

af Henning Jørgensen

Incitament der går forkert

– "fattigdomsydelser", effekter
og erosion af universalismen

Fattigdomsydelser. Det lyder ikke godt: Ydelser, der producerer fattigdom. Det sidste ydermere som noget, der i Danmark helst ikke skal snakkes om. Fattigdom er faktisk blevet fortiet, forbigået og tabuiseret ganske længe. Kun i korte perioder er begrebet dukket op på den politiske dagsorden, som det er sket med den såkaldte "Carina-sag" i slutningen af 2011. En fælles forståelse har ellers domineret; nemlig, at der ikke var grund til at diskutere fattigdom, når den allerede var udryddet herhjemme (Samfundsøkonomen 2010). Berøringsangsten kan velsagtens tilskrives såvel politisk ulyst og uvidenhed som uklare begreber og målemetoder.

Med VK-regeringens såkaldte "fattigdomsydelser" – en række politiske nedskærings- og reguleringstiltag fra 2002 til 2011, der især sigtede mod indvandrere og flygtninge: starthjælp/introduktionsydelse, kontanthjælpsloft, krav om 450 timers arbejde som timeloft – har det imidlertid været svært at undgå en offentlig diskussion. Jo stærkere der blev skåret ned på understøttelsen, jo mere forventedes de ledige at øge deres jobsøgning og tage arbejde, så de kom væk fra afhængighed af offentlig forsørgelse. Det har været et mantra for den "beskæftigelsespolitik", som er ført siden 2001. Stærke beskæftigelseseffekter synes udeblevet, men mange er blevet fattigere. Adfærden har ændret sig hos nogle – også hos sagsbehandlerne i jobcentrene. Der er så kommet stærke og gentagne påstande om politisk induceret fattigdom for dem, der ikke får job, mens regeringspartier og udbudsøkonomer har måttet gå i defensiven og forsvare de vedtagne nedskæringer. Fattigdomsydelserne blev et politisk stridsspørgsmål.

Med regeringsskiftet i oktober 2011 blev disse ydelser da også afskaffet igen. Den nye regering havde inden valget lovet at komme de lavere ydelser og særskilte behandling af visse grupper af borgere til livs, og det skete så fra 1. januar 2012.

Historien om "fattigdomsydelserne" er imidlertid instruktiv ikke kun for den politiske historie, men også og måske især for forståelse af social- og arbejdsmarkedspolitik og den indvandrerpolitik, som ydelsernes indførelse og stramninger over tid er udtryk for. Det har dokumentationsværdi, at der med "fattigdomsydelserne" er ført en politik over for bestemte grupper af befolkningen, som har bygget på to principper eller logikker, som er sat igennem simultant: pligtetikken og incitamentstankegangen. Spørgsmålet er først, om ordningerne har været et *egnet middel* til at finde job til ledige – især "de fremmede", ikke-vestlige indvandrere – men dernæst og nok så vigtigt, *om der har været tale om et brud med den universelle velfærdsstats grundprincipper*, og om *incitamentet generelt er brugbare til at regulere adfærd*? Alle tre spørgsmål skal berøres her. Allerførst dog historien.

Indførelse af "fattigdomsydelser"

Med *integrationsloven fra 1998* blev en stærk pligtstrategi slået fast, og den blev strammet gennem 00'erne. Men samtidig med loven blev incitamentsfremmende tiltag sat i system over for indvandrere og flygtninge. Det er således ikke kun under VK-regeringen, at der er udviklet en særlig dansk måde at behandle ledige indvandrere på. Den har dybere rødder. Historien om "fattigdomsydelserne" starter dog umiddelbart efter regeringsskiftet i 2001 og ender med afskaffelsen igen pr. 1.1.2012.

Starthjælpen blev indført i 2002 ved nedjustering af ydelsesniveauet for nyankomne på det danske arbejdsmarked. I de første tre år skulle folk have *introduktionsydelse* mod deltagelse i særlige introduktionsprogrammer og derefter i fire år lav starthjælp, som har ligget 30-50 % under kontanthjælpen, differentieret i henhold til familiesituation. Der blev indført aktivitetsafhængige ydelser, og staten definerede obligatoriske pligter. Rådighedstest står på pligtsiden, men ydelsesniveau og krav om brug af sanktioner blev bestemt ovenfra. Hjælpen blev konditioneret. Danmark var både retorisk og policy-mæssigt blevet stærkt indvandrerkritisk. Den, der ankom til Danmark efter 1.7.2006, skulle have haft fuldtidsarbejde i 2 ½ år inden for de sidste 8 for at kunne få kontanthjælp.

Fra 2003 ville folketingsflertallet gøre op med klientgørelsen og konsekvensløsheden i alle dens former. Der skulle gøres noget mere. Og initiativer kom. Integrationsloven blev ændret, der skulle laves "kontrakter" med ledige, kommunerne fik "resultattilskud", og to år senere kom der nedsatte refusioner på introduktionsydelse til nyankomne. Indvandrerens kvalifikationer skulle scannes gennem forskellige "kompetenceafklaringer", og der blev udstedt "kompetencekort" for den enkelte. Rådighedsforpligtelsen blev

indskærpet og strammet, og der blev lavet ændringer i "Lov om aktiv socialpolitik" – med tilbagevirkningseffekter i forhold til starthjælp og introduktionsydelse.

Kontanthjælpsloftet blev indført fra 1.1. 2004. Det blev sat et øvre loft over samlet økonomisk hjælp, som en kontanthjælpsmodtager kunne modtage efter 6 sammenhængende måneders hjælp. Kontanthjælp, boligstøtte og anden hjælp blev lagt sammen. Formelt var der indført bestemmelser, der ikke specifikt nævnte indvandrere, men reelt var det dem, der skulle rammes. I Lov om aktiv socialpolitik blev der også indført en regel om, at ægtepar, hvor en eller begge modtager kontanthjælp, vil få en 500-kroners nedsættelse, når en af disse har modtaget hjælp i 6 måneder.

Selv om bestemmelserne synes at gælde for alle, har der i officielle policy-papirer været lavet nøjagtige udregninger over "indvandrerandelen" i målgrupperne. Man skulle ramme de rigtige. I 2005 indførtes *300-timers reglen* med ikrafttræden fra 1.4.2007. Ifølge denne ville formodet hjemmegående indvandrerkvinder blive ramt af regelsættet; og det har evalueringer da også vist blev tilfældet. Det var et eksempel på de målrettede indgreb, der blev sat i værk i 2000'erne. For ægtepar, hvor begge var kontanthjælpsmodtagere, kunne den ene regnes som reelt hjemmegående, hvis der ikke var præsteret minimum 300 timers ordinært arbejde inden for de sidste 2 år. Var dette beskæftigelseskrav ikke opfyldt, bortfaldt kontanthjælpen helt. Her sættes et eksplicit kønsperspektiv altså ind i politikken. I 2008 blev beskæftigelseskravet endog sat op til *450-timer* med ikrafttræden 1.7.2009. Målgruppen blev samtidig udvidet, så også ægtepar, hvor den ene var arbejdende, blev omfattet. Der kom endnu en justering, men med samme træfsikkerhed. En 225 timers regel blev indført for "ordinært og ustøttet arbejde" inden for de seneste 12 måneder for fortsat hjælp til begge ægtefæller. Det er karakteristisk for kontanthjælpssystemet, at ægtepar behandles som én enhed i stedet for to selvstændige individer. Det kan være både ydmygende og økonomisk sanktionsgivende. Ret til ferie har kontanthjælpsmodtagere i øvrigt heller ikke.

Omlægninger af det kommunale refusionssystem har indirekte også påvirket indsatsen. Fra 2005 blev *ret og pligt til løbende aktivering* indført for alle kontanthjælpsmodtagere. Det var især møntet på at få indvandrerkvinder ind under skærpede krav, eftersom politikere og myndigheder antog, at de ikke havde lyst til at tage betalt arbejde. Fra dette tidspunkt viste det sig, at indvandrers- og beskæftigelsespolitik havde indgået alliance. Pligt- og incitamentsstrategi blev forenet.

Dikotomier, indvandrere og "det skal kunne betale sig at arbejde"

I modsætning til andre skandinaviske lande har dansk indvandrerpolitik været baseret meget på incitamentsstyring. Som udgangspunkt har der i alle skandinaviske lande været lagt en protestantisk *pligtetik* til grund for politik-

kerne – ingen skal kunne unddrage sig kravet om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, når man har mulighed herfor. Dette er i begrebet "arbejdslinjen" blevet institutionaliseret i lovgivning og myndighedspraksis alle steder. Danmark har brugt begrebet "aktivlinjen" og tidligt suppleret med en stærkt satsning på *incitament*er og *økonomiske sanktioner* som redskaber til at nå de adfærdsændringer, som politikere, administratorer og de fleste økonomer gerne ser hos de grupper af mennesker, der ikke har fast arbejde. Selvforsørgelse som alternativ til offentlig understøttelse er formuleret som et overordnet mål for alle. Men i særdeleshed har *indvandrere* og *flygtninge* i VK-perioden fra 2001 til 2011 mærket, hvor langt politikerne ville gå for at få en konform adfærd frem. Deres "hjælpende hånd" har været starthjælp, kontanthjælpsloft og andre ordninger, sammenfattet i begrebet "fattigdomsydelser".

Det har traditionelt været legitimt at stå uden for arbejdsmarkedet – for mødre, børn, handicappede, ældre og sygdomsramte. Dermed har man været undtaget fra arbejdskravet. Børn og ældre kan stadig bibeholde deres beskyttede status, mens det for faktisk alle andre grupper nu gælder om at udbyde deres arbejdskraft og aktivt forsøge at komme tilbage til det formelle arbejdsmarked. Opvurderingen af betalt arbejde opleves ikke kun som diskurser, der forherliger "hårdtarbejdende" lønmodtagere, men bliver direkte følelige politikelementer som gennem aktivering, kontrol og konditionering af ydelser mærkes af den enkelte. Sådanne også af sagsbehandlere og beskæftigelsessystemet i sin helhed. Så *arbejde* har fået status af den bedste velfærd og en pligt for hver enkelt, og *ikke-arbejde* kan betyde, at man ikke længere anses for at være berettiget til helt samme goder og behandling som andre borgere. Indvanderne har fået dette at mærke nok så rugbrødsnært. Spørgsmålet er så, om der hermed slås revner i en universal velfærdsstatsbygning?

Kravet om, at man som ansvarlig borger tager betalt arbejde, følges op af politikerne i deres retorik om det frigørende potentiale i lønarbejde. Der ligger belønninger for dem, der vil og kan arbejde, og det er ikke kun pekuniære størrelser, men også bedre helbred, større selvværd og værdi i en arbejdsgivers øjne. Alt bliver bedre med beskæftigelse. Mantraet om, at "*det skal kunne betale sig at arbejde*" lyder samtidigt overalt og får tilslutning fra næsten alle sider. Nedslag i lovgivningen er næste skridt. Det er blevet et slagord – men også en moraliserende eufemisme. Det betalte arbejde – uagtet karakteren heraf – er gået hen og blevet til "det forjættede land". Effekterne i form af øget social og økonomisk ulighed negligeres. Og egentlig er mantraet også på kollisionskurs med hele filosofien bag arbejdsløshedsunderstøttelsen.

Arbejde ses som et uproblematisk gode – uagtet typen eller karakteren af arbejdet, lønnen og betingelserne, hvorunder det skal udføres. Familiære fattigdomsproblemer og individuel velfærd kan der åbenbart langt hen ad vejen ses bort fra, selv hvor en person i en familie er selvforsørgende. Det angloamerikanske begreb "working poor" indfanger den resulterende fattigdomssituation, hvor lønmodtagere ikke kan leve af det arbejde, der tages. Det kan også blive en dansk realitet.

Postulatet om, at dem, der står uden arbejde, nok selv har andel heri, har gennem de senere år bredt sig til en generel "kendsgerning" – selv om det ikke er nemt at finde empirisk belæg for påstanden, og selv om kriseudviklinger pludselig har produceret massearbejdsløshed, der næppe kan tilskrives et pludselig opstået motivationsproblem hos de mange titusinder af ledige. En massepsykose? Strukturelle faktorer, der kan gøre lediges forsøg på at finde et arbejde besværligt eller illusorisk på kort sigt, ignoreres også nemt, herunder altså forhold som konjunktursituation, børnepasningsmuligheder, usikre jobmuligheder med videre. Eller anden etnisk oprindelse.

De gunstige arbejdsmarkedsudviklinger fra 2005 til 2008, hvor der i Danmark kom en bevægelse nær fuld beskæftigelse, fik mange iagttagere, økonomer og politikere – og især regeringen – til at mene, at det alene var motivations- og aktiveringsopgaver i forhold til alle typer af ledige, som arbejdsmarkedsmyndighederne skulle tage sig af. Alle skulle lære at elske lønarbejdet – også de mindst motiverede og deciderede "arbejdssky elementer". Dermed kom kontrol- og sanktioner til at få en forstærket betydning i politikførelsen, og de indholdsmæssige og operationelle reformer tog fra 2007 sigte på at programmere jobcentrene og disses medarbejdere til at hjælpe med til at vurdere de lediges og sygemeldtes motivation og faktiske jobsøgning. Erfaringer fra indvandrerpolitikken kunne bruges.

Jobperspektivet skulle indprentes alle, og afhængigheden af offentlig forsørgelse skulle bringes til ophør for titusinder af mennesker, så selvforsørgelse kom i højsædet. Det blev videre sat lig med, at aktiveringen kunne resultere i "*beskæftigelseseffekter*", målt ved ændret forsørgelsesgrundlag. Denne lighedssætning er dog problematisk af flere grunde – for man kan udmærket lade sig forsørge alternativt uden at have fået et arbejde (Caswell et al. 2011).

Endnu vigtigere er det at slå fast, at distinktionen mellem "arbejde" og "afhængighed", mellem det at have et job og det at være offentligt forsørget, er blevet gjort til *et binært valg for den enkelte*. En sigtelinje i politikken og en primær handlingsmaksime. Dermed også en væsentlig sondring, en *dikotomi*, som politikere og samfundet ubesværet kan bruge. Den anden dikotomi mellem os og "de fremmede" (underforstået indvandrere) er værdipolitisk allerede brugt flittigt.

Arbejdsmarkedspolitik, social- og velfærdspolitik generelt er blevet gjort til politiske og administrative mekanismer for at fremme ønskede adfærd ændringer. Dem, der er "afhængige" af offentlig forsørgelse konstrueres af politikere, mediefolk og økonomer som "problematisk" i forhold til at være arbejdende og produktive medlemmer af samfundet. Selvforsørgelse bliver et mål og middel på samme tid. Der sættes lid til aktivering i nye udgaver og til stigende konditioneringer af velfærdsydelse til at sikre det. De skandinaviske landes delvise af-varetagelse af arbejdskraften gennem offentlig hjælp til dem, der står uden indtægt, er ikke længere i vælten. For indvandreres vedkommende har det været et åbent erklæret mål, at de kun kan anerkendes,

for så vidt deres arbejdskraft varegøres, og de lader sig integrere i samfundet. Det specielle i dansk sammenhæng er så, at der allerede i 1998 blev vedtaget en indvandrerlov, der bygger på en incitamentsstyring, der siden er blevet forstærket.

Medborgerskabet er under omdefinering. Man vil altid kunne finde nogle, der er ekskluderet fra arbejdsmarkedet, og spørgsmålet om eksklusion/inklusion er centralt for alle ideer og teorier om *socialt medborgerskab*. Indvandrere og flygtninge blev under VK-regeringen og især med Dansk Folkepartis udlændingekritiske holdning gjort til nogle, der kom hertil og lå skatteborgerne til last – uden at de måske var interesserede i at tage arbejde og bidrage selv. Indvandrerpolitikken har følgelig haft en væsentlig funktion i forhold til at ændre beskæftigelsespolitikken, så nogle af principperne fra "fattigdomsydelserne" kunne indføres senere i den sidste. Successen har dog ikke været ubetinget.

Velfærdsstatens socialpolitik er gået fra et "noget for ikke-noget"- til et "noget for noget"-princip. Nu er det ikke simpelt ret til offentlig forsørgelse, men mere *ret og pligt til selvforsørgelse*, det gælder. Med socialpolitikens absorbering i "beskæftigelsespolitik" fra 2002 har social sikring antaget en ny karakter for modtagerne af hjælp: Arbejdslinjen i form af aktivering, incitamenter, kontrol og sanktionstrusler. Fra aktivering som noget positivt motiverende i 1990'erne er økonomiske incitamenter så også blevet et hovedredskab for myndighederne til at få folk i beskæftigelse. Under VK-regeringen skulle aktivering virke afskrækkende. Det anbefalede specifikt århusianske udbudsøkonomer stærkt. Især uddannelsesaktivering blev anset for et virkningsløst instrument. Aktivering skulle med Århusøkonomerne Rosholm og Svarers udtryk have "kolde, svedige, hårde og ikke-kvalificerende komponenter" (2004, 2008). Parolen blev som i mange andre lande "*make work pay*". Incitamenter skulle i første omgang være vejen frem; ellers vankede der sanktioner. Og stærke sådanne.

Incitamenter og effekter

Økonomiske incitamenter er således blevet brugt over for kontanthjælpsmodtagere og andre "svagere" grupper. Det interessante i en dansk integrationssammenhæng er, at de politiske tiltag blev indrettet netop med sigte på at ramme indvandrere, selv om nogle af dem ikke direkte var formuleret sådan. Incitamenter i form af ydelsesforringelser har skullet virke som pisk, der så kunne give de formodede positive beskæftigelseseffekter.

Traditionelle økonomer arbejder systematisk ud fra den opfattelse, at incitamenter får fremkaldt adfærdsændringer. Større incitamenter leder til stærkere jobsøgning og mere effektiv indsats. Arbejdsgivere bruger også incitamenter for at få deres ansatte til at præstere mere. Spørgsmålet er ikke bare, om økonomiske incitamenter virker, men også hvilke andre, indre motivationer, de spiller sammen med eller mod, og hvad der kommer ud af bestræbelserne. Altså: om og hvornår der sker påvirkning af adfærden. Generelt er

der to slags påvirkninger, som diskuteres i faglitteraturen: standard priseffekter, der direkte virker motiverende, så folk handler i overensstemmelse med den ydre økonomiske tilskyndelse, og en indre effekt der f.eks. kan omhandle godt image, forståelse af opgaver, vaner, værdier og normer. Nogle gange virker de sidste effekter dog direkte modsat priseffekten (Gneezy et al. 2011). Så sker der "crowding-out"; den første effekt fortrænges af den anden. Motivationer er nemlig forskellige (Frey 1997). Økonomiske rationaler kan således stå i spænd med sociale og moralske rationaler.

Der kan også komme uventede resultater, få eller ingen ud af at forlade sig på økonomiske incitamenter i politikudviklingen. Det viser særbehandlingen af indvandrere med "fattigdomsydelser" tydeligt, hvor der nok er delvis "evidens" for, at ledige indvandrere forstærker deres jobsøgning, men hvor få får sig placeret i beskæftigelse, som ellers forudset. Det er ingeniørgivet, at enkelte individer reagerer lige så rationelt, som mange økonomer forudskikker. Og en arbejdsmarkedssituation med høj ledighed vil altid optræde som en barriere for stærke beskæftigelseseffekter. Men tror man som økonom stærkt på incitamenter, er det måske nemmere at se evidens i selv begrænsede sådanne (jf. Rosholm og Vejlin 2010, Bach og Larsen 2008, Velfærdskommissionen 2005, Geerdsen et al. 2003).

Alment gælder, at ingen har den fuldkomne information, der forudsættes, og få har de rationelle forventninger, som teorien forudskikker. Og da slet ikke indvandrere, der både økonomisk, socialt og kulturelt har særlige baggrunde, mentaliteter og mestringsstrategier i forhold til det nye lands love, normer og værdier. Igen gælder, at jo svagere folk er ressourcemæssigt, jo mere usikkert bliver udfaldet af adfærdsdispositioner også. De ikke-økonomiske motiver og begrundelser i forhold til at søge arbejde har reelt ikke haft indflydelse på myndighedernes arbejde. De økonomiske incitamenter har haft eneret på opmærksomheden. Behov for socialt samvær, kulturel identitet, faglige udfordringer og selvrealiseringsønsker bliver generelt marginaliseret – også selv om disse behov er stærkere i Norden end alle andre steder på jorden.¹ Det er en protestantisk arbejdsetik og ydre motivationer, som med det samme er blevet måden, man indprenter indvandrerne forventningerne til deres ophold her i landet som selvforsørgende. Indvandrerne har da også måttet annamme arbejdsetikken. De har dydigt skulle følge adfærdskravene og ad den vej vise vilje til integration i det danske samfund. Beskæftigelsessystemets ansatte har fået en særlig betydning for indprentning af arbejdsviljen. Det er blevet et statsanliggende.

Incitamenter kan både motivere positivt og negativt. Der er dog ikke et symmetrisk forhold dem imellem. Økonomiske incitamenter er i beskæftigelses- og integrationsindsatsen blevet brugt til at fremme arbejdsmotivationen, og jobperspektivet i indsatserne gennemsyrrer alt, hvad beskæftigelsessystemet disponerer efter, og hvad de ledige udsættes for gennem kontakter, samtaler, prøvninger og aktiveringsforanstaltninger.² Fokus er på udbudssiden.

Arbejdsgivernes gøre og laden har der ikke været opmærksomhed omkring; heller ikke omkring den statistiske diskrimination, der finder sted, af indvandrere og andre grupper.³

Myndighederne har ladet sig lede af neoklassisk søgeteori, der også danner rammen for de mange modeller i den økonomiske videnskab og i politikforberedelsen (jf. DREAM-modellen). Her modelleres lønmodtagernes adfærd i nogle ligninger, og ledige forventes netop at reagere på incitamenter, så de finder job. Forholdet mellem underholdet (arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp) og arbejds løn er i centrum for de teoretiske overvejelser. Den ledige har – siges det – en *reservationsløn*, en nedre grænse for, hvornår vedkommende overhovedet vil tage arbejde. Indtægter kan dog også følges af andre incitamenter, hvor især skrappe rådighedsbestemmelser, kontrol- og aktiveringskrav anbefales. Jo stærkere konditioneret offentlig hjælp gøres, jo mere vil den ledige intensivere sin jobsøgning. Det kniber med at dokumentere sådanne sammenhænge på det danske arbejdsmarked, der også er anderledes institutionaliseret end f.eks. USA (Clement og Andersen 2006). Viden om disse forhold er faktisk stærkt begrænset.

For langtidsledige har der ikke kunnet konstateres stærke og målbare effekter af de øgede økonomiske incitamenter (Bach 1999, Larsen og Pedersen 2009, Ejrnæs m.fl. 2011, Andersen m.fl. 2012), mens det mere er tilfældet for kortvarigt ledige (Pedersen og Smith 2002). Det er igen de ressourcestærke, der reagerer. Det giver på effektsiden øget *fattiggørelse* af de langvarigt ledige – en relativ fattigdom, hvor de berørte dermed afskæres fra at deltage i flere dele af samfundslivet. Incitamenterne virker mest til at bringe disse grupper nærmere en social eksklusion end det modsatte.

Allerede under "kulegravningsarbejdet" – en stor række af officielle undersøgelser af kontanthjælpssystemet og kontanthjælpsmodtagerne i 2006 – viste det sig, at der ikke kunne identificeres større positive incitamenteffekter. Politisk blev rapporterne så blot skrottet, arkiveret lodret. Ingen politiske reaktioner på dem. Senere blev incitamentskursen blot strammet. Viden er ikke altid politisk velset og bliver derfor ikke vejledende.

Nedsættelse af kontanthjælpen – eventuelt helt at fratage nogen denne – når ledige ikke opfører sig i overensstemmelse med deres jobplan og myndighedernes forventninger, har direkte økonomiske følgevirkninger, som kan true livsunderholdet og familiesituationen. 300-timers reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere, der blev udvidet til en 450-timers regel i en massearbejdsløshedssituation, kan næppe siges at have virket jobsikrende heller. Økonomernes "evidens"-udsagn om beskæftigelseseffekter har centreret sig om 300-timers reglen og starthjælpen. Men den er svag. Således var der ingen ændring på 86 % af de omfattedes selvforsørgelse; kun 14 % havde fået berøring med jobmarkedet. Jobsøgningen er speedet op, men det er beskæftigelseseffekterne ikke tilsvarende. En mellemkommende variabel er også den stigende opmærksomhed og "hjælpende hånd", som jobcentrenes markarbej-

dere har givet indvandrene. Presset på sagsbehandlerne har været stort, og det har ikke været uden indvirkning på deres erfaringer, vurderinger og adfærd (Baadsgaard et al. 2012). Det kan have nedsat andelen af tilfælde, hvor kontanthjælpen helt er taget fra kvindelige immigranter fra ikke-vestlige lande (Ankestyrelsen 2007).

"Hårde" instrumenter giver dog med sikkerhed ikke-økonomiske effekter ud over den kraftigt forringede pekuniære "generøsitet". Sideeffekter er nedsat velvære og livskvalitet, marginalisering og stigmatisering. *Jo fattigere folk bliver, jo stærkere bliver de presset hen mod afmagt og passivitet, så en selvforstærkende proces kan sættes i gang.* Negative virkninger på modtagernes økonomiske, sociale, kulturelle og psykologiske vilkår og habitus er veldokumenterede (Hansen og Ejrnæs 2010). Økonomisk pres styrker ikke de lediges selvtilid og får dem ikke umiddelbart til at søge job på nye måder. Andre forhold som dårligt helbred og manglende uddannelse virker også som hurdler. De positive jobgevinster er generelt set udeblevet på trods af mange økonomers modeller og anbefalinger. Incitamentet har virket fattiggørende – men ikke som lovet politisk og ud fra modeltankegangen. Det er andet end beskæftigelses-effekter, der har domineret. Og selv om strikse incitaments- og sanktionsprogrammer skulle kunne reducere ledigheden marginalt, øger de på ingen måde beskæftigelsen.

Starthjælp/integrationsydelse er så udpræget pisk-baseret. Her sættes ledige på et markant lavere ydelsesniveau end kontanthjælpen, og selv om enkelte har fundet job efter af have modtaget denne ydelse, er der ikke tale om et effektivt redskab for jobstrategien. Med marginale beskæftigelses-effekter og stærke negative indkomsteffekter kan der ikke tales om målrealisering. Fattiggørelse er det mest sikre resultat. Det må selv de nyeste økonomvurderinger tilslutte sig (Andersen m.fl. 2012). Få i arbejde; de fleste skubbet ud i fattigdom.

Incitamentstankegangen bygger på, hvad man må kalde et negativt syn på mennesker: som principielt dovne og ens. Dovne i den forstand, at man foretrækker ikke at arbejde, da det er forbundet med besvær og smerte. Hvis man skal ofre sig, ved at rejse sig fra sofaen eller marokkopuden, skal der være en tilstrækkelig stor gevinst ved det, som overstiger den pris, man sætter på retten til at være doven og dvask. Incitamentet, den økonomiske gevinst, skal altså bringe folk fra passivitet til arbejdets foretagsomhed og selvforsørgelse. Sondringen mellem arbejde og ikke-arbejde er fundamental. Alle forventes dernæst at reagere ens på de stimuli, man mødes med. Det er svært at bringe i overensstemmelse med viden om, hvordan et moderne arbejdsmarked ser ud, hvor et positivt syn på arbejdet dominerer, men hvor lønmodtagerne også har meget forskellige præferencer og værdier (Bild m.fl. 2007). Det er dog via arbejde, at man får realiseret mange sociale og psykologiske behov ved siden af ønsket om pengemæssig belønning og selvforsørgelse. At have et arbejde er gået hen og blevet en social institution, som praktisk taget alle ønsker at være del af, en identitetsmarkør. Arbejdspladsen skal ydermere være en ramme for

udfoldelse af ens individualitet og være stedet, hvor der også sker udvikling. Sådanne ikke-økonomiske forhold ligger helt uden for udbudsøkonomernes forståelseshorisont og modelleringsforsøg. Individcentreringen udelukker således også fællesskabsforståelse og kollektive handlinger.

Præferencer er ikke faste og uforanderlige størrelser, som udbudsøkonomerne antager, og de er så sandelig heller ikke ens hos folk (Jensen 2005). Økonommodeller er imidlertid udformet, som handlede alle konformt, nærmest som pavlovske hunde. Der reageres ikke ens på økonomiske incitamenter, og institutionelle rammer spiller også ind. Lige så uforståeligt er det for udbudsøkonomer, at mange tilsyneladende vælger at gå på arbejde, selv om det økonomisk ikke kan "betale sig"! Et stort paradoks, at folk opfører sig sådan. Der mangler ikke så lidt i økonomernes kalkuler. Post-materielle værdier er blevet udbredte. Også hos ledige. Også hos indvandrere. Incitamentsstyring bliver dermed mere og mere usikker.

Underminerede "fattigdomsydelserne" universalismen?

For at kunne tage kvalificeret stilling til, om fattigdomsydelserne har betydet et brud med den universelle velfærdsstats sikringsprincipper, må man have et klart billede af, hvad der skal forstås ved universalisme. De åndelige rødder går tilbage til Th. Marshalls begreb om "socialt medborgerskab" (1950). Men også Esping-Andersens tanke (1990) om af-varegørelse af arbejdskraften ("de-kommodificering") har betydning i den henseende. Adækvate, "generøse" ydelser og bred dækning inden for en retlighedsstruktur er gerne referencepunkter sammen med skattefinansiering. De skandinaviske lande er brugt som prototyper af den universelle model. Det er blot ikke nok med en bred definition; der må mere konkrete, operationelle bestemmelser til.

Min forståelse heraf går på seks sammenhørende elementer, hvor de tilgrundliggende principper først skal remses op, og dernæst kan de blive sat i forhold til de reale udviklinger i integrations- og beskæftigelsespolitikken. Universalismen indebærer følgende:

1) *Regler gælder for alle borgere*, som kan komme i betragtning. Alle skal behandles ens, det vil sige i overensstemmelse med samme regler. Hvis der opereres med begrænset varighed eller tildeling ud fra oprindelsesland, alder eller varighed af ophold eller deltagelse på arbejdsmarkedet, er systemet mindre universelt. – Det er helt klart tilfældet med bestemmelserne i lovgivningen gennem 2000'erne, som vi sammenfatter under begrebet fattigdomsydelser. Målrættede regelsæt gør, at nogle behandles uens, og det sker uanset om der eksplicit er formuleret en målgruppe som indvandrere i lovgivningen, eller om denne målgruppeafgrænsning er implicit (som ved kontanthjælpsloftet). At officielle policy-dokumenter har skullet estimere "indvandrer"-træfsikkerheden af regler og indstramninger har yderligere dokumentationsværdi i den henseende.

2) *Klart definerede rettigheder*. Her drejer det sig både om at være kvalificeret til at være omfattet af ordninger og om ret til ydelser. Ret og pligt følger hinanden for borgeren. Der kan dog være afgrænsninger (bl.a. tildelings- og udmålingskriterier), der indskrænker universalismen. – Netop de særligt målrettede politiktiltag, som har haft indvandrere på sigtekornet ved fattigdomsydelserne, har de facto været med til at udhule denne ret til ydelser. Lovgivningen har været eksplicit med hensyn til at ændre bestemte målgruppers rettighedsstruktur. Dermed er der sket begrænsning af universalismen.

3) *Ydelser (eller service) finansieres gennem generelle skatter – ikke via bidrag*. Størrelsen af ydelser definerer generøsitet, hvor fællesskabet stiller understøttelse til rådighed. Høje understøttelsessatser gør, at systemet er stærkt universelt – og modsat. Bruges bidrag (medlemsbidrag), må de være risikoneutrale. – Skattefinansieringen af kontanthjælpen er klart universel, modsat arbejdsløshedsdagpengene, der har medlemsbidrag ved siden af statstilskud. Men generøsiteten af ydelser er åbenlyst forringet, hvor der politisk har været udtrykt en formindsket vilje til at stille midler til rådighed for en gruppe af medborgere. Der er gennemført en selektiv forringelse af kontanthjælpen.

4) *Ingen må ekskluderes på grund af transgsbedømmelse*. Ydelser kan være transgsbestemte, "flat-rate" eller indkomstafhængige. De første tilhører idealtypisk et liberalt system. Kontanthjælp er indtægtsgraderet, "means-tested", men den er familiebaseret, ikke individualiseret. – Ægtepar på kontanthjælp betragtes som én enhed og underkastes konkrete vurderinger i kommunerne. Reglerne om 300/450 timers ordinært arbejde inden for de sidste år blev målrettet mod "hjemmegående" indvandrerhustruer og udtrykker en almengjort og negativ transgsbedømmelse. Den blev videreført i regelændringer.

5) *Adækvat dækning*. Dette er spørgsmålet om "generøsitet". Ydelser skal være tilstrækkelige i forhold til leveomkostningerne og særligt for dem med lave indtægter. Sænkes ydelser kraftigt, falder graden af universalisme tilsvarende. Loft over hjælp eller indeksering kan nedsætte generøsiteten alvorligt. – Der er helt klart tale om manglende adækvathed, når starthjælpen/introduktionsydelsen f.eks. reducerer understøttelsen med mellem en tredjedel og halvdelen. Her har incitamenterne virket af-universaliserende.

6) *Inkluderende ordninger*. Et universelt system sørger for, at næsten alle – eller i al fald en markant majoritet – reelt har adgang til ydelser og service. Det er på outcome-siden, man kan bedømme dette: hvor mange bliver dækket, og hvor inkluderende er denne? – Ideelt set skal hele befolkningen dækkes, hvis de ikke ad anden vej er sikret mod de risici, der er forbundet med at være lønmodtager. Ud fra det kriterium forekommer det vanskeligt at tolke fattigdomsydelserne som særskilt inkluderende. Faktisk indeholder den sidst indførte 225 timers regel om "ordinært og ustøttet arbejde" inden for det sidste år, for at ægtefæller kunne oppebære hjælp, decideret ekskluderende bestemmelser.

Samlet må der siges at være tale om en mere end marginal *erodering af universelle velfærdsstatsprincipper* med fattigdomsydelserne. Stærkere konditionalisering har effektivt *re-kommodificeret* kontanthjælpen, sociale risici er blevet privatiseret, og bestemte befolkningsgrupper – indvandrerne især – behandles anderledes end andre.

Af-universalisering kan altså ud over stærkere konditionalisering af hjælp hæftes op på stærkere pligtfilosofi frem for rettighedstankegang, stærk vægt på incitament, øget brug af kontrol og sanktioner, kortere varighed af hjælp, lavere ydelser, mindre adækvathed af hjælp og stærkere målrettede tiltag. Som EU-medlem burde Danmark faktisk lade ophold frem for statsborgerskab være kriteriet på, om nogen kan få offentlig hjælp eller ej. Alligevel er det i 2000'erne lykkedes danske lovgivere at omgå denne basale bestemmelse om sociale rettigheder. Danmark har de facto målrettet velfærdsbesparelser til bestemte etniske grupper.

Samtidig med, at det sociale medborgerskab er ved at blive omdefinert til et økonomisk, har indførelse af "fattigdomsydelserne" vist, at incitaments- og pligtfilosofien har fået politisk vind i sejlene i et sådant omfang, at ændringer i integrations- og beskæftigelsespolitikken har kunnet ramme bestemte grupper. Det er sket så markant, at fattiggørelse frem for selvforsørgelse gennem betalt arbejde er blevet resultatet for en stor del af denne gruppe. Incitament virker ikke ens og over for alle. Økonomianbefalingerne går fejl i byen. Mikroovervejelser kan ikke aggregeres til makro-resultater. Ganske enkelt. Beskæftigelseseffekter er da også udeblevet. Fattiggørelse for en stor del af gruppen er trådt i stedet.

Det er godt, hvis fattigdom så ikke længere bliver tabuiseret. Men historien viser også, at der i kraft af politikudviklingerne er startet en af-universalisering af den danske velfærdsstat. Det burde optage langt flere end dem, der er blevet ramt af fattigdomsydelserne. Incitamentsstyringen og pligtstrategien er imidlertid stadig sammenkædet samtidig med, at ledige mistænkeliggøres. Der produceres flere omvendte kausalkæder for tiden: Hvor det tidligere var de ledige, der blev ramt af markedsudviklinger, er det nu markedet, der bliver ramt af lediges dovenskab og lyst til at hænge i en offentlig hængekøje. Hvor det tidligere var fællesskabet, der ønskede at hjælpe de ledige med at komme tilbage til arbejdsmarkedet, er det nu det store flertal af "hårdtarbejdende" danskere, der stiller sig i offerrollen som ramt af andres uvilje mod at tage et arbejde. Indvandrerne har igennem et årti været nogle, som disse ændrede opfattelser af årsager og virkninger har kunnet prøves af på, og lovgivningen har de facto fulgt op med særregler, incitament og sanktioner over for disse. Og videreført disse, også selv om de ikke har givet de forventede beskæftigelseseffekter. Virkninger i forhold til at slå hul i universalismen er til gengæld manifesteret. Fattigdomsydelsernes historie viser, at vi og velfærdsstaten står ved en korsvej.

Noter

1. Jf. videre Goul Andersen 2010, der påviser, at behovet for økonomiske incitamenter reelt er klart mindre i Danmark end i resten af Europa! Danske lønmodtagere værner da også meget omkring familien og arbejdsliv-familieliv-balancen.
2. Kommunerne er som kollektive aktører mere "rationelle" end enkeltpersoner, forstået sådan, at de første hurtigere og mere klart reagerer i overensstemmelse med de politiske intentioner. De bruger incitamenter; ikke kun over for ledige, men også tolket i kommunens egeninteresser. I aktiveringsindsatsen er der et direkte incitament til at finde og organisere billige aktiveringstilbud til ledige. Og det udnyttes. Kommunerne tænker i og handler efter refusioner fra staten til kommunen og rettidighed. Refusionssatser dikterer aktivitet frem for passivitet, og overholdelse af tidsplaner for samtaler med ledige sikrer også overførsel af statslige penge til kommunerne. Kommunekassen er det skjulte hensyn i megen kommunal beskæftigelsespolitik. Aktivering, der virker, er godt. Men for kommunekassen er det lige så godt med aktivering, der ikke virker. Kriteriet for at modtage statslige midler er blot, at der har fundet aktivitet sted. Hensyntagen til de ledige og deres beskæftigelseschancer kan komme i anden række.
3. Hermed menes den screening af ansøgninger og personer, som arbejdsgivere foretager, når de ikke "gider" tage sig af en individuel vurdering af ansøgere, der på forhånd anses for uegnede eller mindre produktive. Har ansøgere f.eks. haft et forkert navn eller en forkert alder, kan der forekomme bevidst diskrimination.

Litteratur

- Andersen, J. G. 2010: "Grænser for incitamenter på beskæftigelsesområdet". *Samfundsøkonomen* nr. 5, 2010:32-37.
- Andersen, L. H.; Hansen, H.; Schultz-Nielsen, M. L. og Tranæs, T. 2012: *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport 25. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Andersen, L. H.; Hansen, H.; Schultz-Nielsen, M. L. og Tranæs, T. 2009: *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, København.
- Ankestyrelsen 2007: *Undersøgelse af kommunernes håndtering af 300 timers reglen*. København.
- Baadsgaard, K. et al. 2012: *Jobcentre og klemte kvalifikationer*. Aalborg: CARMA.
- Bach, Henning Bjerregaard 1999: *Længerevarende ledighed – jobsøgning og beskæftigelseschancer*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bach, H. B. og Larsen, B. 2008: *Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport.
- Beskæftigelsesministeriet 2006: *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. København.
- Bild, T. m.fl. 2007: *Arbejdsliv og politik – signalement af lønmodtagerne i det 21. århundrede*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Blauenfeldt, M.; Hansen, H. og Johansen, A. 2006: *Flygtninge på starthjælp*. København: CASA.
- Caswell, D. et al. 2011: *Når kassen smækkes i – Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København: AKF.
- Clement, S.L. og Andersen, J.G. 2006: *Ledighed og incitamenteffekter: Hvad ved vi?* Aalborg: CCWS, Aalborg Universitet.
- Ejrnæs, M.; Hansen, F.K.; Hansen, H.; Hussain, M.A. og Larsen, J.E. 2011: *Livet på de laveste sociale ydelser et år efter – en kvantitativ forløbsundersøgelse*. København: CASA.

- Frey, Bruno S. 1997: *Not just For The Money. An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Geerdsen, L.P. et al. 2003: *Unge indvandrere på kontanthjælp i Københavns Kommune – Barrierer for uddannelse og arbejde*. København: SFI Working Paper Series, No. 5.
- Gneezy, U.; Maier, S. & Rey-Biel, P. 2011: "When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior". *Journal of Economic Perspectives*, no. 4, 2011:191-210.
- Graversen, B. K. og Tinggaard, K. 2005: *Loft over ydelser – Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, Hans 2005: *Fra asylansøger over flygtning til familiesammenføring. Offentlige kontantydelse i disse situationer i en række lande*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Huynh, D.T.; Schultz-Nielsen, M.L. og Tranæs, T. 2007: *Employment Effects of Reducing Welfare to Refugees*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Jensen, Per H. 2005: "Hvad skaber arbejdsudbud: pligt, moral eller økonomiske incitamenter?" i Den Alternative Velfærdskommission: *Velfærdssamfundets Fremtid*, Rapport nr. 1. København: Socialpolitisk Forlag.
- Larsen, Chr. A. og Pedersen, J.J. 2009: *Ledighedsparadokset. Information, netværk og selektion på arbejdsmarkedet*. København: Frydendal.
- Pedersen, P. og Smith, N. 2002: "Unemployment Traps: Do Financial Dis-incentives Matter?" *European Sociological Review*, no. 3, 2002:271-288.
- Rosholm, M. og Vejlin, R. 2010: "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?". *Labour Economics*, no. 1, 2010:258-275.
- Rosholm, M. og Svarer, M. 2008: "Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes". *European Economic Review*, no. 2, 2008:385-401.
- Rosholm, M. og Svarer, M. 2004: *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*. Bonn: IZA.
- Samfundsøkonomen* 2010: Temanummer om Fattigdom, nr. 5, København.
- Velfærdskommissionen 2005: *Analyserapport – Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*. København.

Henning Jørgensen
E-mail: henningj@dps.aau.dk