

Jon Kvist

Ydelsesreformen 2025 – mod lige rettigheder og pligter?

Bevæger kontanthjælpssystemet sig med ydelsesreformen 2025 mod større lighed i rettigheder og pligter – eller fastholdes et differentieret sikkerhedsnet? Artiklen analyserer reformens design og konsekvenser med udgangspunkt i begreberne universalisme og socialt medborgerskab og fokuserer på dækning, ydelsesniveau og vilkår for modtagelse. Reformen forenkler systemet gennem færre ydelser og satser samt afskaffelse af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen. Samtidig introduceres nye klare, positive incitamenter til beskæftigelse. Indførelsen af fritidstillægget markerer et socialpolitisk nybrud, hvor børn tildeles individuelle sociale rettigheder. Trods dette videreføres en række differentierede regler gennem mindstesats og arbejdspligt for udvalgte grupper. Artiklen konkluderer, at reformen tager vigtige skridt mod ensartet behandling og social inklusion, men at et universelt medborgerskab kræver yderligere reduktion af forskelle i rettigheder og pligter.

Nøgleord: kontanthjælp, ydelsesreform, universalisme, socialt medborgerskab, differentiering

”Et samfund skal kendes på, hvordan det behandler sine svageste”, lyder et ofte fremhævet moralsk princip. På papiret er den danske velfærdsstat bygget på universalistiske principper, hvor alle borgere har lige adgang til sociale rettigheder og ydelser. Men hvordan ser det ud i praksis, når det gælder velfærds-samfundets sidste sikkerhedsnet – kontanthjælpen?

Kontanthjælpssystemet har historisk udviklet sig i retning af større universalisme. Fra den skønsbaserede og stigmatiserende fattighjælp i slutningen af 1800-tallet førte reformer i 1930'erne og 1970'erne til en mere rettighedsbaseret ydelse med ensartede vilkår for alle trængende – uanset tidligere indkomst, arbejdshistorik eller etnisk baggrund.

Denne udvikling er imidlertid vendt over de sidste tre til fire årtier. Kontanthjælpen er i stigende grad blevet differentieret gennem ordninger som ungeydelse, integrationsydelse og starthjælp, der sænkede ydelserne særligt for unge og personer med indvandrerbaggrund (Jønsson, 2014; Kolstrup, 2014; Kvist og Harsløf, 2014; Hansen og Schultz-Nielsen, 2015). Samtidig er der indført skærpede krav om rådighed for arbejdsmarkedet, aktivering og uddannelse – med tilhørende sanktioner – hjælpen er gjort betinget. Systemet opdeler i dag

modtagere i stadig flere målgrupper med forskellige adgangsbetinger, satser og pligter: Hjælpen er både betinget og differentieret.

Denne udvikling har affødt kritik af systemets sociale retfærdighed og effektivitet. Det fremhæves, at systemet i utilstrækkelig grad løfter især børn ud af fattigdom, og flere studier har dokumenteret, at børn i familier, der modtager kontanthjælp, lider større afsavn end andre (Benjaminsen, Enemark og Birkelund, 2016; Ottesen m.fl., 2022). Aktivering og negative økonomiske incitamenter virker bedre for stærke ledige end for svage ledige (se Andersen m.fl., 2021). Ydelsessystemet er blevet så komplekst, at det gør systemet svært at navigere i – både for borgere og sagsbehandlere. Mange borgere oplever ikke hjælp, men modstand, fra systemet, og flere sagsbehandlere oplever at bruge tid på systemet i stedet for på borgerne (se også Madsen, Bækgaard og Kvist, 2022; Cecchini, 2024).

På denne baggrund nedsatte regeringen i 2019 Ydelseskommisionen med det formål at foreslå et enklere, mere ensartet og mere effektivt system (Regeringen, 2019).¹ Ifølge kommissoriet skulle anbefalingerne blandt andet sikre, at alle opnår en nogenlunde ens og rimelig levestandard, at børn får mulighed for at blive en del af fællesskabet, at nytilkomne har bidraget i en periode før adgang til fulde ydelser, og at der skabes en balance mellem økonomisk tryghed og incitamenter til beskæftigelse eller uddannelse – alt sammen inden for en enklere og mere sammenhængende struktur og uden at øge udgifterne eller svække beskæftigelsen.

På baggrund af kommissionens anbefalinger fra maj 2021 vedtog SVM-regeringen i 2023 en ny ydelsesreform, som trådte i kraft 1. juli 2025. Det rejser et centralt spørgsmål: Genopretter reformen de universalistiske principper, som velfærdssamfundet historisk har hvilet på – eller fortsætter kontanthjælpen ad en kurs, hvor sociale rettigheder og pligter er betingede og differentierede?

Artiklen bygger på en kvalitativ dokumentanalyse af offentligt tilgængelige kilder, herunder lovgivning, politiske aftaletekster, rapporter fra Ydelseskommisionen samt relevante statistiske data. Analysen kombinerer en policyanalytisk tilgang med en begrebsanalytisk ramme baseret på socialt medborgerskab og universalisme. På grund af forfatterens rolle som medlem af Ydelseskommisionen indgår ingen analyse af de politiske forhandlinger bag reformens tilblivelse.

Artiklen er opbygget i fire dele. Først præsenteres en teoretisk ramme for at analysere kontanthjælps universalistiske karakter med udgangspunkt i socialt medborgerskab, belyst gennem tre dimensioner: dækning, størrelse og vilkår. Dernæst anvendes rammen i et historisk rids af kontanthjælps udvikling frem til midten af 2025 for at vurdere, hvordan systemet opfyldte universalismekri-

terierne før den nye reform. Tredje del analyserer Ydelseskommisionens anbefalinger og reformens konkrete indhold: Bevæger reformen sig i retning af større universalisme, eller fastholdes forskelle i rettigheder og pligter? Artiklen afsluttes med en diskussion af mulige næste skridt i retning af et mere universelt kontanthjælpssystem. Artiklen konkluderer, at reformen tager vigtige skridt mod universalisme ved at reducere kompleksitet, skifte til positive økonomiske incitamenter og styrke børns individuelle rettigheder. Samtidig fastholder tiltag som mindstesats og skærpet arbejdspligt elementer af et differentieret og betinget medborgerskab. Lige sociale rettigheder og pligter vil kræve politisk vanskelige ændringer som afskaffelse af mindstesatsen og udbredelse af fritidstillægget til alle lavindkomstfamilier.

Universalisme, velfærdsstatsmodeller og socialt medborgerskab i relation til kontanthjælp

Universalisme er et centralt begreb i studier af velfærdsstater og socialpolitik, men det er flertydigt og opererer på flere niveauer – fra velfærdsmodeller og lande til specifikke policyområder og ydelser (Larsen og Andersen, 2015). Danmark fremhæves ofte som en universel (nordisk) velfærdsstat kendetegnet ved ydelser som folkepension og sundhedsvæsen, der gives som sociale rettigheder til alle borgere uafhængigt af indkomst eller status.

Dette står i kontrast til kontanthjælp, der er behovsprøvet og reserveret personer uden anden forsørgelse og derfor typisk ses som residual snarere end universel (Titmuss, 1976). Derfor er det forventeligt, at kontanthjælp sjældent indrages i nyere studier af universalisme (Larsen og Andersen, 2015; Blomqvist og Palme, 2020).

Kontanthjælpens placering i en universel velfærdsstat rejser dermed et teoretisk og normativt spørgsmål: Hvordan bør sikkerhedsnettet se ud i en model, der hævder at være universel? Ifølge Gøsta Esping-Andersen (1990) kan vi forstå dette ved at sammenligne hans tre velfærdsstatstyper. I den liberale og konservative model er kontanthjælpen enten sparsom eller forbeholdt personer uden dækning gennem arbejdsmarkedets socialforsikringer. Staten sikrer i den universelle model befolkningen gennem brede socialforsikringer og hjælper inaktive personer i den erhvervsaktive alder i arbejde. Kontanthjælpen fungerer her, ifølge typologien, som midlertidig hjælp til de få uden arbejde, der falder udenfor disse ordninger, og er af en tilstrækkelig størrelse, så modtagere kan opretholde en levestandard, der muliggør fuld deltagelse i samfundet. 1990-versionen af den universelle velfærdsstat opererede med betingelsesløse rettigheder, og styrken af de sociale rettigheder blev målt ved den uafhængighed fra arbejdsmarkedet, ydelser gav modtagere.

Esping-Andersen bygger på T.H. Marshalls (1950) begreb om socialt medborgerskab. I Marshalls forståelse er medborgerskab en status, der tildeles personer som fuldgyldige medlemmer af et samfund. Alle med denne status har formelt lige civile, politiske og sociale rettigheder (Jæger, 2000). Sociale ydelser som kontanthjælp kan i dette perspektiv ses som borgerrettigheder og udtryk for universalismens ideal om lige medborgerskab, autonomi og deltagelse.

Derfor foreslås det her at anvende begrebet om socialt medborgerskab til at analysere kontanthjælpens universalistiske karakter med fokus på borgernes sociale rettigheder og pligter, og på om disse er ensartede på tværs af grupper. Hvis kontanthjælpen skaber forskelsbehandling, afslører dette universalismens reelle grænser. Kontanthjælpens udformning afspejler dermed velfærdsstatens faktiske definition af socialt medborgerskab, herunder om personer uden arbejdsmarkedstilknytning betragtes som fuldgyldige borgere.

Reformer påvirker graden og karakteren af universalisme, hvem inkluderes, hvem får lavere ydelser, og hvem pålægges skærpede krav? Medborgerskabsperspektivet åbner op for analyser af, hvordan rettigheder og pligter til kontanthjælp differentieres og betinges af faktorer som statsborgerskab, opholdstid, økonomisk situation og adfærd.

Når rettigheder i stigende grad gøres afhængige af bestemte præstationer eller karakteristika – fx arbejdsindsats, opholdstid eller livsførelse – forskydes kontanthjælpen fra et universelt sikkerhedsnet mod et selektivt og betinget system. I denne bevægelse fremstår medborgerskab ikke som en fast og entydig status, men gradueret og situeret, hvor nogle borgere opnår færre eller mere betingede sociale rettigheder end andre (Lister, 2003). Differentieringen rejser spørgsmål om, hvem velfærdsstaten anerkender som ligeværdige og fuldgyldige borgere.

I en universel velfærdsstatsmodel defineres kontanthjælpen som en midlertidig ydelse til personer, der har været ude for en social begivenhed – som sygdom, ledighed eller samlivsophør – og ikke har anden forsørgelse, og hvor hjælpen er ensartet ved de samme forsørgelsesbehov og under ens vilkår.

Det sociale medborgerskab kan operationaliseres ved hjælp af de såkaldte socialpolitiske filtre, der konkret bestemmer, hvem der kan modtage ydelser, og på hvilket niveau og hvilke vilkår. Ifølge Bent Rold Andersen (1973) består disse af tre elementer: personkredsen, tildelingskriterierne og udmålingsreglerne. Personkredsen definerer, hvem der kan modtage ydelsen, tildelingskriterierne præciserer betingelserne for adgang, og udmålingsreglerne fastsætter ydelsens størrelse og varighed. Især for kontanthjælp er det væsentligt at medtænke pligtaspektet, da ydelsen historisk set er blevet reguleret med henblik på at sikre, at den alene tilkommer de ”værdigt trængende”. Operationaliseringen kan bruges i komparative analyser eller af ændringer over tid.

Analysen af de socialpolitiske filtre gør det muligt at undersøge, hvordan universalisme udmøntes og forandres gennem reformer. På den baggrund belyses kontanthjælpsområdets udvikling ud fra tre dimensioner: dækning, størrelse og vilkår. Disse dimensioner er centrale, fordi de tydeligt viser, hvordan velfærdsstaten konkret definerer og afgrænser universalismens principper:

- Adgang og dækning. Hvem er dækket, som ikke er i arbejde, forsørget af familie eller modtager andre forsørgelsesydelse? Ved at se på ydelseernes personkreds og tildelingskriterier undersøges, hvorvidt der er lige adgang til ydelserne, og dermed i hvilken grad ydelserne er universelle.
- Størrelse. Hvad får hvem i ydelse? Ved at se på ydelseernes udmålingsregler og muligheder for supplerende tillæg for de forskellige målgrupper undersøges, i hvilket omfang personer med samme behov får samme ydelse, det vil sige ydelseernes ensartethed.
- Vilkår. Hvilke vilkår modtager forskellige grupper ydelserne på? Ved at se på bl.a. rådighedskrav, modregningsregler og sanktioner for forskellige målgrupper undersøges, i hvilket omfang ydelsesmodtagerne behandles ens – hvorvidt deres pligter og mulige sanktioner er ensartede.

En analyse af disse tre dimensioner tydeliggør derfor, hvordan den danske kontanthjælpsmodel praktisk udformer og udfordrer universalismebegrebet og dermed, hvad socialt medborgerskab reelt indebærer i en nutidig velfærdsstat. Denne teoretiske ramme danner grundlaget for den følgende analyse af kontanthjælpsreformer og deres betydning for socialt medborgerskab i den danske velfærdsstat.

Rids af kontanthjælpssystemets historiske udvikling frem til ydelsesreformen 2025

Mens teorien om universalisme rummer klare idealer om lige rettigheder, viser kontanthjælpens historiske udvikling en mere kompleks og gradvist differentieret praksis. Det danske kontanthjælpssystem har bevæget sig fra et skønsmæssigt forsorgssystem til en stadig mere rets- og betingelsesbaseret ordening.

Fra skøn til ret

Historisk blev sociale ydelser opdelt efter kategori: Syge, ledige og ældre fik deres egne ordninger, mens resten af de trængende var henvist til fattighjælp. Et markant skifte kom med Steinckes socialreform i 1933, hvor fattighjælpen blev erstattet af forsorgsloven (Kolstrup, 2011). Reformen reducerede betydeligt kommunernes mulighed for at udøve vilkårligt skøn, selvom skønnet ikke forsvandt helt. Fremover skulle faste ydelser dels sikre borgernes retssikkerhed og

en mere ensartet praksis på tværs af kommunerne, dels sikre kommunerne mod borgeres evt. urimelige krav. Med tiden blev den sociale hjælp mere rettighedsbaseret og mindre afhængig af kommunernes skøn (Kolstrup, 2012).

Den moderne kontanthjælp blev for alvor etableret med bistandsloven i 1976, der kombinerede behovs- og skønsprincipper og gav borgere uden anden forsørgelse ret til økonomisk hjælp (Kolstrup, 2013). I praksis spillede skøn dog igen en central rolle ved tildeling og udmåling af ydelser. Denne gang var det sagsbehandlers faglige skøn, der skulle sikre en fremadrettet behovsorientering, hvor ydelsen skulle genoprette den normalsituation, der var før den sociale begivenhed indtraf. Da bistandsloven åbnede mulighed for støtte til faste udgifter, herunder (ej)bolig, opstod en spænding mellem princippet om en nogenlunde opretholdelse af tidligere levestandard og kommunernes økonomi.

Med reformen i 1987 blev kontanthjælp fastsat som en standardiseret ydelse i stedet for at være baseret på individuelle behovsvurderinger. Dette opgør med skønsprincippet fra bistandsloven havde til formål at øge retssikkerheden og ensarte behandlingen af modtagere (Kolstrup, 2013). Dermed blev kontanthjælpens universalisme i form af lige behandling styrket.

Differentierede og betingede rettigheder

Det varede dog ikke længe. Kort efter opstod nye ydelsesordninger med lavere satser og hårdere krav for bestemte grupper af kontanthjælpsmodtagere. I 1990 blev en særlig ungdomsydelse indført for 18-19-årige som en reaktion på høj ungdomsarbejdsløshed. De unge skulle deltage i kommunale beskæftigelsesprojekter for at bevare ydelsen, ellers blev de sat ned på en reduceret sats. I 1992 blev ordningen udvidet til 18-24-årige, hvilket markerede et brud med bistandslovens princip om betingelsesløs hjælp. Princippet om ”noget for noget” udviklede sig til en generel aktiveringslinje (Kolstrup, 2014).

Lov om aktiv socialpolitik i 1997 gjorde aktivering til et generelt krav. Alle kontanthjælpsmodtagere skulle stå til rådighed for arbejde og aktivering. Senere reformer skærpede kravene til unge, så de også skulle stå til rådighed for uddannelse, hvor der i 2006 blev indført uddannelsespligt. Rettigheder blev på den vis gjort betingede af, at modtagerne udviste en særlig adfærd. I 2013 blev unge inddelt i job- og uddannelsesparate, hvor ydelseniveauet afhænger af kategoriseringen.

Integrationsloven fra 1998 indførte en ny social ydelse, introduktionsydelsen, for at gøre flytninge selvforsørgende hurtigere. Den var lavere end almindelig kontanthjælp og skulle understøtte et treårigt introduktionsprogram med sprogundervisning og arbejdsmarkedstiltag (Jønsson, 2014). Introduktionsydelsen blev i 2002 afløst af starthjælpen, der var endnu lavere og markerede

første gang, et optjeningsprincip blev indført i kontanthjælpen: Nytilkomne skulle have opholdt sig i Danmark i syv ud af de seneste otte år for at modtage fuld kontanthjælp (Kvist og Harsløf, 2014). I 2007 blev det suppleret af et beskæftigelseskrav, som ikke nåede at få virkning. Starthjælpen og introduktionsydelsen blev afskaffet i 2012. I 2015 blev integrationsydelsen (gen)indført som en lav ydelse for nyankomne, og opholdskravet blev genindført (Ydelseskommissionen, 2021a). I 2019 blev opholdskravet skærpet til ni ud af de seneste ti år, og der blev indført et beskæftigelseskrav. Ydelsen skiftede i 2020 navn til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, i daglig tale integrationsydelsen. Kort sagt er kontanthjælpen i stigende grad differentieret efter opholdstid og oprindelsesland og gjort betinget af adfærd.

Endelig er det værd at nævne kontroverserne omkring kontanthjælpens størrelse og princippet om, at det skal kunne betale sig at arbejde og uddanne sig. To enkeltsager fik symbolsk betydning i optakten til kontanthjælpsreformen i 2013: "Fattig-Carina", en enlig mor på kontanthjælp, blev landskendt, efter et tv-indslag i 2011 viste, at hendes samlede indkomst oversteg OECD's fattigdomsgrænse og svarede til en lavtlønnet lønmodtagers (Wikipedia, 2025a). "Dovne Robert" blev kendt i 2012 efter at have afvist lavtlønnede jobs, fordi han foretrak at leve på kontanthjælp (Wikipedia, 2025b). Begge sager blev politiske symboler, som tydeligt markerede et normativt skift: Kontanthjælp blev ikke længere kun betragtet som en universel social rettighed, men i højere grad som en betinget ydelse afhængig af modtagernes adfærd og arbejdsvillighed. Dermed illustrerede Carina- og Robert-casene, hvordan universelle rettigheder og idealet om ensartet socialt medborgerskab blev udfordret af en mere betinget og moralsk præget tilgang.

Kontanthjælpsreformen, som blev vedtaget af et bredt flertal i 2013, indeholdt derfor uddannelsespålæg til unge og nyttejobs for arbejdsdygtige kontanthjælpsmodtagere. Reformen indførte en lavere uddannelseshjælp på SU-niveau for unge og stillede krav om nytteindsats for arbejdsparate. Samtidig undtog reformen de mest udsatte modtagere, hvilket var en erkendelse af, at Carina og Robert ikke var repræsentative for alle kontanthjælpsmodtagere. Resultatet blev dog en øget differentiering og betinget tildeling af sociale rettigheder.

Kontanthjælpen er samtidig gradvist blevet udhulet ligesom andre overførselsindkomster til personer i den erhvervsaktive alder. Som nævnt blev kontanthjælpen standardiseret i 1987, og fra 1991 har satserne været årligt reguleret med udgangspunkt i den gennemsnitlige årsløn for lønmodtagere to år tidligere. I flere perioder har reguleringen dog været lavere end denne lønudvikling, blandt andet som følge af bidraget til satspuljen (0,3 pct.) fra 1994-2019 og afdæmpet regulering 2016-2023. Siden 2020 indsættes 0,3 pct. af ydelsen på

obligatorisk pension (Hansen og Nielsen, 2015; Ydelseskommisionen, 2021a; Jensen og Nørgaard, 2024).

Kontanthjælpssystemet i første halvår af 2025: adgang, størrelse og vilkår

Frem mod reformens ikrafttræden 1. juli 2025 omfattede kontanthjælpssystemet tre hovedydelse med hver sin personkreds og tildelingskriterier: kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse (SHO-ydelse). For at få adgang skal borgeren have oplevet en social begivenhed og samtidig mangle anden forsørgelse, fx fra dagpenge eller en partner.

Adgangen til de forskellige ydelser er dog langt fra universel. Unge under 30 uden erhvervskompetencegivende uddannelse modtager uddannelseshjælp, mens nytillkomne, som ikke opfylder opholds- og beskæftigelseskrav, får integrationsydelse. Alle øvrige modtagere får kontanthjælp. Dette skaber tydelig differentiering i borgernes sociale medborgerskab.

Størrelse

Kontanthjælpen er generelt højere end integrations- og uddannelseshjælpen, men størst er forskellene mellem målgrupperne. Systemet opererer med 36 målgrupper fordelt på 16 forskellige satser, hvilket tydeligt udfordrer princippet om universelle rettigheder og lighed i det sociale medborgerskab for kontanthjælpsmodtagere.

For unge under 30 år afhænger ydelsen af en række faktorer: alder (over/under 25 år), uddannelse, opholdstid i Danmark (EU), hjemme- eller udeboende, forsørgerstatus, graviditet, psykisk sygdom og vurderet parathed i forhold til uddannelse og arbejde. Afhængig af indplacering fik den unge en af otte satser fra 2.925 kr. til hjemmeboende på integrationsydelsen over 12.770 kr. til udeboende på kontanthjælp til 16.972 kr. per måned til forsørgere (2025-satser). Den højeste sats for unge var mere end fem gange højere end den laveste sats, delvist begrundet i forskellige forsørgelsesbehov. Dette afspejler en stærk differentiering af det sociale medborgerskab snarere end universelle rettigheder.

For personer over 30 år var forskellene mindre, men integrationsydelsen var fortsat markant lavere end kontanthjælp. På kontanthjælp var satsen 16.972 kr. for forsørgere til børn og 12.770 kr. for andre (1. januar 2025-satser). Integrationsydelsen havde fire satser med 13.557 kr. for enlige forsørgere, 9.500 kr. for gifte forsørgere, 6.789 kr. for personer over 30 år samt udeboende under 30 år og 2.925 kr. for hjemmeboende under 30 år.

Forskellene forstærkedes yderligere af supplerende ydelser – fx aktivitetstilæg, boligstøtte og børnetilskud – hvilket gør det samlede system uigennemsigtigt. Ydelseskommisionen (2021a) og Rådet for Socialt Udsatte (2003) har

dokumenteret, hvordan visse grupper, især enlige forsørgere, ofte opnåede en relativt høj disponibel indkomst sammenlignet med fx børnefamilier med to voksne.

Kontanthjælpsloftet har til hensigt at gøre det mere attraktivt at arbejde. Loftet sætter en grænse for, hvor meget man samlet kan modtage i kontanthjælp (og uddannelseshjælp og integrationsydelse), særlig støtte og boligstøtte. Der er forskel på loftets højde eller størrelse, afhængigt af om man er forsørger, gift/samlevende eller enlig, og hvilken ydelsessats man er berettiget til. I alt er der 29 kontanthjælpslofter. Hvis man tager arbejde ved siden af kontanthjælpen, øges loftet, og man får udbetalt mere af den støtte, der ellers var taget af, fordi det ramte loftet. Kontanthjælpsloftets komplekse samspil mellem ydelser og arbejde har vist sig vanskeligt at gennemskue og forklare for sagsbehandlere og modtagere.

Variationen i ydelsesniveauer understreger, hvordan kontanthjælpssystemet konkret differentierer borgernes sociale medborgerskab snarere end understøtter universelle rettigheder.

Vilkår

I flere år har systemet været præget af komplekse regler og negative økonomiske incitamenter, der ikke understøtter universalisme, men tværtimod skaber usikkerhed og forskellighed i borgernes sociale rettigheder og pligter. Selvom loven principielt stiller ensartede krav til kontanthjælpsmodtagere, fritager mange dispensationsmuligheder i praksis en stor del af modtagerne. Dette resulterer i uens vilkår og en stærkt differentieret implementering af det sociale medborgerskab. Selvom personer måtte være fritaget for arbejdskrav og tilhørende sanktioner, skal de ifølge loven stadig orienteres om pligter og sanktionsmuligheder i systemet. Det hjælper ikke på forståelsen af systemet.

Ved indgangen til 2025 var der 87.735 kontanthjælpsmodtagere. Kun 16,8 pct. var vurderet som jobparate, og 67,1 pct. var aktivitetsparate (Danmarks Statistik, 2025). De 33.682 modtagere under 30 år var fordelt med 5,7 pct. jobparate, 2,0 pct. åbenlyst uddannelsesparate, 26,9 pct. uddannelsesparate, 61,0 pct. aktivitetsparate og 4,5 pct. uoplyste.

Resultatet har været utryghed og forskelsbehandling. Komplekse regler og negative incitamenter har ikke kun skabt økonomisk usikkerhed, men også svækket motivationen for selvforsørgelse, idet systemet er vanskeligt at gennemskue for mange modtagere (Madsen, Bækgaard og Kvist, 2022).

Der er et krav om, at man løbende arbejder for at bevare retten til kontanthjælp. Det sker gennem 225-timersreglen, som kræver, at man indenfor de seneste 12 måneder har mindst 225 timers ordinært og ustøttet arbejde. Hvis

man ikke opfylder kravet, nedsættes ens ydelse. Reduktionen afhænger af, om man er gift eller ugift. For gifte par, hvor den ene eller begge ikke opfylder arbejdskravet, falder en af ydelserne bort. Der er dog særregler for modtagere af integrationsydelsen. For ugifte falder ydelsen ikke helt bort, men reduceres, hvor reduktionens størrelse afhænger af, hvilken sats man er på. Ydelsen reduceres med 1.125 kr./md., hvis man er på en af de højere satser i systemet, og med 581 kr./md., hvis man er på en af de lavere satser. Modtagere af uddannelseshjælp på SU-niveau får ikke nedsat hjælpen, selvom de ikke tilfredsstiller 225-timersreglen. Man kan blive undtaget fra reglen, hvis kommunen vurderer, at ens arbejdsevne er for begrænset til at kunne opfylde arbejdskravet. Det var cirka 40 pct. af modtagerne i 2020 (Ydelseskommisionen, 2021b).

På trods af nylige forenklinger består fortsat et komplekst sanktionssystem, som skal sikre deltagelse i møder og tilbud. Størrelsen af sanktionerne afhænger især af den modtagne ydelse og varierer fra 200 til 2.400 kr. per hændelse (2025-satser). Denne kompleksitet skaber utryghed og udfordrer idealet om et klart og universelt socialt medborgerskab.

Opsummerende viser den historiske gennemgang, hvordan det danske kontanthjælpssystem gradvist har bevæget sig væk fra universalismens ideal om lige rettigheder mod mere differentierede og betingede ydelser. Dette sætter scenen for den videre analyse, hvor først Ydelseskommisionens anbefalinger og dernæst ydelsesreformen 2025 undersøges nærmere med udgangspunkt i de samme teoretiske begreber om universalisme og socialt medborgerskab.

Ydelseskommisionens anbefalinger: universalisme og socialt medborgerskab i fokus²

Ydelseskommisionen offentliggjorde sine anbefalinger 31. maj 2021. Målet var at skabe et mere enkelt og gennemskueligt kontanthjælpssystem, der styrker borgernes tryghed, retssikkerhed og forståelse af økonomiske incitamenter til at tage et arbejde eller en uddannelse. Kommisionen ønskede også at lette sagsbehandlingernes opgave og mindske administrativ kompleksitet.

Dækning og adgangskriterier

Kommisionen anbefalede at fastholde kravet om en social begivenhed og manglende forsørgelsesgrundlag som adgangsbetingelser. Samtidig foreslog den en modernisering af formuegrænsen, der havde været fastfrosset siden 1998. Grænsen foreslås hævet til 1,5 gange og tre gange den forhøjede sats for hhv. enlige og par, og automatisk indekseret.

Børn i kontanthjælpsfamilier oplever ofte sociale og materielle afsavn sammenlignet med andre børn (Benjaminsen, Enemark og Birkelund, 2016). For

at afhjælpe dette foreslog kommissionen et fritidstillæg, øremærket børns deltagelse i et almindeligt børne- og ungdomsliv. Forslaget repræsenterer en udvidelse af det sociale medborgerskab til også at omfatte børn – et markant skridt i en universalistisk retning. Tillægget blev fastsat til 450 kr. pr. barn pr. måned, svarende til forskellen mellem et minimums- og et standardbudget for børn. Kommissionen anbefalede, at tillægget kan opspares til større udgifter, men indførte et loft på fire børn (1.800 kr. pr. måned) for at bevare arbejdsincitamenter i store familier. Kommissionen forventede desuden, at tillægget kan mindske konflikter i familier om prioritering af børns aktiviteter.

Ydelsesstruktur og størrelse

Ydelseskommisionen foreslog én ydelse i stedet for tre. Den ene kontanthjælpsydelse skulle have to niveauer – en grundsats og en forhøjet sats – samt et tillæg afhængigt af familietype.

Overgang fra grundsats til forhøjet sats sker gennem ophold, uddannelse og beskæftigelse. Optjeningsprincip går på opholdstid i riget efter ens fyldte 18. år, og beskæftigelse eller uddannelse er 2,5 år.³ Tiltaget forener afskaffelsen af ydelser og (differentierende) særregler med incitament til beskæftigelse og uddannelse for alle (Ydelseskommisionen, 2021b).

Få tillæg – et til børnefamilier, et til enlige forsørgere og et til enlige – gør det muligt at justere ydelserne efter forsørgerstatus og stordriftsfordele i husholdninger. Fastlæggelsen af satserne brød med tidligere praksis, idet kommissionen baserede dem på budgetmetoden fra fattigdomsforskningen. Minimumsniveauet blev sat ud fra et kortsigtet budget, der dækker basale behov, inspireret af CASA og Rockwool Fondens Forskningsenhed (Hansen, Hansen og Wingender, 2015; Bonke og Christensen, 2016). Dermed sikres, at ydelsen dækker basale behov i en midlertidig forsørgelsesperiode. SU'en og 85 pct. af mindstelønnen fastsatte øvre grænser for ydelsen for at bevare incitamentet til at uddanne sig og arbejde.

Samtidig anbefalede kommissionen en afskaffelse af kontanthjælpsloftet, 225-timersreglen, særlig støtte, aktivitetstillægget og diagnosetillægget. Dette skulle sikre mere ensartede ydelser for personer i ens situationer og et enklere system at forstå og navigere i. Kommissionen foreslog at afskaffe aktivitetstillægget for unge og diagnosetillægget, da de kan fastholde modtagere i ydelser af frygt for økonomisk tab (Ydelseskommisionen, 2021c). Ydelserne var dobbelt så høje som standardydelsen. Det skabte usikkerhed for unge, fordi fremskridt kunne halvere deres indkomst. Kommissionen anbefalede i stedet øget brug af tillægsydelser til dækning af særlige behov, fx medicinudgifter.

Afskaffelse af uddannelseshjælp, integrationsydelse, forskellige tillæg og anvendelse af samme grundsats for alle reducerer forskelle i formelle rettigheder. Det kan tolkes som en bevægelse i retning af øget universalisme, om end optjeningskravet stadig skaber forskelle i praksis. Forslaget om at basere ydelsessatser på budgetmodeller frem for arbejdsmarkedsforhold eller tidligere indkomst markerer et brud med forsørgercentrerede rettigheder og et skridt i retning af behovsbaseret, universel støtte. Forenklingen betød et opgør med målgruppe-specifikke ydelser og koblingen mellem ydelse og indsats. Ydelsesniveauet blev bestemt af forsørgelsesbehov, mens indsatser skulle målrettes individuelt.

Vilkår og incitamenter

Kommissionen foreslog en afklaringsret efter to år, i erkendelse af at kontanthjælp er tænkt som et midlertidigt sikkerhedsnet. Det er også afspejlet i ydelsesniveauerne, der ikke er sat efter anskaffelse af varige forbrugsgoder mv. Derfor anbefaler kommissionen en afklaringsret efter to år, hvor kommuner skal vurdere, om modtagere skal overgå til anden forsørgelse og evt. indsats eller forblive i systemet.

Anbefalingerne omkring incitamenter udgør et paradigmeskifte fra uklare, negative incitamenter til de få kontanthjælpsmodtagere, som ikke var undtaget, til tydelige, positive incitamenter til alle modtagere til at tage småjobs. Det sker ved at afskaffe kontanthjælpsloft og 225-timersreglen og i stedet lade ydelsesmodtagere på grundsats beholde hele indkomsten fra de første timers arbejde uden fradrag i kontanthjælpen. Og modtagere af den forhøjede sats kan beholde indkomst op til mindstelønnen uden fradrag.

Endelig anbefalede kommissionen en række tekniske ændringer, fx ret til ferie på supplerende kontanthjælp og fredning af obligatorisk pensionsopsparing. Ydelsesmodtagere får større tryghed og bliver mindre stigmatiserede, når ferie- og pensionsforhold svarer til lønmodtageres.

Samlet balancerer Ydelseskommisionens forslag mellem ønsket om ligebehandling og målrettede incitamenter. Forenklingen af ydelsesstrukturen og indførelsen af fritidstillægget peger mod øget universalisme og en udvidelse af det sociale medborgerskab – særligt for børn. Samtidig skaber optjeningskravet en betinget adgang til fulde rettigheder, hvilket udfordrer princippet om lige sociale rettigheder. Anbefalingerne illustrerer, hvordan idealet om socialt medborgerskab formes i spændingsfeltet mellem lighed og adfærdsregulering.

Ydelsesreformen 2023/2025: forenkling, betingelser og socialt medborgerskab i forandring

Ydelseskommisionens anbefalinger led en bemærkelsesværdig skæbne. Allerede dagen efter offentliggørelsen 31. maj 2021 blev anbefalingerne afvist bredt i Folketinget. Socialdemokratiet og visse partier til højre mente, at uacceptabelt mange modtagere af anden etnisk herkomst end dansk ville få mere i ydelse primært på grund af afskaffelsen af integrationsydelsen. Enhedslisten og SF mente, at forslaget ikke gjorde nok for enlige mødre og for afskaffelsen af børnefattigdommen. Ændringer skaber både ”vindere og tabere”, og beregninger på de fordelingspolitiske konsekvenser af kommissionens forslag kan ses bagerst i rapporten (Ydelseskommisionen, 2021a).

Godt et år senere blev en første reformaftale alligevel indgået i juni 2022 af S-regeringen og dens støttepartier. Aftalen tog dog ikke livtag med det komplekse system og var ikke vedtaget på tværs af den politiske midte. Det var derfor tvivlsomt, om aftalen ville indfri ambitionen bag Ydelseskommisionens nedsættelse om at skabe et mere enkelt og stabilt system. Da aftalen ikke nåede at blive implementeret før folketingsvalget 1. november 2022, blev den opsagt efter valget. I stedet lagde den nye SVM-regering i regeringsgrundlaget ”Ansvar for Danmark” fra 14. december 2022 op til en ny reform baseret på Ydelseskommisionens anbefalinger (Regeringen, 2022).

Den 13. oktober 2023 fremlagde SVM-regeringen en reform bestående af tre aftaler: en om ydelser, en om arbejdspligt og en om en særlig lav ydelse til indvandrere. De to sidste var ikke del af Ydelseskommisionens forslag, og de peger ikke i en universalistisk retning.

Den første aftale, ”Nyt kontanthjælpssystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst”, blev indgået med Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre (Regeringen, Socialistisk Folkeparti, Konservative Folkeparti og Radikale Venstre, 2023). Lovgivningen blev vedtaget i Folketinget i december 2024, og reformen trådte i kraft 1. januar 2025 med virkning fra 1. juli 2025.

Denne aftale minder i langt højere grad end 2022-aftalen om Ydelseskommisionens forslag. Reformen indfører fx én ydelse med to satser, afskaffer 225-timersreglen og indfører fribeløb for arbejdsindkomst, se tabel 1. Den indfører også et fritidstillæg til alle børn i kontanthjælpssystemet, som økonomisk skal understøtte børns fritidsliv, og etablerer følgeordninger, for at børn i udsatte positioner kan hjælpes i gang med fritidsaktiviteter.

Den anden, ”Aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp”, indgået af regeringen sammen med Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance og Konservative (2023), indebærer, at nyttilkomne, der er født udenfor Danmark

og kommet til landet før 2008 (og efter 1968), også bliver omfattet af beskæftigelseskravet, der kræver, at man har været i fuldtidsarbejde i mindst 2,5 år indenfor seneste ti år for at få kontanthjælp. Før gjaldt beskæftigelseskravet kun nytillkomne, der er kommet til Danmark efter 2008. Hvis man ikke opfylder beskæftigelseskravet, overgår man til en ny sats, mindstesatsen, i kontanthjælpssystemet. Beskæftigelsesministeriet skønner i aftaleteksten, at det drejer sig om 10.000 personer, der primært kommer fra andre ydelser og satser i kontanthjælpssystemet.

Den tredje, "Aftale om en ny arbejdspligt med klare krav til borgerne i kontanthjælpssystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne", blev indgået af regeringen med Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti (2023). Den fordrer, at borgere, der ikke opfylder krav om ophold i riget (ni ud af seneste ti år) og fuldtidsbeskæftigelse (2,5 år ud af seneste ti år), omfattes af arbejdspligten og derfor skal bidrage med op til 37 timer om ugen i nytte- eller skånejobs. Beskæftigelsesministeriet skønner, at arbejdspligten vil omfatte ca. 12.000 personer, som modtager integrationsydelsen 1. januar 2025, samt de 10.000 personer berørt af aftalen om skærpede optjeningsregler, i alt 22.000 personer.

De to sidste aftaler udløste stor debat, efter det kom frem, at berørte personer født udenfor Danmarks grænser efter 1968 også omfattede adopterede børn og danske børn født i udlandet af danskere. Den udtalte intention med aftalerne var ellers primært rettet mod ikkevestlige kvinder uden arbejde. Debat og samråd med beskæftigelsesministeren førte til en bred aftale om at undtage adopterede børn, mens danske statsborgere født i udlandet af udstationerede danske stadig er omfattet. Med de to aftaler fortsætter kontanthjælpssystemet med differentierede og betingede sociale rettigheder og pligter.

Strukturelle ændringer og forskelle fra Ydelseskommissionens anbefalinger

Ydelsesaftalen er på nogle punkter bedre og mere generøs for borgere end Ydelseskommissionens anbefalinger. Det gælder fx medicintilskuddet, som gælder alle børn af kontanthjælpsmodtagere og alle voksne, som har modtaget kontanthjælp i 12 ud af de seneste 18 måneder. De får ret til 100 pct. dækning af egenbetaling til tilskudsberettiget medicin, se tabel 1. Dækning gives direkte på apoteket, så ydelsesmodtagere ikke selv skal lægge penge ud. Ydelseskommissionens forslag var, at hjælpen skulle gives via enkeltydelser, som var praksis, hvilket både er mindre forståeligt og mere besværligt for borgere og sagsbehandlere end det nye medicintilskud.

Tilsvarende indføres et særligt tillæg for unge under 30 år, som har udfordringer udover ledighed. Tillægget udgør 1.000 kr./md. for ikkeforsørgere under 25 år og 2.500 kr./md. for forsørgere og 25-29-årige. Det sker i stedet

for det tidligere aktivitetstillæg og den forhøjede diagnosebaserede ungesats. Ydelseskommisionens anbefalinger indeholdt ikke et sådant særligt tillæg, men anbefalede at omkostninger forbundet med evt. ekstra behov blev kompenseret.

På andre punkter var Ydelseskommisionens anbefalinger mere ensartede og mindre differentierende end ydelsesaftalen. Særligt de to delaftaler om mindstesats og arbejdspligt betyder forskelle i ydelsesniveauer og modtagerkrav, som var undgået i anbefalingerne.

Tabel 1: Sammenligning af kontanthjælpssystemet i første og andet halvår af 2025 samt Ydelseskommisionens anbefalinger

Kategori		Gammelt (1. halvår 2025)	Ydelseskommis- sions anbefalinger	Nyt (2. halvår 2025)
Adgang	Ydelser	Kontanthjælp Uddannelseshjælp Integrationsydelse	Kontanthjælp	Kontanthjælp
	Fritidstillæg	Ikke-eksisterende	Fritidstillæg til børn og unge	Fritidstillæg til børn og unge
	Behovs- vurdering	Formuegrænse: 10.000 kr. (enlig)/ 20.000 kr. (par)	Formuegrænse: 1,5 gange (enlig)/ 3 gange forhøjet sats (par)	Formuegrænse: 15.500 kr. (enlig)/ 31.000 kr. (par)
Størrelse	Satser	16 satser knyttet til 36 målgrupper	Grundsats, forhøjet sats	Mindstesats, grundsats, forhøjet sats
	Tillæg	Medicin, enkeltydelser	Flere enkeltydelser (medicin mv.)	Medicintilskud (gratis), børnetillæg (2.784 kr./md.), til- læg til enlige (1.092 kr./md.)
	Ydelsesloft	29 kontanthjælps- lofter	Intet loft	Boligstøtteloft
Vilkår	Økonomiske incitament	225-timersregel, modregning, sanktioner	Grundsats: ingen modregning op til forhøjet sats. Forhøjet sats: ingen modregning op til mindsteløn	Fribeløb på 5.000 kr./md. (grundsats), 2.500 kr./md. (for- højet sats)

Satser og tillæg afspejler ikke blot økonomiske forskelle, men også institutionelle fortolkninger af, hvem der betragtes som ”fuldgyldige” medborgere.

Kontanthjælpssystemets udformning 2. halvår 2025: dækning, satser og vilkår

Dækning og størrelse

Efter reformens ikrafttræden 1. juli 2025 afløses de tre hidtidige ydelser af én kontanthjælp med tre satser: mindstesats, grundsats og forhøjet sats, se tabel 1. Mindstesatsen på 6.789 kr./md. er for personer uden tilstrækkeligt ophold og arbejde til at opfylde opholds- og beskæftigelseskravet (2025-satser). Grundsatsen på 7.205 kr. er for personer under 30 år, der ikke opfylder beskæftigelseskravet. Den forhøjede sats på 12.498 kr. er for personer over 30 år og unge mellem 25 og 30 år, som har haft 2,5 års ordinært fuldtidsarbejde indenfor ti år. Endelig er der en sats på 2.925 kr. for hjemmeboende under 30 år.

Den nye struktur med få satser forenkler systemet, og tillæggene justerer ydelser ift. forsørgelsesbehov. Således får alle forsørgere et børnetillæg på 2.784 kr., enlige forsørgere får oveni 1.638 kr., mens enlige uden forsørgelsespligt får 1.092 kr. Unge kan få et særligt ungetillæg, hvis de er vurderet aktivitetsparate. Medicintilskud gives til alle børn og til voksne, som har modtaget kontanthjælp i 12 af de seneste 18 måneder.

Den formelle forenkling dækker dog over en ny intern differentiering, hvor adgangen til højere ydelser afhænger af individuelle præstationer (ophold og arbejde), hvilket rejser spørgsmål om reelt lige rettigheder.

Økonomiske incitamenter og vilkår

Det nye system giver tydelige, positive incitamenter: Personer på grund- og mindstesats kan beholde op til 5.000 kr./md. af arbejdsindkomst uden modregning, mens personer på forhøjet sats kan beholde op til 2.500 kr. Herefter sker fradrag. Det vurderes at være mere effektivt i at få flere i beskæftigelse end kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen (Ydelseskommisionen, 2021a, 2021d).

Kommunerne får pligt til afklaring efter to år for borgere over 30 år. Her skal det vurderes, om borgeren skal henvises til andre ydelser eller fortsat høre hjemme i kontanthjælpssystemet. Dette skal fastholde kontanthjælpens midlertidige karakter.

Fritidstillægget: et nybrud i børns sociale rettigheder

Ud over strukturelle ændringer markerer reformen også et værdimæssigt skift, særligt med indførelsen af fritidstillægget. Fritidstillægget på 450 kr. pr. barn pr. måned udbetales til familier med børn og kontanthjælp (svarende til anbefa-

ling og 200 kr. højere end i den første reformaftale). Fritidstillægget kan opspares og udbetales a conto sammen med den øvrige ydelse, og hver tredje måned skal modtager dokumentere, at en tredjedel er brugt på børns fritidsaktiviteter, hvilket kan ske fysisk eller elektronisk. Det nye fritidstillæg i det danske kontanthjælpssystem markerer et vigtigt skridt i socialpolitikken ved at indføre rettigheder direkte målrettet børn og deres afsavn (Ydelseskommisionen, 2021e). Tidligere erfaringer viser dog, at selv rettighedsbaserede ydelser kan miste deres potentiale i praksis, hvis de møder komplekse eller afskrækkende dokumentationskrav. Hvis administrationen bliver for bureaukratisk, risikerer man, at netop de mest sårbare familier ikke får adgang til støtten. Administrative byrder har fordelingspolitiske konsekvenser (Herd og Monyihan, 2018).

Ydelsesreformen trækker i to retninger. På den ene side forenkler den systemet og udvider rettigheder til nye grupper, særligt børn. Fritidstillægget markerer et socialpolitisk nybrud ved at tildele børn individuelle sociale rettigheder i tråd med FN's børnekonvention og principper om universalisme.

På den anden side forstærker reformen betingelserne for fulde rettigheder gennem skærpede optjeningskrav og arbejdspligt. Dette konstruerer et differentieret medborgerskab, hvor adgang til højere ydelser afhænger af tidligere arbejdsmarkedstilknytning og ophold.

Reformen illustrerer, hvordan idealet om universelle rettigheder udfordres, når adgang gøres afhængig af præstation og ophold, og hvordan velfærdsstaten forhandler balancen mellem inklusion og betingelse.

Konklusion og afsluttende bemærkninger

Ydelsesreformen 2025 udgør et markant forsøg på at forene universalisme og betingelse i én og samme ordning. Reformen bryder med årtiers tendens til stadig større differentiering i ydelsessystemet, hvor rettigheder og pligter i stigende grad har været knyttet til specifikke målgrupper. Indførelsen af én ydelse med få satser, afskaffelsen af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen og tydeligere positive incitamenter signalerer en bevægelse i retning af mere lige og gennemskuelige regler.

Derudover udgør fritidstillægget et socialpolitisk nybrud ved at give børn individuelle rettigheder, uafhængigt af forældres situation. Det anerkender, at børns deltagelse i fritids- og kulturliv er en rettighed i sig selv og ikke blot en afledt familieydelse. I tråd med FN's børnekonvention peger dette mod en udvidelse af det sociale medborgerskab til at omfatte børn og unge. Tillæggets potentielle effekt på social inklusion og reduktion af børn og unges sociale og materielle afsavn er betydelig. Samtidig indebærer dokumentationskrav og

praktisk administration en risiko for, at nybruddet ikke realiseres fuldt i praksis, særligt for de mest sårbare familier.

Men reformen bevarer også centrale elementer af differentiering. Mindstesatsen og arbejdspligten for personer uden længerevarende ophold eller tilstrækkelig beskæftigelseshistorik fastholder et tosporet medborgerskab. Denne differentiering rammer særligt indvandrere og unge og skaber et system, hvor samme behov ikke nødvendigvis udløser samme ydelse. Debatten i foråret 2025 om, hvorvidt adopterede børn og børn af udstationerede danskere skulle omfattes af de nye regler, illustrerede tydeligt, hvordan formelle kriterier kan give nogle en oplevelse af, at de betragtes som mindre fuldgældige borgere.

Som vist ovenfor var mindstesatsen og arbejdspligten ikke del af Ydelseskommisionens anbefalinger. Kommissionen foreslog et enklere system med mindre differentierende satser og uden fuldtids arbejdspligt for udgrænsede grupper – et system der var tættere på de universalistiske principper om lige adgang til ensartede ydelser på ens betingelser. Politisk ønskede et flertal i Folketinget imidlertid en ”mindstesats” for nyttilkomne og at udvide og intensivere deres arbejdspligt. Lave ydelser og store krav, lyder det, skal sikre, at kontanthjælp ikke fungerer som en magnet på personer udefra. Er differentieret og betinget medborgerskab for de svageste prisen for en universel velfærdsmodel for resten af danskerne i en global verden?

Den historiske tendens til at styrke pligter i form af øgede krav i kontanthjælpen rejser spørgsmål om, hvorvidt det sociale medborgerskab er blevet et middel til social kontrol snarere end et redskab til frigørelse. Udviklingen kan tolkes som et skifte mod et præstationsbaseret medborgerskab, hvor rettigheder knyttes til en indsats – et ”noget for noget”-princip. Dette kan forstås som forsøg på at sikre velfærdsstatens legitimitet, men det udfordrer samtidig universalismens idealer om lighed og solidaritet.

Som beskrevet har nyere kontanthjælpsreformer været begrundet med, at det skal kunne betale sig at arbejde (og tage uddannelse), at ydelser forudsætter indsats (”noget for noget”), og at personer skal opkvalificeres for at blive selvforsørgende. I et medborgerskabsperspektiv har disse logikker betydet, at rettigheder er blevet pressede, mens pligterne er udvidet.

Ydelsesreformen 2025 markerer dermed både en bevægelse hen imod et forenklet og mere universelt kontanthjælpssystem og en fastholdelse af et betinget og differentieret socialt medborgerskab. Det normative ideal om universalisme består, men empirisk er kontanthjælpen karakteriseret ved forskellighed i både output (rettigheder) og – må senere studier vise – outcome (resultater). Hvis ambitionen er et reelt skifte mod mere universel socialpolitik og et mere lige socialt medborgerskab, må man overveje at afskaffe mindstesatsen, udvide fritidstil-

lægget til alle lavindkomstbørn (og ikke blot børn af kontanthjælpsmodtagere) og sikre, at optjeningsprincipper ikke udelukker borgere fra fulde rettigheder.

Noter

1. Forfatteren var medlem af Ydelseskommisionen (2019-2021). Analysen i denne artikel er udelukkende baseret på offentligt tilgængeligt materiale og udtrykker alene forfatterens egne faglige vurderinger. Fordi forfatteren selv har haft en aktiv rolle i kommissionens arbejde, er det ikke metodisk eller forskningsetisk muligt at foretage en uvildig analyse af den efterfølgende politiske proces. Artiklen afstår derfor bevidst fra at belyse de interne forhandlinger og strategiske hensyn bag reformens tilblivelse.
2. Denne fremstilling fokuserer på udvalgte anbefalinger af relevans for universalisme og socialt medborgerskab. For en bredere fremlæggelse se Ydelseskommisionens rapport og debatindlæg (Ydelseskommisionen, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d og 2021e).
3. Forslaget går på ophold i syv ud af otte år, hvis man har beskæftigelse eller uddannelse, og 12 ud af 13 år, hvis man har en grundskole.

Litteratur

- Andersen, Bent Rold (1973). *Grundprincipper i socialpolitikken*. Det danske forlag.
- Andersen, Torben M., Marianne Simonsen, Lars Skipper, Michael Svarer og Rune Vejlin (2021). *Litteratursurvey af effekter af kontanthjælpslignende ydelser*. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet (2. maj 2025).
- Benjaminsen, Lars, Morten Enemark og Jesper Birkelund (2016). *Fattigdom og afsavn*. VIVE (2. maj 2025).
- Blomqvist, Paula og Joakim Palme (2020). *Universalism in welfare policy: The Swedish case beyond 1990*. *Social Inclusion* 8 (1): 114-123.
- Bonke, Jens og Anders Christensen (2016). *Minimumsbudget for forbrugsudgifter – hvad er det mindste man kan leve for?* Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Cecchini, Mathilde (2024). “Jeg var bange for hvad jeg gik i møde” – en analyse af borgeres oplevelse af uvished i mødet med kontanthjælpssystemet. *Politica* 56 (4): 361-384.
- Danmarks Statistik (2025). *Kontanthjælp efter køn, tid, alder og visitation (KY01)* (2. maj 2025).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Hansen, Finn Kenneth, Henning Hansen og Malte Wingender (2015). *Notat: Hvad koster det at leve?* CASA.

- Hansen, Hans og Marie Louise Schultz-Nielsen (2015). *Kontanthjælpen gennem 25 år: modtagere, regler, incitamenter og levevilkår fra 1987 til 2012*. Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Herd, Pamela og Donald Moynihan (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russel Sage.
- Jensen, Magnus Thorn og Asbjørn Sonne Nørgaard (2024). *Udhulingen af kontanthjælpen: En analyse af kontanthjælpens udvikling gennem 30 år*. Cevea.
- Jæger, Mads (2000). T. H. Marshall og det moderne medborgerskab. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 3 (4): 219-233.
- Jønsson, Heidi Vad (2014). Immigrations- og integrationspolitik, pp. 861-996 i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.) *Hvor glider vi hen?* Dansk velfærdshistorie Bind VI. Syddansk Universitetsforlag.
- Kolstrup, Søren (2011). Fra fattiglov til forsorgslov, pp. 149-232 i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Mellem skøn og ret*, Dansk velfærdshistorie Bind II. Syddansk Universitetsforlag.
- Kolstrup, Søren (2012). Fra forsorgslov til bistandslov, pp. 163-238 i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Velfærdsstatens storhedstid*, Dansk velfærdshistorie Bind IV. Syddansk Universitetsforlag.
- Kolstrup, Søren (2013). Bistandsloven – idealer og praksis, pp. 137-241 i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Velfærdsstaten i tidehverv*, Dansk velfærdshistorie Bind V. Syddansk Universitetsforlag.
- Kolstrup, Søren (2014). Aktiveringslinjens gennembrudsår og konsolidering, pp. 177-335 i Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen (red.), *Hvor glider vi hen?* Dansk velfærdshistorie Bind VI. Syddansk Universitetsforlag.
- Kvist, Jon og Ivan Harsløf (2014). Workfare with Welfare Revisited: Instigating dual tracks based on ethnicity, pp. 47-72 i Ivar Lødemel og Amilcar Moreira (red.), *Activation or workfare?: Governance and neo-liberal convergence*. Oxford University Press.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2015). *Den universelle velfærdsstat: funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*. Frydenlund Academic.
- Lister, Ruth (2003). *Citizenship: Feminist perspectives*. 2. udg. Macmillan.
- Madsen, Jonas Krogh, Martin Bækgaard og Jon Kvist (2022). *Scarcity and the mind-sets of social welfare recipients: Evidence from a field experiment*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 33 (4): 675-687.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press.
- Ottesen, Mai Heide, Asger Graa, Karen Margrethe Dahl, Anne-Dorthe Hestbæk, Mette Lausten, Signe Rayce og Barbara Tagmose (2022). *Børn og unge i Danmark: Velfærd og trivsel 2022*. VIVE (2. maj 2025).

- Regeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance (2013). [Reform af kontanthjælpssystemet](#), aftale af den 18. april 2013. Beskæftigelsesministeriet (2. maj 2025).
- Regeringen (2019). *Kommissorium for Ydelseskommisionen*. Beskæftigelsesministeriet (2. maj 2025).
- Regeringen (2022). *Ansvar for Danmark: Det politiske grundlag for Danmarks regering*. Statstministeriet (2. maj 2025).
- Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksdemokraterne, Liberal Alliance og Konservative (2023). *Aftale om skærpede optjeningsregler for kontanthjælp*. Beskæftigelsesministeriet (5. februar 2025).
- Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti (2023). *Aftale om en ny arbejdspligt med klare krav til borgerne i kontanthjælpssystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne*. Regeringen (5. februar 2025).
- Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Konservative Folkeparti og Radikale Venstre (2023). *Aftale om Nyt kontanthjælpssystem – flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst*. Beskæftigelsesministeriet (18. august 2024).
- Regeringen, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Alternativet og Kristendemokraterne (2022). *Aftale på plads: Nyt kontanthjælpssystem til gavn for børnene*. Beskæftigelsesministeriet (8. august 2024).
- Rådet for Socialt Udsatte (2003). *Sociale ydelser i et fattigdomsperspektiv*. Rådet for Socialt Udsatte.
- Titmuss, Richard M. (1976). *Commitment to welfare*, 2. udg. George Allen and Unwin.
- Wikipedia* (2025a). [Carina-effekten](#) (2. maj 2025).
- Wikipedia* (2025b). [Dovne Robert](#) (2. maj 2025).
- Ydelseskommisionen (2021a). *Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem*. Beskæftigelsesministeriet (18. august, 2024).
- Ydelseskommisionen (2021b). *Vores anbefalinger kan både øge beskæftigelsen og styrke børnefamilierne*, debatindlæg, *Berlingske*, 2. juli (2. maj 2025).
- Ydelseskommisionen (2021c). *Ydelsessystemet bør tage højde for at mange unge har udfordringer udover ledighed*, debatindlæg, *Politiken*, 19. juni (2. maj 2025).
- Ydelseskommisionen (2021d). *Kort sagt anbefaler vi et enkelt system, hvor folk belønnes for arbejde – også selvom det ikke er fuld tid*, debatindlæg, *Børsen*, 3. juni (2. maj 2025).
- Ydelseskommisionen (2021e). *Derfor løfter vores forslag ikke alle danske børn ud af fattigdom*, debatindlæg, *Politiken*, 2. juni (2. maj 2025).

Om forfatteren

Jon Kvist, professor i europæisk velfærdspolitik, Roskilde Universitet. Forsker i, hvordan sociale rettigheder og velfærdssystemer udformes og reformeres i Danmark og Europa. Har deltaget i forskellige kommissioner og ekspertudvalg, herunder Ydelseskommisionen (2019-2021). E-mail: jkvist@ruc.dk