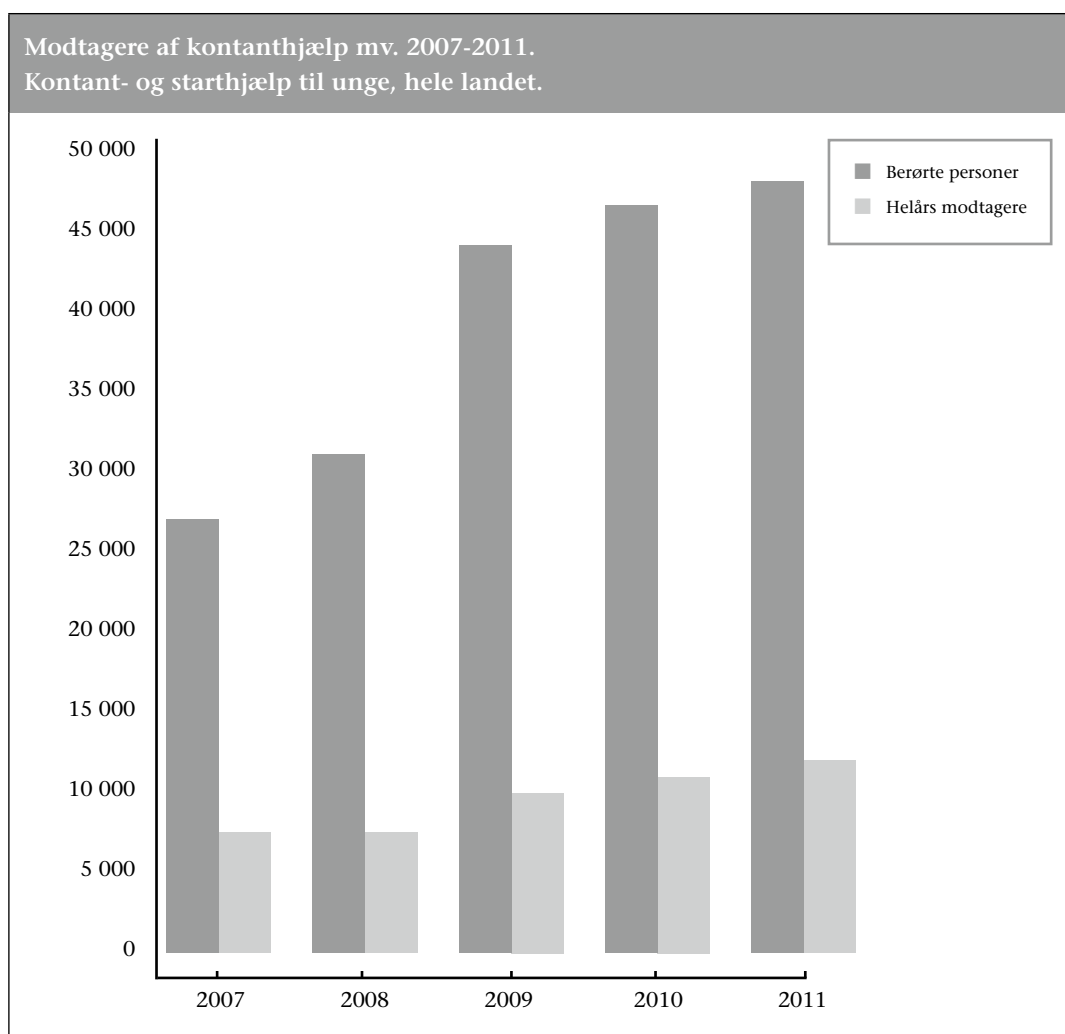
Antallet af kontanthjælpsmodtagere er fortsat med at stige ind i 2012. I juni 2011 modtog i alt 162.200 personer kontanthjælp eller anden hjælp til forsørgelse, og tallet er steget til 170.500 personer i juni 2012. Der er tale om knap 50.000 flere end i juli 2008.

Tabel 2: Antal personer med økonomisk hjælp til forsørgelse. Juli 2008, juni 2009, juni 2010, juni 2011 og juni 2012

	Juli 2008	Juni 2009	Juni 2010	Juni 2011	Juni 2012
Økonomisk hjælp til forsørgelse, i alt	123.900	145.200	156.700	162.200	170.500
Kontanthjælp	68.100	79.900	84.200	93.900	103.800
Revalidering	13.600	14.100	13.100	11.600	9.900
Aktivering	34.800	52.000	59.900	54.900	56.400

Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik.

Der er en fortsat stigning i antal personer, som alene modtager kontanthjælp. En stigning på 10.000 personer alene inden for det sidste år fra juni 2011 til juni 2012. Der har været tale om svingninger i antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere. Fra juni 2008 til juni 2010 er antallet af aktiverede kontanthjælpsmodtagere steget fra



34.800 personer til 59.900. Fra juni 2010 til juni 2012 er antallet dog faldet, men ligger over niveauet fra juni 2009.

Stigning i antallet af unge på kontanthjælp.

Ser vi på udviklingen er der specielt tale om en stor stigning i antallet af unge på kontanthjælp. Fra at antallet i 2007 var 27.000 unge, er antallet steget til 48.000 unge i 2011. Der er tale om unge, som har modtaget kontanthjælp i kortere eller længere tid, og som det fremgår af antallet af helårspersoner, er der en relativ stor del af de unge, som kun er på kontanthjælp i kortere tid. Antallet af unge på kontant- og start-hjælp opgjort som helårspersoner er steget fra 7.500 i 2007 til knap 11.000 i 2011.

Stigning i antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere

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

Ifølge den nye opgørelse som også omfatter personer på introduktionsydelse og ledighedsydelse var der 100.300 personer i 2007, som modtog langvarig hjælp til forsørgelse. Dette antal er i 2010 steget til 115.300 personer og steget yderligere i 2011 til knap 120.000 personer, som altså var modtager af hjælp til forsørgelse i 10-12 måneder i 2011.

Den har været tale om en kraftig stigning siden 2008 som følge af den økonomiske og beskæftigelsesmæssige krise. Siden 2008 har der været tale om en stigning på 10.000 modtagere af kontanthjælp i 10-12 måneder som har modtaget passiv kontanthjælp i form af underhold.

Tabel 3: Antal personer med hjælp til forsørgelse mv. i 10-12 måneder inden for det enkelte kalenderår, 2007-2011*

	2007	2008	2010	2011
Hjælp til forsørgelse	100.300	92.700	115.300	119.700
Kontanthjælp	43.200	36.500	39.800	46.700
Revalidering	11.900	10.500	9.400	8.400
Aktivering	14.900	16.000	22.300	17.100

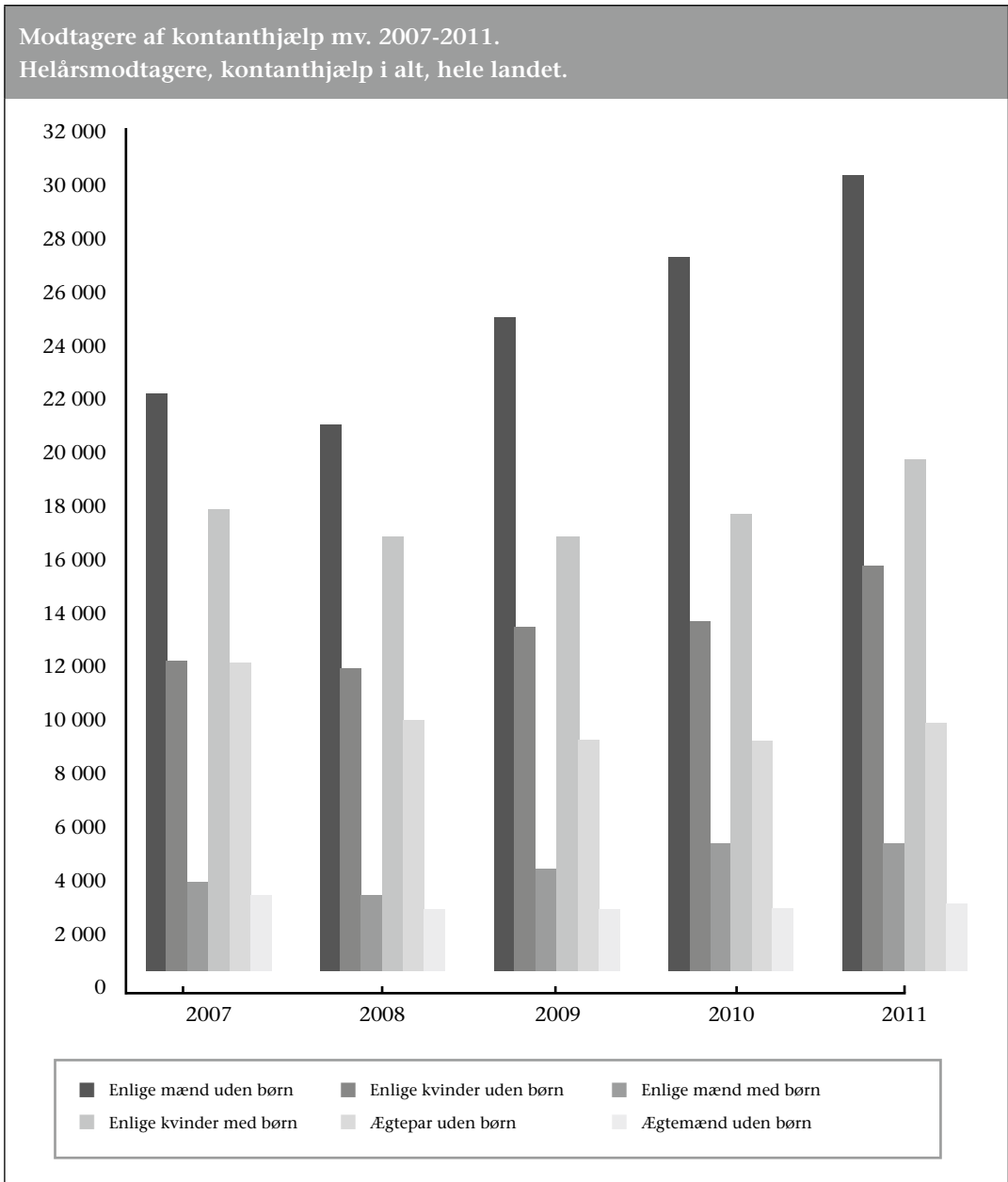
* Ny opgørelsesmetode

Kilde: Statistiske Efterretninger. Arbejdsmarked

Flere børnefamilier på kontanthjælp

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

Den største gruppe er enlige uden børn, hvor antallet har været stigende fra 71.400 personer i 2007 til 103.400 personer i 2012. Hvad angår antallet af børnefamilier, er der tale om en stigning i antallet af enlige mænd og enlige kvinder med børn i forhold til 2007.



Der er tale om en ret kraftig stigning i antallet af enlige mænd med børn. I absolutte antal er der dog tale om en stigning for såvel enlige kvinder med børn som enlige mænd med børn på hver 5.000 siden 2008. Der er lidt færre par med børn i 2011 end i 2007, men der er tale om en lille stigning fra 2008 til 2011.

Tabel 4: Modtagere af kontanthjælp, fordelt efter familietype. 2007-2011

	2007	2008	2009	2011
Enlige uden børn	71.400	75.100	92.900	103.400
Enlige kvinder med børn	32.700	31.800	33.100	36.200
Enlige mænd med børn	8.100	8.700	11.600	13.200
Par uden børn	4.500	4.300	4.600	4.600
Par med børn	23.100	20.500	21.300	21.100
I alt	139.900	140.400	165.300	178.500

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen 2009 og Arbejdsmarked 2010 og 2011.

Alderssammensætningen er ændret

I perioden op til gennemslaget af den økonomiske krise i 2008 var det sådan at kontanthjælpsmodtagerne generelt blev ældre. Med den økonomiske krise er kontanthjælpsmodtagerne generelt blevet yngre.

Siden 2008 er der tale om stigning for de helt unge både mænd og kvinder. Andelen af unge mænd under 24 år er steget fra 22% i 2008 til 27% i 2011 og andelen af unge kvinder under 24 år er steget fra 19% til 24%.

Andelen af unge mænd mellem 25-29 år er også steget fra 12% til 14%, mens andelen af kvinder i denne aldersgruppe har holdt sig konstant. Modsvarende er andelen af 30-39 årige og 40-49 årige faldet for både mænd og kvinder. For mændene er der også sket et fald i andelen af kontanthjælpsmodtagere på 50 år og derover, mens andelen af kvinder i denne aldersgruppe har holdt sig konstant på 17%.

Tabel 5: Hjælp til forsørgelse fordelt på aldersgrupper og køn, 2008 og 2011

	2008		2011	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
-24 år	22	19	27	24
25-29 år	12	13	14	13
30-39 år	24	27	22	24
40-49 år	24	24	20	22
50-59 år	15	14	14	15
60 år og derover	4	3	3	2
I alt	101	100	100	100
Antal (tusinde)	91	108	120	120

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

Førtidspension

Af Finn Kenneth Hansen, CASA

Førtidspensionsreformen 2012

Ti år er der gået siden den seneste reform af førtidspensionsområdet. Der er nu skaffet flertal i Folketinget for en førtidspensionsreform, som skal træde i kraft d. 1. januar 2013 og således erstatte førtidspensionsreformen af 1. januar 2003.

Den tidligere regering bebudede en reform af førtidspensionsområdet med vægt på ændringer med henblik på at undgå, at især unge kommer på førtidspension. Det er primært dette synspunkt, som er udgangspunkt for den nye førtidspensionsreform, som der er flertal for i Folketinget. Der er tale om, at ændre aldersgrænsen for hvornår man kan komme på førtidspension, og at førtidspensionsydelsen til unge ikke skal være permanent men midlertidig. De centrale ændringer omfatter:

- Personer under 40 år skal som udgangspunkt ikke på førtidspension. I stedet skal de have en individuel og helhedsorienteret indsats med ressourceforløb, der tager udgangspunkt i den enkeltes muligheder og behov.
- Ressourceforløbene erstatter førtidspension for personer yngre end 40 år.
- Der skal være plads til behandlingsforløb, hvis den enkelte har behov for det.
- Personer under 40 år kan fortsat få førtidspension, hvis det er åbenlyst, at den enkelte ikke kan komme til at arbejde.
- Kommunerne skal oprette rehabiliteringsteams, der skal sikre en koordinering af indsatsen.

Førtidspensionsreformen er ikke endeligt vedtaget i Folketinget og der er på nuværende tidspunkt fx ikke taget stilling til refusionsreglerne på området fra staten til kommunerne, som traditionelt spiller en stor rolle for, hvordan det vil gå med konsekvenserne af reformen.

Førtidspensionsområdet

Det samlede billede af førtidspensionsområdet er karakteriseret ved personer, som fortsat modtager de tidligere fire forskellige former for førtidspension, og det stigende antal personer, som modtager førtidspension efter den nye førtidspensionslov. Året 2011 var det første år, at der ikke var nogen modtager af almindelig forhøjet førtids-

pension, som har været stærkt faldende siden 1999, hvor muligheden for at give førtidspension af sociale årsager blev forringet. Den nye førtidspension tildeles alene op til 64 år.

Tabel 1: Oversigt over modtagere af førtidspension 2010-2012

	2012		2011	2010
	Mænd	Kvinder	I alt	I alt
Højeste	24.100	22.900	47.000	52.300
Mellemste	23.000	30.400	53.400	65.800
Forhøjet almindelig	8.900	13.100	22.100	28.200
Almindelig		2	2	7
Ny førtidspension	55.900	66.700	122.600	98.300
I alt	111.900	133.200	245.100	244.500

Kilde: Statistiske efterretninger. Sociale pensioner

Stigning i nytilkendelser af førtidspension

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

Antallet af tilkendelser har ligget højere i de første år af 2000'erne på trods af den mindre statsrefusion til førtidspension, indførelsen af fleksjob og den nye førtidspensionslov. Stigningen i nytilkendelserne i 2002 skyldes en udskydelse af førtidspensioner i de foregående år, og fremrykningen af behandlingen af en række sager i kommunerne, således at de er blevet afsluttet, inden den tidligere nye førtidspension trådte i kraft i 2003.

Tabel 2: Antallet af nytilkendelser af førtidspension. Særskilt for køn. 2001-2011

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

Kilde: Ankestyrelsens Statistikservice

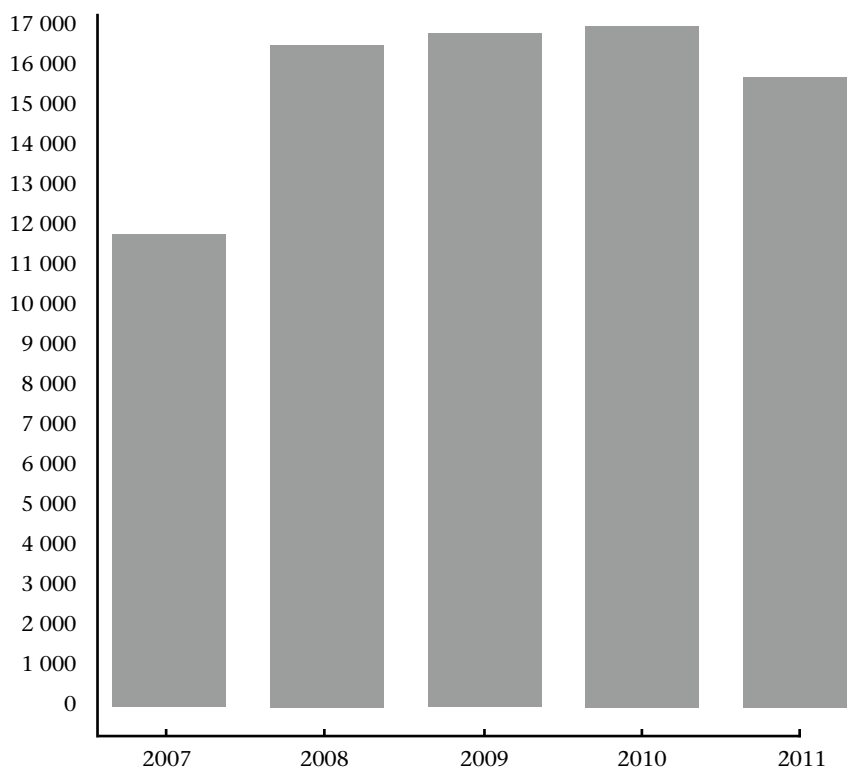
Det forklarer faldet fra 2002, hvor antallet af nytilkendelser i de efterfølgende år lå på omkring 14-15.000 personer.

I 2007 faldt antallet af nytilkendelser med næsten 2.000, hvilket skyldes den nye kommunalreform. I de følgende år har antallet af nytilkendelser ligget på et højere niveau med omkring 17.000 antal nytilkendelser.

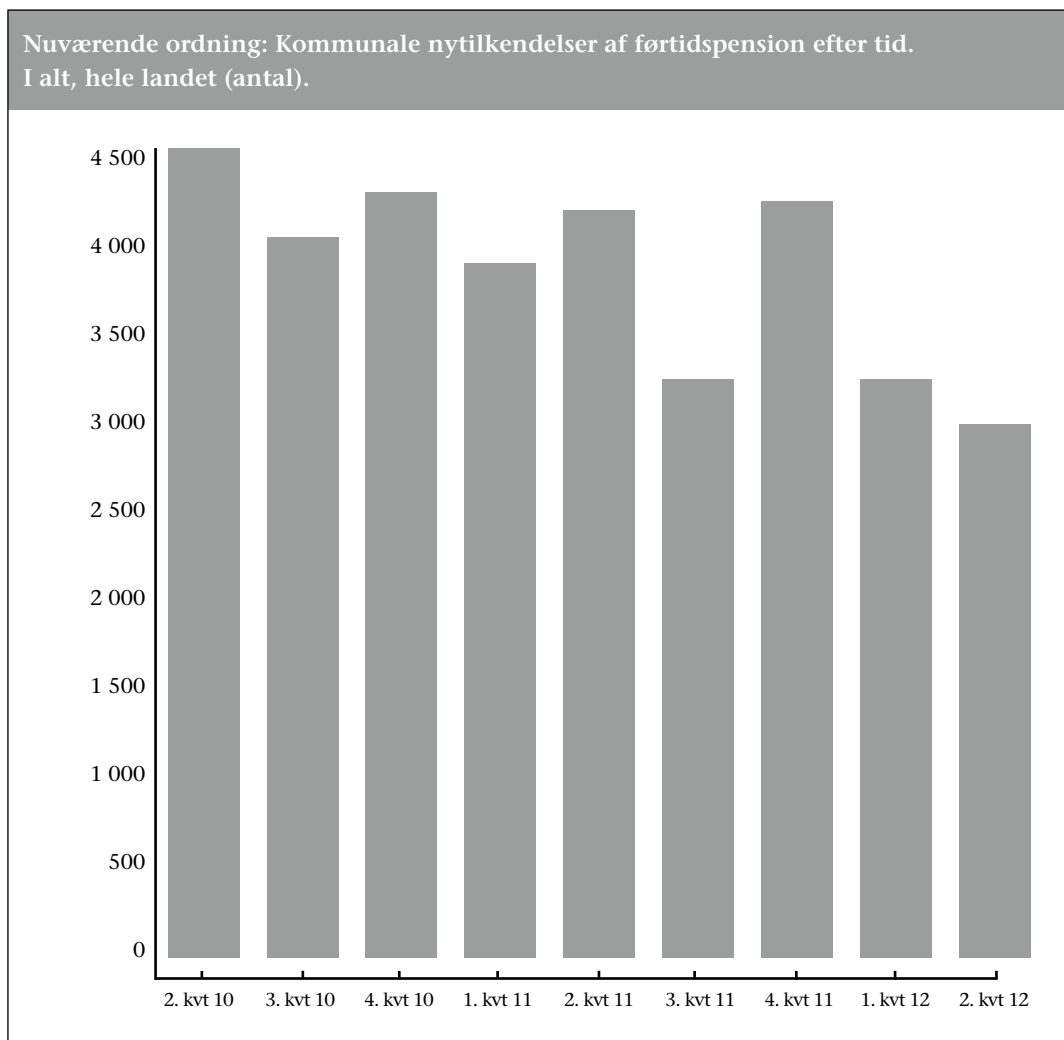
På trods af mange ihærdige forsøg på at ændringer med henblik på at nedbringe antallet på førtidspension – mere omstændelige og administrative procedure, lavere refusion til kommunerne, indførelse af fleksjob mv. – lykkedes det ikke med den tidligere reform af 2003 trods gunstige økonomiske konjunkturer at begrænse antallet af førtidspensionister. Der synes at være en underliggende tendens til udstødning fra arbejdsmarkedet, som er uafhængig af de økonomiske konjunkturer. En udstødning som hænger sammen med de generelle arbejdsforhold og det konkrete arbejdsmiljø, hvor det generelle arbejdspress grundet en stigende konkurrence og besparelserne i det offentlige har påvirket det psykiske arbejdsmiljø og påvirket nytilgangen til førtidspension.

I 2011 er der for første gang tale om et fald i nytilkendelserne i forhold til de foregående år med næsten 1000 personer, og det gælder både et fald i antallet af mænd og kvinder.

Nuværende ordning: Kommunale nytilkendelser af førtidspension efter tid.
I alt, i alt, hele landet (antal).



Ser vi på den seneste udvikling – dvs. for de første to kvartaler i 2012 – er der tale om et yderligere fald i antallet af nytilkendelser af førtidspension. Antallet af nytilkendelser i 1. kvartal 2012 ligger under det foregående år, mens antallet af nytilkendelser i 2. kvartal 2012 klart ligger under antallet af nytilkendelser i de to foregående år.



Stigning i nytilkendelser af unge.

Der har været tale om en mindre stigning i antallet af nytilkendelse af unge mellem 15-29 år. 2007 var et lidt utraditionelt år med et meget lille antal nytilkendelser. I 2008 var der 1.756 unge, som fik førtidspension og frem til 2011 har der været tale om en stigning til 1.916 unge, som fik tilkendt førtidspension. Andelen af unge som har fået tilkendt førtidspension er således steget fra 11% til 12%. Samtidig har der været tale om et fald i andelen af 40-49 årige.

Tabel 3: Nytilkendelser fordelt på aldersgrupper. 2007-2011

	2007	2008	2009	2011
15-29 år	10	11	11	12
30-39 år	15	15	15	15
40-49 år	27	28	28	27
50-59 år	40	38	37	38
60-66 år	8	8	9	8
I alt	100	100	100	100
Antal	11.989	16.616	17.074	15.969

Kilde: Ankestyrelsens statistik

Psykiske lidelser – hyppigste årsag

Psykiske lidelser er langt den hyppigste forekommende hoveddiagnose blandt ansøgerne til førtidspension, og der er endvidere sket en yderligere stigning i andelen af ansøgere med denne diagnose siden 2000. Hvor andelen i 2000 lå på 38% er denne steget til 51% i 2010. I det seneste år er andelen dog faldet til 49%, mens andelen af andre lidelser er steget til 32%.

Tabel 4: Nytilkendelser af førtidspension fordelt efter hoveddiagnose. 2004-2011

	2004	2006	2008	2009	2011
Psykiske lidelser	38	44	48	51	49
Lidelser i bevægeapparat	22	22	21	19	19
Andre lidelser	40	34	31	30	32
I alt	100	100	100	100	100

Kilde: Ankestyrelsens Statistiks-service

Langt den største del af dem der får tilkendt førtidspension kommer fra en forsørgelssituation, hvor de på ansøgningstidspunktet har modtaget kontanthjælp. I 2009 drejer det sig om 43% af nytilkendelserne. En anden stor gruppe udgøres af de personer, som på ansøgningstidspunktet har modtaget sygedagpenge – 33%.

Der har været en stigning i andelen, som var modtager af kontanthjælp på ansøgningstidspunktet. Ligeledes har der været en stigning i personer, som havde ledighedsydelse på ansøgningstidspunktet.

Tabel 5: Nytilkendelser fordelt efter indkomst på ansøgningstidspunkt. 2009

	Psykkiske lidelser	Bevægeapparat Sygdomme	Andre diagnoser	Alle
Kontanthjælp/Starthjælp	60	27	24	43
Sygedagpenge	22	42	46	33
Ledighedsydelse	7	17	10	10
Ingen indkomst	5	4	5	5
Anden indkomst	1	2	2	2
Fleksjob/skånejob	1	2	2	1
Lønmodtager	1	3	5	3
Revalidering	1	1	1	1
Efterløn	0	0	1	0

Kilde: Førtdispension. Års statistik 2009

Ser vi på indkomsten på ansøgningstidspunktet i forhold hoveddiagnosen for tilkendelse af førtdispension, viser det sig, at blandt dem som har fået tilkendt førtdispension grundet psykiske lidelser, er der 60%, som kommer fra kontanthjælp og 22% fra sygedagpenge.

Af dem som har fået tilkendt førtdispension grundet bevægeapparatlidelser, er det 27% og 42% som kommer fra hhv. kontanthjælp og sygedagpenge.

Udviklingen i antallet af førtdispensionister 2000-2012

Der været tale om et klart fald i antallet af førtdispensionister fra 2001 til og med 2007. Et fald, som har været stærkt påvirket af, at det blev dyrere for kommunerne at have førtdispensionister, idet statsrefusionen til kommunerne blev mindre. Faldet har samtidig været påvirket af målsætningerne i forbindelse med førtdispensionsreformen af 2003, om at nedbringe antallet af førtdispensionister bl.a. med indførelsen af fleksjobordningen. Endelig har det været påvirket af ændringen af aldersgrænsen til 64 år.

Fra 2008 og frem har der imidlertid været tale om en lille stigning og antallet de tre seneste år har ligget meget konstant med et antal på 245.000 førtdispensionister.

Tabel 6: Udviklingen i antallet af førtidspensionister 2001-2012.*(Opgjort pr. 1. januar i det enkelte år) 16-66 årige*

	Mænd	Kvinder	I alt
2001	113.100	149.000	262.100
2003	114.700	145.800	260.500
2005	114.800	140.800	255.600
2006	111.800	134.100	245.900
2007	106.300	126.600	232.900
2008	110.100	131.300	241.400
2009	110.100	131.200	241.300
2010	111.400	133.100	244.500
2011	112.000	133.600	245.600
2012	111.900	133.200	245.100

Kilde: Statistiske Efterretninger. Sociale pensioner.

Som det fremgår af tabel 6, er der tale om en forskellig udvikling for mænd og kvinder. Som nævnt skyldes faldet siden førtidspensionsreformen blandt andet den nye aldersgrænse på 64 år, mens faldet fra 2006 til 2007 har været ekstraordinært stort pga. kommunalreformen. Antallet er steget for begge køn fra 2008 til 2011 med et lille fald fra 2011 til 2012.

Andel af personer på førtidspension

Sættes antallet af førtidspensionister i relation til størrelsen af forskellige aldersgrupper i befolkningen, viser det sig, at andelen af førtidspensionister har ligget meget konstant. Andelen af personer på førtidspension har således konstant ligget på 7-8% (i procent af befolkningen, 18-66 år). I 2008 ligger andelen under 7% - mere præcist er andelen på 6,8% i 2012.

I forhold til de 18-64 årige er andelen på 7,2% i 2012. I 2008 var andelen af de 18-64 årige på 7,1%, så der er tale om en stigning i andelen af førtidspensionister i forhold til befolkningen i 18-64 år.

Tabel 7: Procentdel af aldersgrupper, der modtager førtidspension. 1990-2012

	1990	1995	2000	2008	2010	2012
18-29 år	0,8	1,1	1,1	1,3	1,4	1,5
30-39 år	2,7	3,1	3,0	3,1	3,2	3,4
40-49 år	6,3	6,7	7,0	6,6	6,8	6,9
50-59 år	14,4	13,9	12,9	12,8	12,9	12,8
60-66 år	29,9	29,4	24,4	12,8	12,2	12,0
18-66 år	7,5	7,9	7,6	6,9	6,8	6,8
18-64 år				7,1	7,2	7,2

Kilde: Statistiske Efterretninger

Som det fremgår skyldes faldet i andelen udelukkende det kraftige fald i andelen blandt de 60-66 årige – mere præcist de 64-66 årige. Langtidstendensen er meget markant, idet andelen af de 60-66 årige i befolkningen som er på førtidspension, er faldet fra næsten 30% i 1990 til i 12% i 2012.

Der har været tendens til en stigende andel af de yngre aldersgrupper. Som det fremgår, er der tale om meget små andele af de unge 18-29 årige og yngre 30-39 årige, som er på førtidspension. Andelen af de unge under 29 år er imidlertid steget fra 0,8% til 1,5%, mens andelen af de 30-39 årige er steget fra 2,7% til 3,4%.

Det er ikke mindst denne stigning i antallet af de unge og yngre, der har vagt bekymring og baggrunden for den nye førtidspensionsreform. Som det indledningsvis er der sat en aldersgrænse for førtidspension, dog således at er der tale om, at det er åbenlyst at vedkommende ikke kan komme i arbejde, kan der tildeles førtidspension til en person under 40 år. Men hovedreglen er, at personer under 40 år ikke som udgangspunkt kan tildeles førtidspension. I stedet skal de enkelte personer i et ressourceforløb med individuel og helhedsorienteret indsats.

Stigning i antallet af 15-64 årige på førtidspension

For at få et indtryk af førtidspensionsreformen af 2003 omfatter tabel 4 alene udviklingen for de 15-64 årige.

Det fremgår her, at der har været tale om et fald frem mod reformen i 2003. Herefter har antallet af førtidspensionister været stigende kun afbrudt af året 2007, som hænger sammen med kommunalreformen. Fra 2007 til 2011 har der været tale om en endnu større stigning, som betyder, at antallet af 15-64 årige er på knap 245.000 personer.

Tabel 8: Modtagere af førtidspension 15-64 år. 2000-2012

	Mænd	Kvinder	Alle
2001	104.578	132.462	237.040
2002	104.630	130.600	235.230
2003	106.278	130.292	236.570
2004	107.180	129.681	236.861
2005	108.250	129.820	238.070
2006	109.479	130.204	239.683
2007	106.040	126.269	232.309
2008	109.559	130.326	239.885
2009	110.088	131.211	241.299
2010	111.418	133.134	244.552
2011	111.883	133.683	245.566
2012	111.900	133.200	245.100

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken