



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

En investering i børn – og at
bryde den sociale arv

Et studie af nationale politikker

Danmark

Publikationen er udarbejdet for EU Kommissionen af



© Forsidebillede: EU

Hverken EU Kommissionen eller andre der agerer på vegne af Kommissionen kan blive holdt ansvarlig for anvendelse af den information der er indeholdt i publikationen.

De vurderinger der kommer til udtryk er udelukkende forfatternes og kan ikke blive set som udtryk for EU Kommissionens eller nogen medlemsstats officielle holdning.

Yderligere information om Netværket af uafhængige eksperter er tilgængelig her:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© EU, 2014

Det er tilladt at anvende rapporten til citat mv. såfremt kilde angives.

En investering i børn – og at bryde den negative sociale arv

Et studie af nationale politikker

DANIEL SCHWARTZ BOJSEN, CHRISTINE LUNDE RASMUSSEN &
IAN KIRKEDAL NIELSEN
DENMARK

LANDERAPPORT – DANMARK

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	5
1. Resume	7
2. Vurdering af den overordnede tilgang.....	9
2.1 Børnefattigdom er lav, men stigende	9
2.2. Den politiske ramme	11
3. Adgang til tilstrækkelige ressourcer	14
3.1. Politikker, der støtter forældres deltagelse på arbejdsmarkedet	14
3.2. Politikker rettet mod at sikre en tilfredsstillende levestandard	17
3.3. Vurdering og anbefaling	18
4. Adgang til kvalitetsydelser	19
4.1. Adgangen til daginstitutioner	19
4.2. Uddannelsessystemet og evnen til at bryde social arv	20
4.3. Adgang til sundhedsydelser af høj kvalitet.....	21
4.4. Bolig- og levevilkår for børn	23
4.5. Forebyggelse af misbrug og omsorgssvigt	24
4.6. Vurdering af den politiske ramme og anbefalinger	24
5. Håndtering af børnefattigdom og social eksklusion i det europæiske semester	25
5.1. Vurdering og anbefalinger	25
6. Mobilisering af relevante EU-strukturfonde	26

1. Resume¹

Ifølge EU's fattigdomsgrænse (60 procent af medianindkomsten), lever 10,2 procent af danske børn under 18 år i fattigdom (2012). Dette er et godt stykke under EU27-gennemsnittet på 20,8 procent (2011) og blandt de laveste sammenlignet med lande med lignende velfærdssystemer². Ifølge den for nyligt etablerede danske fattigdomsgrænse³ (50 procent af medianindkomsten over tre sammenhængende år ekskl. studerende og personer med nettoformue på over 100.000 DKK), er 10.900 børn fattige, svarende til 0,9 procent⁴.

I de senere år er børnefattigdommen steget: Ifølge EU's fattigdomsgrænse er risikoen for fattigdom blandt børn samlet steget en smule fra 9,1 procent i 2004 til 10,2 procent i 2012. Siden 2010 har børnefattigdommen dog været faldende fra 10,9 procent til 10,2 procent - en yderst positiv tendens. Ifølge den danske fattigdomsgrænse er antallet af børn under 18 år der lever i fattigdom steget betragteligt fra 5.500 til 10.700 fra 2004 til 2010, svarende til en stigning i fattigdomsraten fra 0,5 procent til 0,9 procent.

Fattigdomsbekæmpelse i dansk politik: Den nuværende politiktilgang for at hindre børnefattigdom er omfattende og med visse undtagelser tilstrækkelig til at sikre social inklusion. Overordnet tilstræber den danske velfærdsstat lige muligheder for alle borgere gennem et system af omfattende velfærdsydelser og -services. De fleste politikområder har således tiltag rettet mod at sikre tilstrækkelige levevilkår for alle gennem universelle og målrettede foranstaltninger (f.eks. tiltag rettet mod lighed i sundhed, forebyggelse af misbrug, områdebaserede indsatser osv.). De seneste års reformer af velfærdsstaten har strammet en række ydelser og services, men dog i få tilfælde med ydelser under fattigdomsgrænsen som resultat. Samtidig har andre reformer afskaffet nogle af de laveste ydelser (starthjælp mv.). Selvom reformerne derfor muligvis kan have en negativ indflydelse på lighedsgraden, forekommer det mindre sandsynligt at fattigdommen stiger som følge heraf.

Der er ingen eksplicit politik for børnefattigdom på nationalt niveau. I stedet er politik og tiltag mod børnefattigdom integreret inden for de generelle politikker der forebygger social eksklusion og modvirker social arv. Den danske regering har nyligt forpligtet sig til at følge og forebygge fattigdom i Danmark, og på den baggrund vedtog den danske regering i juni 2013 en officiel fattigdomsgrænse og vil i fremtiden årligt følge op på udviklingen og tendenser i forhold til fattigdom. Det er stadig på skrivende tidspunkt (september 2013) uvist om og hvordan regeringen vil udforme en specifik politik til forebyggelse af fattigdom. Vi finder imidlertid de indledende skridt positive og anbefaler at der udvikles målrettede politiktiltag mod fattigdom der

¹ Læsere skal være opmærksomme på, at rapporten er udarbejdet i september 2013 og er baseret på information og data tilgængelig på daværende tidspunkt. I nogle få tilfælde er ny information efterfølgende blevet indskrevet. Dog har det ikke været muligt at foretage en omfattende screening for opdateringer siden september

² Datakilden for EU's fattigdomsindikator er konsekvent, EUROSTAT: <http://appspss.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.dk>: Tabellen: Risikoraten for fattigdom ved fattigdomsgrænsen, alder og køn

³ Den danske fattigdomsgrænse ekskluderer desuden studerende og personer med nettoformue over 100.000 DKK (pr. person)

⁴ I 2012 etablerede den danske regering en fattigdomskommission bestående af eksperter til at beskrive forskellige tilgange til at måle fattigdom og udvikle et forslag til en dansk fattigdomsindikator. Kommissionen publicerede sin rapport i april 2013 og en officiel dansk fattigdomsgrænse eller indikator blev efterfølgende vedtaget af den danske regering. Vi har i rapporten valgt at følge den danske fattigdomsindikator suppleret med EU's fattigdomsindikator for at resultaterne både er anvendelige i en europæisk og dansk kontekst

supplerer de eksisterende politikker med henblik på yderligere at nedbringe børnefattigdommen.

Politikområder: Beskæftigelse er et centralt politikområde og understøtter også socialpolitikken, f.eks. er det socialpolitiske mål for den danske Europa 2020-strategi, at reducere antallet af personer i husstande med lav beskæftigelse med 22.000. Mens det er få personer i beskæftigelse, der er fattige, er beskæftigelsesperspektivet for nogle af de mest udsatte grupper ringe og andre end arbejdsmarkedsrelaterede foranstaltninger kan være nødvendige.

For de øvrige politikområder understreger vi følgende udfordringer: en voksende social segregering i uddannelsessektoren; en voksende social og etnisk segregering i den almene boligsektor og en stigning i ulighed i sundhed.

Sårbare grupper: Børnefattigdom er overrepræsenteret blandt følgende udsatte grupper: børn af enlige forældre, børn af arbejdsløse forældre og børn af etniske minoriteter. Fattigdommen er også i stigende grad koncentreret i byer, særligt i hovedstaden og de større byer.

En række ydelser og services er målrettet enlige forældre og arbejdsløse. På trods af det er fattighedsraten steget i begge grupper. Vi finder især en høj og stærkt stigende fattighedsrate blandt børn af etniske minoriteter bekymrende. Voksende fattigdom blandt etniske minoriteter kombineret med stigende etnisk segregering i bolig- og uddannelsessektoren kan sammen med en anspændt offentlig integrationsdebat føre til en stigende generel etnisk og social segregering af samfundet. Det kan have negative konsekvenser for social inklusion og social sammenhængskraft, og det kan diskuteres, hvorvidt den dominerende tilgang til integration er tilstrækkelig til at håndtere eksisterende udfordringer.

I nogle kommuner er der udarbejdet specifikke politikker til forebyggelse af fattigdom. I disse byer ville et tæt samarbejde mellem det nationale og lokale niveau være hensigtsmæssigt. For andre byer med høj fattighedsrate kunne udvikling af netværk til udveksling af erfaringer omkring social eksklusion og fattighedsforebyggelse være hensigtsmæssigt.

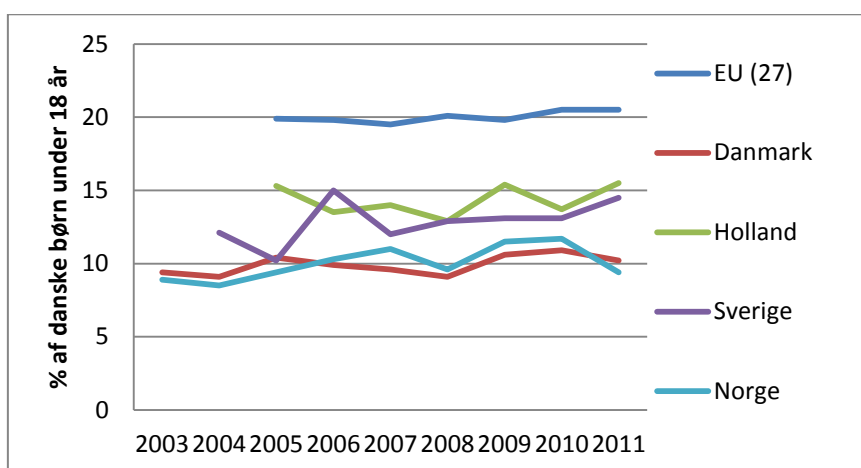
2. Vurdering af den overordnede tilgang⁵

I dette afsnit giver vi en vurdering af de overordnede politiske rammer for håndtering af børnefattigdom og social eksklusion og for at fremme børns trivsel i Danmark. Vi begynder med kort at beskrive situationen omkring børnefattigdom i Danmark og de vigtigste udfordringer i denne henseende.

2.1 Børnefattigdom er lav, men stigende

Ifølge EU's fattigdomsgrænse (60 procent af medianindkomsten), er andelen af fattige børn under 18 år der lever i risiko for fattigdom 10,2 procent (2011)⁶. Som det ses i figur 2.1 er dette et godt stykke under EU27-gennemsnittet på 20,8 procent (2011) og blandt de laveste sammenlignet med lande med lignende velfærdssystemer – som er Norge, Sverige og Holland. Figuren illustrerer udviklingen i børnefattigdom ifølge EU's risikoindikator for fattigdom på tværs af sammenlignelige lande. Som det kan ses, er fattigdommen kun steget en smule i Danmark siden 2003 og for nyligt faldet fra 10.9 procent i 2010 til 10.2 procent i 2011 – en meget positiv tendens.

Tabel 2-1 Børnefattigdom i EU, Danmark og sammenlignelige lande



Indtil for nylig havde Danmark ikke en officielt vedtaget fattigdomsgrænse. I 2012 nedsatte den danske regering imidlertid et ekspertudvalg om fattigdom til at beskrive forskellige tilgange til at måle fattigdom og udvikle et forslag til en dansk fattigdomsgrænse. Ekspertudvalget publicerede sin rapport i april 2013⁷ med forslag til en officiel dansk fattigdomsgrænse. Den danske fattigdomsgrænse er sat til 50 procent af medianindkomsten over tre sammenhængende år, eksklusiv studerende og personer med nettoformue over 100.000 danske kroner (pr. person i husstand). I argumentation for fastsættelse af grænsen, peger ekspertudvalget på, at grænsen skal være i overensstemmelse med hvad der blandt den almindelige offentlighed betragtes som fattig i Danmark for at forblive legitim og nyttig for politisk diskussion

⁵ Læsere skal være opmærksomme på, at rapporten først blev udarbejdet i september 2013 og er baseret på information og data tilgængelig på daværende tidspunkt. I nogle få tilfælde er ny information efterfølgende blevet indskrevet. Dog har der ikke været mulighed for at foretage en omfattende screening for opdateringer siden september

⁶ Bekræftede tal for børn, der lever i risiko for fattigdom på EU-27 niveau, forelå ikke på tidspunktet for aflevering af rapporten. Figuren dækker derfor perioden fra 2003-2011. For Danmark er raten for børn, der lever i risiko for fattigdom i 2012, blevet bekræftet på 10.2 procent (kilde: EUROSTAT)

⁷ Rapporten fra ekspertudvalget om fattigdom 2013: <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/Sider/default.aspx>

og udarbejdelse af ny politik. Yderligere peger udvalget på, at den valgte indikator er sammenlignelig med en fattigdomsgrænse fastsat gennem en såkaldt budgettilgang. For en mere detaljeret gennemgang af ekspertudvalgets fattigdomsgrænse og overvejelser i den forbindelse, se rapporten fra ekspertkomiteen.

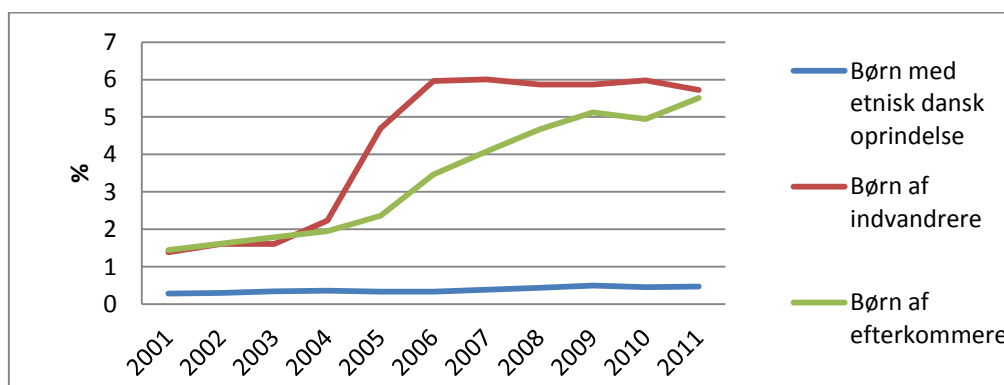
Vi har i rapporten valgt primært at se på fattigdom som målt ifølge den danske fattigdomsgrænse suppleret af fattigdomsraten iflg. EU's fattigdomsgrænse med henblik på at gøre resultaterne så anvendelige som muligt i en dansk kontekst.

Ifølge den danske fattigdomsgrænse er 10.900 børn fattige i Danmark (2011), svarende til 0,9 procent af alle børn. Fra 2004 til 2010 er antallet af fattige børn steget betragteligt fra 5.500 til 10.700 børn, svarende til en stigning i fattigdomsraten fra 0,5 procent til 0,9 procent.

Stigningen i fattigdom vurderes bl.a. relateret til følgende faktorer: for det første, en generel tilvækst af velstand i samfundet under den økonomiske højkonjunktur, hvilket førte til et tilsvarende højere indkomstniveau for fastsættelse af fattigdomsgrænsen. For det andet, en introduktion af forskellige – for danske standarder – meget lave understøttelsesydelse (f.eks. starthjælp, introduktionsydelse, 225 timers reglen osv.). For det tredje, stigningen i arbejdsløshed som fulgte den økonomiske krise fra 2008.

Især fire grupper forekommer særligt sårbare overfor fattigdom: for det første er fattigdom blandt immigranter og efterkommere⁸ steget kraftigt: Mens antallet af fattige børn af forældre med etnisk dansk oprindelse fra 2003-2011 steg fra 3.000 til 5.200, steg antallet af fattige børn af etniske efterkommere fra 1.000 til 5.200 og antallet af fattige indvandrerbørn steg fra 500 til 1.600⁹. Fattigdomsraten blandt indvandrerbørn og børn af efterkommere i 2011 var ti gange større end blandt danske børn mens den i 2001 var tre gange højere (tabel 2.2.).

Tabel 2-2 Fattigdomsraten opdelt på etnicitet¹⁰



⁸ Der er flere faktorer, som kan medvirke til at forklare stigningen: Professor i økonomi, Torben M. Andersen, formand for fattigdomskommissionen, peger i retning af tre faktorer: den første er demografisk og består af et stigende antal efterkommere samlet i Danmark. For det andet, den reducerede kontanthjælp introduceret fra 2001, "skubbede" et antal af kontanthjælpsmodtagere under indkomstniveauet for fattigdomsgrænsen. For det tredje en generel stigning i antallet af fattige som følge af stigningen i rigdom under den økonomiske højkonjunktur i 00'erne og den ledsagende stigning i fattigdomsgrænsen

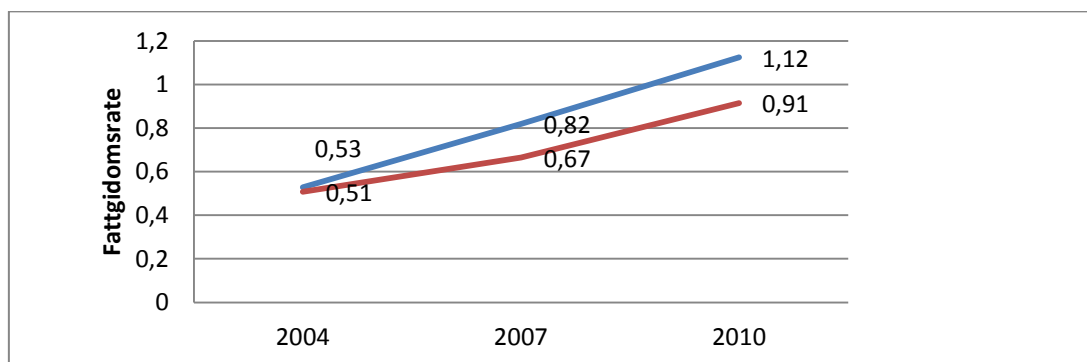
⁹ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. *Flest fattige børn blandt indvandrere og efterkommere*

¹⁰ Beregninger baseret på data fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Tal afviger i begrænset udstrækning fra tal anvendt af det Danske Fattigdomsudvalg gr. forskellige datagrundlag.

For det andet er fattigdommen blandt børn af arbejdsløse forældre eller forældre på sociale ydelser højere (se desuden afsnit 3).

For det tredje er børn af enlige forældre overrepræsenteret i fattigdomsstatistikkerne. Hvor antallet af fattige børn fra hjem med to forældre (9.100 børn) er højere end antallet af fattige børn af enlige forældre (2.900 børn), har børn af enlige forældre en højere risiko for at blive fattig end børn fra hjem med to forældre. Risikoen er steget i det seneste årti (figur 2.3).

Tabel 2-3 Fattigdomsrate blandt børn af enlige og børn i familier med to forældre



For det fjerde er børnefattigdom geografisk skævvredet. Ifølge en analyse fortaget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd er børnefattigdom og stigningen i fattigdom fra 2002-2010 højeste i kommunerne København, Brøndby og Lolland og lavest i Rudersdal og Allerød¹¹. Ifølge Københavns fattigdomsanalyse (2010) lever 5 procent af alle familier med børn i hovedstaden i fattigdom.

I det følgende beskriver vi den politiske tilgang og ramme for bekæmpelse af børnefattigdom og social eksklusion og vurderer, hvorvidt den tilstrækkeligt møder de eksisterende behov og udfordringer.

2.2. Den politiske ramme

Institutionelle rammer

Den danske regering er ansvarlig for udarbejdelse af politik på de relevante områder social velfærd, beskæftigelse, uddannelse, integration osv. Det er særligt Ministeriet for Børn, Ligestilling og Integration og Sociale Forhold, der har ansvaret for socialt udsatte børn og fattigdomsbekæmpelse.

I Danmark er de 98 kommuner ansvarlige for implementeringen af nationale politikker lokalt. Kommunerne er i forhold til udsatte børn og unge forpligtet til at formulere en sammenhængende politik og at følge kravene fra Serviceloven. Herudover har kommunerne relativt stor fleksibilitet i forhold til hvilken metode, organisering og politisk tilgang der bringes i spil. Byrådene i det to største byer i Danmark, København og Aarhus, har vedtaget konkrete fattigdomspolitikker, hvilket afspejler koncentrationen og stigningen i fattigdom i de større byer¹².

Der er et stigende nationalt og lokalt fokus på evidensbaserede programmer og metoder i indsatsen for udsatte børn. Ud af 98 kommuner, arbejder 48 med en eller flere evidensbaserede programmer i den lokale forebyggelsesindsats.

¹¹ http://ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_fattigdommen-vokser-isaer-paa-sjaelland.pdf. Vær opmærksom på, at fattigdomsdefinitionen er OECD's definition

¹² Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2013:3

Derudover arbejder Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold med at identificere *best practice* gennem en systematisk indsamling af forskningsbaseret viden for at gøre det muligt at implementere *best practice* i den sociale praksis i kommunerne.

Tidligere var kommunerne ansvarlige for tilsyn af institutioner for anbragte børn. Tilsynsforpligtelsen er dog nyligt overført til fem store og nye tilsynsenheder. Hovedformålet hermed er at sikre kvalitet i anbringelse af børn og styrke rettighedsperspektivet for anbragte børn..

Den generelle policy-tilgang til socialt udsatte og social eksklusion

Det danske samfund er karakteriseret ved en universel tilgang til velfærd og tilstræber lige rettigheder og muligheder for alle borgere gennem et højt omfordelingsniveau og en stærk indsats for at modvirke social arv. Det grundlæggende fokus er på universelle rettigheder og ydelser som, når nødvendigt, suppleres med rettigheder og ydelser baseret på behov og arbejdsmarkedstilknytning.

I det nationale reformprogram 2013 for Danmark lægger regeringen vægt på, at reducere fattigdom og styrke indsatsen for social udsatte børn:

"... Den danske regering lægger vægt på, at Danmark skal være et samfund med begrænset ulighed, og hvor alle reelt har lige muligheder. Regeringen vil reducere fattigdom og give udsatte børn og unge en særlig prioritet. Sociale, økonomiske og sundhedsmæssige begrænsninger overføres fra generation til generation. Derfor prioriterer regeringen indsatser, hvis formål det er at skabe lige muligheder for alle. Tiltag med henblik på forebyggelse af sociale problemer er i denne forbindelse et vigtigt redskab, især over for udsatte børn og unge.." (det danske nationale reformprogram 2013:41)

I de senere år er den politiske tilgang til udsatte børn blevet styrket markant. Mest signifikant er Barnets Reform (2010) som, ud fra en rettighedsbaseret tilgang, styrker børnenes ret til at klage og involveringen af barnet i relevante sagsprocedurer. Siden 2011 har børn også haft ret til at klage til et Børnekontor under Ombudsmanden.

Fattigdomsstrategier

Danmark har ikke én samlet og integreret strategi for børnefattigdom. Relevante politikker er integreret i andre politikområder (arbejdsmarked, uddannelse, sundhed osv.) og i den generelle tilgang til at forebygge social eksklusion, marginalisering og at bryde den sociale arv. En tilsvarende tilgang ses i de fleste af de øvrige andre nordiske lande, som generelt ikke har nogen officielle fattigdomsgrænse eller eksplicite fattigdomsstrategier¹³.

Dog besluttede den danske regering i juni 2013 at vedtage en officiel fattigdomsgrænse. Dette, så vel som den konkrete fastsættelse af grænsen, er centrale elementer i den nationale politiske tilgang til fattigdom. Det er i den forbindelse relevant at betragte regeringens motivation og formål med at etablere en fattigdomsgrænse. Ifølge regeringsplatformen *Et Danmark der står sammen* (2011:47) fremgår det således at:

"... regeringen [vil] måles på at reducere fattigdom og sikre lige muligheder. Regeringen vil derfor præsentere en plan med konkrete mål og indsatser for de mest

¹³ Argumentet mod en fattigdomsgrænse i en omfattende moderne velfærdsstat er bl.a., at sådan et samfund opererer med en række iboende "minimumsstandarder" for velvære – f.eks. sociale ydelser, retten til uddannelse, sundhed osv. Således kan en fattigdomsgrænse ses som overflødig eller utilstrækkelig til at fange mange aspekter af fattigdom (Fattigdomskommissionsrapporten 2013: kapitel 2)

sårbare og udsatte grupper for at sikre, at den socialpolitiske indsats kontinuerligt forfølger dette mål”

Motivationen forekommer således dobbelt: På den ene side er formålet at måle og analysere situationen. På den anden side, at vurdere, hvorvidt de politiske instrumenter er tilstrækkelige til at møde eksisterende udfordringer og behov. Det er for tidligt at vurdere den politiske brug eller værdi af den etablerede fattigdomsgrænse. Det er stadig uvist, hvordan regeringen vil tage indsatsen med videre og hvorvidt og hvordan dette vil blive formet af den politiske debat og indflydelse fra andre interessenter (civilsamfundet, osv., lokale autoriteter, osv.). Som del af en bredere strategi for de mest udsatte grupper og som et instrument til at følge situationens udvikling ser vi imidlertid tiltaget som positivt.

Regeringen har på baggrund af Ekspertudvalgets anbefaling valgt at definere fattigdom som en tilstand der skal være vedholdende over en periode på tre sammenhængende år. Selvom langvarig fattigdom utvivlsomt forværrer situationen og øger risikoen for fattigdomsfælder, ikke mindst for børn, kan det måske diskuteres, hvorvidt det er rimeligt, at den *samme* økonomiske situation først anerkendes som fattigdom efter tre sammenhængende år.¹⁴

Kommissionen anbefaler at indkomstindikatoren suppleres med et antal af ”blødere” fattigdomsindikatorer¹⁵ og en afsavnsundersøgelse der foretages regelmæssigt. I forhold til børn forslås de følgende indikatorer: børn, der lever i familier med en eller flere forældre uden tilknytning til arbejdsmarkedet; børn af forældre som er modtagere af kontanthjælpsydelse; børn af forældre uden nogen formelle arbejdsmarkedskvalifikationer/uddannelse; børn af forældre uden en ungdomsuddannelse¹⁶.

Vi finder et multi-dimensionelt syn på og analyse af fattigdom centralt. Det er derfor positivt, at regeringen med udgangspunkt i Ekspertudvalgets anbefaling har besluttet at gennemføre en årlig fattigdomsanalyse.¹⁷

Vurdering og anbefalinger

Generelt anser vi de nuværende politiske rammer som værende omfattende og med visse undtagelser tilstrækkelige til at imødekomme de eksisterende udfordringer for social eksklusion og børnefattigdom. Generelt tilstræber den danske velfærdsstat lige muligheder og passende levestandard for alle borgere gennem et omfattende system af velfærdsydelser og -services. De fleste politikområder har politikker som har til formål at sikre passende levevilkår for alle gennem universelle og målrettede foranstaltninger (f.eks. lighed i sundhedspolitikker, forebyggelse af misbrug osv.).

¹⁴ Ekspertkomiteen for fattigdom argumenterer for en fattigdomsgrænse der bør være i overensstemmelse med, hvad der normalt betragtes som værende fattigt i Danmark for at forblive legitim og nyttig for den offentlige politik. Yderligere indikerer det, at den valgte indikator er sammenlignelig med en fattigdomsgrænse nået igennem en budgetterende tilgang. For en fuld diskussion af indikatorerne se rapporten fra fattigdomskommissionen, kapitel 2 og 11: <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/Sider/default.aspx>

¹⁵ De fire indikatorer for børn er: børn, der lever i familier med en eller flere forældre uden arbejdsmarkedstilknytning; børn af forældre, som modtager kontanthjælp; børn af forældre uden nogen formelle arbejdsmarkedskvalifikationer/uddannelse; børn af forældre uden ungdomsuddannelse (Fattigdomskommissionsrapporten 2013:11); <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/Sider/default.aspx>

¹⁶ Rapport af Ekspertudvalget om fattigdom 2013: <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/Sider/default.aspx>:p. 11

¹⁷ Finanslov 2014:32

Selvom beslutningen om at vedtage en officiel dansk fattigdomsgrænse er udsædvanligt i en nordisk kontekst finder vi, at den årlige fattigdomsmåling vil være et brugbart udgangspunkt for at følge af situationen, såfremt den økonomiske indkomstgrænse suppleres med et sæt af indikatorer og en regelmæssig afsavnsundersøgelse, som det er foreslået af Ekspertudvalget.

I lyset af den stigende børnefattigdom der ses ifølge den danske fattigdomsgrænse anbefaler vi yderligere regeringen til at udvikle målrettede foranstaltninger til at ledsage de overordnede politikrammer.

På kommunalt plan, har byrådene i de to største byer i Danmark (København og Aarhus) vedtaget fattigdomspolitikker. Vi anbefaler at regeringen fremmer sin en gensidig erfaringsudveksling mellem byer hvor forekomsten af fattigdom er høj, men hvor der ikke er klar politik eller indsats herfor.

3. Adgang til tilstrækkelige ressourcer

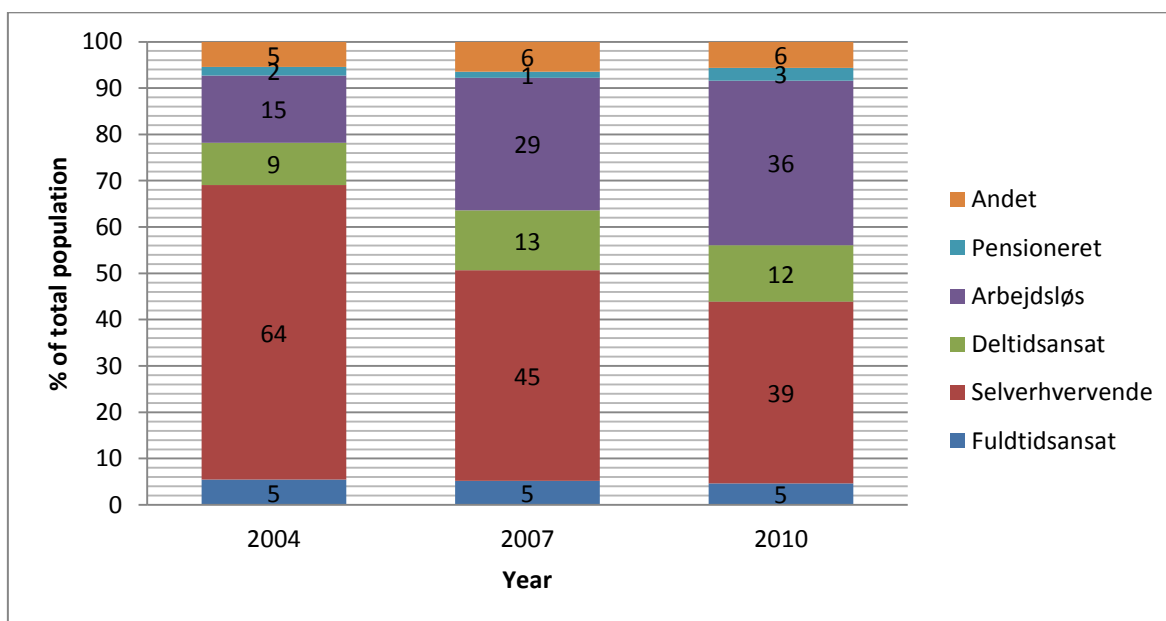
Adgang til tilstrækkelige ressourcer i form af økonomiske ressourcer og en tilfredsstillende levestandard er centralt for at forebygge den sociale marginalisering, der ellers kan følge af fattigdom. I dette afsnit ser vi først på de politikker, som sigter mod at understøtte forældrenes deltagelse på arbejdsmarkedet og derefter mere overordnet på politikker, som har til formål at sikre en tilfredsstillende levestandard.

3.1. Politikker, der støtter forældres deltagelse på arbejdsmarkedet

Forældres beskæftigelsesstatus er en betydende faktor for risiko for børnefattigdom. Som det fremgår af figur 3.1, var der i 2010, ifølge den danske fattigdomsgrænse, kun 5 procent af børnene fra hjem med fuldtidsbeskæftigelse som var fattige og 12 procent af børnene fra hjem med deltidsbeskæftigelse var fattige. Til sammenligning var 36 procent af børnene fra hjem med arbejdsløshed fattige. Siden 2004 er andelen af fattige børn med arbejdsløse forældre steget 21 procent, hvilket sandsynligvis til dels afspejler stigningen i arbejdsløshed som følge af den økonomiske krise.¹⁸

¹⁸ Rapporten fra ekspertkomiteen for fattigdom: s. 147; <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/ekspertudvalg-fattigdom/Sider/default.aspx>

Tabel 3-1 Børnefattigdom efter forældrenes beskæftigelsesstatus (kilde: Rapport fra Ekspertudvalget for fattigdom 2013)



Beskæftigelse eller deltidsbeskæftigelse er altså i de fleste tilfælde tilstrækkeligt til at sikre et liv med en indkomst over fattigdomsgrænsens indkomstniveau. Det bekræfter vigtigheden af arbejdsmarkedsinstrumenter og -tiltag til forebyggelse af fattigdom og social eksklusion.

Tilknytning til arbejdsmarkedet er også i fokus for den danske socialpolitiske tilgang. At reducere antallet af personer i husstande med lav beskæftigelse med 22.000 frem mod 2020, er af den danske regering sat som det sociale inklusionsmål i Europastrategien 2020.¹⁹

Dansk arbejdsmarkedspolitik

Generelt er det danske arbejdsmarked karakteriseret ved et relativt lav arbejdsløshed og en høj tilknytning til arbejdsmarkedet bl.a. givet kvinders høje arbejdsmarkedstilknytning. Arbejdsmarkedspolitikken er baseret på en *flexicurity*-tilgang, der kombinerer fleksible vilkår for ansættelse og fyring med relative høje arbejdsløshedsydelse og en intensiv aktiveringsindsats for at forhindre social marginalisering og fremme en hurtig tilbagevending til arbejdsmarkedet i tilfælde af arbejdsløshed.

Mulighederne for at kombinere arbejds- og familieliv fremmes af solide muligheder for barsels- og fædreorlov, garanteret børnepasning og tilskud til børnepasning, institutionspladser mv.

Regeringens politik har til formål at skabe "et rummeligt arbejdsmarked" med plads til personer med forskellige kompetencer og varierende grader af berøring med arbejdsmarkedet. Redskaber til at hindre marginalisering fra arbejdsmarkedet for de mere udsatte personer omfatter f.eks. flex-job-ordningen, job med løntilskud, forskellige former for kompetenceopbygning og aktiveringsindsats. På et arbejdsmarked med stærke krav til formelle kompetencer og en høj mindsteløn, er det imidlertid en udfordring at sikre jobmuligheder for personer der er marginaliserede fra eller udenfor arbejdsmarkedet. Når det kommer til gruppen, som er mest

¹⁹ Det danske nationale reformprogram 2013: s. 47

marginaliseret fra arbejdsmarkedet, har selv større investeringer og politiske initiativer vist sig at have lille effekt på beskæftigelsen.²⁰

I det sidste årti har der været et stigende fokus på at øge gevinsten ved at arbejde. Siden 2006 har flere skattereformer sænket skatten for personer med de højeste indkomster og øget det generelle skattefradrag. I kølvandet på den økonomiske krise er flere store strukturelle reformer blevet vedtaget, inklusiv reform af kontanthjælpssystemet, pension og førtidspension og flexjob-ordningen med det formål at øge udbuddet på arbejdsmarkedet og incitamentet til at arbejde.²¹ Til en vis grad har reformerne været ledsaget af politikker rettet mod at skærme de mest udsatte borgere. Reformernes betydning for ligheden i samfundet er omdiskuteret, og nogle eksperter argumenterer for, at reformerne har haft negative konsekvenser herfor.²²

Nedenfor opsummerer vi de vigtigste reformer i de senere år med relevans for arbejdsmarkedet, arbejdsmarkedsudbud og -deltagelse:

Skattereformen 2012: Reformen har til formål at arbejdsmarkedsudbuddet ved at gøre det mere attraktivt for personer i arbejdsstyrken at arbejde mere og for personer uden for arbejdsstyrken i at søge arbejde. Reformen øger det generelle beskæftigelsesfradrag, herunder et særligt og højere beskæftigelsesfradrag til enlige forældre, øger grænsen for topskat og nedregulerer overførselsindkomster moderat i årene 2016-23.²³ Regeringen skønner at Skattereform 2012 sammen med reformen om førtidspensionsordningen og flexjob-ordningen vil øge arbejdsmarkedsudbuddet med 12.000 personer.²⁴

Reformen for førtidspensionsordningen og flexjob-ordningen trådte i kraft d. 1. januar 2013. Formålet med reformen er at bevare så mange personer som muligt på arbejdsmarkedet og den skønnes at øge arbejdsudbuddet med ca. 5.000 fuldtidspersoner i 2020 (og omkring 12.000 fuldtidspersoner i 2030). Muligheden for at få førtidspension bliver begrænset for individer under 40 år, som i stedet vil blive tilbudt et nyetableret ressourceafklaringsforløb, som tager afsæt i den enkeltes ressourcer og udvikler dennes arbejdsevne med henblik på en tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Reformen indebærer endvidere, at flexjob-ordningen er blevet afgrænset og at det offentlige tilskud er omstruktureret, så personer med lav arbejdskapacitet kan få et flexjob samtidig med, at personer med de højeste lønninger ikke modtager de højeste tilskud.²⁵

Kontanthjælpsreform (2013). Reformen introducerer bl.a. uddannelsesmæssige rettigheder og pligter for unge kontanthjælpsmodtagere under 30 år. For unge i denne gruppe, som er i stand til at påbegynde en uddannelse, er der uddannelsespligt og kontanthjælpen er reduceret til niveauet for uddannestilskud for at øge incitamentet til at tage en uddannelse. Uddannestilskuddet udgør ca. 50 procent af kontanthjælpen for voksne. En lignende reduktion i kontanthjælpen for unge under 25 år i 1990 førte til en signifikant reduktion i arbejdsløshed blandt denne målgruppe.²⁶

²⁰ Se f.eks. evalueringen af *Fælles Ansvar II, regeringens handlingsprogram for mest udsatte borgere 2007-2011*:

http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/Udsatte-voksne/politik/Det-faelles-ansvar-II/Documents/Faelles_Ansvar_II_rapport_FINAL.pdf

²¹ Det danske nationale reformprogram 2013: kapitel 4

²² Uafhængig ekspert, første rapport 2013

²³ Det danske nationale reformprogram 2013:17

²⁴ Det danske nationale reformprogram 2013

²⁵ Ibid.

²⁶ <http://politiken.dk/politik/ECE1599432/lektor-faerre- penge-faar-unge-i-uddannelse/>

Reformen indebærer også initiativer til at støtte unge i at finde et job og en intensiveret indsats for at forbedre læse- og skrivefærdigheder.

3.2. Politikker rettet mod at sikre en tilfredsstillende levestandard

Det danske universelle velfærdssystem har til formål at sikre en tilstrækkelig levestandard for alle borgere og forhindre social marginalisering. Det sker gennem en forholdsvis udstrakt grad af omfordeling inden for en universel velfærdsmodel suppleret af behovs- og forsikringsbaserede ydelser. Stigmatisering er ikke en signifikant udfordring for det danske system.

Generelt kan tiltag og dækning for de fattigste og mest sårbare grupper, inklusiv børn, karakteriseres som tilfredsstillende. De er her tale om en række ydelser og services målrettet individer, som pga. arbejdsløshed, handicap, sygdom, barselsorlov, uddannelse osv. ikke er i stand til at forsørge sig selv. For de fleste understøttelsesydelse har modtageren en indkomst over fattigdomsgrænsen.²⁷ Ydelser er typisk indekseret ift. familiestatus, og der er i nogle tilfælde supplerende ydelser for grupper der er sårbare for fattigdom og social eksklusion, fx. enlige forældre. Visse ydelser er desuden målrettet særbehov, f.eks. boligstøtte, støtte til tandbehandling mv.

Udover det og uafhængigt af forældres indkomst, har alle børn gratis adgang til lægeundersøgelse og tandbehandling. Børnepasning i vuggestue og børnehave er støttet således, at forældre ca. betaler 1/3 af gebyret, og familier med en lav indkomst er berettiget til friplads. Alle familier er desuden berettiget til børnefamilieydelse. Ydelsen tildeles kvartalsvis og afhængig af barnets alder: for 0-2 årige, 4.299 kr.; for 3-6 årige 3.402 kr.; for 7-14 årige 2.679 kr., for 15-17 årige 893 kr. Fra 2014 er tilskuddet gjort afhængig af en øvre indkomstgrænse, dog ligger grænsen så højt at en forholdsvis begrænset målgruppe berøres.²⁸

Den seneste udvikling

I kølvandet på den økonomiske krise har den offentlige debat i stigende grad fokuseret på balancen mellem ret og pligter for borgeren. Tendensen peger mod et stigende fokus på pligt-aspektet og en styrket moralsk bevidsthed blandt borgerne om berettigelse til ydelser. Indtil videre har reduktionen i ydelsesniveau som nævnt generelt ikke være så markant at ydelsen falder under fattigdomsgrænsen, dog med visse undtagelser, ex. reduktionen af kontanthjælp for unge under 30 år, som vurderes klar til job og uddannelse.

Ud over de reformer, der tidligere er beskrevet omfatter de seneste relevante reformindsatser følgende:

Afskaffelse af de laveste kontanthjælpsydelser, 1. januar 2012: Som led i *Aftale om finansloven for 2012* er det besluttet at afskaffe de lave ydelser i kontanthjælpssystemet pr. 1. januar 2012. Det drejer sig om starthjælp, introduktionsydelse, kontanthjælpsloftet, den såkaldte 500-kroners nedsættelse og 225-timers reglen. Ændringen vurderes at medføre en ydelsesfremgang for knap 16.000 helårsmodtagere af ydelserne. Samtidigt har regeringen afskaffet loftet over børne- og ungeydelsen, så familier igen kan få fuld ydelse for alle børn.²⁹

²⁷ Eksempler på indkomst på kontanthjælp (ifølge de nye reformer): For individer over 30 år med børn: 13.952; andre individer: 10.500. For udeboende unge under 30 år: 6.767 og for hjemmeboende: 3.265 kr.

<http://bm.dk/da/Tal%20og%20tendenser/Satser%20for%202013/Kontanthjaelp.aspx>. Den seneste vedtagne fattigdomsindikator er på 8.600 kr. pr. måned

²⁸ <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=4917>

²⁹ Det nationale reformprogram 2012:28

Civilsamfundsorganisationer har udtrykt sig i yderst positive vendinger omkring disse ændringer, idet de laveste kontanthjælpsydelser i mange tilfælde medførte en indkomst under fattigdomsgrænsen. Ændringerne vil med sandsynligvis have en positiv indflydelse på fattigdomsraten, særligt blandt etniske minoriteter. Oppositionen har givet udtryk for, at de, såfremt de overtager regeringsmagten efter det kommende valg vil genindføre de lave kontanthjælpsydelser.

Reform for kompensation for tabt arbejdsfortjeneste til familier med børn og unge med handicap. Kompensationen gives når barnet eller den unge har alvorligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller en forringet kronisk eller langvarig sygdom. Den tabte lønkompensation vil blive hævet med 7.000 kr. effektueret fra d. 1. juli 2012. Ændringen forbedrer vilkårene for familier med børn med handicap eller invaliderende sygdom.³⁰

En forbedring af marginaliserede borgeres levestandarder og et fald i de negative konsekvenser af fattigdom og social eksklusion. Initiativer for 130 millioner kr. i perioden 2012-2015 indebærer:

- En udvidelse af den frivillige gældsrådgivningsservice rettet mod at forbedre vilkårene for borgere med lav indkomst, gæld og en lav ydelse;
- En styrket og forebyggende rådgivningsindsats i boligområder med henblik på at forebygge udsættelser af lejere, der ikke har betalt deres husleje;
- En styrket indsats i de udsatte boligområder med det formål at skabe lige muligheder for børn i socialt udsatte familier.³¹

Aftale om implementering af satspuljen for 2013 (2012). I perioden 2013-2016 afsættes der ca. 360 millioner kr. til børn og unge, heraf 268 mio. kr. til en samlet indsats rettet mod at sikre en massiv, tidlig og forebyggende indsats over for børn for at beskytte dem mod misbrug og omsorgssvigt. Endvidere vil 60 millioner kr. blive øremærket til rådgivningsteams til at understøtte inklusion i dagtilbud og skoler. 51 millioner kr. vil blive øremærket for socialt udsatte voksne og dette indebærer også udvikling af en strategi for udsatte grønlandere og deres børn lige så vel som en styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats. Afslutningsvis vil 50 millioner kr. blive øremærket til en helhedsorienteret boligsocial indsats.³²

Finansloven 2013 – initiativer rettet mod social inklusion. Finanslovet omfatter en række initiativer rettet mod de mest udsatte grupper i samfundet. Der er indført ret til dækning af udgifter til tandbehandling for personer, der modtager de laveste ydelser. Der er endvidere blevet bedre handlemuligheder for kommunerne i forhold til udsættelsestruede lejere.³³

3.3. Vurdering og anbefaling

Adgangen til tilstrækkelige ressourcer i form af økonomiske ressourcer og en tilfredsstillende levestandard er generelt godt indarbejdet i eksisterende arbejdsmarkedspolitikker og forskellige sociale ordninger.

I forhold til reformernes effekt for fattigdomsraten er understøttelsesydelse generelt ikke reduceret til et niveau under indkomstniveauet for fattigdomsgrænsen - også selvom ordninger og ydelser i et vist antal er blevet skåret til. En undtagelse er kontanthjælpen for uddannelsesparate unge under 30 år.

³⁰ Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration of Sociale Forhold: National Social Report, Danmark 2012 p. 5f

³¹ Ibid.

³² Det nationale reformprogram 2013: kapitel 4

³³ Ibid.

Reformernes opstramninger er i en række tilfælde blevet ledsaget af forskellige indsats målrettede grupper der er særligt udsatte eller sårbare for fattigdom, f.eks. enlige forældre eller husholdninger med lav indkomst. Desuden er en række af de laveste kontanthjælpsydelse afskaffet, hvilket alt andet lige må forventes at have en positiv indvirkning på fattigdomsraten. Om end de seneste års reformer muligvis kan tænkes at have en negativ indvirkning på ligheden i samfundet, er det mindre sandsynligt at fattigdomsraten påvirkes i negativ retning.

Beskæftigelsesområdet er aktuelt et politisk hovedfokus, med betydelig indflydelse på også den socialpolitiske ramme – en god illustration heraf er det socialpolitiske mål i det danske Europa 2020-strategi, der er fastsat som en reduktion af antallet af personer i husholdninger med svag arbejdsmarkedstilknytning med 22.000. Mens få mennesker i beskæftigelser har en indkomst under fattigdomsgrænsen, er beskæftigelsesperspektivet for nogle af de mest udsatte grupper ringe. For disse grupper kan det være hensigtsmæssigt med supplerende indsatser, der i mindre grad er beskæftigelsesorienterede.

En øget fattigdom blandt selvstændige og enlige forældre vækker bekymring og kalder på en mere dybdegående analyse af tendens og målgruppe for at vurdere behovet for yderligere foranstaltning nærmere.

En høj og kraftigt stigende fattigdom blandt etniske minoritetsbørn er særligt bekymrende, selvom det er muligt, at tendensen i en vis udstrækning kan vendes bl.a. med afskaffelsen af de laveste kontanthjælpsydelse. En voksende fattigdom blandt etniske minoriteter kombineret med stigende etnisk segregering i boligområder og uddannelse og en anspændt offentlige debat om integration, medfører risiko for generel etnisk og social segregering af samfundet med negative konsekvenser for social inklusion og sammenhængskraft. Indtil videre er regeringens integrationstilgang overvejende præget af en *mainstreaming* tilgang. Det kan anbefales at overveje at supplere dette med målrettede indsatser hvor det vurderes nødvendigt.

4. Adgang til kvalitetsydelse

I dette afsnit ser vi på kvaliteten af ydelse inden for centrale nøglesektorer i forhold til bekæmpelse af børnefattigdom. Herunder adgangen til daginstitutioner, uddannelsessystemet, adgangen til sundhed, bolig og forebyggelse af misbrug og omsorgssvigt.

4.1. Adgangen til daginstitutioner

God børnepasning og uddannelsesinstitutioner spiller en central rolle i at bryde den sociale arv. I Danmark er forældre garanteret børnepasning fra 26. uge. Hvis kommunen ikke kan tilbyde dette, kan familien få dækket sine omkostninger til private daginstitutioner eller daginstitutioner i andre kommuner. Kommunerne yder tilskud til forældres omkostninger til daginstitutioner (forældre betaler max 25 procent) og familier er berettiget til et søskendetilskud og tilskud til pleje af handicappede eller socialt handicappede børn. For husholdninger med en indkomst under 156.000 kr. er børnepasning gratis.³⁴ Offentlige arbejdsgivere samt de fleste private tilbyder barselsorlov i ca. 5-12 måneder, og en kortere forældreorlov bliver stadig mere almindeligt.

Generelt er kvaliteten i daginstitutionerne høj, om end der er kvalitetsforskelle på tværs af de enkelte daginstitutioner. Blandt forældre med større økonomisk, social og kulturel kapital ses en tendens til at børnene indskrives i institutioner med bedre servicestandarder. Den private sektor for børnepasning er voksende og fra 2007 til

³⁴ <https://borger.dk/Sider/regler-for-dagtilbud.aspx>

2013 steg antallet af børn i de private daginstitutioner fra 8.960 til 15.800 (forventet).³⁵ Det findes endnu ingen entydige konklusioner om, hvad de forskellige institutionsformer (offentlige eller privat) har af betydning for kvaliteten af servicen.

På børnepasningsområdet har regeringen igangsat et udviklingsprogram 'Fremtidens dagtilbud', som har fokus på at tilvejebringe viden om daginstitutionernes effekter på børns læring og trivsel. Formålet med programmet er at forbedre det faglige niveau i folkeskolen, styrke trivsel og læringen for alle 0-5 årige og mindske betydningen af social arv.³⁶

At indvandrere og efterkommere sætter deres børn i offentlige daginstitutioner betragtes generelt som vigtigt for at forbedre børnenes sprogkunderskaber og kompetence til at navigere indenfor det danske system. Selvom brugen af daginstitutioner blandt disse grupper er steget markant over det seneste årti, går børn af ikke-vestlige migranter og ikke-vestlige efterkommere ikke i samme grad i daginstitution som børn af dansk oprindelse. Forskellen er størst for de yngste, hvor 91 procent af de danske børn er indskrevet i daginstitutioner sammenlignet med 61 procent af børnene af ikke-vestlige efterkommere. For de 4-årige, er der 94 af danske børn der går i daginstitution sammenlignet med 92 procent for efterkommere og 89 procent for børn af efterkommere. Selvom forskellene ikke er store for gruppen af 4-årige børn, er det alligevel bemærkelsesværdigt, at børn af efterkommere ikke i samme grad er i daginstitution som danske børn.³⁷

Det er frivilligt at sætte sit barn i daginstitution. Forskellige forslag til at fremme efterkommeres brug af daginstitutioner (f.eks. at gøre tidlig børnepasning obligatorisk for indvandrerbørn i de udsatte områder; eller at reducere kontanthjælpen for indvandrerforældre, hvis børn ikke går i daginstitution) er blevet drøftet på politisk niveau, men ikke vedtaget.³⁸

4.2. Uddannelsessystemet og evnen til at bryde social arv

Sammenlignet med andre lande er den sociale mobilitet mellem generationer i Danmark høj. Der er imidlertid stadig tydelige tegn på, at social arv gør sig gældende: Dels er der en vis sammenhæng mellem forældres uddannelse og indkomst og børns uddannelse og indkomst. Mobiliteten i uddannelse er mindre end mobiliteten i indkomst og indkomstmobiliteten er ret begrænset mellem de 5 procent rigeste og de 5 procent fattigste i befolkningen. Forskning viser, desuden at "blødere" dimensioner som f.eks. uddannelse og forældres præferencer er lige så vigtige som forældres indkomst for barnets fremtidige præstation og valg.³⁹

Daginstitutioner og uddannelsesinstitutioner spiller en vigtig rolle for at sikre lige muligheder for børn og bryde den sociale arv. Ifølge Børneforløbsundersøgelsen (2012)⁴⁰ er det kun 5 procent af de fattige børn, som opnår et gennemsnit på 10 eller mere i folkeskolens afgangseksamen sammenlignet med 14 procent af børn, som aldrig har været fattige. Fattige børn har også større sandsynlighed for ubegrundet skolefravær (42 procent af de fattige børn sammenlignet med 29 procent af børn, som aldrig har været fattige). Da uddannelse og kvalifikationer er essentielle for fremtidig

³⁵ Analyse foretaget af FOA, fagforening for offentligt ansatte
<http://www.foa.dk/sitecore/content/Global/News/Pressemeddelelser/2013/Marts/Flere-boern-passes-privat>

³⁶ Det nationale reformprogram 2013:44

³⁷ Danmarks Statistik: Indvandrere i Danmark 2011: s. 146

³⁸ <http://www.b.dk/danmark/s-vil-tvinge-boern-af-indvandrere-i-vuggestue>

³⁹ Rapport fra det danske Ekspertudvalg for Fattigdom, 2013: 150-151

⁴⁰ Mai Hede Ottosen: 15- åriges hverdagsliv og udfordringer, rapport fra femte dataindsamling af forløbsundersøgelsen af børn udført i 1995; SFI 2012

beskæftigelse og indkomst, er det derfor sandsynligt at børnefattigdom har en negativ påvirkning på børnenes fremtidsudsigter.

På baggrund af det danske skoleelevers faglige præstationer iflg. internationale PISA undersøgelser og den offentlige debat omkring kvalitet i undervisning, blev en Folkeskolereform vedtaget juni 2013. Folkeskolereformen sigter mod at Folkeskolen skal udfordre alle elever, så de bliver så dygtige de kan, at Folkeskolen skal mindske betydningen af social baggrund i forhold til faglige resultater, og at tilliden til og trivsel i folkeskolen skal styrkes bl.a. gennem respekt for professionel viden og praksis.

Reformen introducerer en længere og mere varieret skoledage for børnene, styrker kompetenceudvikling for lærere, pædagoger og ledere, og opstiller færre og klarere mål. Reformen efterlader også en større grad af beslutningsrum til skoleledere og andre lokale ledere.⁴¹ Reformen er endnu ikke fuldt implementeret og det er derfor for tidligt at vurdere en indvirkning på kvaliteten af læring for de fattigste børn.

Det danske uddannelsessystem udfordres aktuelt af, at ressourcerige børn i stigende grad flyttes fra den offentlige folkeskole til den private skolesektor. På nationalt niveau går 1/6 af alle børn i privatskole; i København er det 28 procent.⁴² Da den gennemsnitlige akademiske præstation på privatskoler i nogle kommuner er signifikant bedre end i folkeskolen⁴³, bidrager dette til faldende faglige standarder i det offentlige skolesystem hvilket må forventes at have en negativ indflydelse på muligheden for, at den offentlige sektor kan bryde den sociale arv.

Særligt i større byer og i nogle områder af landet (f.eks. Vestegnen) har denne udfordring en "etnisk" dimension. I en række tilfælde hænger dårligere faglige præstationer og etnisk minoritetsbaggrund således sammen, især for gruppen af drenge/mænd. Forsøg i nogle af de større byer (f.eks. København og Aarhus) for at opnå bedre etnisk fordeling af elever mellem skoler enten gennem obligatoriske eller frivillige ordninger har indtil videre haft begrænset succes.

Regeringen sigter mod, at en større andel af børn med særlige uddannelsesmæssige behov skal indgå i det almindelige skolesystem. I øjeblikket er 94 procent af eleverne inkluderet i det almindelige skolesystem og målet er at 96 procent af alle børn skal være inkluderet.⁴⁴

4.3. Adgang til sundhedsydelser af høj kvalitet

Selvom det danske samfund har et stærkt fokus på lighed og et stærkt sikkerhedsnet for de svageste, ses en voksende ulighed i sundhed. Et eksempel er forskellen i levetid imellem sociale grupper. Den rigeste fjerdedel af danske mænd lever i gennemsnittet 10 år længere end den fattigste fjerdedel af danske mænd og forskellen er næsten fordoblet i løbet af de sidste 25 år.⁴⁵

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2013) peger på børnefattigdom som en af de faktorer, der har den største indvirkning på børns tidlige udvikling og sociale status

⁴¹ Det nationale reformprogram, Danmark 2013: 24; se også

<http://www.kl.dk/Fagomrader/Folkeskolen/Folkeskolereformen/>

⁴² <http://www.90mandater.dk/2012/12/31/eliteskoler-pa-fremmarch/>

⁴³

http://www.ugebreveta4.dk/da/2012/201219/Mandag/karaktergab_mellem_privatskoler_og_folkeskoler.aspx

⁴⁴ <http://www.folkeskolen.dk/521263/saa-mange-gaar-paa-specialskole-i-din-kommune>

⁴⁵ http://sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Lighed-i-sundhed/2013/Marts/~media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2013/Ulighed-i-sundhed-2013/Ulighed-i-sundhed-marts-2013.ashx

senere i livet.⁴⁶ Mangel på nødvendige ressourcer i familien til mad, tøj, husholdning, sundhed osv. mindsker barnets forudsætninger for at sikre fremtidig sundhed, uddannelse og deltagelse i sociale aktiviteter. Et dybdegående studie af fattige børns sundhedsmæssige viden og erfaringer viser, at selvom de fattige børn er bevidste om hvad der kræves for at leve sundt, er disse ønsker og behov svære at opfylde pga. barnets belastede omstændigheder og egne begrænsninger. Familien og det sociale netværk er nøglefaktorer for sundhed, men er ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til stede til at støtte barnet.⁴⁷

Den danske regering har taget forskellige skridt til at sætte fokus på denne udfordring. På baggrund af WHO resolutionen *Reducing Health Inequities through Action on the Social Determinants of Health (2009)*, som opfordrer medlemsstaterne til at analysere og lancere initiativer på dette sundhedsområde, har Sundhedsstyrelsen i 2009 bestilt en dybdegående rapport om ulighed i sundhed. Rapporten *Et indblik i fattige børns oplevelse af sundhed 2011*⁴⁸ dokumenterer i detaljer udfordringerne ved ulighed i sundhed. Rapporten finder en skævhed i sundhed der ikke kun er relateret til genetiske betingelser og livstilvalg, men også til en kompleks interaktion mellem uddannelse, social baggrund, arbejdsmarkedstilknytning, husstanden i øvrigt osv. En opfølgende analyse fra Sundhedsstyrelsen dokumenterer en signifikant forskel mellem socialt udsatte grupper⁴⁹ (modtager af kontanthjælp og invalidpension, arbejdsløse) og den generelle befolkning på en række sundhedsindikatorer som f.eks. langvarig sygdom, at være begrænset af sygdom i det daglige gøremål, selvvalgt sundhed, rygning og fysisk aktivitet.⁵⁰

Grundig forskning i OECD lande har ikke været i stand at identificere en ensidig forbindelse mellem ulighed i sundhed på den ene side og indkomstniveau og samfundets velfærdssystem på den anden side. Det peger på, at ulighed i sundhed skal adresseres med mere komplekse interventioner end blot sociale indsatser og at specifikke sundhedsproblemer også må adresseres inden for andre politikområder (arbejdsmarkedet, uddannelse, socialpolitik osv.).

Siden valget i 2011 er flere initiativer til forebyggelse af ulighed i sundhed blevet introduceret, bl.a.:

- Lokale forebyggelsescentre og forebyggelsespakker til at støtte kommunerne i en målrettet forebyggende indsats;
- Styrket indsats mod passiv rygning og bedre håndhævelse af reguleringer mod salget af tobak og alkohol til unge;
- Tilskud til tandbehandling for modtagere af kontanthjælp;
- Fjernelse af gebyrer til tolk på hospitaler og hos praktiserende læger til personer med mere end syv års ophold i Danmark.

⁴⁶ Finn Diderichsen, Ingelise Andersen og Celie Manuel Agen on behalf of the Danish Health Agency (2011):
http://www.sst.dk/publ/Publ2011/SURA/Ulighed_i_sundhed/UlighedSundhedAarsagerIndsats er.pdf

⁴⁷ Lene Hammer-Helmich & og Kristine Sørensen: Et indblik i fattige børns oplevelse af sundhed, speciale ved Folkesundhedsvidenskab (2005)

⁴⁸ Finn Diderichsen, Ingelise Andersen og Celie Manuel Agen on behalf of the Danish Health Agency (2011):
http://www.sst.dk/publ/Publ2011/SURA/Ulighed_i_sundhed/UlighedSundhedAarsagerIndsats er.pdf

⁴⁹ Selvom der ikke er en 1:1 relation mellem fattigdom og social udsathed, er risikoen for at blive fattig væsentlig større blandt socialt udsatte borgere og børn tilhørende disse husholdninger

⁵⁰ Sundhedsstyrelsen 2009: "Health and disease among socially disadvantaged citizens"
http://www.sst.dk/publ/publ2009/cff/lighed_sundhed/lighed_i_sundhed.pdf

Som en del af en større sundhedspakke, har regeringen i maj 2013 foreslået en række initiativer til at styrke indsatsen for at forebygge ulighed i sundhed, f.eks. nationale mål for sundhed, at styrke alkoholbehandling og støtte til rygestop; at styrke initiativer for borgere med psykiske sygdomme, at indføre en kontrol omkring ligestilling i forhold til sundhedsydelse og at forbedre støtten til barsel med et specielt fokus på sårbare familier. Initiativerne beløber sig i alt til 334 millioner kr. og forventes at blive finansieret som en del af finansloven 2014.⁵¹

4.4. Bolig- og levevilkår for børn

Dansk boligpolitik har til formål at styrke den sociale samhørighed, velfærd for den enkelte og fremme vækst og et konkurrencedygtigt samfund. Nedenfor sammenfatter vi de centrale elementer i boligpolitikken, der har relevans for fattigdom og social inklusion-

Alle borgere er berettiget til boligsikring, hvis de lejer en bolig med et køkken. Boligsikringen er afhængig af indkomst og borgere må aktivt udfylde en ansøgning. Personer på pension eller førtidspension er også berettiget til boligstøtte. Kun én person i en husholdning kan modtage boligstøtte. Boligstøtten afhænger af indkomst, husstandens størrelse osv. og er beregnet som en procentsats af lejen (for enlige personer op til 15 procent indtil en maksimumsgrænse).

Danmark har en stor almen boligsektor. I lov om almene boliger fremgår det, at det overordnede mål for den almene boligsektor, er at løse presserende sociale problemer gennem tilvejebringelse af passende boliger for personer i nød med en rimelig husleje og for at give lejere indflydelse på egne vilkår. Den almene boligsektor omfatter ca. 700 boligorganisationer med 7.500 afdelinger i alt, som alle drives på et ikke-kommercielt grundlag. Der er i alt ca. 595.000 almene boliger, som udgør op til 20 procent af den samlede danske boligmasse. Størstedelen af det almene boligbyggeri er opført og drevet af 700 boligforeninger. Forvaltningen af den almene boligmasse er baseret på en mål- og rammestyringsmodel mellem byrådet og boligorganisationer. Almene boliger lejes efter anciennitet på venteliste, hvor der prioriteres mellem forskellige grupper (f.eks. ældre og handicappede personer, lejere allerede bosiddende i en af boligforeningens boliger og i visse tilfælde familier med børn). For at løse presserende sociale problemer har det lokale byråd ret til at anvise lejere med sociale behov til en del af den almene boligmasse i kommunen.⁵²

I de senere år har den almene boligsektor oplevet en stigende social og etnisk segregering. Blandt andet på den baggrund er der i dag et antal såkaldte *udsatte områder* (under den tidligere regering omtalt som ghettoer), hvor udfordringer i forhold til sociale problemer, kriminalitet og arbejdsløshed er koncentreret. Ifølge regeringens seneste forslag *Udsatte områder – næste skridt*⁵³ er et udsat område et område, der opfylder tre af fem kriterier relateret til beboernes arbejdsmarkedstilknytning, ikke-vestlig indvandrerbaggrund, straffeattest, uddannelse og indkomst. 29 områder i Danmark er udsatte områder ifølge disse kriterier.

Regeringens initiativer til at modvirke segregering i udsatte områder ligger i forlængelse af tidligere regerings politik. Hovedinitiativer indebærer enorme investeringer i fysisk renovering, boligsociale indsatser og midlertidige

⁵¹ Regeringens finanslovsforslag 2014

⁵² Faktaark fra Ministeriet for By, bolig og landdistrikter: *The Danish Social Housing Sector*, http://mbbl.dk/sites/mbbl.dk/files/dokumenter/publikationer/the_danish_social_housing_sector.pdf

⁵³ Ministry of Housing, Urban and Rural Affairs 2013: http://mbbl.dk/sites/mbbl.dk/files/dokumenter/publikationer/tryghed_i_udsatte_boligomraader.pdf

huslejenedsættelser for at øge det økonomiske incitament til at blive boende selvom den finansielle situation ellers ville tillade dem at flytte til andre områder. Regeringen har også introduceret forskellige udlejningsredskaber for at skabe fleksibilitet i ventelistesystemet til de almene boliger for at øge diversiteten i beboersammensætningen. Fleksible udlejningsregler tillader det lokale byråd og boligforeningen at anvise ledige almene familieboliger ud fra udvalgte kriterier (fx beboere i beskæftigelse; studenter, pendlere osv.).

Ifølge nogle undersøgelser⁵⁴ har de sociale, finansielle og organisatoriske tiltag kombineret med huslejenedsættelse i visse tilfælde haft succes til at bremse en negativ udvikling i boligområdets beboersammensætning. Når det kommer til at øge bl.a. social mobilitet i boligområderne, er resultaterne af mere tvetydig karakter.

4.5. Forebyggelse af misbrug og omsorgssvigt

I de senere år og i kølvandet på flere alvorlige sager omkring misbrug og omsorgssvigt, er indsatsen for at forebygge misbrug og omsorgssvigt af børn blevet styrket gennem forskellige former for reformer og initiativer.

Vi har tidligere nævnt Barnets Reform (2010), som styrker børns rettigheder, f.eks. øger barnets klagemuligheder og styrker barnets inddragelse. Reformen præciserer yderligere formålet med Serviceloven i fem konkrete mål og gør det muligt for professionelle at udveksle information omkring et barns problemer mellem sociale myndigheder, skole, sundheds- og dagtilbud.⁵⁵ Reformen skærper desuden betingelser og krav til plejefamilier og styrker kommunens tilsyn på daginstitutioner.

En anden vigtig reform er Tilsynsreformen fra 2012 *Et nyt socialtilsyn – Bedre kvalitet for udsatte børn og voksne*, som ændrer reglerne for tilsyn på døgninstitutioner for socialt udsatte og handicappede borgere med det formål at styrke den professionelle kvalitet i plejen. Reformen indebærer bl.a. at ansvaret for tilsynet med plejefamilier og døgninstitutioner flyttes til fem større tilsynsenheder og at kravene til godkendelse af plejefamilier styrkes.⁵⁶

Fra 2013-16 har den danske regering gennem satspuljemidler uddelt 268 millioner kr. med det formål at beskytte børn og unge mod mistrivsel, overgreb og misbrug. Initiativerne indebærer en styrkelse af børns rettighed til at blive hørt og beskyttet, en forbedring af kommunernes håndtering af underretninger om børn, som har behov for særlig støtte og etableringen af børnehuse for børn, som har været offer for misbrug og overgreb og som har brug for højt kvalificeret hjælp fra sociale tilbud, politiet og sundhedsvæsenet.

4.6. Vurdering af den politiske ramme og anbefalinger

Den generelle forpligtelse til lige muligheder for alle, som er karakteristisk for den nordiske velfærdsmodel, er afspejlet i sektorspecifikke politikker. Derfor har de fleste politiske sektorer politikker, der har til formål at sikre ydelser og services af høj kvalitet for alle borgere, f.eks. specialundervisning for socialt udfordrede børn, en boligpolitik, der har til formål at sikre en tilfredsstillende levestandard for dem med akut behov, samt familiepleje og døgninstitutioner for omsorgssvigtede eller misbrugte børn osv.

Med afsæt i analysen skal vi særligt fremhæve følgende udfordringer:

⁵⁴ Hans Kristensen, Centre for Housing and Welfare; Realdania Research (2007): housing in Denmark

⁵⁵ <http://www.sm.dk/temaer/socialt-omraader/boern-unge-og-familie/barnetsreform/Sider/default.aspx>

⁵⁶ <http://www.sm.dk/Temaer/socialt-omraader/tilsynsreform/Sider/default.aspx>

For det første, en voksende social, og i en vis grad, etnisk segregering i uddannelsessektoren som følge af at et stigende antal ressourcestærke elever rykker fra folkeskolen til privatskoler. Da uddannelse er central faktor i at modvirke social arv, er det en vigtig udfordring i forhold til at sikre lige muligheder for alle.

For det andet, en voksende social og etnisk segregering inden for boligsektoren. Det giver sig bl.a. udslag i udsatte områder, hvor sociale problemer, kriminalitet og arbejdsløshed er koncentreret. På trods af væsentlige investeringer har eksisterende politikker indtil videre ikke været i stand til at bryde den negative tendens.

Generelt er det en bekymring, hvorvidt eksisterende indsatser i tilstrækkelig udstrækning møder de forskellige behov der er i befolkningen og blandt de forskellige befolkningsmålgrupper, herunder etniske minoriteter, eller hvorvidt yderligere kompetencebygning eller andre målrettede indsatser er nødvendige.

5. Håndtering af børnefattigdom og social eksklusion i det europæiske semester

I forhold til social inklusion, er det danske Europa 2020 mål, at reducere antallet af personer i husholdninger med lav indkomst med 22.000 husholdninger. Danmark modtog ingen landespecifik henstilling med direkte relevans for børnefattigdom.

Vi har i tidligere rapportafsnit beskrevet Danmarks sociale inklusionsmål og øvrige indsatser benævnt i danske nationale reformprogram 2013. Generelt udtrykker regeringen i det nationale reformprogram forpligtelse til at reducere fattigdom og særligt prioritere socialt udsatte børn og unge, og introducerer en række initiativer på socialområdet med relevans for socialt udsatte.⁵⁷ Reformprogrammet henviser desuden eksplicit til etableringen af en danske fattigdomsgrænse og udtrykker sin hensigt om at arbejde videre med anbefalingerne fra Ekspertudvalget for Fattigdom. Reformindsatser på andre områder, f.eks. uddannelse, afspejler ligeledes en udtrykt hensigt om at reducere den sociale arv.⁵⁸

Reformer, der udtrykkeligt er nævnt i det nationale reformprogram og med henblik på at understøtte indsatsen omkring social inklusion, omfatter:

- Reform af førtidspensionsordning og flexjob-ordningen;
- Kontanthjælpsreformen;
- Aftalen om anvendelse af satspuljen for 2013;
- Finansloven 2013 og aktiviteter med henblik på social inklusion og;
- Forbedring af stofmisbrugsbehandling.

Initiativerne understøtter foranstaltninger, der tidligere er blevet introduceret, f.eks. afskaffelsen af de laveste kontanthjælpsydelse i 2011

5.1. Vurdering og anbefalinger

Vi finder det positivt at det nationale reformprogram (2013) eksplicit refererer til en forpligtelse til at reducere fattigdom og forhindre social eksklusion for børn og udsatte grupper.

Vi skal dog gøre opmærksom på, at det danske 2020 Europa-mål for social inklusion, i lighed med en række indsatser rettet mod at modvirke social inklusion, tager afsæt i beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitik. Langvarig arbejdsløshed øger risikoen for

⁵⁷ Det Nationale Reformprogram, Danmark 2013: 45

⁵⁸ F.eks. i forhold til den nuværende reform for folkeskolen. Ifølge reformprogrammet skal "skal reformen bidrage til at mindske betydningen af social baggrund i forhold til akademiske resultater" (s. 23)

social marginalisering og arbejdsmarkedstilknytning er utvivlsomt en beskyttende faktor mod arbejdsløshed. Det er dog et spørgsmål, og fremgangsmåde der primært fokuserer på beskæftigelse og arbejdsmarkedspolitik er en tilstrækkelig tilgang for de mest marginaliserede borgere.

6. Mobilisering af relevante EU-strukturfonde

I dette afsnit vil vi kort vurdere i hvilket omfang Danmark gør brug af EU-strukturfonde til at støtte relevante prioriteter og interventioner.

I perioden 2007-2011 bidrog EU's strukturfond med 492 millioner kr. årligt til at understøtte regional og social udvikling. Ambitionen var at støtte projekter og initiativer, der sigter mod at styrke konkurrenceevne og beskæftigelse i Danmark.⁵⁹

Specielt er de igangsatte projekter rettet mod at støtte udviklingen inden for fire særlige områder, nemlig:

- Udvikling af menneskelige ressourcer;
- Etablering af og udvikling af nye virksomheder;
- Innovation, videndeling og vidensopbygning;
- Nye teknologier.

Den Europæiske Socialfond i Danmark har til formål at øge iværksætter og innovation blandt alle sociale grupper. Dette skal sikres gennem investeringer i menneskelige ressourcer, innovation, udviklingen af vidensamfundet, iværksætter, beskyttelse af miljøet, øget tilgængelighed, tilpasning af arbejdskraftens kompetencer til efterspørgslen fra virksomhederne og udviklingen af nye jobmarkeder. Et andet formål med Den Europæiske Socialfond er at styrke jobmulighederne for dårligt stillede jobsøgende med henblik på at øge beskæftigelsen og den sociale integration. Tabellen nedenfor viser et overblik over budgettildelingen ift. Den Europæiske Socialfond i Danmark.⁶⁰

Table 6.1: ESF co-funding breakdown⁶¹

	EU	National	Private	Total
Denmark	€254,788,619	€175,229,442	€79,559,177	€509,577,238

Da Danmarks befolkning bliver ældre, understøtter den Europæiske Socialfonds midler bl.a. flere jobsøgende kommer ind i arbejdsstyrken ved at fjerne nogle af de typiske forhindringer: manglende nye kvalifikationer blandt ældre mennesker, manglende sprogkundskaber blandt indvandrere og hjælp til børnepasning for forældre, der vender tilbage til arbejdsmarkedet. I relation til dette er flere projekter blevet indledt:

I *Hold Fast projektet*, er der eksperimenteret med en lang række indsatser, der alle har haft til formål at forbedre overgangen til ungdomsuddannelse og sørge for at flere unge, der påbegynder ungdomsuddannelse fastholdes. Dette sikres bl.a. gennem mentorstøtte til elever med særlige behov herfor.

Endvidere arbejder projekterne med arbejdsgivere med henblik på, at udvikle mere fleksible arbejdsgange for forældre, mens andre projekter har fokus på at sikre at arbejdspladser kan rumme handicappede.

⁵⁹ http://w2l.dk/file/5469/Socialfondsprogram_2007-2013.pdf

⁶⁰ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>

⁶¹ <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>

Som reaktion på frafaldet af unge med etnisk minoritetsbaggrund på gymnasier og erhvervsuddannelser, støtter det danske projekt, *Hold On Tight Caravan*, alle elementer i uddannelses- og læringsprocessen med det formål at øge antallet af unge minoriteter med rette kvalifikationer.

Ifølge projektet 'Iværksætteri i Danmark' vokser og overlever etnisk danskejede små eller mellemstore virksomheder længere end ikke-etnisk-dansk-ejede virksomheder. Med hjælp fra Den Europæiske Socialfond, søger "Iværksætteri i Danmark", at hjælpe ikke-etniske danskere med at realisere deres fulde potentiale ved at tilbyde fri rådgivning når de opstarter en forretning i Danmark. Organisationen har identificeret en række barrierer de ønsker at modvirke, da de forhindrer ikke-etniske-danske iværksættere i at få succes, herunder bl.a. inklusiv informationsmæssige-, økonomiske- og sproglige barrierer.

Disse projekter – ledsaget af de ovenstående reformer – er vigtige skridt for at øge udbuddet af arbejdskraft og beskæftigelse blandt udsatte målgrupper, blandt disse, enlige forældre med etnisk minoritetsbaggrund. På denne måde bidrager det også til at bekæmpe børnefattigdom, da ovenstående analyse viser, at fattigdom er mere udbredt blandt børn af etniske minoriteter og enlige forældre.

Endelig sigter nogle af Socialfondsprojekterne mod at styrke *Corporate Social Responsibility* i Danmark i forhold til uddannelse og opkvalificering.

Relevante politiske mål og indikatorer

I det danske program for Den Europæiske Socialfond 2007-2013 er de specifikke effekter og mål nærmere beskrevet.⁶²

⁶² http://w2l.dk/file/5469/Socialfondsprogram_2007-2013.pdf

