

Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

– *Et festskrift for professor Bent Greve*

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

Dette særnummer af Samfundsøkonomen er et festskrift for professor Bent Greve, i anledning af hans 70-års fødselsdag. Bent er uddannet økonom og har i en årrække haft sit virke ved Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet, som institutleder og forsker. Han blev i 1997 udnævnt til Jean Monnet Professor i Europæisk arbejdsmarkeds- og social politik, og i 2001 udnævnt til professor i velfærdsstatsanalyse. Bent har sikret uddannelsen af utallige studerende på forvaltning og senere social videnskab udi forståelsen af velfærdsstatens og dens mange modeller og facetter. Og han har flittigt bidraget i bog- og artikelform, såvel som i mange presseinterview, til debatten om velfærdsstatens tilstand. Indtil 2020 var han den mest citerede RUC forsker i danske medier i mange år. COVID 19-krisen gav midlertidigt gode RUC-kolleger, som professor Lone Simonsen førertrøjen. Med Bents brede interesser er han dog allerede igen den journalisterne søger mest ofte. Også i forhold til det trykte ord er Bent yderst produktiv, og han udkommer gerne med mindst én bogpublikation årligt. Alt i alt er han udkommet med hele 46 bøger gennem sin lange forskerkarriere, foruden 169 bogkapitler og 97 forskningsartikler.

Særnummeret består af artikler skrevet af kolleger til Bent Greve om emner, der har haft hans interesse over mange år, og som også i dag er samfundsaktuelle. Bent har især været optaget af velfærdsstaten: er den udfordret og under forandring, kan man tale om en egentlig velfærdskrise, og hvilke konsekvenser har velfærdsstaten for befolkningen i form af fattigdom, ulighed, beskæftigelse og lykke. Han har tidligt interesseret sig for fiskal velfærd, og dermed betydningen af afgifter og skatteindbetalinger – men også unddragelser – for velfærdsstatens beståelse. Andre kerneområder er arbejdsmarked og EU-aspekter af socialpolitikken. Han går dog heller ikke af vejen for bidrag om social investering, sundhed og omsorg.

Særnummerets syv artikler stiller skarpt på udvalgte, aktuelle problemstillinger relateret til velfærdsstaten, som alle taler ind i en kærlig men kritisk dialog med Bents mangeårige forskningsbidrag.

Den første artikel af Adrian Sinfield ser på skatteudgifter, som er den favorable behandling af visse aktiviteter, som sker i skattesystemet. Det kan eksempelvis være mindre skattefradrag og -satser eller skattefrihed m.v. Den slags indirekte offentlige udgifter tenderer til at være mindre synlige, diskuteret og

Temaredaetører

JON KVIST

Professor,
Institut for Samfund
og Erhverv,
Roskilde Universitet,
jkvist@ruc.dk

TINE ROSTGAARD

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

ANDERS EJRNÆS

Professor MSO,
Institut for Samfund
og Erhverv,
Roskilde Universitet,
ejrnaes@ruc.dk

THOMAS PASTER

Lektor,
Institut for Samfund
og Erhverv,
Roskilde Universitet,
paster@ruc.dk

overvågede end direkte offentlige udgifter. Sinfield diskuterer sådanne aspekter og argumenterer for, at mere burde gøres nationalt for at skatteudgifter blev debatteret og prioriteret på lige fod med andre offentlige udgifter. Ofte understøtter skatteudgifter ordninger tilknyttet arbejdsmarkedet med pensioner som det klassiske eksempel. Bent Greve har i sin forskning skrevet dels om skatteudgifter og dels om den arbejdsmarkedsrelaterede velfærd (se hhv. Greve 1993 og Greve 2007).

Jesper Jespersen ser derefter på arbejdsmarkedet og de reformer, der er blevet gennemført igennem de sidste 20 år, et emne som Bent Greve flittigt har beskæftiget sig med i sin forskning og som ekspert i den offentlige debat. Senest har Bent bidraget med et kapital om socialpolitik og arbejde, i Søren Juul og Jørgen Elm Larsens bog *Socialpolitik*. Jesper Jespersen ser i artiklen på arbejdsmarkedsreformerne og ikke mindst på forklaringer af deres manglende resultater ift. arbejdsudbuddet og beskæftigelsen. Han argumenterer for, at et (forkert) teoretisk udgangspunkt og heraf følgende antagelser i DREAM-modellen ligger bag reformernes fejlskud. Jespersen understreger, at vi mangler empirisk belæg for at det er udbuddet der bestemmer efterspørgslen efter arbejdskraft. Hvor reformerne måske har usikre positive effekter for beskæftigelsen, konkluderer Jespersen at reformernes reducerede ydelser derimod har haft sikre negative omkostninger for de berørte befolkningsgrupper.

En anden central problemstilling for Bent Greves forskning vedrører forholdet mellem velfærdsstaten og civilsamfundet. Thomas Boje diskuterer i særnummeret den politiske ambition, der har vundet indpas i de senere år, om at inddrage civilsamfundet i højere grad i løsningen af velfærdssamfundets udfordringer. Den centrale problemstilling, som denne artikel vil besvare, er, om civilsamfundet kan påtage sig rollen som velfærdsproducent og acceptere de vilkår, der følger med at løse samfundets velfærdsproblemer. Thomas Boje argumenterer for, at civile organisationer har en styrke som velfærdsproducent, idet de kan bidrage til at inkludere sårbare og marginaliserede grupper. Artiklen giver et væsentligt bud på, hvordan civilsamfundet og velfærdsstaten kan arbejde sammen med henblik på at danne en demokratisk kultur baseret på ligeværdighed, anerkendelse og solidaritet. Forholdet mellem stat, marked og civilsamfund, det såkaldte velfærdsmix, har været et centralt emne i Bent Greves forskning. Dette tema bliver blandt andet berørt i bogen 'Welfare and the Welfare State'.

Azhar Hussain ser på forholdet mellem objektive og subjektive mål for fattigdom, yderligere et centralt forskningsfelt for Bent Greve. Bent har således i sin forskning skrevet en række bøger om betydningen af fattigdom og ulighed. Senest har han været redaktør på Routledge International 'Handbook of Poverty' (Greve 2020). Azhar Hussains artikel undersøger forholdet mellem objektive og subjektive fattigdomsmål for danske børn på baggrund af EU-SILC-data. Objektiv fattigdom tager udgangspunkt i den såkaldte medianindkomstmetode, hvor mennesker er fattige (eller i risiko for fattigdom), hvis de tjener under 50% af landets medianindkomst, mens subjektiv fattigdom

dækker over forskellige økonomiske afsavn samt oplevelsen af fattigdom. Undersøgelsen viser på den ene side, at objektiv fattigdom ikke nødvendigvis fører til subjektiv fattigdom. På den anden side skal man ikke undervurdere betydningen af objektiv fattigdom, da børn med lav indkomst har en betydeligt større risiko for at opleve afsavn.

En af de højaktuelle diskussioner omhandler ældreomsorgen og om den er i krise, truet, under forandring eller alle tre dele. Ældreplejen bliver behandlet af Hanne Marlene Dahl og Mikkel Arp, der undersøger om der er en egentlig omsorgskrise og i så fald, hvor udbredt den er. Især kigger de på paradokset mellem, på den ene side, de mange tegn på en omsorgskrise (herunder færre med ydelser, rekrutteringskrise og stigende arbejdspress) og, på den anden side, høje, positive brugerevalueringer på hospitaler og i ældreomsorgen. De vil dog ikke sådan lige afvise krisen, og forklarer paradokset med en generational forventningsbias: mediernes dækning af de mange skandaler har sænket vores forventninger, men kommende generationer kommer til at være meget mere kritiske, og med god grund. Bent Greve har selv forholdt sig til sundhed og omsorg i en nylig bog (Greve og Jespersen, 2023), og har også tidligere sammenlignet den danske ældrepleje med andre landes systemer (Greve, 2019).

Tine Rostgaard ser også på ældreplejen og på om bevægelsen mod mere brug af rehabilitering kan ses som en udvikling mod flere sociale investeringer i de ældre eller en afvikling af ældreomsorgen, hvor nedskæringer manifesterer sig ved at ældre skal tage mere vare på sig selv. Hun argumenterer, at rehabilitering også er led i en dagsorden, hvor udgifterne skal holdes nede, og at dette skaber nye mulige sociale risici: Adgangen til ydelser afhænger i stigende grad af at man indvilliger i at lade sig forandre, men også af ens mulighed for at forhandle. Bent Greve har selv behandlet emnet social investering i ældreplejen i EU-projektet SPRINT, der bl.a. resulterede i en bogudgivelse (Greve, 2017).

Endelig ser Thomas Paster på udviklingen i skattepolitik i relation til begrebet austerity, der dækker over en tendens til sparepolitik eller en stram finanspolitik. Ifølge Thomas Paster kan regeringer skabe balance i statsbudgettet enten ved at øge skatteindtægterne eller ved at foretage nedskæringer i velfærdsydelser, eller en kombination af begge dele. Thomas Paster påpeger, at regeringer tidligere har valgt at foretage nedskæringer i velfærdsydelser i stedet for at øge skatteindtægterne på grund af skattekonkurrence. Efter den globale finansielle krise er der dog sket ændringer, hvor europæiske regeringer i stigende grad forsøger at øge skatteindtægterne gennem øget beskatning af virksomheder samt en øget international indsats i forhold til bekæmpelse af skatteunddragelse og brug af skattely. De øgede bestræbelser på at øge skatteindtægterne har dog ikke afløst nedskæringspolitikken, men i højere grad suppleret den. Artiklen ligger i forlængelse af Bent Greves forskning omkring austerity. I bogen 'Are We Living in an Age of Permanent Austerity?' stiller han således kritiske spørgsmål til, om vi lever i en tid med permanent sparepolitik.

Vi ønsker dig god læsning!

Litteraturliste

- Greve, B. (1992). Skatteudgifter i teoretisk og empirisk belysning. København: Samfundslitteratur.
- Greve, B. (2007). Occupational welfare, Aldershot: Edward Elgar.
- Greve, B. (2020). Austerity, Retrenchment and the Welfare State: Truth or Fiction? Edward Elgar Publishing.
- Greve, B. (Ed.). (2019). Routledge international handbook of poverty. Routledge.
- Greve, B. (2014). Welfare and the Welfare State: present and future. Routledge.
- Greve, B. (red.) (2017) Long-term Care for the Elderly in Europe: Development and Prospects. London: Routledge.
- Greve, B. (2019) Long-term care, i Greve, B. (red.) Routledge Handbook of the Welfare State. Oxon: Routledge, s. 498-507.
- Greve (2023) Socialpolitik og arbejde i Juul, S.R. & Larsen, J.E. (red.). Socialpolitik. København: Hans Reitzels Forlag, s. 441-458.
- Greve, B. (2023) Sundhed og omsorg, i Greve, B. & Jespersen, J. (red.) Den offentlige sektors økonomi. København: Hans Reitzels Forlag, s. 119-147.

Fiscal welfare, poverty and inequality

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

Tax reliefs result in substantial losses of revenue in many countries. Their largely hidden effects tend to benefit the better-off so they can reinforce, if not increase, inequalities and undermine public spending objectives to help those in greatest need. In this article the very limited evidence on their scale and cost in taxes forgone, even less on their distributive impact, is reviewed comparatively before major effects across society of these little analysed subsidies are discussed. Indications of fiscal policies that could contribute to tackling the trends that contribute to higher poverty and inequality are briefly outlined.

Introduction

Tackling poverty and inequality have long been major concerns in policy-making. Yet, despite the ways that tax reliefs can reinforce if not increase inequalities and undermine public spending objectives, government policies carried out through them as opposed to direct spending continue to receive little attention.

Fiscal welfare and *tax expenditure* are overlapping terms to describe policies through taxes rather than spending programmes. Tax reliefs such as allowances, exemptions, reduced rates or tax credits can encourage and support a wide range of activities such as saving for retirement, bringing up children or buying a home. Fiscal welfare was first used by Richard Titmuss to denote one of the three areas of the social division of welfare in contrast to public or social welfare and occupational welfare, the latter often much subsidised by fiscal welfare (Titmuss 1958; Alcock 2001; Sinfield 2023).

Working in the US government in the late 1960s, tax lawyer Stanley Surrey introduced tax expenditure in direct contrast to public expenditure. Social tax expenditure (STE) is often used to indicate fiscal welfare as opposed to the many other areas in which tax expenditures are used. Tax expenditure budgets were eventually enacted in 1974 (Surrey 1973; Surrey and McDaniel, 1985). Recognition of the term slowly expanded to many countries but its integration into policymaking is still very limited. Despite the substantial impact on budgets, it can remain 'hidden' or even 'subterranean' (Greve 1994; Ervik and Kuhnle 1996; Howard 1997; Hacker 2002).



ADRIAN SINFIELD

Professor emeritus
i socialpolitik ved
Edinburgh Universitet,
Skotland
Adrian.Sinfield@ed.ac.uk

The expanding but still very limited evidence on the scale and costs of tax expenditures is reviewed in the article before the even fewer data on their distributional impact. The significance of the persisting focus on income tax reliefs to the virtual exclusion of analysis of other tax expenditures and the persisting reluctance to provide comparison of fiscal alongside public spending are considered. Brief indications of fiscal policies that could contribute to tackling the trends in higher poverty and inequality are outlined before the conclusion.

Accounting for tax expenditures

Most governments have been slow to accept accounting for tax expenditures and publishing the costs of revenue forgone as a basic routine responsibility (but see Canada 2022). Tax professionals are concerned with advising clients on 'fiscally exciting ways' to mitigate 'the burden of tax' by taking full advantage of tax reliefs. Social policy has tended to focus on orthodox welfare state benefits and services, neglecting the 'tax welfare state' despite Titmuss's example (Titmuss 1958 and 1962). Thus the considerable effects of fiscal welfare on individuals, families, communities, the wider society and economy have been allowed to continue and develop beneath the radar.

The OECD includes *tax breaks for social purposes* (TBSPs) in accounting for not only public spending but also social tax expenditures and private welfare spending (Adema et al 2014). This shows the considerable fiscal resources going into social policy in the United States. In 2019 it was the biggest spender after France (OECD 2023, figure 5) while only twenty-third in public spending alone. Over the decades in the United States private welfare was stimulated by tax subsidies by both parties: the Republicans were not so much anti-welfare but anti-state welfare (Howard 1997 and 2007; Hacker 2002).

The Global Tax Expenditure Database (GTED <https://gted.net/>) now provides data from over 100 countries on a simple-to-use website with access to financial data released by governments. Calculations of total estimated costs, main categories of use and percentages of GDP or of tax revenue can be quickly displayed. It allows systematic comparison of different countries' use of tax expenditures. In richer countries revenue forgone through these reliefs averages 4.7 per cent of GDP against 2.3 per cent in poorer countries (Haldenwang et al 2021a, 9). Among EU and OECD countries five of twenty examined were well above the richer-country average: Netherlands 15 per cent, Finland 11.7 per cent, UK 8.13 per cent, Australia 7.59 per cent. By contrast Germany at 0.86 per cent, New Zealand 1.34 per cent, Hungary 2.27 per cent, Denmark 2.46 per cent and Spain 3.17 per cent were well below that average (GTED 2023).

The total number of tax expenditures and the proportion of these with estimated costs do not explain the differences. The Netherlands, with the highest costs, has 101 items and costs all but four of them. The next highest, Finland with 194, only costs 119; and Ireland, the next with 258, only costs 47. Among

the lowest Spain has costed all of its 113 items while New Zealand with 70 only costs 14 (GTED, 2022, country files). The UK, fourth highest at 8.13 per cent of GDP, has revenue forgone more than three times that of Denmark, one of the lowest at 2.46 per cent. The UK recognises more than twice as many tax expenditures as Denmark, 338 against 158 but only estimates costs for 45 per cent of them against 55 per cent in Denmark. In the 1990s Denmark removed many tax reliefs including for social security benefits which were increased in compensation; it now collects more direct tax from benefits than any other country, over twice the average (OECD 2023, Figure 2; Kvist and Sinfield 1997, 257-8).

GTED inclusion of all tax expenditures makes it more useful for analysis than OECD TBSPs which exclude items without direct parallel with public social welfare. But GTED only includes what individual governments identify as tax expenditures so variations in national definitions become important.

While most countries identify tax expenditures in relation to their benchmark tax system, how they do it can still differ (Evans et al 2017, 77). In Germany, for example, the long-established practice allowing spouses to split total earned income for tax is treated as part of the tax benchmark system, not a tax expenditure, because the German constitution allocates particular significance to marriage. Its cost, reported once a decade ago (BT-Drs. 17/13044, s.2), was almost as much as the tax forgone for child tax credit which was counted as a tax expenditure. Child tax credit helps lower income families more while tax-splitting has the opposite effect, especially benefiting higher-paid couples, particularly those with only one earner. Reporting the cost of one but not the other relief distorts the view of how government affects the distribution and redistribution of resources, and the opportunities for change.

The UK rejects the use of the benchmark system and also only classifies much less than one third of all tax reliefs as tax expenditures, costing few of the remainder. It is not known how much other countries exclude tax reliefs from this count nor the costs of these.

The redistributive impact of tax expenditures

Who benefits from fiscal welfare and by how much receives very little official attention (Morel et al 2018). A major question for public spending has long been who gets what and how, so early analysts of fiscal welfare also sought answers particularly relevant to government interventions that affect poverty and inequality. Surrey described many reliefs as 'upside-down' benefits because regressive larger gains go to those on higher incomes (Surrey 1973, 37). In income and some other taxes, they pay higher marginal rates of tax: a relief at those rates provides more to the better-off, and generally even more to the best-off. A relief of 500 euros is worth 250 euros on a marginal tax rate of 50 per cent but just 150 or 100 euros to those paying tax only at 30 or 20 per cent rates. Tax credits are an exception: they benefit all income taxpayers to

the same amount if their tax liability is as large as the credit. ‘Refundable’ or ‘wastable’ tax credits pay any excess of the credit to those with an income so low that they pay little or no income tax.

The dual distinction between universal and selective, means-tested benefits is long established in public spending. Taking account of the tax welfare state as well requires a third category. Income tax and many other reliefs are *means-enhancing* while many more social security benefits for those of working age are becoming means-tested. Tax reliefs reinforce, even expand, the security of better-off beneficiaries, particularly if they would otherwise pay higher rates of tax. The cost of their upside-down benefits reduces tax revenue that could be used in public spending. Much fiscal welfare goes into the private benefit market, financing competition with the public sector. Far from providing alternative means of delivery within the welfare state, fiscal welfare may serve to undermine or sabotage it, reducing its resources so that public services and benefits become poorer and of lower status. Those with resources to buy privately are even more encouraged to do so while those on lower incomes become more deprived by public cutbacks.

It is surprising that more government attention is not routinely paid to the reverse targeting of regressive tax reliefs, particularly when it is vigorously argued that public benefits for those of working age at least should be means-tested and confined to those on very low incomes. Tax reliefs are not, as many seem to think, part of the tax gap where taxes are not paid although they are required to be. They are part of the tax policy gap, provided by government and not illegal although some exploit them improperly. In the UK, select committees in the Houses of Commons and Lords have begun to demand more information on the redistributive impact of tax reliefs. The Treasury Committee (2018) revealed that the richest tenth of taxpayers received half the income tax reliefs on pension contributions but the poorer half only one-tenth.

Significantly income and some other tax reliefs provide little, if any, benefit to those not paying much tax. This is now even more important in the UK given personal tax allowance thresholds were lifted for many years while benefits were held down by the austerity imposed on public spending after 2010. In 2019-20 the saving from freezing benefits affecting mainly the poorer virtually paid for lifting tax thresholds, including at the higher rates for the better-off (Lymer and Oats 2020, 126). However, after the dramatic unsettling of the UK economy by the first September budget of 2022, the Conservative government froze the main tax allowances for some years ahead, even reducing thresholds for some others reducing the impact of tax reliefs to an extent.

The extent to which tax expenditures benefit others as well as or rather than direct beneficiaries and the effects of this have received even less analysis. UK employers, for example, gain by more than three times as much as employees from pension contribution tax reliefs. Benefits to the pension and insurance industry from the total relief of 2.2 per cent of UK GDP are unknown but

probably considerable (HMRC 2023). These fiscal subsidies aiding employers and the pensions and insurance industries are probably the greatest example of wider impact in most countries. *The Cold War on Welfare* sees them as a form of ‘privatisation [which] is about reducing the role of the state and expanding the role of stock markets ... altogether a different proposition’ to providing better pensions (Minns 2001, xv, italics in original).

Tax expenditures can also have impacts beyond a country’s own borders. From the start of donor aid, richer countries have generally forced poorer recipient ones to exempt from many taxes some or all forms of donor support. This can make local sub-contractors on aid projects, not only resident expatriates, more privileged by higher net incomes or tax-free access to services and goods. So tax policies of donors can influence not only attitudes but also behaviour, undermining general willingness to pay taxes (Steel, 2021; von Haldenwang et al 2021b, 45). Recent UN guidelines on taxing aid have yet to make much progress although an OECD hub launched in 2022 may generate more momentum (OECD 2022).

The limited analysis of tax expenditures

Analysis of tax expenditures is generally limited, if not blinkered, in two important respects. First, reliefs in other taxes than income tax receive very little attention. This includes social security contributions which can also provide costly reliefs. In the UK taxes on wealth provide a spectacular example. Over the last half century these taxes have continued to raise only 2 per cent of GDP while ‘private wealth more than doubled from around 250 per cent to over 600 per cent of GDP’ (Summers 2019, 115). The cost of the reliefs forgone are greater than the tax raised. The UK is not alone in neglecting the often enormous amounts of reliefs. Interest in taxing wealth more effectively is increasing but not within many governments (Advani and Summers 2022; Rowlingson 2023). The vested interests in taxation of the wealth defence industry are little scrutinised, let alone pursued (for example, the growth in tax-protecting ‘family offices’ below the fiscal radar in many countries, Collins 2021).

Second, the cost of tax expenditures is rarely compared to public spending, reflecting a general lack of governmental interest in, if not resistance to, more open debate on the workings of taxes. In the UK it was not evident that the estimated cost of the six largest tax expenditures rose by 18 per cent in 2020-21 (HMRC 2023, para 4.1) while restraint on public benefits continued and increased poverty. Closer comparison of public and tax spending in countries such as the United States and Canada often revealed a larger than expected contribution from tax reliefs. However, changes of government usually ended such comparisons although budgetary bodies continue to recommend it. International agencies have however become increasingly critical of the neglect: it ‘violates’ vertical and horizontal equity (World Bank 2003, 2). ‘Out-of-sight

out-of-mind attitudes ... insulate inefficiencies from scrutiny' (OECD 2010, 29; Brys et al 2016, 51; EC 2014; IMF 2019).

The views of recipients of both tax welfare and public social security have thrown light on differences in perception in the United States (Ellis and Faricy 2021). Beneficiaries of tax reliefs generally regarded them more favourably, seen as an entitlement earned by paying tax, in contrast to public welfare often felt as stigmatising.

The need for greater debate of taxes as instruments of social and other policies

Tax expenditures, 'the hidden side of the fiscal contract' (von Haldenwang et al 2021b, 128), show how taxation works as an instrument of social and other policies. But governments also run policies through taxes in other ways (Farnsworth 2023). 'Taxation is part of the overall socio-cultural-economic system which constitutes the social world' (Byrne and Ruane 2017, 117; Ruane et al 2020). Taxes, individual and corporate, direct and indirect, shape and influence people's lives and the wider society, polity and economy. Leaving examination of taxes within a fiscal bubble of tax professionals and experts allows the undermining of publicly professed policies to tackle poverty and inequality (Bradshaw 2019).

Fiscal opportunities to tackle stubbornly high poverty and inequality could be made by better integration of taxes with priority policy concerns. Two such examples are the climate crisis and the better achievement of human rights.

Countries are coming under greater pressure, nationally and internationally, to tackle the growing climate crisis more robustly. But many standard UK fiscal responses to the climate change, particularly through indirect taxes, regressively maintain or increase inequalities (Bridgen and Buchs 2023). Tax incentives provide more for fossil fuel industries than for renewables, demonstrating how tax policies beyond personal ones affect societal welfare (*The Guardian* 9 March 2023). One major UK tax that has been little discussed in relation to tackling the climate crisis is the main consumption tax, value-added tax (VAT). Its relief supports the building industry and its suppliers in constructing and selling new buildings but not in maintaining, repairing and renovating existing ones with the immediate benefit of saving considerable embodied emissions at once by not demolishing them. That tax relief for new-build in 2021-22 cost £16.1bn, but increasing sustainability needs more repair and restoration, especially as government funds little home insulation. With many older buildings, most with poor energy efficiency, fiscal incentives for more repair and better insulation could reduce fuel poverty and cold homes among older and disabled people and families with young children as well as limiting energy usage and waste.

The second example relates to strengthening human rights for all (Lister 2021, ch 6). The UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights requires nations to use ‘maximum available resources’ (MAR) to achieve ‘full realization’ of rights. But revenue forgone through tax reliefs is not treated as part of MAR and so not recognised as a resource to fund policies to reduce inequality, prevent poverty and so realise rights more fully. Meanwhile tax reliefs with generally regressive, upside-down benefits continue their hidden means-enhancing effects.

Conclusion

The presentation here may be too dominated by UK experience where tax policy and practice continue to be fenced off from other government action. With no ministry of taxation, much is locked within the Treasury and HMRC that is routinely published and discussed in other policy areas. The annual Budget drama can result in hasty and limited parliamentary appraisal and less opportunity for public scrutiny. Evidence of consequential changes in gender, class, ethnic, age, regional and other inequalities is scarce.

At present concern with establishing better arrangements ‘*within the tax system*’ tends to block out making ‘the tax system work to create greater equality *in society*’ (Himmelweit 2023, 185, italics in original). Broad, structural analysis of social policy interventions is handicapped if regressive patterns of fiscal welfare and other reliefs are ignored. Recent co-editing and contributing to a book on how taxes operate as instruments of social policy have brought this home to me, revealing the limited changes in accountability, accessibility and transparency over the four decades since a similar book (Sandford, Pond and Walker 1980; Lymer, May and Sinfield 2023).

Pressures to change the different arrangements for tax and public spending have been increasing. There is clearly a need to establish international rules for the reporting of tax expenditures just as there have long been for public spending (McDaniel and Surrey 1985). Much more evidence needs to be provided at national and regional level to increase understanding of the way that taxes can be made to work with other policies to improve the quality and quantity of life for all.

It is not only in the UK that resistance to changes in the tax system has long been endemic, especially in significantly reducing inequalities (Glennerster 2012). The hidden fiscal wiring is ‘power at its most effective when least observable’ (Lukes 2005, 1). Greater openness and better integration with other policies offers opportunities for major fiscal changes that benefit the common good by reducing the increased inequalities of income and the even greater ones of wealth.

References

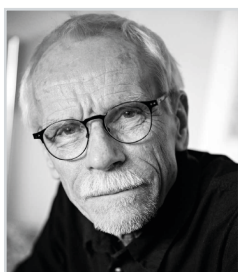
- Adema W., Fron, P. and Ladaique, M. (2014) 'How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?', *International Social Security Review*, 67:1, 1-25.
- Advani, A. and Summers, A. (2022) 'Measuring and taxing top incomes and wealth', *IFS Deaton Review of Inequalities*, <https://ifs.org.uk/inequality/measuring-and-taxing-top-incomes-and-wealth>.
- Alcock, P., Glennerster, H., Oakley, A. and Sinfield, A. eds (2001) *Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy*, Policy Press, Bristol.
- Bradshaw, J. ed (2019) *Let's Talk about Tax*, CPAG, London.
- Brys, B., Perret, S., Thomas, A. and O'Reilly, P. (2016) *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, OECD Taxation Working Papers 26, OECD, Paris.
- Bridgen, P. and Buchs, M. (2023) 'The climate crisis and taxation', in A. Lymer, M. May and A. Sinfield eds, *Taxation and Social Policy*, Policy Press, Bristol, ch 14.
- Byrne, D. and Ruane, S. (2017) *Paying for the Welfare State in the 21st Century: tax and spending in post-industrial societies*, Policy Press, Bristol.
- Canada (2022) *Report on Federal Tax Expenditures – Concepts, Estimates and Evaluations 2021*, Government of Canada, Ottawa.
- Collins, C. (2021) *The Wealth Hoarders: how billionaires pay millions to hide trillions*, Polity, Cambridge.
- Deutscher Bundestag (2013) *Written Answers*, 11 April, BT-Drs. 17/13044, s.2
- Ellis, C. and Faricy, C. (2021) *The Other Side of the Coin*, Russell Sage, New York.
- EC (2014) *Tax expenditures in direct taxation in EU Member States*, European Commission, Brussels, Occasional Papers 207.
- Ervik, R. and Kuhnle, S. (1996) 'The Nordic Welfare Model and the European Union', in B. Greve ed, *Comparative Welfare Systems: the Scandinavian model in a period of change*, Macmillan, Basingstoke, 87-107.
- Evans, C., Hasseldine, J., Lymer, A., Ricketts, R. and Sandford, C. (2017) *Comparative Taxation: why tax systems differ*, Fiscal Publications, Malvern.
- Farnsworth, K. (2023) 'Corporate taxation and corporate welfare', in A. Lymer, M. May and A. Sinfield eds, *Taxation and Social Policy*, Policy Press, Bristol, ch 13.
- Glennerster, H. (2012) 'Why was a wealth tax for the UK abandoned? Lessons for the policy process and tackling wealth inequality', *Journal of Social Policy*, 41:2, 233-249.
- Greve, B. (1994) 'The hidden welfare state: tax expenditure and social policy', *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 3:4, 203-211.
- GTED – Global Tax Expenditure Database (2023) *Country files*, www.gted.net.
- Hacker, J. S. (2002) *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hacker, J. S. (2011) 'The institutional foundations of middle-class democracy', *Policy Network*, 33-7.
- Von Haldenwang, C., Redonda, A. and Aliu, F. (2021a) *Shedding Light on Worldwide Tax Expenditures*, GTED Flagship Report (preliminary version).
- Von Haldenwang, C., Kemmerling, A., Redonda, A. and Truchlewski, Z. (2021b) 'The politics of tax expenditures', in L. Hakelberg and L. Seelkopf eds, *Handbook on the Politics of Taxation*, Edward Elgar, Cheltenham, 128-145.
- Himmelweit, S. (2023) 'Gender, Family and Taxes', in A. Lymer, M. May and A. Sinfield eds, *Taxation and Social Policy*, Policy Press, Bristol, ch 11.
- Hodge, M. (2016) *Called to Account*, Little, Brown, London.
- Howard, C. (1997) *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, New Jersey.
- Howard, C. (2007) *The Welfare State Nobody Knows: Debunking myths about U.S. Social Policy*, Princeton University Press, New Jersey.
- IMF (2019) *Tax Expenditure Reporting and its Use in Fiscal Management: a guide for developing economies*, IMF, Washington, DC, March.
- Kvist, J. and Sinfield, A. (1997) 'Comparing Tax Welfare States', *Social Policy Review* 9, in M. May, E. Brunson and G. Craig eds, SPA, London, 249-275.
- Lister, R. (2021) *Poverty*, 2nd ed, Polity, Cambridge.
- Lukes, S. (2005) *Power: A radical view*, 2nd ed, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Lymer, A. and Oats, L. (2020) *Taxation: Policy and Practice 2020/ 2021* (27th ed), Fiscal Publications, Malvern.
- Lymer, A., May, M. and Sinfield, A. eds (2023) *Taxation and Social Policy*, Policy Press, Bristol.
- McDaniel, P. R. and Surrey, S. S. (1985) *International Aspects of Tax Expenditures: a Comparative Study*, Kluwer, Deventer.
- Minns, Richard (2001) *The Cold War in Welfare*, Verso, London.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. and Poterba, J.M. (2011) *Tax by Design*, IFS, London.
- Morel, N., Touzet, C. and Zemmour, M. (2018) 'Fiscal welfare in Europe: why should we care and what do we know so far?', *European Journal of Social Policy*, 28(5), 549-560.
- Murphy, R. (2017) 'The Tax Gap and what to do about it', in W Snell (ed.), *Tax Takes: perspectives on building a better tax system to benefit everyone in the UK*, Tax Justice UK, 20-21.
- NAO (2020) *The management of tax expenditures*, HC 46, 2019-20.
- OECD (2010) *Tax Expenditures in OECD countries*, OECD, Paris.
- OECD (2022) *Tax Treatment of Official Development Assistance*, OECD, Paris.

- OECD (2023), *Social Expenditure (SOCX) Update 2023: Private social expenditure and the influence of tax systems*, OECD, Paris.
- Rowlingson, K. (2023) 'Wealth taxation', in A. Lymer, M. May and A. Sinfield eds, *Taxation and Social Policy*, Policy Press, Bristol, ch 10.
- Ruane, S., Collins, M. and Sinfield, A. (2020) 'The centrality of taxation in social policy', *Social Policy and Society*, 19:3, 437–453.
- Sandford, C., Pond, C. and Walker, R. eds (1980) *Taxation and Social Policy*, Heinemann, London.
- Sinfield, A. (1978) 'Analyses in the social division of welfare', *Journal of Social Policy*, 7:2, 129-156.
- Sinfield, A. (2023) 'Fiscal welfare and tax expenditures' in A. Lymer, M. May and A. Sinfield eds, *Taxation and Social Policy*, Policy Press, Bristol, ch 4.
- Stebbing, A. and Spies-Butcher, B. (2010) 'Universal Welfare by "Other Means"? Tax Expenditures and the Australian Welfare State', *Journal of Social Policy*, 39:4, 585-606.
- Steel, I. (2021) *Three ways lower-income countries can use new UN guidelines on the taxation of aid*, ODI: Think Change.
- Summers, A. (2019) 'Taxing wealth: an overview' in J. Bradshaw ed, *Let's Talk about Tax*, CPAG, London, ch 12.
- Surrey, S. S. (1973) *Pathways to Tax Reform*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Surrey, S. and McDaniel, P. (1985) *Tax expenditures*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Titmuss, R.M. (1958) *Essays on 'The Welfare State'*, Allen & Unwin, London.
- Titmuss, R. M. (1962) *Income Distribution and Social Change*, Allen & Unwin, London.
- Treasury Committee (2018) *Household finances: income, saving and debt*, HC 565, 26 July.
- World Bank (2003) 'Why worry about tax expenditures?' *PREMnotes Economic Policy*, 77.

Arbejdsmarkedsreformer – på godt og ondt¹

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

Arbejdsmarkedsreformer har stået stærkt i den økonomiske politik fra slutningen af 1970'erne. Men med helt forskellig prioritering af arbejdsudbud og -efterspørgsel. I perioden frem til det politiske systemskifte i 2001 lå fokus på en reduktion af arbejdsudbuddet kombineret med en efterspørgselsorienteret politik. Den politik blev ændret radikalt efter Velfærdskommissionens (2003-06) redegørelser, hvori det anbefaledes at øge arbejdsudbuddet gennem mindskede sociale ydelser, reduceret indkomstskat samt øget pensionsalder. Artiklen analyserer den efterfølgende udvikling på arbejdsmarkedet med fokus på den lavere beskæftigelsesfrekvens i perioden fra 2008-2019.



JESPER JESPERSEN

Professor emeritus,
Institut for
Samfund og Erhverv,
Roskilde Universitet
jesperj@ruc.dk

Indledning

Bent Greve angiver i sin forskningsprofil, at arbejdsmarked- og socialpolitik har været et af kerneområderne for hans forskning igennem mere end 30 år.² Han repræsenterer en af de få samfundsøkonomer, der har forholdt sig skeptisk til argumenterne bag konkurrencestaten og de derfra afledte anbefalede arbejdsmarkedsreformer til fremme af beskæftigelsen.

Arbejdsmarkedsreformer har stået stærkt i den økonomiske politik fra slutningen af 1970'erne. Men med helt forskellige prioriteringer af arbejdsudbud og -efterspørgsel. I perioden frem til systemskiftet i 2001 lå fokus på en reduktion af arbejdsudbuddet i form af efterløn, kortere arbejdsuge og i 1990'erne en række orlovsordninger kombineret med en efterspørgselsorienteret politik. Perspektivet ændredes radikalt med nedsættelsen af Velfærdskommissionen i 2003, hvor kommissoriet eksplicit pegede på analyser af og forslag til en forøgelse af arbejdsudbuddet, der ydermere skulle være provenuneutrale. Det resulterede i en stribe anbefalinger, der alle var gennemregne på den af kommissionen udviklede generelle ligevægtsmodel DREAM³. Velfærdskommissionens meget grundigt dokumenterede arbejde blev efterfølgende fulgt op af en række mere specialiserede kommissioner, som var kendetegnet ved at være domineret af neoklassiske fagøkonomer, og som benyttede sig af DREAM-modellen. Redegørelserne fra disse kommissioner havde sigte på at øge arbejdsudbuddet gennem fortsatte arbejdsmarkeds-, social- og skattereformer, uanset regeringens farve, se Jespersen (2014)⁴. En udvikling, der efterfølgende er fortsat, idet en forøgelse af arbejdsudbuddet også indgår med betydelig vægt i SVM-regeringens økonomiske politik bl.a. gennem forslag om mindskede (arbejdsmarkedsrelaterede) sociale ydelser, øget beskæftigelsesfradrag og en reduktion af progressionen i indkomstskatteskalaen, foruden den allerede vedtagne afskaffelse af st. bededag.

Som det fremgår af denne artikel, har de hidtidige resultater af denne brede vifte af arbejdsmarkedsreformer igennem snart 20 år været mildt sagt nedslående, idet både arbejdsudbud og beskæftigelsen helt frem til udbruddet af coronapandemien i 2020 i lange perioder lå under det niveau, som kommissionsøkonomerne havde stillet politikerne i udsigt. Som en reaktion på covid-19-krisen blev den økonomiske politik i USA og Europa lagt radikalt om til en målrettet efterspørgselspolitik. I EU blev budgetloven suspenderet, og ganske betydelige budgetunderskud blev accepteret i perioden 2020-22, hvilket medvirkede til at beskæftigelsen steg til det højeste niveau i mere end 15 år og nærmede sig niveauet fra 2008!⁵

Denne artikel fokuserer især på de udeblevne resultater i perioden 2011-19, som skiftende arbejdsmarkedskommissioner havde stillet politikerne i udsigt. En forklaring herpå synes at være, at anbefalingerne alle direkte eller indirekte lænede sig op af en teoretisk forståelse udviklet fra den generelle ligevægtsmodel for dansk økonomi, der var blevet udviklet af velfærdskommissionen under navnet DREAM (Danish Rational Expectation Annual Model), se Velfærdskommissionen (2004), og efterfølgende flittigt benyttet af flere ministerier ved kvantificering af arbejdsudbudsrelaterede politiske forslag, se f.eks. Skatteministeriet, (2012). Den i Finansministeriet benyttede regnemodel, ADAM, blev efterfølgende tunet, så dens langsigtede resultater flugtede med DREAM-modellen – en mindre forskel mellem de to modeller var dog det antal år, som det i modellerne tager for arbejdsmarkedet at tilpasse sig ændringer i arbejdsudbuddet.

Arbejdsmarkedet: Hvordan beskrives det statistisk?

Denne artikel må dog indledes med noget så kedeligt som en beskrivelse af de statistiske udfordringer, som arbejdet med den talmæssige belysning af arbejdsmarkedet indebærer. Uanset om vi taler om beskæftigelse, arbejdsstyrke eller ledighed, så er der adskillige statistiske definitioner og opgørelsesprincipper, som hver især leder til forskellige resultater. Et klassisk eksempel på en sådan forskel er den statistiske opgørelse af arbejdsløsheden, der alene i Danmark kan variere med op til 100.000 personer på det samme opgørelses tidspunkt. Hertil kunne der lægges et skøn over den (statistisk) skjulte arbejdsløshed, som der ifølge sagens natur ikke er tal for. Danmarks Statistiks offentliggjorte tal for arbejdsløsheden lød i 2022 på hhv. 70.000 personer (netto), 90.000 personer (brutto), der begge er registerbaserede, og 140.000 personer (Arbejdskraftundersøgelse (AKU) baseret på interviews, der følger Eurostats anvisninger).⁶

Hvordan hænger det sammen? – og kan alle have ret? Det korte svar er desværre et 'ja', fordi der benyttes (og delvis argumenteres ud fra) ret så forskellige opgørelsesprincipper, alt efter hvilket spørgsmål der skal belyses. Registerbaserede tal opgør antal (fuldtids)personer, der modtager arbejdsmarkedsydelse fra offentlige myndigheder (dagpenge, kontanthjælp, beskæftigelsestilskud

mm.). Formålet er her primært at belyse belastningen af de offentlige budgetter. Da f.eks. dagpengeperioden blev reduceret fra 4 til 2 år, faldt den registrerede arbejdsløshed – derimod ikke den interviewbaserede arbejdsløshed. De i perioden mange arbejdsmarkedsreformer og dermed ændrede opgørelsesprincipper har vanskeliggjort en sammenhængende og tidsmæssig konsistent belysning af udviklingen i den registerbaserede arbejdsløshedsstatistik

Et tilsvarende problem melder sig med den interviewbaserede statistik. Ændres spørgsmålene, og det gør de, så ændrer svarene sig naturligvis også. Hvornår er man arbejdsmarkedsparat som kontanthjælpsmodtager? Oplever man sig selv som jobparat (en del af arbejdsudbuddet), når man igennem 10 år har stået bagerst i arbejdsløshedskøen? Her nærmer vi os begrebet 'skjult arbejdsløshed'. Konstateres må det i hvert fald, at både i perioden 2005-08 og nu igen 2021-23 er beskæftigelsen steget betydeligt mere, end det skulle være muligt ud fra de statistiske oplysninger, der forelå om arbejdsudbuddets omfang, lige inden opsvinget tog fart. Når så lavkonjunktoren efterfølgende sætter ind, falder det opgjorte arbejdsudbud, enten fordi retten til en arbejdsmarkedsydelse bortfalder, en uddannelse påbegyndes, eller en mere eller mindre frivillig tilbagetrækning, herunder udvandring, lægges til grund for svarene.

Det er således vanskeligt at afgøre, om ændringer i beskæftigelse, arbejdsløshed og arbejdsudbud skyldes skiftende konjunkturer, ændringer i befolkningens størrelse og aldersmæssige sammensætning, arbejdsmarkedsreformer eller ændrede institutioner. Betydningen af befolkningens størrelse kan delvis afhjælpes ved at benytte andele af befolkningen i stedet for de absolutte tal. Effekten af arbejdsmarkedsreformer må primært måles på, om andelen af en betragtet befolkningsgruppes arbejdsmarkedstilknytning ændrer sig.

Arbejdsmarkedsdata fra Danmarks Statistik er det mest omfattende og på mange måder enestående statistiske materiale, som står til rådighed. Men også her gælder det, at der af forskellige årsager ændres på opgørelsesprincipperne, hvilket skaber såkaldte 'brud' i talserierne, der vanskeliggør en sammenhængende statistisk analyse omfattende hele perioden. Arbejdsmarkedsstatistikken blev grundlæggende omlagt fra 2008, hvilket giver stort set konsistente tidsserier på knap 15 år, som jeg helt overvejende vil benytte mig af. Det er heller ikke helt uproblematisk, idet 2008 var et år med højkonjunktur. Noget tilsvarende kan siges om 2019 og 2022, der derfor primært benyttes som sammenligningsgrundlag.

Danmarks Statistik har dog søgt at korrigere nogle få overordnede dataserier for de databrud, som reformerne afstedkommer, i nationalregnskabsstatistikken, der rækker helt tilbage til 1966. Men det kniber med lange tidsserier i den mere fintmaskede arbejdsmarkedsstatistik, herunder den (af mig) foretrukne interviewbaserede AKU-statistik, hvor den kortere periode dominerer analysen.

Det analytiske grundlag for regeringernes arbejdsmarkedsreformer: arbejdsudbud skaber sin egen efterspørgsel

Når jeg indledningsvist ønsker at fremlægge de helt overordnede tal for udviklingen i arbejdsudbud og beskæftigelse, skyldtes det, at udviklingen i hhv. beskæftigelses- og erhvervsfrekvens for perioden 2008-2021 samlet set er overraskende – og efterlader umiddelbart det spørgsmål: Har arbejdsmarkedsreformerne ingen direkte effekt haft på beskæftigelsen?

I den nedenstående tabel gives et helt overordnet billede af udviklingen på det danske arbejdsmarked fra 2001 til 2021 ved brug af tal fra nationalregnskabsstatistikken, suppleret med tal fra AKU-statistikken, der som nævnt desværre kun kan føres tilbage til 2008 på en konsistent basis.⁷

Tabel 1. Arbejdsmarkedsforhold, 2001-2021

	enhed	2001	2008	2019	2021
Arbejdstimer, totalt	Mio.	4.100	4.200	4.120	4.150
Beskæftigelse, antal personer	Mio.	2,686	2,835	2,904	2,939
Gnst. Arbejdsår	Timer pr. år	1.521	1.486	1.419	1.412
Beskæftigelses-frekvens, beskæftigedes andel af befolkning	Pct.	...	68,6	66,0	66,6
Erhvervs-frekvens, arbejdsstyrkes andel af befolkningen	Pct.	...	71,3	69,5	70,2
Gini-koefficient	Se noten	24,4	27,9	29,6	30,3

Kilde: Nationalregnskabet og arbejdsmarkedsstatistik: NAHB, AKU101, AKU110A og IFOR41, Danmarks Statistik. Note: AKU-statistikken er baseret på interview af personer i alderen 15-74 år. Opgørelsen af hhv. beskæftigelses- og erhvervsfrekvens for 2001 er på grund af ændrede opgørelsesprincipper ikke sammenlignelige med tallene for 2008 og fremefter. Gini-koefficienten er et beregnet tal mellem 0 og 100, jo højere, tal desto mere ulighed.

Det ses af tabellen, at antallet af beskæftigede er steget med ca. 250.000 igennem de viste 20 år. Tallet bør dog vurderes i lyset af udviklingen i befolkningens størrelse, hvilket hhv. beskæftigelses- og erhvervsfrekvenserne belyser. Her ses det, at for perioden 2008-2021, hvor Danmarks Statistik angiver, at tallene er sammenlignelige, er arbejdsmarkedstilknytningen samlet set faldet. Dette er mildt sagt overraskende, da det om noget har været skiftende regeringers erklærede mål gennem sriben af arbejdsmarkeds-, social- og skattereformer at øge andelen af befolkningen (i de erhvervsdygtige aldersgrupper) tilknytning til arbejdsmarkedet.

Endelig er det væsentligt at bemærke, at der har fundet en ganske betydelig stigning i uligheden (disponibel indkomst) målt ved Ginikoefficienten. Denne konstatering er med til at udfordre det teoretiske grundlag bag arbejdsmarkedsreformerne. Velfærdskommissionens rapport redegør for, at de foreslåede reformer vil øge uligheden mellem beskæftigede og ikke-beskæftigede; men

da disse reformer antages at øge beskæftigelsen (og dermed reducere antallet af personer på overførselsindkomst) i betydeligt omfang, blev konklusionen, at Ginikoefficienten IKKE ville blive påvirket i nævneværdig grad. Udviklingen i Ginikoefficienten som vist i tabel 1 udviser en markant stigning. Her kan der naturligvis også være andre faktorer i spil (f.eks. kapitalgevinster og tab); men sammenlignes med de øvrige EU-lande har Danmark den markant stærkeste stigning i Ginikoefficienten i den betragtede periode.

Denne konstatering af en stagnerende beskæftigelsesfrekvens på trods af det forstærkede privatøkonomiske incitament til at søge og tage arbejde udfordrer den neoklassiske økonomiske teori, der ligger til grund Finansministeriets simple regneregulering for udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen og dermed de afledte konsekvenser for 'de finanspolitiske råderum i dansk økonomi'. Ved beregningen af råderummet – opgjort som en hhv. positiv/negativ saldo på den offentlige sektors budget – antages det a priori, at *udbuddet af arbejdskraft har en elasticitet på 0,1* med hensyn til forskellen mellem realløn og de arbejdsmarkedsrelaterede overførselsindkomster, begge opgjort efter skat. Og nok så afgørende, at et øget udbud i løbet af en kortere årrække omsættes til en tilsvarende strukturel stigning i beskæftigelsen. Dette beregnede (eller rettere hypotetiske) tal for udviklingen i beskæftigelse benyttes efterfølgende i Finansministeriets regnemodel til opgørelsen af ændringer i råderummet for den økonomiske politik.

Den benyttede regnemodel er altså konstrueret således, at et øget udbud på arbejdsmarkedet omsættes til øget beskæftigelse i forholdet 1:1. Det sker under henvisning til moderne makroøkonomisk teori, der er helt dominerende blandt mainstream modeløkonomer. Antagelsen er her, at i en velfungerende markedsøkonomi vil *udbud af arbejdskraft skabe sin egen efterspørgsel*⁸

Et ændret udbud af arbejdskraft er *ikke* ensbetydende med ændret beskæftigelse

Forskellen mellem arbejdsudbud og beskæftigelse udgøres af det ofte ganske betydelige antal personer, der i kortere eller længere perioder – i ordets egentligste forstand – er jobløse. Et tal, der svinger både med konjunkturerne, med den økonomiske politik og med demografien, men som helt åbenbart ikke forsvinder af sig selv. Størrelsen af arbejdsløsheden er dog vanskelig at opgøre statistisk, idet udbuddet af arbejdskraft som nævnt ovenfor varierer, alt efter hvilket opgørelsesprincip der vælges. I den oftest benyttede danske diskurs er det antallet af personer på dagpenge eller kontanthjælp, der angives som nettoarbejdsløsheden. Den internationalt sammenlignelige statistik, populært kaldet AKU-statistikken, er derimod baseret på personlige interviews, hvor interviewpersonen redegør for sin arbejdsmarkedstilknytning, herunder om vedkommende kan (og vil) påtage sig et job inden for 14 dage. Endelig er der en såkaldt skjult arbejdsløshed, der ikke indgår i statistikken, bortset fra højkonjunkturer, hvor en stigning i beskæftigelsen overstiger den officielle

arbejdsløshed og derved indikerer størrelsen af (i hvert fald dele af) det ikke statistik belyste arbejdsudbud, som f.eks. i perioden 2006-08.⁹

Går vi derimod tilbage til begyndelsen af 1990'erne var der også forskel mellem den registerbaserede, den AKU-opgjorte arbejdsløshed og den reelle arbejdsløshed – men med modsat fortegn. Dengang lå det registerbaserede tal højere end AKU-statistikken, hvilket formentlig kan tolkes som, at der må have været en del modtagere af dagpenge og kontanthjælp, der ikke i interviewundersøgelserne tilkendegav, at de stod til rådighed for arbejdsmarkedet. For så vidt ikke et overraskende resultat, i og med at manglen på job var monumental. Den registrerede arbejdsløshed lå dengang over 10 pct. – svarende til mere end 300.000 personer. Det tal blev op gennem 1990'erne reduceret ganske betydeligt gennem en målrettet beskæftigelsespolitik (øget efterspørgsel) og en målrettet orlovs-, efteruddannelses- og arbejdsmarkedspolitik (reduceret udbud), hvorved der kom bedre balance mellem den register- og den interviewbaserede arbejdsløshedsstatistik.

Ved indgangen til det 21. århundrede ændredes synet på arbejdsmarkedspolitikken sig grundlæggende. Hvor fokus tidligere primært havde ligget på en forøgelse af efterspørgslen, ændredes vurderingen radikalt bl.a. under indtryk af den forventede demografiske struktur. Pilen pegede her mod, at forholdsvis store årgange nærmede sig pensions- og efterlønsalderen, og de ville blive erstattet af noget mindre, yngre årgange, der var på vej ind på arbejdsmarkedet. Det var i dette perspektiv, at Velfærdskommissionen, 2003-06, blev bedt om at gennemføre analyser og efterfølgende komme med forslag til at afhjælpe den i fremtiden forventede mangel på arbejdskraft og de stigende velfærdsydelse (ikke mindst på ældreområdet) ved et uændret skattetryk! Kommissionen fremkom med en stribe forslag til arbejdsmarkeds-, social- og skattereformer i form af bl.a. forhøjelse af pensionsalder, afkortning af efterløns- og dagpengeperioden, reduktion af kontanthjælpsniveauet og en sænkning af indkomstbeskatningen med det sigte at styrke det *individuelle* incitament til at øge arbejdsudbuddet og dermed – ifølge DREAM-modellen – beskæftigelsen, jf. ovenfor.

Hvad viser virkeligheden...

Benyttes AKU-statistikken, er udviklingen igennem de seneste 15 år tankevækkende. Den positive effekt på beskæftigelsen af de udbudsforøgende 'reformer', som kommissionsøkonomerne anbefalede, og som politikerne lagde til grund for lovgivningen bag de reducerede de sociale ydelser og den mindskede progression i skatteskalaen, er svær at genfinde i statistikken, navnlig for de 35-50-årige – altså selv blandt arbejdsmarkedets 'kernetropper'.

Jeg vælger på grund af de ovenfor beskrevne ændringer i statistikken at benytte det sammenlignelige datamateriale fra begyndelsen i 2008 til slutningen i 2022 (der begge repræsenterer to konjunkturtoppe)¹⁰, jf. tabel 2. Her kan det konstateres, at erhvervsfrekvensen (baseret på AKU-statistikken) ligesom be-

skæftigelsesfrekvensen set under ét *ikke er steget* – ja, beskæftigelsesfrekvensen er faktisk ½ procentpoint lavere i 2022 end i 2008.

Tabel 2: Erhvervsfrekvens, beskæftigelse og arbejdsløshed, 2008-2022

		2008	2013	2017	2022
Erhvervsfrekvens	Alder i alt	71,3	67,4	68,2	71,4
	15-24 år	69,2	58,2	60,4	63,0
	25-34 år	87,8	83,6	81,4	85,1
	35-44 år	90,8	89,6	87,9	88,6
	45-54 år	89,1	87,3	87,8	89,7
	55-64 år	57,5	62,2	70,8	75,1
	65-74 år	11,3	12,9	13,9	17,6
Beskæftigelsesfrekvens	Alder i alt	68,6	62,4	64,2	68,2
	15-24 år	62,7	49,6	53,0	56,3
	25-34 år	84,6	76,1	75,2	80,5
	35-44 år	88,5	84,4	83,9	85,8
	45-54 år	87,3	82,6	84,7	87,6
	55-64 år	56,0	58,8	68,2	72,9
	65-74 år	11,2	12,9	13,8	17,1
AKU-ledighedsprocent	Alder i alt	3,7	7,4	5,8	4,5
	15-24 år	9,5	14,8	12,4	10,5
	25-34 år	3,7	8,9	7,6	5,4
	35-44 år	2,6	5,8	4,6	3,2
	45-54 år	2,0	5,3	3,6	2,3
	55-64 år	2,5	5,5	3,7	2,9
	65-74 år	2,8

Kilde: Danmarks Statistik, AKU111A.

Dette stort set uændrede arbejdsudbud er dog et resultat af to modsatrettede tendenser: en ikke overraskende stigning for personer over 55 år, der qua stigningen i pensionsalderen og bortfaldet af efterlønnen er tvunget til at blive hængende på arbejdsmarkedet. Derimod må *faldet* for alle aldersgrupper mellem 15 og 55 år siges i lyset af mainstreamøkonomernes analyse at være overraskende og en direkte udfordring til det hidtil benyttede teoretiske grundlag for de gennemførte arbejdsmarkedsreformer!

Hvad kan man slutte heraf? Udbuddet og beskæftigelsen af arbejdskraft i aldersgruppen 15-55 år må være bestemt af andre forhold end størrelsen og varigheden af de sociale ydelser og progressionen i skatteskalaen. Man kunne ligefrem få den kætterske tanke, at disse ændringer ligefrem har haft den modsatte effekt – at de har trukket personer ud af det registrerede arbejdsudbud, i takt med at retten til en social ydelse ophørte. (Udfaldseffekten fra arbejdsstyrken var i hvert fald overraskende stor ca. 35.000 personer i 2013, da den reducerede dagpengereget fra 4 til 2 år var fuldt implementeret. En ret der kun havde omfattet personer i dagpengesystemet, altså personer med en betydelig tilknytning til arbejdsmarkedet, se Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2019).

Ovenstående peger entydigt i retning af, at den hidtil i Finansministeriet benyttede tommelfingerregel, at der uanset aldersgruppe er en arbejdsudbudselasticitet på 0,1 mellem den disponible lønindkomst og arbejdsmarkedsydelse (efter skat), trænger til et virkelighedstjek. Og det samme kunne beregningsmodellens a priori-antagelse, at udbud skaber sin egen efterspørgsel efter arbejdskraft, også med fordel underkastes.

Men det ville være uretfærdigt at skære alle neoklassiske økonomer over en kam. Det er bemærkelsesværdigt, at Rockwool Fondens Forskningsenhed – uanset at den tidligere har været en stærk fortaler for de gennemførte arbejdsmarkedsreformer – i en efterfølgende evaluering har nuanceret sin tidligere anbefaling af nedskæring af de sociale ydelser for at opnå positive beskæftigelseseffekter, se forskningsrapporten *Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark?*, juni 2019. Forskerne har her primært benyttet data fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Efter at have gransket disse tal må forskerne om end med en vis tøven konstatere, at netop for perioden fra 2008 til 2018 – altså fra en konjunkturtop til (tæt på) den næste top, hvor arbejdsmarkedsreformerne har haft mulighed for at virke i op mod ti år – er antallet af (fuldtids)beskæftigede danskere i alderen 16-64 år *faldet* med ikke mindre end 150.000 personer. Rockwool Fonden formulerer resultatet således: 'Det er særligt de 25-54 årige (kernegrupperne), der har mistet terræn i forhold til andre EU-lande'.¹¹

Og hvordan er det gået for personer, der fik (top)skattelettelse? Her er der også modsatrettede effekter i spil, hhv. en substitutionseffekt mellem arbejde og fritid og en indkomsteffekt (jo større disponibel indkomst, desto mindre incitament til at arbejde mere). Her kan Jens Bonke og Schultz-Nielsens undersøgelse fra 2014 give en indikation af, hvilken en af effekterne der dominerer. Her konstateres det, at der er en majoritet af danskere, der ønsker at reducere det egentlige antal arbejdstimer, men hvor den overenskomstmæssigt aftalte arbejdstid stiller sig hindrende. Et resultat, der flugter med det overordnede billede af udviklingen i det gennemsnitlige antal årligt udførte arbejdstimer pr. person, gengivet i tabel 1.

Derimod er udbud og beskæftigelse steget for de ældste aldersgrupper, hvor reformerne har været en langt mere omfattende karakter, idet den aldersbetingede ret til en permanent indkomsterstattende ydelse bortfaldt for en betydelig befolkningsgruppe i forbindelse med forhøjelsen af pensionsalderen, beskæring af efterløn og stærkt reduceret mulighed for at få tilkendt permanent førtidspension. Disse reformer har samlet set indebåret en betydelig forøgelse af pensionsalderen, hvilket i kombination med et generel løft i den aldersrelaterede sundhedstilstand har øget både erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenserne for aldersgrupper over 55 år. Bemærkes bør det, at disse frekvenser rent faktisk begyndte at stige, *før* reformerne var fuldt implementerede. Et forhold, der må tolkes som, at adskillige andre forhold end adgangen til sociale ydelser også spiller en væsentlig rolle for arbejdsmarkedsdeltagelsen i de ældste aldersgrupper.¹²

Endelig bør udviklingen i de yngste aldersgrupper også vurderes i lyset af de ændrede arbejdsmarkedsforhold. Her spiller især to forhold ind. Arbejdsmarkedsdeltagelsen er faldet, navnlig opgjort på fuldtidsbasis for aldersgruppen under 25 år, idet der har fundet en markant stigning sted i uddannelsesfrekvensen. Det skal dog her ikke overses, at i dag har stort set alle studerende på de højere uddannelser en form for (deltids) arbejdsmarkedstilknnytning. Ligesom man heller ikke skal undervurdere betydningen af manglen på praktikpladser og lærlingestillinger i erhvervsuddannelserne. Hertil kommer, at forhøjelsen af pensionsalderen har betydet en væsentligt mindre 'naturlig udskiftning' mellem den ældre og den yngre generation, navnlig i de år, hvor pensionsalderen hæves, opstår der en boble i ungdomsarbejdsløsheden.

Konklusion

Som det er fremgået af ovenstående gennemgang har udviklingen på det danske arbejdsmarked igennem de seneste to årtier været kendetegnet ved ganske omfattende reformer, der over en bred kam kan karakteriseres som mindskelse og afkortning af de arbejdsmarkedsrelaterede ydelser, reduktion i progressionen i indkomstskatten og en forhøjelse af pensionsalderen, så kan der *ikke* påvises en signifikant stigning i arbejdsmarkedstilknnytningen endsige i beskæftigelsen som andel af de berørte befolkningsgrupper.

Selv i den markante højkonjunktur, som dansk økonomi gennemlever i 2022-23, og som er drevet frem af en stærk stigning i efterspørgslen, er det svært sammenlignet med den tilsvarende udvikling i perioden 2006-08 at påvise nogen samlet set beskæftigelseseffekt af de beskrevne udbudsreformer.

Yderligt bemærkelsesværdigt er det i denne sammenhæng, at arbejdsmarkedets kernetropper i alderen 35-55 år siden 2008 har udvist en *reduceret* tilknytning til arbejdsmarkedet. Hvor aldersgrupperne over 55 derimod som forventet har øget deres erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens, idet deres mulighed for at opnå varig førtids- og alderspension samt efterløn er blevet afgørende forringet (ligefrem bortfaldet for betydelige grupper).

Den samlede vurdering af arbejdsmarkedsreformerne igennem de seneste to årtier er derfor nedslående. Analysen efterlader det billede, at effekten har været meget beskedent; men omkostningerne i form af reducerede sociale ydelser har været store for de berørte befolkningsgrupper. Den eneste markante og vel indiskutable effekt af reformerne har været stigningen i den fordelingsmæssige ulighed målt ved Ginikoefficienten. Et forhold, som allerede Velfærdskommissionen var inde på i sin afsluttende rapport ville være en uundgåelig konsekvens af de forslåede arbejdsmarkedsreformer; men som i dens DREAM-model ville blive redresseret af den forventede stigning i beskæftigelsen. Men da den udeblev, blev de negative fordelingsmæssige konsekvenser af udbudspolitikken så meget desto mere udtalte.

Derimod synes det åbenbart, at beskæftigelsen i første række er bestemt af efterspørgslen og dermed også af den overordnede økonomiske politik i perioden. Derimod er det mindre åbenbart, hvilke faktorer der øver den afgørende indflydelse på arbejdsudbuddet, hvor det er helt afgørende at sondre mellem den register- eller den interviewbaserede opgørelse af arbejdsudbuddet fra Danmarks Statistik eller det af Finansministeriet beregnede strukturelle arbejdsudbud. Mainstreamøkonomernes antagelse, at det er udbuddet, der bestemmer efterspørgslen efter arbejdskraft, er i hvert fald svær at eftervise empirisk. I hvilket omfang det er efterspørgslen, der bestemmer beskæftigelse, hersker der også uenighed om; at der på kort sigt er en betydelig samvariation, synes dog ret åbenbart.

Derfor kan det ikke afvises, at hvis efterspørgslen efter arbejdskraft fortsat forbliver på det historisk høje niveau, som kendetegner 2022-23, så vil ikke mindst en øget pensionsalder muliggøre en fortsat stigning i beskæftigelsen, i takt med at pensionsalderen hæves som planlagt. Om det er en ønskelig udvikling, må være en politisk beslutning, der skal vurderes i lyset af de øvrige samfundsmæssige udfordringer, ikke mindst den dertil knyttede øgede miljø- og klimabelastning.

Noter

1. Anonym referee takkes for mange konstruktive kommentarer og forslag til præciseringer.
2. Greve m.fl. (1996) og Greve (2023).
3. Velfærdskommissionen (2006).
4. I et appendiks til denne artikel gennemgik jeg, hvilke økonomer der har deltaget i arbejdsmarkedsrelaterede kommissioner og hvor ofte. Det var en opfølgning på en problemstilling, der allerede var rejst af Christensen m.fl. (2009).
5. I det europæiske billede udgør dansk økonomi en overraskende udtagelse, idet den efterspørgselsfremmende politik havde en særlig udformning, bl.a. ved frigivelse af indefrosne feriepenge, der på en og samme gang øgede lønmodtagerne disponible indkomst og øgede indbetalingerne til statskassen (af den udskudte skat).
6. Danmarks Statistik (2023a).
7. Se mere detaljerede oplysninger vedr. AKU-statistikken hos Danmarks Statistik (2023b).
8. <https://www.ft.dk/samling/20111/spoergsmaal/s3508/svar/893972/1137004/index.htm>. I Jespersen (2014) er der en detaljeret præsentation af de i perioden 2003-2014 nedsatte kommissioner og arbejdsgrupper, herunder opgavebeskrivelse og medlemmer (med samfundsøkonomisk indsigt).
9. Et forhold, der i den efterfølgende lavkonjunktur kunne konstateres, idet beskæftigelsen faldt væsentligt mere, end arbejdsløsheden, også opgjort efter AKU-princippet, steg. Et forhold der delvis kan forklares ved udenlandsk arbejdskraft, der forlod landet.
10. Uanset at der allerede i 2019 var en udbredt opfattelse af, at 'Lige nu er der bragende højkonjunktur i Danmark, Leif Bech Fallesen, 3. okt. 2019 i Politiken.
11. Det lykkedes heller IKKE for DREAM-gruppen at påvise en forøget beskæftigelsesfrekvens for kernegrupperne (DREAM, 2019).
12. Efterfølgende har det også vist sig, at Finansministeriet overvurderede det antal af personer, der ville benytte sig af Arne-pensionen, <https://fm.dk/media/18137/ny-ret-til-tidlig-pension-vaerdig-tilbagekraekning-for-alle.pdf?fbclid=IwAR14Wk-Di0KReUzllzjtiiL6Xe9LJ-SyyEEP4MtoFhRKSQAxBwNhlCN5FA>

Litteratur

- Andersen, T.M. (2021) *Velfærdskommissionen – formål, resultater og erfaringer*, Samfundsøkonomen, nr. 2, s. 25-35.
- Bonke, J. og M.L. Schultz-Nielsen (2014) *Do Preferences Impact Behavior and Wellbeing? A Panel Study of Preferred and Actual Working Time 2001-2008/09*, IZA Discussion Paper No. 8356.
- Danmarks Statistik (2023a) Arbejdsmarkedsregnskab, sidst besøgt 23. august på www.dst.dk/da/Statistik/emner/arbejde-og-indkomst/befolkningens-arbejdsmarkedsstatus/arbejdsmarkedsregnskab.
- Danmarks Statistik (2023b) Arbejdskraftundersøgelsen, sidst besøgt 23. august på www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/metode/aku-arbejdskraftundersogelsen.
- DREAM-gruppen (2019) *Ændringer i erhvervsdeltagelsen siden årtusindeskiftet*, arbejdspapir, 2019:4.
- Greve, B. m.fl. (1996) *Arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitik – en kritisk analyse*, København: Samfundsfagslitteratur.
- Greve, B. (red.) (2006) *The Future of the Welfare State*, Aldershot, Aldershot: Ashgate.
- Greve, B. (2023) Forskningsprofil, <https://forskning.ruc.dk/da/persons/bgr>, Roskilde: RUC.
- Grønnegaard Christensen, J. m.fl. (2009) *De store kommissioner – vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter?* Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Jespersen, J. (2014) *Økonomien, journalistikken og den udeblevne kritik*, i R. Buch & M. Verner (red.), *Krisen i økonomi & Journalistik*, Forlaget AJOUR.
- Jespersen, J. (2019) *Vækstøkonomi på vildspor*, Essaysamling, Forlaget Jensen & Dalgaard.
- Regeringen (2020) *Ny ret til tidlig pension*, august.
- Rockwool Fonden (2019) *Hvordan udvikler beskæftigelsen sig i Danmark?* København: RFF.
- Skatteministeriet (2012) *Skattereform, beskæftigelse og velfærd*. København: Skatteministeriet.
- Velfærdskommissionen (2004) *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, Analyserapport.
- Velfærdskommissionen (2006) *Fremtidens velfærd*, Slutrapport.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2019) *Dagpengereformen 2010: Hvordan gik det?* Økonomisk Analyse.

Civilsamfund og velfærdsstat – konflikt, samarbejde eller begge dele?

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

For at kunne løse de komplekse sociale udfordringer har politikerne i de seneste årtier talt varmt for at reorganisere offentlige aktiviteter ved at involvere frivillige og civilsamfundet mere generelt i velfærdsløsninger. Civile organisationer skal beskytte og forsvare borgernes interesser og værdier. Velfærdsstaten er dog nødvendig i forhold til civilsamfundet for at opretholde betingelserne for universelle velfærdsydelser og sikre kontinuitet i tildelingen. Artiklen diskuterer disse problemstillinger og giver bud på, hvordan civilsamfund og velfærdsstat kan arbejde sammen for at sikre ligestilling, anerkendelse og solidaritet blandt alle grupper af borgere i samfundet.

Introduktion

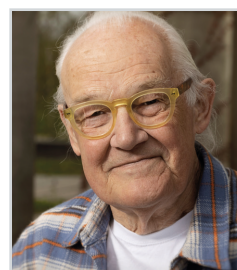
I det seneste årti har politikerne talt varmt for at reorganisere offentlige aktiviteter gennem at involvere frivillige organisationer og civilsamfundet mere generelt i velfærdsløsninger. Det er blevet hævdet, at velfærdssamfundet i fremtiden bliver nødt til at skulle involvere familie- og sociale netværk, når det kommer til at tage sig af børn og ældre og løse fremtidens komplekse og sammensatte udfordringer. Det samme gælder også lokalsamfundet og frivillige organisationer i opfyldelsen af sociale og økonomiske forpligtelser over for ressourcetsvage og sårbare sociale grupper. Dette blev tydeligt og akut under COVID-19-pandemien, hvor der næsten dagligt blev appelleret til fællesskabet, borgernes hjælpsomhed og det civile samfunds involvering.

På denne baggrund er det forventet, at civilsamfundet med dets organisationer og dermed det frivillige engagement har fået en stadig mere fremtrædende rolle i den politiske kurs i forhold til at løse de udfordringer, som velfærdsstaten står over for. En indikation er formuleringerne i den nuværende regerings politiske grundlag (Statsministeriet 2022), hvor dens intentioner i de kommende år beskrives. Her hedder det blandt andet, at regeringen vil

”sikre et stærkt lokalt civilsamfund og kulturtilbud i hele landet. Kulturliv og det frivillige foreningsliv binder os sammen på tværs af landet og i lokalsamfund. Regeringen vil arbejde for, at de frivillige foreninger ikke drukner i bureaukrati og for høje gebyrer”

Og videre i regeringsgrundlaget hedder det, at

”det er i vores møde med hinanden, at vi udvikler os, og fællesskabet styrkes. Her spiller civilsamfundet, kulturlivet og folkekirken en central rolle.



THOMAS P. BOJE
Professor,
Institut for Samfund
og Erhverv,
Roskilde Universitet,
boje@ruc.dk

Vi skal modvirke tendenser til kløfter, så Danmark bliver ved med at være et levende og åbent demokrati med plads til forskellighed. Hvor befolkningen har tillid til det politiske system, og alle har mulighed for at deltage i samfundet”

Hele 10 gange er ”civilsamfundet” omtalt i regeringsgrundlaget, og det har fået plads som aktiv partner på samme måde som den offentlige og private sektor i løsningen af de aktuelle velfærdsudfordringer. Desuden ses civilsamfundets involvering som helt central i sikring af tilliden til det politiske system og som aktiv og formidlende deltager i løsningen af samfundets velfærdsudfordringer.

Det store og åbne spørgsmål er så, om civilsamfundet kan og vil påtage sig denne involvering og acceptere vilkårene for løsningen af samfundets velfærdsproblemer. Det vil blive diskuteret mere indgående i denne artikel, hvor også diskussionen af de muligheder og begrænsninger, som civilsamfundet og det frivillige engagement er kendetegnet af, vil blive analyseret.

En væsentlig udfordring for et fremtidigt velfærdssamfund bliver både at skabe rum for det individuelle engagement i mellem menneskelige relationer og samtidigt at sikre, at samfundet og det sociale fællesskab viser solidaritet over for svage grupper. Dette kræver, at velfærdsinstitutionerne åbner op for aktiv deltagelse af borgerne i tilrettelæggelsen af de samfundsmæssige opgavers løsning og i den prioritering, som skal foretages i brugen af økonomiske og sociale ressourcer. Det er her, de civile organisationer, kendetegnet ved et stærkt medlemsengagement og en høj grad af borgerinddragelse, bør kunne spille en central rolle, dels som formidler af borgernes ønsker og behov for social støtte, dels som producent af sociale tjenesteydelser, der er i pagt med borgernes behov.

Artiklen lægger ud med et afsnit, hvor civilsamfundet nærmere afgrænses, efterfulgt af en diskussion af de åbenbare svagheder og mangler, som de civile løsninger og det frivillige engagement har i forhold til velfærdsstatslige initiativer. Dette følges op af en diskussion af, hvorvidt der er et udviklingspotentiale og en mulighed for at ekspandere civilsamfundets rolle i det danske velfærdssamfund. Artiklen afsluttes med en diskussion af vilkårene for et solidarisk, inkluderende og engageret velfærdssamfund, hvor staten og den civile sfære gensidigt supplerer hinanden.

Civilsamfundet og dets rolle i dagens velfærdssamfund

Civilsamfundet defineres her som de sociale kontekster, i og gennem hvilke borgere handler kollektivt – politisk, socialt og kulturelt. Det er en sfære, hvor mennesker med fælles interesse slår sig sammen for at udøve deres demokratiske rettigheder. På den ene side repræsenterer civilsamfundet en lang række af organisationer og foreninger, der institutionaliserer centrale interesser i den offentlige sfære. På den anden side omfatter civilsamfundet også uformelle, ikke-organisatoriske former for sociale, politiske og kulturelle aktiviteter, for

så vidt de er placeret i den offentlige sfære. I denne sammenhæng er motiverne til at være civilt engageret og dermed at indgå i forskellige former for frivilligt arbejde af stor betydning for, hvilken effekt det frivillige engagement har på den sociale sammenhængskraft i samfundet (von Essen & Svedberg 2022).

Civilsamfundet, dets organisationer og det frivillige engagement har således i det moderne velfærdsamfund en lang række forskellige opgaver, hvor af de mest betydningsfulde er (Boje 2017; Loga 2018, 579-580):

A: Velfærdsproduktion udført af non-profit aktører efter kontrakt med velfærdsstaten, f.eks. inden for sundhed, ældrepleje eller uddannelse. Civilsamfundet har spillet rollen som serviceproducent inden for velfærd længe før velfærdsstatens ekspansion i 1950'erne. En rolle, som også er relevant i dag, selvom den er langt mindre i omfang i Danmark end i mange andre europæiske lande. Argumentet for produktion af non-profit velfærdsydelser er i dag, at de repræsenterer et ideologisk alternativ til offentlig velfærd og opfattes som et demokratisk valg. Forskellige ideologiske og religiøse retninger har egne private skoler, sociale institutioner – f.eks. Tvind-skolerne, menighedsbørnehaver, plejehjem.

B: Den civile sektors rolle som medproducent af velfærd som et supplement til offentlige velfærdsydelser. Dette praktiseres gennem frivilligt arbejde både i og uden for de civile organisationer og institutioner. Frivillige aktiviteter foregår i dag i non-profit organisationer, offentlige institutioner og private virksomheder. Mobilisering af denne form for frivilligt arbejde har fået en stigende opmærksomhed og bliver i stort omfang benyttet som supplement til professionelle inden for velfærdssektorerne, såsom lektiehjælp på skoler, rådgivning og krisehjælp til kræftpatienter, patientstøtte i forskellige former på sygehuse og besøgsvenner til støtte for ældre uden pårørende i nærmiljøet. I litteraturen beskrives det typisk med begreber som samskabelse, samproduktion mv. (Espersen et al. 2023).

C: De civile organisationer i rollen som fortalere over for de offentlige myndigheder i planlægning, beslutning og realisering af projekter. Denne rolle har været den klassiske opgave for aktører i civilsamfundet siden indførelsen af ytrings- og organisationsfrihed i nittende århundrede. En rolle, som måske er endnu vigtigere i dagens demokrati i og med den centralisering og magtkoncentration, som er foregået på både nationalt og internationalt plan. Der er en kraftig vækst i antallet af organisationer, der søger at fastholde og udvide de civile rettigheder, og at udøve politisk pres. Klima- og miljøområdet er helt centralt i dag, men også forsvar af borgerrettigheder gennem menneskerettighedsorganisationer og sociale rettigheder gennem eksempelvis patientforeninger er blevet et stort issue.

D: Endelig har civilsamfundet og dets organisationer fået en central rolle i relation til innovation. En rolle, som civilsamfundet havde i de tidlige stadier af velfærdsstaten, da mange initiativer kom gennem private initiativer fra borgere og civile organisationer – tænkt blot på Mødrehjælpen, Koefoed

Skole og KFUM/KFUK. Med etableringen og udviklingen af velfærdsstaten blev denne rolle gradvist mindre central. I dag er interessen for innovation dog igen stærk i den offentlige sektor, og opmærksomheden rettes i stigende grad mod den frivillige sektor og dennes samarbejde med private aktører og velfærdsstaten. Årsagen er, at velfærdsstaten i et vist omfang har mistet evnen til at forny sig selv, samtidigt med at velfærdsproblemerne er blevet langt mere komplekse og diversificerede.

Både som selvstændig producent og medproducent af offentlige velfærdsydelser fungerer de frivillige borgere primært som arbejdskraft, der udfører klart afgrænsede opgaver. En alternativ måde at organisere velfærdsproduktionen på kunne være, at den blev udformet gennem en deltagende demokratisk proces, hvor der er en kontinuerlig dialog mellem det politiske system og de relevante organisationer i civilsamfundet eller grupper af borgere i lokalsamfundet. Forudsætningen for en sådan reel deltagelse må selvsagt være en åben demokratisk proces omkring de politiske beslutninger, hvor borgergrupper inddrages i hele beslutningsprocessen. Dette sker nok primært, når det drejer sig om, at de civile organisationer har fortalerrollen. Men i alle fire aktivitetsformer skulle også de civile organisationer demokratiseres og de frivillige aktivister i højere grad have kontrol over dagsorden såvel som resultatet af aktiviteten, end tilfældet er i dag.

Om civilt engagement i Danmark – fra 2000 og frem

I litteraturen om frivillighed og dermed karakteren af civilsamfundet skelnes der mellem tre former for civilt engagement; nemlig *formaliseret frivillighed* organiseret i en institutionel sammenhæng. Det kan være gennem en civil organisation, en offentlig institution eller en social-økonomisk virksomhed; *frivillighed i uformel sammenhæng* organiseret uden for foreninger og institutioner; samt *uformel hjælp og omsorg* i sociale netværk og lokalsamfundet. Alle tre former er kendetegnet ved civilt engagement uden for egen familie (se Boje 2017, kapitel 8)

Den formelle frivillighed bliver traditionelt forklaret med baggrund i teorier, hvor ressourcer er et centralt element (Musick & Wilson 2007; Wilson 2012). Argumentationen er her, at på samme måde som lønnet arbejde kræver den formelle frivillighed også særlige kvalifikationer, såsom gode organisatoriske evner, fagspecifik viden og en bevidsthed om, hvad der gør det muligt for personen at udføre en bestemt opgave. Personer, som har rigeligt af disse ressourcer – human, social og kulturel kapital – vil være mere attraktive for frivillige organisationer end personer uden uddannelse, som står uden for arbejdsmarkedet og har skrøbeligt helbred, fordi denne gruppe af borgere ikke har de relevante sociale netværk og økonomiske ressourcer, som er anvendelige for organisationerne (se Putnam 2000; Wilson 2012; Henriksen et al. 2008).

Et stigende antal studier har imidlertid dokumenteret, at der er tydelig forskel på den formelle organisationsbaserede frivillighed og de mange former

for uformel hjælp og støtte, som ydes i sociale netværk og/eller naboskabet. Hvor det formelle civile engagement gennem tilknytning til organisationer er tydeligt afhængig af borgernes sociale og økonomiske ressourcer, da finder disse studier, at de mange uformelle former for civilt engagement for det første involverer en langt større gruppe af borgere og for det andet, hvad angår ressourcer, dækker et meget bredere segment af befolkningen og involverer borgere fra vidt forskellige sociale lag, etniske grupper og kulturel baggrund. Der skal ikke det samme tidsmæssige overskud og menneskelige ressourcer til at indgå i en uformel gruppe, som til at engagere sig i en forening med krav om eksempelvis kontingent og mødepligt. De samme studier viser også, at de uformelle former for civilt engagement er helt centrale for social samhørighed gennem sociale netværk og i en række tilfælde forudsætning for etableringen af den organiserede formelle frivillighed (Pichler & Wallace 2007; Hermansen & Boje 2015; Jegermalm 2020).

Vi ved fra frivillighedsundersøgelserne i 2004, 2012 og 2020, hvordan udviklingen i det civile engagement i Danmark har været i løbet af 2000-tallet (Fridberg & Henriksen 2014; Espersen et al. 2021). Andelen af den danske befolkning i alderen 16-89 år, som i løbet af et år var aktivt frivillige inden for en organisation, har ligget konstant på 35-36 procent gennem de seneste årtier. Dette svarer til, at rundt regnet mellem 1,6 mio. og 1,7 mio. danskere udførte frivilligt arbejde regelmæssigt i årene 2004-2020. Der er dog meget betydelig variation i de sociale gruppers frivillighed, både hvad angår andelen af borgere, som er frivillige, og antallet af timer brugt på frivilligt arbejde. Andelen af frivillige er størst blandt de midaldrende borgere, personer med lang uddannelse, som er velintegrerede på arbejdsmarkedet og har børn under 18 år. Det gennemsnitlige antal ulønnede arbejdstimer per måned var 16-17 timer for en person på alle tre tidspunkter – altså et relativt stabilt mønster for denne 20-årige periode med en lille nedgang i timer lagt i frivilligt arbejde per person i 2020. Går vi ind i tallene, tegner der sig dog en række tendenser, som er problematiske. Først hvad angår nedgangen i timer brugt på frivilligt arbejde, der er faldet mest markant for mellemaldersgrupperne, som traditionelt har været de mest aktive, og for grupperne med mellemlange og højere uddannelse. I dag er tidsforbruget på frivilligt arbejde størst for pensionister, personer uden uddannelse og personer, som er uden for arbejdsmarkedet. Dernæst er der sket et større fald i antal timer brugt på frivilligt arbejde i social og sundhedssektorerne end for hele den frivillige sektor. Endelig er der en klar tendens blandt de frivillige væk fra det institutionaliserede over mod mere løse og uformelle former for civilt engagement omkring klima, forurening og lokalsamfund. En central konklusion, hvad angår udviklingen i den formelt organiserede frivillighed, er således, at den langsomt men systematisk gennem årene har ændret karakter. Et faktum, som kun delvist er blevet realiseret i dialogen mellem velfærdsstat og civilsamfundet (Espersen et al. 2021, kap. 3 og 4; Espersen et al. 2023).

Ser vi på danskernes involvering i uformel hjælp gennem sociale netværk og til familie, naboer og venner, er der også tale om en konstant, men meget

højere andel af befolkningen, som er engageret i denne form for hjælp – over halvdelen af befolkningen i de tyve år, som undersøgelserne dækker. Denne form for hjælp har været kraftigt stigende i 2020 som en effekt af COVID-19, hvor det institutionelle civile arbejde stort set var lukket ned, og hovedparten af hjælp fandt sted gennem uformelle og spontane aktiviteter (Toubøl & Carlsen 2020; Carlsen et al. 2021). Helt tilsvarende frivillighed inden for en organisation er der også her tale om, at timeforbruget er gået ned, endog væsentligt mere end for den organisatoriske frivillighed – fra 15 timer til 10 timer per måned. For begge typer af frivillige aktiviteter er der således tale om en nedgang i timeforbrug. En yderligere dokumentation for, at medborgernes civile engagement er presset, kan vi konstatere, i og med at andelen af personer, som angiver, at de overvejer at stoppe som frivillige, er i klar stigning, og den hyppigst nævnte grund er, at de mangler tid (Espersen et al. 2021).

Det civile engagements begrænsninger

Skal vi forstå udviklingen i sammenhængen mellem velfærdsstat og civilsamfund – herunder den rolle, de forskellige serviceproducenter – stats-, for-profit og non-profit organisationer – har, er tre dimensioner vigtige: 1) organiseringen af sociale serviceydelser og indkomstoverførsler, hvor der kan være tale om offentlige ydelser, ydelser fra et system af private forsikringer eller ydelser organiseret gennem nonprofit organisationer – som beskrevet i det foregående; 2) udformningen af de sociale rettigheder, som kan være enten universelle eller differentierede rettigheder, der er defineret i forhold til bestemte sociale grupper, og som sikres gennem disse grupperes egne institutioner; 3) generøsiteten i de sociale serviceydelser og indkomstoverførsler, hvilket udsiger noget om evnen og villigheden til at levere social velfærd og tryghed til de sårbare sociale grupper, hvad enten disse ydelser er fremskaffet gennem marked, stat eller civilsamfundets organisationer (Therborn 1995: 95-97).

Disse tre betingelser, som sætter rammerne for velfærdssamfundet, udgør samtidigt også vilkårene for borgernes aktive deltagelse i samfundet, hvad enten det gælder indflydelse på den velfærdsstatslige organisering eller på de civile organisationers levering af serviceydelser. Vilkår, der skal sikre, at borgerne har forudsætninger for at kunne deltage i det politiske, sociale og kulturelle liv på lige betingelser og dermed blive inkluderet i lokalsamfundet. Alle former for interventioner til sikring af borgernes velfærd har imidlertid både styrker og svagheder. Det være sig offentlige velfærdsforanstaltninger, de private profitbaserede løsninger såvel som initiativer med baggrund i civilsamfundets organisationer. Den kendte civilsamfundsforsker professor Lester Salamon har i flere sammenhænge indgående beskrevet det civile samfunds potentielle muligheder og påpeget, at non-profit organisationerne har en unik rolle blandt samfundsinstitutioner ved at være i stand til at mobilisere grupper af borgerne til engagement for almenheden (the common good), hvor der også tages hensyn til de individuelle behov.

Det adskiller dem fra markedsbaserede institutioner, som mobiliserer på baggrund af individuelt initiativ, men for personlig vindings skyld, og fra statslige og kommunale institutioner, som nok varetager almenvellets interesser, men gør det gennem generelle tiltag uden individuelle hensyn (Salamon 2012).

Til trods for civile organisationers evne til at aktivere og engagere borgerne har de dog også en række væsentlige begrænsninger, der indskrænker deres formåen til at reagere på 'almenhedens' problemer. Ved siden af, hvad der i litteraturen beskrives som "markedsfejl" og "statsfejl", så er der også, hvad Salomon & Toepler (2015: 2169) omtaler som "frivillig fejl" – dvs. begrænsninger for den civile sektor i at kunne imødekomme de behov, som medborgerne har (Salamon 1995; Clausen 2023). Disse svigt eller manglende kapacitet har ifølge Salomon & Toepler (2015: 2163) fire former:

For det første "finansiel utilstrækkelighed", dvs. frivillige organisationers manglende evne til at generere det omfang af økonomiske ressourcer, der måtte være nødvendige og stabile nok til at klare de behov for økonomisk og social støtte, der opstår i specifikke grupper af borgere i et senkapitalistisk samfund. Situationen er oftest sådan, at de økonomiske og sociale ressourcer er tilgængelige, men ikke hvor behovet for dem er størst. Typisk har non-profit organisationer en manglende evne til at "opskalere" deres operationer, når behovet opstår, da de på grund af lovgivningen ikke må akkumulere kapitalressourcer. Denne situation er karakteristisk for stort set alle frivillige organisationer. Behovet for en mere stabil grundfinansieringsmodel er yderst påkrævet, hvis civilsamfundet skal have en mere vedvarende rolle i velfærdsproduktionen.

For det andet er det civile engagement kendetegnet ved "partikularisme", hvilket vil sige, at non-profit organisationerne får donationer til og fokuserer deres aktiviteter på bestemte grupper af borgere eller bestemte geografiske områder. Andre grupper af borgere udelukkes enten af formelle grunde eller reelt på grund af geografiske barrierer. Der ligger således en indbygget differentiering/forskelsbehandling indbygget i mange civile organisationers aktiviteter.

For det tredje tales der om "paternalisme", hvilket vil sige vanskeligheder for de pågældende organisationer i at etablere almene kriterier til ydelserne. Retten til ydelserne vil typisk være defineret med baggrund i specifikke karakteristika – køn, alder, etnicitet, type af diagnose mv. Dette betyder, at organisationerne har vanskeligt ved at sikre universelle ydelser og derved at fremme solidaritet og selvværd hos medborgerne generelt, og at de alene vedrører afgrænsede grupper. Dette betyder yderligere, at de civile organisationer har vanskeligt ved at organisere bæredygtige sociale netværk, som inkluderer medborgere på tværs af køn, klasse og kulturel baggrund.

For det fjerde og sidst er meget frivilligt arbejde præget af "amatørisme" i form af mangel på professionalisme i sagsbehandlingen blandt organisationens frivillige aktive. Den dominerende arbejdsindsats i non-profit organisationer udføres af frivillige, som typisk ikke har eller kan kræves at have nogen faglig

viden på støtteområdet for organisationen, men som moralsk og solidarisk gerne vil bidrage til afhjælpning af et specifikt samfundsproblem.

Alle fire former for begrænsninger i de civile organisationers rolle i samfundet nødvendiggør en velfungerende velfærdsstat, som er garant for kontinuitet i fremskaffelsen af velfærdsydelserne og i et demokratisk perspektiv er garant for, at ydelserne er universelle, og at alle med behov har adgang til dem.

Samspelet mellem velfærdsstat og civilsamfund

Forholdet mellem civilsamfundet og staten har altid været omstridt. Allerede i begyndelsen af det nittende århundrede talte Alexis de Tocqueville for større social kontrol af statsmagten baseret på et stærkt civilsamfund. Kontrol sikret gennem foreningslivet og andre former for organiserede kollektive grupper af borgere, såsom kooperativer og sociale bevægelser. Civilsamfundets organisationer blev set som et middel til at imødegå statens voksende magt over den enkelte borger og samfundets institutioner (Tocqueville 1988 [1835-1840]). Det er dog kun et aspekt ved civilsamfundet. I og med at samfundets sociale grupper danner civile sammenslutninger, sker der også en opdeling af det kollektive fællesskab, hvor de ressourcestærke sociale grupper har en tendens til at være dominerende og gennem politiske netværk at få varetaget deres interesser, mens de mindre ressourcestærke sociale grupper bliver marginaliseret. Der er masser af eksempler på dette – inden for sundhed findes en række patientforeninger, overvåger behandlingen af og søger at sikre gunstige vilkår for bestemte grupper af syge, inden for erhvervslivet har vi stærke brancheforeninger, hvis formål er at fremme bestemte interesser, som vi gennem årtier har oplevet med landbrugets organisationer i forbindelse med klima og økologi, de faglige organisationer har tydeligt forskellig magt betinget af fagets betydning og den magt bruges til at få specielle løn – og arbejdsforhold.

Velfærdsstatens primære opgave bør i denne sammenhæng være at institutionalisere de formelle og juridiske rammer for de aktiviteter, der skal definere og implementere samfundets ”fælles goder”. For således at sikre, at samfundet hænger sammen, skal staten ”være tilstrækkelig stærk og uafhængig af civilsamfundsgrupper for at opretholde betingelserne for pluralisme og sikre, at partikulære og partielle foreninger ikke udarter sig til privat despoti” (Rosenblum & Lesch 2013: 287).

I forbindelse med frivillighedsundersøgelserne op gennem 2000-tallet er befolkningen spurgt om dens holdning til forholdet mellem velfærdsstaten/kommunerne og de frivillige organisationer – se tabel 1.

Tabel 1. Befolkningens holdning til udsagn om forholdet mellem det offentlige – kommune eller stat – og de frivillige organisationer – gennemsnitlig score i 2004, 2012 og 2020 (helt enig = 1 og helt uenig = 5)

Spørgsmål	2004	2012	2020
Frivillige foreninger og organisationer bør kunne klare sig selv – uden hjælp fra det offentlige.	3,47	3,55*	3,29***
Det offentlige skal finansiere de frivillige foreninger og organisationer uden at stille krav til dem.	4,21	4,01***	3,67***
Hvis det offentlige opfyldte alle sine forpligtelser, ville der ikke være brug for en frivillig indsats.	4,00	4,01	3,51***
Frivilligt arbejde kan lige så godt foregå inden for det offentlige rammer som i frivillige foreninger og organisationer.		3,19	3,27
Alle har en moralsk forpligtelse til at arbejde frivilligt på et tidspunkt i livet		3,27	3,27
Frivilligt arbejde anvendes for at det offentlige (kommunerne) kan spare penge		3,52	3,29***

Kilde Espersen et al 2021: 35

Note: Med * markeres statistisk signifikante forskelle i forhold til den tidligere undersøgelse, hvor * indikerer statistisk signifikans ved 0,10, ** ved 0,05 og *** ved 0,01.

Befolkningens holdning til forholdet mellem velfærdsstat og civilsamfund er ifølge tabel 1 tvetydig. På den ene side er det blevet mere udbredt i befolkningen, at de civile organisationer bør kunne klare sig selv, men også at velfærdsstaten skal finansiere de civile aktiviteter uden at stille specifikke krav. På den anden side er der også i løbet af de seneste årtier opstået en erkendelse af, at velfærdsstaten har brug for de civile organisationer, i og med at den offentlige indsats ikke er tilstrækkelig til at løse samfundets problemer, og at kommunerne i stigende grad må anvende frivillig ulønnet arbejdskraft for at kunne spare penge.

Mange civile organisationer bliver dog tvunget ind i et afhængighedsforhold til de offentlige institutioner, hvis de ønsker offentlig støtte. Konsekvensen vil ofte være, at organisationerne er nødt til at acceptere de retningslinjer for brug af de tildelt midler, som myndighederne udstikker. Den frivillige indsats bliver på den måde overvåget, reguleret og evalueret helt på linje med den lønnede arbejdskraft på gulvplan – og det synes specielt at være tilfældet inden for velfærdssektoren – se tabel 2.

Tabel 2: Andelen af frivillige, som har svaret ja til, at rammer og betingelser for det frivillige arbejde, de udfører, er underlagt krav/regulering 2020 – udvalgte sektorer i privat og offentligt regi.

Frivillighedsområde	Introduktion og uddannelse er et krav for at få lov til at arbejde frivilligt	Der er ansatte, som leder det frivillige arbejde	Bliver de frivillige indsatser, du deltager i evalueret eller vurderet på anden vis	Har du skrevet under på en kontrakt eller anden aftale om det frivillige arbejde, som du arbejder med
Idræt	18	24	34	13
Fritid	13	27	27	5
Bolig og lokalsamfund	6	13	27	15
Sundhed	16	52	39	20
Socialt	21	46	35	22
Uddannelse	16	41	32	15
En frivillig forening	16	25	36	13
En selvejende institution	21	44	39	21
En offentlig institution	10	55	34	20

Kilde Espersen et al 2021: 37-38

Som det fremgår af tabel 2, er der i over halvdelen af de offentlige institutioner, som har frivillige, en lønnet medarbejder ansat, som leder og fordeler arbejdsindsatsen blandt de frivillige – typisk en fagkyndig, som er ansat som frivillighedskoordinator eller i Kræftens Bekæmpelse som faglig supervisor for de frivillige. I henhold til tabel 2 er det primært inden for velfærdsområderne – sundhed, social og uddannelse – at det frivillige arbejde bliver koordineret af lønnet ansatte, og som nævnt foregår det i højere i forbindelse med frivillighed i offentlige institutioner. Det gør ikke den frivillige indsats mindre værdifuld, men betyder, at den er afstemt i forhold til det arbejde, der udføres af de ansatte velfærdsarbejdere – sygeplejerske, SOSU-assistent, pædagog mv. Når den frivillige indsats bliver ledet, evalueret og er baseret på en formel kontrakt, som beskriver det arbejde, der skal udføres, er der kun i meget begrænset omfang tale om en fortalerrolle. Der er mere tale om en individuel arbejdsindsats til gavn for velfærdsinstitutionen end en kollektiv organisering af borgerne med det formål at styrke deres position på velfærdsområdet. Den sidstnævnte type af engagement finder vi i højere grad på arbejdsmarkedsområdet – Næstehjælperne – og på klima- og miljøområdet, hvor en lang række organisationer søger at mobilisere borgere til aktion for at sikre en mere effektiv klimabeskyttelse.

Er et dynamisk samarbejde mellem civilsamfund og velfærdsstat muligt?

Civilsamfundet kan i forhold til borgerne betragtes som den samfundsmæssige sfære, hvor de udøver deres demokratiske rettigheder og som en ramme for borgergrupper dialog om samfundets indretning i kampen om det fælles bedste. Med dette udgangspunkt vil forståelsen af, hvad civilsamfundet er og dets forskellige funktionsmåder, være helt central.

På den ene side har vi en tilgang, som definerer civilsamfundet som demokratisk sammensat af frigørende institutioner, der giver plads til den kollektive samtale mellem borgerne og sikrer, at en deltagende demokratisk dialog er det dominerende styringsprincip i udviklingen af samfundet. Denne forståelse af civilsamfundet lægger sig tæt op af en forståelse af demokratiet, hvor det er borgernes aktive deltagelse og deres kritiske refleksioner og erfaringer i den offentlige politiske sfære, som er konstituerende for den demokratiske proces. Civilsamfundet repræsenterer her på samme tid dels demokratiske positioner kendetegnet ved universelle fordringer og frigørende sociale relationer og dels anti-demokratiske positioner, hvor det er særinteresser og undertrykkende sociale relationer, som er dominerede. Det frigørende potentiale ved civilsamfundet lader sig kun realisere for så vidt, at det er muligt i samfundet at kombinere universalisme og forskellighed. Betingelsen for, at det kan realiseres, er, at de demokratiske principper for styring af sociale relationer bliver vejledende for beslutningstagen i de velfærdsstatslige institutioner.

Som udviklingen er i dag, er dette dog ikke tilfældet. På den ene side er langt de fleste civile organisationer hierarkisk opbygget med formelle beslutningsprocedurer, som kun i begrænset omfang inddrager de menige frivillige i beslutningsprocesserne, og på den anden side er de velfærdsaktiviteter, som de civile organisationer får indflydelse på gennem stat og kommuner, typisk opgaver, hvis udførelse på forhånd er defineret af de offentlige myndigheder.

På den anden side er forståelsen af civilsamfundet tæt knyttet til velfærdsstaten. Nok forstås civilsamfundet som en sfære i samfundet, som hverken er stat, marked eller familie, men samtidigt er det en sfære, som i tæt dialog med velfærdsstaten forudsættes at bygge på universale værdier som solidaritet, lighed og demokratisk deltagelse. Udgangspunktet er her velfærdsstatens aktuelle krise, som har betydet manglende ressourcer i form af penge og mandskab. Ved at overtage velfærdsstatslige – primært kommunale – opgaver pålægges civilsamfundet også ansvaret for opgavernes løsning. Det betyder, at de civile organisationer fungerer som en forlængelse af staten, hvad der har en række konsekvenser. På den ene side tvinges de civile organisationer til at professionalisere deres arbejde, hvilket kræver uddannet personale og fastlagte arbejdsprocedurer. Som vi så i tabel 2 bliver den frivillige indsats i stigende grad ledet og kontinuerligt evalueret. Dette betyder, at kontrol og regulering tager over i stedet for etablering af mellemmenneskelige relationer og solidaritet.

På den anden side har civilsamfundets overtagelse af statslige serviceopgaver med den professionalisering, som dette medfører, til konsekvens, at de civile organisationer bliver afhængige af, at der kontinuerligt tilflyder dem økonomiske ressourcer til dækning af personale udgifter og til at kunne opretholde det forventede ydelsesniveau. Det har som konsekvens, at de må tilpasse deres aktiviteter i forhold til de vilkår, som opstilles af de statslige eller private bevillingsgivere. Der er derved en risiko for, at det bliver en systemrationalitet snarere end en involverende medborgertilgang, som kommer til at dominere.

Med baggrund i den tiltagende integration, som gennem de sidste årtier er sket mellem de civile organisationer og velfærdsstaten, stiller flere civilsamfundsforskere spørgsmålstegn ved, om det demokratiske og emanciperende potentiale ligger inden for det institutionaliserede civilsamfund (Dekker 2009; Evers 2009). Det er måske snarere sådan, at de demokratisk inkluderende og frigørende positioner ligger i spændingsfeltet mellem civile organisationer på den ene side og offentlige eller private institutioner på den anden eller i de mere løse organisationsformer, som udspringer af sociale netværk skabt via de sociale medier eller er etableret på lokal basis af borgergrupper. En af de helt afgørende udfordringer er her, at der sikres rammer for det individuelle engagement i de menneskelige relationer – socialt og kulturelt – samtidig med at samfundet og det sociale fællesskab viser solidaritet over for svage grupper.

Den demokratiske aktionsform er dog uløseligt knyttet sammen med den civile sfæres organisationer på samme måde som, at borgernes deltagelse i organisationernes aktiviteter er en grundlæggende forudsætning for den demokratiske styreform og for denne styrefoms legitimitet.

Det civile samfund og dets aktører har således en vigtig rolle i velfærdssamfundet både som velfærdsproducent, som fortaler for resourcesvage grupper af borgere og som inspirator for nye former af velfærdsinitiativer. Det er gennem foreninger og organisationer i den civile sfære, at den mellemmenneskelige dialog etableres. Det er i disse sammenhænge, at konfrontationerne skal tages, og konsensus mellem modstridende synspunkter skal findes. Det er her, at borgernes ønsker og interesser udveksles, artikuleres og omformes til politiske krav.

Helt centralt og der, hvor de civile organisationer kan gøre en afgørende forskel, er dog i at være demokratiske, inkluderende ved at være opsøgende i forhold til de sårbare og marginaliserede sociale grupper samt involverende og frigørende for de borgere, som aktivt deltager i organisationernes aktiviteter. Dermed bliver de også vigtige i dannelsen af den demokratiske kultur, og gennem deltagelse opnår borgerne de kompetencer, som er vigtige for at indgå i den demokratiske proces og for at være aktive eller aktivistiske medborgere i samfundet generelt. Det aktivistiske medborgerskab betyder, at borgerne kollektivt tager ansvar for det sociale fællesskab ved at deltage i beslutningstagen omkring centrale forhold i lokalsamfundet – i forhold til skole, fritid, sundhedsvæsen, fysisk planlægning m.v.

Litteraturliste

- Boje, T.P. (2017) *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Boje, T.P. (2021b) *Civility and participatory Democracy – the Role of Citizenship and Civil Society in late Modern Societies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Carlsen, H.A.B., Toubøl, J., & Brincker, B. (2021) On solidarity and volunteering during the COVID-19 crisis in Denmark: The impact of social networks and social media groups on the distribution of support. *European Societies* Vol 31; No 1: 122-140.
- Clausen, M.R. (2023) *Sådan aktiverer vi det civile potentiale*. Altinget april 2023, København.
- Dekker, P. (2009) Civicness: from civil society to civic services. *Voluntas* 20; no. 3: 220–238.
- Espersen, H.H., Fridberg, T., Andreasen, XX og Brændgaard, YY (2021) *Frivillighedsundersøgelsen 2020 – En repræsentativ befolkningsundersøgelse af udviklingen i danskernes frivillige arbejde*. København: VIVE.
- Evers, A. (2009) Civicness and civility: their meanings for social services. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 20 (3), 239-259.
- Fridberg, T. & Henriksen, L.S. (2014) *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hermansen, J. & T.P. Boje (2015) Formel frivillighed og uformel hjælp: To forskellige former for civilt engagement? *Dansk Sociologi* 26. årg. Nr. 2: 11-31.
- Henriksen, L.S.; Koch-Nielsen, I. & Rosdahl, D. (2008) “Formal and Informal Volunteering in a Nordic Context: The Case of Denmark”. *Journal of Civil Society*, 4(3):193-209.
- Jegermalm, M. (2020) Informella Insatser – trender, omfattning och profiler av dem som gör insatser. I: J. Von Essen & L. Svedberg (red.) *Medborgerligt engagemang i Sverige 1992-2019* Ersta Sköndal Bräcke högskolas rapportserie nr. 98, Stockholm.
- Loga, J. (2018) Civil society and the welfare state in Norway – historical relations and future roles. *Community Development Journal*, Vol. 53 (no. 3) May, 574-591.
- Musick, M.A. & J. Wilson (2007) *Volunteers: A Social Profile*. Bloomington. Indiana University Press.
- Pichler, F. & C Wallace (2007) Patterns of Formal and Informal Social Capital in Europe. *European Sociological Review*, vol. 23, no. 4: 423-435.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rosenblum, N.L. and C.H.T. Lesch (2013) Civil society and government. I: M. Edwards (ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, pp. 285-297.
- Salamon, L.M. (1995) *Partners in public service: Government-nonprofit relations in modern welfare state* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L.M. (2012) *The state of nonprofit America*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Salamon L.M. & Toepler (2015) Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas* 26: 2155-2177.
- Statsministeriet (2022) *Regeringsgrundlaget*. København.
- Therborn, G. (1995) *European Modernity and beyond. The Trajectory of European Societies 1945-2000*. London: Sage Publications.
- Toubøl, J. & H.B. Carlsen (2020) Frivillig hjælp og omsorg under coronakrisen: Omfang, socioøkonomisk fordeling og arbejdsdeling. *Samfundsøkonomen* 4, pp. 48-61.
- Tocqueville, A. de (1988 [1835–1840]) *Democracy in America*. New York: HarperCollins Publishers.
- Von Essen, J. & L. Svedberg (2002) *Engagemangets Gestaltningar – insatser i och utanför civilsamfundet*. Lund: Studentlitteratur.
- Wilson, J. (2012) “Volunteerism Research, A Review Essay”. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(2):176-212.

Objective and Subjective Measures of Child Poverty in Denmark

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

The relative poverty line has been criticized for being arbitrary since it is defined by purely statistical measures without any theory linking objective income poverty to subjectively experienced poverty. The objective-subjective poverty nexus is explored empirically by comparing poverty measures for Danish children using EU-SILC data from 2019. The objective measure is based on the 50 % poverty line, while the subjective measures cover deprivation, financial coping, and accumulation of deprivations. Results shows a far from perfect overlap between objective and subjective poverty, but the subjective poverty risk is much higher for income poor children compared to non-poor children.



AZHAR HUSSAIN

Professor, College of Business Administration, University of Sharjah, Forenede Arabiske Emirater, og gæsteprofessor, Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet, azharh@ruc.dk

Introduction

Although Denmark belongs to the Nordic universal welfare state model with low inequality and poverty, there has nevertheless been repeated debate about how families in the lower part of the income distribution should be secured a reasonable standard of living and in particular assure that children in these families are not facing excessively negative effects of low income, which can be detrimental in the short run with reduced welfare and increased social exclusion, as well as long term consequences for educational attainment and success on the labour market, etc. An independent commission of experts appointed by the Danish Cabinet analysed and issued recommendations regarding reforms of the social assistance system including suggestions about how to normalize children's daily lives even when they live in households dependent on social assistance (Ydelseskommisionen 2021). According to the Commission, reported deprivation among children (subjective poverty) was not closely linked to income poverty (objective poverty), which leads to the conclusion that it is not given that children's deprivation could be reduced by increased cash benefits. This study revisits the issue by looking into the link between subjective and objective poverty among children. This is done by defining and applying income poverty and different subjective poverty concepts, and also by focusing on the relationship between income poverty and specific deprivations.

Literature

In European nations, absolute poverty is more or less practically eliminated, e.g., the basic material requirements of individuals are fulfilled, which includes consumption related to nutrition, clothing, and shelter. Poverty is (therefore)

in these countries measured using a relative approach, where poverty is defined as lacking consumption possibilities compared to the standard of the society that surrounds an individual (UN 1998; Townsend 1979), which is also closely reflected by the EU poverty definition: “People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to preclude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live. Because of their poverty they may experience multiple disadvantage through unemployment, low income, poor housing, inadequate health care and barriers to lifelong learning, culture, sport and recreation. They are often excluded and marginalised from participating in activities (economic, social and cultural) that are the norm for other people and their access to fundamental rights may be restricted.” (Council of the EU 2004). According to this poverty definition, poverty is a much broader concept than merely a question about (in)sufficient income, and it is furthermore multi-dimensional covering unemployment, income, housing, health, education as well as cultural, sports, and recreational activities, etc.

Subjective poverty is a concept that refers to the experience of being deprived of necessities and lacking adequate resources from one’s own perspective. It is usually measured through self-reported indicators such as access to basic needs and general perceptions of economic hardship. According to the relative deprivation approach, poverty is a relative concept and is primarily based on social comparisons such that individuals may experience poverty if they perceive themselves as having less than others, regardless of their actual income or resources, which can lead to anxiety and depression, even after controlling for actual income levels, e.g., subjective perceptions of poverty can have significant psychological impacts (Schulze and Krättschmer-Hahn 2014). The capability approach (Sen 1985) emphasizes the importance of human capabilities and the ability to lead a fulfilling life, rather than just having access to basic resources. According to this approach, poverty is not only about lacking material resources, but also about lacking the capability to use these resources to achieve well-being. Studies by Alkire and Foster (2011), and Alkire and Santos (2014) used the capability approach to develop the multidimensional poverty index, which measures poverty in terms of a person’s ability to access various dimensions of well-being, such as health, education, and living standards. The approach captures the multidimensional nature of poverty and provide a more comprehensive understanding of poverty than the uni-dimensional income poverty approach. Poverty rankings based on this composite index is sensitive to the weightings of different welfare dimensions, while a weighting-free and thus robust multidimensional welfare methodology is developed and implemented in Arndt et al. (2013) and Hussain et al. (2020).

Several studies emphasize the importance of not only relying on either the objective or the subjective approach to poverty since they cover different kinds of poverty and thus both approaches are required to combat poverty (Guio et al. 2012; European Commission 2023). The emphasis in this article is on child poverty in Denmark as the case study, which is in line with the Netherlands as

a case study by Fokkema and Naderi (2017) that compares objective and subjective poverty measures in the Netherlands and examines the extent to which they overlap – although there is some overlap between the two measures, subjective poverty measures capture additional dimensions of poverty, and it is suggested that a combination of objective and subjective measures may be more effective in identifying poverty and designing policy interventions.

Methodology and Data

All data in this analysis originates from the European Union-Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) 2019 microdata for Denmark in the form of csv files named UDB_cDK19 with suffixes D, H, P and R. EU-SILC is a harmonized representative survey covering EU and some surrounding countries regarding socio-economic conditions, including demographics, labour market, income, health, social exclusion, and deprivation, etc.

The one uni-dimensional measure of relative income poverty applied here is the same as the one used in many different studies of income distributions (Hussain 2020; Mussida and Sciulli 2022; Eurostat 2023). The income concept is equivalised household disposable income, e.g., gross income of the household minus total income taxes and mandatory contributions divided by the adult equivalent (the first adult has a weight of 1, subsequent adults aged 14+ years each have a weight of 0.5, and children 0-13 years each have a weight of 0.3). The poverty line is fifty percent of the contemporaneous national (equivalized) income median. People below the poverty line are denoted as “poor”, while in an EU context (using the 60 % poverty line) they are classified as people “at risk of monetary poverty”. In the Danish debate, the poverty line is called a low-income threshold (lavindkomstgrænse), but we here follow the tradition in the literature and call it the poverty line. Results applying the 60 % EU poverty line instead of the Danish 50 % poverty line are available from the author upon request.

A number of different subjective poverty measures are applied, including sixteen items of deprivations, which are reported by an adult in the household: Leaking roof, damp walls/floors/foundation, or rot in window frames or floor; Ability to keep the home adequately warm; Arrears on mortgage or rental payments; Arrears on utility bills; Arrears on hire purchase instalments or other loan payments; No capacity to afford paying for one week annual holiday away from home; No capacity to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day; No capacity to face unexpected financial expenses; Do not have a computer because cannot afford it; Do not have a car because cannot afford it; Cannot replace worn-out furniture because cannot afford it; Problems with the dwelling – too dark and/or not enough light; Noise from neighbours or from the street; Pollution, grime or other environment problems; Crime, violence or vandalism in the area; Unmet need for dental examination or treatment because cannot afford it. Less than 1 % in

Denmark: lacked bath or shower in dwelling; lacked indoor flushing toilet for sole use of the household; lived in an over-crowded accommodation (more than 2 persons per room – own definition); or, had unmet need for medical examination or treatment because it was unaffordable. Therefore, these four deprivations were not included in the analysis. Further details regarding the different deprivations can be found in European Commission (2019).

The number of deprivations was used as a summary measure of deprivations. Even experiencing one of the listed sixteen deprivations must be serious enough for any individual or family, nevertheless we define a measure of accumulated deprivations requiring that a household is experiencing at least four out of the sixteen deprivations, which means the household is undoubtedly seriously deprived. Other cut-offs than at least 4 deprivations could also have been used.

Finally, we present two other subjective measures such that a household is subjectively poor: if its income is below a self-stated required amount (lowest monthly income to make ends meet); if it has great difficulty or difficult to make ends meet (another less severe form is “some difficulty”).

Results

Summary measures of poverty

Among children aged 0-17 years in Denmark in 2019, 4.1 % lives in households, where the equivalized disposable income is below 50 % of the Danish national median income, and in that sense around 4 % of Danish children experience income poverty (Table 1). The 95 % confidence interval for this estimate is 3.2-4.9 %, which also contains Eurostat’s estimate for child poverty in Denmark.

The relative income poverty measure is close to one of the three applied subjective measures of poverty. According to households themselves, 6.6 % have an income below what is required to make ends meet. Around one out of ten children (10.1 %) are in families where they make ends meet with difficulty or great difficulty. And 12.1 % of children are in families with an accumulation of deprivations. Only the make ends meet and deprivation accumulation subjective poverty measures have overlapping confidence intervals. Income poor and own threshold subjective poverty children nearly have overlapping confidence intervals, but this does not tell us anything about whether there is also an overlap of children experiencing objective and subjective poverty.

Table 1. Child poverty rates in Denmark.

	Share		95 % confidence interval	
	%	% point	Lower	Upper
Income poor	4,1	0,44	3,2	4,9
Subjectively poor, own threshold	6,6	0,56	5,5	7,7
Subjectively poor, make ends meet	10,1	0,68	8,8	11,4
Poor, at least 4 deprivations	12,1	0,73	10,7	13,6

Note: All poverty definitions are explained in the Methodology section. The sample size is n=1996.

Source: Own calculations based on EU-SILC 2019 for Denmark.

Overlap between poverty measures

Although the correlation coefficients are all highly significant, the correlations between the objective poverty measure and the subjective poverty measures are not high (Table 2). The maximum correlation coefficient is 0.46 (own threshold poverty) and the minimum correlation is down at 0.08 (at least 4 deprivations). Even the subjective measures among themselves only reaches a maximum of 0.53 (make ends meet and deprivation accumulation).

Table 2. Pearson correlation coefficients for poverty measures.

	Income poor	Subjectively poor, own threshold	Subjectively poor, make ends meet	Poor, at least 4 deprivations
Income poor	1			
Subjectively poor, own threshold	0,46	1		
Subjectively poor, make ends meet	0,11	0,21	1	
Poor, at least 4 deprivations	0,08	0,09	0,53	1

n=1996.

Source: See Table 1.

Table 3. Income poor children who are also subjectively poor, and vice versa.

	Income poor who are also subjectively poor		Subjectively poor who are also income poor	
	%	n	%	n
Income poor		37		37
Subjectively poor, own threshold	61,6	37	37,9	96
Subjectively poor, make ends meet	26,0	37	10,4	144
Poor, at least 4 deprivations	24,4	37	8,2	166

Source: See Table 1.

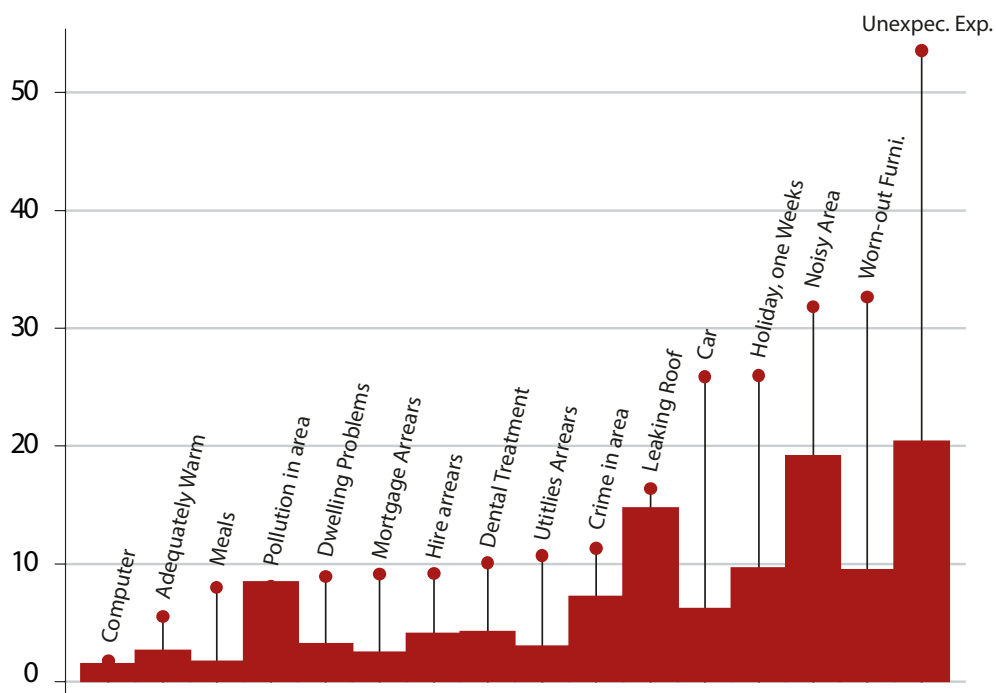
A first impression of the degree of overlap between the different poverty measures is displayed in Table 3. Between 24 and 62 % of the income poor children are also classified as subjectively poor. The highest overlap between objective poverty and subjective poverty is with respect to own threshold subjective poverty since 62 % of the income poor are also poor according to their own definition of the poverty line. Objective poverty has much less overlap with the two other subjective poverty measures (24 and 26 %). Similarly, 38 % of the subjectively poor according to own threshold are also income poor, while this is true for only 10 % of the make ends meet poor and as little as 8 % of the deprivation accumulation poor.

One might conclude that the overlap between objective poverty and subjective poverty is not large since around 24-62 % of the income poor also experienced a given type of subjective poverty, which means a rather large number did not self-report poverty (subjective poverty). On the other hand, 24-62 % of the lower part of the income distribution (below 50 % of median income) classifying themselves as poor in a developed welfare state is nevertheless a remarkable fraction. The observation that the overlap between income poverty and subjective poverty is not systematically high indicates that poverty is still a phenomenon that is difficult to encompass in one single indicator such as income poverty or subjective poverty. But moving from one welfare measure to multiple welfare measures poses methodological and expositional challenges, which requires robust methods to properly analyse multidimension welfare/poverty (Alkire and Foster 2011; Arndt et al. 2013; Hussain et al. 2020).

Subjective poverty and deprivation risk among income poor and non-poor

Although, the *overlap* between various types of poverty might not be large, the difference in the *risk* of deprivation respectively subjective poverty between poor and non-poor children might still differ. The most frequent deprivation is the lack of capacity to face unexpected financial expenses, which is experienced by 54 % of poor children and by 20 % of non-poor children (Figure 1). Another frequent deprivation is the inability to afford replacing worn-out furniture which affects 33 % of poor children and 9 % of non-poor children. Also, noise from neighbours or from the street is a frequent problem, which hits 32 % of poor children and 19 % of non-poor children. The least common deprivations are: not having a computer because it was not affordable (1.7 % among the poor and 1.5 % among the non-poor); inability to keep the accommodation adequately warm (5.5 % among poor children and 2.6 % among non-poor children); lacking capacity to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day – 8.0 % among the poor and 1.7 % among the non-poor.

Figure 1. Percentage with deprivation among poor (spike/dot) and non-poor (bar).



Note: See Methodology Section for full deprivation names.

Source: See Table 1.

The biggest relative difference between poor and non-poor children’s deprivation is with respect to the capacity to afford a meal with meat, chicken, fish or vegetarian equivalent every second day, where poor children have a nearly five times higher risk of deprivation than their non-poor peers. Poor children have around a four times higher deprivation risk than non-poor children regarding affording a car, or arrears on utility bills respectively arrears on mortgage or rental payments. On average, the deprivation risk is 2.6 higher for poor children compared to non-poor children. Also, on average poor children have 2.2 deprivations out of 16 possible deprivations, while non-poor children have 1.3 deprivations. More than one quarter of poor children are deprived with respect to: Affording a car; Capacity to afford paying for one-week annual holiday away from home; Noise from neighbours or from the street; Replacing worn-out furniture; Capacity to face unexpected financial expenses.

Subjective poverty risks similarly differ quite remarkably between income poor and non-poor children (Table 4), especially regarding subjective poverty using the own poverty threshold, where 4.3% of income non-poor children are subjectively poor, while this is the case for 61.6 % of income poor children. A clear subjective poverty rate difference is also present between income poor and non-poor with respect to the two other types of subjective poverty, but to a lesser extent – 9% versus 26 % respectively 12 % vs 24 %.

Table 4. Risk of subjective poverty by income poverty status. %.

	Subjectively poor, own threshold	Subjectively poor, make ends meet	Poor, at least 4 deprivations
Not income poor	4,3	9,4	11,6
Income poor	61,6	26,0	24,4
Total	6,6	10,1	12,1

Source: See Table 1.

Thus, although objective income poverty does not necessarily imply that a child is also subjectively poor, e.g., there is not a one-to-one correspondence between objective and subjective poverty, evidence clearly shows that income poverty is nevertheless a clear indicator of deprivation or subjective poverty in different dimensions of welfare. Also, the income poverty classification of children clearly reveals some patterns showing how different the living conditions are when comparing poor and non-poor children. Children below the relative poverty line in Denmark are thus much more often deprived than non-poor children.

Sensitivity analysis

The same analysis as above were carried out separately for the years 2017 and 2018, and the conclusions remains regarding the very much higher deprivation among income poor children compared to non-poor children.

Nevertheless, some central estimates do change indicating that the overlaps between objective poverty and subjective poverty are higher in 2017 and 2018 compared to 2019. In Table 3 it is seen that respectively 62, 26 and 24 % of the objectively poor are also poor with respect to the three subjective poverty measures. In 2017 these overlap shares are 72, 34 and 46 %, and in 2018 they are 84, 33 and 35 %. These are rather large changes in structural parameters over a short period of three years (though, this might be due to small sample sizes), which could be an avenue for future research around this topic.

Conclusion

Representative cross-sectional data from EU-SILC covering 2019 are applied to estimate income poverty as well as poverty using different definitions of subjective poverty. The results indicate that objective income poverty does not necessarily imply subjective poverty at the individual level, e.g., children with the lowest incomes are not always found to be in families who themselves report having material hardship. This means that additional income is not always enough to reduce subjectively experienced poverty. On the other hand, the importance of income should not be underestimated since income

poor children have a much higher risk of being deprived in any of the sixteen analysed welfare dimensions, and also exhibit a higher risk of subjective poverty. Income poverty is thus still a useful tool to distinguish between poor and non-poor children, but the results also shows that subjective poverty measures are important supplements as they to partly complement the headcount ratio representing the fraction of children below the national poverty line. This underscores poverty's multi-faceted nature that must methodologically be treated as such applying appropriate approaches, including a robust approach to multidimensional welfare.

References

- Alkire, S. and J. Foster (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.
- Arndt, C., R. Distant, M.A. Hussain, L.P. Østerdal, P.L. Huong, and M. Ibraimo (2012). Ordinal Welfare Comparisons with Multiple Discrete Indicators: A First Order Dominance Approach and Application to Child Poverty. *World Development*, 40(11), 2290-2301.
- Atkinson, A.B., B. Cantillo, E. Marlier, and B. Nolan (2002). *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford University Press.
- Council of the EU (2004). *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. https://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf. Accessed 2023.04.23.
- European Commission (2023). *Living conditions in Europe*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe. Accessed 2023.03.29
- European Commission (2019). *Methodological Guidelines and Description of EU-SILC Target Variables*. 2019 operation (Version January 2019). DocSILC065. EUROSTAT. Directorate F: Social Statistics. Unit F-4: Quality of life.
- Eurostat (2023). *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology – monetary poverty*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_monetary_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_monetary_poverty). Accessed 2023.04.15.
- Fokkema, T., and R. Naderi (2016). The subjective and objective measurement of poverty and social exclusion in the Netherlands: A comparative study. *Social Indicators Research*, 128(2), 575-595.
- Guio, A.C., E. Marlier, and D. Gordon (2012). *Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Hussain, M.A. (2020). *Ulighed, fattigdom og fordelingsanalyser*. In B. Greve (Ed.): "Socialvidenskab". Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Copenhagen.
- Hussain, M.A., N. Siersbæk and L.P. Østerdal (2020). Multidimensional Welfare Comparisons of EU Member States Before, During, and After the Financial Crisis: A Dominance Approach. *Social Choice and Welfare*, 55(4), 645-686. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00355-020-01259-x>.
- Mussida, C. and D. Sciulli (2022). The dynamics of poverty in Europe: what has changed after the great recession?. *Journal Economic Inequality*, 20, 915-937. <https://doi.org/10.1007/s10888-022-09527-9>
- Schulze, M., Krättschmer-Hahn, R. (2014). *Relative Deprivation Theory*. In: Michalos, A.C. (eds) Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_2457
- Sen A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London. Allen Lane and Penguin Books.
- UN (1998). *Statement of Commitment for Action to Eradicate Poverty Adopted by Administrative Committee on Coordination*. <https://press.un.org/en/1998/19980520.eco5759.html>. Accessed 2023.04.23.
- Ydelseskommisionen (2021). *Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem*. <https://bm.dk/media/17892/ydelseskommisionen-afrapportering-web.pdf>. Beskæftigelsesministeriet. Copenhagen, Denmark.

En omsorgskrise i den danske velfærdsstat?*

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

Vi undersøger og afklarer, hvordan vi kan forstå en omsorgskrise – og dens udbredelse – i en dansk kontekst, og hvordan vi skal forstå et paradoks mellem indikatorer på en omsorgskrise og høje, positive brugerevalueringer på hospitaler og i ældreomsorgen. Vi forklarer paradokset indenfor ældreomsorgen og hospitalerne ved en forventningsbias formet af mediernes dækning af skandaler og/eller en generationseffekt, da der er tydelige tegn på en omsorgskrise. Vi konkluderer, at omsorgskrisen vil påvirke velfærdsstatens bæredygtighed på længere sigt og have stærkt kønnede effekter.

Indledning

Der mangler arbejdskraft. Det er ikke så mærkeligt under en dansk højkonjunktur. Men det interessante er her, at rekrutteringsproblemerne er størst på to centrale velfærdsområder, nemlig på hospitaler og på ældreområdet (Larsen & Jakobsen 2022: 6). Nyere forskning argumenterer imidlertid for, at der ikke blot er tale om en rekrutteringskrise, men en dybereliggende omsorgskrise (Fraser 2016, 2022; Dowling 2021). Som vi argumenter for i artiklen, handler en omsorgskrise i de nordiske lande både om *for lidt* og *ikke god nok* omsorg (Dahl & Hansen 2022). Konsekvenserne er bl.a. en stigende følelsesmæssig og fysisk overbelastning blandt de omsorgsprofessionelle (Stranz 2022; Jensen & Nielsen 2022), at færre ældre visiteres til hjemmehjælp, og at de visiterede får mindre hjemmehjælp. Også indenfor sundhedssektoren er der indikatorer på, at patienter ikke får den nødvendige hjælp i sundhedssystemet, men overlades til sig selv (Madsen et al. 2022). Etisk Råd har udtrykt stærk bekymring for omsorgen i sundhedsvæsenet, hvor omsorgen presses af en dominerende omkostningsbevidsthed og produktionssprog (Det Ethiske Råd 2021). Der er således meget, der kunne tyde på en omsorgskrise i hospitals- og ældresektoren. Men som vi viser i artiklen, er der samtidig høje og positive brugerevalueringer af omsorgen.¹ Hvordan kan det passe sammen? Hvis der var en omsorgskrise, burde der vel være negative brugerevalueringer?

Artiklen undersøger paradokset mellem på den ene side, høje, positive brugerevalueringer og på den anden side indikatorer på en omsorgskrise indenfor ældre- og hospitalsområdet. I det følgende afsnit redegør vi for vores teoretiske udgangspunkt. Derefter undersøger vi velfærdsstatens inputside i forhold til paradokset: mellem omsorgen og de omsorgsprofessionelles forhold. Hertil benyttes datakilder, der spænder fra danske registerdata til omsorgsansattes



HANNE MARLENE DAHL

Professor, Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet, hmdahl@ruc.dk



MIKKEL ARP

Stud.soc. og BA fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, arpmikkel@live.dk

fagforeningers dataanalyser. Dernæst dykker vi ned i outputsiden og ser på danske brugerevalueringer. Mere konkret beskrives borgeres evalueringer af omsorg via data fra Danmarks Landsdækkende Undersøgelse af Patientoplevelser (LUP) på hospitalsområdet og via data fra Ældre Sagens fremtidsstudier. I det sidste afsnit konkluderer vi på vores analyse og peger på, at en forklaring på paradokset kan ligge i brugernes faldende forventninger på ældre- og hospitalsområdet, og at der således er meget, der, overraskende nok, tyder på en omsorgskrise på de to områder.

Hvad er en omsorgskrise?

Omsorg er typisk noget, som vi ikke tænker over, bortset fra når vi har brug for det som de sårbare mennesker, vi er. Omsorg er både et eksistentielt og socialt livsvilkår (Tronto 1993; Fineman 2000; Twigg 2000; Thelen 2015), der involverer kropslige, affektive og kognitive elementer. Omsorg er dermed mangefacetteret og uforudsigelig og udføres typisk i et netværk af omsorgsprofessionelle, de nærmeste (typisk familie) og frivillige. Omsorg indeholder i vores optik ikke en skarp distinktion mellem behandling og omsorg, da de typisk flyder sammen – også i hospitalsvæsenet. Mens omsorg traditionelt ses udelukkende som en udgift, opfatter omsorgsteorien den som en forudsætning for eksistensen af samfund og menneskelige relationer. Og dermed bliver omsorg en del af den sociale reproduktion og dermed en forudsætning for økonomien (Fraser 2016).

Der eksisterer flere forskellige opfattelser af en omsorgskrise. Typisk har disse forståelser taget afsæt i liberale velfærdsregimer (Hochschild 1995; Tronto 2013; Fraser 2016; Dowling 2021; The care collective 2020) som den engelske eller amerikanske. De nordiske velfærdsregimer kan dog også betragtes som værende på vej ind i en omsorgskrise, der dog har en anden og mindre omfattende karakter end i de liberale velfærdsregimer (Hansen, Dahl & Horn 2022). Litteraturen om omsorgskrises i liberale velfærdsregimer har haft forskellige årsagsdiagnoser. En forsimplet forståelse af en omsorgskrise ser den udelukkende som en rekrutteringskrise foranlediget af demografiske forandringer: større efterspørgsel efter omsorg og færre, der vælger – og forbliver i arbejde i – omsorgsprofessionerne. Andre ser den som forårsaget af velfærdsstatens tilbagetrækning og ændringer i arbejds- og familiestrukturer, eksempelvis kvinders øgede erhvervsfrekvens (Hochschild 1995), mens bl.a. Nancy Fraser ser omsorgskrisen som et udtryk for en ændret kapitalisme, der skaber social- og følelsesmæssig udmattelse, tidsnød og udtynder de sociale bånd (Fraser 2016; 2022). Andre igen ser udlicitering og underfinansiering af velfærdsstaten som en årsag til omsorgskrisen i de liberale velfærdsregimer (Dowling 2021). Og endelig ses omsorg og omsorgskrisen af feministiske forskere som stærkt relateret til den utilstrækkelige anerkendelse af omsorg i vores vestlige samfund, herunder de nordiske velfærdsstater (Fraser 1989; Dahl 2010; Elstad & Vabø 2021). Omsorg har historisk været båret af kvinder. Først som ubetalt omsorgsarbejde i hjemmet dernæst som ubetalt og betalt

omsorgsarbejde i forskellige regi. Denne utilstrækkelige valorisering giver sig udtryk i en manglende respekt for omsorgens kompleksitet, og forskningen viser netop, at manglende eller utilstrækkelig anerkendelse har betydning for opsigelser indenfor omsorgsarbejdet (Johnson 2021).

Vi kontekstualiserer i artiklen vores definition af omsorgskrisen til de socialdemokratiske velfærdsregimer i Norden, da de typisk bliver opfattet som omsorgsfulde velfærdsstater grundet deres universelle omsorgsydelser som sygehuse, daginstitutioner og ældreomsorg (Esping-Andersen 1990; Vabø & Szebehely 2012) og dermed er atypiske cases for en omsorgskrise. Vi definerer en omsorgskrise som havende både en kvantitativ (mængdemæssigt) og kvalitativ (indholdsmæssigt) dimension:

”...der er utilstrækkelige ressourcer til omsorg og fraværet af tilstrækkelig god omsorg” (Dahl & Hansen 2022: 8; oversættelse HMD).

Dvs. at der både er for lidt og ikke tilstrækkelig god omsorg. Da omsorg er betalt, ledet, politisk styret og professionaliseret i velfærdsstaten, vil der være konflikter omkring allokering (midler og tid), prioriteringer og idealer for god omsorg (Dahl 2017). ”Tilstrækkelig god omsorg” skal forstås som en slags nedre grænse for, hvad der i en given velfærdsstatslig kontekst konstituerer acceptabel omsorg (Williams 2001). Tilstrækkelig god omsorg vil i vores forståelse involvere dialog (Tronto 1993), og dermed at omsorgsbehov ikke tages for givet, men kontinuerligt identificeres, handles på og tilpasses omsorgssituationen (Mol 2007; Tronto 2010). Dermed er god nok omsorg i et vist omfang i opposition til en forståelse af god omsorg som standardiseret omsorg.

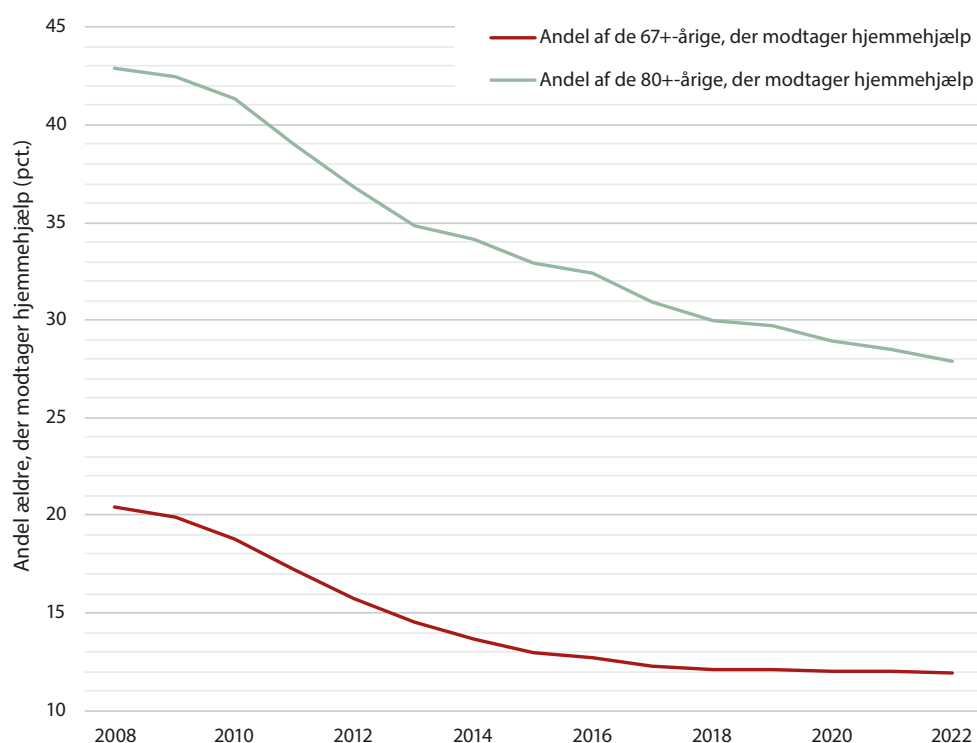
I de sidste årtier er omsorgen blevet anderledes og udtyndet, hvor sidstnævnte henviser til, at dele af den hidtidige omsorg er forsvundet. Omsorgen er i større omfang blevet kompleks og fragmenteret, hvilket gør det vanskeligt at navigere i for bl.a. ældre og pårørende (Riskjær 2019). Samtidig er omsorg i nogle dele af velfærdsstaten konverteret til egenomsorg (Dahl 2012) eller helt forsvundet. Omsorgskrisen er relateret til effekterne af den neoliberale/*New Public Management (NPM)*-baserede styring i den offentlige sektor, der i stor stil har effektiviseret og standardiseret omsorgen for ældre og på hospitaler. Selvom NPM er suppleret med andre styringsparadigmer som *New Public Governance (NPG)* (Torfing et al. 2020; Sørensen & Torfing 2017), er der stadigvæk gennemgribende mål- og rammestyring og standardisering som bl.a. nationale indikatorprogrammer i sundhedsvæsenet og fælles sprog i omsorgen for ældre. Omsorgskrise modereres på den ene side af den arbejdsmarkedspolitiske model og velfærdsstaten (Hansen & Dahl 2022), på den anden side forstærkes omsorgskrisen af den omfattende styringsvilje og detaljestyrelse, som de nordiske velfærdsstater også indeholder. Internt i omsorgen sker der med introduktionen af NPM flere forskydninger: en forskydning mod det målbare og resultatorienterede, og en anden, hvor dokumentation af omsorgen fylder mere og dermed reducerer tiden til selve omsorgen. Nordiske forskere har i deres analyser iagttaget en stigende følelsesmæssig og kog-

nitiv overbelastning af de omsorgsprofessionelle og af udbrændthed (Stranz 2022; Jensen & Nielsen 2022). Nogle bruger begreber som omsorgstræthed og forråelse omkring de psykisk-affektive processer (Birkmose 2020), der kan hænge sammen med omsorgsarbejdets standardisering, effektivisering og intensivering. Mens megen forskning ift. omsorgskrise handler om de omsorgsprofessionelle, så savnes der forskning om modtagerne af omsorg indenfor dette forskningsfelt. Derved bliver en præmis, at de omsorgsprofessionelles belastning breder sig til kvaliteten af omsorgen. Denne forudsatte automatik vender vi tilbage senere.

Den danske omsorgskrisens udbredelse

Vi har defineret en omsorgskrise som havende både en kvantitativ og kvalitativ dimension, dvs. hvorvidt der er tilstrækkelig – og tilstrækkelig god – omsorg. Vi refererede indledningsvis blandt andet til, at der var et paradoks mellem en omsorgskrise forstået som en velfærdsstatslig tilbagetrækning på ældreområdet og positive brugerevalueringer. Vi vil først fordybe os i input-siden til omsorgen og de omsorgsprofessionelles arbejdsforhold, hvor vi ser en tilbagetrækning af velfærdsstaten i ældreomsorgen gennem en reduktion i antallet af hjemmehjælpsmodtagere i figur 1.

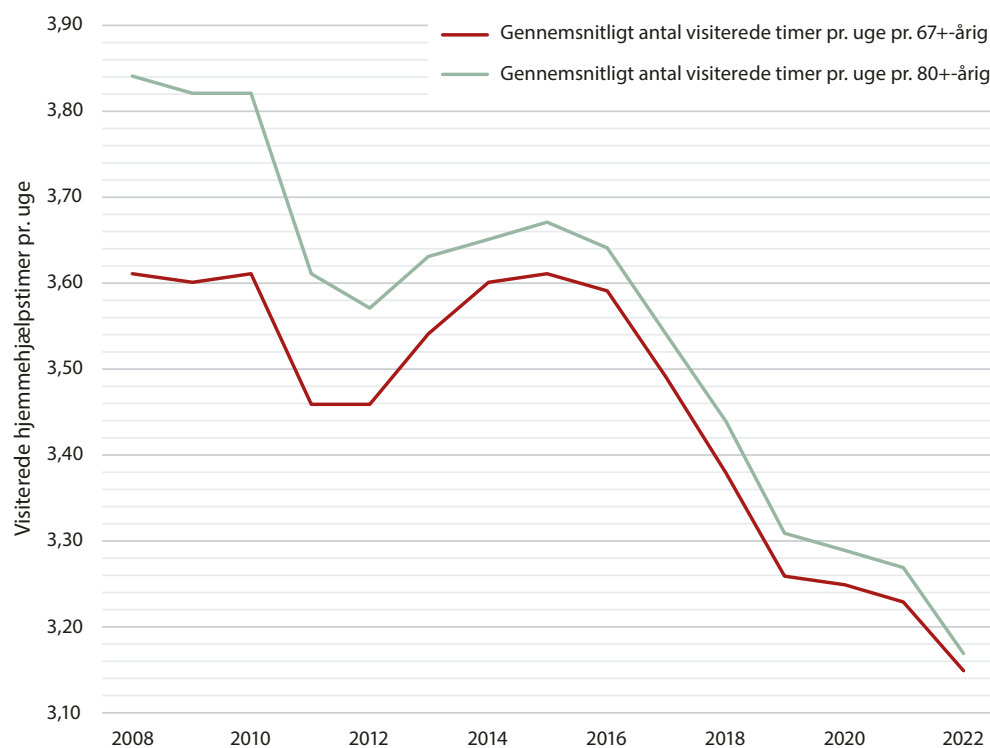
Figur 1. Andel ældre, der modtager hjemmehjælp (pct.) (2008-2022)



Anm.: Tabellen omfatter alle modtagere af hjemmehjælp omfattet af frit valg på hjemmehjælpsområdet, uanset om de modtager personlig pleje og/eller praktisk hjælp. Vægtede gennemsnit. Kilde: ECO Nøgletal og Danmarks Statistikbank (AED06 og AED022).

Her ses en støt faldende andel af ældre, der modtager hjemmehjælp. Dvs. at der over en tiårig periode nu ikke længere er ca. 43% af de 80+-årige, der modtager hjemmehjælp, men kun ca. 28%. Det kan skyldes, at disse generationer er raskere end før, eller at effekterne at hverdagsrehabilitering slår igennem. Endelig kan det også skyldes en strammere visitation i kommunerne, herunder relateret til lavere kvalitetsstandarder. Samtidig ses det af figur 2, at de visiterede modtager færre hjemmehjælpstimer pr. modtager.

Figur 2. Visiterede hjemmehjælpstimer pr. uge – fordelt på aldersgruppe (2008-2022)

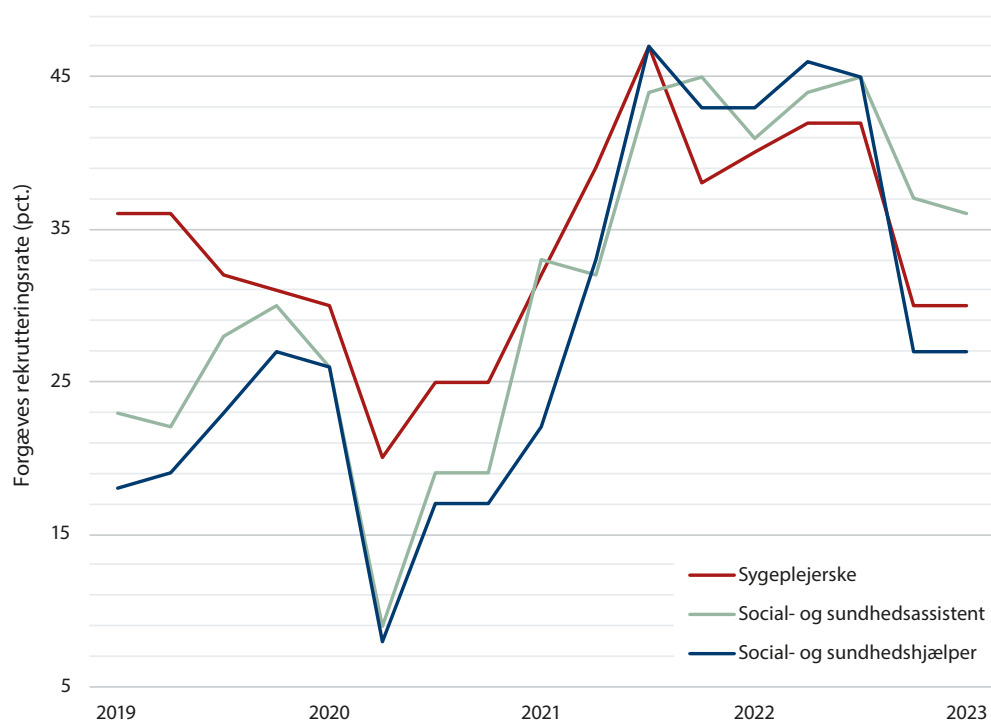


Anm.: Tabellen omfatter alle modtagere af hjemmehjælp omfattet af frit valg på hjemmehjælpsområdet, uanset om de modtager personlig pleje og/eller praktisk hjælp. Vægtede gennemsnit. Kilde: ECO Nøgletal og Danmarks Statistikbank (AED06 og AED022).

Her ses en faldende tendens i antal visiterede timer. Dvs. at ældre visiteret til hjemmehjælp i gennemsnit får mindre hjælp – og dermed at omsorgen bliver til egenomsorg, eller at nærtstående varetager omsorgen (typisk familien; ifølge forskningen ved vi, at det i overvejende grad er døtre og svigerdøtre), der tilkøbes omsorgsydelser fra private firmaer, eller at der er omsorg, der ikke varetages. Hvis sidstnævnte er tilfældet, vil der være tale om udækkede omsorgsbehov, hvilket også tidligere forskning har påvist (Rostgaard og Matthiesen, 2016). Dermed er der tale om omsorgssvigt.

Hvis vi ser på andre indikatorer, kan vi se, at der dels er sket en fordobling af forgæves rekrutteringer i ældre- og hospitalssektoren, dels at der er faldende optag til uddannelserne indenfor området. Lad os se på de forgæves rekrutteringer fra 2019-2023 i figur 3.

Figur 3. Forgæves rekrutteringsrate i ældre- og hospitalssektorerne (pct.) (2019-2023)

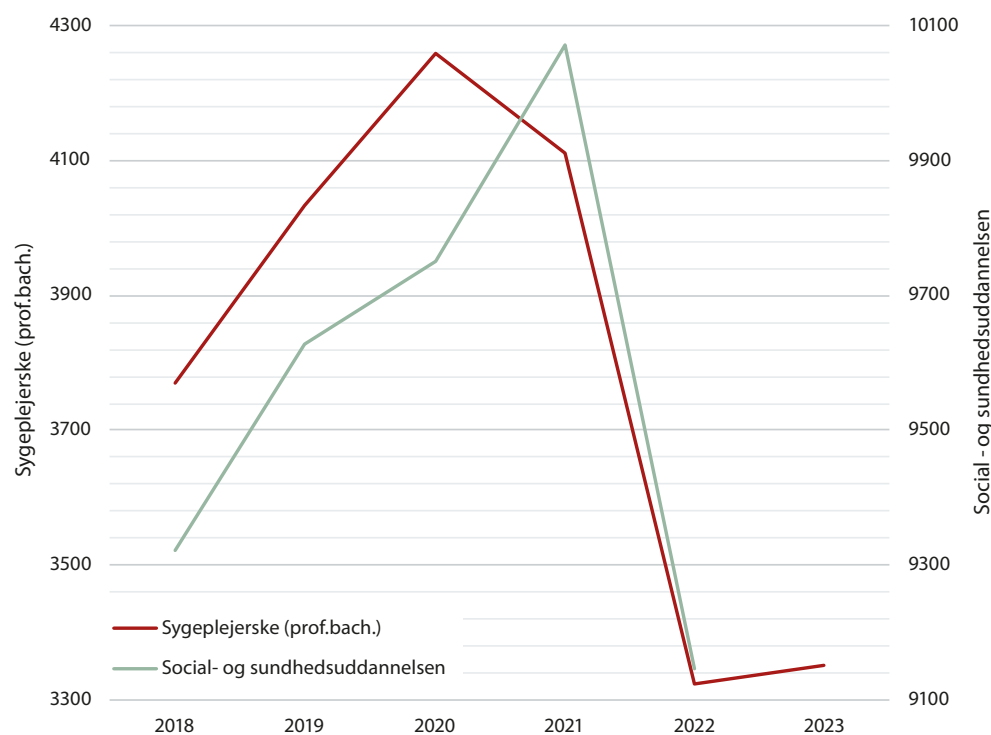


Kilde: Rekrutteringssurveys 2019-2023, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Her ses, at der er stigende rekrutteringsproblemer i ældre- og hospitalssektoren, hvor næsten halvdelen af alle stillingsopslag halvvejs inde i 2021 ikke kunne besættes af kvalificeret personale. På trods af forgæves rekrutteringer besættes stillinger nemlig ofte med personale, der ikke har de efterspurgte kompetencer. Der er sket en lille forbedring siden, så det nu er mellem 30 og 35% af stillingsopslagene blandt social- og sundhedsmedarbejderne samt cirka 25% af stillingsopslagene blandt sygeplejerskerne, der ikke har succes med at ansætte kvalificeret personale. Det betyder, alt andet lige, at der skal arbejdes hurtigere og mere intensivt for personalet med uddannelse, hvis kvaliteten på omsorgen skal opretholdes. Derudover bruges der med ufaglærte mere tid på oplæring og kommunikation omkring enkelte ældres og patienters tilstande. Udviklingen på området ser tilmed ikke ud til at blive bedre i fremtiden, da optaget til omsorgsuddannelserne falder kraftigt fra 2020 og fremefter. Det ses af figur 4.

Dermed er der en alvorlig rekrutteringskrise. Det forstærkes yderligere af, at eksempelvis generationssammensætningen i ældresektoren i forvejen er meget skæv, og at mange medarbejdere derfor er på vej på pension (FOA, 2011). Når der mangler omsorgsprofessionelle, rammer det de svageste i samfundet, nemlig dem, der er afhængige af andre for at kunne få et bad eller få gjort rent. Samtidig kan manglen på omsorgsprofessionelle resultere i en selvforstærkende proces, hvor færre omsorgsprofessionelle skal håndtere flere og dårligere borgere, og dermed udsigt til et større arbejdspress, overbelastning, og dermed også at potentielt flere ønsker at forlade omsorgssektoren, og at færre søger ind på uddannelserne.

Figur 4. Optaget til uddannelser relateret til ældre- og hospitalssektorerne (antal) (2018-2023)



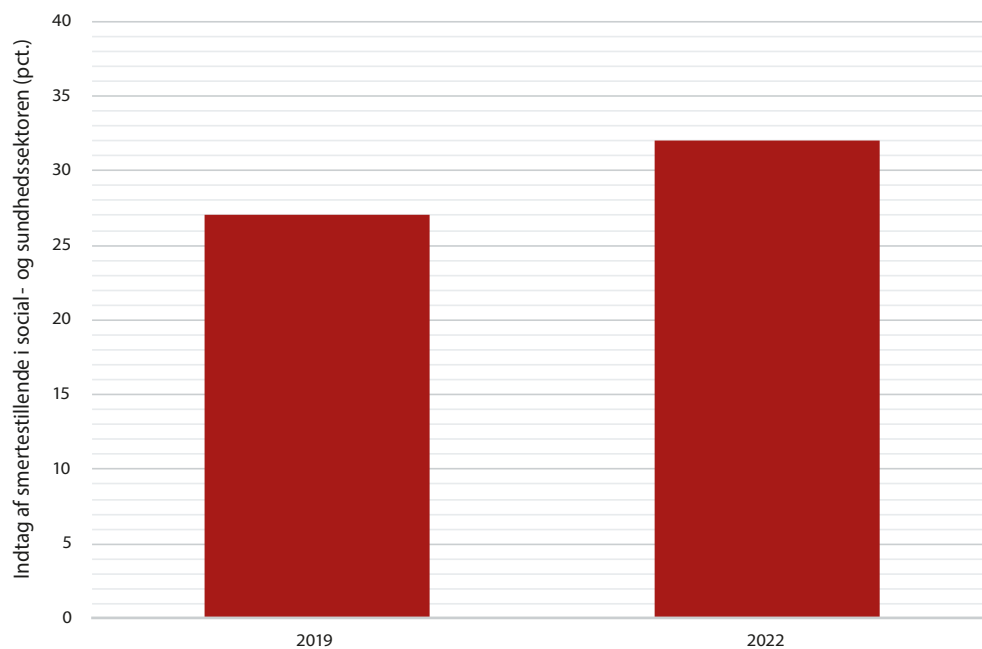
Kilde: Danmarks Statistik og Den Koordinerede Tilmelding (KOT).

Men der er tegn på, at omsorgskrisen er mere end en rekrutteringskrise, nemlig en mere grundlæggende, strukturel ubalance. Det så vi af velfærdsstatens tilbagetrækning og det ser vi bl.a. også i den stigende brug af smertestillende medicin blandt social- og sundhedsmedarbejderne. Af figur 5 ser vi, at andelen af social- og sundhedsmedarbejdere, der indtager smertestillende medicin over en treårig periode, er stigende.

Dvs. at de professionelle går på arbejde ud fra en pligtfølelse, men hvor krop og hoved ikke har nået at restituere sig ordentligt ovenpå gårsdagens arbejde. Det er bekymrende, også selvom tallene ikke indikerer noget om mængderne af medicinindtaget. Det kan på længere sigt resultere i nedslidning, udbrændthed og/eller tidligere pensionering, samt at der på arbejdet begås flere fejl, når de omsorgsprofessionelle også tager medicin.

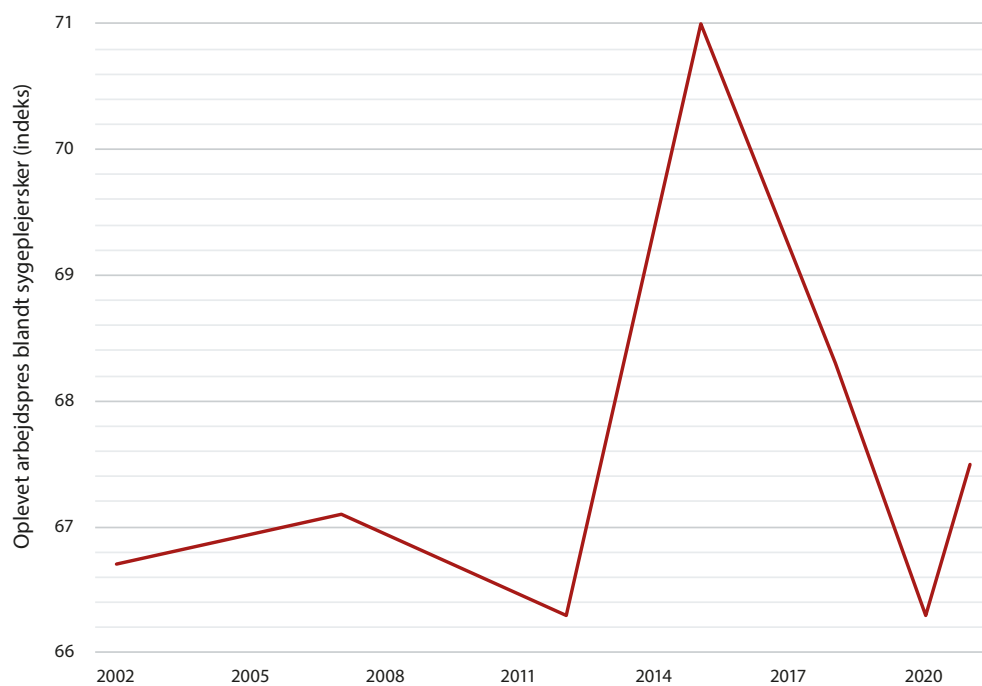
En smule anderledes ser det imidlertid ud på hospitalsområdet. Hvis vi ser på arbejdspresset blandt sygeplejerskerne, er billedet nemlig ikke ligeså entydigt. Det ses af figur 6 med selv vurderet arbejdspress.

Figur 5. Indtag af smertestillende medicin i social- og sundhedssektoren (pct.) (2019-2022)



Anm.: I søjlerne er andelen, der svarer, at de dagligt eller en eller flere gange om ugen indtager smertestillende medicin for at kunne passe deres arbejde, opgjort. Kilde: FOA's arbejdsmiljøundersøgelse 2019 (n = 2479), 2022 (n = 2909), Fag og Arbejde (FOA).

Figur 6. Oplevet arbejdspress blandt sygeplejersker (indeks) (2002-2021)



Anm.: Data er vægtet og indekseret over spørgsmålet: "Er det nødvendigt at arbejde meget hurtigt?", således, at høje værdier indikerer oplevelse af højt arbejdspress, imens lave værdier indikerer oplevelse af lavt arbejdspress. Kilde: Sygeplejerskers arbejdsmiljø, trivsel og helbred – SATH 2002 (n = 4559), 2007 (n = 4950), 2012 (n = 1975), 2015 (n = 2208), 2018 (n = 3503), 2020 (n = 2820), 2021 (n = 2253), Dansk Sygeplejeråd Analyse (DSR Analyse). Undersøgelserne er foretaget blandt et bredt udsnit af basis-sygeplejersker, sygeplejersker med specialistfunktion og lignende.

Her ses en stigning af oplevet arbejdspress indtil 2017, hvorefter det falder og stiger efter den første nedlukning i 2020. Ændringerne er dog små, og vi kan derfor ikke se en entydig tendens til øget arbejdspress. Det kan skyldes, at sygeplejerskernes funktion i ældreplejen er anderledes end social- og sundhedsmedarbejdernes, og at sygeplejersker på hospitaler ikke er så hårdt ramt som ældresektoren.

Vi ser således en omsorgskrise på ældreområdet: faldende optag af nye studerende, et meget højt antal af forgæves rekrutteringer af kvalificeret personale og et stigende forbrug af smertestillende medicin blandt social- og sundhedsmedarbejdere. Forhold, som presser omsorgen både i omfang og indhold, og som ikke forbedres, men tværtimod forværres i den nærmeste fremtid pga. kraftigt faldende optag. Imod en mere generel omsorgskrise taler dog, at særligt sygeplejersker ikke oplever et stigende arbejdspress. Hospitalsområdet ser således ikke ud til at være i samme alvorlige krisesituation som ældreområdet ift. arbejdspress.

Høje, positive, brugerevalueringer: en paradoksal udvikling?

Som antydnet i indledningen hænger denne tilsyneladende begyndende omsorgskrise imidlertid ikke sammen med, at der indenfor både hospitals- og ældresektoren eksisterer høje, positive brugerevalueringer. Derfor ser vi i dette afsnit på, om disse brugerevalueringer faktisk kan bruges til at fortælle noget om omsorgsarbejdets output, imens vi forsøger at komme med et mere retvisende billede på, hvordan outputtet i hospitals- og ældresektoren egentlig ser ud.

Anvendeligheden af brugerdrevne evalueringspraksisser i velfærdsstaten

Det er i dagens Danmark en væsentlig forudsætning at omsorgsarbejdets outputs evalueres og måles fra brugeres synspunkt. Det skyldes særligt fremkomsten af NPM, hvis erklærede mål om konkurrenceudsættelse gør det nødvendigt at ensrette og kende konkrete måltal på leverede services (Petersen et al. 2015; Dahl & Rasmussen, 2012). Parallelt med denne fremkomst, og som delvis konsekvens heraf, er det patientcentrerede behandlingsideal vokset frem i hospitalssektoren. Her skabes et sundhedsvæsen, som er lyttende overfor den individuelle patients præferencer og behov (Institute of Medicine 2001, 39-40). Et tilsvarende omsorgsideal eksisterer i ældresektoren, idet idéen om patientcentreret omsorg vinder frem, hvor patienters ønsker eksempelvis er med til at forme de beslutninger, der træffes i plejen (Wilberforce et al. 2017, 13-14). Fælles for disse tilgange er med andre ord tilskyndelsen til at måle og undersøge individuelle patienters oplevelser og erfaringer.

Litteratur på området problematiserer, hvorvidt patienttilfredshed kan anses som et validt mål for omsorgsarbejdets output (for mere herom se Williams 1998; Ross et al. 1995; Strasser et al. 1993). Tilfredshed anses nemlig for at være for sensitivt overfor borgeres forventninger. Derfor trumfer forventningerne de oplevelser, som patienterne har med, hvad der faktisk sker (se både Wong et al. 2020, 2-3; Delnoij 2009, 354 samt Sixma et al. 1998, 83-84). Indlægges man akut på en hospitalsafdeling med en forventning om, at man skal møde et dårligt og usammenhængende sundhedsvæsen, så er det sandsynligt, at man vil afrapportere større tilfredshed, hvis det viser sig, at hospitalet faktisk hænger sammen og er i stand til at yde behandling. Der kan med andre ord være tale om, at der i brugerevalueringer ligger en forventningsbias, der gør disse evalueringer upålidelige. Netop samme tematik behandler Nielsen & Andersen (2006) i deres undersøgelse af myter og virkelighed i den danske ældrepleje.

Resultater fra danske brugerevalueringer på hospitals- og ældreområdet

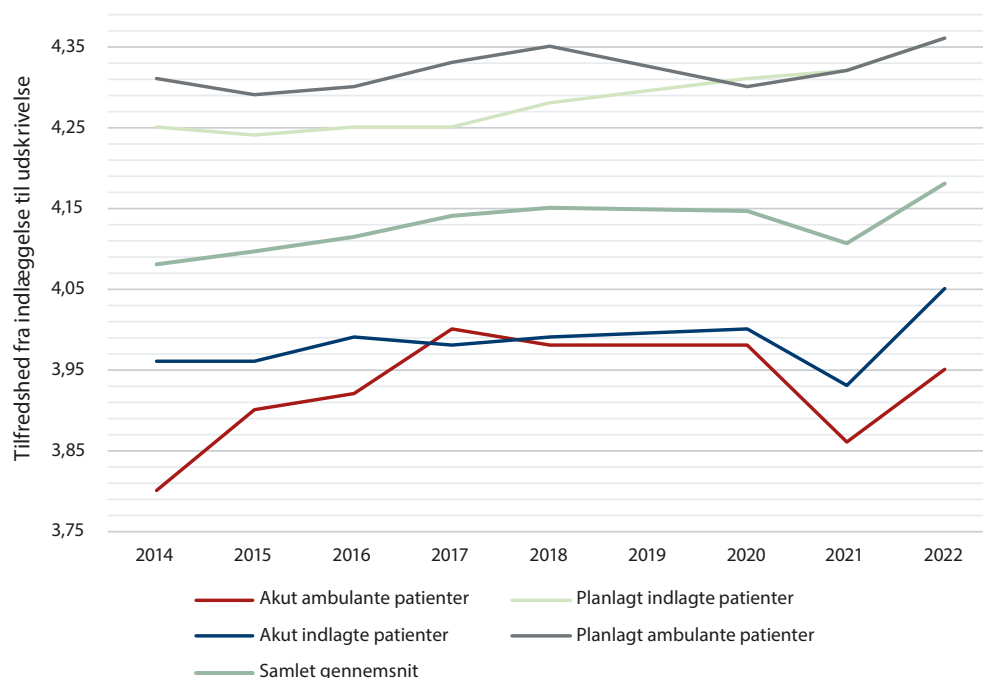
Vi vil nu undersøge og diskutere de høje og positive resultater fra de brugerdrevne evalueringer på hospitals- og ældreområdet. I figur 7 er danske patienters gennemsnitlige tilfredshed opgjort fra 2014 til 2021 med anvendelse af Danmarks Landsdækkende Undersøgelse af Patientoplevelser (LUP). Her ses, at alle patientgruppers tilfredshed samlet set ligger relativt stabilt i den opgjorte periode² og med relativt høje og positive brugerevalueringer hen over hele perioden. Fælles for LUP-undersøgelserne er imidlertid, at ressourcetsvage patienter i mindre grad deltager i patientevalueringerne, hvorfor centrale perspektiver på omsorgsarbejdets output muligvis overses (Jørgensen et al. 2021). Det betyder, at man generelt set bør nedtone de positive konklusioner, som LUP-undersøgelserne ellers lægger op til at drage (Andersen et al. 2012).

Udviklingen er, i lyset af artiklens tidligere billede på hospitalsvæsenets udfordringer i de seneste år, ikke umiddelbart oplagt – og heri består præcis det paradoks, som artiklen tidligere har fremstillet. Årsagen hertil kan dog netop *muligvis* være, at det snarere er patienternes forventninger til behandlingsforløbet, der er faldet i perioden, og at patienterne på landets hospitaler derfor faktisk afrapporterer en tilsvarende tilfredshed hen over en periode, hvor omsorgsarbejdets output forværres. Undertiden er det svært at fastlægge, på hvilken måde danske patienters forventninger udvikler sig, men set i lyset af de sidste mange års negative historier om hospitalsvæsenet (eks. mediedækningen af kræftskandalen på Aarhus Universitetshospital i foråret 2023), synes det at være en plausibel tese, at forventningerne er dalende.

For at se på problemerne med denne forventningsbias, kan man kigge på mere faktuelle indikatorer på omsorgsarbejdets output. Blandt andet er ventetiden fra udredning på sygehus til påbegyndt behandling steget fra 31 dage i 2020 til 46 dage i 2023 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2023). Det er klart, at

den negative udvikling er påvirket af større eksogene faktorer, der siden 2020 har plaget de danske hospitaler, navnlig coronakrisen samt sygeplejerskestrejken i 2021. Dog er udviklingen også forårsaget af endogene faktorer såsom manglen på autoriserede specialsygeplejersker på særligt intensiv- og anæstesiområderne (ibid., 9). Det indikerer, at den negative udvikling faktisk hænger sammen med rekrutteringskrisen på hospitalsområdet, som den er beskrevet i figur 3 og 4. Således maler disse mere objektive indikatorer på omsorgsarbejdets output et mere negativt billede end brugerevalueringerne i figur 7.

Figur 7. Samlet tilfredshed med forløbet fra indlæggelse til udskrivelse (2014-2022)



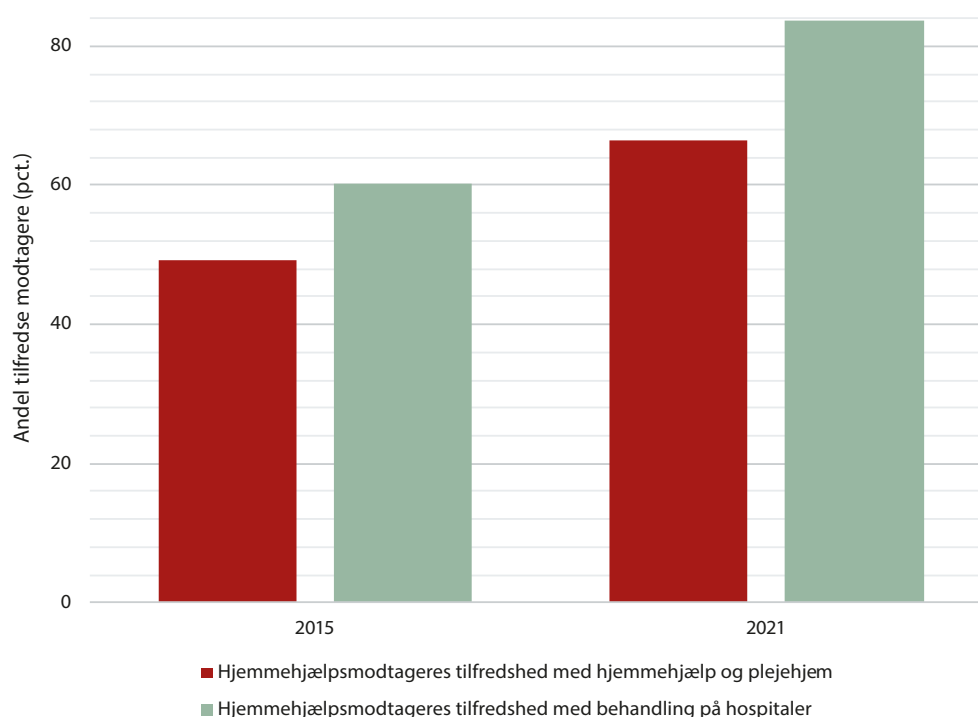
Anm.: Gennemsnitscore på spørgsmål, der relaterer sig til en samlet tilfredsvurdering af forløbet på hospitalet (hvor 1 er lavest tilfredshed og 5 er højest). Antal respondenter rapporteres samlet på alle patientgrupper: 2014 (n = 147.349), 2015 (n = 172.145), 2016 (n = 164.857), 2017 (n = 166.636), 2018 (n = 161.947), 2020 (n = 142.747), 2021 (n = 126.292), 2022 (n = 395.543). Kilde: Landsdækkende Undersøgelse af Patientoplevelser (LUP) 2014 – 2021, Center for Patientinddragelse, Region Hovedstaden.

For at analysere det samme sagsforhold på ældreområdet tager artiklen udgangspunkt i data fra Ældre Sagens fremtidsstudier, der i 2015 og 2021 har indsamlet data om ældres liv, holdninger og bekymringer blandt et repræsentativt udsnit af danskere mellem 50 og 85 år.

I de følgende datafremstillinger har vi krydset respondenter fra undersøgelsen, der svarer, at de modtager hjemmehjælp, med selvsamme respondentes svar på spørgsmål om tilfredshed. Det antages, at denne krydsning medfører, at vi kan betragte undersøgelsens hjemmehjælpsmodtagerne som en repræsentativ stikprøve for landets hjemmehjælpsmodtagere som sådan. Ser vi på hjemmehjælpsmodtageres tilfredshed med hjemmehjælp og hospitalsomsorg er det i figur 8 tydeligt, at tilfredsheden fra 2015 til 2021 er stigende, alt andet lige. Det er det under forudsætning af, at enighed i at den leverede pleje

og omsorg er værdig, kan betragtes som en indikation på tilfredshed med selvsamme. Det bør her bemærkes, at udviklingen kun er målt gennem to datapunkter (2015 og 2021), hvorfor vi ikke bør overdrive denne konklusion. Yderligere bør man fra figur 8 fremhæve, hvordan hjemmehjælpsmodtageres tilfredshed med behandlingen på hospitaler er systematisk højere end tilfredsheden med hjemmehjælp og plejehjem. Blandt meget andet kan denne systematik sandsynligvis skyldes, at disse ældre hjemmehjælpsmodtagere ofte vil opleve større normering pr. ældre på hospitaler. Den gennemsnitlige positive udvikling ser dog ud til at stige lige meget for begge områder, og endnu en gang er det ikke oplagt, omsorgskrisens stigende omfang, som blev redegjort for i artiklens tredje del, taget i betragtning.

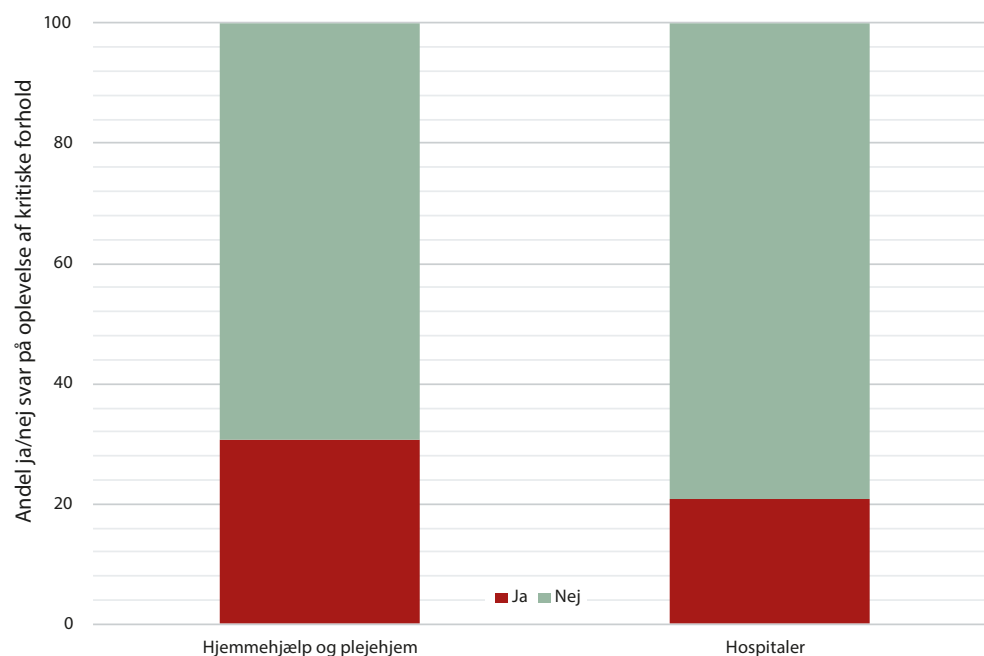
Figur 8. Tilfredse modtagere af hjemmehjælp og hospitalsservice (pct.) (2015-2021)



Anm: Ovenstående andele består af andelen af hjemmehjælpsmodtagere, der "i høj grad" eller "i nogen grad" er enige i, at ældre i hjemmeplejen og på plejehjem – samt ældre på hospitaler – i Danmark generelt får en værdig pleje og omsorg i dag. Kilde: Fremtidsstudiet 2015 (n = 436, vægtet n = 130.807) & 2021 (n = 327, vægtet n = 113.783), Ældre Sagen.

Igen kan det dog ikke udelukkes at den stigende tilfredshed med omsorgen på ældreområdet skyldes et forventningsbillede i forandring; det være sig lavere forventninger som følge af mediedækning (som tematiseret hos Nielsen & Andersen (2006)) eller som følge af generationers forskelligartede forventninger til velfærdsstaten (Skafte & Nielsen 2021, 108). Lavere forventninger kan også skyldes andre forhold, som f.eks. at forholdet mellem omsorgens forskellige elementer ændres gennem eksempelvis mindre rengøring. Og når der typisk har været mere utilfredshed med rengøring end kropslig omsorg, er det forventeligt, at tilfredsheden stiger, når rengøring udgør en mindre del af hjemmehjælpens omsorgsarbejde.

Figur 9. Hjemmehjælpsmodtageres oplevelse af kritisable forhold (pct.) (2021)



Anm.: Ovenfor er den procentmæssige fordeling mellem ja og nej svar opgjort hos modtagere af hjemmehjælp på spørgsmålet om, hvorvidt man selv eller ens nærmeste har oplevet kritisable eller uværdige forhold i hjemmepleje og på plejehjem i Danmark og med hensyn til behandling, pleje og omsorg på de danske hospitaler. Data er vægtet. Kilde: Fremtidsstudiet 2021 (n = 327, vægtet n = 113.783), Ældre Sagen.

I forsøget på at afbøde konsekvenser af den mulige forventningsbias forsøger vi igen her at analysere mere faktuelle oplysninger fremfor tilfredshed; oplevelser (som bl.a. Wong et al. 2020, 3 foreskriver). Derfor ser figur 9 på en beskrivelse af de oplevelser, som modtagere af hjemmehjælp har med velfærdsstatens omsorg i 2021; mere konkret ser den på hjemmehjælpsmodtageres oplevelse af kritisable forhold i hjemmeplejen og på hospitaler i 2021. Figuren viser mest markant, at hele 30% af hjemmehjælpsmodtagerne – eller deres nærmeste – i undersøgelsen har oplevet kritisable forhold i hjemmeplejen og på plejehjem i Danmark. Selvom Ældre Sagens data ikke gør det muligt at undersøge spørgsmålet over en længere tidsperiode, så er det alligevel i særdeleshed bemærkelsesværdigt, at omkring hver tredje hjemmehjælpsmodtager i 2021 selv har – eller kender nogle, der har – oplevet kritisable eller uværdige forhold på ældreområdet. Spørgsmålet er dog, om figur 9 kommer brugerevalueringernes forventningsbias til livs. En opfattelse af, hvad der er et kritisabelt forhold, og hvad der ikke er, kan klart tænkes at være påvirket af de forventninger, som hjemmehjælpsmodtagerne eller deres nærmeste har til forholdene på både ældre- og hospitalsområdet.

Det er således vanskeligt at udgrænse forventningsbias' betydning i forhold til at få et mere retvisende billede af, hvorvidt vi kan identificere en omsorgskrise i Danmark. På hospitalerne så vi oprindeligt et paradoks, men det kan delvist forklares ved at brugerevalueringerne overvurderer tilfredsheden, og dermed at paradokset i et vist omfang ikke er så udtalt, når der ses på ventetider. På ældreområdet er billedet lidt mere mudret. Noget data opretholder billedet af

et paradoks, idet der f.eks. fra 2015 til 2021 ses en stigende tilfredshed blandt hjemmehjælpsmodtagerne på trods af omsorgskrisens tilstedeværelse ud fra input-faktorerne. Andet data bekræfter omsorgskrisen og eliminerer nærmest paradokset ved, at 1/3 oplever kritisable forhold i hjemmehjælpen. Sidstnævnte data er kun et øjebliksbillede, og spørgsmålet er, hvorvidt disse data overhovedet kan reducere forventningsbiasen? På grund af datas beskaffenhed kan det derfor være vanskeligt at få et retvisende billede af omsorgen på output-siden, da vi ikke kan afvise betydningen af en forventningsbias.

Konklusion

Vi identificerede indledningsvis et paradoks for hhv. ældre- og hospitalssektoren: Hvordan kunne vi få indikatorer på en omsorgskrise (på inputsiden) og positive brugerevalueringer (på outputsiden) til at passe sammen på de to felter? Umiddelbart virker de to forhold selvmodsigende. Undervejs viste den metodiske litteratur om brugerevalueringer, at de ikke kunne stå alene, men måtte suppleres af data af mere objektiv karakter. Men det var statistisk svært at finde data for danske forhold i ældreplejen og på hospitaler i forskellige databaser, der ikke indeholdt elementer af en forventningsbias. Ved at inddrage data af mere objektiv karakter bliver noget af det, som hidtil har været skjult i omsorgen, italesat og synligt.

Mens vi kunne se en tydelig omsorgskrise i ældreomsorgen, var omsorgskrisen ikke helt så udtalt på hospitalerne. På ældreområdet var omsorgskrisen karakteriseret ved mindre hjemmehjælp, et meget højt antal forgæves rekrutteringer og et stigende forbrug af smertestillende blandt de omsorgsprofessionelle. Det tyder på diskontinuitet og intensivning af arbejdet. Identifikationen af en omsorgskrise i ældreomsorgen er i overensstemmelse med det store antal af kritisable forhold i hjemmeplejen eller på plejehjem som de ældre oplever. Den eneste indikator, der ikke peger på en omsorgskrise, er den stigende tilfredshed fra 2015-2021 med hjemmehjælp blandt ældre. Noget kunne tyde på, at der her var tale om et paradoks, der ifølge den metodiske litteratur kan forklares vha. et forventningsbias eller et generationsspørgsmål. Mediernes dækning af diverse skandaler på plejehjem kan have flyttet de ældres forventninger i negativ retning, der forklarer den høje tilfredshed, når de oplever hjemmehjælp og plejehjem.

På hospitalsområdet er omsorgskrisen ikke helt så udtalt. Ud fra den tilgængelige empiri var der indikatorer på en omsorgskrise ift. optag, forgæves rekrutteringer, Det Etske Råds bekymring m.m. Men på trods af disse forhold er det selvoplevede arbejdspress blandt sygeplejersker ikke over tid væsentligt forringet. Og heller ikke i patienternes evalueringer er der en klar, faldende tendens.

At vi ikke kan aflæse krisen entydigt i evalueringerne, kan udover forventningsbias skyldes mange forhold. Det kan skyldes, at der ikke er en automatik mellem de omsorgsprofessionelles belastning og omsorgen. Det kan f.eks. forklares ved, at de omsorgsprofessionelle ”navigerer tidsmæssigt” i deres ar-

bejde; eksempelvis ved at udskyde ikke akutte opgaver, forkorte egne pauser og prioritere i arbejdsopgaver (se bl.a. Tufte & Dahl (2016)). Derudover er der også en risiko for, at den reelle udvikling forsvinder i den kompleksitetsreduktion, som Dahler-Larsen (2011) anklager evalueringsinstrumenterne for at udøve (Dahler-Larsen 2011, 159-160). Dertil er omsorg kompleks, uforudsigelig og personafhængig – og dermed både vanskelig at indskrive i sproget og standardisere. Det er kompetencer – og forhold – som er svære at italesætte (Dahl 2000; Det Ethiske Råd 2021; Grøn et al. 2023).

Vores oprindelige paradoks kommer dermed også til at handle om, hvordan vi skal forstå, hvad der sker internt i velfærdsstaten. Med andre ord, hvad der sker mellem input, arbejdsforhold og output bredt set. Det vil sige, hvordan vi kan forstå de omsorgsprofessionelle, og hvordan de agerer i et krydspres (Lipsky, 1980), fungerer som buffere (Vabø 2006) og koordinerer uformelt og løbende for at skabe sammenhængende omsorg (Karstensen et al. 2022). Alternativt kunne supplerende forklaringer også handle om patienters og ældre medborgeres solidaritet med velfærdsstatens professionelle: ”Det er jo ikke deres skyld – de løber jo så hurtigt, som de kan!”

Når vi således ikke kan afblæse omsorgskrisen på de to områder på trods af positive brugerevalueringer, så er det vigtigt at være opmærksom på de langsigtede konsekvenser for velfærdsstaten. Det handler både om konsekvenser for de svagelige ældre, patienter, deres pårørende og de omsorgsprofessionelle. Vi ved, at kvinder er mere afhængige af velfærdsstaten end mænd, hvorfor det også typisk er kvinder, der skal lappe hullerne i omsorgstæppet ved fraværet af eller ikke god nok omsorg. De omsorgsprofessionelle er for ca. 90 %'s vedkommende kvinder (Kvinfo, 2022). De langsigtede konsekvenser af et højt, intensiveret arbejdstempo (med flere vikarer/ufaglærte) kan resultere i flere moralske dilemmaer samt en øget fysisk og følelsesmæssig udmattelse hos kvinderne, og det kan igen resultere i flere sygemeldinger, flere tidlige pensioneringer og samtidig skabe dårlige, selvforstærkende processer. Det påvirker velfærdsstatens bæredygtighed på langt sigt.

Noter

- * Taksigelse: Foruden taknemmelig adgang til udgivelser fra FOA og Dansk Sygeplejeråd vil vi gerne anerkende den hjælp, som vi i vores dataarbejde har fået af både Center for Patientinddragelse og Ældre Sagen. Særligt skal lyde et tak til Ældre Sagen, der med adgang til rådata fra Fremtidsstudiet 2015 og 2021 har givet os et nyt indblik i hjemmehjælpsmodtageres tilfredshed med velfærd.
1. På hospitalsområdet refererer vi til den samlede behandling og omsorg, der benævnes ”omsorg” her.
 2. I figur 8 ligger tilfredshedsgennemsnittet omkring 4 på en skala fra 1 til 5, og en noget anden, om end også interessant, diskussion ligger i spørgsmålet om, hvorfor gennemsnittet i et af Europas bedste sundhedssystemer (Björnberg & Yung 2018, 26) trods alt ikke er højere?

Referencer

- Andersen, A.R., M. Fuglsang & D. Kyed (2012). The National Danish Survey of Patient Experiences has a small positive bias. *Ugeskrift for læger* 174 (40): pp. 2372-2374.
- Birkmose, D. (2020). *Når gode mennesker handler ondt – Tabuet om forråelse*. Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Björnberg, A. & P.A Yung (2018). Euro Health Consumer Index 2018. Health Consumer Powerhouse LTD. Belgien.
- Dahl, H.M. (2000). *Fra kitler til eget tøj – Diskurser om omsorg, professionalisme og køn*. Aarhus: Politica.
- Dahl, H.M. (2011): "An old map of state feminism and an insufficient recognition of care", *NORA* 18 (3): pp. 152-166.
- Dahl, H.M. (2012): "Neo-liberalism meets the Nordic Welfare State – Gaps and Silences", *NORA* 20 (4): pp. 283-288.
- Dahl, H.M. (2017): *Struggles in (Elderly) Care – A Feminist View*, London: Palgrave Macmillan.
- Dahl, H.M. & B. Rasmussen (2012). Paradoxes of elderly care – the Nordic model, pp. 29-49 i Annette Kamp, Helge Hviid & Klaus Nielsen (red.), *Transitions in Elderly Care: Management, Work and Meaning*. København: Copenhagen Business School Press
- Dahl, H.M. & L.L. Hansen (2022): "Introduction: A care crisis in the Nordic Welfare States?" in Hansen, L.L.; Dahl, H.M. & Horn, L. (eds). *A care crisis in the Nordic welfare states? Care work, gender equality and welfare state sustainability*. Bristol: Policy Press: pp. 9-37.
- Dahler-Larsen, P. (2011). Om Evalueringsbølgens Samfundsmæssige Dynamik Og Begrænsninger i Nogle Af de Aktuelle Evalueringsystemer. *Tidsskrift for Forskning i Sygdom Og Samfund* 8 (15): pp. 149-164.
- Delnoij, D.M. J. (2009). Measuring patient experiences in Europe: what can we learn from the experiences in the USA and England? *European Journal of Public Health* 19 (4): pp. 354-356.
- Det Etiske Råd (2021). *Omsorg i sundhedsvæsenet – 7 budskaber fra Det Etiske Råd*. København: Det Etiske Råd.
- Dowling, E. (2021). *The care crisis – What caused it and how can we end it?* London: Verso.
- Elstad, J.I. & Vabø, M. (2021): "Lack of recognition at the societal level heightens turnover considerations among Nordic eldercare workers: a quantitative analysis of survey data", *BMC Health Services Research*, 21:747
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fineman, Martha Albertson (2008). "The vulnerable subject: Anchoring equality in the human condition", *Yale Journal of Law and Feminism*, 20 (1), pp. 1-24.
- FOA (2011). *Notat om arbejdskraftbehov 2011-2021*. København: FOA.
- Fraser, N. (1989). *Justice Interruptus*. New York og London: Routledge.
- Fraser, N. (2016) 'Contradictions of capital and Care', *New Left Review* 1 (100): pp. 99-117.
- Fraser, N. (2022). *Cannibal Capitalism*. London og New York: Verso.
- Carstensen, K. Burau, V; Dahl, H.M. & Hald, A. (2022): 'How welfare professions contribute to the making of welfare governance: Professional Agency and Institutional Work in Elderly Care', *Journal of Social Policy*, 51 (4): pp. 900-919.
- Grøn, L., et al (2023): "Uden relationer kommer vi ingen vegne" – Relationsarbejde som grundvilkår og faglighed i ældreplejen. København: VIVE. <https://shorturl.at/dFN48>
- Hansen, L.L.; Dahl, H.M. & Horn, L. (eds). (2022). *A care crisis in the Nordic welfare states? Care work, gender equality and welfare state sustainability*. Bristol: Policy Press.
- Hansen, L.L. & Dahl, H.M. (2022): 'Conclusion: Less caring and less gender-equal Nordic states', in Hansen, L.L.; Dahl, H.M. & Horn, L. (eds). *A care crisis in the Nordic welfare states? Care work, gender equality and welfare state sustainability*. Bristol: Policy Press: pp. 176-189.
- Hochschild, A.R. (1995) 'The culture of Politics: Traditional, Postmodern, Cold-Modern and Warm-modern ideals of care', *Social Politics* 2 (3): pp. 331-346.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2023). *Eftersyn af sygehusvæsenet*. København.
- Institute of Medicine, and on Quality of Health Care in America Committee (Institute of Medicine) (2001). *Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century*. *National Academies Press*: pp. 39-60.
- Jensen, C.J. & Nielsen, S.B. (2022): "'We are here for you': care crisis and the (un)learning of good nursing", in Hansen, L.L.; Dahl, H.M. and Horn, L. (eds). *A care crisis in the Nordic welfare states? Care work, gender equality and welfare state sustainability*. Bristol: Policy Press: pp. 188-216.
- Johnson, E.K. (2021): Why care workers are feeling less valued and leaving the sector after the pandemic?, *Conversation*, Oktober 15. <https://shorturl.at/ceuIV>
- Jørgensen, A.S., B.B. Schultz & L. Hjarnaa (2021). *Analyse af svaradfærd*. Center for Patientinddragelse, Region Hovedstaden, København.
- Kvinfo (2022). Omsorgskrisen handler om køn. <https://shorturl.at/lrwTX>
- Larsen, M. & Jakobsen, V. (2022). *Arbejdskraftmangel og rekrutteringsudfordringer på de store velfærdsområder*. København: VIVE.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, M.N., et al. (2023). *Udredning og behandling af gigt – en undersøgelse af sammenhæng i gigtpatienters udrednings- og behandlingsforløb*. København: VIVE.

- Mol, A. (2007) *The logic of care: Health and the problem of patient choice*. London: Routledge.
- Nielsen, J.A. & J.G. Andersen (2006). Hjemmehjælp – mellem myter og virkelighed. Odense: Odense Universitetsforlag
- OECD (2020). *Women at the core of the fight against Covid-19*. Paris: OECD.
- Petersen, O.H., K. Houlberg & L.R. Christensen (2015). Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services. *Public Administration Review*, 75 (4): pp. 560–570.
- Riiskjær, E. (2019). *I patientens fodspor*. København: Munksgaard.
- Ross, C.K., C.A. Steward & J.M. Sinacone (1995). A Comparative study of seven measures of patient satisfaction. *Medical Care* 33: pp. 392-406.
- Rostgaard, Tine og Matthiesen, Mads Ulrich (2019). *Hjælp til svage ældre*. København: VIVE:
- Sixma, H.J., J.J. Kerssens, C.v. Campen & L. Peters (1998). Quality of care from the patients' perspective: from theoretical concept to a new measuring instrument. *Health Expect* 1 (2): pp. 82-95.
- Stranz, A. (2022): "Deteriorating working conditions in elderly care: an invisible crisis of care?" in Hansen, L.L.; Dahl, H.M. & Horn, L. (eds). *A care crisis in the Nordic welfare states? Care work, gender equality and welfare state sustainability*. Bristol: Policy Press: pp. 128-157.
- Strasser, S., L. Aharony & D. Greenberger (1993). The Patient satisfaction process: moving toward a comprehensive model. *Medical Care Review* 50: pp. 219-248.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2017): "Offentlige frontlinjemedarbejdere", i Torfing, J. og Triantafyllou, P. (red.) *New Public Governance på Dansk*. København: Akademisk forlag: pp. 121-138.
- The Care Collective (2020) *The Care Manifesto*. London: Verso.
- Thelen, Tatjana (2015) "Care as a social organization: Creating, maintaining and dissolving significant relations", *Anthropological Theory*, 15 (4): pp. 497-515.
- Torfing, J; Andersen, L.B., Greve, C. & Klausen, K.K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and co-existing*. Edward Elgar.
- Tronto, J. (1993) *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. New York: Routledge.
- Tronto, J. (2010): "Creating Caring Institutions: Politics, Plurality, and Purpose", *Ethics and social Welfare* 4 (2): pp. 158-171.
- Tronto, J. (2013) *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*, New York: Routledge.
- Tufte, P. & H.M. Dahl (2016). Navigating the field of temporally framed care in the Danish home care sector. *Sociology of health & illness* 38 (1): pp. 109-122.
- Twigg, Julia (2000) "Carework as a form of bodywork", *Ageing and Society*, 20 (4): pp. 389-411.
- Vabø, M. (2006): "Caring for People or Caring for Proxy Consumers?", *European Societies* 8 (3): pp. 403–22.
- Vabø, M. & Szebehely, M. (2012) "A Caring State for all older people?" i Anttonen, A., Häikö, L. & Stefasson, K. (red.). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 212-243.
- Wilberforce C., Davies D., Kelly M.P., Roberts C. and Clarkson P. (2017). Person-centredness in the community care of older people: A literature-based concept synthesis. *International journal of social welfare*. 26 (1): pp. 86-98
- Williams, B. (1994). Patient satisfaction: a valid concept? *Social Science and Medicine* 38: pp. 509-516.
- Williams, F. (2001) 'In and beyond New Labour: Towards a new political ethics of care', *Critical Social Policy*, 21(4): 467-493.
- Wong, E., F. Mavondo & J. Fisher (2020). Patient feedback to improve quality of patient-centred care in public hospitals: a systematic review of the evidence. *BMC Health Services Research* 20 (530): pp. 1-17.
- Skafte, Sarah & M.T. Nielsen (2021). *Alderens mangfoldighed: Fremtidsstudiet 2021 – Et studie af livet, forventninger og ønsker til fremtiden blandt danskere mellem 50 og 89 år*. 1. oplag. København: Ældre Sagen

Udvikling eller afvikling? Hjemmehjælp i et socialt investeringsperspektiv

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

Rehabilitering er blevet indført i ældreplejen som alternativ til almindelig hjemmehjælp og med det formål at udvikle de ældres funktionsevne i hverdagsaktiviteter. Indsatsen er dermed i overensstemmelse med principperne for social investering om at lade socialpolitikken bidrage til en udvikling af borgerne og en måde at reducere sociale risici på. Men rehabilitering er også indført for at holde udgifterne til ældrepleje nede og det i en tid, hvor især rengøringsdelen i hjemmeplejen synes under afvikling. Artiklen ser derfor på, hvilke konsekvenser den nye politik og praksis har for den ældre, der søger om hjemmeplejen ift. oplevelsen af ret til hjælp, og hvilken hjælp der er den rette.



TINE ROSTGAARD

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

Introduktion

Et grundprincip for den fornuftige velfærdsstat er at holde de sociale udgifter i skak og sikre, at de ikke stiger. Under særligt økonomisk trængte tider har det været sund fornuft at skære i offentlige programmer og være lidt mindre generøs, som det er sket i Norden siden 00'erne (Greve og Kvist, 2021). Men sociale udgifter kan også tænkes som en investering i den enkelte. Det er grundtanken bag social investering, der, som EU-Kommissionen (2013) har peget på, kan være bærende princip også i ældreplejen og i overensstemmelse med paradigmet om aktiv aldring.

Faktisk har EU-Kommissionen specifikt peget på rehabilitering i hjemmeplejen i Danmark som en konkret social investeringspolitik med et stærkt potentiale (ibid.). I Danmark har ældre, der ansøger om hjemmehjælp, siden 2015 skulle udredes for, om de har såkaldt potentiale for rehabilitering. Er det tilfældet, tilbydes man i stedet for hjemmehjælp et kortvarigt, målrettet rehabiliteringsforløb, der har til formål at udvikle den enkeltes funktionsevne i hverdagsaktiviteter.

Der er dog ingen klar evidens i Danmark eller internationalt for, at rehabilitering forbedrer ældres funktionsevne (Rostgaard m.fl., 2023). Og politikken synes at gå hånd i hånd med en afvikling af hjemmehjælpen, mod mindre hjælp og dårligere kvalitet (Rostgaard og Mathiessen, 2019). Måske derfor er der blandt stakeholders i ældreplejen ingen umiddelbar genkendelse af det sociale investeringsperspektiv i den førte politik og praksis (Greve, 2018).

Efter en indledende præsentation af de grundlæggende principper bag social investering har denne artikel derfor til formål at undersøge, hvordan social

investering er omsat til konkret politik og praksis i den danske hjemmehjælp, i overensstemmelse med aktiv aldring. Dernæst ser artiklen på, hvilke konsekvenser det har for den ældre, der søger om hjemmeplejen ift. oplevelsen af ret til hjælp, og hvilken hjælp der er den rette. Afsluttende diskuteres kritisk om indlejringen af social investeringstankegangen i hjemmeplejen skaber nye sociale risici. Artiklen bygger på policy-dokumenter, statistik og interview med ældre og medarbejdere, der hhv. modtager eller arbejder med rehabilitering.¹

Social investering – grundlæggende principper

Social investering betragtes i velfærdslitteraturen som en ny måde at tænke socialpolitik på. Fra at være en negativ udgift, der belaster velfærdsstaterne, kan sociale udgifter tænkes som en dynamisk investering i individets humankapital og færdigheder og som en måde at sikre mere bæredygtige velfærdsstater (Hemerijck, 2015).

Skiftet til den sociale investeringstilgang er et forsøg på at omfatte nye risici i det postindustrielle samfund, som den traditionelle socialpolitik ikke har været i stand til at håndtere. De velfærdssystemer, der blev opbygget i efterkrigstiden og udbygget især i 1960'erne og 1970'erne, adresserede typisk de klassiske sociale risici, som relaterede sig til den mandlige industriarbejder. Velfærdsstatens opgave lå dengang især i at sikre familierne en erstatning for tabt indkomst ved arbejdsløshed, sygdom, eller når man på grund af alder ikke længere kunne deltage på arbejdsmarkedet. Nye sociale risici havde en anden årsag. Fra 1970'erne og frem blev behovet for en nyorientering tydeligt. Velfærdsstaten skulle nu omfatte sociale risici såsom langtidsarbejdsløshed, lavtlønsarbejde og dårlig social sikring såvel som de sociale risici, der opstod ved, at kvinderne i stigende grad kom på arbejdsmarkedet, og at flere børn voksede op hos en enlig forælder (Bonoli, 2005). Det blev dermed også tydeligt, at sociale risici ikke nødvendigvis kunne udelukke ved overførselsindkomster; der måtte også serviceydelser til, såsom vuggestuer og børnehaver.

Den sociale investeringstilgang begyndte især at få politisk medvind i Europa fra midten af 1990'erne, da EU-landene indså, at tilførslen af flere penge ikke nødvendigvis var måden, man løste sociale problemer på. Også politisk og ideologisk var der medvind for grundlæggende reformer, da vælgerne i en række europæiske lande havde støttet reformorienterede venstreorienterede/socialdemokratiske regeringer. Den overordnede konklusion var derfor, at konventionelle socialpolitiske 'reparations'-politikker var slået fejl, og at der var behov for nye, gennemgribende ændringer med fokus på 'forebyggelse' i stedet for (Hemerick, 2015; Kerbergen og Hemerijck, 2012).

Fra et socialt investeringsperspektiv er diagnosen således at se socialpolitik ikke kun som en udgift, men også som en produktiv faktor; en direkte investering i individet og i fremtiden, der gør den enkelte i stand til at bruge sine ressourcer (Morel m.fl., 2012). Men som der også peges på i velfærds-

statslitteraturen, er det vigtigt at have for øje, hvad social investeringstankegangen egentlig indbefatter af realpolitik, og hvilke konsekvenser det har for borgerne. Muligvis er det blot en retorisk strategi, der anvendes til at skjule kontinuerlig nedskæring i sociale ydelser og rettigheder, en fortsat 'politics of retrenchment' (Taylor-Gooby & Stoker, 2011), der afvikler i stedet for at udvikle.

Social investering som ideal i ældreplejen

Som Greve (2018) beskriver det, blev social investering ikke desto mindre et buzzword i den politiske retorik i Europa fra starten af 00'erne, oftest med fokus på at udvikle sociale serviceydelser, hvor der var et langsigtet udbytte over livsforløbet, typisk i forbindelse med dagpasning for børn (se også de la Porte m.fl., 2022). Først med EU's sociale investeringsstrategi i 2013 (EU, 2013) kom ældrepleje i betragtning som et policyområde, hvor man kunne arbejde mere strategisk med principperne for social investering indenfor EU.

Allerede på det tidspunkt var udgifterne til ældrepleje de hurtigst stigende sociale udgifter i EU-landene, og forventningen var, at udgifterne ville blive fordoblet indenfor en kort årrække. Nogle lande som de nordiske stod bedre rustet til de demografiske ændringer, i og med at vi har et udbygget ældreplejesystem, hvor plejen er organiseret udenfor familien. Men de servicetunge nordiske lande var (*læs: er*) også ressourceintensive og dermed dyre, og også her kunne man forvente en fordobling af udgifterne.

Med EU-strategipapiret lancerede man for første gang en fokuseret politisk strategi, der skulle støtte og aktivere ældre med behov for pleje og omsorg i retning mod fastholdelse og fortsat brug af egne ressourcer, hvilket kunne reducere deres behov for, at det offentlige skulle træde til (Knapp m.fl., 2017). Denne tankegang havde en umiddelbar tiltrækningskraft for mange EU-medlemslande i forhold til at kunne gøre ældreplejen mere (økonomisk) bæredygtig i aldrende samfund, også fordi den talte direkte ind i det dominerende aldringsparadigme om aktiv aldring.

Dette paradigme har været førende siden 1970'erne, hvor det gradvist erstattede mere passiviserende og ekskluderende opfattelser af betydningen af at blive gammel. Aktivitetsteorien bød på et mere positivt syn på alderdommen. Hypotesen var, at man opnåede et liv med livskvalitet, hvis man fortsat var engageret og aktiv. Tidligere funktioner, aktiviteter og sociale engagementer kunne erstattes med nye og lige så meningsfulde (Havighurst, 1961). Og på trods af en vis uklarhed i definitionen og konceptualiseringen af, hvad aktiv aldring egentlig er, udgør det i dag den førende diskurs om aldring i den vestlige verden.

Social investering i ældreplejens politik

EU's sociale investeringsstrategi indenfor ældrepleje kunne dermed trække på et veletableret og anerkendt værdibaseret paradigme om aktiv aldring, men hvordan kunne det omsættes til konkret politik og praksis? Her pegede EU på Danmark som direkte inspiration. Kommissionspapiret pegede specifikt på det initiativ, som Fredericia Kommune i 2007 havde initieret under navnet 'hverdagsrehabilitering', og som bredte sig i de følgende år til andre danske kommuner under det fælles slogan 'Længst mulig i eget liv' og med lokale navne (Feiring m.fl., 2023). Allerede i 2013 havde 94% af de danske kommuner indført et formaliseret rehabiliteringsforløb som alternativ til den traditionelle kompenserende hjemmehjælp (Kjellberg m.fl., 2013). I 2015 blev rehabilitering en del af serviceloven og kommunerne skulle nu under visitationen til hjemmehjælp altid vurdere, om den ældre havde såkaldt potentiale for rehabilitering, som så skulle tilbydes i stedet. Kommunerne anvender forskellige standardiserede måder at dokumentere det såkaldte potentiale, som 60-80% af ansøgerne til hjemmehjælp vurderes at have, jf. mundtlige tilbagemeldinger fra kommunerne.

Men hvad består (hverdags)rehabilitering så af? Sammenfattende er det en individualiseret, målorienteret, tværfaglig og midlertidig indsats, der gives for at forbedre svækkede ældres funktionsevne med det mål at øge livskvalitet og nedsætte behovet for hjemmehjælp. Ideelt set indgår den ældre i en proces, hvor ressourcer og præferencer afdækkes og indgår som udgangspunkt for et personligt forløb. Formålet er, at den ældre skal kunne helt eller delvist genvinde muligheden for selv at varetage en række hverdagsfunktioner. Det kan handle om selv at kunne komme ud af sengen, komme bad og i tøjet igen eller selv at stå for maden og støvsugningen. Indsatsen er dermed målorienteret, og ideelt set planlægges målet for hjælpen ud fra den ældres personlige præferencer. Ét konkret individualiseret mål kunne f.eks. være at kunne gå på trapper igen, så man igen kan besøge familien. Målene fastlægges i den indledende visitation og skal gerne justeres i overensstemmelse med progressionen sammen med den medarbejder, der varetager forløbet. Det vil ofte være en social- og sundhedsassistent eller -hjælper i tæt tværfagligt samarbejde med især fysioterapeut og ergoterapeut. Der vil typisk indgå fysiske mobilitetsøvelser, men også motivationsarbejde ift. ændring af daglige hverdagsrutiner, og ofte handler det om, at den ældre skal føle sig tryk ved igen selv at udføre opgaverne, f.eks. efter hospitalsindlæggelse eller sygdomsforløb. Indsatsen er relativt intensiv og kan finde sted flere gange om ugen og vil typisk blive afsluttet efter 8-12 uger, hvor en ny visitation kan afgøre, om hjælpen helt kan afsluttes, eller man skal overgå til hjemmehjælp. Ligesom hjemmehjælp er indsatsen gratis.

Er det så et egentlig udtryk for social investering? Umiddelbart ja, for til forskel fra det traditionelle tilbud om hjemmehjælp ligger der i rehabilitering et særligt (socialt investerings-) ideal om at tage udgangspunkt i den ældres præferencer og livssituation og udarbejde en målrettet indsats, der kan lede

til fastholdelse og fortsat brug af egne ressourcer. Hvor hjemmehjælpen ses som en kompenserende indsats, er rehabilitering en investering rettet mod en ændringsproces. Der investeres i en intensiv og individualiseret indsats for at skabe forandring mod mestring, der skal sikre, at den ældre bedre kan hjælpe sig selv. Dette, som skrevet på Socialstyrelsens hjemmeside, fordi selvhjulpethed tænkes at have en direkte indvirkning på livskvaliteten: *”Formålet med rehabilitering er at støtte svækkede ældre i selv at løse hverdagsopgaver og dermed bevare livskvaliteten”* (Socialstyrelsen, i.d.), men også, som det videre skrives, fordi en forbedring af de ældres funktionsevne vil *”nedsætte behovet for hjemmehjælp”* (ibid.). Det er med andre ord ikke kun en investering i at udvikle den enkelte ældres funktions- og mestringsevne for at opnå selvhjulpethed, men også en investering i økonomisk bæredygtighed for den kommunale ældrepleje.

Social investering i kommunal praksis

De politiske idealer om investering i den enkeltes ressourceudvikling og i fremtidens mere bæredygtige ældrepleje er dermed ambitiøse, og kommunerne er i deres praksis ligeså. Kommunerne har i stort omfang iværksat organisatoriske ændringer, der skulle understøtte den rehabiliterende tankegang og praksis (Pedersen m.fl., 2017, Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingsenhed, 2019). I fokus har især været organiseringen af det tværfaglige arbejde og kulturforandringer, der i højere grad fremhævede egenomsorg og selvhjulpethed som nyt dominerende værdisæt.

I starten var især social- og sundhedsmedarbejderne skeptiske over for den nye tilgang, for hjælp-til-selv-hjælp har været et dominerende ideal i den danske ældrepleje siden 1980'erne, så hvad bestod det nye i? Men de organisatoriske ændringer har betydet, at disse medarbejdere i dag kan trække på et nyt tværfagligt fællesskab og fagligt sprog, som især er præget af terapeuternes tilgang. Det har betydet udviklingen af en fælles, tværfaglig forståelse for, at rehabilitering kan (og bør) understøtte aktiv aldring ved at undgå afhængighed af hjælp og ved at understøtte borgerens fortsatte engagement og udvikling (Rostgaard og Graff, 2016). Eller som social- og sundhedsassistenten Helle siger: *”Rehabilitering det er, at borgeren synes, det er meningsfuldt at blive selvhjulpethed, og bliver mere selvhjulpethed og selvstændig.”*

Og ambitionen om udvikling er vel indlejret i organisationen, hvor et tværfagligt team kan anvendes til at identificere borgerens potentiale for udvikling, med udgangspunkt i det der giver mening for borgeren, som visitatoren Linda forklarer det: *”Hvis vi har en borger, der kunne være udvikling i, eller en, der bliver låst fast lidt, så kan vi afholde sådan en ’blomstring’, hvor alle dem, der kender borgeren, det kan være sygeplejersker og visitator, kan blive inviteret til mødet. Og så er der sådan en skabelon, vi arbejder ud efter. Det er 3 timer, hvor vi dykker helt, helt ned i baggrund og meningsfuld beskæftigelse i borgerens liv.”* Det er med andre ord vigtigt, hvor borgeren kommer fra, og hvad der er me-

ningsfuldt for denne. Et andet fast slogan i rehabiliteringsindsatsen er derfor 'Hvad er vigtigt for dig?'; et slogan, som gerne skal forme både visitationssamtalen, men også den daglige snak med borgeren om mål og fremskridt.

Den rehabiliterende tilgang kommunikeres systematisk til borgerne, bl.a. på de kommunale hjemmesider, hvor man kan læse om, hvordan man ansøger om hjemmehjælp, og at visitationen kan ende med at tilbyde rehabilitering som et mere aktivt alternativ. Man yder dermed ikke kun en hjælp med personlig pleje og rengøring, men har en klar holdning til indsatsens formål, og hvordan den kan bidrage til det gode ældre liv. Dette kommer f.eks. til udtryk i interviewet med to lokale ledere i ældreplejen, Hanne og Jette:

Jette: "Vi ved egentlig godt, hvad det værdige er, og det værdige er det aktive liv."

Hanne: "Det er lige præcis det, der er skismaet. Fordi på den ene side vil vi gerne have, at borgeren selv definerer det værdige liv. Men samtidig vil vi også gerne med vores faglighed og med vores viden sige, at vi har faktisk også en holdning til, hvad det værdige liv er, og i det her tilfælde er det at være selvhjulpne så lang tid som muligt."

Jette: "Penge og værdier går hånd i hånd."

Som Jette antyder, er det en tæt kobling mellem det omsorgsfaglige og det økonomiske perspektiv, med udgangspunkt i forståelsen af, at rehabilitering bidrager til livskvalitet (gennem øget uafhængighed), men også til at reducere de kommunale udgifter til hjemmehjælp (ved at færre har behov for hjælp).

Som naturlig konsekvens heraf tilbydes rehabilitering kun, hvis man indvilliger i at stræbe mod øget selvhjulpnehed, og afviser man tilbuddet om rehabilitering, får man som udgangspunkt ikke tilbudt hjemmehjælp i stedet. Som Line, visitator, formulerer det: "Hvis det ikke er borgerens ønske og borgernes mål, jamen, så står vi med et problem. [...] Så kan det faktisk ende ud i et afslag på hjælpen, hvis borgeren ikke vil samarbejde med det. Og det er jo, fordi at vi i kommunen har et mål om, at borgerne skal blive selvhjulpne, men der er jo borgere, der ikke ønsker at blive selvhjulpne."

Rehabilitering og strammere visitation til hjemmehjælp

Denne selvhjælpende praksis går hånd i hånd med en strammere visitationspraksis ift. hjemmehjælp, der jo ikke har eksplicit til formål at øge selvhjulpneheden, men mere kompenserende i forhold til funktionstab. Andelen af ældre med hjemmehjælp er støt faldet siden 2009, hvor 47% af de 80+-årige modtog hjemmehjælp. I dag er det 33% (Momentum, 2023). Det er især hjemmehjælp til rengøring, der har stået for skud, en indikation af, at kommunerne i dag prioriterer den personlige pleje, som ydes til de mest svækkede ældre.

Tallene skal selvfølgelig ses i forhold til udviklingen i, hvor mange der har behov for hjemmehjælp. En nærmere analyse af udviklingen i perioden 2012-

2017 viser, at andelen af modtagere 65+, der udelukkende modtager rengøring faldt 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, som udelukkende modtager personlig pleje, nogenlunde konstant, 1,5 og 1,4 pct. i de pågældende år.

Kontrollerer man tallene for udvikling i funktionsevne og andre demografiske faktorer, skyldes faldet i hjemmehjælp i denne periode ikke, at de ældre har en bedre funktionsevne og bedre helbred i dag og dermed i mindre omfang har behov for hjælp. Derimod er der indikation på, at det er betydeligt sværere for svækkede ældre at få tildelt hjemmehjælp, især den praktiske hjælp til rengøring. Og bliver man endelig visiteret til hjemmehjælp, modtager man mindre tid end tidligere (Rostgaard og Matthiessen, 2019; Rostgaard, Matthiessen og Amilion, 2020).

Faldet i andelen af ældre med hjemmehjælp og i omfanget af timer kan heller ikke umiddelbart tilskrives, at rehabilitering har haft den ønskede effekt, og at flere ældre efter endt indsats dermed kan klare sig selv og har mindre brug for hjemmehjælp. Der er ikke foretaget grundige undersøgelser af effekten af ordningen i Danmark, ligesom evidensen for effekten af tilsvarende ordninger i andre lande heller ikke er entydig. Hvor der er evidens for et positivt udbytte, ses især en forbedring i borgerens egen oplevelse til mestring og selvhjulpethed, men ikke nødvendigvis i egentlig øget funktionsevne (Rostgaard m.fl., 2023). På trods af dette er der en fortsat politisk og faglig opbakning i Danmark om den rehabiliterende tilgang og dens mulighed at få borgerne til at 'blomstre' ved at tage udgangspunkt i, hvad der er vigtigt for dem. Der er ingen regelmæssig statistik over, hvor mange der modtager et rehabiliteringsforløb, men en opgørelse blandt 17 kommuner i 2017 viste en stor spredning kommunerne imellem, mellem 1 og 6% af de 65-årige (Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingsenhed, 2019).

Selvhjulpen i forhold til hvad?

Det er dog nogle gange også så som så med den individualiserede plan og mål. Som Ulla, social- og sundhedsassistent forklarer, så tager de konkrete mål for indsatsen ofte mere udgangspunkt i i det kommunale servicekatalog end i borgerens individuelle præferencer: *"Men det er jo lidt forudbestemt. Når der bliver sat personlig pleje på, så handler det jo om noget med påklædning og noget med at kunne vaske sig. Det er noget med at gå på toilettet selv, og de ting bliver så bliver sat på. ... Og det kunne jo så være noget helt andet. F.eks 'jeg vil gerne gå ned og handle'. Og det ligger jo ikke helt inden for de rammer, vi har. Så det bliver jo meget på de ydelser, vi kan levere. Man kan sige, målene er også derefter, ja..."*

Og det kan ende med at være i lidt symbolske handlinger, at det personlige kommer til udtryk, som at lade borgeren selv bestemme over mindre ting i hverdagen. Dette giver en illusion af medbestemmelse og koster ikke meget

mere tid for medarbejderen. Som Bente, social- og sundhedsassistent, forklarer det: *”Ét eksempel er påklædning; hvis de har behov for at komme i tøjet. At vi ikke går ind og bestemmer, men at du i stedet for prøver... at du spør’, hvad har du lyst til at ha’ på i dag, fru Hansen? Så er de engagerede i selv at bestemme.”*

Der er dog en især én hverdagsfunktion, hvor kommunen gerne ser, at den ældre bliver mere selvhjulpen i forhold til, som møder modstand hos borgeren, og det er rengøring. Dette i overensstemmelse med den strammere visitering til rengøring – og en mere generel diskussion om, hvorvidt rengøringen egentlig skal være en del af fremtidens hjemmepleje, som det f.eks. har været diskuteret i forbindelse med forberedelsen af en ny ældrelov i Danmark.

Det kan være svært at motivere borgeren i lige denne opgave. Mange borgere vil hellere have hjælp til rengøring, så de kan bruge deres kræfter på at deltage i, hvad der for dem er mere meningsfulde aktiviteter, såsom at deltage i dag-center eller aktiviteter, hvor de kan møde andre mennesker. Som social- og sundhedshjælperen Pia forklarer:

”Og det er det her med, ’hvor meget kan du selv ordne dig selv’-agtigt, i forhold til deres hjem. Det er ikke så meget, om du også har kræfter til for eksempel at deltage i en eller anden aktivitet i samfundet eller ude i byen, eller hvad ved jeg, en forening. Der er vi jo nok stadigvæk dér, må jeg sige, at det at blive mindre afhængig af hjemmepleje, det fylder rigtig meget. Hvor der er nogle borgere, der er udfordret på, at hvis de gør det [rengøring], så har de ikke kræfter til mere. Så er det, man ikke deltager i andre muligheder i forhold til det at leve livet.”

At lære det nye – eller være gammel nok og have ret til hjælp

I forsøget på at hjælpe den ældre med at blive mere selvhjulpen i rengøring eller personlig pleje fokuserer den rehabiliterede indsats ofte på at ændre selve den måde, den ældre udfører opgaven på. Man skal med andre ord ’lære’ på ny; indøve nye rutiner, der svarer til den nye funktionsevne. Men erfaringen er, at borgeren kan opleve det svært eller direkte provokerende at få besked på at skulle ’lære’ hverdagsopgaver, som man tidligere har mestret til fulde, såsom rengøring.

Som borgeren Anni fortæller, er det lige præcis det ordbrug, der provokerer hende rigtig meget: *”De siger, at jeg skal lære det... Det irriterer mig, at de kommer med det udtryk. For der er jo ingen, der skal lære mig noget, for jeg kan jo godt. Hvis jeg kunne selv, så var det intet problem... De ved jo udmærket godt, at jeg kan, synes jeg, for jeg har jo gjort det hele tiden, og for det, at jeg har klaret mig selv hele tiden’.*

Med andre ord er der i Annis optik ikke behov for at lære nye færdigheder. Hun ved godt, hvordan man udfører disse hverdagsaktiviteter. Problemet er

bare, at hun lige nu ikke kan udføre dem selv og derfor har brug for hjælp. Hun mener sådan set også, at hun har ret til det. Anni henviser til sin alder og i kombination med det faktum, at hun ikke tidligere har modtaget hjælp, som et argument for, at hun har ret til hjælp: *"Men altså, jeg synes også, jeg godt... jeg godt kunne prøve at få en lille smule hjælp her, jeg har jo aldrig fået noget hjælp, og jeg er snart 83, ikke? Jeg er jo ikke så ny mere"*. (Anni, borger)

I Annis situation var målet fra start, at hun skulle blive helt selvhjulpnen efter en brækket hofte, men der var ikke helt enighed om, hvornår dette var opnået mellem hende og medarbejderne. Anni har ikke været tilfreds med rehabiliteringsforløbet, som i hendes optik ikke har været fokuseret på at hjælpe hende. Og hvor medarbejderen har haft for meget fokus på, hvad Anni kunne tidligere. Det har derfor været et lidt frustrerende forløb for både hende og medarbejderen.

Tilsvarende frustrerende var det for Karl, der havde søgt hjemmehjælp til gulvvask, da han efter et hospitalsophold var meget ustabil på benene. Han fik tilbudt rehabilitering, som han dog endte med at afvise tilbuddet om – også her med henvisning til sin alder og det, han vel i bund og grund anser som en disrespektfuld tilgang: *"Altså, jeg blev skuffet over, at kommunen sender nogle mennesker ud til nogen, der er 80 år, for at lære dem at gøre rent. Sådan noget fis"*. (Karl, borger)

Visitationssamtalen skulle afdække hans ressourcer og præferencer med det formål at vurdere hans potentiale for rehabilitering. Mens Karls forventning var, at når han endelig bad om hjælp, ville han også få den, ikke mindst da han har bidraget til samfundet i mange år: *"Jeg har betalt den skat, jeg skulle, siden jeg var 14 år, der betalte jeg den første skat. Og det har jeg gjort, indtil jeg gik på efterløn som 60-årig. Så mener jeg også, jeg har krav på at få den hjælp, når jeg når dér, hvor jeg ikke kan mere. Det mener jeg, jeg har krav på, fordi jeg har været med til at skabe det samfund og betalt til det samfund. Betalt, må jeg skynde mig at sige, min skat med glæde, fordi jeg ved, hvad pengene skulle bruges til."*

Karl var derfor ikke af den opfattelse, at han selv kunne stå for rengøring, heller ikke med den rehabiliterende indsats, som han blev tilbudt. Han valgte at klage over afgørelsen om rehabilitering og blev efterfølgende tildelt almindelig kompenserende hjemmehjælp til rengøring hver 14. dag i 20 minutter til sine 80 m² med tre rum og køkken.

Konklusion: Investering, udvikling eller afvikling?

Karls eksempel illustrerer kompleksiteten i en social investeringstilgang som den rehabiliterende indsats. Her er tydeligvis forskellige dagsordner og forståelser. Det på trods af, at social investering tilbyder en ny tilgang til sociale risici, der vender op og ned på tidligere måder at føre socialpolitik på ved at se sociale udgifter som en investering i individet og i fremtidens velfærdssamfund. I samfund med aldrende befolkninger giver tilgangen et nyt politisk

udgangspunkt for, hvordan man legitimt kan aktivere ældre med behov for pleje og omsorg i retning mod fastholdelse og fortsat brug af egne ressourcer. Begrebet om social investering er i overensstemmelse med de bærende principper bag (hverdags)rehabilitering i ældreplejen, og den konkrete politik og praksis om rehabilitering, som føres i Danmark, er inspirationskilde for EU-Kommissionen og de andre medlemslande.

Rehabilitering trækker tydeligvis på paradigmet om aktiv aldring og dermed på, hvad vi i dag i almindelighed betragter som forudsætningen for det gode, gamle liv: livskvalitet ved fortsat at arbejde for at forblive selvhjulpne og uafhængige af andre. Det bliver derfor den aktive hjælp, der fremstår som den rigtige hjælp – i hvert fald i medarbejdernes optik. Der er dog en stærkt parallel dagsorden, der handler om den kommunale økonomi, og som en medarbejder så slående sagde, går penge og værdier hånd i hånd. Opfattelsen af rehabilitering som problemløsning er derfor en del af en større forståelse – også blandt medarbejderne – for de økonomiske udfordringer, som kommunerne står over for.

Rehabiliteringen skal derfor medføre, at færre får brug for hjælp, og tilbuddet om at arbejde mod øget selvhjulpnehed kan være en betingelse for hjælpen. Hverken alder eller livslang skatteindbetaling er en garanti for retten til at modtage hjælp. Borgerens retsstilling er i øvrigt i dag mere diffus end tidligere. Det er ofte uklart for borgerne, hvad der gives af indsats, når man får rehabilitering, over hvor lang tid, og hvordan indsatsen hænger sammen med borgerens egne mål. Sundhedsstyrelsen anbefaler derfor også i sin seneste gennemgang af rehabiliteringsindsatsen i Danmark, at man vedvarende taler med borgeren om formål og mål med indsatsen, samt om hvad der skal ske ved afslutning (Sundhedsstyrelsen, 2023).

Det er dog vigtigt også at holde sig for øje, hvordan introduktionen af rehabilitering er gået hånd i hånd med en mere restriktiv visitation til hjemmehjælp i kommunerne, hvor færre visiteres til hjælp, og hvor især timerne til rengøring er faldet. Rehabilitering risikerer dermed at blive 'et tilbud, man ikke kan afslå' i en tid, hvor man kan mistænke hjemmehjælpen for at være under afvikling, i hvert fald rengøringsdelen: Man kan sige ja tak til rehabilitering eller få ingen eller begrænset hjemmehjælp.

Hjælpen i dag kan derfor til dels betragtes som en ikke-hjælp: Man får rehabiliterende hjælp, men fortrinsvis til at hjælpe sig selv gennem udvikling, til at 'lære' nye færdigheder og måske på områder, der ikke altid er lige meningsfulde for den ældre, såsom rengøring. Som det påpeges af Benda m.fl. (2017), har implementeringen af en aktiv, social investerende politik derfor også en kulturel effekt. Der er en iboende opfattelse af eget ansvar, en neoliberal forestilling om ansvarliggørelse, der i øget omfang tilskønner individet til at tage vare på sig selv og i mindre grad forvente at andre gør det. Der ligger der således i social investeringstankegangen en forestilling om det rationelle og nyttemaksimerende individ, der motiveres af at følge handlingsforløb, der

er i vedkommendes egen interesse. Social investeringstankegangen kan derfor producere nye sociale risici, hvis denne forestilling ikke helt eller delvis kan imødekommes. Særlig to sociale risici er værd at nævne (ibid.):

1. *Velfærdsanalfabetisme*: Hvis rettigheder, formål og mål er uklare, samtidig med at man som individ i øget grad selv bliver ansvarlig for det gode udfald, er det afgørende, at man kan indgå i og navigere i processen med at få og forstå informationer om ens sociale rettigheder og muligheder. Her har social klasse og især forskelle i uddannelsesbaggrund, men også forskelle i muligheden for at trække på ressourcestærke pårørende, en stor betydning.
2. *Den onde cirkel 'det er din egen skyld'*: Hvis det gode udfald afhænger af ens egen indsats, også på områder, som man måske ikke kan se formålet i [læs: rengøring], kan man kun klandre sig selv for et dårligt udfald. Oversat til rehabiliteringsk, betyder det, at udfaldet afhænger af den enkeltes villighed til at stille sig til rådighed for en nærmere undersøgelse af præferencer og potentialer og til at lade sig udvikle eller ligefrem 'blomstre'. Men nogle gange vil man måske bare have lidt hjælp til gulvvask.

Opsummerende er rehabilitering principielt set en social investeringsindsats, der investerer i individets muligheder. Men det er også en indsats, der anlægger et nyt perspektiv på ældreplejen i forhold til proces og produktion af resultater. Processen handler om villigheden til at indgå i en afdækning af ressourcer og præferencer. Produktionen af resultater handler om udviklingen mod øget funktionsevne, mestring og uafhængighed. Skæringspunkterne mellem det aktive aldringsparadigme og en neoliberal dagsorden om aktivering, ansvarligørelse og individualisering indebærer, at individet for at modtage omsorg forventes at sigte efter udvikling og acceptere at lade sig udvikle (Clotworthy, 2020). Den neoliberale rationalitet i at tage sig af kroppen som et individuelt ansvar bliver på denne måde legemliggjort med individet (Rudman 2015). Men det bliver også indlejret som en del af den kommunale politik og praksis, hvis man kun er berettiget til at modtage ydelser, hvis man stiller sig til rådighed for rehabilitering. Derfor skal vi fortsat have for øje, hvem der vurderes til at have potentiale for rehabilitering, og hvad kriterierne er – og hvilken hjælp alle de andre (ikke) modtager. Ikke mindst i en tid, hvor især rengøringen i hjemmehjælpen synes under afvikling.

Noter

1. Interview med medarbejdere og borgere dels fra projekt Fremfærd (Rostgaard og Graff, 2016) og dels fra projekt CONTEXT (Rostgaard, under review).

Litteratur

- Benda, L., Fenger, M., Koster, F., Van der Veen, R. (2017). Social investment risks? An explorative analysis of new social risks in the social investment state, in *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, Vol 8, 2, s. 25-42.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics*, 33(3), s. 431-449.
- Clotworthy, A. (2020). *Empowering the elderly? How 'help to self-help' interventions shape ageing and eldercare in Denmark*, Bielefeld: Transcript Verlag.
- De la Porte, C., Larsen, T.P. og Lundqvist, Å. (2022). Still a poster child for social investment? Changing regulatory dynamics of early childhood education and care in Denmark and Sweden. *I Regulation and Governance*, doi:10.1111/rego.12492
- EU Commission (2013). *Social Investment Package*. Commission Staff working document, Social investment through the European Social Fund. Brussels: EU Commission.
- Feiring, M., Rostgaard, T., Førland, O. og Aspinal, F. (2023). The ideas of reablement and their travel across time and space, i Rostgaard, T., Tunntland, H. og Parson, J. (red.) *Reablement in Long-Term Care for Older People : International perspectives on current knowledge and future directions*. Transforming Care book series. Bristol: Policy Press.
- Greve, B. (2018). Introduction: social investment: a buzzword – but has it reached the stakeholders? *I Journal of International and Comparative Social Policy*, 4:2, 126, DOI: 10.1080/21699763.2018.1479653
- Greve; B. og Kvist, J. (2021). Nordic welfare state changes especially in the light of migration and the financial crisis, i *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*, Elgar, s. 143-154.
- Kerbergen, K. and Hemerijck, A. (2012). Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State, i *Journal of Social Policy*, vol. 41, no. 3, pp. 475-492.
- Havighurst, R.J. (1961). Successful Aging, i *The Gerontologist*, 1, 8-13.
- Hemerijck, A. (2015). The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment, i *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Volume 22, Issue 2, Summer 2015, ss. 242–256.
- Kjellberg, P.K., Hauge-Helgestad, A., Madsen, M.H. & Rasmussen, S. R. (2013). *Kortlægning af kommunernes erfaringer med rehabilitering på ældreområdet*. København: Socialstyrelsen.
- Knapp, M., Glanz, A og Richards, A. (2017). *Glossary of key terms*, SPRINT project. https://sprint-project.eu/wp-content/uploads/2015/12/SPRINT_D.2.2_Glossary.pdf
- Momentum (2023). Stigende antal ældre og mangel på plejepersonale kan få drastiske konsekvenser for hjemmehjælpen, <https://www.kl.dk/nyheder/momentum/2023/2023-8/stigende-antal-aeldre-og-mangel-paa-plejepersonale-kan-faa-drastiske-konsekvenser-for-hjemmehjaelpen/>
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (2012). Social Investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilization, in Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (eds). *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Petersen, A., Graff, L., Rostgaard, T., Kjellberg, K. og Kjellberg, P. (2017). *Rehabilitering på ældreområdet – Hvad fortæller danske undersøgelser os om kommunernes arbejde med rehabilitering i hjemmeplejen?* KORA-rapport. København: KORA.
- Rostgaard, T. og Graff, I. (2016). *Med hænderne i lommen – Borger og medarbejders samspil og samarbejde i rehabilitering*. København: KORA.
- Rostgaard, T. og Mathiessen, M.U. (2019). *Hjælp til svage ældre*. København: VIVE.
- Rostgaard, T., Matthiessen, M.U og Amilon, A. (2020). *Hjemmehjælp og omsorgsrelateret livskvalitet*. København: VIVE.
- Rostgaard, T. Tunntland, H. and Parsons, J. (2023). *Reablement in Long-Term Care for Older People: International Perspectives and Future Directions*, Policy Press.
- Rostgaard, T. (under review) *Reablement in home care for older people in Denmark and Norway – a way to ensure person-centred care in post-NPM arenas?*
- Rudman, L.D. (2015). Embodying positive aging and neoliberal rationality: Talking about the aging body within narratives of retirement, i *Journal of Aging Studies*;34:10-20. doi: 10.1016/j.jaging.2015.03.005.
- Social- og Indenrigsministeriets Benchmarkingsenhed (2019). Rehabilitering på ældreområdet efter § 83a i serviceloven. København: Social- og Indenrigsministeriet, <https://benchmark.dk/media/17965/rehabilitering-paa-aeldreomraadet-efter-83a-i-serviceloven-inkl-bilag.pdf>
- Socialstyrelsen (i.d.) <https://www.sst.dk/da/viden/aeldre/rehabilitering-af-aeldre>
- Sundhedsstyrelsen (2023). *Virksom rehabilitering for ældre* <https://www.sst.dk/da/viden/AEldre/Rehabilitering-af-aeldre/Virksom-rehabilitering-for-aeldre> (tilgæet marts 2023)
- Taylor-Gooby, P. – Stoker, G. (2011). The Coalition Programme: A New Vision for Britain or Politics as Usual? *The Political Quarterly*.Vol. 82, No. 1, pp. 4-15.

The international governance of corporate tax avoidance: A paradigm shift from tax competition to international cooperation?

Særnummer: Velfærdsstatens udfordringer, forandringer og konsekvenser

Since the 1970s, constraints on public revenues have resulted in a policy condition of austerity while tax competition has induced governments to retrench welfare programs, rather than enhance tax revenues. Yet, after the global financial crisis, governments intensified efforts to increase tax revenues, through international measures to combat corporate tax avoidance and evasion. These efforts complement, rather than replace, the earlier focus on retrenchment but may have the potential to reduce pressures of austerity in the medium term. The article investigates three initiatives at international tax policy coordination, with the aim of assessing their potential to limit tax competition and to generate revenue increases.



THOMAS PASTER
Lektor, Institut for
Samfund og Erhverv,
Roskilde Universitet
paster@ruc.dk

Introduction¹

While during the post-war period advanced industrialized capitalist countries improved protection against social risks by expanding social spending, since the 1980s the growth of social spending slowed down. Peter Flora characterized European welfare states in the 1980s with the term *Growth to Limits* (Flora 1986), the title of a multi-volume study. With the increase in the number of benefit recipients due to rising unemployment, early retirement, and the maturation of social programs, social spending had gone up, while at the same time tax competition forestalled a further growth of tax revenues. In short, rising needs for expenditure met with a limited scope for further increases in revenues (Greve 2020, Greve 2021, Starke 2021). Many observers have characterized this situation with the term austerity, that is, a condition of fiscal policy-making characterized by constrained fiscal resources relative to identified expenditure needs, or expenditure wishes by governments.

Governments can respond to austerity by increasing tax revenues or by cutting spending (retrenchment), or a combination of both. Yet, tax competition, enabled by capital mobility and the policy choices of low-tax jurisdictions, limits the ability of governments to raise revenue levels. Public social expenditure continued to increase for the OECD average, from 14.4 per cent of GDP in 1980 to 21.1 per cent in 2022 (OECD 2022). This increase was funded to a considerable extent by governments issuing new public debt. Public debt increased for the OECD countries as a whole from 36.6 per cent in 1990 to 129 per cent in 2020 (World Bank 2023). During the same period, tax revenues in per cent of GDP remained about constant (OECD 2022). While since the 1980s, many countries have combined rate cuts with measures to broaden

the tax base in corporate income tax, revenues from corporate income tax have not increased in tandem with rising expenditures; and fluctuates between about 2 and 3.5 per cent of GDP (OECD average), depending on the business cycle (OECD 2021b). These OECD averages hide important differences among countries, yet they show that the widespread growth in public expenditures in OECD countries was overall made possible much more by debt, rather than by increases in revenues.

The aftermath of the Global Financial Crisis (GFC) was characterized by renewed efforts at welfare retrenchment in many OECD countries (Bremer and McDaniel 2020), when as a result of bank bailouts, economic stimulus measures, and in the case of the Eurozone the constraints of monetary union and its Excessive Deficit Procedure (EDP), governments faced renewed pressures of austerity. Yet, different from previous periods of austerity, measures intended to contain expenditure growth were accompanied by efforts to coordinate internationally to prevent the erosion of the tax base through tax avoidance and tax evasion and to limit tax competition.

The agreement in 2021 on a global minimum rate in corporate income tax of 15 per cent and a 'global digital services tax', both engineered by the G20 and the OECD, are the most significant initiatives so far towards revenue enhancement through international cooperation in the field of corporate taxation. At the same time, governments also adopted measures targeting tax avoidance and tax evasion by high net-worth individuals, in particular the automated exchange of information, under the framework of the Global Reporting Standards, and the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in the United States, adopted in 2010. Other initiatives are at the stage of policy formulation or debate, such as the European Commission's proposal to harmonize corporate tax bases. While many of the most relevant initiatives are thus not yet in effect, and thus it is too early to observe any possible effect on tax revenues, they may indicate a re-balancing in policy responses to the pressures of fiscal consolidation, that is, a complementing of retrenchment efforts with efforts to stop the erosion of revenues through tax avoidance and tax evasion, as opposed to a predominant focus of effort on retrenchment. At the same time, though, such an optimistic interpretation might be challenged by referring to what critics consider the piecemeal and inadequate character of the measures so far adopted.

The purpose of this article is to analyse the capacity of recent international initiatives at international cooperation in the field of corporate income taxation to induce a shift from tax competition to revenue enhancements. The article focuses on three initiatives: (a) the Base Erosion and Profit Shifting Initiative by the OECD and the G20, which started in 2012; (b) the adoption in 2021 of a global minimum tax and a digital tax by the OECD and the G20, (c) measures proposed or adopted by the European Union, in particular the proposal for a Common Consolidated Corporate Tax Base. These proposals are located at different stages, with the first two being adopted, but not yet implemented,

and the last one being at the stage of decision-making. Since it is thus too early to assess their impact on tax revenues, even if adopted, the analysis focuses on their capacity to limit tax competition in principle, if implemented effectively. Clearly, these are early days to assess the capacity of these initiatives to re-balance fiscal policy towards revenue-enhancement. We are also dealing with a moving target, rather than a settled body of international regulations, with discussions about reform proposals being ongoing at several international organizations and fora. Thus, the effort made in this article towards an assessment of these three initiatives can only be preliminary.

The article is structured as follows: After briefly discussing the nature of corporate tax competition and tax avoidance in the next section (section 1), the article will discuss three initiatives of international coordination intended to limit corporate tax competition or to combat corporate tax avoidance: The Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) action plan by the OECD and the G20 (section 2), the Global Minimum Tax and the Digital Services Tax, also developed by the OECD and the G20 (section 3); and finally measures either proposed or adopted by the European Union (section 4).

What is the problem?

International tax competition restricts the ability of national governments to raise taxes on mobile assets, and creates incentives for governments to lower tax rates in order to attract investments (see e.g. Devereux, Lockwood and Redoano 2008, Genschel and Schwarz 2011, Swank 2016). This holds in particular for the taxation of profits by multi-national corporations (MNCs), since the latter possess better opportunities for shifting assets and income to low-tax jurisdictions and tax havens, compared to wage-earners and smaller companies without cross-border operations (Devereux, Griffith and Klemm 2002). While OECD countries have since the 1970s not experienced a general erosion of revenues from corporate income tax, revenues from corporate income tax do account for a much smaller share of overall tax revenues than income taxes and social security contributions by individuals. For the OECD average, revenues from corporate income taxes accounted for 8.2 per cent of total tax revenues in 2021, while social security contributions accounted for 26.6 per cent, and income tax on individuals accounted for 24.5 per cent (OECD 2022). While these data cover up important differences across countries, the funding of public expenditures relies primarily on taxes on individual income and on payrolls, rather than on corporate income or on capital income, a fact that scholars have attributed to the constraints of tax competition (see e.g. Genschel and Schwarz 2011).

MNCs can take advantage of tax competition by shifting profits to low-tax jurisdictions, which can either be legal (tax avoidance) or illegal (tax evasion), or in some cases occupy a grey zone between the two. While MNCs are supposed to report their profits where their economic activities (production, sales,..) are

located, they do in practice often use a variety of accounting methods to shift their profits to low-tax jurisdictions, thereby reducing the profits reported in those high-tax jurisdictions where often a large part of their economic activities is located. This shifting of profits across borders gained public attention in recent years through high-profile leaks of documents covered in the media, including the Luxembourg Leaks in 2014, the Panama Papers in 2015, and the Paradise Papers in 2017. These documents illustrate the strategies used by MNCs and wealthy individuals to reduce their tax payments by shifting profits and assets into low-tax countries and tax havens, both legal and illegal ones. The enhanced media coverage raised also public awareness of the issue.

At the core of corporate efforts to reduce their tax payments are strategies to under-report the amount of profit generated in high-tax countries and report those profits instead in low-tax countries. The latter can either be jurisdictions with low statutory tax rates, or jurisdictions with favorable tax arrangements for specific types of investments and assets. One example of a favorable tax arrangement are special tax exemptions for intellectual property rights, which create incentives for firms to relocate these rights. In Luxembourg, for instance, the statutory tax rate on corporate income is 29.22 per cent, but income from intellectual property and royalties are taxed at only 5.7 per cent, with the effect that many companies that are tax-registered in Luxembourg pay taxes at an effective rate well below the statutory 29.22 per cent.

Available research in economics shows that the scope of profit shifting is considerable. The OECD estimates that globally about 4 to 10 per cent of corporate tax revenues are lost due to profit shifting. This is equivalent to about 100 to 240 billion US \$ per year (OECD 2016:2). A study by Dover et al, commissioned by the European Parliament, finds that revenue loss of EU member states due to profit shifting could amount to around 50 to 70 billion Euros, the authors note that this is a lower-end estimate. If other factors, such as the effects of special tax arrangements and inefficiencies in tax collection are included, the total revenue loss due to corporate tax avoidance amounts to 160 to 190 billion Euro, again a conservative estimate according to this study. (Dover, Ferrett, Gravino et al. 2015:5). It should be noted furthermore that profit shifting is not necessarily illegal, and most of what MNCs do to minimize their tax liabilities rather exploits opportunities and loopholes created by existing international treaties and inconsistencies between the tax codes of different countries, rather than violating any laws.

Because of the importance of legal avenues for profit shifting, and the simultaneous political difficulties in achieving an international harmonization of tax rates, early efforts by high-tax countries focused on closing avenues that enable profit shifting, rather than on regulating tax competition as such. The main initiative at international cooperation in this field is the Base Erosion and Profit Shifting initiative by the G20 and the OECD, which we will turn to in the next section.

The Base Erosion and Profit Shifting Project by the OECD and the G20

At the G20 summit in Los Cabos, Mexico, in 2013 G20 government leaders mandated the OECD to develop new regulations intended to limit profit shifting, known as the Base Erosion and Profit Shifting project, or BEPS. The principal goal of the BEPS project is to make sure that MNCs pay their taxes 'where economic activities take place and value is created' (OECD 2016). The OECD's Committee on Fiscal Affairs has developed a set of proposals for reforms to international tax regime, that leaders of the G20 approved at their summit in Anatolya on November 15-16, 2016 (Eccleston and Johnson 2021).

The approach of the BEPS initiative is one of incremental reform, whereby the OECD proposed 15 measures ('actions') that are intended to close accounting loopholes and make sure that companies report profits in that country where the economic activity that created the profit occurred. One key component of the BEPS plan is 'country-by-country' reporting (CbC Reporting), which requires MNCs with an annual turnover of more than 750 million USD to report key indicators for each country in which they operate, including the number of employees, sales, and capital assets, and taxes paid. This information is to be exchanged between tax authorities in different countries and is supposed to make it easier for them to identify inconsistencies between the accounts filed by MNCs. The OECD did however not follow demands by NGOs and academics to make CbC reports public. Within the EU, however, large MNCs are required to publicly disclose their CBC reports by 2024 by the Directive (EU) 2021/2101, which will be discussed in section 4 (European Union 2021).

Other rules in the OECD's BEPS action plan includes, inter alia, recommendations to limit profit shifting via interest deduction, to prevent the artificial avoidance of permanent establishment status, and rules tightening the documentation of transfer prices (OECD 2016).

The reception of the OECD BEPS action plan among academics and NGOs has been largely critical (Eccleston and Johnson 2021, Sikka 2015). According to the BEPS Monitoring Group, an independent group of tax lawyers, the OECD's BEPS project constitutes 'a patch up of existing rules ... and do not provide a coherent and comprehensive set of reforms. Nevertheless, this is an important step on a longer road' (The BEPS Monitoring Group 2015:1). Allison Christians, professor of tax law at McGill University, argues that, while BEPS provides marginal improvements in specific areas, it is unlikely to stop profit shifting (Christians 2016). Similarly, Ramus Corlin Christensen and Martin Hearson, two political economists specialized in global tax governance, describe the BEPS plan as moderate (Christensen and Hearson 2019:7-8).

The BEPS action plan has been criticized for three reasons. First, the reform package sticks with the existing architecture of the international tax regime, which is based on what is called the ‘arm’s length principle’, that is, the principle of treating transactions between national affiliates of an MNCs as if they were independent entities, while, in reality, MNCs are integrated global entities. This keeping with the existing architecture hinders a more radical shift to taxing MNCs global profits.

Second, the OECD BEPS action plan, even though approved in principle by all OECD and G20 member states, are not legally enforceable in themselves and thus much depends on the willingness of member states to implement them. How strict governments will be in implementing the OECD’s recommendations will partly depend also on public and media pressure.

Third, the formulation of the BEPS action plan has been criticized for its lack of inclusiveness. Being an organization of primarily advanced industrialized nations in the Global North, critics challenge the legitimacy of the OECD for adopting global tax standards. The OECD has established a forum called ‘Inclusive Framework on BEPS’ to allow non-members to participate in the formulation of the BEPS plan, a framework that included more than 130 countries, yet critics point out that developing countries had little genuine impact on the formulation of BEPS (Burgers and Mosquera 2017).

Despite these criticisms, the BEPS action plan is a significant shift in international tax governance. While before 2012, the role of the OECD in tax policy had focused on transparency and automated exchange of information to combat illegal tax evasion by high-net worth individuals, it now came to take on a new role in developing policies to restrict (legal) tax avoidance by corporations. While it is too early to say if the BEPS action plan will result in higher revenues from corporate income tax in high-tax countries, the initiative signals a paradigm shift from the tacit acceptance of corporate tax avoidance towards a more active approach of international cooperation. While its measures may have limited impact on tax revenues, it prepared the ground for more far-reaching measures that were adopted subsequently, in particular the global minimum tax, which the next section analyses.

The OECD/G20 initiative for a global minimum rate on corporate tax and a digital services tax

Efforts to regulate tax competition gained momentum during the Covid19 pandemic, which generated new demands for government expenditure. Based on a proposal by the OECD, the G20 finance ministers did agree in 2021 to the adoption of two measures: a global minimum rate on corporate income taxation of 15 per cent and a digital services tax. The global minimum tax rate allows the country where an MNC is headquartered to tax profits made by that MNC in countries that charge a rate of less than 15 per cent, thus in

effect creating a floor that is intended to limit any race to the bottom. The digital services tax consists of a formula for the allocation of global profits of large MNCs to countries for tax purposes. Firms with annual turnover of more than 20 bn Euro will for tax purposes have to allocate 20 per cent of their profits exceeding a 10 per cent margin in the countries where their sales took place. This formula thus intends to make sure that large corporations pay a part of their corporate tax in those countries where they sell their services and products. The digital services tax is understood to affect in particular large corporations operating in the digital economy, and thus able to do business in countries where they have no physical and legal presence (that is, avoidance of permanent establishment status). Some sectors, in particular financial services and oil and gas, are exempted from the digital services tax.

The agreement, which 136 countries representing about 90 per cent of global GDP had agreed to implement, marks an intensification of efforts to limit tax competition. The OECD had been working on the proposal since 2019 within its Inclusive Framework on BEPS. The Ministries of Finance of larger EU countries, in particular France, Germany, and the UK played a key role in promoting the reform (Giles 2021). The United States had previously been reluctant to consider limiting tax competition. Yet, a compromise became possible with the coming into power of the Biden administration in 2021.

The two pillars of the reform, the digital services tax and the global minimum rate, reflect compromises between the US on the one hand and large EU states on the other. The digital services tax was a concession of the Biden administration in return for the adoption of the global minimum rate (Giles 2021). The digital services tax is expected to affect in particular large US MNCs operating in the digital economy (such as Google, Facebook, or Amazon), and result in the re-allocation of some of the corporate income tax they pay to other countries, mostly in the EU. After some larger EU countries had proceeded with adopting digital service taxes unilaterally (in particular France, Italy, and the UK), the US began to consider the adoption of a global digital services tax. In return, other countries had agreed to drop their new unilateral digital services taxes once the new agreement is ratified (Giles and Strauss 2021). In short, a global compromise became possible after some countries had moved ahead unilaterally, which put reluctant actors under pressure.

How much additional tax revenue is the OECD/G20 plan for a digital tax and a global minimum rate expected to generate? The OECD estimates that the digital tax will generate extra corporate tax revenues globally of 4 per cent, or 84bn USD, whereas it estimates the global minimum rate to generate an additional revenue of 0.5 per cent, or 12bn USD, of global corporate tax revenues (Bruder 2021). The economist Michael Devereux estimates the size of additional revenues to about 4 to 5 per cent of what corporations already pay (The Economist 2022) The additional revenues expected to be generated

from the reform are thus likely to be moderate. More significant is likely to be the shifting of corporate tax revenues across countries due to the reallocation formula of the digital tax: The OECD estimates that the taxing rights to profits of about 125bn USD, from about 100 MNCs, will be re-allocated by the digital tax (OECD 2021a). Yet, the most important effect of the reform will probably be the prevention of future tax cuts, rather than the direct effect on tax revenues. One should keep in mind though that countries that want to attract foreign investments may compensate investors for a higher tax burden in other ways, for instance by offering investment subsidies, as Switzerland for instance has announced it intends to do (Jones 2021).

The European Union

Within Europe, the measures adopted by the OECD and G20 are complemented by initiatives by the European Union. Some of these measures serve to implement the OECD/G20 recommendations within the EU, others go beyond what the OECD and G20 have adopted. The most relevant initiatives by the EU level are the proposal by the Commission for a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and its proposal to introduce public Country-by-Country reporting within the EU.

The Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) is a policy proposal by the European Commission, first presented in 2011, that aims to consolidate corporate profits at the EU level so as to make the shifting of profits for tax purposes among EU member states unattractive to MNCs. According to that proposal, large MNCs would have to report their profits for the EU as a whole, rather than for each member state. Deductions for investments and R&D apply. In a second step, EU-wide profits would be apportioned to individual member states, using a formula that includes sales, tangible assets, payroll sum and number of employees per country. Finally, as a third step, each member state would then be allowed to tax its share of the corporation's EU-wide profit according to its own tax rates and rules (Valenduc 2018). The Commission has re-launched its initiative for a CCCTB in June 2015 (European Commission 2015b), yet the proposal is stalled in the Council due to opposition by low-tax countries. In May 2021 the Commission announced its intention to withdraw the proposal and replace with a new one, called BEFIT (European Commission 2021:11). In short, the CCCTB, if ever adopted, would still allow member states to decide on their tax rates and would thus not eliminate tax competition, yet it would make it unattractive for MNCs to use accounting methods to shift profits to low-tax countries. As a result, the effects of tax competition might thus shift from competition over profits to competition over investments.

While the adoption of CCCTB seems remote, the EU did adopt other measures intended to limit tax avoidance by MNCs. One measure is the adoption

in 2021 of public country-by-country reporting for large MNCs, as mentioned earlier (Directive (EU) 2021/2101). A limited form of public CbC Reporting was already in place for the banking sector under the 4th Capital Requirements Directive (CRD IV, Directive 2013/36/EU) adopted in 2012 (European Union 2013).

The EU directive on CbC reporting goes beyond the BEPS action plan by the OECD and G20 by requiring that MNCs make their report publicly available. The demand for public disclosure of country-by-country reports came from NGOs, such as the Tax Justice Network and the European Network for Debt and Development (Eurodad 2017, Meinzer 2017), and is intended to facilitate public scrutiny of MNC's tax records. Public CbC reporting met resistance from the business community: BusinessEurope, the largest federation of business interest associations in the EU, opposed the directive, as well as notably the Federation of German Industries, one of its largest members, while some groups representing small and medium-sized firms spoke out in its favor. One factor that contributed to enabling the passing of the directive was Germany abandoning its opposition (Augusto 2021, Melchior, Pena and Schumann 2021).

While the two initiatives discussed so far, CCCTB and CbC reporting, met with considerable political obstacles, including opposition from some member states, a number of other, smaller and more incremental measures, were adopted by the EU during the preceding years without much political conflicts. In January 2016, the European Commission presented a proposal for a comprehensive Anti-Tax Avoidance Package, which the Council adopted in June that year, and which includes, inter alia, new limits on the deductibility of interest payments, rules regarding controlled foreign companies, and rules against treaty shopping (Directive (EU) 2016/1164) (European Commission 2016). Moreover, the EU adopted rules for the automatic exchange of information on national tax rulings through the Revised Administrative Cooperation Directive, which make it easier for national tax authorities to detect abusive practices by MNCs (European Commission 2015a). Another measure relevant for corporate tax avoidance is the establishment by the EU of a list of tax havens, which does however not include any EU member states (Meinzer and Knobel 2015).

To sum up, in recent years the European Union has become much more active in combating corporate tax avoidance. While during the Eurozone crisis the European Commission, in its role as the watchdog of the Stability and Growth Pact, acted as an enforcer of austerity policies in the crisis-hit countries, it put greater emphasis on "social" initiatives during the subsequent years, including for instance the European Pillar of Social Rights (Vesan and Corti 2019). At about the same time, the Commission also intensified its initiatives against corporate tax competition and tax avoidance, in particular through the re-launch of its CCCTB proposal in 2015. Since the EU Treaties require unanimity among the member states for legislation in the field of tax

policy, and since several member states rely on corporate tax policy to attract investors (e.g. Luxembourg, Ireland, Netherlands, Hungary), harmonization of tax policies appears however unlikely, despite the Commission's initiatives in this area. Yet, the measures adopted so far, such as the rules for public CbC reporting, would have been unthinkable before the Global Financial Crisis and show a build-up of political momentum for reform that did not exist in earlier periods.

Conclusion

It is too early to assess the impact of efforts of international cooperation by the OECD and by the EU on tax revenues, since many of the policies discussed are not yet in effect, or not even adopted. Available estimates suggest that the impact of the measures adopted so far on tax revenues is likely to be moderate. Yet, the initiatives do indicate a paradigm shift from tax competition to international cooperation, and the political momentum generated by them may result in more far-reaching initiatives in the future. The sustained media attention to tax avoidance and tax havens, together with the continued need for governments to increase revenues in order to address expanding needs for public spending caused inter alia by demographic ageing and climate change mitigation, make it appear likely that corporate tax avoidance and tax competition will remain high on the political agenda.

The global minimum tax rate and the digital services tax provide a basis of international agreement that governments could potentially expand. For example, policymakers might decide to raise the global minimum rate, or expand the scope of the digital services tax, and use it as the platform for developing a system of what is called *formula apportionment*, that is, a global system of allocating profits to countries for tax purposes, based on indicators such as sales and payroll sum per country. The further development of the policy initiatives discussed in this article will be a litmus test for the capacity of the institutions involved to transform international tax governance from competition to cooperation.

Noter

1. I would like to thank Jon Kvist and the anonymous reviewer for many detailed and useful comments.

References

- Augusto, Diogo. 2021. "Conflict of Interest at Heart of Country-by-Country Reporting." Investigation. Retrieved March 24th (https://euobserver.com/investigations/151298?utm_source=euobs&utm_medium=email).
- Bremer, Björn and Sean McDaniel. 2020. "The Ideational Foundations of Social Democratic Austerity in the Context of the Great Recession." *Socio-Economic Review* 18(2):439-63.
- Bruder, Madelaine. 2021. "G7/Corporate Tax: A Hard but Fragile Bargain." in *Financial Times*. London.
- Burgers, Irene and Irma Mosquera. 2017. "Corporate Taxation and Beps: A Fair Slice for Developing Countries." *Erasmus Law Review* 10(29).
- Christensen, Rasmus Corlin and Martin Hearson. 2019. "The New Politics of Global Tax Governance: Taking Stock a Decade after the Financial Crisis." *Review of International Political Economy*:1-21.
- Christians, Allison. 2016. "Beps and the New International Tax Order." *BYU Law Review* 1603.
- Devereux, Michael P, Rachel Griffith and Alexander Klemm. 2002. "Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition." *Economic Policy* 17(35):449-95.
- Devereux, Michael P, Ben Lockwood and Michela Redano. 2008. "Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?" *Journal of Public Economics* 92(5):1210-35.
- Dover, Robert, Benjamin Ferrett, Daniel Gravino, Erik Jones and Silvia Merler. E. A. V. Unit. 2015. "Bringing Transparency, Coordination and Convergence to Corporate Tax Policies in the European Union. I – Assessment of the Magnitude of Aggressive Corporate Tax Planning." Vol. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Eccleston, Richard and Lachlan Johnson. 2021. "The OECD's Governance of International Corporate Taxation: Initiatives, Instruments, and Legitimacy." Pp. 260-75 in *Handbook on the Politics of Taxation*, edited by L. Hakelberg and L. Seelkopf. Cheltenham, Gloucestershire, UNITED KINGDOM: Edward Elgar Publishing Limited.
- Eurodad. 2017. "Tax Games: The Race to the Bottom." Vol. Brussels: Eurodad.
- European Commission. 2015a. "Combatting Corporate Tax Avoidance: Commission Presents Tax Transparency Package." Vol. 2017. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2015b. "Commission Presents Action Plan for Fair and Efficient Corporate Taxation in the Eu." Brussels: European Commission.
- European Commission. 2016. *Proposal for a Council Directive Laying Down Rules against Tax Avoidance Practices That Directly Affect the Functioning of the Internal Market*. COM(2016) 26 finalCongress:37 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:26:FIN>).
- European Commission. 2021. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Business Taxation for the 21st Century." Vol. Brussels: European Commission.
- European Union. 2013. "Directive 2013/36/Eu of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Access to the Activity of Credit Institutions and the Prudential Supervision of Credit Institutions and Investment Firms, Amending Directive 2002/87/Ec and Repealing Directives 2006/48/Ec and 2006/49/Ec Text with Eea Relevance." *Official Journal of the European Union* 56(L 176/338).
- European Union. 2021. "Directive (Eu) 2021/2101 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2021 Amending Directive 2013/34/Eu as Regards Disclosure of Income Tax Information by Certain Undertakings and Branches". *Official Journal of the European Union*, 64(L429/1).
- Flora, Peter. 1986. *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. New York: W. de Gruyter.
- Genschel, Philipp and Peter Schwarz. 2011. "Tax Competition: A Literature Review." *Socio-Economic Review* 9(2):339-70.
- Giles, Chris. 2021. "G7 Strikes Historic Agreement on Taxing Multinationals." in *Financial Times*. London: FT.
- Giles, Chris and Delphine Strauss. 2021. "G7 Tax Deal Is 'Starting Point' on Road to Global Reform." in *Financial Times*. London: FT.
- Greve, Bent. 2020. *Austerity, Retrenchment and the Welfare State : Truth or Fiction?* Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Greve, Bent. 2021. *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Jones, Sam. 2021. "Switzerland Plans Subsidies to Offset G7 Corporate Tax Plan." in *Financial Times*. London: FT.
- Meinzer, Markus and Andres Knobel. 2015. "EU Tax Haven Blacklist--a Misguided Approach?" Available at <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2015/09/EU-tax-haven-blacklist-a-misguided-approach.pdf>: Lexis Nexis PSL.
- Meinzer, Markus. 2017. "Lobbyism in International Tax Policy: The Long and Arduous Path of Country-by-Country Reporting." Vol.: Tax Justice Network.
- Melchior, Sigrud, Paulo Pena and Harald Schumann. 2021. "Portugal Vs Germany Clash on EU Corporate Tax Avoidance" *Investigate Europe*, Brussels, Berlin, Lisbon: EU Observer. (https://euobserver.com/economic/150831?utm_source=euobs&utm_medium=email).
- OECD. 2016. "Background Brief: Inclusive Framework for Beps Implementation." Vol. Paris: OECD.
- OECD. 2021a. "International Community Strikes a Ground-Breaking Tax Deal for the Digital Age." edited by OECD. Paris: OECD.
- OECD. 2021b. "Corporate Tax Statistics." Vol.: OECD.

- OECD. 2022. "Revenue Statistics." Paris: OECD.
- Sikka, Prem. 2015. "Oecd's New Tax Proposals Won't Stop Companies Shifting Profits to Tax Havens" *The Conversation*, 6 October. (<https://theconversation.com/oecds-new-tax-proposals-wont-stop-companies-shifting-profits-to-tax-havens-48466>).
- Starke, Peter. 2021. "The Politics of Retrenchment." Pp. 25-40 in *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*, edited by B. Greve. Cheltenham: Edward Elgar.
- Swank, Duane. 2016. "Taxing Choices: International Competition, Domestic Institutions and the Transformation of Corporate Tax Policy." *Journal of European Public Policy* 23(4):571-603.
- The BEPS Monitoring Group. 2015. "Overall Evaluation of the G20/Oecd Base Erosion and Profit Shifting (Beps) Project." Vol.
- The Economist. 2022. "The Long Trend of Falling Corporate Taxes Is Being Reversed." *The Economist*, Jan 10.
- Valenduc, Christian. 2018. "Corporate Income Tax in the Eu, the Common Consolidated Corporate Tax Base (Ccctb) and Beyond: Is It the Right Way to Go?" Vol. *ETUI Working Paper*. 1994-4446. Brussels: European Trade Union Institute.
- Vesan, Patrik and Francesco Corti. 2019. "New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57(5):977-94.
- World Bank. 2023. "Central Government Debt, Total (% of Gdp) – Oecd Members."