

# ***Velfærdssamfundets fremtid***

***Sammenfatning af resultater og indsigter  
fra Socialforskningsinstituttets  
forskningsprogram***

***Niels Ploug  
Jørgen Søndergaard***

***Velfærdssamfundets fremtid***  
***Sammenfatning af resultater og indsigter***  
***fra Socialforskningsinstituttets forskningsprogram***

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-626-0

Sats og tilrettelæggelse: Socialforskningsinstituttet efter principiayout af Bysted A/S

Omslag: Kirsten Prange

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

***Socialforskningsinstituttet***

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

E-mail [sfi@sfi.dk](mailto:sfi@sfi.dk)

[www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

# Forord

Som led i en forhøjelse af Socialforskningsinstituttets finanslovsbevilling med 5 mio. kr. om året besluttede instituttets ledelse i efteråret 1994 at iværksætte et 4-årigt forskningsprogram under overskriften "Velfærds-samfundets fremtid". Programmet havde tre overordnede temaer:

- Er der veje til fuld beskæftigelse?
- Hvordan øges den sociale integration?
- Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?

Programmet har omfattet cirka 35 forskningsprojekter. Hovedparten af projekterne har været helt eller delvis eksternt finansieret, idet kun knap en tredjedel af udgifterne til de 35 projekter er finansieret af finanslovsbevillingen. Det betyder samtidig, at mange af projekterne er gennemført med andre primære mål for øje end de tre temaer.

Som led i programmet har instituttet udgivet en antologi om hvert af de tre hovedspørgsmål samt tre temanumre af SocialForskning med en række diskussionsindlæg til velfærdsdebatten. Et af temanumrene indeholder resultaterne fra en interviewundersøgelse af borgernes holdninger til velfærdssamfundet.

I denne rapport søges de 35 projekters bidrag til besvarelse af de tre spørgsmål i velfærdsprogrammet præsenteret i en samlet fremstilling. Projekterne har besvaret mange andre spørgsmål end de tre anførte temaer, men de er i vidt omfang udeladt i denne sammenfatning. Rapporten er altså ikke et resumé af alle de omtalte projekter, men en målrettet selektion af de resultater, der kan kaste lys over de tre hovedspørgsmål i programmet.

Instituttet nedsatte ligeledes i 1994 en tænketank til at følge forskningsprogrammet. Et udkast til denne rapport blev præsenteret for tænketanken i november 1998. Medlemmerne takkes for mange nyttige kommentarer og gode diskussioner.

København, oktober 1999

*Jørgen Søndergaard*



# Indhold

## **Kapitel 1**

|                                                                             |          |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Introduktion og sammenfatning</b> .....                                  | <b>7</b> |
| 1.1. Valget af forskningstemaer .....                                       | 7        |
| 1.2. Sammenfatning af resultater .....                                      | 8        |
| 1.2.1. Er der veje til fuld beskæftigelse? .....                            | 8        |
| 1.2.2. Hvordan øges den sociale integration? .....                          | 9        |
| 1.2.3. Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund ..                 | 11       |
| 1.3. Udfordringer for velfærdssamfundet og for<br>velfærdsforskningen ..... | 12       |

## **Kapitel 2**

|                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Er der veje til fuld beskæftigelse?</b> .....                      | <b>23</b> |
| 2.1. Hvad er fuld beskæftigelse .....                                 | 23        |
| 2.2. Ledighedens årsager .....                                        | 26        |
| 2.3. Marginalisering .....                                            | 28        |
| 2.3.1. Marginaliseringens årsager .....                               | 29        |
| 2.3.2. Udviklingen i arbejdsmarkedsmarginaliseringens<br>omfang ..... | 33        |
| 2.4. Effekter af arbejdsmarkedspolitik .....                          | 35        |
| 2.4.1. Løndannelsen .....                                             | 36        |
| 2.4.2. Arbejdsmarkedsreformens indhold .....                          | 37        |
| 2.4.3. Konsekvenser for arbejdsudbuddet? .....                        | 38        |
| 2.4.4. Effekter på søgeadfærd og effektivt arbejdsudbud ....          | 38        |
| 2.4.5. Beskæftigelseseffekter af aktivering .....                     | 39        |
| 2.4.6. Ungeindsatsen .....                                            | 42        |
| 2.4.7. AF's indsats .....                                             | 43        |

## **Kapitel 3**

|                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hvordan sikres en større social integration?</b> .....                      | <b>45</b> |
| 3.1. Hvad er social integration? .....                                         | 45        |
| 3.2. Den danske velfærdsmodel i internationalt perspektiv .....                | 46        |
| 3.3. Er de solidariske holdinger bag velfærdsstaten intakte? .....             | 52        |
| 3.4. Integration i det nære miljø: omfanget af solidariske<br>handlinger ..... | 56        |
| 3.5. Socialisering af børn og unge .....                                       | 57        |
| 3.5.1. Opvækst med ledighed .....                                              | 59        |
| 3.5.2. Opvækst med skilsmisse .....                                            | 59        |
| 3.5.3. Uddannelse og social baggrund .....                                     | 61        |
| 3.6. Integration af ressourcetsvage på arbejdsmarkedet .....                   | 62        |
| 3.6.1. Individernes situation .....                                            | 62        |

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.6.2. Den offentlige indsats for at integrere<br>marginalgruppen ..... | 64 |
| 3.6.3. Virksomhedernes sociale ansvar .....                             | 65 |
| 3.7. De gamle og forholdet mellem generationerne .....                  | 66 |
| 3.8. Socialpolitikken og de svageste i velfærdssamfundet .....          | 68 |
| 3.8.1. Befolkningens opfattelse af de svage grupper .....               | 68 |
| 3.8.2. Indsatsen over for truede børn .....                             | 70 |
| 3.8.3. Indsatsen mod hjemløshed .....                                   | 71 |

#### **Kapitel 4**

|                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? .....</b> | <b>73</b> |
| 4.1. Opgaver og opgaveløsere .....                              | 73        |
| 4.2. Offentligt/privat .....                                    | 74        |
| 4.3. Det frivillige sociale arbejde .....                       | 80        |
| 4.4. Virksomhedernes sociale ansvar .....                       | 85        |
| 4.5. Hvem skal tage sig af de svage grupper? .....              | 86        |
| 4.6. Afslutning .....                                           | 90        |

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>Litteratur .....</b> | <b>93</b> |
|-------------------------|-----------|

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1999 ....</b> | <b>99</b> |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|

# Introduktion og sammenfatning

## 1.1. Valget af forskningstemaer

Der findes ikke en autoriseret definition på et velfærdssamfund, men nogle vigtige kendetegn er velstand, social tryghed, alsidige udfoldelsesmuligheder for alle borgere og politisk stabilitet. Instituttets forskningsprogram om velfærdssamfundets fremtid har været bygget op om tre temaer, der falder godt i tråd med nogle af tyngdepunkterne i de forsknings- og udredningsopgaver, instituttet udfører, nemlig

- Er der veje til fuld beskæftigelse?
- Hvordan øges den sociale integration?
- Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?

Disse temaer behøver for så vidt ingen yderligere motivering. Høj beskæftigelse er naturligvis et mål i sig selv, men målet er måske særlig vigtig for et samfund som det danske med et højt ambitionsniveau med hensyn til offentlige skattefinansierede velfærdsydelser, fordi høj beskæftigelse både øger finansieringsgrundlaget for den offentlige sektor og reducerer udgiftsbehovet til forsørgelse af mennesker uden beskæftigelse. Beskæftigelse er ligeledes et element i sikring af social integration, men social integration har mange andre aspekter, herunder integration af de mennesker, som af forskellige grunde er uden arbejde. Social integration kan mere generelt ses som et led i sikring af udfoldelsesmuligheder for alle borgere og dermed for et socialt og politisk stabilt samfund. Diskussionen om opgaveløsning skal ses i snæver sammenhæng med den danske velfærdsmodel, hvor den offentlige sektor hidtil har stået for produktionen af en meget stor del af velfærdsydelserne. Der er imidlertid i de senere år stillet spørgsmål ved, om denne ensidige løsningsmodel er hensigtsmæssig, jf. diskussionerne om udlicitering, valg- og tilvalgsmuligheder o.l.

Der kan opstilles flere relevante temaer for dansk velfærdsforskning, jf. afsnit 1.3.

## **1.2. Sammenfatning af resultater**

### **1.2.1. Er der veje til fuld beskæftigelse?**

Socialforskningsinstituttets forskningsprogram har bl.a. vist, at:

- den registrerede ledighed ikke giver et godt billede af beskæftigelsesproblemerne omfang og karakter;
- den aktive arbejdsmarkedspolitik har flere modsatrettede effekter, men nettoeffekten har hidtil været en lille reduktion i ledighedsgraden for deltagerne efter endt aktivering;
- marginaliseringsrisikoen bliver mindre, men forsvinder ikke under en konjunkturopgang. En konjunkturopgang gavner især de stærkeste ledige, således at overvægten af lavtuddannede og ressourcetsvage blandt de marginaliserede øges. Marginaliseringsrisikoen er mere end dobbelt så stor for personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse;
- risikoen for marginalisering afhænger af konkurrenceevnen, fordi de konkurrenceudsatte erhverv er særlig vigtige for mange lavtuddannede;
- der muligvis er en fastlåsningsmekanisme, således at nogle ledige efter en periode med høj ledighed har meget små beskæftigelseschancer, uanset konjunktursituationen;
- arbejdsmarkedsreformen har øget det effektive arbejdsudbud blandt ledige og især blandt unge, men samtidig reduceret arbejdsstyrken.

Forskningsresultaterne tyder samlet på, at der er positive beskæftigelseseffekter af aktivering og opstramning af rådighedsregler samt ikke mindst af de strammere regler for unge i dagpengesystemet. Effekterne er imidlertid af begrænset størrelse. Især er det værd at bemærke, at de individuelle beskæftigelseseffekter af aktivering er relativt små. Det gælder såvel jobtræning som uddannelse af ledige. Den målte effekt på lediges jobsøgning er ligeledes af begrænset størrelse.

Sammenholdt med den aktuelle situation på det danske arbejdsmarked, hvor konkurrenceevnen er under pres, og der derfor er tegn på, at ledigheden nu er under det langsigtede ligevægtsniveau, som er forenelig med lav inflation, stiller disse resultater spørgsmålstejn ved, om det er muligt at komme ret meget nærmere fuld beskæftigelse med det arsenal af instrumenter, der hidtil har været taget i anvendelse.

Et andet hovedelement i den danske beskæftigelsespolitik – den generelle uddannelsesstrategi – har imidlertid ikke været genstand for forskning. Der foreligger derfor ingen empirisk viden om beskæftigelseseffekterne af efteruddannelse for beskæftigede og af ændringerne i de unges uddannelsesomfang.

Et yderligere spørgsmål, som forskningen ikke har noget færdigt svar på, er den udprægede stivhed i de relative lønninger i Danmark. Fuld beskæftigelse bliver svær at nå, hvis konkurrenceevnen for hele økonomien sættes på spil, hver gang der opstår mangel på elektrikere eller en anden specialiseret faggruppe på arbejdsmarkedet. I sådanne situationer ville der være åbenbare fordele ved mere elasticitet i lønstrukturen. Der er behov for yderligere analyser af løndannelse og lønstruktur, herunder af effekterne af en mere decentral løndannelse.

### ***1.2.2. Hvordan øges den sociale integration?***

Socialforskningsinstituttets forskning har bl.a. vist, at

- den danske velfærdsstatsmodel i større udstrækning end de fleste andre landes understøtter social integration;
- befolkningens holdninger til velfærdsstaten og de forskellige velfærdsydelser generelt er positive;
- en relativt stor del af den voksne befolkning udfører frivilligt, ulønnet arbejde;
- de fleste børn har gode opvækstbetingelser. Risikogruppen består af børn fra ressourcesvage forældre, herunder en del enlige forsørgere. Disse forældre er relativt hårdt belastet af

ledighed og for indvandrermodrenes vedkommende desuden hæmmet af sprogproblemer;

- uddannelse afhænger fortsat af social baggrund, men evner synes at spille en større rolle for valg af ungdomsuddannelse end tidligere;
- manglende beskæftigelse for langtidsledige, personer med helbredsproblemer og handicap mv. er formentlig kvantitativt det mest omfattende integrationsproblem;
- kontakten mellem generationerne er relativt stor, og kun en mindre del af de gamle er ensomme;
- solidariteten med de svageste er stor på det abstrakte plan, men med visse forbehold, når det gælder udstøtte.

Forskningen har især sat fokus på at analysere og identificere områder, hvor den sociale integration halter. Derimod er det begrænset, hvor meget der er kommet frem om, *hvordan* integrationen eventuelt kan forbedres.

Den sociale integration er generelt stor i Danmark. Et af problemområderne er den relativt store gruppe af ressourcesvage, der holdes uden for arbejdsmarkedet. Andelen af beskæftigede er ganske vis fuldt på højde med niveauet i 1960'erne. Nogle har hævdet, at det eneste nye er, at alle uden beskæftigelse nu forsørges af det offentlige frem for af familien (som husmødre). Men dette billede holder ikke. En væsentlig del af den gruppe, der ikke kan klare sig på arbejdsmarkedet, ønsker arbejde og har deres identitet knyttet til arbejdet.

Endnu er der ikke noget empirisk grundlag for at bedømme realismen i de ambitiøse målsætninger om at reducere udstødelse og førtidspensionering gennem udvikling af flexjob med løntilskud til personer med nedsat erhvervsevne.

Aktivlinjen yder formentlig et bidrag til den sociale integration, også for deltagere, der ikke magter et egentligt arbejde, men undersøgelserne viser, at aktivering for de mest udstødelsestruede er vanskelig i praksis. Det samme gælder indsatsen over for familier,

hvor børns opvækst er truet og over for den mindre gruppe af voksne, hvor familie og arbejdsliv går helt i stykker. Ud over de praktiske vanskeligheder er der også et vanskeligt etisk dilemma – hvor interventionistisk må staten være i forhold til den enkelte borger/familie?

### **1.2.3. Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?**

Socialforskningsinstituttets forskning har bl.a. vist, at

- befolkningens holdning er, at det offentlige skal have hovedansvaret for alle væsentlige velfærdsydelser. Derimod er holdningen til inddragelse af fx private leverandører meget pragmatisk – det væsentlige synes at være, hvor man får bedst service for pengene;
- Danmark er et af de lande, der satser mest på offentlig velfærdsservice. Fx har intet andet land i verden så omfattende en dækning som Danmark med børneinstitutioner;
- der findes mange måder at organisere sociale serviceydelser på. Internationalt er der en betydelig variation i opgaveløsningen.
- den offentlige sektor, frivillige non-profit organisationer, for-profit organisationer og familien indgår med varierende vægt. I nogle lande, fx Sverige, går bevægelsen – hvor lille den end er – fra offentlig til privat opgaveløsning. I andre lande, fx Holland og England, går bevægelsen den modsatte vej;
- forsøg med udvikling af nye opgaveløsnings- og samarbejdsformer i Danmark som regel er pragmatiske *både-og* modeller snarere end *enten-eller*, der ofte trækkes op i den ideologiske debat om udlicitering;
- det frivillige, sociale arbejde søges mere inddraget i løsningen af nogle af de socialpolitiske opgaver, hvilket bl.a. understøttes af øgede offentlige bevillinger til det frivillige arbejde;
- en del virksomheder allerede løser sociale opgaver. Som regel løser virksomhederne opgaverne alene. Satsningen på at udvikle virksomhedernes medvirken omfatter også udvikling af hidtil næsten ikke eksisterende samarbejdsrelationer mellem lokale sociale myndigheder og private virksomheder.

Udviklingen af nye løsningsmodeller sker langsomt og under overvindelse af til tider betydelige modstande mod forandringer. Det gælder ikke blot ved udlicitering o.l., men også diskussionen om en større integration af tidligere adskilte servicefunktioner – fx dagpasning af børn og skolesystemet – en udviklingstendens, som er til debat i flere lande.

I Danmark synes udlicitering og privatisering at være afløst af en socialpolitisk strategi, der dels satser på modernisering af den offentlige sektor – dvs. indførelse af principper for arbejde og aflønning, der hentes fra den private sektor, men en bevarelse af opgaveløsningen i den offentlige sektor – dels satser på en udbygning af samarbejdet med de frivillige organisationer og private virksomheder på lokalt niveau. Der er tale om en udvikling karakteriseret ved, at der på samme tid sker en udvidelse af det offentlige ansvar, og en medansvarliggørelse af andre sektorer i samfundet i forhold til at forebygge og tage sig af sociale problemer. Forskningsresultaterne tyder på, at det også i fremtiden vil være den offentlige sektor, der står for løsningen af velfærdsopgaverne, men på ændrede betingelser og med ændrede samarbejdsrelationer til bl.a. de frivillige organisationer og de private virksomheder. Om de ændrede samarbejdsrelationer slår igennem i praksis er imidlertid vanskeligt at afgøre. I givet fald kan det næppe undgås, at befolkningens opfattelse af det sociale ansvar vil ændres.

### **1.3. Udfordringer for velfærdssamfundet og for velfærdsforskningen**

De forskningsresultater, der omtales i denne rapport, udspringer af et forskningsprogram fra 1994, som koncentrerede sig om tre overordnede temaer, jf. ovenfor. De omhandler vigtige sider af velfærdssamfundets udvikling i 1990'erne, men de giver langt fra et dækkende billede af de udfordringer, velfærdssamfundet står overfor endsige et samlet forskningsmæssigt svar på disse udfordringer. Dertil er problemstillingerne for omfattende og for komplekse. Samtidig har forskningen i forsøget på at besvare spørgsmålene i de tre udvalgte temaer identificeret nye spørgsmål.

Selvom velfærdsstaten til tider fremstilles som et stift system – en supertanker, som det er svært at ændre kurs på – er det karakteristisk, at velfærdssystemerne næsten konstant er under udvikling og forandring som responsudfordringer fra mange sider.

I dette afsnit indkredses nogle af de spørgsmål og udfordringer, som velfærdssamfundet stilles overfor i de kommende år.

### **Velfærd i Danmark?**

Den største udfordring for et velfærdssamfund er at sikre borgerne velfærd. Vi kalder Danmark for et velfærdssamfund – hvad menes med det? Gennemsnitsindkomsten er høj, fordelingen af indkomster og levekår en mindre ulige end i næsten alle andre lande. Det fysiske miljø er af bedre kvalitet end i andre lande med samme befolkningstæthed. Danmark scorer højt i internationale undersøgelser af befolkningens tilfredshed med levekårene. Men der er også elementer, der trækker i modsat retning. Danskerne har en signifikant overdødelighed blandt midaldrende og ældre og dermed en lavere middellevetid end de lande vi normalt sammenligner os med – vi ligger 3.-4. sidst blandt OECD-landene. Ensomhed er stadig et problem for nogle i velfærds-Danmark – selvom Socialforskningsinstituttets undersøgelser viser, at det er et begrænset mindretal. En stor gruppe i den erhvervsaktive alder er sat uden for arbejdslivet. Selvmord og selvdestruktiv adfærd i form af bl.a. alkoholmisbrug, vold mellem familiemedlemmer og overgreb over for børn hører også med i de kendetegn, der karakteriserer samfundet af i dag. Der synes at være et paradoks i den danske kombination af levekår.

### **Nationalstaten som ramme om velfærdspolitikken**

Velfærd har i alle europæiske lande været et nationalt anliggende. Hvert land har ud fra sine økonomiske, kulturelle og politiske forudsætninger udviklet sit velfærdssystem og sin model for velfærdsstaten. Det spørgsmål, der nu rejses fra mange sider, er, om udviklingen af velfærdssystemerne kan forblive et nationalt anliggende. Nogle ser den politiske integration i EU som signal om en ændring. Andre ser den hastigt fremadskridende international-

sering og globalisering af økonomien som en mulig undergravning af det enkelte lands frihed til at vælge såvel institutionelle løsninger som trygheds- og serviceniveau uafhængigt af andre landes velfærdspolitik. Det centrale spørgsmål er, om velfærdsstaten som samfundsmodel er konkurrencedygtig under disse betingelser. Kan den sikre både social tryghed og den bedste udnyttelse af de menneskelige og økonomiske ressourcer, eller vil den vise sig ufleksibel og ineffektiv, så den før eller siden vil blive overhalet af en mere markedsorienteret velfærdsmodel. En af de mekanismer, der tænkes på, er den tiltagende mobilitet for kapital, varer, viden og måske også mennesker, som i sidste ende kan føre til et kapløb mellem nationalstaterne om disse ressourcer, og et af midlerne hertil kunne være at tilpasse velfærdspolitikken i en retning, der virker tiltrækkende på attraktive ressourcer. I længden ville det trække i retning af mere ensartede velfærdsmodeller, og nogle forudser tillige en demontering af væsentlige dele af de statslige velfærdsordninger.

Der er flere grunde til forbehold over for denne tankegang, i hvert fald så længe befolkningens internationale mobilitet er på et behersket niveau, og denne mobilitet kun i begrænset omfang synes påvirket af velfærdspolitikken. Det er klart, at velfærdsomkostningerne skal finansieres af samfundets indbyggere. Netop det forhold bliver skærpet af den øgede internationalisering af produktionen – det er formentligt ikke tænkeligt, at virksomhederne, dvs. kapitalejerne i nævneværdigt omfang vil komme til at bære finansieringsbidrag til nationale velfærdsordninger i fremtiden. I en verden med konkurrence på afsætningssiden og fri kapitalbevægelighed vil virksomhederne skubbe sådanne byrder fra sig. Kan omkostningerne ikke væltes over på forbrugerne i form af højere priser, vil de blive påført arbejdskraften i form af en mindre efterspørgsel efter arbejdskraft, som enten vil føre til lavere realløn, så produktionen fortsat kan være konkurrencedygtig, eller til øget arbejdsløshed, fordi produktionen flytter til et andet land. Muligheden for at tilpasse reallønnen gennem valutakursen er i mange europæiske lande fjernet ved deltagelse i ØMU'en eller ved fastkurspolitik i forhold til euroen, således at graden af lønfleksibilitet

er bestemmende for, om resultatet især viser sig på reallønnen eller på beskæftigelsen. Løndannelsen er til gengæld ikke uafhængig af velfærdsmodellen og tryghedsniveauet. Derfor ligger der en vigtig udfordring i at kortlægge samspillet mellem velfærdsmodellens udformning, erhvervslivets konkurrenceevne og den nationale beskæftigelse.

At regningen for velfærden i en lille åben økonomi helt overvejende vil ende hos den brede befolkning er ikke nyt. Men det er blevet tydeligere, at det kan være en uhensigtsmæssig omvej at lade regningen passere virksomhederne først, fordi påførelsen af byrden på samfundets borgere ikke er omkostningsfri. Et forhold der gennem tiderne har været en relativt god forståelse for i Danmark, hvor den offentlige velfærd i videre udstrækning end i andre lande finansieres gennem direkte beskatning af borgerne og forbrugs-skatte. Det er af særlig dansk interesse at få belyst, hvilken rolle finansieringen af velfærdsstaten spiller. Som stort set det eneste land med et udbygget velfærdssystem har Danmark valgt en finansieringsmodel, der dels bygger på skattefinansiering frem for bidragsfinansiering, dels i større udstrækning end i andre lande bygger på opsparing frem for her-og-nu finansiering af pensioner.

Hidtil har mulighederne for at tage arbejde og ophold i lande med en anderledes velfærdsmodel end den danske ikke haft den store betydning. Antalsmæssigt er der ikke mange, der benytter sig af muligheden – og mange af dem, der gør det, vender hjem igen. Alligevel er det et interessant perspektiv, som bør følges nøje, fordi det er af fundamental interesse at kunne vurdere, om befolkningens tilbøjelighed til emigration og immigration i fremtiden vil blive mere følsom over for velfærdsparametrene end nu. Det kan muligvis vise sig skrøbeligt at forlade sig på, at et stort flertal i holdningsundersøgelser bakker op om velfærdssamfundet i dets nuværende form, hvis den psykologiske binding til kongeriget en dag viser sig mere løs end hidtil antaget. I givet fald er det formentlig især omfordelingspolitikken og den sammenpressede lønstruktur, der vil komme under pres, hvis borgere med en stor nettobe-

taling til velfærdsydelserne emigrerer og eventuelt bliver erstattet af immigranter, hvor det modsatte forhold gør sig gældende.

### **Grænser for skattefinansieret velfærd?**

Der er imidlertid andre begrænsninger på velfærdssamfundets videre udvikling end de netop omtalte. I den danske model er velfærd i udpræget grad et offentligt anliggende, og såvel det sociale sikkerhedsnet som uddannelse, sundhed og sociale serviceydelser er helt overvejende skattefinansierede. Derfor har vi et af de højeste skattetryk i verden – det er i omegnen af 50 pct. af bruttonationalproduktet. Høje skatter indebærer omkostninger i form af forvriddninger af borgernes dispositioner – skatter indebærer et incitament til at søge at undgå (noget af) dem. Det har naturligvis væsentlig interesse at afdække, hvor store disse økonomiske omkostninger er.

Politisk har man her i landet siden sidste halvdel af 1980'erne søgt at holde det samlede skattetryk nogenlunde i ro. Det er imidlertid et interessant og væsentligt spørgsmål, hvilken velfærdsmodel der vil kunne opretholdes fremover med uændret skattetryk, herunder hvordan finansieringen eventuelt bliver udvidet med brugerbetaling o.l. på flere områder. Den historiske udvikling kan med stor sikkerhed ikke gentages – vi har udbygget den offentlige velfærd i takt med en voksende arbejdsstyrke, således at det har været muligt at udvide den offentlige sektor uden at reducere den private beskæftigelse. Med udsigt til en nogenlunde stabil arbejdsstyrke – om væksten bliver positiv eller negativ beror primært på omfanget af indvandring i de kommende år – vil det offentlige komme til at konkurrere langt mere med den private sektor om arbejdskraften.

Selvom den offentlige service på enkelte områder nærmer sig en slags mætningspunkt – fx nærmer daginstitutionsdækningen sig hastigt 100 pct. – må der gennemgående forventes et konstant pres på flere og bedre ydelser. Det forekommer ikke realistisk at forvente, at den offentlige velfærdsproduktion bredt vil kunne hamle op med produktivitetsudviklingen i den private sektor. Skal den stigende efterspørgsel imødekommes, må der derfor for-

udses en tendens til, at den offentlige beskæftigelse vil vokse på den private bekostning. Men der vil selvfølgelig være ret snævre grænser for, hvor kraftig væksten i den offentlige beskæftigelse kan blive, hvis skattetrykket ikke må stige. Spillerummet vil desuden afhænge af, hvorvidt antallet af offentligt forsørgede i de erhvervsaktive aldersgrupper bliver nedbragt i de kommende år, jf. nedenfor.

Det er imidlertid under alle omstændigheder meget sandsynligt, at prioriteringsproblemerne for den skattefinansierede velfærd vil blive tilspidsede. Det rejser nogle væsentlige spørgsmål om selve processen:

- Hvordan vil det danske politiske system håndtere en mere stram prioriteringssituation, hvor udbygning af velfærden kan kræve enten skattestigninger, brugerbetaling eller reduktion af serviceniveauet på andre områder?
- Hvilken rolle spiller medierne for forholdet mellem brugere/vælgere og politikere i sådanne prioriteringssituationer?
- Hvordan bliver prioriteringsopgaverne fordelt mellem staten og kommunerne – vil det fortsat være staten, der søger at holde skattetrykket i ro, og kommunerne, der skal tilpasse serviceniveauet?

Velfærdsstatens udformning bygger på en blanding af nogle grundlæggende principper om lige sociale rettigheder og hensyntagen til de mest indflydelsesriges befolkningsgruppers interesser. Konflikten mellem disse to hensyn må forventes at blive mere synlig i kritiske prioriteringssituationer, hvor forbedringer på ét område sker på bekostning af nogle andre end i perioder, hvor alle kan få mere. Det er svært på forhånd at vide, om de retfærdighedsidealene – den solidaritet – der kort kan udtrykkes ved, at det offentlige skal tage sig af de svage, dvs. mennesker, der ikke kan klare sig selv, vil vise sig stærkere eller svagere end varetagelsen af de stærke gruppers egeninteresse.

### **Velfærdsstatens kerneydelser?**

Det er umuligt at forudsige resultaterne af forløb, hvor prioriteringerne spidser til, men man kan gisne om, at der vil komme stærkt øget fokus på i hvert fald fire felter, hvor vi hidtil kun har set spæde tilløb:

- 1) Diskussionen om afgrænsning af velfærdsstatens kerneydelser – hvor skal grænsen trækkes mellem de skattefinansierede gratisydelser og ydelser, som brugerne helt eller delvis selv må betale?
- 2) Diskussionen om offentlig eller privat produktion af velfærdsydelser – især produktionen af ydelser, som ikke bliver fuldt skattefinansieret.
- 3) Presset for øget effektivitet i den offentlige velfærdsproduktion vil tiltage.
- 4) Mulighederne for at aflaste det offentlige gennem større socialt ansvar i familier, civilsamfund og virksomheder.

Det første spørgsmål om kerneydelser er vanskeligt at håndtere, fordi der er en tendens til, at finansieringen af hele sektorer følger nogenlunde ens spilleregler – et forhold der typisk understøttes af interessegrupper såvel på brugerside som producentside. Det er ikke let at se for sig, hvordan fx en sundhedssektor ville håndtere en tænkt situation, hvor det politisk besluttes, at kosmetiske operationer (sikkert undtaget operationer begrundet i ulykker og medfødte misdannelser) skal ydes mod brugerbetaling. En af de indbyggede problemstillinger er derfor, om man kan operere med forskellige finansieringsmåder for forskellige ydelser fra den samme institution, eller om udviklingen i stedet vil gå i retning af en rendyrkning af offentlige skattefinansierede institutioner med et snævrere afgrænset ydelsesområde og så private eller andre offentlige leverandører af de ydelser, der forudsætter brugerbetaling, jf. spørgsmål 2.

Problemstillingen kendes allerede fra diskussionen om ældres adgang til at få supplerende praktisk bistand i hjemmet mod betaling. Et af de centrale spørgsmål i den forbindelse er, om borger-

nes retssikkerhed bliver mindre, hvis private eller andre ikke-offentlige institutioner leverer velfærdsydelser. På den ene side kan der i så fald ikke politisk gribes direkte ind i den pågældende produktion. På den anden side lægges der i andre sammenhænge vægt på, at retssikkerheden varetages bedst, hvis tilsyns- og kontrolinstanser er adskilt fra og uafhængige af producenterne, hvilket lettere opnås ved ikke-offentlig produktion.

Et andet tema er konkurrenceaspektet. For mange af velfærdsstatens kerneydelser vil det gælde, at de netop er kerneydelser, fordi der ikke kan etableres et velfungerende marked med konkurrence mellem forskellige udbydere. Men for en del velfærdsydelser gælder denne begrænsning ikke – dér er der primært tale om et politisk valg. Som det fremgår af kapitel 4 er der flere mulige motiver til at etablere et mere konkurrencepræget udbud af ydelser end et rent offentligt monopol – såvel ideologiske som økonomiske. Men erfaringsgrundlaget med hensyn til konsekvenserne er indtil videre meget begrænset.

### **Forsørgerbyrden og beskæftigelsespolitikken**

Som nævnt vil udviklingen i forsørgerbyrden være væsentlig for spillerummet for den offentlige velfærd på andre områder. Hvis den demografisk betingede stigning i antallet af ældre ikke ledsages af en nedgang i offentlig forsørgelse af mennesker under pensionsalderen, vil den offentlige økonomi komme under et betydeligt pres. Det økonomiske Råds formandskab har beregnet, at udviklingen i antallet af ældre isoleret set belaster den offentlige økonomi svarende til en skattestigning på omkring 8 procentpoint.

Spørgsmålet er, hvordan udsigterne er for beskæftigelsespolitikken over for de offentligt forsørgede under pensionsalderen. Aktivitetspolitikken ser ud til at have haft en vis, men kvantitativt begrænset positiv beskæftigelseseffekt, jf. kapitel 3. Men med det omfang aktiveringsforanstaltninger er nået op på, er der formentlig snævre grænser for, hvor meget der kan ekspanderes på dette felt. Det er en nærliggende antagelse, at forudsætningen for at komme meget videre gennem aktiv arbejdsmarkedspolitik er, at

der udvikles tilbud med en betydeligt større beskæftigelseseffekt end de hidtil anvendte.

I de senere år har der været stor fokus på de ressourcesvage grupper på arbejdsmarkedet – såvel fastholdelse af syge som ansættelse af marginaliserede, handicappede og andre grupper, der har været langvarigt uden for arbejdsmarkedet. Også her er virksomhederne i en nøglerolle – virksomhedernes sociale ansvar søges udviklet gennem forskellige kanaler uden belastning af virksomhedernes omkostninger, jf. kapitel 3 og 4. Hvor langt det er muligt at nå kvantitativt er meget usikkert. Selvom der er positive resultater af bestræbelserne, er det indtil videre knap synligt i forhold til, at flere hundrede tusinde er uden for arbejdsmarkedet.

Der er næppe noget enkelt middel til at øge aktiviteten på dette område, dels forudsætter det et nært samarbejde og samspil mellem de offentlige forvaltninger og private virksomheder, dels at der udvikles vilkår, der giver såvel de pågældende personer som virksomhederne incitament til at fastholde eksisterende arbejdsforhold og etablere nye. Med opretholdelse af lønstrukturen er det nødvendigt, at det offentlige kompenserer for afstanden mellem produktivitet og løn. Det kræver på den ene side en grundig visitation og vurdering af, hvad og hvor meget hver enkelt kan præstere, og på den anden side at det udmøntes i en markedskonform kompensationsordning, der gør det let for lønmodtager og virksomhed at indgå en beskæftigelsesaftale. Samtidig skal hele det sociale trykkesystem være tilpasset denne nye situation, hvor en ganske stor andel af befolkningen forventes at komme til at arbejde under disse vilkår i en periode af deres arbejdsliv. Og endelig kan der være holdningsmæssige barrierer og fordomme, der skal overvindes.

En højere tilbagetrækningsalder er den tredje mulighed for at lette forsørgerbyrden. Også det handler i vidt omfang om holdninger og incitamenter for såvel virksomheder som lønmodtagere.

### **Det multietniske samfund**

Danmark er et multietnisk og multikulturelt samfund og netto-indvandringen vil fortsætte på grund af nye flygtninge såvel som familiesammenføringer, om end størrelsen heraf er svært at forudsige. Problemstillingerne for velfærdssamfundet er på sin vis velkendte:

- Integrationspolitikens instrumenter og konsekvenser – balancen mellem tilbud og krav.
- Nedbrydning af barrierer for etniske minoriteters integration på arbejdsmarkedet.
- Kulturforskellenes betydning for anvendelse og indretning af velfærdsstatens tilbud.
- Indsatsen over for minoritetsgrupper med afvigende adfærd, herunder bandekriminalitet o.l.

Integrationspolitikken er et stærkt følsomt område. De vigtigste problemstillinger er, hvilke krav og tilbud det danske samfund skal møde indvandrere og flygtninge med henblik på at opnå et godt liv for indvandrerne og det størst mulige bidrag til samfundet økonomisk og på anden måde. Men der mangler bud på hvordan. Det er centralt ikke bare for den offentlige forsørgerbyrde, men også for den generelle accept af etniske minoriteter, at selvforsørgelsen er høj. Det er en udfordring for både arbejdsmarkedet og velfærdssystemerne at skabe det nødvendige rum for arbejde til denne gruppe. Samtidig ligger der en opgave, som indtil nu kun delvis er løst, i at få vores velfærdsydelser og indvandrerens kultur til at passe sammen. Her ligger bl.a. en udfordring til vores ensartede standardydelser til alle borgere. Men der er også problemer med at finde omkostningseffektive måder at løse de etniske minoriteters særlige behov i skoler og institutioner.

### **Uddannelse og videnoverførsel**

En af klichéerne i samfundsdebatten er, at vi er på vej mod et videnssamfund. Ikke bare i Danmark, men i hele den industrialiserede verden. Vinderne i det kapløb bliver med stor sandsynlighed det samfund, som bedst formår at omstille og udvikle sit system

for videnoverførsel. Man taler om livslang læring. Visionen er et samfund præget af hastig udvikling teknologisk og i andre henseender – et samfund, hvor der sker mange valg, forandringer og skift for det enkelte menneske i et livsforløb. Vidensamfundet er derfor sandsynligvis også et fleksibelt samfund. Det vil sandsynligvis indebære en række opgør med det relativt stive båsamfund, som vores udgave af industrisamfundet er præget af. Hvordan kan man opnå et samfund, hvor man både søger den maksimale kompetence for hver enkelt borger og tilstræber en begrænset spredning i lønninger, hvor den enkelte har adgang til uddannelse og videnoverførsel gennem hele livsforløbet med muligheder for flere signifikante stillings- og erhvervsskift undervejs? Måske ligger en af de helt store udfordringer i at gennemtænke hele konceptet for videnoverførsel, så man får maksimal overførsel af viden mellem generationerne på en fleksibel og omkostningseffektiv måde. Det kan eventuelt betyde et helt nyt uddannelsessystem.

#### **De kommende års velfærdsforskning på Socialforskningsinstituttet**

Instituttets nye forskningsprogram, der løber til udgangen af år 2002, indeholder 9 programområder, der på forskellige måder berører nogle af de nævnte udfordringer for velfærdssamfundet. Programområderne er:

- Socialpolitik
- Arbejdsmarkedspolitik
- Komparativ velfærdsstatsforskning
- Børn, unge og familier
- Social integration og marginalisering
- Arbejdsmarkedets rummelighed
- Velfærdsfordelingen
- Etniske minoriteter
- Effektivitet i velfærdsproduktionen

Programområderne og de særligt udvalgte satsningsområder inden for hvert programområde er nærmere beskrevet i *Instituttets forskningsprogram 1999-2002*.

# Er der veje til fuld beskæftigelse?

## 2.1. Hvad er fuld beskæftigelse?

Er lav ledighed det samme som fuld beskæftigelse? I så fald er Danmark kommet målet et skridt nærmere. Under konjunkturopgangen siden 1993 er der gjort et mærkbart indhug i den registrerede ledighed, der faldet fra ca. 12 pct. til ca. 6½ pct. af arbejdsstyrken i 1998. Det svarer til, at godt 5 pct. af de 18-66 årige er registreret som ledige.

Det er imidlertid ”kun” 76 pct. af de 18-66 årige, der er i beskæftigelse i 1998<sup>1)</sup>. Der er med andre ord 19 pct. af den voksne befolkning under pensionsalderen, der hverken er beskæftigede eller registrerede som ledige. De 24 pct., som ikke er i beskæftigelse, kan groft taget inddeles i fire grupper efter årsagen til den manglende beskæftigelse (selvom inddelingen aldrig kan omsættes til en helt præcis empirisk opgørelse):

- Uddannelsessøgende, der ikke samtidig har beskæftigelse.
- Personer, der frivilligt har forladt arbejdsmarkedet, midlertidigt eller varigt.
- Ressourcsevage, dvs. personer med utilstrækkelige kvalifikationer (manglende joberfaring, helbredsproblemer, handicap, manglende faglige færdigheder, manglende social kompetence mv.).
- Friktionsledige (søgeledige), dvs. personer, der er midlertidigt uden arbejde i forbindelse med fx afskedigelse, hjemsendelse, udløb af tidsbegrænset ansættelse el. lign.

Ovenstående stiller derfor spørgsmål ved, om arbejdsstyrken kan opgøres som de beskæftigede plus de registrerede ledige. Det er

---

1) I international sammenhæng er 76 pct. dog en meget høj beskæftigelsesandel.

problematisk at måle ledigheden gennem AF's registreringer af tilmeldte ledige, fordi registreringstilbøjeligheden er nært forbundet med, om den pågældende har ret til a-dagpenge eller kontanthjælp. Andre arbejdssøgende har ikke samme incitament til at lade sig registrere som ledige. Der er derfor to grunde til, at *ikke-beskæftigede arbejdssøgende* ikke falder sammen med *registrerede ledige*. For det første er en del arbejdssøgende uden arbejde ikke registreret som ledige. For det andet er en del ledige ikke arbejdssøgende.

### **SFI's forskning**

Flere af Socialforskningsinstituttets undersøgelser bekræfter, at der findes en gruppe mennesker på varig offentlig forsørgelse med en (om end i mange tilfælde reduceret) erhvervsevne og et ønske om at arbejde. Blandt ledige kontanthjælpsmodtagere, der søger førtidspension, gav 40 pct. udtryk for, at de anså det for vigtigt at have et arbejde og omkring 30 pct. anså det for sandsynligt, at de ville kunne få et arbejde, hvis de var villige til at tage et hvilket som helst job, jf. Koch-Nielsen & Rosdahl (1998).

Tilsvarende viste en undersøgelse blandt handicappede og funktionshæmmede danskere i den erhvervsaktive alder, at omkring en tredjedel af de handicappede og halvdelen af de lettere funktionshæmmede, der var uden arbejde, ønskede at få et job, forudsat de havde mulighed for at bestride det, jf. Bengtsson (1997). Endelig viste en undersøgelse blandt yngre førtidspensionister, at lidt under halvdelen erklærede sig interesserede i at få et arbejde, de kunne klare, jf. Koch-Nielsen & Rosdahl (1998). Det er et gennemgående træk, at disse grupper af udstødte fra arbejdsmarkedet i vidt omfang tidligere i deres tilværelse har haft fast tilknytning til arbejdsmarkedet, og at mange har haft relativt stabil beskæftigelse. Den hyppigste årsag til udstødning er helbredsproblemer af psykisk eller fysisk karakter.

Flere undersøgelser blandt ledige underbygger, at en del registrerede ledige ikke er aktivt jobsøgende. En undersøgelse af langtidsledige i tre kommuner påviser en række forskellige årsager hertil:

Nogle er tilfredse med at være uden lønnet arbejde, nogle har resigneret og opgivet at finde et arbejde typisk efter mange forgæves forsøg og nogle lever et liv, hvor arbejde eller uddannelse ikke har nogen særlig betydning, jf. Bach, Larsen & Rosdahl (1998). Undersøgelsen viser imidlertid også, at en del langtidsledige tilhører den ressourcetsvage gruppe. Instituttet har iværksat en analyse af manglende jobsøgning blandt ledige, hvor hovedsigtet er at teste, i hvilken udstrækning ledige, der angav manglende interesse i arbejde og manglende jobsøgning ved et interview i 1994, fortsat er uden beskæftigelse i de efterfølgende år, eller om konjunkturopgangen og/eller pligtaktiveringen i den aktive arbejdsmarkedspolitik trods en negativ beskæftigelsesattitude på interviewtidspunktet alligevel har ført til beskæftigelse.

Diskussionen om arbejdsstyrkens afgrænsning og definitionen på fuld beskæftigelse er ikke kun et statistisk spørgsmål. Det er også et holdningsspørgsmål, hvor mange og hvem der skal medtages i arbejdsstyrken. I hvilken udstrækning skal der søges plads til ressourcetsvage grupper på arbejdsmarkedet? Hidtil har man krævet fuld arbejdsdygtighed som betingelse for at være registreret som ledig. Men som ovenstående viser, kan en del arbejdssøgende eller arbejdsinteresserede ikke opfylde dette krav. Omvendt har mange med handicap og funktionsnedsættelse arbejde: Knap halvdelen af de handicappede eller cirka 100.000 personer er i beskæftigelse, jf. Bengtsson (1997).

Definitionen på fuld beskæftigelse har – som mål for ambitionsniveauet for beskæftigelsen i samfundet – en væsentlig betydning. Størrelsen af den samlede beskæftigelse har bl.a. direkte betydning for velstandsniveauet i samfundet og for størrelsen af de offentlige velfærdsydelser, der kan finansieres ved et givet skattetryk, men mulighed for beskæftigelse spiller samtidig en væsentlig rolle for de fleste menneskers individuelle velfærd, jf. kapitel 3 om arbejdets betydning for den sociale integration.

## 2.2. Ledighedens årsager

En sammenhængende forståelse af ledighedens årsager er afgørende for at kunne besvare spørgsmålet, om der er veje til fuld beskæftigelse, og også for på en fuldt tilfredsstillende måde at kunne analysere, hvordan forskellige former for økonomisk politik, herunder arbejdsmarkeds- og socialpolitik influerer på den samlede beskæftigelse og på beskæftigelsens sammensætning på fag, erhverv og regioner.

I mange analyser sondres mellem konjunkturledighed og strukturel ledighed eller ligevægtsledighed. Tankegangen er, at konjunkturledigheden er midlertidig – på langt sigt vil økonomiens indbyggede tilpasningsmekanismer trække denne i en langsigtet ligevægtstilstand, hvor ledigheden vil ligge fast, indtil der kommer et nyt stød.

Det økonomiske system befinder sig imidlertid i praksis aldrig i en langsigtet ligevægt. Den ledighed og beskæftigelse, vi observerer i en given periode, er også under indflydelse af en række midlertidige påvirkninger. Det er almindeligt anerkendt, at en væsentlig del af ledigheden i Danmark i første halvdel af 1990'erne var konjunkturbestemt. Denne form for ledighed forsvinder – som det har kunnet observeres fra 1993 til 1998 – når efterspørgselen øges under en konjunkturopgang, uden at lønningerne påvirkes i større omfang. Men selvom konjunkturledigheden nu er fjernet, kan man ikke med sikkerhed betragte den resterende ledighed som strukturel ledighed. Dels kan den aktuelle ledighed evt. være lavere end den langsigtede ligevægtsledighed, dels kan man ikke uden videre gå ud fra, at fx arbejdsmarkedsreformen er slået fuldt ud igennem på arbejdsmarkedets funktionsmåde. I Danmark startede diskussionen om strukturproblemer på arbejdsmarkedet for alvor i slutningen af 1980'erne<sup>2)</sup>. Hovedproblemstillingen har

---

2) Diskussionen i Danmark startede for alvor med rapporten fra Det økonomiske Råds formandskab i juni 1988. Siden har strukturreformer på arbejdsmarkedet været under behandling i et utal af rapporter fra ministerier, organisationer, kommissioner og udvalg og i OECD's stort anlagt Job Study projekt.

været, at der er en række stivheder i arbejdsmarkedets funktionsmåde, som gør det umuligt at forene vedvarende høj beskæftigelse og vedvarende lav inflation.

Trods en ganske omfattende international økonomisk forskning kan der endnu ikke siges at foreligge en alment accepteret fuldt sammenhængende teoretisk funderet model til beskrivelse af strukturel ledighed. Der foreligger dog en række delbidrag:

Økonomiens institutioner for løndannelsen: Såvel på arbejdstagerside som på arbejdsgiverside kan der identificeres incitamenter til at fastsætte lønninger, der er uforenelige med fuld beskæftigelse. Hvilken institutionel struktur, der giver den højeste langsigtede beskæftigelse, er dog uafklaret.

Velfærdssystemet: Uanset institutionel struktur bidrager et højt niveau og lang varighed af indkomstkompensation ved ledighed til strukturel ledighed. Derimod er velfærdssystemets betydning for den langsigtede beskæftigelse ikke entydig: På den ene side kan sikring mod indkomstbortfald have en positiv effekt på erhvervsdeltagelsen. På den anden side vil pensions-, orlovs- og tilbagetrækningsordninger have en modsatrettet effekt. Endelig kan velfærdssystemet muligvis have en negativ langsigteffekt ved at bidrage til marginalisering af en del af arbejdsstyrken, jf. nedenfor.

Forskningen er desuden optaget af at analysere den mulige indflydelse fra øget konkurrence fra nye lavtlønsøkonomier og fra den teknologiske udvikling. I de fleste lande, men mest udpræget i USA og Storbritannien, observeres en tiltagende lønspredning fremkaldt af vigende efterspørgsel og dermed vigende realløn for lavtuddannede. I Danmark er lønstrukturen meget stiv, men til gengæld er der en meget klar overvægt af lavtuddannede blandt de ledige. Den vigende efterspørgsel efter lavtuddannede synes at være et generelt fænomen i de vestlige økonomier. Uanset om årsagen skal findes i den øgede konkurrence fra lavtlønsøkonomier, i skærpede kvalifikationskrav fra ny teknologi eller noget helt tredje, vil substitutionerne fra lavtuddannet til højtuddannet ar-

bejdskraft spille sammen med velfærdssystemet og institutionerne for løndannelsen på en måde, der må forventes at føre til øget ledighed i Danmarks tilfælde, mens det i lande med et mindre udbygget velfærdssystem og mere decentral løndannelse må forventes især at vise sig som øget ulighed i lønningerne.

### ***SFI's forskning***

Med henblik på at kunne analysere det komplicerede samspil mellem velfærdssystemet, herunder social- og arbejdsmarkedspolitikken, løndannelsen og beskæftigelsen har Socialforskningsinstituttet påbegyndt udviklingen af en strukturmodel for arbejdsmarkedet, jf. Liebing et al. (1998). Dette arbejde er endnu i sin vorden, men de første resultater viser, at det er muligt at beskrive friktionsledigheden (søgeledigheden) på en rimelig måde i en generel ligevægtsmodel med imperfekt jobmatchning og individuel søgeadfærd i et delvis segmenteret arbejdsmarked. Modeleksperimenterne illustrerer, hvordan virkningerne af fx aktiv arbejdsmarkedspolitik afhænger af et kompliceret samspil mellem flere delvis modsat rettede reaktioner. I det videre arbejde med modellen skal det empiriske grundlag for kalibreringen forbedres, og modellen skal søges udvidet til at omfatte også den langvarige ledighed, marginalisering og udstødelse fra arbejdsmarkedet.

Instituttets arbejde med modeller for arbejdsmarkedet har desuden omfattet et ph.d.-projekt, hvor formålet har været at analysere beskæftigelseseffekten af aktiv arbejdsmarkedspolitik, jf. Binder (1999). Et vigtigt resultat af dette arbejde er, at det under visse forudsætninger påvises, at positive beskæftigelseseffekter for deltagerne på individniveau er ensbetydende med en positiv effekt på den samlede beskæftigelse på samfunds niveau. Instituttet afslutter endvidere i 1999 en evaluering af, hvordan arbejdsmarkedsreformen har påvirket arbejdsmarkedets funktionsmåde.

## **2.3. Marginalisering**

Ledigheden og ikke mindst den langvarige ledighed er meget skævt fordelt. Nogle mennesker bliver marginaliseret eller udstødt fra

arbejdsmarkedet, og blandt disse er der en klar overvægt af ressourcevage personer.

### **2.3.1. Marginaliseringens årsager**

Marginalisering er ensbetydende med, at nogle personer har en overnormal sandsynlighed for at forblive uden arbejde gennem lang tid. Det kan have flere årsager, som naturligvis er delvis sammenfaldende med årsagerne til ledighed, jf. Søndergaard & Pedersen (1998). Sandsynligheden for at finde et arbejde kan være nedsat, fordi:

- de pågældendes kvalifikationer er utilstrækkelige i forhold til de gældende lønninger,
- virksomhederne er usikre på, om de pågældende opfylder deres kvalifikationskrav,
- de pågældende ikke er så aktivt arbejdssøgende som andre uden arbejde.

For alle disse individuelle faktorer gælder, at deres betydning må forventes at være konjunkturafhængig. Der er således alt andet lige størst risiko for marginalisering under en lavkonjunktur, hvorimod de nævnte faktorerers betydning reduceres under en konjunkturopgang.

Generelt kan kvalifikationsmangler i forhold til arbejdsmarkedets lønninger være et resultat af (i) individuelle kvalifikationsmangler; (ii) en sammenpresset lønstruktur med relativt høje lønninger for de mindst kvalificerede og (iii) dynamiske skift i kvalifikationsefterspørgselen. De individuelle kvalifikationsmangler kan skyldes fx manglende erhvervserfaring, manglende uddannelse, helbredsproblemer og handicap eller manglende personlig og social kompetence.

En sammenpresset lønstruktur kan forårsage marginalisering ved, at lønniveauet på markedet for arbejdskraft med begrænsede kvalifikationer presses i vejret bl.a. på grund af relativt høj erstatning for indkomstbortfald gennem overførselsindkomsterne. Konse-

kvenserne heraf kan bl.a. være, at arbejdskraft erstattes af maskiner og udstyr, dvs. antallet af job, der kan bestrides af personer med en begrænset kompetence, reduceres. Den enkelte er i dette tilfælde ikke nødvendigvis ude af stand til at bestride et job, men det bliver sværere at finde et job, som vedkommende kan bestride. En stigning i udbuddet af ufaglært arbejdskraft vil have tilsvarende virkninger på den enkeltes beskæftigelseschancer.

I et dynamisk arbejdsmarked er efterspørgslen efter bestemte kvalifikationer og dermed værdien af den enkeltes kvalifikationer ikke konstant. Ny teknologi eller øget konkurrence fra nye industrilande kan medføre, at nogle produkter eller produktionsformer bliver urentable i Danmark (mens andre til gengæld eventuelt bliver rentable). I sådanne omstillingsprocesser kan nogle menneskers kvalifikationer nærmest med ét slag forældes. Det sker, hvis de virksomheder og brancher, der skærer ned som resultat af denne omstillingsproces, frisætter arbejdskraft med nogle kvalifikationer, der ikke matcher efterspørgslen fra de virksomheder eller brancher, der ekspanderer. Denne dynamiske omstillingsproces finder sted under alle konjunkturforskel. Marginaliseringsrisikoen er selvsagt størst under konjunkturedgang, men selv i perioder, hvor antallet af joboprettelser er lige så stort som eller større end antallet af jobnedlæggelser, kan der forekomme marginalisering.

### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttets undersøgelser af marginaliseringen underbygger dette. Marginaliseringsrisikoen blandt personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse er mere end dobbelt så stor som blandt personer med en sådan uddannelse. Risikoen, for at den løbende omstillingsproces på arbejdsmarkedet fører til marginalisering, er klart størst i perioder, hvor beskæftigelsen generelt er vigende og i særdeleshed, hvis den er vigende i erhverv med en stor andel lavt uddannet arbejdskraft. Hussain & Geerd-sen (1998) viser, at nogle erhverv i højere grad end andre skaber marginalisering, henholdsvis er i stand til at integrere lavtuddannet arbejdskraft, afhængig af erhvervets beskæftigelsesudvikling. Undersøgelsen påviser desuden, at konkurrenceevnen har væsent-

lig betydning for marginaliseringen, eftersom de erhverv, der beskæftiger relativt flest lavtuddannede, gennemgående også er de mest internationalt konkurrenceudsatte. Der er således en sammenhæng mellem konkurrenceevnen på makroplan og de ressourcesvage gruppers muligheder på det danske arbejdsmarked.

Marginaliseringsrisikoen øges, såfremt virksomhederne udviser større forbehold over for jobsøgere, der har været uden beskæftigelse i en (længere) periode. Hvis mangel på beskæftigelse opfattes som et signal om mangelfulde kvalifikationer (uanset om dette er begrundet eller ej), kan perioder med beskæftigelsesnedgang give en selvforstærkende negativ effekt. De personer, der er så uheldige at miste deres job umiddelbart før eller under en lavkonjunktur, kan herved få en øget marginaliseringsrisiko, selvom deres kvalifikationer evt. er fuldt på højde med mange beskæftigedes. Denne risiko forstærkes sandsynligvis, hvis det heller ikke lykkes at komme i arbejde under en efterfølgende højkonjunktur. Der er fundet spor af en sådan fastlåsningsmekanisme i Socialforskningsinstituttets empiriske marginaliseringsundersøgelser. Således viser Ingerslev & Pedersen (1996), at overgangen fra marginalgruppe til stabil beskæftigelse er relativt lille. Den er desuden lavest for de svageste, dvs. kontanthjælpsmodtagerne, jf. Hussain (1998). Såfremt dette bekræftes af kommende forskningsresultater, er der her et selvstændigt bidrag til forståelsen af den strukturelle ledighed – høj ledighed i en periode sætter sig langvarige spor i beskæftigelsen.

Den enkeltes jobsøgning påvirkes i større eller mindre grad af de vilkår, der gælder for modtagere af overførselsindkomst. Flere undersøgelser har vist, at højere kompensation nedsætter søgeaktiviteten. Det samme gælder for de fleste deltagere i aktiveringstilbud. Aktivering og orlov kan således forlænge den samlede periode uden arbejde, hvilket kan øge risikoen for ikke at få arbejde igen. Obligatoriske aktiveringstilbud, som ledige finder utiltrækkende, og skærpelse af rådighedsregler o.l. kan derimod øge jobsøgningen.

Nedsat jobsøgning kan imidlertid også skyldes ledighedens psykiske påvirkninger. I undersøgelsen af langtidsledige – såvel dagpenge- som kontanthjælpsmodtagere – i tre kommuner fandt man mange eksempler på, at langvarigt ledige havde opgivet arbejdslivet, fordi deres selvtillid og selvværd i forhold til arbejdsmarkedet havde lidt et knæk under det lange fravær fra arbejdsmarkedet og resultatløse jobansøgninger, jf. Bach, Larsen & Rosdahl (1998). Selvom der også i gruppen af ledige kontanthjælpsmodtagere er mange, der føler sig fravalgt af arbejdsmarkedet, er der (sammenlignet med de forsikrede langtidsledige) flere, der peger på forhold omkring deres egen situation som årsag til, at de ikke er kommet i arbejde. Flere af kontanthjælpsmodtagerne end af de forsikrede ledige angiver at have problemer ud over ledighed, og at psykiske eller personlige problemer er en medvirkende årsag til deres ledighed. Ligesom for den samlede gruppe af langtidsledige gælder det dog, at en betydelig del tidligere har fungeret på arbejdsmarkedet. Op mod to tredjedele af gruppen har tidligere været i beskæftigelse i perioder med en samlet varighed på mere end 6 år og to tredjedele har tidligere været i a-kassesystemet.

I teorien kan man forestille sig, at et ureguleret arbejdsmarked ville skabe en lønspredning, der passede til spredningen i kvalifikationer og dermed give ressourcetsvage personer samme jobsandsynlighed som ressourcestærke personer. Det er dog næppe muligt i praksis. Selv i et relativt liberaliseret arbejdsmarked som det amerikanske er der beskæftigelsesproblemer for svage grupper. Samtidig medfører den kraftige amerikanske lønspredning, at nogle ressourcetsvage – også når de er fuldt beskæftigede – har vanskeligt ved at forsørge sig selv. Alligevel er det sandsynligt, at den sammenpressede lønstruktur på det danske arbejdsmarked medvirker til at gøre det vanskeligere for ressourcetsvage grupper at opnå beskæftigelse. Høje mindstelønninger og en lav lønspredning kan bidrage til at forstærke alle tre marginaliseringsårsager. Hussain & Geerdsen (1998) påviser bl.a., at marginaliseringsrisikoen for en lavt kvalificeret er størst i virksomheder med en høj gennemsnitsløn og lille lønspredning.

Selvom der ikke findes sikre opgørelser, er det en almindelig vurdering, at marginaliseringen var langt mindre udbredt i 1960'erne. Dengang var lønspredningen noget større end i dag, hvilket bl.a. hang sammen med en væsentligt lavere kompensationsgrad til personer uden arbejde, og samtidig var efterspørgslen efter arbejdskraft stor i forhold til arbejdsstyrken. Det sidste har givetvis også væsentlig betydning for marginaliseringen. Som nævnt har flere undersøgelser påvist, at risikoen for at miste sit job og blive fanget i en marginaliseret position er mindre under en højkonjunktur. Der er imidlertid grænser for, hvor kraftig sugoeffekten fra efterspørgselssiden kan være, uden at det skaber konflikt med målsætningerne om at fastholde lav inflation og stabil valutakurs. Derfor kan marginalisering vanskeligt undgås, medmindre der kan udvikles indsatser på udbudssiden, der udjævner forskellene i jobchancer mellem resourcesvage og resourcestærke grupper, jf. Søndergaard & Pedersen (1998).

### **2.3.2. Udviklingen i arbejdsmarkedsmarginaliseringens omfang**

Omfanget af arbejdsmarkedsmarginalisering kan tillægges betydning i flere sammenhænge. For det første er det udtryk for et samfundsmæssigt spild i form af uudnyttede ressourcer. For det andet kan det være et spejlbillede af, at samfundet polariseres, eller det kan være udtryk for et borgerlønssamfund, i det omfang marginalisering er udtryk for helt eller delvis frivillige valg.

I det følgende omtales alene marginaliserede *med tilknytning til arbejdsmarkedet*, men det er vigtigt at erindre, at mange på førtidspension, sygedagpenge og nogle på overgangsydelse og efterløn ligeledes må anses for marginaliserede.

### **SFI's forskning**

I perioden fra midten af 1980'erne til midten af 1990'erne, hvor ledigheden blev forøget med mere end 50 pct., blev gruppen af langtidsledige forøget – både i antal og i forhold til den samlede gruppe af ledige. En del langtidsledige havde så lange ledighedsperioder, at de er blevet betegnet som marginaliserede fra arbejdsmarkedet. Antallet af arbejdsmarkedsmarginaliserede steg gennem

hele lavkonjunkturperioden efter 1986, men stigningen var særlig kraftig i første halvdel af 1990'erne. En analyse fra Socialforskningsinstituttet, hvor marginaliserede blev afgrænset til personer, der havde en samlet ledighed på to år eller mere gennem en treårig periode, viste en stigning på 43 pct. fra 1990 til 1994 i antallet af marginaliserede, mens antallet af registrerede ledige "kun" steg med 26 pct., jf. Ingerslev & Pedersen (1996).

Efter 1994 er ledigheden og antallet af marginaliserede reduceret, men en stor gruppe personer i den erhvervsaktive alder har stadig vanskeligt ved at få og opretholde beskæftigelse. Med anvendelse af forskellige definitioner har Finansministeriet skønnet, at antallet arbejdsmarkeds-marginaliserede i 1997 var på cirka 80.000 personer, jf. Finansministeriet (1997), mens Dansk Arbejdsgiverforening for samme år har beregnet antallet til 135.000, jf. Dansk Arbejdsgiverforening (1998).

Op gennem lavkonjunkturperioden blev de langtidslediges mulighed for at vende tilbage til stabil beskæftigelse stadig forringet, men da konjunkturerne vendte i 1994, blev også de langtidslediges jobmuligheder forbedret. Finansministeriet har beregnet, at blandt marginaliserede i 1992, var maksimalt 15 pct. i beskæftigelse i 1994, mens omkring 25 pct. af de marginaliserede i 1994 var i beskæftigelse 2 år senere, jf. Finansministeriet (1997b). Analysen viste dog også, at selvom jobmulighederne blev forbedret for de marginaliserede, havde de markant mindre chancer for at komme i beskæftigelse end ledige med kortere ledighedsforløb. Arbejdsministeriets seneste opgørelse viser, at 80 pct. af personerne i marginalgruppen ultimo 1994 har forladt marginalgruppen ultimo 1997, heraf er noget mindre end halvdelen kommet i beskæftigelse. Det vises imidlertid samtidig, at der under konjunkturopgangen fortsat har været en væsentlig tilgang af nye personer til marginalgruppen i overensstemmelse med det tidligere anførte om, at marginaliseringsrisikoen ikke forsvinder under en konjunkturopgang.

Gruppen af langtidsledige er (ligesom den samlede gruppe af ledige) en sammensat gruppe med forskellige typer af arbejdsmar-

kedsproblemer og grunde til ikke at være i beskæftigelse. Blandt de langtidsledige har kontanthjælpsmodtagere de største vanskeligheder ved at opnå beskæftigelse. Det fremgår bl.a. af analysen af marginalisering i 1990 og 1994 i amter og storbyområder, jf. Hussain (1998). Analysen påviste, at andelen af ledige kontanthjælpsmodtagere var relativt høj i de regioner, hvor ledigheden var lav, mens der på tværs af regioner ikke var nogen systematisk sammenhæng mellem ledighedens højde og antal kontanthjælpsmodtagere i marginalgruppen.

## **2.4. Effekter af arbejdsmarkedspolitik**

Hovedtankegangen bag den førte arbejdsmarkedspolitik i Danmark er, at den skal bidrage til at reducere de stivheder, der forårsager strukturel ledighed.

Arbejdsmarkedet er som tidlige anført kendetegnet ved en løbende omstillingsproces, der afspejler ændringer i virksomhedernes konkurrenceevne og afsætningsmuligheder: På ethvert tidspunkt har nogle virksomheder brug for at ansætte nye medarbejdere, mens andre har behov for at reducere arbejdsstyrken. Det gælder uanset konjunktursituationen, men naturligvis således at virksomheder, der udvider beskæftigelsen, typisk er i overtal under højkonjunkturer og omvendt under lavkonjunkturer. Overordnet set er det afgørende for niveauet for ledigheden på langt sigt, hvor gnidningsløs denne omstillingsproces forløber. Gnidningsløs betyder i denne forbindelse, at processen smitter mindst muligt af på de gennemsnitlige lønninger. Høj fleksibilitet indebærer med andre ord, at arbejdsmarkedet er i stand til at forsyne virksomhederne med arbejdskraft uden nævneværdigt pres på de gennemsnitlige lønninger under en konjunkturopgang med et lavt ledighedsniveau.

Spørgsmålet er derfor, hvordan arbejdsmarkedspolitikken påvirker fleksibiliteten defineret på denne måde.

Selvom fleksibiliteten ultimativt skal vise sig i den generelle lønudvikling sammenholdt med ledighedsniveauet, kan løndannelsen

inden for de enkelte fag, regioner eller virksomheder være brugbare indikatorer. Det er et slående træk ved det danske arbejdsmarked, at sammenhængen såvel mellem den regionale ledighed og den regionale lønudvikling som mellem de enkelte faggruppers ledighed og lønudvikling er meget svag. Faggrupper eller regioner med høj ledighed har således gennemgående næsten samme lønudvikling som resten af arbejdsmarkedet<sup>3)</sup>. Ændringer i relative lønninger ser med andre ord ud til at spille en ret ringe rolle i omstillingsprocesserne på arbejdsmarkedet. Det ville være af underordnet betydning, såfremt der enten ikke var flaskehalse, dvs. såfremt ledigheden var nogenlunde lige fordelt på fag og regioner, eller virksomhederne undlod at tilbyde mere i løn, når det er svært at få en ledig stilling besat. Men disse forudsætninger er netop ikke opfyldt.

Ledighedens fordeling på regioner og fag er næsten lige så skæv i dag som for 10 år siden. Udjævning af arbejdskraftubalancer mellem regioner og fag er således generelt ikke blevet mere effektiv. Der er med andre ord ikke sikre tegn på, at den regionale og faglige mobilitet skulle være øget nævneværdigt. Det er dog i denne sammenhæng værd at minde om den indirekte faglige mobilitet, der ligger i generationsskiftet: De årgange, der forlader arbejdsmarkedet, har en væsentligt større andel ufaglærte end de årgange, der kommer ind på arbejdsmarkedet. På denne måde sker der løbende en udvidelse af udbuddet af uddannet arbejdskraft, mens udbuddet af ufaglærte er faldende.

### ***SFI's forskning***

#### ***2.4.1. Løndannelsen***

Under konjunkturopgangen i midt-80'erne var der stor fokus på de individuelle lønkapløb ikke mindst i byggesektoren. Noget tilsvarende har vi endnu ikke set i den aktuelle udvikling, om end der er tilløb i visse fag bl.a. højtuddannede IT-medarbejdere. I en undersøgelse med data fra 1996 kunne man heller ikke påvise

---

3) En nyere undersøgelse, der bygger på data fra 1994, viser, at variationer i den regionale ledighed næsten ikke slår igennem i form af ændrede lønforskelle, jf. Nicolaisen & Tranæs (1996).

nogen effekt af den lokale ledighedssituation på virksomhedernes lønninger, jf. Pedersen (1998). I en nyere interviewundersøgelse fra Socialforskningsinstituttet angav godt halvdelen af de private virksomheder dog, at de ville byde lønnen op, hvis det var nødvendigt for at rekruttere faglært arbejdskraft, jf. Bach (1997).

At lønningerne stiger på områder, hvor der er mangel på arbejdskraft, er helt i overensstemmelse med principperne for et markeds funktionsmåde. Problemerne skyldes det forhold, at lønudviklingen er næsten ens i alle fag og regioner, uanset forskellene i ledighedsniveau. Det hænger sammen med, at lønstigninger på specifikke områder – også når disse er svar på flaskehalsproblemer – smitter af på det øvrige arbejdsmarked, jf. Pedersen (1994), der indeholder en omfattende analyse af lønafsmittningen i Danmark. Herved kan i sig selv ret ubetydelige mangelsituationer komme til at udløse generelle lønstigninger til skade for konkurrenceevne og beskæftigelse. Det er ikke mindst dette problem, man har forsøgt at forebygge gennem arbejdsmarkedspolitikken, herunder den særlige flaskehalsindsats, jf. nedenfor.

#### **2.4.2. Arbejdsmarkedsreformens indhold**

Arbejdsmarkedsreformen fra 1994 og de efterfølgende udbygninger og justeringer heri omfattede:

- En styringsreform med delegering af kompetence til regionale arbejdsmarkedsråd.
- En forstærket aktiveringsindsats på grundlag af individuelle handlingsplaner.
- Øget adgang til orlov og tidlig tilbagetrækning (overgangsydelse).
- Afkorting af den effektive dagpengeperiode (afskaffelse af genoptjening af dagpengerebet under aktivering og obligatorisk deltagelse i aktivering efter en vis ledighedsperiode).
- Skærpede rådighedsbestemmelser.

Socialforskningsinstituttet har gennemført evalueringer af virkningerne af forskellige dele af reformen. Forskning kan af mange

grunde ikke fremlægge sikre beviser for effekterne på arbejdsmarkedets funktionsmåde af en så bredspektret omlægning af arbejdsmarkedspolitikken. Konjunkturbarometrene tyder på, at der ikke har været nævneværdige flaskehalsproblemer i 1990'erne. Men om den relativt beskedne arbejdskraftmangel kan tages til indtægt for, at arbejdsmarkedets evne til at allokere arbejdskraft til de ledige stillinger er blevet forbedret, kan der ikke umiddelbart siges noget sikkert om. Det kan tillige spille en væsentlig rolle, at den skjulte ledighed i form af personer på orlov og i aktivering er væsentligt større nu end tidligere, således at "arbejdskraftbufferen" på arbejdsmarkedet er noget større end den registrerede ledighed indikerer.

#### ***2.4.3. Konsekvenser for arbejdsudbuddet***

Orlovs- og tilbagetrækningsordninger begrænser på den anden side arbejdsudbuddet og vil på kortere eller længere sigt reducere beskæftigelsen i nogenlunde samme omfang, jf. Pedersen (1996). Under en konjunkturafmatning kan beskæftigelseseffekten på kortere sigt være mere begrænset, forudsat de personer, der træder ud af arbejdsmarkedet, kommer fra områder med rigelig arbejdskraft. Dette synes at have været tilfældet med tilgangen til overgangsydelsen i 1994. Orlovsordningerne bidrog især til knaphed på dele af det offentlige arbejdsmarked, hvor der på kort sigt er begrænsede muligheder for lønglidning, jf. Andersen, Appeldorn & Weise (1996).

#### ***2.4.4. Effekter på søgeadfærd og effektivt arbejdsudbud***

Socialforskningsinstituttets evalueringer påviser bl.a., at den andel af dagpengemodtagere, der ønsker arbejde, aktivt søger arbejde og kan tiltræde med kort varsel, er øget fra cirka 71 til godt 77 pct. fra 1994 til 1997<sup>4)</sup>. Desværre foreligger der ikke sammenlignelige tal for perioden forud for arbejdsmarkedsreformen. Arbejdsmarkedsreformen og de efterfølgende justeringer har skærpet rådighedsbestemmelserne og til dels rådighedskontrollen bl.a. i form af aktivering. En del af stigningen i søgeintensiteten efter 1994 må dog henføres til, at der i denne periode er sket en udskilning af

---

4) Langager & Larsen (1998).

personer med lav rådighed og lav søgeaktivitet fra ledighed til overgangsydelse og orlov. Omvendt må det formodes, at konjunkturopgangen først har trukket de mest ivrigt arbejdssøgende fra ledighed til beskæftigelse. Tallene for rådighed og jobsøgning kan derfor med forbehold tolkes som tegn på, at arbejdsmarkedsreformen har haft en positiv effekt på det effektive arbejdsudbud.

#### **2.4.5. Beskæftigelseseffekter af aktivering**

Det samlede antal kontanthjælps- og dagpengemodtagere under aktivering i 1997 var cirka 90.000 inkl. ledige på uddannelsesorlov eller godt 3 pct. af arbejdsstyrken, jf. tabel 2.1. Det tilsvarende tal for 1987 var godt 1 pct. af arbejdsstyrken. I forhold til den forrige højkonjunktur er der således sket en markant forøgelse. Aktiveringsomfanget var på sit højeste i 1992-93, men har siden ligget stabilt på godt 3 pct. af arbejdsstyrken.

Aktiveringen kan påvirke arbejdsmarkedets fleksibilitet på flere måder. For det første kan aktiveringen virke som effektiv rådighedskontrol – en indirekte måde at sænke dagpengenes reelle værdi

**Tabel 2.1.**

**Antal aktiverede fordelt på aktiveringstype, særskilt for forsikrede og kontanthjælpsmodtagere. 1997. 1.000 helårspersoner.**

| Aktiveringstype                  | Forsikrede | Kontanthjælpsmodtagere |
|----------------------------------|------------|------------------------|
| Beskæftigelse                    | 20         | 22                     |
| Uddannelse <sup>1)</sup>         | 32         | 6                      |
| Selvstændig virksomhed           | 10         | 1                      |
| I alt                            | 62         | 29                     |
| Aktiveringsprocent <sup>2)</sup> | 25         | 22                     |

1) Forsikrede ledige på AMU-kursur med AMU-godtgørelse indgår ikke i tabellen.

2) Antal aktiverede a-kassemedlemmer i procent af forsikrede ledige plus aktiverede a-kassemedlemmer, henholdsvis aktiverede kontanthjælpsmodtagere i procent af ledige kontanthjælpsmodtagere plus aktiverede kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Statistiske Efterretninger: Arbejdsmarked 1998:14 og 1998:3 samt Social Sikring og Retsvæsen 1997:11.

for modtagerne. Herved øges lediges tilskyndelse til jobsøgning før aktiveringspligten indtræder. Denne effekt har ikke været grundigt undersøgt, men der må formentlig antages at være en sådan effekt, især ved tidlig aktivering og ved aktiveringstilbud, der ikke anses for attraktive, jf. også nedenfor om den særlige ungeindsats.

Det generelle indtryk fra evalueringer i Danmark er, at aktiverede hyppigt foretrækker aktiveringen frem for "passiv forsørgelse", og at der er tale om markant lavere jobsøgning og mindre effektiv rådighed under selve deltagelsen i aktiveringstilbuddene. Denne effekt af aktiveringen vil dermed isoleret set forringe fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, men effekten må ses sammen med aktiveringens betydning for deltagernes efterfølgende jobmuligheder og uddannelsesaktiviteter. Her er det generelle resultat, at deltagelse i aktivering – også når der tages højde for, at nogle ville være kommet ud af ledigheden uden aktivering – mindsker den efterfølgende ledighed, om end de målte effekter gennemgående er ret beskedne.

Der ser således ud til at være flere modsatrettede effekter af aktivering, dels både positive og negative virkninger på rådighed og jobsøgning forud for aktiveringspligten, afhængigt af om tilbuddet anses for attraktivt eller det modsatte, dels en reduktion i rådighed og jobsøgning, mens aktiveringen står på, og endelig en lavere ledighed efter aktiveringens gennemførelse. Det er derfor ikke muligt med sikkerhed at fastslå aktiveringens samlede effekt.

I de nyeste undersøgelser er der positive effekter i form af en nedgang i den efterfølgende ledighed af både privat og offentlig jobtræning, jf. tabel 2.2. Beskæftigelseseffekten af puljejob til langtidsledige er ikke undersøgt. Effekten af privat jobtræning er noget større end af offentlig jobtræning, hvilket bl.a. kan hænge sammen med, at de "bedste" ledige placeres i privat jobtræning, og at nogle løntilskudsjob i private virksomheder ville være blevet besat, selvom det ikke havde været muligt at få løntilskud. Det tilsvarende er ikke tilfældet for offentlige løntilskudsplaceringer (Bach 1997).

**Tabel 2.2.**

**Beregnete effekter af aktivering i form af nedgang i bruttoledighed (ledighed + aktivering) efter aktiveringsens afslutning. Procentpoint.**

|                       | Forsikrede i<br>delperiode 1 | Forsikrede i<br>delperiode 2 | Kontanthjælps-<br>modtager<br>under 25 år | Kontanthjælps-<br>modtager på 25<br>år og derover |
|-----------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Privat jobtræning     | 14                           | 10                           | 15                                        | 12                                                |
| Offentlig jobtræning  | 3                            | 14                           | 6                                         | 9                                                 |
| Beskæftigelsesprojekt | -                            | -                            | 7                                         | 9                                                 |
| Uddannelse            | 10                           | 11                           | 5-17                                      | 0-13                                              |

*Kilde Langager (1997); Weise & Brogaard (1997b).*

Private løntilskudsplaceringer spiller imidlertid en ret begrænset rolle i den samlede aktiveringsindsats, og der er tegn på, at interessen for løntilskud blandt de private virksomheder er dalet i takt med konjunkturopgangen. Kvantitativt er effekterne på ledighedsgraden af størrelsesordenen 10-15 procentpoint svarende til, at deltagere i privat jobtræning i de første 12 mdr. efter aktiveringen hver er ledige 5-8 uger mindre, end de ville have været uden aktivering. Også aktivering i uddannelse har gennemgående en lille positiv effekt på sandsynligheden for at komme ud af ledigheden. Undtagelserne herfra er kurser/uddannelser på højskoler og daghøjskoler samt uddannelsesorlov til ledige, der ikke kan påvises at have effekt<sup>5)</sup>.

Samlet har arbejdsmarkedsreformen i 1994 altså ikke ført til nogen kvantitativ forøgelse af aktiveringsindsatsen i forhold til de umiddelbart foregående år. Spørgsmålet er så, om aktiveringsindsatsen kvalitativt er blevet forbedret, så effekten på beskæftigelseschancerne er blevet større.

Sammenlignet med tilsvarende undersøgelser fra perioden før arbejdsmarkedsreformerne (Ingerslev, 1995) kan der med nogen

5) For kontanthjælpsmodtagere under 25 år har man dog fundet en lille positiv beskæftigelseeffekt af daghøjskoler og højskoler.

forsigtighed konkluderes, at effekterne af både privat og offentlig jobtræning ser ud til at være blevet større efter arbejdsmarkedsreformen. Dette kan dog helt eller delvis også hænge sammen med den forbedrede konjunktursituation. Derimod er der ikke tegn på, at den positive effekt af uddannelse er blevet større efter arbejdsmarkedsreformen, hvor langt flere aktiveres i uddannelse.

Undersøgelser af kontanthjælpsmodtagere og langvarige dagpengemodtagere viser ret klart, at det af flere grunde er svært at opnå positive effekter af aktivering for de "svageste grupper" af ledige. Alligevel kan der ikke ses bort fra, at aktiveringen for en del mennesker formentlig er med til at forebygge yderligere sociale og arbejdsmarkeds-mæssige problemer som følge af manglende arbejde. Socialforskningsinstituttets marginaliseringsundersøgelser peger på, at øget aktivering af unge kan være en medvirkende årsag til, at marginaliseringsrisikoen for denne gruppe er blevet relativt mindre, hvorimod marginaliseringsrisikoen for de ældste grupper på arbejdsmarkedet (som kun i mindre grad er omfattet af aktiveringsindsatsen) er blevet relativt større, jf. Ingerslev & Pedersen (1996).

#### **2.4.6. Ungeindsatsen**

Unge forsikrede uden uddannelse har siden 1996 kun kunnet få dagpenge i 6 mdr. Herefter får de tilbudt et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb af 18 måneders varighed med en ydelse på halvdelen af den maksimale dagpengesats, medmindre de finder et job eller påbegynder en ordinær uddannelse.

De foreliggende data (Nord-Larsen 1997, 1998) tyder på, at ungeindsatsen har haft positive effekter. Ungdomsarbejdsløsheden er faldet markant, især blandt ufaglærte, og der er ret tydelige tegn på en forandring af de unges adfærd. En meget stor del af de unge, der potentielt kunne blive omfattet af de særlige uddannelses-tilbud, forlader arbejdsløshed til fordel for arbejde eller ordinær uddannelse, inden de når 6 måneders grænsen for dagpenge. I foråret 1998 var 7 ud af 8 unge, som i 1996 var tæt på 6 måneders grænsen, enten i beskæftigelse eller under uddannelse. De

fleste fra gruppen har selv fundet en uddannelse, men cirka 18 pct. har været omfattet af de særlige uddannelsesforløb. Det er positivt, at mange efterfølgende er fortsat i ordinær uddannelse, og at ledigheden blandt unge efter de særlige forløb ikke er større end blandt unge fra resten af gruppen. Der er desuden visse tegn på, at de særlige forløb har været til gavn for unge med en etnisk baggrund. Blandt den 1/8, der var arbejdsløse i foråret 1998, var der ikke overvægt af etniske minoriteter. Der er derimod en klar overvægt af unge med den svageste skolebaggrund.

Danmarks Statistiks arbejdsstyrkeundersøgelser peger i samme retning. Der er sket en stigning i rådighed og jobsøgning blandt unge uden en erhvervsuddannelse efter ungeindsatsens ikrafttræden 1.4.1996, mens der er sket et fald for unge ledige med en erhvervsuddannelse, jf. Larsen & Langager (1998).

Der er ingen tvivl om, at en væsentlig del af faldet i ungdomsarbejdsløsheden skyldes konjunkturopgangen, men de omtalte adfærdssændringer tyder på, at afkortningen af dagpengeperioden for unge og det tilhørende tilbud om særligt tilrettelagte uddannelsesforløb ligeledes har haft en positiv effekt. Socialforskningsinstituttet har startet et forskningsprojekt, som har til formål at estimere, hvor stor en del af faldet i ungdomsarbejdsløsheden, der kan henføres til ændringen i dagpenge og aktiveringsreglerne for unge.

#### **2.4.7. AF's indsats**

I forbindelse med arbejdsmarkedsreformen blev den arbejdsmarkedspolitiske indsats decentraliseret og omlagt fra en regelstyret til en behovsorienteret indsats. Dermed er mulighederne for at målrette indsatsen mod efterspørgselsbehovene på de regionale arbejdsmarkeder blevet forbedret.

Det skønnes, at AF's markedsandel for ledige job har været større i perioden 1994-97 end i perioden forud. Forskellen kan tilskrives en betydelig stigning i virksomhedernes brug af de såkaldt åbne jobordrer, der blev indført i 1990. Den åbne formidling medfører en øget gennemsigtighed på arbejdsmarkedet: Det er blevet mere

synligt for de arbejdssøgende, hvilke job der findes, og mere synligt for AF, hvilke behov der er på virksomhederne.

AF's markedsandel udviser imidlertid en faldende tendens siden 1995, modsat hvad man skulle vente, når arbejdsmarkedet strammer til. Denne udvikling reducerer alt andet lige AF's muligheder for at påvirke fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Det er vanskeligt at vurdere effekterne af den særlige flaskehalsindsats, der indgår i AF's arbejdsmarkedsovervågning og virksomhedskontakt med det formål at muliggøre en hurtig opfølgning på meldinger om arbejdskraftmangel. Det mulige bidrag kan dels ligge i en større gennemsigtighed på arbejdsmarkedet: Virksomhederne får mere information om de lediges kvalifikationer, og AF får bedre føling med virksomhedernes efterspørgsel, dels i en påvirkning af virksomhedernes rekrutteringsadfærd i potentielle mangelsituationer, dels at AF får bedre mulighed for at tilpasse aktiveringen til arbejdsmarkedets behov.

Det må antages, at AF's markedsandel også har betydning for effektiviteten af flaskehalsindsatsen. Hvis AF ikke får kendskab til (potentiel) arbejdskraftmangel, har AF i sagens natur ikke mulighed for at iværksætte en målrettet indsats.

Arbejdsmarkedsreformens virkemidler må antages at have størst effekt under en konjunkturopgang: Der satses relativt meget på at kompensere for, at markeds kræfter, i form af tilpasninger i de relative lønninger i tilfælde af uligevægt mellem delmarkeder, ikke virker. Sådanne foranstaltninger vil af gode grunde ikke have nogen effekt på arbejdsmarkedets funktionsmåde under en konjunktur nedgang.

# Hvordan sikres en større social integration?

## 3.1. Hvad er social integration?

Der udtrykkes megen bekymring for den sociale integration eller rettere frygt for det modsatte – at det moderne samfund rummer marginaliserings- og udstødmekanismer, der kan risikere at føre til opløsningstendenser og konflikter. Social integration handler lidt løst sagt om det, der får samfundet til at hænge sammen – om grundlaget, for at individer og grupper i befolkningen kan leve relativt konfliktfrit med hinanden.

I sociologisk teori forsøger man at komme tættere på en definition af begrebet social integration. Der eksisterer imidlertid ikke blandt sociologer én alment accepteret definition på social integration. Socialforskningsinstituttet har samlet og diskuteret nogle af hovedbidragene til litteraturen i Bunnage, Christoffersen, Ottosen & Zeuner (1998). Sociologiens udgangspunkt er, at markedet og staten ikke skaber den socialisering og udvikling af normer og moral, der skaber sammenhængskraft. I litteraturen opereres der med to indbyrdes afhængige former for integration: individintegration eller social integration forstået som (gode eller fredelige) relationer mellem individer og systemintegration forstået som orden i det sociale system, hvor det sociale system opfattes bredt som grupper og institutioner.

Vægten på de to former for integration varierer. Nogle lægger mest vægt på, at der skal ske en påvirkning af individet for at opnå socialisering. Fx ser nogle uddannelse som et væsentligt middel til at sikre social integration. Andre lægger mere vægt på systembetragtninger, dvs. på tilstedeværelsen af fælles normer, social kontrol og adfærdspåvirkende institutioner samt på allokeringen af magt og indflydelse.

Det teoretiske grundlag giver et meget bredt arbejdsfelt for empiriske analyser af social integration spændende fra analyser af individernes sociale relationer til velfærdsstatens institutioner, der bl.a. har til formål at sikre social integration.

Socialforskningsinstituttets empiriske forskning har bl.a. belyst følgende spørgsmål:

- Den danske velfærdsmodels institutionelle struktur i internationalt perspektiv.
- Hvordan er befolkningens holdninger til velfærdsstaten som helhed og til dens forskellige ordninger og ydelser?
- Befolkningens deltagelse i foreninger, frivilligt socialt arbejde m.m.
- Socialisering af børn og unge, herunder den sociale arvs betydning for opvækst og uddannelse.
- De resourcesvage grupper stilling på arbejdsmarkedet og omfanget af virksomhedernes sociale ansvar.
- De ældres ressourcer og forholdet mellem generationerne.
- Solidaritet og socialpolitik i forhold til de svagest stillede i befolkningen.

### **3.2. Den danske velfærdsmodel i internationalt perspektiv**

Solidaritet med de svage grupper og fordeling af både det økonomiske og praktiske ansvar for løsningen af samfundets sociale problemer er og har altid været et grundlæggende formål med velfærdsstaten. Velfærdsstaten opstod med det formål at sikre børn, gamle og andre værdigt trængende mod fattigdom. Og velfærdsstaten udviklede sig til et system, der med tiden overtog såvel det økonomiske som det praktiske ansvar for løsningen af samfundets sociale problemer.

Familien og arbejdsgiverne, hvis indsats før velfærdsstaten var helt central, når der opstod sociale problemer, fik undervejs i udviklingen af velfærdsstaten reduceret deres ansvar. Deres rolle blev i store træk indskrænket til det udbud og den efterspørgsel efter arbejdskraft, der skulle sikre et højt beskæftigelsesniveau og der-

med det økonomiske fundament for den til stadighed ekspanderende velfærdsstat.

I velfærdsstatens guldalder, hvis tankegods i høj grad blev formuleret i 30'erne og 40'erne og udmøntet i politisk handling i 50'erne og 60'erne, herskede troen på, at man ved tankens og fornuftens kraft kunne udforme offentlige systemer, der kunne håndtere samfundets sociale problemer.

I dag er denne tro afløst af en større grad af tvivl på guldaldervelfærdsstatens ufejlbarlighed – og en søgen efter andre måder at sikre solidariteten og samfundets sammenhængskraft på – samt andre måder at fordele ansvaret på.

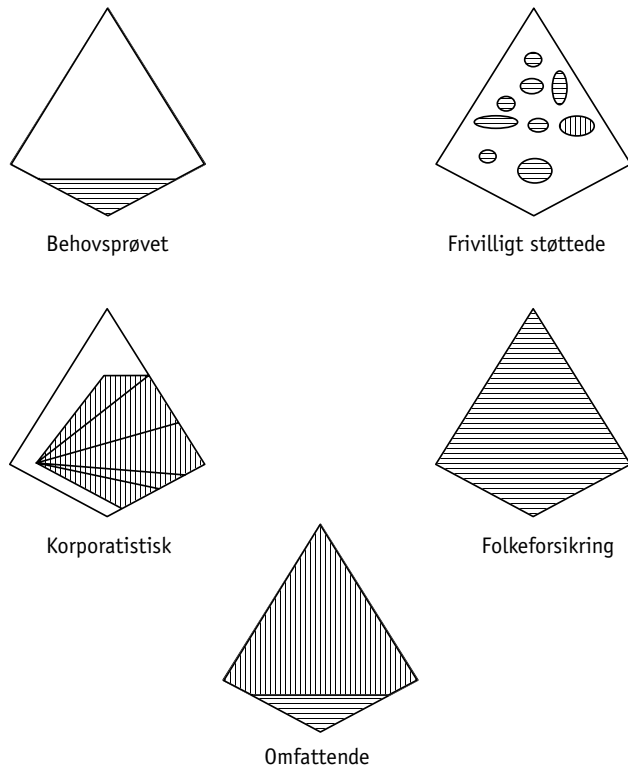
Dette afspejles i Socialforskningsinstituttets forskning. Her er der i de senere år blandt andet set nærmere på, hvordan ansvaret for løsningen af sociale problemer er udmøntet i forskellige landes velfærdsmodeller, samt på befolkningens holdninger dels til velfærdsstaten, dels til spørgsmålet om fællesskab og solidaritet her i landet. Der er med andre ord tale om forskning, der dels undersøger andre løsningsmodeller end den kendte, dels undersøger befolkningens holdninger til de grundlæggende værdier, som velfærdsstaten er opbygget på.

En velfærdsstats opbygning handler grundlæggende om, hvordan man vælger at håndtere ansvaret for solidariteten ikke bare med de grupper, der kaldes de svage, men også med de grupper i samfundet – bl.a. børn og pensionister – der typisk ikke forsøger sig selv ved eget arbejde. Desuden påtager velfærdsstaten sig ansvaret for løsningen af en lang række serviceopgaver.

Disse opgaver kan løses på mange forskellige måder. Selvom de sociale problemer og udfordringer i store træk har været de samme i de europæiske lande, der inden for de seneste 100 år har opbygget velfærdsstater, er disse velfærdsmodeller langt fra ens. Men de er heller ikke hver for sig så enestående, som de til tider bliver anset for i de enkelte lande.

Velfærdsstatsmodeller anvendes i forskningen for bedre at kunne illustrere forskellene i de grundlæggende principper mellem forskellige velfærdsstater. Der er med tiden udviklet flere forskellige bud på, hvordan landes velfærdssystemer placeres i disse mere generelle velfærdsstatsmodeller. Nedenfor er valgt et af de nyeste bud, jf. figur 1 – som samtidig passer ganske godt med den analytiske tilgang i Socialforskningsinstituttets undersøgelser af europæiske velfærdsstater.

**Figur 3.1.**  
**Socialforsikringsmodeller.**



*Anm.: Figureernes form illustrerer indkomstfordelingen i befolkningen - med de økonomisk dårligst stillede i bunden og de økonomisk bedst stillede i toppen - og det store flertal i midten, hvor figuren er bredest.*

*Kilde: Korpi og Palme (1998).*

I den *behovsprøvede* model retter solidariteten sig mod de økonomisk set dårligst stillede. Kun hvis ens økonomiske situation er meget dårlig, påtager samfundet sig et ansvar for ens forsørgelse. Ellers har man selv ansvaret. Til de dårligst stillede ydes der ens, behovsbestemte ydelser – hvilket i figuren illustreres ved de vandrette linjer. Nu er det svært at finde lande vis sociale system passer med en idealiseret model – men det sociale system i Storbritannien nævnes ofte som et system, der i en vis udstrækning passer med denne model.

Den *frivilligt støttede* model er nok en socialforsikringsmodel – men næppe en velfærdsstatsmodel. Faktisk er pointen, at staten ikke påtager sig ansvaret for opgavernes løsning, men at staten i et eller andet omfang støtter frivillige organisationer, der påtager sig at løse opgaverne. Det er svært at finde et land, hvis velfærdssystem bygger på denne model, men i en vis udstrækning er det tilfældet i Italien – hvor kirkelige organisationer traditionelt påtager sig løsningen af en række sociale opgaver – og i Holland og Tyskland, hvor en række sociale serviceydelser produceres af frivillige organisationer. Solidariteten består i, at opgaver rettet mod de dårligst stillede løses – men som figuren antyder, kan dårligst stillede godt være ganske velhavende personer med fx et plejebestov.

I den *korporatistiske* model har arbejdsmarkedets parter ansvaret for løsning af opgaverne i samarbejde med staten. Staten udstikker typisk retningslinjerne for opgaveløsningen, som så udføres af institutioner, der er styret af arbejdsmarkedets parter og staten i fællesskab. Solidariteten findes inden for de enkelte dele af arbejdsmarkedet – og det giver som illustreret i figuren et opsplittet socialforsikringssystem – samt et system, der ikke dækker hele befolkningen. Der er dog ingen solidaritet – eller omfordeling – i udmålingen af ydelserne. Det sker på basis af ydelsesmodtagernes tidligere indkomst – illustreret i figuren med de lodrette linjer. Overførselsindkomstsystelet i Tyskland nævnes ofte som et eksempel på denne model.

*Folkeforsikringsmodellen* er en model, hvor staten påtager sig ansvaret for at sikre ens ydelser til alle borgere. Solidariteten består i, at alle uanset indkomst får den samme ydelse – mens det må antages at de via skattesystemet ikke bidrager lige meget til finansieringen af ydelserne. Der findes således en omfordeling sted i denne model – og hele befolkningen er dækket af det sociale forsikrings-system. Den sociale sikring i de nordiske lande nævnes ofte som eksempler på denne model.

Den *omfattende* model har sit navn, fordi den omfatter en kombination af flere andre modeller og resulterer i et system, der omfatter hele befolkningen. Modellen bygger på et statsligt ansvar, dels for de dårligst stillede via et nedre behovsprøvet økonomisk sikkerhedsnet, dels for den resterende del af befolkningen via et alle omfattende sikringssystem, hvor ydelserne udmåles i forhold til tidligere indkomst. Ved at kombinere principperne for ansvar og solidaritet fra flere forskellige modeller kommer denne model tættere på virkeligheden. Den passer således bedre end de andre modeller på de faktiske sociale sikringssystemer i de øvrige nordiske lande – men ikke i Danmark.

### ***SFI's forskning***

De forskellige europæiske lande har fundet svar på, hvordan deres velfærdsmodel skal håndtere spørgsmålet om solidaritet og ansvar – svarene er bare forskellige. Det er hovedkonklusionen i Socialforskningsinstituttets undersøgelse af de europæiske velfærdsstaters institutionelle struktur (Ploug & Kvist, 1994a, 1994b, 1994c, 1997; Rostgaard & Fridberg, 1998a, 1998b).

Solidaritet og ansvar i den danske velfærdsstat beskrives bedst ved en kombination af den behovsprøvede, den korporatistiske og folkeforsikringsmodellen. Både på pensionsområdet og i forhold til fx arbejdsløshed findes der behovsprøvede ydelser i form af henholdsvis tillægget til folkepensioner og bistandshjælpen. Desuden findes der på disse to områder folkeforsikringslignende elementer i form af folkepensionens grundbeløb og arbejdsløshedsdagpenge-

ne, der i praksis gives med samme beløb til alle uanset indkomst<sup>1)</sup>. Der findes også på pensionsområdet korporatistiske elementer i form af fagopdelte pensionsordninger, der ikke omfatter hele befolkning, og hvor indbetalingerne og dermed også udbetalingerne er indkomstafhængige. Endelig findes der på pensionsområdet også frivilligt støttede elementer i form af de skattebegunstigede individuelle pensionsopsparingsordninger.

Spørgsmålet om, hvordan den institutionaliserede solidaritet og ansvarsfordeling ser ud i et internationalt perspektiv er ikke så enkelt at besvare. I Socialforskningsinstituttets undersøgelser konkluderes det, at udviklingen af de europæiske velfærdsstater har været et nationalt projekt for hvert enkelt land. Der har været tale om en udvikling og et resultat, der afspejler de nationale forhold. Og der advares mod at fremhæve en løsningsmodel som bedre end en anden. Når vi her i landet synes, at vores model er rimelig god – i hvert fald når vi sammenligner med andre lande – så er det fordi vi er danske. Tyskerne, svenskerne og franskmændene har det stort set lige sådan – de synes, deres velfærdsmodel er den bedst tænkelige.

Der har i de senere år har været udtrykt en vis bekymring for, at solidariteten var på retur – og med den velfærdsstaten. Socialforskningsinstituttets undersøgelser giver ikke belæg for en sådan bekymring. De ændringer, der løbende er foretaget i de europæiske velfærdsstater, bryder på ingen måde med de grundlæggende principper, som velfærdsstaterne er etableret på. De peger ikke i retning af en nedlæggelse af velfærdsstaten – men i retning af en tilpasning til ændrede forhold økonomisk, i familierne og på arbejdsmarkedet.

Stabilitet eller ændringer i velfærdssystemernes opbygning er imidlertid kun én måde at anskue solidaritet og ansvar på. Noget

---

1) Folkepensionens grundbeløb er dog behovsprøvet over for erhvervsindkomst, og ved meget lav erhvervsindkomst kan man få et arbejdsløshedsdagpengebeløb, der er lavere end maksimum.

andet er befolkningens holdninger og adfærd, både når det gælder solidaritet, og når det gælder at påtage sig et ansvar.

### **3.3. Er de solidariske holdninger bag velfærdsstaten intakte?**

Et vigtigt spørgsmål, når det gælder solidaritet, er befolkningens holdninger til de institutioner, hvor både solidaritet og ansvar udøves, dvs. især de velfærdsstatslige institutioner, familien, civilsamfundet og arbejdsmarkedet.

Det er gennem en årrække blevet diskuteret blandt samfundsforskere – især i udlandet, men også her i landet – hvorvidt disse for samfundet så afgørende institutioner er i fare for at miste deres betydning, dels fordi industrisamfundet med dets ensartede arbejdsforhold og fælles problemer for arbejderne er ved at forsvinde, dels fordi befolkningen i en moderne verden vil prioritere individuelt ansvar frem for solidarisk fællesskab.

I den forbindelse er der flere forskellige forhold, der fremhæves som betydningsfulde for udviklingen. De veluddannede fremhæves – især i den internationale debat – som en gruppe, der kunne finde på at vende ryggen til velfærdssamfundets solidariske grundlag. De er i stand til at klare sig selv og har ikke brug for velfærdssamfundets solidaritet. Prioriteringen mellem overførselsindkomster og serviceydelser er – lidt i samme forbindelse – også et forhold, der antages at spille en rolle. Overførselsindkomsterne er typisk rettet mod grupper i befolkningen, der af den ene eller den anden grund ikke er i stand til at klare sig selv, mens serviceydelserne i højere grad har betydning for den erhvervsaktive del af befolkningen. Endelig indgår det også i debatten, at troen på eller oplevelsen af, at de offentlige ydelser bliver misbrugt, spiller en væsentlig rolle for folk, når de skal vurdere velfærdsstaten.

Velfærdsstaten er et sted, hvor begreberne ansvar og solidaritet kan omsættes i praktiske foranstaltninger og handlinger. Familien, vennekreds og arbejdspladsen er andre sådanne steder. I debatten om velfærdsstaten er det derfor vigtigt også at have for øje, at soli-

daritet og fællesskab de andre nævnte steder har betydning for de krav og ønsker, velfærdsstaten mødes med.

### ***SFI's forskning***

Der er ikke meget, der tyder på, at det solidariske grundlag for velfærdsstaten er på retur her i landet. Det er hovedkonklusionen i en række undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet om holdninger til velfærdsstaten (Socialforskning, 1996) og holdninger til fællesskab og solidaritet (Juul, 1998).

Positive, men også kritiske, sådan kan befolkningens holdninger til velfærdsstaten beskrives. Der er på den ene side betydelig opbakning bag velfærdsstaten som ide og system. På den anden side er der kritiske holdninger til velfærdsstatens omfang og til folks brug eller misbrug af systemet jf. tabel 3.1.

De positive holdninger til velfærdssamfundet kommer til udtryk, når næsten 80 pct. erklærer, at det er en landvinding, der bør forsvares for enhver pris. De kritiske holdninger viser sig, når en næsten tilsvarende stor andel er enige i, at velfærdssamfundet er gået over gevind, og at alt for mange udnytter de offentlige ydelser, selv om de sagtens kunne klare sig uden hjælp. De aldersfordelte svar viser, at befolkningen under 50 år er mere positivt indstillet over for velfærdssamfundet end befolkningen over 50 år. Særlig kritisk er befolkningen over 70 år. Det skyldes bl.a., at en gruppe af pensionister er ret kritisk indstillede over for velfærdsstatens ydelser.

Tesen om, at de veluddannede skulle være særlig tilbøjelige til at vende ryggen til velfærdsstatens solidariske grundlag, ser heller ikke ud til at gøre sig gældende her i landet. En analyse viser således, at der er en positiv sammenhæng mellem støtte til velfærdssamfundet og uddannelsesniveau. De veluddannede er gennemgående mere positive over for velfærdssamfundet end personer med ingen eller kortvarig uddannelse. Da uddannelsesniveauet gennemgående er højere i den yngre end i den ældre del af befolkningen, bidrager dette resultat også til forståelsen af den konstaterede aldersforskel i holdningen til velfærdssamfundet.

**Tabel 3.1.**

**Andel der erklærer sig helt eller delvis enige i forskellige udsagn i forskellige aldersgrupper. Procent.**

|                                                                                                                                      | 18-29 år | 30-49 år | 50-69 år | 70 år eller ældre |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|-------------------|
| Velfærdssamfundet er en landvinding, der bør forsvares for enhver pris                                                               | 83       | 81       | 78       |                   |
| Velfærdssamfundet har mange gode sider, men det er blevet for dyrt for samfundet                                                     | 74       | 75       | 78       |                   |
| Velfærdssamfundet er gået over gevind, så alt for mange udnytter de offentlige ydelser, selvom de sagtens kunne klare sig uden hjælp | 75       | 77       | 80       |                   |

*Kilde: Socialforskning, 1996 (udvalgte dele af tabel 1 side 10).*

I spørgsmålet om prioritering mellem overførselsindkomster og serviceydelser er der ikke meget, der tyder på, at det skulle få de erhvervsaktive til at vende ryggen til velfærdsstaten. En analyse viser, at det især er de ældre og blandt dem især alderspensionisterne, der er ret kritiske overfor, hvad de oplever som en manglende prioritering af serviceydelserne. Og der viser sig en klar sammenhæng mellem denne kritik på et enkelt område og den generelt mere negative holdning til velfærdssamfundet som sådan blandt de ældre. I øvrigt viser analysen, at de ældre i langt større udstrækning end resten af befolkningen mener, at private leverandører ville kunne løse opgaverne bedre og billigere.

I spørgsmålet om misbrug af eller direkte snyd med de offentlige ydelser viser en analyse lidt forenklet sagt, at de fleste danskere opfatter sig selv som nogen, der vil strække sig langt for at klare sig selv, også selvom de havde ret til hjælp fra det offentlige. Det giver 80 pct. udtryk for. Samtidig opfattes de fleste danskere andre danske som nogen, der forventer, at det offentlige løser deres

problemer. Det giver 67 pct. udtryk for. Man tror med andre ord på, at man selv vil strække sig langt for at løse egne problemer uden offentlig hjælp – men at det ikke er tilfældet for ens nabo. Det tyder med andre ord på, at der er en vis grobund for manglende tillid til ens medborgere og dermed også grobund for manglende opbakning bag velfærdsstaten.

Socialforskningsinstituttets undersøgelse af befolkningens holdninger til fællesskab og solidaritet (Juul, op.cit) efterlader indtrykket af, at såvel familien som venskaber og arbejdsmarkedet spiller en vigtig og i de fleste tilfælde en positiv rolle med hensyn til at udvise solidaritet og tage ansvar.

Danskerne giver udtryk for en moralsk forpligtelse til at hjælpe deres nærmeste familiemedlemmer, hvis de får problemer – og familien er stadig et vigtigt – måske det vigtigste sted – når det gælder sociale relationer og menneskeligt samvær.

Der er således næsten ingen danskere, der ikke vil yde såvel økonomisk som praktisk hjælp, hvis et familiemedlem får brug for det. Det sociale samvær mellem familiemedlemmer er også ganske omfattende. Omkring en fjerdedel ser andre familiemedlemmer mindst en gang om ugen – kontakten med børnebørn er særlig omfattende. Lidt over halvdelen af de, der har børnebørn, ser dem mindst en gang om ugen. Omkring halvdelen af alle danskere ser et familiemedlem mindst en gang om måneden. Langt hovedparten – 80 pct. – er sammen med deres voksne børn til jul – og lidt under halvdelen – 43 pct. – har holdt ferie eller været på weekendtur med deres voksne børn inden for det seneste år.

Venskaber kan på mange måder også bidrage til solidaritet og sammenhængskraft i samfundet. I den internationale debat er fremsat den tese, at venskaber vil udfolde sig inden for sociale enklaver – dvs. mellem mennesker, der er meget ens socialt, økonomisk og politisk. Undersøgelsen viser, at det ikke er tilfældet her i landet. Når det gælder fritidsinteresser og uddannelseslængde, vurderer henholdsvis 48 pct. og 43 pct. af danskerne, at de ligner deres

venner. Når det gælder indkomst og politiske meninger er det kun henholdsvis 38 pct. og 28 pct., der vurderer, at de ligner deres venner. Danskerne blander sig med andre ord med hinanden på tværs af uddannelse, indkomst og politiske holdninger.

Også på arbejdsmarkedet oplever mange danskere en solidaritet i form af hjælpsomhed i forhold til arbejdet og tagen del i hinandens liv og interesser. Men der er også modsatrettede tendenser. Det er således kun en tredjedel, der oplever, at de ansatte holder sammen over for ledelsen, hvis der er problemer. Når det gælder aflønningen, er der også klart grænser for solidariteten. 75 pct. mener således, at det skal belønnes økonomisk, hvis man er særlig dygtig til sit arbejde – og hele 79 pct. finder det helt i orden, hvis de dygtigste får mere indflydelse end andre. Her spores således helt klare individualistiske holdninger. Opbakningen bag “den organiserede solidaritet”, dvs. opbakningen bag de faglige organisationer, er også betydelig. 75 pct. anser deres medlemskab af en fagforening for at være til deres egen fordel – mens hele 80 pct. anser det for at være en moralsk pligt at være medlem.

### **3.4. Integration i det nære miljø: Omfanget af solidariske handlinger**

En ting er holdninger. Handlinger kan være noget helt andet. Spørgsmålet er, hvordan sammenhængen er mellem de solidariske tilkendegivelser, vi finder i holdningsundersøgelserne, og konkret solidarisk adfærd.

#### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttet har bl.a. undersøgt omfanget af frivilligt, ulønnet arbejde. Undersøgelsen af borgernes holdning til velfærdssamfundet viser, at 31 pct. af befolkningen udfører den slags arbejde regelmæssigt, mens yderligere 14 pct. gør det undertiden. I undersøgelsen om solidaritet angiver 56 pct., at de udfører frivilligt arbejde. Generelt er de bedst uddannede også de mest aktive i det frivillige arbejde. Der er altså ikke generelt tale om, at de frivillige aktiviteter erstatter lønnet beskæftigelse.

Den mest omfattende indsats ydes i fritidsorganisationer – typisk i sportsforeninger – og i andre foreninger. Her er henholdsvis 14 pct. og 10 pct. af befolkning regelmæssigt aktive, mens kulturelle aktiviteter og aktiviteter i organisationer med socialt sigte regelmæssigt aktiverer hver 7 pct. af befolkningen. Derimod ligger deltagelsen i politisk orienterede aktiviteter på et meget beskedent niveau.

Undersøgelsen viser også, at 35 pct. af mændene mod 26 pct. af kvinderne regelmæssigt er aktive på et eller flere af disse områder. Mændenes større aktivitet skyldes, at de er mere aktive i fritidsorganisationer og andre foreninger. Der er ikke forskel på andelen af mænd og kvinder, der er aktive med kulturelle aktiviteter og i organisationer med socialt sigte.

Endelig viser undersøgelsen om fællesskab og solidaritet, at mere end 40 pct. af danskerne har deltaget i møder eller andre former for sociale arrangementer på deres arbejdsplads inden for det seneste år.

### **3.5. Socialisering af børn og unge**

I analyser og vurderinger af social integration knytter der sig som nævnt en særlig interesse til børn og unges opvækst.

#### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttet har påbegyndt et stort forskningsprojekt om børns opvækst i form af en forløbsundersøgelse af 5.400 børn født i efteråret 1995 (og deres forældre). I løbet af de kommende år vil denne undersøgelse kunne kaste nyt lys over børns socialisering i det moderne samfund.

Langt de fleste børn vokser op med to udearbejdende forældre, men det er ikke nyt. Tilpasningen til ændrede kønsroller skete allerede, mens den nuværende forældregeneration var børn. Det er således omkring to tredjedele af de nybagte forældre, der selv er vokset op med to udearbejdende forældre.

Moderens tilknytning til arbejdslivet (som bl.a. opnås gennem en erhvervsuddannelse) synes i dag at spille en afgørende rolle for hendes velbefindende og psykiske trivsel. Jo bedre moderen klarer sig på arbejdsmarkedet, jo færre psykiske problemer har hun – også, når man tager højde for andre baggrundsforhold. Dette betyder, at moderens erhvervstilknytning – på godt og ondt – ser ud til at få konsekvenser for barnets opvækstmiljø, jf Christoffersen (1998). Dette bekræftes af andre undersøgelser, som tyder på, at det kan have stor betydning for relationen mellem børn og forældre, at den voksne har arbejde og føler sig værdsat på sit arbejde.

Undersøgelsen finder endvidere et tæt symbiotisk forhold mellem moderens psykiske situation og hendes vurdering af barnets velbefindende samt forekomst af kolik hos børnene. Psykosomatiske stresssymptomer hos moderen ses, ligesom følelsen af ikke at kunne klare de daglige problemer, særlig hyppigt hos mødre med kolikbørn.

En parallel undersøgelse af etniske spædbørnsfamilier viser, at etniske minoritetsbørn, når det gælder sundhed, tryghed og stabile voksenkontakter i den tidligste barndom, er lige så godt eller bedre stillet end danske børn, jf. Jeppesen & Nielsen (1998). Derimod har en større del af disse spædbørnsfamilier en anstrengt økonomi, især fordi arbejdsløsheden er meget høj blandt de etniske minoritetsforældre – eksempelvis er 42 pct. af minoritetsfædre arbejdsløse, i jobtilbud eller får bistandshjælp, mens dette kun gælder 5 pct. af de danske fædre. Fædre i irakiske og somaliske familier er mest arbejdsløse – det er næsten to tredjedele. Desuden taler kun de færreste minoritetsmødre godt dansk, vurderer interviewerne.

Den høje arbejdsløshed blandt etniske minoritetsforældre samt mangelfulde danske sprogkunderskaber hos mange etniske minoritetsmødre medfører risiko for, at deres børn isoleres fra det danske samfund og dermed ikke får lært de danske "spilleregler" og det danske sprog tilstrækkelig godt til at kunne udfolde sig på lige fod med danske børn i skolen og i andre sammenhænge. Desuden kan

børn af langvarigt arbejdsløse fædre – især sønnerne – mangle en model for en far som forsørger, ligesom den lange arbejdsløshed må forringe faderens selvtillid og livskvalitet.

### **3.5.1. Opvækst med ledighed**

Et af målene med velfærdsstaten er at mindske de sociale konsekvenser af bl.a. sygdom handicap og ledighed. Efter et kvart århundrede med høj ledighed har der været ekstra fokus på ledighedens mulige betydning for børnenes opvækst.

#### ***SFI's forskning***

At forældrenes, og især fædrenes, ledighed kan øve væsentlig indflydelse på børns opvækstvilkår, underbygges af en registerundersøgelse af 2 hele fødselsårgange – 1966 og 1973, jf. Christoffersen (1997). Undersøgelsen påviser, at forhold som skilsmisse, sygdom, kriminalitet og selvmord forekommer hyppigere blandt forældre, som er eller har været ledige, end blandt andre forældre. Undersøgelsen viser videre, at disse faktorer slår klart igennem på børns opvækst. Således får færre børn fra familier ramt af ledighed og/eller andre belastninger en kompetencegivende uddannelse med deraf følgende højere ledighed som unge og voksne.

### **3.5.2. Opvækst med skilsmisse**

Et andet væsentligt spørgsmål er konsekvenserne for børns opvækst med forældres skilsmisse. Omkring hvert tredje barn oplever en skilsmisse, før de fylder 18 år. For nogle indebærer det, at en væsentlig del af opvæksten finder sted med en enlig forsørger – typisk moderen. Et mindre antal vokser op hos faderen.

#### ***SFI's forskning***

Det er velkendt, at nogle af de enlige forsørgere har vanskelige vilkår, og at dette sætter sig spor i børnenes opvækst. Christoffersen (1996) viser, at opvækstbetingelserne hos enlige fædre på nogle punkter er bedre end hos enlige mødre, hvilket kan hænge sammen med, at enlige fædre relativt sjældnere end enlige mødre samtidig er ressourcesvage.

Skilsmisser indebærer ofte status som enlig forsørger i en overgangsperiode, indtil et nyt parforhold etableres. Ottosen (1998) viser, at der er betydelige variationer i måden at forvalte børns familierelationer på, når nye familier etableres. I nogle tilfælde er de biologiske forældre fortsat de primære figurer for barnet, mens stedforælderen har en mere tilbagetrukket rolle. I knap halvdelen af familierne i undersøgelsen har barnet – foruden de biologiske forældre – fået en ekstra far eller mor i stedforælderen. I andre tilfælde tager stedforælderen over. Kun i ganske få tilfælde reduceres forældreskabet i sammenbragte familier.

Afhandlingen drøfter, hvorfor slægtskab overvejende opfattes som noget biologisk i vor kultur, og peger bl.a. på, at vi knytter forestillingen om identitet snævert til blodsbandene. Men der er andet og mere end biologi, der konstituerer forholdet mellem forældre og børn. I afhandlingen udpeges en række centrale elementer, der hver for sig har betydning for, om de nære biologiske familieband opretholdes eller suspenderes, ligesom de har betydning for, om der etableres nye sociale familieband. Kærlighed og omsorg er således et første centralt element, mens konflikter og fordrejet magtbalance omvendt er elementer, der kan suspendere familiebandene. Også strukturelle forhold spiller ind: Det har betydning, om relationerne er konsoliderede af en fælles livshistorie eller juridiske band, og om man bor i nærheden af hinanden. Endelig kan der konstateres en sammenhæng mellem tilstedeværelse af socioøkonomiske ressourcer og tilbøjeligheden til at bevare de biologiske familieband.

I undersøgelsen har man spurgt børnene om, hvem de opfatter som medlemmer af deres familie. Undersøgelsen viser, at børns familieopfattelse formes af den sociale kontekst, som de befinder sig i, og at kontakt i kvantitativ og kvalitativ forstand er et helt afgørende kriterium for, hvem børnene regner som familiemedlemmer. I lyset af, at de fleste børn bor sammen med deres biologiske mor, kommer skilsmisser og nye familiedannelser til at antage princippet om, at barnet ligeværdigt hører til begge biologiske forældres slægtslinier. For børnene bliver moderen og hendes

slægt det vedvarende stabile element, mens slægtsbåndene på den fædrene side potentielt er udskiftelige. Hvert fjerde barn i undersøgelsen har således ekskluderet den biologiske far fra familien.

### ***3.5.3 Uddannelse og social baggrund***

Den sociale baggrunds betydning for unges uddannelse har været genstand for undersøgelser i en årrække. Denne form for social arv kan bevirke, at ulighed, ikke bare i uddannelse, men også i indkomst og beskæftigelse, reproduceres fra generation til generation.

#### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttets forløbsundersøgelse af en gruppe 7. klasse elever fra 1968 viser, at den sociale sortering fortsat i vidt omfang er sket i uddannelsessystemet, jf. Hansen (1995). Undersøgelsen viser, at den sociale oprindelse delvis fortrænger evnerne betydning for uddannelsesvalgene. Derimod er spiller den sociale oprindelse – bortset fra dens betydning for unges uddannelse – tilsyneladende ingen selvstændig rolle for, hvordan det er gået de pågældende på arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedets sortering bygger på uddannelsesforskellene.

I en ny undersøgelse af de unges uddannelsesvalg i henholdsvis 9. og 10. klasse synes evnerne at spille en noget større rolle. Andersen (1997) viser, at de fagligt stærke elever vil fortsætte i en gymnasial uddannelse, mens de fagligt svagere elever orienterer sig mod mere praktiske uddannelser. De unge opfatter de forskellige dele af ungdomsuddannelsessystemet som trin i et hierarkisk system, hvor gymnasiet er øverste trin. Den sociale baggrund spiller dog fortsat en rolle for uddannelsesvalget. Derimod viser undersøgelsen, at en etnisk baggrund ikke har nogen selvstændig betydning, når der tages højde for elevernes sociale baggrund.

Hvis man kæder disse resultater sammen, tegner der sig et billede af gode opvækstbetingelser og socialisering for de fleste børn. Risikogruppen består af et mindretal hovedsageligt bestående af børn af relativt ressourcetsvage forældre – et forhold, som arbejdsmar-

keds- og social- og uddannelsespolitikken ikke formår at kompensere for.

### **3.6. Integration af resourcesvage på arbejdsmarkedet**

En høj andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder er uden beskæftigelse og forsørget af det offentlige. Fra en social integrationssynsvinkel er det af stor betydning, om det repræsenterer et frivilligt valg, eller det er en uønsket tilstand for den enkelte.

Undersøgelserne af orlovs- og tilbagetrækningsordningerne viser, at hovedparten af brugerne af disse ordninger har valgt det frivilligt, men der er et mindretal på tilbagetrækningsordningerne, for hvem afskeden med arbejdsmarkedet er helt eller delvis uønsket – typisk, når tilbagetrækningen sker efter længere tids ledighed. Blandt langtidsledige og førtidspensionister er det nærmere omvendt – de fleste ville ønske, at de havde et arbejde, mens et mindretal er tilfredse med en situation uden arbejde.

Der kan være flere årsager til den manglende integration på arbejdsmarkedet. Den enkeltes faglige eller personlige kvalifikationer kan være for lave. Den offentlige indsats kan være for ringe. Og virksomhederne kan være for utilbøjelige til at ansætte personer med et langvarigt fravær fra arbejdet, også selvom der ydes kompensation for evt. nedsat erhvervsevne eller kompetence. Socialforskningsinstituttets undersøgelser belyser denne problemstilling fra alle tre sider: Individets situation, den offentlige indsats og virksomhedernes rolle.

#### **3.6.1. Individernes situation**

Den enkeltes holdninger, forventninger og adfærd kan være af væsentlig betydning for, om den pågældende kan bevare og eventuelt styrke sin tilknytning til arbejdsmarkedet, eller om det modsatte er mere sandsynligt.

#### ***SFI's forskning***

Bach, Larsen & Rosdahl (1998) påviser, at langtidsledige er en meget sammensat gruppe. For det første er de meget forskellige i vurderingerne af deres egen situation. Nogle er relativt tilfredse

med situationen (de selvaktiverede), mens andre er frustrerede eller resignerede. Endelig er nogle langtidsledige relativt ressourcerstærke og fortrøstningsfulde med hensyn til at finde et job, mens andre har et uafklaret forhold til arbejde. Det ser ud til, at arbejde er en vigtig del af identiteten for de fleste i denne gruppe, mens det for et mindretal er af underordnet betydning.

Blandt førtidspensionister og personer med nedsat funktionsevne<sup>2)</sup> er der en betydelig gruppe, der ønsker at arbejde i et omfang, der passer til deres arbejdsevne, jf. kapitel 2. Knap en tredjedel af de handicappede synes, at de ikke får brugt deres evner i dagligdagen.

Det er et gennemgående træk ved personerne i den gruppe, der er langvarigt uden beskæftigelse, at hovedparten tidligere har haft ordinær – og ofte stabil – beskæftigelse i en længere årrække. Svagest står de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, men selv i denne gruppe, som i undersøgelsens stikprøve i gnsn. var 37 år, havde de pågældende i gennemsnit haft 10 års beskæftigelse efter endt skolegang, og to tredjedele havde tidligere været medlem af en a-kasse. Selvom marginaliseringen indeholder en tabt generation i form af de svageste blandt de unge, der kom på arbejdsmarkedet i årene umiddelbart efter, at ledigheden for alvor satte ind i midten af 1970'erne, er der i dag en betydelig marginalisering af personer, der tidligere har haft relativt langvarig beskæftigelse. Det er da også karakteristisk, at mange langtidsledige føler sig fravalgt af virksomhederne.

Der findes ikke noget helt præcis billede af, hvilke kvalifikationer og kompetencer denne gruppe uden for arbejdsmarkedet har. Flertallet har ikke nogen erhvervskompetencegivende uddannelse, og relativt mange har enten helbredsproblemer (nedsat funktionsevne) eller personlige problemer af forskellig art. Undersøgelsen af langtidssyge viser, at det er de ressourcesvage, der har størst risiko

---

2) Personer med nedsat funktionsevne, som ikke har arbejde, og som ikke modtager førtidspension, vil ofte være langtidsledige eller kontanthjælpsmodtagere med andre problemer end ledighed.

for blive langtidssyge, og at det igen er de mest ressourcesvage blandt de langtidssyge, der har mindst chance for at komme tilbage i arbejde igen, jf. Høgelund & Modvig (1998). Cirka hver anden langtidsledig kontanthjælpsmodtager og cirka hver tredje langtidsledige dagpengemodtager mener selv, at deres arbejdsevne er nedsat som følge af helbredsproblemer, personlige/psykiske problemer, ordblindhed, misbrugsproblemer eller en blanding af disse forhold, jf. Bach, Larsen & Rosdahl (1998).

Samme undersøgelse tyder dog også på, at lønforhold kan spille en rolle. Tæt ved halvdelen af de langtidsledige mener selv, at de kunne få et arbejde, hvis de var parate til at acceptere et hvilket som helst job. Men en relativt stor del af de adspurgte er ikke villige til at acceptere et arbejde med dårligere løn- og arbejdsvilkår, end det de har erfaring med eller er uddannet til.

### ***3.6.2. Den offentlige indsats for at integrere marginalgruppen***

Det har været en grundsten i den hidtidige social- og arbejdsmarkedspolitik her i landet, at det offentlige har et hovedansvar for at afhjælpe beskæftigelsesproblemer og for at styrke den enkeltes muligheder for at komme i beskæftigelse igen efter længerevarende ledighed.

#### ***SFI's forskning***

Evalueringen af aktiveringen af dagpengemodtagere viser, at der en vis, men beskeden, effekt på beskæftigelseschancerne af aktivering. Den påviste effekt er imidlertid et gennemsnitstal, og for de svageste grupper af ledige er effekten meget usikker. Evalueringen af lov om kommunal aktivering viser endnu tydeligere, at der er problemer med aktiveringspolitikken i forhold til de mest ressourcesvage. En hel del kommunerne undlader at aktivere de tungeste kontanthjælpsmodtagerne, fordi de pågældende vurderes at have problemer af en sådan karakter, at de ikke kan deltage, jf. Brogaard & Weise (1997). Selvom også denne undersøgelse finder en vis positiv, gennemsnitlig effekt på beskæftigelseschancerne, er der formentlig også her en betydelig individuel variation, således at det samlede billede er, at aktiveringen især gavner de

mindst ressourcetsvage blandt kontanthjælpsmodtagerne. Man må dog være opmærksom på, at de fleste aktiverede, uanset om tilbuddene støtter deres arbejdsmarkedsintegration eller ej, vurderer selve tilbuddene positivt. Der kan derfor meget vel være en selvstændig, social integrationseffekt af aktivering, selvom denne evt. er ineffektiv i forhold til at skaffe en del af målgruppen i arbejde.

I undersøgelsen af reintegration af langtidssyge fandt man, at kommunerne iværksatte revalidering for omkring 40 pct. af de sygemeldte i løbet af en toårsperiode. jf. Høgelund & Modvig (1998). Dette tal skal ses i lyset af, at en del langtidssygemeldte vurderes at ville blive raske og generhverve erhvervsevnen uden revalidering, mens andre er for syge til at gennemføre revalidering. Næsten al revalidering er sekundær revalidering, dvs. revalidering, der sættes ind, efter at tilknytningen til den hidtidige arbejdsplads er ophørt. Kun i 5 pct. af de tilfælde, der indgår i undersøgelsen, er der tale om kommunal deltagelse i primær revalidering, dvs. revalidering med henblik på at opretholde tilknytningen til arbejdspladsen. Derimod finder undersøgelsen, at der foregår en del primær revalidering på virksomhederne uden offentlig deltagelse.

### **3.6.3. Virksomhedernes sociale ansvar**

Dette leder frem til virksomhedernes rolle i socialpolitikken, som på ny er kommet i fokus i de senere år. Baggrunden er formentlig dels økonomisk – at staten søger aflastning for noget af den økonomiske byrde ved den beskæftigelsesrettede socialpolitik – dels indholdsmæssig, dvs. en søgen efter mere effektive metoder, der kan skabe bedre resultater end den hidtidige ensidige satsning på det offentliges ansvar.

### ***SFI's forskning***

Flere undersøgelser viser, at virksomheder påtager sig et ansvar ved integration af nogle af de ressourcetsvage. Ud over det ovenfor anførte om primær revalidering viser undersøgelsen om de funktionshæmmede, at en betydelig del af de handicappede og personer med lettere funktionshæmning har arbejde. Langt de fleste

arbejder på almindelige overenskomstmæssige vilkår – skåne-, flex- og andre løntilskudsformer har indtil nu en meget ringe udbredelse. Undersøgelsen viser tillige, at der jævnligt gennemføres mindre tilpasninger i de fysiske rammer på arbejdspladsen og/eller i arbejdstilrettelæggelse for at lette den handicappedes dagligdag.

Disse konkrete eksempler på, at virksomheder bidrager til integrationen af marginaliseringsstruede personer, er i overensstemmelse med resultaterne af en generel undersøgelse af virksomhedernes sociale ansvar, jf. Holt (1998). Undersøgelsen finder, at virksomhederne forventer at skulle påtage sig et større socialt ansvar i de kommende år. Mere konkret viser undersøgelsen, at næsten ingen virksomheder konsekvent anvender 120 dages reglen ved afskedigelse af langtidssyge, at cirka hver femte virksomhed inden for en treårsperiode har fastholdt en medarbejder på virksomheden, selv om vedkommende ikke længere kan leve op til præstationskravene samt at fastholdelse kun i et lille mindretal af tilfældene indebærer offentligt løntilskud – langt de fleste fastholdes på almindelige overenskomstmæssige vilkår.

Når det gælder ansættelse af personer, der ikke i forvejen har tilknytning til virksomheden, er resultaterne generelt mindre positive. Kun cirka hver fjerde virksomhed har inden for en treårsperiode modtaget langtidsledige i jobtræning eller personer med nedsat erhvervsevne i beskæftigelse på særlige vilkår. En undersøgelse af virksomheders brug af løntilskud bekræfter dette. De fleste virksomheder undgår at ansætte langtidsledige i jobtræning med løntilskud. De mest tilbageholdende er de store virksomheder i Østdanmark, jf. Andersen & Bach (1998).

### **3.7. De gamle og forholdet mellem generationerne**

Et af de billeder, der jævnligt tegnes af de ældres levekår, er, at de ofte er alene og ensomme, bl.a. fordi generationerne i det moderne samfund ofte lever geografisk adskilt. Et stort flertal i befolkningen, men ikke de gamle selv, anser da også de over 80-årige for en "svag gruppe", jf. afsnit 3.8.

### ***SFI's forskning***

Billedet bekræftes imidlertid ikke af undersøgelsen af de 80-100-årige, jf. Hansen & Platz (1987). Ganske vist er der mange enlige kvinder i aldersgruppen over 80 år, men de fleste føler sig ikke ensomme. Cirka hver fjerde føler sig ofte eller af og til alene, hvor de gerne ville være sammen med andre. Men det er ikke flere end for 10 og 20 år siden. De fleste har god kontakt til familien, og selv med en god familiekontakt er der en del, der føler sig alene. Der er med andre ord ikke tydelige tegn på, at de ældres sociale integration skulle være blevet ringere i de seneste årtier.

Undersøgelsen af de unge ældre bekræfter billedet, jf. Bunnage (1997). Blandt de 60-74 årige er 4 ud af 5 ud over regelmæssig telefonkontakt sammen med et eller flere af deres børn hver uge og næsten 2 ud af 3 hjælper regelmæssigt med praktiske gøremål som børnepasning, reparations- og havearbejde. Omkring hver femte af disse unge ældre har en eller flere af deres forældre eller svigerforældre i live og relationen til forældrene er også intakt i de fleste tilfælde.

Børneforløbsundersøgelsen viste tilsvarende, at bedsteforældrene udgør et hjælpeberedskab, når der er brug for det. Omkring 40 pct. af de nybagte mødre taler dagligt med deres egen mor. Der er noget, der tyder på, at tilkomsten af børnebørn eksponerer en gensidig afhængighed, støtte og sympati mellem forældre og bedsteforældre.

Det kan for eksempel nævnes, at efter hjemkomsten fra hospitalet får fire ud af ti familier hjælp fra bedsteforældrene i gennemsnit i alt 10 dage den første måned. For over halvdelen vedkommende kan de nybagte familier regne med hjælp fra den ældre generation til løsning af praktiske problemer (madlavning, rengøring, vask og andre huslige gøremål). Når der i nogle familier ses en mindre hyppig kontakt mellem kernefamilien og bedsteforældrene, skyldes det ofte, at kernefamilien i disse tilfælde er mere selvhjulpne.

Skilsmisser i forældrenes barndomshjem ses at have en afgørende indflydelse på kontakten mellem børnebørn og bedsteforældre. For omkring hver tyvende er kontakten til bedstefædrene afbrudt, men hvis der har været en skilsmisse inde i billedet, er det omkring hver sjette af børnebørnene, der aldrig ser sin farfader eller morfader.

Mens danske børn ofte passes af deres bedsteforældre, må de fleste etniske minoritetsfamilier meget hyppigere undvære denne mulighed, fordi bedsteforældrene ikke bor her i landet. Desuden har minoritetsmødre meget sjældnere kontakt med deres mor gennem besøg og telefonsamtaler, end danske mødre har. For flygtninge og indvandrere sker der med andre ord ofte et brud i generationsrelationerne, som muligvis kan have betydning for efterkommergenerationerne, der typisk vokser op uden eller med svag kontakt til bedsteforældrene.

### **3.8. Socialpolitikken og de svageste i velfærdssamfundet**

#### ***3.8.1. Befolkningens opfattelse af de svage grupper***

De svage grupper fremhæves ofte i den socialpolitiske debat som nogle, der skal hjælpes. Men hvem er de svage grupper, og hvad betyder det, at de skal hjælpes? Betyder det, at man er villig til at give dem økonomisk hjælp? Og hvordan er vurderingen, hvis det betyder, at man vil være nødt til at bo i nærheden af en svag gruppe? Det er den konkrete stillingtagen til den slags spørgsmål, der siger noget om de politiske muligheder for at følge op på udsagnet om, at der skal gøres noget for de svage.

#### ***SFI's forskning***

95 pct. af alle danskere er enige i, at et samfund, der ikke giver ordentlig hjælp til de svage, ikke er et anstændigt samfund. I undersøgelsen af borgernes holdning til velfærdssamfundet er der også taget stilling til, hvem de svage er. De grupper, som den socialpolitiske indsats historisk traditionelt har rettet sig imod, topper listen, jf. tabel 3.2. Det drejer sig om sindslidende, handicappede og kronisk syge. Nye grupper, som først i nyere tid er blevet omfattet af en social- eller arbejdsmarkedspolitisk indsats, ligger i bunden. Det drejer sig om småbørnsfamilier, de over 60-årige og indvandrere.

**Tabel 3.2.****Andel af befolkningen der vil kalde følgende grupper for svage. Procent.**

|                                        | Andel der mener, at det er en svag gruppe |
|----------------------------------------|-------------------------------------------|
| Sindslidende                           | 96                                        |
| Handicappede                           | 88                                        |
| Kronisk syge                           | 88                                        |
| Over 80-årige                          | 84                                        |
| Hjemløse                               | 84                                        |
| Narkomaner og alkoholikere             | 84                                        |
| Folk der ikke kan klare et normalt job | 70                                        |
| Langtidsarbejdsløse                    | 53                                        |
| Enlige mødre                           | 50                                        |
| Unge uden uddannelse                   | 48                                        |
| Indvandrere                            | 36                                        |
| Over 60-årige                          | 25                                        |
| Småbørnsfamilier                       | 18                                        |

Kilde: Socialforskning, 1996 (tabel 1 side 28).

Nogle af resultaterne i denne tabel bekræftes af undersøgelsen af fællesskab og solidaritet, jf. Juul (1998). Det er således værd af bemærke, at 61 pct. i undersøgelsen om fællesskab og solidaritet oplyser, at de ville være betænkelige, hvis den kommune, de bor i, ville oprette et bofællesskab for narkomaner, 19 pct. ville bekæmpe det, og 10 pct. ville overveje at flytte.

Når så få opfatter småbørnsfamilier som en svag gruppe, kan det hænge sammen med den uvilje mod den offentlige støtte til alle børnefamilier, uanset indkomst, som kommer til udtryk i undersøgelsen af solidaritet og fællesskab, hvor 63 pct. finder, at det er urimeligt, at der udbetales børnecheck til velstillede børnefamilier.

### **3.8.2. Indsatsen over for truede børn**

Børn med særligt belastende opvækstvilkår udgør én central målgruppe for familierpolitikken, hvor sigtet er på en gang at forbedre de pågældende børns liv i barndommen og at forebygge senere alvorlige sociale problemer i voksenlivet.

#### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttet har undersøgt, dels anbringelser af børn uden for hjemmet, dels nogle forsøg på forebyggelse af kriminalitet blandt unge.

Anbringelsesundersøgelserne har for det første fokuseret på procedurerne i anbringelsessituationen, som i et betydeligt antal sager ikke lever op til lovens krav. I relation til spørgsmålet om social integration er det værd at bemærke, at der i relativt mange tilfælde (cirka 40 pct.) tilsyneladende ikke er sket nogen (nævneværdig) forebyggende indsats over for disse familier forud for anbringelsen af barnet, jf. Hestbæk (1997). Undersøgelsen dokumenterer endvidere en stærk social afhængighed i disse sager. I næsten halvdelen af anbringelsessagerne er der tale om omsorgssvigt, og for godt en tredjedel er der misbrugsproblemer hos forældrene. I hvert femte tilfælde har en af forældrene selv været anbragt, hver tredje af mødrene fik deres første barn som teenager, og der er ofte mange børn i familien. Fire ud af fem anbragte børn kommer fra familier, hvor de biologiske forældre ikke lever sammen.

Den anden del af anbringelsesundersøgelserne er gået tæt på 23 børnesager. Undersøgelsen viser, at mere end halvdelen af disse anbringelser har nytte, dvs. børnene udvikler sig og udvikler nære og positive relationer til de voksne på anbringelsesstedet, jf. Christensen (1998). Undersøgelsen viser samtidig, at det er kvaliteten af anbringelsesstedet (interesse og omsorg for barnet) og forholdet mellem anbringelsesstedet og forældrene, der er afgørende for resultatet.

Forsøgene med en hurtig, forebyggende indsats over for kriminelle børn under den kriminelle lavalder (15 år) tyder på, at forebyg-

gelsen kan gøres bedre. Indholdet i forsøget var, at alle kriminelle handlinger, begået af børn under 15 år i 1995 og 1996, skulle anmeldes til politiet, som skulle rykke ud til gerningsstedet og efterfølgende orientere socialforvaltningen om det hændte. En medarbejder fra denne forvaltning skulle herefter tilbyde barnets forældre en samtale – ofte i form af hjemmebesøg – for at drøfte det skete. Samtalen skulle finde sted hurtigt, og helst 2-3 dage efter at den kriminelle handling blev begået, idet antagelsen var, at de fleste forældre på det tidspunkt let motiveres til at interessere sig for deres barns adfærd. Dernæst gør den hurtige indsats fra myndighedernes side det tydeligt for barn og forældre, at barnet har handlet forkert. Der er ikke gennemført nogen egentlig analyse af effekten af forsøget. Det er desuden få børn, der gribes i kriminalitet, og langt de fleste af sagerne (85 pct.) handler om lettere former for kriminalitet, som fx butikstyveri, graffiti og brugstyveri af cykel eller knallert. Den grove kriminalitet, som fx indbrud og vold, blev typisk begået af børn, der begår kriminalitet flere gange, og ikke af engangskriminelle. Langt de fleste børn (cirka 80 pct.) begik den kriminelle handling sammen med andre i smågrupper eller bander. Undersøgelsen viser desuden, at der er kriminelle børn fra alle sociale lag, og de fleste bor sammen med både en mor og far (biologiske eller stedforældre), der er på arbejdsmarkedet. Men hyppigheden er størst blandt børn med en enlig forsørger. Især bor de børn, der gribes i kriminalitet mere end en enkelt gang, ofte sammen med en enlig mor på overførselsindkomst og stort set altid i lejebolig. Der er således sammenhæng mellem børns hverdag og sociale baggrund, og om de udøver kriminalitet og fortsætter med kriminelle aktiviteter.

### **3.8.3. Indsatsen mod hjemløshed**

Hjemløshed er naturligvis et åbenbart tegn på manglende social integration. Det er imidlertid en kompliceret problemstilling, fordi årsagerne til hjemløshed kan være mangfoldige – og der er langt fra altid tale om det mange ofte vil forstå ved begrebet – at de pågældende mangler et sted at bo.

### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttet er i gang med en opfølgningsundersøgelse blandt en større gruppe hjemløse i hovedstaden, men der foreligger endnu ikke egentlige resultater herfra. Dog er der konstateret en massiv overdødelighed i løbet af en syvårsperiode.

Hjemløse er en meget blandet gruppe af mennesker, men der er ofte sammenfald med misbrugsproblemer og/eller sindslidelser samt familieopløsning. Folketinget pålagde i 1992 regeringen at gøre en særlig indsats for socialt udstødte personer og et led heri var udvikling af sociale boformer. Som et resultat heraf er der oprettet forskellige boformer med varierende grader af institutionspræg og varierende omfang af støttepersonale tilknyttet. Erfaringerne med etablering af sociale boformer er, at den frygt, der kom frem i solidaritetsundersøgelsen, i mange tilfælde bliver overvundet i praksis gennem dialog med naboerne i etableringsfasen. En væsentlig erfaring er, at når boformen først er etableret, er der sjældent de store naboproblemer, jf. Jensen (1995). De sociale boformer har givet beboerne et bedre liv, hvorimod det er vanskeligere at vurdere betydningen for den sociale integration. Udtrykket differentieret integration bruges ofte i denne forbindelse.

For mange hjemløse er problemet ikke, at de mangler en bolig. De bevæger sig ud og ind af institutionerne, selvom de har en fast bolig. I en undersøgelse blandt 40 hjemløse mænd med og uden egen bolig var det gennemgående træk, at de pågældende tidligere havde haft arbejde og familie og været vant til at klare sig selv. Efter at have mistet arbejde og familie var de blevet isolerede og havde svært ved at håndtere tilværelsen – ofte ledsaget af alkoholproblemer. Uden sociale relationer blev deres egen bolig til et slags isolationsfængsel, som de søgte ud af ved at henvende sig på institutionerne. Undersøgelsen viser, at for denne gruppe af hjemløse er identitet, selvværd og perspektiv på tilværelsen især knyttet til arbejdet, men der foreligger ikke megen viden om, hvorvidt og hvordan det evt. kan lykkes at genetablere identiteten og selvværdet for disse mennesker.

# *Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?*

## **4.1. Opgaver og opgaveløsere**

Velfærdssamfundets udvikling er historien om, hvordan staten løser flere og flere opgaver. Nogle af opgaverne er overtaget for andre, mens andre opgaver er kommet til efterhånden. Forsørgelsesopgaverne over for ældre, over for arbejdsløse og over for personer, der er uarbejdsdygtige, blev tidligere varetaget i familien og på arbejdspladserne. Hvis de da overhovedet blev løst. Serviceopgaverne, som vi kender dem i dag, var der tidligere ingen, der tog sig af, men pasnings- og plejebehov over for børn og ældre var normalt en del af familiens opgaver. De institutioner, der tidligere fandtes til at tage sig af forældreløse børn og ældre uden familie, kan heldigvis langt fra sammenlignes med nutidens pasnings- og plejeforanstaltninger for henholdsvis børn og gamle.

Mens opgaverne er blevet flere, skete der i mange år en koncentration, når det gælder opgaveløsningen. Det offentlige påtog sig i stigende grad både at finansiere og organisere forsørgelsesydelserne og de stadigt flere serviceydelser. Frivillige organisationer deltog også i organiseringen af indsatsen – især over for nogle af samfundets svageste og mest udsatte grupper – mens de i stigende grad fik mulighed for at få deres aktiviteter helt eller delvis finansieret af staten. Ydelser udbudt på markedsvilkår spiller stort set udelukkende en rolle som supplement til de offentlige forsørgelsesydelser – fx i form af privat pensionsopsparing.

Men diskussionen, om hvem der skal løse opgaverne, og hvad det er for opgaver, man som borger skal kunne forvente at få løst af det offentlige – og hvad det er rimeligt, at man selv betaler for, er i de senere år blevet et stadig mere centralt element i debatten om velfærdssamfundets fremtid.

Diskussionen handler både om, hvem der skal løse opgaverne – herunder om uddelegering af opgaverne fra den offentlige sektor – og om mulighederne for at udvikle nye samarbejdsformer omkring opgaveløsningen – samarbejde mellem det offentlige og det private og samarbejde mellem medarbejdere og brugere af ydelserne.

Socialforskningsinstituttets forskning har igennem en årrække beskæftiget sig med forhold og problemstillinger af relevans for spørgsmålet om, hvem der løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund. Det gælder undersøgelser af forsøg med udvikling af nye opgaveløsnings- og samarbejdsformer, undersøgelser af omfanget og betydningen af det frivillige sociale arbejde og virksomhedernes sociale ansvar og undersøgelser af opgavevaretagelsen over for svage grupper i samfundet.

#### **4.2. Offentligt/privat**

Den politiske diskussion om arbejdsdelingen mellem offentlige og private opgaveløsere er til tider meget heftig og ret uforsonlig. Mens det her ofte bliver til et hårdt optrukket og principielt enten-eller, tyder resultaterne af de projekter og relationer, som Socialforskningsinstituttet har set nærmere på, hvor der har været eksperimenteret med opgavefordeling og samarbejdsformer, snarere på, at der er tale om et pragmatisk både-og.

Diskussionen har hovedsageligt drejet sig om udførelsen af sociale serviceydelser. Det er muligvis en af grundene til, at holdninger og følelser slår stærkt igennem i diskussion. Sociale serviceydelser påvirker menneskers forhold meget stærkt. Organisationer af ydelser som hjemmepleje og børnepasning, hvor en stor del af befolkningen i et eller andet tidsrum er brugere, er med til at forme dagligdagen i familien og med til at præge forholdet mellem familiemedlemmerne. På andre relevante områder er en mindre del af befolkningen brugere, men indsatsen over for den enkelte til gengæld så meget større.

Social service går dermed tættere på dagligdagen og livsbetingelser end de fleste andre politiske områder.

Man kan med en vis ret hævde, at staten eller det offentlige bureaukrati slet ikke umiddelbart var gearret til at yde sociale service over for borgerne. Den offentlige sektors struktur var bestemt af normer om, hvordan en legitim – regelstyret – offentlig myndighed skal udformes. Derfor lå det ikke lige for at indpasse løsninger af sociale serviceydelser i den offentlige sektor. Og situationen i dag er da også resultatet af tre årtier med en organisationsudvikling, der har ændret den offentlige sektors udseende ret markant – ikke mindst lokalt i kommunerne. I Danmark er denne udvikling blevet betegnet de tre decentraliseringer: første decentralisering fra stat til amt eller kommune, anden decentralisering fra kommunalt niveau og ud i den enkelte institution – og tredje decentralisering som betyder en formalisering af brugerindflydelsen.

Spørgsmålet er så, om udlicitering eller privatisering bliver den fjerde bølge i bevægelsen væk fra det centrale statslige styre.

Det vel nok væsentligste socialpolitiske forbehold over for en større grad af markedsdannelse er det forhold, at betalingsevne og behov ikke nødvendigvis hænger sammen. Når tingene har udviklet sig sådan, at der i dag i de fleste velfærdssamfund er et betydeligt offentligt indslag i løsning af serviceopgaverne, er det, dels fordi ydelserne – i hvert fald nogle af dem, fx ældreplejen – er så omkostningstunge, at det vanskeligt kan bæres af den enkelte, dels fordi de individuelle behov kan være så vanskelige at fastlægge, at det er svært eller umuligt at have et privat forsikringsmarked til dækning af risikoen.

Et karakteristisk – og ofte omdiskuteret – træk ved udviklingen ikke blot i Danmark, men også i andre lande, er i øvrigt en stadig større integration af tidligere adskilte dele af servicefunktionerne. Fx en integration af den medicinske og praktiske omsorg for ældre – og en integration af dagpasningen og skolesystemet for børn. Det kan diskuteres, om disse integrationsbestræbelser finder

sted for at opnå en større økonomisk effektivitet i løsningen af opgaverne – eller en større kvalitet for brugerne.

Muligheden for en måske endda betydelig grad af jobskabelse inden for servicesektoren indgår også som et element i diskussionen. Ideen er her, at der også beskæftigelsesmæssigt er mange gode grunde til at bløde op på opgaveløsningen og rollefordeling på det sociale serviceområde. En af grundene er forventningen om et stigende pres fra fremtidens ældre, dels fordi der bliver flere af dem, dels fordi det antages, at de har et ønske om at få hjælp til stadig flere opgaver. En anden grund er forventningen om, at stadig flere rutineprægede job i fremstillingserhvervene forsvinder som følge af det internationale konkurrencepres. Der er således, dels et pres for at få løst flere opgaver, dels et pres for at få etablere flere arbejdspladser i serviceerhvervene.

Kort sagt opstod ideen om, at en mere fleksibel og individuelt tilpasset service ud over at glæde brugerne også kunne bidrage til at skabe job. Blandt andet af den grund opstod diskussion om tillægsydelser i velfærdsservicen. Målet skulle være, at der ved siden af de ydelser, der ydes fra det offentlige, skulle kunne købes andre ydelser – tillægsydelser – som for de flestes vedkommende betales fuldt og helt af modtageren. Ideen om tillægsydelser i velfærdsservicen kan forekomme både enkel og ligetil. Hvilket den muligvis også er. Ikke desto mindre har de ideer, der hidtil er udtænkt på dette område, endnu kun ført til ganske spæde forsøg på udvikling af “tillægsydelsessektoren”.

På det seneste har udviklingen tilføjet indholdet af diskussionen og tiltagene på det socialpolitiske område<sup>1)</sup>, når det gælder spørgsmålet om offentlig eller privat opgavevaretagelse, en ny dimension. Ser man på den faktiske udvikling, der gennemgående har fundet sted, er det ikke “privatisering” der er kodeordet, der beskriver udviklingen, men “modernisering”. Indholdsmæssigt har de to begreber eller kodeord meget til fælles – men der er den

---

1) I modsætning til andre områder som fx teleområdet og forsyningsvirksomheder, hvor privatiseringen for alvor er slået igennem.

afgørende forskel, at med modernisering forbliver opgaveløsningen – også når det gælder produktionen af ydelserne – i offentligt regi. Et andet udviklingstræk er, at ønsket om at sikre borgernes valgfrihed er blevet fortrængt af ønsket om at finde de økonomisk set mest effektive løsninger som den væsentligste begrundelse for at afprøve private løsninger frem for offentlige.

### ***SFI's forskning***

Mens diskussionen om emnet 'offentlig-privat' som nævnt ofte er blevet til et hårdt optrukket og principielt enten-eller, tyder resultaterne af de projekter, som Socialforskningsinstituttet har set nærmere på, hvor der har været eksperimenteret med opgavefordeling og samarbejdsformer, snarere på, at der i praksis er tale om et pragmatisk både-og.

Under alle omstændigheder kan der være flere forskellige motiver for – i en eller anden udstrækning – at indføre markedsforhold eller markedslignende forhold på det sociale område (jf. Bengtsson og Rønnow, 1996).

Der kan være et rent ideologisk motiv for at gå fra offentlig til privat. Inden for nogle politisk-ideologiske retninger ses det som et formål i sig selv, at den slags opgaver løses i privat regi – ligesom det omvendte – at nogle mener, at det er et formål i sig selv, at opgaverne løses i offentligt regi – også er tilfældet.

Der kan være et økonomisk motiv for at indføre konkurrence. Faktisk er det netop muligheden for via fx udliciteringer at få potentielle opgaveløsere til at stramme sig an og levere en billigere og mere effektiv løsning, og dermed kommunernes mulighed for at vælge det billigste tilbud på de givne betingelser, der oftest nævnes som begrundelse for at gå fra offentlig til privat opgaveløsning.

Der kan også være et styringsmæssigt motiv. Netop markedsdannelsen og udliciteringsrunderne kan lidt paradoksalt betyde, at man fra lokalpolitisk hold kan få en større indflydelse på opgaveløsning, end hvis den foregik i en af kommunen "ejet" forvalt-

ning, hvor man ikke opfattes som krav-specificerende bestiller, men som arbejdsgiver. Det er af mange grunde to helt forskellige roller.

Der kan desuden være tale om et organisatorisk motiv ud fra ønsket om en opsplitning i mindre, selvstændige enheder gennem markedsrelationerne, som kan give mere luft fx til medarbejderindflydelse, end det er tilfældet i en centralstyret kommunal enhed. Lidt i samme boldgade – men fra en lidt anden vinkel – kan der være tale om et udviklingsmæssigt motiv, hvor introduktionen af markedskræfter giver stødet til udviklingen af nye tilbud inden for området. Og så kan der endelig være tale om, at overgangen fra offentlig til privat er motiveret af ønsket om at give brugerne valgfrihed mellem forskellige alternative ydelser og udbydere.

At der under alle omstændigheder ikke findes en – måske endda én rigtig – måde at organisere de sociale serviceydelser på, men flere forskellige, kan man få indtryk af, fra Socialforskningsinstituttets komparative undersøgelser på dette område (Bengtson & Rønnow, op.cit, Rostgaard & Fridberg, 1998).

Disse undersøgelser viser – ikke overraskende – en betydelig variation i opgaveløsningen. Den offentlige sektor, frivillige non-profit organisationer, for-profit organisationer og familien spiller i varierende omfang en rolle i opgaveløsning på serviceområdet i de europæiske velfærdssamfund. De konstaterede ændringer i organisationsformer er ikke entydig. I nogle lande – fx Sverige – går bevægelsen – hvor lille den end måtte være – fra offentlig til privat opgaveløsning. I andre lande – fx Holland og England – går bevægelsen den modsatte vej.

Familie- og arbejdsmarkedspolitik er det bemærkelsesværdigt, at børn mellem 0 og 3 år i alle andre lande end Danmark oftest passes af familien eller i private ordninger. Når det er tilfældet – også i de andre nordiske lande – er det, fordi orlovsordningerne giver forældrene – i praksis moderen – mulighed for at være hjemme sammen med sit barn og hvad deraf følger af positive familie-

mæssige effekter og potentielt negative arbejdsmarkedsmæssige effekter.

Intet andet land satser så markant på institutionspasning af børn over 1 år som Danmark.

Tillægsydelse kan som nævnt ses som en 'mellemløs', hvor grundydelsen fortsat er offentligt produceret, mens tillægset eventuelt er privat produceret. At der på dette område eksisterer et uudnyttet potentiale kan illustreres af en opgørelse over, hvor mange kommuner, der tilbyder forskellige former for "tillægsydelser" til de ældre medborgere, jf tabel 4.1. Tabellen giver samtidig et vist indtryk af, hvad der fx menes, når der tales om tillægsydelser.

I Socialforskningsinstituttets undersøgelse af tillægsydelser i velfærdsservicen (Rønnow, 1996) konkluderes det, at det forekommer "tvivlsomt, om der på nuværende tidspunkt er et potentiale for udviklingen af tillægsydelser i tilknytning til hjemmeplejen". Når det er tilfældet, skyldes det en række forhold: Kommunerne tænker ikke i produktion af tillægsydelser. De arbejder på at udvikle og udvide de eksisterende grundydelser. De private producenter føler sig ikke tiltrukket af det kommunale område. De personer, der har behov for ydelserne, har – fordi der ikke findes et marked – fundet andre løsninger, og de potentielle brugere giver udtryk for, at de selv både har tid, ressourcer og lyst til selv at udføre funktionerne. Samtidig peges der på problemer med at skaffe arbejdskraft til området. I mange tilfælde er tillægsydelserne nemlig blevet produceret af arbejdshold af aktiverede dagpengemodtagere eller bistandsklienter – og ikke af personer ansat på normale vilkår.

Socialforskningsinstituttets forskningsresultater på dette område afspejler, som allerede nævnt, ikke et samfund, hvor der finder en overgang fra offentlig til privat opgaveløsning sted – men et samfund, hvor der ud fra flere forskellige motiver eksperimenteres med de former, hvorunder opgaveløsningen finder sted.

**Tabel 4.1.**

**Andelen af kommuner der udbyder forskellige ydelser mod hel eller delvist betaling. Procent. 1995.**

|                         | Til modtagere af hjemmehjælp | Til andre |
|-------------------------|------------------------------|-----------|
| Almindelig rengøring    | 5                            |           |
| Vinduespudsning         | 3                            |           |
| Hovedrengøring          | 8                            |           |
| Tøjvask                 | 1                            |           |
| Indkøb                  | 6                            |           |
| Madlavning              | 5                            |           |
| Pasning af have         | 14                           |           |
| Snerydning              | 14                           |           |
| Mindre håndværksopgaver | –                            |           |
| Pasning af kæledyr      | –                            |           |

*Kilde: Rønnow (1996:26).*

### **4.3. Det frivillige sociale arbejde**

Inddragelsen fra statslig side af det frivillige sociale arbejde som et vigtigt element i løsningen af sociale problemer er et andet udviklingstræk i de senere års socialpolitik af relevans for spørgsmålet om, hvem der løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund.

Det frivillige sociale arbejde er ikke et nyt element i socialpolitikken. Det nye er, at det fra officiel side ses som et væsentligt element i udførelsen af socialpolitikken:

*“...En særlig rolle har her de frivillige organisationer, der bygger på værdier og engagement, og hvor ansvarlighed og omsorg for hinanden udvikles gennem deltagelse i foreningsarbejdet.”* (Socialminister Karen Jespersen, Kristeligt Dagblad 19. november, 1997)

Det frivillige arbejde dækker en bred vifte af aktiviteter fra organisatorisk arbejde over gruppeorienterede aktiviteter til aktiviteter rettet mod enkeltindivider. Det omhandler med andre ord både “forebyggende” fællesskabsskabende sociale aktiviteter i lokalsamfundet og “opfølgende” og serviceorienterede aktiviteter for personer med behov for individuel hjælp.

De frivillige organisationer – også kaldet NGO'er – spiller en vigtig rolle i ønsket om at udvikle civilsamfundets ansvar for løsningen af sociale problemer. Det er ikke mindst kommet til udtryk i den forsøgsstrategi, der på en række centrale områder – især over for de svage grupper – har været et væsentligt element i udviklingen af socialpolitikken.

Men selvom der er en lang tradition for interaktion mellem den offentlige sektor og de frivillige organisationer, er der ret klare grænser for, hvilke opgaver de frivillige organisationer mener eller ønsker sig i stand til at løse. Og samtidig er der også blandt de offentligt ansatte en ret klar opfattelse af, hvilke opgaver der bør løses offentligt, og hvilke opgaver der bør løses af de frivillige. Der er med andre ord en langt klarere og traditionsbunden opfattelse af arbejdsdelingen mellem den offentlige sektor og de frivillige organisationer, end det er tilfældet i arbejdsdelingen mellem den offentlige sektor og private producenter på det sociale område.

### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttets undersøgelser af det frivillige sociale arbejde går mere end ti år tilbage i tiden. I midten af 1980'erne igangsattes et forskningsprogram med det formål at afdække ressourcerne i det civile samfund. Et tema, der også havde vægt i den omfattende evaluering af SUM-programmet, som instituttet var involveret i.

Den seneste mere omfattende afdækning af befolkningens deltagelse i frivilligt arbejde bygger på oplysninger indsamlet i 1993 (Anker & Koch-Nielsen, 1995), jf. tabel 4.2. Den viser bl.a. dels at halvdelen af befolkningen har erfaring med “udførelse af et stykke

**Tabel 4.2.**

**Andel af befolkningen som har udført en række aktiviteter i form af ulønnet arbejde inden for det sidste år i alt og særskilt for mænd og kvinder. Procent.**

|                                        | Mænd | Kvinder |
|----------------------------------------|------|---------|
| <b>Organisatoriske aktiviteter:</b>    |      |         |
| Pengeindsamling og ansøgning           | 5    | 6       |
| Udvalgs- og bestyrelsesarbejde         | 14   | 11      |
| Administrativt arbejde                 | 10   | 8       |
| Oplysnings- og informationsvirksomhed  | 4    | 3       |
| <b>Gruppeorienterede aktiviteter:</b>  |      |         |
| Uddannelse, træning, lederskab         | 10   | 7       |
| Praktisk arbejde                       | 8    | 9       |
| Fritidsarrangementer                   | 9    | 7       |
| <b>Individorienterede aktiviteter:</b> |      |         |
| Besøgstjeneste                         | 1    | 2       |
| Person-/klientrettet                   | 2    | 2       |
| Kørsel/transport                       | 6    | 5       |

*Kilde: Anker & Koch-Nielsen (1995).*

ulønnet arbejde i en form for organiseret sammenhæng til fordel for andre end sig selv og familien”, dels at en fjerdedel af befolkningen har deltaget i den slags arbejde inden for det sidste år. Til sammenligning kan nævnes, at en af instituttets tidligere undersøgelser viste, at målt som aktivitet inden for det sidste år, er niveauet i England cirka dobbelt så højt.

De individorienterede aktiviteter, som ofte er dem, der tænkes på, når man taler om frivilligt socialt arbejde, udføres af en ret begrænset del af befolkningen. Det er de organisatoriske og gruppeorienterede aktiviteter, der er flest, der er aktive. Faktisk er hoved-

parten af de aktiviteter, der måles i undersøgelsen, ikke “sociale” i snæver forstand. Cirka halvdelen af de, der deltager i frivilligt arbejde, har deres hovedaktivitet inden for “kultur, idræt og fritid”. “Sociale ydelser” er det næststørste aktivitetsområde. Her har cirka hver tiende af de frivillige deres hovedaktivitet. 40 procent af de aktive på dette område er pensionister og efterlønsmodtagere. Så potentialet for aktivitet på dette område vil – alt andet lige – alene af demografiske årsager være stigende i de kommende år.

Socialforskningsinstituttet har undersøgt spørgsmålet om kvalitet i det frivillige sociale arbejde ved at se nærmere på fire af de store danske, frivillige sociale organisationer (Gruber & Villadsen, 1997). En række konklusioner fra denne undersøgelse er væsentlige i vurderingen af, i hvilken udstrækning og hvordan man kan forestille sig, at disse organisationer skal indgå i opgaveløsningen i fremtidens velfærdssamfund. Samtlige organisationer fremhæver den offentlige sektors grundlæggende ansvar og sociale sikring som en forudsætning for deres eget arbejde. Samtidig er de ikke så produktionsrettede, som en diskussion af, hvem der løser opgaverne, uvilkårligt lægger op til. For de frivillige organisationer er det afgørende, at de har en mulighed for at skabe nære medmenneskelige relationer – at de kan fastholde og udvikle evnen til at opnå et særligt tillidsforhold til brugerne af deres aktiviteter. Når de kan det, skyldes det, ifølge dem selv, at de ikke foretager nogen form for registrering, at deres aktiviteter har en uafhængig status i forhold til det offentlige sociale system, at de har mulighed for at tage sig den tid, som nær medmenneskelig kontakt kræver – og at der er et andet engagement – en kontinuitet og trofasthed i kontakten med brugerne af aktiviteterne.

Når det produktionsorienterede ikke særligt er i fokus, skyldes det også, at de frivillige organisationer fremhæver, at de har andre opgaver end produktion af sociale hjælpeforanstaltninger, som de skal varetage. De opfatter det som deres rolle at være advokat eller vagthund for de svage grupper, og de lægger vægt på at have en særlig demokratisk funktion ved at inddrage mennesker lokalt i et ansvar for de svage.

I de undersøgte organisationer var der desuden en klar opfattelse af, at det i sig selv var en kvalitet ved den frivillige sociale indsats, at man til stadighed formåede at afgrænse sig fra at løse opgaver, som ikke kan eller bør løses af frivillige organisationer. Det gælder både en kapacitetsmæssig afgrænsning i forhold til, hvad de frivillige organisationer som ikke-professionelle, ikke-administrerende organisationer kan løfte af opgaver – og hvad der kunne kaldes en politisk afgrænsning i forhold til ikke som organisation af ville inddrages i aktiviteter, der kunne bidrage til at legitimere nedskæringer og serviceforringelser i det offentlige udbud.

Den tidligere nævnte relativt klare opfattelse af arbejdsdelingen mellem den offentlige sektor og de frivillige organisationer træder tydeligt frem i Socialforskningsinstituttets evaluering af det såkaldte “Ældreprojekt” (Rasmussen, 1997). Her er der blandt de kommunalt ansatte en udbredt grad af enighed om, at de frivillige bør holde sig fra de opgaver, som professionelle grupper som sygeplejersker, sygehjælpere og hjemmehjælpere udfører – og lige så stor enighed om, at de frivillige er gode til at skabe sociale netværk og sætte fritidsaktiviteter i gang. Der findes med andre ord en udbredt fælles opfattelse af, hvilke opgaver frivillige er gode til at varetage, og hvilke opgaver de professionelle bør løse. Og den pågældende evaluering viste, at det ikke umiddelbart var nemt at motivere deltagerne i forsøget til at ændre på denne “arbejdsdeling”. Erfaringer fra andre områder kan dog tyde på, at det ikke så meget er spørgsmålet om, hvem der har driftsansvaret for opgaveløsningen, der er en barriere for en ændret opgaveløsning, men spørgsmålet om, hvilken slags “personale” der udfører opgaverne – professionelle eller frivillige. Der er således mange eksempler på, at frivillige organisationer driver fx plejehjem efter en driftsoverenskomst med det offentlige – med professionelt uddannet personale og grundlæggende efter samme mønster som offentlige plejehjem og ældreboliger. I de situationer er der sjældent problemer med at få en anderledes arbejdsdeling – dvs. en arbejdsdeling hvor det offentlige spiller en mindre rolle – accepteret.

#### 4.4. Virksomhedernes sociale ansvar

Fokuseringen på virksomhedernes sociale ansvar er en anden udviklingstendens i socialpolitikken, som er opstået ikke mindst via initiativer fra Socialministeriet, der allerede i 1994 med lanceringen af kampagnen *Det angår os alle* satte virksomhedernes mulige rolle som partner i løsningen af sociale problemer på dagsordenen.

Virksomhedernes sociale ansvar kan have både et forebyggende og et afbødende sigte. Der kan dels være tale om initiativer, der forebygger opståen af alvorlige sociale problemer blandt virksomhedernes medarbejdere, dels om initiativer der via ansættelse af personer fra særligt udsatte grupper afbøder opsplittning og disintegration på samfundsmæssigt niveau.

##### ***SFI's forskning***

Socialforskningsinstituttets kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar (Holt, 1998) viser, at der foregår en lang række aktiviteter og tages en lang række initiativer på danske virksomheder med det formål at udøve et socialt ansvar. Det kan dreje sig om særlige tilbud til medarbejdere med mindre børn – som 6 ud af 10 virksomheder har – fx om omsorgsdag ud over “barns 1. sygedag”, som 4 ud af 10 virksomheder har. Eller det kan dreje sig om seniorpolitik fx om tilbud om deltidsarbejde, fratrædelse på særlige vilkår eller omplacering – som 6 ud af 10 virksomheder har udvist over for en ældre medarbejder inden for de seneste 3 år. 4 ud af 10 virksomheder oplyser, at de har hjulpet medarbejdere, der var ude i en krise fx i forbindelse med familieproblemer eller sygdom. 2 ud af 10 virksomheder har inden for de seneste 3 år fastholdt en medarbejder – der ikke længere levede op til præstationskravene – på særlige vilkår.

Formålet med fokuseringen på virksomhedernes sociale ansvar er i høj grad at sætte samarbejdsrelationerne mellem det offentlige og de private virksomheder i centrum. Et område, hvor en nyere undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet (Høgelund, 1998) af revalideringsindsatsen over for langtidssygemeldte, tyder på, at der kan vindes en del ved et bedre samarbejde og dermed en bedre

koordinering mellem den ret betydende indsats, som undersøgelsen viser, der foregår på virksomhederne, og den kommunale lovpligtige indsats.

#### **4.5. Hvem skal tage sig af de svage grupper?**

Der er – som nævnt i et tidligere kapitel – meget stor enighed i den danske befolkning om, at et samfund kun er anstændigt, hvis det tager sig ordentligt af de svage grupper i befolkningen. Ikke desdo mindre har velfærdsstatens udvikling i lang tid i høj grad handlet om, hvordan man organiserede og finansierede en række ydelser, der i udpræget grad retter sig mod den såkaldt brede del af befolkning – og ikke målrettet mod de svage grupper. Men spørgsmålet, om den socialpolitiske indsats skal eller bør målrettes mod de svage grupper, dukker dog op med mellemrum. Det hender, at der bliver tale om en ret diffus diskussion, fordi man ikke gør sig umage med at definere, hvem de svage grupper er – og samtidig glemmer man i sit ønske om at gøre godt for disse grupper at overveje, om det nu er velfærdsstaten – altså det offentlige – som er bedst egnet til at løse disse gruppers problemer.

#### ***SFI's forskning***

I Socialforskningsinstituttets undersøgelse af borgernes holdninger til velfærdssamfundet findes der ikke kun svar på, hvem borgerne opfatter som de svage grupper – men også hvem borgerne mener har ansvaret for, at de svage grupper klare sig i tilværelsen, jf. tabel 4.3.

Her skal især kommenteres på borgernes opfattelse af, hvem der først og fremmest har ansvaret for, at de svage grupper kan klare tilværelsen<sup>2)</sup>.

---

2) I et tidligere kapitel er der kommenteret på rangordningen af de svage grupper, og resultaterne fra undersøgelsen af borgernes holdninger til velfærdssamfundet på dette område er sammenholdt med en række resultater fra undersøgelsen af fællesskab og solidaritet i Danmark (Juul, 1998).

**Tabel 4.3.**

**Andel af befolkningen, der vil kalde følgende grupper for svage, fordelt på, hvem de mener først og fremmest har ansvaret for, at de pågældende klarer sig i tilværelsen. Procent.**

|                         | Mener det er en svag gruppe | Først og fremmest ansvarlig |          |                      |          |       |       |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------|----------------------|----------|-------|-------|
|                         |                             | Selv                        | Familien | Arbejds-<br>markedet | Offentl. | Andet | I alt |
| Sindslidende            | 96                          | 0                           | 4        | –                    | 94       | 2     | 100   |
| Handicappede            | 88                          | 1                           | 5        | 1                    | 93       | 2     | 100   |
| Kronisk syge            | 88                          | 0                           | 4        | 1                    | 93       | 2     | 100   |
| Over 80-årige           | 84                          | 2                           | 8        | –                    | 90       | –     | 100   |
| Hjemløse                | 84                          | 31                          | 9        | 1                    | 55       | 5     | 100   |
| Narkomaner/alkoholikere | 84                          | 37                          | 7        | 0                    | 53       | 3     | 100   |
| Ikke klare normalt job  | 70                          | 4                           | 3        | 19                   | 72       | 2     | 100   |
| Langtidsarbejdsløse     | 53                          | 30                          | 1        | 26                   | 39       | 3     | 100   |
| Enlige mødre            | 50                          | 26                          | 9        | 2                    | 59       | 5     | 100   |
| Unge uden uddannelse    | 48                          | 27                          | 19       | 13                   | 38       | 3     | 100   |
| Indvandrere             | 36                          | 25                          | 2        | 6                    | 59       | 8     | 100   |
| Over 60-årige           | 25                          | 12                          | 9        | 3                    | 74       | 2     | 100   |
| Småbørnsfamilier        | 18                          | 26                          | 9        | 6                    | 57       | 1     | 100   |

*Kilde: Socialforskning, 1996.*

Danskernes opfattelse af, at det først og fremmest er det offentlige, der er ansvarlig for, at de pågældende grupper klarer sig, viser sig helt tydeligt i tallene. Kun når det gælder de langtidsarbejdsløse og de unge uden uddannelse, er det mindre end halvdelen af befolkningen, der mener, at de er et offentligt ansvar. For alle de andre grupper mener flertallet af danskerne, at det er et offentligt ansvar at sørge for, at de klarer sig. Man kan på den baggrund vist roligt konkludere, at forventningerne til velfærdsstaten er store.

Besvarelsene giver også et indtryk af, at der er nogle grupper, som befolkningen opfatter som mere værdigt trængende end andre. Dels er der grupper som relativt få kategoriserer som en svag gruppe, dels er der grupper, som der nok er mange, der anser for svage, men hvor der også er relativt mange, der er af den opfattelse, at de hovedsageligt selv må sørge for at klare sig. Hjemløse samt narkomaner og alkoholikere opfattes som svage grupper af de fleste, men også som grupper, hvor en tredjedel af befolkninger mener, at de selv har ansvaret for at klare sig. Også når det gælder langtidsarbejdsløse, enlige mødre, unge uden uddannelse og indvandrere, er der relativt mange, der mener, at disse grupper først og fremmest selv er ansvarlige for, at de klarer sig.

Så selvom befolkningen på de fleste områder giver udtryk for, at det er det offentlige, der har ansvaret, så kan der spores en prioritering eller et hierarki, hvor det offentlige ansvar over for sindslidende, handicappede, kronisk syge og de meget gamle ligger i toppen. Det fremgår tydeligt, at det ikke betyder, at befolkningen ikke mener, at det offentlige også har ansvaret over for andre svage grupper. Men det er nok ikke for meget at antage, at befolkningens vurdering af velfærdsstaten – og dermed velfærdsstatens legitimitet – afhænger af vurderingen af, hvordan de topprioriterede opgaver løses.

Endelig bør den beskedne rolle, som danskerne tillægger familien over for de svage grupper, bemærkes. Selvom besvarelsene skal fortolkes med forsigtighed – man kan jo godt mene, at familien har en rolle at spille, selvom man ikke mener, at det er familien, der først og fremmest har ansvaret – så er det bemærkelsesværdigt, at besvarelsene viser et samfund, hvor de svage grupper primært er det offentliges ansvar – og der hvor det i mindre grad er tilfældet, er det de svage grupper selv, der efter danskernes opfattelse har ansvaret. Kun over for unge uden uddannelse er der en tocifret andel, der tillægger familien et ansvar.

Når talen er om de svage grupper, spiller de frivillige organisationer en særlig rolle. Det er allerede nævnt, at disse organisationer

opfatter det som en af deres opgaver at være advokat eller vagthund for de svage grupper. Organisationerne er selv af den helt klare opfattelse, at de besidder evnen til at integrere de svage grupper. Men de tænker ikke på deres arbejde på den måde, at målet med det er at integrere – og slet ikke integration i social- og arbejdsmarkedslovgivningens forstand. Organisationerne udviser medmenneskelig – kristen – omsorg, fordi det er vigtigt at gøre det. Det udtrykkes således fra organisationernes side, at det i sig selv er en kvalitet ved deres arbejde blandt de svage grupper, at der ikke er noget målrettet formål med arbejdet. På den måde adskiller de sig – meget bevidst – fra den offentlige integrationsindsats, der med dens handleplaner og aktivering efter organisationernes mening risikerer at være med til at stemple og udstøde deltagerne – frem for at hjælpe dem.

Også virksomhederne kan spille en rolle, når det gælder de svage grupper. En væsentlig del af indsatsen i forbindelse med diskussionen af virksomhedernes sociale ansvar har netop drejet sig om virksomhedernes muligheder for at finde plads til folk på særlige vilkår. Socialforskningsinstituttets kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar (Holt, op.cit) viser, at 88 pct. af de offentlige og 71 pct. af de private virksomheder er enige i, at virksomheder generelt bliver nødt til at påtage sig et større socialt medansvar for grupper, der er uden for arbejdsmarkedet ved at ansætte langtidsledige og personer med nedsat erhvervsevne. En holdning der stemmer meget godt overens med befolkningens holdning om, at ansvaret for løsningen af disse gruppers problemer i stor udstrækning ligger på arbejdsmarkedet. Samtidig viser undersøgelsen af virksomhedernes sociale ansvar, at 44 pct. af virksomhederne har et konkret ønske om enten at modtage langtidsledige eller at ansætte personer med nedsat erhvervsevne. Men undersøgelsen viser også, at noget færre – nemlig 28 pct. af samtlige virksomheder – har modtaget ledige i tidsbegrænsede jobtræningsforløb – og at kun 5 pct. af samtlige virksomheder har ansat personer på særlige vilkår.

Det vil med andre ord sige, at jo mere abstrakt virksomhederne bliver bedt om at forholde sig til spørgsmålet om ansættelse af svage grupper, jo højere er andelen, der er positiv – og jo mere konkret spørgsmålet bliver – ansættelse inden for de seneste 3 år – jo lavere er andelen.

#### **4.6. Afslutning**

Der er igen tvivl om, at de forskningsprojekter, der med deres resultater bidrager til besvarelsen af spørgsmålet om, hvem der løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund, peger på en udvikling – en socialpolitisk strategi – hvor man søger at aktivere og i nogle tilfælde integrere andre opgaveløbere end den offentlige sektor i løsningen af de sociale problemer. Der er heller ingen tvivl om, at de svar, der kan hentes fra disse forskningsprojekter, ret entydigt peger på, at det også i fremtiden vil være den offentlige sektor, der løser de fleste af opgaverne – men sandsynligvis på ændrede betingelser og med andre samarbejdsrelationer til bl.a. de frivillige organisationer og de private virksomheder. Der er tale om en strategi, der indeholder en tro på, at værdier og drivkræfter – to begreber der kendetegner henholdsvis de frivillige organisationer og de private virksomheder – uden for den offentlige sektor er af stor betydning for velfærdssamfundets udvikling som helhed og for afhjælpning af konkrete sociale problemer i særdeleshed.

Indledningsvis blev der stillet det spørgsmål, om udlicitering eller privatisering blev den fjerde bølge i bevægelsen væk fra det centrale statslige styre. Gennemgangen af Socialforskningsinstituttets forskningsresultater på området tyder ikke på, at det er tilfældet. Udlicitering og privatisering er afløst af en socialpolitisk strategi, der dels satser på modernisering af den offentlige sektor – dvs. indførelse af principper for arbejde og aflønning, der hentes fra den private sektor, dels satser på en udbygning af samarbejdet med de frivillige organisationer og private virksomheder på lokalt niveau.

I diskussionen og opfattelsen af denne udvikling kan man møde indtrykket af, at der er tale om “et spil sorteper”, hvor man ikke

mindst fra det offentliges side forsøger at placere en større del af ansvaret for en fast mængde af sociale serviceydelser udenfor den offentlige sektor – hos frivillige organisationer og private virksomheder. Der er intet i forskningsresultaterne, der tyder på, at det er tilfældet. Tværtimod tyder udviklingen på, at der er tale om en parallel udvikling af det sociale ansvar hos såvel det offentlige som hos andre aktører – en udvikling i retning af, at der trods den almindelige opfattelse af tingenes tilstand faktisk løses stadig flere opgaver på stadig flere områder. Man kan således se udviklingen som en udvidelse af det offentlige ansvar, og en deraf følgende bestræbelse på at ansvarliggøre andre sektorer i samfundet i forhold til at forebygge og tage sig af sociale problemer.

Forskningsresultaterne giver – som nævnt – et indtryk af en socialpolitisk udviklingsstrategi, hvor man efter decentraliseringerne inden for den offentlige sektor målrettet søger at inddrage andre sektorer i løsningen af de sociale problemer. I resultaterne peges også på en række problemer – ligesom der er centrale og vigtige spørgsmål, som ikke kan besvares ud fra den foreliggende forskning.

Der er således potentielt problemer i arbejdsdelingen mellem den offentlige sektor og de frivillige organisationer. Og der er problemer for virksomhederne i at leve op til de gode intentioner om at bidrage til integration af svage grupper på arbejdsmarkedet.

Sidst men ikke mindst findes der – af gode grunde – ikke noget svar i resultaterne på det afgørende, men også meget vanskelige spørgsmål om, hvilke opgaver borgerne forventer løses af det offentlige – og hvilke man kunne forestille sig overlades til andre. Den – i praksis – meget svære afklaring af begreberne kerneydelser og tillægsydelser udgør fortsat en barriere for udviklingen af arbejdsdelingen og dermed for spørgsmålet om, hvem der løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund.



# Litteratur

**Andersen, D. & Bach, H. Bjerregård (1998)**

*Private virksomheders brug af løntilskud - og langtidslediges senere jobsituation.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:12.

**Andersen, D., Appeldorn, A. & Weise, H. (1996)**

*Orlov - evaluering af orlovsordningerne.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:11.

**Anker, J. & Koch-Nielsen, I. (1995)**

*Det frivillige arbejde.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 95:3.

**Arbejdsministeriet (1998)**

Marginalgruppen under 90'ernes opsving 1994-1997. København: Arbejdsministeriet.

**Bach, H. Bjerregård (1997)**

*Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud.* Evaluering af arbejdsmarkedsreformen II. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:19.

**Bach, H. Bjerregård, Aggergaard Larsen, J. & Rosdahl, A. (1998)**

*Langtidsledige i tre kommuner.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:9.

**Bengtsson, S. & Rønnow, B. (1996)**

*Marked som styringsredskab - nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældre-service.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:2.

**Bengtsson, S. (1997)**

*Handicap og funktionshæmning i halvfemserne.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:1.

**Binder, M. (1999)**

*Aktiv arbejdsmarkedspolitik.* København: Økonomisk Institut og Socialforskningsinstituttet.

- Bunnage, D., Christoffersen, M.N., Ottosen, M.H. & Zeuner, L. (1998)  
*Social integration*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:18.
- Bunnage, D. (1997)  
*De unge ældre i 1990'erne*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:18.
- Christensen, E. (1998)  
*Anbringelser af børn*. En kvalitativ analyse af processen. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:11.
- Christoffersen, M. N. (1995)  
*Spædbarnsfamilien*. Rapport 1 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:25.
- Dansk Arbejdsgiverforening (1998)  
Arbejdsmarkedsrapport. København.
- Finansministeriet (1997)  
Finansredegørelse 97. København.
- Gruber, T. & Villadsen, K. (1997)  
*Kvalitet i det frivillige sociale arbejde*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:4.
- Hansen, E. B. & Platz, M. (1997)  
*Gamle danskere - nogle uddybende analyser af de 80-100-åriges levekår*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport xx
- Hestbæk, A.-D. (1997)  
*Når børn og unge anbringes*. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:6.
- Holt, H. (1998)  
*En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:1.

**Hussain, M. Azhar (1998)**

*Marginalisering i regioner 1990 og 1994.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:10.

**Hussain, M. Azhar & Geerdsen, L.P. (1998)**

*Erhvervene og de langtidsledige.* Marginalisering og integration på arbejdsmarkedet. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:8.

**Høgelund, J. & Modvig, J. (1998)**

*Reintegration af langtidssygemeldte.* Arbejdspapir. København: Socialforskningsinstituttet.

**Ingerslev, O. (1995)**

*Aktivering og offentlig forsørgelse 1984-91.* København: AKF Forlaget.

**Ingerslev, O. & Pedersen, L. (199 x)**

*Marginalisering 1990-94.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:19.

**Jensen, M. K. (1995)**

*Hjemløse med og uden egen bolig.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 95:6.

**Jensen, M. K., Kirkegaard, O. & Varming, M. (1997)**

*Sociale boformer.* Boformer for psykisk syge, alkohol- og stofmisbrugere samt socialt udstødte og hjemløse. København: SBI-rapport 281 og Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:10.

**Jeppesen, K. Just (1997)**

*Børns kriminalitet.* Forsøgserfaringer fra en hurtig forebyggende indsats. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:18.

**Jeppesen, K. Just & Nielsen, A. (1998)**

*Etniske minoritetsbørn i Danmark - det første leveår.* Rapport nr. 2 fra forløbsundersøgelsen af børn født i 1995. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:5.

**Juul, S. (1998)**

*Fællesskab og solidaritet i Danmark.* Arbejdspapir. København: Socialforskningsinstituttet.

Koch-Nielsen, I. & Rosdahl, A. (1998)

Undersøgelser vedrørende førtidspensionister mv. i relation til det rummelige arbejdsmarked. Notat. København: Socialforskningsinstituttet.

Korpi, W. & Palme, J. (1998)

*The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare Institutions, Inequality and poverty in Western Countries.* Luxembourg Income Study Working Paper 174/1998.

Langager, K. (1997)

*Indsatsen over for de forsikrede ledige.* Evaluering af arbejdsmarkedsreformen I. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:20.

Langager, K. & Larsen, M. (1998)

*Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet.* Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:13.

Liebing, C. mfl. (1999)

*SOFIS - en strukturanalysemodel.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 99:7.

Nicholaisen, S. & Tranæs, T. (1996)

*Lønkurver for Danmark.* Nationaløkonomisk tidsskrift.

Nord-Larsen, M. (1997)

Ungeindsatsens start. København: Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.

Nord-Larsen, M. (1998)

Ungeindsatsen - 12 år efter. SFI-Survey, august 1998. København: Socialforskningsinstituttet. Servicerapport.

Ottosen, M. Heide (1998)

*Børn i sammenbragte familier.* Et studie af forældreskab som social konstruktion. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:24. Københavns Universitet, Sociologisk Instituts Ph.d. serie nr. 2.

**Pedersen, L. (1994)**

*Løndannelse og løntransmission - en analyse af arbejderlønninger i Danmark.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 94:7.

**Pedersen, L. (1998)**

Hvad bestemmer lønnen på de danske virksomheder? København: Nationaløkonomisk Forenings Jubilæumskonference. Conference-papir.

**Pedersen, L. (1996)**

*Orlov ledighed og beskæftigelse.* København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:11.

**Ploug, N. & Kvist, J. (1994a)**

*Social tryghed i Europa. Udvikling eller afvikling?* Social Tryghed i Europa 1. København: Socialforskningsinstituttet.

**Ploug, N. & Kvist, J. (1994b)**

*Overførselsindkomster i Europa.* Systemerne i grundtræk. Social tryghed i Europa 2. København: Socialforskningsinstituttet.

**Ploug, N. & Kvist, J. (1994c)**

*Recent Trends in Cash Benefits.* Social Security in Europe 4. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.

**Ploug, N. & Kvist, J. (1997)**

*Overførselsindkomster i Europa.* Systemerne i tal. Social tryghed i Europa 3. København: Socialforskningsinstituttet.

**Rasmussen, E. (1997)**

Ældreprojektet - en evaluering. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsnotat.

**Rosdahl, A. (1998)**

Activation and "Workfare" in Denmark. Paper for the seminar: "Social integration through obligations to work?". London, June 11-12, 1998.

- Rostgaard, T. & Fridberg, T. (1998a)**  
*Caring for Children and Elderly - a Comparison of European Policies and Practices*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research. Social Security in Europe vol 5.
- Rostgaard, T. mfl. (1998b)**  
*Omsorg for børn og ældre - kommunal praksis i Europa*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 98:19.
- Rønnow, B. (1996)**  
*Tillægsydelser i velfærdsservicen*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 96:1.
- Social Forskning (1996)**  
Borgerne om velfærdssamfundet. Socialforskningsinstituttet.
- Søndergaard, J. & Pedersen, L. (1998)**  
*Arbejdsmarkedet de resourcesvage - udviklingstendenser og løsningsmuligheder*. København: Socialforskningsinstituttet. Arbejdsrapport.
- Weise, H. & Brogaard, S. (1997a)**  
*Evaluering af lov om kommunal aktivering*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:7.
- Weise, H. & Brogaard, S. (1997b)**  
*Aktivering af kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 97:21.

## Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1998

- 98:1 Holt, H.: En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-583-3. Kr. 135,00.
- 98:2 Christensen, E.: Anbringelser af børn. En kvalitativ analyse af processen. 1998. 186 s. ISBN 87-7487-584-1. Kr. 135,00.
- 98:3 Leisner, E. & Rosdahl, A.: Merbeskæftigelseskravet i den offentlige sektor. Interview på 14 institutioner. 1998. 66 s. ISBN 87-7487-586-8. Kr. 75,00.
- 98:4 Hansen, H.: Elements of Social Security. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands, Canada. 1998. 208 s. ISBN 87-7487-587-6.
- 98:5 Just Jeppesen, K. & Nielsen, A.: Etniske minoritetsbørn i Danmark - det første leveår. Rapport nr. 2 fra forløbsundersøgelsen af børn født i efteråret 1995. 1998. 188 s. ISBN 87-7487-588-4. Kr. 185,00.
- 98:6 Bonfils, I.S.: Puljebordningen. Implementering af puljebordningen i kommuner og amter. 1998. 160 s. ISBN 87-7487-589-2. Kr. 120,00
- 98:7 Andersen, D.: FRIT VALG af dagpasningsordning. Evaluering af forsøgsordningen. 1998. 148 s. ISBN 87-7487-590-6. Kr. 100,00.
- 98:8 Hussain, M.A. & Pico Geerdsen, L.: Erhvervene og de langtidsledige. Marginalisering og integration på arbejdsmarkedet. 1998. 84 s. ISBN 87-7487-591-4. Kr. 85,00.
- 98:9 Bach, H.B., Aggergaard Larsen, J. & Rosdahl, A.: Langtidsledige i tre kommuner. Hovedresultater fra en spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interview blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. 1998. 56 s. ISBN 87-7487-592-2. Kr. 65,00.
- Bach, H.B.: En spørgeskemaundersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation I til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 108 s. ISBN 87-7487-593-0. Kr. 100,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.
- Aggergaard Larsen, J.: En kvalitativ undersøgelse blandt forsikrede langtidsledige og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Dokumentation II til Langtidsledige i tre kommuner (98:9) 1998. 126 s. ISBN 87-7487-594-9. Kr. 125,00. Forhandles kun af Socialforskningsinstituttet.

- 98:10** Hussain, M.A.: Marginalisering i regioner 1990 og 1994. 1998. 131 s. ISBN 87-7487-595-7. Kr. 125,00.
- 98:11** Anker, N.: Eleverne, virksomhederne og de nyudlærte. Private virksomheders beskæftigelse af elever og praktikvirksomhedernes betydning for nyudlærtes chancer på arbejdsmarkedet. 1998. 343 s. Udgivet af Handelshøjskolen i København, ph.d.-serie 7.98. ISBN 87-593-8091-8.
- 98:12** Andersen, D. & Bach, H.B.: Virksomhedernes brug af løntilskud – og langtidslediges senere jobsituation. 1998. 114 s. ISBN 87-7487- 598-1. Kr. 95,00.
- 98:13** Larsen, M. & Langager, K.: Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet. Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III. 1998. 219 s. ISBN 87-7487-600-7. Kr. 190,00.
- 98:14** Friis, H. & Petersen, K.: Socialforskningsinstituttets forhistorie og første år. Udgivet i anledning af 40-året for Socialforskningsinstituttets oprettelse. 1998. 45 s. ISBN 87-7487-601-5.
- 98:15** Hestbæk, A-D.: Tvangsanbringelser i Norden. En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning. 1998. 264 s. ISBN 87-7487-602-3. Kr. 180,00.
- 98:16** Villadsen, K., Gruber, T. & Bengtsson, S.: Socialpolitiske strategier - på tværs af frivillige og offentlige institutioner. 1998. 180 s. ISBN 87-7487-603-1. Kr. 125,00.
- 98:17** Bonke, J. & Andersen, J.L.: Nordisk arbejdsmarkedsforskning 1995-97. København: Nordisk Ministerråd. Nord 1998:16. 1998. 182 s. ISBN 92-893-0259-3. Kr. 160,00. Købes hos Svensk-Norsk Bogimport, Esplanaden 8 B, 1263 København K Tlf. 33 14 26 66. Fax 33 14 35 88. E-mail snb@bog.dk.
- 98:18** Zeuner, L., Bunnage, D., Heide Ottosen, M. & Nygaard Christoffersen, M.: Sociologisk teori om social integration. Teorier af Talcott Parsons, David Lockwood, Jürgen Habermas og Anthony Giddens og disses perspektiver for det empiriske arbejde. 1998. 180 s. ISBN 87-7487-605-8. Kr. 125,00.
- 98:19** Rostgaard, T., Holm, T., Toftegaard Jensen, D. & Graff Byrge, C.: Omsorg for børn og ældre - Kommunal praksis i Europa. Social tryghed i Europa 5. 1998. 237 s. ISBN 87-7487- 608-2. Kr. 150,00.
- 98:20** Rostgaard, T. & Fridberg, T.: Caring for Children and Older People – A Comparison of European Policies and Practices. Social Security in Europe 6. 1998. 597 s. ISBN 87-7487-611-2. Kr. 310,00.

- 99:1 Bengtsson, S.: Social service til alle - om organisering gennem 30 år. 1999. 192 s. ISBN 87-7487-606-6. Kr. 120,00.
- 99:2 Bunnage, D. & Bruhn, H.H.: De unge ældre i år 2010. 1999. 144 s. ISBN 87-7487-607-4. Kr. 100,00.
- 99:3 Under udgivelse.
- 99:4 Heide Ottosen, M.: Børnesagkyndig rådgivning. Evaluering af et forsøg i to statsamter. 1999. 196 s. ISBN 87-7487-609-0. Kr. 130,00.
- 99:5 Christensen, E.: Forældre i fængsel - en undersøgelse af børns og forældres erfaringer. 1999. 124 s. ISBN 87-7487-610-4. Kr. 95,00.
- 99:6 Gregersen, O. & Nygaard Christoffersen, M.: Langvarige sociale sager - klienternes holdninger. 1999. 195 s. ISBN 87-7487-612-0. Kr. 130,00.
- 99:7 Liebing, C.S., Pico Geerdsen, L., Munksgaard, M.B. & Pedersen, L.: SofiS - en strukturmodel. 1999. 99 s. ISBN 87-7487-613-9. Kr. 85,00.
- 99:8 Csonka, A.: Det fleksible arbejde. 1999. 107 s. ISBN 87-7487-614-7. Kr. 90,00.
- 99:9 Ekspertgruppen om social arv: Social arv - en oversigt over foreliggende viden. 1999. 164 s. ISBN 87-7487-617-1. Kr. 85,00.

**Social Forskning** er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet tema-nummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet.

Tema-nummer af Social Forskning:

Velfærd – for hvem? Oktober '98

En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46, e-mail: library@sfi.dk.