



European  
Commission



EU Network of  
Independent Experts  
on Social Inclusion

Vurdering af Europa Kommissionens  
anbefalinger vedrørende **aktiv  
inklusion**

[Et studie af nationale politikker](#)

Danmark

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013  
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Vurdering af Europa Kommissionens  
anbefalinger vedrørende **aktiv**  
**inklusion**

Et studie af nationale politikker

DANIEL SCHWARTZ BOJSEN, IAN KIRKEDAL NIELSEN, LÆRKE  
BAADSGAARD LASSEN  
RAMBØLL MANAGEMENT CONSULTING

**DANMARK**



## Indhold

|  |    |
|--|----|
| 1. Resumé .....  | 7  |
| 2. Indledning .....  | 9  |
| 3. Dækkende strategier til aktiv inklusion af personer ekskluderet fra<br>arbejdsmarkedet .....                      | 10 |
| 3.1 Dækkende politikdesign .....   | 10 |
| 3.2 Integreret implementering .....  | 12 |
| 3.3 Vertikal koordinering .....  | 12 |
| 3.4 Involvering af interessenter .....   | 13 |
| 4. Vurdering af effekt og omkostningseffektivitet af tiltag introduceret eller<br>planlagt under de tre søjler ..... | 14 |
| 4.1 Indkomstunderstøttelse .....   | 14 |
| 4.1.1 Minimumsindkomstordninger .....  | 14 |
| 4.1.2 Arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge .....   | 18 |
| 4.2 Inkluderende arbejdsmarked .....   | 19 |
| 4.2.1 Investering i menneskelig kapital .....  | 19 |
| 4.2.2 Initiativer til bevarelse af incitamentet til at arbejde .....   | 21 |
| 4.2.3 Kvalitet i beskæftigelsen .....  | 23 |
| 4.3 Adgang til serviceydelser .....  | 25 |
| 4.3.1 Uddannelse og opkvalificering .....  | 25 |
| 4.3.2 Sundhedsydelser .....  | 25 |
| 5. Økonomiske ressourcer .....   | 27 |
| 6. Monitorering og evaluering .....  | 27 |
| 7. Anbefalinger .....  | 27 |
| 8. Opsummerende tabeller .....   | 29 |



## 1. Resumé

Denne uafhængige ekspertrapport er den anden rapport udgivet i 2012. I rapporten tilvejebringes en kort analyse af implementeringen af en strategi til aktiv inklusion af de mest ekskluderede fra arbejdsmarkedet, som baserer sig på tre socialpolitiske søjler: Tilstrækkelig indkomstunderstøttelse, et inkluderende arbejdsmarked samt adgang til serviceydelser af høj kvalitet.

I rapporten tilvejebringes først og fremmest en vurdering af, i hvilket omfang Danmark har udviklet dækkende strategier for aktiv inklusion i overensstemmelse med Europa Kommissionens anbefalinger for aktiv inklusion (2008). Dernæst redegøres der for, i hvilken grad der er blevet introduceret nye eller udvidede tiltag siden 2008. Endelig giver rapporten en vurdering af den overordnede strategi og de enkeltstående tiltags effekt og omkostningseffektivitet i forhold til at integrere arbejdsløse, som er i stand til at varetage et arbejde, i vedholdende beskæftigelse, samtidig med at der sikres tilstrækkelige ressourcer og støtte til social deltagelse for dem, som ikke kan varetage et arbejde.

I rapporten konkluderes det, at den danske regering har udviklet og implementeret dækkende strategier til aktiv inklusion, som i flere henseender er i overensstemmelse med 2008-anbefalingerne.

Hvad angår søjlen *indkomstunderstøttelse* har det danske system til arbejdsløshedsunderstøttelse to spor: 1) Ledige, som er medlemmer af en arbejdsløshedskasse, er berettigede til dagpenge. 2) Ledige, der ikke er forsikrede gennem arbejdsløshedskasser, kan søge behovsbestemt offentlig understøttelse, herunder kontanthjælp.

Den danske *arbejdsmarkedspolitik* bygger på det princip, at ledige, der modtager offentlig understøttelse, skal være aktivt jobsøgende. Hvis ikke dette er muligt, må den ledige opgradere sine kompetencer og kvalifikationer for at leve op til arbejdsmarkedets krav. En af de overordnede målsætninger i den danske arbejdsmarkedspolitik er at hjælpe kontanthjælpsmodtagere til hurtigt at finde arbejde, så de kan forsørge sig selv og deres familier. Det grundlæggende fokus har været at sikre et fleksibelt arbejdsmarked kombineret med dagpenge, retten og pligten til at deltage i aktiveringstiltag samt strategier til at bevare incitamentet til at arbejde og strategier til at investere i menneskelig kapital.

Lighed i samfundet er en anden grundlæggende forudsætning for at opretholde et socialt sammenhængende velfærdssamfund. Lighed skaber lige muligheder for alle og er derfor en fundamental social værdi i den danske regerings strategier. Det afspejles også i nogle af de specifikke tiltag, som man inden for de seneste år har foretaget i relation til brugen af *serviceydelser af høj kvalitet*.

Selvom den generelle politiske ramme synes dækkende og fyldestgørende, ligesom meget tyder på, at den vertikale koordination og samordning af strategier og tiltag er til stede, er der imidlertid en række udfordringer knyttet til implementeringen af tiltag i kommunerne. En række rapporter har vist, at kommunerne ikke altid implementerer social lovgivning og andre politikker relateret til aktiv inklusion i det fulde omfang, det er tiltænkt.<sup>12</sup> I 2007 lancerede man imidlertid en kommunalreform med det formål at styrke de lokale beslutningstagers rolle. Hensigten med kommunalreformen var blandt andet at sikre professionel bæredygtighed, sammenhæng i opgaveudførelse, ensartede tilbud til borgerne såvel som styrket effektivitet og gennemsigtighed. Endvidere dokumenterer en nyligt udgivet rapport fra OECD ligeledes en mere

1 Rambøll (2004)

2 <http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/41695696.pdf>

fleksibel og sammenhængende implementering af national lovgivning på kommunalt niveau.<sup>3</sup> Endelig spiller Ankestyrelsen en væsentlig rolle i at sikre borgernes retsmæssige beskyttelse ved at koordinere praksis på nationalt plan og at sikre, at sager af samme karakter vurderes på et ensartet grundlag – uanset hvor i Danmark man bor.

I forhold til relevante interessenters involvering i udviklingen og implementeringen af strategier og initiativer rettet mod aktiv inklusion af udsatte borgere er vores vurdering generelt positiv, idet man har etableret en konstruktiv platform i form af kontaktudvalget med det formål at involvere forskellige organisationer<sup>4</sup>.

På trods af, at man i løbet af de seneste år har udviklet og implementeret en dækkende strategi, er der stadig visse udfordringer.

For det første vedtog den foregående regering i 2010 at nedsætte dagpengeperioden fra fire til to år. Denne ændring betyder, at arbejdsløse borgere, som ikke finder et nyt job inden for to år, og hvis personlige formue overstiger en værdi af 10.000 kr., ikke vil kunne modtage kontanthjælp. Dette er for tiden et omdiskuteret emne, og en række kommentatorer og organisationer udtrykker bekymring for, at nogle borgere ikke længere vil kunne modtage indkomstunderstøttelse. For at afhjælpe dette problem har regeringen blandt andet lanceret en såkaldt Akutpakke, som har til formål at skabe akutjobs til de borgere, der har størst behov. Da der er tale om et nyt initiativ, er det ikke muligt at sige noget om det samlede resultat af tiltaget.

For det andet har man implementeret specifikke initiativer for at sikre inklusion på arbejdsmarkedet. Gennem vedtagelsen af efterlønsreformen og andre reformer søger regeringen at sikre, at arbejdsstyrken øges både på kortere og længere sigt.<sup>5</sup> Dette er et afgørende skridt for at få flere mennesker på arbejdsmarkedet. Derudover har man inden for de seneste år forsøgt at stimulere beskæftigelsen, herunder beskæftigelsen af unge, med en række initiativer såsom øget fokus på uddannelse og opkvalificering samt regeringens kickstart-plan af økonomien og deres skatterreform. De fremtidige udfordringer bliver imidlertid at sikre fortsat koordination mellem politikken på udbuds- og efterspørgselsiden for at opnå maksimal effekt af de forskellige initiativer og sikre, at de hver især komplementerer og supplerer hinanden.

For det tredje skal det nævnes, at der, på trods af forskellige tiltag rettet mod håndteringen af ulighed, endnu er udfordringer, hvad angår sikringen af borgernes lighed i brugen af serviceydelser, særligt i sundheds- og uddannelsessystemet. Inden for disse sektorer ses en ulighed i brugen af ydelser, der i høj grad er afhængig af borgernes socioøkonomiske status<sup>6</sup>.

Endelig er det, på trods af at der i de seneste år er kommet et større fokus på mål- og resultatbaseret måling, stadig uklart, i hvilket omfang resultatmonitorering og evaluering bruges til at understøtte de forskellige tiltag. Der er få regeringsinitiativer, der har som erklæret mål at monitorere og vurdere økonomi- og beskæftigelsespolitikens effekt på social inklusion og omvendt, hvilken effekt politikken for social inklusion har på den økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige vækst. Det skal dog nævnes, at Arbejdsmarkedstyrelsen har et omfattende system til måling af resultaterne af arbejdsmarkedetsinitiativer i kommunerne, herunder systemet Jobindsats.dk, der er en portal, som giver adgang til centrale tal og statistikker knyttet til arbejdsmarkedspolitik.

---

3 OECD (2010)

4 National Reform Program (2012)

5 National Reform Program (2012)

6 <http://www.sst.dk/publ/Publ2012/03mar/SocialUlighedSundhedKommuner.pdf>



## 2. Indledning

For at forstå konteksten, som strategierne til aktiv inklusion af borgere, der er ekskluderet fra arbejdsmarkedet, er designet og implementeret i, finder vi det nødvendigt at beskrive strukturen og logikken i den danske velfærdsmodel.

I komparative studier af forskellige velfærdsmodeller omtales den danske velfærdsmodel ofte som den universelle velfærdsmodel, den skandinaviske eller nordiske velfærdsmodel<sup>7</sup>. Denne velfærdsstatsmodel er karakteriseret ved tre grundlæggende værdier: universalisme, lighed og solidaritet. Universalisme refererer til social sikkerhed og universelt dækkende sociale serviceydelser og betyder, at enhver borger – uafhængigt af familiemæssige relationer – har ret til social sikring, hvis vedkommende rammes af specifikke begivenheder.<sup>8</sup> Universelle velfærdsydelser er kendetegnende for et system, hvor alle borgere har samme rettigheder til grundlæggende ydelser. Disse ydelser er ikke behovsafprøvet eller målrettet udvalgte grupper.<sup>9</sup> Flere ydelser står gratis til borgernes rådighed, herunder adgang til sundhedsvæsen og uddannelse.

Den danske arbejdsmarkedsmodel omtales ofte "flexicurity-modellen", som er en sammenstilling af *flexibility* og *security*. Begrebet beskriver den særlige danske tredelte kombination af 1) fleksibilitet på arbejdsmarkedet, 2) social sikkerhed og 3) en aktiv arbejdsmarkedspolitik baseret på rettigheder og pligter for de arbejdsløse. Den ene side af denne trekant består af fleksible regler for ansættelse og fyring, hvilket gør det let for arbejdsgivere at afskedige ansatte i perioder med lavkonjunktur og at ansætte nye medarbejdere, når der igen er økonomisk fremgang. Den *anden* side af trekanten består af sikkerhed for lønmodtagerne i form af en garanti for en lovmæssigt bestemt ydelse på et relativt højt niveau, hvis de bliver arbejdsløse – uafhængigt af ægtefælles indkomst. Systemet er baseret på et effektivt arbejdsmarkedssystem, som tilbyder vejledning, job eller efteruddannelse til alle arbejdsløse. Denne aktive arbejdsmarkedspolitik udgør den tredje side i flexicurity-trekanten.<sup>10</sup> En nødvendighed i flexicurity-modellen er de foranstaltninger, som har til formål at sikre de arbejdsløse, idet arbejdsgivere har et begrænset ansvar over for deres ansatte sammenlignet med andre europæiske lande.

I denne rapport vil eksperterne ikke give en fuld og vidtgående analyse af det danske arbejdsmarked og derfor heller ikke afdække alle dets aspekter. Derimod vil rapporten primært fokusere på de aspekter, der er relateret til social inklusion og fattigdom.

---

7 Green-Pedersen et al. 2004: *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker*.

8 Hansen 2007: 90

9 Greve 2007: 44

10 <http://www.bm.dk/sw29959.asp>

### 3. Dækkende strategier til aktiv inklusion af personer ekskluderet fra arbejdsmarkedet

I dette kapitel gennemføres en redegørelse for og vurdering af, i hvilket omfang Danmark har udviklet og implementeret en integreret og dækkende strategi til aktiv inklusion på arbejdsmarkedet, som på en afbalanceret måde kombinerer søjlerne indkomstunderstøttelse, et inkluderende arbejdsmarked samt adgang til serviceydelser af høj kvalitet.

#### 3.1 Dækkende politikdesign

Generelt skal alle borgere have adgang til velfærdssamfundets serviceydelser, og den offentlige sektor i Danmark skal levere serviceydelser af høj kvalitet. Ældre og borgere med funktionsnedsættelser har brug for pleje og støtte, børn har behov for opmærksomhed og udfordringer, og patienter har behov for den rette behandling i rette tid.

Som konsekvens af de nutidige og fremtidige udfordringer, der er forbundet med at sikre velfærden og kvaliteten af de offentlige serviceydelser og sammenhængskraften i samfundet, har man i det nationale reformprogram 2012 skitseret de overordnede nationale mål for social inklusion. Initiativer med fokus på nedbringelse af fattigdom og social eksklusion er nogle af de tiltag, der er igangsat inden for rammen af de målsætninger, der relaterer sig til det inkluderende arbejdsmarked.

Det danske velfærdssystem stiller en række minimumsydelser til rådighed for borgere, som af forskellige grunde ikke kan forsørge sig selv. Konkrete tiltag relateret til søjlen for indkomstunderstøttelse inkluderer:

- Reform af kontanthjælpssystemet samt afskaffelse af loftet for støtte til børn og unge.
- Reform af reglerne for kompensation for tabt arbejdsfortjeneste til familier med handicappede børn.
- Forbedring af marginaliserede borgeres levestandard samt begrænsning af de negative konsekvenser af fattigdom og social eksklusion.
- Arbejdsløsheds- og sygedagpenge.

På trods af de lancerede tiltag påpeges det i rapporten, at reformer af de indkomstunderstøttende ordninger bør understøttes af yderligere foranstaltninger, såsom at styrke uddannelsesniveaet og helbredstilstanden blandt den gruppe borgere, der modtager kontanthjælp. I relation til det inklusive arbejdsmarked kan følgende tiltag fremhæves:

- Kontanthjælpsreform med særligt fokus på folk under 30 år.
- Integrationsreform rettet mod at øge beskæftigelsen blandt indvandrere.
- Skattereform samt reform af førtidspensions- og flexjobordningen.
- Projekter rettet mod social inklusion af særligt sårbare grupper på arbejdsmarkedet.
- Initiativer til forebyggelse af arbejdsmarkedssegmentering og initiativer med henblik på at fremme jobskabelse.

Lighed i samfundet er endnu en afgørende forudsætning for at bevare et socialt sammenhængende velfærdssamfund. Blandt andet er følgende initiativer til at afhjælpe ulighed i adgangen til og brugen af serviceydelser iværksat:

- Forøgelse af antallet af videreuddannelsesprogrammer.
- Styrkelse af specialundervisningsområdet.
- Afskaffelse af delvis brugerbetaling på kunstig befrugtning, sterilisation og refertilisation.
- Afskaffelse af skattefradraget på arbejdsgiverfinansierede og private sundhedsforsikringer.
- Afskaffelse af delvis brugerbetaling på alle typer ydelser inden for sundhedssystemet.

På trods af disse tiltag er der stadig udfordringer, hvad angår lighed i brugen af serviceydelser, særligt inden for sundheds- og uddannelsessystemerne. Inden for sundhedssystemet er den største udfordring at ændre det forhold, at borgerens brug af ydelser i mange tilfælde er afhængig af indkomst og uddannelse<sup>11</sup>.

Den overordnede strategi, som er skitseret under de tre søjler, beskæftiger sig med langt størstedelen af de emner, der fremgår af Europa Kommissionens anbefalinger til aktiv inklusion i henhold til de fælles overordnede mål. Nogle emner behandles dog mere indgående end andre, mens andre emner kun nævnes i mindre omfang. Det er vores vurdering, at følgende elementer ligeledes burde have været adresseret i strategierne:

- Et vigtigt element er at skabe flere jobs. Mange initiativer er lanceret inden for beskæftigelsesområdet, og en stor del har fokus på at øge arbejdsstyrken. Dog er der også lanceret initiativer med henblik på at stimulere beskæftigelsen, herunder den såkaldte kickstart-plan, investeringer i uddannelsessystemet samt en skattereform. Kickstart-planen vil blandt andet igangsætte og fremrykke investeringer til en samlet værdi af 17,5 milliarder kroner i offentligt byggeri, såsom renovering af skoler, investeringer i infrastruktur samt en tilskudsordning til energirenovering af private hjem<sup>12</sup>. En fremtidig udfordring er at sikre en fortsat koordination mellem disse to typer politikker, således at initiativer på udbuds- (stimulering af arbejdsudbud) og efterspørgselsiden (stimulering af beskæftigelsen) komplementerer og supplerer hinanden.
- Derudover må ændringerne i kontanthjælpssystemet følges op af initiativer inden for uddannelses- og sundhedssystemet. Som en del af strategierne har den nye regering afskaffet de lave ydelser i kontakthjælpssystemet (starthjælp, introduktionsydelse, kontanthjælpsloftet). Det er efter vores vurdering et væsentligt tiltag for at bekæmpe fattigdom og eksklusion. Med henblik på at sikre inklusion på arbejdsmarkedet er det centralt, at der igangsættes initiativer til forbedring af uddannelsesniveau og den dårlig helbredstilstand blandt de mere udsatte grupper. Den fremtidige udfordring er således at styrke yderligere integration mellem initiativer og tiltag skitseret under de tre søjler.
- Et tredje element, som kun adresseres begrænset i regeringens strategier, er, hvordan den overordnede implementering af de omtalte tiltag samt deres effekt i forhold til at nå de overordnede mål monitoreres og evalueres. Der er en stigende interesse for evaluering og monitorering inden for socialområdet, men det er ikke desto mindre svært at afgøre, hvorvidt den overordnede implementering af disse tiltag monitoreres eller evalueres systematisk. Dette er hovedsageligt et emne inden for socialområdet og i mindre grad inden for beskæftigelsesområdet, hvor Arbejdsmarkedsstyrelsen har deres egne systemer til at måle resultaterne af

<sup>11</sup> National Social Report (2012)

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/cp2012\\_denmark\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/cp2012_denmark_en.pdf)

kommunernes aktive arbejdsmarkedsinitiativer, herunder Jobindsats.dk der er en portal, der giver adgang til centrale tal og statistikker af beskæftigelsespolitisk karakter.

I det følgende vil vi give en mere udfoldet beskrivelse af de enkelte aspekter af de politiske initiativer, som strategierne omfatter, ligesom vi løbende vil foretage en vurdering af tiltagens indhold og omfang.

### 3.2 Integreret implementering

Gennem en række reformer (herunder planlagte, fremtidige reformer) har regeringen søgt at forbedre indsatsen for de borgere, der er i risiko for at blive udsat for fattigdom og social udstødelse. Det er især inden for de tidligere nævnte principper om universalisme, lighed og solidaritet, at et fokus på indsatser til at forebygge såvel som at reducere social eksklusion og fattigdom skal ses. Regeringen har et erklæret fokus på initiativer rettet mod udsatte børn og unge med det formål at bryde den negative sociale arv. Et andet centralt fokus er gennem målrettede indsatser at reducere antallet af borgere i husstande med lav beskæftigelse. Derudover findes en række initiativer inden for uddannelses- og beskæftigelsesområdet, der ligeledes har til hensigt at reducere og bekæmpe fattigdom. Disse initiativer antages at have en positiv effekt i forhold til at gøre flere borgere i stand til at forsørge sig selv og derved bidrage til at reducere fattigdom og social eksklusion.

### 3.3 Vertikal koordinering

Regeringen har det overordnede ansvar for al velfærdsrelateret politik, herunder social-, familie-, beskæftigelses-, sundheds-, uddannelses-, integrations- og kulturpolitik. Derimod er regionerne ansvarlige for at implementere størstedelen af sundhedspolitikken (behandling af sygdomme), mens kommunerne er ansvarlige for forebyggelse af sygdomme. Kommunerne har desuden ansvaret for at implementere væsentlige dele af den vedtagne politik på social-, uddannelses-, integrations-, kultur- og beskæftigelsesområdet.

Folketinget fastsætter de overordnede politiske målsætninger, mens de lokale myndigheder og regionerne efterfølgende implementerer den vedtagne politik på lokalt niveau, ligesom de varetager folkeskole, dagtilbud til børn, beskæftigelsespolitik, sundhedsvæsen m.m. Derfor kan der være lokale forskelle og variationer i de 98 kommuner og 5 regioner.

Politiske tiltag fastsættes normalt ved, at ressourcer allokeres med henblik på at indfri bestemte målsætninger, såsom grunduddannelse til alle børn, eller ved at et fastsat beløb tildeles et bestemt formål, eksempelvis 2 mia. kr. til at forbedre kvaliteten i dagtilbud. I mange tilfælde er der ikke fastsat nogle kvantitative resultatmål for indsatserne, hvilket typisk er vanskeligere at kontrollere end ressourceinput (selvom der ses nye tendenser til, at der formuleres mål for de ydelser og indsatser, der sættes i værk på lokalt niveau). I denne forbindelse skal det bemærkes, at implementeringen af den vedtagne politik finder sted på lokalt niveau og varetages af kommunerne. Kvaliteten af de offentlige serviceydelser, og hvorvidt deres outcome er tilfredsstillende debatteres løbende. I nogle sammenhænge kræver regeringen, at kommunerne formulerer en lokal politik på et indsatsområde.

På trods af at den overordnede politiske ramme og de tilknyttede strategier og initiativer, som beskrevet ovenfor, anses for dækkende og tilstrækkelig, kan implementeringen af den vedtagne politik i kommunerne være en udfordring. Nogle rapporter peger på, at kommunerne ikke altid implementerer social lovgivning og andre politikker i det forventede omfang. En større evaluering af borgernes involvering i

egen sag viser, at der i mange tilfælde ikke skete en tilstrækkelig involvering eller informering af borgerne i deres egen sag (Rambøll Management Consulting 2004).

En nyudgivet OECD-rapport<sup>13</sup> dokumenterer dog, at der i Danmark sker en sammenhængende og fleksibel implementering af nationale politikker på lokalt niveau. Samtidig er der et stadigt fokus på at sikre professionel bæredygtighed, sammenhæng i opgaveløsning, koordinering af tilbud til borgerne såvel som større effektivitet og gennemsigtighed, hvilket bl.a. kommer til udtryk gennem kommunalreformen 2007<sup>14</sup>. Ankestyrelsen spiller ligeledes en vigtig rolle i forhold til at sikre borgernes retssikkerhed ved at koordinere praksis på nationalt niveau.

### 3.4 Involvering af interessenter

Som følge af Lissabon-strategien etablerede man i 2001 i Danmark et kontaktudvalg med repræsentanter for relevante ministerier, kommuner og regioner samt interesseorganisationer. Kontaktudvalget informeres jævnligt om europæiske forhold relateret til den europæiske 2020-plan og konsulteres i processen med at udforme og formulere Danmarks nationale reformprogram. Kontaktudvalget sikrer en national forankring af 2020-planen hos udvalgets medlemmer. Kontaktudvalget giver medlemmerne en direkte kanal til den nationale beslutningsproces og styrker regeringens beslutningsgrundlag for det nationale arbejde med Europa 2020-strategien og det nationale reformprogram. Blandt kontaktudvalgets medlemmer er fagforeninger, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Børnerådet, European Anti Poverty Network samt repræsentanter for regioner og kommuner.

Flere af organisationerne i kontaktudvalget har imidlertid offentligt givet udtryk for utilfredshed med interessentinddragelsen og de vilkår, de har fået i processen med udformningen af strategien. Det primære kritikpunkt er den frist, medlemsorganisationerne fik til at indsende hørings svar til den endelige formulering af det nationale reformprograms strategier og initiativer. Ifølge organisationerne gør den begrænsede høringsproces det vanskeligt at give kvalificeret hørings svar<sup>1516</sup>. En anden organisation kritiserer desuden processen i forbindelse med det nationale reformprogram for at være uigennemsigtig. Begrænset tid til møderne samt manglende opfølgning gør det vanskeligt for offentligheden såvel som for organisationerne at få et klart billede af, hvilken indflydelse Kontaktudvalget har på det nationale reformprogram.

Ud over Kontaktudvalget blev der i 2008 dannet et Frivillighedsråd med det formål at rådgive socialministeren og Folketinget om inddragelsen af den frivillige sektor i indsatsen mod socialpolitiske udfordringer. Frivilligrådets mål går på tværs af sektorer, hvilket også afspejles i rådets sammensætning, der inkluderer kompetencer fra andre politikområder og sektorer end frivilligt socialt arbejde. Rådets mål er at bidrage til den offentlige debat om den frivillige sektors rolle i udviklingen af velfærdssamfundet, herunder det indbyrdes forhold mellem frivillige aktører og den offentlige sektor.

Vores overordnede vurdering af interessenternes involvering i processen i forbindelse med udviklingen af strategier og initiativer på det sociale område er positiv i den henseende, at der er etableret en konstruktiv platform for inddragelse af forskellige organisationer. Det er dog væsentligt, at der etableres de nødvendige rammer (fx tilfredsstillende høringsfrister), så det sikres, at organisationerne har en reel indflydelse på udfærdigelsen af det nationale reformprogram.

---

13 OECD (2010)

14 <http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/292/Agreement.pdf>

15 Hørings svar fra Rådet for Socialt Udsatte:

[http://www.udsatte.dk/dyn/resources/Hearingresponse\\_Content/file/5/15/1304671268/radets-hoeringssvar-til-det-nationale-reformprogram.pdf](http://www.udsatte.dk/dyn/resources/Hearingresponse_Content/file/5/15/1304671268/radets-hoeringssvar-til-det-nationale-reformprogram.pdf)

16 Hørings svar fra EAPN.DK, available on request.

## 4. Vurdering af effekt og omkostningseffektivitet af tiltag introduceret eller planlagt under de tre søjler

I dette afsnit beskriver og vurderer vi effekten og omkostningseffektiviteten af forskellige politiske tiltag introduceret siden 2008 under de tre søjler for aktiv inklusion. I vurderingen inddrages principperne fremhævet i EU-Kommissionens anbefalinger. Dvs. i hvilken grad de aktive inklusionspolitikker og tiltag er med til:

- At understøtte implementeringen af fundamentale rettigheder.
- At fremme lige muligheder for alle – herunder kønslighed.
- At tage højde for kompleksiteten og den specifikke situation og behov hos forskellige udsatte grupper.
- At tage tilstrækkelig hensyn til lokale og regionale omstændigheder for herigennem at forbedre territorial sammenhæng.
- Er konsistente i forhold til en livscyklustilgang til social- og arbejdsmarkedspolitik for herved at understøtte inter-generational solidaritet og brud med den negative sociale arv.

### 4.1 Indkomstunderstøttelse

Det danske velfærdssystem bygger primært på skattefinansierede serviceydelser som børnepasning, uddannelse, social sikring, sundhedsvæsen og ældrepleje. Denne service er generelt universel og tilgængelig for alle borgere uden hensyn til beskæftigelsesstatus og lignende. I det danske velfærdssystem sker der en omfordeling af indkomst, idet indkomst beskattes progressivt. I det følgende afsnit beskriver og evaluerer eksperterne initiativer, som er essentielle i forhold til aktiv social og økonomisk inklusion.

#### 4.1.1 Minimumsindkomstordninger

I Danmark er borgere universelt forsikrede mod bl.a. sygdom, arbejdsløshed og ældreforsørgelse, uafhængig af tidligere arbejdshistorik. I de seneste år har det imidlertid været stærkt omdiskuteret, hvorvidt minimumsindkomstordninger (fx kontanthjælp) i Danmark er tilstrækkelige til at forebygge fattigdom. Som fremført i ekspertrapporten fra 2011 har diskussionen i særlig grad omhandlet de politiske tiltag introduceret af den danske regering fra 2003 og frem til 2011, som sigtede mod at stramme det økonomiske incitament til at søge betalt arbejde for immigranter og etnisk danskere (de såkaldte fattigdomsydelser). Et studie fra 2012 viser, at de lave ydelser i kontanthjælpssystemet (dvs. starthjælp, introduktionsydelse, kontanthjælpsloft og timereglen) er med til at øge incitamentet til at arbejde<sup>17</sup>, men i mange tilfælde er modtageren ude af stand til at finde arbejde grundet manglende uddannelse og/eller dårlig helbredstilstand. Effekten af de lave ydelser i kontanthjælpssystemet vurderes således at være begrænset i forhold til at øge beskæftigelsen, mens de negative sideeffekter i forhold til social eksklusion betragtes som mere vidtgående – fx i form af reduceret livskvalitet samt reduceret fysisk og psykisk trivsel<sup>18</sup>.

Som led i aftale om finanslov 2012 blev det besluttet – fra januar 2012 – at afskaffe de lave ydelser i kontanthjælpssystemet. Det omhandler starthjælp,

17 Dette var tilfældet i 78 % af 641 interviewede hushold.

18 Ejrnæs, Hansen & Larsen (2010): *Levevilkår og coping – Ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagere af de laveste sociale ydelser*. CASA.



introduktionsydelse, kontanthjælpsloftet, den såkaldte 500-kronersnedsættelsen og 225-timersreglen. Regeringen har ligeledes afskaffet loftet for tillæg til børn og unge, så familier kan opnå fuldt tillæg for alle børn. Reformene medfører stigende udgifter fra 350 millioner kroner i 2012 til 412 millioner kroner i 2015.

Det er ikke muligt at vurdere effekten af de nye initiativer. Den generelle vurdering er dog, at den nye lovgivning vil bidrage betydeligt til at bekæmpe fattigdom blandt særligt udsatte grupper. Det vil i særlig grad være tilfældet, hvis lovændringen støttes af initiativer målrettet manglende uddannelse og dårlig helbredstilstand blandt disse grupper. Nedenfor beskriver og vurderer eksperterne effekten af det overordnede indkomstunderstøttende system med hensyn til fattigdomsbekæmpelse og beskæftigelsesincitamenter.

#### *Effekten af indkomstunderstøttelse i forhold til fattigdomsbekæmpelse*

I forhold til effekten af indkomstunderstøttelse til fattigdomsbekæmpelse bør det fremhæves, at den generelle målsætning bag indkomstunderstøttelse i Danmark – som fx fast overførselsindkomst – er at sikre et midlertidigt sikkerhedsnet for borgere i overgangen til enten selvforsørgelse eller permanent overførselsindkomst som fx førtidspension. Indkomstunderstøttelse har således ikke til formål permanent at løfte borgeren ud af fattigdom. Som resultat heraf er det vanskeligere at finde studier, der adresserer effekten af fattigdomsbekæmpelse sammenlignet med studier, der adresserer effekten af incitaments- og aktiveringstiltag<sup>19</sup>.

Effekten af indkomstunderstøttelse i forhold til fattigdomsbekæmpelse kan referere til både kortsigtede og langsigtede effekter. Førstnævnte omhandler den umiddelbare forbedring af lavindkomstgruppers økonomiske situation som resultat af den garanterede minimumsindkomst i relation til en fastsat fattigdomsgrænse. Sidstnævnte omhandler den potentielle effekt i form af en øget evne til at opretholde selvforsørgelse som et delvist og indirekte resultat af den finansielle støtte. Den finansielle støtte kan ligeledes bidrage til at forhindre kriminelle alternativer til selvforsørgelse samt øge den sociale integration ved at bidrage til bevaring af modtagerens sundhedstilstand, evne til at arbejde, sociale netværk og selvværd<sup>20</sup>.

Et aspekt relateret til effekten af indkomstunderstøttelse i forhold til fattigdomsbekæmpelse er ydelsens grad af generøsitet sammenlignet med andre europæiske lande. En høj grad af generøsitet er selvfølgelig ikke ensbetydende med en effektiv fattigdomsbekæmpelse, men kan uden tvivl være en væsentlig del heraf. I denne sammenhæng refererer generøsitet til statens forpligtigelse, som det afspejles i budgettildelinger til indkomstunderstøttelse målt i udgift til social sikring pr. indbygger. Da det er vanskeligt på tværs af EU-landene at finde sammenlignelige data i forhold til størrelsen af understøttelsen for specifikke og sammenlignelige indkomstunderstøttelser, er sammenligningen nedenfor baseret på data for de samlede udgifter til understøttelse pr. indbygger. Her er sociale transaktioner såvel som relaterede administrationsomkostninger inkluderet.

19 Rådet for Socialt Udsatte, Årsrapport 2008: 4-5

20 Beskæftigelsesministeriet 2006.

**Figur 4.1 Samlede udgifter pr. indbygger til social sikring**

|         | Totalte udgifter pr. indbygger til social sikring | Placering i EU-27 |
|---------|---|-------------------|
| Danmark | 10578.9   | 4                 |
| EU- 27  | 5714.7  |                   |

Kilde: Eurostat

Som figuren illustrerer, har Danmark pr. indbygger en høj budgettildeling til social sikring. Mere præcist er det den fjerde største i EU-27 efter Luxemburg, Norge og Schweiz. En høj budgettildeling på inputsiden af systemet er i sig selv imidlertid ikke nødvendigvis nok. Det er også nødvendigt at undersøge resultat- og effektindikatorer. En grov vurdering af effekten af indkomstunderstøttelse i forhold til fattigdomsbekæmpelse kan bygge på en sammenligning af befolkningens fattigdomsrisiko før og efter modtagelse af den sociale overførsel.

**Figur 4.2 Fattigdomsrisiko før og efter social overførsel**

| Fattigdomsrisiko – andel af befolkningen (%) (2007) | Før overførselsindkomst | Placering i EU-27 | Efter overførselsindkomst | Placering i EU-27 |
|---|-------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|
| Danmark   | 27 %                    | 20                | 12 %                      | 3                 |
| EU-27   | 26 %                    | 21                | 16 %                      | 6                 |

Kilde: Eurostat

Figur 4.2 illustrerer, at sociale overførelser i Danmark har en betydelig indflydelse for Danmarks placering i sammenligning med andre europæiske lande i forhold til fattigdomsrisiko. Det kan konkluderes, at Danmark tilsyneladende præsterer forholdsvis godt i forhold til både udgiftsniveau og overførselsindkomsternes betydning i forhold til fattigdomsrisiko i en europæisk kontekst. Det bør imidlertid anføres, at udgiftsniveauet ikke giver nogen indikator for udgiftens effekt, samt at den komparative forskel i fattigdomsrisiko kan være udtryk for størrelsen af gruppen, afhængig af indkomsterstatning snarere end effekten af denne understøttelse.

#### *Effekten af incitamentet i forhold til fattigdomsbekæmpelse*

Incitamentet til arbejde er et yderst relevant spørgsmål, som er meget omdiskuteret i den offentlige debat.

Et centralt spørgsmål i vurderingen af incitamenteffekter er, i hvilken grad individer, som incitamentstiltagene er rettet mod, opnår eller lægger en større indsats i at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet sammenlignet med andre grupper. Et andet centralt spørgsmål omhandler, hvorvidt reaktionen på incitamentet varierer mellem individer fra forskellige grupper, og – i så fald – i hvilken grad designet af incitamentstiltaget indarbejder disse forskelle, dvs. graden af måleffektivitet.



Teoretisk argumenteres der for, at et øget kompensationsniveau – dvs. forskellen mellem det garanterede indkomstniveau ved offentlig understøttelse og det potentielle indkomstniveau på arbejdsmarkedet – vil øge gevinsten ved at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette argument bygger på to præmisser:

- For det første antages det, at reduktionen af kompensationsniveauet ikke samtidig medfører negativ virkning på andre faktorer af betydning for individets muligheder for at opnå beskæftigelse, herunder fx helbredstilstand, evne til at arbejde og social integration.
- For det andet antages det, at den øgede indsats for at finde et arbejde vil øge sandsynligheden for at finde et arbejde.

I forbindelse med ændringerne i den aktive socialpolitik i Danmark i 2003 blev der fastsat en øvre grænse for overførselsindkomster, som sikrede, at værdien af ydelserne ikke oversteg lønningerne (grænsen er i dag afskaffet som del af 2012-lovændringen). Formålet med reformen var at øge incitamentet for ledige til at finde job. En evaluering af den øvre grænse for overførselsindkomster blev foretaget af Det Nationale Forskningscenter for Velfærd i 2005. Evalueringen indeholder en analyse af reformens effekt for både jobsøgningsadfærd, dvs. incitamentet til at finde job, samt en analyse af effekten på den økonomiske situation for personerne berørt af ændringerne, dvs. graden af fattigdomsbekæmpelse. Nogle af de centrale resultater af evalueringen er:

- I studiet af den kortsigtede effekt på arbejdsmarkedsdeltagelse viser evalueringen, at gruppen berørt af lovændringerne ikke havde forbedret deres arbejdsmarkedstilknytning mere, end grupper der ikke var berørt af lovændringerne. En af årsagerne bag den manglende forbedring kan være, at individer berørt af incitamentstiltaget har en række problemer ud over arbejdsløshed. Blandt evalueringens respondenter svarede over halvdelen, at de aldrig havde haft et rigtigt arbejde. Derudover talte ca. tre fjerdedele af respondenterne kun lidt eller meget begrænset dansk, og en stor andel oplevede sundhedsrelaterede problemer.
- For at vurdere sandsynligheden for en øget arbejdsmarkedstilknytning i fremtiden blev informanterne i undersøgelsen spurgt om, hvorvidt de var mere interesserede i at finde et job nu i forhold til før lovændringen. Undersøgelsen viser, at lovændringen ikke havde nogen større betydning; ca. 2/3 af de adspurgte i undersøgelsen svarede, at de var interesserede i at finde et job, men kun 1/3 af de selvsamme informanter gjorde aktivt en indsats for at få et job. Undersøgelsen viste, at den del af respondenterne, som var berørt af den øvre grænse for de sociale ydelser, havde forbedret deres jobsøgningsadfærd en smule sammenlignet med den gruppe af respondenterne, som ikke var påvirket af lovændringen. Villigheden til at tage imod et bredere udvalg af jobtilbud var dog uændret.
- I forhold til aspektet om fattigdomsbekæmpelse konkluderes det, at lovændringen har haft en negativ indflydelse på den økonomiske situation for de mennesker, som var berørt af den øvre grænse for de sociale ydelser. Ændringen har resulteret i, at de personer, som er berørt af den, har haft svært ved at betale husleje og renter af lån. Ligeledes oplevede disse respondenter, at de havde sværere ved at få råd til udlandsferier, at købe nyt tøj samt betale for tandlægebesøg<sup>21</sup>.

---

21 SFI 2005: 10-12

#### 4.1.2 Arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge

Arbejdsløshedsforsikring er i Danmark frivilligt. Forsikringen tegnes i en privat arbejdsløshedskasse. Ca. 70 % af alle danskere i arbejde er medlem af en a-kasse, hvilket sikrer dem imod at skulle modtage kontanthjælp i tilfælde af arbejdsløshed. I tilfælde af arbejdsløshed er medlemmer af a-kassen forpligtet til aktivt at søge beskæftigelse samt være villige til at tage imod eventuelle jobtilbud, såfremt de ønsker at modtage arbejdsløshedsdagpenge<sup>22</sup>. Den højeste dagpengesats er 4.005 kr. om ugen<sup>23</sup>. For lavindkomst grupper vil både dagpengesatsen og andre sociale ydelser samt den relativt høje indkomstskat for lønmodtagere give en relativt høj nettoindkomst for arbejdsløse i forhold til andre lande<sup>24</sup>. Hvis en arbejdsløs ikke er i stand til at finde et job inden for en periode på 4 år, fratager retten til arbejdsløshedsdagpenge, og vedkommende, vil herefter overgå til kontanthjælpssystemet. Kommunerne varetager kontanthjælpen, ligesom de har det administrative og økonomiske ansvar for de mennesker, som modtager forskellige former for sociale ydelser, heriblandt unge arbejdsløse som ikke er medlemmer af en a-kasse; unge arbejdsløse uden erhvervs erfaring; sygedagpengemodtagere; førtidspensionister samt mennesker med sociale eller personlige udfordringer<sup>25</sup>. Arbejdsløse, som tilhører lavindkomstgruppen, modtager en del ekstra i godtgørelse pga. supplerende sociale ydelser. Særligt enlige og par med en indkomst og børn modtager relativt meget i godtgørelse<sup>26</sup>.

I 2010 besluttede den tidligere regering, som tidligere nævnt, at reducere dagpengeperioden fra 4 år til 2 år. Dette tiltag betyder, at de mennesker, som ikke kommer i beskæftigelse i løbet af den 2-årige periode som ledige, og hvis egen formue overstiger 10.000 kroner, vil få frataget retten til dagpenge. For at imødekomme denne problematik har regeringen vedtaget en såkaldt akut-jobpakke (iform af oprettelse af akutte jobs), som skal hjælpe de personer, der er på vej til at falde ud af dagpengesystemet. Akutjobpakken er et nyt tiltag, og det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at sige noget om effekten af initiativet.

Sygedagpenge er en ydelse, som gives i de tilfælde, hvor en lønmodtager er ude af stand til at arbejde pga. sygdom eller en arbejdsskade. En lønmodtager er berettiget til sygedagpenge fra vedkommendes arbejdsgiver, hvis lønmodtageren har været ansat uafbrudt i 8 uger før fraværet, og at vedkommende i denne periode har været beskæftiget i mindst 74 timer. Efter en måneds sygdom udbetaler kommunen sygedagpenge til dem, som har været i arbejde uafbrudt i de seneste 26 uger før sygdom, og som i den periode har været beskæftiget i mindst 240 timer. Sygedagpengesatsen bliver udregnet efter lønmodtagerens normale ugentlige timeantal og den løn, vedkommende normalt vil være berettiget til. Dog udgør sygedagpenge højst 4.005 kr. pr. uge<sup>27</sup>. Som hovedregel kan man højst modtage sygedagpenge i 52 uger inden for 18 måneder. Udbetalingen af sygedagpenge kan dog undtagelsesvis forlænges ud over de 52 uger<sup>28</sup>. Kontanthjælp er efterfølgende relevant, hvis dagpengemodtageren ikke længere er berettiget til ydelser og ikke kan tilkendes førtidspension og bliver arbejdsløs uden at være medlem af en a-kasse.

---

22 <http://www.workindenmark.dk/Find+information/Til+arbejdstagere/Naar+du+arbejder+i+Danmark/Arbejdsløshedsforsikring/Arbejdsløshedsdagpenge.aspx>

23 <https://www.borger.dk/Sider/Arbejdsløshedsdagpenge.aspx?NavigationTaxonomyId=00f2b35b-88e5-4ed5-a98c-fb062df75f0f>

24 OECD 2002, *Benefits and Wages – OECD Indicators 2002, Paris*

25 Hendeliowitz, 2005

26 Bredgaard et al. 2009.

27 <https://www.borger.dk/Emner/arbejdeogbeskaeftigelse/dagpenge%20og%20kontanthjælp/Sider/sygedagpenge.aspx>

28 <http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/41429814.pdf>

## 4.2 Inkluderende arbejdsmarked

I januar 2012 var arbejdsløsheden i Danmark 6,2 %, hvilket svarer til 164.000 arbejdsløse<sup>29</sup>. På trods af et mindre fald i arbejdsløsheden i forhold til 2010 og 2011 er arbejdsløsheden stadig betydelig højere end den rekordlave arbejdsløshed i 2008, hvor ca. 70.000 danskere var arbejdsløse<sup>30</sup>. Generelt set rammer den høje arbejdsløshed de unge, mænd og indvandrere hårdest<sup>31</sup>.

For at sikre at disse mennesker modtager den rette hjælp til at komme ind på arbejdsmarkedet og forblive i beskæftigelse, der svarer til deres arbejdsevne, er en række tiltag blevet iværksat. Nedenfor beskriver og analyserer vi disse tiltag.

### 4.2.1 Investering i menneskelig kapital

#### *Håndteringen af arbejdsløsheden blandt unge*

For at imødegå ovenstående udfordring fremlagde den tidligere regering Ungepakke I og II med fokus på at reducere arbejdsløsheden blandt unge ved at give unge mellem 18 og 19 år ret til enten uddannelse eller beskæftigelse samt ved at styrke jobcentre med henblik på at kunne hjælpe arbejdsløse under 30 år med at finde et job. For at nå det nationale mål om 80 % strukturel beskæftigelse er der implementeret en række yderligere initiativer på området.

Den nye regering har ligeledes vedtaget initiativer til at bekæmpe arbejdsløsheden blandt unge. Som en del af finansloven i 2012 indgik regeringen en aftale med særligt fokus på det høje antal arbejdsløse og uuddannede unge samt de arbejdsløse nyuddannede. Målene er baseret på princippet om "ret og pligt" i forhold til uddannelse og beskæftigelse. Aftalen er netop nu ved at blive implementeret, og den indeholder følgende initiativer:

- Flere arbejdsløse unge vil blive trænet gennem voksenlæreordningen.
- Jobrotation som skal hjælpe flere arbejdsløse unge med at komme ind på arbejdsmarkedet.
- Job og kompetenceudviklingspakke for bogligt svage unge.
- Mulighed for deltagelse i et "kompetenceudviklingsjob" for alle unge uanset uddannelse.
- Jobrotationsordninger for arbejdsløse højtuddannede.
- Skrive-, læse- og matematikkurser for et øget antal unge.

Med disse initiativer tager regeringen fat på inklusion på arbejdsmarkedet ved at forsøge at forbedre vilkårene for unge arbejdsløse med tilpasningen af uddannelsesforløb i forhold til gruppens behov for nye redskaber og kompetencer. I den henseende tager nogle af tiltagene hensyn til de mennesker, som ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet samt deres behov i forhold til at få genetableret kontakten til arbejdsmarkedet og forbedret deres jobparathed. Strategien tager dog ikke særligt hensyn til de særligt udsatte grupper, som oplever, at de får sværere ved at nærme sig arbejdsmarkedet. Det tyder på, at strategiens fokus er arbejdsløshed generelt, i stedet for at fokusere på marginaliserede grupper, såsom hjemløse og udsatte unge.

---

29 Danmarks Statistik (2012); Nyt fra Danmarks statistik: Arbejdsløsheden i februar

30 Danmarks Statistik (2011); Nyt fra Danmarks statistik: Uændret bruttoledighed

31 Arbejdernes Erhvervsråd (2011): De unge er hårdest ramt af stigende arbejdsløshed

### *Tilpasninger i uddannelsessystemet*

I forhold til forebyggelsen af fattigdom er det centralt at fremhæve uddannelse og praktikforløb. I uddannelsessektoren er adgang til uddannelse gratis og lige i henhold til det universelle velfærdssystem. Inden for de seneste år er der blevet vedtaget flere initiativer på uddannelsesområdet, og tanken er, at disse kan bidrage til at opfylde målsætningerne for det danske uddannelsessystem<sup>32</sup>.

Med aftalen om implementeringen af globaliseringspuljen fra 2006 blev der afsat 17 mia. kr. til at styrke ungdomsuddannelser, videregående uddannelser såvel som voksenuddannelser og opkvalificering i perioden mellem 2007-2012. Sideløbende med allerede vedtagne initiativer, har regeringen fremsat en række initiativer, herunder:

- Bevilling på 1,2 mia. kr. til uddannelsesområdet.
- Enighed om øget indsats for at sikre flere praktikpladser.
- Midlertidig ophævelse af undervisningsafgift for supplerende kurser.
- Aftale om over 1 mia. kr. som skal bruges til øget aktivitet i 2012 og 2013.

Herudover er der på området for undervisning af børn med særlige behov kommet yderligere et lovforslag, som skal styrke inklusionen af elever i den almindelige undervisning i folkeskolen.

En lang række initiativer er blevet søsat for at skabe uddannelse af højere kvalitet. Målgruppen for disse forbedringer er de erhvervsrettede uddannelser, de gymnasiale uddannelser og de højere uddannelser. Nogle af initiativerne er imidlertid også rettet mod de mere sårbare grupper, eksempelvis fokus på specialundervisning, voksenuddannelse, opkvalificering og også reformen af folkeskolen, som potentielt kan have en positiv indflydelse på social inklusion. Således vil kommende folkeskolereformer muligvis have en positiv indflydelse i forhold til inklusion af udsatte grupper på arbejdsmarkedet på længere sigt.

### *Livslang læring*

Livslang læring har siden starten af 1990'erne spillet en stor rolle i forhold til det danske arbejdsmarked, da arbejdsmarkedets parter indgik en aftale om, at alle ansatte skal have ret til 2 ugers uddannelse om året<sup>33</sup>. Også i nyere tid (2007) har den danske regering offentliggjort en national strategi for livslang læring<sup>34</sup>. I denne strategi er der især fokus på voksenuddannelse og opkvalificering. Et af målene for strategien er at skabe en omfattende og relevant række af uddannelses tilbud, som tilgodeser behovene på det danske arbejdsmarked, og en systematisk kompetenceudvikling i virksomheder og organisationer<sup>35</sup>.

Denne strategi bliver hjulpet på vej af en høj deltagelse i livslang læring og et højt uddannelsesniveau generelt. I 2006 gennemgik 29,2 %<sup>36</sup> af alle mellem 25 og 64 år uddannelse eller kurser i løbet af en periode på 4 uger. I forhold til gennemsnittet i EU (9,6 %)<sup>37</sup> er dette en meget stor andel.

---

<sup>32</sup> Denmark's Nationale Reform Program (2011 og 2012)

<sup>33</sup> Teknologisk Institut, 2009, p. 11

<sup>34</sup> Regeringen, 2007: Danmarks strategi for livslang læring. Uddannelse og livslang opkvalificering for alle. Redegørelse til EU-kommissionen, april 2007.

<sup>35</sup> Ibid., p. 8

<sup>36</sup> Teknologisk Institut, 2009, p. 12

<sup>37</sup> Ibid.

Derudover giver den danske stat økonomisk støtte til uddannelse. Danmark bruger sammenlagt mere end 8 % af dets BNP på uddannelse<sup>38</sup>. Ligeledes er 2,7 % de danske virksomheders investeringer rettet mod voksenuddannelse og opkvalificering, hvilket er over gennemsnittet i EU, som er 1,6 %<sup>39</sup>.

Dette betydelige fokus på og investering i livslang læring stemmer overens med den danske flexicurity model. En stor deltagelse i voksenuddannelse og opkvalificering vil forbedre den danske lønmodtagers mobilitet, fleksibilitet og kompetencer, hvilket styrker dennes muligheder for at avancere på arbejdsmarkedet. Dermed fungerer den livslange læring som et positiv tiltag i forhold til fattigdom blandt borgere i beskæftigelse (såkaldt in-work poverty).

#### 4.2.2 Initiativer til bevarelse af incitamentet til at arbejde

##### Skattereformen

Ifølge det Nationale Reform Program 2012 er det forventet, at den danske økonomi vil træde ind i en periode med vækst og stigende beskæftigelse. Såfremt den europæiske gældskrise fortsat sænkes, vil den danske økonomi gradvist vende tilbage til en normal økonomisk tilstand. Det er derfor forventet, at dette vil resultere i øget beskæftigelse, og det er forventet, at denne vil stige med op til 1 % pr. år fra 2014. På længere sigt er det afgørende at øge den danske økonomis vækstpotentiale efter en årrække, hvor vækstmulighederne har været begrænsede pga. en svag udvikling i produktivitet og en lavere konkurrencedygtighed. Det er derfor vigtigt i 2020 at opnå den strukturelle, økonomiske balance og samtidig skabe plads til den målrettede vækst i offentligt forbrug.

I regeringsgrundlaget er der 9 specifikke mål for den danske økonomi i 2020, heriblandt yderligere investeringer i forskning og uddannelse, en forbedring af konkurrenceudviklingen i lønnen, en forøgelse af arbejdsstyrken med 135.000 mennesker i 2020 og begrænsning af uligheden.

For at kunne opfylde disse krav har der især været fokus på reformer, som kan øge væksten og beskæftigelsen. Generelt set har reformerne til formål at bidrage med ca. 14 mia. kr. til statskassen i 2020 og øge beskæftigelsen med 60.000 fuldtidsansatte lønmodtagere.

En del af regeringens 2020-plan er også en skattereform, som bliver kaldt "Danmark i arbejde". Forslaget til den nye reform inkluderer en finansieret skattereform, som indebærer en betydelig reduktion i skatten på lønindkomster. Som titlen indikerer, så er det primære formål med initiativet at øge beskæftigelsen for at fremme grundlaget for en solid vækst og en sikring af fremtiden, hvor en stor andel af borgerne på arbejdsmarkedet vil gå på pension, og hvor der ikke vil være tilstrækkeligt med arbejdskraft til at overtage. Nøgleelementerne i den nye skattereform er:

- Beskæftigelsesfradraget vil gradvist stige for alle lønmodtagere og med et ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere.
- En hævet grænse for topskat.

Dette indbefatter en nedsættelse af arbejdsskatten på lidt over 14 mia. kr., hvilket sikrer en udvidelse af arbejdsmarkedet med ca. 15.000 fuldtidsansatte<sup>40</sup>.

Idet dele af skattereformen finansieres via et indgreb i overførselsindkomsterne (herunder arbejdsløshedsdagpenge, førtidspension, invalidepension og efterløn), er

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> <http://www.kpmg.com/DK/da/nyheder-og-indsigt/nyheder/tax/Documents/Tax-Reform-2012.pdf>

det ikke alle, der udtrykker tilfredshed med skattereformen. Kritikken af reformen har især gået på, at redueringen af overførselsindkomster vil resultere i en øget økonomisk ulighed i det danske samfund mellem rig og fattig, lige såvel som mellem ledige og beskæftigede. Endvidere har debatten handlet om den potentielle ubalance, som ændringerne i overførselsindkomsterne vil medføre ved at ekskludere allerede udsatte grupper fra arbejdsmarkedet i stedet for at inkludere dem. Det vil resultere i en svækkelse af de oprindelige intentioner om en øget arbejdskraft og et integreret og inkluderende arbejdsmarked. Den teoretiske antagelse, som ligger bag skattelettelserne og begrænsningen af overførselsindkomsterne, er funderet i antagelsen relateret til *homo economicus*, om at flere mennesker uden for arbejdsmarkedet vil forsøge at komme i beskæftigelse, og de, der allerede er i beskæftigelse, vil stræbe efter at arbejde mere for at opnå en større indkomst.

Der foreligger imidlertid begrænsede empiriske beviser, som understøtter denne antagelse af, at folk vil opføre sig fuldt økonomisk rationelt, hvilket betyder, at der dermed ikke er et solidt belæg for, at den hævede grænse for topskatten samt ændringen i overførselsindkomster vil forbedre incitamentet til at arbejde. Baseret på dette er vores vurdering, at der kan være en potentiel risiko i forhold til integration af de mest sårbare grupper på arbejdsmarkedet, som udfordrer den sociale inklusion.

#### *Førtidspension og fleksjobordningen*

Som en del af strategien er der ydermere blevet lanceret en reform af førtidspensionen og fleksjobordningen. Reformen af førtidspensionen skal vedtages i Folketinget og vil træde i kraft fra 1. januar 2013. I 2020, når reformerne er gennemført, vil de tilføre 1,6 mia. kr. til statskassen.

De, der nu modtager førtidspension, vil ikke blive påvirket af reformen, medmindre de flytter uden for EU. Personer med funktionsnedsættelser i fleksjob vil heller ikke være påvirket af reformen, medmindre de mister deres fleksjob eller skifter til et andet fleksjob.

Reformen indebærer, at der i fremtiden vil iværksættes en omfattende indsats for at støtte sårbare og udsatte unge igennem ressourceforløb, som vil tage udgangspunkt i den individuelle muligheder og behov. Der vil blive investeret massivt i ressourceforløbene, således at kommunerne er i stand til at iværksætte de nødvendige og relevante tiltag. Der vil fx blive mulighed for at tilbyde psykiatriske behandlingsforløb, hvis den enkelte har behov for det. I 2020 afsættes 1,2 mia. kr. kroner til ressourceforløbene. Beløbet vil stige til 1,4 mia. kr. på længere sigt. Ressourceforløbene vil erstatte førtidspensionen for personer under 40 år. Førtidspensionen kan dog stadig blive tildelt mennesker under 40 år, såfremt det er åbenlyst, at de ikke er i stand til at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Som en del af reformen af fleksjobordningen vil den største statsstøtte gå til de fleksjobbere med den laveste arbejdsevne. På den måde vil fleksjobordningen bliver organiseret således, at mennesker med meget begrænset arbejdsevne også kan få udbytte af ordningen i fremtiden. Den største statsstøtte vil ikke længere gå til de fleksjobbere, som har de højeste lønninger, men vil i stedet gå til de fleksjobbere, som har den mindste løn og den mest begrænsede arbejdsevne.

Overordnet set er ambitionen om ikke at opgive de unge et stærkt signal, og reformerne er betydelige skridt mod et inkluderende arbejdsmarked. Reformen er ligeledes et godt eksempel på integrationen mellem de forskellige sociale søjler hhv. indkomstunderstøttelse og et inkluderende arbejdsmarked. Det er dog vigtigt, at det sikres, at tiltagene bliver administreret rigtigt, således at særligt udsatte grupper ikke bliver skubbet ud i et job eller en uddannelse, som de ikke er i stand til at følge eller gennemføre.



### 4.2.3 Kvalitet i beskæftigelsen

I løbet af de seneste år er der blevet iværksat en række initiativer for at bevare en høj kvalitet på beskæftigelsesområdet. Den danske regering har lanceret tiltag i form af arbejdsmarkedsrettigheder, strategier, politikker og lovgivning. Derudover har arbejdsmarkedets parter, som fx LO, også fokuseret på kvaliteten af beskæftigelsen gennem forhandlinger, fællesaftaler og gennem debatter og kampagner.

#### *Arbejdsmarkedsrettigheder*

I Danmark er der flere arbejdsmarkedsrettigheder, som sikrer arbejdstagernes grundlæggende rettigheder og arbejdsforhold. Blandt de basale rettigheder er lovgivningen i forhold til sygedagpenge.

Alle danske ansatte har ret til løn under en sygedomsperiode. Arbejdsgiveren er forpligtet til at betale den ansatte under sygdomsperioden, såfremt den ansatte har været i beskæftigelse 8 uger og arbejdet mindst 74 timer. Efter 21 sammenhængende sygedage kan arbejdsgiveren ansøge om godtgørelse fra staten, svarende til sygedagpenge, for at få dækket udgifterne. Hvis en person har været ansat mindre end 8 uger ved sin arbejdsgiver, vil staten eller vedkommendes a-kasse udbetale sygedagpengene<sup>41</sup>.

Endvidere har alle ansatte ret til 5 ugers ferie om året. En ansat optjener 2,08 dags betalt ferie hver måned af sin ansættelse, dvs. når en person har været ansat i et år, har vedkommende ret til at afholde 5 ugers ferie uden at miste sin indkomst i den periode<sup>42</sup>.

#### *Arbejdsforhold*

Som nævnt i afsnit 1 er den høje grad af fleksibilitet på det danske arbejdsmarked en betydelig faktor, som skyldes den danske flexicurity-model. Denne fleksibilitet er først og fremmest gunstig for arbejdsgiverne, fordi den gør det muligt for dem at ansatte og afskedige afhængigt af deres aktuelle behov for arbejdskraft.

Den betydelige grad af fleksibilitet kan dog også være fordelagtig for de danske arbejdstagere. Det er almindeligt at vælge at arbejde på nedsat tid, at have fleksible arbejdstider eller at tage orlov i en periode uden at miste sit job. Fx er der en betydelig del af de danske arbejdstagere, særligt kvinder, som vælger et deltidsjob i stedet for et fuldtidsjob. Interviewrunder har vist, at kun 21,2 % af de kvinder, som arbejder deltid, begrundet dette valg med ikke at være i stand til at finde et fuldtidsjob. 51,4 % svarer, at beslutningen skyldes familie, børn eller personlige årsager<sup>43</sup>.

Flere lovgivninger gør det relativt let for de danske arbejdstagere at udnytte den høje grad af fleksibilitet. For eksempel gør lovgivningen om barselorlov det muligt for begge forældre at gå hjemme i en periode i forbindelse med barnets fødsel. Barselorloven er fleksibel på den måde, at forældre, der vælger at vende tilbage til

---

41 Ministry of Employment [Beskæftigelsesministeriet], 2006: Lov om Sygedagpenge

42 Ministry of Employment [Beskæftigelsesministeriet], 2004: Bekendtgørelse af ferielov

43 Eurostat, 2008

[http://www.ugebreveta4.dk/2010/201008/Baggrundoganalyse/Hver\\_tredje\\_kvinde\\_i\\_det\\_offentlige\\_er\\_paa\\_deltid/Hvorfor\\_er\\_kvinderne\\_paa\\_deltid.aspx](http://www.ugebreveta4.dk/2010/201008/Baggrundoganalyse/Hver_tredje_kvinde_i_det_offentlige_er_paa_deltid/Hvorfor_er_kvinderne_paa_deltid.aspx)

arbejdsmarkedet, før vedkommende har opbrugt al barslen, kan gemme den resterende barsel og bruge den senere, så længe barnet er under 9 år<sup>44</sup>.

Generelt set bliver de fleksible forhold sikret ved en aftale mellem den enkelte arbejdstager og arbejdsgiveren. De generelle aftaler, som er blevet forhandlet mellem arbejdsmarkedets parter, understøtter og sikrer en fornuftig ramme her for. Det er dette grundlag, som den individuelle aftale mellem arbejdstager og arbejdsgiver bliver besluttet ud fra.

### *Arbejdsmiljø*

I Danmark tilhører ansvaret for opretholdelsen af et sundt arbejdsmiljø generelt den enkelte arbejdsgiver. For at sikre at dette ansvar bliver opfyldt, har den danske regering iværksat en arbejdsmiljøreform i 2004<sup>45</sup> som en forbedring af den eksisterende lovgivning om arbejdsmiljø. Formålet med denne reform er at sikre, at alle arbejdsgivere arbejder på at opretholde et sundt arbejdsmiljø for deres ansatte. Et af reformens konkrete tiltag er den såkaldte smileyordning<sup>46</sup>. Dets primære formål er at sikre, at evalueringen af arbejdsmiljøet i en virksomhed er gennemskuelig og tydelig for alle interesserede. Virksomheder bliver tildelt en smiley, som afspejler, hvorvidt den opretholder et positivt arbejdsmiljø eller ej.

Den primære autoritet i forhold til arbejdsmiljø er Arbejdstilsynet, som er en organisation under Beskæftigelsesministeriet<sup>47</sup>. Arbejdstilsynets opgave er at supervisere, regulere og levere information om arbejdsmiljø til arbejdsgiverne.

### *Fattigdom blandt beskæftigede borgere (in-work support)*

Fattigdom trods beskæftigelse er ikke et emne, som har haft en væsentlig rolle i den danske politiske debat. Som en konsekvens heraf er der ingen målsætninger, der direkte adresserer problemet med fattigdom blandt beskæftigede borgere. Der er dog målsætninger, som indirekte påvirker dette tema. De målsætninger og lovgivninger, som omhandler sociale ydelser, skat, sundhed og familie, hjælper med at undgå fattigdom blandt beskæftigede, omend ingen af tiltagene på disse områder er tænkt direkte at skulle modvirke dette forhold. Endvidere spiller arbejdsmarkedets parter også en vigtig rolle i forhold til at sikre den danske lavindkomstarbejdstagere imod fattigdom ved hjælp af deres forhandlinger og generelle aftaler, som påvirker mindstelønnen og andre afgørende elementer, som er centrale for deres medlemmers arbejdsforhold.

Overordnet set bidrager regeringens arbejdsmarkedspolitik til, at Danmark følger anbefalingerne fra kommissionen på mange måder i henhold til evt. forhindringer, som svækker arbejdsmarkedets mobilitet, det styrkede incitament til at arbejde og investeringen i menneskelig kapital. I disse henseender er initiativerne vigtige skridt mod at sikre et inkluderende arbejdsmarked. Som det også fremgår ovenfor, er det primære fokus på at øge arbejdsudbuddet. Det er derfor ikke helt tydeligt, hvordan tiltagene skal bidrage til at fremme skabelsen af flere jobs.

---

44 Ministry of Employment [Beskæftigelsesministeriet], 2003: *Fleksibel barselslov*

45 [http://bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Et%20godt%20arbejdsliv/Arbejdsmiljoe/Arbejdsmiljoereformen.aspx?sc\\_lang=da-DK](http://bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Et%20godt%20arbejdsliv/Arbejdsmiljoe/Arbejdsmiljoereformen.aspx?sc_lang=da-DK)

46 [http://www.at.dk/TILSYN/Kvalitetsprocedurer-TT-1-4-07/D-Yderligere-information/Smileyordningen.aspx?sc\\_lang=da](http://www.at.dk/TILSYN/Kvalitetsprocedurer-TT-1-4-07/D-Yderligere-information/Smileyordningen.aspx?sc_lang=da)

47 <http://www.at.dk/da/OM%20ARBEJDSTILSYNET/Formaal-og-opgaver.aspx>



## 4.3 Adgang til serviceydelser

I forhold til at bekæmpe fattigdom ved hjælp af alles adgang til og brug af serviceydelser er det vigtigt at fremhæve og kommentere opkvalificeringstiltag, sociale ydelser og sundhedsydelser.

### 4.3.1 Uddannelse og opkvalificering

I uddannelsessektoren er adgang til uddannelse gratis og lige for alle i overensstemmelse med det universelle velfærdssystem. Af det danske Nationale Reform Program fremgår det, at regeringens målsætning er, at 95 % af alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse, og at 60 % af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse, og at 25 % skal gennemføre en lang videregående uddannelse<sup>48</sup>.

Som tidligere nævnt er der gennemført konkrete tiltag i uddannelsessystemet for at hæve kvaliteten og sikre, at den studerende opnår kompetencer og professionelle kvalifikationer, som matcher arbejdsmarkedets behov i forhold til innovation og entreprenørskab. Samtidig forudsætter en øget tilstrømning af studerende til uddannelse, at uddannelsesforløbet er tilrettelagt således, at størstedelen af de studerende vil have mulighed for at blive optaget på uddannelsen, færdiggøre den og bruge den i erhvervslivet. Det forudsætter, at uddannelsesforløb og undervisning indrettes således, at studerende med forskellig social, kulturel og uddannelsesmæssig baggrund kan rummes i systemet.

Et nyt studie viser, at ulighed i uddannelse stadig er en stor udfordring for det danske velfærdssystem. Særligt unge mænd og mere udsatte grupper oplever udfordringer i at få adgang til uddannelse, og de oplever derfor, at de mangler de kompetencer, som arbejdsmarkedet kræver (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2012)<sup>49</sup>. På trods af at der er blevet lanceret en række initiativer, som er rettet mod at skabe lighed i adgangen til uddannelse, ligesom der er blevet iværksat initiativer til at styrke kvaliteten af uddannelser, er der stadig udfordringer særligt i forhold til at inkludere de mere udsatte grupper i systemet.

I denne hensenende er aktiveringstiltag, såsom beskæftigelses- og træningsprogrammer, knyttet til kontanthjælpsordningen værd at nævne. De tjener primært to formål. For det første sigter støtte i form af beskæftigelses- og opkvalificeringsprogrammer at forbedre arbejdsløse menneskers kapacitet og evner. For det andet er aktiveringstiltagene designet til at begrænse mængden af frit tilgængelig tid for ydelsesansøgeren og hermed øge incitamentet til at finde arbejde. De to komponenter i aktiveringstiltagene går hånd i hånd med den overordnede vision med den danske velfærdsstat: At borgere har ansvar for at tage aktiv del i samfundet (fx gennem beskæftigelse), men at staten samtidig er ansvarlig for at sikre alle borgere grundlaget for et økonomisk sikkert og værdigt liv, så ingen falder igennem det sociale sikkerhedsnet. Det er med til at forklare den stærke betoning af aktive strategier i forsøget på at åbne nye veje til arbejdsmarkedet for kontanthjælpsmodtagere.

### 4.3.2 Sundhedsydelser

Sundhedssystemet udgør en central del af velfærdssystemet. I Danmark er sundhedsdækning universel, og systemet er finansieret gennem indkomstbeskatning. Det er uden udgifter for alle patienter at gå til praktiserende læger, specialister og hospitaler.

<sup>48</sup> National Reform Programme, Denmark (2012)

<sup>49</sup> [http://www.ae.dk/files/AE\\_OT12.pdf](http://www.ae.dk/files/AE_OT12.pdf)

På trods af denne opbygning er der i Danmark stigende bevidsthed og bekymring om de eksisterende sociale uligheder i sundhedsvæsenet, og sundhedssystemet er stadig udfordret af en række faktorer. For det første synes den individuelle sundhedstilstand at afhænge af indkomst- og uddannelsesniveau, og ulighed i sundhed er et stigende fænomen og relateret til livsstil. Studier dokumenterer, at ressourcetsvage grupper generelt har en dårligere sundhedstilstand og færre sunde år end resten af befolkningen. For det andet står sundhedssektoren overfor vanskeligheder som følge af stigende krav til sundhedsvæsenet kombineret med en faldende arbejdsstyrke og et strammere offentligt budget<sup>5051</sup>.

En række initiativer, der fremmer lige benyttelse af sundhedsvæsenet for alle borgere samt højner kvaliteten af behandlingen, er iværksat for at imødekomme nogle af disse udfordringer. For at fremme lige brug af sundhedsydelser etablerede den tidligere regering Forebyggelseskommissionen, som har til opgave at komme med dokumenterede og omkostningseffektive forslag, der styrker den præventive indsats gennem særligt fokus på mindre ressourcetsværke grupper. Derudover indeholder initiativerne et løft af sundhedssektoren med 1,6 mia. kr. til forbedret medicin og behandling på hospitalerne sideløbende med forbedret adgang til praktiserende læger uanset geografiske grænser. I forhold til bedre behandlingskvalitet har regeringen iværksat initiativer, der indebærer udvikling af kvalitetsstandarder og akkrediteringer af hospitaler og investering i moderne hospitaler. I regeringens finansaftale 2012 er der igangsat en række nye initiativer rettet mod udfordringerne i sundhedssektoren. Disse initiativer inkluderer:

- Afskaffelse af delvis brugerbetaling på adskillige sundhedsservices.
- Afskaffelse af skattedispenation på arbejdsgiverbetalte private sundhedsforsikringer.
- Afskaffelse af delvis brugerbetaling på alle former for brug af tolk i sundhedssektoren.

Dertil er yderligere bevillinger blevet tildelt for at styrke psykiatriområdet og forbedre sundhed blandt de mest udsatte grupper. Den yderligere bevilling omfatter følgende initiativer:

- Hurtigere og mere konsistent behandling af psykisk sygdom.
- Hurtigere udredning af børn og unge med psykisk sygdom.
- Forbedrede forhold for børn som lever med familiemedlemmer med psykisk sygdom.
- Styrkelse af den akutte psykiatriske behandling.

Ved siden af initiativerne har finansforliget 2012 også særligt fokus på kvaliteten af den sundhedsmæssige behandling. Nye kliniske retningslinjer er under udarbejdelse, som indbefatter systematisk udviklede professionelle anbefalinger, som beskriver diagnoser, behandlinger, pleje og rehabilitering for specifikke patientgrupper baseret på evidensbaseret viden og best practice. Det er endnu ikke muligt at give entydige konklusioner om virkningen af specifikke initiativer implementeret i 2012.

---

<sup>50</sup><http://www.sst.dk/~media/English/Health%20promotion%20and%20disease%20prevention/International/Health%20Inequality%20-%20determinants%20and%20policies.ashx>  
<sup>51</sup> National Social Report 2012, Denmark

## 5. Økonomiske ressourcer

Med strukturreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007, blev den danske offentlige sektor omstruktureret. En ny struktur for lokale og regionale niveauer i Danmark blev etableret og sammen hermed en ny fordeling af opgaver mellem de centrale regioner og kommuner.

Regionale vækstfora blev etableret med ansvar for den regionale indsats inden for vækst, erhvervsliv og også social udvikling. Set i sammenhæng med den overordnede strategi vil de regionale vækstfora præsentere anbefalinger til regionsrådene i forhold til anvendelse af de midler, som regionen har øremærket til erhvervsformål. De regionale vækstfora vil desuden udforme anbefalinger til den centrale myndighed angående anvendelse af EU-strukturfonde. De regionale vækstfora har over de sidste år anbefalet projekter for ca. 1 mia. kr., hvoraf ½ mia. kr. stammer fra EU-strukturfonde til erhvervsudviklende aktiviteter inden for områderne innovation, entreprenørskab, uddannelse og udvikling af udkantsområder. Overordnet set er tiltagene afgørende skridt i implementeringen af den overordnede danske strategi og til fremme af implementeringen af Europa-2020 strategien.

## 6. Monitorering og evaluering

Af det Nationale Reform Program fremgår det ikke klart, i hvilken grad resultatmonitorering og evaluering anvendes til at understøtte de forskellige målsætninger. I det store hele er der få regeringsinitiativer, som sigter specifikt på at monitorere og vurdere økonomiske og beskæftigelsesmæssige tiltags effekt på social inklusion – og omvendt. Dette gør sig særligt gældende på det sociale område, hvor mange initiativer monitoreres og evalueres separat, men sjældent inkluderer specifikke analyser af sammenhængen mellem økonomiske og beskæftigelsesmæssige tiltag og social inklusion. I beskæftigelsessektoren findes der imidlertid veletablerede monitorerings- og evalueringssystemer til det formål både at dokumentere resultatet af forskellige konkrete tiltag og samtidig dokumentere vigtige tal i forhold til beskæftigelsespolitikken generelt.

## 7. Anbefalinger

På baggrund af ovenstående beskrivelse og vurdering af implementeringen af Europa Kommissionens anbefalinger i forhold til aktiv inklusion anbefaler eksperterne, at handling iværksættes i forhold til både at styrke den integrerede og dækkende inklusions strategi samt tiltagene under hver af de socialpolitiske søjler.

### *Styrkelse af den integrerede og dækkende aktiv inklusions strategi*

Et væsentligt element omhandler, hvorledes der skabes flere jobs. På beskæftigelsesområdet er mange initiativer iværksat. Efter vores vurdering er mange af dem imidlertid fokuseret på at øge arbejdsstyrken. En række initiativer iværksat de foregående år sigter dog samtidig mod at stimulere beskæftigelse, herunder ungdomsbeskæftigelse, blandt andet gennem et intensivt fokus på uddannelse og kvalifikationsforbedringer, ligesom også regeringens kickstart-plan samt skattereformen er centrale eksempler herpå. Fremtidens udfordringer er at sikre yderligere koordination mellem udbuds- og efterspørgselspolitik for at sikre, at de komplementerer hinanden, så det maksimale udbytte af forskellige politikker og tiltag kan nås.

Som en del af strategierne har den nye regering afskaffet de laveste ydelser i det sociale system, hvilket er et væsentligt skridt. For at sikre inklusion af udsatte borgere på arbejdsmarkedet må der imidlertid udvikles og implementeres initiativer med

henblik på at forbedre uddannelsesniveaueet blandt de mest udsatte grupper, ligesom initiativer, der adresserer gruppens dårlige helbredsstilstand, bør iværksættes. En mere dybtgående integration mellem forskellige sociale søjler eller områder anbefales, så initiativerne på ét område understøttes af initiativer på andre relevante områder.

Selvom der er en øget interesse for evaluering og monitorering på socialområdet, synes den overordnede implementering af tiltag ikke at være systematisk evalueret. Ekspertene anbefaler en større indsats i forhold til en systematisk monitorering og evaluering af de specifikke tiltag, der er fremhævet i strategierne. Det vil fremme gennemsigtighed og øget ansvarlighed. Det fremstår primært som værende en udfordring inden for det sociale område, idet der allerede eksisterer omfattende og veludviklede monitoreringssystemer på beskæftigelsesområdet.

#### *Styrkelse af tiltag under hver socialpolitisk søjle*

Vigtige foranstaltninger er iværksat for at sikre sårbare grupper mod fattigdom og eksklusion. Reformen af de laveste sociale ydelser betragtes i denne henseende som et betydeligt og afgørende skridt. Reformen af dagpengesystemet synes imidlertid at skabe udfordringer for mennesker længst væk fra arbejdsmarkedet. Initiativer, der håndterer og sikrer, at mennesker, der ikke kan arbejde, stadig har mulighed for at opretholde et liv uden fattigdom, bør derfor være et fortsat fokuspunkt.

Tilpasninger af uddannelsessystemet er vigtig for at øge arbejdsdueligheden blandt mennesker uden for arbejdsmarkedet, og adskillige vigtige tiltag er igangsat for at styrke uddannelsesområdet. Det er imidlertid vores vurdering, at de under strategien iværksatte initiativer ikke har tilstrækkeligt fokus på at øge de mest udsatte personers kompetencer. Det anbefales derfor, at initiativer inden for uddannelse og undervisning sikrer, at borgere med forskellig social, kulturel og uddannelsesmæssig baggrund kan rummes i systemet.

Initiativer, der sigter mod at styrke incitamentet til at arbejde, er ligeledes en del af den overordnede strategi. I denne forbindelse af er en skattereform samt reform af førtidspensionsområdet relevant at nævne. Reformerne er uden tvivl væsentlige bidrag til aktiv inklusion på arbejdsmarkedet. Det er imidlertid væsentligt at være opmærksom på at begrænse eventuelle potentielle negative sideeffekter for mere sårbare grupper på længere sigt.

Ifølge vores vurdering bør initiativer, der har til formål at sikre lige anvendelse af kvalitetsservices inden for sundhedssystemet, stadig være et fokusområde de følgende år. Vigtige initiativer er iværksat i denne forbindelse, men nogle udfordringer mangler stadig at blive adresseret, herunder udfordringer relateret til, at den individuelle sundhedstilstand på mange områder synes at afhænge af indkomst og uddannelsesniveau, og at uligheden i sundhed er stigende og relateret til livsstil.

## 8. Opsummerende tabeller

Tabel 3.

| I hvilken grad er der udviklet en integreret og dækkende strategi for aktiv inklusion i dit medlemsland? |                         |            |     |                           |            |     |                       |            |     |                         |            |     |
|--|-------------------------|------------|-----|---------------------------|------------|-----|-----------------------|------------|-----|-------------------------|------------|-----|
|  | Dækkende politik-design |            |     | Integreret implementering |            |     | Vertikal koordinering |            |     | Interessent-involvering |            |     |
|  | Ja                      | Nogenlunde | Nej | Ja                        | Nogenlunde | Nej | Ja                    | Nogenlunde | Nej | Ja                      | Nogenlunde | Nej |
| For dem der kan arbejde  | X                       |            |     | X                         |            |     | X                     |            |     | X                       |            |     |
| For dem der ikke kan arbejde   |                         | X          |     |                           | X          |     | X                     |            |     | X                       |            |     |

Tabel 4.

| I hvilken grad er inklusionstiltag og -initiativer styrket, forblevet det samme eller svækket i dit medlemsland siden 2008? |                                      |           |         |                            |           |         |                               |           |         |
|---|--------------------------------------|-----------|---------|----------------------------|-----------|---------|-------------------------------|-----------|---------|
|   | Tilstrækkelig indkomstunderstøttelse |           |         | Inkluderende arbejdsmarked |           |         | Serviceydelse af høj kvalitet |           |         |
|   | Styrket                              | Det samme | Svækket | Styrket                    | Det samme | Svækket | Styrket                       | Det samme | Svækket |
| For dem der kan arbejde   | X                                    |           |         | X                          |           |         |                               | X         |         |
| For dem der ikke kan arbejde  | X                                    |           |         | X                          |           |         |                               | X         |         |

