

Tidsskrift for Socialpolitisk Forening

SOCIAL POLITIK

Nr. 3 / 2013

TEMA

Kommunen som socialpolitisk aktør

SOCIAL POLITISK FORENING

Tidsskrift for Socialpolitisk Forening

Formand: Robert Olsen

Landssekretær: Allan Bærentzen

Social Politik udkommer seks gange
årligt og sendes automatisk til alle
medlemmer og abonnenter

Redaktion:

Matilde Høybye-Mortensen (ansv.)
Se øvrige bagest i bladet.

Dette nummer er redigeret af:

Nina Særkjær Olsen og Mathilde
Høybye-Mortensen

Redaktionssekretær:

Christina Wille og Allan Bærentzen

ISSN 0905-8176

ISSN 2245-8905 (online)

Artikler fra Social Politik kan citeres
med tydelig kildeangivelse.

Redaktionen gør opmærksom på, at
artikler i Social Politik ikke nødven-
digvis dækker redaktionens eller
Socialpolitisk Forenings synspunkter.

Socialpolitisk Forening

Strandgade 6, st.

1401 København K

Tlf.: 40 23 43 20 (dagligt 10-15)

www.socialpolitisk-forening.dk

post@socialpolitisk-forening.dk

Merkur Bank: 8401 1107640



Tryk:
Eks-Skolens
Trykkeri ApS

INDHOLDSFORTEGNELSE

TEMA Kommunen som socialpolitisk aktør

Nina Særkjær Olsen og Matilde Høybye-Mortensen:
Kommunen som socialpolitisk aktør 3

Roger Buch:
Har kommunerne råd og råderum til
socialpolitik frem mod 2020? 5

Anette Laigaard:
Socialpolitik kræver prioritering 11

Lis Ravn Ebbesen:
Kommunerne kan godt! 16

Matilde Høybye-Mortensen:
Kvalitetsstandarder er socialpolitik 21

Elsebeth Kirk Muff og Inger Marie Vynne:
Kommunen som socialpolitisk aktør anno 2013 25

Klumme

Jacob Mark:
De sociale racister 30

Internationalt

Henning Hansen:
Working Poor – In work poverty 31

Lokalforeninger

Offentligt møde om kontanthjælpsreform 34

Landsforeningen

Social Politik's tema-redaktører udvider debatten 34

Nyt medlemssystem og kontingentopkrævning 34

Har kommunerne råd og råderum til socialpolitik frem mod 2020?

Der er ikke meget ved at have råderum, hvis man ikke har råd til at udnytte det. Danske kommuner har et stort råderum på alle politikområder, og derfor også til socialpolitikken, men inden råderummet diskuteres, er det vigtigt at stille spørgsmålet: er der råd til at udnytte råderummet?

AF ROGER BUCH

Kommunerne har siden efteråret 2010 taget en stor økonomisk opbremsning på grund af den økonomiske krise. For staten har krisen derimod stort set ikke haft konsekvenser, fordi staten har mulighed for at låne sig frem, hvilket regeringerne har gjort i stor stil, som det ses i tabel 1. Kommunerne har omvendt været tvunget til store



TABEL 1

Statens over/underskud samt gæld i stat, regioner og kommuner. 2003-2013. Mia. kr.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Statens over/underskud	85,8	65,2	-33,6	-44,6	-36,4	-71,5
Statens gæld	338,4	244,0	301,8	370,6	400,9	445,6
Regionernes gæld	14,4	20,9	21,2	20,5	20,1	19,0
Kommunernes gæld	78,7	81,0	82,6	83,9	83,4	82,5

Kilde: Statens over-/underskud: Finansministeriet »Økonomisk redegørelse« december 2011 og 2012. Gæld: Beregninger ud fra Danmarks Statistik, Statistikbanken: Staten: DNSOSB; Regioner: REGR65; Kommuner: REGK65. Månedstal/kvartalstal omregnet til gennemsnitligt årstal. Alle tal omregnet til faste 2012 priser.

besparelser. Som det ses i tabel 2 har krisen ikke betydet noget for regionernes aktivitetsniveau målt på antal ansatte. I staten er der faktisk sket en stigning i antallet af ansatte. I kommunerne har krisen derimod Staten låner, kommunerne sparer

haft en markant betydning. Kommunerne øgede i de første år under krisen antallet af ansatte, men har i 2011 og 2012 reduceret med cirka 23.000 fuldtidsstillinger.

TABEL 2

Antal offentlige ansatte i stat, regioner og kommuner, samt de tre sektors andele af samtlige ansatte. 2005-2012

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal	Stat	153.000	157.250	170.700	173.525	178.250	182.600	183.000	182.267
	Regioner	165.325	166.325	118.425	119.300	123.575	124.950	122.800	122.100
	Kommuner	410.150	408.950	439.000	447.175	461.025	466.225	452.400	443.233
	I alt	728.475	732.525	728.125	740.000	762.850	773.775	758.200	747.600
Andel	Stat	21,0	21,5	23,4	23,5	23,4	23,6	24,1	24,4
	Regioner	22,7	22,7	16,3	16,1	16,2	16,1	16,2	16,3
	Kommuner	56,3	55,8	60,3	60,4	60,4	60,3	59,7	59,3
	I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Beregninger ud fra Danmarks Statistik, Statistikbanken: OFFBESK2. Kvartalstal omregnet til gennemsnitligt årstal.

Kommunerne har modsat den offentlige forståelse styr på økonomien

Den forskellige udvikling for kommuner og stat står i direkte modstrid med den offentlige debat om kommunerne, hvor det er lykkedes skiftende regeringer at tegne et billede af kommunerne som økonomisk uansvarlige og som nogen, der ikke har styr på deres økonomi. Sandheden er, at kommunerne – hver eneste af de før 275 og nu 98 kommuner – har fuldstændig styr på deres økonomi. Hvert eneste år er der, i hver eneste kommune, balance mellem udgifter og indtægter, og det vel at mærke uden at låntagning er med til at skabe balance.

Konsekvensen af deres minutiøse økonomistyring er, at kommunerne i en lavkonjunktur får dårligere økonomi og færre medarbejdere samtidig med, at de sociale opgaver vokser. Et simpelt mål for det sidste er antal borgere på kontanthjælp, som siden 2008 er gået fra 122.000 til 172.000. Selv om der er refusionsordninger, som friholder kommunerne fra de største dele af udgifterne til kontanthjælp, vil der være

Nye indsatser finansieres af besparelser –

afløede udgifter, som kommunerne selv må finansiere. Det er en alvorlig økonomisk udfordring, da enhver indsats ud over dem som finansieres af staten, må findes gennem besparelser på andre områder.

Det har der i stort omfang været brug for, da der siden 2007 har været stigninger i de sociale udgifter, eksempelvis inden for de specialiserede områder (tabel 3). Stigningen på først fire mia. kr. fra 2007-2010

og dernæst et fald på 2,4 mia. (5,1 pct.) på et enkelt år viser med al tydelighed det socialpolitiske råderum. Men udviklingen viser efter alt at dømme også med lige så stor tydelighed, at behovet for økonomisk opbremsning har svækket faglige hensyn og kvaliteten – det er vanskeligt at forestille sig, at de faldende udgifter fra 2010 til 2011 er sket med fastholdelse af tilbud til alle med behov, og fastholdelse af den faglige kvalitet i tilbuddet til hver enkelt borger.

– og gennem svækkelse af kvalitet og faglighed

TABEL 3

Udgifterne til det specialiserede socialområde og segregeret specialundervisning 2002-2011. Mia. kr., 2013-priser

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Specialiserede socialområder	38,9	39,3	39,9	40,9	42,2	42,7	45,1	46,9	46,7	44,3
Segregeret specialundervisning	3,5	3,7	3,8	4,0	4,2	4,3	4,9	5,4	5,8	5,8

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013: »Evalueringen af kommunalreformen«, side 146.

Med kommunalreformen i 2007 overtog kommunerne en række opgaver: Det fulde ansvar for tilbud til sindslidende, alkohol- og stofmisbrugsbehandling; det fulde ansvar for socialområdet, hvor arbejdsdelingen tidligere var, at amterne havde ansvar for de specielle tilbud, mens kommunerne tog sig af almindelige tilbud; samt med enkelte undtagelser det fulde ansvar for specialundervisningsområdet. Kommunerne havde inden for disse områder en række opgaver, som de skulle overtage, samt andre opgaver, som de kunne vælge at overtage. Som det ses i tabel 4, valgte kommunerne i stort omfang i årene efter reformen at overtage disse sidste kan-opgaver/institutioner fra regionerne. Der findes ingen oversigter over kommunernes pladser på de områder, som ses i tabel 2, men det må formodes, at det samlede antal pladser i regioner og kommuner er faldet – især fra 2011, jf. bl.a. tabel 3.

Kommunal overtagelse af opgaver/institutioner

Kommunalreformen med nye opgaver og flere medarbejdere i kom-

munerne har øget kommunernes i forvejen store socialpolitiske råderum, fordi de nu kan prioritere inden for de områder, de har overtaget fra amterne, og flytte penge og medarbejdere internt mellem disse områder, samt mellem de nye områder og gamle kommunale socialpolitiske områder. Selvom kommunerne selvfølgelig fungerer i lov-rammer fra Folketing og regering, og disse rammer nogle gange er både præcise og snævre, er der formentlig ingen kommuner i verden, som har større socialpolitisk råderum end de danske.

Stort kommunalt råderum

TABEL 4

Regionernes samlede antal normerede pladser på børne-, unge- og voksenområdet 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012
Dagtilbud, børn og unge (§32 og §36)	169	163	147	147	155	138	-18
Døgninstitution, børn og unge (§67)							
– døgnpladser	696	694	721	733	734	638	-8
– dagpladser	94	106	112	112	126	127	35
Sikrede pladser	100	105	108	115	137	128	28
Børn og unge i alt	1.059	1.068	1.088	1.107	1.152	1.031	-3
Beskyttet beskæftigelse (§103)	666	518	516	340	305	287	-57
Aktivitets- og samværs-tilbud (§104)	1.607	1.512	1.359	1.259	1.238	1.016	-37
Midlertidige botilbud (§107)	473	479	474	452	326	304	-36
Længerevarende botilbud (§108)	2.762	2.439	2.258	2.012	1.874	1.842	-33
Kvindekrisecentre (§109)	40	40	40	33	33	33	-18
Forsorgshjem (§110)	280	270	161	149	163	166	-41
Stofmisbrug (§101)	177	177	151	121	89	0	-100
Voksne i alt	6.005	5.435	4.959	4.366	4.028	3.648	-39
Pladser i alt	7.064	6.503	6.045	5.473	5.180	4.679	-34

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013: »Evalueringen af kommunalreformen«, side 158.

Frem mod 2020

Tre forhold må vække bekymring for socialpolitikken frem mod 2020. Først og fremmest om der er råd til socialpolitik? Den økonomiske krise

har bidt sig fast, og der er ingen tegn på økonomisk fremgang: Arbejdsløsheden har siden 2009 ligget næsten fuldstændigt konstant på 160.000. Beskæftigelsen er siden 2008 faldet med 160.000 og falder fortsat. I 2012 faldt beskæftigelsen med næsten 15.000 fuldtidsstillinger på trods af, at regeringen »holder hånden under beskæftigelsen«. Danmark havde i 2012 tilbagegang i den samlede samfundsøkonomi – et minus på 0,5 pct. i BNP. Forventninger til 2013 og de kommende år må også være negative: I foråret 2013 er erhvervslivets forventninger til fremtiden de dårligste siden 2009 ifølge Danmarks Statistik. Nøgletal fra de europæiske lande peger imod lavvækst eller måske ligefrem re-

cession – senest også i Tyskland, Danmarks største eksportdestination, hvilket rejser dystre økonomiske fremtidsperspektiver.

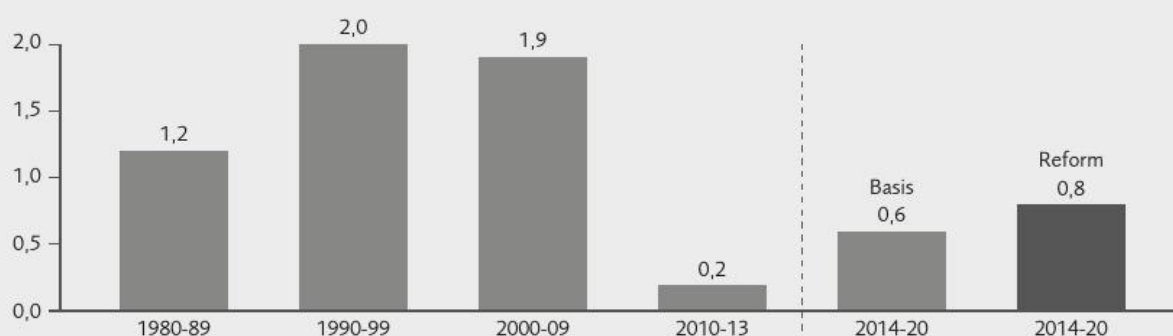
En samfundsøkonomi, som er gået i stå og ikke ser ud til at komme i gang, er lig med en offentlig – og især kommunal – økonomi, som vil blive yderst anstrengt. I forbindelse med vækstpakken i foråret 2013 sænkede regeringen planerne for det offentlige forbrug, så det i 2014 skulle blive på 0,4 pct. stigende til 0,7 pct. i 2017. Som det ses i figur 1, er det en historisk lav vækst. Samtidig må der forventes flere opgaver inden for social-, sundheds- og ældreområderne. Endnu mere bekymrende er det, at regeringens prognoser er det bedst mulige scenarie. Mange økonomiske nøgletal tyder på, at samfundsøkonomien bliver dårligere end regeringen forudsætter. Sker dette, vil der ikke blive plads til det planlagte offentlige forbrug. Det vil især ramme hårdt i kommunerne. Konklusion er, at der ikke er meget ved et kommunalt råderum, hvis der generelt ikke er råd.

Er der råd til socialpolitik?

Ikke kommunalt råderum uden midler

FIGUR 1

Årlig realvækst i det offentlige forbrug 1980-2020



Kilde: Finansministeriet 2012: »Danmark i arbejde. Udfordringer for dansk økonomi mod 2020«, side 57.

Den fortsatte økonomiske krise rejser en anden bekymring for, om der vil blive givet en tilstrækkelig og kvalitativ god indsats, fordi krisen netop har skabt større behov for social indsats. Alene 50.000 flere på kontanthjælp er en stor socialpolitisk opgave. 160.000 arbejdsløse vil også give flere sociale problemer i familierne. Da kommunerne ikke kan køre med underskud og låntagning, må øget social indsats nødvendigvis komme fra besparelser på andre områder (skoler, ældre, børnepasning) eller ved at spare på andre sociale områder. Den omprioritering kan kommunerne uden tvivl løse på grund af deres store politiske råderum, men bekymringen må være, om alle borgere med behov får hjælp, og om hjælpen har tilstrækkelig kvalitet. Er der mange pladser, som er nedlagt i regionerne (tabel 4), eksempelvis blevet afløst af tilsvarende pladser

Kan alle med behov hjælpes, når kommunerne tvinges til omprioriteringer?

Bygger lovgivning på korrekte analyser af sociale problemer?

Incitamentspolitik uden effekt

eller kvalitativt tilsvarende tilbud i kommunerne? Der er ikke meget ved et kommunalt socialpolitisk råderum, hvis der ikke er råd til god kvalitet.

Kvaliteten af socialpolitikken afhænger imidlertid ikke kun af kommunerne, men også af de lovgivningsmæssige rammer fra regering og Folketing. Den tredje bekymring er, om landspolitikken grundlæggende bygger på korrekte analyser af sociale problemer. Et eksempel skal fremhæves: arbejdsmarkeds- og aktiveringspolitikken. Den politiske analyse af arbejdsløshed og kontanthjælp er præget af et fokus på udbuddet af arbejdskraft, både (1) at øget udbud af arbejdskraft er en primær målsætning (øget pensionsalder, afskaffelse af efterløn, krav om aktiv jobsøgning osv.) og (2) at problemet især skyldes udbudssiden (for høje ydelser svækker incitamentet til at gå fra kontanthjælp til arbejde, for lang dagpengeperiode svækker incitamentet til at finde arbejde osv.). Analysen kan symbolsk koges ned til Fattig-Carina og Dovne-Robert: For gavmilde ordninger, for få krav, forkerte incitamenter og for dovne borgere er årsagerne til, at borgerne er på dagpenge og kontanthjælp. Tankegangen præger de seneste års reformer: tilbagetrækningsreform, dagpengereform, kontanthjælpsreform osv.

Problemet med analysen er, at den ikke kan forklare de seneste 5 års udvikling: 100.000 flere arbejdsløse og 50.000 flere på kontanthjælp. Hverken krav eller incitamenter i forhold til arbejdsløse eller kontanthjælpsmodtagere, tilbagetrækningsalder eller andre love er slækket i perioden 2008-2013, som kunne forklare udviklingen. Sagt firkantet er der intet der tyder på, at der er blevet flere Dovne-Robert'er eller Fattig-Carina'er i de senere år. Årsagen til udviklingen er ikke udbudssiden, men derimod manglen på efterspørgslen: Ledige jobs. Siden krisens start har private virksomheder fyret medarbejdere og siden 2010 fulgte kommunerne trop.

Fortsætter lavkonjunktoren er arbejdsmarkeds- og aktiveringspolitikken formentlig virkningsløs og dele af reformerne vil forværre de sociale

Reformerne leder til dybe sociale problemer

Reformerne har virkningen, at de af reformerne vil forværre de sociale problemer. Afskaffelsen af efterløn og øget pensionsalder er eksempelvis en politik, der i en lavkonjunktur direkte skaber ungdomsarbejdsløshed. Hvis krisen bliver lige så lang som den seneste store krise, der begyndte i starten af 1970'erne og først klingede af mod slutningen af 1990'erne, er den nuværende politik potentielt katastrofal og vil skabe dybe og langvarige sociale problemer og fattigdom – ikke mindst blandt unge.

Der er heller ikke meget ved at have et kommunalt socialpolitisk råderum, hvis de lovgivningsmæssige rammer bygger på forkerte kausalteorier og urealistiske antagelser.

Roger Buch er ph.d. cand.scient.pol. og er forskningschef på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, hvor han bl.a. underviser og forsker i kommunalpolitik.

Socialpolitik kræver prioritering

Før i tiden sagde man, at socialområdet var for komplekst til, at man kunne prioritere. Sådan er det ikke i dag. Vi accepterer ikke længere, at vi ikke ved, hvad der virker, og vi stiller os ikke længere tilfreds med de eksisterende løsninger.

AF ANETTE LAIGAARD

Jeg tænker indimellem socialektoren som et maskinrum. Med sine små, store, dag-, nat- og døgn tilbud til børn, unge og voksne med eller uden handicap, misbrug og/eller sindslidelser, er maskinrummet et virvar af rør, haner og knapper. Det hele hænger sammen. Skruer man på én knap for at forhindre overtryk et sted, påvirker det temperatur, tryk og gennemstrømning i resten af maskinen.

Det sociale maskinrum adskiller sig med sin kompleksitet fra andre store kommunale sektorer – f.eks. ældre-, skole- og daginstitutionsektorerne. Deres maskiner har ganske vist store hovedhaner, der er tunge at dreje, men hanerne er få, og når først de er indstillet rigtigt, kører maskinen taktfast derud af.

De senere år er kravene til socialområdet vokset. Eller for nu at blive



Det sociale maskinrum adskiller sig med sin kompleksitet fra andre store kommunale sektorer