

Økonomi & Politik

#3

Oktober 2023
96. ÅRGANG
OPEN ACCESS

TEMANUMMER

Velfærdsstaten i krise?

INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord
Martin Marcussen
- 6** Introduktion: Velfærdsstaten i krydspres
Bent Greve & Tine Rostgaard
- 11** Omsorgskrisen og udfordringerne til velfærdsstatens bæredygtighed
Lise Lotte Hansen
- 28** Ældreplejen i en brydningstid: justering eller egentlig krise?
Tine Rostgaard
- 46** Udfordringer i vuggestuerne: implementering af minimumsnormeringer, arbejdsmiljø og løn
Heidi Elung Henningsen & Caroline de la Porte
- 61** Flexicurity på fremtidens arbejdsmarked - kontraktflexibilitet og øget ulighed?
Trine Pernille Larsen & Anna Ilsø
- 83** Krise i den danske velfærdsstat?
Bent Greve
- Reviewartikel**
- 96** Spiller aktivismen en rolle i de danske udenrigspolitiske strategier?
Henrik Larsen
- 111** Abstracts

Udgives af
Djøf Forlag



Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:
Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitetscenter

Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,
Postboks 2099, 1014 København K,
E-mail: mm@ifs.ku.dk

Redaktionsudvalg

- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi,
Politik og Business, Copenhagen Business School
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Carina Saxlund Bischoff, institut for Samfundsvidenskab og Erhverv,
Roskilde Universitetscenter

Redaktionelt forord

Velfærdsstaten i krise?

Der er dimensioner af velfærdsstaten, som vi ikke længere diskuterer særligt meget. Der synes at være etableret en samfundsbred enighed på flere punkter.

For det første er der nærmest universel enighed om, at den danske velfærdsstat har dannet grundlag for en helt ufattelig succesfuld samfundsmodel. Det har tiltrukket meget international opmærksomhed, at det er lykkedes at skabe et samfund der på én og samme tid kan producere stor lighed, stor politisk stabilitet, stor velfærd, stor lykke og stor sammenhængskraft. I dag er der ikke for alvor nogle danske politiske partier, der ønsker at afskaffe velfærdsstaten. Den politiske debat handler mest om, hvordan man bedst kan sikre velfærdsstaten i fremtiden.

For det andet er der paradoksalt nok enighed om, at velfærdsstaten nærmest altid har været i dyb krise! Én af årsagerne til dette er, at velfærdsstaten er ekstrem dyr og at Danmark som en konsekvens heraf har ét af de højeste skattetryk i verden. Den danske velfærdsstat er i bund og grund en deleøkonomi. I de perioder, hvor landet befinder sig i en økonomisk krise rammes velfærdsstaten ekstra hårdt. Når danskerne er arbejdsløse indbetales mindre til den fælles kasse samtidig med at udgifter til det sociale sikkerhedsnet stiger. I en dyb og langtrukket økonomisk krise er der ganske enkelt ikke tilstrækkeligt med fælles midler til at finansiere alle de universelle ydelser, der indgår i samfundskontrakten. Den almindelige borger indvilliger i at betale en del af indtægten (eks. indkomstskat) og en del af forbruget (eks. merværdiskat) til fællesskabet mod at være garanteret et vist niveau af serviceydelser. Dette regnskab går kun op, hvis alle danskere er i beskæftigelse og i øvrigt ikke unddrager sig skattebetaling.

I modsætning til de økonomiske og finansielle kriser i 1970'erne og 1980'erne, befinder vi os i dag i en hel unik situation. Nu er der tilnærmelsesvist fuld beskæftigelse. Hertil kommer, at valutaen er bomstærk, renten og inflationen befinder sig på et acceptabelt niveau, det offentlige budget er i balance eller overskud, udlandsgælden lav og handelsbalancen har år efter år stadig større overskud. På trods af disse ekstremt favorable vilkår hævdes det stadig, som det altid har været tilfældet, at den danske velfærdsstat befinder sig i en dyb krise!

Aldrig før i Danmarkshistorien har der været anvendt så stor en del af samfundets ressourcer på velfærdsstatsydelser, og aldrig før har der været så udbredt en utilfredshed med selvsamme velfærdsstat. Det er dette paradoks vi arbejder

**MARTIN
MARCUSSEN**
Ansvarshavende
redaktør for
Økonomi & Politik

med i dette temanummer af *Økonomi & Politik*, der er redigeret af Bent Greve og Tine Rostgaard. Hvad handler denne krise egentlig om? Hvilke årsager til krisen kan vi pege på, og hvordan kommer krisen til udtryk ude i velfærdsstatens frontlinje? Det er de centrale spørgsmål, som bidragene i temanummeret forsøger at besvare.

På tværs af bidragene identificeres to akser i problemkomplekset. Den ene akse handler om, at velfærdsstatens krise kun er en krise for nogle, og ikke så meget for andre. Det er således ikke hverken muligt eller rimeligt at tale om en generel krise i den danske velfærdsstat. Eksempelvis er det rigtig og klart for enhver, at velfærdsstaten står overfor en demografisk udfordring. Andelen af ældre, og dermed modtagere af forskellige former for velfærdsstatsydelse, vil stige kraftigt i årene der kommer. Dette er en uomtvistelig sandhed. Men det er også en sandhed, at mange af disse ældre er meget sundere og meget mindre plejekrævende end tidligere. Sagen er den, at vi i fremtiden vil få en stor gruppe ældre, der er helt nedslidte, meget plejekrævende og med små pensionsordninger og en anden stor gruppe ældre, der er sunde, har store pensionsordninger og i stor udstrækning passer sig selv.

Et andet eksempel på en polarisering i velfærdsstaten kan vi se på arbejdsmarkedet. Det såkaldte flexicuritysystem er tydeligvis til gode for insiderne, - det vil sige dem, der har faste otte-til-fire jobs. Sagen er bare den, at en stadig større del af arbejdsstyrken har meget fleksible relationer til arbejdsmarkedet – de har ingen kontrakter, ingen fast løn og ingen pension. For den første gruppe gælder, at der eksisterer et sikkerhedsnet i form af en i international sammenhæng generøs arbejdsløshedsunderstøttelse og gode efteruddannelsesordninger. Disse ting eksisterer ikke for den anden gruppe. Hvor den første gruppe bedst kan betegnes som velfærdsstatens kernetropper, kan man frygte at den næste og voksende gruppe bedst kan betegnes som et prekariat.

Den anden akse handler om, at velfærdsystemet ikke længere kan levere den service som borgerne forventer. Det handler om kvantitet såvel som kvalitet. I takt med at danskerne er blevet rigere og sundere skulle man tro, at kravene til offentlige serviceydelser falder. Men det forholder sig lige omvendt. På hospitalerne, i dagsinstitutionerne og i uddannelsessystemet kan man ikke levere på efterspørgslen efter sundhedsydelser, pasning og pleje og uddannelse. En stor del af problemet har sin rod i mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det er ikke længere muligt at besætte de ledige stillinger i sundheds-, omsorgs- og plejesektoren. Prestigen og lønnen for denne type arbejde vurderes generelt som værende alt for lav.

Dette nummer af tidsskriftet rundes af med en reviewartikel af *Henrik Larsen*, der ikke er en del af temanummeret. Han kaster et kritisk blik på de indtil videre fire udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier og undersøger, hvori regeringens ”aktivistiske” udenrigspolitik består. Det konkluderes, at et helt gennemgående træk i strategiarbejdet er, at det ikke er ”aktivismen”, der driver dansk udenrigspolitik. Derimod synes det at være de til enhver tid

gældende politiske prioriteringer, der former brugen af ”aktivisme”. Hertil kommer, at det egentlig mest er forskerne – og ikke de udenrigspolitiske aktører – der tyr til begrebet ”aktivisme” når udenrigspolitikken skal beskrives og analyseres.

Martin Marcussen

Ansvarshavende redaktør for *Økonomi & Politik*

Introduktion: Velfærdsstaten i krydspres

Velfærdsstaten i krise?

Er den danske velfærdsstat i en markant krise og med konstante behov for store reformer for forandringer? Det er det centrale spørgsmål, som artiklerne i dette nummer af *Økonomi & Politik* diskuterer ud fra en række forskellige tilgange og forståelser.



Er den danske velfærdsstat i en markant krise og med konstante behov for store reformer for forandringer? Det er det centrale spørgsmål

Det danske samfund, ofte betegnet som en universalistisk nordisk velfærdsstat, har som andre lande historisk været igennem en lang række forandringer, og ofte med nye tiltag og forbedringer på en række områder ud fra ønsker og forventninger fra den danske befolkning.

Der er samtidig konstant offentlige diskussioner om mangel på ressourcer for at løse velfærdsstatens opgaver. Det kan være diskussioner om såvel manglende finansiering eller arbejdskraft, eller diskussioner om, hvor mange der modtager ydelser, og hvor meget eller lidt de modtager. Forklaringer på de manglende ressourcer kan være mange, både at der ikke er investeret tilstrækkeligt med penge, men også argumenter om, at der har været foretaget nedskæringer i den danske velfærdsstat. Reformerne kan være grundet i samfundsmæssige forandringer (eksempelvis teknologi, demografi og helbred), ny viden og erkendelse eller nye muligheder for bedre service og/eller forbedringer, som befolkningen eller de fagprofessionelle gerne vil have gennemført.

Der tales derfor ikke kun om behov for forandringer, men også om en mulig krise i den danske velfærdsstat. Spørgsmålet om og i givet fald hvorvidt der er krise i den danske velfærdsstat, er centralt for dette nummer af *Økonomi & Politik*, herunder i høj grad også om og hvorvidt der er et krydspres mellem forventninger fra borgere, løfter fra politikerne, fagprofessionelles ønsker, og hvad der aktuelt er til rådighed og villighed til at betale for indenfor en lang række af centrale velfærdsstatslige områder.

Dette temanummer har et fokus på en række forandringer, som kan være faktiske eller oplevede, set fra meget forskellige tilgange til, hvilke ændringer der har været i den danske velfærdsstat, og hvilke problemer disse ændringer forårsager. Fokus er især på den danske velfærdsstat og dermed ikke på andre nordiske velfærdsstater eller på sammenligning med udviklingen i andre

BENT GREVE

Professor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, bgr@ruc.dk

TINE ROSTGAARD

Professor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, tiro@ruc.dk

typer af velfærdsstater. Det har været op til forfatterne af de enkelte artikler at beslutte, hvilket specifikt fokus og hvilken teoretisk tilgang de vil anlægge i deres artikel. Afgørende har været, at fokus på den ene eller anden måde er rettet mod forandringer på et centralt velfærdspolitisk område eller på velfærdsstaten generelt. Derfor giver artiklerne også en varieret fortolkning og beskrivelse af udviklingen i det danske velfærdssamfund. Der er fokus på en mulig omsorgskrise, flexicurity, daginstitutioner, men også om der overordnet kan ses en udvikling i Danmark med permanente nedskæringer i den danske velfærdsstat.

Hvad er en krise?

Artiklerne tegner samlet et varieret billede af udviklingen i det danske velfærdssamfund, og det fremgår, at ordet krise kan være vanskeligt at definere og forstå. Eksempelvis kan der være mangel på faglært arbejdskraft, som der er inden for dele af omsorgs- og sundhedsvæsenet, samtidig med at der faktisk er kommet flere økonomiske ressourcer til et område. Derfor kan der godt være en opfattelse af forandringer og nedskæringer hos berørte brugere eller personale, samtidig med at der fortsat er tilført flere især økonomiske ressourcer til et område. Hertil kommer, at der som følge af den administrative struktur i Danmark kan være variationer på tværs af kommuner og regioner. Det betyder, at selvom der samlet set er kommet flere penge til velfærdsservice i Danmark, er det ikke sikkert, at det har været tilfældet i alle landets kommuner.

»» Derfor kan der godt være en opfattelse af forandringer og nedskæringer hos berørte brugere eller personale, samtidig med at der fortsat er tilført flere især økonomiske ressourcer til et område

Krise kan dermed være såvel udtryk for en objektiv vurdering af, hvilke ressourcer der er til rådighed (såvel økonomisk som personalemæssige), såvel som en subjektiv vurdering af, at det på ens område kunne gøres bedre, såvel som en faglig vurdering af, hvad der giver den bedst mulige hjælp til de borgere, som har brug herfor. Det kan også handle om, at en oplevelse af dårlig service i enkelte situationer generaliseres til, at der er for få ressourcer og dermed krise i velfærdsstaten. Derudover kan der være mere omfattende vurderinger på et enkelt delområde som peger på, at der mangler ressourcer. En krise kan endvidere være noget, der udfoldes nu og her, men også noget, som lurer i horisonten som følge af eksempelvis demografiske forandringer. Samtidig kan kriser italesættes med det formål at skabe opmærksomhed på et område og dermed være del af en kamp om ressourcerne, men også som populistiske manøvre, der har til formål at markere et politisk ønske om at gøre noget bedre for befolkningen ved at løse såvel nuværende såvel som kommende udfordringer og dermed love vælgerne bedre levevilkår.

Nogle kriser får mere taletid end andre i øjeblikket, således også i dette særnummer. Det gælder diskussionen om, hvorvidt vi står i en omsorgskrise i forhold til ældrepleje og børnepasning. Omsorgskriser behøver ej heller alene være et spørgsmål om ressourcer til den offentligt finansierede og leverede velfærd, men kan også indeholde elementer, som relaterer sig til balancen mellem arbejds- og familieliv, herunder også konsekvenser og udfordringer i den uformelle omsorg. Derved rejses et klassisk dilemma i social- og velfærdspolitikken, som også indgår som et tilbagevendende element i analyser af ændringer i velfærdsstater, nemlig hvordan balancen skal være mellem, hvad der er statens, og hvad der er individets, familiens, markedets og den frivillige sektors ansvar (Greve, 2022). En balance, som ikke er enkel, men i høj grad konfliktfyldt, blandt andet fordi der er risiko for, at ikke alle kan få forventet støtte i civilsamfundet, ligesom markedets rolle kan bidrage til på den ene side levering af ydelser, men på den anden side også en høj grad af ulighed i adgang til velfærdsservice.

I en situation hvor dansk økonomi ser sund og stærk ud opstår der let også en tro på, at alt kan lade sig gøre. Men herved overses som nævnt ovenfor, at der kan være restriktioner i, hvad civilsamfundet kan levere, hvad der er kvalificeret arbejdskraft til, og hvordan den samfundsmæssige udvikling vil være i de næste 5-10 år.

De enkelte artikler

Omsorgskrise ift. ældreplejen, børnepasning og sundhedsydelser er central i bidraget fra *Lise-Lotte Hansen*, der argumenterer for, at krisen hænger sammen med mangel på arbejdskraft, tid, dårligt arbejdsmiljø og 'tynd' omsorg. Artiklen inddrager en række klassiske diskussioner om omsorg i det danske samfund, herunder i relation til ligestilling. Det gælder også elementer om organisering og bureaukratisering og manglende værdisætning af omsorgsarbejdet samt indvirkning af ny teknologi på omsorgsarbejdet. Artiklen konkluderer, at det er nødvendigt at diskutere, hvad god omsorg og god-nok omsorg er.

Tine Rostgaard har også fokus på ældreområdet og diskuterer, hvorvidt vi befinder vi os i en naturlig justering mellem forventninger og ressourcer, eller om vi kan tale om en decideret krise. Med udgangspunkt i en teoretisk forståelse af velfærdskriser oplister hun forskellige empiriske eksempler på krise i ældreplejen i forhold til ressourcer, medborgerskab og legitimitet. Artiklen afrundes med en diskussion af, hvordan nyere politiske løsningsforslag om lokal frisættelse og fastsættelse forsøger at imødekomme krisetendenserne. Hun konkluderer, at disse forslag er ideologisk brede og ukonkrete og ikke adresserer de egentlige kriser.

Også på daginstitutionsområdet er der udfordringer og forandringer, som har betydning for udviklingen på et kernevelfærdsområde. Dette er i fokus for *Caroline de la Porte* og *Heidi Elung Henningsens* bidrag. Det gælder prioriteringer mellem forskellige velfærdsområder hvor det er besluttet, at der skal

være flere ansatte i forhold til antallet af børn. Forfatterne illustrerer også udviklingen i kvalitet og arbejdsvilkår for de ansatte på daginstitutionsområdet (der oplever psykisk stress). De peger på rekrutteringsudfordringer i relation til faglært arbejdskraft, som er tema ikke kun på daginstitutionsområdet, men for en række af velfærdsstatens serviceområder.

Forandringer på arbejdsmarkedet og ændringer i den berømte danske flexicuritymodel er centralt i bidraget fra *Trine P. Larsen* og *Anna Ilsøe*. Med nye data fra et survey med svar fra personer, som er atypisk beskæftigede, tegnes et billede af en model under markant forandring. Det skyldes, at flexicuritymodellen i høj grad bygger på et arbejdsmarked, hvor beskæftigelse i høj grad er stabil, og hvor det sociale sikringssystem kan fungere som sikkerhedsnet. Sikkerhedsnettet fungerer i mindre grad for atypisk ansatte, og forfatterne introducerer begrebet kontraktflexibilitet, og argumenterer for, at det nuværende sociale sikringssystem ikke dækker de atypisk ansatte, og dermed at denne type af fleksibilitet bidrager til en øget ulighed i den berømte danske flexicuritymodel.

I det sidste bidrag retter *Bent Greve* fokus mod samspillet mellem ønsker og forventninger til velfærdsstaten og den samlede udvikling i økonomiske ressourcer hertil siden begyndelsen af dette århundrede. Derudover diskuteres, hvad der skal forstås ved nedskæringer i velfærdsstater. Det vises, at der faktisk er tilført flere økonomiske ressourcer til den offentlige sektor, omend tempoet i væksten har været aftagende de seneste godt 10 år. Dette gælder også, når der tages højde for den demografiske udvikling. Det illustreres desuden, at en vurdering af ændringer i velfærdsstatens serviceniveau kan være vanskelig, da ikke alle parametre kan opgøres lige enkelt.

Er der en krise eller ej?

Artiklerne har forskellige teoretiske og metodiske udgangspunkter, hvilket bidrager til en mangfoldighed i præsentationerne, men samtidig at det kan være vanskeligt at konkludere entydigt på, hvordan krydspres og krise i velfærdsstaten kan forstås, herunder om der er en krise

Samlet tegnes et billede i artiklerne af en velfærdsstat, som vi kender, og som Danmark er berømt for. Men det er også tydeligt, at velfærdsstaten står over for en række udfordringer som følge af eksempelvis demografi, mangel på faglært arbejdskraft, forandringer på arbejdsmarkedet og vanskelige prioriteringer på tværs af en række samfundsmæssige områder. På den ene side er der tale om en velfærdsstat, som af nogle ses i krise, og som ikke leverer de ydelser og services, som borgerne forventer, og som de fagprofessionelle gerne vil levere. På den anden side har vi at gøre med en velfærdsstat, som ikke økonomisk set har færre ressourcer end tidligere, hvor problemet synes at være, at der er opstået en afstand mellem forventninger til såvel omfang som kvalitet, og hvad der faktisk leveres. Dertil kan føjes at ændringerne som følge af især demografi og teknologi kan bidrage til omstruktureringer, som kan være vanskelige at forstå og at gennemføre.



Samlet tegnes et billede i artiklerne af en velfærdsstat, som vi kender, og som Danmark er berømt for. Men det er også tydeligt, at velfærdsstaten står over for en række udfordringer

Litteratur

Greve, B. (2022), *Rethinking the welfare state*, Oxon, Edward Elgar.

Omsorgskrisen og udfordringerne til velfærdsstatens bæredygtighed

Velfærdsstaten i krise?

At give og modtage omsorg er helt grundlæggende for os som mennesker, men mangel på arbejdskraft og tid samt et dårligt arbejdsmiljø fører sammen med en "tynd" omsorg til en omsorgskrise. Tilmed risikerer de tre mest fremtrædende løsninger på krisen - mere ledelse, mere teknologi og mere familie og civilsamfund - at forstærke krisen og dermed udfordre velfærdsstatens bæredygtighed. Denne artikel

diskuterer, hvad vi skal inkludere, når vi taler om en omsorgskrise i den danske (nordiske) velfærdsstat, hvad der kendetegner denne, og hvilken betydning den har for velfærdsstatens bæredygtighed. Artiklen trækker på analyser og diskussioner i antologien "A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care work, gender equality and welfare state sustainability" (Hansen, Dahl og Horn, 2022).

Indledning: Fra enkeltstående hændelser til en strukturel krise

Vi har i flere år hørt om problemer med omsorgsarbejdet i den offentlige sektor: dårlig kvalitet i ældreplejen, svigt i psykiatrien, mangel på sygeplejersker på hospitalerne, socialrådgivere, der har for mange sager, og for dårlig normering i daginstitutioner. Vi har også hørt om stress blandt de ansatte, om manglende respekt for omsorgsarbejdet, om uligeløn og om dårlige arbejdsvilkår. Det er dog først de seneste par år, at man er begyndt at bruge ordet omsorgskrise i den offentlige debat. Altså at gå fra at tale om problemerne som enkeltstående hændelser til at se dem som sammenhængende og som udtryk for en strukturel krise i velfærdsstaten.



Det er først de seneste par år, at man er begyndt at bruge ordet omsorgskrise i den offentlige debat. Altså at gå fra at tale om problemerne som enkeltstående hændelser til at se dem som sammenhængende og som udtryk for en strukturel krise i velfærdsstaten

Men én ting er at tale om en omsorgskrise i den offentlige debat, noget andet er, hvad forskningen siger. Der er siden 2020 udgivet flere bøger, som på forskellig vis undersøger og diskuterer omsorgskriser. Det er både forskningsudgivelser og populærvidenskabelige udgivelser skrevet af forskere (f.eks. Abel, 2022; Dowling, 2022; Humpries, 2022; Lynch 2022; The Care Collective, 2020). Kendetegnende for disse er dog, at de omhandler amerikanske eller britiske forhold. Denne artikel vil derimod diskutere, hvad vi skal tage højde for, når vi taler om en omsorgskrise i den danske (nordiske) velfærdsstat, hvad der kendetegner denne, og hvilken betydning den har for velfærdsstatens

LISE LOTTE HANSEN

Lektor, Institut for
Samfundsvidenskab og Erhverv,
Roskilde Universitet,
liselh@ruc.dk

bæredygtighed. Artiklen trækker på analyser og diskussioner i antologien 'A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care work, gender equality and welfare state sustainability' (Hansen, Dahl og Horn, 2022).¹ Derudover inddrages nyere dansk forskning både i form af rapporter og forskningsartikler dels for at underbygge det analytiske fokus på den danske velfærdsstat og dels for at styrke det empiriske grundlag.²

Artiklen vil først diskutere, hvordan forskningen forstår omsorgskrise og dens oprindelse og derefter sætte det ind i en nordisk kontekst. Formålet er at etablere en ramme for den efterfølgende analyse, som viser, hvordan omsorgskrisen træder frem indenfor tre områder/temaer: a. permanent rekrutteringskrise, b. belastning og arbejdsmiljø og c. en 'tyndere' omsorg. Derefter følger en diskussion af udfordringerne for den danske velfærdsstats bæredygtighed. I konklusionen konstateres det, at der er en omsorgskrise og at omsorgskrisen og de fremtrædende løsningsforslag udfordrer velfærdsstatens bæredygtighed, men også at der er modsatrettede tendenser og dilemmaer, og ikke mindst, at der kæmpes om omsorgen. Konklusionen afsluttes med en diskussion af, hvad vi så kan gøre.

Ramme: Hvad er en omsorgskrise?

Omsorgskrise er ikke kun noget man taler om i Danmark, og når det kommer til forskningslitteraturen, så er det nærmest udelukkende amerikansk og britisk forskning, der beskæftiger sig med omsorgskriseteori og analyser (Dahl, 2022; Dahl og Hansen, 2022). Omsorgskrisen opstår i et krydsfelt mellem et stigende behov for nogle til at varetage omsorgen, bl.a. fordi kvinderne i høj grad er kommet på arbejdsmarkedet, samtidig med at staten trækker sig tilbage (Fraser, 2016; Hochschild, 1995). Det skaber en situation, hvor de, der kan betale, køber sig til hjælp f.eks. hushjælp fra det globale syd (privatisering), og hvor de, der ikke kan betale, må løse det indenfor familien (familisering) (Fraser, 2016).

Privatiseringen føjer endnu et aspekt til omsorgskrisen, fordi arbejdsmigrationen fra det globale syd til det globale nord (omsorgskæder) betyder, at omsorgen for børn og gamle i det globale syd forringes (f.eks. Isaksen, Devi og Hochschild, 2008). Familisering virker selvforstærkende, fordi det fører til mere prekære arbejdsforhold for kvinderne (Clement et al., 2009) og dermed til en lavere indtægt, der igen gør det vanskeligere at købe omsorgsydelser (Fraser, 2016). Men omsorgskrisen handler også om, at omsorgen forringes: Behov bliver negligeret (Hochschild, 1995), at omsorgen bliver 'tyndere', dvs. at dele af omsorgen bliver udeladt eller ikke ydet, og at det dermed efterlader et tomrum (Dahl, 2017: 54), samt at selve organiseringen og bureaukratiseringen af omsorgsarbejdet betyder, at de professionelle omsorgsgivere ikke kan levere en god nok omsorg (Phillips i Dahl, 2022).

Et af de få nordiske bidrag til diskussionen af omsorgskrise sætter fokus på den kulturelle dimension af omsorgskrisen (Wrede et al., 2008). De diskuterer, hvordan den 'nyliberale vending' i velfærdsstatspolitikkerne har om-

formet omsorgsarbejdet gennem nye ledelsesstrategier, sprogbrug og regulering inspireret af det private arbejdsmarked. Wrede et al. lægger især vægt på, hvordan den politiske diskurs om effektivisering af den offentlige sektor driver kulturelle forandringer af omsorgen uden at stille spørgsmål til, hvordan det er effektivt og i forhold til hvad og hvem. Fokus på den kulturelle dimension af omsorgskrisen, som vel at mærke har strukturelle konsekvenser, viser sig ifølge Wrede et al. på tre områder: en rekrutteringskrise, en krise i uddannelser og viden, og en krise i anerkendelse af omsorgsarbejdet (pp. 28-9). Ikke kun Wrede et al., men forskningen både i Norden og i den øvrige vestlige verden peger på, at nyliberalistiske diskurser, politik og styring udgør de væsentligste forklaringer på, hvad der driver omsorgskrisen (f.eks. Dahl, 2017; Fraser, 2016; Hansen, Dahl og Horn, 2022; Lynch, 2022; Tronto, 2017). Krisen har dog sin rod et andet sted: nemlig i den lave værdisætning af omsorgsarbejdet og i usynliggørelsen af samfundets afhængighed af omsorgsarbejdet (f.eks. Fraser, 2014, 2016).

Et helt centralt argument i feministisk omsorgsforskning, feministisk økonomi og feministisk retfærdighedsforskning er nemlig, at omsorg udgør en kerne i (velfærds)samfundet eller med Nancy Folbres ord, at der ved siden af markedets usynlige hånd eksisterer et usynligt hjerte (Folbre, 2001), men at dette hverken er anerkendt i den økonomiske teori eller i de politiske løsninger. Det drejer sig om flere forskellige delvist overlappende forhold: at produktionen er afhængig af reproduktionen, f.eks. ved at der fødes, opdrages, uddannes arbejdskraft, der også gennem omsorg restitueres og helbredes ved sygdom og ulykker; at samfundets pengeskabelse bygger på ubetalt omsorgsarbejde, som ikke er reflekteret i den formelle økonomi; at mennesket bliver til menneske gennem omsorg, og at denne omsorg skaber fællesskaber og solidaritet, som er grundlæggende for at have et samfund; og endelig at omsorg og kærlighedsrelationer er nødvendige for menneskets overlevelse, men samtidig skaber kærligheds- og omsorgsarbejde ulighedsrelationer i samfundet både fordi arbejdet er ulige fordelt og lavt eller ulønnet, og fordi selve det at modtage kærlighed og omsorg er ulige fordelt (f.eks. Bjørnholt og McKay, 2014; Folbre, 2001; Fraser, 2014, 2016; Lynch, 2022; Tronto, 1993, 2013).

Fraser (2014, 2016) tilføjer en ekstra dimension til diskussionen af omsorgskrisen, da hun forbinder devalueringen af omsorgen med udfordringer til samfundets bæredygtighed. Omsorgskrisen er altså ikke bare en krise i sig selv, den er også en systemkrise i kapitalismen, som truer de kapitalistiske samfunds bæredygtighed. Fraser argumenterer for, at der i de kapitalistiske samfund i lighed med kapital-arbejde relationen eksisterer et grundlæggende hierarkisk modsætningsforhold mellem produktion og reproduktion. Men samtidig med at den sociale reproduktion udgør en uundværlig baggrundsbe- tingelse for den kapitalistiske produktion (i lighed med naturen og det politiske system), så underminerer kapitalismens iboende dynamik denne.³

'Overordnet set adskiller kapitalistiske samfund social reproduktion fra økonomisk produktion, forbinder den første med kvinder og tilslører dens vig-

tighed og værdi. Men paradoksalt nok lader de deres officielle økonomier afhænge af de helt samme socialreproduktionsprocesser, hvis værdi de benægter. Denne besynderlige adskillelse-kombineret-med-afhængighed-kombineret-med-benægtelse relation er en iboende kilde til ustabilitet: på den ene side er kapitalistiske samfund ikke bæredygtige i sig selv, men afhængige af social reproduktion; På den anden side truer kapitalismens drive for ubegrænset akkumulation med at destabilisere de selvsamme reproduktive processer og kapaciteter som kapitalen – og resten af os – har brug for' (Fraser, 2016: 102-3; forfatterens oversættelse).

Dette forhold gør sig gældende historisk, men fremtræder forskelligt i forskellige regimer. Det nutidige regime er den globale finansielle kapitalisme, som ifølge Fraser kendetegnes ved, at manuelt arbejde bliver flyttet til lavtlønsområder, at kvinder rekrutteres til betalt arbejde, der ofte er dårligt lønnet og har dårlige arbejdsvilkår, af en disciplinering af stat og offentlighed til at tjene private investorers interesser bl.a. ved at investere mindre i social velfærd og af handel med gæld. Det har bl.a. den konsekvens, at omsorgsarbejde i stigende grad bliver udliciteret til familier og lokalsamfund, samtidig med at der er færre til at gøre det. Det fører til en stigende ulighed og til en todelt socialreproduktion: '... vareliggjort for dem, der har råd til at betale for det, privatiseret for, de der ikke har...' (Fraser, 2016: 104). Derudover indgår den finansielle kapitalisme en form for pagt med en liberalistisk ligestillingsdiskurs (lean-in-feminisme), hvor det centrale er, at kvinder skal have de samme karrieremuligheder som mænd, og hvor omsorgsarbejdet (det ubetalte) bliver set som bagstræberisk og i modsætning til ligestilling. Omsorgsarbejdet får hermed endnu lavere status og bliver desuden allokeret til kvindelige migrantarbejdere (Fraser, 2009, 2016).

Den nordiske kontekst

Men hvad så med Danmark og den nordiske velfærdsstat? Det grundlæggende hierarkiske modsætningsforhold mellem økonomisk produktion og social reproduktion er det samme og mekanismen i den finansielle kapitalisme er også virksom i Danmark. Men der er forskelle.

Helt centralt for den nordiske velfærdsstat er, at store dele af omsorgsarbejdet er blevet til betalt arbejde i den offentlige sektor, og at sundhedsydelser, ældrepleje og børnepasning er gratis eller med reduceret betaling. Det har været vigtigt for ligestillingen og er en af grundene til, at man taler om de nordiske velfærdsstater som kvindevenlige (Hernes, 1987) og omsorgsarbejdsvenlige (Wrede et al., 2008). Det betyder også, at omsorgsarbejdet er blevet institutionaliseret og professionaliseret samt reguleret gennem lovgivning og aftaler. Dertil kommer, at fagforeninger, arbejdsgivere, patientforeninger, forældreforeninger og andre interesseorganisationer har indflydelse på omsorgsarbejdet gennem råd, nævn, kommissioner og følgegrupper. Den måde, som aftalesystemet er organiseret på, kaldes også det nordiske klassekompromis. Det etablerer en arena for forhandlinger af de modsatrettede interesser i kapitalismen,

og består af en lang række institutioner og organisationer, der sikrer repræsentation og indflydelse samt regulerer forhandlinger, aftaler og overholdelse af disse. Dette nordiske klassekompromis balancerer det ulige modsætningsforhold mellem kapital og arbejde uden dog at opløse dette (Due et al., 1993).

Hansen, Bjørnholt og Horn (2022) argumenterer for, at man i lighed med klassekompromiset kan tale om et omsorgskompromis, der balancerer det hierarkiske modsætningsforhold mellem produktion og social reproduktion uden dog at opløse dette. En stor del af de forhold, som relaterer sig til den sociale reproduktion, er demokratisk reguleret både i Folketinget og i regionale og kommunale demokratiske organer. Derudover har arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer på forskellig vis indflydelse herpå (p. 45).

Et andet centralt træk ved den nordiske velfærdsstat er en forholdsvis høj grad af dekommodificering af arbejde, hvilket betyder, at den enkelte borger kan eksistere uden at måtte sælge sin arbejdskraft på markedet (Esping-Andersen, 1990). Kønsforskningen gør dog opmærksom på, at omsorgsarbejdet er blevet vareliggjort, fordi det går fra at være ubetalt til (delvist) betalt arbejde (f.eks. Koren, 2012). Det kan dog siges at være en delvis vareliggørelse, da den sker på et politisk reguleret arbejdsmarked, nemlig den offentlige sektor.

Som sagt har organiseringen af omsorgsarbejdet indenfor den offentlige sektor sammen med velfærdsservices og økonomiske ydelser skabt en høj grad af ligestilling og indebærer en 'indirekte' værditilskrivning af omsorgen; man taler ligefrem om staten som supplerende omsorgsgiver (Hansen, 2007). Men samtidig rummer dette også en række modsatrettede forhold, som svækker omsorgens status og skaber ligestillingsdilemmaer. Den stærke diskurs om frigørelse gennem betalt arbejde reproducerer samtidigt diskursen om, hvilket arbejde der har mest værdi, nemlig det betalte lønarbejde, og usynliggør på det nærmeste det ubetalte omsorgsarbejde (også Wrede et al., 2008). Det kan med et Fraser-perspektiv ses som, at det at varetage ubetalt omsorgsarbejde bliver en modsætning til at være ligestillet. På den anden side så kan man se f.eks. barsels- og forældreorlov, muligheder for betalt orlov til at passe syge og regulering af arbejdstiden som en anerkendelse af det ubetalte omsorgsarbejdes samfundsmæssige nødvendighed (Hansen, Bjørnholt og Horn, 2022; Hansen og Dahl, 2022; Nielsen, 2022).

Nyliberale ideologier og politikker har dog omformet den nordiske velfærdsstat.⁴ Det betalte omsorgsarbejde foregår stadig primært indenfor rammerne af den offentlige sektor og er derfor mindre påvirket af markeds kræfter end i f.eks. USA, men der er sket ændringer i retning af øget markedsliggørelse og til en mere 'ren' vareliggørelse drevet både af NPM-strategier og af outsourcing og privatisering (Hansen, Bjørnholt og Horn, 2022). Den 'nyliberale vending' (Wrede et al., 2008: 23) kommer bl.a. til udtryk som effektivisering/'value for money'-diskurser, kvalitetskontrol, standardisering, service- og forbrugero-rientering og fritvalgsordninger (Dahl, 2019; Jensen og Nielsen, 2022; Wrede et al., 2008). Samtidig betyder den stærke diskurs om mangel på arbejdskraft og

diverse politiske reformer, at sikkerhedsdelen i flexicuritymodellen er svækket, og at det i stigende grad er vanskeligt at leve uden fattigdom, hvis man ikke sælger sin arbejdskraft på markedet.⁵ Det har også konsekvenser for ligestillingen, da kvinder er mere afhængige af velfærdsstatens ydelser og services.

En særlig nordisk ligestillingsvariant er, at moderskab i stadig større grad devalueres i den politiske diskurs, som primært handler om, at kvinder skal have fuldtidslønarbejde og gøre karriere, mens faderskab og mænds deltagelse både i det betalte (f.eks. kampagner for flere mænd i omsorgsfagene) som ubetalte omsorgsarbejde (f.eks. lang øremærket barselsorlov til mænd) ses som progressivt. Mænds større involvering i omsorgsarbejdet kan dog betyde et brud med 'allokeringen' af det 'værdiløse' omsorgsarbejde til kvinderne og dermed medvirke til at udfordre værdihierarkiet og skabe en højere grad af ligestilling (Hansen, Bjørnholt og Horn, 2022; Hansen og Dahl, 2022; Nielsen, 2022).

Analyse: Nedslag i krisen

Antologien 'A Care Crisis in the Nordic Welfare States' (Hansen, Dahl og Horn, 2022) viser, at de centrale elementer i omsorgskrisen udgøres af utilstrækkelige ressourcer (især arbejdskraft og tid) og en ikke-god-nok omsorg.⁶ Men også dårligt arbejdsmiljø udgør et element i omsorgskrisen. Problemerne med ressourcemangel, dårligt arbejdsmiljø og en ikke-god-nok omsorg er gensidigt forbundne og påvirker hinanden på en måde, der forstærker krisetendenserne.

➤ Problemerne med ressourcemangel, dårligt arbejdsmiljø og en ikke-god-nok omsorg er gensidigt forbundne og påvirker hinanden på en måde, der forstærker krisetendenserne

Manglen på arbejdskraft, et presset arbejdsmiljø og dårlige løn- og arbejdsvilkår fører til en ond cirkel indenfor ældreomsorgen i Sverige, hvor medarbejderne siger op, og hvor presset på de tilbageværende således forstærkes (Stranz, 2022). I en dansk sammenhæng kan man tale om nærmest permanent arbejdskraftmangel, hvor der også er selvforstærkende elementer. Sundheds- og ældreområdet er hårdest ramt af arbejdskraftmangel og rekrutteringsudfordringer. Det er især vanskeligt at rekruttere sygeplejersker og SOSU-assistenters og -hjælpere, men der er også mangel på pædagoger og folkeskolelærere (Larsen og Jakobsen, 2022). Problemet forstærkes af, at færre tager en velfærdsuddannelse, og af at der også er et stort frafald under uddannelsen. Der er ligeledes problemer med at fastholde arbejdskraften: Kun 35 pct. af SOSU-hjælperne er tilbage efter 10 år, for SOSU-assistenters er tallet 60 pct. og for sygeplejersker 72 pct. For pædagoger er tallet højere, her er ca. 89 pct. stadig i faget efter 10 år (Larsen og Jakobsen, 2022). Frafaldet handler om overgang fra uddannelse til job, hvor nogle nyuddannede ikke har de nødvendige kompetencer og erfaringer til at bestride jobbet.

Samtidig betyder problemer med arbejdsmiljøet, at flere forlader faget. Det handler om en stor arbejdsbyrde og mindre tid til borgeren (SOSU-medarbejdere), om højt arbejdstempo og en oplevelse af, at de ikke kan udføre deres arbejde faglig forsvarligt (sygeplejersker), og om manglende tid og rammer til at bruge deres faglighed og gøre en forskel for børnene (pædagoger) (Larsen og Jakobsen, 2022; også Gleerup, 2015; Ljunggren, 2022; Nielsen, 2022; Rostgaard og Matthiessen, 2016). Arbejdspreset betyder også et stigende konflikt-niveau mellem kollegaer og mellem forskellige faggrupper på arbejdspladsen (Jensen og Nielsen, 2022; også Stranz, 2022), og det forringer arbejdsmiljøet yderligere. Dertil fører problemerne med ikke at kunne udføre arbejdet fagligt forsvarligt til emotionelt, fysisk og mentalt stress og til udbrændthed (Gitz-Johansen, 2020; Jensen og Nielsen, 2022; også Stranz, 2022). De nyuddannede sygeplejersker trækker på private og emotionelle ressourcer for at komme igennem arbejdsdagen (Jensen og Nielsen, 2022), og vuggestuepædagogerne må i det daglige arbejde konstant kæmpe for at få tid til at tage sig af børnenes helt basale følelsesmæssige behov – og så alligevel gå hjem med en følelse af utilstrækkelighed (Gitz-Johansen, 2020).

Rostgaard og Matthiessen (2016) viser, hvordan der over tid (2005-2015) har været en udvikling til det værre i forhold til arbejdsvilkår og muligheder for at yde en god-nok omsorg i ældreplejen. Men de påpeger også to andre forhold: at der er forskel på problemernes karakter og omfang indenfor forskellige områder (her hhv. hjemmeplejen og plejeboliger), og at utilfredshed også handler om manglende muligheder for at bruge sin faglighed. Også Dahl (2009) påpeger forskelle i, hvordan ældreplejen fungerer her især mellem forskellige kommuner. Problemerne med at bruge sin faglighed går på tværs af flere faggrupper og forskellige sektorer, og det dækker over en bred række af problemer f.eks. manglende autonomi, manglende muligheder for videreuddannelse, manglende tid til relationsarbejde, faglig dømmekraft, som sættes ud af spil, og generel dequalificering pga. standardisering (Gitz-Johansen, 2020; Jensen, 2018; Nielsen, 2022; Rostgaard og Matthiessen, 2016).

Den manglende tid, presset på fagligheden og den måde, som kvalitetsstandarder, styringsteknologier, og service- og læringsideologier omformer omsorgen, fører til en ikke-god-nok omsorg. Det handler bl.a. om ikke at kunne overholde løfter til patienter, om ikke at have tid til de små ting i dagligdagen, om hele tiden at måtte vælge, hvilken patient der har mest brug for pleje – og om at fejlvurdere, måske med fatale konsekvenser (Jensen og Nielsen, 2022). Det handler om ikke at kunne opfylde behov og give en ordentlig omsorg og om at se, hvordan borgere og børn lider under dette (Gitz-Johansen, 2020; også Kröger et al., 2019; Stranz, 2022). Det fører også til manglende tid og overskud til egenomsorg (Hansen og Dahl, 2022). Det er i sig selv et stort problem, men spørgsmålet er, om det påvirker mulighederne for at give en god-nok omsorg.

Gitz-Johansen (2020) viser, hvorledes arbejdspress, udmattelse og følelser af utilstrækkelighed fører til irritation over børnenes handlinger og over den

ekstra belastning ved særligt krævende børn. Pædagogerne kæmper med sig selv for ikke at lade det gå ud over børnene, og det tydeliggør en problematik, som diskuteres indgående indenfor velfærdsarbejdet i disse år, nemlig risikoen for forråelse (bl.a. Birkemose, 2014). Gitz-Johansen diskuterer, hvordan irritationen hænger sammen med en manglede omsorg for, beskyttelse af og støtte til personalet, og det er et generelt problem: at der mangler omsorg for dem, der giver omsorg (Hansen og Dahl, 2022: 186).

Men der er også to andre aspekter af en ikke-god-nok omsorg: at der ikke er ord for den gode omsorg, og at det ikke er det, der giver status. For det første anses de relationelle elementer af omsorgsarbejdet for helt essentielle, og der udtrykkes behov for, at dette anerkendes og styrkes, samtidig med at relationsarbejdet i høj grad er usynligt som arbejde og tilmed svært at sætte ord på (Grøn et al., 2023; også Vinge og Topholm, 2021). En pædagog siger således: ”Vi arbejder i en profession, hvor det er svært at forklare de mere u håndgribelige dele af vores arbejde”, og en anden udtaler: ”Hvis vi ikke fortæller verden, hvad der er de vigtigste ting, så vil alt handle om læring. Vi har fuldkommen glemt de fundamentale ting” (Gitz-Johansen, 2020: 267, forfatterens oversættelse).

For det andet ses der en udvikling i retning af, at det, der giver status og forbindes med at være professionel, handler om at beherske de nye teknologier, at holde distance til omsorgsmottagerne, og at undgå at involvere sig emotionelt (Kamp og Ballegaard, 2019), samt at nyuddannede sygeplejersker bliver udfordret på deres viden om god omsorg og må aflære deres idealistiske tilgang til arbejdet (Jensen og Nielsen, 2022). Denne ændrede professionsforståelse kræver dog et større emotionelt arbejde både i forhold til egen praksis, kollegasamarbejdet, og omsorgsmottagerne. Det er bare usynligt i de standarder, der styrer arbejdet (Kamp og Dybbroe, 2016), og i den travle hverdag (Jensen og Nielsen, 2022).

Diskussion: Udfordringer til velfærdsstatens bæredygtighed

Analysen tydeliggør, at problemerne med omsorgsarbejdet er så komplekse og omfattende, at man kan tale om en omsorgskrise. Spørgsmålet er, om det også udfordrer den danske velfærdsstats bæredygtighed. Det bliver diskuteret i konklusionen. Forskningen peger dog på et andet problem i forhold til spørgsmålet om bæredygtighed, nemlig om de politiske løsninger rent faktisk svarer til de problemer, der truer velfærdsstatens bæredygtighed, eller om de ligefrem medvirker til at forstærke dem (Esping-Andersen, 2000). Tre løsninger er særligt fremme i den offentlige debat og de politiske strategier: mere ledelse, mere teknologi og mere familie/civilsamfundsenngagement.



Analysen tydeliggør, at problemerne med omsorgsarbejdet er så komplekse og omfattende, at man kan tale om en omsorgskrise. Tre løsninger er særligt fremme i den offentlige debat og de politiske strategier: mere ledelse, mere teknologi og mere familie/civilsamfundsengagement

Den første løsning, mere ledelse, er forbundet med en række dilemmaer, i hvert fald hvis man fortsætter med de hidtidige NPM-inspirerede ledelsesstrategier. De tager nemlig ikke højde for omsorgslogikker og reducerer omsorgens kompleksitet i en grad, så man kan diskutere, om selve ledelsesstrategien medvirker til at skabe en omsorgskrise (Hoppania et al., 2022). Omsorg er på grund af dets karakter vanskeligt at styre: Behov er ikke altid til at forudse og kan hurtigt skifte, og det kræver en fleksibilitet, som står i modsætning til de nye styringsteknologier (også Dahl, 2017). I en dansk sammenhæng fremhæves derudover, hvordan NPM omformer omsorgen og gør den tyndere, ændrer fagligheden og usynliggør den emotionelle del (Dahl, 2009, 2017; Dybbro og Kamp, 2013).

Et nyt tiltag, selvstyreende teams, i hjemmeplejen skal rette op på NPM's negative konsekvenser, og i stedet styrke fagligheden og sikre det relationelle, situationsbundne, nære og fleksible omsorgsarbejde (Pedersen, 2023b). De selvstyreende teams fører på den ene side til større arbejdsglæde og følelse af frihed, og på den anden side til nye belastninger og konflikter. Det sker bl.a. som følge af teamets ansvar for at få arbejdet til at fungere uden at have indflydelse på ressourcetsituationen, samt at konflikterne flyttes ind i medarbejdergruppen, fordi ansvaret er fælles og ikke en leders (Pedersen, 2023a). Samtidig så fortsættes og nærmest forstærkes serviceorienteringen, hvor borgerne ses som kunder og forbrugere. Det gør hjemmehjælperne til servicearbejdere, der ikke alene skal opfylde kundernes behov, men også hjælpe dem til at udtrykke deres krav og samtidig sørge for dels, at disse kan indfris indenfor styringsrammerne og dels ikke at glemme deres egne faglige vurderinger (Pedersen, 2023b). Endelig så er det hensigten at kunne spare tid og dermed ressourcer ved at organisere arbejdet i selvstyreende teams (Pedersen, 2013a, b). Så selvom strategien med selvstyreende teams rummer positive potentialer, er der spændinger og konflikter i det daglige arbejde, og både formål og indhold er stadig påvirket af de NPM-forståelser og -tiltag, som de skulle gøre op med (Pedersen, 2023a, b).

Når vi retter fokus på den anden løsning, mere teknologi, så argumenterer Anne Kovalainen (2022) for, at teknologierne (digitalisering, AI og robotter) omformer omsorgsidealerne og sætter standarderne for omsorgen i stedet for at understøtte denne. Det sker bl.a. gennem opdeling af omsorgsarbejdet til målbare enheder, standardisering, overvågning, tidsstyring og ud fra service-, forbruger-, og finansialiseringslogikker, som ikke tager højde for det uformelle, usynlige, tidskrævende og rodede omsorgsarbejde (p. 71). Kovalainen argumenterer ligeledes for, at de forskellige teknologier ikke er introduceret

for at løse omsorgsproblemer, men for at løse økonomiske problemer, og at det udgør en væsentlig del af omsorgskriseproblematikken. Dertil kommer, at selv når man har et snævert økonomisk fokus, så er det ikke klart, om teknologierne giver besparelser, fordi det er usikkert, både om teknologierne kan og vil blive brugt, og om udgifterne blot flytter et andet sted hen.

Kari Martinsen (2017) rejser en lignende kritik af teknologioptimismen og det, hun kalder for 'teknologivendingen', hvor man går *fra*, at 'vi' definerer behov og finder redskaber til at løse dem, *til* at redskaberne (læs: teknologierne) skaber behovene (Martinsen, 2017: 29). Martinsen er særlig bekymret for, hvad der sker med omsorgen og den enkeltes værdighed og integritet, hvis den menneskelige nærhed og fysiske kontakt og den fagprofessionelles evne til at vurdere kritiske situationer bliver erstattet af teknologi.

Danmark er det land i Norden, som benytter sig mest af teknologiske løsninger i omsorgssektoren (Kamp, Obstfelder og Andersson, 2019), og Carsten Juul Jensen (2018) viser, hvordan Martinsens bekymringer er virkeliggjort på en dansk hospitalsafdeling. Her er faglige vurderinger officielt sat ud af spil, og den syge krop bliver set på som en maskine. Det har ikke betydet mindre arbejde, blot at arbejdet nu centrerer sig omkring målinger. Samtidig er de omsorgsprofessionelle nødt til at bearbejde tallene, der vel at mærke rummer en vis usikkerhed, så de passer til det travle daglige arbejde, og at det kliniske blik i realiteten stadig er nødvendigt for at sikre patienternes velbefindende og sikkerhed. Den fysiske afstand ved skærmpleje påvirker omsorgsrelationen og skaber nye usikkerheder, dilemmaer og belastninger for plejepersonalet, som stadig skal være fleksible blot på en anden måde (Hansen, Grosen og Kamp, 2018). Sundhedsplatformen udgør en digitaliseringsteknologi, som ændrer omsorgsarbejdet gennem standardisering og manglende muligheder for at indtaste de relationelle og følelsesmæssige dimensioner af omsorgsarbejdet. Det fører til skygearbejde og 'work-arounds' som f.eks. skuffejournaler (Andersen, Alslev, Tanggaard og Svendsen, 2020). På den måde forstærker styringsstrategier og indførelsen af teknologi hinanden og medvirker til at ændre omsorgen.

Samtidig er der også indenfor for specifikke områder gevinster ved teknologien og tilfredshed med disse fra både borgere, pårørende og omsorgsprofessionelle (Ballegaard et al., 2021). Hansen, Grosen og Kamp (2018) understreger, at teknologierne ikke nødvendigvis fører til en kold og målrational omsorg, men ændrer omsorgen og plejen. De understreger også, at det er nødvendigt at se indførelsen af teknologier i ældreplejen i forlængelse af en strategi om at give borgerne mere privatliv, større frihed og gøre dem mere selvhjulpne, men at dette er et tveægget sværd, fordi frihed ikke nødvendigvis er det samme som privathed, derimod kan professionel hjælp og tilstedeværelse i hjemmet opleves som frisættende (2018: 37-8). Det viser dilemmaerne ved velfærdsteknologierne, men samtidig peger den samlede forskning på, at omsorgen ikke kun ændres, men også bliver 'tyndere', at teknologierne ikke nødvendigvis fører til mindre arbejde, men blot til andet arbejde, og at det ikke altid svarer

til de omsorgsbehov, som de ældre har (Andersen et al., 2020; Hansen, Groesen og Kamp, 2018; Kamp og Ballegaard, 2019). Måske fordi formålet med teknologierne ikke er at gøre omsorgen bedre, men billigere, og at de logikker, som styrer indførslen af velfærdsteknologier, bygger på nyliberale forståelser af frihed og styring fremfor på omsorgsfilosofi, omsorgsrationalitet eller viden om omsorgsarbejdets kompleksitet.

Den tredje løsning er af en helt anden slags, nemlig at familierne og civilsamfundet skal påtage sig flere velfærdsopgaver. Senest fremført af statsminister Mette Fredriksen i forbindelse med KL's topmøde (marts 2023) og den forhenværende social- og ældreminister Astrid Kragh (oktober 2022). Samtidig bliver der i 2023 gennemført reformer, som skal føre til et større arbejdsudbud. De følger ovenpå flere lignende reformer. Så spørgsmålet bliver: Hvem skal udføre omsorgsopgaverne, når alle arbejder mere og længere? Arbejdstempo og -krav betyder allerede, at egenomsorgen er presset, og at det i nogle tilfælde også betyder færre kræfter til at tage sig af familien og deltage i lokalsamfund og fritidsaktiviteter (Hansen, 2019; Jensen og Nielsen, 2022; Stranz, 2022).

Derudover betyder stigende krav til forældreskabet og dårligere kvalitet i den offentlige omsorg samt uligestilling generelt, at især kvinder er pressede tidsmæssigt som emotionelt (Hansen, Bjørnholt og Horn, 2022). Pårørende vil som udgangspunkt gerne hjælpe, men der er flere barrierer for, at de bliver inddraget på en god måde, og der er stadig flere opgaver, som det forventes, at pårørende tager sig af. Samtidig er de pårørende generelt pressede, og der mangler støtte til dem (Danske Patienter, 2022; Ældresagen, 2016). En undersøgelse af voksne børns involvering i omsorg for deres gamle forældre viser, at voksne børn allerede udfører en del omsorgsopgaver, og at flere kvinder end mænd er omsorgsgivere. For de voksne børn betyder det bekymringer over den pårørendes situation (87 pct.), at de føler sig pressede (59 pct.) både fysisk og psykisk, og at det går udover deres sociale liv og den øvrige familie. Det har også konsekvenser for deres arbejdsmarkedsdeltagelse (samlet set 36 pct., deraf 43 pct. kvinder og 29 pct. mænd); det gælder især for dem, der hjælper mere end fire timer om ugen. Det handler om koncentrationsbesvær på arbejdet, fravalg af karrieremuligheder, mistede indtægter, sygemelding, og at de er gået ned i tid eller har forladt arbejdsmarkedet helt (Danmarks Statistik og Ældresagen, 2015). Dertil kommer, at ældre generelt får mindre hjemmehjælp; at ægtefæller, selvom de selv har helbredsproblemer, forventes at tage sig af praktiske opgaver; og at svage ældre ikke får den hjælp, som de har behov for (Rostgaard og Matthiessen, 2019).

Dette rejser yderligere spørgsmål: Hvad betyder det samfundsøkonomisk, hvis pårørende til svage og syge ældre selv bliver syge eller går ned i tid? Hvad betyder det for ligestillingen, hvis kvinder skal påtage sig flere omsorgsopgaver? Hvad betyder det for at give god omsorg, at den bliver mindre professionel og mere personligt båret? Hvad betyder det for lighed i sundhed, hvis svage ældre uden nære pårørende bliver afhængige af civilsamfundet for omsorg?

Alle tre løsningsforslag kan altså forstærke omsorgskrisetendenserne, fordi de hverken tager højde for omsorgens kompleksitet eller for, at også uformel omsorg kræver ressourcer.

Endelig er der et tredje aspekt af bæredygtighed. Fraser (2016) diskuterer, hvordan presset på den sociale reproduktion fører til kampe. Hun kalder dem for grænsekampe (boundary struggles) om den sociale reproduktions værdisættelse, synlighed, idealer og praksis. Fraser argumenterer for, at der findes ikke-vareliggjorte områder og værdier indenfor den sociale reproduktion, og at disse udgør en drivkraft i kampene (også Lynch, 2022). Men først og fremmest er kampene en reaktion på omsorgskrisen, og i fronten af denne kamp er kvinder af alle slags, fordi de lever deres liv og udfører deres arbejde der, hvor krisen viser sig tydeligst (Arruzza et al., 2018; Briskin, 2011; Nolan og Slater, 2010).

Også i Danmark er der kampe om omsorgsarbejdets status, vilkår, løn og indhold, mest tydeligt i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor, hvor der har været mere eller mindre konstant uro og strejker siden 2007 (Hansen, Bjørnholt og Horn, 2022). Før Covid-19 var der protester over forholdene i daginstitutionerne ført an af civilsamfundsorganisationen 'Hvor er der en voksen?'. Derudover er forskellige andre civilsamfundsorganisationer som f.eks. Ældresagen aktive i kampen om omsorgen. Der kæmpes også om omsorgen i det daglige arbejde i ældreplejen. Kampene kan både handle om, at hjemmehjælperne gør noget ekstra for den ældre og om at nægte at gøre det. Begge dele for at yde modstand mod konsekvenserne af NPM for mulighederne for at kunne give en god-nok omsorg. I forhold til 'hjælp til selvhjælp' så står kampen mellem den omsorgsprofessionelle som repræsentant for staten og den ældre, som ikke orker at 'hjælpe sig selv' (Dahl, 2019). Man kan også se de tidligere nævnte 'work-arounds' som en form for individuel kamp på gruppeniveau mod forringelser af omsorgen.

Men hvad har det med bæredygtighed at gøre? Det er en vigtig pointe, at kampene faktisk er med til skabe bæredygtighed eller måske rettere, at de medvirker til at reducere krisens omfang og dybde, fordi de synliggør værdien af omsorgsarbejdet for samfundet, fastholder omsorgsidealer på trods, og styrker solidariteten. Det viser også, at finansialisering, nyliberalisering og vareliggørelse af den sociale reproduktion ikke er total. Der eksisterer andre omsorgsidealer, og de aktiveres som modstand både hos omsorgsprofessionelle og blandt borgerne. Og i det omfang at kampene fører til forbedringer i arbejdsvilkår, arbejdsmiljø, løn, status, muligheder for at yde en god-nok omsorg og forbedringer af omsorgsrelationerne, så er de også med til at mindske presset på den sociale reproduktion og gøre samfundet mere bæredygtigt.

Men de små kampe og 'work-arounds' i det daglige arbejde har samtidig store omkostninger for den enkelte omsorgsprofessionelle, der skal håndtere modsatte krav og behov, og det tids- og systempres, som opstår, når de forsøger at fastholde omsorgsidealer eller bare at yde en god-nok omsorg (Dahl,

2017; Gitz-Johansen, 2020; Jensen og Nielsen, 2022; også Stranz, 2022). Samtidig kan det diskuteres, hvor meget de omsorgsprofessionelle har fået ud af kampene i aftalesystemet. De har klart vundet den diskursive kamp, men det har ikke udmøntet sig i de større materielle forbedringer: der er ikke opnået ligeløn, og arbejdsvilkårene er generelt set blevet dårligere siden 2007.

Konklusion: Omsorgskrisetendenser og hvad gør vi så?

Vi kan som mennesker ikke leve uden omsorg, og vi er som samfund afhængige af omsorgsarbejdet. Men det er tydeligt, at vi kan tale om en omsorgskrise i den danske velfærdsstat, og at denne især handler om mangel på arbejdskraft og tid, om et dårligt arbejdsmiljø, som både er skabt af krisen og forstærker denne, og om at omsorgen bliver ændret i et omfang, så der kan sættes spørgsmålstejn ved, om den er god nok. Det er en uensartet krise præget af modsatte tendenser.



Men det er tydeligt, at vi kan tale om en omsorgskrise i den danske velfærdsstat, og at denne især handler om mangel på arbejdskraft og tid, om et dårligt arbejdsmiljø, som både er skabt af krisen og forstærker denne, og om at omsorgen bliver ændret i et omfang, så der kan sættes spørgsmålstejn ved, om den er god nok

Det grundlæggende magtforhold mellem produktion og social reproduktion er forstærket i en grad, så det udfordrer velfærdsstatens bæredygtighed. Det forstærkede magtforhold viser sig ved, at de dele af omsorgsarbejdet, som ikke passer ind i de forskellige styringsteknologier f.eks. det relationelle arbejde, er usynliggjort i en grad, så selv de omsorgsprofessionelle kan have svært ved at sætte ord på det. Det viser sig også ved, at omsorgsarbejdets kompleksitet og krav til fleksibilitet tilsidesættes. Det usynliggøres, hvor hårdt og krævende omsorgsarbejde er både fysisk og mentalt og emotionelt, og at det kræver uddannelse og erfaringsviden. Det forstærkede magtforhold viser sig også ved, at forholdet mellem teknologi og omsorg er vendt om, så den sociale reproduktion er til for produktionen. Endelig er det usynligt, at det ubetalte omsorgsarbejde også kræver tid og indlevelse, og at de, der giver omsorg, også har brug for omsorg. Klassekompromisset og omsorgskompromisset er udfordrede. Det viser sig bl.a. gennem mindre indflydelse og autonomi i det daglige arbejde, at faglig kritik kan være svær at komme igennem med, at styringsteknologier udfordrer overenskomstaftalernes grundlag, at det ulige magtforhold i det offentlige aftalesystem er forstærket, samt at aftalesystemet ikke formår at løse problemer med løn og arbejdsvilkår.

Danmark og Norden er hverken USA eller UK (se også Hansen og Dahl, 2022). Omsorgskrisen er formet af den nordiske kontekst. Det betyder ikke kun, at den har en særlig karakter, men også at det begrænser krisens dybde. Det er bl.a. et resultat af, at der kæmpes om omsorgens indhold, status og

om omsorgsarbejdets vilkår, og at de rammer for indflydelse, som er etableret gennem klassekompromiset og omsorgskompromiset, på trods af at begge er svækket, muliggør og sikrer ret til at protestere både på arbejdsplads- og på samfundsniveau.

Men hvad gør vi så? Diskussionen viser, at de tre mest fremtrædende løsningsforslag i bedste fald rummer en række paradokser og dilemmaer og i værste fald kan medvirke til at forstærke krisen. Teknologi og ledelse fører selvsagt ikke i sig selv til en omsorgskrise – begge dele kan løse vigtige opgaver i omsorgssektoren –, men det er problematisk, når teknologi og ledelsesstrategier omformer omsorgen uden, at det hviler på viden om, hvad god eller god-nok omsorg er. Det er ligeledes et problem, at familierne og civilsamfundet skal tage mere ansvar, når der ikke er 'ledig' arbejdskraft i hjemmet, og dette forhold forstærkes af de mange arbejdsudbudsreformer. Familiserings/civilsamfundsstrategien rejser igen spørgsmålet om, hvad god (nok) omsorg er, herunder til magtrelationer mellem omsorgsgivere og omsorgsmottagere.

Det bliver således tydeligt, at det er nødvendigt at diskutere, hvad god omsorg og god-nok omsorg er, samt hvordan vi viser omsorg for dem, der giver omsorg. Det skal ikke kun gøres på det politiske niveau, men må inddrage omsorgsgivere, omsorgsmottagere og deres organisationer samt, forskere, fagforeninger og arbejdsgivere. Vi er nødt til at finde frem til kernen og i et vist omfang begynde forfra, hvis vi skal komme ud af krisen. Det indebærer også at forstå omsorg som mere end arbejde og en aktivitet. Etisk Råds rapport 'Omsorg i sundhedsvæsenet' (2021) har allerede taget hul på den diskussion.

Noter

- 1 Antologien bygger på diskussionerne i "The Nordic Care Crisis Network", som er finansieret af Nordisk Ministerråd og administreret af NIKK. Den diskuterer både teoretisk og analytisk, hvordan man skal forstå, begrebsliggøre og metodisk arbejde med omsorgskrise, og hvordan omsorgskrisen fremtræder indenfor forskellige områder. Den beskæftiger sig ikke systematisk med omsorgskrise indenfor et bestemt område og foretager ikke en komparativ analyse mellem de nordiske lande (her Danmark, Finland, Norge og Sverige). Formålet er et andet, nemlig at forbinde vores forskellige forskning med hinanden for at undersøge, om det er udtryk for en sammenhængende problematik.
- 2 Der anvendes især rapporter fra Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE), som gennem de seneste år har udgivet en række meget omfattende empiriske undersøgelser af omsorgsarbejdet i den offentlige sektor.
- 3 Fraser bruger social reproduktion og omsorg mere eller mindre synonymt og i en meget bred forståelse af begge, som udover det, vi traditionelt forbinder med omsorgsarbejde, også inkluderer at reproducere os selv, rengøring, uddannelsessystemet, omsorg for kloden og for fællesskaber. Det gør denne artikel også. Der er dog en forskel på definitionen af omsorg indenfor for omsorgsforskningen og hos Fraser. Den væsentligste forskel er, at social reproduktion referer til en central dynamik i kapitalismen, og at det også inkluderer produktion og reproduktion af fælles værdier og diskurser (se også Fraser, 2014).

- 4 Finansialisering og nyliberalisme bruges ofte synonymt, men vi argumenterer for, at finansialisering er det overordnede begreb, som inkluderer et makroøkonomisk fokus på disciplinering af stater, så de i højere grad handler til fordel for private investorer. Nyliberalismen udgør den markedsorienterede omstrukturering af samfundet (Hansen, Bjørnholt og Horn, 2022: 47).
- 5 Der er i de seneste år kommet reformer af pensionssystemet, så det er muligt for nogle grupper af arbejdstagere at trække sig tidligere tilbage. Der blev i 2023 indført en reform af dagpengesystemet, som giver en højere ydelse i tre måneder til arbejdsløse, som kommer fra job, mens nyuddannede uden børn endnu en gang får sænket deres ydelse. Samtidig har den nye SVM-regering bebudet ændringer af Arne-pensionen, og der arbejdes med forskellige arbejdsudbudsreformer. Det betyder tilsammen med de tidligere indførte reformer, som har betydet en kortere dagpengeperiode, stigende pensionsalder og en de facto afskaffelse af efterlønnen for de fleste arbejdstagere, at sikkerhedsdelen er svækket, og at det i mindre grad er muligt at leve et liv uden (relativ) fattigdom uden at have et lønarbejde (se også Bredgaard og Madsen, 2018).
- 6 "God-nok omsorg er et begreb, som oprindeligt blev introduceret af Fiona Williams (1999) i "Good enough principles for welfare", *Journal of Social Policy*, 28(4): 667-87. God-nok omsorg handler hos Williams bl.a. om omsorgsmottageres kropslige integritet og indflydelse (Dahl og Hansen, 2022). Her og i Hansen, Dahl og Horn (2022) bruger vi det i en bredere betydning.

Litteratur

- Abel, Emily K. (2022), *Elder Care in Crisis. How the Social Safety Net Fails Families*, New York: NYU Press.
- Andersen, Malene Friis, Jeppe Ajslev, Lene Tanggaard og Peter Aske Svendsen (2020), "Skakmat – kan prisen for indflydelse blive for stor? Skyggearbejde og workarounds blandt ansatte i psykiatrien", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 22(3): 9-24.
- Arruzza, Cinzia, Tithi Bhattacharya og Nancy Fraser (2018), "Notes for a feminist manifesto", *New Left Review*, 114: 113-34.
- Ballegaard, Stinne Aaløkke, Mathias Ruge og Cecilie Lohse (2021), *Teknologi i plejen af borgere med demens eller kognitivt handicap. Evaluering af syv frikommuners forsøg med teknologiske hjælpemidler og særlige dørbnere til borgere, der ikke kan give samtykke*, København: ViVE
- Birkemose, Dorthe (2014), "Forråelse – et tabu og alligevel helt almindeligt", *VERA*, nr. 67.
- Bjørnholt, Margunn og Alisa McKay, red.(2014), *Counting on Marilyn Waring. New Advances in Feminist Economics*, Bradford: Demeter Press.
- Bredgaard, Thomas og Per Kongshøj Madsen (2018), "Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis", *Transfer*, 24(4): 375-86.
- Briskin, Linda (2011), "The militancy of nurses and union renewal", *Transfer*, 17(4): 485-99.
- Clement, Wallance, Sophie Mathieu, Steven Prus og Emre Uckardesler (2009), "Precarious lives in the new economy: Comparative intersectional analysis" i Vosko, Leah, Martha MacDonald og Iain Campell red, *Gender and the Contours of Precarious Employment*, Routledge.
- Dahl, Hanne Marlene (2012), "Neo-liberalism Meets the Nordic Welfare State – Gaps and Silences", *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, (20)4: 283-8.
- Dahl, Hanne Marlene (2017), *Struggles In (Elderly) Care: A Feminist View*, London: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Hanne Marlene (2019), "Kampen om ældreomsorgen – et feministisk, poststrukturalistisk blik" i Lise Lotte Hansen, red., *Køn, magt & mangfoldighed*, Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Dahl, Hanne Marlene (2022), "The 'care crisis': its scientific framing and silences" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Dahl, Hanne Marlene og Lise Lotte Hansen (2022), "Introduction: A care crisis in the Nordic welfare states?" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Danmarks Statistik og Ældresagen (2015), *Voksne børn til modtagere af hjemmehjælp*, København.
- Danske Patienter (2022), *Det oplever de pårørende*, https://danskepatienter.dk/files/media/document/Det-oplever-de-paerrende-final%20%283%29_0.pdf.
- Det Ethiske Råd (2021), *Omsorg i sundhedsvæsenet. Redegørelse*, Det Ethiske Råd.

- Dowling, Emma (2021), *The care crisis – What caused it and how can we end it?* London: Verso.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993), *Den danske Model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, New York: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000) "The sustainability of welfare states into the twenty-first century", *International Journal of Health Services*, 30(1): 1-12.
- Folbre, Nancy (2001), *The Invisible Heart: Economics and Family Values*, New York: The New Press.
- Fraser, Nancy (2009), "Feminism, Capitalism and the Cunning of History", *New Left Review*, 56: 97-117.
- Fraser, Nancy (2014), "Behind Marx's hidden abode. For an Expanded Conception of Capitalism", *New Left Review*, 86: 55-72.
- Fraser, Nancy (2016), "Contradictions of Capital and Care", *New Left Review*, 100: 99-117.
- Gitz-Johansen, Thomas (2020), "Childcare in uncaring times: emotional processes in a nursery and their political context", *Journal of Psychosocial Studies*, 13(3): 263-76.
- Glerup, Jane (red) (2015), *Bladet fra munden – mod og vilje til et godt arbejdsliv*, Copenhagen: Dansk Sygeplejeråd.
- Grøn, Lone, Laura S. Andersen, Didde B. Andersen og Maya C.F. Jensen (2023), "Uden relationer kommer vi ingen vegne". *Relationsarbejde som grundvilkår og faglighed i ældreplejen*, København: VIVE.
- Hansen, Agnete Melgaard, Sidsel L. Grosen og Anette Kamp, (2018), "Velfærdsteknologi mellem ansvar og distance", *Arbejdsliv*, 20(3): 24-40.
- Hansen, Lise Lotte (2007), "From Flexicurity to Flexicarity? Gendered Perspectives on the Danish Model", *Journal of Social Sciences*, 3(2): 88-93.
- Hansen, Lise Lotte (2016), "Er den danske model kvindevenlig? – Den Danske Arbejdsmarkedsmodel set fra en udefra-indefra position", i Anna Ilsøe og Trine Pernille Larsen red., *Den Danske Model set udefra*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Lise Lotte (2019), "Ligestilling eller "a no-life-life"? - Rengøringsarbejde, social dumping og retfærdighed" i Lise Lotte Hansen, red, *Køn, magt & mangfoldighed*, Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Hansen, Lise Lotte og Hanne Marlene Dahl (2022), "Conclusion: Less caring and less gender-equal Nordic states" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Hansen, Lise Lotte, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red. (2022), *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Hansen, Lise Lotte, Margunn Bjørnholt og Laura Horn (2022), "Fraser's care crisis theory meets the Nordic welfare societies" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Hernes, Helga. M. (1987), *Welfare state and woman power: Essays in state feminism*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Hochschild, Arli Russel (1995), "The culture of politics: Traditional, postmodern, cold-modern, and warm-modern ideals of care", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 2(3): 331-46.
- Hoppania, Hanna-Kaisa, Antero Olakivi, Minna Zechner og Lena Näre (2022), "Managerialism as a failing response to the care crisis", i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Humpries, Richard (2022), *Ending the Social Care Crisis. A New Road to Reform*, Bristol: Policy Press.
- Isaksen, Lise Widding, Sambasivan Uma Devi og Arlie Russel Hochschild(2008), "Global Care Crisis: A Problem of Capital, Care Chain, or Commons?", *American Behavioural Scientist*, 52(3): 405-25.
- Jensen, Carsten Juul (2018), "Jagten på de gode tal", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 20(4): 32-47.
- Jensen, Carsten Juul og Steen Baagøe Nielsen (2022), "'We are here for you': the care crisis and the (un)learning of good nursing" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Kamp, Anette og Stine A. Ballegaard (2019), "Virtuel omsorg – Etik, ny professionalisme og forhandling af grænser", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 21(3): 26-41.
- Kamp, Anette og Betina Dybbroe (2013), "Hvad tæller, og hvem tæller? Standardisering og emotionelt arbejde i psykiatrien", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 15(4): 42-58.
- Kamp, Anette og Betina Dybbroe (2016), "Teams, tests og tværprofessionelle relationer – arbejdet i psykiatrien i forandring", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 18(3): 29-46.
- Kamp, Anette, Aud Obstfelder og Katarina Andersson (2019), "Welfare Technologies in Care Work", *Nordic journal of working life studies*, 9(S5): 1-12.
- Koren, Charlotte (2012), *Kvinnenes rolle i norsk økonomi*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kovalainen, Anne (2022), "Crisis of care: a problem of economization, of technologization or of politics of care?" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Kröger, Teppo, Jiby J. Puthenparambil og Lina Van Aerschot (2019), "Care poverty: unmet care needs in a Nordic welfare state", *International Journal of Care and Caring*, 3(4): 485-500.

- Lynch, Kathleen (2022), *Care and Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Martinsen, Kari (2017), "Fra diakonisse til robot", *Klinisk Sygepleje*, 31(1): 20-33.
- Nielsen, Steen Baagøe (2022), "Professionalisation of social pedagogues under managerial control: caring for children in a time of care crisis" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- Nolan, Peter og Gary Slater (2010), "Visions of the future, the legacy of the past: demystifying the weightless economy", *Labor History* (51)1:7-27.
- Pedersen, Maria Hjortsø (2023a), "Selvstyrende teams i hjemmeplejen – en vej til mere attraktivt arbejde?", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 25(1): 59-73.
- Pedersen, Maria Hjortsø (2023b), "Selvstyrende teams i hjemmeplejen: Nye forståelser af omsorg, borgere og omsorgsarbejdere", *Nordisk Velfærdsforskning*, 8(1): 7-20.
- Rostgaard, Tine og Mads Ulrich Matthiessen (2016), *Arbejdsvilkår i ældreplejen: Mere dokumentation og mindre tid til social omsorg*, København: KORA.
- Rostgaard, Tine og Mads Ulrich Matthiessen (2019), *Hjælp til svage ældre*, København: VIVE.
- Stranz, Anneli (2022), "Deteriorating working conditions in elder care: an invisible crisis of care" i Lise Lotte Hansen, Hanne Marlene Dahl og Laura Horn, red., *A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care Work, Gender Equality and Welfare State Sustainability*, Transforming Care Series, Bristol: Policy Press.
- The Care Collective (2020), *The Care Manifesto*. London: Verso.
- Tronto, Joan C. (2013), *Caring democracy: Markets, equality, and justice*, New York, London: New York University Press.
- Tronto, Joan C (2017), "There is an alternative: homines curans and the limits of neoliberalism", *International Journal of Care and Caring*, 1(1): 27-43.
- Vinge, Sidsel og Emmy Hjort-Enemark Topholm (2021), *Social- og sundhedshjælpere og social- og sundhedsassistenter i kommunerne. En analyse af udviklingen i uddannelserne, opgaverne og rammerne samt medarbejdernes perspektiv på området*, København: VIVE.
- Wrede, Sirpa, Lea Henriksson, Haakon Høst, Stina Johansson og Betina Dybbroe (2008), "Introduction: care work and the competing rationalities of public policy", i Wrede, Sirpa., Lea Henriksson, Haakon Høst, Stina Johansson og Betina Dybbroe, red., *Care work in crisis: Reclaiming the Nordic ethos of care*, Lund: Studentlitteratur.

Ældreplejen i en brydningstid: justering eller egentlig krise?

Velfærdsstaten i krise?

Danmarks befolkning bliver som i mange andre lande ældre og ældre. Denne artikel ser på hvordan det stiller os ift. behov for ældrepleje - og ikke mindst om vi kan tale om en egentlig krise i ældreplejen. Vi ser nærmere på den danske udvikling vis-à-vis den nordiske/europæiske ift. en række traditionelle velfærdsindikatorer som BNP og andel af ældre med

serviceydelser, og finder kriser ift. ressourcer, medborgerskab og legitimitet. Artiklen afsluttes med en diskussion af om nuværende politiske og organisatoriske løsningsforslag er tilstrækkelige til at imødekomme krisetendenserne.

Er den danske ældrepleje i krise? Mediebilledet har i de senere år i hvert fald mere end antydnet, at der er kritisable forhold i ældreplejen. Især enkeltpersonersager, som TV 2's afdækning af plejepersonales behandling af 90-årige Else og 91-årige Niels, rystede danskerne i sommeren 2020. Flere toppolitikere konkluderede umiddelbart, at det var udtryk for en forråelse og mangel på empati i sektoren. Bl.a. skrev statsminister Mette Frederiksen (S) på sin Facebook-profil, at den "grundlæggende respekt for andre mennesker mangler". Som psykolog Dorthe Birkmose, med mange års erfaring med sektoren, dog argumenterer, har forråelse altid en forhistorie, ofte med oplevelse af afmagt, og kan ses som et led i en individuel overlevelsestrategi i en strukturelt presset sektor (Birkmose, 2013). Sagerne har da også bevirket et tiltrængt fokus på de mere strukturelle faktorer, der kan bidrage til en dybere forståelse af disse, og desværre også mange andre, sager i medierne om svækkede ældre, der ikke får deres behov for pleje og omsorg dækket, og konsekvenserne af dette, for individet såvel som samfundet.

Kriseretorikken anvendes hyppigt i denne forbindelse. Bl.a. har FOA og Ældre Sagen i fællesskab gennem flere år peget på risikoen for hvad de har kaldt en humanitær krise i ældreplejen. F.eks. har Torben Hollmann, formand for Social- og Sundhedssektoren i FOA tidligere udtalt: "Tusindvis af svækkede ældre kan ikke få hjælp til at komme i bad og få gjort rent, når de har brug for det, og mange føler sig som fanger i deres eget hjem, fordi ingen kan hjælpe dem med at komme lidt udenfor", med tab af livskvalitet og værdighed som konsekvens (FOA, 2021). Og resultaterne fra en nylig landsdækkende og repræsentativ spørgeskemaundersøgelse blandt 5.000 danskere, der viste af hver tredje havde oplevet uværdig behandling i ældreplejen, fik i januar 2023 Ældre Sagens direktør til at udtale til Berlingske, at vi nu stod midt i den famøse humanitære krise (Christensen, 2023).

TINE ROSTGAARD

Professor, Institut for
Samfundsvidenskab og Erhverv,
Roskilde Universitet,
tiro@ruc.dk



Denne artikel ser på, hvordan et aldrende samfund stiller os ift. behov for ældrepleje, og om der er indikatorer på en egentlig velfærdskrise i ældreplejen

Men hvad er afgørende for, om vi befinder vi os i en naturlig justering mellem forventninger og ressourcer, eller om vi kan tale om en decideret krise? Denne artikel ser på, hvordan et aldrende samfund stiller os ift. behov for ældrepleje, og om der er indikatorer på en egentlig velfærdskrise i ældreplejen. Artiklen tager et indledende teoretisk udgangspunkt i velfærdslitteraturens diskussion af krise og undersøger derefter kriseperspektivet empirisk ved at tage et komparativt perspektiv over tid og lande ift. en række traditionelle velfærdsindikatorer som udgifter og andel ældre med serviceydelser. Som konklusion diskuteres, hvordan nyere løsningsforslag forsøger at imødekomme krisetendenserne.

Begrebet krise i velfærdslitteraturen

'Krise' som sprogligt begreb dækker over en forværring af afgørende betydning, men også en situation, der muliggør et vendepunkt, der kan tage en positiv eller negativ retning. Ordet har jf. Den Danske Ordbog sin oprindelse i oldgræsk og betydningen 'dom' eller 'afgørelse'. Der skal med andre ord noget afgørende til, før vi kan tale om en decideret krise, og det kan blive udgangspunktet for en forbedring som en forværring.

Genbesøger vi en klassiker, politologen Michael Morans (1988) gennemgang af krisebegrebet i en velfærds kontekst lægger han sig tæt op ad denne definition, og ser det anvendt i litteraturen på tre forskellige og overordnede måder:

Krise som en udefrakommende (eksogen) katastrofe, der sætter tingene på spidsen, og faktisk kan bidrage til nytænkning og læring. Som eksempel nævner han oliekriserne i 1970'erne. En nyere pendant kunne være Covid-19-pandemien, som i den grad har sat fokus på behovet for en bedre ældrepleje (f.eks. OECD, 2021a). En krise muliggør dermed bred enighed på tværs af politiske skel og organisatoriske interesser om behovet for ændringer, der kan lede til innovation og fornyelse. Som sociologen Claus Offe skrev: "Major policy innovations and breakthroughs . . . have become possible only after the respective problems were successfully dramatised as a 'crisis', the urgency of which reduced opposing interests to irrelevance!" (Offe, 1985: 1).

Krise som akut vendepunkt. Den anden anvendelse af begrebet krise i velfærdslitteraturen relaterer sig til den første, i den fælles forståelse af 'vi må gøre noget' – men med den tilføjelse, at det haster, 'for ellers dør patienten'. Der er med andre ord en forståelse af, at tilstanden er et akut vendepunkt og med behov for hurtig og effektiv handlen, hvis ikke det skal ende fatalt.

Krise som modsætning. Endelig kan krisebegrebet anvendes, når fundamentale sociale imperativer støder sammen. Det kan ske f.eks. i sammenstødet

mellem de mere overordnede ideologiske og politiske forskelle i, hvad vi tænker er velfærdsstatens rolle, magtbeføjelser og mål. Er udgangspunktet et liberalt blik på velfærdsstaten, er dennes rolle at være minimal og have som mål at facilitere borgernes frie valg, gerne gennem markedsbaserede ordninger og lave skatter. Omvendt, tænker man velfærdsstaten gennem et socialdemokratisk blik, er udgangspunktet universalisme og medborgerskab, med målet om lighed gennem omfordeling af ressourcer, og en omfattende offentlig og skattefinansieret servicesektor. Det kan også ligge i modsætningen mellem forskellige governance-principper, såsom modsætningen mellem standardisering og individualisering eller mellem effektivitet og retfærdighed.

Disse tre former for kriser kan, med Morans ord, eksistere samtidigt. Der kan derfor være mere end én krise, der er i gang samtidig, hvilket tydeligvis accentuerer dybden, men også kompleksiteten af, hvad krisen/kriserne egentlig består i, og ikke mindst hvad der kræves for at overkomme den/dem.

Krisernes udtryk og indtryk i ældreplejen

Kriserne kan også komme til udtryk på forskellige måder og med forskellige konsekvenser. Moran fremhæver at litteraturen typisk ser kriserne udspille sig i forhold til *ressourcer*, *medborgerskab* og *legitimitet*. Vi vil med udgangspunkt i disse tre udtryk for velfærdsriser i dette og følgende afsnit undersøge, om de kan genfindes i udviklingen af den danske ældrepleje, inden vi i sidste afsnit vender tilbage til Morans tre overordnede former for kriser og diskuterer, om og hvorledes de forskellige udtryk for kriser afspejler kriser, der er udefrakommende, vendepunkter og/eller ideologiske eller styringsmæssige modsætninger.

Krise i ressourcer

Ressourcer kan opgøres på mange måder, men kan f.eks. udtrykkes som de økonomiske midler, der afsættes til området. En lidt simpel indikator er f.eks. andelen af BNP, der går til et givent område. Et komparativt perspektiv viser, at Danmark her ligger lunt i svinget sammenlignet med andre EU-lande. EU-Kommissionens seneste opgørelse viser således, at Danmark i 2019 brugte 3,5 pct. af BNP til ældrepleje. Kun Holland med 3,7 pct. og Norge med 4,0 pct. lå højere, og til sammenligning var EU-gennemsnittet 1,7 pct. (European Commission, 2021).

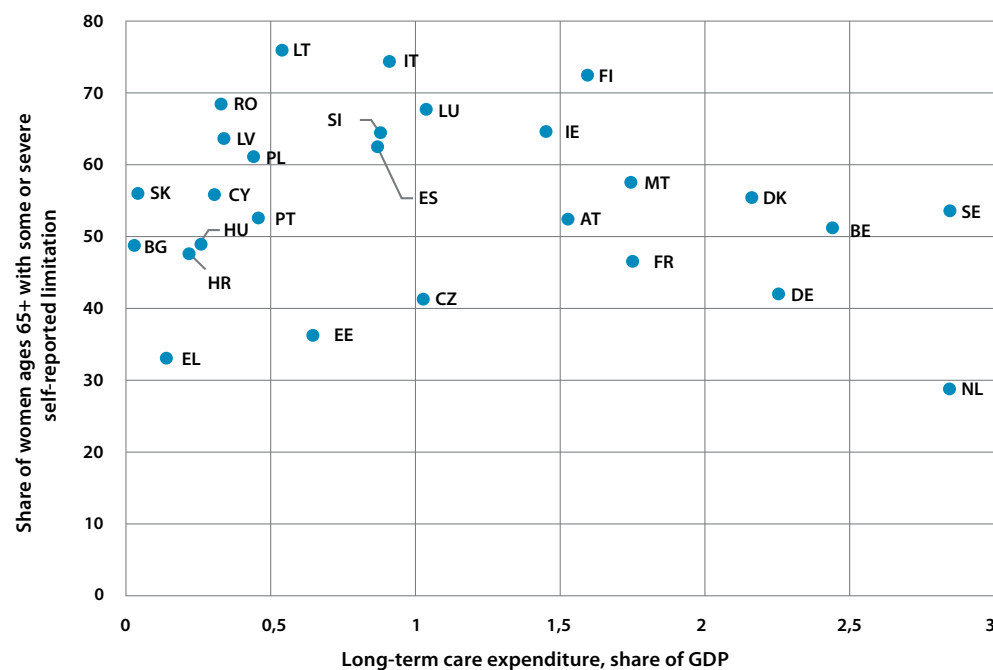
Andelen af BNP er en indikator, som er sammenlignelig over lande, men dog også en indikator, som er følsom overfor forskelle og ikke mindst fluktuationer i BNP: To lande kan investere det samme beløb i ældreplejen, men landet med lavest BNP vil se ud, som at det investerer mere. Og falder BNP, ser det pludseligt ud, som at man investerer yderligere. Det er heller ikke en indikator, der tager højde for andelen af ældre i samfundet og deres helbredstilstand.

Andelen af ældre i befolkningen er nogenlunde nemt at beregne, da vi ved, hvor mange der er født i en given årgang, fertiliteten er som regel nogenlunde stabil over tid, og vi ved også nogenlunde, hvor mange der dør – når vi da

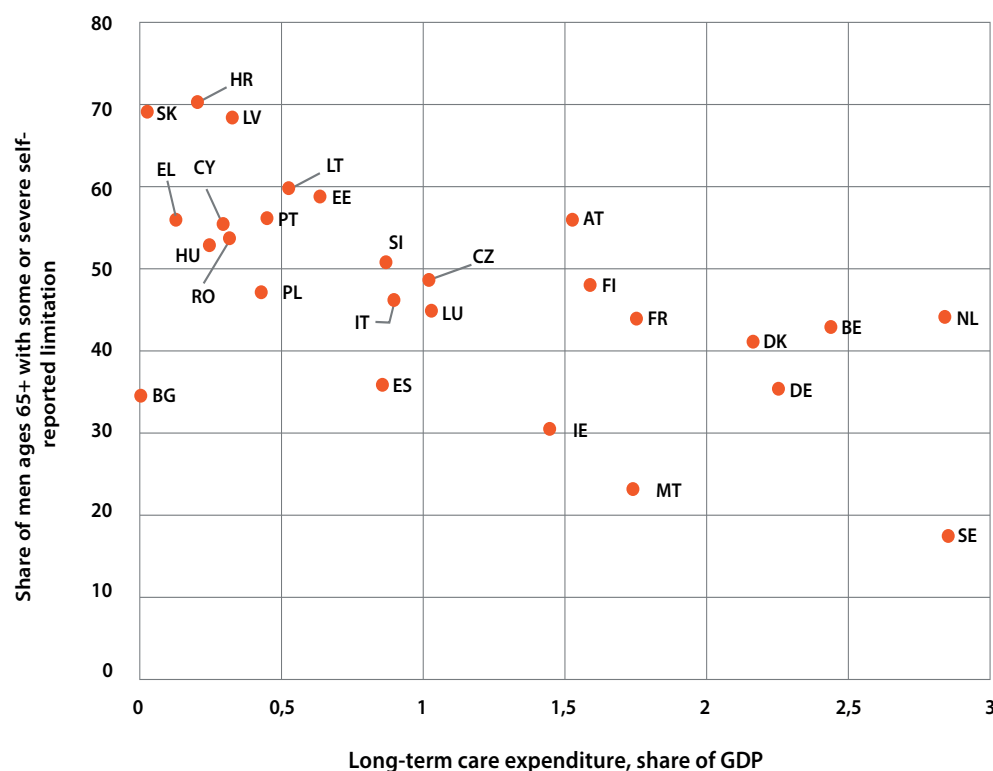
ikke er ramt af COVID-19. Helbredet er en lidt mere usikker størrelse, og der har været en generel antagelse – og forhåbning – om at sund aldring ville slå igennem, m.a.o. at aldrende befolkninger ville være mere sunde og raske. Litteraturen er dog ikke entydig ift. de ældres helbredstilstand, både frem til i dag og i den nærmeste fremtid. Der er evidens for, at jo længere vi lever, jo flere vil opleve livsstilssygdomme og funktionsnedsættelser, og især demens vil blive mere udbredt (Heger og Kolodziej, 2016). Der er dog også evidens for en udskydelse af især de svære sygdomme, såkaldt ”compression of morbidity”, hvilket kan lede til en generel reduktion i svære handicap for nogle aldersgrupper (Lindgren, 2016). Mere konkret har det i Danmark betydet, at antallet af resterende sunde leveår for de ældre faldt i perioden 2010-2018. Hvor man i 2010 som 65-årig gennemsnitligt kunne se frem til at leve 12,4 raske år, var det faldet til 11,3 år i 2018 (EU Commission, 2021). Omvendt er der jf. den Nationale Sundhedsprofil en tendens til, at især de 75+ over tid selv vurderer deres helbred som bedre og bedre (www.danskernessundhed.dk/). Så hvor de fleste kan se frem til flere leveår med nogle gener, der ofte kan medicineres og dermed håndteres, vil andre opleve flere sygdomme og større funktionsnedsættelse. Og på et overordnet samfundsplan vil de i den nære fremtid langt flere ældre med nogle eller mange sygdomme og funktionsnedsættelser betyde øgede udgifter til både ældrepleje og sundhedssektoren.

I nogle lande er andelen af ældre med dårligt helbred og lav funktionsevne større end i andre. Figur 1 og 2 viser derfor forholdet mellem udgifter til ældrepleje ift. BNP¹ og helbredstilstanden for mænd og kvinder 65+ opgjort ift. de ældres egen oplevelse af at kunne udføre en række hverdagsaktiviteter. I Danmark angiver ca. hver sjette kvinde 65+ at have nogle eller alvorlige begrænsninger, og det samme gælder for lidt over hver fjerde blandt mændene 65+. Sammenlignet med andre lande, ligger Danmark nogenlunde midt i feltet hvad angår de ældre kvinders selvrapporterede helbredstilstand, mens mændene ligger i den lavere (gode) ende. Figurerne viser også, at ift. andelen af ældre mænd og kvinder med funktionsbegrænsninger i hverdagen bruger Danmark flere penge på ældrepleje end de fleste andre lande i EU. Igen stikker Holland og nu også Sverige ud med højere andel af BNP ift. andelen af ældre med funktionsbegrænsninger.

Figur 1: Andel af kvinder 65+ med nogle eller alvorlige selv-rapporterede begrænsninger i hverdagen i forhold til udgifter til ældrepleje som andel af BNP

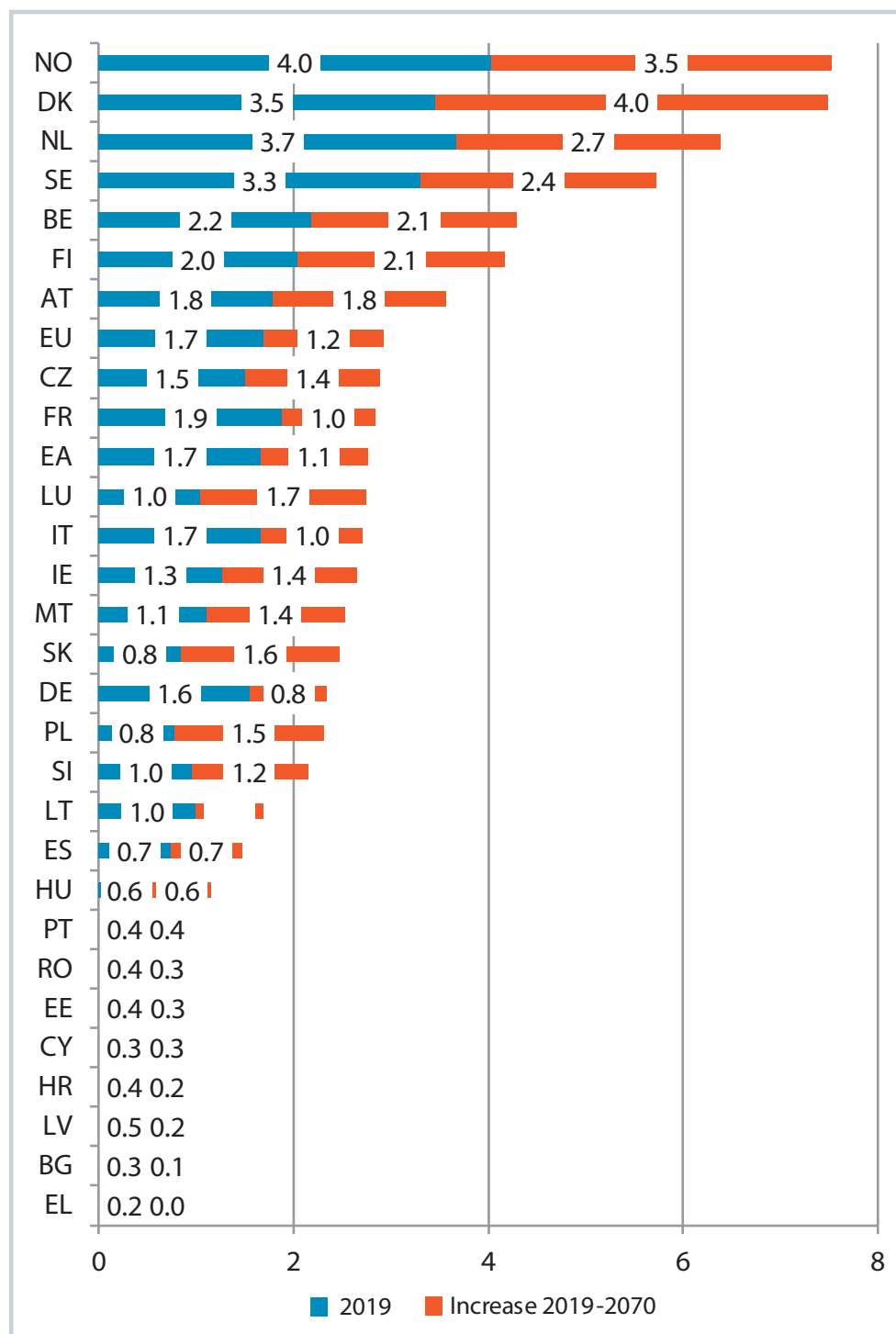


Figur 2: Andel af mænd 65+ med nogle eller alvorlige selv-rapporterede begrænsninger i hverdagen, i forhold til udgifter til ældrepleje som andel af BNP



Kilde: Thiessen og March (2023). Baseret på EUROSTAT- og EU-SILC-data 2019.

Figur 3: Nuværende og fremtidige udgifter til ældrepleje som andel af BNP og ift. fremskrivning af helbred, 2019 og 2070



Kilde: EU-Kommissionen, 2021. Demografisk scenario.

Figurene viser, hvordan udgifterne og helbredstilstanden ser ud lige nu. Hvad skal vi så sætte til side af penge til ældreplejen fremover? Da fremtidens udgifter til ældrepleje især afhænger af de ældres helbred, laver EU-Kommissionen fremskrivninger, som netop ser på både forventninger til udvikling i

demografien og befolkningens helbredstilstand og også tager højde for den nuværende fordeling af omsorgsopgaver mellem familien og kommunen og mellem hjemmehjælp og plejehjem, samt hvad det koster at producere ældrepleje. Dette for at kunne forudsige, hvor meget ældreplejen vil koste i fremtiden. Hvis man tager i betragtning den demografiske ændring og går ud fra, at behov og ydelsesniveau følger demografien, forventes udgifterne til ældreplejen i Danmark at stige fra de nuværende 3,5 pct. af BNP, til 4,7 pct. i 2030 og 6,1 pct. i 2045. Går vi lidt længere frem i tiden, stiger behovet yderligere. Som Figur 3 viser vil udgifterne frem mod 2070 især stige i de forholdsvise service-tunge nordiske lande. Danmark forventes således at bruge 7,5 pct. af BNP på ældrepleje i 2070 til forskel fra de 3,5 pct. i 2019. Udgifterne drives bl.a. af et forventet merforbrug på plejeboliger, hvor 126 pct. flere forventes at bo end i dag, og af at 91 pct. flere personer vil modtage hjemmehjælp

Det er der heldigvis en del år til, men der skal med andre ord lægges en del flere penge på bordet for at kunne opretholde det nuværende serviceniveau – eller vi skal reducere behovet kraftigt og/eller finde andre måder at dække det på. Så vi kommer nok (også) til at diskutere krise i ældreplejen i de kommende år, når sektoren trængs flere økonomiske ressourcer.

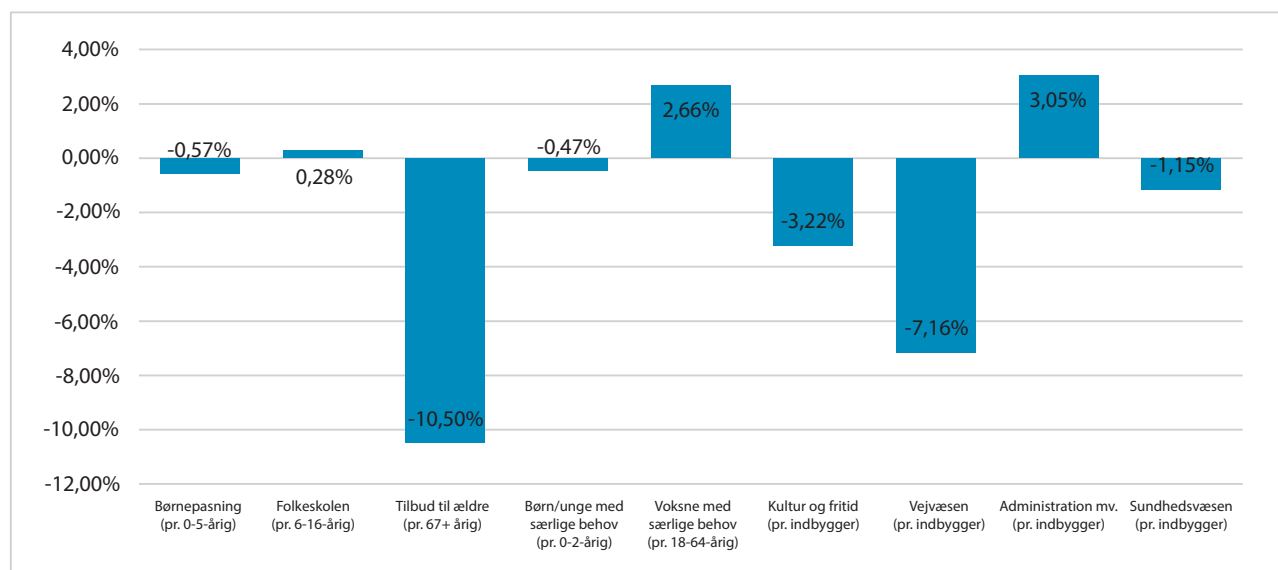


Det er der heldigvis en del år til, men der skal med andre ord lægges en del flere penge på bordet for at kunne opretholde det nuværende serviceniveau – eller vi skal reducere behovet kraftigt og/eller finde andre måder at dække det på

Men står vi allerede nu og her i en krise ift. økonomiske ressourcer? I Danmark udgør ældreplejen 14 pct. af de samlede kommunale udgifter, men opgør man det i forhold til, hvor mange ældre der er i samfundet, er udgifterne faldet kraftigt i de senere år. I 2012 brugte kommunerne 48.085 kr. på ældrepleje per borger 65+, men i 2017 var det faldet til 43.085 kr. (ECO-nøgletal). Det svarer til et fald på -10,5 pct. I samme periode steg antallet af ældre 65+ med 127.888 personer, og kommunerne har derfor været under en del pres. Opgør man det for de 80+-årige, som er den alder, hvor man ofte har behov for ældrepleje, ses samme tendens i perioden, med et fald fra 202.074 kr. per person til 188.747 kr.

Der har været politisk fokus på behovet for flere penge til sektoren. I 2016 bevilligede Folketinget én milliard ekstra om året til at sikre værdig ældrepleje, men kommunernes udgifter til ældrepleje i perioden 2015-2017 steg kun med knap 600 millioner kroner (målt i faste priser). Som angivet i Figur 4 synes udgifterne til ældreområdet også at være faldet forholdsvis mere end på andre kommunale udgiftsområder som børnepasning, folkeskole, kultur og fritid og sundhed. Kun faldet i udgifter til vejvæsen, på -7,16 pct., kommer i nærheden af faldet i udgifter til ældreplejen på -10,5 pct.

Figur 4: Udviklingen i kommunale udgifter pr. potentiel modtagergruppe for udvalgte områder fra 2012 til 2017. Pct.

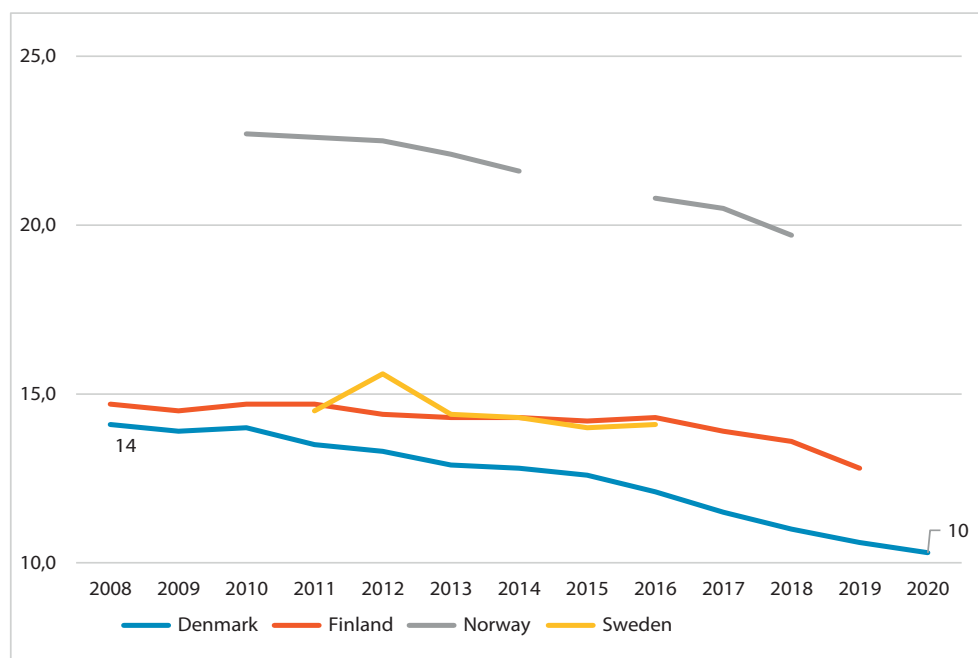


Kilde: Egne beregninger på basis af ECO-nøgletal

Ressourcer handler også om, hvad der tilbydes. Her er hjemmehjælp og plejebolig de centrale ydelser til svækkede ældre. På trods af at befolkningerne bliver ældre, er der over tid færre ældre, der bor i plejebolig. Det gælder som vist i Figur 5 for alle nordiske lande, som har fulgtes ad og i dag ligger ret tæt i dækningen. I Danmark er andelen faldet fra 14 pct. af de 80-årige i 2008 til 10 pct. i 2020.² Der er flere mulige forklaringer: Først og fremmest har man især siden 1990'erne arbejdet med af-institutionisering og dermed, at man så vidt muligt skulle kunne fortsætte med at bo i eget hjem fremfor at flytte ind i en plejebolig. Danmark var faktisk pionér på dette område og fremhæves ofte i den internationale omsorgslitteratur for at tage dette skridt. Det var både grundet ændringer i normer og holdninger til det gode ældreliv, men også mere pragmatisk fordi en institutionsplads generelt er dyrere end hjælp i hjemmet.

En anden mulig forklaring er, at de ældres behov for plejebolig er mindre i dag grundet sund aldring. Som beskrevet ovenfor er denne antagelse dog ikke helt begrundet. Der er således flere indikationer på, at ændringerne også skyldes at udbuddet ikke kan følge med efterspørgslen. Det gælder strammere regler for visitation til en plejebolig, men også at der simpelthen ikke er pladser nok. En indikation på dette er ventelisterne, og at man skal vente længere på en plads. I Danmark er ventetiden øget fra 22 til 31 dage i perioden 2010–2019. Nogle gange kan årsagen være, at man venter på en plads på et særligt plejehjem. Men som data fra f.eks. Sverige viser, er det kun i halvdelen af tilfældene. Her venter man i gennemsnit 64 dage på en plads (Rostgaard m.fl., 2022).

Figur 5: Ældre 80+ i plejehjem/plejebolig/beskyttede boliger, nordiske lande, 2000-2020 eller seneste år



Kilder: NOSOSCO komparative data 2000-2016, Plejebolig – www.nordicstatistics.org. SOCI22: People aged 80+ living in institutions or service housing, by unit, age, time and reporting country. National data for 2017-2020.

Den største ændring er dog sket i andelen af ældre, der modtager hjemmehjælp. Med afinstitutioniseringspolitikken, skulle man umiddelbart tro, at denne andel ville stige eller som minimum være konstant (givet at der ikke kan antages at være egentlig sund aldring). Som Figur 6 viser, er dette også tilfældet i de fleste nordiske lande, bortset fra Danmark. Siden 2008 er andelen faldet fra 43 pct. til 26 pct. for de 80+-årige.

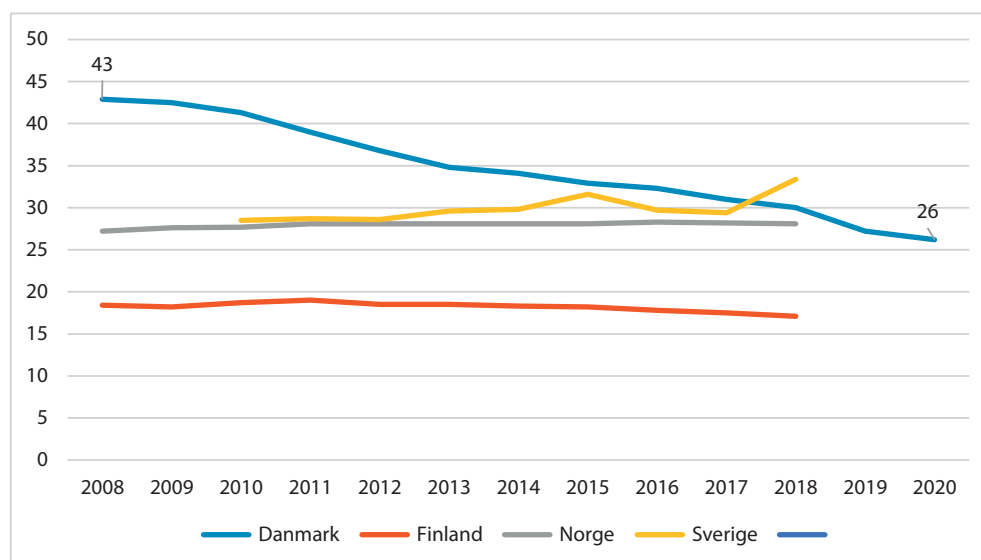
Faldet i Danmark er især sket blandt dem, der får hjælp til praktiske opgaver, typisk rengøring, en indikation af, at kommunerne prioriterer den personlige pleje, som ydes til de mest svækkede ældre. Ser vi på perioden 2012-2017, er andelen af modtagere 65+, der udelukkende modtager denne hjælp således faldet fra 6,4 pct. til 5,0 pct. i 2017. Der er også sket et fald blandt dem, der modtager en kombination af praktisk hjælp og personlig pleje, fra 5,7 til 4,7 pct. Derimod er andelen med udelukkende modtager personlig pleje nogenlunde konstant, 1,5 og 1,4 pct. i de pågældende år.

En gængs forklaring har været introduktionen af Hverdagsrehabilitering, der startede i Fredericia Kommune i 2007 og siden tog fart også i de andre kommuner. Men Hverdagsrehabilitering tilbyder man ældre et alternativ til den traditionelle hjemmehjælp, der i stedet motiverer den ældre til at genvinde færdigheder og mestringsevne i hverdagsaktiviteter, som at komme i bad, få tøjet på, gøre rent og lave mad. Ordningen blev indført nationalt ved ændring af Serviceloven i 2015. Ældre, der ansøger om hjemmehjælp, har lige siden

skulle vurderes for deres såkaldte potentiale for hverdagsrehabilitering som alternativ.

Ordningen har således fokus på øget selvhjulpne og kunne være en god forklaring på de færre ældre med hjemmehjælp. Der er dog ikke foretaget grundige undersøgelser af effekten af ordningen, ligesom evidensen for effekten af tilsvarende ordninger i andre lande heller ikke er helt entydig (Rostgaard m.fl., 2023). De få (ikke-randomiserede) studier, der findes i Danmark, viser, at kommunerne tilbyder færre borgere hjemmehjælp i dag, men kan ikke vise, om det er, fordi behovet er faldet, eller om kommunerne har ændret deres visitationspraksis (Petersen m.fl., 2017). Andre studier viser, at de ældre generelt er motiverede for at blive mere selvhjulpne, men nogle ældre oplever tilbuddet om rehabilitering som en 'ikke-hjælp', især når det handler om igen at kunne gøre rent (Rostgaard og Graff, 2016).

Figur 6: Andel ældre 80+ med hjemmehjælp, nordiske lande, 2008-2020 eller seneste år



Kilde: OECD Health Care Statistics (n.d.), Socialstyrelsen (2021) og NOSOSCO. Note: I Danmark og Finland inkluderer det kun dem, der modtager fast hjemmehjælp og ikke midlertidig.

Så noget handler også om forventninger til, hvad kommunen bør hjælpe os med. Og vender vi igen blikket mod det større udland, er det interessant, at Danmark faktisk er det land i EU, der har den bedste dækning af hjemmehjælp. Ser man på tværs af EU-landene, er det i Danmark, at der er flest borgere 65+ med behov for pleje og omsorg, der modtager hjemmehjælp, helt præcist 52,3 pct. af de 65+-årige med behov. Til sammenligning er det kun hver tredje i Finland og Sverige (EU Commission, 2021). Vi ligger med andre ord i front, hvad angår at dække de ældres behov for hjælp i hjemmet, sammenlignet med de andre EU-lande. Så krise kan også forklares ved oplevelsen af forandring mod noget mindre generøst og især forandringer, der ikke stemmer overens med forventninger.

Endelig kan ressourcer opgøres i personale, f.eks. deres antal og deres kompetencer. Sektoren beskæftiger i Danmark mere end 100.000 medarbejdere, og der går 15.000 elever på social- og sundhedsskolerne, men med flere ældre er der i alle landene en akut mangel på plejemedarbejdere. I Danmark ender ca. halvdelen af alle rekrutteringsforsøg forgæves. Enten lykkes det ikke at finde en medarbejder, eller man ansætter en medarbejder uden de ønskede kompetencer (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2021). Det betyder, at hver fjerde medarbejder i sektoren i dag ikke har formelle kompetencer til at arbejde med ældrepleje. Og det på trods af at arbejdet indebærer ikke kun instrumentelle opgaver, men også medicinske opgaver, tværfagligt samarbejde, dokumentation, og kommunikation med borgere, pårørende og andre faggrupper. KL vurderer derfor, at der i 2030 mangler 16.000 medarbejdere i ældreplejen, og betegner problemet som et 'wicked problem', altså et problem, som ikke lige lader sig løse med traditionelle tiltag (KL, 2021).

En stor del af årsagen til manglen på medarbejdere skal nok findes her: Alle nordiske lande rapporterer problemer med lav løn, og lav status og anerkendelse af arbejdet, såvel som dårlige arbejdsmiljøvilkår (Drange og Vabø, 2021; Puthenparambil, 2023; Rostgaard og Matthiessen, 2017; Strandell, 2020). F.eks. viser en survey blandt FOA-medlemmer fra 2015, at 66 pct. af medarbejderne i hjemmeplejen vurderede, at arbejdsvilkårene var blevet værre inden for en 10-års periode, i plejeboligsektoren var det 71 pct. Tilsvarende mente 59 pct. af medarbejderne i hjemmeplejen og 66 pct. af medarbejderne i plejeboligerne, at mulighederne for at imødekomme borgernes behov var blevet værre i samme tidsperiode. Og samlet set overvejede 43 pct. seriøst at sige op (Rostgaard og Mathiessen, 2016).

Måske ikke så overraskende, er der et fald i tilgangen til uddannelserne på SOSU-skolerne på 14 pct. mellem 2013 og 2019. Noget af faldet kan dog også skyldes introduktion af adgangskrav, omlægning fra elevløn til SU og et skift fra en trindelt SOSU-hjælper- og -assistentuddannelse til to opdelte uddannelser. Samlet set betyder disse forhold, at langt færre end forventet søger ind og gennemfører uddannelsen (EVA, 2020).

Samlet set kan vi derfor identificere væsentlige udfordringer i forhold til alle perspektiver på ressourcer: 1. der er faldende offentlige udgifter – eller investeringer, alt afhængigt af hvilke briller man har på; 2. færre modtager ydelser, og det kan ikke endegyldigt tilskrives sund aldring; og 3. der er store vanskeligheder med at rekruttere og fastholde medarbejderne i sektoren, med den konsekvens at kompetenceniveauet falder.



Samlet set kan vi derfor identificere væsentlige udfordringer i forhold til alle perspektiver på ressourcer: 1. der er faldende offentlige udgifter; 2. færre modtager ydelser, og 3. der er store vanskeligheder med at rekruttere og fastholde medarbejderne i sektoren, med den konsekvens at kompetenceniveauet falder

Krise i medborgerskabet

Der kan nok også konstateres en egentlig krise i medborgerskab, det andet af Morans udtryk for krise. Danmark har sammen med de andre nordiske lande traditionelt tilhørt, hvad der i velfærds litteraturen omtales som den socialdemokratiske model, hvor medborgerskab, universalisme og lighed vejer tungt. Dette betyder, at vi har indrettet os på en måde, således at alle, der er borgere i samfundet, får del i velfærdsgoderne – og også forventes at bidrage gennem arbejdsmarkedsdeltagelse, skatteindbetaling og deltagelse i vores udbredte foreningsliv.

Særligt universalismen i forhold til vores serviceydelser adskiller os fra andre velfærdsmodeller, hvor man i højere grad skal optjene retten til ydelser, eller man kun får minimale ydelser. Serviceuniversalisme indebærer, at vores serviceydelser er til rådighed for alle, jf. medborgerskabsprincippet, men tillige at ydelserne er tilstrækkelig generøse, fleksible og til at betale, så høj såvel som lav i samfundet anvender dem og derved også har en fælles interesse i at opretholde det gode niveau (Vabø og Szebehely, 2017). Ideelt set er der dermed heller ikke stigma eller et statustab ved at anvende f.eks. hjemmehjælp, da det ikke kun er til rådighed for dem uden økonomiske midler. Ydelsen tildeles ift. behov og uden skelen til, om man kunne tilkøbe sig hjælp på anden vis.

Når vi gerne vil teste, om dette virkelig finder sted, er vi først og fremmest interesserede i, om personens indkomst gør en forskel. I en international undersøgelse har Rodrigues m.fl. (2018) tidligere set nærmere på, om indkomsten er afgørende for, hvem der hjælper de ældre, der oplever at have behov for hjælp til hverdagsopgaver. Analyse er baseret på SHARE surveydata fra 2013, og behov måles som personens egen vurdering af funktionsnedsættelse og helbredtstilstand. Der tages i analysen højde for forskelle i f.eks. uddannelse, alder og køn.

Resultaterne viser, at især Danmark følger en 'pro-poor'-politik: Personer med lav indkomst har en højere sandsynlighed for at anvende hjemmehjælp, også når der er korrigeret for forskelle i behov og de socioøkonomiske faktorer. Sammenlignet med andre EU-lande, er tendensen til denne 'pro-poor'-politik i Danmark mere robust gennem alle undersøgelsens delanalyser. Ligeledes viser analysen, at det også er dem med relativ lavest indkomst, der har størst sandsynlighed for at trække på hjælp fra familien.

Er det et problem for en medborgerskabsbaseret, socialdemokratisk velfærdsstat som den danske, at hjælpen fra kommunen favoriserer dem med lavest indkomst, selv når der er taget forbehold for forskelle i helbred og funktionsevne? Umiddelbart ja, da vi jo som udgangspunkt gerne vil fordele ydelserne ligeligt og i særdeleshed ikke ud fra indkomst. Fra politisk side burde det vække bekymring, hvis tildelingen af en så central kerneydelse, som hjemmehjælp er i Danmark, anvendes forskelligt alt afhængigt af ens indkomst. Dette underminerer dermed medborgerskabsforståelsen af, at dette er en ydelse, som alle har adgang til og benytter, uanset indkomst og dermed også social-

klasse. Det er også interessant, at tendensen er stærk hos netop os i Danmark i forhold til lande fra andre velfærdsmodeller, hvor medborgerskabet typisk vægtes mindre.

Der er dog en række forhold, der kan forklare fordelingen, og som undersøgelsen ikke har kunne tage forbehold for, såsom forskellige præferencer til, om man hellere vil modtage hjælp fra familien. Omvendt, som forfatterne til analysen påpeger, burde man fra politisk side udvise bekymring over denne skæve fordeling af hjælp fra familien, da personer med lav indkomst statistisk set oftere har mistet en partner eller bor alene, og hjælpen fra familien findes derfor måske ikke lige indenfor husstanden.

Hvad undersøgelsen heller ikke viser, er, hvad dem med højere indkomst så gør i stedet for at få hjælp fra hjemmehjælp eller familien. Det viser til gengæld en nyere analyse af dansk data fra Ældredatabasen – en repræsentativ surveyundersøgelse, der er blevet gennemført hvert femte år siden 1998. En analyse af data fra 2017 om svækkede ældre med behov for hjælp, viser ligesom analysen af Rodrigues m.fl., at indkomsten er afgørende for hvem de ældre får hjælp fra i forhold til praktiske opgaver i hjemmet, men dog kun ift. om man *køber sig til hjælp* (Rostgaard og Matthiessen, 2019; Rostgaard, Matthiessen og Amilion, 2020), f.eks. gennem et privat rengøringsfirma eller andre mere uformelle ordninger. Sandsynligheden for at få hjælp fra hjemmehjælpen, ægtefælle eller anden familie, venner og bekendte, er dermed den samme uanset indkomsten.

Det er sandsynligheden for at tilkøbe sig til privat hjælp til gengæld ikke: Jo højere indkomst den svækkede ældre har, jo større sandsynlighed har vedkommende for at købe privat hjælp til praktiske opgaver, korrigeret for andre baggrundskarakteristika som behov, køn og familiesituation. En svækket ældre med 100.000 kr. i disponibel indkomst om året har således 8,5 pct. sandsynlighed for at anvende privat købt hjælp. Sandsynligheden stiger til 11,6 pct. for en ældre med indkomst på 200.000 kr. og til 15,6 pct. med en indkomst på 300.000 kr. Der er ingen forskel i privat købt hjælp i forhold til de andre baggrundskarakteristika. Forskellen i, om man anvender privat købt hjælp til praktiske opgaver, handler dermed udelukkende om forskelle i disponibel indkomst. Og samme resultat findes ikke, når vi ser på den personlige pleje, hvor det er de færreste der tilkøber hjælp.

Dette behøver ikke umiddelbart at signalere en (øget) ulighed, men denne og tilsvarende analyser viser samtidig, at sandsynligheden for at få hjemmehjælp til praktiske opgaver er faldet signifikant de sidste år (Rostgaard og Matthiessen, 2020). Dvs. at der over tid er *lige muligheder* for alle og uanset indkomst for ikke at blive tildelt eller anvende hjemmehjælp til rengøring, men dem med højere indkomst kompenserer så ved at tilkøbe sig ekstra hjælp. Det viser dermed et kompensationsmønster med en vis social slagside. Nancy Fraser, en central forfatter i omsorgslitteraturen, har i et af sine hovedværker noteret, at omsorgskrisen i det 21. århundrede består i, at omsorgen er blevet

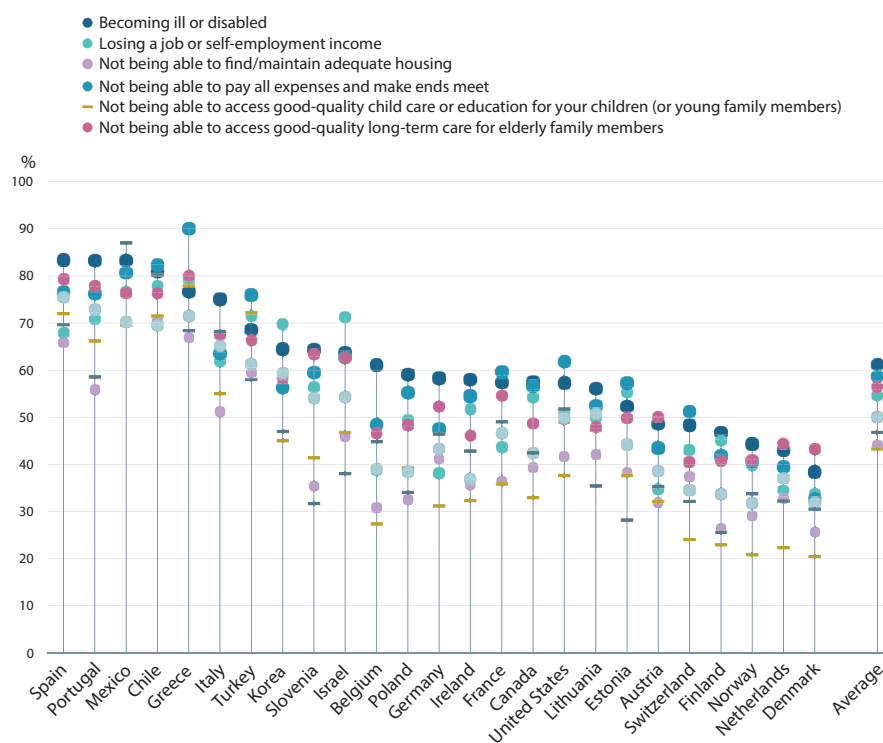
markedsgjort til glæde for dem, der har råd til at tilkøbe sig hjælp, og privatiseret for dem, der ikke har råd, i og med at familien må tage over (Fraser, 2016: 104). Vores analyse understøtter det første. Vi kan til gengæld ikke se, at familien i stigende grad tager over, og konstaterer derfor i vores analyse, at langt flere svækkede ældre i dage står uden hjælp i hverdagen. Det er også en slags krise.

Krise i legitimitet

Om dette så er med til at skabe en krise ift. legitimitet, den tredje og sidste af Morans udtryk for krise, ser vi på i dette sidste analytiske afsnit. Som nævnt i indledningen har det ikke skortet på kriseretorik, efter at medierne har afdækket enkeltsager, men oplever man også generelt i befolkningen en skepsis ift., om ældreplejen er tilstrækkelig og god nok? Noget tyder på, at det er tilfældet. Spørger man således den danske befolkning om, hvilke sociale risici der er de mest væsentlige, peger de på ældreplejen. Det viser resultaterne fra OECD's 2020 surveyundersøgelse *Risks that matter* fra 25 lande (OECD, 2021b).

Som vist i Figur 7, er vi på den ene side det land, der alt i alt er mindst bekymret blandt alle landene. Men det er altså ældreplejen, som flest er bekymrede for i Danmark. I andre lande – og velfærdsmodeller – handler det i stedet om at kunne betale sine regninger og undgå at blive syg. Vores generelle velfærdsnet bidrager således til, at sådanne bekymringer ikke ligger højt på listen, og bekymringen kan i stedet koncentrere sig om, hvorvidt og hvordan nogle af de svageste i samfundet får omsorg og pleje.

Figur 7: Hvilke sociale risici bekymrer man sig mest om, OECD-lande, 2020



Kilde: OECD, 2021.

Om det er udtryk for en egentlig legitimitetskrise, afhænger nok af øjnene, der ser. Men ældrepleje er traditionelt en af de ydelser, som er ligget højt på danskernes prioriteringslister til både kommunal- og folketingsvalg. Kun klima har i de senere år ligget højere end ældreplejen på vælgerne vurdering af, hvad der er den vigtigste dagsorden. I 2020 var det således 31 pct. af vælgerne, der mente, at ældrepleje var det vigtigste valgtema, mod 56 pct., der i stedet ud-råbte klimaet som det vigtigste. Længere nede på listen kom sundhed (28 pct.) og udlændingepolitik (26 pct.).

Interessant nok var det de 70+-årige, der i ugen lige inden valget placerede ældreplejen lavest (Altinget, i.d.), så krisen kradser alt afhængigt af alder og nok også forventninger. For som artiklen også har vist, ligger Danmark lunt i svinget på flere af indikatorerne, når vi ser ud over landegrænser, og særligt når vi sammenligner os med lande uden for Norden. Vi har f.eks. en relativt høj BNP-investering ift. andelen af ældre og de ældres helbred og funktions-evne taget i betragtning, og vi er det EU-land, der dækker flest med behov for hjemmehjælp. Så kriserne kunne såmænd også løses ved, at vi sænker forventningerne til, hvad den socialdemokratiske velfærdsstat kan gøre for os som borgere.

Hverken frisættelse eller "fastsættelse" vil kunne afhjælpe, at der mangler ressourcer

Der er dermed flere *udtryk* for egentlige kriser i den danske ældrepleje, som er i modstrid enten med centrale elementer af vores velfærdsmodel eller de forventninger, vi som borgere har: Der er for det første mangel på *ressourcer*, både ift. en faldende dækning og i investering i kroner og ører per ældre. Dette kan ikke forklares ved sund aldring. Der er mangel på medarbejdere, hvilket med den nuværende søgning til og frafald på SOSU-skolerne ikke vil vende inden for den nærmeste fremtid. Der er for det andet krisetendenser ift. *medborgerskab*, hvor tildelingen af hjemmehjælp ikke afspejler de grundlæggende værdier i den socialdemokratiske velfærdsmodel om lighed og universalisme, og hvor ydelser tildeles uanset indkomst. Og der er for det tredje en krise i *legitimitet*, i og med at udviklingen indenfor ældreplejen ikke afspejler, hvor højt befolkningen prioriterer dette velfærdsområde, og som konsekvens heraf er der en generel bekymring for, om ens nære kan få den hjælp, som de har behov for – paradoksalt nok i højere grad end i andre lande med relativt mindre og dårligere ældrepleje.

Disse forhold er alle udtryk for kriser, der både tager pulsen på den nuværende krisetilstand, men også peger fremad på krisetilstanden i den nære fremtid. For befolkningen bliver kun ældre, og medmindre politikerne vælger at poste det strukturelle overskud ind i ældreplejen eller de kommende ældre pludselig udvikler superhelbred – begge dele ganske mod forventning – kommer dette kun til at accentueres. I kombination synes disse tre udtryk for kriser at være mere end bare en justering af ældreplejen. Men kan de genfindes i en egentlig kriseretorik?

Som vi indledte artiklen, kan kriser jf. Moran komme i tre *former*: som en udefrakommende katastrofe, som et akut vendepunkt og krise som modsætning. COVID-19-pandemien har vist sig i andre lande at være en egentlig krise i form af det første, en udefrakommende katastrofe. Danmark var strukturelt og institutionelt bedre forberedt på pandemien, og valgte derudover at prioritere de ældre med nedlukninger og et omfattende vaccineprogram (Daly m.fl., 2022). Der er ingen tvivl om, at organisationerne i ældreplejen var overordentlig overbebyrdede i pandemi-årene (Rostgaard og Langins, i.d.), men pandemien synes ikke som i andre lande at blive en katalysator for reformer i ældreplejen. Der synes til gengæld at være opbygget en stigende forståelse af en anden form for krise: at vi befinder os i et vendepunkt og det på en måde, der transcenderer ideologiske og styringsmæssige modsætninger, den tredje form for krise.

Der har aldrig været politiske partier, der direkte gik til valg på at stramme kursen overfor de ældre, som det kunne være tilfældet for andre modtagere af velfærdsydelse, der måske i den almindelige opfattelse i mindre grad synes at have gjort sig fortjent, f.eks. kontanthjælpsmodtagere. Tværtimod har det været god politisk valuta at tilgode den ældre vælgergruppe. F.eks. har Dansk Folkeparti lykkedes med at promovere sig som et parti, der tilgodeser de ældre, med ældrechecken som vigtigste og rent faktisk lighedsskabende symbolaftryk, men alle politiske partier giver generelt udtryk for, at ældreplejen er en kerneydelse i den danske velfærdsstat. Der har til gengæld været styringsmæssige modsætninger, når partier til højre for midten i de tidligere 00'ere introducerede frit valg og markedsprincipper, som det var tilfældet under Anders Fogh Rasmussens regering (Rostgaard, 2015). I dag er disse NPM-principper velimplementerede og for længst blevet ideologisk spiselige, også for partier på midten. Men allervigtigst er, at der i dag på tværs af politiske partier er en overordnet enighed om, at ældreplejen vitterlig er i krise.

Tilsvarende kriseenighed genfindes i de større interesseorganisationer og fagforbund som Ældre Sagen, Alzheimerforeningen og FOA. Der synes dermed at være en generel forståelse på tværs af væsentlige aktører af en akut krise, der kræver nytænkning, og at man ser bort fra ideologiske og interessebaserede forskelligheder. Disse forskellige aktører har mødtes på flere ældretopmøder, og blevet enige om tre pejlemærker: 1. Man har forpligtet hinanden til at holde hånden under velfærden, 2. der skal gøres op med centralisering og overstyring, og 3. nye løsninger skal vokse frem fra hverdagen (en kritisk røst kunne hævde, at pejlemærke 1. nok kræver flere ressourcer til sektoren, jf. ovenstående analyse).



Der synes at være en generel forståelse på tværs af væsentlige aktører af en akut krise, der kræver nytænkning, og at man ser bort fra ideologiske og interessebaserede forskelligheder

Ministeren på området, Mette Kierkgaard, har senere identificeret sine egne tre kriser, der passer godt sammen med i hvert fald de to sidste af pejlemærkerne. Hun peger således på, at kriserne består af mangel på tillid, arbejdskraftsudfordring, og system/styringskrise. Hendes overordnede løsningsforslag er i høj grad frisættelse og paradoksalt nok, også en form for 'fastsættelse': Ligesom tidligere ministre på området vil hun afbureaukratisere, og dette skal ske ved at frisætte kommunerne, så de kan lave egne løsninger, jf. pejlemærke 2. og 3. Samtidig skal der ske (centralt besluttede) organisationsændringer, der 'fastsætter' de personer, som den ældre møder i hverdagen. Man ser nemlig gerne, at fremtidens ældrepleje skal bygge på mindre tværfaglige teams af faste medarbejdere omkring den enkelte ældre, som arbejder relativt selvstyreende, inspireret af den hollandske Buurtzorg-model. Ligesom rehabilitering var 'det nye sort' for 15 år siden, har vi dermed fået en ny kur på mangeårige organisatoriske udfordringer (Altinget, 2022).

Forslagene lægger således op til, at løsningerne skal opstå lokalt, og udtrykker tillid til, at de lokale medarbejdere selv kan organisere deres arbejde, igen i overensstemmelse med pejlemærke 2. og 3. Det tilbagestående spørgsmål er, om dette kommer tilstrækkeligt under huden på de udtryk på kriser, som denne artikel har identificeret. Hverken frisættelse eller 'fastsættelse' vil kunne afhjælpe, at der mangler penge og (faglærte) medarbejdere i sektoren, at der er en øget ulighed i, hvordan de ældre har mulighed for at kompensere for den mindre hjemmehjælp, og at der generelt i befolkningen er en utryghed i forhold til, om fremtidens ældrepleje ville kunne møde nuværende forventninger. Men det er løsningsforslag, der for en koalitionsregering i samarbejde med mange samfundsaktører, er tilstrækkeligt ideologisk brede og ukonkrete til ikke at genere nogen.

Noter

- 1 Her anvendes udelukkende sundhedsrelaterede udgifter i ældreplejen, og andelen af BNP er derfor lavere.
- 2 Grundet ændring i opgørelsen kan der ikke sammenlignes direkte med tidligere år.

Litteratur

- Altinget (i.d.), Valgforskere afblæser generationskampen: Folketingsvalget var et klimavalg for både unge og ældre, <https://www.altinget.dk/energi/artikel/valgforskere-afblaeser-generationskampen-folketingsvalget-var-et-klimavalg-for-baade-unge-og-aeldre>, tilgået 1. juli 2023.
- Altinget (2022), Per Okkels om oplæg til ny ældrelov: Det her er en total omkalfatring af, hvordan rigtig mange medarbejdere arbejder, <https://www.altinget.dk/aeldre/artikel/per-okkels-om-oplaeg-til-ny-aeldrelov-det-her-er-en-total-omkalfatring-af-hvordan-rigtig-mange-medarbejdere-arbejder>, tilgået 1. juli 2023.
- Christensen, Mikkel Fyhn (2023), Hver tredje har oplevet uværdig behandling i ældreplejen: »Vi er midt i en humanitær krise«, Berlingske, 20. januar 2023 <https://www.berlingske.dk/samfund/hver-tredje-har-oplevet-uværdig-behandling-i-aeldreplejen-vi-er-midt-i-en>, tilgået 24. maj 2023.
- Birkemose, Dorte (2013), Når gode mennesker handler ondt. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- EVA (2020), Voksne på erhvervsuddannelsernes hovedforløb. København: Danmarks Evalueringsinstitut. (tilgået maj 2023), www.eva.dk/voksen-efteruddannelse/voksne-paaerhvervsuddannelsernes-hovedforloeb

- Daly, Mary, Margarita Leon, Birgit Pfau-Effinger, Costanzo Ranci og Tine Rostgaard (2022), "COVID-19 and Policies for Care Homes in European Welfare States: Too little, too late?" *Journal of European Social Policy*, 32, 1, s. 48-59.
- Drange, Ida and Vabø, Mia (2021), "A Cross-sectional Study of Sustainable Employment in Nordic Eldercare", *Nordic Journal of Working Life Studies*, 11(57): 103-124.
- European Commission (2021), *The 2021 Ageing report. Economic and Budgetary projections for the EU Member States (2019-2070)*. Brussels: European Commission. (tilgået maj 2023) https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148_en.pdf
- FOA (2021), *Ældre Sagen og FOA: Vi står midt i en humanitær krise – hvor var de ældre i statsministerens åbningstale?* Bragt i *Sundhedsmonitor*, 6. okt. 2021, <https://www.foa.dk/global/news/debatindlaeg/2021-oktober/vi-staar-midt-i-en-humanitaer-krise>, tilgået maj 2023.
- Fraser, Nancy. (2016), "Social reproduction", *New Left review*, 100: 99-118.
- Heger, Dörte og Ingo Kolodziej (2016), "Changes in morbidity over time: Evidence from Europe", *Ruhr Economic Papers*, No. 640, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/146355/1/867806249.pdf>
- KL (2021), *Udbud af og efterspørgsel efter udvalgte velfærdsuddannelser – 2. Analysenotat*. København: KL. (tilgået maj 2023) <https://www.kl.dk/media/52003/udbud-af-og-efterspørgsel-efter-udvalgte-velfaerdsuddannelser-2021.pdf>
- Lindgren, Björn (2016), "The Rise in Life Expectancy, Health Trends among the Elderly, and the Demand for Care - A Selected Literature Review", *NBER Working Paper No. 22521*. <http://www.nber.org/papers/w22521>.
- Moran, Michael (1988), "Review Article: Crisis of the Welfare State", *British Journal of Political Science*, 18:397-414.
- OECD (2021a), *COVID-19 in long-term care: Impact, policy responses and challenges*. Paris: OECD.
- OECD (2021b), *Main findings from the 2020 Risk that Matter Survey*. Paris: OECD.
- Offe, Claus (1985), *Disorganised Capitalism: Contemporary Transformation of Work and Politics*. Cambridge: Polity Press, s. 300-16.
- Petersen, Anne., Lea Graff, Tine Rostgaard, Jacob Kjellberg, og Pia Kjellberg (2017), *Rehabilitering på ældreområdet - Hvad fortæller danske undersøgelser os om kommunernes arbejde med rehabilitering i hjemmeplejen?* KORA-rapport. København: KORA.
- Puthenparambil, Jiiby (2023), "Being able to provide sufficiently good care for older people: care workers and their working conditions in Finland", *International Journal of Care and Caring*, Vol. 20 (20):1-17.
- Rodrigues, Ricardo, Stefania Ilinca og Anne Schmidt (2018), "Income-rich and wealth-poor? The impact of measures of socio-economic status in the analysis of the distribution of long-term care use among older people". *Health Economics*, 27(3):637-646.
- Rostgaard, Ting, Hanne Tuntland og John Parsons, J. (red.) (2023), *Reablement in Long-Term Care for Older People: International Perspectives and Future Directions*. Transforming Care Book series. Bristol: Policy Press.
- Rostgaard, Tine, Frode Jakobsen, Teppo Kröger, og Elin Peterson (2022), "Revisiting the Nordic long-term care model for older people – still equal?" *European Journal of Ageing*, 19, 2: 201-210.
- Rostgaard, Tine og Lea Graff (2016), *Med hænderne i lommen: Borger og medarbejders samspil og samarbejde i rehabilitering*. KORA-rapport. København: KORA.
- Rostgaard, Tine og Margarita Langins (i.d), *COVID-19 and the Long-Term Care system in Denmark*, *The COVID Living Report*, ILPN, <https://ltccovid.org/covid-19-and-the-long-term-care-system-in-denmark/>, tilgået 1. juli 2023.
- Rostgaard, Tine, Mads Ulrich Matthiessen og Anna Amilon (2020), *Hjemmehjælp og omsorgsrelateret livskvalitet*. VIVE rapport. København: VIVE.
- Rostgaard, Tine og Mads Ulrich Matthiessen (2019), *Hjælp til svage ældre*. VIVE rapport. København: VIVE.
- Rostgaard, Tine og Mads Ulrich Matthiessen (2016), *Arbejdsvilkår i ældreplejen: Mere dokumentation og mindre tid til social omsorg*. KORA-rapport. København: KORA.
- Rostgaard, T. (2015), "Kvalitetsreformer i hjemmeplejen - den svære balance mellem standardisering og individualisering", i Jensen, P.H. & Rostgaard, T. (red.) *Det aldrende samfund: Udfordringer og nye muligheder*. København: Frydenlund.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2021), *Rekrutteringssurvey*. København: STAR. (Tilgået maj 2023) <https://star.dk/media/18757/n-rekrutteringssurvey-september-2021.pdf>
- Thiessen, Laetitia og Agnes Mach (2023), *The European Care Strategy A chance to ensure inclusive care for all?* Friedrich Ebert Stiftung. (tilgået maj 2023) <https://feps-europe.eu/publication/the-european-care-strategy/>
- Vabø, Mia og Marta Szebehely (2012), *A caring state for all older people?*, i A. Anttonen, L. Häikiö and K. Stefánsson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity*, Cheltenham: Edward Elgar: 121-43.

Udfordringer i vuggestuerne: implementering af minimumsnormeringer, arbejdsmiljø og løn

Velfærdsstaten i krise?

Vuggestuerne varetager en afgørende opgave i den danske velfærdsstat ved at danne ramme om udviklingen af børns tidlige kompetencer, samtidig med at de muliggør en forening af arbejde og familieliv. Trods denne status har daginstitutionerne gennem en årrække været udfordret af ressourcemangel, hvilket har påvirket kvaliteten af pasningstilbudet negativt. Med henblik på at forbedre kvaliteten af daginstitutionerne fremlagde et politisk flertal i 2020 en ambitiøs aftale, hvor en minimumsnormering på én voksen pr. tre vuggestuebørn hører til aftalens hovedpunkter. Senest den 1. januar 2024 skal normeringskravet være implementeret i landets

kommuner. I denne artikel undersøger vi derfor aftalens potentiale for at skabe forbedringer af kvaliteten i vuggestuerne. Ved hjælp af interviews med vigtige interessenter på børneområdet og forskellige rapporter, finder vi, at problemer med at rekruttere pædagogisk uddannet personale spænder ben for at løfte kvaliteten. Begrænsede muligheder for faglig udfoldelse, et betydeligt lønefterslæb og lav anerkendelse af pædagogfaget udgør nogle af de største udfordringer i forhold til at fastholde og tiltrække uddannet arbejdskraft, der er nødvendig for at forbedre kvaliteten.

Børnepasning er en kerneydelse i den danske velfærdsstat, der anses for at være en investering i de fremtidige generationers læring og personlige udvikling (Morgan, 2022). I internationale sammenhænge bliver Danmark fremhævet som en rollemodel, når det kommer til at sikre daginstitutioner af høj kvalitet til børn i alderen 0-3 år (de la Porte o.a., 2023; Larsen og de la Porte, 2022). Siden slutningen af 1960'erne er daginstitutionerne blevet udvidet af skiftende regeringer, og med den officielle implementering af pasningsgarantien i 2004 er det i dag en selvfølge, at forældre har ret til at få deres børn passet i en daginstitution (Larsen og de la Porte, 2022).

Selvom de danske daginstitutioner er en vigtig arena for udviklingen og dannelsen af børn, har området siden finanskrisen været politisk- og økonomisk underprioriteret. Hvor der i 2007 blev brugt 1,6 procent af BNP på daginstitutioner (vuggestuer og børnehaver), var det i 2019 faldet til et niveau på 1,2 procent (Eurostat, 2023). Besparelserne har afspejlet sig i kvaliteten af vuggestuerne. Blandt andet er flere børn blevet fordelt på færre voksne. Således var der i 2016 i gennemsnit én voksen til at passe seks vuggestuebørn (se figur 1). Ved folketingsvalget i 2019 blev de pressede daginstitutioner genstand for politisk opmærksomhed, og et rødt flertal indgik efter valget i 2020 en aftale om minimumsnormeringer, der skulle sikre en normering på én voksen pr. tre vuggestuebørn samt bedre vilkår for børn og personale.

HEIDI ELUNG HENNINGSEN

Studerende, International Business and Politics, Copenhagen Business School, hehe21ae@student.cbs.dk

CAROLINE DE LA PORTE

Professor mso, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School, cdlp.egb@cbs.dk



Denne artikel vil undersøge, hvordan det forløber med implementeringen af aftalen om minimumsnormeringer set i lyset af den nye politiske virkelighed

Vi nærmer os med hastige skridt den 1. januar 2024 – tidsfristen for implementeringen af minimumsnormeringerne (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023). Denne artikel vil undersøge, hvordan det forløber med implementeringen af aftalen om minimumsnormeringer set i lyset af den nye politiske virkelighed, hvor den tidligere socialdemokratiske etpartiregering (2019-2022) er erstattet med en bred SVM-regering. Desuden vil vi reflektere over, hvorvidt aftalen har potentiale til at forbedre arbejdsmiljøet for det pædagogiske personale, og om den kan bidrage til at gøre pædagoguddannelsen mere attraktiv.

Vi begynder artiklen med kort at opsummere vores metode og research-design. Hvorefter vi opridses kvalitetsbestemmelserne på daginstitutionsområdet og uddyber aftalen om minimumsnormeringer. Dernæst relaterer vi kvalitetsbestemmelserne til den aktuelle situation i de danske daginstitutioner, hvor vi også uddyber udfordringer med implementeringen af aftalen ved at fokusere på to overordnede problemstillinger, der dækker over fastholdelse og tiltrækning af medarbejdere til pædagogfaget. Vi runder artiklen af med en refleksion over aftalens potentiale set i lyset af de aktuelle udfordringer i vuggestuerne.

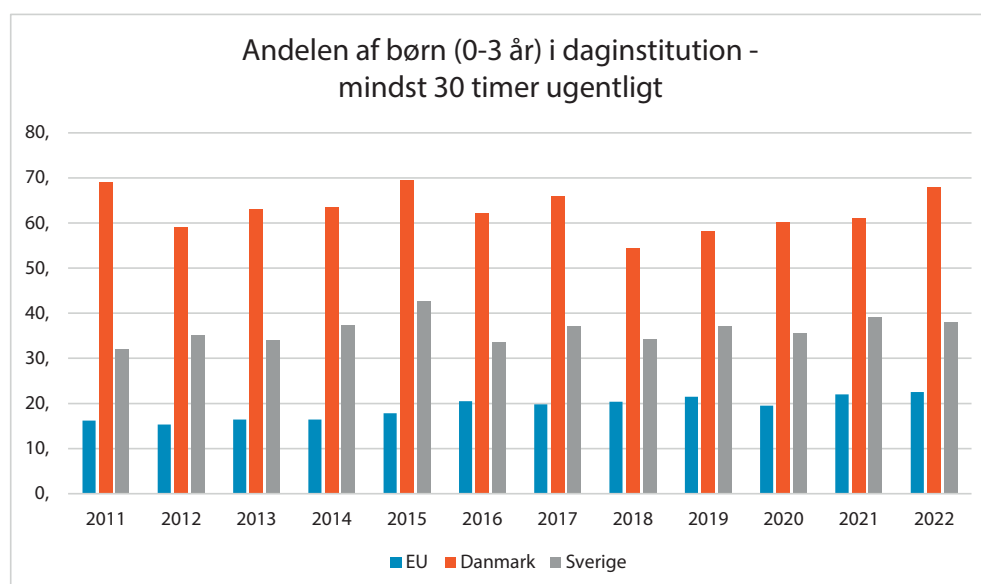
Kvalitet afhænger af tilgængelighed, pladsforhold, pris, kvalitet og fleksibilitet

Denne artikel har fokus på kvaliteten af pasningen i vuggestuerne og ikke mindst på arbejdsmiljøet for det pædagogiske personale, hvor løn og pædagogfagets anerkendelse også tages i betragtning. Metodisk benytter vi os af et casestudie med henblik på at vurdere de politiske bestemmelser i kontekst af den empiriske situation (Gerring, 2004). Vi foretager i denne sammenhæng en dybdegående kvalitativ analyse, hvor vi med hjælp fra interviews med vigtige interessenter på børneområdet undersøger udfordringsbilledet i vuggestuerne. Vi har gennemført to eliteinterviews med repræsentanter fra pædagogernes fagforening (BUPL) og forældreorganisationen (FOLA). Vi henvendte os også til Kommunernes Landsforening (KL) angående et interview, men de havde ikke tid til at deltage. Med henblik på at triangulere dataene i vores analyse supplerer vi interviewene med offentlige tilgængelige rapporter og analyser omhandlende kvaliteten i vuggestuerne. Dette indebærer blandt andet en analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fra 2018, der undersøger arbejdsmiljøet blandt offentligt ansatte. Derudover inddrager vi en analyse udarbejdet af Kraka, der demonstrerer lønudviklingen for pædagoger set i forhold til andre offentlige professioner. Til at anskueliggøre årsagerne til det faldende optag på pædagoguddannelsen vil artiklen benytte sig af en rapport fra Danmarks Evalueringsinstitut, der har spurgt uddannelsessøgende ind til deres overvejelser omkring til- og fravalg af pædagoguddannelsen.

Med det formål at analysere de nuværende udfordringer i vuggestuerne anvender vi begreber fra litteraturen om omsorg, specielt omhandlende børnepasningsområdet. Vi vil også analysere rammerne for det pædagogiske arbejde ved at tage højde for pædagogernes arbejdsmiljø og løn. Mere konkret inddrager vi Yerkes og Javornik (2019), der vurderer kvaliteten af vuggestuerne ud fra følgende fem parametre – *tilgængelighed, pladsforhold, pris, kvalitet og fleksibilitet*. Parametrene er relevante til at vurdere, i hvor høj grad institutionerne bidrager til udviklingen af børnenes kognitive evner, og i hvilken udstrækning forældrene vil benytte sig af institutionstilbuddet. Kriterierne *tilgængelighed, pladsforhold* og *pris* er i høj udstrækning opfyldt i Danmark. Forældre kan maksimalt blive krævet at betale 25 procent af prisen forbundet med en daginstitutionsplads, hvorfor Danmark har formået at sikre lige adgang til daginstitutionerne (Larsen og de la Porte, 2022). Derudover indebærer den førnævnte pasningsgaranti, at kommunen har pligt til at anvise en plads i et alderssvarende dagtilbud til alle børn i alderen fra 26 uger (UVM, 2023a; de la Porte o.a., 2023).

Succesen med at imødekomme de tre første parametre har medvirket til, at daginstitutionerne har nydt stor opbakning blandt forældre. Af nedenstående figur fremgår det, at mellem 60-70 pct. af børn i alderen 0-3 år bliver passet fuld tid i en daginstitution (mindst 30 timer ugentligt). I en europæisk kontekst er tilslutningen til de danske vuggestuer markant højere end gennemsnittet. Andelen af børn i alderen 0-3 år, der bliver passet i en daginstitution, er også langt højere sammenlignet med Sverige, der på samme vis som Danmark er kendt for sine daginstitutioner (figur 1). De danske vuggestuer spiller derfor en central rolle ved at sikre muligheden for at kombinere arbejde og familieliv.

Figur 1: Andelen af børn i alderen 0-3 år, der bliver passet i en daginstitution i mindst 30 timer ugentligt (2011-2022)



Kilde: EU-SILC, Eurostat (2023), Formal childcare by duration and age group.



Den strukturelle kvalitet fokuserer på gruppestørrelse, antal børn pr. voksen, personalets uddannelsesniveau og mulighed for faglig udvikling. Proceskvaliteten dækker over læringsmiljøet i daginstitutionerne og interaktionerne mellem pædagog og barn

I en dansk kontekst er udviklingen af børns sociale og kognitive evner dermed ikke blot et vigtigt forældreanliggende, men også en vigtig statslig opgave, der stiller store krav til kvaliteten af daginstitutionerne. Til at vurdere kvaliteten af pasningen i vuggestuerne vil vi anvende det fjerde parameter, *kvalitet*, der ifølge Yerkes og Javornik yderligere kan inddeles i *strukturelkvalitet* og *proceskvalitet*. Den *strukturelle kvalitet* fokuserer på gruppestørrelse, antal børn pr. voksen, personalets uddannelsesniveau og mulighed for faglig udvikling. *Proceskvaliteten* er dækker over læringsmiljøet i daginstitutionerne og interaktionerne mellem pædagog og barn, hvor de pædagogiske læreplaner indgår som et vigtigt led. Imidlertid vil vi i denne artikel primært fokusere på den *strukturelle kvalitet* og i et mindre omfang inddrage *proceskvaliteten*. Vi undersøger også den del af pædagogernes arbejde, der dækker over muligheden for selvstændighed og udfordringer i arbejdsdagen. Ydermere inddrager vi løn, som af arbejdsmarkedsforskere er fremhævet som et vigtigt kvalitetsparameter (Piasna o.a., 2019).

Nøglebegreber: Struktur- og proceskvalitet i vuggestuerne

Den *strukturelle kvalitet* i daginstitutionerne bliver ofte vurderet ud fra antal børn pr. voksen, der også omtales som normering (Yerkes og Javornik, 2019). Forskning peger på, at færre børn pr. voksen giver det bedste læringsmiljø, eftersom det er med til at sikre en god voksen-barn-kontakt, hvilket også indgår som en afgørende del af *proceskvaliteten* i vuggestuerne (Christoffersen o.a., 2014; Yerkes og Javornik, 2019). Ydermere spiller antallet af børn på en stue og den dertilhørende normering en vigtig rolle for pædagogernes arbejdsmiljø. Pædagoger, der arbejder i en institution med en høj normering, har en bedre oplevelse af deres arbejde, idet de har bedre tid til at anvende deres faglighed (Christoffersen o.a., 2014). Et studie fra de amerikanske sundhedsmyndigheder understreger samtidig, at normeringen er af stor betydning for udviklingen af børns sociale og kognitive evner (NICHD, 2006). En høj normering kan således være med til at give børn bedre forudsætninger for at lære og tilegne sig sproglige færdigheder, når de bliver ældre. Ligeledes fremhæver et forskningsstudie fra New Zealand, at normeringen er en af de vigtigste parametre for at sikre det bedste læringsmiljø (Dalli o.a., 2011). På baggrund af deres forskning i en række newzealandske daginstitutioner har de fundet frem til, at en normering på én voksen til tre børn for de 0-2-årige er den mest optimale.

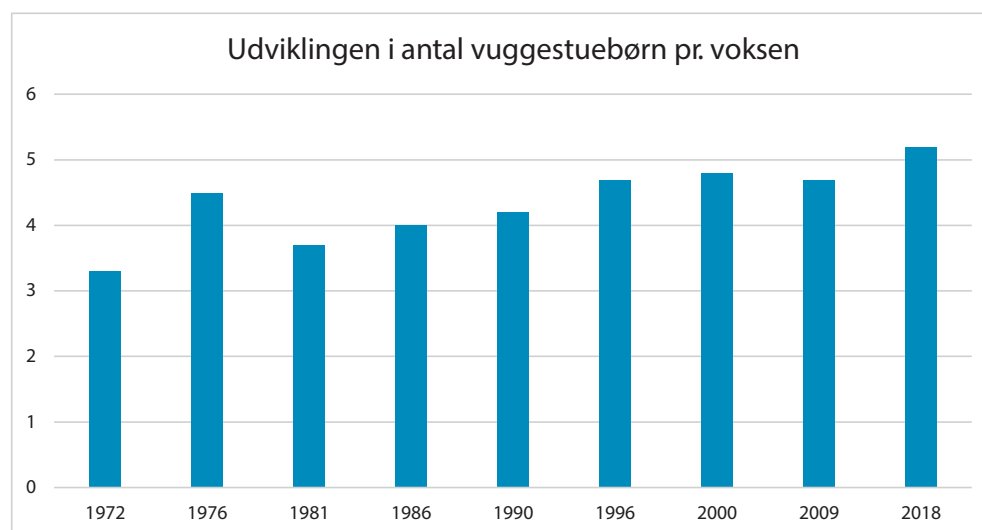
Flere forskningsstudier bakker op om denne normering, der også bliver anbefalet af pædagogernes fagforening, BUPL, som værende den bedste (NSPCC;

2023; BUPL, 2022a). En rapport fra Eurydice (2019) understreger, at en god barn-til-voksen-normering er vigtig for børnenes trivsel og udvikling og ikke mindst for pædagogernes arbejdsmiljø. De fleste europæiske lande havde i 2019 reguleret, hvor mange børn der må være pr. voksen. Dog ikke på niveau med den danske minimumsnormering, der blev indført i 2020. Rapporten pointerer, at minimumsnormeringer er et relevant instrument til at sikre kvalitet i daginstitutionerne. Samtidig lægger den vægt på daginstitutionernes vigtighed set i lyset af den demografiske udvikling med en aldrende befolkning og færre personer i arbejdsstyrken (Eurydice, 2019). Specielt højt uddannede kvinder tøver med at få børn, hvis mulighederne for at blive på arbejdsmarkedet er begrænset af utilstrækkelige daginstitutioner. Børnepasning af høj kvalitet kan derfor imødekomme denne barriere ved at gøre det muligt for kvinder at kombinere arbejdsmarkedsdeltagelse med at stifte en familie (Esping-Andersen, 2009).

Normeringer i vuggestuer over tid

I mange år har normeringen – som afspejler den strukturelle kvalitet – i de danske vuggestuer befundet sig på et lavere niveau end den anbefalede på én voksen pr. tre børn. Af nedenstående graf tydeliggøres det, at der i perioden fra 2011 til 2018 var én voksen til at passe 5-6 børn i alderen 0-3 år. Generelt har normeringen været højere end 1:3 i hele perioden med undtagelse af 1972, hvor der var ca. én voksen til tre børn.

Figur 2: Udviklingen i antal vuggestuebørn pr. voksen i udvalgte år fra 1972 til 2018



Kilde: Bureau (2019), *Børn pr. voksen i daginstitutioner – udviklingen 1972-2018*. Bureau 2000 – analyse og forskning.

Vigtigheden af normeringer blev for alvor en del af den politiske debat ved Folketingsvalget i 2019. Anført af fagforeningen BUPL indtog landets pædagoger og forældre den politiske dagsorden med landsdækkende demonstrationer under parolen ”Hvor er der en voksen?” (BUPL, 2021; de la Porte o.a.,

2023). Få dage før valgdagen udkom TV 2-dokumentaren ”Daginstitutioner bag facaden”, der portrætterede omsorgssvigt i en række københavnske daginstitutioner (TV 2, 2019). Dokumentaren styrkede den politiske relevans af forbedringer på daginstitutionsområdet og partiet SF bragte kravet om minimumsnormeringer med til forhandlingsbordet, da den socialdemokratiske etpartiregering forhandlede sig til regeringsmagten. En styrket indsats blev en del af det politiske forståelsespapir og under overskriften ”Danmark skal være verdens bedste land at være barn i” fremlagde regeringen og dens støttepartier visioner for et løft af daginstitutionsområdet (Forståelsespapir, 2019). Den 5. december 2020 udmøntede dette sig til en aftale mellem Socialdemokratiet, SF, Radikale Venstre, Enhedslisten og Alternativet. En aftale, der indeholder ti initiativer på daginstitutionsområdet, hvoraf en normering på én voksen til tre vuggestuebørn er et af aftalens hovedpunkter (UVM, 2023b). Yderligere indebærer aftalen også en styrket økonomisk prioritering. Frem mod 2024 vil der blive afsat i alt 1,6 milliarder kroner til implementering af minimumsnormeringerne. Fordelingen sker således, at der i 2020 afsættes 500 mio. kr., 800 mio. kr. i 2021, 1 mia. kr. i 2022 og 1,3 mia. i 2023 (UVM, 2023b). Herefter vil der årligt blive tilført 1,6 mia. kr. til lovbundne normeringer. Dertil er der oprettet adskilte puljer til sociale normeringer, der dækker over ansættelse af ekstra personale til institutioner med udsatte børn (de la Porte o.a., 2022). En opkvalificeringspulje til mere uddannet pædagogisk personale er også en del af aftalen. I 2023 er der afsat 107 millioner kr., og fra 2024 til 2030 vil der årligt blive afsat 195,9 millioner kr. til opkvalificering (UVM, 2023b). Til aftalen hører også en nedsættelse af adgangskravet til meritpædagoguddannelsen fra fem til to års relevant erhvervserfaring (UVM, 2023b). Aftalens hovedpunkter bærer præg af store ambitioner for børneområdet, der dog senere er blevet nedjusteret med den nye brede flertalsregering.

Aftalen i det nye politiske landskab

Siden aftalen blev indgået i 2020, har det politiske landskab ændret sig. Navnlig har Danmark fået en ny SVM-regering, der ikke tæller de forhenværende røde støttepartier. Således er flertallet bag den oprindelige aftale forsvundet. Den nye regering har besluttet at videreføre puljerne til henholdsvis indfasningen af minimumsnormeringerne, de sociale normeringer og opkvalificering af personale. Initiativet omkring meritpædagoguddannelsen vil også bestå i sin oprindelige form (UVM, 2023). Med til initiativerne, der ikke videreføres af den nye regering, hører den aftalte drøftelse af en opgørelse af normeringerne på institutionsniveau. Under forhandlingerne af aftalen om minimumsnormeringer i 2020 udgjorde opgørelsen af normeringerne en politisk kampplads. Hvorvidt normeringerne bliver opgjort på institutions- eller kommunalt niveau, har en stor betydning for, hvornår den enkelte kommune lever op til aftalens krav. BUPL kæmpede for en opgørelse på institutionsniveau, der indebærer, at alle institutioner i de enkelte kommuner skal leve op til den aftalte normering på én voksen pr. tre børn (Interview BUPL, 2023). Med den kommunale opgørelse er normeringstallet et udtryk for den gennemsnitlige normering i alle kommunens institutioner. Derfor kan der med

denne opgørelse være store forskelle på normeringstallet i de enkelte kommuner. Dermed er opgørelsesmetoden afgørende for, hvornår den enkelte kommune lever op til kravet om minimumsnormeringer. Den seneste udmelding fra Børne- og Undervisningsministeriet fastlægger, at den kommunale opgørelsesmetode vil stå ved magt (UVM, 2023b). Det nuværende normeringstal er derfor et udtryk for et årligt gennemsnit på kommunalt plan, der dækker over de samlede pædagogiske personaleressourcer set i forhold til antallet af børn (Danmarks Statistik, 2021). De pædagogiske ressourcer dækker over pædagogiske ledere, pædagoger, assistenter og medhjælpere. Personale, der udelukkende udfører administrative opgaver eller er ansvarlige for madlavning, rengøring og andre praktiske opgaver, medregnes ikke.

Opgørelsen af normeringstallet er dog langt fra et udtryk for, hvor meget tid personalet tilbringer med børnene, da tid brugt på forældresamtaler, pædagogiske læreplaner og andre daglige administrative opgaver også er en del af beregningen. BUPL fremhæver, at en opgørelse af normeringstallet på institutionsniveau var en vigtig del af aftalen: ”Det er et skridt tilbage i forhold til at sikre normeringer, der med garanti kommer børnene til gode” (Interview BUPL, 2023). Det samme lyder fra FOLA, der også ønskede en opgørelse på institutionsniveau (Interview FOLA, 2023). Derudover peger begge interessenter på, at en øget normering bør kombineres med ansættelse af mere fagligt uddannet personale (Interview BUPL, 2023; Interview FOLA, 2023). De problematiserer derfor, at aftalen indtil videre ikke har været i stand til at sikre en større andel af pædagogisk personale.

Pædagogisk uddannet personale er afgørende for kvaliteten


Det pædagogiske personales uddannelsesniveau og mulighed for faglig udvikling er vigtige delelementer af den foromtalt *strukturkvalitet* (Yerkes og Javornik, 2019). Forskning peger på, at et fagligt kompetent personale skaber de bedste rammer om udviklingen af børns sociale og personlige kompetencer (Morgan, 2022; Eurydice, 2019). Således kan en høj normering ikke stå alene, når det kommer til at forbedre kvaliteten af vuggestuerne. Der har gennem en årrække været et stort fokus på fagligheden i vuggestuerne (UVM, 2022). I 2004 blev det vedtaget, at de skulle udvikle pædagogiske læreplaner for at styrke arbejdet med børns udvikling, læring og trivsel. Læreplanerne indgår som en vigtig del af *proceskvaliteten* og er et centralt værktøj for pædagogerne arbejde med at skabe det bedste læringsmiljø (Yerkes og Javornik, 2019; OECD, 2022). Arbejdet med de pædagogiske læreplaner blev yderligere styrket i 2016, hvor rammerne for læringsplanerne blev ensrettet på landsplan. Tilsvarende blev det understreget, at de pædagogiske læreplaner skulle være centrum for det pædagogiske arbejde (UVM, 2022). Ikke desto mindre er fagligheden i daginstitutionerne udfordret. Andelen af det pædagoguddannede personale i daginstitutionerne er faldet fra 49,9 procent i 2019 til 46,1 procent i 2022 (BUPL, 2023a). Det er et forholdsvist lille fald, men et udtryk for en faldende tendens, der for hvert år siden 2019 er forværret. Udviklingen kan føre til en udvanding af den pædagogiske faglighed og gøre arbejdet med de

pædagogiske læreplaner mere vanskeligt, eftersom arbejdet med dem kræver kvalificeret personale (BUPL, 2023a).

Da forhandlingerne om den oprindelige aftale om minimumsnormeringer foregik, var der en diskussion om, hvorvidt den skulle indeholde en binding om en bestemt pædagogandel. Resultatet blev en hensigtserklæring om, at uddannelsesdækningen skulle forblive uændret ved implementeringen af minimumsnormeringerne (UVM, 2023b). BUPL fremhæver i denne sammenhæng, at aftalen om minimumsnormeringer siden begyndelsen har haft en indbygget mangel, i og med at aftalen ikke stiller krav andelen af kvalificeret personale i vuggestuerne. (Interview BUPL, 2023). I forbindelse med et møde i Børne- og Undervisningsudvalget i januar 2023 blev Mattias Tesfaye, minister på området, konfronteret med, hvordan han forholder sig til den faldende pædagogandel. Tesfaye uddyber i sit svar, at forventningen til aftalen om minimumsnormeringer var en fastholdelse af den forhenværende pædagogandel. Han fremhæver også, at den faldende pædagogandel skal ses i sammenhæng med de generelle rekrutteringsudfordringer inden for pædagogfaget (FT, 2023).

Rekrutteringsudfordringer

Ud af de i alt 29.938 rekrutteringsforsøg til en pædagogstilling i 2022 endte 8.600 uden ansættelse af nyt personale (Politiken, 2023a). En fuld implementering af aftalen om minimumsnormeringer kræver, hvad der svarer til yderligere 5.000 pædagogiske årsværk sammenlignet med niveauet i 2019 (BUPL, 2022b). Frem mod 2030 forventes antallet af børn i vuggestue- og børnehavealderen at stige med 53.000, hvilket vil kræve 14.000 ekstra pædagogiske årsværk (BUPL, 2022b). Aftalen stiller derfor store krav til rekruttering af yderligere personale, der vanskeliggøres af udfordringerne med at rekruttere uddannet pædagogisk personale. Denne udfordring afspejler sig i fordelingen mellem uddannet- og ikke uddannet personale. Andelen af andet pædagogisk personale er steget med 5.701 personer fra 2019 til 2022 (i børnehaver og vuggestuer). Til sammenligning er der i samme periode kun blevet ansat yderligere 927 personer med en pædagogisk uddannelse (i børnehaver og vuggestuer), hvilket svarer til, at blot én ud af de seks nyansatte har pædagogiske kvalifikationer.

 På nuværende tidspunkt er det vanskeligt at se, hvordan det politiske krav om en øget normering kan realiseres i en virkelighed, hvor det både er problemfyldt at fastholde nuværende pædagoger og tiltrække nye til faget

Bemærkelsesværdigt er det, at kravet om minimumsnormeringer blev indført i selv samme periode. Således har aftalen ikke medvirket til at sikre en øget andel af uddannet personale. BUPL peger på, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at se, hvordan det politiske krav om en øget normering kan rea-

liseres i en virkelighed, hvor det både er problemfyldt at fastholde nuværende pædagoger og tiltrække nye til faget (Interview BUPL 2023). Signe Nielsen, formand i FOLA, deler denne bekymring: ”Jeg kan ikke sidde og snakke om højere normeringer lige nu, for der er ikke nogen at ansætte” (Interview FOLA 2023). Udfordringerne med at rekruttere pædagogisk personale kan betegnes som todelt. På den ene side er det vanskeligt at fastholde nuværende pædagoger i faget. Tilsvarende er det på den anden side svært at tiltrække nye studerende til pædagoguddannelsen. I de følgende afsnit vil vi fremhæve stress, løn og manglende anerkendelse som vigtige årsager for den todelte problematik med at fastholde- og tiltrække pædagoger.

Pædagogernes arbejdsmiljø: Psykisk belastning og lav løn

Andelen af stressede medarbejdere er en vigtig indikator på kvaliteten af arbejdsmiljøet (Piasna o.a., 2019). Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har i en rapport afdækket udviklingen af det psykiske arbejdsmiljø og andelen af personer med symptomer på stress i perioden 2012, 2014 og 2016 (AE, 2018). Rapporten udstiller, at det pædagogiske personale har store problemer med stress. I 2016 oplevede 25 procent af medlemmerne i BUPL at have symptomer på stress. Dette udgør en stigning på næsten 50 procent fra 2012 til 2016 (AE, 2018). For medlemmerne i FOA, hvor pædagogiske medhjælpere også indgår, svarede 30 procent af de adspurgte, at de oplevede symptomer på stress. Sammenlignet med andre a-kasser topper BUPL, FOA og Lærerne listen over medlemmer med symptomer på stress. Dette tegner et billede af, at det pædagogiske personale er særligt udsatte, når det kommer til at udvikle symptomer på stress. Tal fra samme rapport viser, at BUPL og FOA har den største andel af medlemmer, der er psykisk overbelastede. I 2016 svarede knap 25 procent af de adspurgte medlemmer i BUPL og FOA, at de følte sig psykisk overbelastede. Psykisk overbelastet dækker blandt andet over personer med symptomer på stress, personer der har været udsat for mobning/vold eller trusler om vold og personer med symptomer på depression (AE, 2018).

En rapport fra Arbejdstilsynet i 2021 bekræfter billedet af det psykisk hårde arbejdsmiljø for det pædagogiske personale. Rapporten pointerer blandt andet, at det pædagogiske personale i daginstitutioner varetager et følelsesmæssigt krævende job. De ansatte i daginstitutionerne har et stort ansvar for børnene og investerer meget af dem selv i børnenes velbefindende. Rapporten fremhæver også, at pædagogernes arbejdsdag er præget af et højt arbejdstempo, hvilket kan gøre det vanskeligt at finde tid til den rette omsorg (Arbejdstilsynet, 2021). BUPL udtaler i vores interview, at børnenes trivsel afspejler sig i pædagogernes arbejdsmiljø. Hvis pædagogerne ikke har tid til at give børnene den rette omsorg, har det en negativ indvirkning på deres arbejdsmiljø (Interview BUPL, 2023; BUPL, 2022c). Dette relaterer sig i høj grad til udfordringen med den faldende andel af pædagogisk uddannet personale. En vilkårsundersøgelse udarbejdet af BUPL fra 2022 viser, at 23 procent af pædagogerne i daginstitutioner arbejder på en stue, hvor de er den eneste pædagog (BUPL, 2022d). BUPL arbejder i denne forbindelse med begrebet etisk stress, som

pædagoger er særligt udsatte for, når de oplever en uoverensstemmelse mellem deres faglige kompetencer og den dertilhørende mulighed for faglig udfoldelse: ”En ting er, om man har kollegaer nok, men vi ved også, at hvis man er den eneste pædagog på en stue, så kan det medføre stress og skabe et dårligt arbejdsmiljø” (Interview BUPL, 2023). Signe Nielsen, formand i FOLA, understreger i relation til dette vigtigheden af faglig sparring. Pædagoger har brug for at diskutere de daglige udfordringer i vuggestuen med andre fagligt kompetente kollegaer (Interview FOLA, 2023).

Jævnfør tidligere beskrivelse af den faldende faglighed i institutionerne, peger ovenstående udtalelser på, at der er en sammenhæng mellem stigningen i andelen af pædagoger med symptomer på stress og en begrænset mulighed for at udføre børnepasning med de relevante pædagogiske redskaber. Samlet set udgør det en udfordring for rekrutteringen af nyt pædagogisk personale, da udsigten til et hårdt presset arbejdsmiljø ikke er befordrende for hverken uddannede pædagoger eller uddannelsessøgende. BUPL og FOLA fremhæver, at en forbedring af arbejdsmiljøet ikke alene vil kunne løse rekrutteringsproblemerne. De understreger i denne forbindelse, at pædagogernes lønefterslæb udgør et problem af tilsvarende størrelse (Interview BUPL, 2023; Interview FOLA, 2023).

Arbejdsmarkedsforskning peger på, at løn er et af de vigtigste parametre for jobtilfredshed (Bothfeld og Leschke, 2012; Piasna o.a., 2019). En undersøgelse udarbejdet af tænketanken Kraka viser lønudviklingen for pædagoger i perioden 1996 til 2019 og sammenholder den med udviklingen i lønnen for lignende faggrupper, herunder sygeplejersker, SOSU-medarbejdere, lærere, jordemødre og politi og forsvar (Politiken, 2023a). Kraka refererer til det som et offentligt lønhierarki, og det er ud fra tallene tydeligt, at pædagogerne befinder sig lavest i fødekæden, hvis man ser bort fra SOSU-medarbejderen, der som den eneste faggruppe tjener mindre end pædagogen.

Mest interessant er det at sammenligne udviklingen i pædagogernes løn med lærernes, da begge uddannelser beskæftiger sig med pædagogisk læring og giver adgang til titlen som professionsbachelor. Imidlertid tjente en lærer i 2018 i gennemsnit 120.000 kr. mere end en pædagog (Politiken, 2023a). I 1996 var løngabet på 70.000 kr., hvilket gør det klart, at lønudviklingen har tilgodeset læreren og ikke pædagogen. Elisa Rimpler, formand i BUPL, udtaler i denne forbindelse følgende: ”Vi har det samme uddannelsesniveau. Jeg synes ikke, vi skal straffes, fordi man historisk har set på pædagogfaget som et kvindesag. Vi har en central opgave for samfundet, som ikke bliver anerkendt godt nok. Vores arbejde udgør en sammenhængskraft i vores samfund” (Politiken, 2023a). Signe Nielsen bekræfter utilfredsheden og understreger, at det lave lønniveau er en ”katastrofe” (Interview FOLA, 2023). BUPL kobler ligeledes lønniveauet med den faldende anseelse af pædagogfaget og peger på, at udsigten til en lav løn og begrænset anerkendelse gør det mindre attraktivt at uddanne sig til pædagog.

Tiltrækning af nye pædagoger

Selvom pædagoguddannelsen er den største i Danmark målt på antal studerende, har optaget af nye elever været faldende de sidste år (Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, 2022). I 2022 begyndte 4.155 nye studerende på pædagoguddannelsen, hvilket er et fald på 13 procent fra 2021 svarende til 626 færre studerende. Den geografiske fordeling viser, at optaget er hårdest ramt uden for de fire største byer, hvor optaget fra 2021 til 2022 faldt med 21 procent (536 studerende). Samtidig har pædagoguddannelserne i de fire største byer i 2022 kun oplevet et fald på 4 procent i optaget af studerende sammenlignet med året før. Det faldende optag på pædagoguddannelsen afspejler en generel tendens, der gør sig gældende på de fire største velfærdsuddannelser (sygeplejerske, folkeskolelærer og socialrådgiver), hvor optaget af nye studerende fra 2019 til 2022 er faldet med 14 procent. Set i lyset af den store mangel på arbejdskraft i den offentlige sektor, er det en kritisk udvikling for det danske velfærdssamfund, når unge i stigende grad fravælger uddannelser, der holder hånden under kernevelfærdsydelserne.



En højere løn og bedre arbejdsvilkår vil potentielt øge anerkendelsen af pædagogfaget, da de er barrierer for de unges tilvalg af uddannelsen

Rapporter udarbejdet af Danmarks Evalueringsinstitut, EVA, (2023) og Epinion (2021) giver et entydigt billede af, at udsigten til dårlige arbejdsvilkår og en for lav løn er blandt de største årsager til fravalg af pædagoguddannelsen. 53 procent af de unge, der overvejede at vælge pædagoguddannelsen som første prioritet, fremhæver i EVA-rapporten, at bekymringer om tvivlsomme arbejdsvilkår var afgørende for fravalget. Samtidig markerer 52 procent af de adspurgte, at udsigten til en lav løn fik dem til at fravælge uddannelsen som første prioritet. De samme årsager bliver fremhævet i Epinion-rapporten (2021), men det bliver tilføjet, at 17 procent af de adspurgte ville overveje pædagoguddannelsen, hvis faget var forbundet med en større samfundsmæssig anerkendelse. Undersøgelsen udstiller derfor, at der er en dobbelthed forbundet med det faldende optag. En højere løn og bedre arbejdsvilkår vil potentielt øge anerkendelsen af pædagogfaget, da de er barrierer for de unges tilvalg af uddannelsen.

Forskning peger på, at uddannelsesvalg og identitetsdannelse står i nær relation til hinanden (Illeris o.a., 2002; Holmegaard o.a., 2014). Når unge træffer valg af uddannelse, er det derfor afgørende, hvilken fortælling de med valget kan skabe om dem selv. Således er samfundets opfattelse af den specifikke uddannelse vigtig for valget, da disse forestillinger er med til at tegne billedet af den enkelte persons identitet. Epinion-undersøgelsen vidner om, at den begrænsede anerkendelse af pædagogfaget er en udfordring for optaget på pædagoguddannelsen. Sine Lehn-Christiansen, lektor på RUC, Institut for Mennesker og Teknologi, uddyber i en artikel til Information (2019), at pædagog- og lærerprofessionen har større udfordringer med at opnå samfundsmæssig

anerkendelse end f.eks. sygeplejerskeprofessionen: ”Selvom fortællingen om den fantastiske lærer og pædagog også lever, så fylder sundhedsvæsenet langt mere i betydning både politisk og i den offentlige debat end skoler og daginstitutioner”. Med andre ord giver sygeplejerskeuddannelsen adgang til en særskilt faglighed, der bidrager positivt til anseelsen af faget. Modsat bliver pædagogens job ofte besat af en ikke-faglært, hvilket undergraver fagets vigtighed. BUPL understreger i denne sammenhæng, at det bør være et krav, at de ansatte i daginstitutionerne har en pædagoguddannelse. ”Så længe det ikke er en politisk prioritering at styrke andelen af pædagogisk uddannet personale i daginstitutionerne, vil anseelsen ikke forbedres” (Interview BUPL, 2023). Signe Nielsen peger i denne sammenhæng på, at løn er afgørende for fagets anseelse: ”Flere unge vil finde det attraktivt at blive pædagog, hvis de har udsigt til en rimelig løn” (Interview FOLA, 2023).

Et kvalitetsløft af vuggestuerne kræver politiske løsninger på flere områder

Kvaliteten af de danske vuggestuer er under hårdt pres og Danmarks internationale status, som garant for vuggestuer af høj kvalitet er udfordret. I analysen peger vi på, at kvaliteten af de danske vuggestuer er udfordret. Det skyldes opgørelse af minimumsnormeringerne på kommunalt niveau, en faldende pædagogandel, store problemer med stress og et markant lønefterslæb. Udfordringerne hænger uløseligt sammen, og de udgør på hver sin måde en udfordring for den todelte problematik med at fastholde og tiltrække pædagogisk personale.



I analysen peger vi på, at kvaliteten af de danske vuggestuer er udfordret. Det skyldes opgørelse af minimumsnormeringerne på kommunalt niveau, en faldende pædagogandel, store problemer med stress og et markant lønefterslæb

Først og fremmest udgør opgørelsen af minimumsnormeringerne på kommunalt niveau en udfordring for at sikre normeringer i børnehøjde. Selvom en styrket normering på én voksen pr. tre vuggestuebørn fortsat er gældende med det nye politiske flertal, er forhandlingerne om en opgørelse af normeringstallet på institutionsniveau frafaldet. Med andre ord vil aftalen ikke sikre, at normeringen på én voksen pr. tre børn vil være gældende i alle institutioner. Dertil giver opgørelsen på kommunalt plan anledning til en skævvridning på tværs af kommunerne (Interview BUPL, 2023). Nogle kommuner vil prioritere, at normeringen overholdes i alle institutioner, mens andre vil tilsidesætte denne prioritering til fordel for andre områder. I denne sammenhæng kan det ligeledes forventes, at de ressourcestærke kommuner vil have lettere ved at implementere minimumsnormeringerne, hvorimod de økonomisk pressede kommuner vil have større udfordringer (Interview BUPL, 2023).

Dernæst står de danske vuggestuer overfor en anden vigtig udfordring, der handler om at opretholde den pædagogiske faglighed i institutionerne. Den faldende pædagogandel i vuggestuerne vidner om, at aftalen om minimumsnormeringen indtil videre ikke har været i stand til at forene kravet om en højere normering med ansættelse af yderligere pædagogisk personale. Jævnfør tidligere beskrivelser indgår antal børn pr. voksen og personalets uddannelsesniveau som vigtige delelementer af den *strukturelle kvalitet*. Dermed vanskeliggøres en forbedring af den *strukturelle kvalitet*, når aftalen ikke har fået en styrket normering til at gå hånd i hånd med uddannelsesniveau. På samme måde er den faldende pædagogandel en udfordring for arbejdet med de pædagogiske læreplaner, der er vigtig for *proceskvaliteten* i institutionerne. Samlet set er udviklingen i pædagogandelen kritisk for det faglige miljø i vuggestuerne, der danner rammerne for udviklingen af de nye generationers sociale- og kognitive evner.

Det er dog ikke blot børnenes udvikling og trivsel, der står til at blive svækket af denne udvikling. Også pædagogerne arbejds miljø står til at tabe, hvilket relaterer sig til den tredje udfordring med et højt rapporteret stressniveau blandt det pædagogiske personale. Som tidligere beskrevet er muligheden for at realisere sine faglige kompetencer på arbejdspladsen afgørende for pædagogerne arbejdstilfredshed (Morgan, 2022). Stress og en følelse af utilstrækkelighed blandt det pædagogiske personale er nogle af konsekvenserne ved en manglende mulighed for faglig udfoldelse. Det er derfor negativt, at aftalen for nuværende har bidraget til en faglig udvanding, og at den ikke har givet pædagogerne flere uddannede kollegaer. Således er det tvivlsomt, hvorvidt aftalen har potentiale for at forbedre arbejds miljøet for det pædagogiske personale, der i høj grad afhænger af muligheden for anvendelse af faglige kompetencer. Dette udgør selvsagt en udfordring for fastholdelse af det pædagogiske personale. På samme vis udgør den faglige udvanding en udfordring for tiltrækning af nye pædagoger. Hvis de unge uddannelsessøgende ser ind i en fremtid med begrænsede muligheder for faglig udfoldelse inden for pædagogfaget, vil det ikke bidrage positivt til uddannelsens status blandt de unge.

Den sidste udfordring vedrører pædagogerne lønniveau. Løn er afgørende for arbejdstilfredshed, og det er derfor problematisk, at pædagogerne sammenlignet med andre offentlige erhverv med en mellemlang videregående uddannelse i gennemsnit tjener 4.000 kr. mindre om måneden (BUPL, 2023c). Et læk fra Lønstrukturkomitéens konklusioner peger på, at pædagogerne har et stort lønefterslæb sammenlignet med andre offentlige erhverv (Berlingske, 2023). Dette lover godt for de kommende overenskomstforhandlinger, der skal være færdige i foråret 2024. En forbedring af lønnen har potentiale for at gøre det mere attraktivt at uddanne sig til pædagog, der understreget af rapporten fra Danmarks Evalueringsinstitut er afgørende for de unges uddannelsesvalg. Samtidig vil uddannede pædagoger have et større incitament for at blive i faget. Formanden i BUPL, Elisa Rimpler, fremhæver, at en kombination af en bedre arbejdsvilkår og en højere løn vil gøre det mere attraktivt at vende tilbage til faget (BUPL, 2023c). Udsigten til forbedringer af pædagog-

uddannelsen har ligeledes potentiale for at gøre uddannelsen mere attraktiv og dermed skabe et bedre rekrutteringsgrundlag. Desuden kan en forbedret pædagoguddannelse bidrage til at styrke anerkendelsen af pædagogfaget og i samme omgang tiltrække flere fagligt stærke studerende.

Udfordringsbilledet på vuggestueområdet vidner om, at der er behov for politiske løsninger på flere områder, hvis kvaliteten af vuggestuerne skal løftes. Såfremt vuggestuerne skal bevare sin status som en vigtig institution for børns udvikling og læring, kræver det et fokus på faglighed, arbejdsmiljø og løn. Ydermere er en fortsat høj tilslutning til vuggestuerne afhængig af, at forældre føler sig trygge ved at sende deres børn i institution. Dette kræver en vished om, at personalet har tilstrækkelig tid til at sikre den rette omsorg. En BUPL-vilkårsundersøgelse fra 2022 fremhæver, at aftalen foreløbigt har skabt små forbedringer. Undersøgelsen pointerer, at 35 procent af pædagogerne har oplevet en forbedring af normeringen i deres institution (BUPL, 2022d). Dette ændrer dog ikke på, at kun en lille andel af de ekstra ansatte er pædagoger, hvilket udfordrer vuggestuernes status som garant for pasning af høj kvalitet.

Hvis vuggestuerne fortsat skal danne rammen om børnenes udvikling og læring, er det derfor nødvendigt at tage den faldende pædagogandel alvorligt. Dette kræver, at de belyste udfordringer med arbejdsmiljø, løn og anerkendelse bliver adresseret fra politisk side. Ved at løse de gældende udfordringer på området vil det være lettere at fastholde uddannede pædagoger i faget, og ikke mindst vil det gøre pædagoguddannelsen mere attraktiv blandt de unge. Således hænger udfordringerne uløseligt sammen med den faldende pædagogandel i institutionerne, hvorfor udfordringerne ikke kan betragtes isoleret fra hinanden og ligeledes ikke kan løses med en indsats på et enkelt område.

Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2020), "Hvordan skaffer vi flere pædagoger?"
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2018), "Flere oplever stress – især blandt offentligt ansatte".
- Arbejdstilsynet (2021), "Nationalovervågning af Arbejdsmiljøet blandt Lønmodtagere i 2021".
- Berlingske (2023), "Lækket rapport: Sygeplejerskernes løn er passende", 26. maj.
- Bothfeld, S. og J. Leschke (2012), "More and Better Jobs? Is Quality of Work Still an Issue – and Was It Ever?" *Transfer: European review of Labour and Research*, 18(3): 337-53.
- BUPL (2021), "Vejen til minimumsnormeringer".
- BUPL (2022a), "BUPL's anbefalede normeringer i dag- og fritidsinstitutioner".
- BUPL (2022b), "Loven om minimumsnormeringer: Kort fortalt".
- BUPL (2022c), "Ny undersøgelse: Pædagoger har et af Danmarks følelsesmæssigt hårdeste jobs".
- BUPL (2022d), "Vilkårsundersøgelse 2022".
- BUPL (2023a), "Pædagogandelen er i frit fald: Det er et svigt, fastslår ekspert".
- BUPL (2023b), "En reform af pædagoguddannelsen kan ikke vente længere".
- BUPL (2023c), "Topforskere spådom: Pædagoger har aldrig været tættere på ekstraordinært lønløft".
- BUPL Interview (2023), Repræsentanter fra pædagogernes fagforening, BUPL, 3. februar.
- Bureau (2019), "Børn pr. voksen i daginstitutioner – udviklingen 1972-2018", Bureau 2000 – analyse og forskning.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2022), "Baggrunden for den styrkede pædagogiske læreplan".
- Børne- og Undervisningsministeriet (2023a), "Pasningsgaranti".
- Børne- og Undervisningsministeriet (2023b), "Minimumsnormeringer".
- Christoffersen, Mogens Nygaard, Anna-Katharina Højen-Sørensen og Laura Laugesen (2014), "Daginstitutioner"

- onens betydning for børns udvikling”, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Dalli, C., E.J. White, J. Rockel og I. Duhn (2011), “Quality early childhood education under-two-years-olds: What should it look like”? Ministry of Education, New Zealand.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2023), ”Valg og fravalg af uddannelserne til lærer, pædagog, sygeplejerske og socialrådgiver”.
- Danmarks Statistik (2021), ”Børnepasning før skolestart 2022”, Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 321.
- de la Porte, C., T.P. Larsen, T.P. and Å Lundqvist (2023), Still a poster child for social investment? Changing regulatory dynamics of early childhood education and care in Denmark and Sweden. *Regulation & Governance*, 17: 628-643. <https://doi.org/10.1111/rego.12492>
- Epinion (2021), ”Rekruttering til fremtidens velfærd”.
- Esping-Andersen, G. (2009), *An incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Polity Press.
- Eurostat (2023), “Formal childcare by duration and age group”.
- Eurydice (2019), “Early Childhood Education and Care in Europe 2019 Edition”, Eurydice Report for the European Commission.
- FOLA Interview (2023), Signe Nielsen, formand i forældreorganisationen, FOLA, 10. marts.
- Folketinget (2023), Børne- og Undervisningsudvalget 2. samling, Spørgsmål 111.
- Forståelsespapir (2019), ”Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten – Retfærdig retning for Danmark”.
- Gerring, J. (2004), “What is a case study and what is it good for”? *The American Political Science Review*, 98(2): 341-54.
- Holmegaard, H.T., L.M. Ulriksen og L.M. Madsen (2014), “The process of choosing what to study: A longitudinal study of upper secondary students’ identity work when choosing higher education”, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 58(1): 21-40.
- Illeris, K., N. Katzenelson, B. Simonsen og L. Ulriksen (2002), ”Ungdom, identitet og dannelse”.
- Information (2019), ”Udviklingen i normeringer tyder på, at forældrene har en pointe, når de går på gaden”, 6. april.
- Larsen, Trine P. og Caroline de la Porte (2022), ”Early Childhood Education and Care in Denmark”, i Caroline de la Porte et al., red. *Successful Public Policy in the Nordic Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, Kimberly J. (2022), “Social Investment or Childcare on the Cheap”? *The World Politics of Social Investment* (Volume 1), Oxford University Press.
- National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) (2006), “The NICHD Study of Early Child Care and Youth Development – Findings for Children up to Age 4 ½ Years”, US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health.
- National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC) (2023), “Recommended adult to child ratios for working with children”.
- Politiken (2023a), ”Pædagoger ligger i bunden: Sådan er lønforskellen i det offentlige”, 29. marts.
- Politiken (2023b), ”Leder af landets største uddannelse er dybt bekymret over studerendes niveau”, 8. februar.
- Piasna, A., B. Burchell og K. Sehnbruch (2019), “Job quality in European employment policy: one step forward, two steps back”? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(2): 165-80.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023), ”Rekrutteringssurvey Rapport”, marts.
- TV 2 (2019), ”Daginstitutioner bag facaden”, TV 2 Dokumentar.
- TV 2 (2023), ”Den oprindelige aftale om minimumsnormeringer er død, siger Tesfaye”, 3. februar.
- Tænketanken DEA (2022), ”Et uddannelseslandskab i forandring”.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2021), ”Ny evaluering: Mange nyuddannede pædagoger er ikke klædt godt nok på”.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2022), ”Aftale på plads om ny og bedre læreruddannelse: Flere timer, mere praktik og større økonomi”.
- Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2022), ”Optagelsen 2022 Velfærdsuddannelser” (folkeskolélærere, pædagog, socialrådgiver & sygeplejerske), nr. 3.
- Yerkes, M. A. og J. Javornik (2019), “Creating capabilities: Childcare policies in a comparative perspective”, *Journal of European Social Policy*, 29(4): 529-44.

Flexicurity på fremtidens arbejdsmarked - kontraktflexibilitet og øget ulighed?

Velfærdsstaten i krise?

Det danske arbejdsmarked har vist sig succesfuldt på en række områder med lav arbejdsløshed, voksende beskæftigelse og høj jobmobilitet. Dette skyldes ikke mindst den såkaldte danske flexicuritymodel. Imidlertid udvikler fleksibiliteten på arbejdsmarkedet sig, og der er meget der tyder på, at hyre/fyre-fleksibiliteten ikke får samme dominerende position på fremtidens arbejdsmarked. Siden årtusindeskiftet har der i Danmark været en stigende brug af atypisk beskæftigelse. I artiklen undersøger vi, hvordan kontraktflexibiliteten, dvs. atypisk beskæftigelse i henhold til

de tre parametre: beskæftigelsesstatus, kontraktens varighed og timetal, har udviklet sig i Danmark, og hvilke konsekvenser det har for beskæftigedes adgang til flexicuritymodellen. Analytisk tager vi afsæt i flexicurity- og segmenteringslitteraturen og trækker på data fra Arbejdskraftundersøgelsen og en ny survey med svar fra 3.120 atypisk beskæftigede på kanten af arbejdsmarkedet. Afslutningsvis diskuteres, om flexicuritymodellen kan tilpasses den voksende kontraktflexibilitet på fremtidens arbejdsmarked.

Det danske arbejdsmarked har gennem de seneste årtier klaret sig forholdsvis godt. Danmark har ikke kun udvist en lav arbejdsløshed, men også stigende beskæftigelse og høj jobmobilitet på tværs af skiftende konjunkturer (Bredgaard og Madsen, 2018). Succesen tilskrives ofte den såkaldte danske flexicuritymodel: en arbejdsmarkedsmodel præget af en høj grad af ekstern numerisk fleksibilitet for arbejdsgivere (liberale hyre- og fyre-regler), en høj grad af indkomstsikkerhed for medarbejderne (forholdsvis generøse dagpengeydelse i tilfælde af ledighed) og en høj grad af beskæftigelsesikkerhed (støtte til at finde nye jobs via en veludviklet aktiv arbejdsmarkedspolitik) (Bekker og Mailand, 2019).

Alligevel halter flexicuritystudierne nogle gange efter virkelighedens arbejdsmarked. Siden årtusindeskiftet er nye beskæftigelsesformer blevet mere udbredt i Danmark, og de er ofte forbundet med et mindre fintmasket socialt sikkerhedsnet. Den såkaldte eksterne numeriske fleksibilitet handler ikke længere kun om at 'ansætte og afskedige' medarbejdere i faste fuldtidsstillinger, men også om at trække på forskellige former for tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold med varierende og ofte få eller ingen garanterede arbejdstimer (Ilsøe og Larsen, 2022). Knap hver tredje er atypisk beskæftiget på det danske arbejdsmarked, hvilket dækker over en bred vifte af beskæftigelsesforhold (Rasmussen o.a., 2021).

Denne artikel introducerer læseren til begrebet *kontraktflexibilitet*, defineret her som atypisk beskæftigelse i henhold til de tre parametre: *beskæftigelsesstatus*, *kontraktens varighed* og *timetal* i lyset af den danske flexicuritymodel. Vi

TRINE PERNILLE LARSEN

Lektor, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, FAOS, Københavns Universitet, Professor, Institute of Employment Research, University of Warwick, tpl@faos.dk

ANNA ILSØE

Lektor, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, FAOS, Københavns Universitet, Visiting Professor, Lund Universitet, ai@faos.dk

undersøger med afsæt i data fra Arbejdskraftundersøgelsen og en ny survey fra 2022 med svar fra 3.120 atypiske beskæftigede på kanten af arbejdsmarkedet (dvs. under 20 timer ugentligt og/eller en indtægt under det fulde dagpenge-niveau) de seneste ændringer i danske beskæftigelsesmønstre, og hvordan de udspiller sig i henhold til de tre parametre, som alle falder under overskriften *kontraktflexibilitet*. Udviklingen i beskæftigelsen spejler tendenser, vi finder på flere andre europæiske arbejdsmarkeder (Rubery o.a., 2018; Madsen o.a., 2005), og vi diskuterer dens betydning for den danske flexicuritymodel.



Denne artikel introducerer læseren til begrebet kontraktflexibilitet, defineret her som atypisk beskæftigelse i henhold til de tre parametre: beskæftigelsesstatus, kontraktens varighed og timetal i lyset af den danske flexicuritymodel

Analytisk trækker vi på flexicurity- og segmenteringslitteraturen og argumenterer for, at tendensen til stadig større kontraktflexibilitet er en væsentlig udfordring for den traditionelle danske flexicuritymodel. Vi finder, at selvom der er tegn på, at den danske model tilpasser sig disse ændringer, er der fortsat grupper af beskæftigede – ofte dem med de mest fleksible beskæftigelsesformer – som falder uden for modellen. De kompenseres sjældent for den høje fleksibilitet, de leverer på det danske arbejdsmarked, og oplever således ofte, at samspillet mellem deres beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og arbejdstid bidrager til en selvforstærkende spiral mod stadig større indkomst- og jobusikkerhed.

Artiklen består af fem hovedafsnit. Indledningsvis udvikles en analyseramme med afsæt i flexicurity- og segmenteringslitteraturen, og kontraktflexibilitet defineres. Dernæst præsenteres den anvendte metode og datakilderne, hvorefter den danske flexicuritymodel sættes i et komparativt perspektiv. Herefter analyseres de senest ændringer i danske beskæftigelsesmønstre, og hvordan og hvilke grupper af beskæftigede der dækkes af den danske flexicuritymodel. Afslutningsvis diskuteres modellen i lyset af stadig større kontraktflexibilitet.

Dansk flexicurity – den gyldne trekant og atypisk beskæftigelse

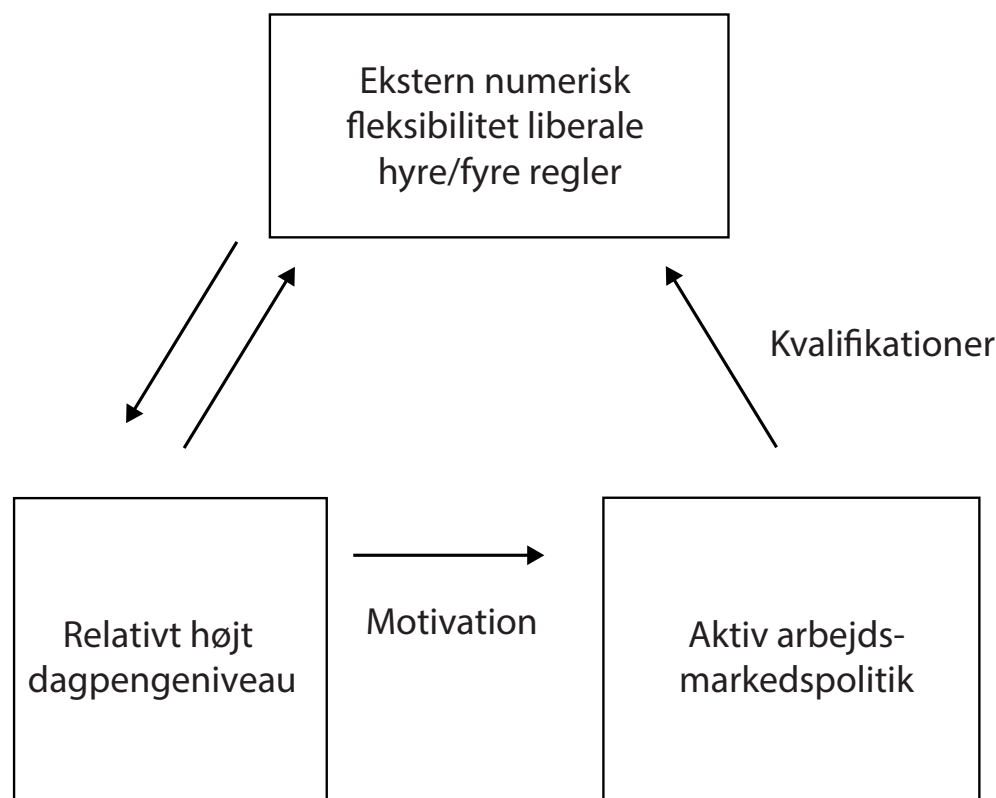
Flexicuritybegrebet anvendes ofte til at beskrive forskellige balancer eller kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet (Wilthagen og Tros, 2004). Grundtanken er, at politikker om fleksibilitet og sikkerhed – to ofte modstridende elementer – kan forenes, og fleksibilitets- og sikkerhedspolitikkerne betragtes som såkaldte trade-offs mellem arbejdstagere og arbejdsgivere (Madsen o.a., 2005: 59). Hovedtanken er, at økonomisk vækst og konkurrenceevne i høj grad afhænger af et fleksibelt arbejdsmarked kombineret med en høj grad af sikkerhed. Sikkerhed betragtes som en forudsætning for at kunne fastholde en høj grad af fleksibilitet, mens et fleksibelt arbejdsmarked muliggør, at lande kan have en høj grad af sikkerhed (Wilthagen og Tros, 2004). Der er dog ikke nogen entydig definition af flexicurity, og balancerne

mellem fleksibilitet og sikkerhed varierer ofte fra land til land og alt efter, hvilke sikkerheds- og fleksibilitets-elementer der er omdrejningspunktet (Bekker og Leschke, 2023; Wilthagen og Tros, 2004). I det følgende redegør vi for, samspillet mellem fleksibilitet og sikkerhed samt definitionen af flexicurity i en dansk kontekst.

Flexicurity og den gyldne trekant

De fleste flexicuritystudier fokuserer primært på samspillet mellem forskellige former for ekstern numerisk fleksibilitet (liberale ansættelses- og afskedigelsesregler), indkomstsikkerhed (dagpenge- og kontanthjælpssystemet) og beskæftigelsessikkerhed (den aktive arbejdsmarkedspolitik) (Bekker og Mailand, 2019; Bredgaard og Madsen, 2018). Både i Danmark og udlandet er den danske version af dette samspil blevet synonym med ideen om den danske flexicuritymodel, som også ofte kaldes den gyldne trekant under henvisning til modellens betydelige succes fra midten af 1990'erne til midten af 2000'erne (Bredgaard o.a., 2005; figur 1). Danmark oplevede i denne periode en historisk lav arbejdsløshed, en stigende beskæftigelse, og afskedigede medarbejdere havde forholdsvis let ved at finde ny beskæftigelse, der matchede deres kvalifikationer (ibid.). Mange forklarede udviklingen med henvisning til, hvordan modellen kombinerer fleksible hyre/fyre regler med et veludbygget dagpenge- og kontanthjælpssystem og en understøttende aktiv arbejdsmarkedspolitik (Bredgaard o.a., 2005).


Figur 1: Den gyldne trekant, dvs. den danske flexicuritymodel



Kilde: Bredgaard et al. (2005).

De seneste flexicuritystudier – stadig flere modeller?

Udover den ”gyldne trekant” er der også andre fleksibilitets- og sikkerhedsformer i den bredere danske kontekst, som bidrager til udviklingen på arbejdsmarkedet. Det drejer sig eksempelvis om intern numerisk fleksibilitet (arbejdstidsordninger), indkomstsikkerhed (sygedagpenge) samt kombinationssikkerhed (orlovsordninger, børnepasning- og ældreomsorg), som ofte tildeles mindre opmærksomhed inden for flexicuritylitteraturen (Larsen, 2010; Ilsøe, 2012; Bekker og Leschke, 2023). Mange af disse fleksibilitets- og sikkerhedsformer sikres primært gennem kollektive overenskomster, hvor overenskomsterne åbner for, at arbejdspladserne gennem fleksibel arbejdstid, dvs. intern numerisk fleksibilitet, kan tilpasse arbejdsstyrken under skiftende konjunkturer og dermed bidrage til jobsikkerheden (Ilsøe, 2012). Løn har ligeledes historisk været genstand for overenskomstforhandlinger, og paletten af overenskomsttemaer er henover årene blevet udvidet til også at omfatte traditionelle velfærdsområder såsom efteruddannelse, barsel, pension, private sundheds- og sygeforsikringer (Ilsøe, 2012; Ibsen og Mailand, 2011).

 **Den traditionelle hyre/fyre-fleksibilitet synes i stigende grad at blive suppleret og i nogle tilfælde endda erstattet af nye fleksibilitetsformer, hvor arbejdet typisk fragmenteres i småjobs, projektansættelser eller bliver opgavebaseret**

De seneste flexicurityanalyser fokuserer på nye forskydninger i fleksibilitet- og sikkerhedsbalancerne i takt med stramninger af dagpenge- og kontanthjælpsreglerne, ændringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik, faldende faglig organisering og fravær af overenskomstdækning. Flere studier dokumenterer, at reformerne har bidraget til en udhuling af det danske sociale sikkerhedsnet og har medført en knopskydning af nye sikkerhedstiltag såsom fratrædelsesgodtgørelser i flere overenskomster, private løn-, pensions- og ulykkesforsikringer med henblik på at dække sikkerhedshullerne (Bredgaard og Madsen, 2018; Jørgensen og Klindt, 2018). Senest vidnede Coronakrisen om et mindre fintmasket socialt sikkerhedsnet, hvor flere hjælpepakker sigtede mod at sikre beskæftigede, der ikke havde adgang til dagpengesystemet mm. (Larsen og Ilsøe, 2021; Greve o.a., 2021). Netop sikkerhedshullerne, hjælpepakkerne og de private løsninger øger potentielt uligheden på arbejdsmarkedet, sætter fleksibiliteten under pres og bidrager til nye fleksibilitetsformer. Fratrædelsesgodtgørelser gør det eksempelvis dyrere for arbejdsgivere at afskedige folk og bidrager dermed til et mere rigtigt arbejdsmarked. Den traditionelle hyre/fyre-fleksibilitet synes også i stigende grad at blive suppleret og i nogle tilfælde endda erstattet af nye fleksibilitetsformer, hvor arbejdet typisk fragmenteres i småjobs, projektansættelser eller bliver opgavebaseret (Rasmussen o.a., 2021; Ilsøe og Larsen, 2022).

Det er dog de færreste flexicurityanalyser, der har blik for diversiteten i beskæftigelsesformerne og ændrede beskæftigelsesmønstre, som er denne artikels omdrejningspunkt. De fleste studier tager endvidere sjældent afsæt i et in-

dividperspektiv og undersøger, hvordan flexicurity opleves blandt forskellige grupper af beskæftigede og dermed implicit udspilles på såvel arbejdspladsniveau som i hverdagen (Berglund o.a., 2014; Svetek, 2022). I stedet har de fleste flexicuritystudier karakter af makro-orienterede analyser, der ofte trækker på registerdata og aggregerede data og derfor sjældent har blik for nye tendenser på arbejdsmarkedet (Bekker og Leschke, 2023).

Kontraktflexibilitet

Med henblik på at bidrage til flexicuritylitteraturen introducerer vi begrebet kontraktflexibilitet, dvs. brugen af kontrakter, som afviger fra det, der ofte betragtes som den traditionelle standardbeskæftigelse (den faste fuldtidsstilling med 30+ timer om ugen). Begrebet kontraktflexibilitet er blevet brugt på anden vis i litteraturen, men er her inspireret af ideer fra segmenteringslitteraturen og Atkinsons (1987) ”flexible firm” (Bernhardt og Krause, 2014; Eamets o.a., 2017). Segmenteringslitteraturen opdeler arbejdsmarkedet i mindst to segmenter: et kerne/insider-segment præget af faste fuldtidsjob og en relativ høj løn, jobsikkerhed og sociale goder; og et periferi/outsider segment, hvor lønnen er lav, beskæftigelsen usikker og adgangen til sociale goder begrænset (Doringer og Piori, 1971; Atkinson, 1987). Mekanismerne, der fordrer segmenteringen eller uligheden på arbejdsmarkedet, er mange og omfatter eksempelvis de institutionelle rammer, dvs. overenskomster, lovgivning og sociale ydelsessystemer, der betragtes som instrumentelle for (u)ligheden på arbejdsmarkedet (Grimshaw o.a., 2017; Rubery o.a., 2018). De institutionelle rammer kan både hindre og bidrage til (u)lighed, idet løn, arbejdsvilkår og adgangen til sociale goder typisk fastsættes ud fra diverse krav som anciennitet, arbejdstimer, medlemskab mv. (Palier og Thelen, 2010; Larsen og Ilsøe, 2021).

➤➤ **Med henblik på at bidrage til flexicuritylitteraturen introducerer vi begrebet kontraktflexibilitet, dvs. brugen af kontrakter, som afviger fra det, der ofte betragtes som den traditionelle standardbeskæftigelse**

Begrebet kontraktflexibilitet tager afsæt i forestillingen om et segmenteret arbejdsmarked, hvor de institutionelle rammer spiller en central rolle for fleksibilitets- og sikkerhedsbalancerne på arbejdsmarkedet. Begrebet indeholder derfor ikke kun den traditionelle hyre/fyre-fleksibilitet, men betragter også variationer i beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal som vigtige fleksibilitetsformer, både når det kommer til at tilpasse arbejdsstyrken og til samspillet med forskellige sikkerhedsformer. Det skyldes, at de fleste velfærds- og arbejdsmarkedsinstitutioner er funderet på ideen om den faste fuldtidsstilling (Bosch, 2004). Adgangen til og tildelingen af sociale ydelser såsom dagpenge og efteruddannelse er typisk knyttet an til krav om en beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og et timetal, der tager afsæt i den faste fuldtidsstilling (Eamets o.a., 2015; Larsen og Ilsøe, 2021). At udvide fleksibilitetsbegrebet til også

at favne *kontraktflexibilitet* bidrager dermed til et bedre indblik i dynamikkerne mellem fleksibilitet- og sikkerhedsbalancerne på arbejdsmarkedet og inden for flexicuritymodellen. Begrebet tager udgangspunkt i tre parametre: beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal, som vi her definerer som:

Beskæftigelsesstatus: dækker over sondringen mellem beskæftigede, der har selvstændig virksomhed, og dem, som har et lønmodtagerjob. Denne skelnen mellem lønmodtagere og selvstændig virksomhed har betydning for, hvordan beskæftigede favnes af den danske flexicuritymodel. Flere studier viser, at solo-selvstændige, freelancere og platformsarbejdere, enten ikke dækkes eller er underlagt andre regelsæt angående dagpenge i tilfælde af ledighed (Spasova o.a., 2021). De omfattes ej heller af overenskomster og arbejdsmiljølovgivningen, da de typisk betragtes som selvstændige og dermed arbejdsgivere frem for arbejdstagere (Munkholm o.a., 2022). EU's konkurrenceregler satte også indtil for nylig begrænsninger for disse gruppers muligheder for at indgå overenskomster, da sådanne aftaler blev betragtet som konkurrenceforvridende og eksemplificerede karteldannelse (ibid.). Beskæftigelsesstatus påvirker også implicit den eksterne numeriske fleksibilitet. Arbejdsgiverforpligtigelserne er anderledes vedrørende solo-selvstændige, som ikke dækkes af de normale ansættelses- og afskedigelsesregler og arbejdsgiverbetalte sociale goder. Arbejdsgiverne har dermed i princippet adgang til en billigere og mere fleksibel arbejdskraft (Kalleberg og Vallas, 2018).

Kontraktlængde: henviser til kontraktformer, der afviger fra det tidsubegrænsede ansættelsesforhold. Det kan f.eks. være tidsbegrænsede kontrakter, bureauvikariater eller projektansættelser, hvor den enkelte er underlagt andre regelsæt end den faste medarbejderstab og ofte oplever større job- og indkomstusikkerheder (Rasmussen o.a., 2021; Scheuer, 2017). F.eks. viser Berglund og kolleger (2021), at mange tidsbegrænset ansatte skifter mellem forskellige vikariater og perioder med arbejdsløshed fremfor at opnå fastansættelse. Tidsbegrænsede stillinger er endvidere behæftet med en større risiko for dårligere livskvalitet og et mindre fintmasket sikkerhedsnet grundet overenskomstens og lovgivningens anciennitetsbestemmelser, der ofte knytter sig an til kontraktlængde (Hannerz o.a., 2023; Larsen, 2011).

Timetal: henviser til kontraktforhold uden garanterede timer eller færre egentlige arbejdstimer end fuldtid og dækker over forskellige former for deltidskontrakter og multimerskontrakter. Flere analyser viser, at der har været en vækst i andelen af småjobs med få eller ingen garanterede timer, og stadig flere atypisk beskæftigede oplever en arbejdssituation præget af ”in-work poverty”, dvs. en indtjening under 60 pct. af medianlønnen (Eurostat, 2023; Rubery o.a., 2018). Det har rejst spørgsmålet om, hvorvidt især lavlønsarbejde leverer det, der undertiden kaldes for en ”living wage”, dvs. sikrer en rimelig timeløn (Johnson, 2017). Andre studier viser, at den enkelte måske nok er sikret en relativt høj timeløn, men ofte har svært ved at få arbejdstimer nok til at sikre et vist indkomstgrundlag og har introduceret begrebet ”living hours”, som den danske version af ”living wage”-begrebet (Ilsøe o.a., 2017).

Med inspiration fra flexicurity- og segmenteringslitteraturen forventer vi, at kontraktflexibilitet i kombination med de liberale hyre/fyre-regler rykker på balancerne mellem fleksibilitet og sikkerhed i den danske flexicuritymodel. De strukturelle mekanismer, der ligger i modellen, antages at bidrage til, at de mest fleksible grupper på arbejdsmarkedet i mindre grad dækkes af det sociale sikkerhedsnet.

Ny kvantitativ undersøgelse belyser udsatte gruppers vilkår på arbejdsmarkedet

Til undersøgelse af de seneste ændringer i danske beskæftigelsesmønstre og deres betydning for den danske flexicuritymodel anvendes, hvad Flyvbjerg (1996) betragter som en kritisk case, dvs. at vi tager afsæt i en case (lavtlønsgrupper og småbeskæftigede), der vil kunne be- eller afkræfte vores forståelse af dynamikkerne i den danske flexicuritymodel. Vores analyse tager afsæt i data fra en ny survey fra 2022 blandt 3.120 danskere på kanten af arbejdsmarkedet (dvs. under 20 timer ugentligt arbejde og/eller en indtægt under det fulde dagpengeniveau). Undersøgelsen giver indblik i, hvordan den danske flexicuritymodel opleves blandt nogle af de mest udsatte grupper på arbejdsmarkedet, og giver dermed en bedre forståelse af dynamikkerne i den gyldne trekant set fra et individperspektiv. I artiklen trækkes endvidere på data fra Arbejdskraftundersøgelsen (AKU), og desk-research af relevante policy-dokumenter, lovgivning, overenskomster.

Der er tale om en stratificeret undersøgelse. I populationen indgår respondenter, der opfylder følgende udvælgelseskriterier: De skal således være 1) lønmodtagere eller solo-selvstændige og 2) have været i beskæftigelse i et job i mindst én af 12 måneder i perioden fra 1. maj 2020 til 30. april 2021. Beskæftigelsen skal på udvælgelsestidspunktet være under 80 timer i den pågældende måned, og lønnen må maksimalt være 19.322 kr., dvs. svarende til eller under den fulde dagpengesats (2022). Udvælgelseskriterierne kan drøftes, men idet formålet med undersøgelsen har været at få ny og bedre viden om lavtlønsgrupperne og småbeskæftigede på kanten af arbejdsmarkedet, har vi valgt den fulde dagpengesats og 20-timersgrænsen som udvælgelseskriterier.

Danmarks Statistik stod for udsendelse af spørgeskemaet samt udtræk af survey-populationen med afsæt i e-indkomstregisteret. I den population, som opfyldte udvælgelseskriterierne, blev spørgeskemaet udsendt til 8.076 tilfældigt udvalgte respondenter. Vi fik svar fra 3.120 respondenter, svarende til en svarprocent på 33 pct. Data blev herefter renset, men vi valgte ikke at vægte data, da der er tale om en eksplorativ survey inden for et område, hvor der ikke foreligger andre større surveys eller opgørelser over sammensætningen, der kan bruges som baggrundspopulation.

Respondenterne er jævnt fordelt på køn, alder og beskæftigelsesform, mens ikke-etniske danskere er underrepræsenteret i undersøgelsen. Trods udvælgelseskriterierne er en del af respondenterne (44 pct.) ikke atypisk beskæftigede, eftersom de har en fastansættelse og i gennemsnit arbejder 30 timer eller

mere om ugen, ligesom knap 12 pct. ikke var i beskæftigelse på undersøgelsestidspunktet. Dette kan skyldes, at deres beskæftigelsessituation har ændret sig i perioden mellem udvælgelsestidspunktet og udsendelsen af surveyen.

I undersøgelsen indgår spørgsmål til respondenternes beskæftigelsessituation og deres adgang til efteruddannelse og dagpenge i tilfælde af ledighed. Der blev endvidere spurgt ind til deres ansættelsesforhold, garanterede og faktisk ugentlige arbejdstid. Survey-svarene er analyseret ved beskrivende statistik, hvor statistiske tests i form af Chi-tests anvendes for at kontrollere for statistisk signifikans.

Udgangspunktet for analysen er Bredgaard et al.s (2005) tre hjørnesteen i den gyldne trekant (*ekstern numerisk fleksibilitet, indkomstsikkerhed og beskæftigelsessikkerhed*), men i kombination med de tre parametre for *kontraktfleksibilitet* (beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal). Dette giver mulighed for at nuancere samspillet mellem fleksibilitet og sikkerhed. *Fleksibilitet* belyses ud fra de beskæftigelsesmønstre og dermed fleksibilitetsformer, vi ser på arbejdsmarkedet, hvor også den enkeltes kontraktforhold og jobmobilitet, dvs. perioder med arbejdsløshed og jobskifte inddrages. *Indkomstsikkerhed* undersøges ud fra adgangen til dagpenge/kontanthjælpssystemet, a-kasse-medlemskab samt garanterede og (u)lønnede arbejdstimer. *Beskæftigelsessikkerhed* vurderes ud fra adgangen til efteruddannelse.

I det følgende sættes først den danske flexicuritymodel i et komparativt perspektiv. Dernæst undersøges den danske flexicuritymodel fra et individperspektiv. Helt konkret analyseres ændringer i beskæftigelsesmønstrene (fleksibiliteten) samt atypisk beskæftigedes indkomst- og beskæftigelsessikkerhed.

Dansk flexicurity – et komparativt perspektiv

Det danske arbejdsmarked er kendetegnet ved en høj grad af ekstern numerisk fleksibilitet og en høj jobmobilitet. OECD's "Employment Protection Legislation"-indikator, der måler, hvor let det er for arbejdsgivere at ansætte og afskedige medarbejdere inden for de eksisterende lovningsmæssige rammer, placerer eksempelvis Danmark blandt de ti OECD-lande med "low regulatory protection" som følge af en EPL-score på 1,5 (OECD, 2020; tabel 1). Andre undersøgelser viser, at arbejdsløsheden og især gruppen af langtidsledige fremstår lav på det danske arbejdsmarked (tabel 1).

Tabel 1: Flexibilitet og sikkerhed i Danmark og udvalgte europæiske lande

	Danmark	UK	Sverige	Tyskland	Spanien
Ekstern numerisk flexibilitet: EPL:	1,5	1,4	2,5	2,6	2,1
Indkomstsikkerhed (ydelse ved arbejdsløshed):					
<i>Dækningsgrad:</i>	75%	100%	74%	100%	:
<i>Indkomstdækning:</i>	57%	34%	59%	59%	57%
<i>Dagpengeperiode:</i>	24 mdr.	6 mdr.	300 dage	12 mdr.	24 mdr.
Aktive arbejdsmarkedspolitikker: (udgifter i procent af BNP)	1,2%	0,3%	0,9%	0,4%	0,6%
Beskæftigelsesfrekvens:	77%	76%	77%	77%	64%
Arbejdsløshed:	4,5%	3,6%	7,5%	3%	12,9%
Langtidsledighed:	0,5%	1,2%	1,9%	1%	5%

Kilde: Kjellberg (2021); Høgedahl og Madsen (2017); OECD (2023); European Commission (2023); Eurostat (2023a; 2023b; 2023c; 2023d).

Note: EPL: *Employment Protection Legislation* Indicator. Lav værdi betyder, at det lovmæssigt er relativt nemt af hyre og fyre medarbejdere, høj værdi betyder, at det lovmæssigt er sværere at hyre og fyre medarbejdere. *Dækningsgrad*: Andel af beskæftigede dækket af a-kassesystemet. *Indkomstdækning*: kompensationsgraden gennem dagpenge ift. tidligere indtægt. *Beskæftigelsesfrekvens*: beskæftigedes andel af befolkningen i alderen 15-64 år.

langtidsledighed: Andel af personer som har været ledige i et år eller mere.

På overfladen fremstår den danske flexicuritymodel robust og synes at levere selv i krisetider som eksempelvis under finanskrisen i 2008 og coronakrisen. Under overfladen synes balancerne i modellen dog at være under forandring, og det gælder både flexibiliteten samt indkomst- og beskæftigelsesikkerheden, som er hjørnesteenene i dansk flexicurity. Flere politiske tiltag har været rettet mod dagpenge- og kontanthjælpssystemet og medført ændringer af reglerne for tildeling af kontanthjælp (225-timersreglen), dagpenge (beregningsgrundlaget for dagpenge), genoptjening af dagpengeretten, nedsættelse af dagpengeperioden og senest forhøjelse af dagpengesatsen de først tre måneder som ledig fra 1. maj 2023 (Jørgensen og Klindt, 2018; Bredgaard og Madsen, 2018). Den aktive arbejdsmarkedspolitik har ligeledes været under forandring og indbefattet ændringer af fleksjobreglerne, diverse stramninger, introduktion af ungdomspakke, ressourceforløb, trepartsaftaler om efteruddannelse mv. (Bekker og Mailand, 2019; Madsen, 2022).

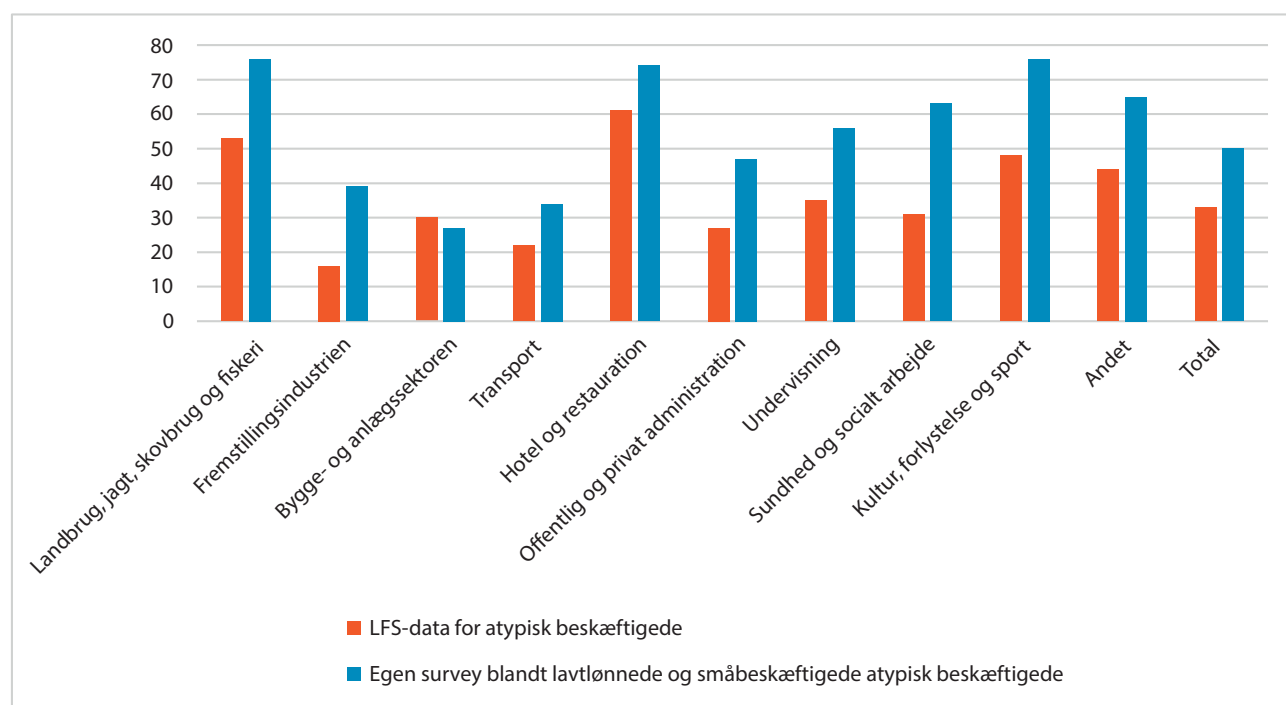
Regelændringerne har skabt debat og fagbevægelsen, flere politiske partier og forskere har løbende kritiseret reformerne som værende en udhuling af den sociale beskyttelse (Jørgensen og Klindt, 2018; Madsen, 2022). Arbejdsmarkedets parter har gennem overenskomsterne søgt at rette op på ubalancerne ved eksempelvis at udvide retten til efteruddannelse, introducere fratrædelsesgodtgørelser, private løn- og pensionsforsikringsordninger (Madsen, 2022;

Ibsen og Mailand, 2011). Dette synes på den ene side at være en håndsrekning til sikring af indkomst- og beskæftigelsesikkerheden, men på den anden side bidrager partstiltagene også implicit til ulighed både mellem grupperne på henholdsvis det overenskomstdækkede og det uorganiserede arbejdsmarked såvel som blandt arbejdstagere med forskellige ansættelsesforhold. Tildeling af overenskomstgoderne er, ligesom adgangen til dagpenge og efteruddannelse, ofte knyttet an til den enkeltes kontraktlængde, timetal og beskæftigelsesstatus, hvilket implicit påvirker dynamikkerne på arbejdsmarkedet.

Fra hyre/fyre-fleksibilitet til kontraktfleksibilitet

Den traditionelle hyre/fyre-fleksibilitet af faste fuldtidsansatte synes at være under forandring i takt med den stigende brug af atypisk beskæftigelse særligt inden for bestemte sektorer og brancher såsom privat service, den kreative industri, sundheds- og plejesektoren, det grønne område samt bygge- og anlægssektoren (figur 2).

Figur 2: Atypisk beskæftigede som andel af alle beskæftigede på det danske arbejdsmarked i procent



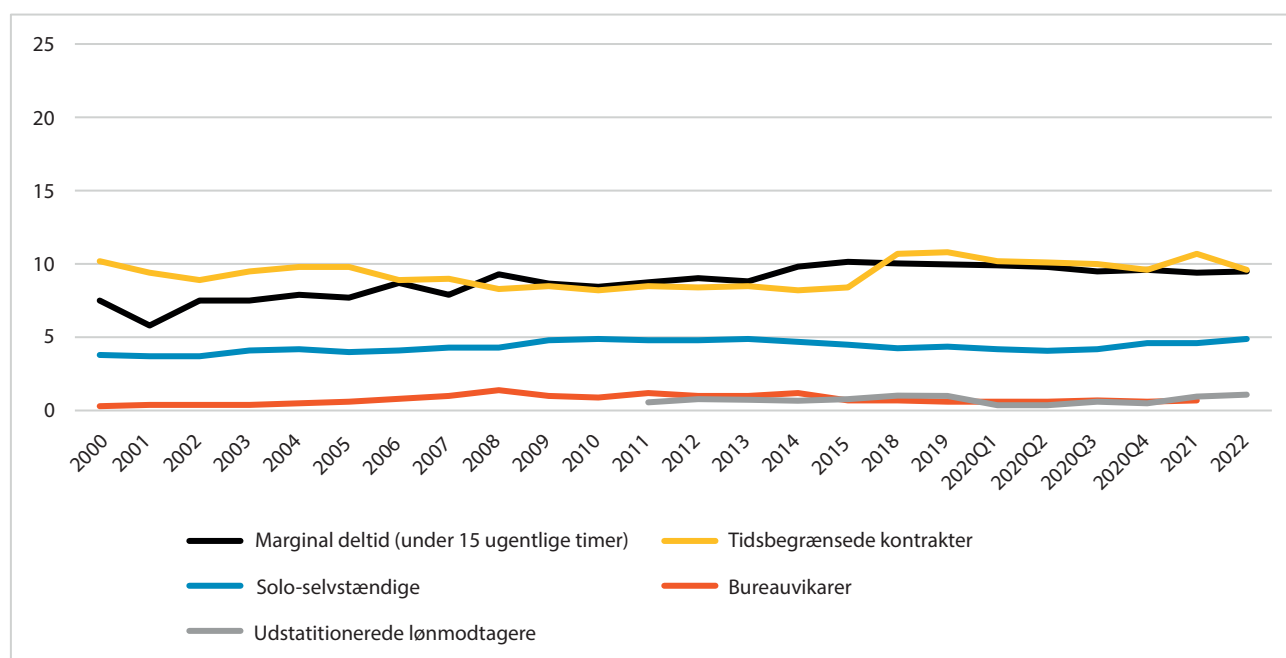
Kilde: forfatterens egne beregninger baseret på Arbejdskraftundersøgelsen (populationen af beskæftigede) og egen survey blandt lavtlønnede og småbeskæftigede.

Arbejdskraftundersøgelsen fra 2019 viser, at knap hver tredje på det danske arbejdsmarked er atypisk beskæftigede, dvs. at de ikke har en fast fuldtidsstilling med en arbejdstid på 30+ ugentlige arbejdstimer og dermed risikerer at falde udenfor det sociale sikkerhedsnet, som i udgangspunktet er bygget op om ideen, at folk har fast fuldtidsbeskæftigelse med 30+ ugentlige arbejdstimer (f.eks. er grænsen for fuldtidsforsikrede a-kassemedlemskab 30 ugent-

lige arbejdstimer). Mange atypisk beskæftigede er ofte beskæftiget på anden vis, ofte i kombination med flere jobs, og dette er en større andel end ved årtusindeskiftet, hvor hver fjerde var atypisk beskæftiget (Rasmussen o.a., 2021; figur 2). Væksten skyldes især, at atypisk beskæftigelse er meget udbredt i visse brancher i dag. Dette kommer også til udtryk i vores survey målrettet lavtlønnede og småbeskæftigede, dvs. folk, der tjener mindre end højeste dagpengesats eller arbejder under 20 ugentlige arbejdstimer. I vores survey er 50 pct. atypisk beskæftigede, og de arbejder ofte inden for brancher som hotel og restauration, det grønne område og den kreative industri (figur 2).

Det er ikke kun *omfanget* af atypisk beskæftigelse, men også *formen* for atypisk arbejde, som er under forandring, i takt med at nye beskæftigelsesformer vinder indpas på arbejdsmarkedet. De atypisk beskæftigede favner en stadig mere broget flok, og selvom udviklingen i de mere traditionelle former for atypisk beskæftigelse såsom tidsbegrænsede kontrakter (10 pct.) og freelancearbejde/solo-selvstændige (5 pct.) har været relativ stabil siden årtusindeskiftet, så er der derimod andre former for atypisk beskæftigelse, som har været i hastig vækst (figur 3). Det drejer sig eksempelvis om marginal deltid (under 15 timer), udstationerede arbejdstagere og vikararbejde, hvor udviklingen antyder, at nogle af grupperne fremstår særligt udsatte, når arbejdsmarkedet rammes af konjunkturudsving (figur 3).

Figur 3: Udviklingen i atypiske beskæftigelsesformer på det danske arbejdsmarked som andel af alle beskæftigede i alderen 15-64 årige (2000-2022)



Kilde: Forfatterens egne beregninger baseret på data fra arbejdskraftundersøgelsen, Danmarks statistik (RAS-data), Star-RUT-registeret. Note: 2016 databrud for Danmarks Statistik.

Vikararbejdet steg således frem til 2008, men faldt hurtigt efter finanskrisen i 2008 og er siden langsomt steget og bruges især inden for fremstillingsindu-

strien (1 pct.) og byggeriet (1 pct.) (figur 3; Rasmussen o.a., 2021). Andelen af udstationerede arbejdstagere udgør knap 1 pct. af alle beskæftigede og er særligt udbredt indenfor bygge- og anlægssektoren (7 pct.), industri (3 pct.) og landbrug (1,3 pct.) (Arnholtz og Andersen, 2016). Stadig flere virksomheder trækker på udstationeret arbejdskraft, og selvom især den gruppe mistede deres job under coronakrisen, er omfanget tilbage på samme niveau som før marts 2020 (figur 3). Marginal deltidsbeskæftigelse (10 pct.) har ligeledes været i vækst og er næsten fordoblet siden 2000 og steg især efter finanskrisen i 2008 og faldt kun lidt under coronakrisen (figur 3).

Udviklingen i platformsarbejde tyder ligeledes på, at stadig flere vælger den form for arbejde (1 pct.), men også her ramte coronakrisen skævt, idet nogle dele af platformøkonomien såsom madudbringning voksede hastigt, mens mange platformsarbejdere inden for rengøring, hotel og restauration mistede dele eller hele deres indtægtsgrundlag (Ilsøe og Larsen, 2022).

Vores survey blandt lavtlønnede og småbeskæftigede viser endvidere, at omkring 5 pct. i denne gruppe er ansat på nul timerskontrakter, og 3 pct. er platformsarbejdere. Desuden arbejder 10 pct. som indlejret eller udliciteret arbejdskraft, dvs. at der udfører arbejdsopgaver på en offentlig eller privat arbejdsplads, men som følge af diverse udbudsrunder er de ansat hos en privat underleverandør. Indlejret eller udliciteret arbejdskraft er særligt udbredt indenfor bygge- og anlægssektoren, rengøring, kantinedrift og transport (Arnholtz og Andersen, 2016; Refslund o.a., 2023).

Selvom det danske arbejdsmarked er kendt for sine fleksible hyre/fyre-regler, så peger udviklingen i beskæftigelsesmønstrene mod nye fleksibilitetsformer. Variationerne i fleksibiliteten relaterer sig både til omfanget af atypisk beskæftigelse og formerne for fleksibilitet, eller hvad vi her betegner som *kontraktfleksibilitet*. Beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal er i denne sammenhæng, ligesom hyre/fyre-reglerne, knapper, som kan justeres efter virksomhedernes ordrebøger og den enkeltes behov, men indbefatter også en række usikkerheder, idet atypisk beskæftigelse ofte er forbundet med en løsere tilknytning til arbejdspladsen. Vores survey blandt lavtlønnede og småbeskæftigede viser, at udover en større risiko for en fyreseddel i krisetider, så arbejder især mange atypisk beskæftigede uden en ansættelseskontrakt (34 pct.), eller deres kontrakt er uden garanteret timetal (15 pct.) (tabel 2).

Tabel 2: Jobsikkerhed, fordelt på beskæftigelsesform i procent (blandt populationen af lavtlønnede og småbeskæftigede)

	Faste fuldtidsbeskæftigede	Atypisk beskæftigede
Arbejdsløshed henover det seneste år	11	27
Arbejder uden kontrakt	8	34
Kontrakt uden garanteret timetal	0	15

N=2.741

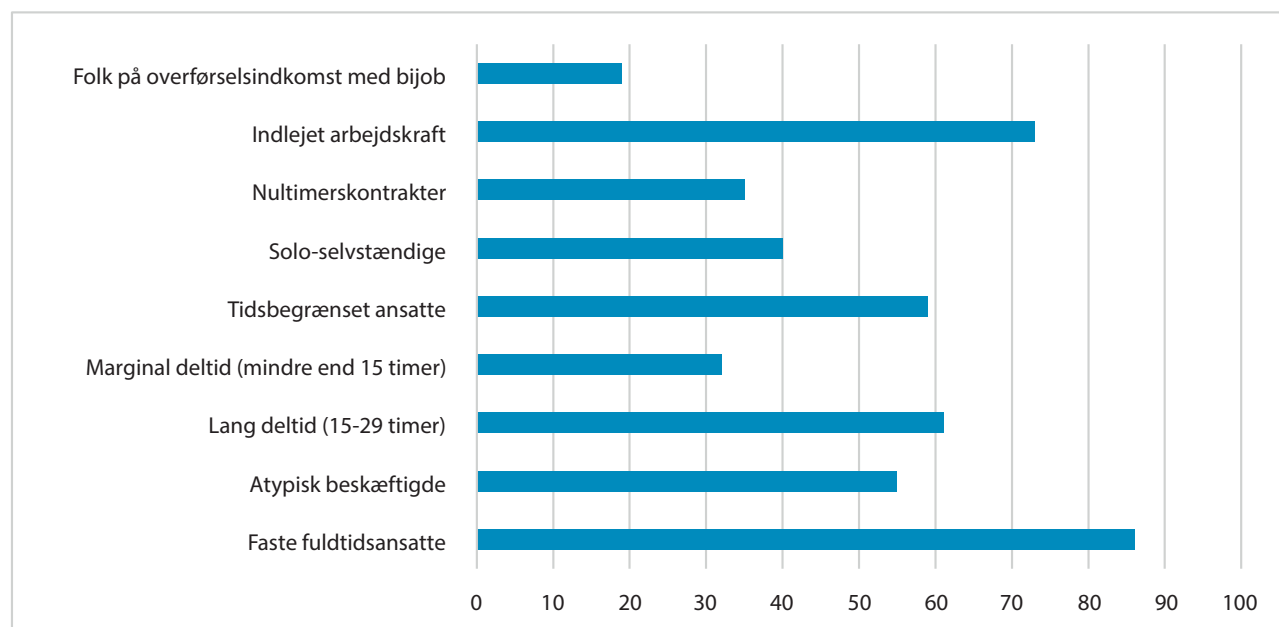
Kilde: egen survey

Det er især freelancere/solo-selvstændige – to ud af tre –, som ikke har kontrakt på deres arbejde og ej heller er garanteret et vist timetal, men også andre former for atypisk beskæftigelse er ofte forbundet med en række usikkerheder. Mere end hver tredje af dem på nul timerskontrakter, og knap hver femte, der arbejder som indlejret arbejdskraft, arbejder uden kontrakt – og mange har oplevet perioder med arbejdsløshed henover det seneste år. Netop de usikkerheder kan også få betydning for adgangen til de indkomst- og beskæftigelsesikkerheder, der er indbygget i den danske flexicuritymodel.

Indkomstsikkerhed

Indkomstsikkerhed i tilfælde af ledighed er det andet ben i den danske flexicuritymodel, og med indtoget af nye fleksibilitetsformer rykkes balancerne i modellen, især fordi modellens sociale sikkerhedsnet er funderet på ideen om den faste fuldtidsstilling. Dertil kommer, at det i modsætning til mange andre europæiske lande er frivilligt at være medlem af en a-kasse i Danmark. Det betyder blandt andet, at mange atypisk beskæftigede fravælger a-kassemedlemskab, og selvom dagpengesystemet også er åbnet for freelancere og selvstændige, er det især disse grupper, der fravælger a-kassen (figur 4). Også blandt gruppen af folk på overførelsesindkomst ser vi en relativ stor gruppe, der ikke er a-kasseforsikrede, og flere kombinerer pension eller kontanthjælp med et bijob (figur 4). Andre har udelukkende et indkomstgrundlag bestående af kontanthjælp, pension eller SU, selvom de var ledige på undersøgelsestidspunktet. Tidsbegrænset ansatte og ansatte på lang deltid vælger derimod i højere grad at være a-kasseforsikret (figur 4).

Figur 4: Andelen, der er medlem af en a-kasse, fordelt på beskæftigelsesform i procent (blandt populationen af lavtlønnede og småbeskæftigede)



N=2.741, Note: Figuren ekskluderer studerende

Kilde: egen survey

A-kassemedlemskab er dog ingen garanti for indkomstsikkerhed i tilfælde af ledighed, da det danske dagpengesystem bygger på et forsikringsprincip, hvor der ud over a-kassemedlemskab stilles krav til anciennitet, et vist antal oparbejdede arbejdstimer og en vis minimumstimeløn, før der kan udbetales dagpenge (tabel 3). Freelancere og selvstændige står endvidere overfor at skulle dokumentere deres indkomststab og lukke egen virksomhed, før de er dagpengeberettigede (Larsen og Ilsøe, 2021; tabel 3).

Tabel 3: Hovedtrækkene i det danske dagpenge- og kontanthjælpssystem

	Dagpengesystemet	Kontanthjælpssystemet
<i>Underliggende princip:</i>	Forsikringsbaseret – a-kassemedlemskab	Rettighedsbaseret – universel
<i>Ydelsessats:</i>	Indkomstbestemt – 90 pct. af tidligere indtægt	Indtægtsbestemt – residual
<i>Dækningsgrad:</i>	75 pct. (atypisk beskæftigede: 55 pct.)	Alle
<i>Indkomstdækning:</i>	90 pct. af tidligere indtjening et øvre indkomstloft på 19.351 kr./2.580 euro pr. måned i 2022	11.716 kr./1573,74 euro pr. måned (hvis forælder: 15.710 kr./2.110 euro pr. måned) i 2022
<i>Ydelselængde:</i>	2 år	Individuel vurdering
<i>Anciennitetskrav:</i>	Ét års a-kassemedlemskab	Alder: 30+ år
<i>Indtægtskrav:</i>	Min indkomst sidste 3 år: 254.328 kr. (deltidsforsikret: 169.548 kr.)	Aktiver: Mindre end 10.000 kr. Uden ret til andre sociale ydelser
<i>Arbejdskrav:</i>	Lønmodtagere: 1.924 timer optjent arbejdstid sidste tre år, hvis fuldtidsforsikret (deltidsforsikret: 1.258 timer)	225 timers lønnet arbejde
	Selvstændige: Virksomhedslukning og min. indkomst 871,69 euro til 254.328 kr pr. måned i de sidste tre år	

Kilde: Larsen og Ilsøe (2021); Klindt og Madsen (2017); Borger.dk (2023)

Dagpengereglerne betyder, at især freelancere, platformsarbejdere, vikarer og deltidsansatte med få eller ingen garanterede arbejdstimer har svært ved at leve op til kravene om anciennitet og timetal i tilfælde af ledighed. Der stilles eksempelvis krav til, at man mindst har 12 ugentlige arbejdstimer henover de seneste tre år (otte timer for deltidsforsikrede) for at optjene ret til dagpenge. Sådanne krav kan være en udfordring, hvis man ligesom 13 pct. af de atypisk beskæftigede arbejder under otte timer om ugen eller ligesom knap halvdelen ikke er garanteret arbejdstimer eller arbejder uden kontrakt (tabel 2 og 4). Det er især dem på nul timerskontrakter, de solo-selvstændige/freelancere, studerende og folk på overførelsesindkomst med bijob, der arbejder uden kontrakt og ej heller er garanteret timer. Mange på nul timerskontrakter (47 pct.) solo-selvstændige/freelancere (61 pct.) arbejder dog ofte 30+ timer om ugen (tabel 4). En arbejdsuge på 30+ timers er dog sjældent hverdagen for de fleste atypisk beskæftigede, og det skaber udfordringer for deres indkomstsikkerhed i tilfælde af ledighed, da de ikke har ret til fulde dagpenge, selv hvis de er fuldtidsforsikrede a-kassemedlemmer. En yderligere udfordring er endvidere, at mange atypiske beskæftigede måske nok lægger en del arbejdstimer på de-

res arbejdsplads, men det har ofte karakter af ulønnet arbejde og tæller derfor ikke med i dagpengeregnskabet (tabel 4).

Tabel 4: Indkomstsikkerhed blandt lavtlønnede, fordelt på beskæftigelsesform i procent (blandt populationen af lavtlønnede og småbeskæftigede)

	Beskæftigede med gennemsnitlig ugentlig arbejdstid (30+ ugentlige timer)	Beskæftigede uden garanterede timetal eller kontrakt	Beskæftigede med ulønnet arbejde i (f.eks. ulønnede møder, ulønnet overarbejde, interesselimer mv. i forbindelse med nuværende job)
Faste fuldtidsbeskæftigede	100	8	22
Atypisk beskæftigede – generelt	35	49	33
Lang deltid	0	5	15
Marginal deltid	0	22	:
Tidsbegrænset ansatte	67	16	18
Solo-selvstændige/freelancere	61	85	67
Reserver, nul timerskontrakter mv.	47	100	14
Studerende og folk på overførelsesindkomst med bijob	10	64	13
Indlejret arbejdskraft	77	32	28

N= 2.441, p=0,000 chi²

Kilde: egen survey

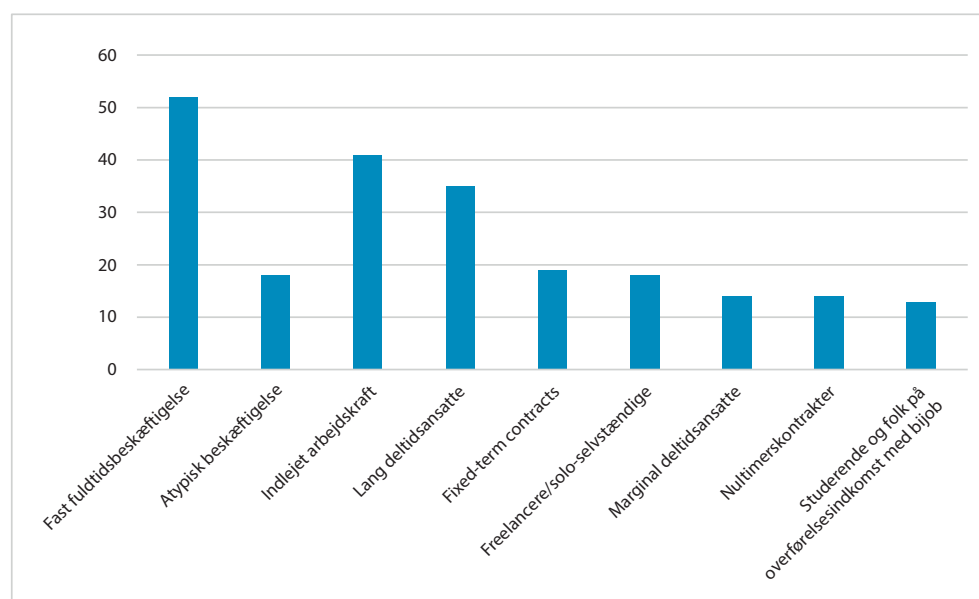
Knap hver tredje af de atypisk beskæftigede udfører ulønnet arbejde i forbindelse med deres nuværende job, og hver tiende arbejder regelmæssigt mere end 11 timer ulønnet om ugen. Det ulønnede arbejde dækker eksempelvis over deltagelse i ulønnede møder, ulønnet overarbejde, frivilligt arbejde i forbindelse med jobbet samt såkaldte interesselimer såsom ulønnede oplæringskurser mv. Freelancere/solo-selvstændige – to ud af tre – som især udfører regelmæssigt ulønnet arbejde, men også blandt de tidsbegrænset ansatte, og dem, der arbejder som indlejret arbejdskraft, er der en del – knap hver femte – som regelmæssigt lægger ekstra timer uden nødvendigvis at få løn (tabel 4). Tallene vidner om, at den danske flexicuritymodel måske nok leverer en høj grad af fleksibilitet både i form af liberale hyre/fyre-regler og kontraktfleksibilitet, men det sociale sikkerhedsnet er mindre fintmasket for atypisk beskæftigede og her synes beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal at spille en helt central rolle. Risikoen for perioder med arbejdsløshed og udførelsen af ulønnet arbejdet synes at stige proportionalt med en løsere tilknytning arbejdspladsen, hvor især beskæftigelsesstatus og timetal fremstår som afgørende parametre. Adgangen til dagpenge afhænger af en kombination af timetal, kontraktlængde og beskæftigelsesstatus, som synes at have en selvforstærkende effekt i både positiv og negativ retning. De grupper af atypisk

beskæftigede, der ligner de traditionelle lønmodtagere i form af garanterede timer og fastansættelse, har lettere adgang til dagpenge. Derimod fremstår de nye former for atypisk beskæftigelse såsom freelancere/solo-selvstændige, marginalt deltidsansatte og folk på multimerskontrakter mindre beskyttede, selvom parterne i de seneste overenskomster har søgt at forbedre sikkerhedsnettet for folk på multimerskontrakter ved at garantere dem et vist timetal (HK og Dansk Erhverv, 2024).

Beskæftigessikkerhed

Beskæftigessikkerhed sikres i den danske flexicuritymodel gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik, hvor arbejdstagere ikke bare støttes til at finde nyt arbejde, men også løbende sikres efteruddannelse. Sidstnævnte sker dels gennem det offentligt finansierede voksenuddannelsessystem (VEU-systemet) og dels via overenskomsterne, der giver medarbejdere ret til forskellige efteruddannelsesforløb med fuld løn (Bredgaard og Madsen, 2018). Danmark bruger et forholdsmæssigt stort beløb på aktiv arbejdsmarkedspolitik (1,2 pct. af BNP) sammenlignet med vores nordiske (Sverige: 0,9 pct.; Finland: 0,9 pct.; Norge: 0,4 pct.) og europæiske naboer (UK: 0,3 pct.; Tyskland: 0,4 pct.; Spanien: 0,6 pct.) (European Commission, 2023). Det er dog ikke alle beskæftigede, der udnytter de forskellige efteruddannelsesmuligheder, og for nogle grupper – herunder især atypisk beskæftigede – kan adgangen være begrænset (Scheuer, 2017). Vores survey blandt lavtlønnede og småbeskæftigede understøtter dette og viser, at mens knap halvdelen af de faste fuldtidsbeskæftigede har adgang til efteruddannelse, gælder det kun hver femte af de atypisk beskæftigede (figur 5).

Figur 5: Adgang til efteruddannelse, fordelt på beskæftigelsesform i procent (blandt populationen af lavtlønnede og småbeskæftigede)



n= 2.741

Kilde: egen survey

Netop variationerne på tværs af grupperne af atypisk beskæftigede tyder på, at adgangen til efteruddannelse er ligesom tildelingen af dagpenge bundet op på den enkeltes beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal og dermed implicit kontraktflexibiliteten. Det understreges yderligere ved, at det især er grupperne med tidsbegrænsede stillinger, kontrakter med få eller ingen garanterede arbejdstimer og freelancere/solo-selvstændige, der har begrænset adgang til efteruddannelse. Det tyder derfor på, at det nuværende system ikke formår at sikre de mest fleksible grupper på arbejdsmarkedet, men i stedet implicit bidrager til en institutionelt forankret ulighed, der knyttes an til kontraktflexibilitet. Dette understøttes yderligere af, at mange overenskomster stiller krav om mindst seks måneders ansættelse på en given arbejdsplads, før der åbnes op for efter- og videreuddannelsesforløb med løn. Dertil kommer, at selvom man måske nok har ret til arbejdsgiverbetalt efteruddannelse, så viser forskningen, at atypisk beskæftigede med en løsere tilknytning til arbejdspladsen ikke nødvendigvis er dem, som først tilbydes efteruddannelse (Scheuer, 2017). Andre studier vidner om, at freelancere og solo-selvstændige selv skal dække udgifterne forbundet med efteruddannelse – både i form af kursusafgifter og eventuelle løntab under uddannelse (Ilsøe og Larsen, 2022). Netop denne typer udfordringer har sat gang i en debat om, hvorvidt atypisk beskæftigede og især freelancere og solo-selvstændige måske har brug for en ny version af flexicuritymodellen, der anerkender, at deres arbejde er organiseret som et kludetæppe bestående af småjobs, opgaver og andre indtægtskilder henover året frem for det traditionelle faste fuldtidsjob. De har måske brug for nye institutionelle tiltag, der tager afsæt i de indkomst- og beskæftigelsesmæssige usikkerheder, som opstår i slipstrømmen på skiftet fra den traditionelle numeriske hyre/fyre-flexibilitet mellem hele jobs mod en stadig større kontraktflexibilitet.

Behov for nytænkning af den danske flexicuritymodel?

Den danske flexicuritymodel er med sin kombination af høj ekstern numerisk fleksibilitet, forholdsvis generøse dagpenge og veludbyggede aktive arbejdsmarkedspolitikker blevet opfattet som en rollemodel i mange europæiske lande, når det kommer til fleksibilitets- og sikkerhedsbalancerne på arbejdsmarkedet (Bekker og Mailand, 2019). Men under overfladen lurer udfordringerne og siden 2010 har der været flere kritiske røster i lyset af stramningerne af de danske dagpenge- og kontanthjælpsregler, dagpengeniveauet og adgangen til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Reformene kritiseres ofte for at være en udhuling af det sociale sikkerhedsnet, og der har efterfølgende været en opblomstring af private forsikringsløsninger, som på den ene side er en håndsrækning til det lovbaserede dagpengesystem, men på den anden side bidrager til en stadig større ulighed. Sideløbende hermed har der også været forskydninger i fleksibilitetsformerne på arbejdsmarkedet, hvor den traditionelle hyre/fyre-flexibilitet suppleres og i nogle tilfælde erstattes af kontraktflexibilitet, dvs. atypisk beskæftigelse, hvor beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal anvendes til at justere arbejdsstyrken til konjunkturudsving. I dag

er en tredjedel af de beskæftigede atypisk beskæftigede – og blandt de lavtlønnede er det næsten halvdelen.

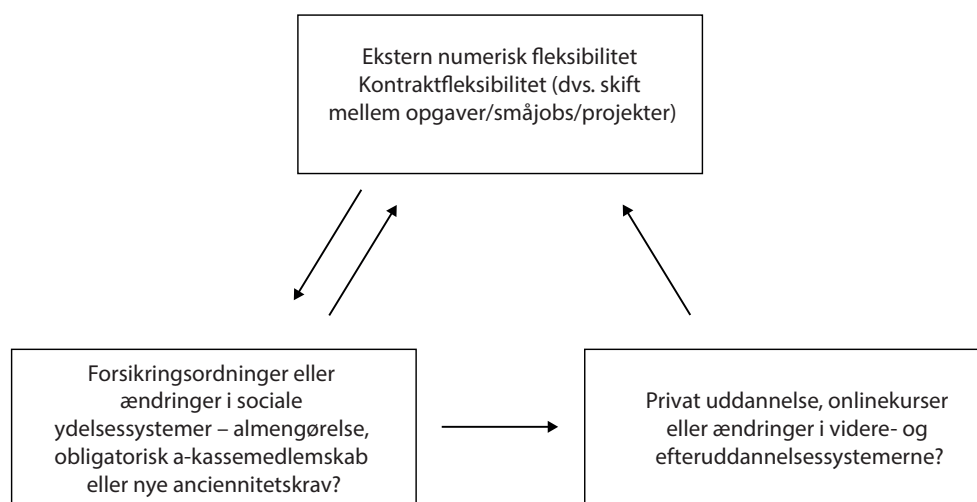


Vores undersøgelse af, hvordan og hvem der på kanten af det danske arbejdsmarked favnes af den danske flexicuritymodel, viser sprækkerne og revnerne i modellen

Den stigende brug af kontraktflexibilitet sætter flexicuritymodellen under pres, da atypisk beskæftigede i mindre grad dækkes af modellen. Vores undersøgelse af, hvordan og hvem der på kanten af det danske arbejdsmarked favnes af den danske flexicuritymodel, viser sprækkerne og revnerne i modellen. Atypisk beskæftigede kompenseres sjældent for den høje fleksibilitet, de leverer på arbejdsmarked. Mange falder uden for de indbyggede indkomst- og beskæftigelsesikkerheder i flexicuritymodellen, ikke kun fordi de fravælger at blive a-kasseforsikret, men også fordi de har svært ved at leve op til adgangskravene om timetal, anciennitet og tidligere indkomst. I flere tilfælde er det især samspillet mellem gruppernes beskæftigelsesstatus, kontraktmæssige vilkår og arbejdstid, der bidrager til en selvforstærkende spiral mod stadig større indkomst- og beskæftigelsesusikkerheder. Vores analyse indikerer endvidere, at der mellem kontraktflexibilitetens delelementer er en form for hierarki, hvor beskæftigelsesstatus efterfulgt af timetal og kontraktlængde påvirker, hvordan den enkelte underlægges flexicuritymodellens sikkerheds- og fleksibilitetsformer.

Systemet er bygget op om, at beskæftigede enten har status som arbejdstager eller selvstændig virksomhed, og har derfor svært ved at håndtere grupper såsom solo-selvstændige, freelancere og platformsarbejdere, der bevæger sig i gråzonerne mellem selvstændig virksomhed og traditionelle lønmodtagerjobs. Flexicuritymodellen har ligeledes svært ved at sikre beskæftigede, som skifter mellem småjobs, opgaver og diverse projektansættelser frem for mellem faste fuldtidsstillinger. Modellen fremstår således på mange måder som en insidermodel, hvor adgangsbegrænsninger i høj grad er skabt af de strukturelle mekanismer, der ligger i modellen, og som synes funderet på ideen om det faste fuldtidsjob. Det rejser spørgsmålet om behovet for justeringer af den danske flexicuritymodel, hvor der tages afsæt i både kontraktflexibilitet og hyre/fyre-fleksibilitet, og dynamikkerne mellem dagpenge/kontanthjælpssystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik gentænkes med henblik på at tilpasse modellen til fremtidens mere fragmenterede og diverse arbejdsmarked (figur 6).

Figur 6: Den gyldne trekant 2.0 – nytænkning af dansk flexicurity for atypisk beskæftigede



Kilde: inspireret af figur fra Ilsøe og Larsen (2022).

Tilpasningerne af flexicuritymodellen kan tage mange former, men indtil videre har de fleste løsninger været rettet mod de såkaldte insidere, dvs. folk med faste fuldtidsjob. Det gælder eksempelvis de private lønforsikringsordninger, der i princippet dækker alle, men der stilles varierende krav til den enkeltes kontraktfleksibilitet. F.eks. betinges den type forsikringer af beskæftigelsesstatus (arbejdstagerstatus), kontraktlængde (fastansættelse eller min. 6-12 mdr. ansættelse), timetal (min. 16+ eller 30+timer) og a-kassemedlemskab (Alka, 2023; CA, 2023). Opblomstringen af private løsninger bidrager ikke kun til øget ulighed, men udfordrer også principperne bag den danske velfærdsmodel, om end forsikringsbaserede velfærdsgoder er en historisk integreret del af modellen, hvor de sidste 20-30 års velfærdsbesparelser og arbejdsmarkedsreformer yderligere har skubbet til den udvikling (Kvist og Greve, 2011). Andre løsningsmodeller kunne være, at alle a-kasseforsikres ved obligatorisk a-kassemedlemskab. Alternativt kunne man lade sig inspirere af den differentierede finske model, hvor alle beskæftigede sikres et vist indtægtsgrundlag i tilfælde af ledighed, men kun a-kasseforsikrede har adgang til den indkomstrelaterede dagpengesats, mens ikke-a-kassemedlemmer tildeles en lavere ydelsessats (Larsen og Ilsøe, 2021).

➤➤ **Coronakrisens hjælpepakker til atypisk beskæftigede er eksempler på midlertidige trepartsløsninger, som eksponerede revnerne og sprækkerne i systemet, men som efterfølgende blev rullet tilbage, uden der blev udviklet alternativer for at sikre disse grupper på sigt**

På samme vis kan ændringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik og retten til efteruddannelse tage form af private eller overenskomstbaserede løsninger, selvom de indebærer lignende udfordringer som de private lønforsikrin-

ger. Arbejdsmarkedets parter har eksempelvis udviklet målrettede løsninger til atypisk beskæftigede. HK tilbyder freelancere mulighed for onlinekurser og økonomisk støtte til dækning af udgifter ved efteruddannelse (HK, 2023). Enkelte vikarbureauer har i samarbejde med lokale jobcentre og brugervirksomheder muliggjort, at bureauvikarer bruger tiden mellem vikariater til efteruddannelse for at sikre deres beskæftigelsesikkerhed (Keizer o.a., 2023). Løsningerne afspejler implicit en bred opbakning til flexicuritymodellen, men spørgsmålet er, om de er holdbare på sigt, især hvis der er tale om midlertidige ”lappeløsninger” frem for mere fundamentale ændringer af systemerne. Coronakrisens hjælpepakker til atypisk beskæftigede er eksempler på midlertidige treparts-løsninger, som eksponerede revnerne og sprækkerne i systemet, men som efterfølgende blev rullet tilbage, uden der blev udviklet alternativer for at sikre disse grupper på sigt (Larsen og Ilsøe, 2021). Både under og efter coronakrisen har atypisk beskæftigede dannet særskilte interessegrupper for at gøre opmærksom på, hvordan de har langt sværere ved at få hjælp (ibid.). Reformen af dagpengesystemet fra 2018 er et eksempel på en mere grundlæggende ændring af systemet, der indebærer et opgør med den traditionelle sondring mellem arbejdstagere og selvstændig virksomhed. Reformen lettede adgangen til dagpenge for beskæftigede, der kombinerer et lønmodtagerjob med indtægt fra selvstændig virksomhed, ved at lade al beskæftigelse indgå i optjeningen af dagpenge.

Opsamlende kaster vores analyse lys på en række udfordringer for den danske flexicuritymodel, hvor især samspillet mellem den enkeltes beskæftigelsesstatus, kontraktlængde og timetal kombineret med de relativt liberale hyre/fyre-regler ofte bidrager til en cocktail af selvforstærkende sociale risici for de mest fleksible grupper på arbejdsmarkedet. Det stiller krav om tilpasninger af modellens sikkerhedselementer både i lyset af fremtidens stadig mere fragmenterede og diverse arbejdsmarked, og hvis opbakningen til den danske flexicuritymodel skal bevares på sigt.

Litteratur

- Alka (2023), *Ekstra tryghed med Alkas lønforsikring*, København: Alka.
- Arnholtz Jens og Søren Kaj Andersen, (2016), *Udenlandske virksomheder og udstationerede arbejdstagere i bygge og anlægssektoren*, Copenhagen: FAOS.
- Atkinson John (1987), “Flexibility or fragmentation”, *Labour and Society*, 12 (1): 87-105.
- Bekker Sonja og Janine Leschke (2023), “The academic and policy roots of flexicurity and its pathways”, i Daniel Clegg og Niccollo Durazzi, red., *Handbook of Labour market policy in advanced democracies*, Cheltenham: Edward Elgar: accepted for publication.
- Bekker, Sonja og Mikkel Mailand (2019), “The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models”, *Social Policy and Administration*, 53(1): 142-55.
- Berglund Tomas, Bengt Furaker og Patrick Vulkan (2014), “Is job insecurity compensated for by employment and income security?”, *Economic and Industrial Democracy*, 35(1): 165-84.
- Berglund, Tomas, Roy Nielsen, Olof Reichenberg, og Jörgen Svalund (2021), “Temporary Contracts, Employment Trajectories and Dualisation” *Work, Employment and Society*, online first.
- Bernhardt, Janine og Alexandra Krause (2014), “Flexibility, performance and perceptions of job security”, *Work, Employment and Society*, 28(2): 285-304.
- Borger.dk (2023), *Dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge*, København: Borger.dk
- Bosch, Gerhard (2004), “Towards a new standard employment relationship in Western Europe”, *British Journal of Industrial Relations*, 42(4): 617-36.

- Bredgaard, Thomas og Per Kongshøj Madsen (2018), "Farewell flexicurity?" *Transfer*, 24(4): 375-86.
- CA (2023), *Lønsikring - Øget økonomisk sikkerhed*, Virum: CA.
- Doeringer, Peter B. og Michael J. Piore, red. (1971), *International Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- Eamets, Raoul, Katrin Humal, Miroslav Beblavý, Ilaria Maselli, Kariappa Bheemaiah, Mark Smith, Finn, Mariad og Janine Leschke (2017), "Balancing Flexibility and Security for Young People During the Crisis", i Jackie O'Reilly, Clementine Moyart, Tiziana Nazio og Mark Smith, red., *Youth Employment*, STYLE. University of Brighton, pp. 215-8.
- European Commission (2023), "Labour market policies (LMP) in the European Union in 2019", Brussels: European Commission.
- Eurostat (2023a), "Employment and activity by age and sex - annual data", online database, Brussels: Eurostat.
- Eurostat (2023b), "Job-to-job transitions by sex and age, estimated probabilities", online database: Brussels: Eurostat.
- Eurostat (2023c), "Unemployment- annual data, online database", Brussels: Eurostat
- Eurostat (2023d), "Long-term unemployment by sex- annual data", online database, Brussels: Eurostat.
- Flyvbjerg, Bent (2006), "Five misunderstandings about case-study research", *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-45.
- Greve, Bent, Paula Blomquist, Bjørn Hvinden og Minna van Gerven (2021), "Nordic welfare states - still standing or changed by the COVID-19 Crisis", *Journal of Social Policy and Administration*, 55 (2): 295-311.
- Grimshaw, Damien, Colette Fagan, Gail Hebson og Isabel Tavora (2017), *Making Work more Equal*, Manchester: Manchester University Press.
- Hannerz Harald, Hermann Burr, Martin Lindhardt Nielsen, Anne Helene Garde og Mari-Ann Flyvholm (2023), "Mental illness rates among employees with fixed-term versus permanent employment contracts", *International archives of occupational and environmental health*, 96(3): 451-62.
- HK (2023), *Freelancer - kurser og arrangementer*, København: HK.
- Høgedahl, Laust og Kristian Kongshøj (2017), "New trajectories of unionization in the Nordic Ghent countries", *European Journal of Industrial Relations*, 23(4): 365-80.
- Ibsen, Christian Lyhne og Mikkel Mailand (2011), "Striking a balance?", *Economic and Industrial Democracy*, 32(2): 161-80.
- Ilsoe Anna, Trine Pernille Larsen og Jonas Felbo-Kolding (2017), "Living hours under pressure", *Employee Relations*, 39(6): 888-902.
- Ilsoe, Anna og Trine Pernille Larsen (2022), *Digitale Arbejdsmarkeder*, København: DJØF Forlag.
- Ilsoe, Anna (2012), "Signs of segmentation?" *Economic and Industrial Democracy*, 33(2): 245-65.
- Johnson, Matthew (2017), "Implementing the living wage in UK local government", *Employee Relations*, 6(39): 840-9.
- Jørgensen, Henning og Mads Peter Klindt (2018), "Revisiting Danish Flexicurity After a Decade of Reform", i Mark Fabian og Robert Breunig, red., *Hybrid Public Policy Innovations*, Basingstoke: Routledge, pp. 134-50.
- Kalleberg, Arne og Stephen P. Vallas, red. (2018), *Precarious Work*, Bingley UK: Emerald.
- Keizer, Arjan, Matthew Johnson, Trine Pernille Larsen, Bjarke Refslund og Damien Grimshaw (2023), "Unions and precarious work", *European Journal of Industrial Relations*, online first.
- Kjellberg, Anders (2021), *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Lund: Lund University.
- Kvist, Jon og Bent Greve (2011), "Has the Nordic welfare model been transformed?" *Social Policy and Administration* 45(2): 146-60.
- Larsen, Trine Pernille (2010), "Flexicurity from the Individual's Work-Life Balance Perspective", *Journal of Industrial Relations*, 52(5): 575-93.
- Larsen, Trine Pernille, red. (2011), *Insidere og outsider - den danske models rækkevidde*, København: DJØF Forlag.
- Larsen, Trine Pernille og Anna Ilsoe (2021), "De Nordiske Covid 19 hjælpepakker og atypisk beskæftigede: erfaringer med universelle og målrettede tiltag", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 23(3): 57-81.
- Madsen, Per Kongshøj (2022), "Flexicurity og det danske arbejdsmarked", i Thomas Bredgaard og Stine Rasmussen, red., *Dansk arbejdsmarkedspolitik*, København: Djøf Forlag, pp. 103-22.
- Madsen, Per Kongshøj, Thomas Bredgaard og Flemming Larsen (2005), "Flexicurity på dansk", *Økonomi & Politik*, 78(4): 56-71.
- Munkholm, Natalie V., Cathrin Jacqueson og Christian H. Schjøler (2022), *Lønmodtager-/arbejdstagerbegrebet i dansk arbejds- og ansættelsesret*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- OECD (2020), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- OECD (2022), "Benefits in unemployment, share of previous income (indicator)", online database: Paris: OECD.
- Palier, Bruno og Kathleen Thelen (2010), "Institutionalizing dualism", *Politics and Society* 38(1): 119-48.
- Rasmussen, Stine, Trine Pernille Larsen, Anna Ilsoe, Per Kongshøj Madsen og Emma S. Bach (2021), "Non-standard work in Denmark", i Anna Ilsoe og Trine Pernille Larsen, red., *Non-standard work in the Nordics*, Nordic Council of Ministers, TemaNord, 503(2021): 73-84.
- Refslund, Bjarke, Trine Pernille Larsen og Jens Arnholtz, (2023), "Danish country report for the Procurefair project", København: AAU og Københavns Universitet.
- Rubery, Jill, Damien Grimshaw, Arjan Keizer og Matthew Johnson (2018), "Challenges and Contradictions in the 'Normalising' of Precarious Work", *Work, Employment and Society*, 32(3): 509-52.

Scheuer, Steen (2017), "Atypisk beskæftigelse i Danmark", LO-dokumentation 1(2017), København: LO.

Spasova, Slavina, Dalila Ghailani, Sebastiano Sabato, Stephanie Coster, Boris Fronteddu, og Bart Vanhercke (2021), "Non-standard Workers and the Self-employed in the EU", *ETUI Research Report no. 2*, Brussels: ETUI.

Svetek, Mojca (2022), "The promise of flexicurity", *Economic and Industrial Democracy*, 43(3): 1206-35.

Wilthagen, Ton og Frank Tros (2004), "The concept of 'flexicurity'", *Transfer*, 10(2): 166-86.

Krise i den danske velfærdsstat?

Velfærdsstaten i krise?

Denne artikel bidrager med en oversigt over udviklingen i offentlige udgifter siden årtusindskiftet i den danske velfærdsstat. Fokus rettes mod, om og hvorvidt der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat, herunder om der kan ses forskel på udviklingen i indkomstoverførsler og serviceydelser. Artiklen diskuterer, hvad der forstås ved nedskæringer. Selvom der på makroniveau tilsyneladende ikke kan iagttages forandringer eller endog er flere ressourcer til rådighed, kan der på enkelte områder være færre

ressourcer til rådighed. Det drøftes også, om og hvorvidt argumenter om flere/færre penge til rådighed er en del af et spil om at tiltrække flere ressourcer. Sådanne politiske spil kan bidrage til uklarhed om, hvordan velfærdsstaten faktisk udvikler sig. Endelig rettes blikket mod, hvordan ønsket om at levere nye ydelser i velfærdsstaten – eksempelvis som følge af demografiske forandringer og ny teknologi – kan påvirke muligheden for at kunne finansiere eksisterende ydelser.

I det mindste siden 1980 har de europæiske velfærdsstater været vurderet som kriseudfordrede (OECD, 1981). Over de seneste mere end 20 år er de ofte set som stærkt påvirket af en lang række kriser, såsom den finansielle krise, migration, globalisering og nye sociale risici (Meuleman et al., 2020). Hertil kommer pandemikrisen og COVID 19 de seneste år (Béland et al., 2021). Disse forhold har alle påvirket udviklingen i de nordiske velfærdsstater (Greve et al., 2021) men de har også bidraget til, at der er rettet et øget fokus mod sociale investeringer og mod en keynesiansk styring af velfærdsstaters økonomiske muligheder. Kriser kan således være vigtige som katalysatorer for politiske forandringer, såvel i relation til beskæftigelse og fordelingen af ressourcer (Greve, 2023; Vis et al., 2011). Eksempelvis har der i hele EU været ført en mere ekspansiv finanspolitik i forlængelse af COVID 19 såvel som i relation til Ruslands invasionskrig i Ukraine.

Allerede før de seneste kriser fandt der markante forandringer sted i den danske men også de øvrige europæiske velfærdsstater (Buendía et al., 2020). Det skyldes den finansielle krise startende i 2008, som har været den største økonomiske krise i de vestlige lande siden 1930'erne (Ólafsson et al., 2019). På europæisk niveau diskuteres det endog, om socialpolitikken er i en "perma-krise" (Vanhercke et al., 2023), underforstået at der konstant vil være kriser, omend de ikke alle er lige enkle at forudsige. De fleste kriser har faktisk endog medført behov for øgede offentlige udgifter for at modvirke konsekvenserne for befolkningerne af disse.

Det er på den baggrund et paradoks, at selvom der løbende er tilført velfærdsstaten flere ressourcer, så refereres der ofte i den offentlige debat til, at der har

BENT GREVE

Professor, Institut for
Samfundsvidenskab og Erhverv,
Roskilde Universitet, bgr@ruc.dk

været nedskæringer i den danske velfærdsstat, at der er sket forringelser, og at der er brug for store reformer i den danske velfærdsstat, jf. senest SVM-regeringens regeringsgrundlag for at kunne løse fremtidens udfordringer.

Denne artikel vil gennem især en empirisk belysning diskutere, om der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat. Først diskuteres, hvad der kan forstås ved nedskæringer. Dernæst vurderes udviklingen i de offentlige udgifter i Danmark i relation til det samlede omfang, men også om der er forskel på udviklingen i udgifter til service henholdsvis indkomstoverførsler. Det er vigtigt at lave denne skelnen i dét, der er betegnet som sociale investeringer, fordi der typisk er blevet rettet en større politisk opmærksomhed mod services end mod transfereringer (Cantillon og van Lancker, 2013; Kuitto, 2016; Leoni, 2016). Forandringerne har måske været mindre i de nordiske velfærdsstater, fordi der allerede før dette århundrede i høj grad var implementeret reformer, eksempelvis en udbygning af børnepasningsordninger med henblik på at sikre større ligestilling mellem kønnene. Dertil kommer, at de nordiske velfærdsstater generelt er kendetegnet ved større lighed og relativt generøse velfærdsmæssige ydelser (Greve, 2020b; Greve og Hansen, 2019). Derfor vurderes også til slut i artiklen, om der har været sket ændringer, som medfører, at de sociale ydelser er mindre generøse i dag, end de har været tidligere.

Hvad forstås ved nedskæringer i velfærdsstater?

Nedskæringer kan enkelt forstås som, at der er færre økonomiske ressourcer til rådighed til et velfærdsområde, end der var tidligere. Det kan også være ændringer i kvalitet og niveau for sociale ydelser. Derfor er omfanget af økonomiske ressourcer ikke en tilstrækkelig præcis indikator, når der skal analyseres på udviklingen i velfærdsstater generelt såvel som på, hvordan udviklingen har været på enkelte områder. På engelsk bruges om nedskæringer såvel begreberne "austerity" som "retrenchment" til at beskrive udviklingen i velfærdsstater. Det er imidlertid også uklare begreber, der derfor også let medfører upræcise analyser og konklusioner (Blyth, 2013). Analyser af udviklingen i velfærdsstater har været forskelligt, afhængigt af om det har været set på de samlede velfærdsudgifter eller deres andel af samfundsøkonomien. Derudover om der gradvist er sket forandringer indenfor en eller flere af velfærdsstatens områder (Palier og Martin, 2007), og endog at vi lever i en tid med konstante nedskæringer (Pierson, 2001). Det har været argumenteret, at ændringer i betingelser for at modtage sociale ydelser (eksempelvis i hvor lang tid arbejdsløshedsdagpenge kan modtages) kan ses som nedskæringer. Derfor er det også muligt, at der ikke samlet er nedskæringer i en velfærdsstat som den danske, men at der i højere grad kan argumenteres for, at der er begrænset nedskæring på udvalgte områder ("restricted austerity") (Greve, 2020a). Herved forstås, at selvom velfærdsstaten samlet set har de samme eller endog flere økonomiske ressourcer til rådighed, så har der på enkelte områder været forandringer, som kan betegnes som nedskæringer.



Med "restricted austerity" forstås, at selvom velfærdsstaten samlet set har det samme eller endog flere økonomiske ressourcer til rådighed⁰, så har der på enkelte områder været forandringer, som kan betegnes som nedskæringer

Det er derfor ikke enkelt at analysere, om der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat. Det skyldes en række faktorer. Det er eksempelvis, at udviklingen i penge til rådighed til at levere indkomstoverførsler og service i den danske velfærdsstat skal sammenholdes med, hvor mange personer som kan have brug for velfærdsstatens støtte. Velfærdsstaten kan endvidere påvirkes af konjunkturernes udvikling for antallet af ledige. Når der er flere ledige, vil der være brug for flere penge til at udbetale arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp og eventuelt andre sociale ydelser, herunder også til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det forholder sig selvfølgelig omvendt, når der er færre ledige.

På serviceområder har det eksempelvis betydning, om der er flere eller færre børn, som skal passes, og om der er flere eller færre ældre, som har brug for hjælp. Hvor mange ældre som har brug for hjælp, kan ikke alene afgøres ud fra, hvor mange ældre der er, idet det også afhænger af eksempelvis, om der er sund aldring (Møller et al., 2017). Sund aldring betyder, at ældre har flere raske leveår end tidligere, og dermed at de ikke i samme grad som tidligere har brug for hjælp eller først har det på et senere tidspunkt i deres liv end i dag, se også Tine Rostgaards artikel i dette temanummer af *Økonomi & Politik*.

Dertil kommer, at selvom der i kroner og ører er det samme beløb til rådighed, skal der tages højde for prisudviklingen for at vurdere, om der reelt er det samme tilbage som tidligere. For indkomstoverførsler vil det også være nødvendigt at vurdere, om der for at sikre samme købekraft finder en prisregulering sted. Derudover betyder det noget, at der kan være realindkomstændringer på arbejdsmarkedet, fordi disse ændringer skal afspejles i udviklingen i niveauet for indkomstoverførsler. Sagt på anden vis: Selvom der gennem regulering af sociale ydelser er samme reale købekraft, så er det ikke givet, at ydelsesmodtagerne får del i den velstandsfremgang, som eksempelvis dem med højere realindkomst på arbejdsmarkedet får. Givet at realindkomsten på arbejdsmarkedet aktuelt og undtagelsesvist i et historisk perspektiv er faldende, er dette imidlertid ikke et problem her og nu. Men uanset dette har den automatiske regulering af størrelsen på indkomstoverførslerne en betydning for at kunne vurdere, om der har været nedskæringer i velfærdsstaten eller ej.

Dertil kommer, at der kan være ændringer indenfor et område, som samtidig forbedrer situationen for en gruppe og forringer den for en anden gruppe. Et eksempel herpå er de ændringer i dagpengesystemet, som trådte i kraft 1. maj 2023 som følge af et forlig i 2022. Her forhøjedes satsen i de tre første måneder af en ledighedsperiode for personer, som har været medlem af en a-kasse i

mindst fire år, og som har arbejdet mindst to ud af de sidste tre år. Samtidig sænkedes satsen for dimittender og den periode, de kan få dagpenge i, sænkede fra to til et år.¹ Det betyder, at der ved anvendelse af makrotal kan være en risiko for at overse ændringer indenfor et område som dette. De samlede udgifter til dagpenge ændres ikke, men det er klart, at nogle får bedre vilkår, samtidig med at andre får ringere vilkår. Ud fra de beregninger, som præsenteres i denne artikel, vil der også kunne være en risiko for at overse modsatrettede ændringer indenfor samme område.

Det er også et spørgsmål, om det er muligt at levere en ydelse mere effektivt end tidligere (højere produktivitet). Det kan eksempelvis være følgen af, at der indføres ny teknologi. Hvis sådanne produktivetsforbedringer faktisk leveres, vil det betyde, at selvom der er færre økonomiske ressourcer til rådighed, så vil der kunne leveres det samme serviceniveau som tidligere, og borgerne vil derfor ikke opleve serviceforringelser. Produktivitsudviklingen har dermed en betydning for det samlede serviceniveau og de samlede offentlige udgifter.

Endelig kan forventninger i befolkningen om mere og bedre service bidrage til oplevelsen af, at der "skåret" i velfærdsstaten. Dette kan finde sted også selvom der ikke er færre penge til rådighed i en sektor. De oplevede ændringer er alene et udtryk for, at der har været et ønske om mere service og mindre et udtryk for at velfærdsstaten er reduceret. Dette fænomen er dog vanskeligt at analysere.

Når udviklingen i den danske såvel som andre velfærdsstater skal analyseres, er der samlet set brug for at se på og inddrage følgende elementer:

- a) Der skal korrigeres for prisudviklingen, så der analyseres på reale priser
- b) Forandringer i demografien skal inddrages i analysen
- c) Det skal vurderes, om konjunkturudviklingen og andre ændringer påvirker behovet for velfærdsstatens ydelser
- d) Det skal ligeledes vurderes, om velfærdsstaten udgør en større eller mindre del af den samlede samfundsøkonomi
- e) Endelig skal man være opmærksom på, hvordan elementer som produktivitet, sund aldring, teknologiske ændringer m.v. indenfor et område har betydning for den service, der kan leveres per krone

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at en vurdering af, om der har været nedskæringer kan være afhængig af det år, som vælges som nulpunkt for analysen. Det er lige så klart, at udviklingen fra ét år til det næste ikke kan anvendes til at vurdere, om der har været nedskæringer i velfærdsstaten. Der kan være helt naturlige forklaringer på justeringer i såvel op som nedadgående retning fra et år til et andet. En længere tidshorisont er derfor nødvendig.

I det følgende er der især taget højde for punkterne a-d. I næste sektion ses nærmere på udviklingen i de samlede offentlige udgifter, herunder på centrale udgiftsområder.

Udviklingen i udgifter til velfærd i Danmark

Fra 2010 til 2020 faldt udgifterne til sociale ydelser fra 34,0 pct. af BNP til 32,8 pct. af BNP (Statistisk 10-års oversigt, 2022: 51), især som følge af et relativt fald i udgifterne til serviceydelser. Det skyldtes bl.a. at arbejdsmarkedspensioner som følge af modregning i offentlige pensionsydelser har reduceret de offentlige udgifter hertil, men også at der har været en faldende ledighed. Udgiftsandelen er samtidig ikke alene påvirket af ændringer i udgifter, men også af den økonomiske vækst. Derfor kan udgiftsandelen af velfærdsydelserne godt udgøre en faldende andel af BNP, selvom der faktisk er realt set flere økonomiske ressourcer til rådighed til at levere velfærd for.

For at kunne se på de lange linjer i udviklingen i udgifter til velfærdsmæssige foranstaltninger i Danmark viser tabel 1 udviklingen i udvalgte år siden år 2000. Der anvendes udgifter per indbygger i faste 2010-priser. Det vil sige, at der er taget højde for prisudviklingen og den samlede befolkningsudvikling i Danmark.

Tabel 1: Udviklingen i de samlede sociale udgifter, og på en række sociale områder i Danmark siden 2000 i faste 2010-priser i euro per indbygger

Time	2000	2005	2010	2013	2016	2019	2020	% ændring siden 2000	% ændring 2010-2020
Alle	11.524,93	12.902,19	14.921,55	15.282,24	15.288,43	15.627,71	15.986,60	38,7%	7,1%
Familie/ Børn	1.470,54	1.621,66	1.828,64	1.667,71	1.641,10	1.639,65	1.659,10	12,8%	-9,3%
Arbejds- løshed	1.180,29	1.075,69	929,02	845,53	687,06	623,58	703,66	-40,4%	-24,3%
Sundhed	3.602,26	4.407,59	5.545,83	5.468,74	5.499,57	5.540,10	5.784,44	60,6%	4,3%
Ældre	4.265,80	4.708,19	5.246,37	5.677,39	5.658,05	6.189,67	6.168,25	44,6%	17,6%
Bolig og social exclusion	681,57	728,20	853,68	973,03	1.144,89	991,79	1.041,06	52,7%	21,9%

Source: Eurostat, SPR_EXP_SUM, hentet 4. januar 2023

Note: Kategorierne er dem, som anvendes af EUROSTAT, og de er derfor ikke nødvendigvis fuldt sammenlignelige med andre opgørelser.

Som det kan ses af tabellen, har der siden årtusindskiftet på alle områder, undtagen arbejdsløshed, været en realvækst i penge til rådighed til velfærdsområder i forhold til det samlede antal af indbyggere i Danmark. På arbejdsløshedsområdet er forklaringen, at der har været en nedgang i antallet af arbejdsløse, og at det reelle behov for overførselsydelser derfor har været mindre, samtidig med at ydelserne er blevet mindre generøse, se senere i artiklen.

Tabellen illustrerer pointen fra tidligere om, at hvis man kun ser på udviklingen for udgifter til arbejdsløshed fra et år til et andet, vil man kunne drage andre konklusioner, end hvis man vurderer den langsigtede udvikling. Tilsvarende hvis der ses på udgifterne til familie/børn, så ville der, hvis 2010 havde været

første år i analysen, have været en tilbagegang og ikke en vækst i udgifterne. Stigningstakterne i udgifterne er på en række områder aftaget, hvilket kan bidrage til en opfattelse hos såvel ansatte som borgere af, at der har været skåret i de offentlige udgifter. Se eksempelvis på sundhedsområdet, hvor stort set hele stigningen fra 2000 til 2020 fandt sted fra 2000 til 2010 med kun en beskedent yderligere stigning på 4,3 pct. fra 2010 til 2020. Tallene er per indbygger i alt og er dermed ikke præcise i forhold til, at der har været ændringer i befolkningens aldersmæssige sammensætning, som især på ældreområdet og for pasning af børn kan have betydning for en vurdering af udviklingen i udgifterne.

I tabel 2 er vist, om der har været forskellig udvikling mellem udgifter til velfærdsmæssige serviceydelser og indkomstoverførsler, samt om der er flere ydelser, hvor der foretages behovsprøvning. Behovsprøvning i relation til kontantydelse er inkluderet, fordi dette kan illustrere en ændring i kravene til at kunne få offentlige ydelser. Strammere krav hertil vil af nogle blive betragtet som en nedskæring i forhold til tidligere. Behovsprøvning af kontantydelse bruges eksempelvis i relation til kontanthjælp, boligydelse og særlige pensionstillæg ("ældrecheck"), men også brugerbetaling for pasning af børn afhænger af indkomst.

Tabel 2: Udvikling i totale udgifter i 2010 priser opdelt efter kontant- og serviceydelser, herunder om der er behovsprøvning eller ej i euro per indbygger.

år	2000	2005	2010	2013	2016	2019	2020	2000-2020	2010-2020
									% ændring
Totale udgifter	11.200,47	12.541,33	14.403,54	14.632,40	14.630,67	14.984,79	15.356,52	37,1%	6,6%
Kontantydelse	6.902,22	7.622,45	7.983,09	8.439,31	8.271,57	8.552,52	8.789,79	27,3%	10,1%
Kontantydelse ej behovsprøvet	6.902,20	7.622,42	3.510,00	3.679,44	3.315,73	3.569,93	3.727,85		6,2%
Kontantydelse behovsprøvet	0,02	0,03	4.473,09	4.759,87	4.955,83	4.982,59	5.061,94		13,2%
Serviceydelser	4.298,24	4.918,88	6.420,45	6.193,08	6.359,10	6.432,27	6.566,72	52,8%	2,3%
Serviceydelser behovsprøvet	322,90	382,91	408,01	418,21	433,77	439,73	440,63	36,5%	8,0%

Kilde: EUROSTAT, SPR_EXP_FTO, hentet 4. januar 2023

Note: Bemærk, at der er databrud for kontantydelse (behovsprøvet eller ej) fra 2006 til 2007, som medfører, at det er vanskeligt at analysere udviklingen fra 2000 til 2010. Bemærk også, at behovsprøvning relaterer sig til indkomst og formue, og ikke eksempelvis vurdering af behov for service på anden vis, som det eksempelvis er tilfældet på ældreområdet.

Tabel 2 er en illustration af, at serviceydelser især frem til 2010 har haft stor betydning for de voksende offentlige udgifter, herunder særligt i relation til pasning af børn og pleje og omsorg til ældre. Endvidere, også i overensstemmelse med de nordiske velfærdsstaters tradition, er der kun en mere begrænset behovsprøvning relateret til personer/familiers indkomst og formue for at få adgang til de pågældende serviceydelser. Fra 2010 til 2020 vokser kontan-

tydelser hastigere end serviceydelser, og udgifterne til serviceydelser vokser i reale priser over disse 10 år alene med 2,3 procentpoint, hvilket kan bidrage til opfattelsen hos nogle af, at der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat. Den stærkere stigning i indkomstoverførsler er bl.a. relateret til det stigende antal, der modtager folkepension, og ville have været endnu større hvis ikke arbejdsmarkedspensionerne gradvist havde haft stigende betydning.

I (Greve, 2020b) kan der findes en lang række beregninger af mere detaljeret karakter i relation til de enkelte velfærdsstatsområder, herunder med hensyn tagen til mere detaljeret opdeling i relevante aldersgrupper af befolkningen i forhold til de enkelte udgiftsområder. Det gælder eksempelvis i forhold til antallet af ældre over henholdsvis 65 og 80 år som indikator for udviklingen i velfærdsstatens udgifter indenfor omsorg og pleje for ældre og udgifter til sundhed. Samlet males et billede af, at der er kommet flere penge på langt de fleste områder, men også at stigningstakten har været aftagende. Dette er yderligere uddybet i tabel 3 som, i faste priser (2010), viser udviklingen i gennemsnitlige udgifter for kommuner på centrale velfærdsmæssige områder i forhold til et relevant indbyggertal.

Tabel 3: Udviklingen per personer i relevant aldersgruppe siden 2007 for centrale kommunale udgifter i Danmark, danske kroner i 2010-priser

	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021	2022
Udg. (brutto) til dagtilbud pr. 0-13-årig	46.176	47.821	45.464	41.927	42.192	43.280	44.245	43.744
Undervisningsudgifter pr. 6-16-årig	58.394	59.287	56.193	58.416	59.024	59.246	60.526	60.377
Udg. til folkeskolen pr. 6-16-årig	45.450	44.013	40.901	44.055	43.660	43.570	44.575	44.246
Udgifter til ældre pr. 67+-årig	M	M	M	38.401 (2018)	38.792	39.598	39.874	39.499
Udg. til børn og unge med særlige behov pr. 0-17-årig	9.870	11.726	11.474	11.721	12.111	12.260	12.719	12.267
Udg. til aktivering pr. 17-64/66-årig	772	1.580	2.728	1.487	1.562	1.359	1.326	1.494

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriets Kommunale Nøgletal (noegletal.dk), hentet 4. januar 2023. Note: Som følge af strukturreformen er valgt data fra 2007. For udgifter til ældre findes tallene først fra 2018.


Samlet tegner der sig et billede af, at selvom der overordnet ikke har været nedskæringer i relation til udgifter per borger i de relevante aldersgrupper for de kommunale udgifter i den danske velfærdsstat, kan der godt være områder, hvor der i 2022 ikke var samme ressourcer til rådighed, som der var i 2007. Det er især i relation til dagtilbud til børn og folkeskolen, at der har været en mindre tilbagegang i de offentlige udgifter. Der har samtidig været en vækst i udgifterne til især børn og unge med særlige behov og en mere skiftende udvikling i relation til aktiveringsudgifter. Det sidste som følge af udviklingen i antallet af arbejdsløse.

Når det opgøres i forhold til andelen over 67 år, er der siden 2018 i faste priser og med et toppunkt i 2021 også kommet flere penge til ældreområdet. For denne indikator er der ikke tal før 2018, men andre beregninger bekræfter billedet af, at der også før den tid er kommet flere penge til området (Greve, 2020b). Tallene siger samtidig ikke noget om, hvorvidt udviklingen i udgifter matcher forventninger til kvalitet og omfang.

Det er også vigtigt yderligere at understrege, at selvom i gennemsnit og samlet set er flere penge til rådighed for kommunerne på de forskellige områder, så kan der godt være variationer på tværs af de kommunale velfærdsområder såvel som mellem forskellige kommuner. Det betyder, at der på den ene side kan være kommuner med en fortsat vækst i udgifter til velfærd indenfor en række områder, samtidig med at der på den anden side er en række kommuner, som har haft andre økonomiske og demografiske vilkår til at levere velfærd til borgerne og derfor har foretaget besparelser. Herudover kan der være forskel i prioriteringen imellem kommunerne som følge af det kommunale selvstyre.

Dertil kommer, at tallene i tabel 3 alene er de kommunale udgifter. Dermed er hovedparten af udgifterne til sundhedsområdet, som styres af regionerne, ikke regnet med. Der har fra 2000 og frem til i det mindste 2017 været en markant højere udvikling i udgifterne til sundhed end til andre offentlige områder,² herunder især de øvrige velfærdsmæssige områder. Det billede sås også i tabel 1. Anvendelsen af hele befolkningen ved beregningen af udgifter per indbygger er, selvom der er voksende behov for sundhedsydelser med alderen, ikke i samme grad et problem som på ældreområdet, da også personer, der ikke er ældre, har brug for sundhedsmæssig behandling.

Samlet tegner der sig et billede af, at der gennemsnitligt ikke er sket nedgang i udgifterne til velfærd siden år 2000 i den danske velfærdsstat, men at tempoet, hvormed de er vokset, har været aftagende. Det kan dog heraf kan ikke sluttes, at der ikke har været forandringer indenfor en række af de sociale ydelser, hvilket er fokus for næste afsnit, eller som indikeret ovenfor i nogle kommuner.

 **Samlet tegner der sig et billede af, at der gennemsnitligt ikke er sket nedgang i udgifterne til velfærd siden år 2000 i den danske velfærdsstat, men at tempoet, hvormed de er vokset, har været aftagende. Det kan dog heraf kan ikke sluttes, at der ikke har været forandringer indenfor en række af de sociale ydelser**

Forståelsen af tallene og tolkningen af udviklingen kompliceres af, at der også i den offentlige sektor kan være øget produktivitet, eksempelvis som følge af ny teknologi, bedre tilrettelæggelse af arbejdet eller andre forhold. Hvis ny teknologi medfører, at der kan produceres mere med samme antal ansatte, så

er konsekvensen, at der godt kan være kommet mere service, selv om der er uændrede reale bevillinger.

Dertil kommer, at det ikke er givet, at behovet for forskellige typer af service er uforandret. Det kan såvel bliver større som mindre. Større, hvis der kommer nye sygdomme, som eksempelvis under COVID 19, men også mindre, hvis der finder en sund aldring sted.

Er de sociale ydelser mindre generøse?

De nordiske velfærdsstater er kendt bl.a. for en høj grad af lighed (såvel økonomisk som mellem kønnene), der bl.a. opnås gennem et højt beskæftigelsesniveau, et progressivt skattesystem, men også generøse sociale ydelser (Kangas og Kvist, 2019; van Gerven, 2022). Den høje grad af lighed har dog været under pres i de seneste år, og især i Sverige og Danmark har der været voksende økonomisk ulighed. Det er der en række forklaringer på, som har en sammenhæng med såvel ændringer i skattesystemet som adgang til og niveauet for de offentlige indkomstoverførsler. Dertil kommer ændringer, som ikke er påvirket af politiske beslutninger. Det gælder eksempelvis de demografiske forandringer i relation til, at befolkningerne bliver ældre, og at der er en tendens til, at personer med høj løn ofte bor sammen med andre med høj løn (Aaberge et al., 2018; Greve og Béland, 2022; Pareliussen og Robling, 2018).

Der er fortsat opbakning til, at velfærdsstaterne bidrager til omfordeling såvel horisontalt som vertikalt (Greve og Hussain, 2021). Det er ikke enkelt at måle, hvor generøs den enkelte velfærdsstat og de forskellige sociale ydelser er (Scruggs og Allan, 2006). Udvikling i økonomisk ulighed og fattigdom er dog indikatorer på, hvordan dette udvikler sig. Det vil dog ikke være fokus her. I stedet rettes fokus mod dækningsgraden for arbejdsløshedsdagpenge. Arbejdsløshedsdagpenge er valgt dels som følge af, hvor central den er, dels fordi højden af denne (samt kontanthjælp) i høj grad har været anvendt i diskussioner om incitament til at arbejde og påvirkningen af det samlede arbejdsudbud i Danmark. Dertil kommer, at der stort set anvendes samme regulering på tværs af sociale ydelser, således at udviklingen i dagpenge giver et godt billede af den samlede udvikling i generøsitet.

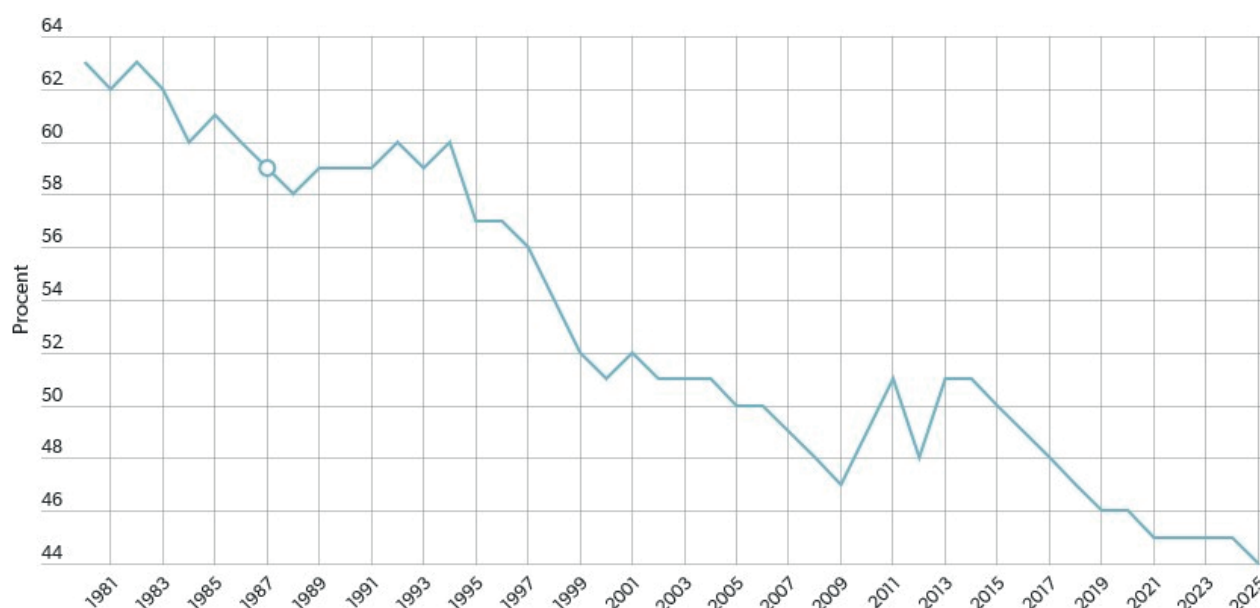
Forinden er det vigtigt at klargøre, at hvis indkomstoverførslerne ikke reguleres som følge af højere realindkomst, så vil den relative position for personer på indkomstoverførsler blive forringet. Altså, bliver samfundet som helhed rigere, bliver dem med de laveste indkomster relativt ringere stillet. Dette har medført, især i samspil med de skattereformer, som særligt har tilgodeset mellem- og højindkomstgrupperne, at uligheden har været voksende.

For at kunne vurdere, om der, selvom der anvendes uforandrede ressourcer realt set, alligevel kan være en nedgang i relativ levestandard for modtagere af indkomstoverførsler, hvis deres indkomster ikke følger med de generelle levevilkårs forandringer, så er det nødvendigt at supplere målinger af udgif-

ternes udviklingen med andre målinger. Udviklingen kan måles ved at se på den relative dækningsgrad, idet denne viser, hvor meget en person i tilfælde af ledighed vil gå ned i disponibel indkomst. Dækningsgraden siger ikke noget om den reale udvikling, men den indikerer, om der har været en relativ forringelse. Den forringelse der har været skyldes realindkomstudviklingen på arbejdsmarkedet, men også at der i en årrække skete en reduktion i reguleringen af sociale ydelser. Personer på indkomstoverførsler bidrog nemlig med 0,3 pct. af den stigning, der skulle være i forhold til indkomstudviklingen. Dette skete for, at der var penge i den nu nedlagte satspulje, der blev anvendt til sociale formål.

I figur 1 er vist den langsigtede udvikling i dækningsgraden, dvs. den disponible indkomst for ledige sammenholdt med gennemsnitlig indkomst før ledighed for personer på arbejdsløshedsdagpenge siden 1981.

Figur 1: Dagpenges dækningsgrad siden 1981 og med fremskrivning til 2025



Kilde: Greve, 2020b: 88, som henviste til: www.dr.dk/nyheder/penge/dagpengene-bli-ver-mindre-vaerd-aar-aar-overvismand-advarer-mod-udviklingen, hentet 18. august 2019.

Figuren illustrerer klart, at der de seneste 40 år er sket en gradvis men støt reduktion i dagpengenes dækningsgrad. I tabel 4 er som illustration vist udviklingen i udvalgte år i nettodækningsgraden for en ledig enlig person uden børn med en gennemsnitlig indkomst før ledighed i udvalgte år fra 2001 til 2022, herunder sammenlignet med udviklingen i OECD som helhed.

Tabel 4: Netto dækningsgrad for ledig enlig i 6 måneder med gennemsnitlig indkomst i udvalgte år siden 2001

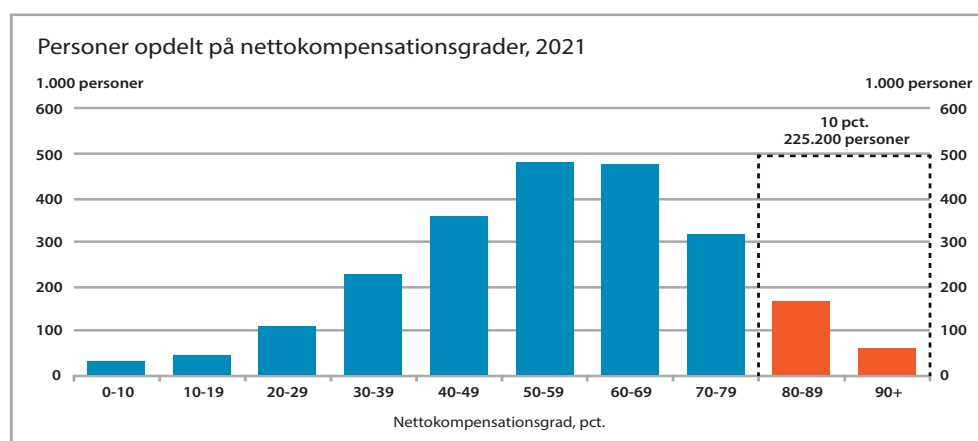
Year	2001	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Denmark	65	64	62	62	59	59	58	57
OECD - Total	57	56	54	51	52	52	55	..

Kilde: Net replacement rate in unemployment (oecd.org), hentet 5. januar 2023.

Tabellen er en understregning af, at der har været en gradvis reduktion i værdien af en central social ydelse i den danske velfærdsstatsmodel siden 2001, som dermed ikke længere giver samme økonomiske tryghed som tidligere. Det billede understøttes af, at der fra 2011 til 2021 er sket en vækst i antallet af lønmodtagere, som har en supplerende lønsikring. Der er i perioden kommet 284.000 personer til, så der i 2021 var 383.000, som var ekstra dækket.³ Derved afspejles, at den økonomiske tryghed er blevet mindre. Et argument for forringelserne har været, at der skulle være et tilstrækkeligt stort økonomisk incitament til at tage et arbejde.

Det underbygges endvidere af, at selvom reglen om dagpenge er en dækning med 90 pct. af hidtidig indkomst, dog med et maksimumbeløb, så betyder reglen om maksimale dagpenge, at langt de fleste, hvis de bliver ledige, har en forholdsvis beskedne nettokompensationsgrad. Dette er vist i figur 2.

Figur 2: Personer opdelt på nettokompensationsgrader 2021



Anm: 18-64-årige beskæftigede lønmodtagere, fuldt ledige m.fl. samt efterlønsmodtagere. Beregningerne er foretaget for 2021-regler med udgangspunkt i befolkningssammensætningen i 2017.

Kilde: Ulighedstrederegørelsen (2020: 259), fm.dk, hentet 5. januar 2022.

Som det ses får de fleste mindre end 60 pct. af deres tidligere indkomst (når der er taget højde for indkomstskat), end de gjorde tidligere, og flest, op mod en fjerdedel af alle personer, bliver kompenseret med mellem 50 og 59 pct. af deres tidligere indkomst. Set ud fra en sådan betragtning så er der sket en nedskæring i den sociale tryghed for modtagere af arbejdsløshedsdagpenge. Det er et billede, som også gælder en række andre indkomstoverførsler, hvilket dog ikke er sket i de seneste år, bl.a. som følge af at der ikke reduceres i reguleringen af ydelser for at bidrage til satspuljen, som nu reelt er blevet afskaffet.

Den mindre relative generøsitet i en række velfærdsmæssige indkomstoverførsler har i kombination med en række ændringer i skattesystemet bidraget til, at den økonomiske ulighed i Danmark har været voksende. Dette fremgår også af eksempelvis udviklingen i Gini-koefficienten (Danmarks Statistik, Indkomstulighed, konsulteret 5. januar 2023).

Næppe samlet en krise i den danske velfærdsstat

På samfundsniveau har der samlet set ikke været nedskæring i de offentlige velfærdsydelser i Danmark de seneste godt 20 år. Dette gælder, når der måles på den reale udvikling i de samlede udgifter og per borger til velfærd. Væksten i sociale udgifter er dog siden 2010 blevet væsentligt langsommere, og ikke alle velfærdsområder har oplevet samme stigning. Det samlede billede af de sociale udgifter er metodisk vanskeligt at analysere. Det skyldes blandt andet, at det er vanskeligt at definere og måle produktivitet på en række velfærdsområder, og at behovene for velfærdsydelser ændrer sig over tid. Det kan eksempelvis være, at ældre i dag er mere raske og derfor har mindre behov for pleje og omsorg, end de havde for 10 år siden. Men det ændrer ikke på, at der ikke har været nedskæringer i den danske velfærdsstat, især når der ses på serviceydelser.

Dertil skal dog føjes, at der relativt set har været forringelser af en række indkomstoverførsler, her især dokumenteret ved udviklingen i de økonomiske kompensationer til modtagere af arbejdsløshedsdagpenge.

Opfattelsen af, at velfærdsstaten er i krise, som dog ikke udfoldes her, skal måske ses i sammenhæng med, at der har været et særligt pres på ydelser til personer med forskellige former for handicap og dermed voksende udgifter hertil. Dette kan have påvirket, hvad der har været til rådighed for andre serviceydelser på velfærdsområderne.

Der er derfor næppe samlet en krise i den danske velfærdsstat, men måske snarere behov og forventninger, som ikke bliver opfyldt, givet at der ikke har været reale nedskæringer i udgifter til de velfærdsområder.

Noter

- 1 Beskæftigelsestillægget træder i kraft til maj (bm.dk), hentet 5. februar 2023.
- 2 www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=31651, hentet 4. januar 2023.
- 3 Lønsikring for 2006-2021 - F&P (fogp.dk), hentet 5. januar 2023.

Litteratur

- Aaberge, R., A. Langørgen og P.Y. Lindgren (2018), "Accounting for Public In-Kind Transfers in Comparisons of Income Inequality between the Nordic Countries", *Nordic Economic Policy Review*, 175-205.
- Béland, D., B. Cantillon, R. Hick og A. Moreira (2021), "Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis", *Social Policy & Administration*, 55(2): 249-60.
- Blyth, M. (2013), *Austerity: The history of a dangerous idea*, Oxford: Oxford University Press.
- Buendía, L., P.J. Gómez Serrano og R. Molero-Simarro (2020), "Gone with the crisis? Welfare state change in Europe before and since the 2008 crisis", *Social Indicators Research*, 150(1): 243-64.
- Cantillon, B. og W. van Lancker (2013), "Three shortcomings of the social investment perspective", *Social Policy and Society*, 12(4): 553-64.
- Greve, B. (2020a), *Austerity, Retrenchment and the Welfare State. Truth of Fiction?* Cheltenham: Edward Elgar.

- Greve, B. (2020b), *Velfærdssamfundet. Enkelt, retfærdig og effektivt?* København: Hans Reitzel.
- Greve, B., red. (2023), *Welfare States in a Turbulent Era* (1st.), Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, B. og D. Béland (2022), *Redistribution, Inequality and Nordic Welfare States: Challenges in a Global World*, i Andreas Hagedorn Krogh, Annika Agger, Peter Triantafyllou, red., *Public Governance in Denmark: Meeting the Global Mega-Challenges of the 21st Century?* Bingley, UK: Emerald Group Publishing, pp. 21-37.
- Greve, B., P. Blomquist, B. Hvinden og M. van Gerven (2021), "Nordic welfare states—still standing or changed by the COVID-19 crisis"? *Social Policy & Administration*, 55(2): 295-311.
- Greve, B. og L.L. Hansen (2019), "Velfærds- og arbejdsmarkedsmodeller: et kort overblik", *Socialvidenskab*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, pp. 243-74.
- Greve, B. og M.A. Hussain (2021), "Support for Governmental Income Redistribution in Nordic Countries", *European Review*, 30(3): 426-44.
- Kangas, O. og J. Kvist (2019), "Nordic welfare states", i B. Greve, red., *Routledge Handbook of the Welfare State*, Oxon: Routledge, pp. 124-36.
- Kuitto, K. (2016), "From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective", *Journal of European Social Policy*, 26(5): 442-59.
- Leoni, T. (2016), "Social investment: A guiding principle for welfare state adjustment after the crisis"? *EMPIRICA*, 43(4, SI): 831-58.
- Meuleman, B., W. van Oorschot og T. Laenen (2020), "Welfare Attitudes in Times of Crisis and Austerity", i Tijs Laenen, Bart Meuleman og Wim van Oorschot, eds., *Welfare State Legitimacy in Times of Crisis and Austerity*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 3-22.
- Møller, S.P., M.B. Jørgensen og M. Davidsen (2017), *Sund aldring. Udvikling fra 2010-2013*, København: Statens Institut for Folkesundhed.
- OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, Paris: OECD.
- Ólafsson, S., M. Daly, O. Kangas og J. Palme (2019), *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study*, Oxford: Oxford University Press.
- Palier, B. og C. Martin (2007), "From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems", *Social Policy & Administration*, 41(6): 535-54.
- Pareliussen, J. og P.O. Robling (2018), "Demographic change and inequality trends in the Nordic countries", *Nordic Economic Policy Review*, 519: 136-66.
- Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Scruggs, L. og J. P. Allan (2006), "The material consequences of welfare states: Benefit generosity and absolute poverty in 16 OECD countries", *Comparative Political Studies*, 39(7): 880-904.
- Van Gerven, M. (2022), "Nordic welfare states: up to challenge"?, i B. Greve, red., *Contemporary Welfare States*, Berling: De Gruyter.
- Vanhercke, B., S. Sabato og S. Spasova (2023), "Social policy in the European Union: state of play 2022. Policy-making in a permacrisis", *Annual Report*, no. 23, ETUI.
- Vis, B., K. van Kersbergen og T. Hylands (2011), "To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state"? *Social Policy & Administration*, 45(4): 338-53.

Spiller aktivismen en rolle i de danske udenrigspolitiske strategier?

Velfærdsstaten i krise?

Lanceringen af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i maj 2023 har givet anledning til en fornyet debat om dansk udenrigspolitiske aktivisme. En fællesnævner i debatten, som deles med den akademiske litteratur, er, at dansk udenrigspolitisk aktivisme ses som noget bestemt og identificerbart. I denne artikel ønsker jeg med en anderledes tilgang at se på, hvordan ordet forstås i det danske politiske miljø på baggrund af en performativitetsforståelse. Artiklen undersøger, hvordan "aktivisme" og beslægtede

ord er blevet brugt i de fire danske udenrigspolitiske strategier. Det konkluderes, at ord, der kan associeres til aktivisme, optræder i alle udenrigspolitiske strategier, og at brugen af disse ord varierer med den politiske kontekst. Det er ikke så meget "aktivisme", der driver dansk udenrigspolitik, som det er de politiske prioriteringer på et givet tidspunkt, der former brugen af "aktivisme". På denne baggrund rejses spørgsmålet om, hvorvidt den særlige forskningsmæssige opmærksomhed på dansk aktivisme kan begrundes.

Lanceringen af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i maj 2023 har givet anledning til en fornyet debat om den danske udenrigspolitiske aktivisme. Diskussionen har blandt andet gået på, om det udenrigspolitiske projekt, der præsenteres i strategien, *pragmatisk idealisme*, sammenholdt med en verden, som er *usikker, uforudsigelig og kompliceret*. Og *til tider brutal* (Regeringen, 2023: 5) giver plads til dansk aktivisme. Det er bl.a. blevet fremført, at strategien indvarsler, at der i mindre grad vil blive ført en dansk udenrigspolitik, der bygger på værdier, hvilket skulle være et brud med aktivismen (Rasmussen, 2023). Debatten viser, at der er flere forståelser af, hvad dansk udenrigspolitisk aktivisme er, og derfor også forskellige svar på spørgsmålet om, hvorvidt strategien bryder med aktivismen. Men samtidig er der dog den fællesnævner i debatten, at dansk udenrigspolitisk aktivisme er noget bestemt og identificerbart. Det er noget, man som analytiker kan observere – altså om den er der eller ej. Det samme billede får man i den akademiske litteratur.

➤➤ **Den forståelse vi møder af aktivisme er interessant. Det er ikke "bare" et spørgsmål om ord, fordi ordene også skaber virkeligheden og dermed også indholdet af aktivisme**

I denne artikel ønsker jeg at se på aktivisme fra en anden vinkel. Jeg vil se på, hvordan ordet forstås i det danske politiske miljø. Det vil jeg gøre ved at se på de opfattelser af aktivisme, som man finder i de tre tidligere danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier (2017, 2019, 2022), sammenlignet med den seneste 2023-strategi. Ideen er, at de dominerende politiske forståelser af ordet, som de optræder i strategierne, er performative; det vil sige, at de i sig selv

HENRIK LARSEN

Lektor, Jean Monnet professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
hl@ifs.ku.dk

er med til at forme den virkelighed, vi undersøger. Den forståelse, vi møder af aktivisme, er derfor interessant. Det er ikke ”bare” et spørgsmål om ord, fordi ordene også skaber virkeligheden og dermed også indholdet af aktivisme.

I denne artikel vil jeg først kort skitsere den dominerende tilgang i den eksisterende forskning i dansk udenrigspolitisk aktivisme. Dernæst vil jeg introducere en anderledes tilgang, som lægger vægt på de politiske forståelser. Efterfølgende vil jeg præsentere de metodiske overvejelser i forbindelse med denne tilgang – knyttet til undersøgelsen af de fire udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier. Analysen af disse strategier er målet for den resterende del af artiklen efterfulgt af en bredere diskussion af anvendeligheden af aktivismebegrebet i lyset af artiklens undersøgelse. Jeg konkluderer, at ord, der kan associeres til aktivisme, optræder i alle udenrigspolitiske strategier, og at brugen af disse ord varierer med den politiske kontekst. Det er ikke så meget ”aktivisme”, der driver dansk udenrigspolitik, som det er de politiske prioriteringer på et givet tidspunkt, der former brugen af ”aktivisme”.

Teori om dansk udenrigspolitisk aktivisme

Der er givet mange forskellige bud på definitioner af dansk udenrigspolitisk aktivisme i litteraturen (se for eksempel Dreyer og Nissen, 2021; Jakobsen, 2019; Pedersen og Ringsmose, 2017; Holm, 2002). Den mest almindelige konklusion i litteraturen er, at dansk udenrigspolitik er eller har været aktivistisk, selvom det kan afhænge af det undersøgte politikområde og tidsperiode (ibid.).

➤➤ **Den dominerende tilgang i litteraturen bygger på den antagelse, at aktivismen har en essens; enten er dansk aktivisme en indlysende kendsgerning, eller også kan det afgøres, om dansk udenrigspolitisk adfærd har været aktivistisk ud fra nogle givne kriterier**

Den dominerende tilgang i litteraturen bygger på den antagelse, at aktivismen har en essens; enten er dansk aktivisme en indlysende kendsgerning, eller også kan det afgøres, om dansk udenrigspolitisk adfærd har været aktivistisk ud fra nogle givne kriterier. Det kan f.eks. være, om den danske udenrigspolitiske adfærd er udtryk for, 1) at ressourcer prioriteres inden for bestemte områder, 2) vilje til at løbe en ekstern politisk risiko, dvs. at der er opposition fra væsentlige internationale aktører, og 3) en høj politisk profil, som skal være udtrykt klart både internt og eksternt (Holm, 2002: 23). Enkelte forskere har været kritiske over for den analytiske brug af begrebet ”aktivisme” med den begrundelse, at begrebet stammer fra den politiske sfære – det blev første gang brugt af udenrigsminister Ellemann-Jensen i 1989 med lanceringen af ”aktiv internationalisme” – og derfor mangler analytisk præcision (se f.eks. Pedersen, 2017: 5). Men dette har ikke påvirket den generelle forskningsinteresse for emnet.

I denne artikel præsenterer jeg et anderledes analytisk take, som jeg håber fører til andre typer indsigter i aktivismens status i dansk udenrigspolitik. I stedet for et fokus på, hvad aktivisme/aktiv udenrigspolitik er, bliver de politiske forståelser af begrebet gjort til fokus for undersøgelsen. Mit argument er, at det er frugtbart at se på forståelserne af begrebet i den politiske sfære, hvor det startede, og hvorfra interessen inden for akademiet opstod. Tanken er, at ordene gør en forskel – de er performative. Jeg forstår performativitet som det, som bestemte ord og diskurser gør, når de ytres eller udsiges i en given kontekst (Loxley, 2007; Derrida, 1991). Ord og diskurser bidrager til at skabe og producere den sociale verden, herunder tillæggelsen af betydning til ord som ”aktivisme” (Derrida, 1991). Den overordnede tilgang i denne artikel er på denne baggrund den poststrukturalistiske, at sprog og diskurs er centralt i skabelsen af den sociale verden.

Hvis aktivismen tillægges en bestemt betydning af politikerne, siger det noget om, hvad begrebet gør i dansk udenrigspolitik. Det kan f.eks. være, hvis det anvendes i forbindelse med bestemte dele af udenrigspolitikken og ikke andre. Omvendt, hvis ingen i den politiske sfære taler om aktivisme, er det svært at argumentere for, at det former den danske udenrigspolitik. Sidst men ikke mindst, hvis ordet bruges i rigt mål i forbindelse med alle dele af dansk udenrigspolitik, kan man stille spørgsmålet om, hvorvidt det egentligt siger noget substantielt om dansk udenrigspolitik. I Laclaus termer kan det så være en tom betegner, der bruges til at give positive konnotationer til politiske tiltag uden noget egentligt substantielt indhold (Laclau, 2001).

Metode – sådan undersøges ”aktivisme” i danske udenrigspolitiske strategier

Denne artikel undersøger forståelsen af aktivisme i de fire danske udenrigspolitiske strategier, der er udgivet siden 2017. Da diskussionen i den akademiske litteratur drejer omkring begrebet aktivisme, undersøges, om ordene ”aktivisme” og ”aktiv” forekommer i strategierne (herunder også ”proaktiv”). Hvis de gør, undersøges, i hvilken tematisk sammenhæng de bruges i strategierne. Tanken er, at det kan vise, hvilke områder der er genstand for aktivisme. På baggrund af læsning af strategierne identificeres otte udenrigspolitiske temaer: 1) verdensordenen, 2) sikkerhed og forsvar, 3) Europa/EU, 4) økonomi, handel og digital orden, 5) flygtninge, migration og Afrika, 6) Arktis, 7) internationale institutioner (herunder FN) og rettigheder, og 8) klima. Formålet er at undersøge, om forståelsen af aktivisme er knyttet til nogle bestemte dele af udenrigspolitikken. Der er f.eks. ofte blevet peget på, at dansk aktivisme er blevet set som særligt relevant i forbindelse med sikkerhedspolitikken (Pedersen og Ringsmose, 2017: 339). Samtidig er den overordnede pointe hos Pedersen og Ringsmose, at det er et empirisk spørgsmål, som må afgøres ved at se på de enkelte udenrigspolitiske områder (ibid.).

Men en undersøgelse, der lægger sig semantisk snævert op ad ”aktivisme” og ”aktiv”, kan komme til at hælde barnet ud med badevandet. I litteraturen

knytttes dansk udenrigspolitisk aktivisme således ofte til termer som ”engagement”, ”leder(skab)”, ”ambitiøs” og ”(gøre en) forskel”, selvom indgangsvinklen er ”aktivisme” (for eksempler se Pedersen og Ringsmose, 2017: 339). I undersøgelsen vil jeg derfor også se på, om disse ord og deres derivater bruges i de udenrigspolitiske strategier, og om de anvendes i forbindelse med bestemte udenrigspolitiske emneområder.

Denne overvejende kvantitative tilgang til betydning kalder på nogle afgrænsninger. For det første er det kun, når ovenstående ord bruges i forbindelse med dansk handling, at de tælles med. Hvis det f.eks. hedder i en strategi, at ”Kina i stigende grad har været aktiv i Afrika”, medtælles dette ikke, mens at ”Danmark i stigende grad har været aktiv i Afrika” tælles med. For det andet kan der være afgrænsningsproblemer i forhold til, hvilket emneområde de pågældende ord benyttes inden for. Hvis det f.eks. hedder, at ”vi skal aktivt promovere danske firmaer inden for klimaløsninger”, kan dette umiddelbart placeres både under temaerne klima og eksport. I det givne tilfælde ville det blive placeret under eksport, idet ”aktivt” ikke refererer til substantiel klimapolitik, men til at støtte danske virksomheder. Hvis der er tvivl, placeres ordet ud fra, hvad overskriften er på det afsnit, hvori det indgår (i det konkrete tilfælde, om overskriften handler om dansk eksport eller dansk klimapolitik). Endelig er der også den vigtige begrænsning, at brugen af aktivismeindikatorer er overordnet og kvantitativ. Der går kun meget lidt ind i analyse af den enkelte artikulation af aktivismens tekstlige performativitet. På den måde undersøger artiklen i højere grad, om aktivismeindikatorerne bruges på de nævnte emneområder, end hvad de bruges til. Sidstnævnte ville kræve en mere detaljeret kvalitativ undersøgelse.

I det følgende gennemgås hovedelementerne i de fire strategier efterfulgt af en optælling af brugen af de nævnte ord og analytiske overvejelser.

Analyse af de fire strategier

Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2017-2018 (26 sider)

Denne var den første udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, efter at Løkke Rasmussen-regeringen i 2016 havde besluttet, at offentliggørelsen af en sådan strategi med jævne mellemrum skulle være en fast del af grundlaget for dansk udenrigspolitik. Strategien præsenteres som opfølgning og svar på udredningen om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik fra maj 2016, den såkaldte Tak-søe-rapport (Regeringen, 2016: 4).

I forordet til strategien hedder det, at *regeringen ønsker, at Danmark fortsat har et stærkt internationalt engagement* (Regeringen, 2016: 5). Placeringen af dette overordnede udsagn i forordet, som trækker på et af de udvalgte indikatorord (engagement), peger på en generel forståelse af, at Danmarks udenrigspolitik skal være præget af aktivisme i modsætning til at være reaktiv. I indledningen til strategien hedder det endvidere, at *rammerne for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interessevaretagelse er udfordret ... Der*

sker store forandringer i verden, som påvirker det globale system og skaber nye rammebetingelser. Uforudsigeligheden i international politik har i lang tid ikke været større, end den er nu (Regeringen, 2016:6). Der er således tale om en forståelse af, at de internationale rammer for dansk udenrigspolitik er blevet mere usikre. Strategien oplister fem prioriteringsområder, gennemgangen af hvilke optager og strukturerer langt hovedparten af strategien. Det er 1) migration, ustabilitet og terrorisme, 2) sikkerhed i nærområdet, 3) Brexit og EU's fremtid, 4) globalisering – økonomisk og teknologisk diplomati, og 5) Arktis.

Tabel 1 indeholder en oversigt over brugen af de ovennævnte indikatorord for aktivisme. Ordet ”aktivisme” bruges ikke i strategien og indgår derfor ikke i tabellen.

Tabel 1: Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2017-2018 (26 sider)

Ord/ område	Verdensorden	Sikkerhed/ Forsvar	Europa/ EU	Økonomi, handel, digital orden	Flygtninge, migration	Arktis	Internat. institutioner (FN), rettigheder	Klima
Aktiv		1	2	3		1		
Engageret	1		1	3			1	
Leder								
Ambitiøs				2				
Forskel								
I alt	1	1	3	8		1	1	

”Aktiv” bruges samlet syv gange og er det mest hyppige af de undersøgte ord. Indikatorordene, herunder ”aktiv”, bruges hyppigst om økonomi, handel og digital orden, men de bruges på alle områder med undtagelse af flygtninge, migration og klima. Generelt er denne første udenrigspolitiske strategi sammenholdt med de øvrige præget af et lavt antal indikatorord (se nedenfor).

Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2019-2020 (27 sider)

Strategien tager udgangspunkt i det syn, at verden er under ændring i en retning, der ikke er til gavn for Danmark. I indledningen til strategien nævnes, at både Rusland, Kina og USA udfordrer verdensordenen (Regeringen, 2018:6). I forordet til strategien slås det fast, at *Verden er de senere år blevet stadig mere uforudsigelig. De globale magtforhold forskydes. Der sættes i stigende grad spørgsmålstegn ved værdien af det regelbaserede internationale samarbejde, som er garant for Danmarks sikkerhed, velstand og værdier ... regeringen [leverer i strategien] sit bud på, hvordan Danmark varetager sine interesser i en verdensorden i forandring ... Regeringen ønsker, at Danmark bevarer sit europæiske og globale engagement* (Regeringen, 2018:5). På grund af (eller på trods af) den i stigende grad uforudsigelige udvikling i verden udtrykker strategien således et mål om en generel fastholdelse af Danmarks (europæiske og globale) aktivisme gennem indikatorordet ”engagement”.

Strategien oplister seks prioriteringsområder, som optager stort set alt plads i strategien: 1) regelbaseret internationalt samarbejde, 2) sikkerhed, 3) Europa: et stærkt, slankt og effektivt EU, 4) flygtninge, migration og udvikling, 5) økonomisk diplomati, strategiske partnerskaber og den nye digitale verdensorden, og endelig 6) Arktis. Der er et stort overlap med temaerne fra den forrige strategi, men en ny prioritering, idet ”regelbaseret internationalt samarbejde” bliver nævnt først i rækken af de seks prioriteter i tråd med den indledningsvise påpegning, af at verden er blevet mere uforudsigelig, og at *der er stigende grad spørgsmålstejn ved værdien af der regelbaserede internationale samarbejde, som er garant for Danmarks sikkerhed, velstand og værdier* (ibid.: 5).

Ordet ”aktivisme” benyttes heller ikke i denne strategi. Tabel 2 indeholder en oversigt over brugen af de indikatorord for aktivisme.

Tabel 2: Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2019-2020 (27 sider)

Ord/ område	Verdensorden	Sikkerhed/ Forsvar	Europa/ EU	Økonomi, handel og digital orden	Flygtninge, migration, Afrika	Arktis	Internat. institutioner (FN), rettigheder	Klima
Aktiv		3	4	1	1	2	1	
Engageret	3	4			1		3	1
Leder								
Ambitiøs		2		3			1	2
Forskel								
I alt	3	9	4	4	2	2	5	3

Generelt anvendes indikatorordene dobbelt så hyppigt som i den forrige strategi på trods af, at længden på strategien er stort set den samme. Det gælder også ordet ”aktiv”. Under alle temaer er der nu eksempler på brug af aktivismeindikatorer til forskel fra den forrige strategi, hvor de ikke optrådte under de to temaer som i tabellen hedder flygtninge, migration, Afrika og klima. Antallet af indikatorer under alle temaer er også gået op med undtagelse af temaet økonomi, handel og digital orden, hvor de er blevet halveret.

Der er stort sammenfald mellem prioriteterne i de to første strategier, men 2019-20-strategien indfører en ny prioritet i form af regelbaseret internationalt samarbejde, som nævnes først. Her er det interessant, at antallet af aktivismeindikatorer netop under temaet ”internationale institutioner (FN), rettigheder” er blevet femdoblet i 2019-20-strategien, ligesom at antallet af indikatorer under ”global orden” er gået op. Men ud over dette er der ikke nogen umiddelbart indlysende grunde til den øgede hyppighed i brugen af aktivismeindikatorerne (og faldet i hyppigheden i brugen under temaet økonomi, handel og digital orden). Der er heller ikke nogen klare grunde til, at alle temaer nu er inddraget (flygtninge, migration og klima er nyttilkomne). For så vidt angår flygtninge og migration kunne det være knyttet til det kommende folketingsvalg, selv om spørgsmålet dog er, hvor vigtigt det var for vælgerne (Redder, 2019). Et kvalificeret bud ifm. klima kunne være, at det var en spill-

over fra den stadig større betoning af dette tema nationalt og internationalt efter regeringens indledningsvise ”grønne realisme” (Larsen, 2017: kapitel 6). Der er ikke nogen overordnede internationale runde til den hyppigere brug af aktivismeindikatorerne, herunder ifm. to nye temaer. Det generelle udsagn fra forordet til strategien om ”fastholdelsen” af Danmarks internationale engagement handler netop om fastholdelse og ikke forøgelse.

Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2022 (61 sider)

Hvor de to tidligere strategier blev offentliggjort under Løkke Rasmussen-regeringerne (2015-19) med hhv. Kristian Jensen og Anders Samuelsen som udenrigsministre, blev 2022-strategien præsenteret under den socialdemokratiske regering med Jeppe Kofoed som udenrigsminister. Strategien var på ca. dobbelt så mange sider som de to tidligere strategier og fulgte ikke 2-årsintervallet som de to tidligere strategier, idet den blev offentliggjort i januar 2022, lidt over tre år efter den tidligere strategi. Udenrigsminister Kofoed havde i begyndelsen af regeringsperioden stillet en ny værdibaseret udenrigspolitik byggede på socialdemokratiske værdier i udsigt (Kofoed, 2020), men på skrift kom den altså først næsten tre år inde i regeringsperioden. Værdier spiller en mere fremtrædende rolle end i de tidligere strategier. De værdier, der tages udgangspunkt i i strategien, er det danske samfunds værdier (mere end f.eks. generelle vestlige værdier, selvom disse også findes i strategien). I udenrigsministerens forord hedder det således, at *Vejen frem bygger på tre nøgleord: værdier, virkelighed og virkemidler – i den rækkefølge og i den sammenhæng ... Strategien tager udgangspunkt i alt det, vi står for, og som vi vil passe på: det danske velfærdssamfund. Vores danske model ... dernæst ... ser strategien på verden, som den er ... den udenrigspolitiske virkelighed ... og endelig præsenterer strategien ... vores virkemidler* (Regeringen, 2022:8). Der er fem virkemidler: 1) værdidiplomati – en stærk stemme for Danmark i verden, 2) tryghedsdiplomati – en mere sikker verden, der skaber tryghed for danskerne, 3) klimadiplomati - Danmark som grøn stormagt, 4) migrationsdiplomati – et robust svar på flygtninge og migrationspresset, og til sidst 5) økonomisk diplomati – fair og bæredygtig økonomisk udvikling, der sikrer danske arbejdspladser. Endelig kan strategien siges at indeholde et sjette virkemiddel i form af et separat kapitel om tilpasninger i udenrigstjenesten, der kan bidrage til at styrke diplomatiet under 1-5 ovenfor (Regeringen, 2022:3,56). På trods af rammesætningen af de 5-6 punkter som virkemidler snarere en som prioriteter er der alligevel en del overlap med de tidligere strategier. Sikkerhed, migration og økonomi er således gengangere fra begge strategier, mens værdidiplomati har ligheder med det regelbaserede samarbejde fra forrige strategi. Klima er imidlertid en ny prioritet sammen med styrkelsen af udenrigstjenesten.

I forordet siges det i generelle termer, at *Danmark skal fortsat løfte sit ansvar og bidrage aktivt – også der, hvor det er svært. Det skal vi gøre sammen med vores allierede og partnere* (Regeringen, 2022: 7). I strategien præsenteres ”aktiv” altså brugt som en karakteristik af dansk udenrigspolitik bredt set – og som noget, der skal fortsætte.

Tabel 3 indeholder en oversigt over brugen af indikatorord for aktivisme (ordet ”aktivisme” bruges heller ikke i denne strategi).

Tabel 3: Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2022 (61 sider)

Ord/ område	Verdens- orden/ generelt	Sikker- hed/ Forsvar	Europa/EU	Økonomi/ digital orden/ handel	Flygtninge/ migration/ Afrika	Arktis	Internat. institutioner (FN), rettigheder	Klima
Aktiv	1	4	2	5			7	1
Engageret	1	10	1		8		6	2
Leder	1	7					2	10
Ambitiøs	1			1	2		1	13
Forskel	2							3
I alt	6	21	3	6	10		16	29

I denne strategi, som jo er mere end dobbelt så lang som den forrige, bruges ”aktiv” næsten dobbelt så mange gange (20 gange vs. 12 gange i tidligere strategi). Indikatorordene anvendes samlet næsten 3 gange så meget, dvs. mere end den øgede længde af strategien i sig selv skulle tilskrive (91 gange vs. 32 gange i tidligere strategi). De områder, hvor brugen er gået relativt mere op, end længden tilskriver, er flygtninge/migration, internationale institutioner (FN) og klima (sidstnævnte bruges 7 gange mere end i den forrige strategi). De hyppigere aktivismereferencer til flygtninge/migration kan knyttes til regeringens generelle betoning af dette punkt. Den hyppigere brug ifm. internationale institutioner (FN) kan skyldes, at Danmark i 2021 lancerede sit kandidatur til FN’s Sikkerhedsråd (Statsministeriet, 2021), og man ville således forvente mange referencer til Danmarks aktive rolle i FN. Den langt mere hyppige brug af aktivismeindikatorerne ifm. klima kan være forbundet med, at dette område nu gøres til et selvstændigt ”virkemiddel” i strategien i tråd med betoningen af klima i den såkaldte ”politiske forståelse” mellem Socialdemokratiet og dets støttepartier, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten (Frederiksen m.fl., 2019).

Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023 (26 sider)

Denne strategi blev offentliggjort lidt over et år efter den tidligere strategi af den nye regering bestående af Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne. Den tidligere strategi blev præsenteret få uger inden Ruslands angreb på Ukraine, og på den baggrund var den nye udenrigsminister Lars Løkke Rasmussens vurdering, at *en ny geopolitisk virkelighed kom buldrende ... og at en ny strategi ... derfor ikke kommer en dag for tidligt* (Regeringen, 2023:5). Den generelle tilgang til den nye strategi blev karakteriseret som ”pragmatisk idealisme”. Pragmatisk idealisme betød, at Danmark måtte *forholde sig til verden som den faktisk er: usikker, uforudsigelig og kompliceret. Til tider brutal ... samtidig skal vi holde fast i troen på os selv. Vi skal føre en aktiv, ambitiøs og optimistisk udenrigspolitik med udgangspunkt i de værdier, vi selv er rundet af...*

Derfor er den pragmatiske idealisme ikke et opgør med vores værdier. Tværtimod (Regeringen, 2023:5). Inden for forståelsen af pragmatisk idealisme knyttes ”aktiv” (samt ”ambitiøs” og ”optimistisk”) således til dansk udenrigspolitik generelt, og dette fremstilles som en form for kontinuitet (”ikke et opgør med vores værdier”). Så også i denne strategi fremstilles aktivisme som en iboende del af dansk udenrigspolitik på et generelt niveau. Men i strategien stilles det op over for hensynet til verden, som den er (”til tider brutal”).

Strukturen i strategien er anderledes end i de tidligere strategier, idet strategien kun opererer med tre kapiteloverskrifter: 1) En skærpet sikkerhedssituation i Europa, 2) Globale partnerskaber og allianceopbygning og 3) Et mere robust samfund (i lyset af en ændret globalisering og sikkerhedspolitik). Men der opstilles samtidig otte *pejlemærker for dansk udenrigspolitik* : 1) fortsat støtte til Ukraines forsvarskamp og europæiske integration, 2) styrke dansk forsvar og sikkerhed og bidrage til NATO’s afskrækkelseseffekt, 3) støtte EU’s naboer mod øst og på Vestbalkan, 4) håndtering af de afledte konsekvenser af Ruslands aggressionskrig globalt, 5) øge vores engagement i verden og opbygge nye alliancer og ligeværdige partnerskaber globalt, 6) styrke Danmarks og Europas modstandsdygtighed bredt set, 7) udbygge danske styrkepositioner inden for det grønne, teknologi, sundhed og meget mere og 8) understøtte og arbejde sammen med danske virksomheder i den nye geopolitiske kontekst. I den udstrækning, at de tre kapiteloverskrifter og disse otte pejlemærker kan sammenlignes med prioriteterne i de tidligere strategier, er der tale om et langt stærkere sikkerhedspolitisk fokus uden referencer til generel økonomi, flygtninge(migration), værdier eller klima.

Tabel 4 indeholder en oversigt over brugen af de indikatorordene for aktivisme (ordet ”aktivisme” bruges heller ikke i denne strategi).

Tabel 4: Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023 (26 sider)

Ord/ område	Verdens- orden/ generelt	Sikkerhed/ Forsvar	Europa/ EU	Økonomi/ digital orden/ handel	Flygtninge/ migration/ Afrika	Arktis	Internat. institutioner (FN), rettigheder	Klima
Aktiv	1	2	3	1			1	
Engageret	7	5	5	1	2		1	3
Leder								1
Ambitiøs	1							5
Forskel								
I alt	9	7	8	1	2		2	9

I forhold til de tidligere strategier af tilsvarende længde er der flere indikatorord, nemlig 38 (ift. 32 i 2019-20 og 15 i 2017-28). Brugen af ”aktiv” 8 gange er imidlertid på lavere niveau end i 2019-2020 (20 gange) og på højde med 2017-2018 (7 gange).

Det er under emnerne verdensorden, sikkerhed/forsvar, Europa og klima, at brugen af aktivismeindikatorerne er hyppigst. At verdensordenen, sikkerhed/forsvar og Europa er de emner, hvor de bruges mest, kan forstås i lyset af, at fokus i strategien netop er sikkerhedssituationen i Europa efter Ruslands invasion af Ukraine og Danmarks placering i den nye verdensorden. Hyppigheden under temaet klima kan ligesom i den tidligere strategi relateres til dette emnes centrale placering i dansk politik, særligt efter 2019.

Bredere overvejelser: Er "aktivisme" performativt i de udenrigspolitiske strategier?

Først og fremmest må det nævnes, at ordene "aktivisme" eller "aktivistisk" ikke indgår i nogen af de fire danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier. De termer, der ofte bruges i litteraturen om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig, kan altså ikke genfindes i disse relativt væsentlige udenrigspolitiske dokumenter. Det samme fravær af ordet "aktivisme"/"aktivistisk" kan i øvrigt konstateres i alle danske regeringsgrundlagene efter den kolde krig (Larsen, under udgivelse). "Aktivisme" er således ikke et performativt ord i dansk udenrigspolitik, hvis man læser de udenrigspolitiske strategier. Ordet "aktiv" findes derimod i alle strategierne sammen med mange af de øvrige ord, der her er blevet set som indikatorer for aktivisme.

➤ Ordene "aktivisme" eller "aktivistisk" indgår ikke i nogen af de fire danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier. De begreber, der ofte bruges i litteraturen om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig, kan altså ikke genfindes i disse relativt væsentlige udenrigspolitiske dokumenter

I indledningen til alle de fire strategier præsenteres aktivisme som et generelt kendetegn ved dansk udenrigspolitik, der skal forsætte. Dette sker gennem koblingen af de nævnte indikatorord til dansk udenrigspolitik generelt (i halvdelen af strategierne bruges "aktiv", ellers bruges "engagement"). Det skal dog samtidig fremhæves, at disse generelle udsagn (f.eks. at *Danmark skal fortsat løfte sit ansvar og bidrage aktivt – også der, hvor det er svært* fra 2022-strategien) ikke fungerer som egl. strukturerende for sammenhængen i de forord eller introduktioner, de indgår i, men mere som fritstående sætninger. Sammenhængen i forord og introduktioner konstitueres snarere af de overordnede diskurser om Danmarks placering i det internationale miljø, der er nævnt ifm. de enkelte strategier (dette er af pladsmæssige grunde ikke blevet vist i analysen af de enkelte strategier). På denne baggrund bliver det interessante spørgsmål, hvordan aktivismeindikatorerne bruges i de mere indholdsmæssige dele af strategierne.

Jeg vil først se på brugen af ordet "aktiv" isoleret set. "Aktiv" ligger semantisk tæt på "aktivisme". Så hvis ikke "aktivisme"/"aktivistisk" bruges, kunne det være fordi "aktiv" blev brugt i stedet. I nogle sammenhænge konnoterer or-

dene ”aktivisme”/”aktivistisk” en bevægelse mod større samfundsforandringer, hvad der kunne være en begrænsning i den bredere politiske brug af disse ord ifm. dansk udenrigspolitik (Arbejdermuseet, 2020). Så måske afspejles den akademiske brug af aktiv/aktivisme i brugen af udtrykket ”aktiv” i udenrigspolitiske sammenhænge.

Ordet ”aktiv” optræder i alle fire strategier. Den omfangsmæssigt største brug af ”aktiv” er i strategien fra 2022 (som også er mere end dobbelt så lang som de andre). Blandt de øvrige strategier af samme længde har strategien fra 2018 1/3 mere brug af aktiv end de to øvrige. Brugen af ”aktiv” er fordelt over alle de otte områder, som undersøgelsen har opstillet som kategorier. Den mest hyppige brug er inden for de fire områder sikkerhed/forsvar, Europa/EU, økonomi/digital orden/handel og internationale institutioner/FN/menneskerettigheder. Men vægtningen mellem disse fire områder varierer imellem de udenrigspolitiske strategier, og hvert af fire emner kommer faktisk ud som nummer et i hver deres strategi. En væsentlig konklusion er derfor, at der ikke er ét dominerende område for brug af ”aktiv” på tværs af strategier. I 2023 strategien er det f.eks. Europa/EU, der med 3 gange optræder hyppigst, hvilket kan knyttes til EU/Europas betydning ifm. Ukraine krisen. I 2022 topper internationale organisationer (FN), hvilket formentligt kan knyttes til Danmarks kandidatur til FN’s sikkerhedsråd. Når hyppigheden varierer mellem så mange områder, peger det på, at ”aktiv” ikke kun forstås som noget Danmark er eller skal være på udvalgte områder. Her er der en kontrast til den del af litteraturen, der ser ”aktiv” som noget, der primært handler om sikkerhed og forsvar. ”Aktiv” findes altså i alle strategier, men fordi det anvendes på så mange områder og med vekslende hyppighed, er det uklart, på hvilken måde ordet er performativt. Brugen synes i høj grad knyttet til de konkrete politiske prioriteringer i den kontekst, hvor de enkelte strategier er blevet til.

Hvis man breder opgørelsen ud til de samlede aktivismeindikatorer (aktiv, engageret, leder, ambitiøs, forskel), ser vi et parallelt, men ikke helt ens mønster. Klima er helt i top i 2022, og sammen med verdensorden i 2023. Økonomi er med på top fire listen i 2016- og 2018-strategien. Og flygtninge/migration er med på top 4 i 2022. Aktivismeindikatorerne forrykkes altså til nogle andre områder. Europa og især sikkerhed er dog begge iblandt de fire hyppigste. Det er ikke umiddelbart enkelt at komme med bud på, hvorfor der er denne forskel i områder, hvor ”aktiv” bruges og områder, hvor de øvrige aktivismeindikatorer også indgår. Der er dog en tendens til, at ”aktiv” bruges mere om sikkerhed/forsvar og Europa ift til de andre aktivismeindikatorer. Det kan være, at sammenkædningen af ”aktiv udenrigspolitik” med militær sikkerhed under Fogh Rasmussen-regeringen i nulserne har lagt et spor, som er blevet bibeholdt (cf. Farbøl, 2011). På den måde kan man i tråd med dele af litteraturen sige, at dansk aktivisme (forstået som ”aktiv”) i vidt omfang handler om sikkerhed – men ikke kun. Det er samtidig værd at fremhæve, at aktivismeindikatorerne også optræder hyppigt i forbindelse med EU/Europa. Dette er interessant, fordi det ofte er blevet hævdet, at det danske forsvarsforbehold (og de øvrige EU-forbehold) har begrænset Danmarks handlemuligheder

inden for EU. Man ville derfor vente en sjældnere brug af aktivismeindikatorerne i forbindelse med EU. Men som vist, bruges aktivismeindikatorerne også hyppigt i forbindelse med EU og Europa, selvom hyppigheden varierer. Dette peger på, at forbeholdene ikke har påvirket artikuleringen af aktivisme i forbindelse med EU (cf. Græger et al., 2002a; Græger et al., 2002b; Larsen, 2007). Brugen af aktivismeindikatorerne knyttet til EU og Europa øges i 2023 strategien, hvor de danske forbehold var blevet ophævet året før. Men det er samtidig også en periode, hvor EU's betydning i europæisk sikkerhed stiger ifm. Ukraine krisen, så det er vanskeligt alene at tillægge denne stigning ophævelsen af forsvarsforbeholdet.

Helt overordnet kan vi altså sige, at der i alle de fire udenrigspolitiske strategier er talrige eksempler på brug af ”aktiv” og ord, der kan ses som synonymmer til ”aktiv”. På denne måde peger strategierne på, at dansk udenrigspolitik er ”aktiv” på en række områder (eller planlægger at være det), hvis ordene har magt. Samtidig må man sige, at ordet ”aktiv” og synonymmer bruges over en meget bred kam af områder. På den baggrund er det meget svært at pege på områder, hvor Danmark (eller de udenrigsministerielle embedsmænd, som har skrevet strategierne) ikke forstår sig selv som ”aktivistisk” på et eller andet tidspunkt! Endvidere er der variationer i brugen af ”aktiv” og de øvrige synonymmer på tværs af strategier – både indholdsmæssigt og hyppighedsmæssigt. Meget af brugen af aktivismeindikatorerne synes at være knyttet til konkrete politiske prioriteter på det tidspunkt, hvor strategien er skrevet (som ved Danmarks kandidatur til FN's Sikkerhedsråd i 2022). Brugen af indikatorerne er på denne vis en måde at betone til bestemte politiske mål, der ses som vigtige, snarere end som ord, der har egen skabende kraft. På denne måde er det svært at knytte ”aktiv” og de parallelle ord bestemte områder af dansk udenrigspolitik over tid. Dette rejser spørgsmål om, hvor meningsfyldt det er at tale om en forståelse af en ”aktiv” udenrigspolitik som performativ, dvs. som skabende for virkeligheden. For hvis ”aktiv” bliver brugt på forskellige områder på forskellige tidspunkter, er det svært at sige, at ytringen af ordet ”aktiv” isoleret set er knyttet til en bestemt slags udenrigspolitik eller en særlig udenrigspolitisk diskurs. ”Aktiv” (og de øvrige indikatorord) forstærker, legitimerer eller giver værdi til givne udenrigs- og sikkerhedspolitiske tiltag eller diskurser, men skaber ikke et nyt indhold. Med Laclaus ord er det en tom betegner (Laclau, 2001). Ordet har positive konnotationer, men er ellers tomt. Måske var ordet en flydende betegner, da det først blev brugt af udenrigsminister Ellemann-Jensen i 1989, idet det havde en tæt anknytning til bestemte politikområder, måske især det militære. Og denne sammenkædning blev forstærket under Anders Fogh Rasmussen. Men siden er ordet blevet brugt så bredt, at det snarere må kaldes en tom betegner.

Men hvorfor bruges ordet ”aktivt” og synonymmer så så hyppigt i denne funktion? En mulighed er, at der er en slags positiv stiafhængig for ordet ”aktiv”, som går tilbage til Ellemann-Jensens lancering af ”aktiv internationalisme” i 1989. En anden mulighed (som ikke udelukker den første) er, at ”aktiv” og synonymmer simpelthen er almindeligt brugte ord i udenrigspolitiske sam-

menhænge (Holm, 2002; Pedersen og Ringsmose, 2017: 341). Det er blevet påpeget, at de skandinaviske lande alle siden afslutningen af den kolde krig har karakteriseret sig selv som ”aktive” (Marcussen, 2017: 241). En kursorisk undersøgelse af ordet ”aktiv” i nogenlunde tilsvarende udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier og taler i Norge og Sverige som de danske behandlet i denne artikel, peger da også på, at det er tilfældet for disse to lande. Jeg har undersøgt de følgende officielle tekster fra det norske og det svenske udenrigsministerier for brugen af de samme indikatorord, som undersøgt ovenfor i de danske strategier:

Norge

- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2014), *Opportunities for All: Human Rights in Norway’s Foreign Policy and Development Cooperation*. 103 sider.
(58 gange ”active”, 44 gange ”engaged”, 1 gang ”leader”, ”ambitious” 1 gang)
- Regjeringen (2017). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Meld. St. 36 (2016-2017). 44 sider.
(3 gange ”aktiv”, 8 gange ”engaged”, 1 gang ”leder”, 2 gange ”ambition”)
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2019). *Norway’s Role and Interests in Multilateral Cooperation* Meld. St. 27 (2018-2019) Report to the Storting (white paper) Norway’s Role and Interests in Multilateral Cooperation. 80 sider
(33 gange ”aktiv”, 15 gange ”engageret”, 10 gange ”leder”, 2 gange ”ambition”)

Sverige

- Regjeringen (2019), *Sveriges feministiska utrikespolitik*. Regeringens skrivelse 2019/20:17. 56 sider.
(over 20 gange ”aktiv”, 8 gange ”engageret”, 3 gange ”leder”, 6 gange ”ambition”)
- Billström, T. (2023), *Minister for Foreign Affairs Tobias Billström Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs Wednesday 15 February 2023*. 10 sider.
(2 gange ”active”, 3 gange ”leader”, 1 gang ”engaged”, 2 gange ”ambition”)



Det der tilsyneladende adskiller Danmark fra Sverige og Norge er, at kun det akademiske miljø i Danmark har gjort det til en central del af studiet af dansk udenrigspolitik at undersøge, hvorvidt og hvordan Danmark er aktivistisk

Optællingerne i disse dokumenter peger på, at Norges og Sveriges niveau af brug af ”aktiv” og andre indikatorord ikke adskiller sig væsentligt fra brugen i Danmarks udenrigspolitiske strategier. Sverige og Norge er lige så ”aktive”

som Danmark, når man læser deres tilsvarende strategier. Det, der tilsyneladende adskiller Danmark fra de to andre lande, er, at kun det akademiske miljø i Danmark har gjort det til en central del af studiet af dansk udenrigspolitik at undersøge, hvorvidt og hvordan Danmark er aktivistisk! Man kunne på den baggrund overveje, om forskningens fokus på dansk udenrigspolitisk aktivisme i sig selv er med til at skabe den udenrigspolitiske aktivisme snarere end dynamikker i dansk udenrigspolitik selv. Hvis det er tilfældet, må det rejse spørgsmålet om, hvorvidt det unikke danske forskningsfokus på aktivisme kan begrundes.

Konklusion – de politiske prioriteringer betinger brugen af ”aktivisme”

Samlet set giver undersøgelsen i denne artikel det billede, at ”aktivisme” ud fra brugen i de fire danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier i høj grad er til stede i dansk udenrigspolitik. Det artikuleres på mange forskellige udenrigspolitiske områder, men hyppigheden varierer på de enkelte områder. Brugen synes i vidt omfang at variere med den politiske kontekst. Det er ikke så meget ”aktivisme”, der driver dansk udenrigspolitik, som det er de politiske prioriteringer på et givet tidspunkt, der former brugen af ”aktivisme”. ”Aktivisme” fremstår på denne baggrund som en tom betegnelse, der giver vægt til eksisterende politiske prioriteringer og diskurser. Heri adskiller brugen sig formodentligt ikke fra brugen af ”aktivisme” hos andre stater. Men det er i Danmark dette har givet anledning til mest forskningsmæssig opmærksomhed. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt den særlige opmærksomhed på dansk aktivisme kan begrundes.

Litteratur

- Arbejdsmuseet (2020), ”Hvordan kan man kæmpe for det, man tror på”? Arbejdsmuseet: Aktivist undervisningsmateriale til udskoling, www.arbejdsmuseet.dk/wp-content/uploads/2020/07/aktivist-opgavehaefte.pdf
- Billström, Tobias (2023), ”Minister for Foreign Affairs Tobias Billström Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs Wednesday 15 February 2023”, www.government.se/contentassets/bab11be9e9b149079808ecfa5651ddd2/statement-of-foreign-policy-2023/
- Derrida, Jacques (1991), ”Of Grammatology”, i Kamuf Petra, red., *A Derrida Reader – between the Blind*, New York: Harvester Wheatsheaf, pp. 34-58.
- Dreyer, Jacob og Christine Nissen (2020), ”Militær aktivisme uden politisk handlen. Mod en ny forståelse af aktivisme i dansk udenrigspolitik inspireret af Hannah Arendt”, *Internasjonal Politikk*, 78(3): 433-44.
- Farbøl, Roxanna (2011), ”Kunsten at lægge historien til rette: Anders Fogh Rasmussen og opgøret med den danske udenrigspolitiske tradition”, *Temp – Tidsskrift for Historie* 32(2): 66-89.
- Frederiksen, Mette, Pia Olsen Dyhr, Pernille Skipper og Morten Østergaard (2019), ”Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten: Retfærdig retning for Danmark”, https://legacy.altinget.dk/misc/Retf%C3%A6rdig%20retning%20for%20Danmark_2019-06-25_ENDELIG.pdf.
- Græger, Nina, Henrik Larsen og Hanna Ojanen (2002a), ”Conclusions: Fourfold ’Nuisance Power’ or Four Contributions to the ESDP?”, i N. Græger, H. Larsen og H. Ojanen, red., *The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on a theme*, Helsinki: Ulkopoliittinen Instituutti & Institut für Europäische Politik.
- Græger, Nina, Henrik Larsen og Hanna Ojanen (2002b), *The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on*

- a theme*, Helsinki: Ulkopoliittinen Instituutti & Institut für Europäische Politik.
- Holm, Hans-Henrik (2002), "Danish foreign policy activism: The rise and decline", i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. Copenhagen: DUPI, pp. 19-45.
- Jakobsen, Peter Viggo (2019), "Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den bred opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik", *Politica*, 51(2): 139-57.
- Kofoed, Jeppe (2020), "Jeppe Kofod: Derfor skal Danmarks nye udenrigsstrategi hvile på socialdemokratiske værdier", *Altinget*, 11. september, www.altinget.dk/artikel/jeppe-kofod-derfor-skal-danmarks-nye-udenrigsstrategi-hvile-paa-socialdemokratiske-vaerdier
- Laclau, Ernesto (2001), "8.5 'Why do empty signifiers matter in politics?'" i Martin McQuillan, red., *Deconstruction: A Reader*. Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 405-13.
- Larsen, Henrik (2007), "The Cartoons Crisis in Danish Foreign Policy: A new Balance between the EU and the US?", i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2007*, København: DIIS, pp. 51-85.
- Larsen, Henrik (under udgivelse), "Danish Foreign and Security Policy Activism: Is 'Active Foreign Policy' an Empty Signifier?"
- Marcussen, Martin (2017), "Scandinavian Models of Diplomacy", i Peter. Nedergaard og Anders Wivel, red., *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*, London; N.Y.: Routledge, pp. 240-53.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2014), *Opportunities for All: Human Rights in Norway's Foreign Policy and Development Cooperation*, <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/08/norway-white-paper-2014-15.pdf>
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2019), "Norway's Role and Interests in Multilateral Cooperation" Meld. St. 27 (2018–2019), Oslo: Report to the Storting (white paper) www.regjeringen.no/contentassets/5673dad917448148b491635289ac690/en-gb/pdfs/stm201820190027000engpdfs.pdf
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017), "Aktivism i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU", *Politica*, 49(4): 339-57.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2023), "Løkkens udenrigspolitiske pragmatisme kan udløse en værdipolitisk debat", *Altinget*, 17. maj, www.altinget.dk/artikel/loekkes-udenrigspolitiske-pragmatisme-kan-udloese-en-vaerdipolitisk-debat
- Redder, Hans (2019), "Virker 'udlændingekortet' stadig? Disse nye tal bør bekymre blå blok", TV 2 nyheder, 14. april, <https://nyheder.tv2.dk/politik/2019-04-14-virker-udlaendingekortet-stadig-disse-nye-tal-boer-bekymre-blaa-blok#RO>
- Regjeringen (2017), "Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk", Meld. St. 36 (2016–2017), www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20162017/id2549828/
- Regjeringen (2017), "Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018", [file:///C:/Users/qgv176/Downloads/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/qgv176/Downloads/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi%20(3).pdf)
- Regjeringen (2018), "Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2019-2020", file:///C:/Users/qgv176/Downloads/Udenrigs_sikkerhed_DK-2-.pdf
- Regjeringen (2022), "Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi", [file:///C:/Users/qgv176/Downloads/USS-DK-web-220215-FINAL-a%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/qgv176/Downloads/USS-DK-web-220215-FINAL-a%20(7).pdf)
- Regjeringen (2023), "Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023", <https://um.dk/udenrigspolitik/aktuelle-ember/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2023>
- Regjeringen (2019), "Sveriges feministiska utrikespolitik", Regeringens skrivelse 2019/20:17, www.regeringen.se/contentassets/8db3c4560ab0466faf82edaa1c209fe0/sveriges-feministiska-utrikespolitik-skr-20192017.pdf
- Statsministeriet (2021), "Danmark er kandidat til FN's sikkerhedsråd 2025-2026", Pressemeldelse 9. marts, www.stm.dk/presse/pressemeldelser/danmark-er-kandidat-til-fn-s-sikkerhedsraad-2025-2026/
- Wivel, Anders (2020), "Evig aktivisme i en uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk*, 78(3): 411-20.

Abstract

Velfærdsstaten i krise?

The care crisis and the challenges to welfare state sustainability

Lise Lotte Hansen, *Associate professor, Department of Social Sciences and Business, University of Roskilde, liselh@ruc.dk*

To give and receive care is fundamental to us as human beings, but lack of both people and time as well as bad working conditions lead together with a 'thin' care to a care crisis. In addition, the three most dominant solutions to the crisis - more management, more technology and more family and civil-society - risk intensifying the crisis and so challenge welfare state sustainability. The article discusses what to include when we talk about a care crisis in the Danish (Nordic) welfare state, the characteristics of the care crisis, and how it influences on welfare state sustainability. The article builds on analyses and discussions in the collected work "A Care Crisis in the Nordic Welfare States? Care work, gender equality and welfare state sustainability" (Hansen, Dahl og Horn, 2022).

A turning point in long-term care for older people: adjustment or actual care crisis?

Tine Rostgaard, *professor, Department of Social Sciences and Business, University of Roskilde, tiro@ruc.dk*

As in other countries, the Danish population is ageing. This article investigates how this affects the need for long-term care - and not least whether it can be argued that we are in the middle of a crisis of care. We take a look at the Danish development in comparison to the Nordic/European in a number of traditional welfare in-

dicators such as share of GDP invested in the sector and the proportion of the population covered with care services, and on the basis of this, argue for the existence of a number of crises. The article concludes with a discussion about whether the current political and organizational solutions will be sufficient to address the elements of crisis.

Challenges in Early Childhood Educational Care: implementation of minimum staff-to-child ratio requirements, working environment, and wage

Heidi Elung Henningsen, *student International Business and Politics, Copenhagen Business School, hehe21ae@student.cbs.dk*

Caroline de la Porte, *professor mso, Department of International Economics, Government and Business, Copenhagen Business School, cdlp.egb@cbs.dk*

Early childhood education and care (ECEC) is a central pillar of the Danish welfare state - considered a crucial investment in the development of children's social and cognitive capabilities. However, the quality - the number of children to adults - in ECEC (for the 0 - 3 year olds) has not previously been regulated in Denmark. The focus on the quality of nurseries was raised as a flagship policy by the Social Democratic government (2019-2022), due to concerns about depleting quality of care. However, not much is known about how this ambitious regulatory decision (to achieve 1 adult to 3 children in ECEC) will be implemented. This article examines the challenges of implementing the 2020 quality standards for nurseries. Then challenges related to the pedagogue profession, including pay levels, and

working conditions, are reviewed. We conclude by pointing to possible solutions to the challenges in nurseries.

Flexicurity on the future labour market – contractual flexibility and increase inequality

Trine Pernille Larsen, Associate Professor, Employment Relations Research Center, FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen, tpl@faos.dk

Anna Ilsøe, Associate Professor, Employment Relations Research Center, FAOS, Department of Sociology, University of Copenhagen, ai@faos.dk

The Danish labour market has proven fairly successful with low unemployment, rising employment and high job mobility – which is typically attributed to the Danish flexicurity model. However, the labour market flexibility is evolving and the highly flexible hire-fire rules may not have the same dominant position on the future labour market. Since 2000, the share of non-standard work has increased in Denmark. In this paper, we examine how contractual flexibility i.e. non-standard employment according to three key parameters: employment status, contract duration and weekly working time has developed, including its implications for individual workers' coverage by the Danish flexicurity model. Analytically, we seek inspiration from the flexicurity and segmentation literature and draw on data from the Labour Force Survey and a new survey among low waged workers. We conclude by revising the Danish flexicurity model and discuss its adaptability to the increasing contractual flexibility on the future labour market.

Crisis in the Danish welfare state?

Bent Greve, professor, Department of Social Sciences and Business, University of Roskilde, bgr@ruc.dk

This article contributes with an overview of the development since the turn of the millennium in public sector spending in the Danish welfare

state with a focus on whether or not there have been austerity, including whether a difference can be seen in the development of income transfers and services. The article first analyze what can be understood by austerity, including that even if on a macro level there still is no austerity then there might, in individual areas, have been reductions in the level of spending. It is also discussed whether or not arguments about more/less money available are part of the game of attracting more resources. Finally, how the desire to provide new services in the welfare state interacts with continuing existing spending given pressure on the welfare state because of, for example, demographic changes and new technology as is included in the article.

Does Activism Play a Role in Danish Foreign Policy Strategies?

Henrik Larsen, Associate Professor, Jean Monnet Chair, Department of Political Science, University of Copenhagen, hl@ifs.ku.dk

The May 2023 foreign and security policy strategy has given rise to a debate about Danish foreign policy activism. There common denominator in the debate is that Danish foreign policy activism is seen as something definite and identifiable. Drawing on a performativity approach, this article looks at how the word is understood in the Danish political environment. The article examines how "activism" and related words have been used in the four Danish strategies. It is concluded that words that can be associated with activism appear in all foreign policy strategies, and that the use of these words varies with the political context. It is not so much "activism" that drives Danish foreign policy as it is the political priorities at a given time that shape the use of "activism". Against this background, the question is raised whether the special research emphasis on Danish activism can be justified.