

# SOCIAL ÅRSRAPPORT

# 2017

**ÅRETS TEMA:**

**SOCIALPOLITIK OG KOMMUNERNE**

Social Årsrapport 2017

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

Grafisk Produktion: Eks-Skolens Trykkeri ApS

Udgivet af CASA og Analyse & Tal

CASA og Analyse & Tal

Nannasgade 28

2200 København N

Tlf.: 40 54 32 64

[www.casa-analyse.dk](http://www.casa-analyse.dk)

# SOCIAL ÅRSRAPPORT 2017

## SOCIALPOLITIK OG KOMMUNERNE

Tak fordi, at du tager dig tid til at læse Social Årsrapport 2017. Det må være fordi at du, ligesom os, er optaget af socialpolitik, socialt arbejde, og hvordan vi sikrer udviklingen af vores fælles velfærdssamfund. Socialpolitikken, og måden vi – og især kommunerne – tager sig af dem, som har brug for ekstra støtte, er kernen i velfærdsstaten.

Formålet med Social Årsrapport er, at bidrage med viden af høj faglig kvalitet til den socialpolitiske diskussion. For det første vil vi med tal og statistik belyse den aktuelle sociale situation og udvikling omkring sociale ydelser, fattigdom og ulighed. For det andet vil vi analysere socialpolitiske tendenser og politiske reformer, som fx kontanthjælps og dagpengereform

Socialpolitisk er udfordringerne mange. 2017 har været et år præget af, at følge konsekvenserne af de mange nye reformer på socialområdet. Det gælder ikke mindst genindførelsen af kontanthjælpsloftet, 225 timers reglen og integrationsydelsen. Der er tale om markante ændringer. Ændringer, der udover at have fyldt meget i den politiske debat, har haft stor betydning for de professionelle, der arbejder med området, og ikke mindst borgerne der i skrivende stund rammes af reformerne.

Vi er derfor glade for, at vi med Social Årsrapport 2017 kan sætte fokus på reformerne gennem ny statistik, fakta og forskningsbaserede artikler af både socialrådgivere, jurister, økonomer og sociologer. Artiklerne kan forhåbentlig bidrage med viden og nye perspektiver, som kan kvalificere både debatten, det kommende arbejde med reformerne og politikudviklingen på socialområdet.

2017 er også året, hvor der afholdes kommunalvalg, og i den forbindelse har vi i år sat fokus på kommunerne og socialpolitik. For det første har det været naturligt at kigge bagud og vurdere 10-året for kommunalreformen. For det andet har en væsentlig del af udmøntningen af socialpolitikken sit udspring i kommunerne, og i årets artikler ses der på forskelle og ligheder mellem kommunerne.

En tak til alle bidragydere, som frivilligt har bidraget med artiklerne.

Social Årsrapport udgives i et samarbejde mellem CASA og Analyse & Tal, som fusionerede i 2016 og Socialpolitisk Forening. Social Årsrapport modtager økonomiske tilskud fra Dansk Socialrådgiverforening, Socialpædagogernes Landsforbund og BUPL. Redaktionsgruppen, som har det faglige ansvar for Social Årsrapport, består af:

- ▶ Finn Kenneth Hansen, økonom, forskningsleder i CASA
- ▶ Malte Moll Wingender, konsulent i Analyse & Tal
- ▶ Anne Petersen, socialrådgiver i Settlementet Vesterbros Rådgivning
- ▶ Niels Rasmussen, økonom og freelance konsulent
- ▶ Line Askgaard, kandidat i forvaltning
- ▶ Heidi Sørensen, sociolog
- ▶ Henning Hansen, økonom og konsulent i CASA
- ▶ Merete Monrad, Lektor, Institut for Sociologi og Socialt Arbejde, Ålborg Universitet
- ▶ Nanna Mørch, socialrådgiver, kandidat i forvaltning og socialpolitisk konsulent i FOA

Redaktionen er afsluttet 10. november 2017. Den tekniske udførelse og layout af årsrapporten samt forside er udført af Eks-Skolens Trykkeri ApS november 2017.

**17. november 2017**

*Redaktionsgruppen*

# INDHOLD

Ændringerne i socialpolitikken har ramt de socialt dårligst stillede hårdest – også i kommunerne <i>Af Redaktionen</i> .....	6
Strukturreformen. Et resultat af en skraldespandsproces, der har skabt overraskende gode resultater <i>Af Jacob Torfing, professor på Roskilde Universitet</i> .....	13
Kortlægning af sociale forskelle imellem kommunerne <i>Af Malte Moll Wingender, Analyse &amp; Tal</i> .....	19
Samskabelse mellem udsatte borgere og myndighed på beskæftigelsesområdet <i>Af Dorte Caswell og Merete Monrad, Institut for sociologi og socialt arbejde på Aalborg Universitet</i> .....	25
Hvorfor er hun sådan? Hvorfor er hun så vred? Ingen spurgte mig ... <i>Af Nikita Johnson, deltager i LivaRehab og Annelise Murakami, udviklingschef i LivaRehab</i> .....	32
Kontanthjælp og boligudgifter – skal kontanthjælpsreglerne ændres endnu engang? <i>Af Niels Rasmussen, økonom og Finn Kenneth Hansen, CASA</i> .....	38
Den økonomiske ulighed stiger fortsat <i>Af Finn Kenneth Hansen, CASA</i> .....	43
Den socialpolitisk magt <i>Af Heidi Sørensen, sociolog og Tali Mørch, Analyse &amp; Tal</i> .....	49
Hitter socialpolitik på Facebook – og hos hvem? <i>Af Malte Moll Wingender og Håvard Lundberg, Analyse &amp; Tal</i> .....	56
Hvilke ydelser virker? <i>Af Henning Hansen, CASA</i> .....	65
Hvordan går det nye kontanthjælpsmodtagere – kommer de i beskæftigelse, uddannelse eller varig hjælp? <i>Af Finn Kenneth Hansen, CASA</i> .....	74
Fra førtidspension til ressource- og jobafklaringsforløb <i>Af Henning Hansen, CASA</i> .....	79
Socialstatistik <i>Af Henning Hansen, CASA</i> .....	89

# ÆNDRINGERNE I SOCIALPOLITIKKEN HAR RAMT DE SOCIALT DÅRLIGST STILLEDE HÅRDEST – OGSÅ I KOMMUNERNE

*Social Årsrapport 2017 indeholder en række artikler, der gør status på året i et socialpolitisk perspektiv. Det er 10 års jubilæum for kommunalreformen i år, og de seneste års tsunamier af reformer på socialområder har haft tid til at virke ude i den sociale virkelighed i kommunerne. Årets rapport sætter derfor fokus på kommunerne og socialpolitikken.*

## **Af Redaktionen**

### **KONSEKVENSERNE AF DE MANGE REFORMER PÅ SOCIALOMRÅDET**

Inden for de seneste 5-6 år har det sociale område været genstand for en meget omfattende reformaktivitet, hvor stort set intet område er gået ram forbi, uanset hvilken regering, der har haft initiativet. Det gælder reformer af førtidspension, kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge og udlændingeområdet. Stort set alle ydelser er blevet ændret og har på få år ændret et universelt behovsrelateret ydelsessystem til et adfærdsregulerende arbejdsmarkedsrelateret ydelsessystem.

Da dagpengeperioden blev forkortet til 2 år i 2013, faldt mange mennesker ud af dagpengesystemet, fordi de ikke kunne opfylde de nye beskæftigelseskrav. Nogle blev flyttet til kontanthjælp, mens en del helt ophørte med at modtage ydelser, hvis de eksempelvis var gift med en person i job. Det førte bl.a. til flere lappeløsninger for at undgå de værste konsekvenser, og der blev indført særlige ydelser til nogle af disse personer, fx kontantydelse. Der er desuden indført en række nye ydelser, fx ressourceforløb, jobafklaringsforløb, nytteindsatser, 225-timers regel, osv.

Konsekvensen har været, at mange personer er flyttet rundt i det sociale system, og det har skabt forvirring og usikkerhed blandt både brugere og socialarbejdere. Spørgsmålet er så, om det har haft nogen positive effekter.

Ifølge socialstatistikken har der været et fald i antal fuldtidspersoner, der modtager indkomstoverførsler i den arbejdsduelige alder. Der har været en nedgang i antal førtidspensionister, og efterlønnen er stille og roligt ved at blive udfaset. Der er også blevet færre på revalidering og færre på sygedagpenge og på passiv kontanthjælp. Til gengæld er der kommet flere på ressourceforløb, jobafklaringsforløb og i virksomhedspraktik, og det interessante er, at mange af disse nye forløb ender med førtidspension og passiv kontanthjælp. Så det der i virkeligheden er sket er, at man har udskudt eksempelvis førtidspension i nogle år, og samtidig har man sparet penge, fordi alle disse nye indsatser og ydelser ligger på kontanthjælpsniveau i stedet for på dagpengeniveau.

De senere år har der også været en nedgang i antal personer på arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp (jobparate), men det handler primært om, at de generelle

økonomiske konjunkturer er blevet bedre. Derfor er antallet af beskæftigede steget, mens antallet af nettoledige er faldet. Det har naturligvis også en afsmittende effekt på mange af de andre personer på sociale ydelser, som får bedre muligheder for at opnå ordinær beskæftigelse.

Spørgsmålet om effekten af alle de forskellige lov- og regelændringer er svært at besvare entydigt. Der er mange faktorer, som spiller en rolle. Det er ikke kun et spørgsmål om nye regler og øget økonomisk incitament for modtagerne af offentlige ydelser. Det handler lige så meget om økonomiske konjunkturer og generel samfundsudvikling.

Henning Hansen fra CASA har set nærmere på, hvilke beskæftigelsesmæssige indsatser der virker bedst. Analyserne omfatter deltagere, der i 2014 deltog i mindst 4 ugers løntilskud, virksomhedspraktik, revalidering eller nyttejob, og undersøgt hvordan det går disse over en 3-4 årig periode.

Det viser sig, at det er deltagelse i løntilskud, som giver de bedste beskæftigelsesmæssige resultater, især når det foregår i private virksomheder. I 2015 var næsten halvdelen af deltagere i løntilskud kommet i ordinær beskæftigelse, og dette tal voksede til 55 % i 2017. Virksomhedspraktik i 2014 har derimod kun skaffet 40 % i ordinær beskæftigelse eller fleksjob i 2017. Det samme er tilfældet med deltagere i revalidering, men det sker langsommere med revalidering. Deltagelse i nyttejob giver derimod den mindste procentdel i beskæftigelse – kun 27 % i 2017. Udover at komme i ordinær beskæftigelse eller i fleksjob anses det også for et positivt resultat, at deltagere kommer i ordinær uddannelse, men det er kun tilfældet for nogle få procent.

## RESSOURCEFORLØB OG JOBAFKLARINGSFORLØB

Henning Hansen har også set nærmere på et par af de nye ydelsestyper: ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Disse nye ydelser har relation til reformen af førtidspension og fleksjob, som betød, at personer under 40 år ikke længere kan få tilkendt førtidspension, samt ændringer i sygedagpengene. I stedet skal en individuel og helhedsorienteret indsats udvikle deres arbejdsevne og hjælpe dem videre i livet, så de ikke havner på førtidspension. Resultatet har været, at der er sket en mærkbar reduktion af antallet af førtidspensionister. Antallet af nytilkendelser er stort set blevet halveret – fra ca. 15.000 nye førtidspensionister før 2013 til nu at udgøre ca. 8.000 i 2016.

Man kan modtage ressourceforløb i op til 5 år, og det betyder, at resultaterne skal vurderes over en længere tidshorizont end de fleste andre arbejdsmarkedsindsatser. Næsten halvdelen af de personer, der var på ressourceforløb i 2014, er fortsat på ressourceforløb i 2017, mens ca. 30 % er kommet på førtidspension. Derimod er der meget få, der er kommet i ordinær beskæftigelse eller uddannelse, mens næsten 10 % har fået et fleksjob. Så den umiddelbare konklusion er, at ressourceforløbsordningen mest af alt har betydet en udsættelse af førtidspensionen for en gruppe personer, som alligevel ender med førtidspension. Den største beskæftigelsesmæssige succes er, at det lykkes at få en lille del i fleksjob og nogle få i ordinært arbejde. Sandsynligvis er der også nogle personer, som har fået noget positivt ud af den brede vifte af indsatser, der er knyttet til ressourceforløb. Samtidig er det vigtigt at pointere, at samfundet har sparet mange penge på at udskyde førtidspension for en del mennesker og erstatte det med ressourceforløbs-ydelse, som er på niveau med kontanthjælp.

Når det gælder jobafklaringsforløb, så viser det sig, at næsten halvdelen af de personer, der var på jobafklaringsforløb i 2014, fortsat er på jobafklaringsforløb i 2016, men i 2017 er det kun en fjerdedel. De kommer altså hurtigere ud af deres ydelse, end

det er tilfældet for ressourceforløb. Det er positivt, at en fjerdedel efter 3 år opnår beskæftigelse (15%), fleksjob (10%) eller uddannelse (2%). Efter 3 år får 8% førtidspension. Desuden er næsten en tredjedel på forskellige sociale ydelser efter 3 år – heraf er 10% på ressourceforløb, mens 15% er på dagpenge, kontanthjælp og ledighedsydelse.

Det er svært at konkludere om jobafklaringsforløb har været positivt for deltagerne, fordi personer med langvarig sygdom kan få meget forskellige udfald. Der er mange, der fortsat er på en social ydelse flere år efter, men kun en mindre del er kommet på førtidspension. Der er imidlertid en del, som er kommet på ressourceforløb, og en stor del af dem vil sandsynligvis ende på førtidspension. Ligesom det er tilfældet med ressourceforløb, så sparer samfundet umiddelbart penge ved at overføre folk fra sygedage til jobafklaringsforløb, fordi ydelsen er på kontanthjælpsniveau (dog uden at tage hensyn til familiesituation).

### **KONTANTHJÆLPSREFORM**

Antallet på kontanthjælp er faldet det seneste år fra juni 2016, og spørgsmålet er nu, hvad der er baggrunden for dette fald? Er kontanthjælpsmodtagerne kommet i beskæftigelse eller er de blot rykket over til andre ordninger? Har kontanthjælpsreformen virket på den måde, at flere er kommet hurtigere nærmere arbejdsmarkedet? Det har Finn Kenneth Hansen fra CASA set nærmere på. Han har udvalgt alle de nye kontanthjælpsmodtagere i årene 2013, 2014, 2015 og 2016 og fulgt dem frem til uge 22 i 2017 for at se, om der er en udvikling påvirket af konjunkturerne og kontanthjælpsreformen 2014.

Af de nye modtagere i henholdsvis 2013, 2014 og 2015 ligger andelen som er kommet i beskæftigelse på ca. 30, mens den for de nye modtagere i 2016 ligger lavere på 26%. Andelen i beskæftigelse er lidt højere i 2014 – altså året med den nye kontanthjælpsreform – end i 2013 og 2015.

Det viser sig desuden, at andelen som fortsat er kontanthjælpsmodtagere falder med årene. Af de nye modtagere i 2016 er 54% fortsat på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse, mens det af de nye modtagere fra 2013 kun er 26%, som er på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse. Ser vi på den rene kontanthjælp er 50% af de nye i 2016 på kontanthjælp i 2017, mens andelen for de nye i 2013 er på 17%.

Der er altså en stigende andel, som er kommet væk fra kontanthjælp, fordi de er havnet på andre ordninger – primært i uddannelse og en mindre del i rehabilitering. Ser vi på bevægelserne inden for de seneste mange år, må vi konstatere, at andelen af nye kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i beskæftigelse, er ret konstant på kort sigt – inden for et år ca. 25% – og på længere sigt – efter en årrække ca. 30%.

### **KONTANTHJÆLP OG FORSKELLE I BOLIGUDGIFTER I KOMMUNERNE**

Finn Kenneth Hansen og Niels Rasmussen sætter i deres artikel fingeren på et ømt og uretfærdigt punkt i kontanthjælpsens udmåling, som sjældent diskuteres. Det handler om, at der er store forskelle i boligudgifterne i Danmark, men uden at det afspejler sig i ydelsens størrelse, og det er især blevet et problem efter indførelsen af det nye kontanthjælpsloft i 2016. Man kan tilføje, at det i virkeligheden gælder en række andre sociale ydelser, som heller ikke tager højde for forskelle i leveomkostninger, især boligudgifter.

Artiklen giver et historisk rids over boligudgifternes behandling ved udmåling af kontanthjælp og giver konkrete eksempler på beregninger af familiers rådighedsbeløb, som viser, at der kan være store forskelle i familiernes rådighedsbeløb. Forfatter-



ne foreslår at genindføre en todeling af kontanthjælpen ligesom i Sverige. Her dækker en del af ydelsen det, det rent faktisk koster at leve – et rådighedsbeløb (i Sverige Riksnormen) – og en anden del dækker faste udgifter, herunder udgifter til boligen.

## **DEN ØKONOMISKE ULIGHED I DANMARK STIGER FORTSAT**

Ulighed er et problem, der genererer flere sociale problemer – fx eksklusion, marginalisering og radikalisering. Økonomisk ulighed er et problem, fordi vi ved, at personer i den dårlige ende ofte er syge, dør tidligere og har flere sociale og psykiske problemer. Og ikke mindst gives de økonomiske og sociale problemer videre til deres børn gennem den negative sociale arv, som vi trods utallige års debat og reformer ikke har formået at bryde.

Finn Kenneth Hansen har skrevet en artikel om udviklingen i den økonomiske fordeling. Uligheden har været stigende i de fleste lande igennem de seneste 25 år. Sammenlignet med udviklingen i de øvrige OECD-lande viser det sig imidlertid, at den stigning, vi har oplevet i Danmark, er en af de største. Målt med Gini-koefficienten er den danske ulighed i indkomstfordelingen steget siden midten af 1990'erne og frem til i dag. Ifølge Danmarks statistiks opgørelse over uligheden i de ækvivalerede disponible indkomster er gini-koefficienten steget fra et niveau på omkring 22 i midt 1990'erne til omkring 29 i 2015. Der er således tale om en stigning i ulighed på 7 point, svarende til godt 30 pct. fra midt 90'erne til i dag.

Årsagen til den stigende ulighed er for det første, at de rigeste 10% er blevet markant rigere de sidste 20-30 år, mens de fattigste 10% er stagneret. For det andet er der sket en svækkelse af omfordelingspolitikken, især af skattepolitikken og nedsættelse af de sociale ydelser. Progressionen i indkomst-skattesystemet er blevet reduceret kraftigt, og der er udsigt til at denne udvikling vil fortsætte i de kommende år, når nye skatteregler gradvist træder i kraft.

## **KOMMUNALREFORMEN**

Ifølge professor på Roskilde Universitetscenter, Jacob Torfing, var baggrunden for sammenlægningen af kommuner og nedlægningen af amter i 2007 ikke funderet i noget stort behov for ændringer. Det var mere et politisk ønske fra især partiet Venstre om at profilere sig. Siden har kommunalreformen ført til udbredt kritik – specielt indsatserne i forhold til de mest socialt udsatte voksne og børn. Noget med rette, men Torfing mener, at reformen også har haft nogle positive konsekvenser – tilsigtede og utilsigtede. I en evaluering fra 2013 angav knap 60% af respondenterne fra kommuner og regioner, at strukturreformen har bidraget til en større faglig bæredygtighed i opgaveløsningen.

En anden gevinst er, ifølge Torfing, at der i de nye og større kommuner typisk er en større gruppe af borgere med komplekse problemer og sammensatte behov. Det har medført et øget fokus på tilvejebringelse af helhedsorienterede løsninger gennem et tværgående samarbejde og koordination mellem forskellige kommunale enheder.

En tredje gevinst er den øgede mængde af eksperimenter og forsøg på det sociale område, som i nogen grad kan tilskrives strukturreformen. Det gælder bl.a. alternativer til dyre og ikke særligt vellykkede anbringelser. Men det er en stor udfordring at få gennemført ordentlige evalueringer af de mange forsøg, sådan at der skabes erfaringsbaseret læring og måske ligefrem evidens i forhold til, hvad der virker, og hvad der skal videreføres.

## FORSKELLE MELLEM KOMMUNER

Der er meget fokus på forskelle mellem kommuner, ikke mindst den stigende sociale og økonomiske ulighed. Afstanden fra yderkommuner som Lolland og Tønder til Gentofte og de omkringliggende rige kommuner vokser og truer med at brække landet midt over. Det peger adskillige undersøgelser på – herunder en rapport fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, der viser, at beskæftigede over en lang årrække er flyttet mod øst (til Østjylland og Hovedstaden), mens ledige og personer uden for arbejdsmarkedet flytter mod syd og vest.

I en artikel har Malte Moll Wingender fra Analyse & Tal kortlagt nogle af de sociale forskelle. Han finder blandt andet, at der socialt set er langt fra Gentofte til Lolland, men også at Gentofte Kommune er internt så økonomisk ulige, at det svarer til det mest ulige land i hele OECD. Men ser man bort fra Nordsjælland, så er Danmark et relativt homogent land, hvor kommunerne på mange måder ligner deres nabokommuner.

Der er desværre et par undtagelser i den negative ende, hvor Lolland Kommune især skiller sig ud på andelen uden uddannelse, personer i gæld og en middellevetid i bund. På andelen af kontanthjælpsmodtagere er der hele 2 procentpoint ned til Brøndby kommune, der har den næststørste andel. Så Lolland Kommune og en række andre kommuner i Syd- og Vestsjælland, Fyn og Sønderjylland er ret dårligt stillet både på økonomi, ledighed og sundhed.

Man har tidligere set anvendt det nedgørende begreb »den rådne banan« om kommunerne i den sydlige og vestlige del af landet. Man kan stadig i 2017 tale om, at kommunerne i den sydlige del af landet er hårdt prøvet socioøkonomisk, men den vestlige del af Jylland er ikke længere så dårligt placeret. Til gengæld har Vestsjælland overtaget det vestlige Jyllands uheldige placering, ligesom der er store sociale problemer i den københavnske vestegn.

Den del af landet, der samlet set skiller sig mest ud, er nogle få ressourcestærke kommuner nord for København – både hvad angår indkomst, uddannelse og middellevealder. De fremstår som en lille velhaverghetto i landets nordøstlige hjørne med en helt anden befolkningssammensætning end de resterende kommuner.

## SAMSKABELSE

Ifølge Dorte Caswell og Merete Monrad fra Ålborg universitet, Institut for sociologi og socialt arbejde, har øget socialfaglig ekspertise og ledelse medført mere innovation ude i kommunerne. Et eksempel på det er kommunernes nye buzz-ord: *samskabelse*. Nu skal borgerne ikke bare inddrages, de skal også være medskabere. Med det ønsker man at mobilisere ressourcer fra socialt udsatte, der samtidigt kan komme de økonomisk pressede kommuner til gode. På et teoretisk plan har samskabelse et vist potentiale, men organisatorisk ligger der nogle store udfordringer foran kommunerne, der kaster sig ud i det. Dorte Caswell og Merete Monrad peger på flere punkter, hvor samskabelse kan give problemer.

For det første kræver samskabelse ressourcer af borgeren. Det rejser spørgsmålet om samskabelse leder til nye uligheder, hvor ressourcestærke borgere får bedre deltagelsesmuligheder end andre borgergrupper.

For det andet kan samskabelse være en vej til besparelser, som kan medføre, at dele af indsatsen skæres væk fra velfærdsstatens ansvarsområde og i stedet lægges over på borgerne.

For det tredje er der en risiko for, at samskabelse vil betyde uklarhed omkring borgernes rettigheder til service og ansvarsfordelingen i leveringen af service.

For det fjerde er samskabelse baseret på en konsensusorientering, hvor det antages, at det er muligt at opnå enighed om mål og indsatser. Det kan komme til at skjule vigtige værdi- og interessekonflikter imellem borger og myndighed.

For det femte er samskabelse en snæver form for borgerinddragelse. Samskabelse italesættes ofte som empowerment, men samskabelse adskiller sig på væsentlige punkter fra medbestemmelse. I samskabelse foregår inddragelse ikke nødvendigvis som medbestemmelse, men snarere som inddragelse i levering af service og produktion af resultater. Samskabelse og partnerskab bør derfor suppleres af strategier til at sikre borgerindflydelse, selv når der er uenighed om problemdefinitionen og løsningsmulighederne.

## DEN SOCIALPOLITISKE MAGT

Heidi Sørensen og Tali Mørch fra Analyse & Tal har analyseret den socialpolitiske magt ved at kortlægge, hvordan 417 sociale organisationer er forbundet til hinanden og til 5.800 andre organisationer via formelle forbindelser. Det vil sige formelle poster i fx bestyrelser, direktioner og politiske udvalg. Formålet er at kaste lys over hvilke sociale organisationer, der har de bedste indflydelsesmuligheder og magtpotentialer.

Analysen viser, at socialpolitiske organisationer har markant dårligere indflydelsesmuligheder end mange andre, idet deres formelle netværk er relativt dårligt. Et særligt karakteristisk træk ved socialområdet som netværk er, at det ikke samler sig i én kerne omkring enkelte store aktører. I stedet samler det sig omkring fire klynger, som beskæftiger sig med hver deres specifikke dagsordener inden for socialområdet. Det betyder, at socialområdet ikke er ét samlet rige med én konge med én dagsorden. Socialområdet er derimod fire kongeriger med fire forskellige dagsordener: 1) Politikere (fx politiske udvalg) og fonde, 2) Faglige organisationer, 3) Voksne udsatte, 4) Børn, unge og handicap. Samlet set gør det socialområdet til et spredt og relativt skrøbeligt netværk.

## SOCIALPOLITIK I DEN OFFENTLIGE DEBAT

Sociale medier er blevet en almindelig platform for politikere til at dele deres budskaber og for vælgerne til at give deres meninger om dem til kende. En del af den politiske debat på Christiansborg, i medierne og over middagsbordene er flyttet til opslag og likes på Facebook, og nye digitale dataindsamlingsmetoder har gjort det muligt at analysere dette. Malte Moll Wingender og Håvard Lundberg fra Analyse & Tal undersøger i en artikel, hvordan politikere og vælgere færdes på Facebook, og hvilke politiske emner der hitter på Facebook. Socialt udsatte er ikke et af dem, men der er dog partier, der tager debatten på området mere end andre. Ud over Enhedslisten og SF er Det Konservative Folkepartis politikere godt repræsenteret, hvorimod de socialdemokratiske politikere ikke prioriterer emnet så højt.

Et andet spændende resultat af analysen er den diskrepans, der er mellem partierne og deres vælgere på enkelte af de social- og beskæftigelsespolitiske områder. Særligt børneområdet og beskæftigelsesområdet er karakteriseret af, at vælgerne ikke har samme partifarve som de partier, der har sat sig på debatten.

## GRÅZONEPROSTITUTION

Gråzoneprostitution er et omdebatteret emne, der fra tid til anden behandles i mediernes. Det omtales også som *sugardating*. Nikita Johnson og Annelise Murakami (hhv.

deltager og udviklingschef i LivaRehab) har skrevet en artikel om de sociale problemer, der følger af gråzoneprostitution og prostitution, og hvorledes det kommunale system opleves blandt de unge, der er i gråzoneprostitution. Artiklen baserer sig på LivaRehabs projekt »Bedre Trivsel« og interviews med tre kvinder i 20'erne, der har erfaringer med gråzoneprostitution.

I artiklen peges der på nogle indsatser, som kan forbedre forholdene for de unge. 1) Samarbejdet mellem døgn- opholdsstederne og kommunal forvaltning skal styrkes. 2) Den generelle forebyggende indsats for udsatte unge skal styrkes. 3) Kommunerne skal efteruddannes i at kunne operationalisere seksuel sundhed til intimt medborgerskab for at sikre kropslig selvbestemmelse. 4) Der er behov for generel opkvalificering af det sociale arbejde med udsatte børn og unge.

LivaRehabs erfaringer viser, at de unge har behov for individuelt tilpassede og sammensatte forløb, der tager afsæt i forskellige forståelser, erfaringer og hidtidig agens. Det er afgørende at der etableres en gensidig tillid mellem den enkelte unge og hjælpeapparatet.

# STRUKTURREFORMEN

*Et resultat af en skraldespandsproces,  
der har skabt overraskende gode resultater*

**Af Jacob Torfing, professor på Roskilde Universitet**

Det er 10 år siden, at strukturreformen trådte i kraft, og derfor er det naturligt at stoppe op og se tilbage på reformens tilblivelse og senere betydning. Midtvejsevalueringen var forholdsvis positiv, og der har indtil for nylig været få kritiske ryster. I tiden op til kommunevalget 2017 er der imidlertid flere politikere og kommentatorer, der har været ude med riven og beskyldt strukturreformen for at være roden til alt ondt, fra den tiltagende borgervandring fra land til by, via nedlæggelse af lokale skoler, og den lave interesse for at stemme ved kommunalvalget. Kritikken er pludselig taget til i styrke. Nogen har øjensynligt kastet den første sten, og flere følger efter.

Jeg deler ikke umiddelbart kritikken og vil i det følgende minde om nogle af de positive følger af strukturreformen. Træerne vokser dog ikke ind i himlen, og der er stadig nogle udfordringer, der fortjener vores opmærksomhed, ikke mindst på det sociale område. Før vi tager fat på selve evalueringen, er det dog interessant og lærerigt at se nærmere på tilblivelsen af strukturreformen, som viser, at reformer ikke altid følger den rationelle beslutningsmodel, som vi finder beskrevet i lærebøgerne.

## STRUKTURREFORMENS BAGGRUND

Kommunalreformen fra 2007 skabte et nyt kommunalt landkort med færre og gennemsnitligt set større kommuner, 98 i alt, samt etablering af fem nye regioner. Baggrunden for reformen var kommunalreformen fra 70'erne, der erstattede de gamle sogneråd og købstadskommuner med 275 nye moderne kommuner og 14 amter. Tiden efter kommunalreformen var præget af en fortsat decentraliseringstendens. Ansvar for en række offentlige opgaver, som f.eks. integrationsindsatsen, blev flyttet til kommunerne, og statslige refusioner blev afløst af generelle bloktilskud, der øgede den økonomiske frihed i kommunerne.

Perioden var imidlertid også kendetegnet ved en vedvarende kritik af kommunerne og især amterne. Dansk Folkeparti var generelt modstandere af offentligt bureaukrati, og det Konservative Folkeparti og Dansk Industri havde set sig sure på amterne, som de mente var med til at øge det samlede skattetryk til skade for erhvervslivet.

Den vedvarende kritik førte til nedsættelse af Opgavekommissionen, der i sin betænkning fra 1998 konkluderede, at der højest var behov for mindre justringer af opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner. På den baggrund konkluderede daværende økonomi- og indenrigsminister, Lars Løkke Rasmussen, at der ikke var nogen som helst fornuftig grund til at gennemføre en større reform af den samlede struktur for kommuner og amter. Der var simpelthen ikke noget problem, der kaldte på en løsning i form af en strukturreform. Så sent som i forsommeren 2002, bekræftede Lars Løkke Rasmussen, at regeringen ikke havde nogen planer om en større strukturreform.

*Opgavekommissionen konkluderede, at der ikke var noget problem*

## STRUKTURREFORMENS TILBLIVELSE

I løbet af sommeren 2002, da agurketiden i medierne meldte sig, var der imidlertid nogle unge venstreløvere, der pludselig luftede ideen om en større strukturreform,

der skulle føre til færre kommuner og amter. Andre lokale og nationale politikere omfavnede ideen, og Dansk Industri og andre interesseorganisationer støttede tanken. Trolden er ude af æsken, og da statsminister Anders Fogh Rasmussen kom tilbage fra ferie, kunne den ikke stoppes ned i æsken igen. Medierne og politikerne havde hidset hinanden op til, at nu skulle vi altså have en reform. Statsministeren, som havde været betænkelig, fordi Venstre som et stort kommunalparti med mange borgmestre nemt kunne ende med at blive splittede på spørgsmålet, vendte rundt på en tallerken. Strukturreformen blev endegyldigt sat på den politiske dagsorden.

**“ Problemet var bare, at man nu havde en løsning (færre og større kommuner og amter), men ikke havde noget problem. Både Opgavekommissionen og økonomi- og indenrigsministeren havde jo netop konkluderet, at der ikke var noget som helst behov for en reform.**

Problemet var bare, at man nu havde en løsning (færre og større kommuner og amter), men ikke havde noget problem. Både Opgavekommissionen og økonomi- og indenrigsministeren havde jo netop konkluderet, at der ikke var noget som helst behov for en reform.

Den rationelle beslutningsmodel foreskriver jo ellers, at problemet skal komme før løsningen, som skal udvælges og gennemføres på baggrund af en grundig evaluering af omkostninger og gevinster ved alle tænkelige løsningsforslag. Her var der imidlertid en løsning uden noget problem, og hvad gør man så? Man nedsætter en ekspertkommission, som har til opgave at finde et eller flere problemer, som løsningen kan siges at være en løsning på. Strukturkommissionen, som nedsættes i oktober 2002 og afgiver sin betænkning i januar 2004, var dermed en realitet.

Det var bestemt ikke let for Strukturkommissionen at 'opfinde' et plausibelt problem, som strukturreformen kunne løse. Det viste sig nemlig, ikke overraskende, at der hverken var klare økonomiske, effektivitetsmæssige eller demokratiske begrundelser for at lave større kommuner. Store kommuner er generelt set ikke særlig effektive, og der er en risiko for, at større kommuner fører til øgede udgifter til intern koordination og kommunikation. Husk også lige, at hovedstaden i mange år havde døjet med store økonomiske problemer og lav effektivitet. Oven i det kom at større kommuner ville øge afstanden mellem borgere og politikere til skade for lokaldemokratiet. Man måtte derfor lede videre for at finde et problem. Figenbladet for strukturreformen blev i sidste ende en lidt abstrakt henvisning til behovet for en større økonomisk og faglig bæredygtighed i kommunerne. For at understrege behovet for større og mere bæredygtige kommuner blev der bl.a. henvist til ønsket om at etablere et enstrengt service- og styringssystem på beskæftigelsesområdet. Den statslige arbejdsformidling skulle overgå til at være et rent kommunalt anliggende, og det krævede større og mere bæredygtige kommuner.

Strukturkommissionen var præget af uenighed og dens rapport blev afgivet med dissens. Den havde fundet et problem, men begrundelsen for at gennemføre en stor strukturreform kun lidt mere end et årti efter den sidste kommunalreform stod ikke knivskarp. Regeringen indgik imidlertid hurtigt et forlig med Dansk Folkeparti, og strukturreformen var dermed på plads.

*Strukturkommissionen nedsættes for at skabe et problem, som strukturreformen kan være en løsning på*

“ **Processen havde karakter af det, vi forskere kalder en 'skraldespandsproces'. Vi producerer hele tiden nye ideer og løsninger, som vi kasserer og smider i skraldespanden, fordi vi ikke ved, hvad vi skal med dem. Når der så senere hen dukker et problem op, dykker vi ned i skraldespanden, og hiver en passende løsning op, som vi så parrer med problemet.** ”

Processen havde karakter af det, vi forskere kalder en 'skraldespandsproces'. Vi producerer hele tiden nye ideer og løsninger, som vi kasserer og smider i skraldespanden, fordi vi ikke ved, hvad vi skal med dem. Når der så senere hen dukker et problem op, dykker vi ned i skraldespanden, og hiver en passende løsning op, som vi så parrer med problemet. Det hele sker lidt tilfældigt, og det er ikke særligt rationelt set ud fra en traditionel forestilling om mål- og middelrationalitet, men sådan er der faktisk mange beslutningsprocesser, der forløber. Den store beslutningsrationalitet glimrer ofte ved sit fravær. Problemer, løsninger og beslutningsanledninger flyder rundt mellem hinanden, og pludselig kobles de sammen, og en reform ser dagens lys.

### STRUKTURREFORMEN GØR KRITIK OG SKEPSIS TIL SKAMME

Uanset hvordan en reform bliver til, så kan den både ende med at have positive og negative konsekvenser. Der var blandt forskere og iagttagere (undertegnede indbefattet) stor skepsis over for strukturreformen og dens konsekvenser. Men for nu at trække min pointe lidt skarpt og polemisk op, så mener jeg faktisk, at meget af den kritik, som gennem tiden er blevet fremført, er blevet gjort til skamme af den empiriske udvikling. Strukturreformen igangsatte nemlig nogle dynamikker, som vi ikke i udgangspunktet havde nogen forestilling om, og det har skabt en række positive effekter.

Den første positive effekt, som vi skal se på, var imidlertid forventet. Forskningen viser, at administrationsudgifterne pr. borger falder i de 66 sammenlagte kommuner i forhold til de 32 ikke-sammenlagte kommuner. Lige efter reformen forøges administrationsudgifterne i de sammenlagte kommuner en lille smule for derefter at falde og give besparelser på helt op til 9,4% (Houlberg, Blom-Hansen og Serritzlev, 2015). Der synes således at være betydelige stordriftsfordele ved at sammenlægge kommuner.

Strukturreformen har også øget antallet af DJØF'ere i de enkelte kommuner. Kommunerne er blevet et hastigt voksende jobmarked for DJØF'erne. Det vil nogle måske begræde, men det har været med til at give kommunerne en større politisk og administrativ selvtillid. De tør i højere grad bide skeer med staten, markere egne synspunkter og tænke nye og store tanker f.eks. om indførelse af nye styringsformer. Kommunerne er på den konto begyndt at arbejde med tillidsbaseret ledelse, afbureaukratisering, innovation og samskabelse, hvilket er kærkomment set i lyset af det fæle krydspres kommunerne befinder sig i mellem stigende forventninger fra borgerne og knappe offentlige ressourcer, hvilket tilsiger dem at satse stort på forskellige former for ressourcemobilisering.

*I bagklogskabens lys har strukturreformen igangsat nogle positive dynamikker*

*Kommunerne er blevet stærkere, og der arbejdes med bl.a. tillidsbaseret ledelse, afbureaukratisering, innovation og samskabelse*

“ **Politikerne vil lave politik og udøve politisk ledelse, og det er godt for demokratiet. Malurten i bægeret er dog, at politikerne samtidig oplever et forstærket tidspres i kraft af stadig større sagsmængder, som det er svært at nå at sætte sig ind i.** ”

Der er generelt blevet færre folkevalgte politikere i forhold til antallet af borgere, og afstanden mellem borgere og politikere er følgelig blevet øget. Til gengæld er det i de nye og større kommuner forbundet med en langt større prestige at være kommunalpolitiker og særligt borgmester. Konkurrence om pladserne i kommunalbestyrelsen er blevet skærpet, og det er ikke længere usædvanligt at se tidligere folketingsmedlemmer og EU-parlamentarikere fortsætte deres politiske karriere som kommunalpolitikere. Kommunalpolitikernes kvalitet og kompetence er styrket, og de lader sig ikke spise af med at sidde og lave sagsbehandling i de stående udvalg og nikke til administrationens indstillinger på kommunalbestyrelsesmøderne. Politikerne vil lave politik og udøve politisk ledelse, og det er godt for demokratiet. Malurten i bægeret er dog, at politikere samtidig oplever et forstærket tidspres i kraft af stadigt større sagsmængder, som det er svært at nå at sætte sig ind i.

“ **Selvom det er svært at måle, vurderer jeg, at der i mange kommuner er mere borgerinvolvering og mere dialog mellem borgere og kommune end i tiden før strukturreformen.**

Strukturreformen rummede helt klart en fare for, at nærdemokratiet ville blive alvorligt svækket, men mange kommuner har for længst anticiperet denne udvikling og handlet proaktivt for at styrke nærdemokratiet gennem udvikling af nye former for borgerinvolvering og -dialog. Kommuner som Skanderborg, Hedensted, Varde, Holbæk og Gentofte har været blandt frontløberne i forsøget på at involvere borgerne mere aktivt og direkte, og også gerne tidligere end de traditionelle høringer, der ofte skaber stor frustration, fordi de reelt set ikke kan ændre noget. Selvom det er svært at måle, vurderer jeg, at der i mange kommuner er mere borgerinvolvering og mere dialog mellem borgere og kommune end i tiden før strukturreformen.

Det sidste generelle punkt jeg vil fremhæve handler også om demokrati. Pointen er her, at demokrati både handler om at tilvejebringe input i form af ønsker, forslag og politisk støtte til det politiske system, og om at det politiske system rent faktisk kan levere de løsninger, som borgerne efterspørger. Kort sagt: demokrati skal både tilvejebringe input- og output-legitimitet. Hvor input-legitimiteten vil have en tendens til at blive svækket i de kommuner, der ikke har arbejdet målrettet med at øge involveringen af borgere og civilsamfund, så vil output-legitimiteten tendere til at øges i større kommuner, fordi de har en større styringskapacitet og således kan levere løsninger på f.eks. klima- og uddannelsesområdet, som små kommuner kun kan drømme om.

Der er således en række mere eller mindre upåagtede gevinster ved strukturreformen i forhold til kommunerne, som vi ikke må glemme her ved reformens 10 års jubilæum.

## STRUKTURREFORMENS KONSEKVENSER PÅ DET SOCIALE OMRÅDE

Ser vi nærmere på det sociale område, er der både plusser og minusser. Der er gevinster, men også en række udfordringer, som der skal kigges nærmere på i fremtiden.

“ **Spørgsmålet er imidlertid, om det samlede socialfaglige kompetenceniveau er højt nok. Det er der bestemt nogle, der vil bestride med henvisning til det store antal fejl i sagsbehandlingen og de mange skandalesager om anbringelser af børn og unge. Det er måske blevet bedre, men er ikke godt nok.**

*Demokratiet er blevet styrket med både en større drivkraft og et større arbejdspres*



Lakmusprøven på strukturreformens succes på det sociale område er, hvorvidt der i de nye sammenlagte kommuner er skabt en tilstrækkelig stor kritisk masse af socialfaglig kompetence, som sætter kommunerne i stand til at løse de store og komplekse opgaver med høj kvalitet. Økonomi- og Indenrigsministeriets evaluering fra marts 2013 konkluderer, at det faglige niveau er styrket ved, at flere arbejder inden for det samme faglige felt. Knap 60% af respondenterne fra kommuner og regioner mener således, at strukturreformen har bidraget til en større faglig bæredygtighed i opgaveløsningen. Spørgsmålet er imidlertid, om det samlede socialfaglige kompetenceniveau er højt nok. Det er der bestemt nogle, der vil bestride med henvisning til det store antal fejl i sagsbehandlingen og de mange skandalesager om anbringelser af børn og unge. Det er måske blevet bedre, men er ikke godt nok.

En anden gevinst er, at der i de nye og større kommuner typisk er en større gruppe af borgere med komplekse problemer og sammensatte behov. I og med at denne gruppe er mere synlig, så er der mange steder kommet et større fokus på tilvejebringelse af helhedsorienterede løsninger gennem et tværgående samarbejde og koordination mellem forskellige kommunale enheder. Det er bestemt til fordel for borgerne, som nyder godt af ikke at være kastebold mellem forskellige enheder og indsatser og ikke at få udstukket et hav af forskellige handleplaner. Silo- og kassetænkning kan stadig være en hæmsko for relationel koordinering, men mit indtryk er, at kommunerne bliver bedre og bedre til det.

*Gruppen af udsatte borgere er mere synlig, hvilket skaber bedre vilkår for helhedsorienterede løsninger*

**Problemet er bare, at mange kommuner ikke har et tilstrækkeligt antal borgere med samme udfordringer, så de i alle tilfælde kan tilvejebringe egne tilbud af tilstrækkelig høj kvalitet, uden at det koster en bondegård.**

Strukturreformen har givet kommunerne mulighed for at hjemtage tilbud inden for den specialiserede sociale indsats, og det er der mange kommuner, der har benyttet sig af. Det er på sin vis positivt, fordi kommunerne måske har en tendens til at føle mere ansvar for de borgere, der er placeret i tilbud inden for kommunen selv. Problemet er bare, at mange kommuner ikke har et tilstrækkeligt antal borgere med samme udfordringer, så de i alle tilfælde kan tilvejebringe egne tilbud af tilstrækkelig høj kvalitet, uden at det koster en bondegård. Det har skabt et omfattende inter-kommunalt marked for tilbud inden for det specialiserede sociale område. Kommunalt samarbejde er selvfølgelig fint, men der er en risiko for, at det inter-kommunale marked bliver uigennemsigtigt i forhold til både pris og kvalitet. Tilbudsportaler, rammeaftaler og statsligt tilsyn har i nogen grad løst problemet, men der er stadig nogle grundlæggende dilemmaer, som kræver yderligere refleksion og handling.

Den sidste ting jeg vil trække frem, er den øgede mængde af eksperimenter og forsøg på det sociale område, som i nogen grad kan tilskrives strukturreformen og forsøgelsen af den samlede ledelseskraft og socialfaglige ekspertise. Eksperimenter og forsøg bl.a. i forhold til at finde alternativer til dyre og ikke særligt vellykkede anbringelser og i forhold til det specialiserede område, hvor mange kommuner kører med budgetunderskud, er en vigtig del af evnen til at skabe nye og bedre indsatser. Samtidig er der dog en stor udfordring i forhold til at få gennemført ordentlige evalueringer af de mange forsøg, sådan at der skabes erfaringsbaseret læring og måske ligefrem evidens i forhold til, hvad der virker, og hvad der skal videreføres og eventuelt opskales.

*Mange nye sociale eksperimenter, men ordentlige evalueringer er en udfordring*

Der er således alt i alt en række positive effekter af strukturreformen på det sociale område, selvom træerne ikke vokser ind i himlen, og der er fortsat brug for omtanke, forbedringer og nye løsninger.

## AFSLUTNING

Strukturreformens tilblivelse har bestemt ikke fulgt opskriften på en rationel politisk beslutningsproces. Begivenhederne i den hede sommer i 2002 skabte behov for at finde et problem, som en strukturreform kunne siges at løse (Christiansen og Klitgård, 2008). Strukturreformens udfangelse har imidlertid på ingen måde hindret strukturreformen i at skabe en række positive effekter, som i en vid udstrækning har gjort den store skepsis blandt forskere og iagttagere til skamme.

Der synes at være en række uomtvistelige, og i nogen grad upåagtede, positive effekter, som vi bestemt ikke må glemme i et pludseligt anfald af kritisk selvransagelse i forhold til de store udfordringer, som kommuner i visse dele af landet helt berettiget oplever. Samtidig må vi ikke lukke øjnene for de nye og uløste problemer og udfordringer på det sociale område, der eksisterer side om side med de gevinster, som strukturreformen trods alt har skabt.

### JACOB TORFING

**Jacob Torfing** er Professor i Politik og Institutioner på institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet og leder af The Roskilde School of Governance. Han forsker i og skriver om offentlig styring, innovation, samskabelse og borgerdeltagelse.

## Referencer

- Christiansen, P. M. og Klitgaard, M. B. (2008), *Den utænkelige reform*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Houlberg, K, Blom-Hansen, J. og Serritzlew, S. (2015), 'Giver større kommuner administrative stordriftsfordele', *Altinget*.

# KORTLÆGNING AF SOCIALE FORSKELLE IMELLEM KOMMUNERNE

*Befolkningen i den sydlige halvdel af landet er mindre velhavende, dårligere uddannet, lever kortere og er oftere ledige end i resten af landet. Den jyske vestkyst er derimod overraskende godt placeret, hvad angår beskæftigelse og andelen af kontanthjælpsmodtagere. Overordnet er det danske kommunekort relativt homogent, hvis man ser bort fra den lille velhaverenklave nord for København.*

**Af Malte Moll Wingender, Analyse & Tal**

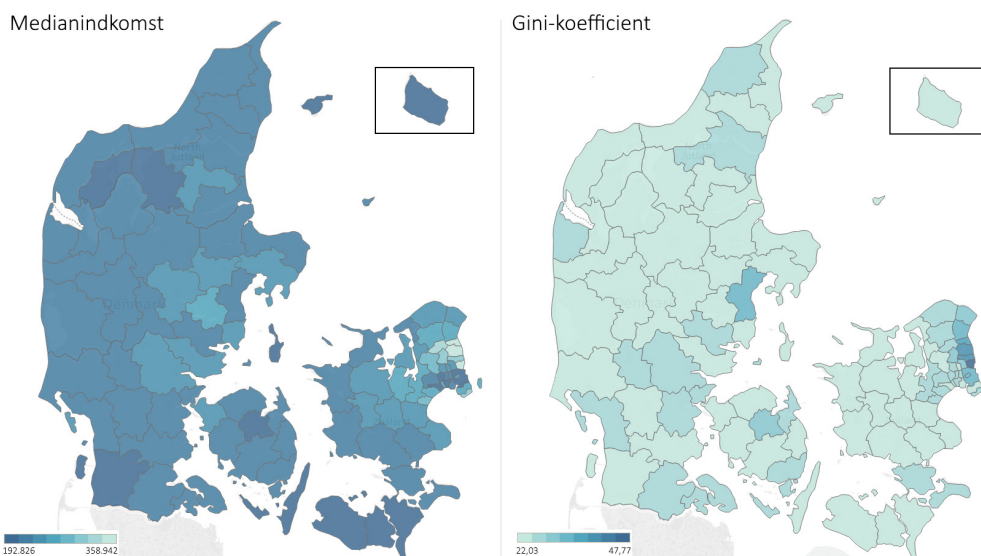
Der findes talrige opgørelser inden for beskæftigelses- og socialområdet, der peger på forskelle imellem kommuner. Analyser bruges til at udskamme de dårligst præsterende kommuner, til at fremhæve de særligt dygtige eller til at beskrive uligheden imellem kommunerne – herunder udpegningen af »den rådne banan« på landkortet.

I denne artikel rider jeg med på bølgen af undersøgelser af kommunal ulighed. På baggrund af en kortlægning – i sin bogstavelige forstand – af nogle centrale sociale parametre, peger på nogle overordnede geografiske tendenser i befolkningens økonomi, uddannelse og beskæftigelse.

## NORDSJÆLLAND – DANMARKS VELHAVERGHETTO

Kort 1 og 2 viser hhv. medianen af den ækvivalerede disponible indkomst og gini-koefficienten i hver kommune. Medianen kan ses som et udtryk for det almindelige indkomstniveau i kommunen, mens gini-koefficienten er et mål for, hvor ulige indkomsten er fordelt blandt indbyggerne.

### KORT 1 OG 2. Median af den ækvivalerede disponible indkomst og gini-koefficient. 2016



Note: Medianindkomsten og gini-koefficienten er baseret på familiernes ækvivalerede disponible indkomst.  
Kilde: Analyse & Tal på baggrund af Danmarks Statistik.

## “ På indkomstniveau lever kommunerne whiskybæltet op til sit ry som Danmarks velhaverghetto.

Det første der stikker i øjnene ved fordelingen af medianindkomster er, at nogle ganske få nordsjællandske kommuner ligger i den helt anden ende af farvespektret end resten af kommunerne i landet. I Gentofte, Rudersdal og Hørsholm er den ækvivalerede disponible medianindkomst blandt indbyggerne omkring 350.000 kr. Størstedelen af kommunerne ligger imellem 210.000 kr. og 250.000 kr. På indkomstniveau lever kommunerne whiskybæltet op til sit ry som Danmarks velhaverghetto.

I den lavere ende af spektret ses også nogle mønstre. Jo længere afstanden er fra København eller Århus, desto lavere er det almindelige indkomstniveau. Således ligger Nord-, Vest- og Sønderjylland i den laveste ende, og ligeledes gør Syd- og Vestsjælland og Fyn. I København og Århus er medianindkomsten også lav, hvilket blandt andet kan skyldes et stort antal studerende.

*Almindeligt med høje indkomster i Gentofte, Rudersdal og Hørsholm*

## “ Hvis Gentofte Kommune var et land, ville det være det mest ulige land i OECD.

Kortet over gini-koefficienterne ligner næsten et negativ fotografi af medianindkomsten. Det skal forstås således, at kommunerne med en høj medianindkomst, dvs. kommunerne langs kystbanen i Nordsjælland, også har en gini-koefficient, der langt overstiger de resterende kommuner – i Gentofte Kommune er den helt oppe over 47. Det placerer den lige over Mexico, der er det mest ulige land i OECD, når man opgør ulighed på gini-koefficienten<sup>1</sup>. Sagt med andre ord: Hvis Gentofte Kommune var et land, ville det være det mest ulige land i OECD. Det skyldes naturligvis, at der er en koncentration af mennesker, der er meget velhavende, men også en vis andel med lav indkomst, som vi skal se senere.

*Stor forskel i gini-koefficienten*

Gini-koefficienten for hele landet var ifølge Danmarks Statistik 29 i 2015 (IFOR41 i statistikbanken). I langt de fleste kommuner er gini-koefficienten dog nede mellem 22 og 26, hvilket også fremgår af de mange lyse felter på Kort 2. Danmark er således et relativt homogent land, både på borger- og på kommuneniveau, ud over de førnævnte kommuner i Nordsjælland.

## BUNDEN AF DANMARK LIGGER OGSÅ I BUNDEN

Familier med en ækvivaleret disponibel<sup>2</sup> indkomst på under 50 pct. af medianen (Kort 3), såkaldte lavindkomstfamilier, er først og fremmest samlet i storbyerne, hvor studerende på SU sandsynligvis udgør en væsentlig del. Derudover ligger Syd- og Vestsjælland og Sønderjylland i top. Det er bemærkelsesværdigt, at der på den jyske vestkyst er færre lavindkomstfamilier end i de fleste andre jyske kommuner.

Lavindkomstfamilierne er dem, der tæller som fattige ud fra den nu afskaffede fattigdomsgrænse, hvis de er lavindkomstfamilie tre år i træk. Begrebet dækker altså over de familier i Danmark, der er aller mest økonomisk pressede. Kort 4 viser andelen

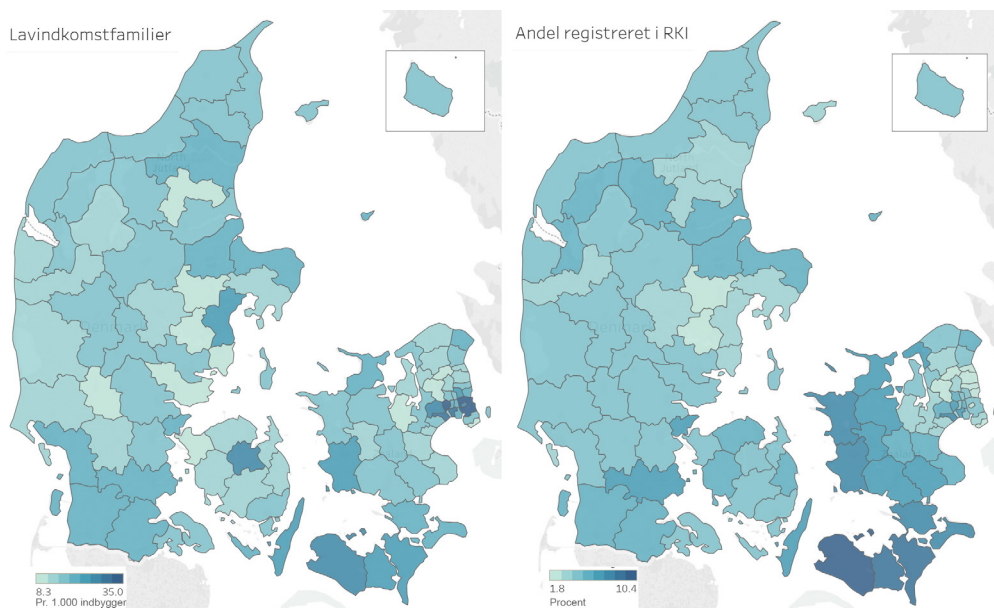
1 <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

2 Familiens disponible indkomst er dens samlede indkomst efter skat. At den er ækvivaleret betyder, at der er taget højde for antallet af personer i familien og de »stordriftsfordele«, det giver.

af personer, der er registrerede som dårlige betalere hos RKI – det der tidligere hed Ribers. Registrering hos RKI hænger naturligvis sammen med indkomstniveauet, men kan også ses som en indikator for, om personer er i stand til at håndtere en situation med lav indkomst uden at stifte gæld eller blive frataget muligheden for at tage lån fremover.

Lavindkomstfamilier  
og dårlige betalere

### KORT 3 OG 4. Antal lavindkomstfamilier per 1000 indbyggere og andel registrerede i RKI (procent). 2016



Kilde: Analyse & Tal på baggrund af Danmarks Statistik og Experians RKI-analyse 1. halvår 2016.

De to kort ser meget ens ud, men særligt storbyerne adskiller sig ved, at andelen af RKI-registrerede ikke er ret stor, dvs. at lavindkomstfamilier i byerne er bedre til at betale deres lån og regninger. Sandsynligvis er mange af de lavindkomstfamilier, der ikke er i RKI, studerende eller pensionister. Det kan vi dog ikke sige med sikkerhed på baggrund af dette, men en rapport fra Experian viser, at unge og især ældre i mindre grad er registreret i RKI ift. 30-60 årige.<sup>3</sup>

“ I Lolland er hele 10 pct. af befolkningen registrerede som dårlige betalere, mens det på landsplan er under 5 pct. og i Allerød, der ligger i top, er under 2 pct.

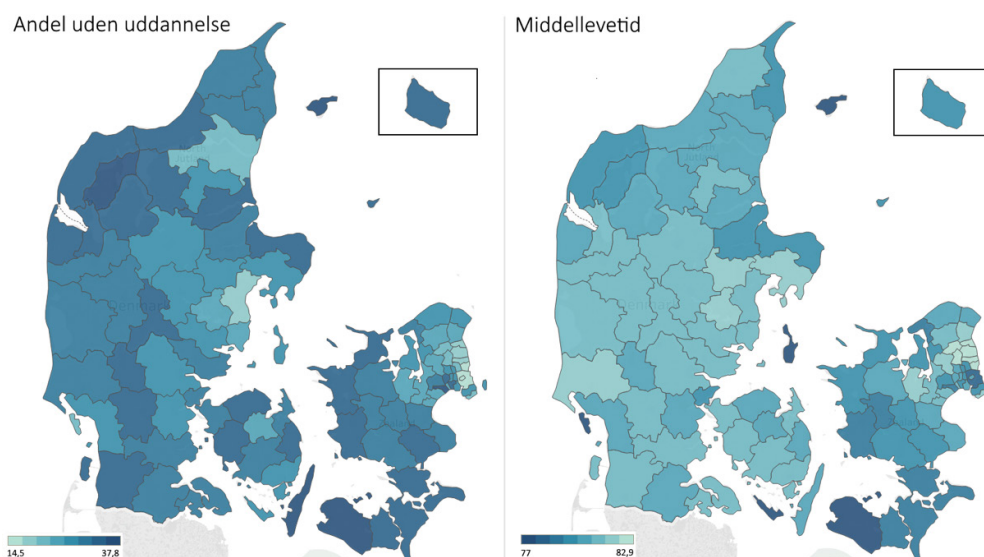
Sjælland markerer sig ved at repræsentere hele skalaen – både kommunerne med færrest og dem med flest registrerede. Ikke overraskende har kommunerne nord for København færrest, og kommunerne i Syd- og Vestsjælland har flest. I Lolland er hele 10 pct. af befolkningen registrerede som dårlige betalere, mens det på landsplan er under 5 pct. og i Allerød, der ligger i top, er under 2 pct.

3 Experian 2016: »Experians RKI-analyse 1. halvår 2016«

## UDDANNELSE OG SUNDHED

Kort 5 og 6 viser et mål for hhv. uddannelsesniveauet og sundhedstilstanden. Uddannelsesniveauet er målt som andelen uden uddannelse, dvs. at de højst har en grundskoleuddannelse.

### KORT 5 OG 6. Andel uden uddannelse (procent) og middellevetid (år). 2016



Kilde: Analyse & Tal på baggrund af Danmarks Statistik.

Andelen af 15-69-årige uden uddannelse spænder fra omkring 15 pct. i København, Frederiksberg, Gentofte og Århus til op omkring 38 pct. i Lolland og Morsø kommune.

I de lidt finere nuancer ser der ud til at være en opdeling for både Jylland og Sjælland og delvist Fyn, hvor de vestlige kommuner har en højere andel af ikke-uddannede end de østlige kommuner. Således ligner kortet det, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd bragte i en analyse tidligere i år, der viste, at personer i job flytter mod øst, mens ledige flytter mod vest inden for hver af de tre landsdele.<sup>4</sup>

Dårlig sundhed kobles af og til med et lavt uddannelsesniveau. Her er middellevetiden taget med som en indikator for befolkningens sundhed, og der ser ud til at være et vist sammenfald. I begge kort er Lolland helt i bund efterfulgt af resten af Sydsjælland og kommunerne i Nordjylland.

*Uddannelsesniveau  
deler landsdele  
i øst og vest*

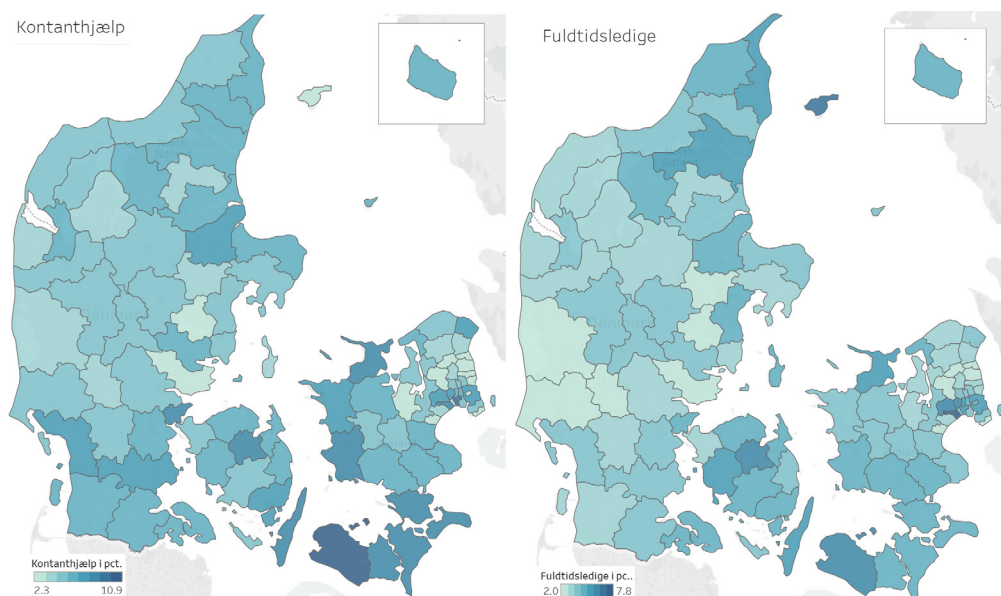
## LEDIGHED OG KONTANTHJÆLP

Det er nærliggende at antage, at kommuner med en høj andel af personer uden uddannelse, lav indkomst og dårlig sundhed også har en stor andel af personer på kontanthjælp. På baggrund af de kort, vi har gennemgået indtil nu, vil man, baseret på den antagelse, forvente, at andelen af kontanthjælpsmodtagere er særligt stor i Syd- og Vestsjælland, den københavnske vestegn, Fyn, Sønderjylland og Nordjylland – særligt de vestlige kommuner. Dette er dog kun delvist tilfældet.

4 AE 2017: »Folk i job fraflytter udkanten og folk uden job kommer til«.

Kort 7 viser andelen af kontanthjælpsmodtagere i arbejdsstyrken. Her ses det, at der ganske rigtigt er en stor andel kontanthjælpsmodtagere i Syd- og Vestsjælland, den københavnske vestegn, Fyn og Sønderjylland.

### KORT 7 OG 8. Andelen af kontanthjælpsmodtagere og fuldtidsledige af arbejdsstyrken (procent). 2016



Kilde: Analyse & Tal på baggrund af Danmarks Statistik.

I Nordjylland er der imidlertid noget andet på spil. Her er andelen af kontanthjælpsmodtagere høj i den østlige del, men i de nordvestjyske kommuner, der ligger i bund hvad angår uddannelsesniveau og middellevetid, er andelen af kontanthjælpsmodtagere på et gennemsnitligt niveau. De klarer sig således bedre end det, man kunne forvente.

En forklaring på dette kan være, at Vestjylland generelt ser ud til at have en positiv beskæftigelsessituation. Kort 8 viser, at andelen af fuldtidsledige langs vestkysten er lige så lav eller lavere end resten af Jylland. De to mål overlapper naturligvis også, da kontanthjælpsmodtagere tæller med begge steder. Forskellen er, at fuldtidsledige også dækker et nogenlunde ligeså stort antal dagpengemodtagere som antallet af kontanthjælpsmodtagere, så gruppen er i højere grad parate til at tage et job. Hvor Kort 7 særligt siger noget om, hvor mange personer der står i udkanten af arbejdsmarkedet, så siger Kort 8 således mere om situationen på arbejdsmarkedet i kommunerne.

Vestjylland har relativt få kontanthjælpsmodtagere

### SAMLET SET

Kortlægningen af disse overordnede forskelle imellem kommunerne viser et relativt homogent land på tværs af kommunegrænser. Kommunerne ligner som oftest deres nabokommune på befolkningens indkomst, uddannelse og middellevetid, ligesom befolkningen i de fleste kommuner også er relativt homogen målt på gini-koefficienten. Der er dog undtagelser.

Lolland Kommune skiller sig ud i den uheldige ende ved hvert af de ovenstående mål. På andelen uden uddannelse og middellevetiden ligger de absolut i bund, og på

andelen af kontanthjælpsmodtagere er der hele 2 procentpoint ned til Brøndby, der har den næststørste andel. Med andre ord slås Lolland Kommune med en relativt hårdt prøvet befolkningsgruppe, både målt på økonomi, ledighed og sundhed.

**“ Skål man placere en rådden banan på landkortet, så ser den ud til at være splattet ud over en række af landets sydlige kommuner, men der er også relativt lave indkomst- og uddannelsesniveauer mange andre steder, i forskellige dele af Jylland, på Vestsjælland og ikke mindst i den københavnske vestegn.**

Disse udfordringer deler de imidlertid med en række andre kommuner i syd- og vestsjælland, Fyn og Sønderjylland. Skål man placere en rådden banan på landkortet, så ser den ud til at være splattet ud over en række af landets sydlige kommuner, men der er også relativt lave indkomst- og uddannelsesniveauer mange andre steder, i forskellige dele af Jylland, på Vestsjælland og ikke mindst i den københavnske vestegn. Den rådde banan er altså ikke forbeholdt det traditionelle »udkantdanmark« eller yderkommuner, og uligheden kommunerne imellem er ikke statisk.

Vestsjælland, der tidligere har været inkluderet i denne lidt flabede kategorisering, fremstår relativt positivt i kortlægningen, hvad angår ledighed og andel på kontanthjælp. Dette ser ikke ud til at hænge sammen med uddannelsesniveauet, som ofte spiller ind på folks jobmuligheder, og som er lavt i de kommuner.

Den del af landet, der samlet set skiller sig mest ud på flest parametre, er nogle få ressourcestærke kommuner nord for København – både hvad angår indkomst, uddannelse og middellevealder, men også i ulighed inden for kommunegrænserne. De fremstår på kortene om en lille velhaverghetto i landets nordøstlige hjørne.



# SAMSKABELSE MELLEML UDSATTE BØRGERE OG MYNDIGHED PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

*Af Dorte Caswell og Merete Monrad, Aalborg Universitet, Institut for sociologi og socialt arbejde*

## INDLEDNING

Samskabelse er både nationalt og internationalt blevet noget af et »magisk begreb« (Voorberg mfl. 2015). Samskabelse forventes nemlig på én gang at kunne mobilisere ressourcer til den trængte offentlige sektor og skabe innovative løsninger på komplekse problemer (Torfing og Sørensen 2017). Selvom håbet er lysegrønt, mangler vi dog viden om, hvorvidt samskabelse kan indfri de store forhåbninger (Voorberg mfl. 2015).

Vi ser et potentiale i samskabelse med udsatte arbejdsløse, fordi deres problemer er så komplekse, at borgerens egen viden er nødvendig for at sikre indsatsens relevans og effekt. Samskabelse kan være en god idé, fordi det er vigtigt, at borgeren inddrages og har ejerskab over indsatsen. Samskabelse er et begreb, der oplagt kan finde anvendelse på beskæftigelsesområdet. Det mål, som beskæftigelsesindsatsen retter sig imod (arbejdsmarkedsparathed og beskæftigelse), kan ikke opnås uden aktiv deltagelse af den borger, som indsatsen vedrører (Alford 2009), på samme måde som befolkningens sundhed ikke kan produceres alene af sundhedssystemet. Når vi diskuterer samskabelse med udsatte arbejdsløse med alvorlige sociale, psykiske eller fysiske problemer, for hvem et beskæftigelsesperspektiv er fjernt eller helt fraværende, rejser der sig dog en række spørgsmål om borgernes position og rolle som samskabere.

## HVAD ER SAMSKABELSE?

Samskabelse med brugere af offentlige services indebærer, at brugerne betragtes som partnere, der indgår i et samarbejde med offentlige aktører om udformning og/eller produktion af service til dem selv (Voorberg mfl. 2015). Forhåbningen er, at et sådant partnerskab kan give anledning til indsigter, som gør produktionen af service både mere effektiv og mere innovativ. Denne forhåbning er knyttet op på tanken om at indsatsen til dels drives af borgernes egen tid og energi, og dels på at borgernes viden og kompetencer med fordel kan bringes i samspil med praktikernes viden. Samskabelse er således tillokkende, fordi det betragtes som et middel til bedre ressourceudnyttelse, innovation, mere relevant service og samtidig mægtiggørelse og inddragelse af borgere i beslutningsprocesser (empowerment) (Tortzen 2017).

Samskabelse mellem borgere og offentlige aktører bryder med en traditionel opfattelse af det offentlige som leverandør af service til borgerne. Når samskabelse finder sted, indebærer det i stedet, at service produceres i et samarbejde mellem borgeren og offentlige aktører, og at både borgeren og de offentlige aktører bidrager med substantielle ressourcer (Bovaird 2007). Heri ligger en væsentlig erkendelse, da samskabelse ofte synes at blive praktiseret ud fra en forhåbning om besparelse. På nuværende tidspunkt er det uvist, om samskabelse kan indfri eventuelle forventninger om besparelser. Vi øn-

*Potentiale for ressourceudnyttelse, innovation og mere relevant service*

sker her i stedet at rette opmærksomheden mod, hvad borgerne kan tænkes at få ud af samskabelse. Er samskabelse bare en måde at producere organisatorisk legitimitet, eller produceres der også værdi for borgeren? (Voorberg mfl. 2015: 1349).

Samskabelse er i praksis afhængig af både beskæftigelsespolitik, organisatoriske, relationelle og borgerrelaterede forhold. I det følgende vil vi ganske kort opridse væsentlige faktorer, der har betydning for samskabelse af beskæftigelsesindsatsen med udsatte arbejdsløse.

## BESKÆFTIGELSESPOLITISKE BETINGELSER FOR SAMSKABELSE

Den beskæftigelsespolitiske dagsorden har været (og er) præget af en mistillid til borgernes vilje til at bidrage aktivt og i en beskæftigelsesorienteret retning. Beskæftigelsespolitisk har man derfor hovedsageligt forholdt sig til borgerne ud fra en disciplineringsstrategi med fokus på incitamenter, pligt til at deltage aktivt og mulighed for sanktioner. Hvis samskabelse skal finde sted, er det væsentligt, at borgerne lægger tid og energi i samarbejdet, der rækker ud over alene at efterleve formelle krav. Her rummer en disciplinerings- eller sanktionstilgang typisk det problem, at den nok kan få borgere til at (forsøge at) efterleve de krav der stilles, men den virker typisk nedbrydende for borgerens eget engagement. Som Alford beskriver:

*»I stedet for at være villige til at bidrage, så er klienter, der udsættes for sanktioner tilbøjelige til opportunistisk at søge at mindske deres egen bestræbelse« (Alford 2009: 186)*

Brug af kontrol, sanktioner og incitamenter kan skabe en kalkulerende attitude, der mindsker borgerens eget engagement i indsatsen (Alford 2009: 192). Hvis samskabelse skal indfri forventningerne om en bedre ressourceudnyttelse og mere relevant indsats (for slet ikke at tale om empowerment), så kræver det en dybere forståelse af, hvad der får borgere til at lægge tid og energi i samskabelsesprocesser. Det kan bl.a. handle om, at borgeren tror på, at han er i stand til at komme i arbejde, og at borgeren tror på, at han er i stand til at ændre sin situation (borgerens mestringsforventning) (Arendt mfl. 2017; Eskelinen og Olesen 2010; Christensen og Nordentoft 2011; se også Danneris og Dall 2017a). Det kan også have betydning, om borgeren bliver inddraget i beslutningsprocessen, da forskning indikerer, at medbestemmelse og ejerskab leder til øget engagement (Bredgaard et al. 2011; KORA mfl. 2012). Endelig har forskning i aktivitetsparate arbejdsløses oplevelser af deres ledighedsforløb vist, at det er vigtigt, at indsatsen er meningsfuld fra et borgerperspektiv. Det indebærer bl.a. at indsatsen er med til at skabe fremdrift i borgerens forløb (Danneris 2016).

Det betyder, at krav om aktivitet ikke i sig selv er fordrende for samskabelsen. Aktiviteterne skal samtidig være relevante og meningsfulde set fra den konkrete borgers perspektiv. Styring af jobcentrene ud fra præstationsmål, der betoner rettidighed, omfanget af samtaler og aktiviteter eller lægger generelle retningslinjer for indholdet i aktiviteterne (fx virksomhedsrettet indsats), er ligeledes problematiske fra et samskabelsesperspektiv. Det er det, fordi det er afgørende at afstemme indsatsen med borgerens viden om sin egen livssituation og borgerens egne (potentielt) beskæftigelsesrettede aktiviteter.

*Succes afhænger bl.a. af borgernes mestringsforventninger*

## ORGANISATORISKE BETINGELSER FOR SAMSKABELSE

Samskabelse kræver en institutionel opmærksomhed på borgerens perspektiv på egen situation. Det kræver ligeledes værdsættelse af og lydhørhed over for borgerens viden,

erfaringer og kompetencer, netop fordi borgerens egne ressourcer og aktiviteter står centralt i samskabelsen. Det betyder, at fænomener, så som straksaktivering, hvor borgere sendes ud i aktivering fra dag ét eller aktiveringsforløb, der alene planlægges af jobcentret, er problematiske fra et samskabelsesperspektiv. De er problematiske, fordi de hverken skaber rum for, at indsatsen tilrettelægges ud fra borgerens viden og erfaringer, eller for at borgeren kan mobilisere egne ressourcer (fx vedkommendes netværk med henblik på relevant praktikforløb).

*Uoverensstemmelse med aktivering*

**Udsatte arbejdsløses forløb imod beskæftigelse er ikke lineære og har mange op- og nedture afhængig af kontekstuelle forhold. Derfor er det vigtigt, at praktikerne er i stand til at handle på borgerens sag, præcis når borgeren er klar til det.**

At skabe organisatorisk åbenhed for borgerens viden, erfaringer og kompetencer handler bl.a. om, hvordan man betragter borgerens og den professionelle rolle og autoritet. Og her er en vigtig del af praktikerens rolle at skabe gennemsigtighed i forhold til administrative procedurer og beslutningsprocesser for derved at skabe betingelser for, at borgeren kan indgå i samarbejdet. Men organisatorisk åbenhed handler også om noget så banalt som tilgængelighed. Udsatte arbejdsløses forløb imod beskæftigelse er ikke lineære og har mange op- og nedture afhængig af kontekstuelle forhold. Derfor er det vigtigt, at praktikerne er i stand til at handle på borgerens sag, præcis når borgeren er klar til det. Det kunne eksempelvis være, når borgeren står med en konkret beskæftigelsesfremmende mulighed (fx mulighed for flexjob) (Danneris 2016). Samskabelsen bliver her afhængig af, at praktikerne er tilgængelige for borgeren og har mulighed for at handle på de tidspunkter, hvor borgeren er klar til at komme videre. I denne sammenhæng er timing afgørende. Der skal følges op på sådanne konkrete muligheder, netop når de opstår (om det så er behandlingsforløb, praktik, flexjob eller uddannelsesforløb).

Samskabelse kræver altså, at der styringsmæssigt skabes rum for, at både borger og praktiker kan have en aktiv og myndig rolle. Det er ikke kun borgerne, der skal være i stand til at bruge deres viden, kompetencer og ressourcer. Praktikerne bliver også nødt til at kunne handle på deres faglige vurderinger, for at kunne skabe progression i borgerens forløb. Det betyder, at omfattende dokumentationskrav og trappetrinsindsatser, hvor borger skal igennem en længerevarende afklaring af arbejdsevne, før hun kan komme videre til en relevant indsats (fx flexjob), kan være problematisk, fordi det blokerer for både borgerens og praktikerens mulighed for at skabe fremdrift i forløbet.

*Både praktiker og borger skal kunne have en aktiv og myndig rolle*

## RELATIONELLE BETINGELSER FOR SAMSKABELSE

I litteraturen fremhæves det, at en faktor, der påvirker muligheden for samskabelse, er, i hvilket omfang borgeren er i stand til at artikulere sine egne behov (Voorberg mfl. 2015: 1343). Når vi taler om indsatsen over for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, så er det ikke altid, at borgerne udtrykker deres præferencer og behov. Manglende kommunikation af præferencer og behov kan være udtryk for mange ting. Det kan være udtryk for en tavs modstand (ellers selvfølgelig tavst samtykke) (Juhila mfl. 2013; Djuve og Kavli 2015). Det kan også være udtryk for, at borgerens problemer netop vedrører evnen til at udtrykke sig og tage højde for egne behov i samspil med andre (pga. fx. angst, intellektuelle udfordringer, eller personlighedsforstyrrelse). Det

*Kommunikation af præferencer og behov*

kan være udtryk for, at borgerens problemer er så komplekse, at det er svært for ham eller hende selv at se, hvad der skal til for at imødekomme disse behov inden for en beskæftigelsesrettet indsats. Endelig kan det også være udtryk for, at der i beskæftigelsesindsatsen ikke er tid og rum til, at borgeren kan udtrykke behov og præferencer. Når borgeren ikke kommunikerer behov og præferencer, så er samskabelse ikke lige-til. Et nøgleelement for, at man overhovedet kan nå frem til samskabelse, er derfor, at man bruger tid på at skabe et rum og en relation, hvor borgeren får mulighed for at udtrykke egne behov og ønsker til indsatsen.

En anden forudsætning for samskabelse er, at borgeren har tillid til samskabelsesinitiativet (Voorberg mfl. 2015: 1343). Tillid er en forudsætning for, at borgeren kommunikerer behov og præferencer og engagerer sig som en aktiv partner i samarbejdet med jobcentret. Tillid er ikke givet eller uforanderlig, men afhænger af mødet mellem praktikere og borgere og konteksten for det møde. Det kan tage tid at opbygge en tillidsbaseret samarbejdsrelation (og kort tid at nedbryde den) imellem borgere og praktikere. Derfor kan kontinuitet i samarbejdet mellem praktiker og borger være afgørende. Samtidig vil borgerens tillid til jobcentret og den specifikke praktiker selvfølgelig afhænge af, om borgeren har oplevet at blive inddraget, hørt og taget alvorligt i tidligere samarbejde, eller om det modsatte har været tilfældet. Her kan hyppige forandringer i rammevilkår og indsatser skabe en mistillid, hvis praktikerne stiller en indsats i udsigt, som når at blive skåret væk, inden borgeren når at starte på den.

## BORGERRELATEREDE BETINGELSER FOR SAMSKABELSE

Alford (2009: 183) påpeger, at borgernes kompetencer har betydning for, om samskabelse er fordelagtig. For borgere med omfattende problemer ud over ledighed, for eksempel alvorlige fysiske og/eller psykiske helbredsproblemer (fx angst), familiemæssige problemer (fx partnervold), faglige eller intellektuelle vanskeligheder (fx læsevanskeligheder) eller omfattende misbrug af alkohol eller stoffer, kan et arbejdsmarkedsperspektiv fremstå urealistisk eller decideret uønsket. Selv når borgeren brændende ønsker en fremtid på arbejdsmarkedet, kan det være vanskeligt for både borger og praktiker at få øje på, hvilke muligheder der er for dette. Samskabelse af beskæftigelsesindsatsen kræver for denne målgruppe en indgående forståelse af borgerens hverdagsliv, problemer og mestringsstrategier. I denne kontekst er samskabelse ikke en simpel forlængelse af borgerens beskæftigelsesrettede aktiviteter, men må i stedet tage form af samskabelse af en styrket livsmestring for borgeren – som i nogle tilfælde måske på sigt kan føre videre til muligheder på et arbejdsmarked.

“Selv når borgeren brændende ønsker en fremtid på arbejdsmarkedet, kan det være vanskeligt for både borger og praktiker at få øje på, hvilke muligheder der er for dette. Samskabelse af beskæftigelsesindsatsen kræver for denne målgruppe en indgående forståelse af borgerens hverdagsliv, problemer og mestringsstrategier.

Det er i denne sammenhæng vigtigt, at have borgergruppens sammensætning for øje. Hvis vi tager borgere med arbejdsløshed som eneste problem, kan de ofte selv være bedre end jobcentret til at finde relevante job og tage højde for egne kompetencer, livssituation mv. i jobsøgningsprocessen. Hvis vi i stedet retter fokus mod borgere med

*Forskel på om arbejdsløshed er borgerens eneste problem eller ej*

omfattende sociale, psykiske og fysiske problemer ud over arbejdsløshed, så kan disse borgere have vanskeligt ved at få øje på, hvad de kan bidrage med på arbejdsmarkedet (jf. Alford 2009) og dermed også svært ved at tro på, at det er muligt (Rosholm mfl. 2017).

Borgerens vilje og evne til at være en aktiv partner i en samskabelsesproces er ikke givet på forhånd, men opstår i kontekst af den beskæftigelsespolitiske styring, organiseringen af indsatserne og i samspil med konkrete praktikere i frontlinjen (se også Danneris mfl. 2017). Borgers deltagelse i samskabelsen afhænger således i høj grad af samspillet mellem de organisatoriske muligheder for deltagelse og borgernes ressourcer til at indgå i samskabelse.

## POTENTIALER OG KONTROVERSER

Vi ser potentialer i at forbedre beskæftigelsesindsatsen over for udsatte arbejdsløse ved at foretage beskæftigelsespolitiske og organisatoriske omstillinger, der fordrer samskabelse. Der er dog også flere grunde til at anlægge et kritisk blik på samskabelsesdagsordenen. I den forbindelse vil vi særligt fremhæve følgende fire pointer:

*Kritisk blik på samskabelsesdagsordenen*

- ▶ Samskabelse kræver ressourcer af borgeren. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt samskabelse leder til nye uligheder i borgernes samarbejde med offentlige myndigheder, således at ressourcestærke borgere får bedre deltagelsesmuligheder end andre borgergrupper (Torfing mfl. 2016). Forskning peger på, at samskabelse kan faciliteres på måder, som kræver flere eller færre ressourcer af borgerne. De ressourcer, det kræver at indgå som samskabere, afhænger bl.a. af organiseringen af indsatsen, kompleksiteten af de opgaver borgerne forventes at varetage, og at borgerne har adgang til den nødvendige information, viden, rådgivning og hjælp til at kunne varetage opgaverne (Alford 2009: 199-200).
- ▶ Forstås samskabelse som vej til besparelser, kan det medføre, at dele af indsatsen skæres væk fra velfærdsstatens ansvarsområde og i stedet lægges over på borgerne. Parallelt med dette er det en risiko, at samskabelse medfører uklarhed omkring beslutningsprocesser, borgers rettigheder til service og ansvarsfordelingen i leveringen af service. Samskabelse bør være et reelt partnerskab, hvor både borger og offentlige aktører bidrager med ressourcer og ikke en raffineret form for placering af problemløsningen alene hos borgeren.
- ▶ Samskabelse er baseret på en konsensusorientering, hvor det antages, at det er muligt at opnå enighed om mål og indsatser. Det kan komme til at skjule vigtige værdi- og interessekonflikter imellem borger og myndighed. Samskabelse og partnerskab bør derfor suppleres af strategier til at sikre borgerindflydelse, selv når der er uenighed om problemdefinitionen og løsningsmulighederne.
- ▶ Samskabelse er en snæver form for borgerinddragelse. Samskabelse italesættes ofte som empowerment, men samskabelse adskiller sig på væsentlige punkter fra medbestemmelse. Borgerinddragelse defineres ofte ved borgers indflydelse på problemdefinitionen (hvilke problemer har den arbejdsløse?) og tiltag rettet imod problemerne (hvilke problemer skal der gøres noget ved og hvad skal gø-

res?). Ud fra denne tilgang er kernen i borgerinddragelse ejendomsret til egne problemer og beslutningsmagt (Rønning og Solheim 1998: 41). I samskabelse foregår inddragelse ikke nødvendigvis som medbestemmelse, men snarere som inddragelse i levering af service og produktion af resultater. Der bør derfor sættes fokus på omsætning af samskabelse til praksis, og på den måde samskabelse ændrer borgernes deltagelsesmuligheder (fx om borgere kun inddrages i implementering af indsatser eller også i beslutningsprocessen).

## KONKLUSION

Beskæftigelsesindsatsen er ofte bygget op omkring det institutionelt meningsfulde frem for det, der giver mening for borgeren, selv om disse to former for mening ikke behøver at være i konflikt (Eskelinen & Caswell 2003; se også Danneris og Dall 2017b). I denne kontekst rummer samskabelsesdagsordenen et potentiale for at forene det meningsfulde for borgeren og institutionen. Samskabelse rummer nemlig både en instrumentel (effektivitet) og etisk (inddragelse) side, der kan forbindes ved at lægge vægt på de indsatser, som er meningsfulde og relevante ud fra borgers perspektiv på egen livssituation. Som Danneris og Dall (2017b: 47) påpeger, er der nemlig forskning, der indikerer, at »oplevelsen af meningsfuldhed er en af de mekanismer, der understøtter progression mod beskæftigelse« (se også Danneris 2016; Eskelinen & Olesen 2010; Bredgaard m.fl. 2011; KORA mfl. 2012). En institutionel opmærksomhed på det der er meningsfuldt for borgeren, kan således potentielt både forbedre inddragelsen af borgeren og resultaterne af indsatsen. Samtidig kan et fokus på tillidsbaseret samarbejde og gribning af borgers initiativer åbne døren for reel borgerinddragelse i beslutningsprocessen og indsatsen.

Samskabelse med udsatte arbejdsløse om beskæftigelsesindsatsen kræver dog en myndiggørelse af både borgere og praktikere. Det kræver en øget opmærksomhed på borgergruppens komplekse og alvorlige problemer. Det kræver organisatorisk lydhørhed og fleksibilitet og det kræver sidst men ikke mindst en erkendelse af, at samskabelsesvejen måske nok kan føre til besparelser og bedre effekter, men at der på vejen derhen i visse tilfælde vil være brug for omfattende investeringer. Disse investeringer kan handle om ressourcer til at skabe organisatoriske rammer, der kan facilitere et partnerskab mellem borger, sagsbehandler og andre relevante aktører, herunder at sagsbehandleren er tilgængelig for borgeren, at der er tid til at opbygge tillid, mulighed for at »smede når jernet er varmt« og at der er ressourcer til koordinering af indsatser og møder på tværs af indsatser.

### DORTE CASWELL OG MERETE MONRAD

**Dorte Caswell** er afdelingsleder på Institut for sociologi og socialt arbejde på Aalborg Universitet og forskningsleder på Socialt arbejde i den beskæftigelsespolitiske frontlinje. Hun forsker primært i socialt arbejde omkring jobcentre.

**Merete Monrad** er er lektor ved Aalborg Universitet. Hun forsker i socialt arbejde, følelsesmæssigt arbejde og beskæftigelsesindsatsernes betydning for socialt udsatte.

## Litteratur

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients. From service-delivery to co-production*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Arendt, J. N., Andersen, H. L., & Saaby, M. (2017). *Measuring employability trajectories among social welfare recipients*. København: KORA.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67, 846-860.
- Bredgaard, T., Jørgensen, H.H., Madsen, R., Dahl, M.R. og Hansen, C. (2011). *Hvad virker i beskæftigelsesindsatsen?* Aalborg Universitet og New Insight. Udarbejdet for Beskæftigelsesregion Nordjylland.
- Christensen, T. & Nordentoft, M. (2011). *Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom*.
- Danneris, S. (2016). *Er du klar til at arbejde? Et kvalitativt forløbsstudie af forandringer i arbejdsmarkedspartnerskabet blandt kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet*. Aalborg: Aalborg University Press PhD Series.
- Danneris, S., & Dall, T. (2017a). Expressing and responding to self-efficacy in meetings between clients and social work professionals. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 115-140.
- Danneris, S., & Dall, T. (2017b). Meningsfuldhed i beskæftigelsesindsatsen. *Uden for Nummer*, (34), 38-47.
- Danneris, S., Dall, T., Caswell, D., & Olesen, S. P. (2017). *Spot på samtalen*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). Facilitating user involvement in activation programmes: When carers and clerks meet pawns and queens. *Journal of Social Policy*, 44(2), 235-254.
- Eskelinen, L. & Caswell, D. (2003). *Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse*. København: AKF.
- Eskelinen, L. & Olesen, S.P. (2010). *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København: AKF.
- Juhila, K., Caswell og D., Raitakari, S. (2013). Resistance. I *Analysing Social Work Communication – Discourse in Practice*. Routledge.
- KORA, Aalborg Universitet og New Insight (2012). *Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesIndikatorProjektet*. København: Væksthuset.
- Rosholm, M., Sørensen, K.L. og Skipper, L. (2017). *BIP: Indikatorer og jobsandsynlighed*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Rønning, R., & Solheim, L. J. (1998). *Hjælp på egne premisser? Om brugermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Torfig, J., & Sørensen, E. (2017). Ny bevægelse vil forny samfundet: Danmark skal være verdensmester i samskabelse. DenOffentlige.dk, udgivet 3.2.2017.
- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, doi:10.1177/0095399716680057.
- Tortzen, A. (2017). Samskabelse som fortælling og praksis – et kritisk blik på den aktuelle samskabelsesdagsorden. *Uden for Nummer*, (34), 4-13.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

# HVORFOR ER HUN SÅDAN? HVORFOR ER HUN SÅ VRED? INGEN SPURGTE MIG ...

**Nikita Johnson, deltager i LivaRehab og Annelise Murakami, udviklingschef i LivaRehab**

I denne artikel vil vi beskrive de sociale problemer, der følger gråzoneprostitution, og hvorledes det kommunale system opleves blandt de unge, der er i gråzoneprostitution. Artiklen baserer sig på LivaRehabs projekt Bedre Trivsel<sup>5</sup>, hvor data er hentet fra, med vægt på de fagprofessionelles erfaringer med gråzoneprostitution samt interviews med tre kvinder: Julie, Sofia og Sandra – alle i 20'erne der har erfaringer med gråzoneprostitution og en udsat opvækst.

Vi ved fra forskningen, at mange af de udsatte unge lever med sociale belastninger og er særligt udsatte i form af økonomiske vanskeligheder i familien, alkohol- og stofmisbrug i familien, vold eller seksuelle overgreb, og har svagere eller slet ingen tilknytning til uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet. I værste fald ender disse unge i hjemløshed, kriminalitet og stofmisbrug. Op mod 8% af en ungdomsårgang får ikke en uddannelse eller arbejde ved indgangen til voksenlivet (Andersen, Nielsen, Jensen & Skaksen, 2017).

## GRÅZONEPROSTITUTION – OVERLEVELSESSTRATEGI ELLER RISIKOADFÆRD

Gråzoneprostitution er et omdebatteret emne, der fra tid til anden behandles i medierne – og forstås og italesættes oftest som et valg den enkelte unge tager for at forsøde sin tilværelse. Det omtales også som *sugardating*.

**Præmissen i denne artikel er, at gråzoneprostitution kan skade. Det har en social skæv slagside og det kan føre til yderligere udsathed.**

Præmissen i denne artikel er, at gråzoneprostitution kan skade. Det har en social skæv slagside og det kan føre til yderligere udsathed.

I LivaRehab – et rehabiliteringscenter der siden 2011 har støttet omkring 800 mennesker med prostitutionsskader – er langt de fleste mennesker, vi møder, startet i gråzoneprostitution og endt i prostitution. Mange af dem kommer med en i forvejen

5 Projekt *Bedre Trivsel og forebyggelse blandt anbragte børn og unge* har fokus på forebyggelse af gråzoneprostitution blandt udsatte børn og unge. Projektet er finansieret af Velux Fonden og handler om børn og unge, der er anbragt på døgn- og opholdssteder, og som er i gråzoneprostitution eller er i risiko for at komme der. Projektet har som sit overordnede indsatsområde undervisning af fagpersonale på døgn- og opholdssteder for børn og unge. Målsætninger i projektet er bl.a. at give viden om gråzoneprostitution (identifikation), redskaber til at arbejde hermed (handling/behandling) og kvalificering af indsats samt tværsektorielt samarbejde (styrkelse af indsatsen). Derudover retter projektet sig mod metodeudvikling inden for forebyggende og identificerende undervisning om gråzoneprostitution.



udsat baggrund, omkring tre fjerdedele af dem har oplevet seksuelle krænkelse i barndommen og størstedelen er vokset op uden for hjemmet. Så der er tale om i forvejen sårbare unge, der risikerer yderligere sårbarhed.

Gråzoneprostitution defineres som:

*Når man bytter med seksuelle handlinger for at opnå popularitet, opmærksomhed, anerkendelse, tryghed, kærlighed, omsorg, bekræftelse, kontakt, venskab, social prestige, magt, materielle goder, mad, alkohol, cigaretter, stoffer, penge, transport- og overnatningsmuligheder, beskyttelse mod vold, trusler og chikane etc. (Unge til salg, 2015).*

Definition af gråzoneprostitution

Vores informanter fortæller om baggrunden for at veksle seksuelle ydelser:

*Jeg fik noget bekræftelse i, at jeg var god nok. Jeg gav min krop og fik hash (Julie).*

*Jeg blev en populær pige hos de store drenge. Jeg kan bytte min krop og få noget andet (Sofia).*

*De giver mig kokain og jeg smider tøjet ... og så har jeg gjort det lige siden (Sandra).*

## KORTLÆGNING AF GRÅZONEPROSTITUTION

Der er ikke forsket systematisk i gråzoneprostitution. LivaRehab gennemførte i 2014 en undersøgelse af omfanget af gråzoneprostitution og af det eksisterende vidensgrundlag blandt det velfærdsprofessionelle personale. Det er gjort ved først at gennemføre spørgeskemaundersøgelser blandt 110 socialarbejdere fra en lang række af landets bosteder for udsatte unge og ved at foretage dybdegående interviews med 11 kvinder, der har været i gråzoneprostitution i deres tidlige ungdom. De beskriver, at de bl.a. har oplevet både fysisk og psykisk vold i nære relationer, at de har været udsat for incest i barndommen, været udsat for seksuelle overgreb og har dårlige eller manglende relationer til familie og venner. Mange har i dag udfordringer ved fysisk kontakt og intimitet.

## DE FAGPROFESSIONELLES FORSTÅELSE

Vores erfaringer i forbindelse med projektet Bedre Trivsel er, at de ansatte bliver opmærksomme på gråzoneprostitution, dens fremtrædelsesformer og mulige betydning for den unges senere liv i løbet af det to dages undervisningsforløb ude på opholdsstedet. Vi erfarer, at der både er forskellige opfattelser af risikoadfærd blandt personalet på opholdsstederne, og at der refereres til meget forskelligartede praksisser. Ligeledes er der forskelligartede praksisser, når døgn- og opholdsstederne kontakter kommunen om deres bekymringer for en ung i risiko for at ende i – eller som er i – gråzoneprostitution. Både fortællingerne fra de fagprofessionelle, som arbejder med de unge på opholdsstederne, og disse fagprofessionelles beretninger om kommunes reaktioner på deres bekymringer, gør det tydeligt, at problemstillingen ikke tages alvorligt.

Opholdsstederne opfatter og behandler gråzoneprostitution forskelligt

“Der er altså tale om en diskriminerende praksis, hvor det sociale tilhørsforhold bliver udslagsgivende for problemforståelsen.”

Der er tre problemstillinger i spil: 1. Der er en tilsyneladende accept af seksuel risikoadfærd hos udsatte anbragte unge. Det anses med andre ord nærmest forventeligt med seksuel promiskuøs adfærd blandt disse unge. 2. Det er vanskeligt og udfordrende at komme i dialog med den unge om den risikoadfærd. 3. Det forstås som en overlevelsesstrategi, hvor den unge anvender sin krop og seksualitet med det formål at skaffe sig materielle goder, magt og indflydelse og der igennem opnå anerkendelse. Det vil sige, at oplevelsen blandt de fagprofessionelle af, hvad der er klar risikoadfærd i nogle sammenhænge oplevet som et resultat af de unges udsatte sociale baggrund. Der er altså tale om en diskriminerende praksis, hvor det sociale tilhørsforhold bliver udslagsgivende for problemforståelsen.

Det er en generel udfordring i det sociale arbejde med udsatte unge at komme i dialog med de unge om risikoadfærd. Men der forekommer tilsyneladende en indirekte accept af denne risikoadfærd, når der er tale om gråzoneprostitution. Det gør sig gældende både i forhold til de fagprofessionelle, der arbejder med de unge på opholdsstederne og blandt de kommunale sagsbehandlere.

## SEKSUEL SUNDHED OG INTIMT MEDBORGERSKAB

Ifølge WHO er seksuel sundhed en tilstand af fysisk, mental og social trivsel relateret til seksualitet. Det kræver en positiv og respektfuld tilgang til seksualitet og seksuelle forhold, såvel som muligheden for at have sikre seksuelle oplevelser fri for tvang, diskrimination og vold (WHO i Sundhedsstyrelsen, Forebyggelsesplan, 2012).

Børnekonvention af 20. november 1989 understreger barnets bedste, herunder retten til at blive hørt. Alle borgere er at betragte som medborgere – også udsatte børn og unge. Vi tager derfor afsæt i medborgerskabstankegangen med afsæt i Marshalls tredeling af medborgerskabet i det civile, det politiske og det sociale medborgerskab. Det er afgørende at være opmærksom på de generelle rettigheder, som det enkelte barn og unge har på trods af deres udsatte position. I nogle sammenhænge anses børn ikke som fuldgældige medborgere, men snarere som *ikke-endnu-medborgere* (Moosa- Mitha, 2005 i Warming mf, 2014). Deres rettigheder og muligheder for at blive inddraget og hørt i deres eget liv anvendes ikke, og dermed svækkes deres agens. Det er i nogle sammenhænge nemmere at tale *om* børn end *med* børn.

Julie fortæller: *Lyt til mig, spørg mig – de kunne ikke gennemskue det. Jeg var jo vred, fordi det hele var så svært. Hvorfor drikker hun?*

I forbindelse med familierådgivning med Julie og hendes familie oplyser hun:

*Hvad skulle de gøre? Snakke med mig. Jeg var heller ikke et sted, hvor jeg bare ville spytte det ud – tillidsforhold er vigtig, sagsbehandleren snakkede henover hovedet på mig. Min far sad jo ved siden af mig ... han stirrede bare på mig. Jeg vidste da godt hvad der skete, når jeg kom hjem.*

Julie er opvokset i et hjem med seksuelle overgreb, vold og misbrug.

I relation til det sociale arbejde er det afgørende at indtænke en identitetsdimension såvel som en deltagelsesdimension i medborgerskabsbegrebet for at sikre agens og styrkelse af handlemuligheder (Murakami, 2013, Murakami 2016 i Hansen & Goli (red)). I relation til udsatte unge og voksne, der lever med senskader af vold, seksuelle overgreb m.v. er det altafgørende at indtænke seksuel sundhed. Vi anvender derfor begrebet intimt medborgerskab, der handler om kropslig selvbestemmelse, herunder retten til egen krop, grænsesætning, seksuel trivsel, kropslig råderet og ejerskab, fri-

*Børn anses for ikke-endnu-medborgere og bliver derfor ikke hørt*

*Intimt medborgerskab*

hed til at kunne bestemme over egne relationer, følelser og krop og hermed nogle af de mest intime aspekter for mennesket (Plummer, 2010).

**“ Det intime medborgerskab er noget, der er gældende for alle generelt, men som skal ekspliciteres i relation til projektets målgruppe for de professionelles sociale arbejde.**

Det intime medborgerskab er noget, der er gældende for alle generelt, men som skal ekspliciteres i relation til projektets målgruppe for de professionelles sociale arbejde.

For at styrke projektets målsætning arbejdes der fokuseret på, at personalet kan identificere og handle, når der er tale om gråzoneprostitution. Et fokus på styrkelse af børnene og de unges grænsesætning er en generel karakteristikum i det pædagogiske arbejde, hvorfor der i selve undervisningen sondres mellem de generelle vilkår for børn og unge, de særlige vilkår for udsatte børn og unge og endelig mellem det, der er unikt ved den/de cases, som medarbejderne tager op og ønsker at drøfte.

Om hvordan de sociale myndigheder bør gøre for at nå de unge, forklarer Sofia:

*Tillid, insisterende kontakt, blive ved og ved – og at jeg får vished om, at der bliver gjort noget. Kom ud og forklar – ikke med en løftet pegefinger, men at jeg havde andre muligheder... Jeg havde ikke... jeg er ikke en brugsgenstand...*

Forskning viser, at udsatte unge har behov for en voksen, som ser dem, som tager ansvar, og som hjælper dem med det, der er vanskeligt. I praksis oplever unge, som brugere i møder med hjælpeapparatet, ofte dårlige vilkår for medvirken (Thrana et al.2009; Follesø et al 2011; Halås 2012; Anvik & Gustavsen 2012; Reponen 2014; Anvik & Waldahl 2016 i Wulf-Andersen, Follesø & Olsen, 2016:134).

## AT ITALESÆTTE PROSTITUTION

*DU ER JO IKKE TVUNGET TIL DET*

Sandra fortæller at hun på et tidspunkt fortalte sin sagsbehandler, at hun var i prostitution. Sagsbehandlerens respons var, hvor meget Sandra tjente, hvorpå Sandra blev bekymret for, om hun ville miste sit forsørgelsesgrundlag og trak sig tilbage.

Sandra kommer i misbrugsbehandling og erfarer, at det er to adskilte systemer, hvor der udelukkende fokuseres på selve misbrugsbehandlingen og ikke på de bagvedliggende årsager. Sandra ønsker hjælp til at behandle det, som hun omtaler som roden til problemet. Sandra kommer ligeledes fra et hjem med misbrug, vold og seksuelt misbrug.

*Misbrugsbehandlingen tager ikke hånd om roden til problemet*

*Jeg skal tjene penge på en eller anden måde og har ikke det bagland, så var det der. Istedgade ... og så begyndte jeg at gå på gaden. Og senere gik jeg ind på sugardating. dk. Det er sikrere end at gå på gaden.*

## AGENS

I forhold til hvad Sandra kunne have ønsket sig i mødet med sagsbehandleren på jobcentret, fortæller hun, at hendes erfaring er, at de fleste mennesker ved, hvad der skal til for at komme videre i livet. Sandra oplevede gang på gang ikke at blive spurgt.

*Jeg kender ingen, der ikke ved, hvad der er bedst for dem, men jeg kender mange sagsbehandlere, der ikke spørger....*

Sandra, der i en periode har arbejdet i Skelbækgade og har været udsat for adskillige overgreb, ønskede på et tidspunkt at kunne komme på et andet jobcenter, da Skelbækgade, som jobcentret ligger i, er forbundet med omfattende ubehagelige minder. Hendes ansøgning blev afvist med henvisning til, at jobcentret i Skelbækgade var for alle under 30 år.

Sandras eksempel viser, at hendes ønsker og tanker bliver oversat til systemets logik. Det peger fremadrettet på, at vi dels skal blive bedre til at inddrage den unge i sit forløb og dels at vi generelt skal blive opmærksomme på de unges seksuelle sundhed og livsvilkår for at kunne sikre deres handlerum, deres grænser og kropslige selvbestemmelse. Vi ønsker ikke at være moralske dommere over de unges sexliv, men vi erfarer, at seksuelle overgreb, vold i nære relationer og udsatte opvækstvilkår giver betydelige sociale problemer, der har indflydelse på deres muligheder for uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet

## SENFØLGER

Der findes ingen repræsentative opgørelser af, hvor udbredt senfølger af prostitution er i Danmark. Dels er det svært at afgrænse senfølger, dels er kausaliteten mellem overgreb i barndommen og senfølger senere i livet ikke muligt at afgøre. Men internationale omfangsundersøgelser med selvrapportering viser, at 60-80% lider af senfølger (Socialstyrelsen, 2015).

Vores tre informanter påpeger samstemmende, at de har problemer med tillid, grænsesætning og en følelse af ikke at kunne mærke sin krop. Dette som følge af at have overhørt og have skubbet sine kropslige signaler til side, mens og efter de har været i (gråzone-)prostitution.

Om hvordan det er at få sine grænser overtrådt, fortæller Sandra:

*Det er en krig derude, jeg kan ikke mærke mig selv. Mine værdier, mine grænser blev hele tiden overtrådt.*

## ANBEFALINGER FREMADRETTET

Vi har beskrevet de sociale problemer, som de unge lever med. Det er noget, der ligger bag dem. Men det afgørende er, at det kan skabe problemer fremadrettet. Blandt andet i form af senfølger, herunder den stigmatisering, som langt de fleste beskriver, hvis og når de fortæller om deres baggrund. Det er afgørende, at de unge får den nødvendige hjælp, da gråzoneprostitution gør dem endnu dårligere.

*Stigmatisering er en del af efterfølgende problemer*

**“ Vi oplever en stigning i antallet af mennesker, der giver seksuelle ydelser. Det giver ikke mening at omtale det som sugardating.**

Vi oplever en stigning i antallet af mennesker, der giver seksuelle ydelser. Det giver ikke mening at omtale det som sugardating.

Forebyggelsespakken Seksuel sundhed bør breddes ud og integreres i arbejdet med udsatte børn og unge.

Den generelle forebyggende indsats for udsatte unge skal forbedres, hvorfor samarbejdet mellem døgn- og opholdsstederne, samt den kommunale forvaltning skal styrkes. Kommunerne skal efteruddannes i at kunne operationalisere seksuel sundhed til intimt medborgerskab for at sikre kropslig selvbestemmelse.

Der er behov for generel opkvalificering af det sociale arbejde med udsatte børn og unge, særligt med henblik på at styrke deres (intime) medborgerskab, agens og trivsel og mindske den psykiske sårbarhed blandt de anbragte børn og unge. Deres grænsesætning er udfordret, og de skal støttes i at mærke dem selv, blive opmærksom på andre valgmuligheder, og i at arbejde på at blive følelsesmæssigt forbundet med kroppen.

LivaRehabs erfaringer viser, at de unge har behov for individuelt tilpassede og sammensatte forløb, der tager afsæt i forskellige forståelser, erfaringer og hidtidig agens. De har ofte brug for støtte i forhold til hjælpeapparatet med henblik på at formidle deres erfaringer, og på at forstå systemet, dets logik og rationaler, der har betydning for deres handlerum. Mange af de unge oplever at være skamfulde og stigmatiserede pga. deres fortid – og i nogle tilfælde nutid. De er opmærksomme på de normalitetsforventninger, der er til unge generelt, og er som unge i dag meget individualistiske og performanceorienterede. Det er afgørende, at der etableres en gensidig tillid mellem den enkelte unge og hjælpeapparatet, hvorfor Liva vægter denne brobygning højt. Det skal være en naturlig og integreret del i det tværfaglige og tværsektorielle arbejde.

Når der er alternativer til prostitution, så er det sjældent, at det er prostitution, der vælges.

*Unge har behov for individuelt tilpassede og sammensatte forløb*

### Litteratur

Andersen, Signe Hald, Bodil Wullum Nielsen, Bent Jensen, Jan Rose Skaksen (2017): Hvad ved vi om udsatte unge. Historik, omfang og årsager. Gyldendal & Rockwoolfonden.

Murakami, Annelise (2016): Beskæftigelsespolitik og socialt arbejde – i teori og praksis, 2. udgave, 2016. Red. af Marco Goli og Louise Hansen.

LivaRehab – Center for behandling og rehabilitering: Unge til salg. Januar 2015.

Plummer, Ken (2010): The square of intimate citizenship: some preliminary proposals.

Warming mf. (2014): Litteraturreview om udsatte børn og unge. Gennemført i forbindelse med første del af forsknings- og udviklingsprojektet: »Det 'særlige' som potentiel ressource – en visionær tilgang til arbejdet med udsatte børn og unge«. Roskilde Universitet.

# KONTANTHJÆLP OG BOLIGUDGIFTER

## – skal kontanthjælpsreglerne ændres endnu engang?

*Med kontanthjælpsloftet er der igen skabt stor ulighed mellem modtagere af kontanthjælp, grundet store forskelle i kontanthjælpsmodtagernes boligudgifter. Med det nye kontanthjælpsloft er grundprincippet om dækning af de faktiske boligudgifter blevet brudt. En løsning på problemet kunne være det svenske kontanthjælpssystem, hvor boligudgifter og rådighedsbeløb er adskilt. Kontanthjælpen består af et rådighedsbeløb – riksnormen – som angiver hvad de daglige forbrugsudgifter koster. Derudover dækkes modtagernes faste udgifter, herunder boligudgifter som kan være forskellige.*

**Af Niels Rasmussen, økonom og Finn Kenneth Hansen, CASA**

### PROBLEMSTILLING – KONTANTHJÆLP OG FORSKELLE I BOLIGUDGIFTER

Senest har socialdemokratiet luftet tankerne om indførelse af et fleksibelt kontanthjælpsloft, som skulle have til hensigt at undgå, at familier med store boligudgifter, som særligt er et problem i de store byer eller i forbindelse med nyt almenbygteri, kommer i økonomisk klemme.

Inden vi diskuterer dette forslag og eventuelle alternativer, kan det være nyttigt at se på, hvordan kontanthjælpsreglerne har udviklet sig, og hvilke overvejelser der har ligget bag de skiftende ydelsesniveauer for kontanthjælpen.

Det helt store problem har været, hvordan man skulle yde hjælp til boligudgiften. For at forstå de gældende regler om kontanthjælp, som er det nederste sociale sikkerhedsnet, kan det være hensigtsmæssigt at begynde med at se på bistandsloven fra 1976, som er udgangspunktet for de nuværende regler.

### UDVIKLING I KONTANTHJÆLPSREGLERNE – BISTANDSLOVEN

Hovedprincippet i bistandsloven var den forbigående hjælp, som langt de fleste var berettiget til, og denne hjælp bestod i et underholdsbeløb til de daglige udgifter, som blev fastsat til folkepensionens grundbeløb, og herudover dækkede man alle rimelige faste udgifter, herunder først og fremmest boligudgiften. Den vigtigste begrænsning var, at hjælpen ikke måtte overstige hidtidigt eller fremtidigt forventeligt leveniveau.

**“Bistandsloven knæsatte en praksis, som havde udviklet sig siden begyndelsen af 50'erne, hvor stadig flere typer af modtagere af offentlig hjælp fik adgang til udvidet hjælp med dækning af rimelige faste udgifter.**

Bistandsloven knæsatte en praksis, som havde udviklet sig siden begyndelsen af 50'erne, hvor stadig flere typer af modtagere af offentlig hjælp fik adgang til udvidet hjælp med dækning af rimelige faste udgifter.

Filosofien bagved var, at man skulle undgå en social deroute. Socialreformundersøgelserne havde vist, at større fald i familieindkomsten satte gang i en social deroute,

som det efterfølgende kunne blive svært at rette op på. Derfor måtte en større indkomstnedgang undgås.

Den faktiske udmåling af hjælpen skete med udgangspunkt i et socialfagligt skøn, og størrelsen af hjælpen kunne derfor variere meget fra borger til borger afhængigt af borgerens situation

*Bistandsloven blev til for at undgå social deroute*

## STANDARDISERING AF KONTANTHJÆLPEN

Snart blev kontanthjælpssystemet konfronteret med ønsker om øvre grænser for hjælpens størrelse og standardisering af hjælpen for at undgå, at nogle kunne få en hjælp, der i forhold til en lavindkomst på arbejdsmarkedet var for høj i forhold til den, som man politisk på et givet tidspunkt mente var rimelig. Men også hensynet til at forenkle administrationen talte for en standardisering af hjælpens størrelse. I perioden 1. jan 1983 og et år frem gjaldt en ordning med en fast ydelse, som skulle dække alle udgifter, når der var ydet hjælp i mere end 9 måneder, men denne ordning blev hurtigt opgivet, fordi den gav store problemer for familier med større boligudgifter.

I 1985 blev der nedsat et udvalg om faste ydelser. En model med en dagpengelignende ydelse blev afvist, fordi boligudgifterne udviste så stor variation blandt kontanthjælpsmodtagere, også blandt familier med ens familiesituation. Derfor blev en model med en udgiftsafhængig ydelse foreslået. Politisk valgte man i 1986 den sidstnævnte løsning. Støtten til alle rimelige faste udgifter bortset fra bolig blev slået sammen med underholdsbeløbet til en fast ensartet ydelse for hver familietype i form af en grundydelse plus børnetillæg, mens hjælpen til de faktiske rimelige boligudgifter blev fastholdt.

## §34 – LOV OM KONTANTHJÆLP

Dette princip blev fastholdt uændret indtil bruttificeringen af kontanthjælpen i 1994, hvor kontanthjælpen blev konverteret til en fast ensartet skattepligtig ydelse på lige fod med andre indkomstoverførsler som dagpenge og pensioner samt løn.

Men heller ikke ved denne lejlighed kunne man komme uden om problemet med, at de såkaldte rimelige boligudgifter var meget forskellige fra familie til familie, afhængigt af om man boede i nyt eller ældre byggeri, men især hvor i landet man boede.

Derfor blev der indført en ny regel i loven om kontanthjælp – den såkaldte §34, som siger, at hvis boligudgiften minus boligsikring overstiger et bestemt beløb, så dækkes denne udgift fuldt ud af det offentlige, dog på den betingelse at en rimelig billigere bolig ikke kan skaffes. Dette svarer til at sikre, at der altid er mindst et bestemt beløb til dækning af alle øvrige udgifter uanset boligudgiftens størrelse.

*Sikring mod høje boligudgifter*

## KONTANTHJÆLPSLOFT

Det er først da reglerne om et kontanthjælpsloft bliver gennemført i 2002/2003, at grundprincippet om dækningen af de faktiske boligudgifter bliver brudt. Med kontanthjælpsloftet lægges der et loft over størrelsen af den samlede hjælp uanset boligudgifternes størrelse. For at mildne denne regel blev der dog samtidig vedtaget en øvre grænse for, hvor meget hjælpen kan nedsættes som følge af kontanthjælpsloftet (1500 kr. for ægtepar).

“ Først med det såkaldte 'moderne' kontanthjælpsloft fra 2016 brydes der fundamentalt med systemet med at sikre hjælp til dækning af rimelige boligudgifter, idet loftet gælder uden nogen form for kompensation for store boligudgifter.

Først med det såkaldte 'moderne' kontanthjælpsloft fra 2016 brydes der fundamentalt med systemet med at sikre hjælp til dækning af rimelige boligudgifter, idet loftet gælder uden nogen form for kompensation for store boligudgifter.

Landsbyggefondens huslejestatistik for januar 2017 viser, at spændet i huslejen pr. kvm bolig i den almennyttige boligsektors knap 500.000 boliger er ganske stort. Ser man bort fra de 5 pct. billigste og 5 pct. dyreste boliger, koster de billigste boliger 560 kr. pr. kvm pr. år, mens de dyreste koster 1161 kr. Ser man kun bort fra de billigste 1 pct. og de dyreste 1 pct. går spændet fra 460 kr. til 1200 kr. Der er således tale om betydelige forskelle i huslejen. Set i forhold til den samlede boligudgift som også indeholder udgifter til vand, el og varme bliver forskellene lidt mindre. Muligheden for at få boligsikring kunne tænkes at mindske forskellen i nettoboligudgift. Men når kontanthjælpsloftet afskærer ægtepar fra at få boligsikring, får forskellen i husleje en direkte konsekvens for familiens rådighedsbeløb.

*Der kompenseres ikke for den store variation i boligudgifter med kontanthjælpsloftet*

### Forskellig boligudgift – Eksempel

Tager man en familiebolig i intervallet 70-85 kvm, så kan en sådan bolig i den billigste kommune – nemlig Morsø kommune – fås for 2.736 kr. pr. måned. Her er der set bort fra de 10 pct. billigste almennyttige boliger, mens huslejen er 8.105 kr. i de dyreste boliger i Solrød kommune – som er den dyreste kommune. Her er der ligeledes set bort fra de 10 pct. dyreste boliger.

Det vil sige en ret betydelig forskel. Omsat til forskel i rådighedsbeløb – dvs. disponible indkomst minus boligudgift (her alene husleje) – for en familie med to voksne og to børn svarer dette til en forskel på 5.369 kr. Er familien på kontanthjælp og forældrene over 30 år og børnene fx 4 og 8 år, betyder det, at rådighedsbeløbet for familien i den dyre bolig i Solrød kommune bliver 24 pct. mindre end i Morsø og 32 pct. mindre, hvis de er under 30 år, fordi satsen for kontanthjælp er lavere.

**TABEL 1. Beregning af disponibel indkomst – par med to børn – 4 og 8 år. Årlige indkomster 2017**

	Over 30 år	Under 30 år
Kontanthjælp	177.696	118.824
Samlet skat	38.480	16.297
Indkomst minus skat	139.216	102.527
Indkomst minus skat, par	278.432	205.054
Grøn check + børnefamilieydelse	27.714	27.714
Samlet disponibel indkomst	306.146	232.768
Samlet disponibel pr måned	25.512	19.397
<b>Morsø kommune (billig husleje)</b>		
Husleje 10pct.-fraktil (månedlig)	2.736	2.736
Disponibel minus husleje	<b>22.776</b>	<b>16.661</b>
<b>Solrød Kommune (dyr husleje)</b>		
Husleje 90pct.-fraktil (månedlig)	8.105	8.105
Disponibel minus husleje	<b>17.407</b>	<b>11.292</b>
Rådighed dyreste/billigste	76,4 pct.	67,8 pct.

Anm.: disponibel indkomst minus husleje er lig med familiens rådighedsbeløb, nemlig hvad de har tilbage til alt andet forbrug.



## KONTANTHJÆLP – KAN MAN LEVE AF DENNE YDELSE?

Det grundlæggende problem er, at de skiftende ansvarlige ministre som har og har haft ansvaret for kontanthjælpsområdet, aldrig i de fremsatte lovforslag har fremlagt beregninger, der viser konsekvenserne for kontanthjælpsmodtagernes rådighedsbeløb eller anført overvejelser, om det faktisk er muligt at få en tilværelse til at hænge sammen, når man får kontanthjælp.

Dog kan man sige, at hjælp til betaling af rimelige faste udgifter inkl. bolig i perioden frem til 1986 indeholdt en vurdering af, hvad der måtte anses for et rimeligt levestandardniveau, bortset fra at underholdshjælpen (til mad, tøj og diverse løbende udgifter) blot blev fastsat i forhold til folkepensionens grundbeløb. Men i takt med, at rimelige faste udgifter bortset fra bolig er blevet erstattet af et fast beløb, og at de faktiske rimelige boligudgifter med det nye kontanthjælpsloft helt er udgået af udmålingen af hjælpen, er ydelse-nes højde kommet til at svæve frit i luften i forhold til, hvad det konkret koster at leve.

Ydelse-nes størrelse bliver arbitrær

“Da ydelse-nes købekraft samtidig har været faldende de seneste år, forekommer det særdeles relevant at foretage en sådan sammenligning og konstruere nye regler, som kan sikre, at reglerne giver plads til et levestandardniveau, som politikerne konkret har taget stilling til.

Da ydelse-nes købekraft samtidig har været faldende de seneste år, forekommer det særdeles relevant at foretage en sådan sammenligning og konstruere nye regler, som kan sikre, at reglerne giver plads til et levestandardniveau, som politikerne konkret har taget stilling til.

## DEN SVENSK KONTANTHJÆLP – SOCIALBIDRAG

Til løsning af problemet med boligudgifterne samt fastlæggelse af et niveau for kontanthjælp, som har baggrund i, hvad det koster at leve rimeligt, kan man skele til konstruktionen af den svenske kontanthjælp, som benævnes *socialbidrag* eller *försör-ningstöd*. Personer og familier kan søge om socialbidrag/försörningsstöd, når vedkommende er kommet i økonomiske problemer og har forsøgt og prøvet alle andre muligheder for selv at løse situationen.

Socialbidrag består af to elementer. Det ene er *riksnormen*, som omfatter daglige udgifter til mad, klæder, sko, leg og fritid, personlig hygiejne, dagligvarer og avis, telefon og tv-licens. Riksnormen er gældende for alle personer og er beregnet for alle familietyper. Det andet element er den enkelte person eller families faste udgifter, som dækker boligudgifter (husleje), forsikring, transport, medlemskab af fagforening og A-kasse. Derudover kan det omfatte udgifter til lægehjælp, medicin, akut tandbehandling, briller og begravelse.

Der er således tale om en ydelse, som omfatter et element, der er alment for alle, nemlig hvad de daglige udgifter til daglige fornødenheder koster, samt et element som er mere eller mindre individuelt, som omfatter den enkelte person eller families faste udgifter til basale fornødenheder som fx bolig (husleje).

Ydelse omfatter et alment og et individuelt behov

Størrelsen af riksnormen fastsættes af regeringen for hvert kalenderår, og udtrykker det minimumsniveau for de behov som er indeholdt i riksnormen. Riksnormen tager hensyn til antal personer i husholdningen, om voksne er gift/ samboende eller enlige, samt børns alder og om børn spiser frokost hjemme eller i skolen. Riksnormen er baseret på det svenske referencebudget (eller standardbudget), som er udviklet siden begyndelsen

af 90'erne. Det angiver hvad det koster at leve på et rimeligt niveau i Sverige – dog kun for daglige udgifter til mad, klæder, sko, leg og fritid, personlig hygiejne, dagligvarer og avis, telefon og tv-licens. Derimod medtager det ikke udgifter til fx bolig, forsikringer, transport.

## REFERENCEBUDGET SOM GRUNDLAG FOR ET DANSK RÅDIGHEDSBELØB

Det er faktisk muligt at konstruere en kontanthjælp i Danmark efter de samme principper som det svenske. I lighed med Sverige er der i Danmark udviklet et referencebudget (tidligere standardbudget), som i sin konstruktion er som det svenske. Den seneste danske udgave af referencebudgettet er blevet præsenteret af Rockwoolfondens forskningsenhed i 2016. Det bygger grundlæggende på det referencebudget (standardbudget), som blev udviklet i 1993 af den daværende Forbrugerstyrelse.

Det danske referencebudget indeholder, som det svenske, oplysninger om daglige udgifter på forbrugsområder som mad og drikke, tøj og sko, personlig hygiejne, leg og fritid, transport, dagligvarer og varige forbrugsgoder. I forhold til det oprindelige budget er Rockwoolfondens referencebudget udvidet med udgifter til bolig, supplerende udgifter til vand, el og varme samt forsikringer.

Familiernes disponible indkomst (indkomst minus skat) minus boligudgift angiver familiens rådighedsbeløb. Sammenhængen mellem familiernes disponible indkomst og familiens forbrugsudgifter er den, at for at kunne leve op til forbrugsudgifterne skal familiernes rådighedsbeløb mindst svare til niveauet for forbrugsudgifterne.

Det er oplagt, i lighed med det svenske socialbidragssystem, at anvende det danske referencebudget minus boligudgifter, som grundlag for et rådighedsbeløb, der dækker rimelige udgifter til daglige fornødenheder og som kunne gælde alle kontanthjælpsmodtagere, idet der foreligger opgørelser for alle familietyper – såvel enlige som par med og uden børn. Faktisk anvendes det allerede i dag ved lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, hvor det anføres, hvor meget en person eller familien med gæld skal have, før man kan gøre krav på inddrivelsen af gælden – fx ved træk i løn eller indkomsten.

Inddrivelsesbekendtgørelsen indeholder et rådighedsbeløb til dækning af de daglige nødvendige udgifter og er baseret på det danske standardbudget. Ved den seneste regulering for 2017 er rådighedsbeløbet fastsat til 6.150 kr. om måneden. Har skyldneren en ægtefælle eller samlever forhøjes rådighedsbeløbet med 4.280 kr. Har familien børn er rådighedsbeløbet for børn under 2 år sat til 1.680 kr., for børn mellem 2 og 7 år sat til 2.150 kr. og for børn fra 7 til 18 år sat til 3.090 kr. om måneden. (Regulering af inddrivelsesbekendtgørelsens satser for 2017)

*Sammenhæng mellem forbrugsudgifter og rådighedsbeløb*

### Kilder

Landsbyggefondens huslejestatistik 2017.

10 lovforslag om ændring af kontanthjælpsreglerne i henholdsvis 1980, 1982, 1983, 1986, 1994, 2002, 2003, 2006, 2011, 2016.

Socialreformkommissionens betænkning (1969-72).

Minimumsbudget for forbrugsudgifter – hvad er det mindste, man kan leve for? Rockwool Fondens Forskningsenhed. 2016.

Bekendtgørelsen om inddrivelse af gæld til det offentlige.

# DEN ØKONOMISKE ULIGHED STIGER FORTSAT

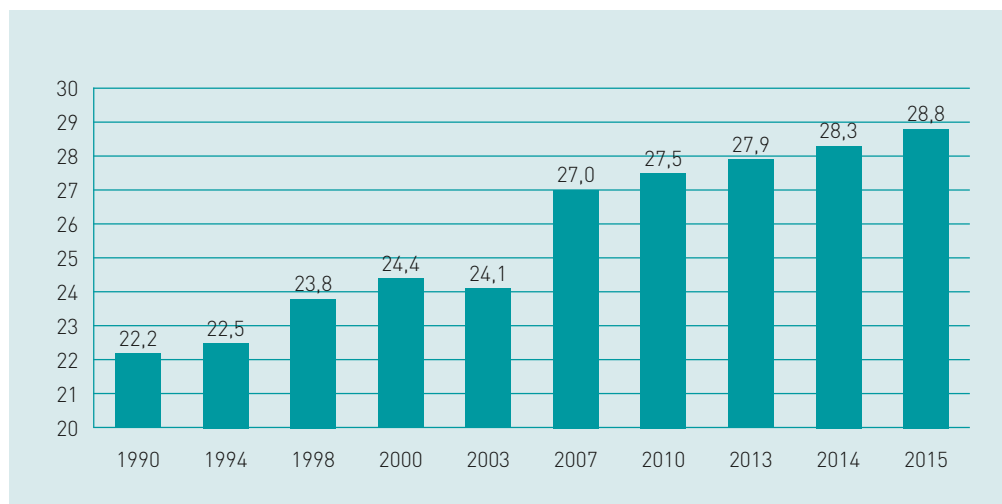
Den økonomiske ulighed stiger fortsat, og sammenlignet med andre OECD-lande har stigningen i uligheden i perioden fra midt 1990 til i dag været størst i lande som Sverige og Danmark. Der er tale om en historisk kraftig stigning i uligheden i indkomstfordelingen siden midten af 1990'erne, som klart adskiller sig fra det fald i uligheden, som kendetegnede udviklingen fra starten af 1950'erne. En udvikling som i høj grad hænger sammen med en svækkelse af omfordelingspolitikken.

Af Finn Kenneth Hansen, CASA

## INDKOMSTULIGHEDEN I DANMARK 1990-2015

Målt med Gini-koefficienten er den danske ulighed i indkomstfordelingen steget siden midten af 1990'erne og frem til i dag. Ifølge Danmarks statistiks opgørelse over uligheden i de ækvivalerede disponible indkomster er Gini-koefficienten steget fra et niveau på omkring 22 i midt 1990'erne til omkring 29 i 2015. Der er således tale om en stigning i ulighed på 7 procentpoint, svarende til godt 30 % fra midt 90'erne til i dag.

FIGUR 1. Udviklingen i uligheden. Gini-koefficienten 1990-2015



Kilde: Statistikbanken, Danmark statistik.

Gini-koefficienten 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, desto større er Gini-koefficienten.

Et tidligere ofte anvendt mål er den maximale udjævningsprocent. 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. Hvad angår den maximale udjævningsprocent, er der tale om en stigning fra 15,39 % i 1995 til 19,72 % i 2015 – altså en stigning på lidt over 4 procentpoint (se tabel 1)

Gini-koefficienten, den maximale udjævningsprocent og 80/20 forholdet

Et mere forenklet ulighedsmål er at se på forholdet mellem, hvor stor en del af de samlede disponible indkomster henholdsvis de rigeste 20 % og de fattigste 20 % har – benævnt 80/20 forholdet.

Forholdet mellem de rigeste 20 % og fattigste 20 % er steget fra 3,16 i 1995 til 4,38 i 2015. Det vil sige, at har de fattigste 20 % en disponibel indkomst i 2015 på fx 180.000 kr. årligt eller 15.000 kr. månedligt, så har de rigeste 20 % en gennemsnitlig disponibel indkomst på 788.400 kr. eller 65.700 kr. pr. måned.

**TABEL 1.** *Ulighedsmål for indkomstfordelingen: 1995-2015*

	1995	2000	2005	2010	2015
Ginikoefficient	22,41	24,38	25,66	27,47	28,79
Max. udjævningsprocent	15,39	16,66	17,53	18,66	19,72
80/20-forhold	3,16	3,46	3,71	4,26	4,38

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

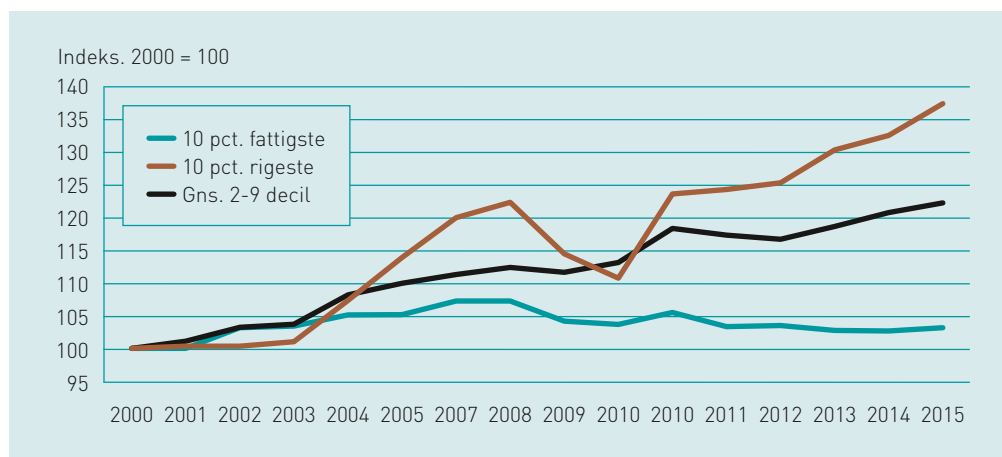
## STIGNING I INDKOMSTERNE FOR DE RIGESTE

I det følgende gives en belysning af udviklingen i indkomsterne for forskellige indkomstgrupper fra 2000 til 2015. Det fremgår klart af nedenstående figur, at indkomststigningen – den relative vækst i indkomstmassen – fra 2000 til 2015 har været størst for de rigeste 10 %. Den relative vækst i indkomsten er større, jo højere vi bevæger os op i indkomstgrupperne, og lavest for dem i 1. decil-gruppe.

“... indkomststigningen har været størst for de rigeste og mindst for de 10 % fattigste.

Ser vi på indkomstudviklingen fra 2000 til 2015 med indeks 100 i år 2000, fremgår det, at indkomststigningen har været størst for de rigeste og mindst for de 10 % fattigste. Mens fx de rigeste 10 % har oplevet indkomstfremgange (dog med få fald), har de fattigste 10 % af danskerne siden midten af 00'erne faktisk oplevet en real tilbagegang

**FIGUR 2.** *Indkomstudvikling 2000-2015. Disponibel ækvivaleret indkomst*



Anm: Opgjort på husholdsækvivalerede indkomster. Faste 2017-priser opgjort med forbrugerprisudviklingen. Kun personer med positiv ækvivaleret disponibel indkomst er med.

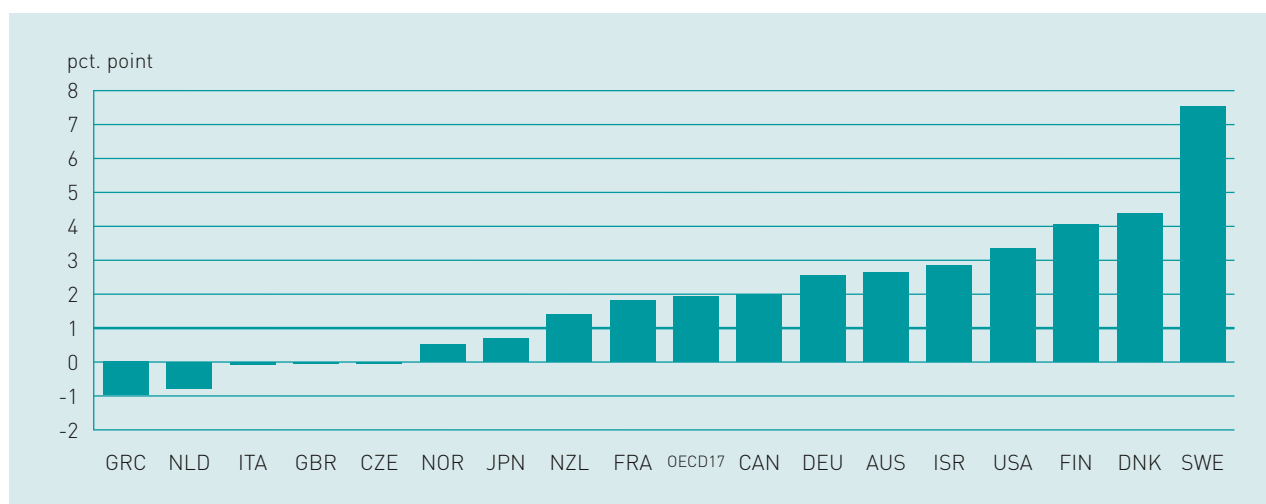
Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistik.

## ULIGHEDEN ER STEGET STÆRKEST I SVERIGE OG DANMARK

Uligheden har været stigende i de fleste lande igennem de seneste 25 år. Sammenlignet med udviklingen i de øvrige OECD-lande, viser det sig imidlertid, at den stigning, som vi har oplevet i Danmark, er en af de største. Som det fremgår af figur 3, er ændringerne i uligheden størst i Sverige, Danmark og Finland. Ifølge OECD-opgørelserne er uligheden steget med over 7 procentpoint i Sverige og lidt over 4 procentpoint i Danmark, mens den i OECD-landene er steget med 2 procentpoint.

Stigning i ulighed er næststørst i Danmark

**FIGUR 3.** Changes in Gini-coefficients by household disposable incomes. Mid 1990 to 2014 or latest available year



Kilde: Parelliussen, J. et al. OECD (2017).

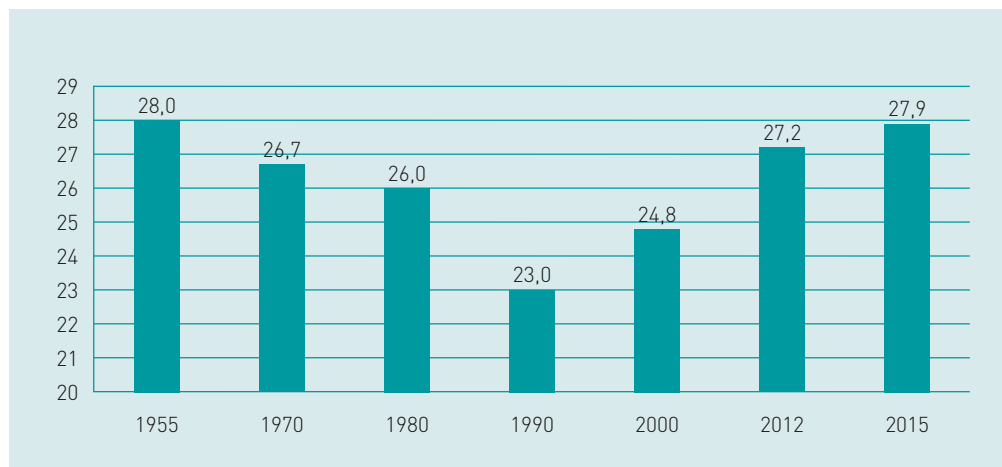
## HISTORISK ULIGHED I DANMARK

Fortællingen om udviklingen i den økonomiske ulighed i USA og UK og andre vestlige europæiske lande efter anden verdenskrig er billedlig talt kendetegnet ved en U-formet kurve. Efter krigen faldt forskellen mellem rig og fattig i takt med, at landene udbyggede deres velfærdsstater med sociale ydelser og økonomisk omfordeling. Ulighedskurven faldt indtil slutningen af 70'erne i USA, hvorefter udviklingen vendte, mens vendepunktet i UK kom i 80'erne, hvor uligheden begyndte at stige. Anthony Atkinson kalder det »the inequality turn«.

»The inequality turn«

I Danmark har udviklingen fulgt det samme mønster som i andre vestlige lande. Det Økonomiske Råd (DØR) fremlagde i deres rapport fra 2011 et historisk perspektiv. Selvom de gør opmærksom på vanskelighederne ved at foretage sammenligninger af udviklingen i uligheden over en lang årrække på grund af historiske databrud og dataopgørelser, viste DØR en opgørelse over den økonomiske indkomstilighed tilbage fra 1870 og frem.

DØRs beskrivelse af udviklingen i uligheden frem til 90'erne minder om udviklingen i de øvrige europæiske lande, og for perioden efter 1990'erne har der været tale om en stigning i uligheden. Indsætter man tallene for 2000 til 2015 og ser på udviklingen fra 1955 og frem, får man følgende historiske billede.

**FIGUR 4.** *Uligheden i indkomstfordelingen. Maximale udjævningsprocent 1955-2015*

Kilde: Det Økonomiske Råd, 2011 samt Danmarks Statistik for 1990-2015.

Billedet viser, at fra 1955 og frem til 1990 er der et fald i uligheden, men fra 1990 og frem er uligheden steget. Uligheden er her opgjort som den maximale udjævningsprocent.

Uligheden i de disponible indkomster er klart mindre ved indgangen til 90'erne end ved starten af 50'erne, primært på grund af udviklingen af en mindre ulighed i perioden fra starten af 1950'erne til midten af 1970'erne og efterfuldt af et fald i 80'erne. Som det fremgår af figuren, har der fra begyndelsen af 1990'erne modsat været tale om en periode med stigning i uligheden. Set i et historisk perspektiv er der således tale om en markant ændring i uligheden i indkomstfordelingen fra 1990'erne frem til i dag.

“ Vi kan således konkludere, at der er sket et virkeligt skift i den økonomiske ulighed – fra at Danmark i årtier har oplevet en faldende ulighed, så har vi i de seneste 25 år oplevet en stigende ulighed.

Vi kan således konkludere, at der er sket et virkeligt skift i den økonomiske ulighed – fra at Danmark i årtier har oplevet en faldende ulighed, så har vi i de seneste 25 år oplevet en stigende ulighed.

## OMFORDDELINGEN OVER DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Den stigende ulighed i indkomstfordelingen er dels påvirket af markedet, herunder lønudviklingen og lønfordelingen samt konjunkturudviklingen – eksemplificeret ved kapitalindkomsterne. Derudover er den påvirket af det offentliges påvirkning af indkomsterne, det vil sige den omfordeling der foregår via indkomstoverførsler og skatter.

Den offentlige sektor påvirker de enkelte personer og familiers indkomster på den ene side ved en række indkomstoverførsler, som tildeles personer og familier, som af en eller anden grund ikke kan forsørge sig selv. Der er tale om indkomsterstøttende ydelser, som betyder, at personer og familier der bliver udsat for sociale begivenheder i form af arbejdsløshed, sygdom, nedgang i indkomst m.v. modtager overførsler, så de kan opretholde en forsørgelse. På den anden side påvirkes indkomsterne af indbetaling af skatter i form af indkomstskatter, ejendomsskatter m.m.

Uligheden er steget siden 1990

Årsager til ændring i ulighed

Opgørelser af uligheden viser, at det fortrinsvis er indkomstoverførslerne, som bidrager til den mindre ulighed. Tillægges indkomstoverførslerne de primære indkomster eller markedsindkomsterne (arbejdsindkomster og kapitalindkomster) sker der et meget stort fald i uligheden. Derimod sker der kun et lille fald i uligheden, når man tager hensyn til skatterne.

**TABEL 2.** *Ulighed i indkomstfordelingen før og efter påvirkningen af indkomstoverførsler og skatter*

	Ginikoefficient
Primære indkomster	0,456
Bruttoindkomst	0,296
Disponibel indkomst	0,242

Kilde: Det Økonomiske Råd, 2005.

Tabel 2 viser, at uligheden falder relativt kraftigt, når man går fra de primære indkomster til bruttoindkomster, som er påvirkningen af de offentlige indkomstoverførsler (her både skattepligtige og ikke-skattepligtige). Uligheden reduceres med 35%. Går man fra bruttoindkomst til disponibel indkomst, får man påvirkningen af skatterne og som det fremgår er faldet i uligheden klart mindre.

Alt i alt er der i 2005 tale om en reduktion i uligheden på 47% fra de primære indkomster til disponibel indkomst – altså næsten en halvering af uligheden, når man bevæger sig fra uligheden i de primære indkomster eller markedsindkomsterne til uligheden i de disponible indkomster

Økonomi- og indenrigsministeriet har opgjort uligheden i markedsindkomster og de disponible indkomster år for år i perioden 1994-2015. Omfordelingen dækker altså virkningerne af indkomstoverførslerne og skatterne (Økonomiministeriet, 2015). Som det fremgår, er omfordelingen faldet fra i 1994 at udgøre 53% til et niveau omkring 40% i 2008, hvorefter omfordelingen har holdt sig nogenlunde konstant.

*Uligheden for primære indkomster er dobbelt så stor som for disponible indkomster*

*Omfordeling*

**TABEL 3.** *Ulighed i indkomstfordelingen (gini- koefficienten)*

	Ulighed i markedsindkomst før indkomstoverførsler og skat	Ulighed i disponibel indkomst efter indkomstoverførsler og skat	Reduktion i ulighed
1994	0,425	0,201	53 %
1997	0,420	0,212	50 %
2000	0,425	0,225	47 %
2004	0,424	0,228	46 %
2008	0,416	0,260	40 %
2010	0,435	0,260	40 %
2012	0,440	0,257	41 %
2013	0,444	0,262	41 %
2014	0,454	0,270	41 %
2015	0,462	0,278	40 %

Kilde: Familiernes økonomi, 2015 og Fordeling og incitamenter 2017.

**“ Samlet kan man sige, at det offentlige omfordelende virkning via skatter og indkomstoverførsler har været svækket i perioden, og bidraget til at uligheden har været stigende i perioden fra starten af 1990'erne frem til i dag.**

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

Den stigende ulighed i indkomstfordelingen skyldes således både påvirkningen af markedet og konjunkturudviklingen – eksemplificeret ved kapitalindkomsterne og deres påvirkning af uligheden, samt det offentlige påvirkning af indkomsterne via skatter og indkomstoverførsler.

Den omfordeling, som har kendetegnet dansk politik i en lang årrække, og som har betydet, at Danmark er blandt lande med den mindste ulighed, ser ud til fortsat at blive svækket med de seneste års reformer for indkomstoverførslerne og skattelettelser for de indkomstmæssigt bedst stillede. Svækkelsen har bidraget til den stigende ulighed, og vil bidrage til at uligheden i indkomstfordelingen også vil fortsætte i de kommende år. Men med hvilken kraft er det vanskeligt at sige noget om, da reformerne får virkninger hen over de kommende år.

### Litteratur

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2017): Fordeling & leveår. AE-rådet.

Atkinson Anthony B. (2015) Ulighed. Hvad stiller vi op? Gyldendal Business, København

Det økonomiske Råd (2016). Dansk Økonomi, efterår. Indkomst- og formuefordeling. København

Danmarks Statistik. Statistikbanken

Hansen, Finn Kenneth. Den økonomiske ulighed. Diverse årgange af Social Årsrapport. CASA og Socialpolitisk forening.

Hansen, Finn Kenneth (2016) Notat – Ulighed og fattigdom i Danmark. CASA

OECD (2015) In it Together; Why Less inequality Benefits All. Paris OECD.

Parelliussen, Jon et.al (2017) Income inequality in the Nordics from an OECD perspective, OECD, Economics Department.

Piketty Thomas (2014) Kapitalen i det 21. århundrede. Gyldendal. København

Økonomi- og Indenrigsministeriet 2015: *Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter.*

Økonomi- og Indenrigsministeriet 2017: *Fordeling og incitamenter.*



# DEN SOCIALPOLITISK MAGT

*Socialområdet i Danmark er splittet og langt fra magtens centrum. De sociale organisationer er sjældent med i kredse, hvor centrale beslutningstagere agerer. Det betyder, at deres muligheder for at få indflydelse på politiske spørgsmål er relativt dårlige. Det viser en netværksanalyse, som Analyse & Tal har udarbejdet på baggrund af Indflydelsesdatabasen, som indeholder data om hvordan 5.800 organisationer og 50.000 personer er forbundet.*

**Af Heidi Sørensen, sociolog og Tali Mørch, Analyse & Tal**

Magt og indflydelse er komplekse størrelser. Det er dog tydeligt, at nogle organisationer og personer har langt bedre indflydelsesmuligheder og derved muligheder for at få magt end andre. Dem, som er del af ledelsen og træffer beslutninger i store virksomheder, fagforeninger og interesseorganisationer har mere magt end menige medlemmer. De organisationer, som inviteres ind på Christiansborg, når der skal laves ny lovgivning på beskæftigelsesområdet eller når Serviceloven skal laves om, har mere magt end dem, der ikke bliver inviteret.

I analysen *Den Socialpolitisk Magt* har vi kortlagt, hvordan 417 sociale organisationer er forbundet til hinanden og de resterende 5.800 organisationer i den såkaldte Indflydelsesdatabase via formelle forbindelser. Det vil sige formelle poster i fx bestyrelser, direktioner og politiske udvalg. Det var vi gjort for at kaste lys over hvilke sociale organisationer, der har de bedste indflydelsesmuligheder og magtpotentialer. Formålet har været at frembringe viden, der kan bidrage til en kvalificeret debat blandt dem, der interesserer sig for magt, socialpolitik og socialpolitisk interessevaretagelse.

Formelle forbindelser afdækker selvfølgelig ikke alle indflydelseskanaler og magtpotentialer. Men at sidde med ved forhandlingsbordet og træffe beslutninger er en uomtvistelig magtmulighed. Det er det, vi har kortlagt i analysen. For mere om data og metode bag analysen se faktaboks 1).

## FAKTABOKS 1: HVAD ER SOCIALOMRÅDET OG SOCIALE ORGANISATIONER?

Vi har defineret 417 af Indflydelsesdatabasens 5.800 organisationer som sociale. De udgør tilsammen socialområdet. Socialområdet er defineret som organisationer, der har reel eller potentiel indflydelse på socialfaglige og/eller socialpolitiske spørgsmål.

Det er fx interesseorganisationer, institutioner, fonde og foreninger, som har sociale spørgsmål som en del af deres formålsparagraf. Det kan også være kommunale udvalg og statslige institutioner som ministerier, styrelser, råd, nævn, kommissioner og udvalg i folketinget.

Sociale organisationer dækker også over organisationer, som ikke har et socialt spørgsmål som hovedfokus (fx som en del af vision, formålsparagraf eller fondats), men som stadig beskæftiger sig med sådanne. Det kan fx være Kommunernes Landsforening, LO, Selveje Danmark, Aftagerpanelet ved Institut for Socialt Arbejde ved Aalborg Universitet eller Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI).

## MAGTENS CENTRUM I DANMARK BESKÆFTIGER SIG MED ØKONOMISK POLITIK

Analysen viser bl.a., at socialpolitiske organisationer har markant dårligere indflydelsesmuligheder end mange andre, idet deres formelle netværk er relativt dårligt. Det ses fx ved, at Det Økonomiske Råd, der rådgiver regeringen i økonomiske spørgsmål, er den mest indflydelsesrige organisation i Danmark (tabel 1). Det Økonomiske råd har 26 medlemmer, som sidder i en lang række andre bestyrelser, ledelser, råd og kommissioner. Her møder de personer, som også sidder i en række indflydelsesrige organisationer. Hvis medlemmerne formår at påvirke deres 25 rådskollegaer, som kan gå videre med holdninger og budskaber, kan de nå 1.703 andre indflydelsesrige organisationer. Til sammenligning kan Rådet for Socialt Udsatte, som rådgiver regeringen i sociale spørgsmål, nå 227 indflydelsesrige organisationer via deres formelle forbindelser. Det placerer dem som nr. 1.535 over de mest indflydelsesrige organisationer i Danmark.

*Det Økonomiske Råd er den mest indflydelsesrige organisation, mens Rådet for Socialt Udsatte er nummer 1.535*

“... organisationer inden for økonomi og erhverv har langt de bedst formelle indflydelseskanaler – og de sociale har relativt dårlige indflydelseskanaler.”

Højt på listen over de mest indflydelsesrige organisationer finder vi især andre organisationer, som ligesom Det Økonomisk Råd, beskæftiger sig med økonomi eller erhverv – fx Københavns Lufthavns Vækstkomité, ATP og Danmarks Vækstråd. Det viser, at organisationer inden for økonomi og erhverv har langt de bedst formelle indflydelseskanaler – og de sociale har relativt dårlige indflydelseskanaler.

**TABEL 1.** Top 20 over de mest indflydelsesrige organisationer i Danmark

	Organisation	Antal medlemmer	National rækkevidde*
1	Det Økonomiske Råd	26	1703
2	Københavns Lufthavns Vækstkomité	20	1622
3	Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP)	18	1597
4	PensionDanmark	17	1592
5	Danmarks Vækstråd	21	1558
6	Landsorganisationen i Danmark (LO)	15	1545
7	AE – Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (bestyrelse)	16	1472
8	Copenhagen Capacity, Region hovedstaden	14	1469
9	Danske Universiteter (Rektorkollegiet)	12	1441
10	International Chamber of Commerce Denmark (ICC-Denmark)	12	1441
11	Danmark-Amerika Fonden (bestyrelse)	100	1421
12	Fonden for entreprenørskab – Young Enterprise	11	1421
13	Danmarks Nationalbank (Repræsentantskab)	25	1415
14	Tænk tanken Europa (Advisory board)	14	1413
15	DI (Udvalg for Erhvervs politik)	31	1407
16	DI produktivitetspanel	21	1400
17	Industriens Pension	15	1397
18	KL (Bestyrelse)	20	1392
19	Center for Offentlig Innovation (COI) (Politisk følgegruppe)	6	1384
1.560	Rådet for Socialt Udsatte (Medlemmer)	12	227

NB: Der er 5.809 organisationer i hele Indflydelsesdatabasen.

\* National rækkevidde angiver, hvor mange organisationer i hele Indflydelsesdatabasen en organisation kan nå. Det Økonomisk Råd har en national rækkevidde på 1.703. Det betyder, at rådets 26 medlemmer har plads i en lang række organisationer, som forbinder dem til 1.703 andre organisationer.

## SOCIALE INDFLYDELSESKANALER GÅR ISÆR GENNEM FAGBEVÆGELSEN OG FONDE

LO er den sociale organisation, der har det bedste formelle nationale netværk blandt de 417 sociale organisationer i Indflydelsesdatabasen (se faktaboks 2 for definition).

Hovedbestyrelsens medlemmer sidder i andre indflydelsesrige organisationer, som forbinder dem til 1.545 organisationer, hvor de kan søge indflydelse. Formand Lizette Risgaard har et særdeles godt netværk. Hun sidder i 19 formelle fora – herunder AE, Det Økonomiske Råd.

## FAKTABOKS 2: DATA OG METODE

Analysen bygger på data fra Indflydelsesdatabasen, som består af ca. 50.000 personer, 5.800 organisationer og disses forbindelser til hinanden. Den er grundlagt af magt- og eliteforskere, Anton Grau Larsen og Christoph Ellersgaard og udvides og opdateres løbende i et samarbejde mellem forskere, Foreningen for Elite- og Magtstudier og Analyse & Tal.

Databasen indeholder i princippet alle organisationer, som kan tænkes at have indflydelse og magt: Statslige enheder på nationalt niveau (fra Finansministeriet til Statens Værksteder for Kunst), bestyrelser og direktioner for de 1.000 største virksomheder målt på omsætning, virksomheder, som er indflydelsesrige, selvom de ikke har en stor omsætning (fx kapitalfonde, advokat- og arkitektfirmaer), alle ikke-statslige organisationer med høringsret (fra LO til Kattens Værn) samt formelle sociale netværk som VL-grupper og politiske topmøder.

Tilsammen udgør de personer og organisationer et magtnetværk over mødesteder og forbindelser mellem mennesker, hvor de udveksler meninger og træffer beslutninger.

Magt er et komplekst begreb, som kan tillægges mange forskellige betydninger. Vi bruger ordet magt om magtnetværket, fordi det samler organisationer med formel magt (både politiske beslutningstagere og beslutningstagere i virksomheder, embedsværket, fonde og NGO'er). At være en del af et bestemt netværk er ikke ensbetydende med at have magt. Men at være en del af et netværk med personer og organisationer, der har formel beslutningskompetence og måske forbindelser til andre personer og organisationer med beslutningskompetence, kan omsættes til forskellige former for magt, hvis de bruges rigtigt.

Som tabel 2 viser, er fagforeninger og almennyttige fonde de sociale organisationer, der har de bedste netværk. Derudover har AE-rådet, som arbejder med brede beskæftigelsespolitiske forhold, et rigtig godt netværk. Et netværk som blandt andet forbinder dem tæt til fagbevægelsen, da formændene for 3F, LO, HK, NNF, SL og Metal sidder i bestyrelsen.

Et godt stykke nede af listen ligger de dele af fagbevægelsen, som er mere fokuserede på socialområdet end LO og FTF, fordi de primært organiserer velfærdsprofessioner på det brede socialområde – fx Socialpædagogernes Landsforbund (SL) og BUPL. Vi skal også lidt ned af listen for at finde de sociale interesse- og medlemsorganisationer. Dem, som man kan betegne »kerne-sociale« ved at de har ét eller flere socialfaglige eller politiske spørgsmål som primært formål – dvs. som del af deres vision, formålsparagraf eller fondats. Socialpolitisk Forening, som er kernesocial, ligger fx nr. 69 og er formelt forbundet med 404 organisationer i hele Indflydelsesdatabasen.

De potentielt mest magtfulde sociale organisationer er altså fonde, fagforbund og tænketanke, der har fokus på beskæftigelsespolitik. Det peger på, at hvis de kernesociale organisationer vil styrke deres formelle netværk, styrke deres potentielle indflydelseskanaler og sætte dagsorden, kan det være lettere, hvis de har et beskæftigelsespolitiske sigte.

*Fonde, fagforbund og tænketanke er mest indflydelsesrige blandt sociale organisationer*

**TABEL 1.** Top 10 over de mest indflydelsesrige sociale organisationer\*\*

	Organisation	Type	National rækkevidde*
1	LO Hovedbestyrelse	Fagforbund	1.545
2	AE-rådet	Tænk tank	1.472
3	FTF (FU)	Fagforbund	1.313
4	Bikubenfonden	Almennyttig fond	1.128
5	Trykgrupperne (Bestyrelse)	Almennyttig fond	1.117
6	SFI	Statsligt (uafhængigt) forskningsinstitut	1.069
7	Rockwool fonden	Almennyttig fond	1.048
8	EVA	Statsligt (uafhængigt) forskningsinstitut	1.024
9	UNICEF (præsidium)	Hjælpeorganisation	1.015
10	Mary fonden (Præsidium)	Almennyttig fond	970
66	Socialpædagogernes Landsforbund	Fagforbund	419
69	Socialpolitisk Forening	Interesse- og medlemsorganisation	404
73	Danske Handicaporganisationer	Interesse- og medlemsorganisation	258
78	Børns Vilkår	Hjælpeorganisation	258
128	BUPL	Fagforbund	233
121	Rådet for Socialt Udsatte	Statsligt (uafhængigt) råd	227

NB: Der er 5.809 organisation i hele Indflydelsesdatabasen.

\* National rækkevidde angiver, hvor mange organisationer i hele Indflydelsesdatabasen, en organisation kan nå. LO har en national rækkevidde på 1.545. Det betyder, at medlemmerne af LOs hovedbestyrelse har pladser i en lang række andre organisationer, som forbinder dem til 1.545 andre organisationer.

\*\* Udover de 10 mest indflydelsesrige viser tabellen udvalgte sociale organisationers placering. De er udvalgt for at vise, hvor umiddelbart markante sociale organisationer er placeret ift. netværk.

## SOCIALOMRÅDET ER SPLITTET – HALVDELEN AF DE SOCIALE ORGANISATIONER ER AFKOBLEDE

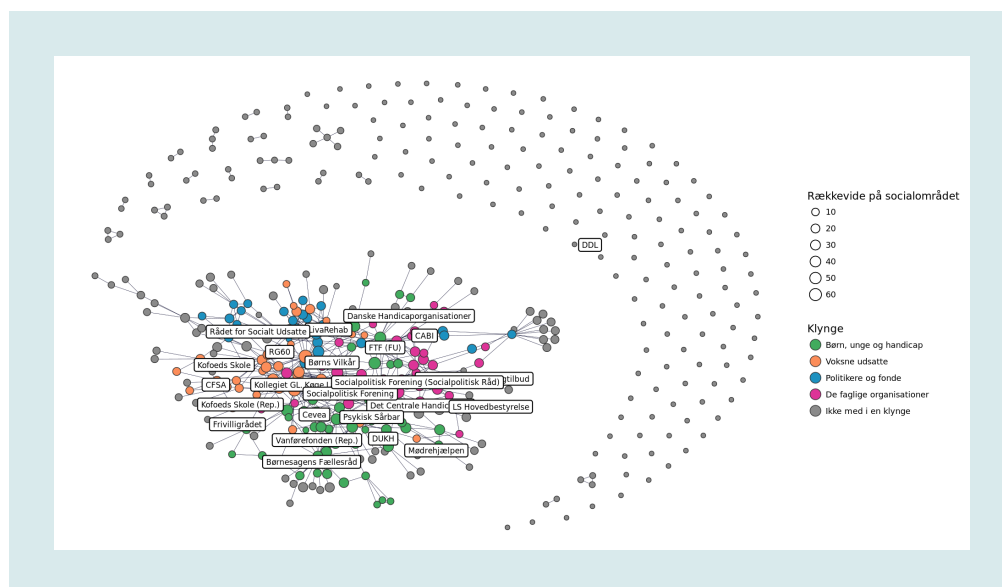
Analysen viser, at de 417 sociale organisationer enten er placeret i et netværk i midten af kortet eller er løsrevet fra netværket og placeret i en måneformation udenom (kort 1). Halvdelen af de 417 er formelt forbundet til mindst én anden social organisation – midten i kort 1. Den andel halvdel er ikke formelt forbundet til andre sociale organisationer. Det er typisk kommunale socialudvalg eller mindre interesseorganisationer. Det kan fx være Danske Døves Landsforbund (DDL), hvor bestyrelsen er sammensat personer, der er berørt af den sag organisationen kæmper for. Det er altså personer som typisk ikke sidde i andre ledelsesfora. Når halvdelen af socialområdet er formelt løsrevet, kan det gøre det vanskeligere at netværke, søge indflydelse og flytte holdninger. Man kan selvfølgelig netværke, søge indflydelse og flytte holdninger i andre fora og ad andre kanaler. Men at have et formelt forum, hvor man mødes, diskuterer fælles interesser og træffer beslutninger, skaber en rigtig god base og kanal for indflydelse. Her er socialområdet dårligere forbundet end andre områder – fx landbrugsområdet.

Landbrugsområdet er et indflydelsesrigt område i Danmark, som i mange år har været rigtig gode til at samle sig, sætte dagsorden og søge indflydelse. Landbrugsområdet er som netværk – modsat socialområdet – samlet og fasttømret. Der er fx få

Landbrugsområdet er et eksempel på et sammentømret netværk

løsrevne organisationer. Og så er landbrugsområdet samlet omkring Landbrug&Føde-  
vare, som står som en netværksmæssig kerne, der samler området<sup>6</sup>.

### KORT 1. Socialområdet som netværk



Kilde: Analyse & Tal.

Kortet viser de 417 sociale organisationer i Indflydelsesdatabase og deres indbyrdes formelle forbindelser. En prik er én organisation. En strek viser, at en organisation er forbundet til en anden. Fx har Rådet for Socialt Udsatte en del streger omkring sig – én går fx til Liva Rehabil, hvor rådsmedlem, Flora Ghosh, er direktør. Navnene angiver de tyve sociale organisationer der er de bedste til at binde netværket sammen. De løsrevne prikker, der ligger i en måneformation, er organisationer, som ikke har nogle formelle forbindelser.

De farvede prikker angiver forskellige klynger, som er særligt godt forbundne og beskæftiger sig med lignende problemstillinger – fx voksne udsatte (orange) eller fagforenings/arbejdsmarkedspolitik (lyserød).

## SOCIALOMRÅDET ER SPLITTET, MEN SAMLER SIG I »KONGERIGER«

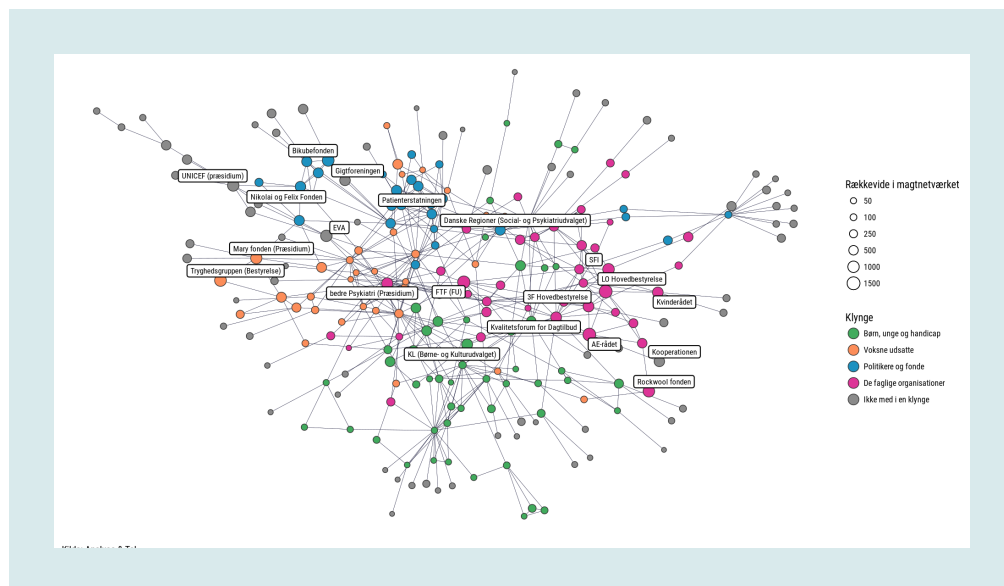
Et særligt karakteristika ved socialområdet som netværk er, at det ikke samler sig i én kerne omkring enkelte store aktører. Til sammenligning er fx fagforeningerne (og som før nævnt landbrugsområdet) bedre til at forbinde arbejdsmarkedsområdet. Det sker især via de store faglige hovedorganisationer, LO og FT. Det gør det lettere at lave koordinerede indsatser på udvalgte dagsordner, end på det mere splittede socialområde.

En netværks-klyngeanalyse af socialområdet viser, at de sociale organisationer samler sig i fire klynger, som overordnet set beskæftiger sig med hver deres specifikke dagsordner inden for socialområdet. Det betyder, at socialområdet ikke er ét samlet rige med én konge med én dagsorden. Socialområdet er derimod 4 klynger – kongeriger – med fire forskellige overordnede dagsordner: 1) Politikere (fx politiske udvalg) og fonde, 2) Faglige organisationer, 3) Voksne udsatte, 4) Børn, unge og handicap. Samlet set gør det socialområdet til et spredt og relativt skrøbeligt netværk.

Da (sociale) organisationer ofte beskæftiger sig med mere end én afgrænset dagsorden og ikke kun bevæger sig inden for ét felt (fx politik), er der selvfølgelig overlap mellem klyngerne. Klyngerne skal ses som netværk, hvor sociale organisationer samler sig med andre sociale organisationer med fælles interesser og dagsordner, ved at invitere hinanden med i formelle organisationer.

De sociale organisationer samler sig i fire klynger

6 Larsen, Ellersgaard og Steinitz 2016: *Magtens atlas – kort over netværk i Danmark*

**KORT 2. Socialområdets fire »kongeriger«**

Kortet viser de 231 sociale organisationer som har formelle forbindelser samt hvordan, der er forbundet. Én prik er én organisation. En strek viser, at en organisation er forbundet til en anden. Fx er der en forbindelse mellem Kooperationsen og AE-rådet, fordi Kooperationsens direktør, Susanne Westhausen, sidder i AE-rådet. Navnene angiver de tyve mest indflydelsesrige sociale organisationer (se tabel 2).

Klyngen 'politik og fonde' består bl.a. af Folketingets udvalg, der arbejder med sociale spørgsmål, Socialchefforeningen og Nikolai og Felix Fonden. Klyngen 'De faglige organisationer' består primært af fagforeninger, som bl.a. FOA, BUPL og Dansk Sygeplejeråd men også Danske Flygtningehjælp og SFI. Klyngen 'Voksne Udsatte' består bl.a. af Kofoed Skole, Den Sociale Rets Hjælp, Settlementet på Vestebo og Socialpolitisk Forning. 'Børn, unge og handicap' er bl.a. Danske Handicaporganisationer, Foreningen Grønlandske Børn, Huset Zornig og Spastikerforeningen.

**EN NY FÆLLES SOCIALPOLITISK ALLIANCE?**

Der kan være mange forklaringer på, at socialområdet fremstår spredt og usammenhængende ift. andre sektorer. Det kan skyldes, at mange sociale organisationer kæmper om de samme pulje- og fondsmidler. Det kan også skyldes, at socialområdet ikke har haft tradition for at arbejde ret professionelt med kommunikation og interessevaretagelse. Det sidste er dog ved at ændre sig i disse år, hvor mange sociale organisationer opruster med kommunikationsfolk og politiske konsulenter.

Sociale organisationer opruster

“ Vi ser dog et rigtig godt potentiale til at samle socialområdet og gå sammen om fælles dagsordener.

Vi ser dog et rigtig godt potentiale til at samle socialområdet og gå sammen om fælles dagsordener. Det skyldes, at området – herunder de fire kongeriger – har en lang række fælles (socialpolitiske) interesser. For eksempel i forhold til brede socialpolitiske spørgsmål: Ulighed, fattigdom, sociale ydelser og sociale indsatser for fx mennesker med psykisk sygdom, misbrug, prostitution eller hjemløshed. Det giver et godt grundlag for at styrke både formelle og uformelle netværk, skabe indflydelseskanaler og omsætte indflydelse til magt.

Rapporten kan hentes gratis på [www.ogtal.dk](http://www.ogtal.dk)

# HITTER SOCIALPOLITIK PÅ FACEBOOK – OG HOS HVEM?

*Socialt udsatte er langt fra det mest debatterede emne på Facebook. Andre emner inden for social- og beskæftigelsespolitik får mere opmærksomhed – både fra politikere og vælgere. På trods af, at politikere fra begge sider af den politiske midte skriver om socialt udsatte, så er emnet væsentligt mere populært blandt vælgere fra rød blok.*

**Af Malte Moll Wingender og Håvard Lundberg, Analyse & Tal**

Sociale medier er blevet en almindelig platform for politikere til at dele deres budskaber og for vælgerne til at give deres meninger om dem til kende. En del af den politiske debat på Christiansborg, i medierne og over middagsbordene er således flyttet til – eller måske snarere udvidet med – opslag og likes på Facebook.

Nye digitale dataindsamlingsmetoder har gjort det muligt at analysere dette datamateriale. I denne artikel undersøger vi, om der er hold i en efterhånden velkendt klagesang:

At socialområdet er fejlet af den politiske dagsorden til fordel for beskæftigelsespolitik. Derudover undersøger vi, hvordan hhv. partier og vælgere engagerer sig i socialt udsatte og en række andre emner på Facebook. Artiklen afsluttes med et eksempel på en meget populær post og en kommentar om, hvilken tendens denne repræsenterer.

Analyserne i artiklen baserer sig på en automatisk indsamling og kategorisering af 240.000 opslag (eller *posts*) fra politikere og medier på Facebook samt alle de likes, kommentarer og delinger, som opslagene har fået. Metoden giver os mulighed for at dykke ned i det virvar af data, der eksisterer på offentligt tilgængelige Facebooksider såsom politikeres og medi-ers. I tekstboks 1 er metoden og datagrundlaget beskrevet mere uddybende.

Eksempel på en ud af de mange post, som danner grundlag for denne analyse. Denne post er kategoriseret under 'Kontanthjælp, dagpenge og pension'.



## TEKSTBOKS 1: AUTOMATISK TEKSTGENKENDELSE

Opslagene på Facebook er blevet kategoriseret af en algoritme, som Analyse & Tal har konstrueret i samarbejde med rådgivningsvirksomheden Nextwork. Algoritmen henter alle Facebook-opslag fra folketingspolitikere og partier og de største danske medier. Datagrundlaget i denne artikel er alle opslag på politikeres, partiers og mediers Facebook-sider fra januar til oktober 2017. Fra politikere og partier har vi hentet 40.000 opslag fordelt på 357 tilgængelige Facebook-sider, og fra 157 mediesider har vi hentet 200.000 opslag.

Opslagene kategoriseres i 82 kategorier, der er defineret ud fra en lang liste af karakteristiske nøgleord for hvert enkelt emne. Kategorien kontanthjælp, dagpenge og pension består af ca. 28 nøgleord såsom 'gensidig forsørgelsespligt', '225 timersregel' og 'integrationsydelse', mens kategorien socialt udsatte består af 52 ord, der blandt andet omfatter 'fattigdom', 'prostitution', 'herberg' og 'enlig mor'.

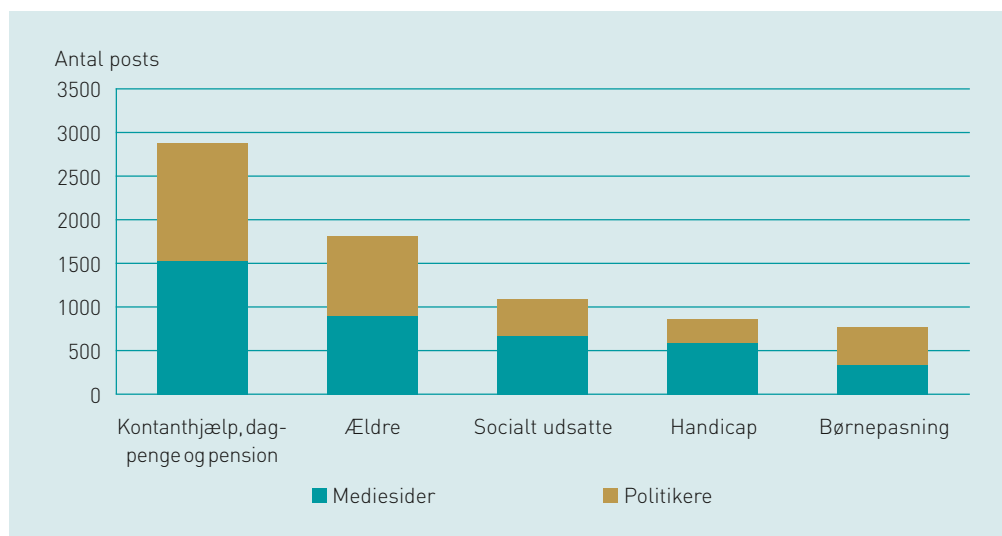
Algoritmen, der automatisk kategoriserer meddelelserne, kan indfange og placere 60 pct. af alle opslag på politikeres og mediers Facebook-sider i en af de 82 kategorier. De resterende 40 pct. falder enten uden for den nuværende definition af kategorierne eller er ikke tilstrækkeligt tydelige på deres indhold til, at de kan genkendes af algoritmen.

Ud over opslagene måles også på antallet af likes, kommentarer og delinger af opslagene.

## BESKÆFTIGELSESPOLITIK FÅR MERE OPMÆRKSOMHED END SOCIALT UDSATTE

I 2017 har politikere og medier lavet 2.863 opslag, der berører kategorien *kontanthjælp, dagpenge og pension*. Sammenligner man med emner som *politi og kriminalitet* eller *flygtninge*, der er blevet berørt i hhv. 20.000 og 8.500 opslag (ikke vist i figuren), er dette relativt få opslag. Det er dog væsentligt flere opslag end på emnerne inden for sociallovmrådet – næsten tre gange så mange som antallet for *socialt udsatte*, der er blevet berørt i 1.085 opslag. Det næstmest repræsenterede emne er *ældre* med 1.543 opslag.

**FIGUR 1.** Fordeling af opslag på politikere og mediers Facebook-sider for fem udvalgte emner (2017)



Kilde: Analyse & Tal.

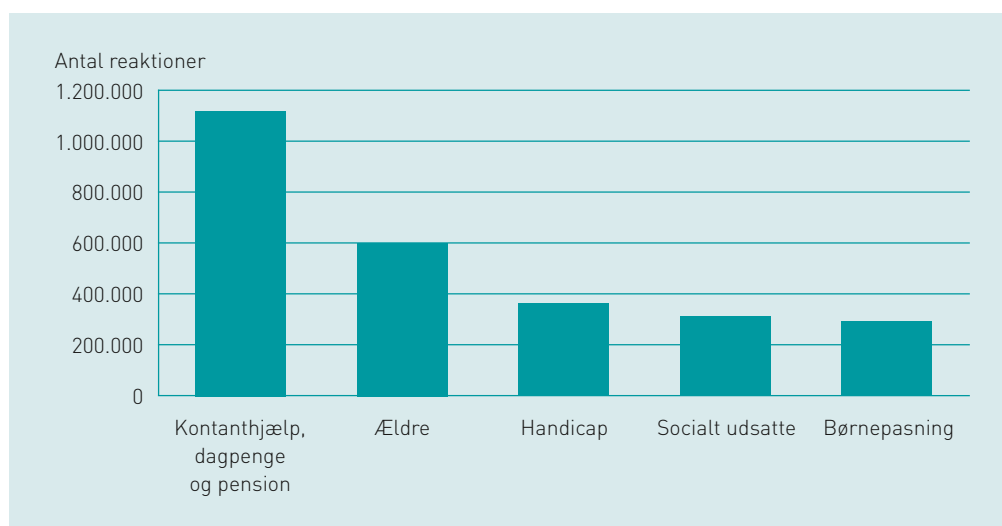
Politikerne debatterer langt mere beskæftigelsespolitik end socialpolitik, hvis vi ser *kontanthjælp, dagpenge og pension* som udtryk for førstnævnte. Emnet har været berørt nogenlunde lige meget på politikeres og mediers sider, mens *socialt udsatte* og *handicap* primært har været debatteret på mediesider, og generelt væsentligt mindre end *kontanthjælp, dagpenge og pension*.

En af forklaringerne på fordelingen af antallet af posts i de forskellige kategorier kan være, at pensionsalderen har været temmelig omdiskuteret i løbet af året. Det kan også forklare, hvorfor *ældre* er det næstmest debatteret blandt de fem emner. En anden forklaring kan være, at kontanthjælpsloftet og 225 timersreglen fra 2016 fortsat er et hedt emne i 2017. I det følgende ser vi nærmere på, hvor mange der reagerer på opslag inden for de fem kategorier.

Figur 2 viser fordelingen af reaktioner, hvilket dækker over »likes« og de nyere »emojies«.

*Socialt udsatte debatteres relativt sjældent på politikeres Facebook-sider*

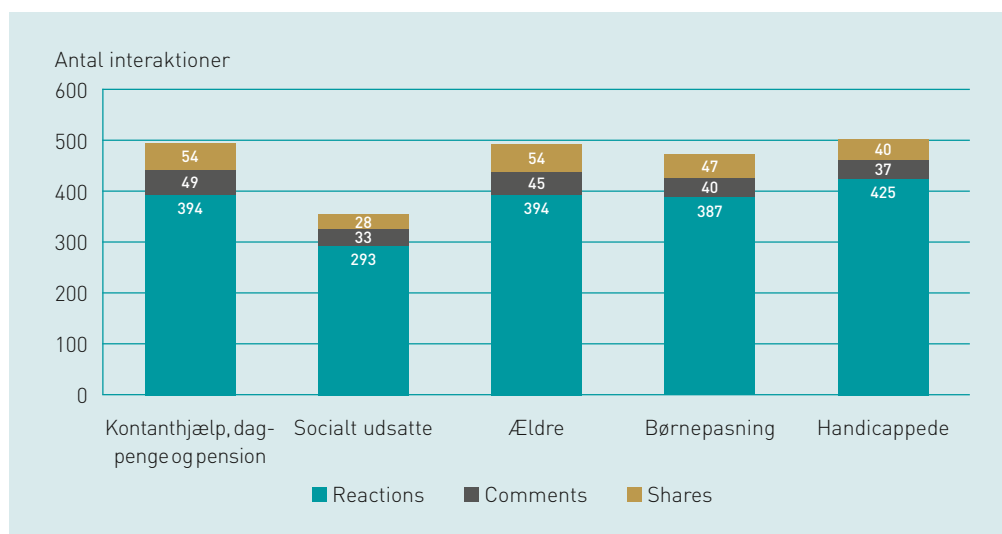
**FIGUR 2.** Antal reaktioner på mediers posts inden for fem forskellige emner



Kilde: Analyse & Tal.

*Kontanthjælp, dagpenge og pension* er også det socialpolitiske emne, der i løbet af 2017 har fået flest reaktioner fra danskerne på Facebook. *Socialt udsatte* og *børnepasning* ligger i bund. Antallet af reaktioner hænger naturligvis sammen med antallet af meddelelser. Figur 3 viser et mere sammenligneligt billede på, hvor mange reaktioner et enkelt post kan forvente at få. Her viser søjlerne det gennemsnitlige antal reaktioner, kommentarer og delinger af hver meddelelse.

**FIGUR 3.** Gennemsnitligt antal interaktioner (likes, kommentarer og delinger) af mediers posts



Kilde: Analyse & Tal.

Det viser sig, at beskæftigelsesområdet ikke ligger alene i top, når vi måler på gennemsnitsinteraktioner. Opslag inden for handicapområdet udløser i gennemsnit lige så mange interaktioner som beskæftigelsesområdet. Det er særligt værd at bemærke, at opslag inden for handicapområdet har det største antal reaktioner (likes og emojis) blandt Facebook-brugerne, og det på trods af at emnet er væsentligt lavere repræsenteret målt på antal opslag. Et måske lidt overraskende resultat og en god nyhed for interesseorganisationer på handicapområdet. Senere i artiklen skal vi se på, hvilke typer af opslag der får særlig stor opmærksomhed.

“... opslag inden for handicapområdet har det største antal reaktioner (likes og emojis) blandt Facebook-brugerne, og det på trods af at emnet er væsentligt lavere repræsenteret målt på antal opslag.”

For de andre parametre – det gennemsnitlige antal delinger og kommentarer – er alle emnerne relativt ens. *Socialt udsatte* skiller sig, som det eneste, markant ud. Opslag om socialt udsatte bliver delt næsten halvt så ofte som de andre emner, ligesom posts om emnet også får omkring 100 færre likes end ved opslag under de andre kategorier. Det peger på, at socialt udsatte ikke er et debattemne, som får danskerne op af stolen og til tasterne. Det gør derimod beskæftigelse, handicap og ældre.

Opsamlende kan vi konkludere, at socialt udsatte ikke er et populært emne sammenlignet med andre emner. Det er i højere grad medier end politikere, der bringer emnet i fokus på Facebook, men her vinder det ikke ret høj genklang blandt Facebookbrugere.

*Opslag om socialt udsatte bliver delt næsten halvt så ofte som de andre emner*

## POLITIKERNE BAG SKÆRMENE

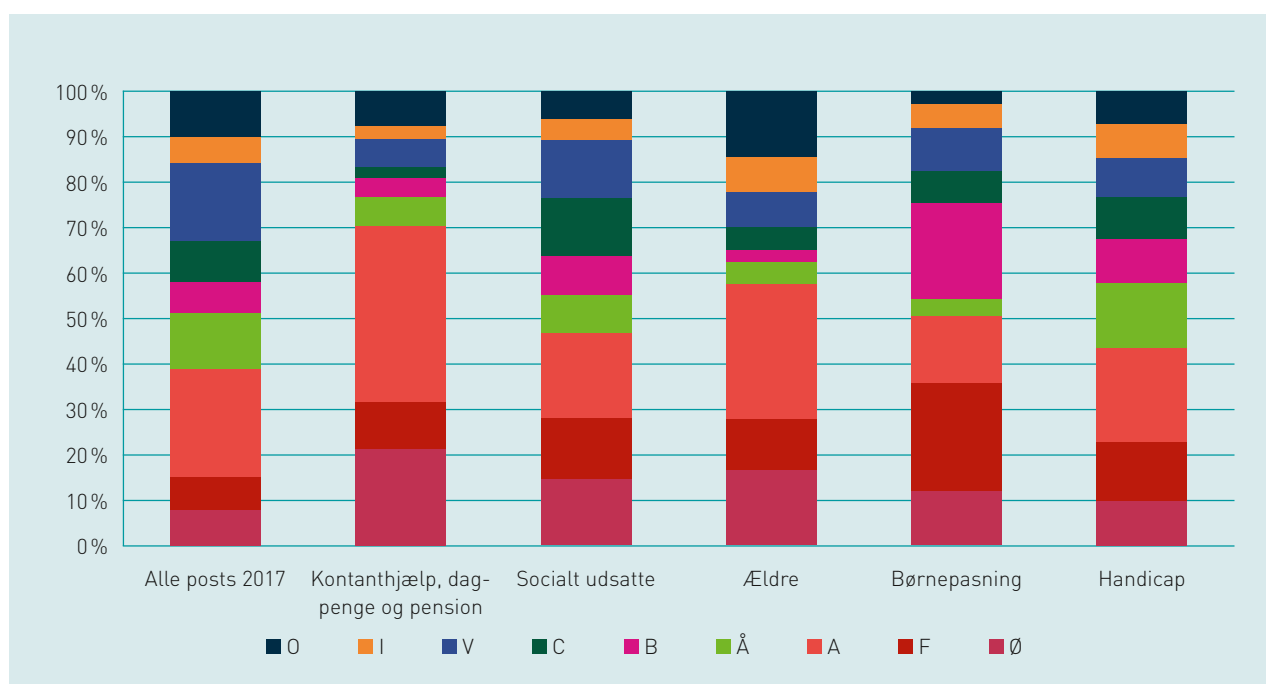
Det næste spørgsmål vi undersøger er: Hvilke politikere og partier debatterer social- og beskæftigelsesområdet på Facebook? Er socialt udsatte et politisk snævert emne, som kun få partier beskæftiger sig med på sociale medier, mens beskæftigelsespolitik er italesat af flere forskellige partier?

I Figur 4 er politikernes og partiernes opslag opdelt efter partier inden for de fem socialpolitiske dagsordner. Søjlen længst til venstre viser hvor mange opslag, der generelt er kommet fra de forskellige partier og deres politikere i 2017. Socialdemokratiet (A) er det parti, der har bragt flest opslag generelt. Herefter er det Venstre (V) efterfulgt af Alternativet (Å), Dansk Folkeparti (O) og Konservative (C) og til sidst resten af partierne (Ø, SF, B og I).

Hvis vi kontrollerer for antallet af politikere fra de forskellige partier, der er på Facebook, er Socialdemokratiske politikere fortsat de mest aktive efterfulgt af Det Konservative Folkeparti og Alternativet (beregning ikke vist her). Dansk Folkepartis politikere er derimod relativt inaktive deres størrelse taget i betragtning.

Partiernes tilstedeværelse hænger ikke kun sammen med partiets størrelse

**FIGUR 4.** Politikernes posts fordelt på partier



Kilde: Analyse & Tal.

Kontanthjælp, dagpenge og pension er et 'rødt' emne på Facebook. Rød blok står for hele 80 pct. af opslagene om dette emne mod 58 pct. af det samlede antal posts. Det er især Socialdemokratiet og Enhedslisten, der er meget aktive – både i forhold til de andre partier og i forhold til deres øvrige aktivitet på Facebook. Tilsammen står de to partier for 60 pct. af opslagene om *kontanthjælp, dagpenge og pension*. Den røde blok ser ud til at sidde tungt på beskæftigelsesdebatten på Facebook.

Kontanthjælp, dagpenge og pension er et 'rødt' emne

**“Sagt med andre ord, ser det ud til, at socialdemokratiske politikere er mere engagerede i beskæftigelsespolitik end i socialpolitik, mens konservative politikere er mere aktive i debat om socialt udsatte end beskæftigelsespolitik.”**

Den røde blok er også overrepræsenteret i debatten om socialt udsatte – om end mindre end på beskæftigelsesdebatten. Det skyldes, at socialdemokratiske politikere er væsentligt mindre aktive i debatter om socialt udsatte end i andre debatter på Face-

book. Anderledes er det blandt konservative politikere. De er relativt aktive i debatten om socialt udsatte, mens de er de mindst aktive i debatter om kontanthjælp, dagpenge og pension. Sagt med andre ord, ser det ud til, at socialdemokratiske politikere er mere engagerede i beskæftigelsespolitik end i socialpolitik, mens konservative politikere er mere aktive i debat om socialt udsatte end beskæftigelsespolitik. Derudover er Enhedslisten og SF de mest markante partier i debatten om socialt udsatte, set i forhold til deres øvrige Facebookaktivitet.

Indledningsvis i dette afsnit rejste vi spørgsmålet, om de relativt få opslag om socialt udsatte kan skyldes, at kun en begrænset del af de politiske partier engagerer sig i emnet. Dette lader ikke til at være tilfældet. *Socialt udsatte* er sammen med *handicap* den socialpolitiske debat, hvor andelen af opslag er mest ligeligt fordelt mellem partierne, og fordelingen af opslag mellem partierne ligner i grove træk fordelingen af alle partiernes posts. Ved andre emner ser det anderledes ud. Både ved *kontanthjælp*, *dagpenge* og *pension*, som tidligere nævnt, og ved *børnepasning* er der enkelte partier, der ser ud til at have sat sig på dagsordenen.

Ud over Det Konservative Folkepartis engagement omkring socialt udsatte, så er Dansk Folkeparti det eneste parti fra blå blok, der er overrepræsenteret inden for socialområdet. Det skyldes deres store aktivitet i debatter om *ældre*. Dansk Folkepartis politikere er faktisk tæt på dobbelt så aktive i debatter om ældre end debatter om beskæftigelse.

## DANSKERNES POLITISKE ADFÆRD PÅ FACEBOOK

En ting er, hvilke politikere der forsøger at sætte en dagsorden inden for forskellige politiske spørgsmål. En anden ting er, hvilke vælgere der engagerer sig i debatten om disse. I det følgende undersøger vi, hvad det politiske tilhørsforhold er blandt vælgere, der interagerer med politikernes og mediernes opslag. Her udnytter vi at en stor del af den danske befolkning *liker* politiske Facebook-sider i en sådan grad, at vi kan estimere deres politiske tilhørsforhold – altså hvad de med god sandsynlighed vil stemme ved næste folketingsvalg<sup>7</sup>. Metoden bag dette er beskrevet Tekstboks 2.

Opslag om socialt udsatte er ligeligt fordelt mellem partierne

### TEKSTBOKS 2: MÅLING AF POLITISK TILHØRSFORHOLD

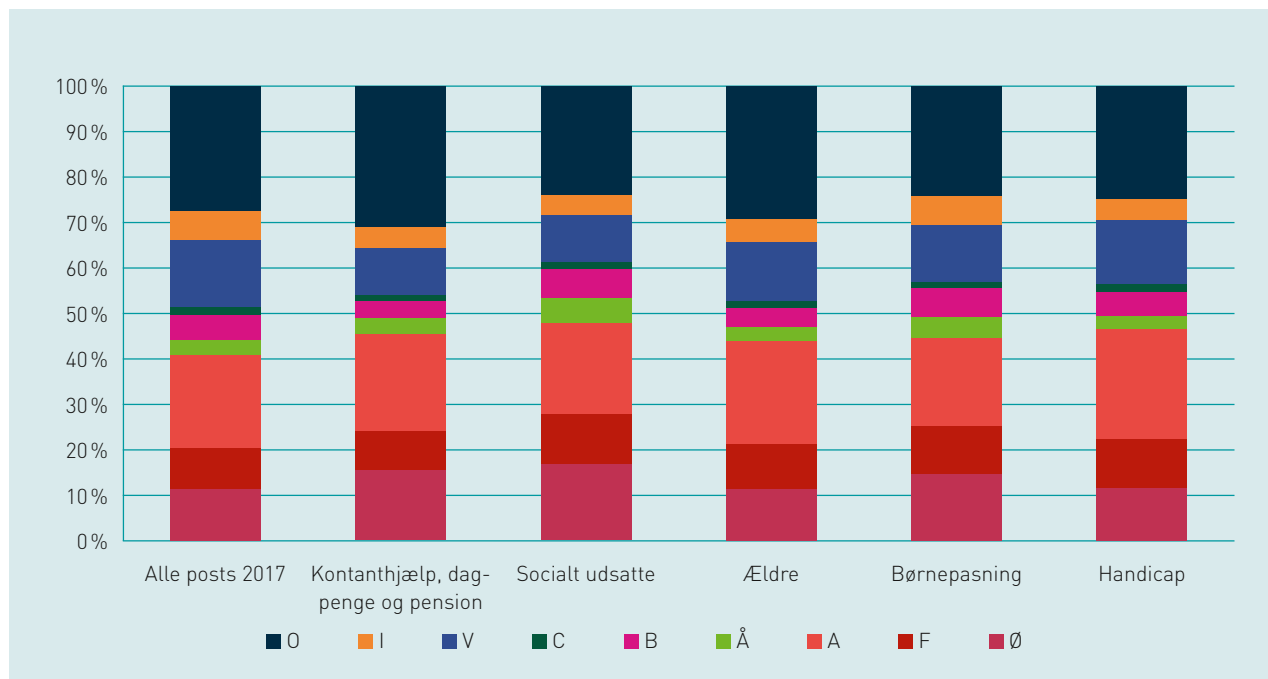
Danskernes politiske tilhørsforhold er beregnet ud fra alle de likes, de har givet på politikeres og partiers Facebook-sider. En person skal minimum have liket politisk indhold fra politikeres og partiers Facebook sider 7 gange for at indgå i analysen. Vores algoritme beregner, hvilket parti en person har liket mest (de nyeste likes vægtes højere end ældre) og derudfra bliver partitilhørsforholdet estimeret. Hvis en person eksempelvis liker Alternativets politikere og partiets sider i 60 pct. af deres politiske likes, SF 30 pct. og Socialdemokratiet 10 pct., estimerer vi vedkommende til at være en Å-vælger.

Næsten 2 millioner danskere er politisk aktive på Facebook og dermed inkluderet i undersøgelsen. Blandt dem, der har reageret på opslag inden for de socialpolitiske områder, som analysen beskæftiger sig med, er 85 pct. politisk aktive på Facebook, hvorfor vi relativt præcist kan sige noget om, hvilke emner der tiltrækker personer med bestemte politiske overbevisninger.

7 Kristensen JB, Albrechtsen T, Dahl-Nielsen E, Jensen M, Skovrind M, Bornakke T (2017): Parsimonious data: Parsimonious data: How a single Facebook like predicts voting behavior in multiparty systems. PLoS ONE

Figur 5 viser det politiske tilhørsforhold blandt de danskere, der reagerer på mediernes Facebook-opslag (politikernes meddelelser er sorteret fra, fordi de i overvejende grad ses af personer med samme partitilhørsforhold). Fordelingen af alle reaktioner på mediernes sider er vist i søjlen til venstre.

**FIGUR 5.** Danskernes reaktioner på mediernes opslag fordelt på partitilhørsforhold



Kilde: Analyse & Tal

Det første der stikker i øjnene er, at personer med politisk tilhørsforhold til Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet – og til dels Venstre og Enhedslisten – står for langt størstedelen af alle reaktioner – generelt og inden for hvert af de fem emner. Særligt er tilhængere af DF utroligt aktive taget i betragtning af, at deres politikere kun fylder en lille del i debatten på Facebook (28 pct. af det samlede antal reaktioner mod 10 pct. af det samlede antal posts (se figur 4)). Lige omvendt ser det ud for Det Konservative Folkeparti og Alternativet. Begge partiers politikere er relativt aktive på Facebook, mens deres vælgere kun står for hhv. 2 og 3 pct. af det samlede antal reaktioner.

For alle reaktioner på mediernes opslag er rød og blå blok fordelt med præcis 50 pct. reaktioner fra hver (Nye Borgerlige er sorteret fra, da de står for under 1 pct. af posts og likes). Inden for de fem udvalgte kategorier er rød blok derimod en smule overrepræsenteret.

*DF og S vælgere er mest politisk aktive på Facebook*

“**Socialt udsatte er den kategori, hvor rød blok står for den største andel af reaktionerne (60 pct.). Alle de 'røde' partier er overrepræsenteret i denne kategori, bortset fra Socialdemokratiets vælgere. På den måde ser debat om socialt udsatte ud til at vinde særligt stor genklang hos rød bloks vælgere.**

*Socialt udsatte* er den kategori, hvor rød blok står for den største andel af reaktionerne (60 pct.). Alle de 'røde' partier er overrepræsenteret i denne kategori, bortset fra Socialdemokratiets vælgere. På den måde ser debat om socialt udsatte ud til at vinde særligt stor genklang hos rød bloks vælgere.

“**Det kan være en indikation om, at disse partier bruger deres energi på emner, deres vælgere ikke i samme grad finder interessant.**”

Fra et partipolitisk perspektiv er det desuden interessant at bemærke, at de emner, der ser ud til at være mærkesager for partiets politikere, ikke nødvendigvis er det for deres tilhængere på Facebook. Fx er opslag inden for kategorien *børnepasning*<sup>8</sup> klart domineret af SF og Radikale Venstre-politikere, men deres vælgere reagerer ikke mere på mediernes posts om børnepasning end hvad de generelt liker og kommenterer. På samme måde er socialdemokratiske politikere meget engageret i emnet *kontanthjælp, dagpenge og pension*, men dette gælder ikke for deres vælgere. Det kan være en indikation om, at disse partier bruger deres energi på emner, deres vælgere ikke i samme grad finder interessant.

Omvendt ser det ud til, at Vestres og Liberal Alliances politikere og vælgere er enige om, at socialområdet ikke er det mest interessante at debattere. De to partiers politikere poster færre opslag inden for socialområdet i forhold til deres øvrige aktivitet, og deres vælgere liker emnerne mindre end hvad de generelt liker på Facebook.

Forskel på partiers mærkesager og vælgers interesser

## VI ELSKER PERSONLIGE HISTORIER

Indtil videre har vi analyseret debatterne kvantitativt, men ikke set på, hvad de egentlig indeholder. I det følgende tager vi et blik på toppen af isbjerget, nemlig de mest likede posts inden for de fem emner.

Det opslag, der høster flest reaktioner, er en video på Dagens.dk under kategorien *handicap* om et barn med dårligt syn:

*»den lille dreng på fire måneder har svært nedsat syn. her ser han for første gang set sin mor christine dybt i øjnene [husk lyd]«. [Dagens.dk. Opslaget er senere blevet fjernet af ukendte grunde]*

Det er nok ikke underligt, at sådan et videoklip får meget opmærksomhed. Men historien repræsenterer et kendetegn for de fleste tophistorier på Facebook, nemlig at det er personlige fortællinger. Det er altså ikke skarpe politiske holdninger eller en generel debat om udsattes vilkår, der hitter mest på sociale medier, men beretninger om en konkret person eller begivenhed. Til gengæld har flere af de personlige historier, der ligger på top 10 over flest reaktioner, også et element af et politisk budskab i forlængelse af den personlige historie, der måske kan forklare de efterfølgende lange kommentarspor.

Dette må give stof til eftertanke for interesseorganisationer, der gerne vil råbe befolkningen og politikerne op. Det er næppe en overraskelse, at følelser sælger, men det er ikke så ofte man ser denne påstand underbygget af data.

8 Kategorien *børnepasning* indeholder fx nøgleordene 'daginstitution', 'normering' og 'pasningsgaranti'

## OPSAMLING

Analysen af politikeres og vælgeres færden på Facebook giver et indblik i, hvilke politiske emner inden for den social- og beskæftigelsespolitiske dagsorden, der hitter på Facebook. Socialt udsatte er ikke et af dem, men der er dog partier, der tager debatten på området mere end andre. Ud over Enhedslisten og SF er Det Konservative Folkepartis politikere godt repræsenteret, hvorimod de socialdemokratiske politikere ikke prioriterer emnet.

Et andet spændende resultat er de forskelle, der er mellem partier og deres vælgeres engagement inden for de social- og beskæftigelsespolitiske områder. Særligt inden for børneområdet og beskæftigelsesområdet har vælgerne ikke samme partifarve som de partier, der har sat sig på debatten.



# HVLKE YDELSER VIRKER?

**Af Henning Hansen, CASA**

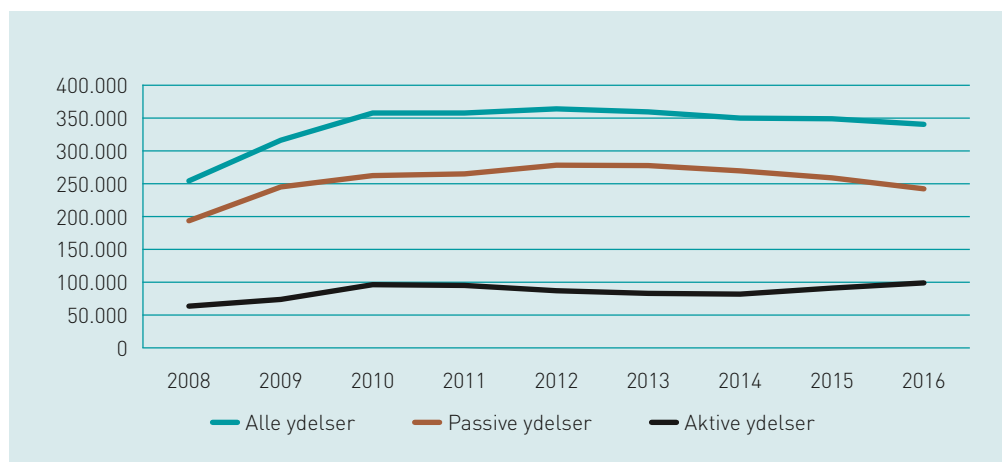
Det sociale system i Danmark indeholder en lang række ydelser og indsatser, som har til formål at hjælpe deltagerne tilbage til arbejdsmarkedet og blive selvforsørgende. Det gælder dog ikke folkepensionister, førtidspensionister og efterlønsmodtagere, som har forladt arbejdsmarkedet, selv om nogle få af disse alligevel optræder på arbejdsmarkedet. Ydelserne og indsatserne er målrettet forskellige personkredse og har forskellige karakteristika. Men spørgsmålet er, i hvilket omfang ydelserne lykkes med at bringe folk tilbage til arbejdsmarkedet.

**TABEL 1.** Antal fuldtidspersoner, der modtager forskellige ydelser. 2008-2016

	2008	2010	2014	2016
Vejledning/opkvalificering	40.459	57.750	38.163	39.421
Virksomhedspraktik	7.167	15.233	18.113	21.638
Nytteindsats	0	0	1.249	1.646
Løntilskud	7.557	18.262	11.351	6.538
Jobrotation	0	0	4.726	903
Revalideringsydelse	5.617	4.115	1.826	1.441
Ressourceforløb	0	0	4.595	14.486
Jobafklaringsforløb	0	0	982	13.176
<b>Aktive ydelser i alt</b>	<b>60.800</b>	<b>95.360</b>	<b>81.005</b>	<b>99.249</b>
Nettoledige*	60.374	125.566	119.547	104.073
Sygedagpenge	75.536	69.233	57.331	53.584
Kontanthjælpsmodtagere	56.132	66.268	90.970	83.159
<b>Passive ydelser i alt</b>	<b>192.042</b>	<b>261.067</b>	<b>267.848</b>	<b>240.816</b>
<b>Ydelsesmodtagere i alt</b>	<b>252.842</b>	<b>356.427</b>	<b>348.853</b>	<b>340.065</b>
<b>I procent af arbejdsstyrken</b>	9,1	13,2	13,1	12,6

\* Inkl. ledighedsydelse.

Kilde: Statistikbanken.

**FIGUR 1.** Antal fuldtidspersoner, der modtager sociale ydelser. 2008-2016

Kilde: Statistikbanken.

I 2008 var antallet af fuldtidspersoner på forskellige ydelser næsten historisk lavt. Det var lige før finanskrisen startede. Der var ca. 250.000 fuldtidspersoner, der modtog en ydelse – heraf modtog ca. 60.000 en 'aktiv ydelse', mens ca. 190.000 modtog en passiv ydelse. Det svarer til 9% af arbejdsstyrken.

Efter finanskrisen begyndte antallet af fuldtidspersoner at vokse kraftigt indtil 2010 til 350.000 fuldtidspersoner – svarende til 13% af arbejdsstyrken. Dette niveau holdt sig nogenlunde stabilt indtil 2013. De seneste år er antallet af fuldtidspersoner faldet lidt og i 2016 var antallet 340.000.

“ Stigningen i disse ydelser skal ses i sammenhæng med indsatsen for at nedbringe antallet af personer på førtidspension. Spørgsmålet er imidlertid, om det blot er en midlertidig stigning i de aktive ydelser eller om det er et permanent billede.

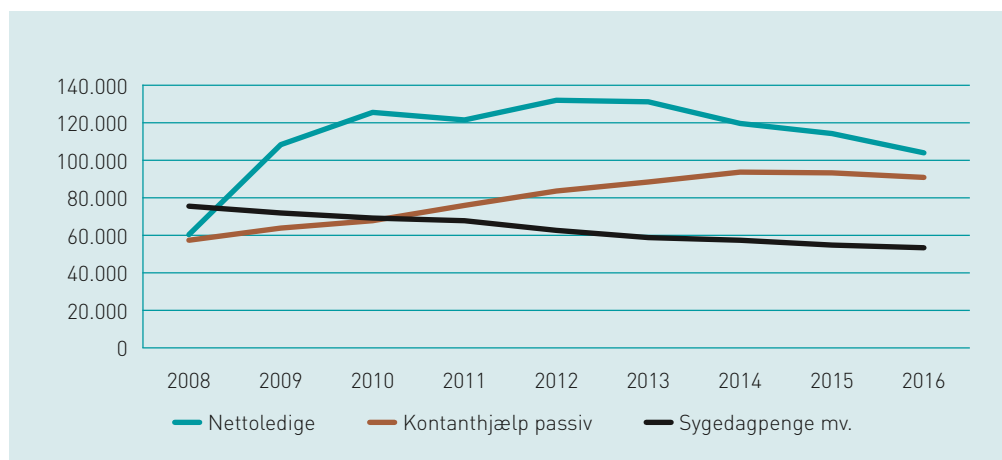
Siden 2013 er antallet af fuldtidspersoner med passive ydelser faldet markant, mens antallet med aktive ydelser er steget. Det er især antallet på virksomhedspraktik, der er steget, og desuden er der kommet et par nye ydelser til, nemlig ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Stigningen i disse ydelser skal ses i sammenhæng med indsatsen for at nedbringe antallet af personer på førtidspension. Spørgsmålet er imidlertid, om det blot er en midlertidig stigning i de aktive ydelser eller om det er et permanent billede.

Færre på passive ydelser, flere på aktive ydelser

## PASSIVE YDELSER

De passive midlertidige ydelser omfatter følgende tre hovedkategorier:

- ▶ Nettoledige, dvs. modtagere arbejdsløshedsdagpenge og arbejdsmarkedsparete på kontanthjælp
- ▶ Passiv kontanthjælp og integrationsydelse
- ▶ Sygedagpenge

**FIGUR 2.** Antal fuldtidspersoner, der modtager passive midlertidige ydelser. 2008-2016

Kilde: Statistikbanken.

Antallet af nettoledige var helt nede på 60.000 lige før finanskrisen startede i 2008, hvorefter tallet blev fordoblet i løbet af et par år. Det er først efter 2013, at antallet af nettoledige er faldet, og i 2016 var det godt 100.000 fuldtidspersoner.

Antallet af passive kontanthjælpsmodtagere er også vokset efter finanskrisen startede i 2008 – fra ca. 60.000 til ca. 90.000 i 2014. Siden 2014 har antallet af kontanthjælpsmodtagere været svagt faldende.

Antallet af fuldtidspersoner på sygedagpenge har derimod været konstant faldende siden 2008 – fra ca. 80.000 fuldtidspersoner til ca. 50.000 i 2016. Denne udvikling er sket på baggrund af, at der blev etableret et jobafklaringsforløb og at varighedsgrænsen blev reduceret til 22 uger i 2014.

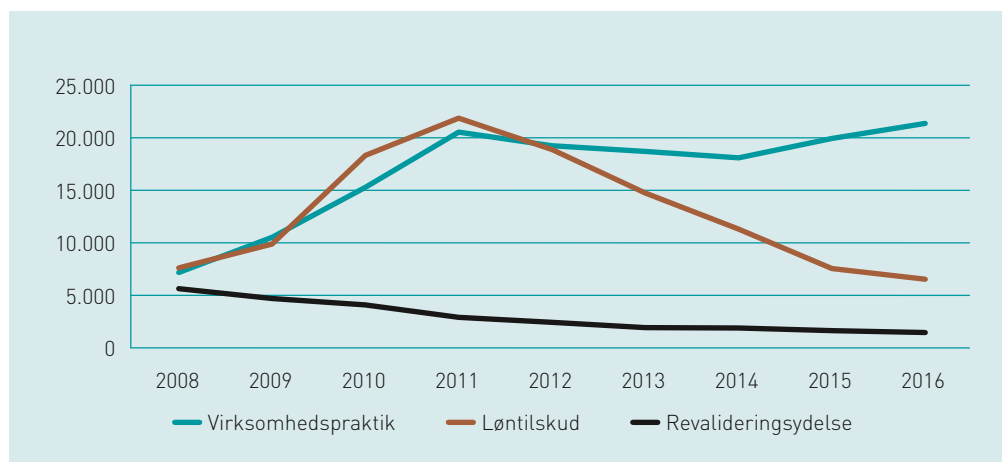
“Der er ingen tvivl om, at antallet af nettoledige følger konjunkturerne. Det er imidlertid ikke i samme grad tilfældet med antallet på passiv kontanthjælp, og det er slet ikke tilfældet med antallet af sygedagpengemodtagere.

Der er ingen tvivl om, at antallet af nettoledige følger konjunkturerne. Det er imidlertid ikke i samme grad tilfældet med antallet på passiv kontanthjælp, og det er slet ikke tilfældet med antallet af sygedagpengemodtagere. En medvirkende faktor i udviklingen af kontanthjælpsmodtagere er de forskellige lovændringer, der er sket i perioden, herunder en forkortelse af dagpengeperioden til to år i 2013.

## AKTIVE YDELSER

De aktive ydelser omfatter følgende hovedkategorier:

- ▶ Løntilskud, både på dagpenge og kontanthjælp
- ▶ Virksomhedspraktik, både på dagpenge og kontanthjælp
- ▶ Revalidering
- ▶ Ressourceforløb
- ▶ Jobafklaringsforløb, fra sygedagpenge
- ▶ Vejledning/opkvalificering, både på dagpenge og kontanthjælp

**FIGUR 3.** Antal fuldtidspersoner på udvalgte aktive ydelser. 2008-2016

Kilde: Statistikbanken.

Da finanskrisen startede kom der mange flere deltagere i løntilskud og virksomhedspraktik. Men efter et par år faldt antallet af deltagere i løntilskud gradvist tilbage til niveauet før finanskrisen. Derimod holdt antallet af fuldtidsdeltagere i virksomhedspraktik sig på samme niveau, således at der nu er ca. 20.000 fuldtidspersoner i virksomhedspraktik.

Antallet af personer i revalidering har i mange år været for nedadgående, og denne tendens er fortsat uanset finanskrisen. Der er nu kun et ganske lille antal fuldtidspersoner der modtager revalideringsydelse.

### EFFEKTEN AF AKTIVERINGSINDSATSER

Der er flere måder at måle effekten af aktiveringsindsatser. Typisk handler det om at få gjort deltagerne selvforsørgende og at få dem i ordinær beskæftigelse. Hvis man sammenligner modtagere af kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge i forskellige former for aktivering, ser billedet således ud i 2015.

**TABEL 2.** Procentdel af deltagere i aktivering i 2015, som efter 12 måneder er i ordinær beskæftigelse

	A-dagpenge	Kontanthjælp
<b>Løntilskud</b>		
Privat	73,2	54,9
Offentlig	61,2	35,9
I alt	<b>66,7</b>	<b>48,2</b>
<b>Virksomhedspraktik</b>		
Privat	61,4	22,7
Offentlig	60,0	20,0
I alt	<b>60,9</b>	<b>21,8</b>
<b>Rotationsvikar</b>		
Privat	69,7	64,4
Offentlig	61,0	58,9
I alt	63,6	60,8
<b>Uddannelse</b>		
Ordinær uddannelse	56,7	23,8
Øvrig uddannelse	55,9	13,3
I alt	<b>56,1</b>	<b>15,4</b>
<b>Nytteindsats</b>	<b>57,6</b>	<b>28,6</b>
<b>Samlet</b>	<b>59,9</b>	<b>19,9</b>

Kilde: Jobindsats.dk.

Tabellen viser, at 60 % af dagpengemodtagerne og 20 % af kontanthjælpsmodtagerne er i ordinær beskæftigelse 12 måneder efter de har forladt ydelsen. Der er altså meget stor forskel på de to grupper, og det er tilfældet med alle former for aktivering.

Blandt dagpengemodtagerne er der relativt små forskelle i beskæftigelsesprocenten mellem de forskellige former for aktivering. Men den højeste beskæftigelsesprocent er deltagere i løntilskud i private virksomheder – 73 %, mens nytteindsatsen er på 58 %.

Blandt kontanthjælpsmodtagerne er der betydeligt større forskelle i beskæftigelsesprocenten. Rotationsvikarer ligger på 60 % og hvis det er i private virksomheder er det 64 %, der er i beskæftigelse. Deltagere i løntilskud har også ret god beskæftigelsesvirkning, men kun hvis det er i en privat virksomhed. Derimod er deltagelse i virksomhedspraktik og nytteindsats ikke særligt effektiv, ligesom kontanthjælpsmodtagere i uddannelse også har ret lav beskæftigelseseffekt.

“ **Man kan altså konstatere, at hvis aktivering foregår i private virksomheder, så er der en ret stor sandsynlighed for, at de opnår beskæftigelse, og i det hele taget er det ret effektivt i forhold til modtagere af arbejdsløshedsdagpenge.** ”

Man kan altså konstatere, at hvis aktivering foregår i private virksomheder, så er der en ret stor sandsynlighed for, at de opnår beskæftigelse, og i det hele taget er det ret effektivt i forhold til modtagere af arbejdsløshedsdagpenge.

### HVOR GÅR DE HEN EFTER OPHØR AF YDELSE?

Et andet spørgsmål er, hvad der sker med ydelsesmodtagerne, når de slutter med deres ydelse. I følgende tabel er vist, hvad der sker med modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp og revalidering, når de ophører med deres ydelse. På Jobindsats.dk har man opdelt modtagerne i jobparate, uddannelsesparate og aktivitets-/indsatsparate.

**TABEL 3.** *Beskæftigelsesmæssig status 12 måneder efter ophør af kontanthjælp, uddannelseshjælp og revalidering. 2015*

Procent	KONTANTHJÆLP		UDDANNELSESHJÆLP			REVALIDERING	
	Jobparat	Aktivitetsparat	Åbenlys uddannelsesparat	Uddannelsesparat	Aktivitetsparate	Jobklar	Indsatsklar
Beskæftigelse/fleksjob	43	20	20	16	10	47	43
Uddannelse	9	6	53	40	20	6	6
Kontanthjælp mv.	27	25	15	28	37	9	16
Andre ydelser	7	32	1	2	22	30	30
Andet/selvforsørget	14	17	11	15	11	8	6
I alt	100	100	100	100	100	100	100

Kilde: Jobindsats.dk.

Der er en stor gruppe, som er i ordinær beskæftigelse eller fleksjob 12 måneder efter. Det gælder især de jobparate kontanthjælpsmodtagere og personer, der har været i revalidering, hvor næsten halvdelen kommer i beskæftigelse.

Man kan også konstatere, at en stor del af modtagerne af uddannelseshjælp også er i uddannelse 12 måneder senere – især de uddannelsesparate.

Men der er også en række personer, som stadig befinder sig i ydelsessystemet 12 måneder efter. Det er især tilfældet med de 'aktivitetsparate', som ofte er på kontanthjælp eller andre offentlige ydelser.

### ET LÆNGERE PERSPEKTIV

Et problem med opgørelsen i tabel 2 og 3 er, at de kun omfatter de personer, der er ophørt med at modtage den pågældende ydelse i et givet år – her i 2015. Vi ved derimod ikke noget om de personer, som bliver ved med at modtage den pågældende ydelse, fx kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Selv om kontanthjælp er en midlertidig ydelse, så er der mange, som modtager kontanthjælp i flere år. For at få et indtryk af, hvordan det går ydelsesmodtagerne på længere sigt, har vi foretaget nogle analyser på Beskæftigelsesministeriets DREAM-database, som omfatter alle ydelsesmodtagere. Her har vi udvalgt deltagere, der i 2014 deltog mindst 4 uger i løntilskud, virksomhedspraktik, revalidering eller nyttejob. Det skal dog nævnes, at de samme personer godt kan optræde i flere af kategorierne, fordi det blot kræves, at de har deltaget i 4 uger i løbet af et år.

**TABEL 4.** 2014-årgang (4 uger i 2014) placering i uge 22 i 2015, 2016 og 2017. Procent

Placering i uge 22	AKTIVERINGSINDSATS 2014			
	Løntilskud	Virksomhedspraktik	Revalidering	Nyttejob
<b>Beskæftigelse/fleksjob</b>				
2015	49	27	18	14
2016	53	36	30	21
2017	55	40	40	27
<b>Uddannelse/SU</b>				
2015	4	6	2	7
2016	5	7	3	8
2017	5	7	4	8
<b>Dagpenge mv.</b>				
2015	21	16	12	1
2016	11	9	13	2
2017	10	9	13	4
<b>Kontanthjælp mv.</b>				
2015	20	45	64	70
2016	21	39	47	60
2017	19	33	35	48
<b>Andet og selvforsørgelse</b>				
2015	7	7	4	7
2016	10	10	6	10
2017	11	12	9	13
<b>Antal personer</b>	<b>34.216</b>	<b>77.817</b>	<b>13.767</b>	<b>3.225</b>

Kilde: DREAM-databasen.

Tabellen viser, at deltagelse i løntilskud er den indsats, der giver den største procentdel i beskæftigelse eller i fleksjob – i 2015 var næsten halvdelen af deltagerne kommet i ordinær beskæftigelse og dette tal var vokset til 55 % i 2017.

Deltagelse i virksomhedspraktik i 2014 har skaffet 27 % i ordinær beskæftigelse eller fleksjob i 2015, og dette tal er vokset til 40 % i 2017. Det samme er tilfældet med deltagerne i revalidering i 2014. Revalidering og virksomhedspraktik er således lige gode til at skaffe deltagerne i beskæftigelse, men det sker langsommere med revalidering.

Tabellen viser også, at deltagelse i nyttejob i 2014 giver en mindre procentdel i beskæftigelse – kun 14 % i 2015, som er vokset til 27 % i 2017.

Ud over en placering i beskæftigelse/fleksjob, er det også perspektivrigt, at deltagerne starter på en ordinær uddannelse, hvor man får SU. Det er kun tilfældet for nogle få procent. Det er nyttejob, som tilsyneladende får den største procentdel i uddannelse, efterfulgt af virksomhedspraktik, mens revalidering sjældent fører deltagerne i en ordinær uddannelse.

Tabellen viser endvidere, at der er en del, som på opgørelsestidspunkterne modtager dagpenge, dvs. både arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge. Det er på den

Løntilskud får den største procentdel i beskæftigelse

ene side negativt, at de ikke er i beskæftigelse eller uddannelse, men modtagelse af dagpenge er samtidig udtryk for, at deltagerne er relativt tæt på arbejdsmarkedet, fordi disse ydelser forudsætter, at man har haft ordinær beskæftigelse. Ved opgørelsen i 2017 var ca. 10 % af deltagerne på dagpenge, bortset fra deltagerne i nyttejob, hvor kun nogle få procent modtog dagpenge.

Endelig viser tabellen, at der er en stor gruppe deltagere, som fortsat modtager en offentlig ydelse i form af kontanthjælp eller lignende i 2017. Det drejer sig om ca. 20 % af deltagerne i løntilskud og en tredjedel af deltagerne i virksomhedspraktik og revalidering, mens det er tilfældet for næsten halvdelen af deltagerne i nyttejob. Til sidst kan det konstateres, at ca. 10 % af alle deltagerne er havnet i en restkategori, som omfatter selvforsørgelse (dvs. ikke modtager nogen ydelse eller lønindkomst), udrejse af landet eller dødsfald.

## SAMMENFATNING

Udviklingen i antallet af ydelsesmodtagere er i disse år positiv, fordi der er en nedgang i antallet. Tallet toppede i 2012 og 2013, hvor ca. 360.000 fuldtidspersoner modtog en social ydelse, men i 2016 var tallet faldet til 340.000 fuldtidspersoner, som svarer til 12,5 % af arbejdsstyrken.

Man kan groft sagt opdele ydelsesmodtagere (fuldtids) i ca. 100.000 nettoledige og 100.000 ikke-beskæftigede i forskellige beskæftigelsesordninger. Hertil kommer ca. 50.000 på sygedagpenge og 85.000 på passiv kontanthjælp.

Siden 2013 er antallet af fuldtidspersoner med passive ydelser faldet markant, mens antallet på aktive ydelser er steget. Det er især antallet i virksomhedspraktik, der er steget, og desuden er der kommet et par nye ydelser til: ressourceforløb og jobafklaringsforløb. Stigningen i disse ydelser skal ses i sammenhæng med indsatsen for at nedbringe antallet af personer på førtidspension. (se artiklen om Ressourceforløb og Jobafklaringsforløb).

De såkaldt aktive ydelser har primært til formål at hjælpe ledige personer ind på arbejdsmarkedet, så de kan klare sig selv økonomisk, eller til at tage en uddannelse, som på længere sigt kan gøre dem selvforsørgende. Spørgsmålet er i denne sammenhæng, hvordan disse aktive ydelser virker?

Ifølge Beskæftigelsesministeriets opgørelse på 'Jobindsats.dk', så er 60 % af dagpengemodtagerne og 20 % af kontanthjælpsmodtagerne kommet i ordinær beskæftigelse 12 måneder efter at de har forladt ydelsen. Der er altså meget stor forskel på de to grupper, og det er tilfældet med alle former for aktivering. Men blandt forskellige aktiveringsordninger er der også store forskelle.

Blandt dagpengemodtagerne findes den højeste beskæftigelsesprocent blandt deltagere i løntilskud i private virksomheder – 73 %. Der er også mange kontanthjælpsmodtagere (64 %) i løntilskud i private virksomheder, som opnår beskæftigelse. Derimod er deltagelse i virksomhedspraktik og nytteindsats mindre effektiv, ligesom kontanthjælpsmodtagere i uddannelse også har ret lav beskæftigelseeffekt.

I 'Jobindsats.dk' har man opdelt modtagerne i jobparate, uddannelsesparate og aktivitets-/indsatsparate, og her viser det sig ikke overraskende, at de 'jobparate' opnår betydeligt bedre beskæftigelsesresultater end de aktivitetsparate, mens de uddannelsesparate ofte ender i en uddannelse.

For at få et indtryk af, hvordan det går ydelsesmodtagerne på længere sigt har vi også foretaget nogle analyser på Beskæftigelsesministeriets DREAM-database, som omfatter alle ydelsesmodtagere. Her har vi udvalgt deltagere, der i 2014 deltog mindst

*Modtagelse af dagpenge viser, at personer er relativt tæt på arbejdsmarkedet*



4 uger i løntilskud, virksomhedspraktik, revalidering eller nyttejob og undersøgt hvordan det går disse over en 3-4 årig periode.

Det viser sig her, at det er deltagelse i løntilskud, som giver de bedste beskæftigelsesmæssige resultater. I 2015 var næsten halvdelen af deltagerne i løntilskud kommet i ordinær beskæftigelse og dette tal var vokset til 55% i 2017. Deltagelse i virksomhedspraktik i 2014 har derimod kun skaffet 40% i ordinær beskæftigelse eller fleksjob i 2017. Det samme er tilfældet med deltagere i revalidering. Revalidering og virksomhedspraktik er således lige gode til at skaffe deltagerne i beskæftigelse, men det sker langsommere med revalidering. Deltagelse i nyttejob giver den mindste procentdel i beskæftigelse – kun 27% i 2017.

Udover at komme i ordinær beskæftigelse eller i fleksjob anses det også for et positivt resultat, at deltagerne kommer i ordinær uddannelse, men det er kun tilfældet for nogle få procent. Til gengæld er der en større gruppe, som fortsat modtager en offentlig ydelse i form af kontanthjælp eller lignende i 2017. Det drejer sig om ca. 20% af deltagerne i løntilskud og en tredjedel af deltagerne i virksomhedspraktik og revalidering, mens det er tilfældet for næsten halvdelen af deltagerne i nyttejob.

# HVORDAN GÅR DET NYE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

– kommer de i beskæftigelse, uddannelse eller varig hjælp?

*Andelen af nye kontanthjælpsmodtagere som kommer i beskæftigelse er ret konstant, derimod er der en stigende andel, som kommer over på andre ydelser. Reformerne de seneste år har blandt andet betydet, at en del modtagere er gået fra kontanthjælp til den nye lave integrationsydelse.*

**Af Finn Kenneth Hansen, CASA**

## SOCIAL SITUATION OG AFKLARING

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

For en del kontanthjælpsmodtagerne er der ikke vanskeligheder omkring denne afklaring, idet det for en stor del er et spørgsmål om at vende tilbage til, eller komme ind på, arbejdsmarkedet. Men for den noget større del af borgere, som er kommet i kontanthjælpsystemet efter kortere eller længere tids sygdom, er afklaringen mere kompliceret. Det kan ofte være sager, som tager tid, da fx behandlingsindsatser og eksperter – læger og andre – skal give deres vurdering af mulighederne for selvforsørgelse eller offentlig forsørgelse.

Social Årsrapport har i tidligere årsrapporter gjort meget ud af at følge kontanthjælpsmodtagere over en længere årrække for at se, hvordan det går dem. Går de mod arbejdsmarkedet eller bevæger de sig væk fra arbejdsmarkedet? I dette notat vil vi undersøge, hvordan det går nye modtagere af kontanthjælp, og sætte fokus på hvor hurtigt de kommer ud af systemet.

## NYE MODTAGERE KOMMER RELATIVT HURTIGT UD AF KONTANTHJÆLPSYSTEMET

Antallet på kontanthjælp er faldet det seneste år fra juni 2016, og spørgsmålet er nu, hvad der er baggrunden for dette fald? Er kontanthjælpsmodtagerne kommet i beskæftigelse eller er de blot rykket over til andre ordninger? Har kontanthjælpsreformen virket på den måde, at flere er kommet hurtigere nærmere arbejdsmarkedet?

For at teste dette er det vigtigt at fokusere på de nye modtagere af kontanthjælp. Vi har set på de nye modtagere i årene 2013, 2014, 2015 og 2016 og fulgt dem frem til uge 22 i 2017. Når vi har valgt de fire år, er det for at se, om der er en udvikling påvirket af konjunkturerne og kontanthjælpsreformen 2014. Nye modtagere er defineret som personer, der ikke har modtaget kontanthjælp i hele det forudgående år. Der kan derfor godt forekomme personer, som i tidligere år har modtaget kontanthjælp.

*Forskel på kontanthjælpsmodtageres muligheder for at komme ind på arbejdsmarkedet*

“ Tidligere undersøgelser har vist, at når vi følger nye kontanthjælpsmodtagere på kort sigt – altså inden for det første år – så er det karakteristisk, at en tredjedel er fri af kontanthjælp efter 2-3 måneder.

Tidligere undersøgelser har vist (Social Årsrapport 2016), at når vi følger kontanthjælpsmodtagere på kort sigt – altså inden for det første år – så er det karakteristisk for nye modtagere af kontanthjælp, at omkring en tredjedel er fri af kontanthjælp efter 2-3 måneder. Fx i 2015 er 66.7% fortsat på kontanthjælp eller uddannelseshjælp i uge 16 (Tabel 1) og over halvdelen er fri af kontanthjælpssystemet efter et halvt år fx i 2015 er 49.3% på kontanthjælp eller uddannelseshjælp i uge 28.

Inden for det første halve år er det primært fordi de er kommet i beskæftigelse, blevet selvforsørgende eller kommet på SU. Følger vi de nye modtagere året ud, sker der en stabilisering af andelen, som kommer i beskæftigelse, mens andelen som er selvforsørgende falder. Når andelen på kontanthjælp fortsat falder, skyldes det, at andelen på SU stiger markant i det sidste halve år.

**TABEL 1.** Nye kontanthjælpsmodtagere\* i januar 2015 fordelt efter forsørgelse særskilt efter varighed (procent)

	Uge 8	Uge 16	Uge 28	uge 40	Uge 52
Selvforsørgelse	3,5	6,8	15,4	6,8	9,5
Beskæftigelse	7,1	17,5	26,2	23,0	25,0
Dagpenge	2,1	2,0	1,6	1,6	1,7
Kontanthjælp	41,3	33,3	26,2	25,4	23,7
Uddannelseshjælp	43,8	33,4	23,0	20,3	18,8
Arbejdsmarkedsydelse	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Voksenlærling	0,0	0,2	0,3	0,4	0,5
Rotationsvikar	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
SU	1,5	5,3	4,6	18,8	16,3
Kontanthj i.h.t. integrationsloven	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Ledighedsydelse	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Revalidering	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Fleksjob	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Førtidspension	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5
Ressourceforløb	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3
Jobafklaring	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Barsel	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5
Sygedagpenge	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
Udvandring, folkepension og død	0,1	0,3	1,0	1,2	1,5
All	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Omfatter også modtagere af uddannelseshjælp.  
Kilde: Egne korsler på DREAM tal.

Efter et år kan vi sige, at over halvdelen af de nye kontanthjælpsmodtagere i januar 2015 har sluppet kontanthjælpsystemet – en fjerdedel er kommet i beskæftigelse – 10% i selvforsørgelse og ca. 16% er på SU.

## HVORDAN GÅR DET NYE MODTAGERE EFTER EN ÅRRÆKKE

I det følgende vil vi se, hvordan det går nye kontanthjælpsmodtagere på længere sigt dvs. efter en årrække. Vi starter ud med at se på, hvordan det er gået de nye modtagere i 2013 frem til henholdsvis 2016 (uge 22) og 2017 (uge 22). Altså godt henholdsvis 2½-3 år og 3½-4 år efter, at de som nye kom ind i kontanthjælpsystemet.

Som det fremgår af tabel 2, er 8% selvforsørgende i 2017 – dvs. de er uden offentlige ydelser og bliver forsørget af andre eller forsørget på anden måde end at være i beskæftigelse. Der er knap en tredjedel af de nye, der er i beskæftigelse – herunder fleksjob (1,2%). Der er således tale om en lidt større andel i beskæftigelse sammenlignet med situationen efter et år – jævnfør ovenfor – hvor 25% var i beskæftigelse ved slutningen af det første år. Andelen stiger til 26,5% i 2016 og til 29,5% i 2017.

**TABEL 2.** Nye kontanthjælpsmodtagere i 2013 fordelt efter forsørgelse i uge 22 2016 og uge 22 2017 (procent)

	2016	2017
Selvforsørgelse	7,7	8,1
Beskæftigelse	26,6	29,5
Dagpenge + ledighedsydelse	3,3	3,8
Kontanthjælp + integrationsydelse	21,6	17,7
Uddannelseshjælp	11,0	8,6
SU	15,9	14,8
Fleksjob	1,2	1,9
Rehabilitering: førtidspension m.m.*	5,1	7,3
Sygedagpenge	1,8	2,0
Andet	5,8	6,3
I alt	100,0	100,0

\* Omfatter førtidspension, ressourceforløb jobafklaring revalidering.  
Kilde: Egne korsler på DREAM tal.

Den største gruppe – knap halvdelen – er fortsat på en offentlig midlertidig forsørgelse. 18% er fortsat på kontanthjælp, 9% er på uddannelseshjælp og 6% på A-dagpenge, og så er 15% på SU.

Ser vi på rehabiliteringen 3½-4 år efter at de nye modtagere er trådt ind i kontanthjælpsystemet, er det kun 7%, der er i en form for rehabilitering, som omfatter revalidering, ressourceforløb og jobafklaring eller er kommet på førtidspension (3%).

## HVOR MANGE NYE KOMMER I BESKÆFTIGELSE OG HVOR MANGE FASTHOLDES PÅ KONTANTHJÆLP?

Ved at følge de nye kontanthjælpsmodtagere over årene kan vi se, om der er et mønster i andelen, som kommer i beskæftigelse, og andelen som fastholdes på kontanthjælp.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere har været ret stabilt fra januar 2014, hvor kontanthjælpsreformen trådte i kraft frem til midt juni 2016. Ifølge tal fra jobindsats ligger antallet af modtagere af kontanthjælp på 106.000-108.000. Derefter er der sket et fald i antallet af modtagere på kontanthjælp. Fra juni 2016 til juni 2017 falder antallet fra 108.000 til 86.000 modtagere af kontanthjælp.

Med indførelsen af den nye integrationsydelse (som trådte i kraft 1.9.2015 for ny-ankomne til Danmark) blev allerede bosiddende som ikke opfyldte kriterierne for kontanthjælp fra 1.juli 2016 flyttet fra kontanthjælp til integrationsydelse. Af tabel 3 fremgår det, at der er fra juni 2016 til juli 2016 sker et kraftigt fald i antal kontanthjælpsmodtagere, mens der tilsvarende sker en stigning i antal personer på den nye lave integrationsydelse.

**TABEL 3.** Udviklingen i antal modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp, og integrationsydelse. 2013-2017

	Kontanthjælp	Uddannelseshjælp	Integrationsydelse
Dec. 2013	151.000		
Jan. 2014	106.000	43.000	
Juni, 2014	106.000	46.000	
Dec. 2014	107.000	42.000	
Jan 2015	108.000	45.000	
Dec. 2015	109.000	42.000	3.300
Jan 2016	111.000	41.000	4.200
Juni 2016	107.500	43.500	7.800
Juli 2016	89.000	38.900	26.000
Dec. 2016	86.500	37.500	26.000
Jan 2017	86.500	36.500	25.500
Juni 2017	83.000	39.400	24.000
Sep. 2017	79.000	34.500	21.200

Kilde: Jobindsats.

Denne flytning forklarer en stor del af faldet i antallet af modtagere af kontanthjælp, men ikke hele faldet. Spørgsmålet er, om vi på baggrund af bevægelsen fra 2016 til 2017 kan se, om dette fald skyldes, at flere er kommet i beskæftigelse, eller om det skyldes, at de er kommet på andre ydelser?

Ser vi på de nye kontanthjælpsmodtagere i 2013, 2014, 2015 og 2016 og hvor stor en andel som er kommet i beskæftigelse i 2017, fremkommer følgende billede.

**TABEL 4.** Andel som er i beskæftigelse før kontanthjælp, andel i beskæftigelse i uge 22 i 2017 samt andel som er på kontanthjælp i uge 22 2017, særskilt for nye kontanthjælpsmodtagere i henholdsvis 2013, 2014, 2015 og 2016 (procent)

Nye kontanthjælpsmodtagere	Andel i beskæftigelse før kontant-hjælp	Andel som er i beskæftigelse i uge 22 2017	Andel som fortsat er på kontanthjælp* i uge 22 2017
Nye i 2013	17,3	29,5	26,3
Nye i 2014	20,9	31,4	33,0
Nye i 2015	19,0	29,2	41,7
Nye i 2016	17,6	25,5	53,8

\* Kontanthjælp + uddannelseshjælp + integrationsydelse.

Kilde: Egne kørsler på DREAM.

Af de nye modtagere i henholdsvis 2013, 2014 og 2015 ligger andelen, som er kommet i beskæftigelse på ca. 30, mens den for de nye modtagere i 2016 ligger lavere på 26 %. Andelen i beskæftigelse er lidt højere i 2014 – altså året med den nye kontanthjælpsreform – end i 2013 og 2015. Der er dog grund til at tro, at denne højere andel skyldes, at der var tale om en højere andel af de nye modtagere, som kom fra beskæftigelse end de andre år. (se tabel 4, kolonne 1).

Det viser sig derimod at andelen som fortsat er kontanthjælpsmodtagere falder med årene. Af de nye modtagere i 2016 er 54 % fortsat på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse, mens det af de nye modtagere fra 2013 kun er 26 %, som er på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse. Ser vi på den rene kontanthjælp er 50 % af de nye i 2016 som er på kontanthjælp i 2017, mens andelen for de nye i 2013 er på 17 %.

Andelen som fortsat er kontanthjælpsmodtagere falder med årene

“... at andelen af nye kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i beskæftigelse er ret konstant på kort sigt – inden for et år ca. 25 % – og også ret konstant på længere sigt – efter en årrække ca. 30 %.

Der er en stigende andel, som er kommet væk fra kontanthjælp, fordi de er kommet på andre ordninger – primært i uddannelse og en mindre del i rehabilitering. Ser vi på bevægelserne inden for de seneste mange år, må vi konstatere, at andelen af nye kontanthjælpsmodtagere, som er kommet i beskæftigelse er ret konstant på kort sigt – inden for et år ca. 25 % – og også ret konstant på længere sigt – efter en årrække ca. 30 %.

# FRA FØRTIDSPENSION TIL RESSOURCE- OG JOB AFKLARINGSFORLØB

**Af Henning Hansen, CASA**

I Social Årsrapport har vi altid beskæftiget os med førtidspensionister og især i udviklingen af antal modtagere. Den 1. januar 2013 trådte reformen af førtidspension og fleksjob i kraft, som betød, at personer under 40 år ikke længere kan få tilkendt førtidspension, medmindre det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle deres arbejdsevne. I stedet skal en individuel og helhedsorienteret indsats i et ressourceforløb udvikle deres arbejdsevne og hjælpe dem videre i livet.

Resultatet har været, at der er sket en mærkbar reduktion af antallet af førtidspensionister. Antallet af nytilkendelser er stort set blevet halveret – fra ca. 15.000 nye førtidspensionister før 2013 til nu at udgøre ca. 8.000 i 2016. Afgørende for det store fald i førtidspensionister har været indførelse af de nye ydelser: *ressourceforløb* og *jobafklaringsforløb*. Spørgsmålet er nu, hvordan disse nye ydelser har virket? Det er nærmere undersøgt i denne artikel.

## RESSOURCEFORLØB

Ressourceforløb skal sikre, at personer, som er i risiko for at komme på førtidspension, får udviklet arbejdsevnen. Målet er, at forløbet på sigt kan hjælpe den enkelte i arbejde eller i gang med en uddannelse.

Alle, der deltager i ressourceforløb, får en »ressourceforløbsydelse« – som er på niveau med kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Hvis man forud for ressourceforløbet modtog sygedagpenge eller ledighedsydelse, modtager man ressourceforløbsydelse på niveau med den hidtidige ydelse.

### *Hvem skal have ressourceforløb?*

Ressourceforløb er målrettet personer, der har komplekse problemer ud over ledighed, og som i høj grad risikerer at komme på førtidspension, hvis de ikke får en særlig indsats. Personer under 40 år, der allerede er på førtidspension, men som har et ønske om at komme tilbage på arbejdsmarkedet, kan også få et ressourceforløb.

Alle – uanset alder – kan fortsat få tilkendt førtidspension, hvis de under ingen omstændigheder kan komme i arbejde eller i gang med en uddannelse. Det drejer sig om personer, hvor arbejdsevnen er væsentligt og varigt nedsat samtidig med, at det er åbenbart formålsløst at forsøge at udvikle arbejdsevnen.

### *Hvad består ressourceforløb af?*

I ressourceforløbet, som varer et til fem år, får den enkelte en tværfaglig og helhedsorienteret indsats, der skal bidrage til at udvikle arbejdsevnen. Fokus for forløbet er, at arbejdsevnen bliver udviklet gennem en konkret og aktiv indsats, hvor den enkeltes mål i forhold til arbejde og uddannelse er styrende for, hvilke aktiviteter der sættes i gang.

Ressourceforløbene vil ofte bestå af både beskæftigelsestilbud, sociale tilbud og sundhedsmæssige tilbud, der bliver kombineret og koordineret på tværs. Det kan fx være:

- › Tilbud om brobygning til uddannelse med nødvendig støtte
- › Rådgivning og støtte fra psykolog/terapeut/coach
- › Kurser i at håndtere fx stress/angst
- › Aktivitetstilbud på væresteder
- › Støtte- og kontaktperson
- › Hjælp til boligproblemer
- › Socialpædagogisk bistand
- › Behandling for misbrug
- › Mentorstøtte
- › Fritids-/frivillige aktiviteter (frivilligt socialt arbejde, foreningsarbejde)
- › Motion

Personer under 40 år kan få tilbudt flere ressourceforløb.

I ressourceforløbet får alle en koordinerende sagsbehandler, der er gennemgående i forløbet. Den koordinerende sagsbehandler sikrer, at indsatsen bliver koordineret og justeret undervejs, og bistår den enkelte med at gennemføre de indsatser, der bliver sat i værk.

Ressourceforløb kan være i et til fem år. Det er muligt at få tilbudt flere forløb, hvis det forrige forløb ikke har ført til, at den enkelte har fået en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet, og det derfor ikke er muligt, at den enkelte kan komme i fx revalidering eller starte i et fleksjob.

**TABEL 1.** Antal personer og gennemsnitlig varighed på ressourceforløb. 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Antal personer	2.158	9.316	16.714	21.915
Antal fuldtidspersoner	727	5.104	12.194	16.910
Fuldtidspersoner i pct. af arbejdsstyrken	0,0	0,2	0,4	0,6
Gnsn. varighed, uger	17,6	28,6	38,1	40,3

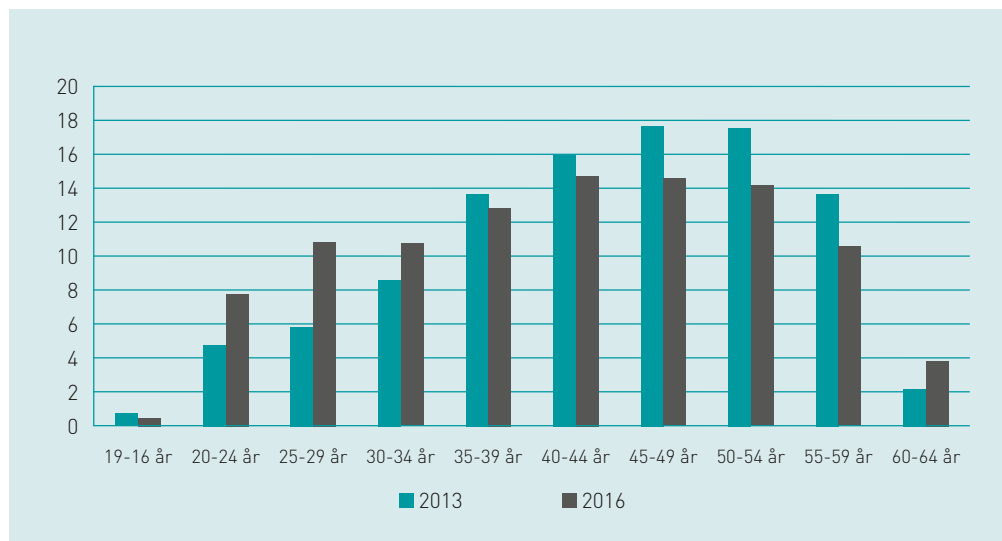
Kilde: Jobindsats.dk.

Der er sket en kraftig stigning i antal personer på ressourceforløb – fra 2.158 i 2013 til 21.915 i 2016. Man kan være på ydelsen i op til 5 år og mange af deltagerne er medregnet i flere år.

#### *Køn, alder og etnisk baggrund*

Næsten to tredjedele (ca. 62%) af personerne på ressourceforløb er kvinder, mens en tredjedel er mænd. Kvinder er således noget overrepræsenteret, idet de kun udgør 47% af arbejdsstyrken.



**FIGUR 1.** Personer på ressourceforløb fordelt på alder. 2013 og 2016

Kilde: Jobindsats.dk.

Aldersfordelingen er meget spredt, men med en vis tyngde i intervallet 35-59 år. I perioden 2013-2016 er alderssammensætningen ændret lidt, så der nu er relativt flere unge og færre ældre.

**TABEL 2.** Personer på ressourceforløb opdelt efter etnisk baggrund. 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Personer med dansk oprindelse	79,7	80,5	79,1	78,4
Baggrund i vestlige lande	1,8	2,0	2,1	2,1
Baggrund i ikke-vestlige lande	18,5	17,5	18,8	19,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal	2.158	9.316	16.714	21.915

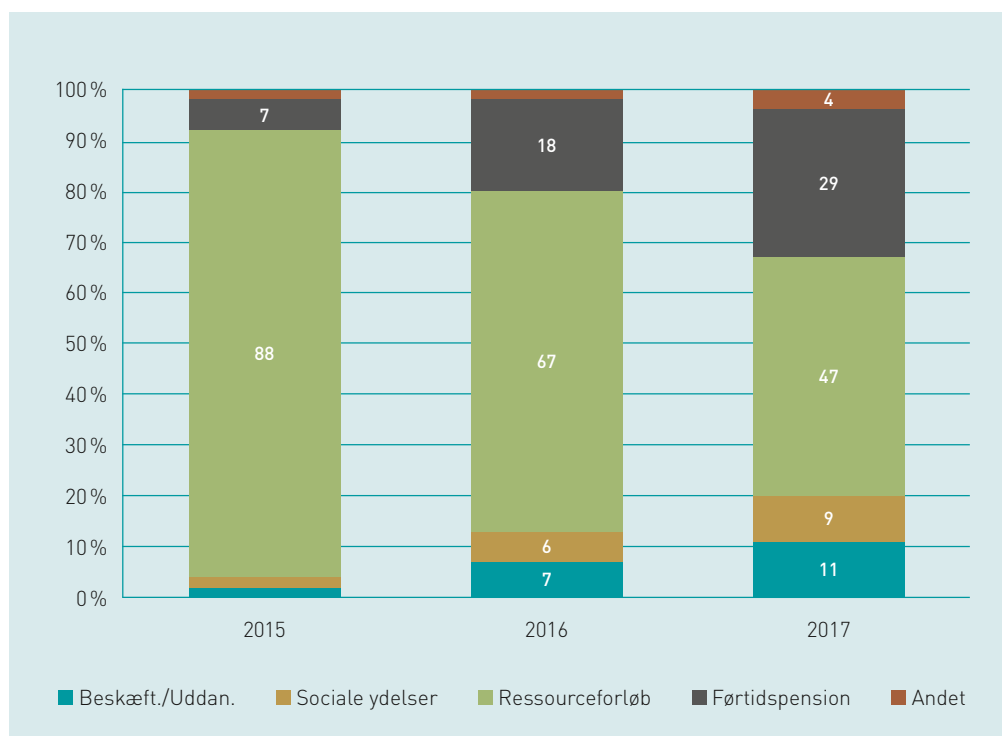
Kilde: Jobindsats.dk.

Ca. 80% af deltagerne i ressourceforløb har dansk oprindelse, dvs. født i Danmark af danske forældre, mens ca. 20% har ikke-vestlig baggrund, og nogle få procent har vestlig baggrund. Dette mønster har været konstant i perioden 2013-2016. Der er tale om en kraftig overrepræsentation af personer med ikke-vestlig baggrund, idet denne gruppe kun udgør 6-7% af arbejdsstyrken.

#### *Hvad sker der med personer i ressourceforløb?*

Som nævnt er ressourceforløb en ydelse man kan være på i op til 5 år. Men spørgsmålet er hvordan forløbet er for personerne, dvs. hvis man ser på deres ydelsesmæssige status flere år efter.

**FIGUR 2.** Modtagere af ressourceforløb i 2014, fordelt efter deres ydelsesmæssige status i 2015, 2016 og 2017 (uge 22)



Kilde: DREAM.

Figuren/tabellen viser at procentdelen, der stadig er på ressourceforløb gradvist bliver mindre, og efter 3 år er mindre end halvdelen på ressourceforløb.

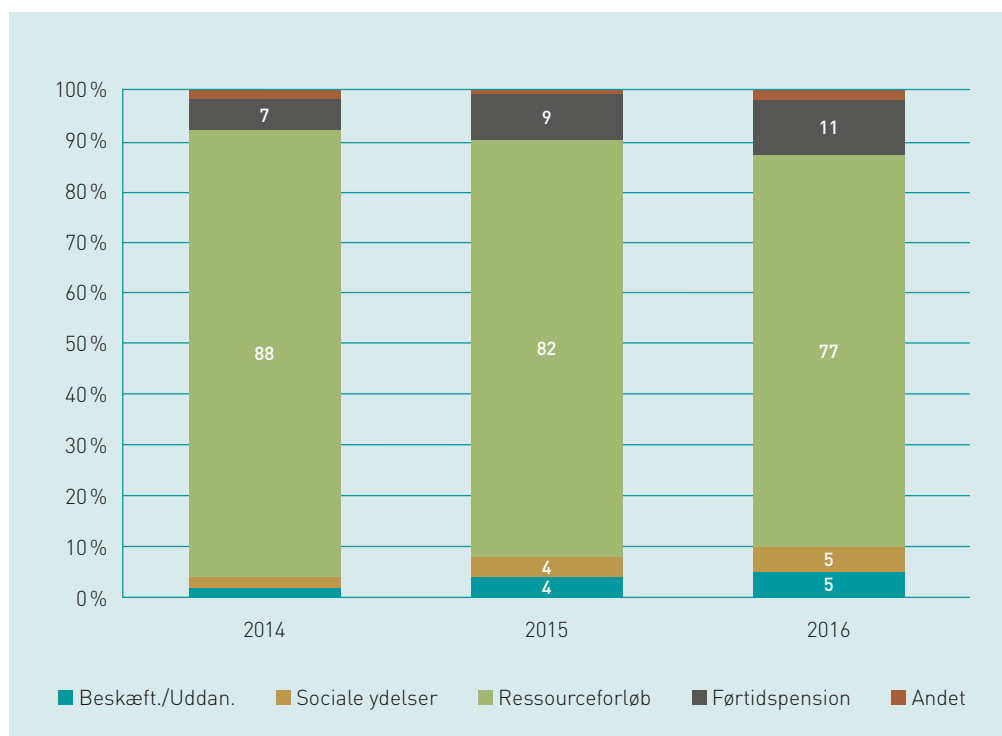
Det positive er, at der er flere (11%), som opnår beskæftigelse eller uddannelse (langt de fleste opnår et fleksjob). Men procentdelen, der modtager førtidspension stiger stærkt, således at næsten en tredjedel (29%) efter 3 år er kommet på førtidspension. Derudover er der nogle mindre grupper, som enten er på forskellige sociale ydelser (dagpenge eller kontanthjælp) eller er blevet selvforsørgende (modtager ingen offentlig ydelse og modtager ikke lønindkomst).

*En mindre del kommer i beskæftigelse efter endt ressourceforløb, flere får tilkendt førtidspension*

**Den vigtigste ændring er, at flere kommer hurtigere på førtidspension. Men der er også lidt flere, der enten kommer på andre ydelser eller opnår beskæftigelse/uddannelse.**

Det kan desuden konstateres, at deltagerne med tiden hurtigere kommer ud af ressourceforløbet, som det fremgår af følgende figur, som viser, hvad der er sket ét år efter personerne har fået tildelt ressourceforløb. Den vigtigste ændring er, at flere kommer hurtigere på førtidspension. Men der er også lidt flere, der enten kommer på andre ydelser eller opnår beskæftigelse/uddannelse.

**FIGUR 3.** Personer på ressourceforløb i forskellige år, fordelt efter deres ydelsesmæssige status 1 år efter



Kilde: DREAM.

### Sammenfatning

Da ressourceforløb blev indført i 2013 var formålet især at begrænse antallet af personer på førtidspension. Det er i høj grad lykkedes, idet antallet af nye personer på førtidspension er blevet reduceret fra 16.000 i 2012 til 6.000 i 2014 og 8.000 i 2016. Denne tendens ser ud til at fortsætte i 2017 endda med nedadgående tendens. Antallet på ressourceforløb er i tilsvarende periode vokset fra 9.000 i 2014 til 22.000 i 2016. Personerne på ressourceforløb er aldersmæssigt ret jævnt fordelt, men til gengæld er der en klar overrepræsentation af kvinder og personer med ikke-vestlig baggrund, når vi sammenligner med arbejdsstyrkens sammensætning.

Man kan modtage ressourceforløb i op til 5 år og det betyder at resultaterne skal vurderes over en længere tidshorisont end de fleste andre arbejdsmarkedsindsatser. Det betyder således at næsten halvdelen af de personer, der var på ressourceforløb i 2014, fortsat er på ressourceforløb i 2017, mens ca. 30% er kommet på førtidspension. Til gengæld er der meget få, der er kommet i ordinær beskæftigelse eller uddannelse, hvorimod næsten 10% har fået et fleksjob.

“ Den umiddelbare konklusion er, at ressourceforløbsordningen mest af alt har betydet en udsættelse af førtidspensionen for en række personer, som alligevel ender med førtidspension. Den største beskæftigelsesmæssige succes er, at det lykkes at få en lille del i fleksjob og nogle få i ordinært arbejde.

Den umiddelbare konklusion er, at ressourceforløbsordningen mest af alt har betydet en udsættelse af førtidspensionen for en række personer, som alligevel ender med førtidspension. Den største beskæftigelsesmæssige succes er, at det lykkes at få en lille del i fleksjob og nogle få i ordinært arbejde. Sandsynligvis er der også nogle personer, som har fået noget positivt ud af den brede vifte af indsatser, der er knyttet til ressourceforløb.

Samtidig er det vigtigt at pointere, at samfundet har sparet mange penge på at udskyde førtidspension for en del mennesker og erstatte det med ressourceforløbs-ydelse, som er på niveau med kontanthjælp.

## JOBAFKLARINGSFORLØB

Den 1. juli 2014 trådte nye sygedagpengeregler i kraft. Når man har modtaget sygedagpenge i 22 uger, vurderer sagsbehandleren situationen og tager stilling til, om man kan få forlænget sygedagpengeperioden. Der er en række muligheder for at få forlænget sygedagpengeperioden, og hvis man opfylder én af disse forlængelsesmuligheder, kan man fortsætte med at modtage sygedagpenge efter de 22 uger.

Sygemeldte, der efter fem måneder ikke kan få forlænget sygedagpengene overgår til et jobafklaringsforløb. Her vil de uden tidsbegrænsning modtage en ydelse på kontanthjælpsniveau, som er uafhængig af både ægtefælles og samlevers indkomst og formue.

Et jobafklaringsforløb minder i høj grad om de ressourceforløb, der blev etableret som et led i reformen af førtidspension og fleksjob. Målet med forløbene er, at en tværfaglig og sammenhængende indsats på sigt skal bringe den sygemeldte i arbejde eller i gang med en uddannelse.

Selve indsatsen i forløbet skal starte op senest en måned efter, at den sygemeldte er startet i jobafklaringsforløbet. I jobafklaringsforløbet får den sygemeldte en koordinerende sagsbehandler, der bliver gennemgående i forløbet. Den koordinerende sagsbehandler skal sikre, at indsatsen bliver koordineret og justeret undervejs i forhold til den enkeltes situation og mål, og skal bistå den enkelte med at gennemføre de indsatser, der bliver sat i værk.

### Løbende opfølgning

I jobafklaringsforløbet skal kommunen løbende følge op – også for at sikre, at jobafklaringsforløbet bliver så kort som muligt med afsæt i den sygemeldtes situation. Senest to år efter at en sygemeldt borger er startet i et jobafklaringsforløb, skal kommunen mere systematisk vurdere den enkeltes arbejdsevne og mulighed for at komme tilbage i arbejde.

Et jobafklaringsforløb kan maksimalt løbe i op til to år ad gangen, og som udgangspunkt får den sygemeldte mulighed for to jobafklaringsforløb. Hvis den sygemeldte fortsat er uarbejdsdygtig som følge af sygdom, kan kommunens rehabiliteringsteam – efter kontakt med den kliniske funktion i regionen – indstille, at den sygemeldte får et nyt jobafklaringsforløb. På den måde sikres det, at ingen sygemeldte ender i en situation uden offentlig forsørgelse.

I et jobafklaringsforløb modtager sygemeldte en ydelse, der svarer til kontanthjælpsatsen for voksne, og som er uafhængig af både ægtefælles og samlevers indkomst og formue. Kontanthjælpsatsen ligger på ca. 60 procent af dagpengesatsen for ikke-forsørgere og på 80 procent af dagpengesatsen for forsørgere.

*Jobafklaringsforløbet minder om ressourceforløbet*

*Under jobafklaring modtager man en ydelse, der svarer til kontanthjælpsatsen*

**TABEL 3.** Antal personer og gennemsnitlig varighed på jobafklaringsforløb. 2014-2016

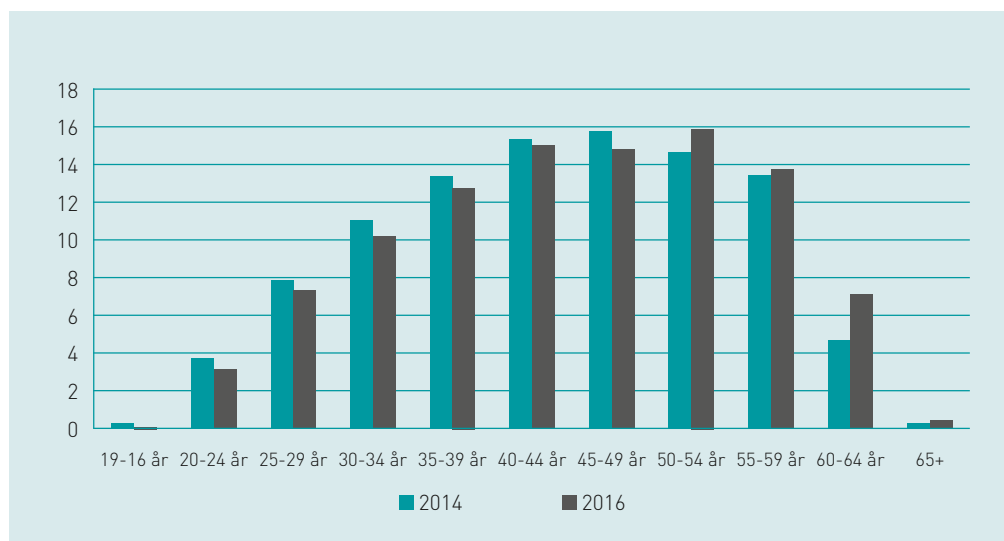
	2014	2015	2016
Antal personer	5.923	20.179	28.028
Antal fuldtidspersoner	1.148	10.115	16.226
Fuldtidspersoner i pct. af arbejdsstyrken	0,0	0,4	0,6
Gnsn. varighed, uger	10,1	26,2	30,2

Kilde: Jobindsats.dk.

Der er sket en kraftig stigning i antal personer på jobafklaringsforløb – fra 5.923 i 2014 til 28.028 i 2016. Man kan være på ydelsen i flere år og mange af deltagerne er medregnet i flere år.

#### Køn, alder og etnisk baggrund

Næsten to tredjedele (ca. 65%) af personerne på ressourceforløb er kvinder, mens en tredjedel er mænd. Kvinder er således noget overrepræsenteret, idet de kun udgør 47% af arbejdsstyrken.

**FIGUR 4.** Modtagere af jobafklaringsforløb fordelt på alder. 2014 og 2016

Kilde: Jobindsats.dk.

Aldersfordelingen er meget spredt, men med en vis »tyngde« i intervallet 35-59 år. I perioden 2014-2016 er alderssammensætningen ændret lidt, så der nu er relativt flere ældre og færre yngre.

**TABEL 4.** Personer på jobafklaringsforløb opdelt efter etnisk baggrund. 2014-2016

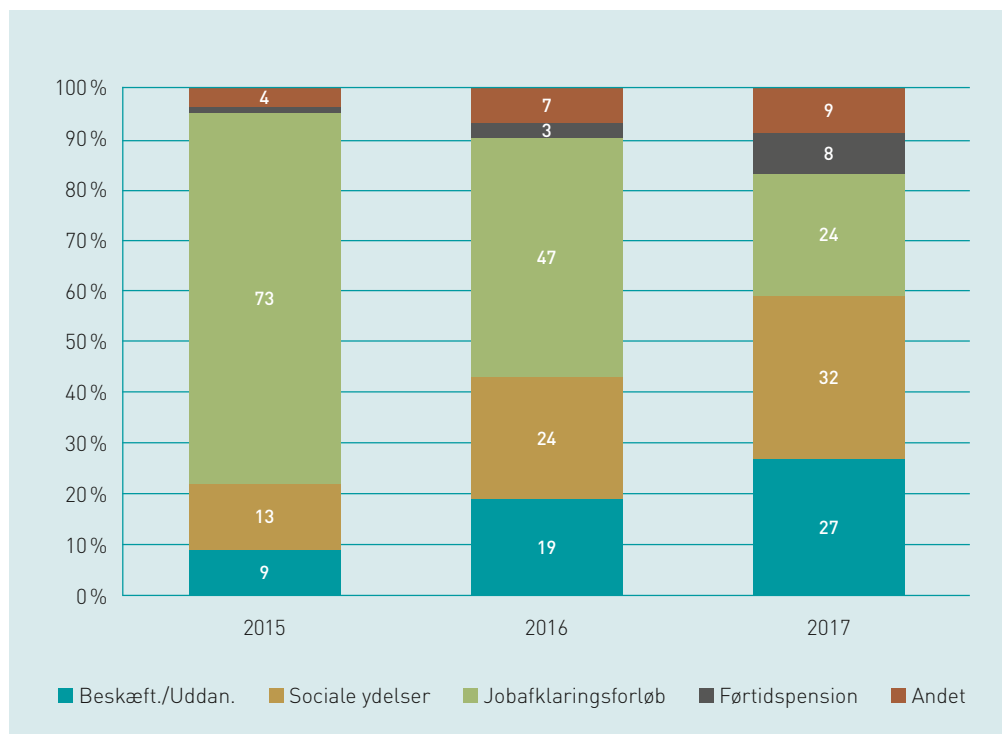
	2014	2015	2016
Personer med dansk oprindelse	83,4	84,4	84,2
Baggrund i vestlige lande	3,5	3,6	3,5
Baggrund i ikke-vestlige lande	13,1	12,0	12,3
I alt	100,0	100,0	100,0
Antal	5.923	20.179	28.028

Kilde: Jobindsats.dk.

Ca. 85% af deltagerne i jobafklaringsforløb har dansk oprindelse, dvs. født i Danmark af danske forældre, mens ca. 12% har ikke-vestlig baggrund, og nogle få procent har vestlig baggrund. Dette mønster har været konstant i perioden 2014-2016. Der er tale om en kraftig overrepræsentation af personer med ikke-vestlig baggrund, idet denne gruppe kun udgør 6-7% af arbejdsstyrken.

#### Hvad sker der med personer i jobafklaringsforløb?

Som nævnt kan man være på jobafklaringsforløb i flere år. Men spørgsmålet er hvordan forløbet er for personerne, dvs. hvis man ser på deres ydelsesmæssige status nogle år efter.

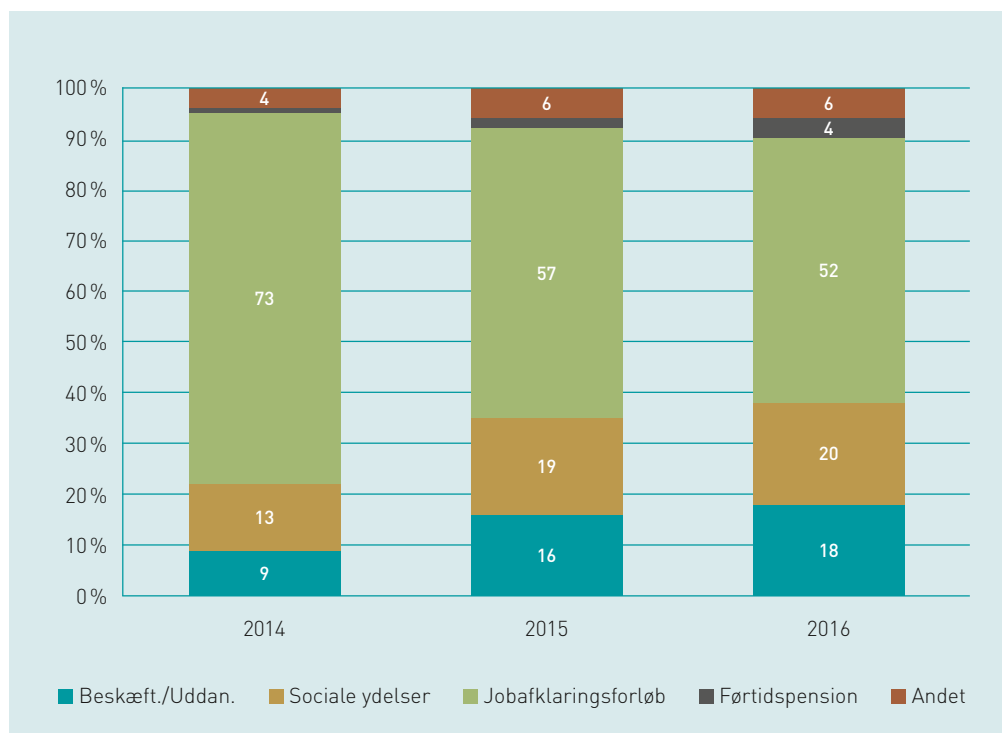
**FIGUR 5.** Personer på jobafklaringsforløb i 2014 fordelt efter ydelseskategori i 2015-2017

Kilde: DREAM.

Figuren/tabellen viser at procentdelen, der stadig er på jobafklaringsforløb gradvist bliver mindre, og efter 3 år er kun en fjerdedel på jobafklaringsforløb. Det er også

positivt, at 27% efter 3 år opnår hhv. beskæftigelse (15%), fleksjob (10%) eller uddannelse (2%). Men samtidig kan man konstatere, at 8% får førtidspension efter 3 år og næsten en tredjedel er på forskellige sociale ydelser efter 3 år – heraf er 10% på ressourceforløb mens 15% er på dagpenge, kontanthjælp og ledighedsydelse. Endelig er der en gruppe 'andet' (9%), som er blevet selvforsørgende (modtager ingen offentlig ydelse og modtager ikke lønindkomst) eller er død eller udvandret.

**FIGUR 6.** Personer på jobafklaringsforløb i forskellige år, fordelt efter ydelsesstatus 1 år efter



Kilde: DREAM.

Det kan desuden konstateres, at deltagerne i jobafklaringsforløb hurtigere kommer ud af forløbet. Den vigtigste årsag er, at flere kommer hurtigere i beskæftigelse eller uddannelse. Men der er også lidt flere, der kommer på førtidspension og 'andet', dvs. selvforsørgelse og udvandring/død.

### Sammenfatning

Jobafklaringsforløb blev indført i 2014 som led i en reform af sygedagpengesystemet. Det har store lighedspunkter med ressourceforløb, men gælder for modtagere af sygedagpenge i længere tid. Antallet af personer på jobafklaringsforløb er vokset stærkt fra 5.923 i 2014 til 28.028 i 2016.

Personerne på jobafklaringsforløb er aldersmæssigt ret jævnt fordelt, men til gengæld er der en klar overrepræsentation af kvinder og personer med ikke-vestlig baggrund i forhold til arbejdsstyrken.

“ Det er positivt, at en fjerdedel efter 3 år opnår beskæftigelse (15%), fleksjob (10%) eller uddannelse (2%).

Man kan modtage jobafklaringsforløb i flere år og det betyder at resultaterne skal vurderes over en længere tidshorison. Det viser sig, at næsten halvdelen af de personer, der var på jobafklaringsforløb i 2014, fortsat er på jobafklaringsforløb i 2016, men i 2017 er det kun en fjerdedel. De kommer hurtigere ud af deres ydelse, end det er tilfældet for ressourceforløb. Det er positivt, at en fjerdedel efter 3 år opnår beskæftigelse (15%), fleksjob (10%) eller uddannelse (2%).

Efter 3 år får 8% førtidspension. Desuden er næsten en tredjedel på forskellige sociale ydelser efter 3 år – heraf er 10% på ressourceforløb mens 15% er på dagpenge, kontanthjælp og ledighedsydelse.

Det er svært at konkludere om jobafklaringsforløb har været positivt for deltagerne, fordi personer med langvarig sygdom kan få meget forskellige udfald. Der er mange, der fortsat er på en social ydelse flere år efter, men kun en mindre del er kommet på førtidspension. Der er imidlertid en del, som er kommet på ressourceforløb, og en stor del af dem vil sandsynligvis ende på førtidspension.

Ligesom det er tilfældet med ressourceforløb, så sparer samfundet umiddelbart penge ved at overføre folk fra sygedage til jobafklaringsforløb, fordi ydelsen er på kontanthjælpsniveau (dog uden at tage hensyn til familiesituation).



# SOCIALSTATISTIK

Af Henning Hansen, CASA

**TABEL 1.** Fuldtidsmodtagere af offentlige ydelser 2008-2016

	2008	2010	2012	2014	2015	2016
Ledige	60.374	125.567	132.372	119.548	114.324	104.073
Støttet beskæftigelse mv	119.984	152.888	135.983	137.989	149.517	162.454
Kontanthjælp mv.	62.671	72.722	90.398	98.982	98.394	95.323
Sygedagpenge	75.536	69.233	62.747	57.331	55.705	53.584
Barselsdagpenge	56.435	53.222	47.721	45.094	46.454	48.298
Efterløn mv.	140.919	129.313	110.387	95.360	85.802	75.077
Førtidspension	236.192	239.186	237.564	223.069	215.610	208.145
<b>I alt</b>	<b>752.111</b>	<b>842.131</b>	<b>817.172</b>	<b>777.373</b>	<b>765.806</b>	<b>746.954</b>
<b>SU-modtagere</b>	<b>203.351</b>	<b>239.125</b>	<b>282.386</b>	<b>319.290</b>	<b>324.854</b>	<b>323.757</b>
<b>Folkepension</b>	<b>867.243</b>	<b>921.309</b>	<b>988.943</b>	<b>1.049.214</b>	<b>1.074.980</b>	<b>1.098.450</b>

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 2.** Fuldtidsmodtagere af offentlige ydelser i procent af køns og aldersgrupper. 2016

	Mænd	Kvinder	Alle
16-24 år	35	43	39
25-29 år	34	46	40
30-34 år	20	35	27
35-39 år	16	27	21
40-44 år	15	22	19
45-49 år	17	22	19
50-54 år	20	25	23
55-59 år	23	28	26
60-64 år	43	55	49
<b>I alt</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>30</b>

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 3. Modtagere af kontanthjælp. 2007-2016**

	Berørte personer	Helårsmodtagere
2007	176.782	116.350
2008	174.033	110.428
2009	197.190	125.254
2010	207.110	135.526
2011	211.173	139.146
2012	218.679	146.636
2013	246.657	164.093
2014	253.720	167.488
2015	256.185	170.521
2016	241.534	168.910

Kontanthjælpsydelser er en årlig opgørelse af ydelserne Kontanthjælp, Uddannelseshjælp, Løntilskud vedr. kontant- og uddannelseshjælp, Kontant- og uddannelseshjælp under forrevalidering, Integrationsydelse, Revalideringsydelse, Kontantydelse, Arbejdsmarkedsydelse og Særlig uddannelsesydelser.

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 4. Helårsmodtagere af kontanthjælp opdelt på visitationskategori. 2007-2016**

	Jobparat	Aktivitetsparat	Åbenlyst uddannelsesparat	Uddannelsesparat	Uoplyst	I alt
2007	29.620	69.728	0	0	17.002	116.350
2008	24.774	70.500	0	0	15.153	110.428
2009	34.091	76.994	0	0	14.169	125.254
2010	35.551	86.799	0	0	13.175	135.526
2011	33.649	94.096	0	0	11.401	139.146
2012	35.699	100.956	0	0	9.981	146.636
2013	49.099	105.898	0	0	9.096	164.093
2014	36.903	101.492	3.334	13.720	12.039	167.488
2015	35.779	106.360	2.937	14.688	10.758	170.521
2016	39.308	101.159	2.442	14.087	11.915	168.910

Kontanthjælpsydelser er en årlig opgørelse af ydelserne Kontanthjælp, Uddannelseshjælp, Løntilskud vedr. kontant- og uddannelseshjælp, Kontant- og uddannelseshjælp under forrevalidering, Integrationsydelse, Revalideringsydelse, Kontantydelse, Arbejdsmarkedsydelse og Særlig uddannelsesydelser.

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 5. Helårsmodtagere af forskellige former for kontanthjælp. 2007-2016**

	Jobparat	Aktivitetsparat	Åbenlyst uddannelsesparat	Uddannelsesparat	Uoplyst	I alt
2007	94.527	0	1.795	16.537	3.491	116.350
2008	90.593	0	1.774	14.976	3.085	110.428
2009	106.063	0	2.021	14.107	3.063	125.254
2010	116.008	0	2.701	13.199	3.618	135.526
2011	120.937	0	3.263	11.548	3.398	139.146
2012	129.496	0	4.154	9.959	3.027	146.636
2013	137.646	0	5.140	8.809	12.498	164.093
2014	94.975	42.203	7.496	7.790	15.024	167.488
2015	93.349	41.655	14.087	6.741	14.689	170.521
2016	89.463	39.470	22.629	5.846	11.502	168.910

Kontanthjælpsydelser er en årlig opgørelse af ydelserne Kontanthjælp, Uddannelseshjælp, Løntilskud vedr. kontant- og uddannelseshjælp, Kontant- og uddannelseshjælp under forrevalidering, Integrationsydelse, Revalideringsydelse, Kontantydelse, Arbejdsmarkedsydelse og Særlig uddannelsesydelser.

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 6. Antal pensionister. 2007-2017**

	Folkepension	Højeste-førtidspension	Forhøjet alm. førtidspension	Mellemste førtidspension	Ny lov om førtidspension	I alt
2007	851.144	59.068	39.956	87.477	55.861	1.093.506
2008	867.243	56.957	35.886	80.168	67.622	1.107.876
2009	883.711	54.304	31.626	72.249	83.113	1.125.003
2010	921.309	52.296	28.221	65.761	98.267	1.165.854
2011	953.428	49.664	24.981	59.386	111.532	1.198.991
2012	988.943	47.028	22.059	53.399	122.551	1.233.980
2013	1.021.700	44.283	19.492	47.992	131.417	1.264.884
2014	1.049.214	41.701	16.964	42.165	133.032	1.283.076
2015	1.074.980	39.096	14.996	38.114	132.751	1.299.937
2016	1.098.450	36.533	13.297	34.492	132.479	1.315.251
2017	1.119.113	34.062	11.744	31.311	133.600	1.329.830

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 7.** Befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet. 2000-2016

	Beskæftigelsesfrekvens	AKU-ledighedsprocent	Erhvervsfrekvens
2000	76,7	4,6	80,5
2001	76,6	4,8	80,5
2002	76,3	4,8	80,2
2003	75,6	5,6	80,1
2004	76,2	5,7	80,7
2005	76,5	5	80,5
2006	78	4,1	81,3
2007	77	3,8	80,1
2008	77,9	3,5	80,7
2009	75,4	6,1	80,3
2010	73,4	7,6	79,4
2011	73,2	7,7	79,3
2012	72,6	7,7	78,7
2013	72,6	7,1	78,1
2014	72,8	6,8	78,1
2015	73,5	6,3	78,5
2016	74,9	6,3	80

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik. Arbejdskraftundersøgelsen AKU.

**TABEL 8.** Beskæftigelsesfrekvens i køns- og aldersgrupper. 2016

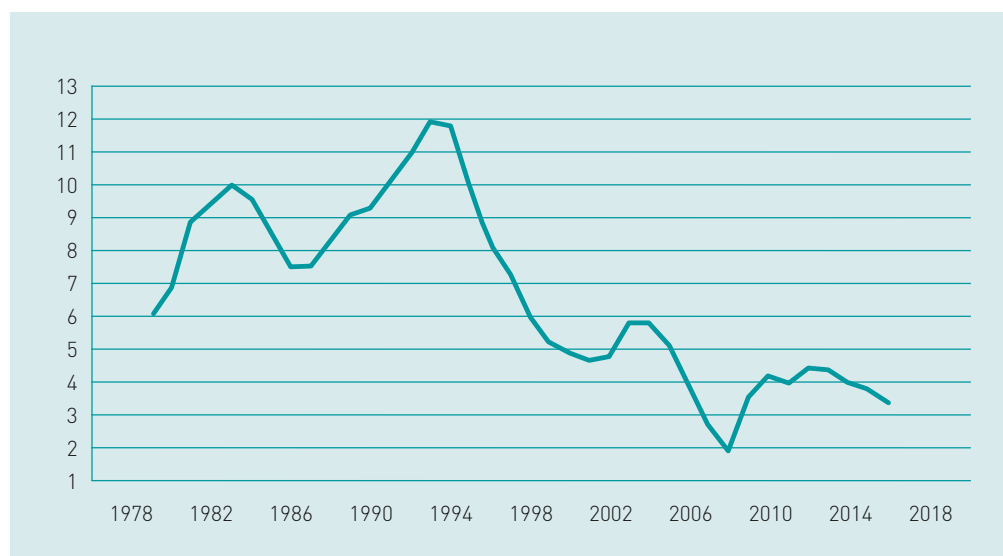
	I alt	Mænd	Kvinder
15-24 år	58,2	56,5	60,0
25-34 år	77,2	82,4	71,8
35-44 år	85,0	89,3	80,7
45-54 år	84,7	87,3	82,2
55-64 år	67,8	71,9	63,6
<b>I alt</b>	<b>74,9</b>	<b>77,7</b>	<b>72,0</b>

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik. Arbejdskraftundersøgelsen AKU.

**TABEL 9.** Fuldtidsledige opdelt på nettoledige og aktiverede. 2007-2016

	NETTOLEDIGE		AKTIVEREDE		Bruttoledige i alt
	Dagpenge	Kontanthjælp	Dagpenge	Kontanthjælp	
2007	60.649	16.071	15.671	9.008	101.398
2008	39.843	11.362	13.545	8.394	73.144
2009	83.268	15.017	18.697	13.249	130.231
2010	96.412	17.476	34.235	15.331	163.454
2011	89.490	18.834	38.098	12.819	159.241
2012	98.154	20.636	30.569	11.876	161.236
2013	87.288	30.210	20.792	14.791	153.082
2014	78.215	28.193	15.605	11.229	133.243
2015	75.032	26.689	11.213	9.584	122.519
2016	68.954	22.558	11.253	9.566	112.331

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**FIGUR 1.** Fuldtidledige (netto) i procent af arbejdsstyrken. 1979-2016

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 10.** Fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken opdelt på køn. 2007-2016

	I alt	Mænd	Kvinder
2007	3,6	2,9	4,4
2008	2,6	2,4	2,9
2009	4,8	5,5	4,1
2010	6,1	6,9	5,1
2011	5,9	6,2	5,7
2012	6	6,1	6
2013	5,8	5,7	5,8
2014	5	4,8	5,2
2015	4,5	4,4	4,8
2016	4,2	3,9	4,4

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik. Registreret nettoledighed.

**TABEL 11.** Fuldtidsledige i pct. af arbejdsstyrken opdelt på etnisk baggrund. 2007-2015

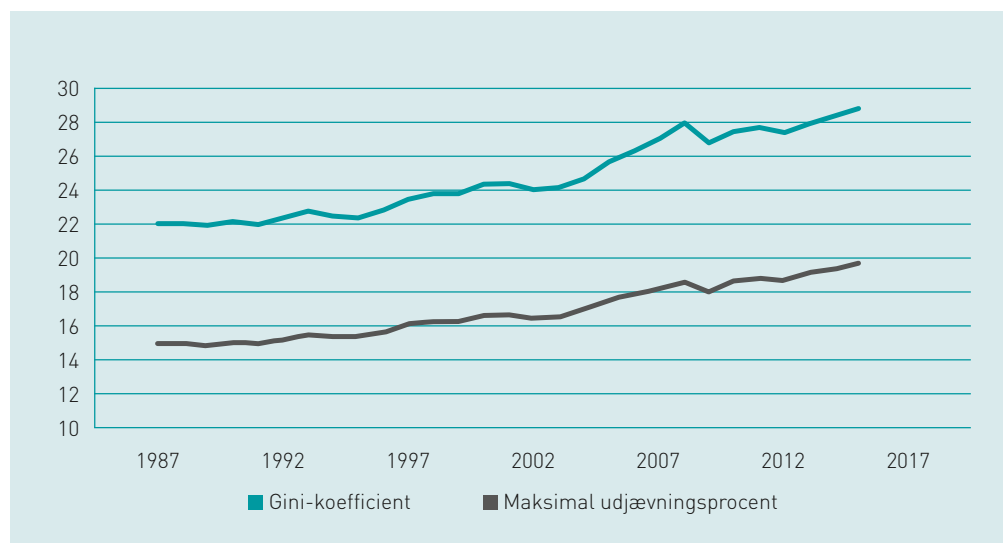
	Dansk oprindelse	Vestlige lande	Ikke-vestlige lande	I alt
2007	3,1	4,1	11,8	3,6
2008	2,3	2,8	8,6	2,6
2009	4,4	5,2	11,4	4,8
2010	5,6	6,7	13,4	6,1
2011	5,4	6,7	13,2	5,9
2012	5,5	7,1	13,2	6
2013	5,2	7,4	12,8	5,8
2014	4,4	6,8	11,3	5
2015	4	6,5	10,2	4,5

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik. Registreret nettoledighed.

**TABEL 12.** Udviklingen i udvalgte ulighedsmål for ækvivaleret indkomst. 1987-2016

	Gini-koefficient	Maksimal udjævningsprocent	50 procent af medianindkomsten	60 procent af medianindkomsten
1987	22,07	15		
1990	22,16	15,04		
1995	22,41	15,39		
2000	24,38	16,66	5,2	10,3
2005	25,66	17,53	6	11,1
2010	27,47	18,66	7,2	12
2016	29,01	19,88	8,3	13,6

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**FIGUR 2.** Gini-koefficient og maksimal udjævningsprocent. 1987-2016

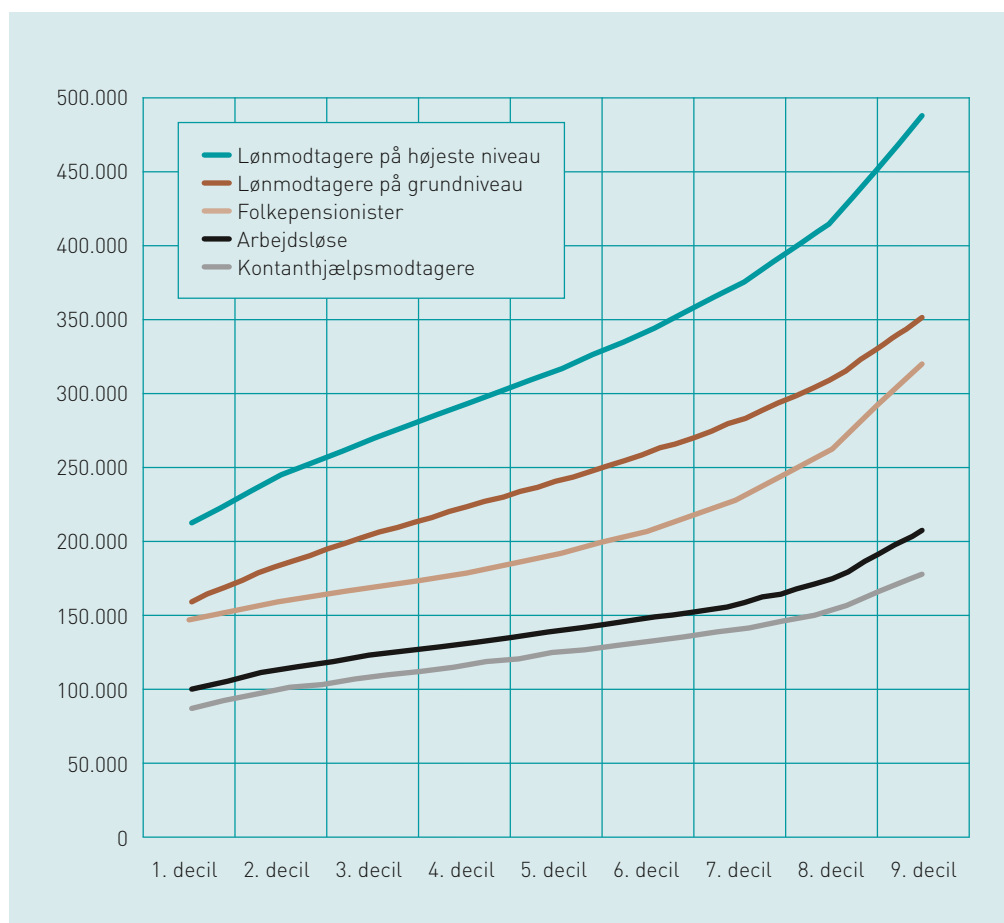
Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**TABEL 13.** Decilgrænser for ækvivaleret indkomst i udvalgte socioøkonomiske grupper. 2016

	Lønmodtagere på højeste niveau	Lønmodtagere på grund niveau	Arbejdsløse	Kontanthjælps- modtagere	Folkepensionister
1. decil	210.907	158.201	100.575	86.070	146.697
2. decil	244.264	184.617	113.533	100.073	159.741
3. decil	269.359	205.115	123.436	108.235	168.783
4. decil	292.295	223.026	131.319	116.960	178.084
5. decil	315.900	240.677	139.478	125.066	190.712
6. decil	341.925	259.383	148.036	132.769	207.358
7. decil	373.477	281.017	158.065	141.769	229.935
8. decil	416.438	308.891	174.001	153.034	262.534
9. decil	489.296	352.248	207.271	180.123	320.817

Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.

**FIGUR 3.** Decilgrænser for ækvivaleret disponibel indkomst i udvalgte socioøkonomiske grupper. 2016



Kilde: Statistikbanken. Danmarks Statistik.



**TABEL 14.** Satsler for sociale ydelser. 2017

	pr. måned	pr. år	% af dagpenge
<b>Dagpenge</b>			
Fuldtidsforsikret	18.412	220.900	100
Deltidsforsikret	12.269	147.200	67
Dimittend – fuldtid	15.090	181.100	82
Ungesats – fuldtid	9.202	110.400	50
<b>Barselsdagpenge</b>	18.412	220.900	100
<b>Sygedagpenge</b>	18.412	220.900	100
<b>Kontanthjælp</b>			
Forsørger, 30 år+	14.808	177.700	80
Ikke-forsørgere, 30 år+	11.143	133.700	61
Enlige forsørgere, under 30 år	14.154	169.800	77
Udeboende, under 30 år	7.182	86.200	39
Hjemmeboende, under 30 år	3.466	41.600	19
<b>Uddannelseshjælp/integrationsydelse</b>			
Enlige forsørgere	12.211	146.500	66
Udeboende	6.106	73.300	33
Hjemmeboende	2.631	31.600	14
<b>Kontantydelse</b>			
Forsørger, 30 år+	14.808	177.700	80
Ikke-forsørgere, 30 år+	11.143	133.700	61
<b>Efterløn</b>			
Fuldtidsforsikret – 100 %	18.412	220.900	100
Fuldtidsforsikret – 91 %	16.747	201.000	91
<b>Førtidspension</b>			
Enlige	18.412	220.900	100
Andre	15.650	187.800	85
<b>Folkepension</b>			
Grundbeløb	6.160	73.900	33
Tillæg til reelt enlige	6.551	78.600	35
Tillæg til andre	3.223	38.700	17
Supplerende pensionstillæg		16.900	11

Kilde: Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.

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

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