

Velfærdssamfundets krise – kommunerne, den offentlige velfærd og borgernes sikkerhed

Af Carsten Henrichsen *)

Resumé

Stik mod hvad man ellers måtte forvente om det lille ”smørhul”, Danmark gerne opfattes som, går udviklingen imod forringede vilkår for samfundets mest udsatte. Socialpolitikken som et af velfærdsstatens kendemærker er blevet erstattet af beskæftigelsespolitik som et udtryk for den transformation af statsstyret til en konkurrencestat, som nogle ser som et grundvilkår for nutidens samfundsstyre. Servicestaten – som et andet nyere udtryk for denne statsform – forbeholdes dem, der med deres arbejdskraft kan og vil bidrage til samfundets opretholdelse, hvis den da ikke – med sine tilbud om beskæftigelse, integration og uddannelse – påtvinges borgere, der har svært ved at indordne sig under samfundets normer. Tilbage står en velfærdsstat for middelstanden, mens den sociale kontrakt er mere eller mindre brudt for samfundets mest udsatte. Med den foreliggende artikel¹ søges hovedtrækkene af denne udvikling kortlagt, idet der herudover særligt fokuseres på kommunernes rolle i udviklingen og – som et spejlbillede heraf – på borgernes retssikkerhed. Det konkluderes, at kommunerne ofte – og trods stor politisk opmærksomhed og lejlighedsvis statsfinansielle indsatser – spiller hasard med borgernes retssikkerhed i et forsøg på at få budgetterne til at balancere. Hertil kommer en fragmenteret lovgivning, som gør det vanskeligt for kommunerne at levere en sammenhængende indsats over for de udsatte borgeres ofte komplekse problemer. Samtidig underlægges borgerne et omfattende kontrolregime, der skal sikre mod tilfælde af socialbedrageri, foruden at borgernes protester mod den kommunale sagsbehandling mødes med skærpede sanktioner. Det kan ses som udtryk for en velfærdssamfundets krise, som kalder på en politisk kursændring, hvis ikke den skal føre til mere alvorlige reaktioner mod samfundets bærende institutioner.

*) Carsten Henrichsen er professor em., dr. jur., CORA – Center for Offentlig Regulering og Administration, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

¹ Oplæg på seminar i *Nordisk Forskernetværk i Kommunalret*, Universitetet i Tromsø, 9.-10. maj 2019.

A. Indledning – førtidspensionsreformen af 2013

1. Baggrund

Baggrunden for dette indlæg er en artikel om førtidspensionsreformen i Danmark, som jeg skrev til den kommunalretlige antologi, der blev udgivet tidligere i år som opfølgning på forskerseminaret i Odense i 2017.¹ Med denne artikel tog jeg et hjørne af sociallovgivningen op, som i særlig grad havde påkaldt sig opmærksomhed ved kommunernes – forskelligartede – administration af samme, nemlig de nye – skærpede – regler om tildeling af førtidspension, som blev fastsat ved en reform i 2013. Ved denne lejlighed blev betingelserne for tildeling af førtidspension, som fastlagt i lovene om aktiv beskæftigelsesindsats og om social pension, væsentligt strammet, primært således, at personer under 40 år som udgangspunkt blev afskåret fra tildeling af disse ydelser.

I den forbindelse indførtes nogle nye reguleringsmekanismer i form af flexjob og såkaldte ressourceforløb til afprøvning af ansøgenes arbejdsevne med vide skønsmæssige beføjelser for myndighederne og herunder med adgang til at bortse fra lægelige erklæringer om borgernes skavanker og arbejdsduelighed. Som et væsentligt motiverende element i disse ydelsesformer indgik, at den kontante støtte blev reduceret betragteligt til noget, som kunne give mindelser om tidligere tiders fattighjælp. Af samme grund, og fordi borgerne herved blev hensat i en tilstand af langvarig usikkerhed om deres retsstilling efter sociallovgivningen, begyndte disse at røre på sig med protester og aktioner mod de sociale myndigheder, specielt i kommuner, der fandt anledning til at administrere lovgivningen med særlig nidkærhed.

I artiklen rettes en kritik af den restriktive administration af lovgivningen, som visse kommuner praktiserede, og hvorved de ramte borgere undertiden – og eventuelt på opfordring af de behandlende læger – så sig nødsaget til at flytte hen til nabokommuner med en mere liberal omgang med reglerne. Kritikken udvides endvidere til den centrale kontrolmyndighed, Ankestyrelsen, der har ansvaret for koordineringen af de lokale myndigheders praksis, og som – i denne sammenhæng – helt syntes at have mistet sit retsideologiske kompas i forhold til sikring af borgernes retssikkerhed og retsbeskyttelse. Ved anlæggelse af en meget lav målestok for accept af kommunernes afprøvning af borgernes arbejdsevne selv i tilfælde, hvor den lægelige ekspertise havde frarådet yderligere forsøg på arbejdsprøvning, tilsidesatte Ankestyrelsen elementære retsprincipper om de kommunale afgørelses saglighed og egnethed til at realisere lovens formål. Denne kritik udstrækkes yderligere til domstolene, som vanen tro afstod fra at pådømme

lovligheden af myndighedsbeslutninger, der – ubundet af klare lovregler – rummer et element af politisk prioritering. Dermed falder kritikken i sidste ende også tilbage på en grundlæggende uklar lovgivning som følge af dårligt lovgivningsteknisk forarbejde.

2. Oversigt

Med den foreliggende artikel udvides perspektivet principielt til hele den gældende social- og beskæftigelsesmæssige lovgivning, dog fortrinsvis med fokus på den del af lovgivningen, som vedrører indkomstoverførsler af væsentlig betydning for borgernes velfærd. Det sker i første omgang med spørgsmålet, om hvorvidt udviklingen af denne lovgivning må ses som udtryk for en afvikling af det velfærdsstatslige paradigme, eller om den tværtimod må antages at bidrage til en videreudvikling af samme. Præjudicielt vurderes med andre ord, om vi i den forbindelse er på vej mod et opgør med eller en fornyelse af velfærdsstaten (kap. B). Herefter rettes det analytiske fokus mod de egentlige fattigdomsproblemer i nutidens velfærdssamfund med baggrund i de – meget – forskellige opfattelser, der hersker i samfundsdebatten af denne problematik, herunder opfattelser der helt fornægter problemstillingens relevans (kap. C). Herfra tages analysen videre til det kommunale niveau, hvor kvaliteten af kommunernes sagsbehandling drøftes med baggrund i Ankestyrelsens kontrolindsatser, og hvor der yderligere fokuseres på samspillet mellem borgere og sagsbehandlere i en administration, der er undergivet stigende pres fra lovgivningen. Hvad der i første omgang fremstår som et retssikkerhedsproblem for borgerne, bliver således i anden omgang vendt til et spørgsmålet om de offentligt ansattes retsbeskyttelse (kap. D). Efterfølgende analyseres de lovgivningspolitiske problemer i behandlingen af samfundets udsatte personer, herunder forsøgene på at skabe bedre sammenhæng i de behandlingsmæssige indsatser og øge graden af samskabelse omkring investeringer med velfærdsmæssige formål (kap. E).

Afslutningsvis rejses spørgsmålet, om de øgede modsætninger i den social- og beskæftigelsespolitiske lovgivning kan føre til en social krise, hvad dette i givet fald måtte betyde, og hvordan den – med inspiration fra nordisk socialpolitik – vil kunne imødegås politisk (kap. F).

B. Afvikling eller videreudvikling af velfærdsstaten

1. Fra velfærdsstat til konkurrencestat og servicestat

Reformen af det omtalte førtidspensionssystem vedrører som nævnt kun et hjørne af den sociale lovgivning, som kommunerne administrerer. Disse reformer må derfor også rettelig ses i en videre kontekst, der handler om velfærdsstatens udvikling gennem de seneste årtiers forsøg på at trimme

og tilpasse de offentlige velfærdsydelser af enhver art til de skærpede konkurrencevilkår, som præger en stadig mere globaliseret verden. Det er den transformation af statsstyret, som også i samfundslitteraturen er blevet beskrevet som omdannelsen af velfærdsstaten til en ”konkurrencestat”, hvor borgerne må se sig indrullet som bidragydere til samfundets institutioner, først og fremmest til imødekommelse af erhvervslivets behov for arbejdskraft på alle niveauer.ⁱⁱ Det er en udvikling, der har medført en omkalfatring af velfærdssamfundet, som i nogen grad kan skabe tvivl om, hvorvidt der er tale om en afvikling eller videreudvikling af denne samfundsform. En tvivl, som dog sjældent bliver markeret så klart i den samfundspolitiske debat, siden lovgivningsmæssige initiativer næsten altid bliver fremmet som nødvendige til sikring af den fortsatte velfærd, mens ingen vil vedkende sig, at f.eks. ulighedsfremmende tiltag også kan have den modsatte effekt.

Det kan dog ikke hindre, at velfærdsstatens afvikling eller videreudvikling italesættes i en videnskabelig analyse af udviklingen. Gennem mere end et halvt hundrede år har velfærdssamfundets udvikling således stået øverst på dagsordenen i den samfundsvidenskabelige debat. Her ses på konsekvenserne af den samfundsøkonomiske politik, der gøres gældende, og som længe har været domineret af en neoliberal tilgang, hvor velfærdsmål nedprioriteres for at sikre konkurrencedygtighed i en stadig mere globaliseret samhandel – det er som nævnt *konkurrencestatens* vilkår, hvor udligning af social ulighed ikke er et mål i sig selv, men hvor hovedsagen er at sikre øget velstand.ⁱⁱⁱ Denne tilgang er dog ikke enerådende i Danmark, men har her været mødt af populistiske modstrømninger med nationalistisk fortegn, hvor der lægges vægt på, at vandrende arbejdstagere inden for EU-fællesskabets rammer behandles på lige vilkår med danske arbejdstagere, og hvor det fremfor alt tilstræbes at undgå, at samfundet kommer til at brødføde herboende udlændinge, som ikke har evne eller vilje til at skaffe deres eget udkomme ved sædvanligt arbejde – og det kan så siges at være vilkårene i en *servicestat*, hvor velfærdsydelserne er forbeholdt dem, der kan og vil bidrage til at holde samfundsmaskineriet i gang.^{iv}

Hvor begge strømninger vinder indpas i den politiske styring, således som det har været tilfældet her i Danmark gennem en snes år, bliver velfærdssamfundet sat i en knibtang. De stadige besparelser på de offentlige velfærdsydelser og omlægning af den offentlige service til private velfærdsløsninger – af hensyn til landets konkurrenceevne – forstærkes dermed af indskrænkninger af ydelsesniveauet, som skal presse – ”motivere” – samfundets medlemmer til at søge arbejde, hvad enten det er landets egne borgere eller udlændinge, der er kommet til landet

som indvandrere eller flygtninge. Dermed skabes for alvor uligheds- og fattigdomsproblemer i et samfund, der ellers har været kendt som et overskudssamfund med fokus på socialpolitisk afbalancering af velstand og velfærd og en løbende finanspolitisk udjævning af konjunkturudsving på de internationale markeder. Det er her afviklingen af 1900-tallets velfærdssamfund sætter ind, og hvor socialpolitikken inddæmmes af en på en gang aktiv arbejdsmarkedspolitik og en restriktiv udlændingepolitik.

2. De udsatte borgere og middelklassens velfærdsstat

Det er i Danmark som i så mange andre europæiske lande en underklasse bestående af socialt og arbejdsmæssigt udsatte borgere, der må betale prisen for landets omstilling til en konkurrencedygtig aktør på verdensmarkedet. Det gælder bl.a. handicappede, socialt udsatte og psykisk syge, der som alle andre underlægges skærpede krav om så vidt muligt at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, samtidig med at de kontante velfærdsydelse reduceres efter princippet om, at "det skal kunne betale sig at arbejde". Noget lignende gælder tilflyttere fra udlandet, der er en anden – og nok så kontroversiel – gruppe, som har været voksende gennem de seneste mange år. Hertil hører dels flygtninge og (efterkommere af) indvandrere og dels vandrende arbejdstagere fra andre EU-lande.

Mens vandrende arbejdstagere i større omfang er et forholdsvis nyt fænomen, der har sammenhæng med udvidelsen af EU med en række lavindkomstlande fra Øst- og Centraleuropa i begyndelsen af 2000-tallet, er tilkomsten af indvandrere og flygtninge af ældre dato. Her har udviklingen til dels været bestemt af industriens behov for arbejdskraft under 1960'ernes højkonjunktur, men har tillige været hjulpet på vej af humanitært betingede konventioner om modtagelse af flygtninge og af, hvad der har været betegnet som verdens mest liberale udlændingelov, som blev vedtaget i 1983. Lavkonjunkturen i 1970'erne og deraf følgende stigende arbejdsløshed førte snart til et stop for indvandring af "gæstarbejdere" i 1973, hvorimod tilkomsten af flygtninge fra verdens urocentre fortsatte med det resultat, at samfundet gradvis skiftede karakter fra at være forholdsvis homogent til et multikulturelt samfund med deraf følgende integrationsproblemer og spændinger mellem befolkningsgrupper i lokalsamfundene. I takt med, at disse problemer voksede, faldt tilslutningen til den liberale flygtningepolitik, som gradvis blev skærpet i 1990'erne og i særdeleshed med 2000-tallets borgerlige regeringer for sluttelig at ende med et fuldstændig stop for frivillig modtagelse af flygtninge samtidig med, at udlændingepolitikken i øvrigt er blevet skærpet i retning af at sikre, at flest mulige kommer i

arbejde, mens flygtninge, som ikke har fået asyl, bliver sat i en venteposition med henblik på hjemsendelse så snart forholdene tillader det, det såkaldte ”paradigmeskift”, som blev indført i 2018. Med nogen forenkling kan de skærpede krav til samfundets udsatte og ikke mindst til det voksende antal af udlændinge og efterkommere heraf, siges at have været prisen for at sikre tilslutning til en politik, som har prioriteret beskæftigelsen hos etniske danskere, med det førnævnte omkvæd, at ”det skal kunne betale sig at arbejde”.

Omvendt har situationen for middelklassen i det danske samfund formentlig aldrig været bedre. Her taler politologisk forskning om en ny *golden age*^v for den danske velfærdsstat fra perioden 1992 og frem, med den økonomiske krise i 2008-09 som et midlertidigt tilbageslag. Denne krise blev imidlertid imødegået af en række arbejdsmarkedsreformer, samtidig med at det offentlige konsum øgedes, mens overførselsindkomsterne til gengæld blev reduceret betragteligt. Hermed kunne den universelle velfærdsmodel fastholdes nogenlunde intakt, hvorved det samlede indtryk bliver, at det danske statsstyre har antaget karakter af en art ”middelklassens velfærdsstat”.^{vi} Situationen er dog fortsat milevidt fra 1970’ernes forestillinger om et velfærdssamfund med et vidtstrakt socialt sikkerhedsnet – uden modstående forpligtelser af arbejdsmæssig art, men tværtimod med drømmen om et ”fritidssamfund”, hvor arbejdet spillede en stadig mindre rolle i takt med arbejdsprocessernes automatisering og samfundets øgede velstand. På den baggrund fremstår konkurrencestaten med dens voksende arbejdspress og stigende pensionsalder unægtelig som en karikatur af en velfærdsstat, selv om niveauet af velfærdsydelser for de fleste er aldrig så stort.

C. Fattigdomsproblemer i nutidens velfærdssamfund

1. Strategier for bekæmpelse af fattigdom

Heroverfor står imidlertid en udbredt fattigdom i bunden af samfundet, og det gælder ikke bare Danmark, men også generelt i de europæiske lande. I 2010 opgjorde EU-kommissionen^{vii} således, at der var mere end 100 mio. EU-borgere, som lever i fattigdom, heraf 650.000 danskere, og som en særlig udsat kategori antog kommissionen, at der var 125.000 børn, som vokser op i fattige familier. I EU’s *2020-strategi for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse* sattes et mål på 20 mio. færre fattige EU-borgere, hvoraf 130.000 danskere. Denne målsætning ville den daværende VK-regering dog ikke anerkende, ligesom den i det hele taget ikke ville vedkende sig en officiel fattigdomsgrænse.^{viii} Den fik i stedet gennemtrumfet en afkorting af reduktionsmålet til blot

22.000 danskere – et mål som den efterfølgende socialdemokratisk ledede regering fordoblede til 42.200, hvoraf 10.700 børn og 3.500 folkepensionister, men altså fortsat væsentligt under EU-kommissionens reduktionsmål.^{ix}

De forskellige målsætninger for fattigdomsbekæmpelsen afspejler de varierende målestokke for fattigdom, som lægges til grund politisk. EU's fattigdomsgrænse er således ganske vidtgående, idet den ud over pensionister uden anden indkomst end folkepension, tillige omfatter arbejdsløse og langtidssyge samt førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere foruden studerende på statslig uddannelsesstøtte (SU). Den danske fattigdomsgrænse, som den blev fastlagt under den socialdemokratisk ledede regering i 2011-15, udelukkede på forhånd studerende og lagde i øvrigt til grund, at folkepensionister med tillæg af de særlige ydelser, som sociallovgivningen giver ret til, bl.a. boligydelse, ligger over fattigdomsgrænsen. For de borgerlige regeringer, der som nævnt slet ikke anerkender en fattigdomsgrænse, er indstillingen derimod, at de socialpolitiske mål i højere grad – end fattigdomsbekæmpelse – må lægges an på at sikre, at alle bliver en del af arbejdsfællesskabet. Af samme grund er målgruppen udvidet til at omfatte 143.000 personer, heriblandt både handicappede, socialt udsatte og psykisk syge, for hvem jobskabelse antages at være ”vejen til et bedre liv”.

2. Forringelser af de velfærdsstatslige ydelser

Selv om den borgerlige regering ikke ser fattigdom som et problem i sig selv – og i hvert fald ikke et problem, som man ønsker at sætte tal på – og oppositionen omvendt gerne vil gå målrettet til værks for at sikre offentlige ydelser, man kan leve af, er det et faktum, at den danske velfærd er blevet markant ringere gennem det sidste halve hundrede år. Folkepensionen, som oprindeligt var indrettet på at sikre borgernes tryghed i alderdommen, befinder sig nu under EU's grænse for fattigdom. Efterlønnen, som skulle give ældre mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, inden nedslidning sætter ind, er stort set afskaffet, og en ordning med seniorførtidspension, der åbner mulighed for tilbagetrækning for nedslidt arbejdskraft, har ikke vundet den udbredelse, man havde forudsat fra lovgivningens side. Dagpenge til syge og arbejdsløse, som oprindeligt var sat til 80% af lønindkomsten over en vis længere periode, er endvidere i dag stærkt tidsbegrænset og ligger nu under 50% for de fleste faggrupper. Mulighederne for at få førtidspension er blevet indskrænket væsentligt og stort set afskaffet for yngre borgere under 40 år. Ydelserne til kontanthjælp, som har vært faldende siden slutningen af 1980'erne, reduceres yderligere årligt med 6% frem til 2023. Samtidig er antallet af unge fattige

og hjemløse stigende, mens fattigdommen blandt indvandrere og flygtninge uden for arbejdsmarkedet har fået et hidtil uset omfang.^x

3. Øget fattigdom i børnefamilier

Antallet af kontanthjælpsmodtagere udgør i alt ca. 160.000 (2018-tal). Her viser en analyse fra Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, at gruppen af *fattige børn* er blevet forøget med 12.000, således at der i 2018 er 64.500 børn i denne kategori.^{xi} Denne stigning tilskrives i det væsentlige det loft over kontanthjælpen, som den borgerlige regering indførte i 2016, og som reducerede indkomsten for en række kontanthjælpsmodtagere ganske mærkbart.^{xii} Ifølge rådet viser erfaringerne, at det at opleve fattigdom i barndommen kan trække spor langt ind i voksenlivet og skade de berørtes jobchancer og indkomstmuligheder. For regeringen har dette imidlertid været en acceptabel pris for at sikre, at flere kommer i arbejde, idet ræsonnementet er, at den økonomiske klemme, der hermed sættes på enlige forsørgere og familier, vil tvinge flere ud på arbejdsmarkedet. Ministeriets egne opgørelser^{xiii} har efterfølgende vist, at beskæftigelseseffekten er 3%, svarende til ca. 600 personer, hvilket ministeren selv betegner som en succes.^{xiv} Heri undsiges han dog af Rådet for Socialt Udsatte,^{xv} der betegner virkningen som ”forsvindende” ringe, mens effekten på fattigdom til gengæld er signifikant og meget stor, af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd opgjort til 50.000 personer.

4. Øget hjemløshed

Som et andet iøjnefaldende symptom på den øgede fattigdom blandt udsatte danskere kan noteres et voksende antal *hjemløse*. En undersøgelse fra tænketanken Kraka viser således, at Danmark er det eneste land i Norden, hvor antallet af mennesker uden fast adresse fortsat stiger.^{xvi} Samtidig er vi det nordiske land, hvor hjemløsheden blandt unge breder sig mest. Ifølge hjemløsetællingen fra 2018 er antallet blandt unge hjemløse i aldersgruppen 18-29 år steget med knap 1.200 personer i de sidste 8 år. Dermed er der dobbelt så mange unge uden bolig som i 2009, hvor Folketinget bevilgede en halv milliard kroner til en særlig indsats for de hjemløse. Siden er der kommet 1.600 flere hjemløse i Danmark, en stigning på over en fjerdedel til i alt 6.600. Til sammenligning er hjemløsegruppen i Norge reduceret med mere end en tredjedel, mens Finland kan notere et fald på 13 procent, og der i Sverige har været en opbremsning af den negative udvikling.^{xvii}

5. Forringelser af udlændinges vilkår

En tredje gruppe, som i stigende grad rammes af fattigdom, er de *udlændinge*, der er kommet til Danmark som indvandrere eller flygtninge, og som endnu ikke har vundet fodfæste på arbejdsmarkedet (og som måske heller ikke nærer ønske herom). For denne gruppe, som i øjeblikket omfatter ca. 50.000 mennesker, blev der af VK-regeringen i starten af 00'erne fastsat en særlig ydelse, kaldet *starthjælp*, som beløb sig til ca. halvdelen af kontanthjælpen. Denne ydelse blev afskaffet af den socialdemokratisk ledede regering i 2011, men genindført af den borgerlige regering i 2015 under betegnelsen *integrationsydelse*. Allerede året efter blev ydelsen reduceret for personer, der har opholdt sig i landet i mindre end seks ud af de seneste syv år – senere skærpet til ni ud af de seneste ti år. Samtidig beskæres ydelsen med 1-2.000 kr. efter tre år, hvorved optjening af børnepenge neutraliseres. Som led i det såkaldte ”paradigmeskift” for behandlingen af flygtninge og indvandrere omdøbes ydelsen til en *selvforsørgelses- og hjemsendelsesydelse*.^{xviii} Med dette ydelsesniveau, som svarer til satserne for uddannelsesstøtte (SU), indtager disse – arbejdsløse – indvandrere og flygtninge en særlig udsat plads i samfundet, som kan have negative – både sociale, sundheds- og uddannelsesmæssige – konsekvenser for de berørte.^{xix}

6. Ansvar for de velfærdsmæssige forringelser

Selv om tilbageslaget for den danske velfærd har fundet sted efter Danmarks tilslutning til EU i 1972, er der grund til at understrege, at de vedvarende nedskæringer af offentlige velfærdsydelser ikke er dikteret af EU. De er besluttet af det danske Folketing, og det er i vid udstrækning kommunerne, som har haft ansvaret for at gennemføre omlægningerne af de offentlige velfærdsordninger til fremme af et øget udbud af arbejdskraft gennem en stadig mere intensiv udnyttelse af samfundets arbejdskraftressourcer.^{xx} For så vidt er udviklingen bestemt af en bred trend henimod det globaliserede samfund med en stigende grad af konkurrence om ressourcer og markeder som hovedkendetegn – den førnævnte konkurrencestat, som nogle har set som et grundvilkår for nutidens statsstyre.^{xxi} Og selv om EU også er en del af denne trend, har dette fællesskab dog magt til at sætte sin egen agenda i forhold til samfundsproblemer som de ovennævnte. Under alle omstændigheder fritager udviklingen hen imod en konkurrencestat ikke den politiske ledelse fra ansvaret for – over tid – at opretholde en passende balance mellem den relative velfærd og velstand i et samfund.^{xxii}

D. Kommunale svigt i den sociale indsats

1. Kilder til studiet af den kommunale sagsbehandling

Min artikel om førtidspensionsreformen^{xxiii} dokumenterer i sig selv alvorlige svigt i kommunernes behandling af udsatte borgere i forhold til vurderingen af deres arbejdsevne som betingelse for tilkendelse af fleksjob eller førtidspension. Det mere end antydes her, at kommunernes administration af lovgivningen kan være påvirket af usaglige økonomiske hensyn, siden lovgivningen gør det muligt at sende borgerne ud i langvarige afprøvninger af deres arbejdsevne med en understøttelse, som er væsentligt lavere end den kontanthjælp, som de ellers ville være berettiget til. Det bliver ikke anderledes eller bedre af, at denne praksis efter det her anførte er sanktioneret af såvel Ankestyrelsen som domstolene. Herudover har Ankestyrelsen imidlertid selv konstateret betydelige fejl og mangler i den kommunale sagsbehandling, hvor omgørelsesraten på social- og børneområdet gennem årene har været stigende, senest til 38% i 2017 – på området for børnehandicap helt op til 52%.^{xxiv}

Den stigende omgørelsesfrekvens har fundet sted på trods af et massivt politisk og administrativt fokus på de mange forkerte afgørelser i kommunerne. Én ting er, at Ankestyrelsen gør en stor indsats for at kontrollere den kommunale praksis, men sagerne er mange, og det kan tage lang tid at få den rigtige afgørelse, fordi klagebehandlingen i sig selv er langstrakt. Det kan have en negativ slagside i forhold til de dårligt stillede borgere, som har vanskeligt ved at gennemskue lovligheden af en kommunal afgørelse, og som måske ikke har det overskud der skal til for at påklage en sag til Ankestyrelsen. Af samme grund kan de høje omgørelsesfrekvenser meget vel tænkes at dække over et *mørketal*, hvor antallet af forkerte afgørelser er endnu større end det, styrelsens opgørelser viser.^{xxv} Under alle omstændigheder kan den fejlbehæftede og mangelfulde sagsbehandling meget vel tages som et udtryk for, at kommunerne er så pressede på økonomien, at de i mange tilfælde går ”til kanten” af det lovlige efter princippet ”går den – så går den”. Denne situation sætter naturligvis borgernes retssikkerhed under pres og er i øvrigt uhørt målt med sædvanlig forvaltningsretlig standard.

2. Den menneskelige dimension

De menneskelige konsekvenser af en sådan praksis er også omtalt i artiklen ovenfor, hvor det er oplyst, at fagforeninger og frivillige støtteorganisationer på stribe gennem årene har peget på, at

udsatte bliver klemte i et umenneskeligt beskæftigelses- og socialsystem. Til illustration – og som enkeltstående tilfælde i den ekstreme ende af spektret – kan nævnes en øjenvidneskildring om de vilkår, der er blevet budt syge og nedslidte på de Københavnske jobcentre, som gives af en praktiserende læge.^{xxvi} Han fortæller, at han "har oplevet en meget syg patient, som tog sit eget liv, hun tålte ikke den evige mistænkeliggørelse for at få sin kontanthjælp, skrev hun i et afskedsbrev. En anden meget syg gigtpatient kæmpede i årevis for pension, som hun klart var berettiget til, men blev psykotisk, da hun endelig ved rettens hjælp fik sin ret og ikke længere skulle kæmpe." Og han taler om "En kafkask virkelighed så grotesk, at når jeg fortalte venner og bekendte om, hvordan det københavnske hjælpesystem for de svageste medborgere fungerede – og gjorde dem mere syge – så troede de ikke på mig. Så slemt kunne det bare ikke være."

Men det kunne for den sags skyld være meget værre, selv om man ikke skulle tro det muligt. Sidste år kunne et nyhedsbureau berette, at en person havde forsøgt at sætte ild til sig selv på et jobcenter i Sønderjylland.^{xxvii} Fremgangsmåden – overhældning med brandbar væske – er ellers mest kendt fra udviklingslande, hvor armoden og den sociale eller religiøse undertrykkelse undertiden tvinger til desperate handlinger som denne, men det hører dog til sjældenhederne. Og mig bekendt er noget lignende aldrig sket før i Danmark. Historien fik dog ikke nogen større opmærksomhed: Politiets umiddelbare vurdering var, at der var tale om en psykisk syg mand, der havde forsøgt at begå selvmord, og den pågældende, der i øvrigt var udlænding, blev efterfølgende sigtet for forsøg på brandstiftelse (*Sic!*). Det hører med til historien, at kommunerne i stigende grad har fundet anledning til at beskytte deres personale mod desperate borgere med vagtværn, og det var netop en sådan vagt, der greb ind over for ildspåsættelsen i det pågældende jobcenter.

3. Beskyttelse af kommunale sagsbehandlere mod overgreb

Lovgivningen har også på anden måde sikret de kommunale sagsbehandlere en bedre beskyttelse mod overgreb fra utilfredse borgere.^{xxviii} Det illustreres af en sag, hvor medarbejdere ved Københavns Kommune, som gennem en længere periode havde været hjemsøgt af demonstrationer og hård kritik på de sociale medier, politianmeldte en klient for chikanerende adfærd. Borgeren blev idømt en bøde på 5.000 kroner for at have kommet med grove ytringer rettet mod tre sagsbehandlere på de sociale medier.^{xxix} Der blev ikke taget hensyn til, at klienten tidligere havde fået Ankestyrelsens ord for, at den afgørelse, som havde udløst affæren, faktisk havde været ulovlig, og at jobcentret ydermere havde brudt loven ved at undlade at indbringe

sagen for Ankestyrelsen som en klagesag.^{xxx} Sagen var en af de første, der blev rejst på baggrund af skærpede regler i medfør af den såkaldte ”*respektpakke*”, der trådte i kraft i 2016 for at beskytte offentligt ansatte mod chikane. I forvejen kunne vold og trusler straffes, men de nye regler giver tillige mulighed for at sanktionere personer, som krænker en offentligt ansats fred ”ved at kontakte, forfølge eller på anden måde chikanere den pågældende under udførelsen af tjeneste eller hvervet i anledning af samme”.^{xxxi}

Den omtalte lovpakke indeholdt herudover en længere række tiltag til styrkelse af de ansattes værn mod overgreb, herunder instrumenter som går tæt på forsamlings- og demonstrationsfriheden. Således skærpet straf for overgreb mod personer i offentlig tjeneste, som begås i forbindelse med grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden. Kollektivt erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb, der fører til materielle skader på offentlig eller privat ejendom. Bedre redskaber for politiet til at sikre identiteten på gerningsmændene ved optøjer og andre former for uroligheder, samt strafskærpelse for grov forstyrrelse af den almindelige ro og orden. Til disse repressive instrumenter kan føjes øget kontrol med modtagere af offentlige ydelser, senest med en politisk aftale om skærpede sanktioner mod borgere, som oppebærer ydelser på forkert grundlag, snyder eller rejser udenlands uden tilladelse.^{xxxii} Ifølge aftalen skærpes sanktionerne ved manglende rådighed på arbejdsmarkedet og manglende underskrivelse af medborgerskabserklæring til integration af flygtninge. Endvidere pålægges en intensivering af jobsøgningsaktiviteter foruden en pligt for kommunerne til at politianmelde borgere, der uberettiget og mod bedre vidende modtager forsørgelsesydelse under (længerevarende) ophold i udlandet.

4. Sam- eller modspil mellem myndigheder og borgere

Der tegner sig hermed billedet af et voksende modsætningsforhold mellem myndigheder og borgere, hvor borgernes retsbeskyttelse indskrænkes i takt med, at deres sociale og beskæftigelsesmæssige rettigheder omformes til pligter og krav om indsats, som i stigende grad gøres til genstand for intensiv kontrol fra myndighederne. Fra en velfærdsmodel, som i 1960- og 70-erne blev udviklet som et rimelig generøst – rettighedsbaseret – system, der sikrede alle mod tab af velfærd på grund af omstændigheder, som de ikke selv var herre over – arbejdsløshed, sygdom, ulykker og familiære begivenheder – har denne velfærdsmodel udviklet sig til et system præget af gensidig mistillid mellem myndigheder og borgere, når det vel at mærke gælder behandlingen af de mest udsatte personer i samfundet – personer med psykiske lidelser,

misbrugsproblemer eller hjemløshed, der tæller så mange som 280.000 borgere i Danmark. For de mere velbjegete borgere i middelstanden er den sociale kontrakt derimod fortsat intakt, bl.a. takket være et bæredygtigt *multi-pillar* pensionssystem, der blev indført i 1990'erne og siden justeret med hævede aldersgrænser i 00'erne.^{xxxiii}

E. Systemsvigt i indsatsen for udsatte borgere

1. Stigende kommunal-administrative omkostninger

Den øgede kontrolindsats over for tilfælde af socialbedrageri giver resultater – et beløb tæt på 500 mio. har været nævnt som det foreløbige resultat af denne indsats.^{xxxiv} De administrative omkostninger ved denne indsats er ikke kendt. Til gengæld er det velkendt, at beskæftigelsessystemet i sin helhed – med alle dets regler og kontrolprocedurer – er overordentligt udgiftstungt. En analyse af den uafhængige tænketank Kraka viser, at det årligt koster 13 mia. kroner alene i administration og drift.^{xxxv} Antallet af offentligt ansatte svarer til, at der er ansat en medarbejder for hver 12 ledige. Dette relativt store personale, der hovedsageligt er ansat i kommunerne, koster cirka 120.000 kroner om året per ledig i rene driftsudgifter, dvs. før der overhovedet er udbetalt dagpenge, kontanthjælp eller andre ydelser. Antallet af ledige er tilmed faldet uafbrudt siden 2012 og er i dag nede på 106.600 registrerede personer. Samtidig er antallet af borgere, der står helt uden for systemet, vokset med ni procent i samme periode. I dag er 144.200 borgere såkaldt "selvforsørgere", dvs. personer uden registreret indtægt. Alligevel er de samlede omkostninger til at øge beskæftigelsen steget med 3% fra 2012 til 2016. De store udgifter, der er forbundet med det offentlige beskæftigelsessystem, bekymrer dog ikke ministeren, der tager det som udtryk for, at der "investeres i beskæftigelsen" ude omkring i kommunerne.^{xxxvi} Anderledes er vurderingen hos Kommunernes Landsforening (KL), som finder, at beskæftigelsessystemet er "rigidt, tungt og demotiverende for alle involverede parter".^{xxxvii}

2. Sammenhæng mellem omkostninger og indsatser

En undersøgelse fra VIVE kortlægger de samlede omkostninger ved omsorgen for de mest udsatte borgere, herunder såvel sociale indsatser som sygebehandling og kriminalitetsbekæmpelse. Undersøgelsen omfatter godt 280.000 personer, svarende til 7% af befolkningen, som i perioden 2010 til 2014 blev ramt af psykiske lidelser, misbrugsproblemer eller hjemløshed med samlede udgifter på 41 mia. kr. til følge. Undersøgelsen afdækker en mangelfuld sammenhæng mellem sektorlovgivningens forskellige ydelser og indsatser, hvorved der spares på

de forkerte steder med øget udgiftsforbrug til følge på andre steder. Således f.eks. på området for individuel social støtte – såkaldt bostøtte – som kun gives til en relativ lille andel af de socialt svageste borgere med den virkning, at problemerne senere melder sig i sundhedsvæsenet, hvor de udsatte personer lægger beslag på uforholdsmæssigt store ressourcer. Tilsvarende vurderes indsatsen over for borgere, der står uden for arbejdsmarkedet, og som er belastet af psykiske lidelser eller misbrugsproblemer, at være utilstrækkelig, når det gælder om at skaffe dem ind på arbejdsmarkedet.

3. Regeringens iværksættelse af en sammenhængsreform

De nævnte problemer har givet anledning til iværksættelse af en *sammenhængsreform*,^{xxxviii} som blandt andet har taget sigte på at forpligte kommunerne til at fastlægge helhedsorienterede planer for de udsatte borgere, hvor kommunens social-, beskæftigelses-, uddannelses- og sundhedspolitikker samtænkes. I anden omgang er det hensigten at samle indsatser fra alle de berørte lovområder til en ny hovedlov om helhedsorienterede indsatser for borgere og familier med komplekse og sammensatte problemer. Hermed skal borgeren og kommunen i fællesskab kunne fastlægge én samlet, helhedsorienteret, plan, der indeholder de fornødne mål og indsatser. Samtidig kan borgeren få en samlet – tværfaglig – afgørelse om sine ydelser og vilkårene herfor, som kan prøves af ankemyndighederne ved en eventuel klage. En sådan reform vil ifølge regeringen ”skabe et mere enkelt og forståeligt system for såvel borgeren som sagsbehandlerne”.^{xxxix}

4. Sociale investeringer og samskabelse som videre perspektiver

Den tilstræbte helhedsindsats tænkes videre understøttet af offentligt-private initiativer, som finansieres af en nydannet *Social Investeringsfond* med en bevilling på 80 mio. kr. Med fonden får kommunerne mulighed for at indgå partnerskaber med almennyttige fonde og pensionselskaber, der vil investere i nye indsatser og udbredelse af eksisterende indsatser på de store velfærdsområder. På den måde skal fonden være med til at sætte gang i et nyt marked for sociale investeringsprogrammer, som et bidrag til den *samskabelse*, som nogle ser som et nybrud i den velfærdsstatslige praktik og som en genvej til at sikre en videre udvikling af velfærdssamfundet.^{xli} Samskabelse indgår ligefrem som et af de 17 *verdensmål*, som FN har sat for bekæmpelse af fattigdom og skabelse af en bæredygtig udvikling af samfundet,^{xlii} og fremstår som et alternativ til det udbudskoncept, som ellers har dannet rammen for det meste offentlig-private samarbejde i nyere tid. For så vidt indgår samskabelseskonceptet som et modstykke til de mere

markedsorienterede – og nok så omstridte – styringsmekanismer, der kendes fra New Public Management (NPM).^{xlii xliii}

F. Afslutning – på vej mod en social krise?

1. Bruddet med den sociale kontrakt med de udsatte borgere

Regeringens forsøg på at skabe en mere sammenhængende indsats over for de udsatte borgere kan tages som et udtryk for, at velfærdsmodellen har udviklet sig til at være en middelstandens velfærdsstat, hvor prioriteringen af offentlige serviceydelser tilgodeser det store flertal, mens det sociale sikkerhedsnet til gengæld har vanskeligere ved at opfange og hjælpe de borgere, som er uden fast arbejde, som er ramt af psykiske lidelser, eller som har problemer med misbrug. Det må ganske vist erkendes, at det er vanskeligt at dokumentere, at det sociale system fungerede bedre førhen. Det er således velkendt, at socialreformen af 1969 led af den skavank, at den blev besluttet i en opgangstid, men at den snart efter blev ramt af et konjunkturmæssigt tilbageslag, som gjorde det vanskeligt for de kommunale – udøvende – myndigheder fuldt ud at realisere reformens målsætninger om en helhedsorienteret og fagligt skønsbaseret behandling.

I det mindste må det dog fastslås, at ambitionen med den daværende socialreform var at skabe en bedre sammenhæng i de sociale indsatser, og at denne intention siden hen blev opgivet til fordel for et beskæftigelsesorienteret system, hvor borgernes rettigheder i vid udstrækning er blevet erstattet eller suppleret af pligter rettet mod deres tilknytning til arbejdsmarkedet. På den måde er den sociale kontrakt, som velfærdsstaten bygger på, brudt i forhold til de særligt udsatte borgere, som i stedet har fået valget mellem at underkaste sig myndighedernes – og det vil i første omgang sige kommunernes – sparsomme indsatser, der altid ydes efter princippet hjælp til selvhjælp, eller klare sig som selvforsørgere, og dermed leve uden hverken lønindtægt eller offentlige bistandsydelser.

Det kan heroverfor indvendes, at forestillingen om en samfundskontrakt må indebære, at der altid er ”noget at handle med”, og at tildelingen af en række velfærdsydelser derfor må kunne betinges af visse modydelser i form af skattepligt og anerkendelse af statsligt fastsatte vilkår for tildeling af ydelserne. Det ændrer dog ikke ved, at skærpelsen af sådanne vilkår i retning af, at borgerne i højere grad ses som en arbejdskraftressource fremfor som et menneske, der bare har brug for hjælp til at realisere egne mål, kan ses som et brud på – eller i det mindste en ændring af –

samfundskontrakten. I givet fald kan bruddet eller ændringen – som også tidligere fremhævet – ses som en forudsætning for middelklassens fortsatte accept af samfundskontrakten i øvrigt.

2. Det statslige pres på den kommunale sagsbehandling

De kommunale indsatser er naturligvis i vid udstrækning lovbestemte, hvorfor det er staten, der som lovgiver må påtage sig hovedansvaret for denne udvikling. Det gælder også de økonomiske rammer, som fastsættes efter aftale med staten, og som gennem de senere år er blevet stadig snævrere. Det tvinger kommunerne til at afprøve lovenes grænser – i princippet på samme måde, som når staten – regeringen – åbent erklærer, at den agter at ”gå til kanten” af indgåede konventioner, når det gælder om at hindre tilstrømning af indvandrere og flygtninge til landet eller opfylde (ubekvemme) reguleringsmæssige krav fra EU. Dermed balancerer kommunerne til stadighed på grænsen af det lovlige, med de etablerede – administrative og judicielle – kontrolmyndigheder som et muligt korrektiv. Netop på det sociale og beskæftigelsesmæssige område står de administrative kontrolmyndigheder imidlertid ret alene med ansvaret. Det er sjældent, at ombudsmanden bringes i spil i forhold til lovligheden af de sociale indsatser og ydelser, og domstolene har selv spillet sig af banen med henvisning til, at deres prøvelseskompetence må vige for specielt Ankestyrelsens bredere erfaring med denne type sager.^{xliv}

Tilmed har lovgivningen udstyret myndighederne med særlige kompetencer til at udøve kontrol med tilfælde af socialbedrageri gennem skærpede sanktioner og øgede beføjelser til at overvåge borgerne. Dermed sætter staten fokus på mistænkeliggørelse af de mennesker, der har brug for hjælp, og selv om snyd med offentlige ydelser utvivlsomt forekommer her, sker det næppe i større udstrækning end på så mange andre områder, hvor borgere og virksomheder kan snyde med deres bidrag til fælleskassen. Realiteten er, at myndighederne – og det er igen kommunerne – møder borgerne med mistænkeliggørelse, sådan som det også er tilfældet, når lovgivningen direkte foreskriver, at lægernes sundhedsfaglige ekspertise må vige for administrationens egne vurderinger af klienternes arbejdsevne. Konsekvensen er, at borgeren, som møder op i jobcentret med en lægeerklæring om uarbejdsdygtighed, bliver konfronteret med et bureaukratisk system, der tager sagen i sine egne hænder og gerne udsætter borgeren for årelange arbejdsprøvninger.

3. Fremtidsperspektiver for velfærdsstaten

Det kan næppe overraske, at denne udvikling har affødt modreaktioner i form af demonstrationer og fremvæksten af sociale bevægelser til støtte for de udsatte – Jobcentrets ofre, Næstehjælperne m.fl. – som kan tyde på, at et socialt opgør er på vej.^{xlv} Med tanke på, at systemet – stat og kommuner – rykker sagsbehandlerne i frontlinjen til undsætning med politiske brandtaler, installering af vagtværn og skærpede strafregler mod chikane af de offentligt ansatte, er der grund til at frygte, at et sådant opgør kan eskalere. En anden mulighed er selvfølgelig, at et – i øvrigt nært forestående – folketingsvalg kan føre social- og beskæftigelsesområdet ind på en ny kurs, som vil kunne genoprette den sociale kontrakt i forhold til de mest udsatte borgere i Danmark. Til inspiration kan peges på det finske forsøg, der har været gjort med borgerløn^{xlvi} – som et modigt og konsekvent tiltag til genskabelse af udsatte borgeres værdighed i omgangen med den offentlige velfærdsstat.^{xlvii} Det er nærmest det modsatte af en praktik, der som den danske – og vistnok også norske – velfærdsmodel sammenknytter velfærdsydelse med (arbejds-)pligter efter princippet ”noget for noget”, og som altså nu i stigende grad synes at have hensat et ikke ubetydeligt mindretal af landets borgere i en tilstand af retsløshed og voksende armod.

Referencer

Jørgen Goul Andersen, *Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012*, *Politica* 3/2012, 339-361.

Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt Larsen, *Den universelle velfærdsstat - Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*, Frydenlund Academic 2015.

Anna Kathrine Frørup, Charlotte Palludan og Christian Sandbjerg Hansen (red.), *Udsatte børn og unge – en grundbog*, Hans Reitzels Forlag 2015.

Carsten Henrichsen, Det kommunale råderum – særligt i sager om førtidspension, i Rikke Gottrup og Bent Ole Gram Mortensen (red.), *Nye tendenser i nordisk kommunalretlig forskning*, Djøf Forlag 2019, s. 39-66.

Carsten Henrichsen, Goddag og farvel til konkurrencestaten – Et essay om statsformer i nutid og fremtid, i A. Rønne, L. Adrian og L. Nielsen (red.): *Fred, Forsoning og Mægling. Festskrift til Vibeke Vindeløv*, Djøf Forlag 2017, s. 263-281.

Carsten Henrichsen, *Offentlig forvaltning. Grundbog i forvaltningslære*, Karnov 2012.

Steen Hildebrandt, *Verdensmålene: En vision for verden*, Samfundslederskab i Skandinavien, 1/2019. s. 7-25. <https://doi.org/10.22439/sis.v34i1.5667>

Jørgen Elm Larsen, Finn Kenneth Hansen og Henning Hansen, *Fattigdom, afsavn og coping*, Hans Reitzels Forlag 2015.

Nana Mik-Mayer, *Fagprofessionelles møde med udsatte klienter*, Hans Reitzels Forlag 2018.

Ove Kaj Pedersen, *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag 2011.

Jacob Torfing og Eva Sørensen, 'Manifest for den nationale samskabelsesbevægelse', DenOffentlige.dk 03.02.2017.

Jacob Torfing, *Bombe under 30 års styringstænkning: Hood og Dixon lægger New Public Management i graven*, DenOffentlige.dk 21.11.2016

ⁱ Carsten Henrichsen, Det kommunale råderum – særligt i sager om fortidspension, i Rikke Gottrup og Bent Ole Gram Mortensen (red.), *Nye tendenser i nordisk kommunalretlig forskning*, Djøf Forlag 2019 (s. 39-66).

ⁱⁱ Ove Kaj Pedersen, *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag 2011.

ⁱⁱⁱ Det synes dog for konkurrencestatens fortalere at være afgørende, at afvise at denne statsform skulle være udtryk for et neoliberalt manifest, se Martin Møller Bøje Rasmussen, *Vi har brug for en statsminister, der forsværer konkurrencestaten*, kronik i Dagbladet Information 08.04.2019; dette spørgsmål tages ikke op her.

^{iv} Nick Allentoft, *Servicestaten salter vejen til social deroute*, DenOffentlige.dk 19.12.2013.

^v Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt Larsen, *Den universelle velfærdsstat - Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*, Frydenlund Academic 2015.

^{vi} Jørgen Goul Andersen, *Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012*, Politica 3/2012, 339-361 (s. 341).

^{vii} Europa-kommissionen, *Europa 2020. En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst*, KOM(2010) 2020 endelig meddelelse, Bruxelles, den 3.3.2010. [Se endvidere Europa-Parlamentets Betænkning 24.10.2011 om Den europæiske platform mod fattigdom og social udstødelse \(2011/2052\(INI\)\) og – med opfølgning – The risk of poverty or social exclusion affected 1 in 4 persons in the EU in 2014, Eurostat Newsrelease 16 October 2015.](#)

^{viii} Social- og indenrigsminister Karen Ellemann, *Regeringen skrotter den officielle fattigdomsgrænse*, Jyllands Posten 13.09.2015 (reportage ved Hanne Fall Nielsen).

^{ix} Per K. Larsen, *Folketinget – ikke EU – har forværret fattigdom i Danmark*, DenOffentlige.dk 21.03.2014

^x Jørgen Elm Larsen et. al, *Fattigdom, afsavn og coping*, Hans Reitzels Forlag 2015, giver et detaljeret overblik over fattigdommens udvikling, udbredelse og betydning i Danmark.

^{xi} Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, *Rekordmange børn er under fattigdomsgrænsen*, 14.01.2018. Se mere detaljeret Anne Kathrine Frørup et.al., *Udsatte børn og unge*, Hans Reitzels Forlag 2015.

^{xii} Lov om aktiv socialpolitik m.fl. Med loftet sættes en grænse for, hvor meget den enkelte samlet kan modtage i integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp foruden boligstøtte og anden særlig støtte. Loftet rammer ifølge Beskæftigelsesministeriet ca. 24.000 fuldtidspersoner, som må imødesee en indtægtsnedgang på ca. 3.000 kr. mdl. fra de 15.000 kr., som ellers er udgangspunktet for enlige forsørgere.

^{xiii} *Effektanalyse. Kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen virker*, Beskæftigelsesministeriet 22.02.2018. Tallene er dog blevet bestridt, hvorfor en ny analyse er iværksat.

^{xiv} Troels Lund Poulsen, Beskæftigelsesministeriet *Pressemeddelelse* 28.02.2018.

^{xv} Rådet for Socialt Udsatte *Pressemeddelelse* 28.02.2018, se endvidere rådets analyse i *Holder påstandene? Gennemgang af det empiriske grundlag for beskæftigelsesreformerne*, Rådet for Socialt Udsatte 2017.

^{xvi} *Hjemløsebarometeret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv*, Kraka 21.11.2018

^{xvii} Kraka, *op. cit.*

- ^{xviii} I forbindelse med forhandlingerne om finansloven 2019 har regeringen efter aftale med sit støtteparti, DF, fastsat en ny kurs for behandlingen af herboende flygtninge, hvorefter målet skal være hjemsendelse hurtigst muligt, frem for integration som hidtil har været målet.
- ^{xix} Se reportager i *Information* 16.02.2019 (Forskere: Integrationsydelsen har skabt en ny fattigdom i Danmark) og *samme* 21.02.2019 (Fagfolk: Økonomien overskygger alt andet i arbejdet med familier på integrationsydelse). Denne gruppe er også genstand for andre indgreb, bl.a. den såkaldte "ghettopakke" (vedtaget 2018), som pålægger kommunerne at foretage en uddynding af alment boligbyggeri med større ansamlinger af indvandrere og flygtninge, som ikke har fast arbejde.
- ^{xx} Per K. Larsen, *op. cit.*
- ^{xxi} Ove Kaj Pedersen, *op. cit.*, kritisk Carsten Henrichsen, Goddag og farvel til konkurrencestaten – Et essay om statsformer i nutid og fremtid, i A. Ronne, L. Adrian og L. Nielsen (red.): *Fred, Forsoning og Mægling. Festskrift til Vibeke Vindeløv*, Djøf Forlag 2017, s. 263–281.
- ^{xxii} Sammenstemmende Jørn Henrik Petersen og Ove Kaj Pedersen, *Politikere er låst i hensyn til middelklassen*, DenOffentlige.dk/podcast 01.03.2019.
- ^{xxiii} Carsten Henrichsen, Det kommunale råderum, *op. cit.*
- ^{xxiv} Årsopgørelse for sagsbehandlingen, *Ankestyrelsen* 2014–2017. Styrelsen overtog myndighedsansvaret fra de tidligere (regionale) beskæftigelsesankenævn og sociale nævn i 2013.
- ^{xxv} Landsformand Anni Sørensen, *Fejl i hver anden afgørelse*, LEV – Landsforeningen for evnesvages vel, 17.04.2018.
- ^{xxvi} Anders Beich, formand for Dansk Selskab for Almen Medicin, *De sygeste er dømt til tidsbestemt sagsbehandling i Københavns Kommune*, Politiken debatindlæg 08.10.2017.
- ^{xxvii} *Ritzau* 23. og 24.11.2018.
- ^{xxviii} En analyse, som Avisen DK har udført i samarbejde med HK – Foreningen af handels- og kontorfunktionærer, viser, at mere end hver tredje sagsbehandler i jobcentre har oplevet at de selv eller en kollega er kritiseret offentligt i for eksempel læserbreve eller på sociale medier, *Avisen.dk* 02.11.2017.
- ^{xxix} Retten på Frederiksberg, her cit. efter *Avisen.dk* 22.10.2018.
- ^{xxx} *Avisen.dk* 22.10.2018, *op. cit.*
- ^{xxxi} Straffelovens § 119 a, som indsat ved *lov nr. 1728 af 27. december 2016 om ændring af straffeloven*. Strafferammen er bøde eller fængsel op til to år.
- ^{xxxii} *Beskæftigelsesministeriet* 18.11.2018 (aftale 16/11-18 mellem Regeringen, DF og SD).
- ^{xxxiii} Jørgen Goul Andersen, *op. cit.* s. 342 ff.
- ^{xxxiv} Line Gertsen m.fl., baseret på opgørelser fra KL – Kommunernes Landsforening og Udbetaling Danmark, *DR 1* 17.02.2019.
- ^{xxxv} Redaktionen, "Administration og bureaukrati: Velfærdsstaten bruger 120.000 årligt per ledig borger", *DenOffentlige.dk*. 03.11.2018.
- ^{xxxvi} Beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen, *Berlingske* 02.11.2018; som en yderligere motivationsfaktor præsenterede ministeren en rangliste, der viser, hvor gode kommunerne er til at øge beskæftigelsen.
- ^{xxxvii} Thomas Kastrup-Larsen (S), formand for KL's Arbejdsmarkeds- og Erhvervsudvalg, *KL: Beskæftigelsesregler er et kafkask mareridt*, Altinget 14.09.2017
- ^{xxxviii} *Pressemeddelelse* fra innovationsminister Sophie Løhde, 10.10.2018 (Syv love skal samles i en ny: Målet er bedre helhedsindsats for udsatte).
- ^{xxxix} Sml. Nana Mik-Mayer, *Fagprofessionelles møde med udsatte klienter*, Hans Reitzels Forlag 2018, med påpegning af, at forskelligartede – sociale, behandlingsmæssige og beskæftigelsesrettede – indsatser ofte foretages med forskellige tilgange, som skaber modsætninger og dilemmaer for borgeren, fordi de underliggende reguleringer ikke er indbyrdes afstemt.
- ^{xl} Jacob Torfing og Eva Sørensen, 'Manifest for den nationale samskabelsesbevægelse', DenOffentlige.dk 03.02.2017.
- ^{xli} Jacob Torfing, *Samskabelse er det 17. verdensmål*, DenOffentlige.dk 08.07.2018. Om verdensmålene i øvrigt, se Steen Hildebrandt, *Verdensmålene: En vision for verden*, Samfundslederskab i Skandinavien, 1/2019. s. 7–25.
- ^{xlii} Se endvidere til debatten om samskabelse Jacob Torfing og Eva Sørensen, *Samskabelse er work-in-progress*, DenOffentlige.dk 09.10.2017.
- ^{xliii} Jacob Torfing, *Bombe under 30 års styringstænkning: Hood og Dixon lægger New Public Management i graven*, DenOffentlige.dk 21.11.2016. Se endvidere uddybende om NPM Carsten Henrichsen, *Offentlig forvaltning*, Karnov 2012 (kap. 5.3: Modernisering af den offentlige forvaltning).
- ^{xliv} Se med kritik af denne indstilling min artikel om fortidspensionsreformen, *op. cit.*, s. 56 ff.
- ^{xlvi} Nick Allentoft, *Socialt oprør er rykket tættere på*, DenOffentlige.dk 20.11.2018.
- ^{xlvi} Siw Ellen Jacobsen, *Økonomiprofessor: "Vi bør overveje borgerløn, for robotterne tager over"*, forskning.no.
- ^{xlvii} Det finske eksperiment omfatter 2.000 arbejdsløse, som vil modtage 560 euro om måneden; også Frankrig og Holland har overvejet lignende ordninger.

