

A photograph of a woman from behind, looking up at a red brick building. She has brown hair in a bun and is wearing a yellow jacket and a large green backpack. The text is overlaid on the lower left of the image.

Ydelseskommissionen

Samlede anbefalinger til et
nyt ydelsessystem

2021

Forord

Ydelseskommisionen blev nedsat af regeringen i december 2019 med den opgave at komme med udgiftsneutrale anbefalinger til et mere enkelt og gennemskueligt ydelsessystem, hvor der især tages hensyn til børnefamilier, og hvor der er en tilskyndelse til arbejde, uddannelse og forsikring mod arbejdsløshed.

Kontanthjælpssystemet dækker over en sammensat gruppe af borgere med forskellige udfordringer og med en uens levestandard afhængig af familiesammensætning og type af ydelse. Samtidig har kontanthjælpssystemet de seneste årtier løbende været genstand for en række ændringer. Samlet set står vi i dag med et ganske komplekst kontanthjælpssystem, hvor de indbyggede incitamenter til at uddanne sig og til at forsørge sig selv gennem arbejde ikke altid har haft den ønskede virkning, måske fordi borgerne har haft svært ved at navigere efter incitamenterne.

Det er nyttige og nødvendige erfaringer, der er gjort de seneste årtier blandt andet med fokus på, at kontanthjælpssystemet er et midlertidigt system, som skal understøtte borgeren i at komme videre med uddannelse eller i arbejde. Det har rustet Ydelseskommisionen til at anbefale dels nogle principielle forenklinger af systemet i forhold til optjening og adgangen til den fulde ydelse, dels til at bruge økonomiske incitamenter også på en mere positiv måde såvel som på en mere forståelig måde for den enkelte borger i systemet.

Endelig har erfaringerne rustet Ydelseskommisionen til at tage fat på at udvikle en model for målrettet økonomisk hjælp til børn af forældre i kontanthjælpssystemet. Modellen understøtter, at børn kan få et fritidsliv på lige fod med deres jævnaldrende, selv om de lever i familier med lav indkomst. Den lave indkomst vil der i sagens natur ikke kunne ændres afgørende på inden for rammerne af et kontanthjælpssystem, der skal fungere som det underliggende økonomiske sikkerhed i samfundet.

København, maj 2021

Torben Tranæs, formand



Ydelseskommisionen

Holmens Kanal 20

1060 København K

Mail: bm@bm.dk

ISBN 87-91892-43-0

Maj 2021

I rapporten henvises der til en række bilag. Bilagene er ikke indeholdt i rapporten, men kan hentes her

bm.dk/ydelseskommisionen

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1:	
Indledning	1
Kapitel 2:	
Om Ydelseskommisionen	5
Kapitel 3:	
Sammenfatning af anbefalinger og konsekvenser	11
Kapitel 4:	
Regler og satser i kontanthjælpssystemet i dag	23
Kapitel 5:	
Hvem er borgerne i kontanthjælpssystemet?	49
Kapitel 6:	
Indsats for borgerne i kontanthjælpssystemet	71
Kapitel 7:	
Integration og indvandring	95
Kapitel 8:	
Levestandard	113
Kapitel 9:	
Incitamenter i kontanthjælpssystemet	167
Kapitel 10:	
Administrationen af kontanthjælpssystemet	199
Kapitel 11:	
Børneliv, udsatte borgere og de mange hensyn - Udfordringerne for et nyt ydelsessystem	215
Kapitel 12:	
Anbefalinger	227
Litteraturliste	303

Kapitel 1:

Indledning

Kontanthjælpssystemet er samfundets underliggende økonomiske sikkerhedsnet. Sammen med en række supplerende ydelser som fx boligstøtte, børne- og ungedydelse samt børnetilskud sikrer kontanthjælpssystemet en grundlovssikret ret til hjælp fra det offentlige, hvis man ikke kan forsørge sig selv eller sin familie. Kontanthjælpen træder til, hvis man har mistet sit forsørgelsesgrundlag som følge af en social begivenhed. Det kan fx være arbejdsløshed, hvis man ikke er forsikret i en a-kasse, eller det kan være samlivsophør med en partner, som man blev forsørget af.

De økonomiske vilkår for modtagere af hjælp i kontanthjælpssystemet er ikke alene afhængige af reglerne for selve forsørgelsesydelsen, men også af reglerne for andre ydelser uden for kontanthjælpssystemet. Blandt andet derfor er kontanthjælpssystemet i dag meget komplekst.

Kontanthjælpssystemet har derudover været genstand for en række ændringer gennem nyere tid. Det gælder fx indførelse af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen som økonomiske incitamenter til arbejde. Både kontanthjælpsloftet og timereglen er blevet indført, ændret, ophævet og genindført flere gange gennem de seneste årtier.

Det gælder også indførelsen af særlige regler for nyankomne borgere, der skal opfylde et opholdskrav og/eller beskæftigelseskrav for at opnå ret til fulde ydelser både i og (ved børneydelser) uden for kontanthjælpssystemet. Også disse regler øger kompleksiteten og har gennemgået mange ændringer siden indførelsen af det første opholdskrav i 2002.

Endelig har man med kontanthjælpsreformen fra 2014 sikret et økonomisk incitament for unge under 30 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse til at påbegynde og gennemføre en uddannelse ved at sørge for, at uddannelseshjælpen som udgangspunkt svarer til SU.

Mange mennesker er i berøring med kontanthjælpssystemet. I 2019 modtog knap 170.000 personer

hjælp i kontanthjælpssystemet. Regner man tallet om til ”fuld tid”, svarer det knap 118.000 fuldtids-personer. De samlede udgifter til forsørgelsesydelse og supplerende ydelser til borgere i kontanthjælpssystemet beløb sig til godt 17 milliarder kroner i 2019, jf. tabel 1.1.

Tabel 1.1:

Samlede offentlige udgifter til forsørgelsesydelse og supplerende ydelser til borgere i kontanthjælpssystemet, personer og fuldtidspersoner, 2019, mio. kroner (2020-pl.)

	2019
<i>Udgifter i kontanthjælpssystemet</i>	
Kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse*	14.783
Enkeltydelser	175
Særlig støtte	282
<i>Udgifter uden for kontanthjælpssystemet</i>	
Boligstøtte	442
Børnetilskud	190
Børne- og ungeydelse	1.201
Samlede udgifter i alt	17.083
<i>Antal fuldtidspersoner i kontanthjælpssystemet</i>	<i>117.773</i>
<i>Antal berørte personer i kontanthjælpssystemet</i>	<i>169.948</i>

Anm.: For nogle udgifter er der tale om skønsmæssige opgørelser. Derfor skal tallene tages med forbehold herfor. Antal berørte personer i kontanthjælpssystemet er personer, som modtog enten kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse (*nu selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse). Personer, der har modtaget flere af de pågældende ydelser, tæller kun med én gang.

Kilde: Jobindsats, kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik, finansloven, statsregnskabstal, Skatteministeriet, lovmodellen og egne beregninger.

I 2018 var lidt over 70 procent af den danske arbejdsstyrke forsikret i en a-kasse. De ikke-forsikrede er blandt andet karakteriseret ved lidt oftere at være mænd og ved at være unge med deltidsjobs. Andelen af ikke-forsikrede er desuden størst i gruppen af personer under 25 år, hvor kun én ud af fire er forsikret. Blandt personer med dansk herkomst i arbejdsstyrken er hver fjerde ikke forsikret, mens lidt under halvdelen af personerne i arbejdsstyrken med ikke-vestlig herkomst er uden forsikring mod arbejdsløshed. Yderligere karakteristika af forsikrede og ikke-forsikrede i arbejdsstyrken findes i bilag 1.1.

Denne rapport indeholder en præsentation af Ydelseskommisionens anbefalinger til et nyt kontanthjælpssystem. Den indeholder også en gennemgang af den kortlægning, som Ydelseskommisionen

har foretaget, så anbefalingerne kan tage udgangspunkt i et solidt grundlag af viden. Rapporten er bygget op på følgende måde:

Kapitel 2 handler om baggrunden og rammerne for Ydelseskommisionens arbejde. Her finder man også Ydelseskommisionens kommissorium.

Kapitel 3 indeholder en sammenfatning af Ydelseskommisionens anbefalinger og konsekvenser.

Kapitlerne 4-10 indeholder en kortlægning af kontanthjælpssystemet, som det er i dag. Kortlægningen afdækker følgende temaer: regler og satser i kontanthjælpssystemet (kapitel 4), karakteristika af borgerne, der modtager hjælp i systemet (kapitel 5), den aktive indsats, der skal hjælpe borgerne videre (kapitel 6), integration og indvandring (kapitel 7), levestandard (kapitel 8), økonomiske incitamenter (kapitel 9) og administration (kapitel 10). Hvert kortlægningskapitel afsluttes med en opsummering af de overvejelser, som kommissionen har gjort sig på baggrund af kortlægningen.

Kapitel 11 indeholder en opsummering af, hvad kommissionen anser som udfordringer i kontanthjælpssystemet generelt og hvilke barrierer, systemet indeholder i forhold til at tage hånd om udfordringerne.

Kapitel 12 indeholder en grundig præsentation af Ydelseskommisionens anbefalinger og baggrunden herfor. Kapitlet indeholder også en gennemgang af anbefalingernes fordelingsmæssige og økonomiske konsekvenser samt en perspektivering.

Kapitel 2:

Om Ydelseskommisionen

Baggrund

Ydelseskommisionen blev annonceret den 25. juni 2019 i den politiske forståelse ”Retfærdig retning for Danmark” mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Det fremgår af følgende uddrag fra forståelsespapiret:

”En ny regering vil bekæmpe fattigdom, og vil derfor indføre en fattigdomsgrænse, så udviklingen kan følges. Blandt andet med henblik på at bekæmpe fattigdom nedsættes endvidere en ydelseskommision, som efter senest 12 måneder skal foreslå anbefalinger på ydelsesområdet. Anbefalingerne skal afhjælpe problemerne med børnefattigdom og understøtte, at flere kommer i beskæftigelse, og at ydelsessystemet indrettes mere enkelt. Anbefalingerne skal også anviser en erstatning for kontanthjælpsloftet, således at det afskaffes, uden at det omvendt bliver muligt at modtage offentlige ydelser i ubegrænset omfang.”

Partierne bag forståelsespapiret indgik den 25. september 2019 en aftale om at indføre et nyt midlertidigt børnetilskud målrettet børn fra 0-14 år i familier, der er berørt af kontanthjælpsloftet og/eller modtager integrationsydelse. Af aftalen om børnetilskuddet fremgår det blandt andet, at tilskuddet på kort sigt skal ”være med til at afhjælpe problemerne med børnefattigdom, indtil en ydelseskommision har fremlagt sine anbefalinger, og et nyt ydelsessystem er trådt i kraft.”

I december 2019 blev Ydelseskommisionen nedsat med formand, medlemmer, kommissorium og sekretariat. Regeringen gav her kommisionen et år til at gentænke kontanthjælpssystemet og komme med sine anbefalinger.

Sammensætning

Ydelseskommisionens formand er Torben Tranæs, som er forskningsdirektør og professor for Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE). Torben Tranæs er tidligere vismand i De Økonomiske Råd og forskningschef i Rockwool Fondens Forskningsenhed (RFF). Derudover består kommissionen af følgende medlemmer:

- Benedikte Kiær, borgmester i Helsingør Kommune, forhenværende socialminister og forhenværende medlem af Folketinget
- Jon Kvist, professor, Roskilde Universitet
- Jytte Andersen, forhenværende minister for ligestilling, by- og boligminister, arbejdsminister og forhenværende medlem af Folketinget
- Lisbeth Pedersen, forsknings- og analysechef, VIVE
- Mette Ejrnæs, professor i økonomi, Københavns Universitet

Der har desuden været nedsat en følgegruppe bestående af repræsentanter for Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) og Dansk Arbejdsgiverforening (DA). Følgegruppen har mødtes med kommissionen to gange.

Kommissionen har afdækket kontanthjælpssystemet i bred forstand ved ikke kun at se på ydelserne i kontanthjælpssystemet, men også på de universelle ydelser, som alle borgere kan modtage, når betingelserne herfor er opfyldt. Kommissionen har også set på, hvad der kendetegner borgerne og deres forløb i systemet, den indsats og de regler om ret og pligt, som borgerne bliver mødt med, ligesom kommissionen har set på den administration, der ligger til grund for systemet. Det har givet kommissionen et solidt grundlag for at udarbejde anbefalinger til et nyt kontanthjælpssystem, hvor ydelserne er tænkt ind i en større sammenhæng. Det er kommissionens klare intention, at det både vil komme borgere i kontanthjælpssystemet til gavn såvel som de børn, hvis forældre modtager hjælp i kontanthjælpssystemet, samt de fagprofessionelle, der til dagligt arbejder med borgerne.

Afdækningen af kontanthjælpssystemet har baseret sig på en indsamling af eksisterende viden, ligesom kommissionen er blevet forelagt en række notater og analyser udarbejdet til brug for kommissionens arbejde. De centrale dele herfra er indarbejdet i rapporten. Også direkte dialog med fagprofessionelle, administratorer og repræsentanter fra interesseorganisationer fra både Danmark og Sverige har bidraget til at afdække kontanthjælpssystemet. Endelig har løbende drøftelser med eksperter og følgegruppen yderligere bidraget til at styrke det vidensgrundlag, som kommissionens anbefalinger baserer sig på.

Kommissionen er blevet betjent af et sekretariat med repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Social- og Ældreministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Kommissorium

Rammerne for kommissionens arbejde er fastlagt i kommissionens kommissorium:

”Kontanthjælpssystemet er det underste økonomiske sikkerhedsnet og målrettet borgere, der ikke er i stand til at forsørge sig selv eller deres familie. Det skaber tryghed, og kontanthjælpen udgør derved en af grundpillerne i den danske velfærdsmodel.

Det samlede kontanthjælpssystem skal balancere en række hensyn. Der skal være et midlertidigt økonomisk sikkerhedsnet til dem, der står i en svær situation. Samtidig skal princippet om ret og pligt være et bærende element. Det betyder, at kontanthjælpsmodtagere skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og bidrage i det omfang, det er muligt. Det skal også kunne betale sig at arbejde eller tage en uddannelse. Derfor er det også sund fornuft, at nyankomne udlændinge mv. skal bidrage, og at vi stiller krav, før de får de samme rettigheder til ydelser.

Det nuværende kontanthjælpssystem er kommet i ubalance. Det skyldes en række løbende justeringer og knopskydninger – ikke mindst indførelsen af kontanthjælpsloftet. Kontanthjælpsloftet rammer bl.a. nogle børnefamilier hårdt: Uanset børns baggrund og deres forældres situation bør et fremtidigt kontanthjælpssystem understøtte, at alle børn i Danmark vokser op under rimelige forhold og med mulighed for at være en aktiv del af fællesskabet.

Et nyt kontanthjælpssystem kræver et grundigt forarbejde. Kontanthjælpssystemet er komplekst, og der kan opstå nye ubalancer, hvis fx kontanthjælpsloftet afskaffes, uden at der sættes noget andet i dets sted. Derfor nedsætter regeringen en ydelseskommision, som efter senest 12 måneder skal levere konkrete anbefalinger på kontanthjælpsområdet, herunder i forhold til integrationsydelsen.

Ydelseskommisionen skal se på forsørgelsesydelser, enkelttydelser og løbende tillægsydelser, som personer i kontanthjælpssystemet kan modtage, herunder boligsikring, særlig støtte, børnetilskud mv. På den baggrund skal kommissionen i sine anbefalinger til et nyt ydelsessystem:

- Sikre, at ret og pligt er det bærende princip i kontanthjælpssystemet. Alle borgere, herunder gruppen af ikke-vestlige indvandrere, skal deltage i det arbejdende fællesskab i videst muligt omfang.
- Sikre, at borgere og familier i kontanthjælpssystemet, der ikke har andre forsørgelsesmuligheder, har en nogenlunde ens levestandard.

- Tage højde for, at børn i Danmark skal vokse op med mulighed for at være en aktiv del af fællesskabet.
- Sikre balance mellem en rimelig levestandard, samtidig med at ydelsesmodtagere skal have en tilstrækkelig tilskyndelse til at arbejde eller uddanne sig, herunder i integrationsgrunduddannelse (IGU) for nytilkomne.
- Sikre, at der er en tilskyndelse til at forsikre sig gennem en a-kasse.
- Finde en erstatning for kontanthjælpsloftet, der sikrer, at det ikke er muligt at modtage offentlige ydelser i ubegrænset omfang.
- Gøre sig overvejelser om et balanceret optjeningsprincip for nytilkomne på linje med integrationsydelsen, så nytilkomne først skal bidrage i en periode, før de kan få fuld gavn af de danske overførselsindkomster. Et optjeningsprincip skal sikre, at ydelsesniveauet ikke bliver en selvstændig tiltrækningsfaktor, tilskynde til selvforsørgelse, men samtidig understøtte rimelige levevilkår.
- Sikre et mere enkelt, gennemsigtigt og sammenhængende ydelsessystem. Gennemsigtige regler understøtter borgernes retsstilling og forståelse af rettigheder og pligter.
- Undersøge betydningen af personlig gæld for ydelsesmodtageres levestandard og overveje initiativer, som kan understøtte, at personlig gæld ikke modvirker tilskyndelsen til at arbejde eller tage uddannelse.
- Sikre, at et nyt ydelsessystem er sammentænkt med en pligt til at bidrage 37 timer svarende til en almindelig arbejdsuge for nytilkomne og andre udlændinge med et integrationsbehov.
- Sikre et hensigtsmæssigt samspil med andre overførselsindkomster.

Anbefalingerne skal være i overensstemmelse med intentionerne bag regeringens nærhedsreform.

Kommissionen kan beslutte, om den for at løse opdraget også vil foreslå ændringer inden for kontanthjælpssystemet i bred forstand, herunder indsatser.

Det er væsentligt, at kommissionen anbefaler løsninger, der kan understøttes digitalt, er lette at administrere i praksis, og som udgør en robust og fremtidssikret ramme om kontanthjælpssystemet.

Ydelseskommisionen skal vurdere konsekvenserne af deres anbefalinger, herunder:

- Fordelingsmæssige og økonomiske konsekvenser for ydelsesmodtagere, herunder for forsørgere i kontanthjælpssystemet.

- Økonomiske konsekvenser for kommuner og stat.
- Beskæftigelse og tilskyndelse til uddannelse.
- Administrative konsekvenser.

Anbefalingerne skal samlet set være udgiftsneutrale og må ikke svække beskæftigelsen. Såfremt der er behov for finansiering, kan kommissionen pege på finansieringsforslag inden for kontanthjælps-systemet bredt set. Vurderingen af anbefalingerne skal ske på baggrund af ministeriernes gældende regneprincipper.

Kommissionen skal i så vid udstrækning som muligt tage udgangspunkt i eksisterende viden. Hvor det er relevant, kan der inddrages internationale erfaringer, herunder fx forskelle i ydelsesniveauer for nyankomne flygtninge mv. i Danmark og vores nabolande samt de svenske erfaringer med en rigsnorm.

Det lægges til grund, at centrale aktører inddrages i kommissionens arbejde, og der nedsættes derfor en følgegruppe med formænd og direktører for arbejdsmarkedets parter, der bl.a. skal mødes 2-3 gange med hele kommissionen.

Kommissionen betjenes af et sekretariat, som ledes af Beskæftigelsesministeriet med deltagelse fra Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Andre ministerier inddrages efter behov.

Kommissionen skal afslutte sit arbejde med afrapportering til regeringen ved udgangen af 2020.”

Kommissionsmøder, høring, virtuelle møder med kommuner og studieture

Ydelseskommisionen påbegyndte sit arbejde i januar 2020 og har siden holdt 29 møder.

Kommissionen afholdt den 28. august 2020 en høring, hvor der deltog repræsentanter fra cirka 60 forskellige organisationer. Formålet var at få forskningsbaseret viden og praksisnære perspektiver på udfordringer og dilemmaer i det eksisterende kontanthjælpssystem og på hvilke hensyn, det er vigtigt at have fokus på ved indretningen af et nyt system. Høringen var oprindeligt planlagt til at skulle afholdes i marts 2020, men blev udskudt til august som følge af COVID-19. Program og deltagerliste fra høringen fremgår af bilag 2.1 og 2.2.

Kommissionen har derudover været på studietur i Sverige og i Helsingør Kommune og har afholdt virtuelle møder med Hvidovre, Herning og Silkeborg kommuner, ligesom kommissionen har holdt møder med KL og Udbetaling Danmark. I forbindelse hermed har kommissionen fået kendskab til udfordringer ved det nuværende kontanthjælpssystem set fra kommunale sagsbehandlere og ledere virkelighed. Det har været kommissionens ønske at mødes direkte og fysisk med nogle af de borgere, som modtager hjælp i kontanthjælpssystemet, for at høre, hvordan de oplever mødet med kontanthjælpssystemet. På grund af situationen med COVID-19 har det desværre kun været muligt i begrænset omfang, og kommissionen har måttet basere sit arbejde på input fra borgernes repræsentanter på høringen og den heldigvis betydelige forskningslitteratur og anden litteratur, der behandler og beskriver borgernes perspektiver på det at være ydelsesmodtager.

I Sverige fik kommissionen et indblik i det svenske bistandssystem, som blandt andet indeholder den svenske rigsnorm, der udgør et nationalt fastsat minimumsniveau for økonomisk bistand. Studieturen til Sverige og det svenske system er beskrevet nærmere i bilag 2.3.

Kapitel 3:

Sammenfatning af anbefalinger og konsekvenser

Dette kapitel indeholder en kort sammenfatning af Ydelseskommisionens anbefalinger. Kapitel 12 indeholder en uddybet præsentation af anbefalingerne samt baggrunden herfor, ligesom det indeholder en gennemgang af anbefalingernes fordelingsmæssige og økonomiske konsekvenser.

Rammer og principper

Rammerne for Ydelseskommisionens anbefalinger er beskrevet i Ydelseskommisionens kommissorium. Det betyder blandt andet, at kommissionen har fået til opgave at gøre sig overvejelser om et balanceret optjeningsprincip for nyankomne på linje med selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen samt overgangsydelsen (SHO-ydelsen), og at kommissionens anbefalinger skal være udgiftsneutrale.

Ydelseskommisionen har udmøntet kommissoriet i en række principper, som ligger bag kommissionens anbefalinger. Det drejer sig om:

- *Et rimeligt ydelsesniveau*, som tager udgangspunkt i familiernes behov,
- *sikkerhed* om ydelsesmodtagerens økonomi,
- den *retfærdighed*, der ligger i ensartede ydelser for ydelsesmodtagere i samme situation,
- at sikre, at der er tydelige og positive *økonomiske incitamenter* til job og uddannelse og endelig
- *enkelthed og gennemsækelighed* både af hensyn til retssikkerheden og af hensyn til borgere og de sagsbehandlere, som skal træffe vigtige beslutninger baseret på systemet.

Kommissoriets særlige fokus på børns muligheder for at være en aktiv del af fælleskabet og princippet om ensartethed har kommissionen udmøntet i et princip og en ambition om, at:

- Børn med forældre i kontanthjælpssystemet skal have mulighed for det samme fritidsliv som andre børn. Et fritidsliv, som er almindeligt blandt deres jævnaldrende.

I umiddelbar forlængelse af disse principper og kommissoriet i øvrigt følger en række principper for den praktiske indretning af ydelsessystemet. Et centralt princip er, at:

- Ydelser og indsatser skilles ad. Ydelsesniveauerne fastsættes efter familiernes behov for forsørgelse med et konkret budget som pejlemærke, mens understøttende indsatser vælges ud fra, hvad der støtter borgeren på vejen mod selvforsørgelse.

Ligeledes skal det kunne betale sig at arbejde eller tage en uddannelse, og det bør være en ambition, at der er økonomiske incitament, som alle kan reagere på.

Anbefalingerne i overordnede træk

Ydelseskommisionens anbefalinger kan beskrives under fem overskrifter:

1. Et enkelt og gennemskueligt system, som giver borgeren økonomisk sikkerhed om sin økonomi

Kontanthjælpssystemet er et komplekst system af ydelser. Det består af både kontanthjælp, uddannelseshjælp og SHO-ydelse. Læg dertil en række særlige satser og tillæg for hver ydelse. Det består af kontanthjælpsloftet, der i alt indeholder 29 individuelle lofter. 225-timersreglen, som de mest udsatte borgere skal undtages fra. Samtidig er ydelserne ikke adskilt fra den indsats, der skal hjælpe borgerne videre. Fx vil unge under 30 år, som modtager aktivitetstillæg, opleve en nedgang i deres indkomst, hvis de med den rette indsats gør fremskridt og bliver visiteret uddannelsesparate frem for aktivitetsparate.

Ydelseskommisionen ønsker at gøre op med det komplekse system og erstatte det af et mere enkelt og gennemskueligt system. Hvorfor er det vigtigt? Et enkelt og gennemskueligt system gør det nemmere for borgeren at forstå, hvad man kan få af hjælp. Det er nemmere for sagsbehandleren at forklare borgeren. Det styrker borgerens retssikkerhed og understøtter, at borgeren har tillid til systemet. Et enkelt og gennemskueligt system indebærer også, at det er nemmere for borgeren at forstå og reagere på det økonomiske incitament til at tage et arbejde eller en uddannelse.

Ydelseskommisionens anbefaling til et enkelt og gennemskueligt system består i at indføre én

kontanthjælpsydelse på to niveauer i form af en grundsats og forhøjet sats baseret på et optjeningsprincip, hvor ordinær beskæftigelse eller uddannelse og opholdstid i riget giver ret til forhøjet sats. Det betyder samtidig en afskaffelse af blandt andet:

- Kontanthjælpsloftet
- 225-timersreglen
- Særlig støtte
- Aktivitetstillægget for unge under 30 år
- Særlige satser for unge med visse psykiske lidelser

Med den foreslåede ydelsesstruktur er der ikke behov for et kontanthjælpsloft. Afskaffelsen af 225-timersreglen, der er et skærpet rådighedskrav, er led i en klar arbejdsdeling mellem ydelser og indsatser. Ydelserne skal dække et behov for forsørgelse, mens den aktive indsats skal understøtte borgerne i at komme videre og teste borgerens rådighedsforpligtelse. Afskaffelsen af aktivitetstillægget bidrager til adskillelsen af ydelser og indsatser samtidig med, at det skaber mere hensigtsmæssige incitamenter for borgeren.

Både afskaffelsen af 225-timersreglen og en klar arbejdsdeling mellem ydelser og indsatser bidrager til at skabe sikkerhed om ydelsesmodtagerens økonomiske situation.

2. En mere ensartet levestandard på et rimeligt niveau

Ydelseskommisionens har fået til opgave at sikre en rimelig og nogenlunde ensartet levestandard for de borgere, som modtager hjælp i kontanthjælpssystemet, og at der samtidig er et økonomisk incitament til arbejde, uddannelse og forsikring mod arbejdsløshed.

En rimelig levestandard er for Ydelseskommisionen et spørgsmål om at få dækket behovet for livsførelse på et rimeligt niveau i en midlertidig periode for mennesker, der ikke kan forsørge sig selv eller deres familie. Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at fastlæggelsen af den nedre grænse for kontanthjælpsydelser – grundsatsen – sker med udgangspunkt i et kortsigtet minimumsbudget som pejlemærke. Et kortsigtet minimumsbudget – herefter kaldet grundbudget – blev introduceret og videreudviklet af Rockwool Fondens Forskningsenhed (RFF) i 2012 og 2016 og baserer sig i begge tilfælde på budgetter udviklet af Center for Alternativ Samfunds Analyse (CASA). Grundbudgettet er defineret ved, at det muliggør et beskedent, men sundt liv med mulighed for at deltage i familie- og samfundsmæssige sammenhænge. Grundbudgettet tager også højde for stordriftsfordele, der er ved at bo flere sammen.

For at sikre, at der er et økonomisk incitament til uddannelse, *anbefaler* Ydelseskommisionen, at SU udgør et pejlemærke for den øvre grænse af grundsatsen. For at sikre, at der også er et økonomisk incitament til beskæftigelse og forsikring mod arbejdsløshed, anbefaler kommissionen, at 85 procent af den overenskomstfastsatte mindsteløn for ufaglærte på HK-området og den maksimale dagpengesats udgør pejlemærker for den øvre grænse af forhøjet sats. Disse niveauer giver den balance mellem en rimelig levestandard og økonomiske incitamenter til uddannelse, beskæftigelse og forsikring mod arbejdsløshed, som Ydelseskommimssionen samlet set finder mest hensigtsmæssig.

Ved at skele til pejlemærkerne i fastlæggelsen af ydelsesniveauet opnår man ud over rimelighed også en mere ensartet levestandard på tværs af forskellige familietyper. I dag kan enlige, som modtager en af de lavere ydelser (uddannelseshjælp eller SHO-ydelse), og som har tre eller fire børn, have en højere disponibel indkomst end et par med samme antal børn. Det er hverken ensartet eller retfærdigt, og det anbefaler Ydelseskommisionen at gøre op med ved at tage højde for alle de ydelser, som borgerne i kontanthjælpssystemet kan modtage både i og uden for kontanthjælpssystemet.

3. Tydelige og positive økonomiske incitamenter til at blive helt og delvist selvforsørgende

Sammen med et enkelt og gennemskueligt system skaber pejlemærkerne for den øvre grænse et tydeligt økonomisk incitament til at overgå til uddannelse og fuldtidsbeskæftigelse. Ydelseskommisionen *anbefaler* at fastholde det økonomiske incitament til delvis beskæftigelse i småjob, som kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen skaber i dag, men også at det sikres på en mere hensigtsmæssig måde. Få ordinære timer kan være med til at bane vej for, at borgeren på længere sigt kan blive fuldtidsbeskæftiget, ligesom det kan hjælpe borgeren til at skabe afklaring om valg af uddannelse. Kommissionen *anbefaler*, at incitamentet til småjob bliver langt mere enkelt end kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, at det virker mere lige end 225-timersreglen, hvor der er stor forskel på, hvor meget hjælpen reduceres, hvis man ikke lever op til timekravet, og at incitamentet er positivt frem for negativt. Det sidste betyder, at man får noget frem for at undgå at miste noget, når man arbejder nogle timer ved siden af ydelsen. Dette har givet anledning til en anbefaling om, at ydelsesmodtagere på den laveste sats kan beholde hele indkomsten fra de første timers arbejde uden fradrag i kontanthjælpen.

4. Fritidstillæg: mere lige vilkår for børn

Det er en central del af Ydelseskommisionens opdrag at sikre, at et nyt kontanthjælpssystem understøtter, at børn i Danmark vokser op med mulighed for at være en aktiv del af fællesskabet.

Det er kommissionens vurdering, at man bedst opnår det, hvis børnene har et fritidsliv, som ligner deres jævnaldrendes så meget som muligt. Det er også kommissionens vurdering, at man inden for rammerne af udgiftsneutralitet ikke kan understøtte et almindeligt fritidsliv for børn af forældre i kontanthjælpssystemet ved alene at hæve ydelserne. Det er i stedet nødvendigt at støtte børnenes fritidsaktiviteter målrettet, hvis deres kultur- og fritidsforbrug skal hæves fra, hvad der er 'beskedent', til hvad der er 'almindeligt' i befolkningen – det vil sige fra det, som et kortsigtet minimumsbudget foreskriver, til det, som et referencebudget foreskriver. CASA beskriver minimumsbudgettet som et budget, der giver mulighed for et beskedent forbrug, og referencebudgettet som et budget, der giver mulighed for et almindeligt forbrug, som hverken er et luksus- eller minimumsforbrug.

Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at børn i alderen nul til 17 år i en familie får ret til et fritidstillæg, som er økonomisk hjælp øremærket børns deltagelse i et almindeligt børne- og ungdomsliv. Hensigten med tillægget er at give børnene et almindeligt fritidsliv og mulighed for at blive en del af fællesskabet, selvom forældrene ikke er i arbejde. Det er Ydelseskommisionens forventning, at fritidstillægget også kan være med til at afhjælpe svære dilemmaer og mulige konflikter, der kan opstå, når børns aktiviteter skal prioriteres i forhold til forældrenes.

5. Anbefalingernes samfundsøkonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser af Ydelseskommisionens anbefalinger vurderes samlet set at være udgiftsneutrale. Det betyder, at den finanspolitiske holdbarhed hverken forværres eller forbedres som følge af kommissionens anbefalinger.

Anbefalingerne skønnes at medføre en beskæftigelseseffekt på cirka 950 fuldtidspersoner om året på kort sigt og cirka 750 fuldtidspersoner om året på det helt lange sigt. Skønnene er behæftede med betydelig usikkerhed. Det skyldes blandt andet, at nogle af de nuværende regler stadig er ved at blive indfaset. Indfasningen af de gældende regler medfører, at udgifterne til det eksisterende ydelsessystem vil falde over tid (og have en beskæftigelseseffekt, som er stigende), indtil de nuværende regler er fuldt indfasede. Derfor vil de (alt andet lige konstante) beskæftigelseseffekter, der følger af Ydelseskommisionens anbefalinger, være faldende relativt til beskæftigelsesudviklingen under det eksisterende kontanthjælpssystem. Det er værd at bide mærke i, at beskæftigelseseffekterne af Ydelseskommisionens anbefalinger er der på trods af, at kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen afskaffes, som bidrager med en beskæftigelseseffekt på cirka 450 fuldtidspersoner til det nuværende system¹.

1. En analyse viser, at indførelsen af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen til sammen har givet en beskæftigelseseffekt på cirka 450 fuldtidspersoner, jf. kapitel 9 med reference til Økonomisk Analyse: Evaluering af Jobreform fase I, Finansministeriet 2019.

Samtidig reduceres indkomstforskellene hos børnefamilier i kontanthjælpssystemet på både kort og det helt lange sigt, mens cirka 4-6.000 børn af forældre i kontanthjælpssystemet rykker over lavindkomstgrænsen (det vil sige halvdelen af den midterste indkomst i befolkningen).

Anbefalingerne mere konkret og detaljeret

I dette afsnit opremses anbefalingerne mere konkret og detaljeret.

Anbefalinger til en model for et nyt kontanthjælpssystem

Ydelseskommisionen anbefaler:

Et nyt kontanthjælpssystem bygges op omkring et optjeningsprincip, som gælder for alle. Optjeningsprincippet bygger på, at man har været myndig borger i riget i et antal år, og at man har opnået kompetencer i form af uddannelse eller beskæftigelse.

Kontanthjælpssystemet indeholder én ydelse med to niveauer i form af grundsats og forhøjet sats. Med optjeningsprincippet er der følgende måder, hvorpå man kan blive berettiget til forhøjet sats:

Beskæftigelse eller uddannelse:

- Forhøjet sats ved gennemført erhvervskompetencegivende uddannelse eller 2,5 års ordinær beskæftigelse inden for de seneste ti år og
- Lovligt ophold i riget i syv ud af de seneste otte år efter det fyldte 18. år

Grundskole:

- Forhøjet sats ved bestået afgangseksamen på grundskoleniveau og
- Lovligt ophold i riget i 12 ud af de seneste 13 år efter det fyldte 18. år

Opfylder man kravet om ordinær beskæftigelse eller erhvervskompetencegivende uddannelse, er man berettiget til forhøjet sats, hvis man samtidig har haft lovligt ophold i riget som myndig person i syv ud af de seneste otte år. Det betyder, at man tidligst er berettiget til forhøjet sats, når man er fyldt 25 år. Opfylder man ikke kravet om beskæftigelse eller uddannelse, er man berettiget til forhøjet sats efter 12 år med lovligt ophold i riget som myndig person ud af de seneste 13 år, hvis man har bestået afgangseksamen på grundskoleniveau. Dette krav kan man tidligst opfylde, når man er fyldt 30 år.

Et kortsigtet minimumsbudget (grundbudget) udgør et pejlemærke for den nedre grænse af ydelsen for at sikre borgere og familier i kontanthjælpssystemet en rimelig og ens levestandard.

SU udgør et pejlemærke for den øvre grænse for grundsatsen, så borgere uden uddannelse har et økonomisk incitament til at tage en uddannelse, herunder integrationsgrunduddannelse (IGU).

85 procent af den overenskomstfastsatte mindsteløn for ufaglærte på HK-området og den maksimale dagpengesats udgør pejlemærker for den øvre grænse for forhøjet sats, så der er et økonomisk incitament til beskæftigelse – også i den lavere ende af lønskalaen – og til at forsikre sig mod arbejdsløshed. Niveauet for mindstelønnen og den maksimale dagpengesats er nogenlunde det samme.

Børn med forældre i kontanthjælpssystemet får ret til et fritidstillæg. Fritidstillægget gives til børn i alderen nul til 17 år og i form af et skattefrit tillæg på 450 kroner om måneden per barn i en familie, dog maksimalt 1.800 kroner per familie. Størrelsen på fritidstillægget svarer til forskellen på udgifterne til ”kultur og fritid” i reference- og minimumsbudgettet. De overordnede rammer for fritidstillægget udstikkes fra centralt hold med inspiration fra underposterne under kultur- og fritidsposten i referencebudgettet. Tillægget skal ud over et aktivt fritidsliv med deltagelse i foreningslivet give mulighed for at dække ekstra udgifter i forbindelse med uddannelse som fx en studietur eller computer og barnets udgifter til familiens ferie eller barnets ferie som fx lejrskole eller sommerlejr. 75 procent af fritidstillægget fradrages i det ordinære børnetilskud, som enlige forsørgere, der har optjent ret til de fulde børneydelser, får udbetalt for hvert barn. Det svarer til, at det ordinære børnetilskud reduceres med knap 340 kroner (skattefrit) for hvert barn per måned til og med fire børn.

Ydelseskommisionens forslag til satser og fritidstillæg for forskellige familietyper fremgår af tabel 3.1. Tabellen indeholder også en sammenligning med udvalgte gældende satser i form af kontanthjælp for borgere på 30 år og derover samt uddannelseshjælp for uddannelsesparate unge under 30 år.

En sammenligning af satserne er dog ikke tilstrækkelig til at vurdere, om kommissionens anbefalinger ændrer familietypernes levestandard. Det skyldes, at borgere i kontanthjælpssystemet kan modtage en række supplerende ydelser som fx boligstøtte, der kan have en væsentlig betydning for borgernes disponible indkomst. Kapitel 12 indeholder en sammenligning af den disponible indkomst for forskellige familietyper i dag og med Ydelseskommisionens anbefalinger til satser.

Tabel 3.1:

Satser i det nye kontanthjælpssystem sammenlignet med udvalgte gældende satser, 2021, kroner

	Enlig kontanthjælpsmodtager					Personer i kontanthjælpspar (ydelse per person)				
	Antal børn					Antal børn				
	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4
Ydelse før skat, grundsats	7.600	10.150	10.150	10.150	10.150	6.600	10.150	10.150	10.150	10.150
Ydelse før skat, forhøjet sats	12.700	14.000	14.000	14.000	14.000	10.450	14.000	14.000	14.000	14.000
Fritidstillæg (skattefrit)		450	900	1.350	1.800		225	450	675	900
Fradrag i ordinært børnetilskud (skattefrit)		- 338	- 675	- 1.013	- 1.350					
Grundsats	7.600	10.330	10.511	10.691	10.872	6.600	10.511	10.872	11.233	11.595
Uddannelseshjælp (uddannelsesparat)	6.410	12.821	12.821	12.821	12.821	6.410	8.973	8.973	8.973	8.973
Integrationsydelse	6.219	12.437	12.437	12.437	12.437	6.219	8.703	8.703	8.703	8.703
Forhøjet sats*	12.700	14.180	14.361	14.541	14.722	10.450	14.361	14.722	15.083	15.445
Kontanthjælp over 30 år eller uddannelseshjælp inkl. aktivitetstillæg	11.698	15.547	15.547	15.547	15.547	11.698	15.547	15.547	15.547	15.547

*Fritidstillæg inkl. evt. fradrag i ordinært børnetilskud er bruttificeret.

**Særskilt sats for hjemmeboende på 2.550 kroner om måneden (i den trykte udgave af rapporten fremgår det ved en fejl, at satsen for hjemmeboende er 2.500 kroner. Fejlen er rettet i den digitale udgave af rapporten).

I dag har enlige uden børn generelt en disponibel indkomst, som er lavere end indkomsten blandt andre familietyper, som modtager den samme ydelse. Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at enlige uden børn, der modtager grundsats, får et tillæg på 1.000 kroner om måneden, og at enlige uden børn, der modtager forhøjet sats, får et tillæg på 2.250 kroner om måneden.

Unge, som bor hjemme hos deres forældre, må formodes at kunne få dækket en række udgifter, som andre, der modtager hjælp i kontanthjælpssystemet, ikke har mulighed for at få dækket. Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at der er en særskilt sats for hjemmeboende på 2.500 kroner om måneden, uanset om den hjemmeboende ellers er berettiget til grundsats eller forhøjet sats.

For at sikre et tydeligt og positivt økonomisk incitament til småjob indføres der en ny fradragssmodel for lønindtægter, hvor:

- **Borgere, der modtager grundsats, kan tjene, hvad der svarer til forskellen mellem grundsats og forhøjet sats, uden at der sker fradrag i hjælpen.** I dag er forskellen cirka 3.850 kroner om måneden (2021-priser). Det svarer til cirka otte timers arbejde om ugen i et lavtlønsjob.
- **Borgere, der har en samlet indtægt, hvor summen af lønindtægter og hjælp overstiger niveauet for forhøjet sats, kan beholde 35 procent af lønindtægten, mens der sker fradrag i kontanthjælpen for resten af lønindtægten.** Det samme gælder borgere, som får nedsat hjælpen på grund af deres ægtefælles lønindtægter, og borgere, der modtager forhøjet sats.

Når summen af lønindtægter og den enkeltes hjælp rammer den maksimale dagpengesats, fradrages den del af lønnen, som overstiger dagpengesatsen, krone for krone i kontanthjælpen.

De øvrige beregningstekniske regler om fradrag i ydelsen ved lønindtægter bibeholdes. Det betyder blandt andet, at lønindtægten opgøres efter AM- og ATP-bidrag.

Den nye fradragssmodel skal følges nøje for at sikre, at den ikke bidrager til, at flere borgere vælger at indrette sig med en kombination af hjælp og lønindtægter fra et småjob frem for at overgå til fuldtidsbeskæftigelse, og hvor det derfor kan blive nødvendigt at indføre en tidsbegrænsning.

Anbefalinger i tillæg til modellen for et nyt kontanthjælpssystem

Ydelseskommisionen er opmærksom på, at der kan være større forskelle i borgernes huslejer/boligudgifter, og at det er langt fra alle, der modtager boligstøtte. Der er også forsørgere, som er under optjening til fuld børne- og ungeydelse samt børnetilskud. Endelig kan overgangen til det nye kontanthjælpssystem for nogle borgere betyde en nedgang i den disponible indkomst, som kræver tid til, at man kan indrette sig efter de nye vilkår. Det kan fx være tilfældet for unge under 30 år, der har udfordringer med deres psykiske helbred, og som i dag modtager et aktivitetstillæg eller en højere sats som følge af en bestemt psykisk diagnose.

Ydelseskommissionen anbefaler:

Der skal være mulighed for at yde løbende supplerede hjælp i ekstraordinære situationer.

Det skal give kommunerne mulighed for at tilpasse den samlede udbetaling af hjælp til borgere i særlige situationer efter en konkret vurdering og samtidig være en anledning til at tage stilling til behov for hjælp ved fx at iværksætte andre tiltag, som kan hjælpe borgeren. Hjælpen skal afgrænses til ekstraordinære tilfælde, hvor borgerens forsørgelsesmæssige situation er udfordret som følge af fx manglende optjening af børne- og ungeydelse og eventuelt børnetilskud, manglende adgang til boligstøtte eller vanskelige overgangsperioder for udsatte som fx borgere med psykiske lidelser og/eller stofmisbrug. Det kan fx være i forbindelse med en overgang til en lavere sats i det nye kontanthjælpssystem. Konkret afgrænses hjælpen, så borgeren maksimalt kan få et skattefrit beløb, der svarer til reduktionen i børne- og ungeydelsen og eventuelt børnetilskud på grund af optjeningsreglerne eller et maksimalt beløb på 2.000 kroner per måned, fx hvis der ikke er nogen eller begrænset adgang til boligstøtte. Kommunen skal alene kunne yde hjælpen i en midlertidig periode på et år, hvor staten og kommunen deler finansieringen ligeligt mellem sig det første halve år, og kommunen får ansvaret for hele finansieringen det sidste halve år.

Det kan være vanskeligt og ressourcekrævende for kommunerne at træffe afgørelse om tildeling af hjælp til enkeltudgifter. Hjælpen skal have et forebyggende sigte og skal som udgangspunkt være til en udgift, der har været uforudsigelig. Hvad, der kan betegnes som en rimeligt begrundet enkeltudgift, afhænger af en konkret vurdering, men det kan fx være udgifter til et nyt køleskab, hvis det gamle er gået i stykker.

Ydelseskommissionen anbefaler:

Der indføres økonomisk hjælp til enkeltudgifter efter en positivliste, så det bliver mere tydeligt, hvad kommunerne kan tildele hjælp til. Det betyder, at der fra centralt hold skal udarbejdes en positivliste over, hvilke rimelige begrundede enkeltudgifter den enkelte borger skal have mulighed for at få økonomisk hjælp til at få dækket. Det kan fx være udgifter til hårde hvidevarer, tøj, børneudstyr, møbler, nødvendigt teknisk udstyr som fx en computer eller mobiltelefon, udgifter forbundet med studiestart eller transportudgifter. Det skal fortsat være kommunerne, som tildeler hjælpen efter en konkret trangsvurdering af den enkelte borgers økonomiske forhold.

Ydelseskommissionen forudser en risiko for, at der i et nyt kontanthjælpssystem vil være udsatte borgere, der ikke kan opfylde kravene til forhøjet sats eller ikke kan arbejde selv få timer, og som vil være i systemet langvarigt. Det er borgere, som kan modtage grundsats i en længere periode.

Ydelseskommisionen anbefaler:

Kommunerne skal gennemføre en tværfaglig genvurdering for alle aktivitetsparate borgere over 30 år efter to år på grundsats. Efter den første genvurdering skal borgeren have sin sag genvurderet en gang om året, hvis borgeren ikke har deltaget i virksomhedsrettet indsats eller haft lønnede timer. Genvurderingen skal sikre, at udsatte borgere bedst muligt bliver hjulpet i job eller uddannelse ved hjælp af en klar og koordineret plan for, hvordan de med den rette tværfaglige støtte kommer videre. For de borgere, som ikke er i stand til at gennemføre grundskolen, må kommunen grundigt overveje, om der er tale om mere væsentlige og varige begrænsninger i arbejdsevnen, så de slet ikke hører til i kontanthjælpssystemet. Genvurderingen skal ske inden for mere fleksible rammer med hensyn til deltagere, end det sker i dag i fx møder i rehabiliteringsteamet.

Der afsættes en pulje på 20 millioner kroner om året i tre år til et forsøg, der skal udvikle, afprøve og implementere en model for at belønne mindre skridt på vej mod job og uddannelse. Ydelseskommisionen foreslår, at forsøget indeholder to faser – et pilotprojekt og et hovedforsøg. Hovedforsøget skal bidrage til viden om effekter af indsatsen, som man kan bruge til at vurdere, om forsøget bør bredes ud til resten af landet.

Vejledningsindsatsen i den kommunale ungeindsats udvides til at omfatte alle unge fra grundskolen og op til 30 år. Udvidelsen vil betyde, at unge over 25 år, som fx er i ufaglært beskæftigelse, får bedre mulighed for støtte og rådgivning i forhold til at blive afklaret om mulige veje til at påbegynde en uddannelse. I dag gælder vejledningsindsatsen alene unge under 25 år.

Afledte og øvrige anbefalinger

Ydelseskommisionen har en række anbefalinger, der er afledte i forhold til anbefalingerne præsenteret ovenfor. Desuden har kommissionen en række øvrige anbefalinger, der følger af, at kommissionen har gennemført en grundig kortlægning af kontanthjælpssystemet i bred forstand. De afledte og øvrige anbefalinger fremgår af kapitel 12.

Perspektivering

Anbefalingerne repræsenterer den model, som efter Ydelseskommisionens opfattelse bedst muligt og på tværs af målgrupper løser de dilemmaer og afvejer de forskellige hensyn, der ifølge kommissoniet skal tages ved udformningen af et nyt økonomisk sikkerhedsnet for borgere, som står uden anden forsørgelse. Der er en række elementer i kommissionens anbefalinger, som kan prioriteres anderledes, og der er mekanismer, som man kan skrue op eller ned for som led i en politisk prioritering. I det sidste afsnit af kapitel 12 er der en gennemgang af en række eksempler på forhold, der kan indgå i en sådan prioriteringsøvelse, ligesom der er en vurdering af, hvilke konsekvenser justeringerne vil have sammenlignet med de konsekvenser, som Ydelseskommisionens model indebærer.

Kapitel 4:

Regler og satser i kontanthjælpssystemet i dag

Indledning

Kontanthjælpssystemet er et fuldt skattefinansieret ydelsessystem, der frem til 1. januar 2020 bestod af følgende tre ydelser til forsørgelse: kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse. Fra 1. januar 2020 er integrationsydelsen erstattet af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse (SHO-ydelse) uden ændring i ydelsesniveauet. I det følgende anvendes betegnelsen SHO-ydelse, uanset om der henvises til ydelsen før eller efter 1. januar 2020. ”Kontanthjælp” anvendes som en fælles betegnelse for de tre ydelser, når det ikke er relevant at skelne mellem dem.

Kontanthjælpssystemet fungerer som et underliggende økonomisk sikkerhedsnet i Danmark, der dels hjælper borgere, som ud over ledighed har sociale udfordringer og derfor nogle ekstra udfordringer i forhold til at komme i beskæftigelse, og dels borgere, som alene har den udfordring, at de er ledige. Den sidste gruppe er navnligt yngre ugifte borgere, der bruger kontanthjælpssystemet som forsikring mod ledighed. Det er muligt, fordi den egentlige arbejdsløshedsforsikring i Danmark er frivillig.

Kontanthjælpssystemet opfylder sammen med en række supplerende ydelser som fx børne- og ungeydelse, boligstøtte og børnetilskud til enlige forsørgere den grundlovssikrede ret til hjælp fra det offentlige, hvis man ikke kan forsørge sig selv eller sin familie.

De supplerende ydelser er ikke alene målrettet ydelsesmodtagere i kontanthjælpssystemet, men er mere bredt rettet mod blandt andet lavindkomstgrupper og forsørgere.

De økonomiske vilkår for borgere i kontanthjælpssystemet er altså ikke alene afhængige af reglerne for selve forsørgelsesydelsen, men af flere andre regelsæt, fx reglerne om boligstøtte, civilstatus og

økonomisk fripladstilskud til dagtilbud. Blandt andet derfor er kontanthjælpssystemet i dag meget komplekst.

Kapitel 4 beskriver det overordnede regelgrundlag for de ydelser, man kan få som modtager af hjælp i kontanthjælpssystemet.

Betingelser for ret til at modtage hjælp

En gennemgående betingelse for at have ret til at modtage hjælp i kontanthjælpssystemet er, at man har været ude for ændringer i sine forhold, en såkaldt social begivenhed, som indebærer, at man ikke kan forsørge sig selv eller sin familie, og behovet for forsørgelse ikke kan dækkes på anden måde, fx via lønindkomst, formue eller en anden ydelse.

Retten til hjælp er derudover betinget af, at man lever op til en pligt om at stå til rådighed for arbejde eller uddannelse, og/eller at man deltager i aktive tilbud og samtaler i jobcenteret. Det indebærer, at man kan blive sanktioneret og helt eller delvist miste hjælpen, hvis man ikke lever op til kravene.

Social begivenhed

En social begivenhed kan fx være arbejdsløshed eller sygdom hos en selv eller ens ægtefælle, samlivsophør, ophør i uddannelse eller en ægtefælles strafafsoning. De ændringer, der kan udløse hjælp, skal være udefrakommende og kan både være forudsete og uforudsete.

Arbejdsløshed vil altid være en social begivenhed. Hvis man bliver selvforskyldt ledig, fx fordi man siger sit job op uden en rimelig grund og derefter søger om hjælp, vil man få en sanktion, men man vil ikke af den grund være afskåret fra at kunne modtage hjælp. Til gengæld skal man, når man så modtager hjælp, fremover stå til rådighed for arbejde, uddannelse og/eller samtaler og tilbud.

Den sociale begivenhed kan ikke i sig selv udløse ret til hjælp, men skal medføre, at man ikke længere kan forsørge sig selv og sin familie. Fx vil en lønmodtager med ret til fuld løn under sygdom ikke kunne få hjælp, da sygdommen ikke medfører, at lønmodtageren ikke kan forsørge sig selv og sin familie. Går man på fx orlov eller efterløn, er man ikke afskåret fra at forsørge sig selv, fordi man selv har valgt ordninger, hvor der ikke stilles krav om, at man skal udnytte sine arbejdsmuligheder.

Børn under 18 år er omfattet af forældrenes forsørgelsesansvar. Et barn under 18 år vil derfor normalt ikke opfylde betingelserne for at få hjælp i kontanthjælpssystemet, fordi forældrene har ansvar for at forsørge barnet. Forældrenes forsørgelsespligt ophører, når deres barn fylder 18 år. På det tidspunkt kan ”barnet” derfor modtage hjælp, hvis det ikke har et andet forsørgelsesgrundlag som fx

SU eller formue i form af fx en frigivet børneopsparing. Der kan i visse tilfælde ses bort fra den del af formuen, der efter en konkret vurdering er nødvendig for at kunne bevare eller opnå en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til ansøgerens eller familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder. At fylde 18 år kan altså være en social begivenhed, der indbefatter ændringer, som afstedkommer, at man ikke kan forsørge sig selv (og sin familie).

Kommunen skal derfor altid foretage en samlet individuel vurdering af, om de ændrede forhold kan begrunde ret til hjælp.

Betingelsen om en social begivenhed er uddybet i bilag 4.1.

Rådighedsforpligtelsen og sanktioner

Kontanthjælpssystemet bygger grundlæggende på et princip om ret og pligt, hvor sociale rettigheder og hjælp fra det offentlige er knyttet sammen med pligter. Det er derfor også en grundlæggende betingelse for at modtage hjælp i kontanthjælpssystemet, at man selv og ens eventuelle ægtefælle står til rådighed for arbejde, uddannelse og/eller deltager i aktiviteter rettet herimod. Man skal med andre ord aktivt udnytte sine arbejds- eller uddannelsesmuligheder. Betingelsen kaldes også rådighedsforpligtelsen.

De konkrete pligter, man skal leve op til som modtager af hjælp i kontanthjælpssystemet, afhænger af hvilken af ydelserne, man modtager, og hvordan man er blevet visiteret. Tabel 4.1 giver et overblik over de forskellige visitationskategorier, rådighedsforpligtelsen og eksempler på de konkrete pligter, der er knyttet op på den enkelte visitationskategori.

Tabel 4.1:**Visitationskategorier, rådighedsforpligtelsen og eksempler på pligter*****Kontanthjælps- og SHO-ydelsesmodtagere***

	Kriterier for visitation	Rådighedsforpligtelsen	Eksempler på pligter
Jobparate	Vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde, som gør pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for tre måneder.	Skal aktivt søge arbejde, tage imod tilbud om arbejde og deltage i aktiviteter rettet mod at komme i arbejde.	Tilmelde sig som job-søgende, indgå jobsøgningsaftale, registrere jobsøgninger, registrere og opdatere CV, selvbooke og deltage i samtaler i jobcentret og i aktive tilbud som fx virksomhedspraktik.
Aktivitetsparate	Vurderes ikke at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde, som gør pågældende i stand til at forsørge sig selv inden for tre måneder.	Skal tage imod tilbud om arbejde tilpasset pågældendes ressourcer og behov samt deltage i aktiviteter rettet mod at komme i arbejde.	Deltage i jobsamtaler og rådighedsvurderinger i jobcentret, aktive tilbud og møder i rehabiliteringsteam.

Uddannelseshjælpsmodtagere

	Kriterier for visitation	Rådighedsforpligtelsen	Eksempler på pligter
Åbenlyst uddannelsesparate	Vurderes ikke at have nogen barrierer, og dermed ikke at have behov for støtte og hjælp, i forhold til at starte på en uddannelse, som pågældende kan gennemføre på almindelige vilkår.	Skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, indtil den pågældende kan påbegynde uddannelse på ordinære vilkår.	Tilmelde sig som job-søgende, indgå jobsøgningsaftale, registrere jobsøgninger, registrere og opdatere CV, selvbooke og deltage i samtaler i jobcentret og deltage i aktive tilbud som fx virksomhedspraktik. Herudover pligt til at overholde krav i uddannelsespålægget ved fx at foreslå uddannelser, søge om optagelse og eventuelt deltage i læse-, skrive- og regnetest.
Uddannelsesparate	Vurderes - med den rette støtte og aktive indsats - at kunne påbegynde en uddannelse inden for ca. et år og gennemføre den på almindelige vilkår.	Skal stå til rådighed for uddannelse på ordinære vilkår og en indsats rettet mod uddannelse på ordinære vilkår.	Deltage i jobsamtaler og rådighedsvurderinger i jobcentret og deltage i aktive tilbud som fx brobygning til uddannelse. Herudover pligt til at overholde krav i uddannelsespålægget ved fx at foreslå uddannelser og søge om optagelse og eventuelt deltage i læse-, skrive- og regnetest.

	Kriterier for visitation	Rådighedsforpligtelsen	Eksempler på pligter
Aktivitetsparate	Vurderes at have problemer af faglig, social og/eller helbredsmæssig karakter og dermed behov for ekstra støtte og hjælp i længere tid end ca. et år, inden pågældende kan påbegynde en uddannelse og gennemføre den på almindelige vilkår.	Skal stå til rådighed ved at udnytte sine uddannelses- eller arbejdsmuligheder under hensyntagen til, at pågældende er aktivitetsparat.	Deltage i jobsamtaler og rådighedsvurderinger i jobcentret, møder i rehabiliteringsteamet og aktive tilbud som fx brobygning til uddannelse. Herudover pligt til at overholde krav i uddannelsespålægget ved fx at foreslå uddannelser og søge om optagelse og eventuelt deltage i læse-, skrive- og regnetest.
Kilde: Lov om aktiv socialpolitik.			

Udgangspunktet er, at man som kontanthjælpsmodtager skal stå til rådighed, med mindre man har haft en rimelig grund til ikke at gøre det. Det beror på en konkret vurdering fra kommunen, om man har haft en rimelig grund til ikke at stå til rådighed. Manglende rådighed sanktioneres med fradrag i ydelsen. Ved gentagelse kan ydelsen helt bortfalde.

Som aktivitetsparat modtager af hjælp kan man kun blive sanktioneret, hvis kommunen vurderer, at en sanktion vil fremme ens rådighed og derved bringe den aktivitetsparate borger tættere på arbejdsmarkedet eller i uddannelse.

Man bliver sanktioneret med en sanktionssats per dag, hvis en forseelse løber over tid. Det kan fx være tilfældet, hvis man uden rimelig grund udebliver fra et aktivt tilbud. Sanktionen består her af et fradrag i hjælpen med virkning fra den dag, hvor man udebliver fra tilbuddet, og frem til det tidspunkt, hvor man igen møder op i tilbud.

Hjælpen nedsættes med tre sanktionssatser, hvis forseelsen ikke løber over tid. Det kan fx være tilfældet, hvis man uden rimelig grund har sagt nej til et tilbud om arbejde eller ikke har søgt et konkret job, som man er blevet pålagt af jobcenteret at søge. De fire sanktionssatser og tilhørende ydelsesintervaller, der er i dag, fremgår af tabel 4.2.

Tabel 4.2:
Sanktionssatser og ydelsesintervaller

2021-niveau, kroner

Månedlig ydelsessats	Under 5.633	5.633 - 9.935	9.936 - 13.519	Over 13.519
Sanktionssatser	200	400	600	700

Kilde: Vejledning nr. 9883 af 3. december 2020 om satser m.v.

Ved gentagelse kan man få en såkaldt skærpet rådighedssanktion. Det kan ske, hvis man har fået én sanktion og på ny tilsidesætter pligten om at stå til rådighed, og hvis kommunen efter en konkret vurdering finder, at man med sin adfærd udviser en manglende vilje til at stå til rådighed. Den skærpede sanktion indebærer, at man i op til tre måneder alene vil få hjælp udbetalt for de dage, man deltager i tilbud, møder op til samtale eller møder op i jobcenteret. Hjælpen ophører, og sagen lukkes, hvis man i en hel kalendermåned udebliver fra de aktiviteter, som kommunen har anvist en til. Man kan på ny ansøge om og modtage hjælp, hvis man opfylder betingelserne for at modtage hjælp, herunder rådighedsforpligtelsen.

Bilag 4.2 uddyber reglerne om rådighedsforpligtelsen og sanktioner.

Gensidig forsørgelsespligt

Kontanthjælpssystemet er det underliggende økonomiske sikkerhedsnet og bygger derfor på selvforsørgelsesprincippet. Kommunen kan derfor ikke yde hjælp til en borger, som kan forsørge sig selv, eller som har mulighed for at blive forsørget af andre.

Efter de gældende regler har enhver mand og kvinde i forhold til det offentlige ansvar for at forsørge sig selv, sin ægtefælle og sine børn under 18 år. En gift kontanthjælpsansøger skal derfor som udgangspunkt forsørges af sin ægtefælle. Først hvis ægtefællen ikke kan løfte forsørgelsespligten, kan der ydes kontanthjælp. Det betyder, at der ved beregning af hjælp til ægtefæller tages hensyn til begge ægtefællers økonomiske forhold, herunder indtægter og formue. Det betyder også, at både kontanthjælpsmodtageren og ægtefællen har pligt til at søge arbejde og tage imod tilbud om arbejde eller tilbud, i det omfang den enkelte er i stand til det.

Hjælpen til et ægtepar beregnes som summen af de beløb, som hver af ægtefællerne er berettiget til i kontanthjælpssystemet med fradrag for indtægter, uanset om begge ægtefæller modtager kontanthjælp. Har den ægtefælle, som ikke har været udsat for en selvstændig social begivenhed,

arbejdsindtægter, der er lavere end kontanthjælpssatsen, beregnes der supplerende hjælp til denne ægtefælle.

Den gensidige forsørgelsespligt gælder ikke for samlevende, der ikke er gift. Den ene part i et parirløst parforhold kan derfor modtage kontanthjælp, selv om den anden part tjener tilstrækkeligt til at forsørge dem begge, eller hvis den anden har en formue, der kan tjene som forsørgelse for begge samlevende.

Med virkning fra 1. januar 2014 blev der indført gensidig forsørgelsespligt for samlevende i kontanthjælpssystemet. Den gensidige forsørgelsespligt for samlevende blev ophævet igen per 1. januar 2016, blandt andet fordi reglerne om gensidig forsørgelsespligt havde vist sig at være svære at administrere i praksis.

Formue

Den sociale begivenhed giver ikke i sig selv ret til hjælp, idet den sociale begivenhed skal medføre, at man ikke længere kan forsørge sig selv og sin familie. Har man været udsat for en social begivenhed, og har man formue, skal man derfor som udgangspunkt ”leve formuen op”, inden man kan modtage hjælp.

Det beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, hvad der kan betragtes som formue. Formue kan fx være rede penge, indestående på bankkonti eller værdier, som hurtigt kan omsættes til penge (fx aktier, obligationer, værdipapirer, guld, sølv og lignende), kapitalpensioner, kostbart indbo, lotterigevinster eller biler, ligesom sommerhuse udgør formue.

Der er en formuegrænse, som betyder, at kommunen skal se bort fra beløb på op til 10.000 kroner (20.000 kroner for ægtefæller). Desuden skal kommunen se bort fra den del af formuen, der er nødvendig for at kunne bevare eller opnå en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til ansøgerens eller familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder.

Kommunen skal i det enkelte tilfælde vurdere, om der ud over minimumsbeløbet er grundlag for at se bort fra en formålsbestemt formue.

Kommunen ser normalt bort fra formue i form af ejerbolig eller andelsbolig, hvis ansøgeren/familien bor der. Hvis der er betydelig friværdi i ejerbolig, der tjener som bolig for ansøgeren og eventuel familie, kan kommunen ud fra en konkret vurdering henvise ansøgeren til at optage lån, forudsat at ansøgeren vil kunne klare de øgede boligudgifter, der følger med lånet, og lånet reelt kan optages.

Herudover skal kommunen se bort fra visse erstatninger og pensioner uden tilbagekøbsret. Pensionsordninger med tilbagekøbsret (pensionsordninger som fx kapitalpensioner), der kan rådes over

før tid, indgår i formueopgørelsen efter en karenstid på seks måneders modtagelse af hjælp og med en bagatelgrænse på 50.000 kroner (100.000 kroner for ægtefæller).

Formue- og bagatelgrænserne blev indført i 1998. De er ikke ændrede siden og vokser derfor ikke i takt med ydelsessatser eller pris- og lønudviklingen i samfundet.

Det er kommunerne, der træffer afgørelse om retten til hjælp, og derfor er det også kommunerne, der vurderer og træffer afgørelse om hvilke aktiver, der indgår i opgørelsen af formue.

Fradrag for indtægter

Da kontanthjælpssystemet fungerer som det underliggende økonomiske sikkerhedsnet, er der en række regler for, hvilke og hvor store indtægter man kan have ved siden af sin hjælp.

Indtægter skal som udgangspunkt fratrækkes krone for krone i den beregnede ydelse, uanset hvordan de behandles skattemæssigt. Det gælder således også for skattefrie indtægter. Ægtefællens indtægter skal også trækkes fra i hjælpen. Det sker som udgangspunkt på samme måde, som når ydelsesmodtagerens egne indtægter trækkes fra, men på grund af ægtefællernes gensidige forsørgelsespligt foretages fradraget i summen af de beløb, som hver af ægtefællerne er berettiget til.

Når en ægtefælle modtager en anden offentlig forsørgelsesydelse, fratrækker kommunen dog kun den del af ægtefællens indtægter i form af anden offentlig forsørgelsesydelse, som overstiger den hjælp, ægtefællen ville have modtaget i kontanthjælp som henholdsvis forsørger eller ikke-forsørger fyldt 30 år.

Ved arbejdsindtægt fratrækkes lønnen i hjælpen - bortset fra et beløb på 28,40 kroner (2021-niveau) per udført arbejdstime - efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag, ATP-bidrag, henlagte feriepenge og eventuelle bidrag til kollektive pensionsordninger. Ved beregningen af hjælpen beholder man altså 28,40 kroner per lønetime. Det beløb, der samlet kan ses bort fra, kan ikke beregnes på grundlag af mere end 160 timer per måned per person (for hver af ægtefællerne). Den supplerende kontanthjælp ophører, hvis personen opnår fuldtidsbeskæftigelse (37 timer ugentligt) eller opnår beskæftigelse med en indtægt, der overstiger satsen og maksimalt timefradrag.

En række særlige indtægter medfører ikke fradrag i hjælpen. Det gælder eksempelvis vederlag som tilforordnet ved valg, legater af særlig karakter, børns indtægter og indtægter vedrørende børn, transportgodtgørelse i forbindelse med deltagelse i aktive tilbud, lejeindtægt ved udlejning af ét værelse og visse erstatninger.

Bilag 4.3 uddyber reglerne om formue og fradrag for indtægter.

Hjælpen i kontanthjælpssystemet

Kontanthjælp, uddannelseshjælp og SHO-ydelse udgør den økonomiske hjælp i kontanthjælpssystemet. Ydelserne fremgår af lov om aktiv socialpolitik.

Ydelserne er målrettet forskellige grupper af borgere, der adskiller sig fra hinanden i forhold til uddannelsesniveau, parathed i forhold til arbejde eller uddannelse, opholdstid her i riget og omfanget af tidligere beskæftigelse:

- *Kontanthjælp* er for borgere på 30 år eller derover og borgere under 30 år, som har en erhvervskompetencegivende uddannelse. For at modtage kontanthjælp skal man også leve op til et opholdskrav og et beskæftigelseskrav. Opholdskravet betyder, at man skal have opholdt sig lovligt her i riget (Danmark, Færøerne og Grønland) i sammenlagt ni år inden for de seneste ti år, mens beskæftigelseskravet betyder, at man skal have haft ordinær beskæftigelse i riget i en periode, som sammenlagt svarer til fuldtidsbeskæftigelse i to år og seks måneder inden for de seneste ti år.
- *Uddannelseshjælp* er for unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Man skal også opfylde opholds- og beskæftigelseskravet for at modtage uddannelseshjælp.
- *SHO-ydelse* er for personer, som ikke opfylder opholds- og beskæftigelseskravet, men som i øvrigt opfylder betingelserne for at modtage hjælp i kontanthjælpssystemet.

Over tid er der gennemført omlægninger af ydelsessystemet, der betyder, at flere grupper modtager forskellige ydelsesniveauer i kontanthjælpssystemet. Uddannelseshjælpen blev – sammen med nye visitationskategorier – indført med kontanthjælpsreformen i 2014, mens integrationsydelsen (nu selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse) blev indført i sin nuværende form i 2015. Satserne for uddannelseshjælp og SHO-ydelse er som udgangspunkt lavere end satsen for kontanthjælp og afspejler et formål om at sikre en tilskyndelse til uddannelse og arbejde samt et krav om ophold og beskæftigelse for at kunne få ret til fulde sociale ydelser i Danmark.

Niveauet for ydelserne er fastsat med udgangspunkt i, at systemet fungerer som det underliggende økonomiske sikkerhedsnet. Tabel 4.3 viser en række udvalgte satser for ydelserne i kontanthjælpssystemet, satser for SU, dagpenge og førtidspension. Satserne til forsørgere er uafhængig af antallet af børn. I stedet tages der højde for børn/antallet af børn i de supplerende ydelser.

Tabel 4.3:**Udvalgte satser i kontanthjælpssystemet sammenholdt med satser for SU, dagpenge og førtidspension***2021-niveau, kroner per måned per person.*

	Enlig uden børn	Enlig med børn	Par uden børn	Par med børn
Kontanthjælp 30 år eller derover	11.698	15.547	11.698	15.547
Kontanthjælp under 30 år				
Jobparat	7.541	14.860	7.541	10.396
Aktivitetsparat (25-29 år) eller psykisk syg	11.698	15.547	11.698	15.547
Aktivitetsparat under 25 år	7.541	15.547	7.541	15.547
Gravide	11.698	14.860*	11.698	11.698
Uddannelseshjælp				
Uddannelsesparat	6.410	12.821	6.410	8.973
Aktivitetsparat (25-29 år) eller psykisk syg	11.698	15.547	11.698	15.547
Aktivitetsparat under 25 år	7.541	15.547	7.541	15.547
Gravide	11.698	12.821	11.698	11.698
SHO-ydelse	6.219	12.437	6.219	8.703
SU	6.321	12.642	6.321	8.846
Dagpenge (maksimum)	19.322	19.322	19.322	19.322
Dagpenge ungesats (under 25 år)	9.661	9.661	9.661	9.661
Dagpenge på dimittendvilkår	13.815	15.844	13.815	15.844
Ressourceforløbsydelse	11.698	15.547	11.698	15.547
Førtidspension	19.331	19.331	16.432	16.432

Anm.: Satsen for gravide under 30 år på kontanthjælp eller uddannelseshjælp udgør 11.698 kroner per måned, men enlige forsørgere, der er gravide, modtager satsen for enlige forsørgere, da den er højere end satsen for gravide. Satserne i kontanthjælps- og SU-systemet er angivet for udeboende. Dagpengesatserne er angivet for fuldtidsforsikrede. Satserne for aktivitetsparate unge er inkl. aktivitetstillæg. Satserne for ressourceforløbsydelse er for modtagere på 25 år eller derover. Ressourceforløbsydelse for personer under 25 år er lavere og afhænger af, om personen er hjemmeboende og af evt. forsørgelsespligt.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Reguleringen af ydelserne i kontanthjælpssystemet afspejler i et vist omfang lønudviklingen – og dermed produktiviteten i samfundet – men ikke fuldt ud. Ydelserne blev indtil 2020 mindrereguleret for at tilvejebringe nye midler til satspuljen, der årligt blev udmøntet til bl.a. sociale formål. Herudover er der aftalt en afdæmpet regulering af indkomstoverførslerne med skatteaftalen af 2012. Den afdæmpede regulering betyder, at indkomstoverførslerne årligt reguleres med 0,75 procent mindre end lønudviklingen to år forinden. Med finanslovsaftalen for 2019 er der indført en obligatorisk pensionsordning for ydelsesmodtagere. Ordningen indebærer, at der ved siden af det beløb, som indkomstoverførslerne vokser med, når de årligt reguleres, indbetales bidrag til en personlig pensionsordning².

Niveauet for ydelserne er ikke fastlagt i forhold til at sikre en bestemt levestandard, og levestandarden afhænger også af adgangen til de supplerende ydelser og dermed det samlede niveau af hjælp.

Højesteret afsagde i 2012 en dom, der slog fast, at den samlede hjælp, som en familie kunne få på de dengang laveste satser, var i overensstemmelse med grundloven. Her tillagde Højesteret adgangen til andre supplerende ydelser betydelig vægt.

Kontanthjælp

Borgere, der er fyldt 30 år, samt borgere under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse, kan modtage kontanthjælp. Kontanthjælpsmodtagere visiteres jobparate eller aktivitetsparate.

Størrelsen af kontanthjælp afhænger blandt andet af, om man er fyldt 30 år, er ude- eller hjemmeboende, har forsørgelsespligt over for børn, om man får et aktivitets- eller barselstillæg, eller om man får en særlig sats som følge af graviditet³ eller visse typer af psykisk sygdom⁴, jf. tabel 4.4. Disse tillæg og særlige satser bringer unge op på niveau med borgere, der er fyldt 30 år.

2. Med indførelsen af en obligatorisk pensionsordning fra 2020 reguleres indkomstoverførsler efter lov om aktiv socialpolitik med 1,7 procent tillagt tilpasningsprocenten for det pågældende finansår. Der fradrages derudover en procentsats, som for finansårene 2020-2023 udgør 0,75.

3. Den særlige sats til unge gravide kvinder, der har passeret 12. svangerskabsuge, blev indført ved en ændring i bistandsloven i 1986, hvor man overgik fra at udmåle hjælpen skønsmæssigt ud fra hidtidigt leveniveau til at indføre en kontanthjælpsmodel med tre elementer (grundydelse, boligtillæg og børnetillæg). Der blev samtidig indført en lavere ydelse til unge under 23 år uden forsørgelsespligt dog således, at unge gravide kvinder under 23 år fik den højere grundydelse, når de havde passeret 12. svangerskabsuge. De særlige satser er løbende videreført i takt med, at målgruppen for ungesatser blev udvidet til først 25 år og senest til 30 år.

4. De særlige satser til unge med visse psykiske diagnoser blev indført i 2007, fordi disse unge psykisk syge, der modtog kontanthjælp med satserne for unge under 25 år, havde svært ved at få kontanthjælpen til at række til de faste udgifter til bolig, mad, medicin og andre udgifter, herunder udgifter til socialt samvær.

Tabel 4.4:
Satser for kontanthjælp (2021-niveau)

	Kroner per måned
25 - 29 år, hjemmeboende	3.639
Under 25 år, hjemmeboende	3.639
25 - 29 år, udeboende	7.541
Under 25 år, udeboende	7.541
Under 30 år, forsørger, som ikke har erhvervet ret til ekstra børnetilskud	10.396
Fyldt 30 år, andre	11.698
Under 30 år, gravid (passeret 12. svangerskabsuge)	11.698
Under 30 år, psykisk syg, udeboende	11.698
25-29 år, hjemmeboende med aktivitets- eller barselstillæg	11.698
25-29 år, udeboende med aktivitets- eller barselstillæg	11.698
Under 30 år, enlig forsørger	14.860
Under 30 år, psykisk syg, forsørgelsespligt	15.547
Under 30 år, enlig forsørger med aktivitets- eller barselstillæg	15.547
Under 30 år, forsørger som ikke har erhvervet ret til ekstra børnetilskud. Med aktivitets- eller barselstillæg.	15.547
Fyldt 30 år, forsørger børn	15.547
Under 30 år, bidragspligt, maksimum hjælp inkl. tillæg	15.547

Anm.: Satsen for psykisk syge forudsætter, den pågældende har en dokumenteret psykisk lidelse, der er diagnosticeret som skizofreni, skizotypisk sindslidelse, vedvarende psykotisk tilstand, korterevarende psykotisk tilstand, skizoaffektiv lidelse, uspecificeret ikke organisk betinget psykose og emotionelt ustabil personlighedsstruktur af borderlinetype.

Kilde: Vejledning nr. 9883 af 3. december 2020 om satser m.v.

Uddannelseshjælp

Borgere under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse kan modtage uddannelseshjælp.

Niveauerne for uddannelseshjælp er fastsat med udgangspunkt i niveauerne for SU for at lette overgangen til uddannelse og er i de fleste tilfælde lavere end kontanthjælp, jf. tabel 4.5. Ligesom for kontanthjælp afhænger størrelsen af uddannelseshjælp blandt andet af alder, om man er ude- eller hjemmeboende, har forsørgelsespligt over for børn, og om man modtager et aktivitets- eller barsel-

stillæg, eller om man får en særlig sats som følge af graviditet eller visse typer af psykisk sygdom. Tillæggene bringer unge, der er fyldt 25 år, op på niveau med borgere, der er fyldt 30 år og modtager kontanthjælp.

Tabel 4.5:
Satser for uddannelseshjælp (2021-niveau)

	Kroner per måned
25-29 år, hjemmeboende	2.762
Under 25 år, hjemmeboende	2.762
Under 25 år, hjemmeboende med aktivitets- eller barselstillæg	3.638
25-29 år, udeboende	6.410
Under 25 år, udeboende	6.410
Under 25 år, udeboende med aktivitets- eller barselstillæg	7.540
Under 30 år, forsørger, som ikke har erhvervet ret til ekstra børnetilskud	8.973
25-29 år, hjemmeboende med aktivitets- eller barselstillæg	11.698
25-29 år, udeboende med aktivitets- eller barselstillæg	11.698
Under 30 år, gravid (passeret 12. svangerskabsuge)	11.698
Under 30 år, psykisk syg, udeboende	11.698
Under 30 år, enlig forsørger	12.821
Under 30 år, bidragspligt, maksimum hjælp inkl. tillæg	15.547
Under 30 år, psykisk syg, forsørgelsespligt	15.547
Under 30 år, enlig forsørger med aktivitets- eller barselstillæg	15.547
Under 30 år, forsørger, som ikke har erhvervet ret til ekstra børnetilskud. Med aktivitets- eller barselstillæg	15.547

Anm.: Satsen for psykisk syge forudsætter, at den pågældende har en dokumenteret psykisk lidelse, der er diagnosticeret som skizofreni, skizotypisk sindslidelse, vedvarende psykotisk tilstand, korterevarende psykotisk tilstand, skizoaffektiv lidelse, uspecificeret ikke organisk betinget psykose og emotionelt ustabil personlighedsstruktur af borderline-type.

Kilde: Vejledning nr. 9883 af 3. december 2020 om satser m.v.

SHO-ydelse

Kontanthjælpssystemet indeholder i dag et optjeningsprincip, der betyder, at det er en betingelse for at modtage kontant- eller uddannelseshjælp, at man har opholdt sig lovligt her i riget (Danmark, Færøerne og Grønland) i sammenlagt ni år inden for de seneste ti år, og at man samtidig har haft udstøttet beskæftigelse svarende til to år og seks måneder inden for de seneste ti år. Kravet om lovligt ophold og udstøttet beskæftigelse gælder dog ikke for EU/EØS-borgere, i det omfang de efter EU-retten er berettiget til hjælp.

Borgere, der i dag opfylder betingelserne for at modtage kontant- eller uddannelseshjælp, men som ikke opfylder opholds- og beskæftigelseskravet, kan modtage SHO-ydelse.

Opholdskravet blev indført første gang i 2002 med den tidligere starthjælp og introduktionsydelse. Dengang var opholdskravet sammenlagt syv år inden for de seneste otte år. I 2007 blev det suppleret af et beskæftigelseskrav, som dog ikke nåede at få virkning. Starthjælpen og introduktionsydelsen blev ophævet i 2012. Opholdskravet blev genindført med indførelsen af integrationsydelsen i 2015 og skærpet i 2019 til ni ud af de seneste ti år, hvor der også blev indført et beskæftigelseskrav, jf. figur 4.1.

Figur 4.1:

Opholds- og beskæftigelseskrav fra 2002 til i dag



Kilde: Lov om aktiv socialpolitik.

Til forskel fra kontanthjælp findes der alene fire satser for SHO-ydelse, jf. tabel 4.6. Her er der ikke særlige satser for psykisk syge, gravide, der har passeret 12. svangerskabsuge, eller unge, der har dokumenteret bidragspligt over for et barn.

Som SHO-ydelsesmodtager er der dog mulighed for at modtage danskbonus i seks måneder. Betingelsen er, at man har bestået prøve i Dansk 2 eller tilsvarende eller højere prøve i dansk. Man kan dog også modtage danskbonus, hvis man er lægeligt diagnosticeret med en langvarig fysisk, psykisk, sensorisk eller intellektuel funktionsevnenedsættelse, og man som følge heraf ikke er i stand til eller har rimelig udsigt til at kunne bestå en prøve i dansk. Danskbonus udgør et månedligt tillæg til SHO-ydelse på 1.618 kroner om måneden (2021-niveau) inden for perioden på seks måneder.

Tabel 4.6:
Satser for SHO-ydelse (2021-niveau)

	Kroner per måned
Forsørger, enlig	12.437
Forsørgere, gift eller samlevende	8.703
Enlige fyldt 30 år og udeboende unge under 30 år	6.219
Hjemmeboende under 30 år	2.679
Danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik i seks måneder	1.618

Kilde: Vejledning nr. 9981 af 10. december 2020 om satser.

Supplerende ydelser

Borgere, der modtager en ydelse i kontanthjælpssystemet, kan være berettiget til at modtage en række supplerende ydelser til deres ydelse.

De supplerende ydelser kan både være ydelser, som man automatisk modtager, hvis man opfylder bestemte kriterier - eksempelvis børne- og ungeydelse. De supplerende ydelser kan også være transbestemte ydelser, som tildeles efter ansøgning og ud fra en konkret vurdering. Det kan fx være hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter.

Supplerende ydelser, der er betinget af ret til hjælp i kontanthjælpssystemet:

- *Særlig støtte*, som er en skattefri ydelse, der blandt andet afhænger af boligudgiften, indkomst og børn under 18 år, herunder antallet af børn. Ydelsen kan tildeles personer med høje boligudgifter eller mange børn.
- *Hjælp i særlige tilfælde*, dækker over hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, udgifter til sygebehandling, medicin og tandbehandling. Fælles for disse former for hjælp er, at de baserer sig på en vurdering af borgerens behov for økonomisk hjælp. Dertil kommer tilskud til betaling for tandpleje, som er et retskrav for borgere i kontanthjælpssystemet.

Midlertidigt børnetilskud trådte i kraft den 1. januar 2020 med virkning fra august 2019 og er målrettet børn fra 0-14 år i familier i kontanthjælpssystemet, som er berørt af kontanthjælpsloftet, og/eller som modtager SHO-ydelse. Tilskuddet kan maksimalt udgøre det beløb, som familien har mistet som følge af kontanthjælpsloftet og/eller indførelsen af SHO-ydelsen. Det nye børnetilskud skal gælde, indtil et nyt ydelsessystem på baggrund af Ydelseskommissionens anbefalinger kan træde i kraft.

Supplerende ydelser, der ikke er betinget af ret til hjælp i kontanthjælpssystemet:

- *Boligstøtte*, som er en skattefri ydelse, der blandt andet afhænger af husleje og indkomst.
- *Børne- og ungeydelsen*, som er skattefri og udbetales til børnefamilier i Danmark med børn under 18 år (aftrappes ved indkomster over et vist niveau). Der gælder et optjeningskrav for ret til børne- og ungeydelsen, hvor man skal have opholdt sig lovligt eller været beskæftiget her i riget i mindst seks år inden for de seneste ti år. Den fulde ydelse optjenes gradvist.
- *Børnetilskud*, som er uafhængig af indkomst og udbetales til dækning af de udgifter, en enig forsørger har til børn, når der ikke er to indtægter til at dække fx faste udgifter. Ordinært børnetilskud bliver udbetalt per barn efter ansøgning til børn af enlige forsørgere. Ekstra børnetilskud ydes sammen med ordinært børnetilskud til enlige forsørgere, der har barnet hos sig. Der ydes kun ét ekstra børnetilskud uanset antallet af børn. Særligt børnetilskud ydes blandt andet til børn, hvor ingen eller kun den ene forælder lever, hvor faderskabet ikke er fastslået, og når barnet er adopteret af en enig. Der er også et optjeningskrav på seks år for ret til fuldt børnetilskud.
- *Socialpædagogisk og økonomisk fripladstilskud i dagtilbud* kan ydes til husstande med en indkomst under en vis grænse, eller når det er særligt påkrævet af sociale eller pædagogiske årsager, så det bliver billigere eller helt gratis at have sit barn i dagtilbud.
- *Hjælp i særlige tilfælde* kan ud fra en behovsvurdering ydes til borgere med lav indkomst til at dække forskellige og uforudsete udgifter som fx sygebehandling, medicinudgifter, tandbehandling, flytning og særlig hjælp vedrørende børn.

Hertil kommer *forskudsvis udbetaling af børnebidrag*, som kan udbetales til den forælder, der er berettiget til bidraget, når det ikke betales til tiden af den anden bidragspligtige forælder. Der er også et optjeningskrav på seks år for ret til forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

Bilag 4.4 uddyber reglerne om de supplerende ydelser.

Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen

Som led i Jobreform fase I blev kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen indført med virkning fra 1. oktober 2016. Det overordnede formål med ændringerne var at sikre, at det bedre skal kunne betale sig at arbejde. Det gælder også, hvis man kun kan arbejde få timer om ugen og modtage hjælp ved siden af.

De mekanismer, der ligger i kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, er ikke nye i kontanthjælpsystemet. Et kontanthjælpsloft blev indført første gang i 2003, ophævet i 2012 og genindført i 2016. En timeregul blev indført i 2006, ændret i 2009, ændret og ophævet i 2012 og genindført i 2016, jf. figur 4.2.

Figur 4.2:

Kontanthjælpsloft og timeregul fra 2003 til i dag



Kilde: Lov om aktiv socialpolitik

Kontanthjælpsloftet

Hovedreglen er, at alle modtagere af hjælp i kontanthjælpssystemet ved indtræden i systemet er omfattet af kontanthjælpsloftet. Kontanthjælpsloftet er en øvre grænse for, hvor meget man kan modtage i kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte. Alle kontanthjælpsmodtagere er som udgangspunkt omfattet af et individuelt loft for, hvor meget den samlede hjælp højst må udgøre per måned. Der er i dag 29 forskellige loftsstørrelser, og indplaceringen af den enkelte afhænger af borgerens ydelsessats, om borgeren er enlig eller gift/samlevende, og om borgeren har forsørgelsespligt over for børn og i givet fald også antallet af børn.

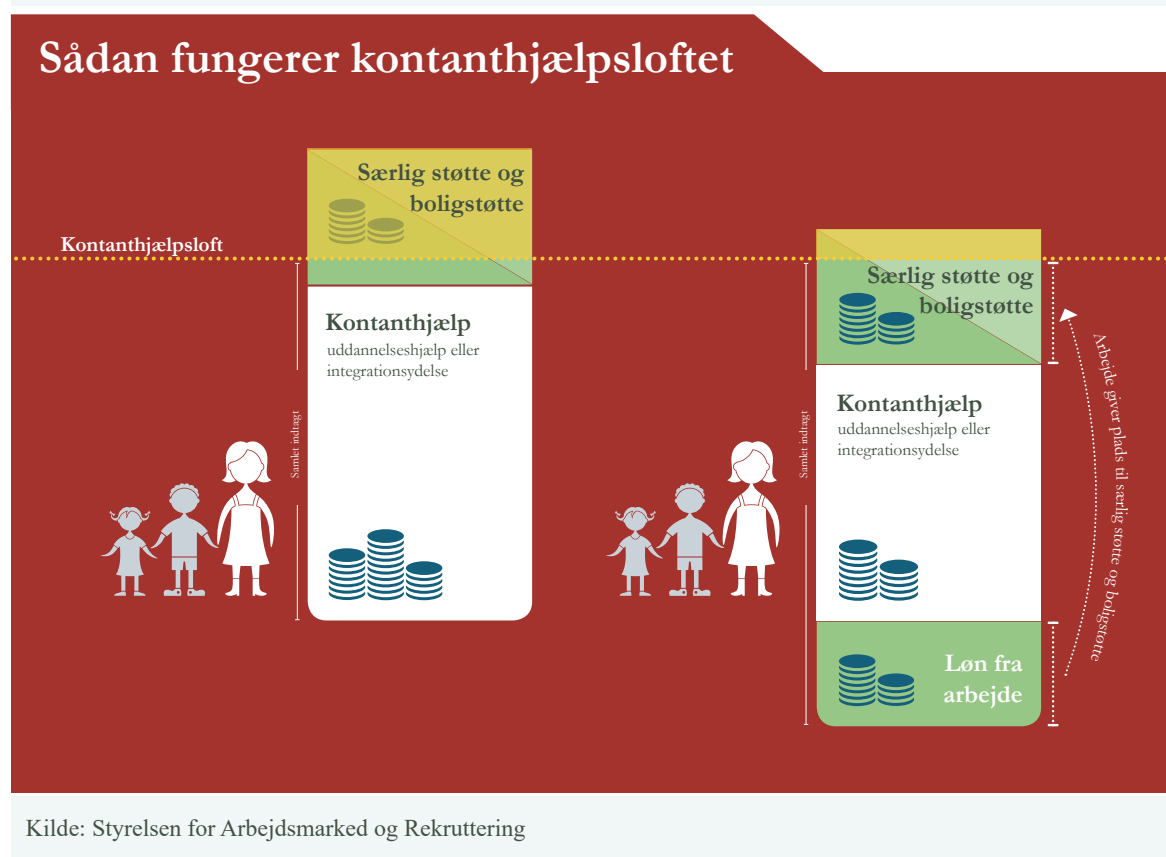
Konkret fungerer loftet ved, at særlig støtte og dernæst boligstøtte nedsættes, hvis den samlede hjælp overstiger kontanthjælpsloftet. Selve kontanthjælpen reduceres ikke.

Kontanthjælpsloftet er fastsat med udgangspunkt i de laveste overenskomstmæssige lønniveauer i Danmark. Det betyder, at ydelsesforskelle mellem fx forsørgere og ikke-forsørgere eller mellem SHO-ydelse og kontanthjælp til dels udlignes via kontanthjælpsloftet, fordi grupper med lavere sats har mere plads under loftet til at modtage boligstøtte og/eller særlig støtte.

Arbejdsindtægter indgår ikke direkte i den øvre grænse for, hvor meget man kan modtage i kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte. Arbejder man nogle timer om måneden ved siden af hjælpen, fratrækkes arbejdsindtægten i hjælpen. Det skaber mere ”plads” under loftet til at modtage særlig støtte og boligstøtte, som er skattefrie ydelser. Derudover beholder man 28,40 kroner per arbejdstime, jf. figur 4.3.

I januar 2021 var knap 16.410 personer berørt af kontanthjælpsloftet svarende til knap 15 procent af ydelsesmodtagerne i kontanthjælpssystemet. Heraf var ca. 12.620 kontanthjælpsmodtagere, 2.260 uddannelseshjælpsmodtagere og 1.530 modtagere af SHO-ydelse.

Figur 4.3:
Mekanisme i kontanthjælpsloftet



225-timersreglen

Ud over kontanthjælpsloftet er man som modtager af kontanthjælp omfattet af 225-timersreglen, som er et skærpet rådighedskrav. Kravet indebærer, at ydelsesmodtagere, som har modtaget en ydelse i sammenlagt et år inden for de seneste tre år, som udgangspunkt skal have haft 225 timers ordinært og udstøttet beskæftigelse inden for de seneste 12 kalendermåneder for at beholde retten til den fulde ydelse. Det svarer til ca. fem-seks timer om ugen i gennemsnit set over et helt år. For ægtepar gælder det hver ægtefælle. Nedsættelsen i hjælpen afhænger af ydelsens størrelse og ydelsesmodtagerens civilstand. For ægtepar kan hjælpen halveres, dog således at parret minimum får udbetalt, hvad der svarer til én kontanthjælpssats for personer fyldt 30 år. For ugifte nedsættes hjælpen med 533 kroner eller 1.067 kroner per måned (2021-niveau).

Man skal undtages fra 225-timersreglen, hvis kommunen vurderer, at man ikke kan leve op til arbejdskravet på grund af manglende arbejdssevne. Man skal også undtages, hvis kommunen er ved at vurdere, om man skal i ressourceforløb, fleksjob eller have tildelt en førtidspension, eller hvis man er under forrevalidering.

Ugifte borgere, der modtager SHO-ydelse, er ikke omfattet af 225-timersreglen. Derudover bliver ægtepar, hvor en eller begge ægtefæller modtager SHO-ydelse, og hvor en eller begge ægtefæller har forsørgelsespligt over for et barn, først omfattet af reglen, når de har opnået ret til fuld børne- og ungedydelse til barnet.

Ugifte borgere, der modtager uddannelseshjælp på SU-niveau, er omfattet af 225-timersreglen, men får ikke nedsat deres ydelse som følge af reglen. Perioden med uddannelseshjælp på SU-niveau indgår i opgørelsen af, om borgeren har modtaget hjælp i et år ud af tre år og dermed omfattes af 225-timersreglen. Hvis borgeren overgår til at modtage en højere ydelse, fx kontanthjælp, vil borgeren derfor skulle opfylde kravet om 225 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de sidste 12 kalendermåneder, for at hjælpen ikke nedsættes.

I januar 2020 var godt 29.600 aktivitetsparate undtaget fra 225-timersreglen på grund af begrænset arbejdssevne svarende til 40 procent af de i alt 74.700 aktivitetsparate. Det skønnes med usikkerhed, at 10.900 ugifte personer og 600 gifte personer blev reduceret i ydelse som følge af 225-timersreglen i januar 2020⁵.

5. Omfanget af gifte, hvor ægteparret får halveret hjælpen, er ikke opgjort.

Ydelseskommissionens overvejelser

Gennemgangen af regler og satser i kontanthjælpssystemet har givet anledning til følgende overvejelser hos Ydelseskommissionen:

Stor kompleksitet

Kontanthjælpssystemet er komplekst. Det indeholder flere forskellige ydelser - SHO-ydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp - og mange satser, ligesom der er en lang række supplerende ydelser, der på forskellig vis afhænger af hinanden. Figur 4.5 illustrerer indkomsten og indkomsreguleringen, der kan være relevant for en kontanthjælpsmodtager.

Figur 4.5:
Illustration af indkomst og indkomstregulering for modtagere af hjælp i kontanthjælpssystemet



Kompleksiteten afspejler, at der – blandt andet i kontanthjælpssystemet – er taget en række særlige hensyn til bestemte grupper. Intentionerne bag de enkelte ydelser er velmenende, men det samlede resultat er et komplekst og vanskeligt forståeligt system med utilsigtede konsekvenser. Dertil har systemet gennem årene været gennem en lang række regelændringer og udsat for knopskydninger, som har været med til løbende at øge kompleksiteten.

Ydelsernes indbyrdes afhængighed, et stort antal ydelsessatser, fradrag for arbejdsindkomst samt genberegning og efterregulering af ydelserne gør det svært for medarbejderne, der er i kontakt med borgerne i systemet, at forklare borgerne, hvad de kan få af hjælp. Det kan skabe usikkerhed hos borgerne og være et grundlag for konflikter frem for at motivere borgeren til at begynde på en uddannelse, gøre mere for at komme i arbejde eller i det hele taget deltage aktivt i indsatsen. Et højt konfliktniveau har således konsekvenser for såvel borgerne som for medarbejderne, idet konflikter med borgerne kan tære på trivslen.

Kompleksiteten kan i sig selv betyde, at borgerne ikke forstår - og dermed ikke kan reagere rationelt på de incitamenter, der er lagt ind i reglerne. Et godt eksempel er kontanthjælpsloftet med 29 individuelle lofter, hvor der er indbygget et økonomisk incitament for borgeren til at supplere hjælpen med lønarbejde, men for borgeren, der oplever at få nedsat særlig støtte og/eller boligstøtte, kan dette incitament være svært at forstå og handle efter. Ligeledes indeholder 225-timersreglen et økonomisk incitament til i et vist omfang at supplere hjælpen med lønarbejde for at undgå nedsættelse af hjælpen. Reglen bidrager til kompleksitet, fordi kravet om 225 timers ordinær og udstøttet beskæftigelse løbende skal være opfyldt i de seneste 12 kalendermåneder, hvilket kan være svært for borgeren at forstå og overskue konsekvensen af. Kompleksiteten er nærmere beskrevet i kapitel 10.

De mange særregler, herunder kriterier for ydelsens størrelse, der er lagt ind for at skabe en ønsket målretning til særlige grupper i kontanthjælpssystemet, medfører også en række utilsigtede dynamikker. Et eksempel på det er, at alder automatisk udløser et højere ydelsesniveau, hvilket kan nedsætte det økonomiske incitament til at overgå til uddannelse eller arbejde. Det gælder særligt, jo tættere borgeren kommer på den alder, der vil give en højere ydelse.

Et andet eksempel er aktivitetstillægget for unge under 30 år, der målrettet skal give et højere forsørgelsesgrundlag til borgere på uddannelseshjælp og kontanthjælp, der er visiteret aktivitetsparate og dermed ikke umiddelbart er i stand til at forsørge sig selv på arbejdsmarkedet eller tage en uddannelse på almindelige vilkår. Aktivitetstillægget kan have den utilsigtede virkning, at tillægget hæmmer borgerens progression mod selvforsørgelse og uddannelse, fordi det indebærer en væsentlig nedgang i indkomsten. Det kan udfordre den aktive indsats for at bringe aktivitetsparate tættere på uddannelse og arbejdsmarkedet, når visitation fra aktivitetsparat til uddannelses- eller jobparat

kan medføre en væsentlig nedgang i ydelse. Endvidere er tildelingen af aktivitetstillæg knyttet op på den kommunale visitation af borgeren. Det skaber en risiko for en variation i visitationspraksis, hvor kommunerne visiterer borgere i sammenlignelige situationer forskelligt, så borgere i samme situation får et forskelligt forsørgelsesgrundlag. Det underminerer borgernes retssikkerhed og kan mindske tilliden og opbakningen til kontanthjælpssystemet, der som det underliggende økonomiske sikkerhedsnet udgør en hjørnesten i det danske velfærdssamfund.

Et tredje eksempel er de to satser, der tildeles unge under 30 år med bestemte psykiske sygdomme, hvor satsen afhænger af, om den unge har forsørgelsespligt over for børn eller ej. Som borger kan man modtage den særlige sats, uanset hvad ens situation i øvrigt er. Der findes borgere, der ikke er hæmmet af deres psykiske sygdom i sådan en grad, at de ikke vil kunne varetage fx et job. Omvendt er der borgere, der ikke har en af de pågældende diagnoser, men som har andre udfordringer som fx en anden psykisk sygdom, anden fysisk sygdom eller sociale udfordringer, der gør, at de ikke er i stand til at varetage et job eller tage en uddannelse.

På den baggrund finder Ydelseskommisionen, at princippet om et enkelt og gennemskueligt kontanthjælpssystem bør prioriteres højt i indretningen af et nyt kontanthjælpssystem.

Betingelsen om en social begivenhed

Kontanthjælp fungerer som det underliggende økonomiske sikkerhedsnet i Danmark, og hensigten med det har været, at de, som kan, også skal forsørge sig selv. Derfor er det blandt andet en betingelse for at modtage kontanthjælp, at man har været udsat for ændringer i sine forhold, en såkaldt social begivenhed, og at denne ændring har ført til, at man ikke længere er i stand til at forsørge sig selv og sin familie.

Rækkevidden af begrebet social begivenhed fremgår ikke eksplicit af lovgivningen, der blot angiver sygdom, arbejdsløshed og samlivsophør som eksempler på ændringer, der kan begrunde adgang til kontanthjælp. Eksemplerne er ikke udtømmende, og Ankestyrelsen har derfor i en række principafgørelser afgrænset begrebet. Fordelen herved er, at begrebet løbende kan tilpasses samfundsudviklingen.

Adgangen til hjælp vil blive lempet, hvis man fjerner betingelsen om en social begivenhed og alene ser på de økonomiske muligheder for at forsørge sig selv og sin familie.

Bliver betingelsen om en social begivenhed afskaffet, vil det betyde, at alle med en indtægt lavere end den sats, de ville kunne få i kontanthjælpssystemet, ville kunne få supplerende hjælp, hvis de ellers opfylder rådighedsforpligtigheden.

Hvis man med et meget lavt betalt fuldtidsjob kunne modtage supplerende hjælp, ville man stadig skulle bestræbe sig på at forsørge sig selv ved at stå til rådighed for – og være aktivt søgende i forhold til – bedre betalte job. Der vil hermed blive tale om en ny form for rådighedsforpligtigelse for den ledige og en ekstra forpligtigelse for myndighederne at skulle tage sig af. En mulighed for at supplere meget lavtlønnede job med hjælp kan derfor forventes at få konsekvenser for løndannelsen, blandt andet i form af lavere lønninger. Et system med mulighed for at supplere lave lønindkomster med hjælp vil have karakter af en generel løntilskudsordning.

En afskaffelse af betingelsen om en social begivenhed vil derudover betyde, at borgere, der har indrettet sig på en bestemt måde, også vil kunne blive berettiget til hjælp. Fx vil man, hvis man ikke ønsker at arbejde, men gerne vil gå hjemme, mens børnene er små, få mulighed for at modtage hjælp, når man vil stille sig til rådighed igen, fx når børnene bliver store, selv om der ikke i sig selv er sket ændringer i de forhold, man har indrettet sig efter.

Betingelsen om en social begivenhed gør det mere enkelt at sikre, at der er et reelt behov for hjælpen i den forstand, at man ikke selv kan løse problemet fx ved at påbegynde arbejde eller en uddannelse.

På den baggrund finder Ydelseskommisionen det hensigtsmæssigt at opretholde betingelsen om en social begivenhed.

Formue

En social begivenhed udløser ikke i sig selv ret til kontanthjælp, eftersom den sociale begivenhed skal medføre, at man ikke længere kan forsørge sig selv og sin familie. Man skal derfor som udgangspunkt ”leve sin formue op”, inden man kan modtage hjælp. Der ses dog bort fra formue på op til 10.000 kroner (20.000 kroner for ægtefæller). Der kan efter en konkret vurdering ses bort fra den del af formuen, herunder en frigivet børneopsparing, der er nødvendig for at kunne bevare eller opnå en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til ansøgerens eller familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder. Ydelseskommisionen finder det hensigtsmæssigt, at der er en formuegrænse og bemærker, at denne grænse ikke har været reguleret siden 1998. Det kan derfor overvejes at regulere formuegrænsen, så den i højere grad flugter med nutidens pris- og lønniveau.

Pensionsordninger med tilbagekøbsret (pensionsordninger som fx kapitalpensioner), der kan hæves før tid, indgår i formueopgørelsen efter en karenperiode på seks måneders modtagelse af hjælp og med en bagatelgrænse på 50.000 kroner (100.000 kroner for ægtefæller). Ydelseskommisionen har drøftet justeringer for pensioner med tilbagekøbsret, men ønsker ikke, at der bliver skabt incitament til at indbetale til pension frem for at betale til medlemskab af en a-kasse.

Fradrag for indtægter

Indtægter skal som udgangspunkt fradrages krone for krone i modtagerens kontanthjælp. Den særlige fradragsregel for lønindkomst, hvor kontanthjælpsmodtageren kan beholde 28,40 kroner pr arbejdstime, før der foretages fradrag i kontanthjælpen, giver et incitament for kontanthjælpsmodtageren til at komme ind på og få fodfæste på arbejdsmarkedet. Ydelseskommisionen har overvejet, om fradragsreglen kan justeres yderligere i retning af et øget incitament til lønarbejde, og om fradragsreglen kan gøres mere enkel og dermed nemmere at forstå. Hvis det økonomiske incitament til arbejde, herunder i småjob, øges tilstrækkeligt, kan det overflødigøre 225-timersreglen i den henseende.

Gensidig forsørgelsespligt

Det følger af Ydelseskommisionens kommissorium, at borgere og familier i kontanthjælpssystemet skal have en nogenlunde ensartet levestandard.

Mange ugifte par, som bor sammen, lever på omtrent samme måde som ægtepar, men de ugifte par har ikke en gensidig forpligtigelse til at forsøge hinanden. Ydelseskommisionen konstaterer, at kontanthjælpspar, der ikke har en forpligtigelse til at forsørge hinanden, alt andet lige har en højere levestandard end kontanthjælpsægtepar, som gensidigt skal forsørge hinanden. Det kommer i karambolage med hensynet om en ensartet levestandard og kunne kalde på en udvidelse af den gensidige forsørgelsespligt, så den også kommer til at gælde for ugifte par, der bor sammen. Det skal dog ses i lyset af, at der også flere steder er økonomiske fordele ved at være gift. Fx kan man udnytte sin ægtefælles uudnyttede personfradrag og fradrag for kapitalbeskatning. Samtidig vil en gensidig forsørgelsespligt for samlevende par de facto være regulerende for parternes valg af økonomiske forpligtelser over for hinanden og dermed indgribende i samliv, der efter eget valg ikke er reguleret i en ægteskabskontrakt. Ydelseskommisionens arbejde kan eventuelt bruges som et afsæt for videre drøftelser om at udvide den gensidige forsørgelsespligt på en måde, der dækker bredere end de gældende regler uden nødvendigvis at dække alle ugifte par, der bor sammen.

Kapitel 5:

Hvem er borgerne i kontanthjælpssystemet?

Indledning

Borgerne i kontanthjælpssystemet udgør omtrent tre procent af befolkningen i alderen 18-65 år. Gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet er kendetegnet ved at være meget sammensat. Årsagerne til, at de er i systemet, kan være mange. Nogen er der i meget kort tid, inden de igen får foden inden for på arbejdsmarkedet eller kommer i uddannelse. Andre er der i længere tid, og det kan skyldes, at de ofte – i tilknytning til ledighed – har andre og mere komplekse udfordringer, der kan udgøre en barriere i forhold til at starte i et job eller på en uddannelse.

Anbefalingerne til et nyt system skal afspejle, hvem kontanthjælpssystemet skal hjælpe. Ud fra forskellige vinkler kaster kapitel 5 lys over, hvad der kendetegner borgerne i kontanthjælpssystemet.

Den samlede gruppe af borgere i kontanthjælpssystemet

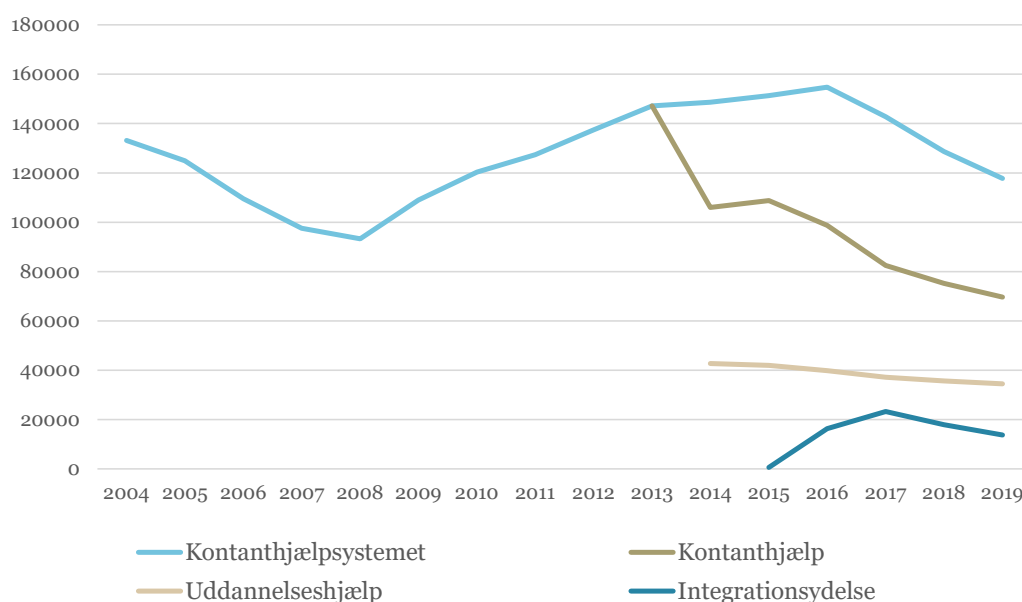
Sammensætningen af borgere i kontanthjælpssystemet er ikke alene afhængig af, hvordan kontanthjælpssystemet er indrettet. Gruppen af borgere er også afhængig af udefrakommende ændringer som fx økonomiske konjunkturer, flygtningetilstrømning og indretningen af andre ydelsessystemer. Det hænger sammen med, at kontanthjælpssystemet er det underliggende økonomiske sikkerhedsnet, der træder til, hvis man har været ude for ændringer, der gør, at man ikke har andre muligheder for at forsørge sig selv og sin familie.

Figur 5.1 illustrerer blandt andet, at gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet er påvirket af de økonomiske konjunkturer, der er illustreret ved de vertikale linjer i figuren. Ser man på udviklingen

i perioden fra 2004 til 2019, følger antallet af fuldtidspersoner i kontanthjælpssystemet nogenlunde konjunkturudviklingen, foruden at antallet fortsætter med at stige helt frem til 2016 på grund af en særlig høj indvandring. Herefter falder antallet. Desuden fremgår udviklingen i ydelsesgrupperne af figuren. Her er det iøjnefaldende, at der har været et stort fald i antallet af fuldtidspersoner, der modtager kontanthjælp. Det skyldes indførslen af uddannelseshjælpen i 2014 og integrationsydelsen i 2015 (i dag selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse - herefter forkortet til SHO-ydelse) og senere de forbedrede økonomiske konjunkturer.

Figur 5.1:

Antal fuldtidspersoner i kontanthjælpssystemet og andre indkomstoversførsler, 2004-2019 og realvæksten i BNP 2004-2018



Anm.: Antal fuldtidspersoner er antal personer omregnet til fuldtidspersoner ved hjælp af den gennemsnitlige varighed på den valgte ydelse inden for den viste periode. De røde vertikale linjer angiver, hvornår der er et skift i konjunkturerne. Her er konjunkturerne opgjort ved, at realvæksten i BNP enten falder under eller over en årlig vækst på to procent. I 2007 falder den årlige realvækst i BNP under to procent. Det samme gælder i 2018. I 2015 stiger den årlige vækst til at udgøre mere end to procent.

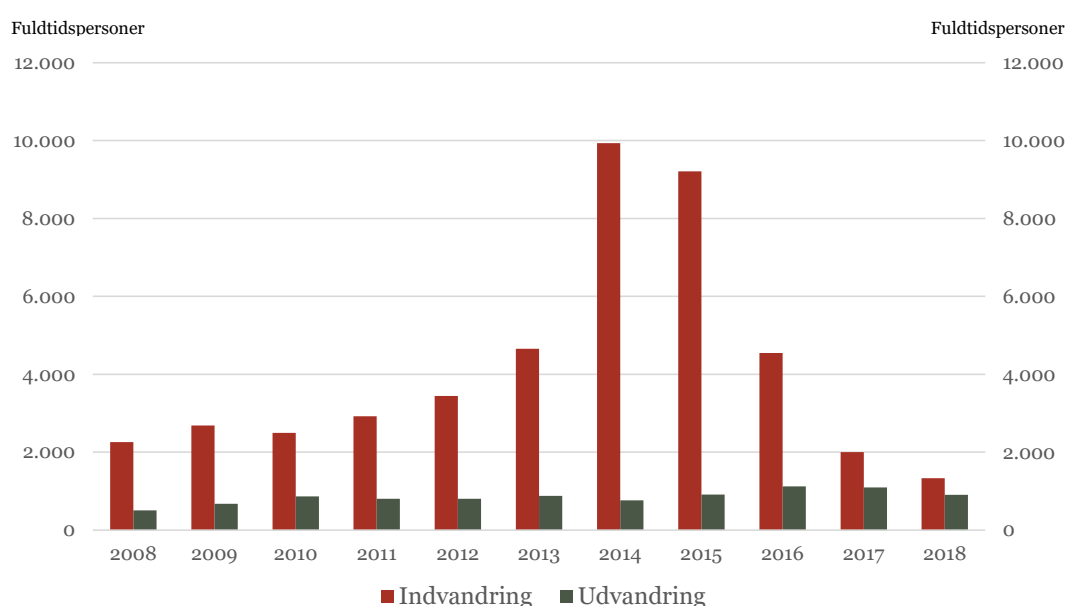
Kilde: Jobindsats.dk, Statistisk tiårsoversigt 2019 og egne beregninger.

Stigningen i antallet af fuldtidspersoner i kontanthjælpssystemet helt frem til 2016 skal ses i lyset af en særlig høj tilstrømning af flygtninge i 2014 og 2015. Det afspejler sig i figur 5.2, der viser den årlige tilgang til kontanthjælpssystemet som følge af indvandring og den årlige afgang som følge af udvandring i perioden fra 2008 til 2018. Tilgangen fra indvandring generelt har været større end afgang fra systemet i forbindelse med udvandring. Tilsammen har ind- og udvandringen bidraget til at øge antallet af borgere i systemet i hele perioden. Der har imidlertid været store udsving i bidra-

get fra indvandring i løbet af perioden. I 2014 og 2015 skete der en markant stigning i tilgangen til kontanthjælpssystemet som følge af den stigende flygtningetilstrømning. Dette er en væsentlig del af årsagen til, at antallet af kontanthjælpsmodtagere steg helt frem til starten af 2016. Var tilgangen til systemet fra indvandring fortsat på samme niveau som i 2012, ville antallet af borgere i systemet alt andet lige være faldet siden 2014.

Figur 5.2:

Tilgang til og afgang fra kontanthjælpssystemet som følge af ind- og udvandring, 2008-2018



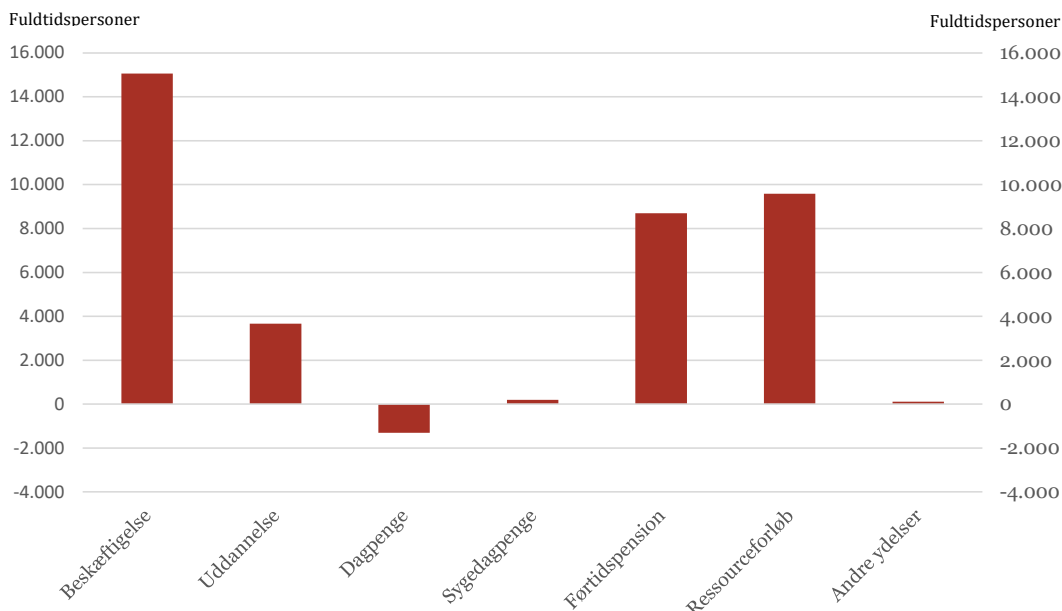
Anm.: Den årlige tilgang til og afgang fra kontanthjælpssystemet som følge af indvandring og udvandring er opgjort som tilgangen/afgangen fra juni i året til juni året efter. 2018 viser eksempelvis tilgangen som følge af indvandring fra juni 2018 til juni 2019.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Faldet i antallet af fuldtidspersoner i kontanthjælpssystemet siden 2016 er et udtryk for, at der er mange, som har forladt kontanthjælpssystemet til fordel for beskæftigelse, uddannelse og andre ydelser, og at der ikke tilsvarende er personer, som har søgt ind i systemet, jf. figur 5.3. En sådan nettoafgang (afgang fra systemet fratrasket tilgangen) vidner om, hvor bredt spændet er i gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet. I den ene ende af spektret er der borgere, som forlader systemet for at forsørge sig selv via et job, eller som overgår til SU-berettiget uddannelse, mens der i den anden ende er borgere, der forlader systemet, fordi de får tilkendt en førtidspension, der som udgangspunkt er en varig offentlig forsørgelsesydelse. Imellem de to yderpunkter er der borgere, som forlader systemet for delvist at forsørge sig selv via et fleksjob, ligesom der er borgere, som kommer i ressourceforløb.

Figur 5.3:

Nettoafgang (fuldtidspersoner) fra kontanthjælp til andre ydelser og beskæftigelse, juni 2016-juni 2019

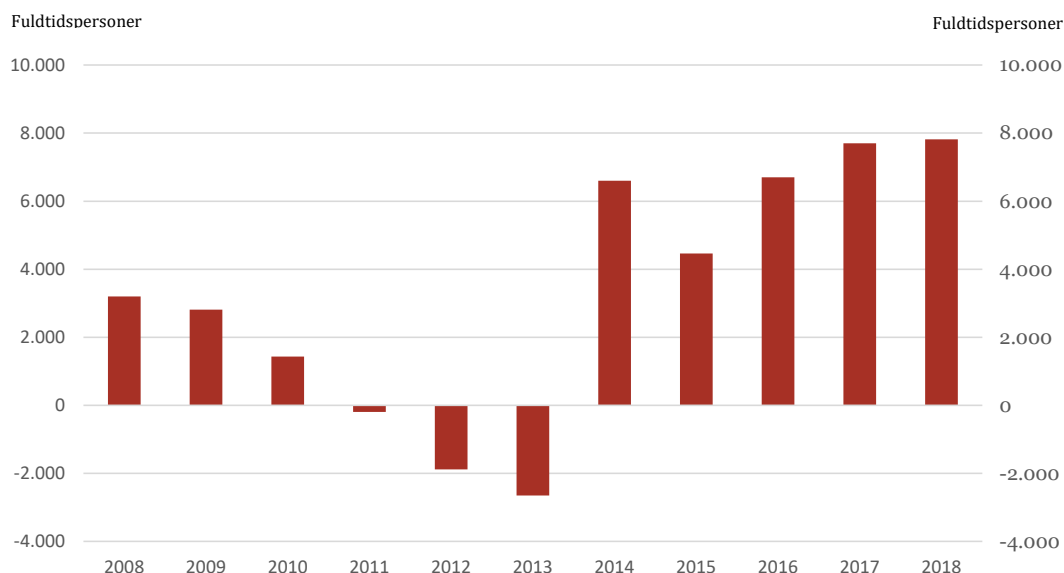


Anm.: Dagpenge er inkl. midlertidige ydelser, sygedagpenge er inkl. jobafklaringsforløb, og fleksjob er inkl. ledighedsydelse. Andre ydelser dækker over revalidering (inkl. forrevalidering), feriedagpenge, 6-ugers-selvvalgt uddannelse, rotationsvikarer, fleksydelse og barselsdagpenge. Nettoafgangen er defineret ved afgang fra kontanthjælpssystemet fratrasket tilgangen til kontanthjælpssystemet fra samme status opgjort i fuldtidspersoner.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet vil ikke kun blive påvirket af ændringer på kontanthjælpsområdet, men også af, hvordan andre ydelsessystemer er indrettet. Reformen, der øger eller begrænser muligheden for at modtage andre ydelser, vil slå igennem på vejene ind og ud af kontanthjælpssystemet.

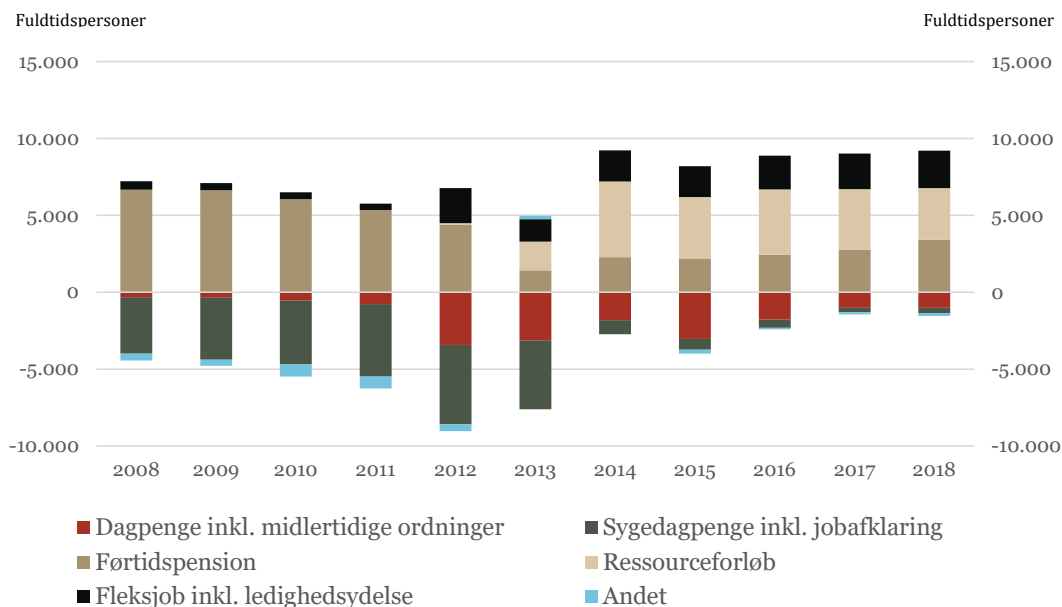
Figur 5.4 viser den årlige nettoafgang fra kontanthjælpssystemet til andre ydelser i perioden fra 2008 til 2018. Der har været relativt store udsving i nettoafgangen til andre ydelser. Fra 2008 til 2013 faldt nettoafgangen til andre ydelser, mens den steg kraftigt fra 2013 til 2014.

Figur 5.4:**Årlig nettoafgang (fuldtidspersoner) fra kontanthjælpssystemet til andre ydelser, 2008-2018**

Anm.: Den årlige nettoafgang til andre ydelser er opgjort som nettoafgangen fra juni i året til juni året efter. 2018 viser eksempelvis nettoafgangen til andre ydelser fra juni 2018 til juni 2019. Følgende ydelser er med i opgørelsen: Dagpenge (inkl. midlertidige ordninger), fleksjob, ledighedsydelse, førtidspension, ressourceforløb, revalidering (inkl. forrevalidering), sygedagpenge (inkl. jobafklaring)

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Faldet i nettoafgangen til andre ydelser frem til 2013 kan især henføres til, at færre blev tilkendt førtidspension, mens flere ledige opbrugte retten til dagpenge og trådte ind i kontanthjælpssystemet, jf. figur 5.5. Udviklingen skal ses i lyset af førtidspensionsreformen, der trådte i kraft i 2013, og stigningen i antallet af personer, der opbrugte dagpengeperioden som følge af dagpengereformen, der trådte i kraft i juli 2010. Den kraftige stigning i nettoafgangen til andre ydelser fra 2013 til 2014 kan især henføres til en stigning i nettoafgangen til ressourceforløb og et fald i nettotilgangen fra sygedagpenge. Stigningen i nettoafgangen til ressourceforløb fra 2013 til 2014 er et udtryk for, at implementeringen af ressourceforløbene skete gradvist, mens faldet i nettotilgangen fra sygedagpenge skal ses i lyset af sygedagpengereformen, som trådte i kraft 1. juli 2014. Reformen indebærer blandt andet, at borgere, som opbruger sygedagpengeperioden, typisk overgår til jobafklaringsforløb i stedet for kontanthjælpssystemet.

Figur 5.5:
De enkelte ydelsers bidrag til nettoafgangen fra kontanthjælpssystemet, 2008-2018


Anm.: Den årlige nettoafgang til de enkelte ydelser er opgjort som nettoafgangen fra april i året til april året efter. 2018 viser eksempelvis nettoafgangen til de enkelte ydelser fra juni 2018 til juni 2019. Andet dækker over revalidering (inkl. forrevalidering), feriedagpenge, 6-ugers-selvvalgt uddannelse, rotationsvikarer, fleksydelse og barselsdagpenge
Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Nærmere indblik i vejene ind i og ud af kontanthjælpssystemet

Forskelligheden blandt borgerne i kontanthjælpssystemet træder også frem, når man ser nærmere på de forskellige veje ind i kontanthjælpssystemet, borgerne har. Her er det belyst ved de veje, borgerne har fulgt de forudgående to år, før de træder ind i systemet, jf. boks 5.1.

Boks 5.1:

Definition af standardveje

Et forløb er defineret på baggrund af otte statustidspunkter (nedslag hvert kvartal). Der skelnes overordnet mellem gengangere og ikke-gengangere i ydelsessystemet (ikke udelukkende kontanthjælpssystemet).

Gengangere i ydelsessystemet:

- Intensiv kontanthjælp
Modtog kontanthjælp, uddannelseshjælp eller SHO-ydelse (tidligere integrationsydelse) i 75 procent eller mere af statustidspunkterne (svarende til seks ud af otte kvartaler).
- Systematisk genganger på kontanthjælp
Modtog kontanthjælp, uddannelseshjælp eller SHO-ydelse (tidligere integrationsydelse) to eller flere statustidspunkter i de forudgående to år, hvor man ikke var på kontanthjælp mv. det forrige statustidspunkt.
- Kontanthjælp i øvrigt
Minimum ét statustidspunkt med kontanthjælp, uddannelseshjælp eller SHO-ydelse (tidligere integrationsydelse).
- Dagpengevejen
Minimum ét statustidspunkt med dagpenge
- Sygedagpengevejen:
Minimum ét statustidspunkt med sygedagpenge, inkl. jobafklaring

Ikke-gengangere i ydelsessystemet:

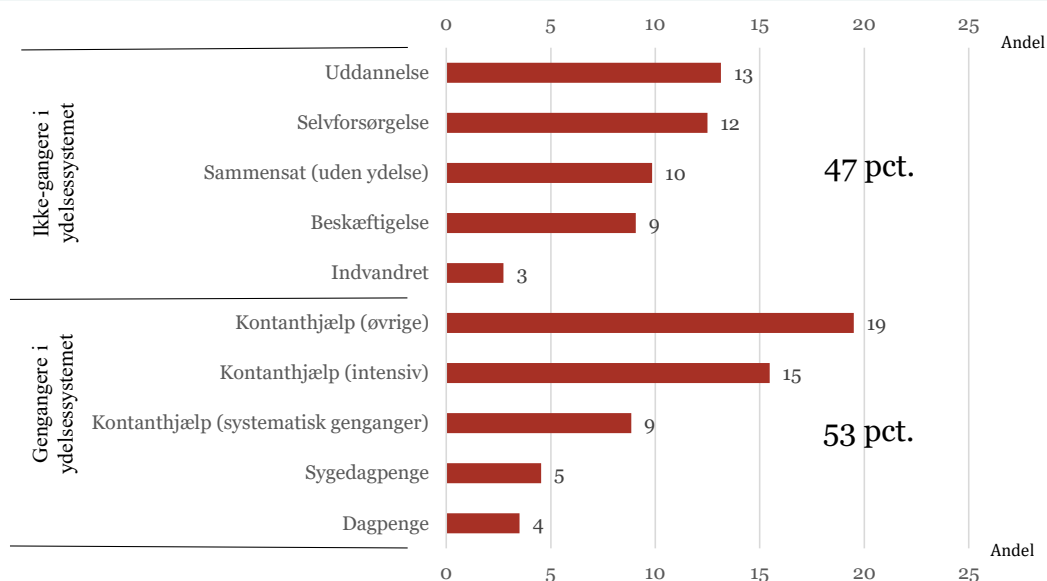
- Beskæftigelsesvejen:
Beskæftigelse i 75 procent eller mere af statustidspunkterne (svarende til seks ud af otte kvartaler)
- Selvforsørgelsesvejen:
Selvforsørgelse i 75 procent eller mere af statustidspunkterne (svarende til seks ud af otte kvartaler)
- Uddannelsesvejen:
Uddannelse i 75 procent eller mere af statustidspunkterne (svarende til seks ud af otte kvartaler)
- Indvandret:
Uden for Danmark i 75 procent eller mere af statustidspunkterne (svarende til seks ud af otte kvartaler)
- Sammensat (øvrige uden ydelse):
Alle andre forløb uden ydelse

For de forløb, som opfylder kriterier for mere end én vej, er der anvendt følgende prioriteringsrækkefølge: Kontanthjælp (intensiv kontanthjælp), beskæftigelsesvejen, selvforsørgelsesvejen, indvandret, uddannelsesvejen, kontanthjælp (systematisk genganger), kontanthjælp (øvrige), sygedagpengevejen, dagpengevejen, sammensat (øvrige uden ydelse).

Figur 5.6 viser en gruppering af veje ind i kontanthjælpssystemet for forløb påbegyndt i 1. kvartal 2019. 47 procent af de borgere, som påbegyndte et forløb i kontanthjælpssystemet, kan kategoriseres som ikke-gengangere i ydelsessystemet. Cirka 13 procent kommer overvejende fra henholdsvis selvforsørgelse eller uddannelse, mens ni procent kommer fra beskæftigelse.

Figur 5.6:

Standardveje ind i kontanthjælpssystemet, procent af alle forløb påbegyndt 1. kvartal 2019



Anm.: Se definition af standardveje i boks 5.1.

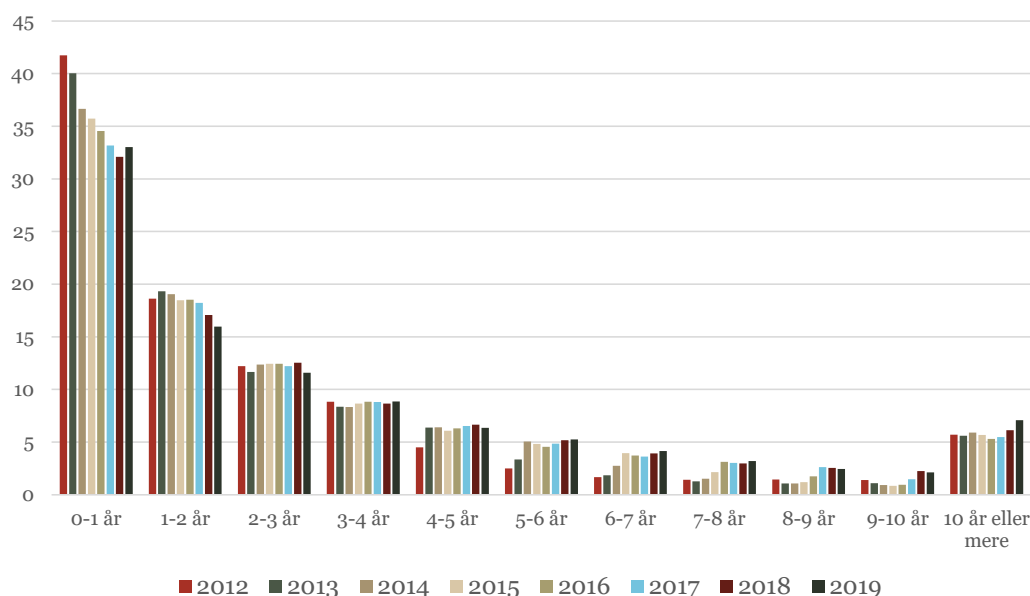
Kilde: Beskæftigelsesministeriets egne beregninger.

53 procent af de borgere, som påbegyndte et forløb i kontanthjælpssystemet, kan kategoriseres som gengangere i ydelsessystemet. Heraf har godt 44 procent af borgerne i de forudgående to år tidligere været i kontanthjælpssystemet. Mange af de borgere, der forlader kontanthjælpssystemet, vender altså tilbage dertil. En væsentlig del af borgerne i kontanthjælpssystemet lader til at have udfordringer med at forlade systemet og få varigt fodfæste på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Udfordringen med fastholdelse kan både være relateret til, at borgerne har utilstrækkelige kompetencer i forhold til de krav, der stilles på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet, ligesom det kan handle om, at borgerne har andre typer af udfordringer af social og/eller sundhedsmæssig karakter. Endelig kan det være, at kontanthjælpssystemet på visse områder (fx visse typer indsatser) i sig selv bidrager til at fastholde nogle borgere i systemet.

Gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet kan også anskues ud fra, hvor lang tid de er i systemet.

Figur 5.7:

Andel borgere i kontanthjælpssystemet, fordelt på anciennitetsintervaller for hvert år i perioden 2012-2019



Anm.: Der er lavet et nedslag i DREAM i uge 20 i årene 2012 til 2019 og anvendt et afbrydelseskriterie på fire uger. Den opgjorte anciennitet er inklusiv alle ydelser i kontanthjælpssystemet. Det vil sige skift mellem fx uddannelseshjælp og kontanthjælp vil tælle som ét forløb, når ancienniteten opgøres.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Figur 5.7 viser, hvor længe borgeren har været i kontanthjælpssystemet på et bestemt tidspunkt (årstal), og om det har ændret sig over tid.

I årene 2017-2019 havde cirka hver tredje borger været i systemet i mindre end et år. Der er samtidig en gruppe af borgere, der opholder sig længere tid i kontanthjælpssystemet, og der er en tendens til, at borgere med længerevarende forløb udgør en større andel af den samlede gruppe af borgere i 2019 end i 2012. Det dækker over et løbende fald i antallet af borgere med forløb på under fire år, mens antallet af borgere med forløb på ti år eller derover har været ret konstant i perioden, jf. bilag 5.1.

Ser man på borgere med ikke-vestlig herkomst i relation til deres varighed i systemet, skiller kvinderne sig ud. Tal fra Beskæftigelsesministeriet viser, at kvinder fra ikke-vestlige lande udgør 25 procent af gruppen af borgere, der har været i kontanthjælpssystemet i mindst ti år i træk. Blandt borgere i den arbejdsdygtige alder udgør de kun fem procent. Fokuserer man på kvinder fra MENAP-landene og Tyrkiet, udgør de 20 procent af gruppen med mindst ti års anciennitet i kontanthjælpssystemet,

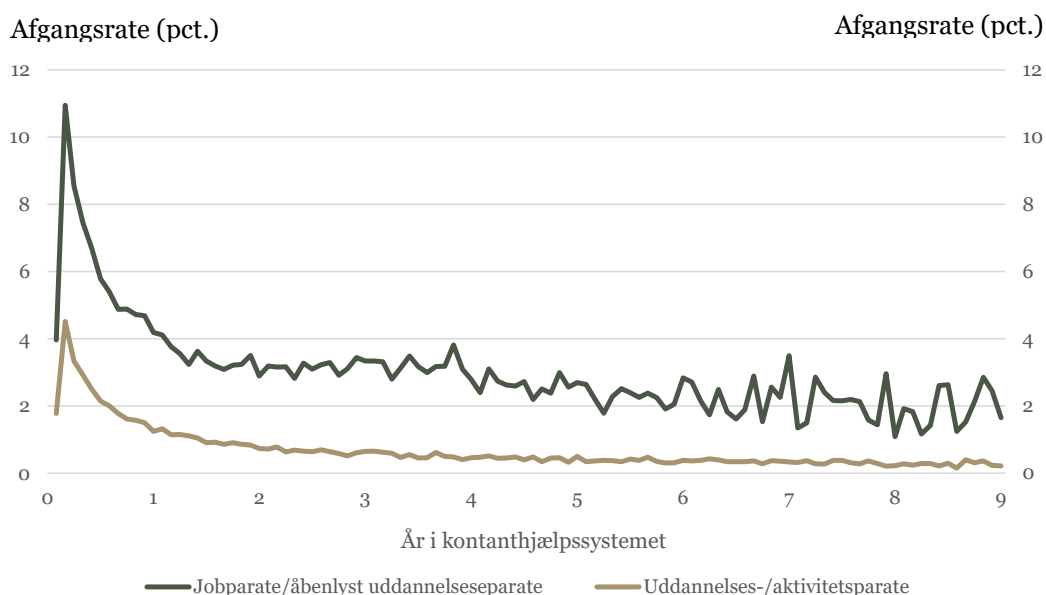
selvom de kun udgør to procent af befolkningen i den arbejdsdygtige alder⁶.

Kontanthjælpssystemet indeholder altså borgere, der er der i kortere og længere tid. Det kan være en afspejling af, at nogle borgeres udfordringer primært knytter sig til ledighed, mens andre borgere har andre typer af udfordringer end ledighed. Man skal dog være opmærksom på, at en del af de borgere, der afgår fra systemet, vender tilbage dertil, jf. ovenfor.

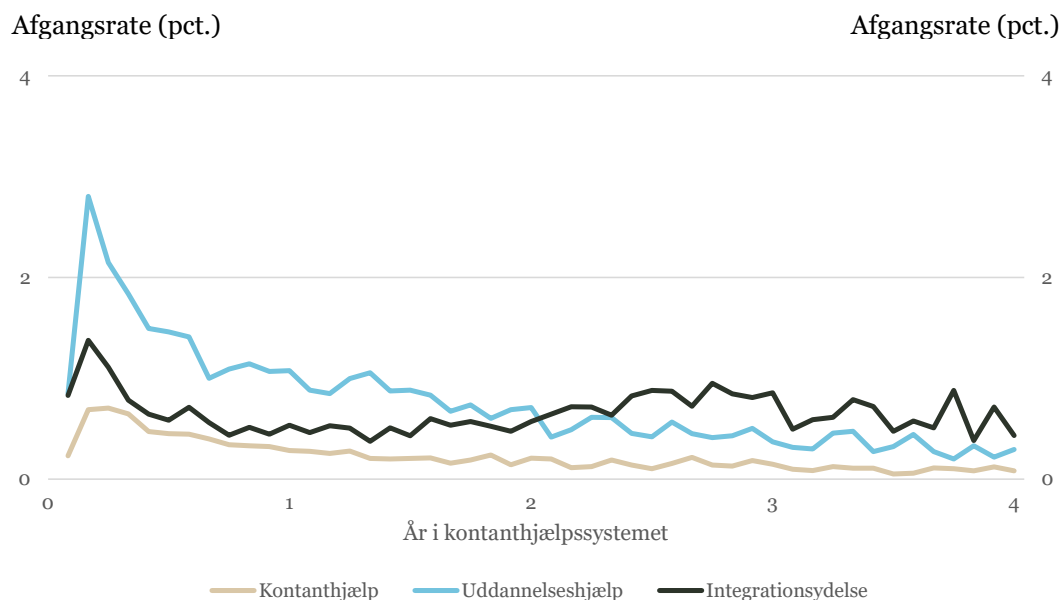
De uddannelses- og aktivitetsparate borgere, der afgår fra kontanthjælpssystemet til beskæftigelse, afgår typisk i de første to måneder af ledighedsforløbet jf. figur 5.8. Herefter afgår en stadig mindre del af de tilbageværende borgere, men der bliver ved med at være en afgang, selvom den er ganske beskeden. Afgangen til beskæftigelse for de jobparate er også markant højere gennem de første måneders ledighed, hvorefter afgangsen falder til et noget lavere, men langt fra ubetydeligt niveau. De unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse skal have en uddannelsesrettet indsats, og det er også denne gruppe, der i højst grad afgår til uddannelse, jf. figur 5.9.

Figur 5.8:

Afgang til beskæftigelse, alle personer i kontanthjælpssystemet fordelt på visitationskategori, 2017-2018



6. Beskæftigelsesministeriet (2021): Kvinder fra MENAPT-lande på kontanthjælp. I MENAPT landegruppen indgår Syrien, Kuwait, Libyen, Saudi-Arabien, Libanon, Somalia, Irak, Qatar, Sudan, Bahrain, Djibouti, Jordan, Algeriet, Forenede Arabiske Emirater, Tunesien, Egypten, Marokko, Iran, Yemen, Mauretanien, Oman samt Afghanistan, Pakistan samt Tyrkiet. Kilde: <https://www.bm.dk/media/17467/faktaark.pdf>

Figur 5.9:
Afgang til uddannelse, alle personer i kontanthjælpssystemet fordelt på ydelser, 2017-2018


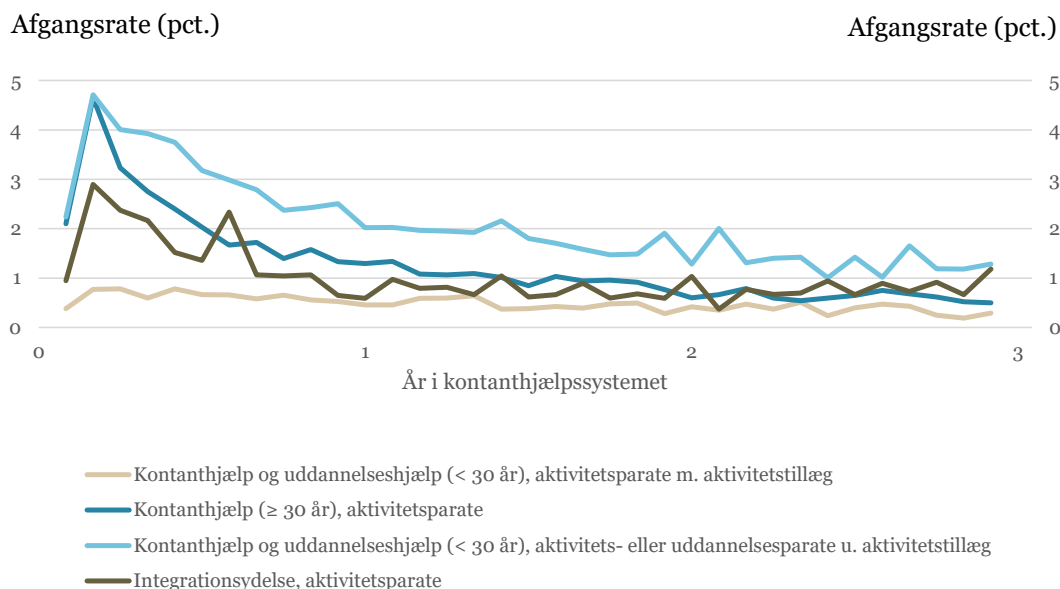
Anm.: Månedlige afgangsrater. Opgørelsen af visitationskategorierne blandt integrationsydelsesmodtagere er forbundet med usikkerhed. Figur 5.8: Opgørelsen er kun foretaget for 2017, da det ikke er muligt at angive, om personer modtager aktivitetstillæg i 2018.

Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Unge, der modtager et aktivitetstillæg, er den gruppe, der afgår mindst til beskæftigelse fra systemet, jf. figur 5.10. Også helt tidligt i ledighedsforløbet er afgangsraten for unge med aktivitetstillæg meget lav. Det kan være udtryk for flere ting. Det kan fx være et udtryk for, at de betydelige udfordringer af social og/eller sundhedsmæssig karakter, som mange af disse unge har, er med til at fastholde dem i kontanthjælpssystemet. Det kan også afspejle, at aktivitetstillægget hæmmer de unges progression, eller det kan være en kombination af udfordringerne og tillægget, jf. kapitel 9.

Figur 5.10:

Afgang til beskæftigelse, aktivitets- og uddannelsesparate i kontanthjælpssystemet fordelt på ydelser og alder, 2017



Anm.: Månedlige afgangsrater. Opgørelsen af visitationskategorierne blandt integrationsydelsesmodtagere er forbundet med usikkerhed.

Figur 5.10: Der findes ikke væsentlige forskelle i afgangsraten betinget på alder for aktivitetsparate integrationsydelsesmodtagere, hvorfor de er lagt sammen i figuren. Opgørelsen er kun foretaget for 2017, da det ikke er muligt at angive, om personer modtager aktivitetstillæg i 2018.

Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Karakteristika blandt borgere i kontanthjælpssystemet

En anden måde at betragte borgerne i kontanthjælpssystemet på er ved at se nærmere på en række udvalgte karakteristika blandt borgerne. Det kan bidrage til at få indsigt i de udfordringer, der udspiller sig blandt de borgere, der lader til at have andre udfordringer end ledighed alene.

Hvor klar er borgerne til beskæftigelse eller uddannelse?

Visitationskategorier giver en pejling af, hvor mange af borgerne i kontanthjælpssystemet, der er henholdsvis tæt på eller længere væk fra arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Her viser det sig, at cirka to tredjedele af borgerne i systemet er visiteret aktivitetsparate, jf. tabel 5.1. Det betyder,

at to tredjedele af borgerne i systemet er blevet vurderet til ikke at være i stand til at forsørge sig selv via et ordinært job inden for tre måneder eller til inden for et år at kunne begynde på og gennemføre en uddannelse på almindelige vilkår. En stor del af borgerne i systemet kan dermed siges at have andre udfordringer end blot ledighed. Der er væsentlige forskelle på andelen af aktivitetsparate på tværs af ydelsesgrupperne. Det skal ikke mindst ses i lyset af, at reglerne for visitation varierer på tværs af ydelserne, jf. kapitel 4.

Tabel 5.1:

Visitationskategorier for borgere i kontanthjælpssystemet, 2019

	Jobparate	Aktivitets- parate	Åbenlyst uddannel- sesparate	Uddannel- sesparate	I alt
Kontanthjælp (andel)	0,27	0,73			100
Uddannelses- hjælp (andel)		0,58	0,05	0,37	100
Integrations- ydelse (andel)	0,55	0,39	0,01	0,05	100
Andel i alt	0,22	0,64	0,02	0,12	100
Antal i alt	25.300	74.100	1.900	14.200	115.400

Anm.: Borgere i kontanthjælpssystemet er opgjort ved nedslag i november 2019. For alle registre, hvor andet ikke er opgivet, er det seneste tilgængelige år anvendt.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Demografi

Borgerne i kontanthjælpssystemet er i gennemsnit 37 år, og halvdelen er kvinder. Det svarer nogenlunde til køns- og aldersfordelingen i befolkningen i den arbejdsdygtige alder, jf. tabel 5.2.

Ser man på herkomst, er det iøjnefaldende, at 27 procent af borgerne i kontanthjælpssystemet har ikke-vestlig herkomst, mens borgere med ikke-vestlig herkomst udgør ti procent i befolkningen. Borgere med ikke-vestlig herkomst er altså overrepræsenteret i kontanthjælpssystemet. Det gælder på tværs af samtlige visitationskategorier, men særligt blandt de borgere, der er visiteret jobparate. Det kan henføres til visitationsreglerne for borgere på integrationsydelse. Borgere med dansk herkomst er tilsvarende underrepræsenteret i systemet, idet 70 procent af borgerne i kontanthjælpssystemet har dansk herkomst, hvilket gælder cirka 85 procent af befolkningen.

Bilag 5.2 viser de samme karakteristika som tabel 5.2-5.7 for hver af ydelseskategorierne. Her fremgår det blandt andet, at der er variation på tværs af ydelseskategorierne, når det kommer til alder

og herkomst. Uddannelseshjælpsmodtagerne er i gennemsnit 23 år, kontanthjælpsmodtagere 44 år, mens integrationsydelsesmodtagerne i gennemsnit er 37 år. Andelen af borgere af ikke-vestlig herkomst blandt uddannelseshjælpsmodtagere er i gennemsnit ti procent, mens den er 24 procent blandt kontanthjælpsmodtagere og 94 procent blandt integrationsydelsesmodtagere. Ser man på køn sammen med herkomst, er 54 procent af borgerne i kontanthjælpssystemet med dansk herkomst mænd, mens det gælder for 46 procent af borgerne i systemet med ikke-vestlig herkomst.

Tabel 5.2:

Demografiske karakteristika blandt borgere i kontanthjælpssystemet fordelt på visitationskategorier og hele befolkningen i den arbejdsdygtige alder, 2019

	Jobpa- rate	Aktivi- tetspa- rate	Åbenlyst uddan- nelses- parate	Uddan- nelses- parate	Alle i sy- stemet	Befolk- ning 18 - 65 år
Alder (gennemsnit)	38	36	20	20	34	39
Mænd (andel)	0,52	0,52	0,47	0,48	0,52	0,51
Dansk herkomst (andel)	0,53	0,72	0,82	0,83	0,70	0,84
Heraf mænd (andel)	0,87	0,55	0,47	0,48	0,54	0,50
Ikke-vestlig herkomst (andel)	0,42	0,25	0,15	0,15	0,27	0,10
Heraf mænd (andel)	0,46	0,44	0,45	0,53	0,46	0,50
Antal personer	25.300	74.100	1.900	14.200	115.400	3.576.000

Anm.: Borgerne i kontanthjælpssystemet er opgjort ved et nedslag i november 2019. For alle registre, hvor andet ikke er opgivet, er det seneste tilgængelige år anvendt. Antallet af personer er afrundet til nærmeste 100.

Kilde: DREAM samt Danmarks Statistiks befolkningsdata og egne beregninger.

Ser man på forskellige typer af familier, er cirka tre ud af ti borgere i kontanthjælpssystemet forsørgere, mens det gælder knap fire ud af ti af borgerne i hele befolkningen, jf. tabel 5.3. Heraf udgør enlige forsørgere en forholdsvis større andel i kontanthjælpssystemet end i befolkningen. Størstedelen af borgerne i systemet har dog ikke forsørgelsespligt over for børn. I 2017 var der omkring 92.000 børn under 18 år, der havde forældre i kontanthjælpssystemet⁷.

7. Egne registerdata trukket på lovmodellen.

Tabel 5.3:

Typer af familier blandt borgere i kontanthjælpssystemet fordelt på visitationskategorier og hele befolkningen i den arbejdsdygtige alder, 2019

	Jobpa- rate	Aktivi- tetspa- rate	Åbenlyst uddan- nelses- parate	Uddan- nelses- parate	Alle i sy- stemet	Befolk- ning 18 - 65 år
Enlig (andel)	0,55	0,68	0,56	0,61	0,64	0,36
Gift (andel)	0,24	0,15	0,02	0,02	0,15	0,41
Har børn (andel)	0,64	0,50	0,21	0,20	0,49	0,61
Forsørger (andel)	0,45	0,27	0,19	0,17	0,29	0,38
Enlig forsørger (andel)	0,14	0,11	0,07	0,07	0,11	0,05
Antal personer	25.300	74.100	1.900	14.200	115.400	3.576.000

Anm.: Borgerne i kontanthjælpssystemet er opgjort ved et nedslag i november 2019. For alle registre, hvor andet ikke er opgivet, er det seneste tilgængelige år anvendt. Antallet af personer er afrundet til nærmeste 100.

Kilde: DREAM samt Danmarks Statistiks befolkningsdata, familiedata og egne beregninger.

Uddannelse

Ser man på uddannelsesniveauet blandt borgerne i kontanthjælpssystemet, er det generelt markant lavere end i befolkningen. Fx har cirka seks ud af ti borgere i systemet grundskolen som højst fuldførte uddannelse, hvilket gælder for knap to ud af ti i befolkningen, jf. tabel 5.4.

Tabel 5.4:

Højst gennemførte uddannelse blandt borgere i kontanthjælpssystemet fordelt på visitationskategorier og hele befolkningen i den arbejdsdygtige alder, 2019

	Jobpa- rate	Aktivi- tetspa- rate	Åbenlyst uddan- nelses- parate	Uddan- nelses- parate	Alle i sy- stemet	Befolk- ning 18 - 65 år
Uoplyst (andel)	0,15	0,07	0,03	0,03	0,08	0,16
Grundskole (andel)	0,47	0,64	0,68	0,81	0,62	0,21
Heraf 9. klasse	0,48	0,75	0,98	0,92	0,74	0,82
Heraf 9. klasse (inkl. 7. - 9. klasse)	0,79	0,84	0,96	0,93	0,85	0,88

	Jobpa- rate	Aktivi- tetspa- rate	Åbenlyst uddan- nelses- parate	Uddan- nelses- parate	Alle i sy- stemet	Befolk- ning 18 - 65 år
Gymnasial uddan- nelse (andel)	0,09	0,08	0,28	0,15	0,10	0,12
Erhvervsuddan- nelse (andel)	0,21	0,16	0,01	0,01	0,15	0,30
Videregående ud- dannelse (andel)	0,08	0,05	0,00	0,00	0,05	0,22
Antal personer	25.300	74.100	1.900	14.200	115.400	3.576.000

Anm.: Borgere i kontanthjælpssystemet er opgjort ved et nedslag i november 2019. For alle registre, hvor andet ikke er opgivet, er det seneste tilgængelige år anvendt. I Danmarks Statistiks gruppering af erhvervsuddannelser kan der være nogle få uddannelser, der ikke er erhvervskompetencegivende. Det t kan forklare, at cirka 1 procent blandt de (åbenlyst) uddannelsesparate har en erhvervsuddannelse. På baggrund af data er det ikke muligt at undersøge, om personen har modtaget en karakter ved 9. klasses afgangseksamen, idet data ikke går langt nok tilbage i tid for alle i populationen. Derfor ses der kun på, hvorvidt personen har deltaget i 9. klasse. Tal for 9. klasse inklusiv 7. – 9. klasse inkluderer også medbragt uddannelse. Kategorien 'Uoplyst' dækker dels over borgere uden registreret uddannelse og dels over borgere, hvis uddannelse er angivet som uoplyst mv. i Danmarks Statistiks uddannelsesstatistik.

Kilde: DREAM samt Danmarks Statistiks befolkningsdata, uddannelsesstatistik og egne beregninger.

Sociale og sundhedsmæssige karakteristika

Man kan gøre brug af sociale og sundhedsmæssige karakteristika til at kaste mere lys over, hvad der gør sig gældende af udfordringer blandt borgerne i kontanthjælpssystemet.

Når det gælder sundhed, har borgerne i kontanthjælpssystemet dårligere helbred end befolkningen som helhed, hvilket også kan være en udfordring i forhold til arbejde og uddannelse, jf. tabel 5.5. Flere af borgerne i systemet har været indlagt de seneste fem år, og antallet af kontakter til praktiserende læge er i samme periode højere blandt borgerne i systemet end blandt befolkningen. På det psykiatriske område har cirka ti procent borgere i kontanthjælpssystemet været hos en privat psykiater de seneste fem år, mens det gælder for tre procent i befolkningen. Aktivitetsparate har generelt været mere i kontakt med sundhedsvæsenet end de øvrige borgere i kontanthjælpssystemet, mens job- og åbenlyst uddannelsesparate ikke adskiller sig væsentligt fra befolkningen på de nævnte sundhedsindikatorer.

Tabel 5.5:

Kontakt til sundhedsvæsenet blandt borgere i kontanthjælpssystemet fordelt på visitationskategorier og hele befolkningen i den arbejdsdygtige alder, 2019

	Jobpa- rate	Aktivi- tetspa- rate	Åbenlyst uddan- nelses- parate	Uddan- nelses- parate	Alle i sy- stemet	Befolk- ning 18 - 65 år
Har været indlagt inden for de seneste fem år (andel)	0,18	0,22	0,17	0,20	0,20	0,14
Antal kontakter til almen læge seneste år	6,7	9,6	6,6	7,6	8,6	6,2
Har været til psykolog inden for de seneste fem år (andel)	0,05	0,08	0,06	0,10	0,08	0,06
Har været til privat psykiater inden for de seneste fem år (andel)	0,04	0,15	0,03	0,09	0,11	0,03
Har modtaget ambulante behandlinger inden for de seneste fem år (andel)	0,58	0,68	0,58	0,60	0,65	0,58
Antal personer	25.300	74.100	1.900	14.200	115.400	3.576.000

Anm.: Borgere i kontanthjælpssystemet er opgjort ved nedslag i november 2019. For alle registre, hvor andet ikke er opgivet, er det seneste tilgængelige år anvendt.

Kilde: DREAM samt Danmarks Statistiks befolkningsdata og egne beregninger.

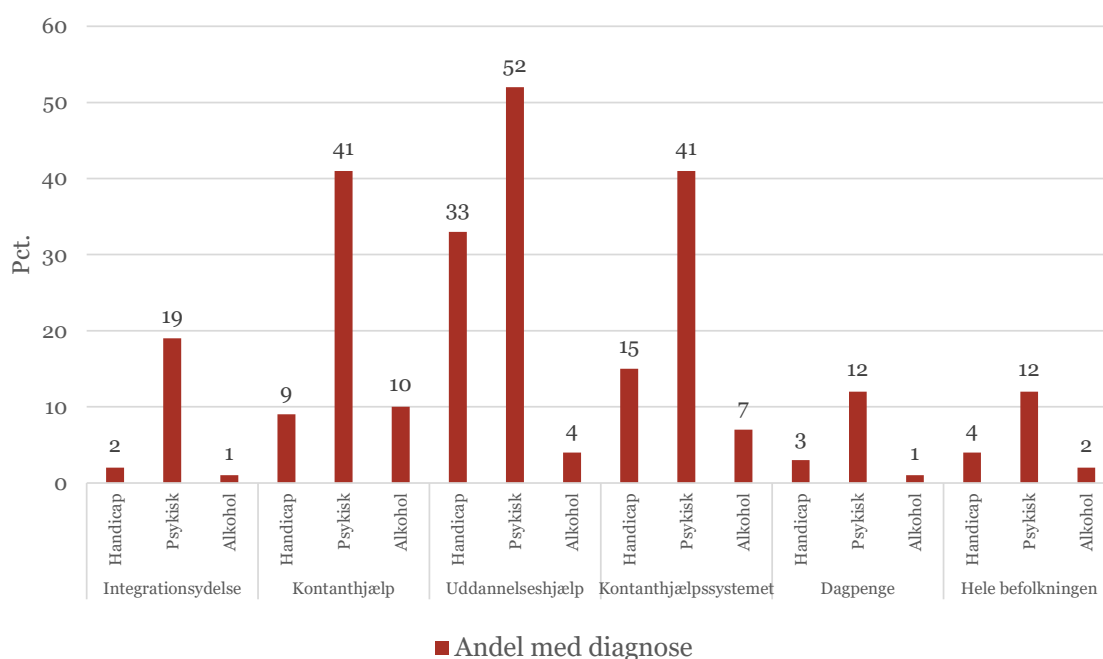
At relativt mange borgere i kontanthjælpssystemet ofte har kontakt til sundhedsvæsenet afspejler sig også i deres diagnosehistorik. 15 procent af borgerne i systemet har fået stillet en diagnose, der kan være relateret til et handicap, mens det gælder for fire procent af den danske befolkning, jf. figur 5.11. 41 procent af borgerne i systemet har fået stillet en diagnose, der kan være relateret til en psykisk lidelse, hvad der kun gælder for 12 procent i befolkningen. Gennemsnittet dækker over, at det særligt er de unge i kontanthjælpssystemet, som har fået stillet en diagnose, der kan være forbundet med en psykisk lidelse. Det er muligt, at andelen med diagnoser er undervurderet her. Det skyldes, at registrene højst går ti år tilbage i tid, og at der ikke indgår diagnoser baseret på kontakt til og behandling ved privatpraktiserende speciallæger og egen læge. Førstnævnte kan medføre, at andelen med diagnoser blandt kontanthjælpsmodtagere er mere undervurderet end blandt uddannelseshjælpsmodtagerne, da kontanthjælpsmodtagerne er den gruppe, der i gennemsnit er ældst, og derfor

er der større mulighed for, at nogen af dem har fået en diagnose, der ikke findes i registrene. At diagnoserne er givet inden for de sidste ti år peger dog i retning af, at der er tale om aktuelle diagnoser.

Udfordringerne blandt borgerne i kontanthjælpssystemet på det sociale- og sundhedsmæssige område afspejler sig i de offentlige serviceudgifter, der kan relateres til den enkelte borger. Det fremgår af en analyse af forbruget af offentlige serviceudgifter blandt borgerne i kontanthjælpssystemet, jf. bilag 5.3. Analysen viser blandt andet, at servicetrækket i høj grad er koncentreret på mindre grupper af borgere. Fx modtager fem procent af borgerne i kontanthjælpssystemet med det højeste offentlige servicetræk godt 36 procent af det samlede offentlige forbrug blandt borgerne i systemet.

Figur 5.11:

Andel af borgere med diagnoser, der kan være forbundet med et handicap, en psykisk lidelse eller alkoholforbrug, blandt borgere i kontanthjælpssystemet, herunder fordelt på ydelser, blandt dagpengemodtagere og befolkningen i alderen 18-65 år, 2018



Anm.: Målgruppen består af personer, der er i kontanthjælpssystemet i uge 46 i 2018, og som har været i systemet i mindst fire uger. Dagpengemodtagere er afgrænset på samme måde som kontanthjælpsmodtagere. Hele befolkningen er personer i den erhvervsdygtige alder: 18 til 65-årige. Oplysninger om diagnoser er baseret på diagnoser registreret ved ambulant behandling og indlæggelser ved psykiatriske, offentlige og private hospitaler. Diagnoser er registreret til og med 2018: for private diagnoser, der er stillet tilbage til 2012, for ambulant behandling tilbage til 2008 og for indlæggelser tilbage til 2014. Diagnoser relateret til handicap og psykiske lidelser er defineret som beskrevet i Socialpolitisk Redegørelse 2019, side 275. Diagnoser er baseret på aktions- og bidiagnoser.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Tabel 5.6:

Sociale karakteristika blandt borgere og deres familier i kontanthjælpssystemet fordelt på visitationskategorier og hele befolkningen i den arbejdsdygtige alder, 2019

	Jobpa- rate	Aktivi- tetspa- rate	Åbenlyst uddan- nelses- parate	Uddan- nelses- parate	Alle i sy- stemet	Befolk- ning 18 - 65 år ³
Har været anbragt (andel) ¹	0,10-0,22	0,17-0,26	0,10-0,11	0,16-0,19	0,15-0,23	0,03-0,05
Har modtaget personrettede forebyggende foranstaltninger (andel) ¹	0,01-0,11	0,02-0,48	0,15-0,17	0,25-0,37	0,02-0,43	0,01-0,07
Har børn, der har været anbragt (andel) ²	0,00-0,13	0,00-0,18	0,00-0,01	0,00-0,02	0,00-0,16	0,00-0,06
Har siddet i fængsel inden for de seneste ti år (andel)	0,05	0,10	0,03	0,06	0,08	0,01
Har været anholdt inden for de seneste ti år (andel)	0,11	0,19	0,10	0,16	0,17	0,04
Antal personer (for hele aldersgruppen 18-65 år)	25.300	74.100	1.900	14.200	115.400	3.576.000

Anm.: Borgere i kontanthjælpssystemet er opgjort ved et nedslag i november 2019. For alle registre, hvor andet ikke er opgivet, er det seneste tilgængelige år anvendt.

1. Anbringelsesstatistikken samt statistikken over forebyggende foranstaltninger går tilbage til omkring 1980. Således kan andelen, som har modtaget personrettede forebyggende foranstaltninger eller været anbragt, være underestimeret for de ældre aldersgrupper. Derfor opgøres personrettede forebyggende foranstaltninger og anbringelser som et interval over aldersgrupperne: 18-19 år, 20-29 år, 30-39 år og 40-49 år. Andelen for de enkelte aldersgrupper fremgår af bilag 5.5. Det bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at de yngre aldersgrupper i kontanthjælpssystemet kan være mere udsatte end de ældre aldersgrupper. Derfor kan det ikke entydigt konkluderes, at forskellene alene skyldes underestimerede andele for de ældste aldersgrupper.

2. Se forbehold ved 1. Andelen for de enkelte aldersgrupper er afgrænset til intervallerne: 18-19 år, 20-29 år, 30-39 år og 40-49 år, 50-59 år og 60-65 år.

3. Befolkningen følger samme aldersafgrænsning som for personer i kontanthjælpssystemet.

Kilde: DREAM samt Danmarks Statistiks befolkningsdata, familiedata, kriminalstatistik og data om børn og unges anbringelser og forebyggende foranstaltninger og egne beregninger.

Sociale karakteristika viser, at borgerne i kontanthjælpssystemet i gennemsnit er en væsentlig mere udsat gruppe, end når man betragter befolkningen i samme aldersgruppe, jf. tabel 5.6. Det viser sig fx ved, at mellem 15 og 23 procent af borgerne har været anbragt uden for hjemmet som barn, og mellem to og 43 procent har modtaget personrettede forebyggende foranstaltninger under opvæksten. Blandt befolkningen gælder det blot for mellem tre og fem, henholdsvis mellem én og syv procent. Personrettede forebyggende foranstaltninger kan blandt andet dække over en fast kontaktperson for barnet eller den unge eller en aflastningsordning i en plejefamilie, et opholdssted eller på en døgninstitution.

Når det gælder kriminalitet, har flere af borgerne i kontanthjælpssystemet end i befolkningen været anholdt eller siddet i fængsel inden for de seneste ti år. De sociale udfordringer er generelt særligt udbredte blandt gruppen af borgere, der er visiteret aktivitetsparate. Blandt de uddannelsesparate er der dog også en stor andel, som har været anbragt eller modtaget forebyggende foranstaltninger.

Fokuserer man yderligere på sidstnævnte gruppe, viser den sig på mange måder at være særlig udsat. Uddannelseshjælpsmodtagere har i gennemsnit social- og sundhedsudgifter på niveau med førtidspensionister, herunder sundhedsudgifter, der er godt tre gange højere end gennemsnittet blandt den samlede befolkning i den arbejdsdygtige alder, jf. bilag 5.3. I modsætning til kontanthjælps- og integrationsydelsesmodtagerne går uddannelseshjælpsmodtagernes primære udgifter til behandling på psykiatriske hospitaler. Det dækker over, at næsten 38 procent af de aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere i løbet af 2017 har været patient på et psykiatrisk hospital. Ud over et relativt højt servicetræk på sundhedsområdet har modtagerne af uddannelseshjælp et stort træk på tilbud til unge og voksne med særlige behov, fx botilbud, misbrugsbehandling, opholdssteder og døgninstitutioner.

Grupper af borgere, der ligner hinanden (klyngeanalyser)

Karakteristikaene beskriver gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet ud fra, hvordan gruppen ser ud i gennemsnit, når man kigger på et enkelt karakteristikum ad gangen. Gruppen af borgere kan dog være sammensat af mindre grupper – eller klynger – af borgere, der adskiller sig fra hinanden. For at afdække det kan man gennemføre en klyngeanalyse. Kommissionen har betragtet henholdsvis uddannelseshjælpsmodtagere og kontant- og integrationsydelsesmodtagere med afsæt i to klyngeanalyser. Analyserne har givet kommissionen et indblik i, hvilke mindre grupper af borgere, der er i kontanthjælpssystemet, når man tager udgangspunkt i karakteristikaene ovenfor. Generelt viser analyserne, at borgerne er en sammensat gruppe. Der er en gruppe borgere, som er kendetegnet ved at have sociale udfordringer, mens andre grupper har psykiske eller fysiske problemstillinger,

og endelig er der borgere, som umiddelbart ikke ser ud til at have barrierer for at komme i job eller uddannelse.

Man kan læse mere om de to klyngeanalyser i bilag 5.4 samt i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings analyse ”Hvem er uddannelseshjælpsmodtagerne?”⁸.

Ydelseskommisionens overvejelser

Indblikket i borgernes karakteristika og deres forløb i kontanthjælpssystemet har givet Ydelseskommisionen anledning til følgende overvejelser.

For det første er gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet ikke alene afhængig af de ændringer, der sker på kontanthjælpsområdet. Gruppen af borgere påvirkes også af udefrakommende ændringer som fx økonomiske konjunkturer, flygtningestrømme og ændringer på andre ydelsesområder. Udefrakommende ændringer kan dermed påvirke sammensætningen af borgere i systemet og betyde noget for, hvor stor en andel af borgerne, der ikke har udfordringer ud over ledighed.

For det andet er gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet en meget sammensat gruppe. Cirka en tredjedel af borgerne er umiddelbart i stand til at begynde i et job eller i en uddannelse, som de kan gennemføre på normale vilkår. Denne gruppe af borgere opholder sig typisk kortere tid i kontanthjælpssystemet end de resterende to tredjedele af borgere, der har udfordringer, som gør, at de ikke umiddelbart er i stand til at arbejde eller uddanne sig. Kommissionen har samtidig hæftet sig ved, at en stor del af de borgere, der afgår fra kontanthjælpssystemet, vender tilbage til systemet igen. Afgangen fra systemet til job eller uddannelse er kun et første skridt. Succes er betinget af, at borgeren gennemfører uddannelsen og får varigt fodfæste på arbejdsmarkedet.

Selvom den samlede gruppe af borgere i kontanthjælpssystemet er en sammensat gruppe, er det slående, at sagsbehandlere vurderer, at størstedelen af borgerne har udfordringer, der udgør en barriere i forhold til at komme ind på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet. Det gælder umiddelbart de to tredjedele af borgerne i systemet, der er blevet visiteret aktivitetsparate. En række karakteristika indikerer, at særligt aktivitetsparate har udfordringer af sundhedsmæssig og/eller social karakter. Fx har 15 procent haft kontakt til en privat psykiater inden for de seneste fem år, hvilket gælder for tre procent af den danske befolkning i den arbejdsdygtige alder. 41 procent har fået stillet en psykisk diagnose, og 15 procent har fået stillet en diagnose, der kan være relateret til et handicap. Dette skal sammenlignes med kun 12 procent henholdsvis fire procent af den samlede befolkning i den arbejds-

8. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2020): ”Hvem er uddannelseshjælpsmodtagerne?”. Kilde: <https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2020/1/hvem-er-uddannelseshjaelpsmodtagerne/>

dygtige alder. I den forbindelse har kommissionen særligt hæftet sig ved gruppen af de aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, hvor psykiske udfordringer ser ud til at være særligt udtalte. Desuden har 19 procent været anholdt inden for de seneste ti år, hvilket kun gælder for fire procent blandt den danske befolkning i den arbejdsdygtige alder. Det skal i den sammenhæng nævnes, at denne gruppe har et væsentligt lavere uddannelsesniveau end resten af befolkningen: 62 procent har grundskole som højst fuldførte uddannelse sammenlignet med 21 procent af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.

Endelig er borgere med ikke-vestlig herkomst overrepræsenteret i kontanthjælpssystemet: Omtrent 30 procent er af ikke-vestlig herkomst, selvom borgere af ikke-vestlig herkomst kun udgør ti procent af befolkningen. Samtidig udgør kvinder fra ikke-vestlige lande 25 procent af den gruppe borgere, der har været i kontanthjælpssystemet i mindst ti år, selvom de kun udgør fem procent af befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Det afspejler en relativt lav integration på arbejdsmarkedet og understreger vigtigheden af, at ydelsessystemet også bliver set i et integrationsperspektiv.

Indsigten i, hvad der kendetegner borgerne i kontanthjælpssystemet, er afgørende for en ny indretning af kontanthjælpssystemet. Et ydelsessystem kan selv sagt ikke løse de sundhedsmæssige og sociale udfordringer, der gør sig gældende hos en stor del af borgerne i systemet. Men systemet skal indrettes, så det kan rumme, at en stor del af borgerne i systemet har udfordringer ud over ledighed, og sikre, at systemet i sig selv på ingen måde er en hindring for borgernes progression i retning af uddannelse og/eller selvforsørgelse. Det stiller blandt andet krav om et enkelt og gennemsigtigt system med klare og enkle regler.

Kapitel 6:

Indsats for borgerne i

kontanthjælpssystemet

Indledning

Ydelseskommisionen har fået som opgave at anbefale løsninger til et robust og fremtidssikret kontanthjælpssystem, som skal fungere som et midlertidigt økonomisk sikkerhedssystem målrettet borgere, der ikke er i stand til at forsørge sig selv eller deres familie. Kontanthjælpssystemet kan imidlertid ikke stå alene, hvis flere borgere skal finde vej til selvforsørgelse. En velfungerende aktiv beskæftigelsesindsats er også en vigtig forudsætning. Endelig er det for udsatte borgere i kontanthjælpssystemet nødvendigt, at indsatserne er helhedsorienterede, så de sociale og helbredsmæssige forhold er i fokus på lige fod med beskæftigelsesperspektivet. Sociale og helbredsmæssige indsatser er i visse tilfælde selve forudsætningen for en vellykket beskæftigelsesindsats.

Det fremgår af Ydelseskommisionens kommissorium, at kommissionen kan beslutte, om den for at løse opdraget også vil foreslå ændringer inden for kontanthjælpssystemet i bred forstand. Det kan fx være ændringer af den aktive beskæftigelsesindsats.

Desuden er det en del af kommissionens opdrag at iagttage, at et nyt ydelsessystem kan fungere sammen med en pligt til at bidrage 37 timer, hvad der svarer til en almindelig arbejdsuge, for nyankomne og andre udlændinge med et integrationsbehov.

Borgere i kontanthjælpssystemet har ret og pligt til at deltage i en aktiv beskæftigelsesindsats. Det skal understøtte dem i at komme videre i arbejde eller uddannelse og dermed være med til at sikre, at deres ophold i kontanthjælpssystemet bliver så kortvarigt som muligt.

Af de grunde har kommissionen set nærmere på reglerne om den aktive indsats samt omfanget og typer af indsatser, som borgerne får, ligesom kommissionen har set på effekterne heraf.

Reglerne om den aktive beskæftigelsesindsats

Det er kommunerne, der har ansvar for at tilbyde borgerne i kontanthjælpssystemet en aktiv indsats i form af samtaler og tilbud. Tilbuddene skal have et uddannelses- eller beskæftigelsesrettet sigte og dermed bidrage til, at borgeren kan træde ind på arbejdsmarkedet eller starte på en uddannelse. Tilbuddene kan fx medvirke til at vedligeholde borgernes kvalifikationer, ligesom de skal kunne opkvalificere borgerne, hvis der er behov for det. Samtidig skal der tages hensyn til hvilke områder på arbejdsmarkedet, der kan have behov for arbejdskraft. Endelig kan kommunerne gøre brug af tilbuddene til at afprøve, om borgerne lever op til deres pligt om at stå til rådighed.

Tilbuddene kan gives som en enkeltstående indsats eller kombineres og skal være sammenhængende med eventuelle sociale og sundhedsmæssige indsatser. Det afhænger af, hvad kommunen vurderer, der bedst muligt hjælper den enkelte borger tættere på sit uddannelses- eller beskæftigelsesmål. Kommunen kan også give borgeren tilbud i kombination med småjob.

Med Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats (2018) har kommunerne fået mere ansvar og større frihed til at tilrettelægge indsatsen fleksibelt efter borgerens behov. Der er samtidig indført en styrket opfølgning på kommunernes indsats og resultater samt et skærpet tilsyn på de kommuner, der ikke lever op til intentionerne bag forenklingen af beskæftigelsesindsatsen og efterlader borgerne ”passive” uden at give dem en nødvendig indsats. Den skærpede opfølgning skal derfor også bidrage til at sikre, at alle borgere får den nødvendige aktive indsats og ikke bliver langvarigt ”passive” i kontanthjælpssystemet.

Reglerne om den aktiv beskæftigelsesindsats for borgerne i kontanthjælpssystemet er både reguleret i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og i integrationsloven.

Indsats efter integrationsloven

Nyankomne flygtninge og familiesammenførte er omfattet af integrationsloven og skal tilbydes et program af kommunen, hvis de er fyldt 18 år. Nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge skal tilbydes et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram, mens andre familiesammenførte skal tilbydes et introduktionsprogram. Der er ikke forskel på indholdet i de to programmer.

Integrationslovens program blev indført den 1. januar 1999. Reglerne om programmets varighed og indhold blev senest ændret med virkning fra den 1. juli og 1. oktober 2016 som opfølgning på to- og trepartsaftalerne om integration i 2016.

Programmet kan vare op til fem år og skal først og fremmest bidrage til, at borgerne hurtigt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse. Programmet skal påbegyndes snarest muligt og senest en måned efter, at kommunen har overtaget ansvaret for den enkelte borger.

For integrationsydelsesmodtagere omfatter programmet både danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

Kommunen skal så vidt muligt inden for to uger og senest ved programmets start give integrationsydelsesmodtagere et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud, medmindre det er åbenbart, at borgeren ikke er i stand til at deltage i et virksomhedsrettet tilbud.

Alle integrationsydelsesmodtagere, der er omfattet af programmet, anses som udgangspunkt for jobparate de første tre måneder, efter kommunen har overtaget ansvaret for dem, medmindre det er åbenbart, at borgeren ikke er i stand til at deltage i virksomhedspraktik eller løntilskud. For en jobparat integrationsydelsesmodtager må der maksimalt være seks uger mellem hvert virksomhedsrettet tilbud, og de virksomhedsrettede tilbud skal som minimum have et omfang af gennemsnitligt 15 timer om ugen. For en aktivitetsparat integrationsydelsesmodtager skal den virksomhedsrettede indsats tilrettelægges efter en konkret vurdering af forudsætninger og behov. Kommunerne skal ud over den virksomhedsrettede indsats tilbyde danskuddannelse, og kommunerne kan herudover tilbyde anden vejledning og opkvalificering.

Programmets nærmere indhold fastlægges i en kontrakt mellem kommunen og den enkelte borger. Efter tre måneder skal kommunen visitere den enkelte integrationsydelsesmodtager job- eller aktivitetsparat. Efter visitationen skal kommunen følge op på kontrakten mindst fire gange inden for de første seks måneder. Herefter skal kommunen følge op på kontrakten efter behov, indtil kontraktens mål om job eller uddannelse er opfyldt. Opfølgningen skal som udgangspunkt ske ved en individuel samtale, men kan også ske telefonisk, digitalt eller på anden måde, hvis det er mest hensigtsmæssigt.

Indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Borgerne i kontanthjælpssystemet, som ikke har et integrationsbehov, skal have en indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. De gældende regler trådte i kraft den 1. januar 2020, efter der i 2018 blev indgået en bred politisk aftale om en forenkling af den aktive beskæftigelsesindsats, jf. ovenfor.

Aftalen betyder blandt andet, at kommunen skal afholde fire samtaler inden for de første seks må-

neder med de borgere, der modtager kontant- eller uddannelseshjælp. Herefter skal jobcentret og borgeren aftale individuelt, hvordan kontaktføreløbet skal være fremover.

Kravene til deltagelse i tilbud er forskellige, alt efter hvilken ydelse borgeren modtager. Kontanthjælpsmodtagere og integrationsydelsesmodtagere, der ikke er omfattet af et program, har senest efter seks måneder ret og pligt til at påbegynde et tilbud af mindst to ugers varighed. Herefter er det op til jobcentret løbende at vurdere den enkeltes behov for yderligere tilbud.

Uddannelseshjælpsmodtagere og integrationsydelsesmodtagere under 30 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse, som ikke er omfattet af et program, er omfattet af et uddannelsespålæg og har dermed ret og pligt til hurtigst muligt og senest efter én måned at stå til rådighed for tilbud rettet mod uddannelse. Herefter må der højst gå fire uger mellem tilbuddene.

Pligten til at deltage i tilbud kan bortfalde for både kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere samt integrationsydelsesmodtagere, der ikke er omfattet af et program, hvis de fx skal starte på ordinært arbejde på fuld tid inden for de næste seks uger.

Flere nye muligheder på vej til borgere med udfordringer ud over ledighed

Ydelseskommisionen har noteret sig, at et bredt flertal i Folketinget i 2018 har indgået en principaftale om en ny hovedlov, så borgere med komplekse udfordringer kan få en helhedsorienteret indsats på tværs af social-, sundheds-, beskæftigelses- og uddannelsesområdet. Aftalen skal også styrke indsatsen for de borgere i det nye kontanthjælpssystem, der har komplekse udfordringer ud over ledighed og behov for en indsats rettet mod job og uddannelse, der er sammenhængende og koordineret på tværs af forvaltninger.

Ydelseskommisionen har også noteret sig, at regeringen vil indføre en pligt til at bidrage 37 timer om ugen for de borgere i kontanthjælpssystemet, som har et integrationsbehov på grund af fx manglende sprogkunderskaber og tilknytning til arbejdsmarkedet⁹. Det er endnu ikke afklaret, hvad indsatsen præcis skal bestå af. Uanset hvad indsatsmodellen kommer til at indeholde, er det regeringens målsætning, at indsatsen styrker tilknytningen til arbejdsmarkedet for gruppen af borgere med et integrationsbehov.

9. Jf. statsministerens nytårstale den 1. januar 2021

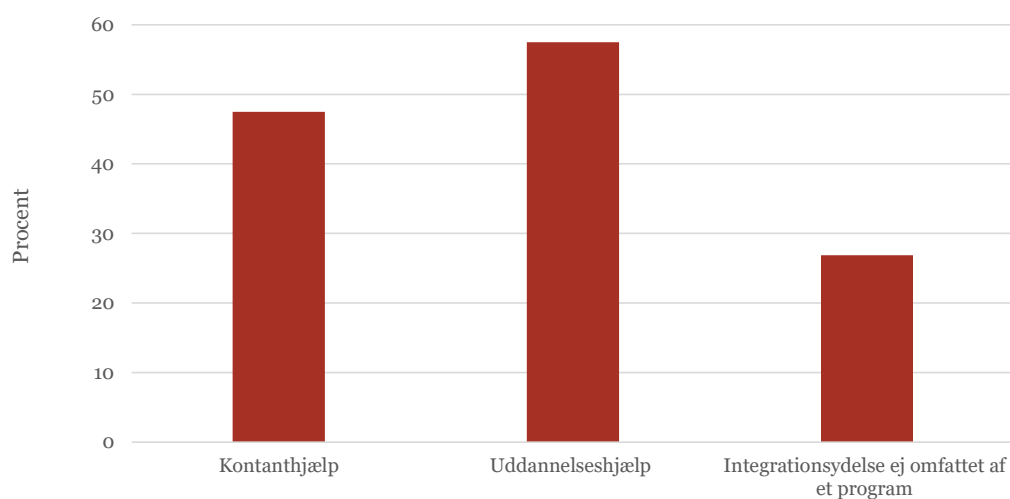
Hvor meget tid bruger borgerne på at deltage i samtaler og tilbud?

Det har ikke været muligt at opgøre, hvor meget borgerne i kontanthjælpssystemet har deltaget i samtaler og aktive tilbud i 2020 efter de gældende regler, som trådte i kraft den 1. januar 2020. Det skyldes blandt andet COVID-19, der har betydet, at den aktive indsats har været suspenderet i en del af perioden. Opgørelsen baserer sig derfor på data fra 2019 og skal ses i lyset af, at minimumskravene for omfanget af samtaler og aktive tilbud i loven om en aktiv beskæftigelsesindsats på det tidspunkt varierede på tværs af både ydelser og visitationskategorier.

Figur 6.1 viser andelen af borgere i kontanthjælpssystemet med en anciennitet på minimum seks måneder i systemet, der har fået mindst fire samtaler inden for et halvt år i perioden fra marts 2018 til marts 2019. Det har kun været muligt at lave opgørelsen for de borgere, der har fået en indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Figur 6.1:

Andelen af borgere i kontanthjælpssystemet med en anciennitet på minimum seks måneder, der har fået mindst fire samtaler inden for et halvt år, marts 2018 – marts 2019



Anm.: Det har ikke været muligt at lave opgørelsen for integrationsydelsesmodtagere omfattet af et program.

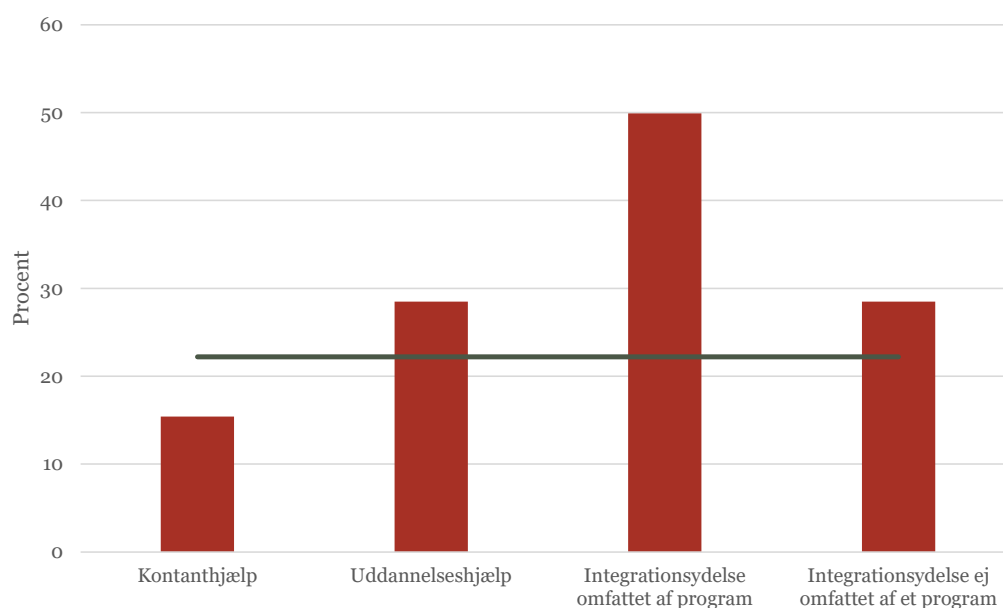
Kilde: Særkørsel på Jobindsats.dk og egne beregninger.

Andelen af borgere, der har fået fire samtaler inden for et halvt år, varierer på tværs af ydelserne. Blandt uddannelseshjælpsmodtagerne har knap 60 procent fået fire samtaler, mens det gælder for lidt under halvdelen af borgerne på kontanthjælp. Blandt integrationsydelsesmodtagerne, som ikke er omfattet af et program, gælder det lidt over en fjerdedel.

Aktiveringsgraden fortæller noget om, hvor meget tid en borger bruger i et aktivt tilbud i løbet af den tid, som borgeren modtager en ydelse i kontanthjælpssystemet.

Borgerne i kontanthjælpssystemet deltager i gennemsnit i aktive tilbud i knap en fjerdedel af den tid, de er ledige i, jf. figur 6.2. Der er væsentlige forskelle i omfanget af den tid, borgerne bruger på aktivering, når man ser på tværs af de forskellige ydelser.

Figur 6.2:
Aktiveringsgraden i kontanthjælpssystemet, 2019



Anm.: Aktiveringsgraden viser, hvor stor en andel af alle ydelsesmodtagere, der deltog i aktivering inden for den valgte periode. Opgørelsen er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer for ydelsesmodtagerne inden for den valgte periode divideret med antallet af mulige aktiveringstimer. Antallet af mulige aktiveringstimer er defineret som antallet af timer, som alle periodens ydelsesmodtagere kunne være aktiveret i, hvis de var konstant aktiverede i det antal timer, de modtog ydelse. Aktivering 37 timer ugentlig regnes som fuld tid. Den vandrette sorte streg viser gennemsnittet for alle ydelsesgrupperne, som er cirka 22 procent.

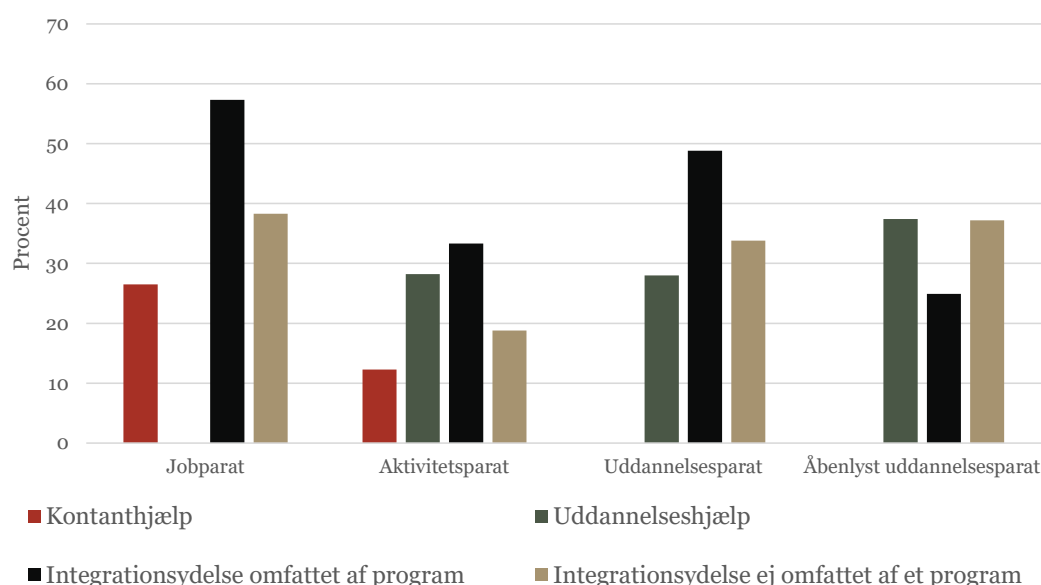
Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Integrationsydelsesmodtagerne omfattet af program er den gruppe, der deltager mest i tilbud. De er i gennemsnit i et tilbud i 50 procent af den tid, de er ledige i, mens uddannelseshjælpsmodtagerne i gennemsnit er aktiveret i knap 30 procent af tiden. Kontanthjælpsmodtagerne er i gennemsnit aktiveret i 15 procent af tiden.

Jobparate kontanthjælps- og integrationsydelsesmodtagere aktiveres generelt mere end aktivitetsparate inden for hver af de to ydelser, mens åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere aktiveres mere end uddannelsesparate og aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, der aktiveres i samme omfang, jf. figur 6.3.

Figur 6.3:

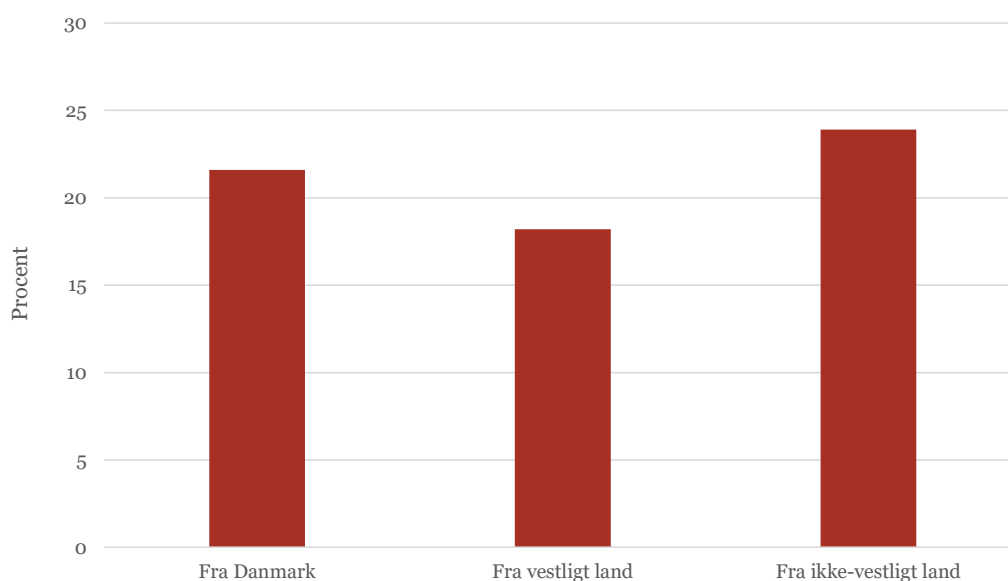
Aktiveringsgrader fordelt på visitationskategorier og ydelser, 2019



Anm.: Aktiveringsgraden viser, hvor stor en andel af alle ydelsesmodtagere, der deltog i aktivering inden for den valgte periode. Opgørelsen er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer for ydelsesmodtagerne inden for den valgte periode divideret med antallet af mulige aktiveringstimer. Antallet af mulige aktiveringstimer er defineret som antallet af timer, som alle periodens ydelsesmodtagere kunne være aktiveret i, hvis de var konstant aktiverede i det antal timer, de modtog ydelse. Aktivering 37 timer ugentlig regnes som fuld tid. Borgere, hvis visitationskategori er uoplyst, er ikke med i opgørelsen.

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Ser man på herkomst, aktiveres borgere med ikke-vestlig baggrund en smule mere end borgere med dansk og vestlig baggrund, jf. figur 6.4. Det hænger sammen med, at integrationsydelsesmodtagere hovedsagligt er ikke-vestlige indvandrere, og at mere end halvdelen af dem er omfattet af integrationslovens program, der stiller krav om en mere hyppig aktivering end reglerne efter loven om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Figur 6.4:**Aktiveringsgraden for hele målgruppen fordelt på herkomst, 2019**

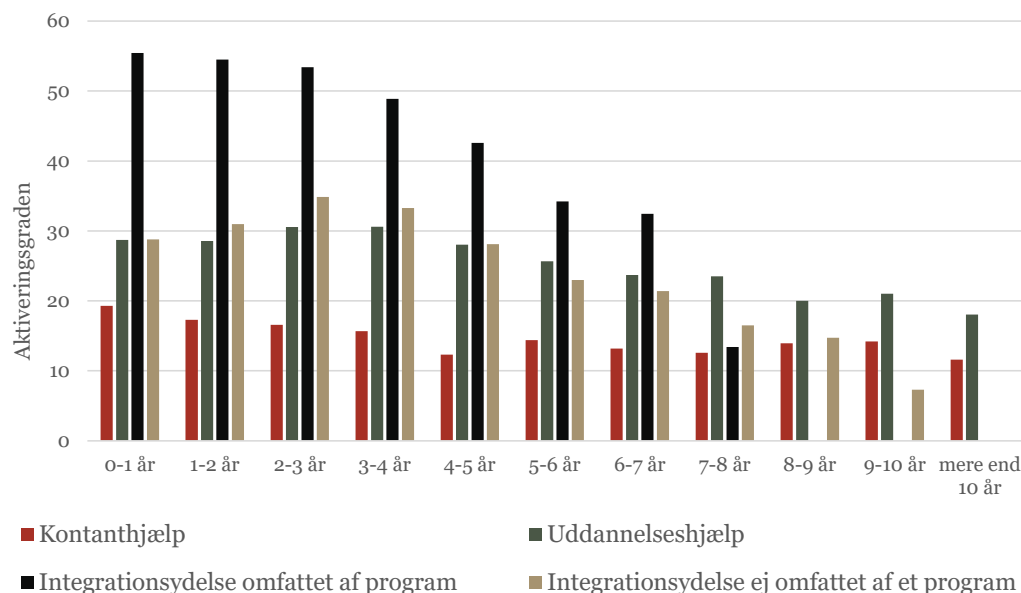
Anm.: Aktiveringsgraden viser, hvor stor en andel af alle ydelsesmodtagere der var deltog i aktivering inden for den valgte periode. Opgørelsen er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer for ydelsesmodtagerne inden for den valgte periode divideret med antallet af mulige aktiveringstimer. Antallet af mulige aktiveringstimer er defineret som antallet af timer, som alle periodens ydelsesmodtagere kunne være aktiveret, hvis de var konstant aktiverede i det antal timer, de modtog ydelse. Aktivering 37 timer ugentlig regnes som fuld tid. Borgere, hvis visitationskategorien er uoplyst, er ikke med i opgørelsen.

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

Der er overordnet en tendens til, at aktiveringsgraden falder i takt med, at ancienniteten i kontanthjælpssystemet stiger, jf. figur 6.5. Det gælder dog ikke i samme udstrækning, når man kigger på tværs af ydelsesgrupperne. For borgere på kontanthjælp er aktiveringsgraden fx relativt kontant.

Figur 6.5:

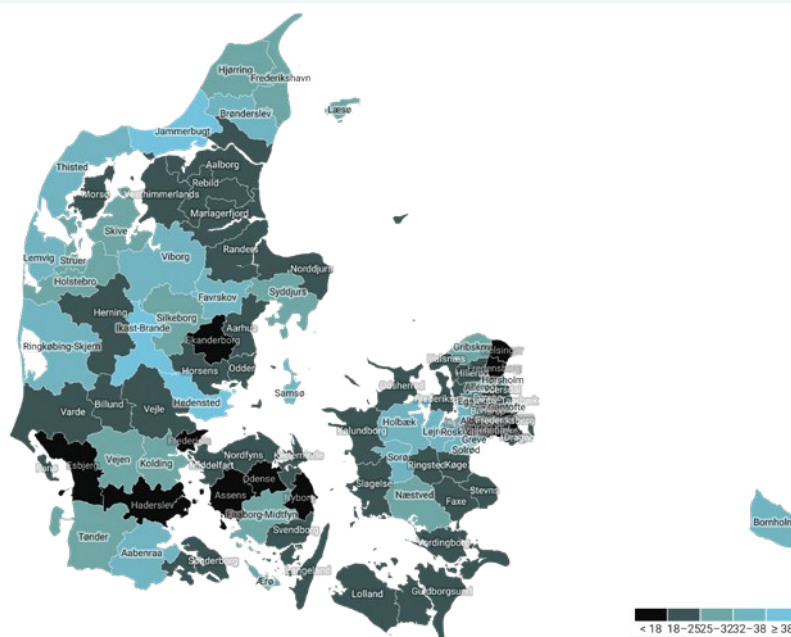
Aktiveringsgraden fordelt på anciennitet i kontanthjælpssystemet og ydelse, 2019



Anm.: Aktiveringsgraden viser, hvor stor en andel af alle ydelsesmodtagere, der deltog i aktivering inden for den valgte periode. Opgørelsen er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer for ydelsesmodtagerne inden for den valgte periode divideret med antallet af mulige aktiveringstimer. Antallet af mulige aktiveringstimer er defineret som antallet af timer, som alle periodens ydelsesmodtagere kunne være aktiveret i, hvis de var konstant aktiverede i det antal timer, de modtog ydelse. Aktivering 37 timer ugentlig regnes som fuld tid. I opgørelsen er anciennitet optalt til og med den sidste uge på ydelse i 2019 med et afbrydelseskriterium på fire uger. Den opgjorte anciennitet er inklusiv kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse. Skift mellem kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse vil således ikke afbryde et forløb

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

På landsplan er aktiveringsgraden i 2019 22 procent. Tallet dækker over en stor kommunal variation i aktiveringsgraden, der ligger mellem 12 til 45 procent, jf. figur 6.6. Aktiveringsgraden er i det laveste interval (11-20 procent) for landets fem største kommuner. Variationen i aktiveringsgraden mellem kommunerne kan skyldes, at sammensætningen af borgerne og kommunernes rammevilkår i øvrigt er forskellige, ligesom det kan skyldes, at kommunerne administrerer reglerne forskelligt.

Figur 6.6:**Aktiveringsgrad i procent blandt borgere i kontanthjælpssystemet i 2019**

Anm.: Aktiveringsgraden viser, hvor stor en andel af alle ydelsesmodtagere, der deltog i aktivering inden for den valgte periode. Opgørelsen er beregnet som det samlede antal aktiveringstimer for ydelsesmodtagerne inden for den valgte periode divideret med antallet af mulige aktiveringstimer. Antallet af mulige aktiveringstimer er defineret som antallet af timer, som alle periodens ydelsesmodtagere kunne være aktiveret i, hvis de var konstant aktiverede i det antal timer, de modtog ydelse. Aktivering 37 timer ugentlig regnes som fuld tid. Borgere, hvis visitationskategorien er uoplyst, er ikke med i opgørelsen.

Kilde: Særkørsel på jobindsats.dk og egne beregninger.

Illustration: Datawrapper

Ordinære timer

Foruden at deltage i tilbud har cirka syv procent af borgerne i kontanthjælpssystemet løntimer på ordinære vilkår i 2018, hvad man også kan kalde småjob, og de har i gennemsnit omkring ti timer om ugen. Andelen af borgere i systemet i småjob er overrepræsenterede i brancherne 'handel og transport mv.' og 'erhvervsservice', mens de er underrepræsenterede i brancherne 'industri, råstof-udvinding og forsyningsvirksomhed' samt 'offentlig administration, undervisning og sundhed'¹⁰.

10. Beskæftigelsesministeriet (2019): Udviklingen i kontanthjælpsmodtagere mv. med ordinære løntimer fordelt på branche. <https://bm.dk/arbejdsmraader/analyser-publikationer/analyser/2019/udviklingen-i-kontanthjælpsmodtagere-mv-med-ordinaere-loentimer-for-delt-paa-brancher/> og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2020): Nøgletal for kontanthjælpsområdet. <https://star.dk/media/10373/centrale-figurer-kontanthjælpsområdet-1.pdf>

Hvilke tilbud kan borgerne deltage i?

Aktiveringen kan bestå af flere forskellige tilbud. Overordnet kan man skelne mellem følgende typer af aktive tilbud: virksomhedspraktik, løntilskud, nytteindsats og vejledning og opkvalificering.

Virksomhedspraktik

Tilbud om virksomhedspraktik er primært målrettet borgere, der har vanskeligt ved at opnå eller fastholde beskæftigelse i løntilskud eller job på normale vilkår. Praktikken kan også gives til uddannelseshjælpsmodtagere, der kan have gavn af den som led i en uddannelsesrettet indsats.

Virksomhedspraktikken gives med henblik på at afklare eller udvikle borgerens faglige, sociale eller sproglige kompetencer og for at bringe borgeren tættere på sit job- eller uddannelsesmål ved at deltage i konkrete arbejdsopgaver og ved at indgå i kollegiale sammenhænge.

Når der indgås en aftale om praktik, skal det præcise formål med praktikken aftales mellem borgeren, virksomheden og jobcentret. Det skal ske for at sikre, at virksomhedspraktikken har et indhold, som giver mening for den enkelte borger. Praktikken kan foregå både hos offentlige og private arbejdsgivere. Borgere i virksomhedspraktik modtager deres ydelse under forløbet¹¹.

Der er to varighedsbegrænsninger for virksomhedspraktik: Én på fire uger for borgere tæt på arbejdsmarkedet (job- og uddannelsesparate) og én på 13 uger for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet (aktivitetsparate), hvor der også er mulighed for forlængelse. Efter en konkret vurdering er det muligt at give flere forskellige praktikforløb umiddelbart efter hinanden.

Løntilskud

Ansættelse i løntilskud anvendes primært til borgere, der er relativt tæt på beskæftigelse eller uddannelse, men kan også anvendes af aktivitetsparate. Borgeren skal have været ledig og modtaget en offentlig forsørgelsesydelse i mindst seks måneder for at kunne komme i løntilskud¹². Åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere kan ikke ansættes i løntilskud, da de vurderes at have tilstrækkelige kompetencer til at påbegynde og gennemføre en uddannelse med det samme.

11. Hos arbejdsgiveren skal der altid være et rimeligt forhold mellem antallet af ansatte uden løntilskud på den ene side og antallet af personer i virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud, nytteindsats, ansættelse med løntilskud efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. samt virksomhedspraktik og nytteindsats efter integrationsloven på den anden side. Det kalder man rimelighedskravet.

12. Borgere, som enten ikke har en erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelse eller uddannelse på højere niveau, er over 50 år eller enlig forsørger, er undtaget for kravet om forudgående ledighed.

Formålet med ansættelse i løntilskud er at give borgeren nye kompetencer, erfaringer og kontakter og derved et bedre udgangspunkt for at søge job eller uddannelse. Borgeren modtager løn under ansættelsen, som svarer til niveauet for ydelsen. Der udbetales løntilskud til arbejdsgiveren.

Der er en varighedsbegrænsning på seks måneder for løntilskud hos private arbejdsgivere og fire måneder for løntilskud hos offentlige arbejdsgivere, når borgeren er visiteret job- eller uddannelsesparat. For aktivitetsparate er der en varighedsbegrænsning på seks måneder med mulighed for forlængelse på op til yderligere seks måneder ved både offentlige og private arbejdsgivere.

Nytteindsats

Nytteindsats er primært tiltænkt borgere, der er i stand til at påtage sig et arbejde eller påbegynde en uddannelse med det samme. Da der heller ikke er krav til, hvor lang tid borgeren skal have været ledig for at deltage i nytteindsats, benyttes indsatsen ofte som 'straks-aktivering'. Nytteindsats kan også efter en konkret vurdering gives til borgere, der er visiteret aktivitetsparate. Det vil dog sjældent være det mest relevante tilbud, da de aktivitetsparate ofte vil have behov for andre og mere støttende indsatser.

Formålet med nytteindsats er, at borgeren får mulighed for at indgå i et arbejdsfællesskab og udføre samfundsnyttigt arbejde for sin ydelse. Et tilbud om nytteindsats skal dermed holde borgeren aktiv og motivere borgeren til hurtigt at komme tættere på eller i gang med et job eller en uddannelse.

Et tilbud om nytteindsats kan have en varighed på op til 13 uger. Efter en konkret vurdering vil det være muligt at give flere nytteindsatsforløb efter hinanden. Indsatsen kan gives i en offentlig virksomhed, fx en kommune. Borgere i nytteindsats vil under tilbuddet modtage deres ydelse.

Vejledning og opkvalificering

Vejledning og opkvalificering er en samlekategori for en række tilbud. Det kan være korte vejlednings- og afklaringsforløb eller særlige projekter og uddannelsesforløb, herunder praktik under uddannelsesforløb og danskundervisning. Det kan også være ordinære uddannelsesforløb, som blandt andet omfatter almen voksenuddannelse, AMU-kurser og erhvervskompetencegivende uddannelser.

Tilbud om vejledning og opkvalificering gives for at udvikle og afdække borgerens faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på at opkvalificere borgeren til arbejdsmarkedet.

For uddannelseshjælpsmodtagere gives tilbud om vejledning og opkvalificering som led i en uddannelsesrettet indsats med henblik på, at de kan påbegynde og gennemføre en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse på almindelige vilkår. Borgere i tilbud om vejledning og opkvalificering modtager deres ydelse under forløbet.

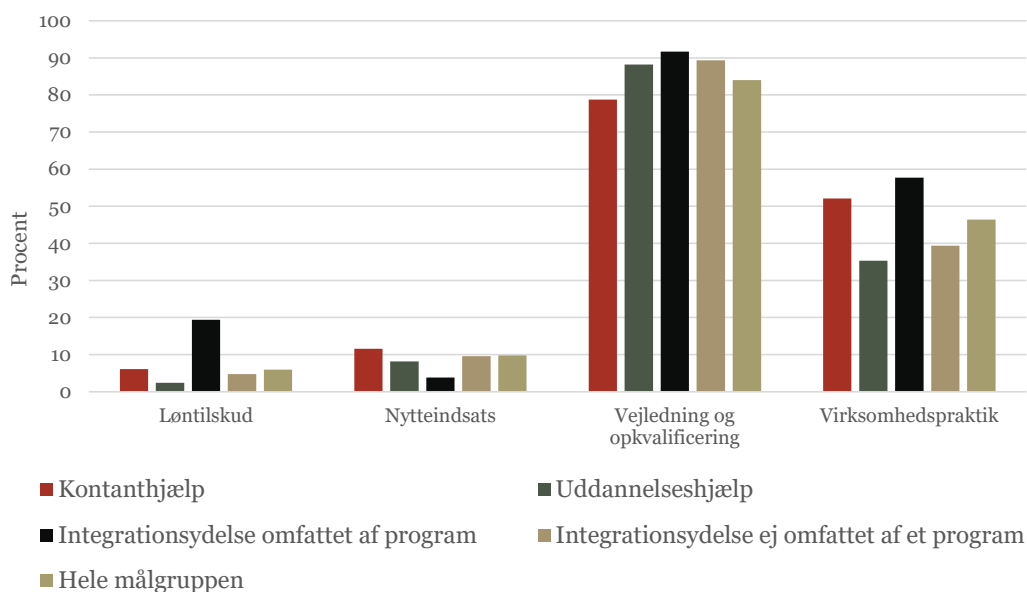
Brugen af de forskellige aktive tilbud

Vejledning og opkvalificering er den type af tilbud, som borgerne får mest af, jf. figur 6.7. Blandt de aktiverede kontanthjælpsmodtagere har omkring 80 procent været i vejlednings- og opkvalificeringstilbud i løbet af et år (2019), mens den tilsvarende andel for uddannelseshjælps- og integrationsydelsesmodtagere er omtrent 90 procent for begge vedkommende.

Cirka ni ud af ti af de borgere, der deltager i et vejlednings- og opkvalificeringstilbud, deltager i et tilbud under kategorien ”øvrige vejledning og opkvalificering”, jf. bilag 6.1. Kategorien er meget bred og kan fx indeholde tilbud med et rent sundhedsmæssigt indhold i form af motion eller håndtering af fysisk eller psykisk lidelse, ligesom den kan indeholde tilbud om jobsøgningskursus med fokus på jobsøgning og hjælp til ansøgning samt udarbejdelse af CV. 12 procent af de borgere, der deltager i et vejlednings- og opkvalificeringstilbud, deltager i danskundervisning.

Figur 6.7:

Andel aktiverede fordelt på type af aktivering og ydelse, 2019



Anm.: Personer, der har været aktiveret flere gange inden for den valgte aktiveringstype og ydelse, tæller kun med én gang. Har en person i 2019 deltaget i mere end én af de fire hovedtyper af aktivering, vil personen indgå i opgørelsen mere end én gang.

Kilde: Særkørsel på jobindsats.dk og egne beregninger.

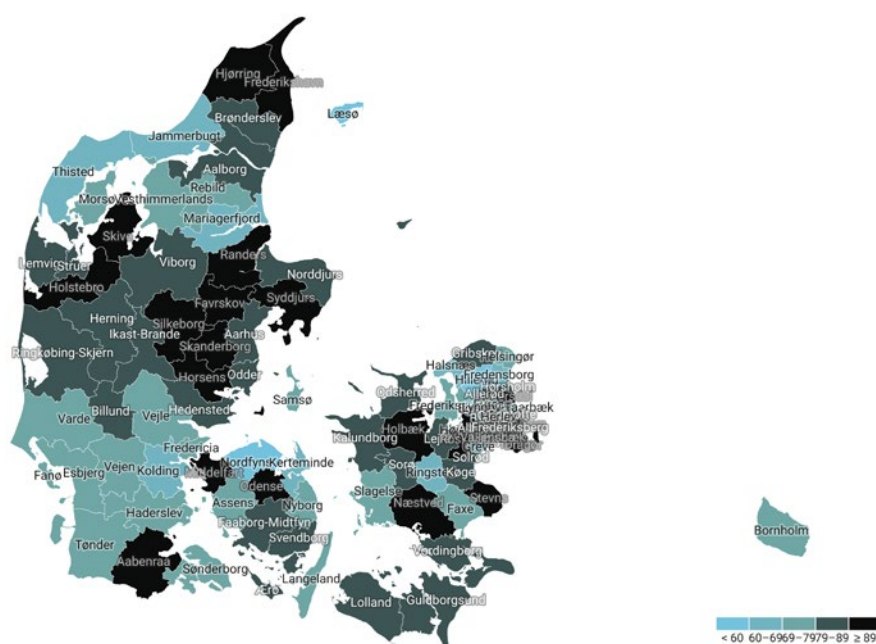
Virksomhedspraktik anvendes også relativt ofte. Cirka halvdelen af de aktiverede kontanthjælps- og integrationsydelsesmodtagere har været i virksomhedspraktik i løbet af 2019, mens det kun gælder for cirka en tredjedel af uddannelseshjælpsmodtagerne. Løntilskud anvendes til gengæld relativt

lidt. Ud af alle aktiverede er cirka seks procent i løntilskud i 2019. Nytteindsats anvendes også relativt lidt.

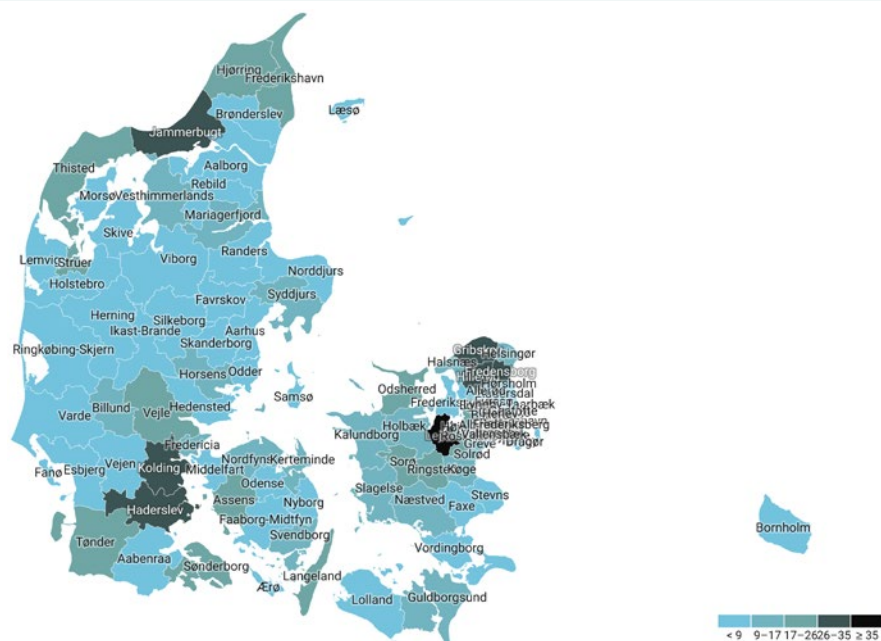
På tværs af ydelsesgrupperne er der således forskel på, hvor store andele der deltager i de forskellige typer tilbud, jf. figur 6.7. Det afspejler blandt andet de forskellige regler, der er for ydelsesgrupperne. Det kan dog også afspejle sammensætningen af borgere, der modtager de forskellige ydelser.

Der er stor kommunal variation i brugen af de forskellige tilbud, jf. figur 6.8-6.11.

Figur 6.8:
Andel i vejledning og opkvalificering 2019



Figur 6.9:
Andel i nytteindsats 2019

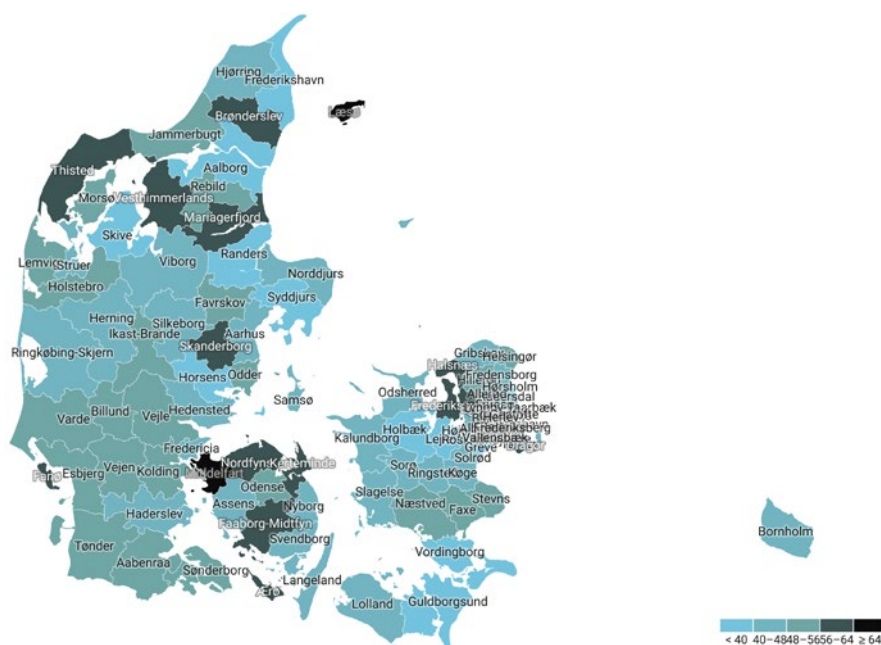


Anm.: Borgere, der har været aktiveret flere gange inden for det enkelte tilbud, tæller kun med én gang, mens de tæller med flere gange, hvis de har deltaget i flere forskellige tilbud. Der gøres opmærksom på skalaforskellen i de to figurer.

Kilde: Særkørsel på jobindsats.dk og egne beregninger.

Illustration: Datawrapper

Figur 6.10:
Andel i virksomhedspraktik 2019



Figur 6.11:
Andel i løntilskud 2019



Anm.: Borgere, der har været aktiveret flere gange inden for det enkelte tilbud, tæller kun med én gang, mens de tæller med flere gange, hvis de har deltaget i flere forskellige tilbud. Der gøres opmærksom på skalaforskellen i de to figurer.

Kilde: Særkørsel på jobindsats.dk og egne beregninger.

Illustration: Datawrapper

Når man ser på andelen af kommunernes borgere, der har deltaget i de aktive tilbud, ser man følgende variation:

- Andelen af borgere i vejledning og opkvalificering svinger mellem 50 og 98 procent
- Andelen af borgere i løntilskud svinger mellem 0 og 16 procent
- Andelen af borgere virksomhedspraktik svinger mellem 31 og 73 procent
- Andelen af borgere i nytteindsats svinger mellem 0 og 43 procent

Den kommunale variation i brugen af de forskellige tilbud kan blandt andet skyldes sammensætningen af borgere i kommunen og kommunens rammevilkår i øvrigt. Den kan også skyldes, at kommunerne administrerer reglerne forskelligt.

Effekter af samtaler og forskellige aktive-ringstilbud

Brugen af de forskellige aktiveringstilbud skal ses i sammenhæng med, om de hjælper borgerne i beskæftigelse eller uddannelse eller tættere derpå. Den følgende gennemgang uddybes i bilag 6.2, der giver et overblik over forskningen i effekter af samtaler og aktiv beskæftigelsesindsats. Tabel 6.1 giver et overblik over effekterne af samtaler og forskellige aktive tilbud for job- og uddannelsesparate samt aktivitetsparate borgere i kontanthjælpssystemet.

Tabel 6.1:

Oversigt over effekter for job- og uddannelsesparate samt aktivitetsparate borgere

	Job- og uddannelsesparate	Aktivitetsparate
Samtaler	+	
Løntilskud (privat)	+	+
Løntilskud (offentlig)*	-	
Virksomhedspraktik	(+)	(+)
Ordinær uddannelse**		
Øvrig vejledning og opkvalificering		
Mentor		(+)
Nytteindsats	(+)	

Anm.: Tabellen viser de gennemsnitlige effekter i kontanthjælpssystemet. +: positiv effekt, (+): indikation af positiv effekt, -: negativ effekt og blank: endnu ikke afklaret, studier viser ikke en effekt eller eventuelt modstridende effekter eller for lidt viden. Viden om jobparate inkluderer viden fra litteratur om dagpengemodtagere og forskellige delmålgrupper som fx unge. Der kan dog være delresultater for specifikke målgrupper, som ikke fremgår af tabellen.

* Løntilskudsforløb i den offentlige sektor fastholder jobparate i ledighed og medfører i gennemsnit negative beskæftigelseseffekter. I forbindelse med beskæftigelsesreformen, hvis første dele trådte i kraft i 2015, blev den maksimale varighed af offentligt løntilskud reduceret. Rosholm og Svarer (2020) har evalueret løntilskudsordningen efter beskæftigelsesreformen og finder positive effekter på afgangsraten til beskæftigelse af at deltage i offentlige løntilskud for både jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. De finder dog ingen effekt på den efterfølgende beskæftigelsesgrad af offentligt løntilskud, jf. bilag 6.2.

**Der gennemføres i øjeblikket et serviceeftersyn af uddannelsesindsatsen til dagpengemodtagere, der forventes at kunne bidrage med ny viden om effekter ved forskellige uddannelsesordninger.

Samtaler har en positiv effekt for borgere, der umiddelbart er klar til job eller uddannelse.

Man kan ikke sige, om øvrig vejledning og opkvalificering, som anvendes mest på tværs af ydelsesgrupper, hjælper borgerne hurtigere i beskæftigelse. Derimod er der positive effekter af (privat) løntilskud, som samtidig er det tilbud, der anvendes mindst.

Der er indikationer på, at virksomhedspraktik hjælper borgerne hurtigere i beskæftigelse – det samme gælder nytteindsats for de job- og uddannelsesparate. Det er tilbud, som i nogen grad gives til borgere i kontanthjælpssystemet.

Uddybende om effekter af samtaler og aktiv indsats for jobparate og uddannelsesparate

Effektlitteraturen om job- og uddannelsesparate ledige indeholder også dagpengemodtagere. Det skyldes både, at jobparate kontanthjælpsmodtagere med afsæt i visitationen som jobparate ikke har udfordringer ud over ledighed og i den forstand ligner dagpengemodtagere. Det skyldes også, at begreber som ”jobparate kontanthjælpsmodtagere” og ”uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere” ikke er udbredt i den internationale litteratur.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats anfører i deres afrapportering fra 2014, at der er positive beskæftigelseseffekter af samtaler til ledige. Konklusionen hviler blandt andet på en litteraturgennemgang fra Rosholm & Svarer fra 2010, der har kigget på 37 effektstudier af samtaler. Rosholm og Svarer finder, at samtaler er mest effektive, når de har fokus på rådgivning af den ledige frem for alene at være et redskab til afprøvning af rådighed.

Der er positive motivationseffekter på beskæftigelsen af aktive indsatser for jobparate ledige, fordi udsigten til en aktiv indsats øger jobsøgningen. Det er dog også veldokumenteret, at en del aktive indsatser har fastholdelseeffekter. I mange studier ser man kun på fastholdelses- og programeffekten, og positive effekter af aktive indsatser (nettoeffekt) er ofte forklaret ved, at de positive programeffekter mere end opvejer fastholdelseeffekterne, fx fordi borgerne har tilegnet sig kompetencer.

Der er positive beskæftigelseseffekter af deltagelse i aktive tilbud med løntilskud i den private sektor, mens der er indikation på positive beskæftigelseseffekter af deltagelse i virksomhedspraktik.

Endelig er der indikationer på, at krav om nytteindsats har positive effekter på afgang fra ledighed til beskæftigelse og uddannelse baseret på et studie om åbenlyst uddannelsesparate unge under 30 år.

Uddybende om effekter af samtaler og aktiv indsats for aktivitetsparate

Virksomhedsrettede indsatser har i gennemsnit positive effekter på beskæftigelsen for forskellige grupper af udsatte borgere. Effekterne viser sig ofte i kombination med andre former for indsatser, der indebærer ekstra støtte og hjælp i en længere periode.

Der er en positiv effekt på beskæftigelsen af løntilskud i den private sektor, mens der er indikation på en positiv effekt på beskæftigelsen af virksomhedspraktik.

Der er indikation på en positiv effekt på beskæftigelsen af mentorstøtte – både som særskilt indsats og i kombination med andre indsatser. Den mest solide viden om mentorstøtte stammer fra det danske forsøg om mentorstøtte til udsatte unge i 2013, der viser positive effekter af mentorstøtte som særskilt indsats. Der er også positive effekter af sammensatte indsatser, som mentorstøtte indgår i. Der findes dog et dansk registerbaseret studie, der ikke finder positive effekter af mentorstøtte, men derimod tegn på det modsatte. Forfatterne til studiet peger selv på, at det kan skyldes selektion. Det har nemlig ikke været muligt at isolere effekten af indsatsen, fordi man ikke har haft en sammenlignelig kontrolgruppe, der har kunnet sammenlignes med gruppen, som har modtaget mentorindsatsen.

Øvrig relevant viden relateret til delmålgrupper

Effektlitteraturen indeholder viden om samtaler og aktive indsatser for en række målgrupper, som kan være afgrænset på en anden måde end ved brug af visitationskategorierne i kontanthjælpssystemet. Der er fx indikation af positive effekter af nytteindsats til åbenlyst uddannelsesparate og indikation af positive effekter af brobygning til uddannelse og mentorstøtte for udsatte grupper af unge.

For aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser, hvor der er diagnosticeret skizofreni, bipolar lidelse eller tilbagevendende depression, og hvor der er tilknytning til det psykiatriske behandlingssystem, er fundet en positiv beskæftigelseseffekt af virksomhedsrettede indsatser i form af en IPS-indsats (individuel placering og støtte). IPS-indsatsen handler om at få udsatte borgere med ringe tilknytning til arbejdsmarkedet og med svære psykiatriske diagnoser hurtigt ind på arbejdsmarkedet og tilbyde dem støtte, mens de er der. Populært sagt er indsatsen baseret på en ”job først, dernæst støtte”-tilgang frem for en ”bedre helbred først, dernæst job”-tilgang.

Effekterne gennemgået oven for handler om effekter i forhold til afgang til job og/eller uddannelse. For udsatte borgere, hvor job eller uddannelse kan have en længere udsigt, kan det være relevant at se på, om samtaler og indsats skaber progression i borgerens forløb i retning af job og uddannelse.

Et større dansk studie under navnet Beskæftigelsesindikatorprojektet (BIP) viser, at sagsbehandlernes tro på borgeren har positive effekter for progressionen blandt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, mens sagsbehandlerskift har negative effekter for progressionen. Et andet studie viser i tillæg hertil, at aktive tilbud generelt er bedre for udsatte borgeres progression mod job end ikke at deltage i tilbud. Under deltagelse i virksomhedsrettede tilbud flytter borgerne sig fremad på samtlige af de progressionsindeks, som man har konstrueret i studiet med afsæt i BIP-indikatorerne.

I bilag 6.2 uddybes effektlitteraturen, som kort er gennemgået ovenfor. I kapitel 7 gengives de dele af effektlitteraturen, der afdækker viden om effekterne af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

Samfundsøkonomisk afkast

Man kan stille sig selv det spørgsmål, om udgifterne ved samtaler og aktiv beskæftigelsesindsats kan stå mål med eller ligefrem er større end de positive beskæftigelseseffekter, der er herved. Kort sagt: Hvad er businesscasen? Det spørgsmål har kommissionen ikke behandlet. En analyse fra Finansministeriet i 2018 viser dog, at den private løntilskudsordning har et positivt samfundsøkonomisk afkast. Det betyder, at de positive beskæftigelseseffekter er større end udgifterne ved at give virksomheder løntilskud for at ansætte en ledig. Analysen viser også, at effekterne af mentorindsatsen samlet set ikke har en nævneværdig samfundsøkonomisk virkning. Det er værd at gøre opmærksom på, at den samfundsøkonomiske analyse opgør gennemsnittet for de positive beskæftigelseseffekter og omkostninger. Det er derfor ikke givet, at indsatser med et positivt afkast skal udbredes yderligere og er meningsfuldt over for alle borgere. Det er heller ikke givet, at indsatser med et negativt afkast helt skal afskaffes eller ikke kan være gavnlige over for den enkelte borger.

Særligt om indsatser for aktivitetsparate borgere

Kommunerne skal i dag tilbyde alle borgere i kontanthjælpssystemet en indsats, der understøtter, at de hurtigst muligt kommer i job eller uddannelse, og at eventuelle udfordringer i forhold til at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet afhjælpes.

En del af de borgere, der befinder sig i kontanthjælpssystemet, er kendetegnet ved at have udfordringer ud over ledighed, jf. kapitel 5. Kommunerne skal generelt tilrettelægge indsatsen under hensyn til borgerens særlige behov og forudsætninger. Borgere, som har udfordringer ud over ledighed visiteres aktivitetsparate og skal ydermere have tilbudt en koordinerende sagsbehandler, der kan

sikre en helhedsorienteret og koordineret indsats på tværs af kommunale forvaltninger og andre myndigheder.

Det er kommunernes ansvar løbende at sikre, at de borgere, der har en varig og væsentlig nedsat arbejdsevne, og som vurderes at være i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, får deres sag forberedt til og forelagt kommunens tværfaglige rehabiliteringsteam.

Selvom borgere, der er visiteret aktivitetsparate, er en gruppe, hvor der generelt er svagere evidens for positive virkninger af en aktiv indsats, kan fraværet af en aktiv indsats hæmme borgernes progression i retningen af beskæftigelse, jf. ovenfor, eller modvirke afgang til anden forsørgelse.

Der er de seneste år sat flere større projekter i værk, som har til formål at sætte særligt fokus på borgere, som er visiteret aktivitetsparate, herunder borgere med en længere historik i kontanthjælpssystemet. Satspuljeprojekterne Flere skal med og Flere skal med II har skullet understøtte, at flest mulige borgere i puljernes målgruppe af aktivitetsparate borgere over 30 år i kontanthjælpssystemet opnår hel eller delvis fodfæste på arbejdsmarkedet i form af ordinære timer¹³. Projekterne har således skullet sikre en håndholdt virksomhedsrettet indsats og individuel støtte for målgrupperne, hvor hver borger fx har fået en individuel jobformidler.

Kommunerne har samtidig systematisk skullet gennemgå alle borgernes sager og vurdere, om de var i målgruppen for hjælp i kontanthjælpssystemet, eller om de snarere skulle i et ressourceforløb, fleksjob eller på førtidspension. Borgere, som kunne være i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, skulle have deres sag forelagt for kommunens rehabiliteringsteam.

Slutevalueringen af Flere skal med viser, at 37 procent af de borgere, som var i indsatsgruppen og modtog den aktive indsats i projektet, var i beskæftigelse, uddannelse, fleksjob eller virksomhedspraktik ved projektets afslutning¹⁴. Indsatsgruppen udgjorde 55 procent af målgruppen. Cirka 34 procent af målgruppen fik forelagt deres sag for rehabiliteringsteamet. 81 procent af disse borgere blev afklaret med den følge, at de blev visiteret til en anden ydelse. Af de 81 procent blev cirka 31 procent visiteret til førtidspension, og 34 procent blev visiteret til ressourceforløb.

13. Flere skal med foregik i perioden fra august 2017 til august 2019, mens Flere skal med II løber fra december 2019 og to år frem. Målgruppen for Flere skal med var aktivitetsparate borgere over 30 år med minimum fem års anciennitet i kontanthjælpssystemet, mens målgruppen for Flere skal med II er aktivitetsparate borgere over 30 år (som ikke er omfattet af integrationslovens program) uanset deres anciennitet i kontanthjælpssystemet.

14. Rambøll m.fl. for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2020): <https://www.star.dk/da/om-styrelsen/publikationer/2020/12/slutevaluering-af-flere-skal-med/>

Ydelseskommisionens overvejelser

Gennemgangen af den aktive indsats har givet anledning til følgende overvejelser hos Ydelseskommisionen:

Kommisionen har bidt mærke i, at kun syv procent af borgerne i kontanthjælpssystemet har ordinære timer i et småjob ved siden af ydelsen, og de arbejder i gennemsnit ti timer om ugen. Derfor bør ydelsessystemet i højere grad end i dag via gennemskuelige og tilstrækkeligt stærke økonomiske incitament understøtte, at flere borgere tager ordinære timer ved siden af deres ydelse. Det er samtidig vigtigt, at den aktive indsats tilrettelægges, så den også understøtter borgerne i at tage ordinære timer. Ordinære timer kan bane vej for, at borgeren på sigt kan forsørge sig selv i et ordinært arbejde. Selv hvis dette ikke sker, er få ordinære timer generelt bedre end ingen, da selv få arbejdstimer kan forbedre livskvaliteten for den enkelte borger og dennes familie – særligt børnene.

Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at understøtte borgernes vej fra forsørgelse i kontanthjælpssystemet til selvforsørgelse via arbejdsmarkedet. Indsatsen kan også bruges til at afprøve, om borgerne lever op til deres rådighedspligt.

Der er forskelle på, hvor meget borgerne aktiveres. Det gælder både på tværs af ydelser og visitationskategorier.

Kommisionen har hæftet sig ved, at de mest anvendte tilbud hører under kategorien ”vejledning og opkvalificering”, og at man ikke kan sige, om tilbud under den kategori har positive effekter i forhold til at hjælpe borgerne videre i beskæftigelse eller uddannelse. Derimod er der positive effekter af (privat) løntilskud, som samtidig er det tilbud, der anvendes mindst. I den forbindelse bemærker Ydelseskommisionen, at det er vigtigt, at kommunerne har et økonomisk incitament til at iværksætte den indsats, der mest effektivt hjælper den enkelte borger videre. Det er derfor vigtigt, at den økonomiske styring i kommunerne fremmer de effektive indsatser.

Den viden, der foreligger om effekter af den aktive indsats, er relativ endimensionel. De gennemførte studier har i sagens natur måttet fokusere på, om de konkrete indsatser, som gennemføres – med det indhold, de nu engang har – virker i forhold til de udstukne målsætninger. Der findes begrænset viden om, hvad kvaliteten og det nærmere indhold af indsatserne betyder for, om en given type indsats har effekt eller ej. Ligeledes er der begrænset viden om eventuelle afledte indirekte effekter. Potentialet i indsatser for ydelsesmodtagere kan således være større, end det umiddelbart tager sig ud, når man ser på effektlitteraturen.

Kommisionen har også hæftet sig ved, at det især er de aktivitetsparate, som i mindre grad modta-

ger indsatser i kontanthjælpssystemet. Flere skal med viser imidlertid, at det er vigtigt at fastholde et fokus på en regelmæssig indsats for borgerne, da det kan bidrage til at identificere nye veje videre. Det er selv efter lang tid i kontanthjælpssystemet muligt at få udsatte borgere i gang igen, og det er derfor afgørende, at man ikke giver op over for dem. Det er et synspunkt, som er i tråd med det effektstudie, som viser, at aktive tilbud generelt er bedre for udsatte borgeres progression end slet ikke at deltage i tilbud¹⁵. I relation hertil har kommissionen bemærket, at sagsbehandlere spiller en vigtig rolle for udsatte borgeres progression. Sagsbehandlerens tro på borgeren skaber rent faktisk progression, mens skift mellem sagsbehandlere har den modsatte effekt.

Samtidig viser Flere skal med, at en tilværelse uden en indsats kan udgøre en barriere for at identificere de borgere, som burde visiteres til andre ydelser. Der er derfor brug for løbende genvurderinger af borgerens situation, som skal foretages med jævne mellemrum for at hjælpe borgeren videre på bedst mulig vis.

For Ydelseskommisionen er det et grundlæggende princip, at et nyt kontanthjælpssystem indrettes med fokus på midlertidighed. Det betyder, at systemet skal understøtte, at perioden med forsørgelse i kontanthjælpssystemet bliver så kort som muligt. Når det er sagt, bør indretningen af indsatsen i et nyt system tage højde for, at der kan være borgere i systemet i længere tid. For nogen er vejen fra forsørgelse i kontanthjælpssystemet til selvforsørgelse via arbejdsmarkedet eller en anden ydelse kort, og for andre er den noget længere. Det er derfor nødvendigt at have indsatser med forskelligt indhold alt efter hvilke borgere, de retter sig mod.

For en stor gruppe af de borgere, som kan forventes at være relativt længe i kontanthjælpssystemet, herunder mere eller mindre udsatte unge, er der behov for en tværfaglig og helhedsorienteret indsats, som balancerer sundheds- og socialfaglige samt beskæftigelsesrettede indsatser, fordi borgerne ofte har meget komplekse udfordringer. Det skal også ses i lyset af, at de virksomhedsrettede indsatser, der i gennemsnit har positive effekter på beskæftigelsen for forskellige grupper af udsatte borgere, ofte viser sig i kombination med andre indsatser, der indebærer ekstra støtte og hjælp i en længere periode.

I den forbindelse har Ydelseskommisionen hæftet sig ved, at kommunerne allerede i dag har adgang til en række værktøjer, som understøtter en tværfaglig indsats, samt at udsatte borgere får en håndholdt helhedsorienteret indsats og tilbud om én koordinerende sagsbehandler. Derudover er der et nyt tiltag om en helhedsorienteret indsats på vej til borgere med komplekse udfordringer.

15. Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA) (2017): Measuring employability trajectories among social welfare recipients – måling af aktivitetsparate lediges vej mod beskæftigelse. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/measuring-employability-trajectories-among-social-welfare-recipients-8752/>

Kapitel 7:

Integration og indvandring

Indledning

Det fremgår af kommissoriet for Ydelseskommisionen, at kommissionen bl.a. skal ”gøre sig overvejelser om et balanceret optjeningsprincip for nytilkomne på linje med integrationsydelsen, så nytilkomne først skal bidrage i en periode, før de kan få fuld gavn af de danske overførselsindkomster.”

Kapitel 7 giver på den baggrund en samlet introduktion til tidligere og gældende optjeningsprincipper i ydelsessystemet, herunder optjeningsprincippernes målgrupper og effekter på integration og indvandring.

Begrundelser for optjeningsprincipper i ydelsessystemet

Der er løbende indført optjeningsprincipper i ydelsessystemet. Et optjeningsprincip blev første gang indført i forbindelse med integrationsloven i 1999, men blev afskaffet efter lidt over et år. Siden blev optjeningsprincippet genindført i form af starthjælpen og introduktionsydelsen i 2002 og integrationsydelsen i 2015, der fra 2020 skiftede navn til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse (SHO-ydelse). I de politiske udspil om disse ydelser har der navnlig været henvist til:

- Optjeningsprincipper skal sikre, at nyankomne har bidraget til det danske samfund i en periode, før der opnås fuld adgang til offentlige ydelser.
- Optjeningsprincipper skal give nyankomne en større økonomisk gevinst ved at arbejde og blive integreret i det danske samfund. Nyankomne vil ofte få en relativt lav løn, indtil de har

erhvervet sig kvalifikationer og erfaringer, som gør dem mere efterspurgt på arbejdsmarkedet.

- Optjeningsprincipper skal understøtte, at de offentlige ydelser ikke er en selvstændig tiltrækningsfaktor for indvandring.

Optjeningsprincipperne bliver ligeledes set i sammenhæng med, at borgere med ikke-vestlig oprindelse er overrepræsenterede i kontanthjælpssystemet. I 2019 havde 27 procent af borgerne i kontanthjælpssystemet ikke-vestlig oprindelse. Til sammenligning havde 10 procent af de 18-65-årige i hele befolkningen ikke-vestlig oprindelse, jf. kapitel 5.

De nuværende optjeningsprincipper i ydelsessystemet er beskrevet i kapitel 4 og beskrives derfor kun kort i boks 7.1, hvor reglerne er opdelt på: SHO-ydelse, børneydelser for forsørgere og sammenhæng til optjening af pension.

Boks 7.1:

Optjeningsprincipper i ydelsessystemet

SHO-ydelse

Kontanthjælpssystemet indeholder i dag et optjeningsprincip, der betyder, at det er en betingelse for at modtage kontant- eller uddannelseshjælp, at man lovligt har opholdt sig her i riget (Danmark, Færøerne og Grønland) i sammenlagt ni år inden for de seneste ti år, og at man samtidig har haft ustøttet beskæftigelse svarende til to år og seks måneder inden for de seneste ti år. Kravet om lovligt ophold og ustøttet beskæftigelse gælder dog ikke for EU-/EØS-borgere og borgere i Schweiz, der efter EU-retten er berettiget til hjælp.

Personer, der opfylder betingelserne for at modtage kontant- eller uddannelseshjælp, men som ikke opfylder opholds- og beskæftigelseskravet, kan modtage SHO-ydelse.

Børneydelser for forsørgere

Der gælder ligeledes et optjeningsprincip for ret til fuld børne- og ungeydelse samt børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, dvs. såkaldte børneydelser for forsørgere.

Optjeningsprincippet betyder, at mindst en af barnets forsørgere skal have haft bopæl eller beskæftigelse i riget i mindst 6 år inden for de seneste 10 år for at få ret til fuld ydelse. Den fulde ydelse optjenes efter en trappemodel, hvor der optjenes 1/12 af den fulde ydelse hvert halve år, indtil der er opnået ret til fuld ydelse.

Optjeningsprincippet gælder dog ikke for EU-/EØS-borgere og borgere i Schweiz,

der efter EU-retten er berettiget til hjælp.

Sammenhæng til optjening af pension

Når en folke- eller førtidspensionist ikke har boet i Danmark længe nok til at få fuld pension, er der mulighed for at få udbetalt en nedsat pension, som bliver kaldt brøkpension eller procentandel af fuld pension.

”Nye” førtidspensionister (tilkendt førtidspension efter den 1. januar 2003) kan få brøkpensionen suppleret op med hjælp efter aktivloven. Den samlede hjælp (dvs. brøkpension og hjælp efter aktivloven) kan højst udgøre det beløb, der ville kunne udbetales, hvis pensionisten havde været berettiget til fuld førtidspension. For personer, der ikke opfylder opholdskravet som ovenfor beskrevet, kan hjælpen per måned højst udgøre et beløb, der svarer til SHO-ydelsen.

SHO-ydelsesmodtagere i tal

Udviklingen i antal SHO-ydelsesmodtagere

I april 2020 var der omkring 13.500 SHO-ydelsesmodtagere, hvoraf 48 procent var flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationslovens program, jf. boks 7.2.

Boks 7.2:

Integrationslovens program og visitationsregler

Nyankomne flygtninge og familiesammenførte i Danmark er omfattet af integrationsloven og skal tilbydes et program af kommunen, hvis de er fyldt 18 år, jf. kapitel 6. Programmet kan vare op til 5 år og skal først og fremmest bidrage til, at målgruppen hurtigt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse. For SHO-ydelsesmodtagere omfatter programmet dels danskuddannelse, dels beskæftigelsesrettede tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

Alle SHO-ydelsesmodtagere, der er omfattet af programmet, anses som udgangspunkt for jobparate de første tre måneder, efter at kommunen har overtaget ansvaret, medmindre det er åbenbart, at den enkelte ikke er i stand til at deltage i virksomhedspraktik eller løntilskud. Kommunen skal efter disse tre måneder foretage en egentlig visitation af den enkelte SHO-ydelsesmodtager som jobparat eller aktivitetsparat.

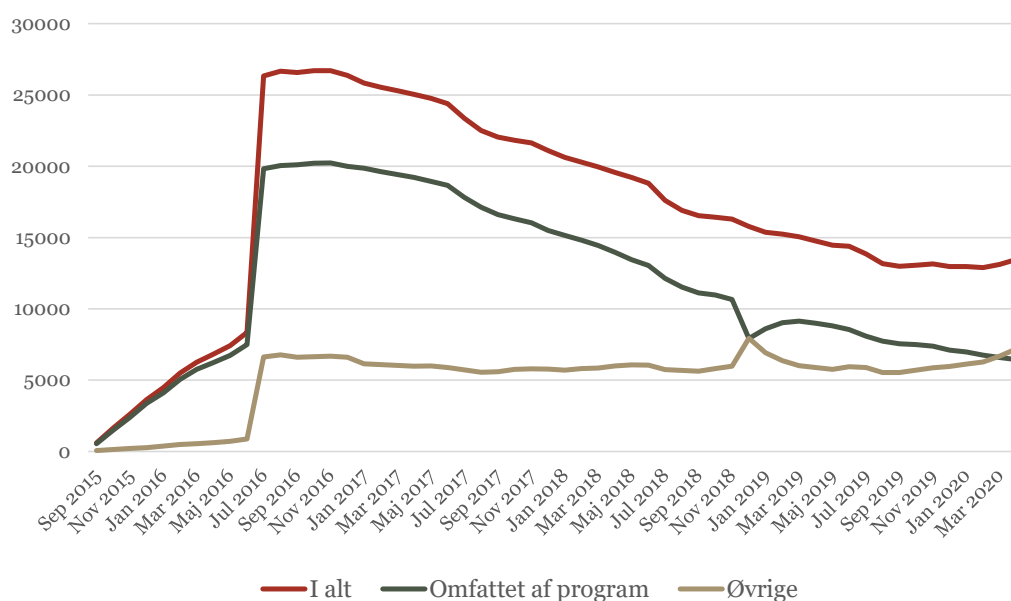
Antallet af SHO-ydelsesmodtagere er faldet med knap 13.000 personer¹⁶ siden juli 2016, hvor integrationsydelsen trådte i stedet for kontant- og uddannelseshjælp for alle, der ikke havde opholdt sig i riget i sammenlagt mindst syv ud af de seneste otte år. Det svarer til et fald i antallet af ydelsesmodtagere på 49 procent. Faldet er sket blandt ydelsesmodtagere omfattet af integrationslovens program, jf. figur 7.1.

Udviklingen skal ses i sammenhæng med, at der er kommet væsentligt færre nye flygtninge og familiesammenførte til flygtninge til Danmark, og at beskæftigelsen er steget markant for denne gruppe, især blandt yngre mænd.

Lidt over halvdelen af SHO-ydelsesmodtagerne var per 1. januar 2020 fra Syrien, mens hver femte SHO-ydelsesmodtager var fra Eritrea, Iran eller Afghanistan.

Figur 7.1:

Antal 16-66-årige personer på integrationsydelse/SHO-ydelse fordelt på, om de er omfattet af integrationslovens program eller ej, september 2015-april 2020.



Anm. 1: Integrationsydelsen blev indført den 1. september 2015 – i stedet for kontant- og uddannelseshjælp – for nyankomne, der ikke havde opholdt sig lovligt i riget i sammenlagt mindst syv år ud af de seneste otte år. Fra den 1. juli 2016 kom integrationsydelsen til at gælde for alle, der ikke havde opholdt sig lovligt i riget i sammenlagt mindst syv år ud af de seneste otte år. Den 1. januar 2019 blev det nuværende opholds- og beskæftigelseskrav indført.

Anm. 2: Pga. efterregistreringer vil data for især den seneste måned være vurderet for lavt. Data for hele perioden er trukket i april 2021.

Anm. 3: Udsving omkring slutningen af 2018 og begyndelsen af 2019 skyldes datamæssige forhold.

Kilde: Jobindsats.dk

16. Tallet er opgjørt i berørte personer, ikke i fuldtidspersoner.

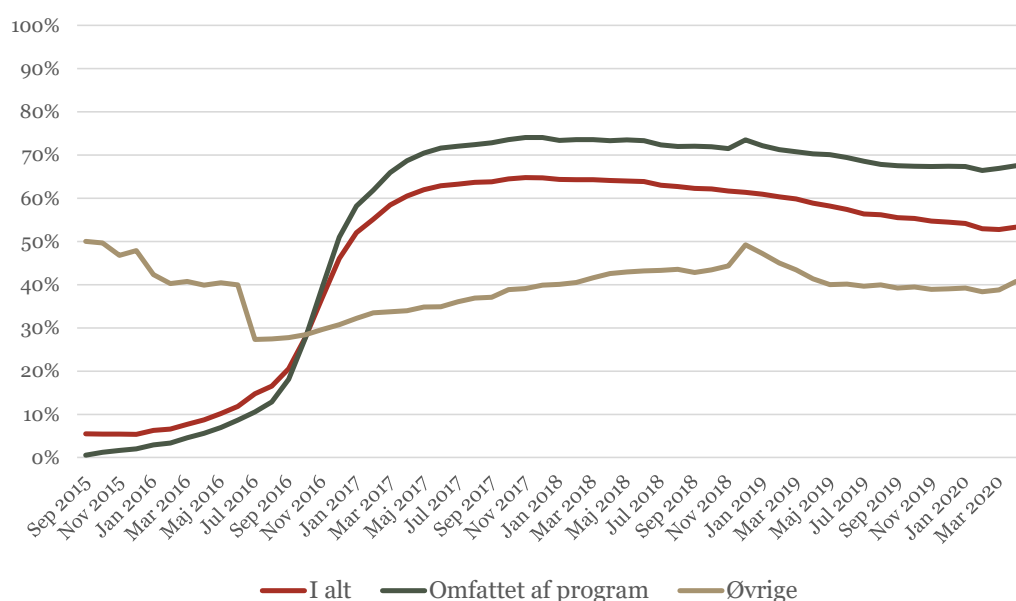
Jobparate og ordinære løntimer blandt SHO-ydelsesmodtagere

I april 2020 var 68 procent af SHO-ydelsesmodtagerne, der er omfattet af integrationslovens program, jobparate, jf. figur 7.2. Til sammenligning er omkring en femtedel af personerne i kontanthjælpssystemet som helhed jobparate, jf. kapitel 5.

Det skal ses i sammenhæng med, at SHO-ydelsesmodtagere, der er omfattet af integrationslovens program, siden oktober 2016 som hovedregel skal visiteres som jobparate i de første tre måneder efter ankomst til kommunen, jf. boks 7.2 ovenfor. Andelen af jobparate blandt disse ydelsesmodtagere steg derfor også markant i 2. halvdel af 2016.

Figur 7.2:

Andel jobparate 16-66-årige personer på integrationsydelse/SHO-ydelse fordelt på, om de er omfattet af integrationslovens program eller ej, september 2015 - april 2020, procent



Anm: Se anmærkninger under figur 7.1. Udsving i begyndelsen af 2019 skyldes datamæssige forhold.

Kilde: Jobindsats.dk

I februar 2020 havde knap 12 procent af de jobparate SHO-ydelsesmodtagere ordinære løntimer. Denne andel er steget siden begyndelsen af 2017. Andelen af de øvrige SHO-ydelsesmodtagere med ordinære løntimer har ligget nogenlunde konstant i samme periode på 3-4 procent

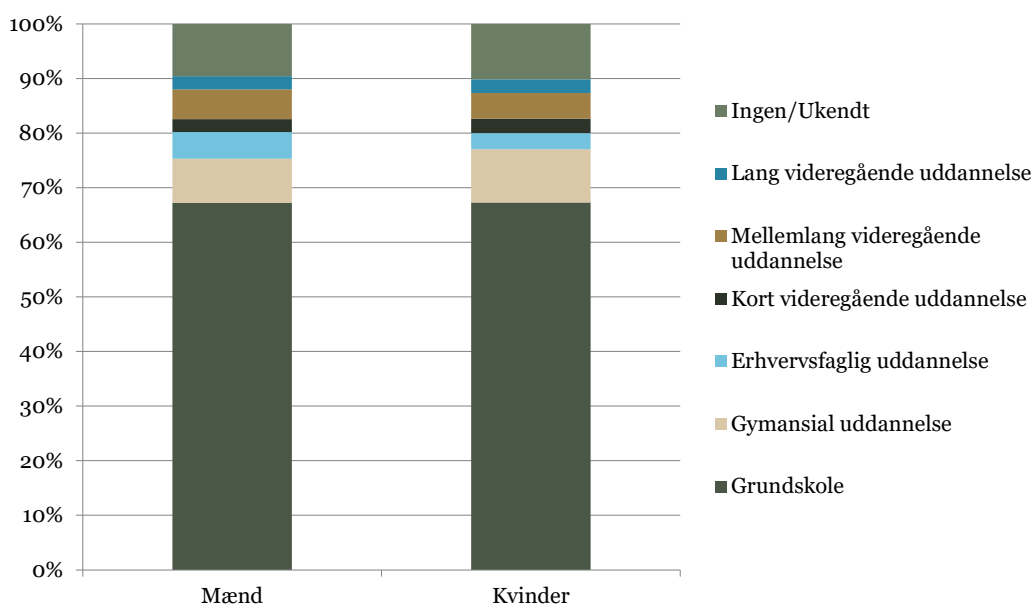
Uddannelsesniveau blandt SHO-ydelsesmodtagere

Som beskrevet senere i dette kapitel viser analyser, at der er en sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse blandt ikke-vestlige flygtninge og familiesammenførte.

Det understøttes af, at SHO-ydelsesmodtagerne generelt har et relativt lavt uddannelsesniveau, hvilket også gælder for kontanthjælpsmodtagerne som helhed, jf. kapitel 5. 67 procent af integrations-/SHO-ydelsesmodtagerne har således højst fuldført grundskolen, mens 14 procent har en erhvervskompetencegivende uddannelse (en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse). Der er stort set ikke forskel på mænd og kvinder, jf. figur 7.3. Til sammenligning har 20 procent af 18-64-årige personer med dansk oprindelse højst fuldført grundskolen, mens 67 procent har en erhvervskompetencegivende uddannelse i 4. kvartal 2019.

Figur 7.3:

Integrations-/SHO-ydelsesmodtagere fordelt på højst fuldført uddannelse og køn, 1. oktober 2019



Anm.: Både medbragte uddannelser og danske uddannelser er inkluderet i opgørelsen. For knap 9 ud af 10 personer bygger opgørelsen på medbragte uddannelser (for 85 procent mænd og 92 procent kvinder). Der er usikkerhed knyttet til opgørelsen af medbragte uddannelser, da opgørelsen i høj grad bygger på imputerede data, dvs. et kvalificeret skøn. Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Børnefamilier på SHO-ydelse

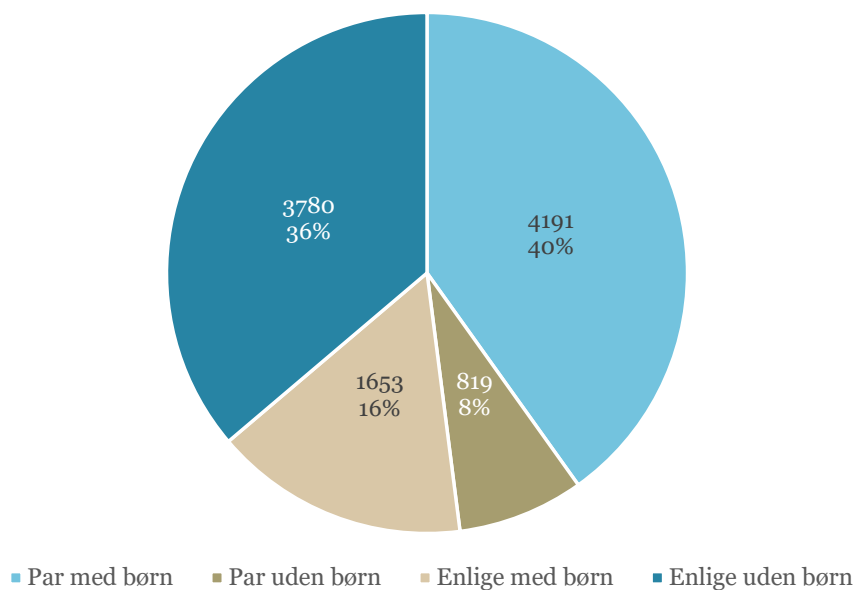
Kapitel 5 med bilag viser, at knap 6 ud af 10 SHO-ydelsesmodtagere er forsørgere. Andelen af forsørgere er dermed omkring dobbelt så høj som blandt borgere i kontanthjælpssystemet som helhed. Det er derfor relevant at se nærmere på børnefamilier på SHO-ydelse.

De knap 13.000 voksne på SHO-ydelse er fordelt på lidt over 10.500 familier, hvoraf i alt 56 procent var børnefamilier per 1. januar 2020. 16 procent af familierne består af enlige med børn, og 40 procent består af par med børn, jf. figur 7.4.

61 procent af børnefamilierne (knap 3.600 familier) har 1-2 børn, mens 7 procent af børnefamilierne (knap 430 familier) har mindst 5 børn, jf. figur 7.5.

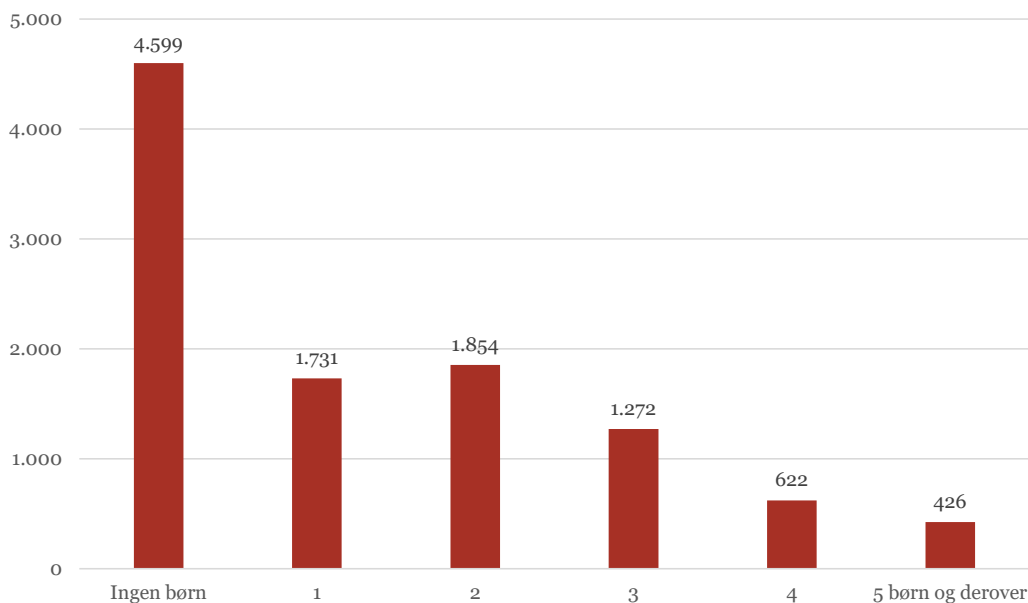
Figur 7.4:

Familier, hvor mindst én person er mindst 18 år og er på SHO-ydelse, fordelt på familietype, 1. januar 2020, antal og procent



Figur 7.5:

Familier, hvor mindst én person er mindst 18 år og er på SHO-ydelse, fordelt på antal børn i familien, 1. januar 2020, antal



Anm.: Pga. afrundinger summer tallene i figur 7.4 ikke nødvendigvis til 100 procent

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Karakteristika ved forældre, der optjener børneydelser

SHO-ydelsen omfatter personer i kontanthjælpssystemet, mens optjeningsprincippet for ret til fulde børneydelser omfatter forsørgere, uanset om de er i kontanthjælpssystemet eller ej.

På baggrund af Danmarks Statistiks registre er det opgjort, at omkring 8.800 forældre var i gang med at optjene ret til fulde børneydelser i 2018 efter den nuværende seksårige optjeningsperiode.

Boks 7.3

Der anvendes følgende afgrænsning af forældre, der optjener børneydelser efter den nuværende seksårige optjeningsperiode i 2018:

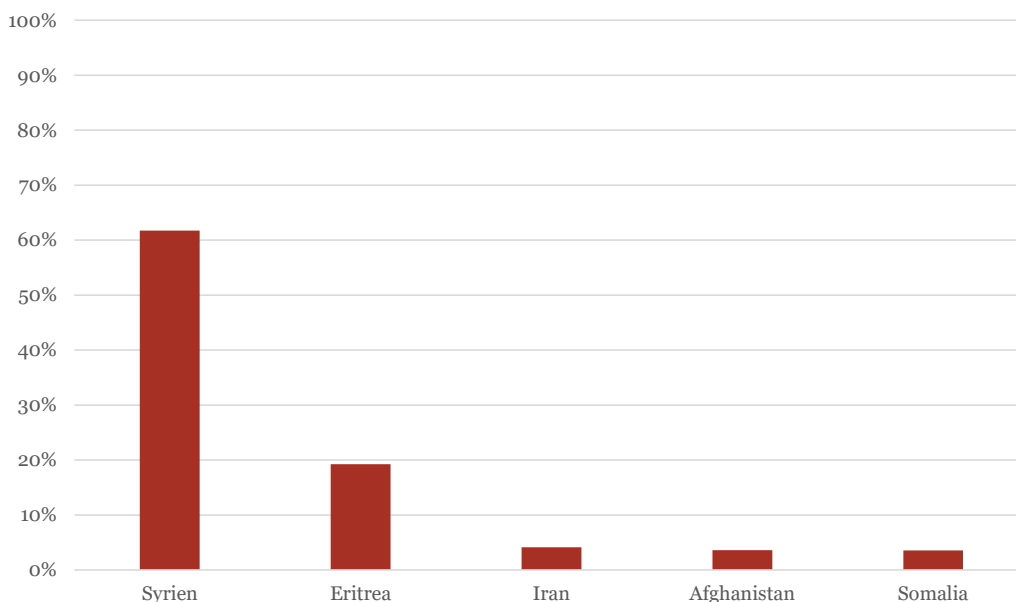
- Børn under 18 år med mindst én forælder i befolkningen den 30. september 2018.
- Kun børn med forældre med ikke-EU/EØS/EFTA-statsborgerskab.
- Mindst én af forældrene har modtaget børne- og ungeydelse/børnetilskud i 4. kvartal 2018, som de ikke modtog i 4. kvartal 2017, eller barnet har seneste indvandring efter 1. januar 2018, eller begge forældre er indvandret efter 1. januar 2018.
- Ingen af forældrene har mindst 6 års beskæftigelse eller ophold inden for de seneste 10 år.

Blandt denne gruppe forældre modtog 36 procent integrationsydelse/SHO-ydelse. Optjeningsprincipperne i ydelsessystemet har især betydning for disse forældre. Det er derfor relevant at se nærmere på deres karakteristika. Det viser sig, at:

- 79 procent af forældrene er i et parforhold, mens 21 procent er enlige.
- For omkring 40 procent af forældrene er der gået 0-2 år siden seneste indvandring til Danmark, mens der for omkring halvdelen er gået 2-4 år. For kun hver tiende af forældrene er der gået 4-6 år siden seneste indvandring til Danmark. Det bemærkes, at den seksårige optjeningsperiode trådte i kraft den 1. januar 2018 og dermed er ved at blive indfaset.
- 62 procent af forældrene kommer fra Syrien, mens 19 procent kommer fra Eritrea. 4 procent kommer fra hhv. Iran, Afghanistan og Somalia, jf. figur 7.6.

Figur 7.6:

Forældre, der modtager integrationsydelse/SHO-ydelse og optjener børneydelser efter den nuværende seksårige optjeningsperiode, fordelt på de hyppigste oprindelseslande, 30. september 2018, procent



Anm.: Forældre, der optjener børneydelser efter den nuværende seksårige optjeningsperiode, er afgrænset i fodnote 2. Tabellen viser de fem hyppigste oprindelseslande blandt forældrene, der optjener børneydelser. Tallene kan derfor ikke summeres til 100 procent

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Optjeningsprincippernes effekter på indvandreres integration

Optjeningsprincipperne i ydelsessystemet er som tidligere nævnt indført bl.a. med henvisning til, at nyankomne ofte vil få en relativt lav løn, indtil de har erhvervet sig kvalifikationer og erfaringer, som gør dem mere efterspurgt på arbejdsmarkedet. Lavere ydelser er på den baggrund med til at sikre en økonomisk tilskyndelse til at søge beskæftigelse, som matcher ens kvalifikationer og således fremme integration på arbejdsmarkedet. Der er tegn på, at de lavere ydelser har levet op til dette formål, men i tillæg er der også tegn på, at de har haft afledte negative konsekvenser.

Tabel 7.1 nedenfor opsummerer effekterne af de lavere ydelser (integrationsydelse/SHO-ydelse, starthjælp og introduktionsydelse) for nyankomne flygtninges integration. Ifølge danske effektanalyser er der tegn på, at de lavere ydelser øger sandsynligheden for, at nyankomne flygtninge finder beskæftigelse. Det gælder dog primært for nyankomne mænd, og beskæftigelseseffekterne er ikke

større end, at en betydelig andel af gruppen lever i lang tid eller permanent med en lav indkomst. Samlet set har de lavere ydelser reduceret den gennemsnitlige indkomst for gruppen, fordi den øgede arbejdsindkomst ikke opvejer den lavere indkomst fra overførsler. Herudover tyder effektanalyserne på, at der har været en stigning i kriminalitet (om end fra et lavt niveau) som følge af de lavere ydelser.

Tabel 7.1:

Oversigt over ydelsernes effekter på nyankomne flygtnings integration

	Beskæftigelse	Indkomst	Kriminalitet	Børns uddannelse
Integrationsydelse/ SHO-ydelse (2015-nu)	+* (kun for mænd)	-*	+* (kun for kvinder)	
Starthjælp og introduktionsydelse (2002-2011)	+ (især for mænd)	-	+*	-* (kun for udsatte)
Introduktionsydelse (1999-2000)			+*	

Anm: +: Øger, -: Mindsker og blank: Ingen effekt eller endnu ikke afklaret, herunder evt. modstridende viden.

Note: *: Der foreligger kun én analyse.

Konkret viser de enkelte danske effektanalyser af de lavere ydelser til nyankomne flygtninge:

- At *integrationsydelsen/SHO-ydelsen (2015-nu)* har fået flere mandlige flygtninge hurtigere i job. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed har beregnet beskæftigelseseffekten og når frem til, at andelen af mænd, der har været eller er i arbejde efter ti måneders ophold, er øget fra 4 procent (med kontanthjælp) til knap 8 procent (med integrationsydelse). Integrationsydelsen har ikke haft en effekt blandt kvinderne.

Samtidig reducerede indførelsen af integrationsydelsen den gennemsnitlige disponible indkomst med ca. 20.000 kroner opgjort i 2016 for både mænd og kvinder (fra hhv. 100.000 kroner og 128.000 kroner), da den øgede arbejdsindkomst ikke opvejede den lavere indkomst fra overførsler samlet set. Den har endvidere medført flere sigtelser for kriminalitet blandt en lille gruppe kvinder, og at kvinder lidt oftere søger læge.

Resultaterne bygger på én analyse fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed. Analysen kan ikke vise den langsigtede effekt af SHO-ydelsen.

- At *starthjælpen og introduktionsydelsen (2002-2011)* havde positive beskæftigelseseffekter, især for mænd. Den seneste beregning af beskæftigelseseffekten fra ROCKWOOL Fon-

dens Forskningsenhed viser, at flygtninges beskæftigelsesfrekvens steg fra 14 procent (med kontanthjælp) til 22 procent (med starthjælp og introduktionsydelse) 1-2 år efter ankomst i Danmark. Beskæftigelseseffekten aftog med opholdstiden, og 9-10 år efter ankomst havde starthjælp og introduktionsydelse ingen effekt. Det skal ses i sammenhæng med, at gruppen ikke længere var omfattet af starthjælpen efter 9-10 år. Overordnet peger undersøgelserne på en positiv effekt på den strukturelle beskæftigelse, dvs. på den gennemsnitlige beskæftigelse på det lange sigt.

Samtidig betød de lavere ydelser ifølge den seneste analyse fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, at nyankomne flygtninges gennemsnitlige indkomst (i 2017-priser) faldt betydeligt fra en gennemsnitlig årsindkomst på 155.000 kroner (før starthjælp og introduktionsydelse) til 92.000 kroner (efter starthjælp og introduktionsydelse). Analysen viser endvidere, at flygtninge på starthjælp og introduktionsydelse oftere blev dømt for kriminalitet, og at de lavere ydelser ikke havde negative konsekvenser for børns uddannelse i almindelighed, men havde det for nogle af de svageste børn. En analyse fra KRAKA viser ligeledes, at starthjælp og introduktionsydelse ikke havde konsekvenser for børns uddannelse i almindelighed.

- *At introduktionsydelsen (1999-2000) kortvarigt øgede omfanget af ejendomsforbrydelser (især butikstyverier) blandt nyankomne flygtninge.* Dette resultat er baseret på én analyse fra forskere tilknyttet forskningsnetværket EARN. Analysen tyder endvidere på, at introduktionsydelsen ikke havde effekter på nyankomne flygtninges beskæftigelse og indkomst i den forholdsvis korte periode, den var gældende.

Effekterne uddybes i bilag 7.1: *Optjeningsprincippernes effekter på integration og indvandring.*

Optjeningsprincippernes effekter på indvandring

En anden begrundelse for optjeningsprincipper er, at de offentlige ydelser ikke må være en selvstændig tiltrækningsfaktor for indvandring. Der foreligger to danske analyser om optjeningsprincippernes effekter på indvandring. Den ene analyse finder en tydelig effekt af ydelsesniveauet på indvandringen, mens den anden analyse kun finder en mindre og usikker indirekte effekt:

- Danske forskere ved Princeton University har analyseret effekten af ydelsesniveauet på nettoindvandringen i Danmark med udgangspunkt i indførelsen af starthjælp og introdukti-

onsydelse i 2002, afskaffelsen af disse ydelser i 2012 og indførelsen af integrationsydelse i 2015. Analysen viser overordnet, at ydelsesniveauet har en betydelig effekt på nettoindvandringen i Danmark. Effekten er på op imod 5.000 personer om året. Denne effekt er nogenlunde konsistent, hvad enten der ses på indførelsen af starthjælp og introduktionsydelse i 2002, afskaffelsen i 2012 eller indførelsen af integrationsydelse i 2015.

- Forskere ved Aalborg Universitet finder i en analyse – på tværs af de 15 EU-lande fra før udvidelsen i 2004 – at asylansøgere maksimerer deres kortsigtede sikkerhed ved at vælge destinationslande med relativt liberale politikker for indvandring og familiesammenføring. Niveauet for de sociale ydelser i et land lader ikke til at påvirke sandsynligheden for, at asylansøgere vælger specifikt dette land inden for en klynge af lande, som er foretrukket af asylansøgere fra et givet land. Antallet af asylansøgere i et land falder dog en smule, når ydelsesniveau hæves i de andre foretrukne lande. Dog viser robusthedsanalyserne, at de sidstnævnte effekter er usikre. Derfor må det overordnet set konkluderes, at analyserne ikke finder, at ydelsesniveauet har betydning for sandsynligheden for at asylansøgere vælger et specifikt land. Der benyttes data fra perioden 2008-2015. Årene omkring indførelsen af starthjælpen i 2002 og integrationsydelsens/SHO-ydelsens effekter efter 2015 er således ikke inkluderet i analysen.

Effekterne uddybes i bilag 7.1: *Optjeningsprincippernes effekter på integration og indvandring*.

Effekter af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats

Den beskæftigelsesrettede integrationsindsats har til formål at forbedre indvandreres integration på arbejdsmarkedet og kan således supplere eller være et alternativ til optjeningsprincipperne i ydelsessystemet.

VIVE har udarbejdet rapporten ”Kortlægning af integration i kommunerne”, der bl.a. indeholder et litteraturstudium om effekterne af de enkelte elementer i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats¹⁷. Rapporten udkom den 23. april 2021.

Ifølge litteraturstudiet er der positive beskæftigelseseffekter for indvandrere ved virksomhedspraktik, privat løntilskud og ansættelse i vikarbureau. På længere sigt (dvs. efter 3-5 år) er der positive

17. Vibeke Jakobsen, Tine Jeppesen, Helle Bendix Kleif, Line Mehlsen og Frederik Thuesen (2021): ”Kortlægning af integration i kommunerne – Kommunernes indsats for at bringe ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse”. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

beskæftigelseseffekter af sprogundervisning, men der er ingen effekt på kort sigt, hvilket kan skyldes, at sprogundervisningen giver kursisterne mindre tid til at søge job. Der er indikation på positive beskæftigelseseffekter af offentlig løntilskud. I forbindelse med virksomhedspraktik, peger litteraturstudiet på, at en brancheorienteret tilgang kan være særlig effektiv til at øge beskæftigelsen blandt især ikke-vestlige kvinder. Den brancheorienterede tilgang skal få ledige flygtninge og indvandrere i beskæftigelse i de brancher, hvor der lokalt er gode beskæftigelsesmuligheder for målgruppen. Virksomhedspraktik er et kerneelement i indsatsen. Samlet set indeholder forløbet typisk tre praktikophold, som sammen med andre indsatser (fx sprogundervisning og praktiske kurser) skal kvalificere den ledige til ansættelse i den udvalgte branche.

Tabel 7.2:

Overblik over beskæftigelseseffekter af de enkelte elementer i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats

	Effekt
Intensive samtaleforløb	
Tidlig virksomhedsrettet indsats som opfølgning på to- og trepartsaftalerne (visitering som jobparat og kontinuerlig indsats)	+
Tidlig virksomhedspraktik eller løntilskud	(+)*
Løntilskud (privat)	+
Løntilskud (offentlig)	(+)
Virksomhedspraktik mv.	
Uddannelsesaktivering	
Ordinær uddannelse	
Ansættelse i vikarbureau	+
Brancheorienteret tilgang	+
Danskundervisning, kort sigt	-
Danskundervisning, lang sigt	(+)

Anm.: +: positiv effekt, (+): midlertidig positiv effekt eller indikation på positiv effekt, -: negativ effekt og blank: Endnu ikke afklaret, herunder evt. modstridende eller for lidt viden.

Note *: Resultatet bygger på én dansk analyse, der viser eller tilnærmer sig at vise en kausal effekt.

Kilde: Arendt 2013; Arendt 2016; Arendt 2019a; Arendt 2019b; Arendt 2020a; Arendt 2020c; Thuesen 2020, jf. litteraturlisten til bilag 7.1: Optjeningsprincippernes effekter på integration og indvandring.

Ydelseskommissionen har ikke haft mulighed for at vurdere resultaterne i VIVE's nye rapport. Kommissionen har tidligere foretaget en litteraturgennemgang. Tabel 7.2 nedenfor opsummerer effekterne af de enkelte elementer i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats ifølge denne litteraturgennemgang. Effekterne vedrører primært beskæftigelse, men kan også vedrøre fx ordinær

uddannelse. Tabellen bygger hovedsageligt på resultaterne af relevante effektanalyser, der viser en årsagssammenhæng (kausal effekt).

Det fremgår af tabellen, at privat løntilskud og ansættelse i vikarbureau har en positiv beskæftigelseseffekt, ligesom der er indikation på en positiv effekt af offentlig løntilskud. Disse resultater bygger på mindst to nordiske analyser. Baseret på én dansk analyse ser tidlige virksomhedsrettede indsats og en virksomhedsrettet indsats med en brancheorienteret tilgang ligeledes ud til at have en positiv beskæftigelseseffekt, ligesom der er indikation på en positiv effekt af danskundervisning på lang sigt. De positive virkninger af tidlige virksomhedsrettede tiltag (som opfølgning på to- og trepartsaftalerne om integration) gælder dog kun for mænd, mens indsatsen ikke har haft nogen betydning for kvindernes beskæftigelse.

Hvad har i øvrigt betydning for beskæftigelse blandt ikke-vestlige indvandrere?

Analyser viser, at beskæftigelsen blandt ikke-vestlige indvandrere (flygtninge og familiesammenførte) også hænger sammen med andre forhold end ydelsernes niveau og den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Det drejer sig bl.a. om følgende forhold ifølge analyser, der viser en statistisk sammenhæng, men ikke en årsagssammenhæng:

- *Dansk erhvervskompetencegivende uddannelse:* Ikke-vestlige flygtninge og familiesammenførte, der har færdiggjort en dansk erhvervskompetencegivende uddannelse, har generelt en højere beskæftigelsesfrekvens end dem uden en uddannelse fra Danmark. Der er tale om en sammenhæng, men det kan ikke konkluderes, at det er uddannelse i sig selv, som øger beskæftigelsesfrekvensen.
- *Danskkundskaber, socialt netværk og opholdstid:* Der er en positiv sammenhæng mellem gode danskkundskaber og ikke-vestlige indvandreres chance for at være i arbejde eller under uddannelse, men en negativ sammenhæng mellem udelukkende eller primært at have venner med indvandrerbaggrund og ikke-vestlige indvandreres beskæftigelse og uddannelse. Beskæftigelsesfrekvensen (selvforsørgelsesgraden) stiger endvidere de første år i Danmark for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, men falder derefter for mænd, mens den er mere stabil for kvinder.
- *Kønsroller og negativ social kontrol:* Ikke-vestlige indvandrerkvinder har en lavere beskæftigelsesfrekvens end mænd, hvilket bl.a. kan skyldes traditionelle kønsroller og negativ social kontrol.

- *Diskrimination:* Chancerne for at blive indkaldt til samtale er lavere for især minoritetsetniske mænd og minoritetsetniske kvinder med tørklæde end blandt etnisk danske mænd og kvinder.
- *Alder og sygdom:* Ikke-vestlige indvandrere på over 45 år og ikke-vestlige indvandrere med især en psykisk sygdom har en lavere sandsynlighed for at være i beskæftigelse.

Disse sammenhænge uddybes i bilag 7.1: *Optjeningsprincippernes effekter på integration og indvandring.*

Ydelseskommisionens overvejelser

Gennemgangen af optjeningsprincipperne i ydelsessystemet har givet anledning til følgende overvejelser hos Ydelseskommisionen.

Kontanthjælpssystemet indeholder i dag et opholds- og beskæftigelseskrav for ret til kontant- eller uddannelseshjælp. Personer, som ikke opfylder kravet, kan modtage SHO-ydelse. Der gælder ligeledes et optjeningsprincip for fuld adgang til børneydelser for forsørgere. Begge optjeningsprincipper betyder, at nyankomne tildeles lavere ydelser end den øvrige befolkning, så længe de er omfattet af optjeningsperioden.

Optjeningsprincipperne begrundes overordnet med, at nyankomne skal have bidraget til det danske samfund i en periode og have opnået kvalifikationer, inden der opnås ret til de fulde velfærdsydelser, som det også fremgår af kommissoriet for Ydelseskommisionen.

Det følger endvidere af kommissoriet, at ydelsesniveauerne i kontanthjælpssystemet, herunder for nyankomne, skal sammenholdes med, at det for borgeren altid skal kunne betale sig at tage et arbejde på almindelige vilkår. Den indkomst, en kontanthjælpsmodtager har til rådighed, skal med andre ord være lavere end, hvad den pågældende forventes at have til rådighed som beskæftiget på det danske arbejdsmarked. Dette er generelt vigtigt, selv om det langt fra altid er tilstrækkeligt for at opnå beskæftigelse – for eksempel i de tilfælde, hvor traditionelle kønsroller eller negativ social kontrol er en barriere for kvinders beskæftigelse. Desuden skal det kunne betale sig at tage en uddannelse for unge. Og endelig må ydelsesniveauer ikke være en selvstændig tiltrækningsfaktor for indvandrere. Disse hensyn kan fremmes gennem en optjeningsperiode med en lavere ydelse. Herved styrkes den økonomiske tilskyndelse til uddannelse og arbejde, mens relevante kvalifikationer for det danske arbejdsmarked erhverves, ligesom ydelsesniveauet samlet set vil være en mindre tiltrækningsfaktor.

Alt dette forventes at fremme accepten af systemet i befolkningen og fremme integration på arbejds-

markedet.

Det taler imidlertid imod de nuværende optjeningsprincipper, at de gør det samlede kontanthjælps-system unødigt kompliceret, idet personer med de samme eller lignende udfordringer i forhold til beskæftigelse og uddannelse er underlagt forskellige regelsæt for optjening.

Ydermere skal hensynet til at sikre økonomisk tilskyndelse til at forlade ydelsessystemet afstemmes med, at jo lavere ydelsesniveauet bliver, des mere vil de positive effekter på beskæftigelse og uddannelse blive ledsaget af utilsigtede negative konsekvenser. De nuværende lavere ydelser for personer, der er under optjening til kontanthjælp, har bl.a. som konsekvens, at en gruppe børnefamilier lever længe med en meget lav disponibel indkomst, nemlig de familier der samtidig er under optjening til fuld adgang til børneydelser. Dette kan ydermere have afledte negative konsekvenser, bl.a. øget kriminalitet.

Danmark har i årtier haft problemer med at integrere ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet, og fremskridtene har været små, navnlig for indvandrerkvinder. Optjeningsprincippet lavere ydelser har øget beskæftigelsen. Men effekterne er ikke store nok til, at de betydelige beskæftigelsesproblemer, vi stadig står med, kan løses ved at sænke ydelserne yderligere. Navnlig ikke når de negative afledte effekter tages med i betragtning.

Samlet set er erfaringerne, at et optjeningsprincip med lavere ydelser i begyndelsen og højere sidenhen øger beskæftigelsen. Men det står også klart, at et sådant optjeningsprincip skal suppleres med andre typer af integrationsindsatser og initiativer, hvis beskæftigelsesintegrationen skal forbedres yderligere, og navnlig hvis integrationen mere generelt skal lykkes bedre for både voksne og børn.

Kapitel 8:

Levestandard

Indledning

I kommissoriet for Ydelseskommisionen fremgår det blandt andet, at kommissionen i sine anbefalinger skal ”sikre balance mellem en rimelig levestandard, samtidig med at ydelsesmodtagere skal have en tilstrækkelig tilskyndelse til at arbejde eller uddanne sig” og ”sikre, at borgere og familier i kontanthjælpssystemet, der ikke har andre forsørgelsesmuligheder, har en nogenlunde ens levestandard”. Fastlæggelsen af, hvad der er en rimelig og ensartet levestandard, skal således ses i lyset af flere hensyn.

Ydelseskommisionen har valgt at afgrænse levestandard til de økonomiske rammer, som har betydning for den enkeltes valg og forbrugsmuligheder (inklusive forbrug til børns fritidsaktiviteter). Det gælder først og fremmest den disponible indkomst og de faktorer, der kan påvirke forbrugsmulighederne direkte, som fx boligforhold, gæld og formue.

Levestandard kan også defineres i en bredere forstand, der omfatter en persons livssituation og generelle levevilkår. Det indebærer andre centrale faktorer som fx uddannelsesniveau samt sundhedsmæssige og sociale forhold. Elementer i en bredere definition er gennemgået i kapitel 5.

Hvad er en rimelig levestandard?

Ydelseskommisionen lægger til grund, at en rimelig levestandard indebærer, at ydelsens størrelse har en nedre grænse, som muliggør et forbrug, der vurderes som rimeligt, og som overholder kravet i grundloven om, at man er berettiget til hjælp fra det offentlige, hvis man ikke kan forsørge sig selv eller sin familie.

Det bør desuden indgå i fastlæggelsen af et rimeligt ydelsesniveau, at der er en økonomisk gevinst ved at tage et arbejde, at det kan betale sig at forsikre sig mod ledighed i en a-kasse, at ydelserne ikke skal være en selvstændig tiltrækningsfaktor for immigration, og at unge har en tilskyndelse til at gennemføre en uddannelse. Disse hensyn fremgår af kommissoriet og fastsætter dermed en øvre grænse for, hvad der anses for et rimeligt forsørgelsesniveau blandt borgerene i kontanthjælpssystemet. Samtidig har forsørgelsesydelser generelt en indbyrdes relation, hvor kontanthjælpssystemet udgør et økonomisk sikkerhedsnet, som kun skal træde til, når andre muligheder for forsørgelse glipper. På den baggrund kan man argumentere for, at ydelserne i kontanthjælpssystemet også skal udgøre det laveste niveau blandt forsørgelsesydelserne.

Den konkrete vurdering af et rimeligt ydelsesniveau vil i sidste ende bero på en politisk stillingtagen, hvor forskellige hensyn i relation til, hvad der opfattes som rimeligt, må afvejes i forhold til hinanden inden for grundlovens rammer.

Hvordan kan man opgøre levestandard?

Ydelseskommisionen har afdækket de opgørelsesmetoder, der i forskellig grad tidligere har været anvendt som målestok for en rimelig levestandard. Det gælder især de opgørelser, som har været anvendt i en dansk kontekst.

Ved alle opgørelsesmetoder og indikatorer for levestandard gælder det, at de forudsætter en række valg, der er skønsbetonede. Ingen enkeltstående metode kan identificere, opsummere eller vurdere den samlede befolknings levestandard, uden at der kan sættes spørgsmålstejn ved konkrete eksempler, eller om der er taget højde for alle forhold.

Herudover vil der skulle foretages en politisk/skønsmæssig vurdering af faktorer, såsom:

1. *Tidsperspektivet*. Det er muligt at have en lavere indkomst (og forbrug) i en kortere periode, uden at det går alvorligt ud over levestandarden. Der vil være udgifter, der kan udsættes, og den sociale konsekvens vil normalt være mindre på kort sigt.
2. Om levestandarden skyldes valg, der fører til et *ufrivilligt* økonomisk afsavn eller et *frivilligt/selvforskyldt* afsavn, fx fordi man tager en uddannelse, vælger at arbejde på deltid eller foretager andre personlige prioriteringer som fx at foretage en bevidst personlig prioritering med gæld og/eller høje boligudgifter til følge.

Levestandard kan både defineres i forhold til muligheden for at dække konkrete behov på et givent tidspunkt gennem en absolut opgørelse eller i forhold til den samfundsmæssige kontekst gennem en relativ opgørelse.

Der kan peges på tre primære opgørelsesmetoder til at opgøre en rimelig levestandard på, der i forskellig grad beror på et relativt element: budgetmetoden, relative indkomstgrænser og afsavnsundersøgelser. De tre opgørelsesmetoder var også i fokus i arbejdet af Ekspertudvalget om fattigdom (Ekspertudvalg om fattigdom, 2013), hvor en betydelig del af den eksisterende viden om metoder til at opgøre rimelig levestandard på er opsamlet.

Budgetmetoden

Med budgetmetoden definerer en gruppe eksperter typisk en forbrugskurv med de varer og tjenester, som skal anskaffes for at opnå en given levestandard. Givet priserne på de valgte varer og tjenester kan man opgøre den samlede udgift ved at anskaffe sig forbrugskurven, og derved hvad en given familie som minimum skal kunne afholde for at opnå den fastsatte levestandard.

De fleste danske opgørelser, der er baseret på budgetmetoden, har i større eller mindre grad taget udgangspunkt i det standard-/referencebudget, som Forbrugerstyrelsen fik udarbejdet for danske husholdninger af Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) i 1993 (Forbrugerstyrelsen, 1993) eller i en af de to efterfølgende opdateringer i 2002 og 2015 (CASA, 2002 og 2015).

Seneste opdatering er fra 2015, hvor Rockwool Fondens Forskningsenhed (RFF) i samarbejde med CASA udarbejdede et nyt referencebudget (RFF, 2016 og CASA, 2015).

CASAs metode består i, at en række eksperter inden for de enkelte forbrugsområder tildeler de enkelte familietyper et forbrug, hvor niveauet og levestandarden afspejler eksperternes vurdering af, hvad der er et rimeligt og almindeligt forbrug. CASA har i den forbindelse sondret mellem et referencebudget, et discountbudget og et minimumsbudget.

RFF udgav i 2012 (RFF, 2012) et arbejdspapir om starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse. Arbejdspapiret introducerede også et minimumsbudget både på langt og kort sigt. Minimumsbudgettet var en tilpasning af referencebudgettet ved at udelade visse budgetposter, og det kortsigtede minimumsbudget afskilte sig fra det langsigtete ved ydermere at se bort fra udgifter til opsparing til varige forbrugsudgifter som fx møbler og værktøj, der muliggør, at de varige forbrugsgoder med mellemrum kan udskiftes. Udgifter til varige forbrugsgoder udgør mellem to og tre procent af de samlede minimumsbudgetter på tværs af forskellige familietyper (ikke vist). Ifølge RFF er det meget vanskeligt at klare sig for det kortsigtede minimumsbudget i en længere periode, hvis man ikke får de varige goder foræret af venner eller får dem betalt via enkeltbetalinger af kommunen. RFF tager imidlertid ikke stilling til, hvad der udgør en længere periode.

I RFF's opgørelse fra 2016 blev der ud over en fornyelse af referencebudgettet også fastlagt et mini-

mumsbudget, der afspejler eksperternes vurdering af, hvad der er et nødvendigt forbrug, som giver mulighed for at kunne leve et beskedent, men sundt liv med mulighed for deltagelse i sociale og samfundsmæssige sammenhænge. Minimumsbudgettet tager således udgangspunkt i referencebudgettets budgetposter og inden for disse vurdere, hvad der er nødvendigt og beskedent.

Med standard- og minimumsbudgettet er det nødvendigt at definere forbrugskurve for mange forskellige familietyper, så der kan tages højde for, at de faktiske behov afhænger af en række karakteristika som fx køn, alder og stordriftsfordele ved at bo flere sammen. Det betyder i praksis, at der opgøres et stort antal budgetter.

Varene i forbrugskurven kan opdeles i en række kategorier som fx mad, medicin, tøj, fritid, transport, bolig, og hvad der er nødvendigt på kort eller lidt længere sigt. En udfordring ved metoden er, at der skal tages stilling til, hvilke forbrugsgoder der udgør et rimeligt forbrug for en given familietype.

Varekurven er fastsat for et givent år. Der vil derfor løbende være behov for at justere budgetterne som følge af den generelle velstandsudvikling og teknologiske fremskridt i samfundet. Det vil til gengæld medføre, at man ikke kan tolke udviklingen over en længere periode som en udvikling i den absolutte levestandard.

Tabel 8.1 og 8.2 viser minimumsbudgettet fordelt på budgettets hovedposter for udvalgte familietyper. Her er budgetterne vist for henholdsvis enlige og par med op til fire børn hver. Fx har en enlig forsørger med to børn samlede udgifter for i alt cirka 16.700 kroner om måneden, mens et par med to børn tilsvarende har udgifter for cirka 22.100 kroner om måneden. Ud over udgifter til bolig og børnepasning svarer det til henholdsvis cirka 9.600 kroner og 13.700 kroner. Boligudgifter udgør generelt den største udgiftspost. Udgifter til ”mad og drikke” samt ”kultur og fritid” fylder også en del. For boligudgiften og andre udgiftsposter, der involverer husholdens fælles omkostninger, vil der naturligt fremkomme stordriftsfordele, så fx to personer, der bor sammen, ikke har dobbelt så stort budget som én person, der bor alene. Fx antages det, at man sparer henholdsvis 10 og 20 procent i gennemsnit i madbudgettet, hvis man er henholdsvis to eller tre personer i husstanden frem for én.

Tabel 8.1:

Minimumsbudget fordelt på hovedposter per måned. Enlige, fordelt på antal børn, 2021-priser i kroner.

	Antal børn				
	0	1	2	3	4
Beklædning og sko	455	899	1.396	1.865	2.342
Hygiejne og sundhed	493	563	633	749	899
Transport	647	980	1.314	1.662	2.010
Mad og drikke	1.623	2.987	4.246	5.957	7.526
- stordriftsfordele*	0.	- 298	- 849	- 1.191	- 1.505
Dagligvarer	165	224	272	319	365
Forsikring	642	642	642	642	642
Bolig **	4.784	6.608	7.108	7.170	7.732
Varige forbrugsgoder	280	335	417	798	580
Kultur og fritid ***	1.167	1.342	1.525	2.005	2.487
Nettoudgifter til børnepasning ****	0	0	0	0	0
<i>Udgifter i alt</i>	<i>10.254</i>	<i>14.279</i>	<i>16.704</i>	<i>19.674</i>	<i>23.077</i>
<i>Udgifter ekskl. bolig og børnepasning</i>	<i>5.470</i>	<i>7.641</i>	<i>9.595</i>	<i>12.504</i>	<i>15.345</i>

Anm.: *For madvarer er der stordriftsfordele i form af ti procents besparelse ved en familiestørrelse på to personer og 20 procents besparelse ved tre eller flere personer. **Der anvendes Ydelseskommisionens egne beregninger af udgifter til husleje, vand og varme. ***Kultur og fritid er summen af individ- og husholdningsspecifikke omkostninger. ****Ydelseskommisionen anvender Finansministeriets familietypermodel til beregning af nettoudgifter til daginstitution. Nettoudgiften beregnes som udgifterne til daginstitution, som afhænger af barnets alder, fratrasket offentligt tilskud i form af søskenderabat og fripladstilskud, hvor fripladstilskud afhænger af husstandsindkomst. Der gives fripladstilskud op til hele udgiften til daginstitution. RFF (2015) beregner nettoudgiften med en anden metode.

Kilde: RFF 2016 og egne beregninger.

Tabel 8.2:

Minimumsbudget fordelt på hovedposter per måned. Par, fordelt på antal børn, 2021-priser i kroner.

	Antal børn				
	0	1	2	3	4
Beklædning og sko	867	1.311	1.808	2.277	2.754
Hygiejne og sundhed	742	812	883	998	1.149
Transport	1.294	1.627	1.960	2.308	2.656
Mad og drikke	3.656	5.016	6.279	7.989	9.559
- stordriftsfordele*	- 366	- 1.003	- 1.256	- 1.598	- 1.912
Dagligvarer	252	316	378	430	480
Forsikring	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131
Bolig **	6.090	6.714	7.214	7.275	7.337
Varige forbrugsgoder	344	433	506	564	622
Kultur og fritid ***	1.645	1.828	2.002	2.484	2.964
Nettoudgifter til bør-nepasning ****	-	809	1.188	1.518	1.815
Udgifter i alt	15.654	18.994	22.094	25.377	28.555
Udgifter ekskl. bolig og børnepasning	9.564	11.472	13.693	16.584	19.403

Anm.: *For madvarer er der stordriftsfordele i form af ti procents besparelse ved en familiestørrelse på to personer og 20 procents besparelse ved tre eller flere personer. **Der anvendes Ydelseskommisionens egne beregninger af udgifter til husleje, vand og varme. ***Kultur og fritid er summen af individ- og husholdningsspecifikke omkostninger. ****Ydelseskommisionen anvender Finansministeriets familietypermodel til beregning af nettoudgifter til daginstitution. Nettoudgiften beregnes som udgifterne til daginstitution, som afhænger af barnets alder, fratrullet offentligt tilskud i form af søskenderabat og fripladstilskud, hvor fripladstilskud afhænger af husstandsindkomst. Der gives fripladstilskud op til hele udgiften til daginstitution. RFF (2015) beregner nettoudgiften med en anden metode.

Kilde: RFF 2016 og egne beregninger.

Relative indkomstgrænser

Ved relative indkomstgrænser fastsættes en indkomstgrænse, som afgrænser personer med relativ lav indkomst i forhold til den øvrige befolkning i et givent år. Den kritiske indkomstgrænse er typisk fastsat som en andel af medianindkomsten. Medianindkomsten er indkomsten for den ”midterste” person i befolkningen, hvor halvdelen af befolkningen har en indkomst, der er højere end medianindkomsten, mens den anden halvdel har en indkomst, der er lavere end medianindkomsten.

Det er baseret på en konkret vurdering hvilken andel af fx medianindkomsten i befolkningen, der skønnes at medføre tilstrækkelige forbrugsmuligheder i forhold til den øvrige befolkning, og som dermed understøtter en rimelig levestandard. Valget af denne grænseværdi i den relative indkomstgrænse har således stor betydning for den konkrete indkomstgrænse i kroner og ører og derfor også for hvilke personer, der kan vurderes at have en rimelig levestandard.

Eksempelvis udgør den officielle lavindkomstgrænse, der senest er offentliggjort i Finansministeriets publikation *Ulighedsredegørelsen 2020*, 50 procent af den familieækvivalerede disponible indkomst. Ækvivaleringen indebærer, at den samlede disponible indkomst korrigeres for stordriftsfordele i familien og fordeles ligeligt på familiemedlemmerne. Den (ækvivalerede) disponible indkomst er derfor et mål for familiernes forbrugsmuligheder, og den beskrives nærmere nedenfor i afsnittet om disponible indkomster.

Ekspertudvalget om fattigdom anbefalede en relativ fattigdomsgrænse, der afgrænsede personer med en ækvivaleret disponibel indkomst under 50 procent af medianindkomsten om året tre år i træk¹⁸. Der blev i de enkelte år set bort fra familier, hvor der var hjemmeboende studerende over 18 år, samt personer i familier med væsentlig formue.

Relative indkomstgrænser kan være følsomme over for indkomstudviklingen andre steder i indkomstfordelingen end blandt personer med de allerlaveste indkomster. Det skyldes, at medianindkomsten er givet ved indkomsterne blandt de 50 procent af befolkningen med de laveste indkomster i det relevante år, mens lavindkomstgruppen udgør godt otte procent af befolkningen i 2018. Det betyder blandt andet, at en disponibel indkomst svarende til fx 50 procent af medianen ikke giver anledning til præcis samme forbrugsmuligheder i forskellige år.

Afsavnsundersøgelser

Med afsavnsundersøgelser spørges til en række materielle og sociale afsavn tilpasset nutidige danske forhold. Udgangspunktet er den enkelte persons eller families egen vurdering af økonomiske ressourcer og hvilke økonomisk betingede afsavn, der opleves. Det kan fx være ”at have råd til et måltid mad” og ”købe nødvendig medicin”.

Afsavnsundersøgelser adskiller sig fra de to øvrige metoder ved at afdække de adspurgte personers

18. Den tidligere officielle fattigdomsgrænse i Danmark blev fastsat af den daværende SRSF-regering med udgangspunkt i arbejdet af Ekspertudvalget om fattigdom og var gældende i perioden 2013-2015. Ekspertudvalget definerede fattigdom som en situation, hvor en familie ufrivilligt har væsentligt dårligere levevilkår sammenlignet med den øvrige befolkning, og hvor situationen skyldes mangel på ressourcer (særligt økonomiske) og er vedvarende. Det vil sige, hvor familien ikke har eller kun i begrænset omfang har mulighed for ved egen drift at ændre situationen (Ekspertudvalg om fattigdom, 2013).

egne vurderinger af afsavn ved hjælp af spørgeskemaundersøgelser. At afsavnsundersøgelser i sin natur beror på en subjektiv vurdering betyder dog også, at to personer, der ellers tilsyneladende er identiske i forhold til en række karakteristika, godt kan opleve meget forskellige niveauer af økonomiske afsavn.

Resultatet af en afsavnsundersøgelse kan ikke uden videre omsættes til et konkret indkomstniveau, som kan lægges til grund for en statistisk afgrænsning af personer eller familier med udgangspunkt i registeroplysninger. En sådan opgørelse er svær at anvende i praksis, da det kræver, at der kan identificeres et indkomstniveau, der medfører en given grænseværdi af afsavn.

Afsavnsundersøgelser er modsat velegnede til at indgå i nuancerede analyser af levestandarden i en befolkning. Metoden har den fordel, at den måler personers vurdering af deres faktiske materielle og sociale situation som konsekvens af den adspurgtes økonomiske situation. Derved kan der fx peges på de udfordringer, der kan være for familier med lav indkomst, og/eller hvor forældrene ikke arbejder. Og besvarelsene kan bidrage til at isolere befolkningsgrupper med særlige udfordringer.

Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (tidligere SFI, nu VIVE) gennemførte i 2016 afsavnsundersøgelsen ”Fattigdom og afsavn”, der undersøgte oplevede materielle og sociale afsavn blandt såkaldt økonomisk fattige og ikke-fattige defineret efter den tidligere officielle fattigdomsgrænse. VIVE undersøgte afsavn for både voksne og børn og så desuden på betydningen af, om personer var i beskæftigelse (lønmodtagere og selvstændige) eller modtog forskellige former for overførselsindkomst (SFI, 2016).

Til at belyse afsavnene blandt voksne blev der udviklet 49 afsavnsindikatorer fordelt på ni forskellige dimensioner. Ud af de 49 afsavnsindikatorer blev 14 indikatorer anvendt til at beskrive basale afsavn, fx om man af økonomiske grunde ikke får et dagligt hovedmåltid. Børns afsavn blev belyst både gennem spørgsmål til forældrene og gennem spørgsmål stillet direkte til børn mellem 11 og 17 år. Der blev generelt spurgt til forekomsten af afsavn inden for en afgrænset tidsperiode, som oftest de seneste tre måneder.

Tabel 8.3 opsummerer de metode- og datamæssige fordele og udfordringer, der er forbundet med de tre primære opgørelsesmetoder til at fastsætte en rimelig levestandard i en nyere dansk kontekst.

Det fremgår, at lavindkomstgrænsen i 2021 er nogenlunde på niveau med minimumsbudgettet for en enlig uden børn. Når lavindkomstgrænsen opregnes til andre familietyper, vil der imidlertid være større afvigelser til minimumsbudgettet, hvilket blandt andet skyldes, at den anvendte ækvivaleringsfaktor vægter børn og voksne ens.

Tabel 8.3:**Eksempler på opgørelsesmetoder til at fastsætte rimelig levestandard**

	Relative indkomstgrænser	Budgetmetoden	Afsavnsundersøgelser
Kort beskrivelse	Der fastsættes en indkomstgrænse for relativ lav indkomst i forhold til resten af befolkningen. Ved afgrænsning af lavindkomstgruppen er indkomstgrænsen eksempelvis fastsat ved 50 procent af medianindkomsten.	Der defineres forbrugskurve med de varer og tjenester, der skal anskaffes for at opnå en given levestandard. På baggrund heraf kan der opstilles budgetter for forskellige familietyper.	Spørgeskemaundersøgelser, hvor udgangspunktet er den enkelte persons eller families økonomiske ressourcer, og hvilke afsavn der opleves.
Fordele	• Kan opgøres som et kronebeløb. • Mekanisk og registerbaseret. • Benyttes internationalt af fx EU og OECD.	• Kan opgøres som et kronebeløb. • Direkte kobling til en fastsat levestandard for en given familietype.	Afdækker den adspurgtes egen opfattelse af økonomisk betingede materielle og sociale afsavn.
Udfordringer	• Valg af referencepunkt kræver konkret stillingtagen. • Kan være følsom over for indkomstudviklingen andre steder i indkomstfordelingen end blandt personer med de laveste indkomster.	• Valg af indhold i forbrugskurv kræver konkret stillingtagen. • Løbende behov for at justere budgetterne i takt med samfundsudvikling. • Ressourcekrævende at udarbejde.	• Kan ikke uden videre opgøres som et kronebeløb. • Egne vurderinger af afsavn medfører subjektivitet. • Interviewbaseret. • Skal indsamles mere end én gang for at kunne opgøre udvikling. • Ressourcekrævende at udarbejde.
Eksempel i Danmark	Lavindkomstgruppen og den tidligere officielle danske fattigdomsgrænse	CASA (2015) og Rockwool Fonden (2016)	VIVE (2016)
Opgørelsesmetodens indkomstgrænse (eksempel med en enlig uden børn)	127.800kr. ved 50 procent af medianindkomsten (2021-niveau)	123.000 kr. ved minimumsbudget inkl. varige forbrugsgoder (2021-niveau)	-

Boks 8.1 indeholder en række eksempler på, hvordan man i en international sammenhæng har anvendt forskellige opgørelsesmetoder til at fastsætte en rimelig levestandard.



Boks 8.1: Eksempler på international anvendelse af opgørelsesmetoder til at fastsætte rimelig levestandard på

Historisk baggrund

Historisk har man opgjort og sammenlignet landes levestandarder ved at se på landenes produktion. Den samlede produktion af varer og tjenester i et land divideret med antal indbyggere giver et gennemsnitligt udtryk for velstanden per indbygger. Imidlertid er det en tilgang, som ikke tager højde for en række ting af betydning for de enkelte mennesker og familier. Deres situation kan være meget forskellig fra gennemsnittets. Målet tager heller ikke højde for ikke-materielle forhold som fx vores behov for sociale relationer. Af de grunde har internationale organisationer som EU, FN og OECD udarbejdet nye indikatorer, der bedre indfanger menneskers liv og velfærd. De måske mest kendte er FN's 17 verdensmål.

Absolutte indkomstgrænser

Absolutte indkomstgrænser defineres typisk ud fra et absolut eksistensminimum, hvilket indebærer muligheden for at dække basale behov, som fx bolig, rent drikkevand og mad. Grænsen anvendes typisk til at måle levestandard i lavindkomstlande, hvor adgangen til basale fornødenheder typisk ikke er en selvfølge.

Da både behovet for og priserne på grundlæggende fornødenheder kan variere på tværs af områder og lande, er det vanskeligt at fastsætte et globalt eksistensminimum i kroner og øre. Nogle lande har derfor deres egen definition, men ofte anvendes Verdensbankens absolutte fattigdomsgrænse på 1,25 dollars om dagen i internationale sammenligninger.

Relative indkomstgrænser

Danmarks Statistik har til brug for opfølgning på FN's verdensmål (delmål 1.2: Halver generel fattigdom) etableret en række indikatorer for fattigdom. Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom adskiller sig markant fra Ekspertudvalgets anbefalinger ved alene

A background image showing the lower legs and feet of several people sitting on a set of stone steps. The image is faded and serves as a backdrop for the text.

at tage udgangspunkt i personernes disponible indkomst i et enkelt år i stedet for tre år.

OECD og Europa-Kommissionen opgør også løbende en række indikatorer for relativ lav indkomst, der tager udgangspunkt i en andel af medianindkomsten i befolkningen. OECD's indikator baserer sig på 50 procent af medianindkomsten i et enkelt år, mens Europa-Kommissionens indikator "i risiko for fattigdom" anvender 60 procent af medianindkomsten i et enkelt år som kritisk indkomstgrænse.

Afsavnsundersøgelser

Danmark Statistik udfører årligt og på vegne af Europa-kommissionen den europæiske spørgeskemaundersøgelse SILC (Statistics on Income and Living Conditions). Undersøgelsen har fokus på indkomster, levevilkår og social eksklusion og baseres årligt på et forholdsvis lille datagrundlag bestående af omkring 6.000 husstande (cirka 12.000 personer). Stikprøvestørrelsen betyder, at opgørelser baseret på SILC skal fortolkes varsomt, særligt hvis spørgeskemaet underopdeles eller spørgsmål krydses. Spørgsmålene er tilpasset en international kontekst, samtidig med at de fleste danske opgørelser af befolkningens indkomstforhold er baseret på register- og ikke spørgeskemadata. SILC anvendes derfor hovedsageligt til internationale sammenligninger og ikke i en udelukkende national kontekst.

Europa-Kommissionen udarbejder en række indikatorer baseret på SILC, blandt andet en indikator for alvorlige materielle afsavn ("severely materially deprived people"). Personer defineres som værende med alvorlige materielle afsavn, hvis de oplever økonomiske problemer og afsavn ved fire ud af i alt ni kriterier. Danmarks Statistik udarbejder også på baggrund af SILC de såkaldte "indikatorer for velfærd", herunder indikatoren "økonomisk sårbar", der er baseret på oplevede økonomiske udfordringer og afsavn. En person betragtes som økonomisk sårbar, hvis vedkommende opfylder mindst tre ud af fem kriterier som fx "har svært eller meget svært ved at få pengene til at slå til". De fem kriterier, som Danmarks Statistik anvender, er således en delmængde af de ni kriterier, som Europa-Kommissionen anvender.

Disponible indkomster

Til at kortlægge familiers forbrugsmuligheder kan man se på den disponible indkomst, der er det beløb, som er tilbage efter skat, renteudgifter og eventuelle indbetalinger til pensionsordninger (før fradrag for udgifter til forbrug, herunder boligforbrug). Ydelseskommisionen har valgt at se på de faktiske disponible indkomster i kontanthjælpssystemet ved hjælp af registerdata og gennem udvalgte stiliserede familietypeeksempler, hvor en række faktorer, der påvirker indkomsten, kan holdes konstante. Det gælder fx familiesammensætning.

Registerbaseret opgørelse

Opgørelsen af disponibel indkomst er baseret på registerdata fra 2017. De viste opgørelser afspejler de faktiske forhold for personer i kontanthjælpssystemet ud fra en gennemsnitsbetragtning, og der indgår kun registrerede indkomstelementer i opgørelsen.

Den disponible indkomst er familieækvivaleret, hvilket gør det muligt at sammenligne indkomsten på tværs af familiesammensætninger. Ækvivaleringen indebærer, at den samlede disponible indkomst korrigeres for stordriftsfordele i familien og fordeles ligeligt på familiemedlemmerne. Den (ækvivalerede) disponible indkomst er derfor et mål for familiernes forbrugsmuligheder, jf. boks 8.2.

Boks 8.2: Ækvivaleret disponibel indkomst

Opgørelsen af den disponible indkomst for personer i kontanthjælpssystemet er baseret på registeroplysninger for 2017, som er det seneste tilgængelige år i lovmodellens grunddata. I 2017 var overgangen til integrationsydelsen og indførelse af kontanthjælpsloftet fuldt indfaset hele året, mens en overgangsordning for indførelse af 225-timersreglen gjaldt frem til 31. marts. Fra 1. januar 2019 blev optjeningskravet for modtagelse af kontant- og uddannelseshjælp skærpet, hvilket ikke indfanges i opgørelsen.

Den disponible indkomst udgør bruttoindkomsten fratrasket skat og indbetalinger til pension. Skattefrie overførsler, såsom børnetilskud og boligstøtte indgår, hvorimod formue ikke indgår i den disponible indkomst (kun indirekte i form af eksempelvis renteindtægter). Der indgår udelukkende registrerede indkomstelementer, mens andre kilder til indkomst, herunder støtte fra familie og venner, egenproduktion og øvrig ikke-registreret indkomst (fx sort arbejde) ikke indgår i opgørelsen.

Indkomsterne er opgjort på familieniveau og derefter fordelt ligeligt på alle medlemmer af familien, herunder børn. Indkomster for børn under 18 år afspejler derfor hovedsageligt forældrenes indkomster. Det samme er i stort omfang tilfældet for hjemmeboende børn over 18 år.

I beregningen af de ækvivalerede indkomster korrigeres familiens faktiske indkomst, så der tages højde for forskelle i familiernes størrelse, herunder det forhold, at børn i familien forudsættes forsørget af de voksnes indkomst. Hertil anvendes et såkaldt ækvivalensmål givet ved:

$$\text{Ækvivalensmål} = (\text{antal voksne} + \text{antal børn})^{0,6}$$

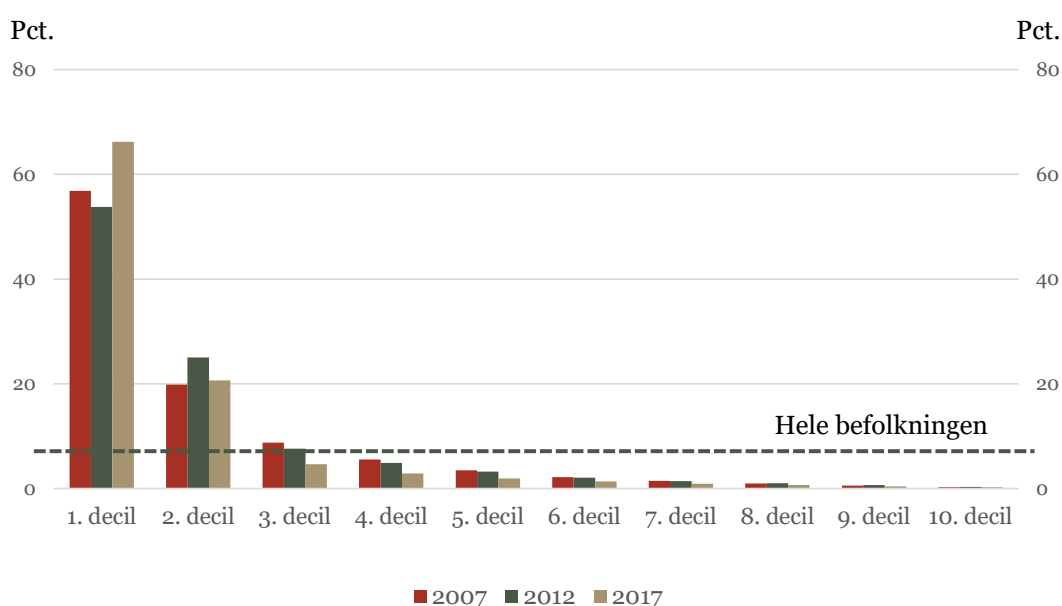
Ækvivalensmålet indebærer en antagelse om stordriftsfordele inden for familier med to eller flere personer. Det indebærer fx, at en familie med to personer ikke skal have dobbelt så stor en faktisk indkomst som en familie med én person for at have den samme ækvivalerede indkomst per person.

Sigtet med ækvivaleringen er at opgøre familiernes reelle, private forbrugsmuligheder. Dog kan familiernes forbrugsmuligheder afvige herfra som følge af fx forbrug, der stilles til rådighed af venner og familie, samt indkomster, der ikke er registeret i data, herunder fx "sort arbejde". Ligeledes vil familierne på kort sigt kunne øge deres forbrugsmuligheder gennem låntagning eller brug af tidligere opsparing. Endelig tager den opgjorte disponible indkomst ikke højde for de forbrugsmuligheder, familierne opnår gennem det offentlige forbrug, fx i form af "gratis" hospitalsbehandlinger og uddannelse.

Hovedparten af personerne i kontanthjælpssystemet har en relativt lav disponibel indkomst, der placerer dem i 1. eller 2. indkomstdecil. Det betyder, at de hører til i henholdsvis de 10 og 20 procent af befolkningen med de laveste indkomster i befolkningen. Andelen af personer i kontanthjælpssystemet med en disponibel indkomst, der placerer dem i 1. indkomstdecil, er højere i 2017 end i 2007 og 2012 og udgør cirka 66 procent i 2017, jf. figur 8.1.

Figur 8.1:

Ækvivaleret disponibel årsindkomst for personer i kontanthjælpssystemet opdelt på indkomstdeciler for hele befolkningen i årene 2007, 2012 og 2017



Anm.: I figuren indgår kun personer ml. 18 og 64 år. Personer er rangeret efter ækvivaleret disponibel indkomst i året. Personer i kontanthjælpssystemet er bestemt ud fra deres primære arbejdsmarkedstilknytning, hvilket er vurderet ud fra oplysninger i DREAM-databasen.

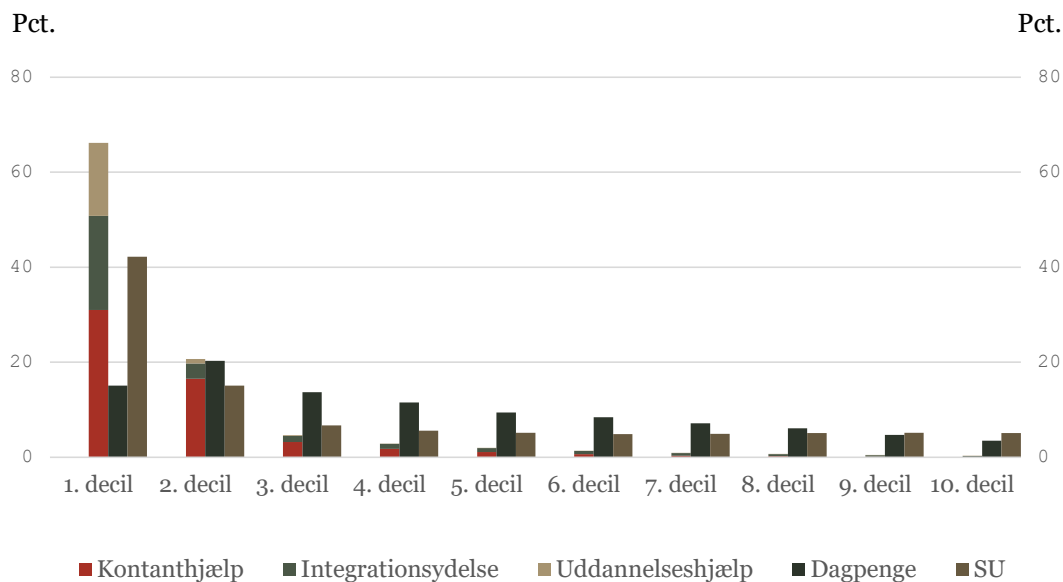
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Stigningen i andelen af personer i kontanthjælpssystemet med relativt lave indkomster kan blandt andet skyldes, at konjunkturudviklingen og øget indvandring har påvirket sammensætningen i gruppen, herunder andelen, der er relativt langt fra arbejdsmarkedet, og at forløbene i systemet i gennemsnit er blevet længere. Det kan også skyldes ændringer i kontanthjælpssystemet henover perioden, herunder indførelsen af uddannelseshjælp, integrationsydelsen, kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, jf. kapitel 5.

Omkring halvdelen af personerne i kontanthjælpssystemet, som var placeret i 1. indkomstdecil i 2017, modtog primært integrationsydelse eller uddannelseshjælp. Til sammenligning var henholdsvis cirka 16 og 42 procent dagpenge- og SU-modtagere placeret i 1. indkomstdecil, jf. figur 8.2.

Figur 8.2:

Ydelsesmodtagere opdelt på ydelsesgrupper og ækvivaleret disponibel indkomst, årsindkomst i 2017



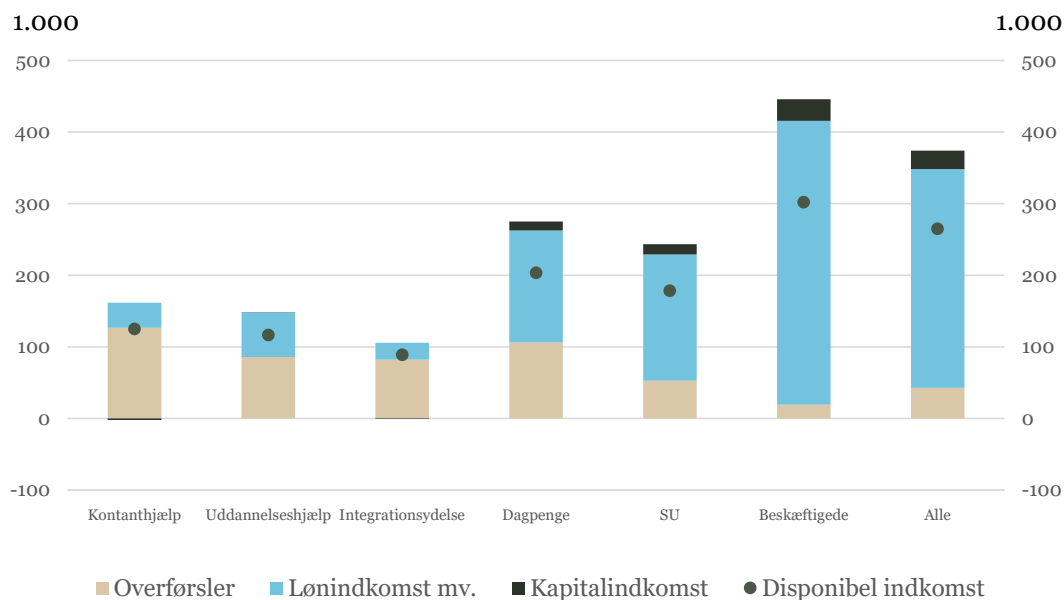
Anm.: I figuren indgår kun personer ml. 18 og 64 år. Personerne er rangeret efter ækvivaleret disponibel indkomst i året. Den primære arbejdsmarkedstilknytning er vurderet ud fra oplysninger i DREAM-databasen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den gennemsnitlige disponible indkomst blandt kontanthjælpsmodtagere er lavere end blandt dagpenge- og SU-modtagere. Det kan blandt andet skyldes, at personerne i kontanthjælpssystemet har en mindre tilknytning til arbejdsmarkedet end fx dagpengemodtagere og SU-modtagere. Det afspejles også i, at personer i kontanthjælpssystemet i gennemsnit har væsentligt lavere lønindkomst i løbet af året, jf. figur 8.3. Således har SU-modtagere en (ækvivaleret) årlig disponibel indkomst på knap 180.000 kroner, mens uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere har en (ækvivaleret) disponibel indkomst på henholdsvis 115.000 og 125.000 kroner om året.

Figur 8.3:

Indkomst før skat og disponibel indkomst opdelt på primær arbejdsmarkedstilknytning, ækvivalerede indkomstelementer i 2017



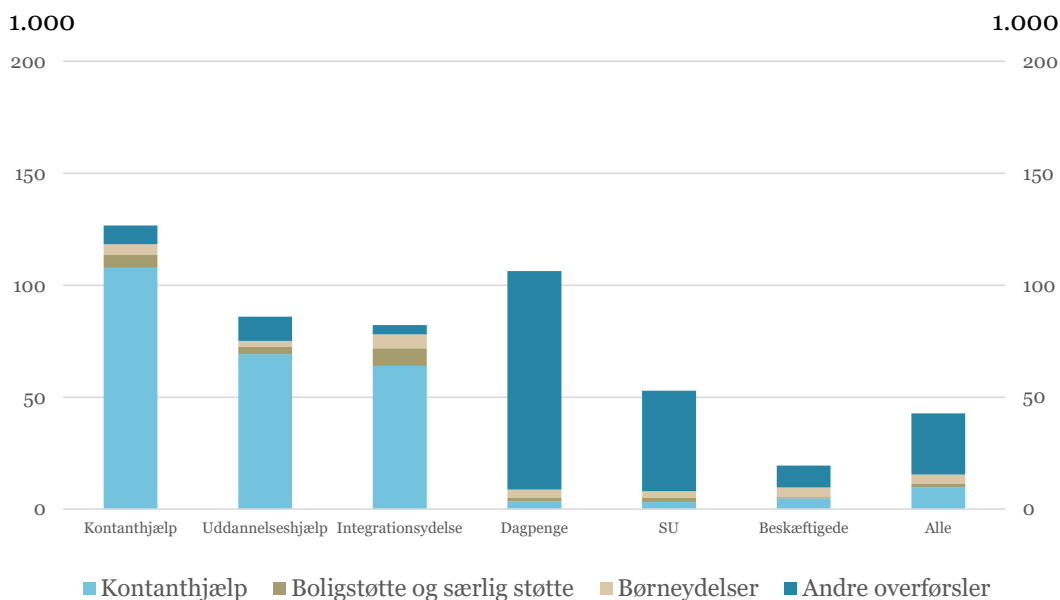
Anm.: 18-64-årige. Den primære arbejdsmarkedstilknytning er vurderet ud fra oplysninger i DREAM-databasen. Familieækvivalerede indkomstelementer. Lønindkomst mv. omfatter lønindkomst, syge- og barselsdagpenge og udenlandsk personlig indkomst. Ikke alle indkomstelementer er medtaget. Skattefrie overførsler er ikke bruttoficerede. Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det hænger sammen med, at der ikke sker fradrag i ydelsen for dagpenge- og SU-modtagere som følge af en eventuel ægtefælles formue og indkomst, og at SU-modtagere kan have en betydelig personlig lønindkomst uden, at der sker fradrag i ydelsen. Endelig indgår forældres lønindkomst i hjemmeboende SU-modtageres disponible indkomst.

I gennemsnit har kontanthjælpsmodtagere den højeste overførselsindkomst set over hele året, og overførselsindkomsten blandt kontanthjælpsmodtagere er højere end blandt dagpengemodtagere på trods af, at dagpengesatsen er højere end kontanthjælpssatsen, jf. figur 8.4. Det skyldes blandt andet, at dagpengemodtagere typisk er tættere på arbejdsmarkedet og modtager overførselsindkomst i en mindre del af året. For personer i kontanthjælpssystemet udgør kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelsen i gennemsnit mellem 45 og 67 procent af bruttoindkomsten i løbet af året.

Figur 8.4:

Overførselsindkomst opdelt på primær arbejdsmarkedstilknytning, ækvivaleret disponibel årsindkomst i 2017



Anm.: Se anmærkning til figur 8.3. Kontanthjælp mv. omfatter kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse. Andre indkomsterstøttende ydelser omfatter blandt andet andre indkomsterstøttende ydelser end kontanthjælp såsom dagpenge og SU. Se bilag 8.1 for en fuld dekomponering af den disponible indkomst.

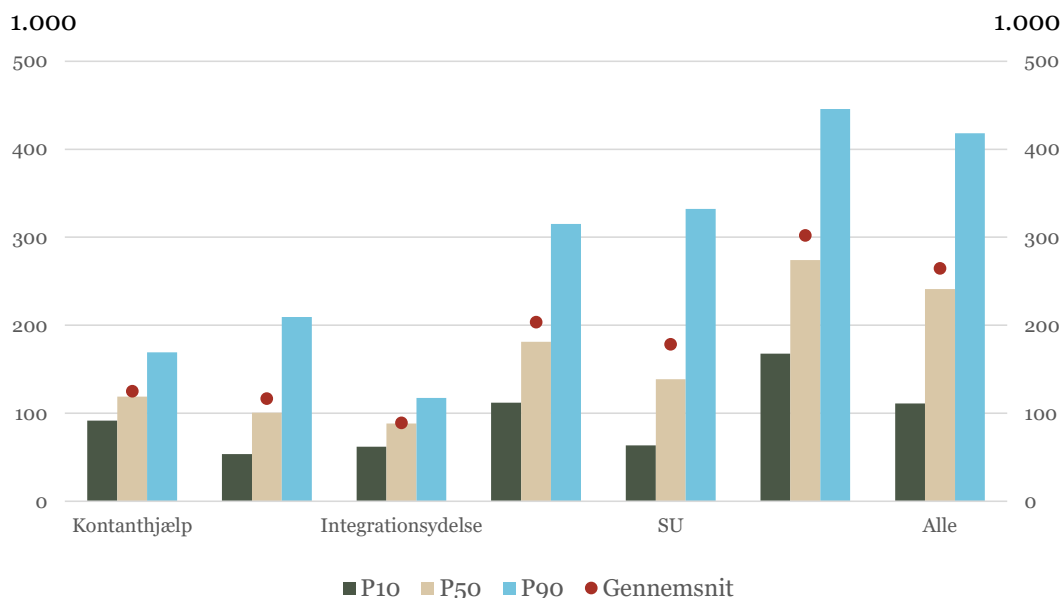
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Inden for grupperne af ydelsesmodtagere er der en vis forskel (spredning) på de disponible indkomster, jf. figur 8.5. Blandt uddannelseshjælpsmodtagerne er forskellen mellem den disponible indkomst for personerne med de laveste indkomster (10. percentil) og personerne med de højeste indkomster (90. percentil) 155.600 kroner, mens den tilsvarende forskel udgør 77.500 kroner og 55.400 kroner blandt henholdsvis kontanthjælps- og integrationsydelsesmodtagere i 2017. Spredningen i disponibel indkomst er således relativt stor blandt modtagere af uddannelseshjælp sammenlignet med de andre grupper i kontanthjælpssystemet. Det skal ses i lyset af muligheden for at modtage aktivitetstillæg, samt at en stor del af personerne i gruppen (22 procent) er hjemmeboende og derfor får del i forældrenes indkomst.

Spredningen i ydelsesgrupperne generelt kan blandt andet hænge sammen med forskelle i lønindkomst, eventuel partners indkomst og familiesammensætning.

Figur 8.5:

Spredning i disponibel indkomst opdelt på primær arbejdsmarkedstilknøytning, ækvivaleret disponibel årsindkomst i 2017



Anm.: Se anmærkning til figur 8.3. P'erne står for percentiler. P10 er fx udtryk for 10-percentilen, som angiver den gennemsnitlige ækvivalerede disponible årsindkomst for de personer, der er i gruppen med de 10 procent laveste indkomster.

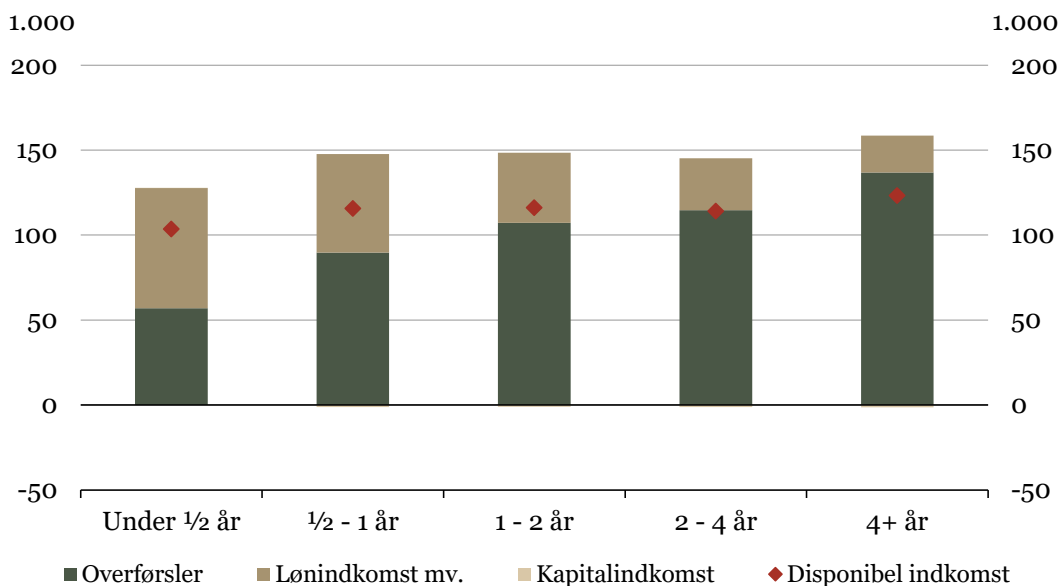
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Overførselsindkomsten er i gennemsnit højere for personer, der har modtaget hjælp i kontanthjælpssystemet over en længere periode. Det kan hænge sammen med, at personer i kontanthjælpssystemet med tiden skifter ydelsestype, eksempelvis når de fylder 30 år, bliver forsørgere eller ændrer visitationskategori og derved får et aktivitetstillæg. Man kan som udgangspunkt først modtage aktivitetstillægget efter tre måneder. Samtidig er lønindkomsten faldende for personer, der har været længere tid i kontanthjælpssystemet. Det skal ses i lyset af, at personer, der har modtaget hjælp i kontanthjælpssystemet over en længere periode, typisk vil være længere væk fra arbejdsmarkedet.

Den gennemsnitlige disponible indkomst er i 2017 cirka 20.000 kroner højere for personer, der har været i kontanthjælpssystemet i mere end et halvt år, end den er for personer, der har været der i under et halvt år, jf. figur 8.6.

Figur 8.6:

Indkomst for personer i kontanthjælpssystemet efter varighed i systemet, ækvivaleret disponibel årsindkomst i 2017



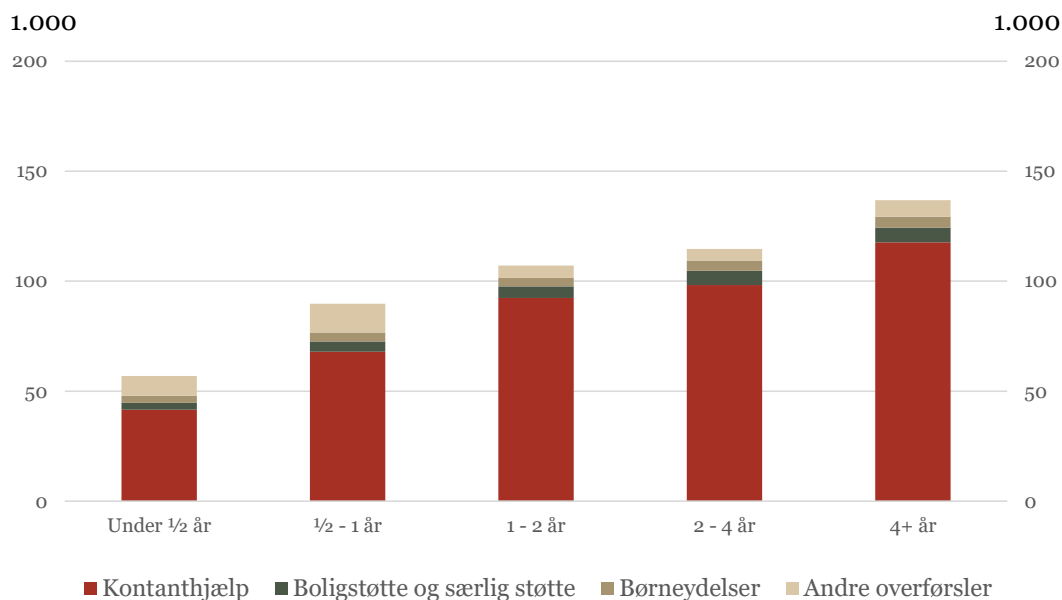
Anm.: I figuren indgår kun personer ml. 18 og 64 år. Personer i kontanthjælpssystemet er bestemt ud fra deres primære arbejdsmarkedstilknytning, hvilket er vurderet ud fra oplysninger i DREAM-databasen.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Stigningen i den disponible indkomst for personer, der har modtaget hjælp over en længere periode, er hovedsageligt drevet af en højere gennemsnitlig hjælp, jf. figur 8.7. Niveauet for boligstøtte, særlig støtte og børneydelser stiger ligeledes en smule. Det kan blandt andet hænge sammen med, at anciennitet i kontanthjælpssystemet er korreleret med en højere alder og dermed også en større andel af modtagere af hjælp i familier med børn.

Figur 8.7:

Overførselsindkomst for personer i kontanthjælpssystemet efter varighed i systemet, ækvivaleret disponibel årsindkomst i 2017



Anm.: Se anmærkning til figur 8.6.

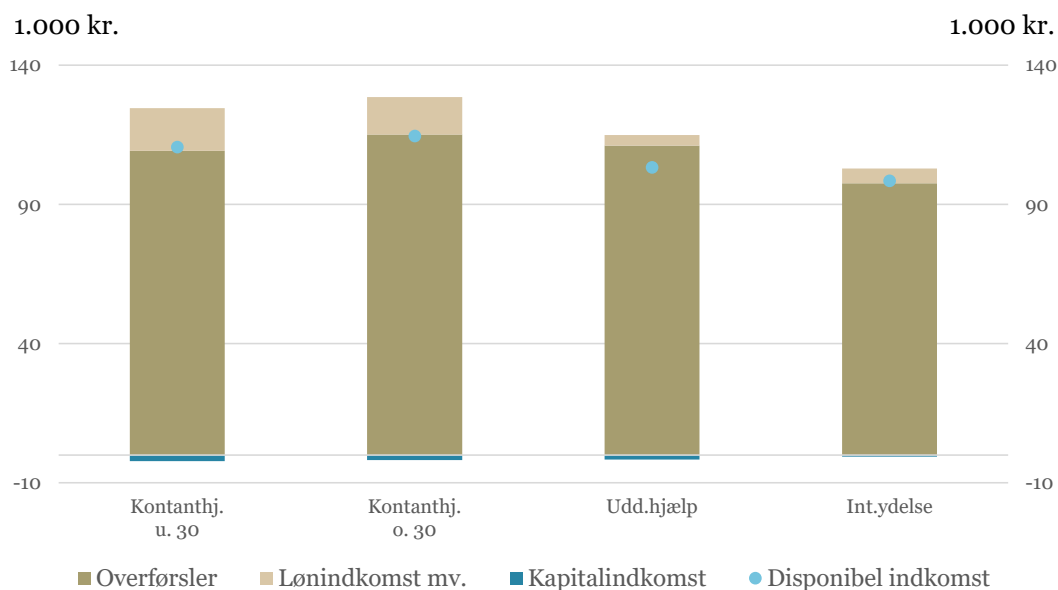
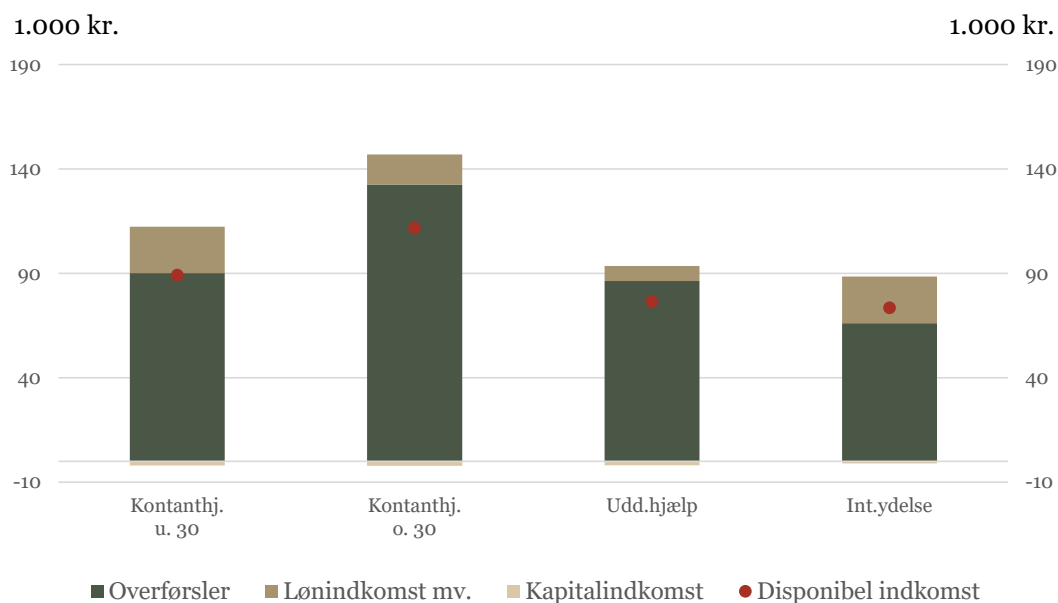
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

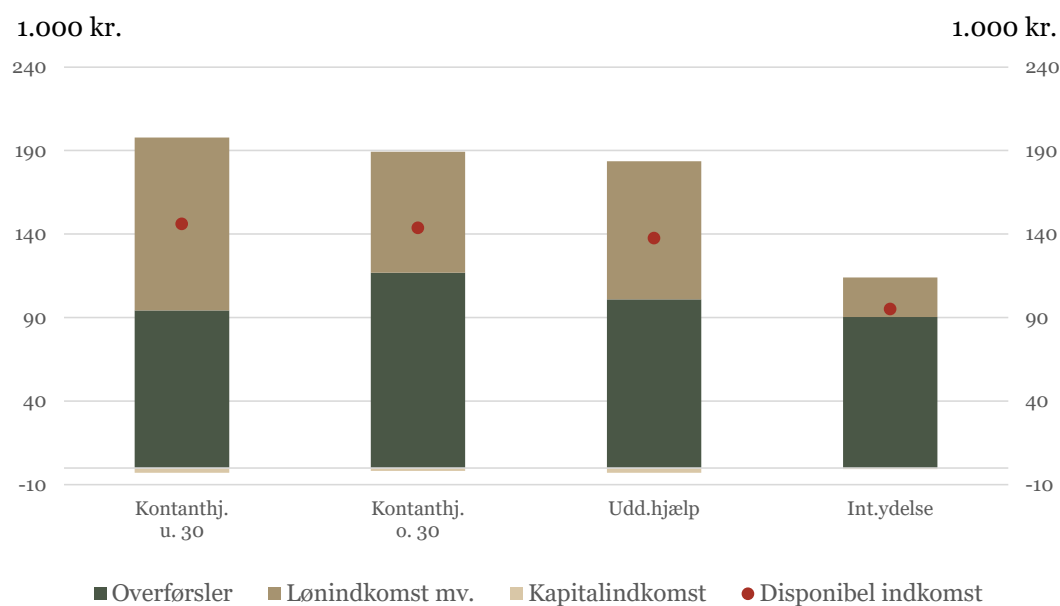
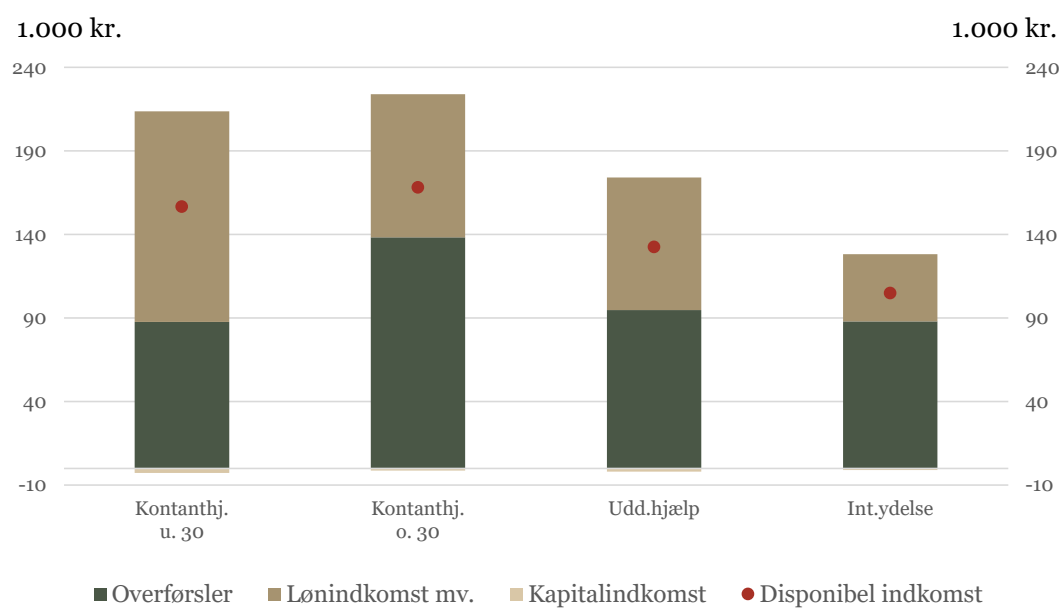
Den disponible indkomst varierer på tværs af familiesammensætning og ydelsesgrupper. I opgørelserne angiver familiesammensætningen, om familien består af et par eller en enig, samt om der er børn under 18 år i familien på opgørelsestidspunktet.

Figur 8.8-8.11 viser, at enlige uden børn på uddannelseshjælp og integrationsydelse har en lavere ækvivaleret disponibel indkomst end personer i familier med en anden sammensætning. Enlige ikke-forsørgere, som primært modtog uddannelseshjælp eller integrationsydelse, havde en relativt lav disponibel indkomst på henholdsvis 76.500 og 73.500 kroner i 2017. Til sammenligning havde enlige forsørgere, som modtog uddannelseshjælp eller integrationsydelse, en disponibel indkomst på henholdsvis 103.300 kroner og 98.400 kroner.

Den ækvivalerede disponible indkomst er derimod stort set på samme niveau for enlige forsørgere og ikke-forsørgere over 30 år, som modtog kontanthjælp, idet den disponible indkomst var henholdsvis 114.700 og 112.000 kroner. Det svarer til en forskel på 225 kroner per måned i 2017.

Personer i kontanthjælpssystemet i par havde generelt en højere disponibel indkomst end enlige i 2017, hvilket hovedsageligt skyldes lønindkomst, typisk partnerens. Undtagelsen herfra er integrationsydelsesmodtagere i par, som i mindre grad havde lønindkomst.

Figur 8.8:
Disponibel indkomst for enlige forsørgere, ækvivaleret årsindkomst 2017

Figur 8.9:
Disponibel indkomst for enlige ikke-forsørgere, ækvivaleret årsindkomst 2017


Figur 8.10:
Disponibel indkomst for forsørgere i par, ækvivaleret årsindkomst 2017

Figur 8.11:
Disponibel indkomst for ikke-forsørgere i par, ækvivaleret årsindkomst 2017


Anm.: I figurene indgår kun personer ml. 18 og 64 år. Personer i kontanthjælpssystemet og deres ydelse er bestemt ud fra deres primære arbejdsmarkedstilknytning, hvilket er vurderet ud fra oplysninger i DREAM-databasen. Se bilag 8.1 for en fuld dekomponering af den disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Familietypeeksempler

I det følgende betragtes levestandarden blandt borgere og familier i kontanthjælpssystemet ved brug af en række regneeksempler, der supplerer de registerbaserede opgørelser. Regneeksemplerne anvendes til at illustrere indkomstniveauet for en ”typisk” familietype, der modtager hjælp i kontanthjælpssystemet. Familietypeeksemplerne bygger på konkrete antagelser, hvilket gør dem relativt lette at tolke. Det kan være en fordel, når betydningen af forskellige ydelsesniveauer skal illustreres.

Registerbaserede opgørelser anvendes til at vise befolkningens faktiske indkomster og fordelingen af dem, og opgørelserne kan anvendes til at undersøge forskelle i indkomster mellem forskellige befolkningsgrupper. Opgørelserne kan dog være svære at tolke i relation til ydelsesniveauerne i kontanthjælpssystemet, da opgørelserne i sagens natur afhænger af de enkelte familiers sammensætning. Fx kan en høj familieækvivaleret disponibel indkomst for en ung hjemmeboende uddannelseshjælpsmodtager være udtryk for, at forældrene har en høj indkomst. Her er den unges indkomst ikke kun et resultat af ydelsesniveauet for unge hjemmeboende uddannelseshjælpsmodtagere.

Familietypeeksemplerne tager udgangspunkt i antagelser om udvalgte familietyper som fx antallet af børn, børnenes alder samt husleje. Det antages blandt andet, at begge personer i et par modtager hjælp (i form af den samme ydelse) i kontanthjælpssystemet, og det er derfor ikke relevant at skelne mellem ægtefæller og samlevende. Det antages også, at personerne modtager hjælp i systemet i et helt år (helårsmodtagere). De konkrete antagelser fremgår af anmærkningerne under de figurer, der viser familietypeeksemplerne.

Som pejlemærker for en rimelig levestandard holdes familietypernes disponible indkomster op imod minimumsbudgettet og lavindkomstgrænsen, der er defineret som 50 procent af den familieækvivalerede disponible medianindkomst. Som nævnt tager minimumsbudgettet højde for stordriftsfordele, der er ved at bo flere sammen, og i den sammenhæng vægtes børn og voksne forskelligt, hvilket lavindkomstgrænsen ikke gør.

Disponible indkomster som andel af minimumsbudgettet

Figurerne 8.12-8.14 viser, hvor stor en andel den disponible indkomst udgør af minimumsbudgettet for følgende ti familietyper: Enlige uden børn, enlige med henholdsvis et, to, tre og fire børn, par uden børn samt par med henholdsvis et, to, tre og fire børn.

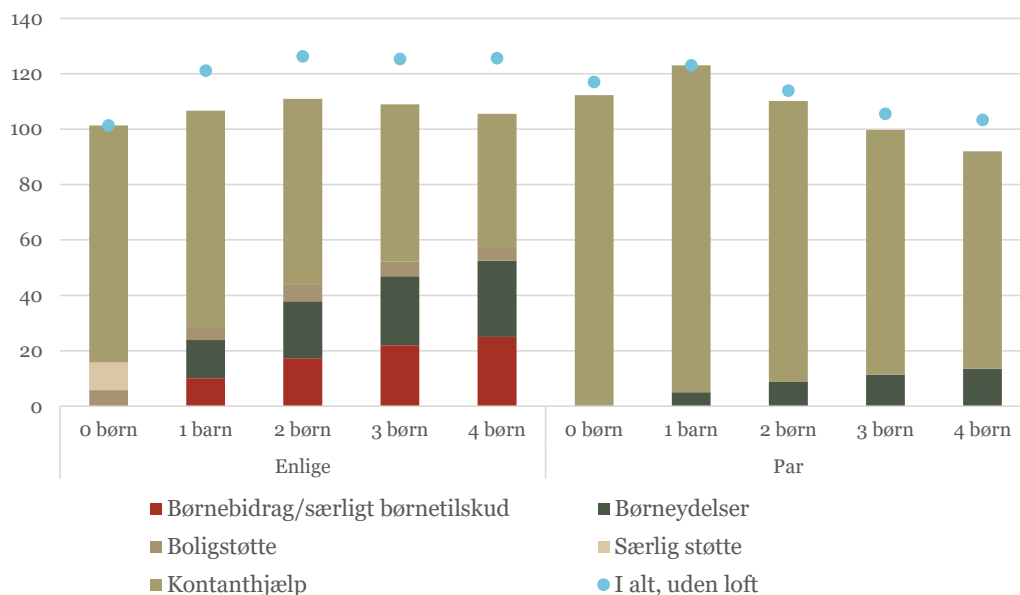
Den disponible indkomst er opdelt, så man kan se, hvor meget børnebidrag/særligt børnetilskud,

børne- og ungeydelse samt ordinært og ekstra børnetilskud (børneydelser), særlig støtte, boligstøtte og hjælpen i kontanthjælpssystemet udgør af den disponible indkomst. Søjlerne viser de disponible indkomster med virkningen af kontanthjælpsloftet. Der er samtidig indsat en streg for hver familietype, der markerer, hvad den disponible indkomst ville have været uden kontanthjælpsloftet.

Figur 8.12 viser, hvor stor en andel den disponible indkomst udgør af minimumsbudgettet for kontanthjælpsmodtagere på 30 år eller derover.

Figur 8.12:

Den disponible indkomst som andel af minimumsbudgettet per familie, kontanthjælpsmodtagere over 30 år, 2021, procent.



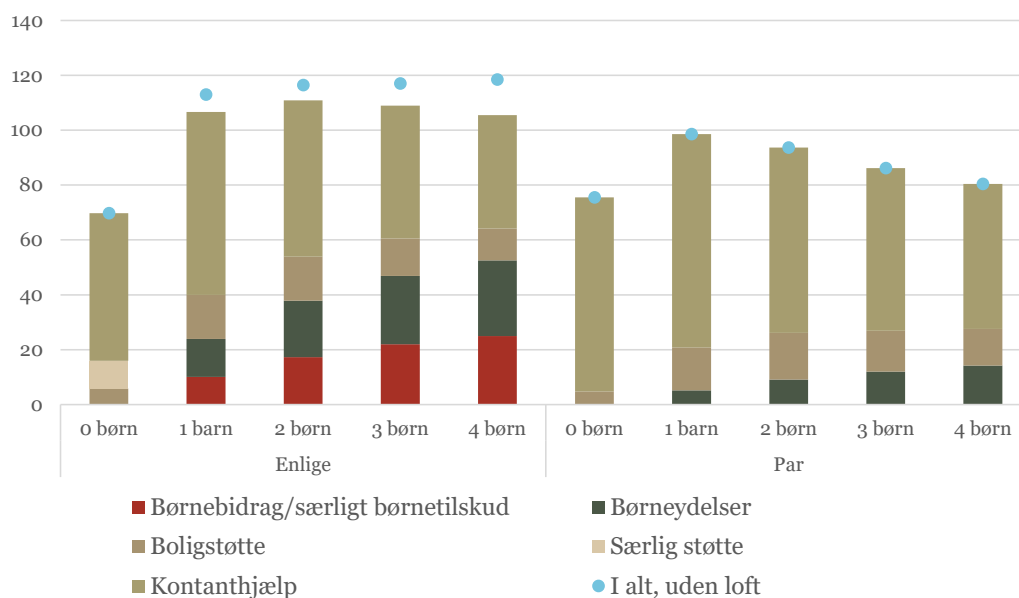
Anm.: Der er taget udgangspunkt i familier, der ikke berøres af 225-timersreglen, og opgørelsen er eksklusiv det midlertidige børnetilskud. Alle børn antages at være 7-14 år. Børnebidraget forudsættes at svare til normalbidraget, der udgør 1.443 kroner per barn per måned. Minimumsbudgettet er opgjort inklusiv egne beregninger af bruttoudgifter til bolig og nettoudgifter til daginstitution. Det er forudsat månedlig husleje svarende til medianhuslejen for kontanthjælpsmodtagere, afrundet til nærmest 500 kroner, samt udgifter til el, vand og varme på mellem 784 og 1.337 kroner per måned.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

Figur 8.13 viser, hvor stor en andel den disponible indkomst udgør af minimumsbudgettet for uddannelseshjælpsmodtagere uden aktivitetstillæg.

Figur 8.13:

Den disponible indkomst som andel af minimumsbudgettet per familie, uddannelseshjælpsmodtagere uden aktivitetstillæg, 2021, procent.

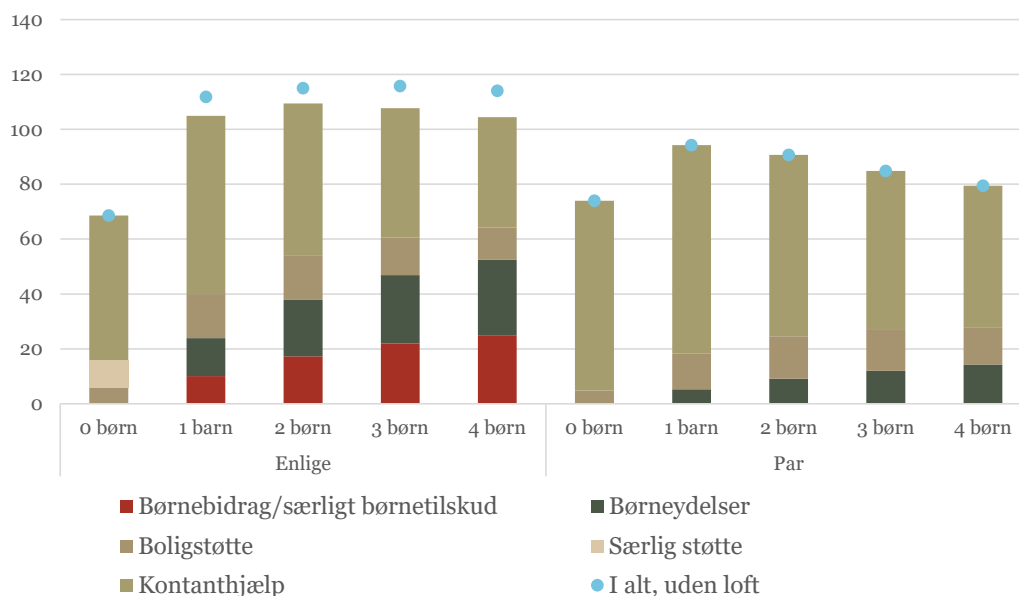


Anm.: Se figur 8.12.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

Figur 8.14:

Den disponible indkomst som andel af minimumsbudgettet per familie, SHO-ydelsesmodtagere med fuld optjening af børneydelser, 2021, procent.



Anm.: Se figur 8.12. Forsørgere forudsættes at have optjent ret til fuld børne- og ungeydelse samt børnetilskud, mens der ses bort fra evt. danskbonus.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

Figur 8.14 viser, hvor stor en andel den disponible indkomst udgør af minimumsbudgettet for SHO-ydelsesmodtagere med fuld optjening af børneydelser.

Figur 8.12-8.14 viser følgende hovedtendenser:

Stort set alle familietyper, hvor den enlige eller parret modtager kontanthjælp på den højeste sats, har en disponibel indkomst, der overstiger udgifterne i minimumsbudgettet. Uden kontanthjælpsloftet ville enlige forsørgere have haft en disponibel indkomst noget over minimumsbudgettet.

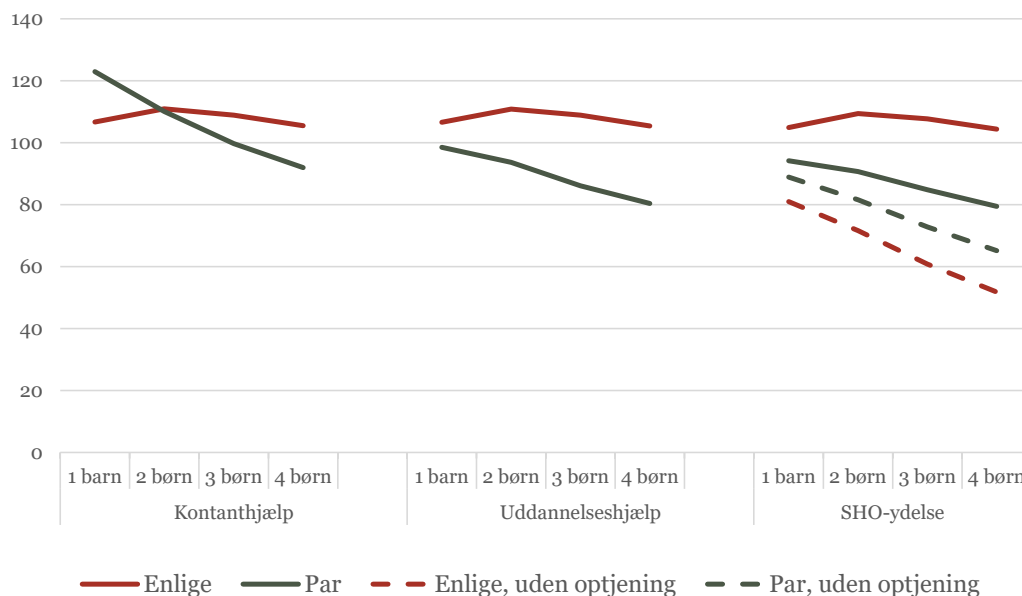
Det samme gør sig ikke gældende for de familietyper, hvor den enlige eller parret modtager uddannelseshjælp eller SHO-ydelse. Enlige og par uden børn har en disponibel indkomst, der er noget under minimumsbudgettet. Det er udelukkende de enlige forsørgere, hvis disponible indkomst dækker minimumsbudgettet. Uden kontanthjælpsloftet ville de enlige forsørgere i de to ydelsesgrupper have haft en disponibel indkomst, som ville være noget over minimumsbudgettet.

Bidraget fra de universelle ydelser til børn i form af børnetilskud samt børne- og ungeydelse udgør en betydelig andel af den disponible indkomst for enlige forsørgere på tværs af samtlige ydelsesgrupper. Det bidrager i sig selv til at skabe en uensartet levestandard på tværs af børnefamilier alt efter, om forsørgeren er enlig eller ej.

Figur 8.15 viser de månedlige disponible indkomster i procent af minimumsbudgettet for enlige og par med børn på henholdsvis kontanthjælp, uddannelseshjælp og SHO-ydelse (med og uden optjening af børne- og ungeydelse samt børnetilskud for så vidt angår enlige forsørgere).

Figur 8.15:

Den disponible indkomst som andel af minimumsbudgettet per familie fordelt på familietyper og ydelsesgrupper, 2021, procent.



Anm.: Se figur 8.12. Der ses bort fra evt. danskbonus til personer på SHO-ydelse. Modtagere af kontanthjælp og SHO-ydelse forudsættes at være fyldt 30 år.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

Levestandarden er generelt højere i de børnefamilier, hvor forsørgeren er enlig og modtager en lavere ydelse i form af uddannelseshjælp eller SHO-ydelse, end i tilsvarende børnefamilier, hvor der er to forsørgere i kontanthjælpssystemet. Dette skal ses i lyset af, at satserne for forsørgere på disse ydelser er betydeligt lavere for par end for enlige, og således ikke afstemt med, at enlige forsørgere også modtager børnebidrag og børnetilskud. Ligeledes er levestandarden for forsørgere på SHO-ydelse, der ikke har optjent ret til de børnerelaterede ydelser, betydeligt lavere end for forsørgere, der har optjent ret til de børnerelaterede ydelser. Det er især tilfældet for enlige forsørgere. Forskellen ville have været endnu større i fravær af kontanthjælpsloftet, som især reducerer den særlige støtte og boligstøtten for enlige forsørgere. Den samme tendens ser man for børnefamilier med tre eller fire børn, hvor forsørgerne modtager kontanthjælp. Uden kontanthjælpsloftet ville tendensen dog her indtræde ved to børn. I dag er levestandarden altså uensartet alt afhængig af forsørgerens situation, og derved stilles børnene meget forskelligt afhængigt af, om forældrene er enlige eller ej.

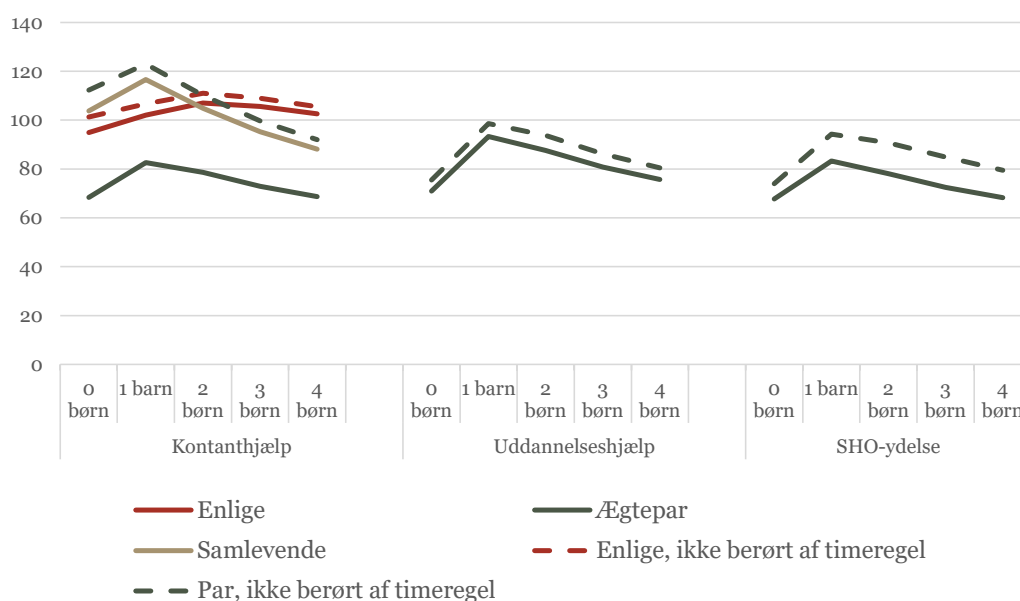
Figur 8.16 viser de disponible indkomster i procent af minimumsbudgettet for familier, der berøres af 225-timers-reglen. Ægtepar over 30 år, der modtager kontanthjælp, oplever en relativt stor nedgang i levestandarden, når de berøres af 225-timers-reglen, da den ene ægtefælle mister hele sin kontanthjælp. Reglen bidrager således til en meget uens levestandard på tværs af familietyper. Som

følge af samspillet mellem 225-timers-reglen og kontanthjælpsloftet opnår ægtepar på uddannelseshjælp en højere levestandard, mens ægtepar på SHO-ydelse opnår samme levestandard som ægtepar på kontanthjælp berørt af reglen.

Modtagere af uddannelseshjælp og SHO-ydelse omfattes alene af 225-timers-reglen for ægtepar, og forsørgere på SHO-ydelse er endvidere kun omfattet, når de har optjent ret til de fulde børnerelaterede ydelser. Som udgangspunkt vil man ud fra billedet i figur 8.16 kun forvente en beskeden beskæftigelseseffekt af 225-timersreglen. Det er kun en relativ lille andel af ydelsesmodtagerne i kontanthjælpssystemet, som påvirkes i betydeligt omfang.

Figur 8.16:

Den disponible indkomst for familier, der berøres af 225-timersreglen, som andel af minimums-budgettet. Fordelt på familietyper og ydelsesgrupper, 2021, procent.



Anm.: Se figur 8.12. Der tages udgangspunkt i familier, der er berørt af 225-timers-reglen. Der ses bort fra evt. danskbonus. Modtagere af kontanthjælp og SHO-ydelse forudsættes at være fyldt 30 år.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

Disponible indkomster i kroner og øre i relation til minimumsbudgettet og lavindkomstgrænsen

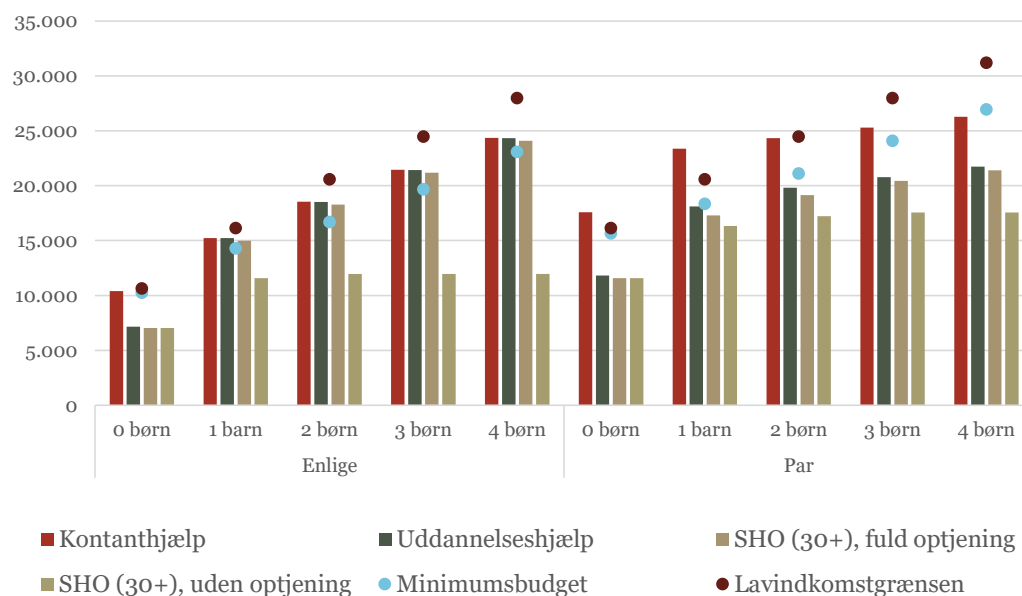
Figur 8.17 viser de månedlige disponible indkomster i kroner og øre for familietyperne beskrevet ovenfor. Fx har en enlig med to børn en disponibel indkomst på cirka 18.500 kroner om måneden, uanset hvilken ydelse den enlige modtager. Undtagelsen er enlige under optjening til børneydelser, der særligt i starten af optjeningsperioden har en disponibel indkomst, der er betydeligt lavere. Den disponible indkomst for et par, som har to børn og modtager SHO-ydelse med fuld optjening af ydelser til børn, er til sammenligning cirka 19.150 kroner, mens den er cirka 1.900 kroner lavere for et tilsvarende par, der modtager SHO-ydelse og ikke har optjent ret til børneydelser. Optjeningen af ydelser til børn for par har ikke en lige så stor indvirkning på den disponible indkomst for modtagere af SHO-ydelse, som den har for enlige. Det skal særligt ses i lyset af bidraget fra børnetilskuddet, som kun enlige forsørgere kan modtage. Den disponible indkomst for en enlig modtager af SHO-ydelse med to børn og fuld optjening af ret til børneydelser er cirka 18.300 kroner, mens den er cirka 6.300 kroner lavere, hvis der ikke er optjent ret til børneydelser.

De disponible indkomster er samtidig relateret til minimumsbudgettet og lavindkomstgrænsen, som her udgør et supplerende pejlemærke for levestandard. Som det fremgår af figuren, indebærer lavindkomstgrænsen en højere disponibel indkomst end minimumsbudgettet for samtlige børnefamilier, hvorimod der ikke er en nævneværdig forskel i pejlemærkerne for enlige og par uden børn. Minimumsbudgetterne vægter således udgifter til børn betydeligt mindre end lavindkomstgrænsen, hvor børn og voksne indgår med samme vægt, jf. boks 8.2.

Det er udelukkende par uden børn og par med ét barn, som modtager kontanthjælp, der har en disponibel indkomst over lavindkomstgrænsen. Resten af familietyperne har en disponibel indkomst, der ligger under.

Figur 8.17:

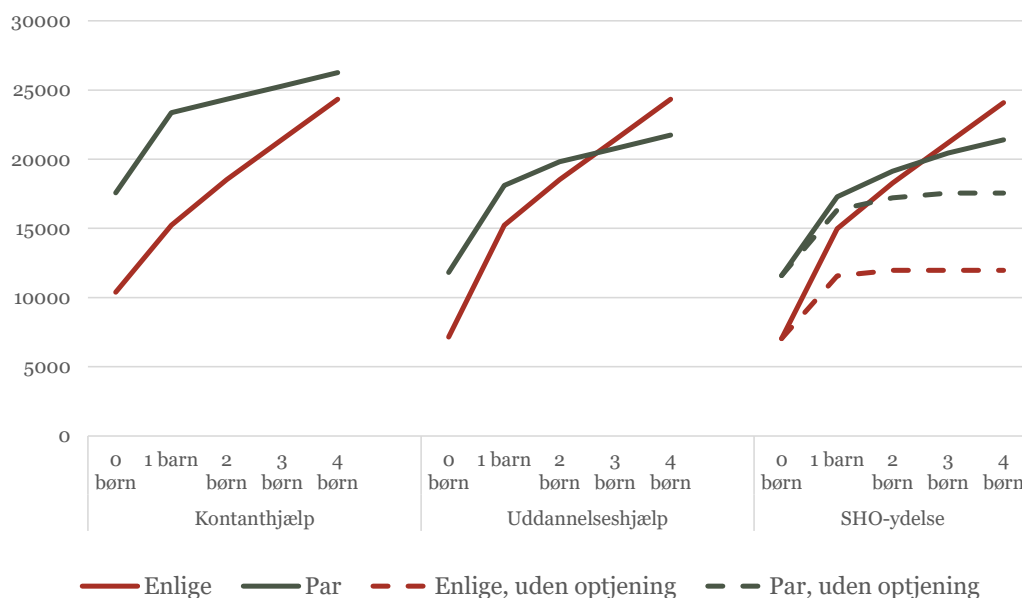
Disponibel indkomst i kroner per familie fordelt på familietyper og ydelsesgrupper i relation til minimumsbudgettet og lavindkomstgrænsen, 2021.



Anm.: Se figur 8.12. Modtagere af kontanthjælp og SHO-ydelse forudsættes at være fyldt 30 år, og der ses bort fra evt. danskbonus. Minimumsbudgettet er opgjort inkl. nettoudgifter til daginstitution for modtagere af SHO-ydelse, der er gruppen med den laveste egenbetaling.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

Figur 8.18 sammenholder de månedlige disponible indkomster i kroner og øre for enlige og par på henholdsvis kontanthjælp, uddannelseshjælp og SHO-ydelse (med og uden optjening af børne- og ungedydelse samt børnetilskud for så vidt angår enlige forsørgere).

Figur 8.18:**Disponibel indkomst i kroner per familie fordelt på familietyper og ydelsesgrupper, 2021.**

Anm.: Se figur 8.17.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020 og egne beregninger.

Det er bemærkelsesværdigt, at enlige modtagere af uddannelseshjælp eller SHO-ydelse med tre eller fire børn har en disponibel indkomst, der er højere end par med samme ydelse og antal børn. Den relativt høje disponible indkomst for enlige forsørgere på disse ydelser skal ses i lyset af, at forsørger-satsen er betydeligt højere for enlige end for par, samtidig med at enlige kan modtage børnetilskud samt børnebidrag fra den anden forælder. Uden optjeningen af de børnerelaterede ydelser (herunder særligt børnetilskud) er den disponible indkomst for enlige forsørgere på SHO-ydelse betydeligt lavere end for par og afhænger kun i begrænset omfang af antallet af børn.

Par, som modtager kontanthjælp, har generelt en højere disponibel indkomst end enlige, som modtager kontanthjælp.

Udvalgte resultater fra den seneste af-savnsundersøgelse

Som nævnt kan levestandarden også belyses ud fra de afsavn, som borgere i kontanthjælpssystemet og deres eventuelle børn oplever. Konklusionerne fra den seneste afsavnsundersøgelse fra 2016 er blandt andet, at der er et væsentligt højere omfang af materielle og sociale afsavn blandt kontant-

hjælpsmodtagere i forhold til de øvrige indkomstgrupper. Det gælder både i forhold til det samlede omfang af afsavn og omfanget af basale afsavn. Det hænger blandt andet sammen med, at en del af kontanthjælpsmodtagerne samtidig har udfordringer af social og/eller sundhedsmæssig karakter, jf. nedenfor.

Tabel 8.4:

Sammenhæng mellem indkomstgrundlag blandt økonomisk fattige og omfanget af afsavn, procent

	Lønindkomst, heltid (reference-gruppe)	Lønindkomst, deltid	Selvstændig	Kontanthjælp	Andet
Mindst 1 afsavn	68,4	75,2	55,6	95,1*	78,4
Mindst 3 afsavn	37,5	54,3*	34,9	86,7*	59,9*
Mindst 5 afsavn	29,5	40,9	19,3	82,6*	46,7*
Mindst 10 afsavn	16,6	19,6	7,3*	59,3*	28*
Mindst 15 afsavn	11,3	11,5	3,6*	43,5*	18,5
Mindst 20 afsavn	2,8	5,1	1,1	24,6*	9,4
Stikprøvestørrelse	184	103	189	260	300

Anm.: Med * er markeret forskelle, der er statistisk signifikante ($p < 0,05$). Signifikanstestene refererer til forskellen mellem undergrupperne (her indkomstgrupperne) med undergruppen i den første kolonne (her lønindkomst, heltid) som referencekategori.

Kilde: Tabel 7.9 i Benjaminsen, Lars, Morten Holm Enemark og Jesper Fels Birkelund (2016). Fattigdom og afsavn. København: SFI.

Fx oplever lidt mere end otte ud af ti kontanthjælpsmodtagere i gruppen af økonomisk fattige¹⁹ at have minimum fem afsavn, mens det i gruppen af økonomisk fattige gælder to ud af ti, der er selvstændige, og fire ud af ti, der er deltidsbeskæftigede, jf. tabel 8.4. Forskellen mellem omfanget af afsavn blandt kontanthjælpsmodtagere og personer med lønindkomst (heltid) er statistisk signifikant.

19. Den tidligere definition af økonomisk fattigdom betød, at den enkelte person havde haft en familieækvivaleret disponibel indkomst (efter skat og renteudgifter) på mindre end 50 procent af medianindkomsten (i det enkelte år) i mindst tre sammenhængende år. Endvidere indgik det som kriterier i definitionen af økonomisk fattigdom, at personen ikke var studerende eller boede i husstand med en studerende, samt at husstanden ikke havde en formue over 100.000 kroner per voksen (2010-priser). Kilde: "Fattigdom og afsavn" (SFI, 2016).

Det gælder både inden for gruppen af økonomisk fattige og økonomisk ikke-fattige (ikke vist her).

Derudover har syv ud af ti kontanthjælpsmodtagere i gruppen af økonomisk fattige mindst ét basalt afsavn, mens knap hver tredje har mindst tre basale afsavn, jf. tabel 8.5. Det er mærkbart mere end de øvrige grupper af økonomisk fattige. Fx har lidt mere end hver tredje kontanthjælpsmodtager i gruppen af økonomisk fattige undladt at spise tre daglige måltider, mens cirka har hver fjerde har undladt at købe lægeordineret medicin på grund af økonomi, mens det gør sig gældende i ret begrænset udstrækning blandt de øvrige indkomstgrupper blandt de økonomisk fattige. Blandt gruppen af økonomisk ikke-fattige adskiller kontanthjælpsmodtagerne sig fra de øvrige indkomstgrupper på nogenlunde samme måde, som de gør blandt de økonomisk fattige (ikke vist her).

Tabel 8.5:

Sammenhæng mellem indkomstgrundlag blandt økonomisk fattige og basale afsavn, procent

	Lønind- komst, heltid (reference- gruppe)	Lønind- komst, deltid	Selvstændig	Kontant- hjælp	Andet
Ikke spist et dagligt hovedmåltid, pga. økonomi	0,4	0	1,5	14,1*	5,3*
Ikke spist tre måltider om dagen, pga. økonomi	5,1	4,7	3	34,1*	11,8*
Har ikke passende overtøj, herunder varmt vintertøj, pga. økonomi	1,3	0,9	0,9	10,7*	3,2
Har ikke mindst to par sko, pga. økonomi	1,2	0,9	0	8,4*	4,8
Intet toilet i boligen	0,8	0	0,9	3,6*	0,9
Intet bad i boligen	2,9	0*	2,3	5,1	7,9*
Ikke opvarmet bolig tilstrækkeligt, pga. økonomi	4,3	7,3	4,1	13*	10,5*
Intet køleskab, pga. økonomi	0	2,2	0	1,6	0,3

	Lønindkomst, heltid (reference-gruppe)	Lønindkomst, deltid	Selvstændig	Kontanthjælp	Andet
Ingen seng, pga. økonomi	0	0,9	0	1,5*	1,5
Ikke taget offentlig transport, pga. økonomi	9,3	18,2	6	36*	14,7
Ingen telefon, pga. økonomi	0	0	0	2,6	0,6
Ikke haft familie eller venner til middag, pga. økonomi	2,9	6,4	0,3	19,2*	8,5*
Ikke købt lægeordineret medicin, pga. økonomi	8,7	8	1,6*	26*	14,2
Haft svært ved at afholde udgifter ift. handicap	6	8	2,3	22,4*	13,4*
Mindst ét basalt afsavn	30	34	13,1*	70*	40,8*
Mindst tre basale afsavn	2,7	7,4	1,8	32*	14,3*
Stikprøvestørrelse	184	103	189	260	300

Anm.: Med * er markeret forskelle, der er statistisk signifikante ($p < 0,05$). Signifikanstestene refererer til forskellen mellem undergrupperne (her indkomstgrupperne) med undergruppen i den første kolonne (her lønindkomst, heltid) som referencekategori.

Kilde: Tabel 7.8 i Benjaminsen, Lars, Morten Holm Enemark og Jesper Fels Birkelund (2016). Fattigdom og afsavn. København: SFI.

Tabel 8.4 og 8.5 ovenfor viser en række statistiske sammenhænge mellem indkomstgrundlag og afsavn. VIVE har imidlertid også udarbejdet en såkaldt multivariat analyse af den statistiske sammenhæng mellem indkomstgrundlag og afsavn, hvor der samtidig tages højde for betydningen af en række bagvedliggende faktorer som fx køn, alder, etnisk baggrund, psykisk lidelse, gæld samt misbrug af alkohol og stoffer. Den multivariate analyse viser, at der er en meget kraftig sammenhæng mellem at være på kontanthjælp og at have afsavn, mens alle andre sammenhænge mellem de bagvedliggende faktorer og afsavnene er små i sammenligning. VIVE påpeger, at det skal tages med i betragtning, at kategorien ”kontanthjælpsmodtager” måler en gruppe af personer, der både er ken-

detegnet ved en lav indkomst og en høj forekomst af andre sociale og helbredsmæssige problemer, herunder psykiske lidelser. VIVE anfører derfor, at den høje grad af indbyrdes sammenhæng mellem de bagvedliggende faktorer indebærer, at en entydig fortolkning af de enkelte faktors betydning ikke er ligetil.

Særligt om afsavn blandt børn

VIVE fremhæver, at familier, hvor forældrene er på kontanthjælp, kun udgør cirka en femtedel af de børnefamilier, der er økonomisk fattige som defineret af Ekspertudvalget om fattigdom. Derimod kommer størstedelen af de økonomisk fattige børn fra familier, hvor mindst en af forældrene er i beskæftigelse, herunder en betydelig del fra familier, hvor mindst én forælder er selvstændig.

Børn i økonomisk fattige familier har flere afsavn end andre børn. Således vurderede 19 procent af børnene i de økonomisk fattige familier, at de havde afsavn på mindst fem af i alt 22 indikatorer mod fem procent af de øvrige børn. VIVE vurderer dog, at der ikke er tale om et markant omfang af materielle og sociale afsavn blandt de 11-17-årige børn i økonomisk fattige familier. Cirka hver tredje af de økonomisk fattige forældre angiver at have ladet være med at købe nødvendige ting til sig selv til fordel for børnene. Til sammenligning gælder det hver femte blandt de økonomisk ikke-fattige forældre. En mulig forklaring kan være, at forældrene prioriterer børnenes behov før deres egne. En anden forklaring kan være niveauet af offentlige velfærdsydelser i Danmark (kontanthjælpsloft og 225-timersreglen var ikke indført), og en tredje forklaring kan være muligheden for at modtage supplerende hjælp.

Undersøgelsen ser også på forskellen mellem børn i familier, hvor forældrene henholdsvis er og ikke er i beskæftigelse. Der skelnes ikke mellem ydelseskategorier som fx kontanthjælp i denne del af undersøgelsen. Det ser dog ud til, at der er markant forskel i antallet af børns oplevede afsavn alt afhængigt af, om deres forældre er i beskæftigelse eller ej, og forskellen bliver særligt tydelig, når man ser på andelen af børn med flere afsavn, jf. tabel 8.6.

Tabel 8.6:

Samlet antal afsavn blandt børn 11-17 år. Særsomt for forældres beskæftigelsessituation blandt økonomisk fattige og ikke-fattige, procent, 2016

Antal afsavn:	Økonomisk fattige		Økonomisk ikke-fattige	
	Mindst én forælder beskæftigelse (n = 263)	Forældre ikke i beskæftigelse (n = 54)	Mindst én forælder i beskæftigelse (n = 247)	Forældre ikke i beskæftigelse (n = 17)
Mindst 1 afsavn	61,6	97,1*	60,5	88,4*
Mindst 2 afsavn	34,6	91,2*	23,7	78,7*
Mindst 3 afsavn	22,6	80,5*	10,7	68,4*
Mindst 5 afsavn	9,6	56,8*	1,5	42,7*
Mindst 10 afsavn	1,0	14,9*	0,0	21,3

Anm.: Med * er markeret forskelle, der er statistisk signifikante ($p < 0,05$) inden for de to undergrupper under "økonomisk fattige" og "økonomisk ikke-fattige".

Kilde: Tabel 12.34 i Benjaminsen, Lars, Morten Holm Enemark og Jesper Fels Birkelund (2016). Fattigdom og afsavn. København: SFI.

Det er tegn på, at forældrenes beskæftigelsessituation har stor betydning for, om børnene oplever afsavn. Børns oplevelse af afsavn ser således ud til også at være knyttet sammen med forældrenes beskæftigelsessituation og generelle ressourcer og ikke kun deres økonomiske situation. Det understøttes af, at der blandt børn, hvis forældre ikke er i beskæftigelse, er 43-57 procent, som oplever at have mindst fem afsavn, sammenlignet med 2-10 procent blandt børn med mindst én forælder i beskæftigelse.

VIVE foretager desuden en multivariat analyse af, hvordan omfanget af børns afsavn hænger sammen med en række baggrundsfaktorer, herunder om mindst én af forældrene modtager kontanthjælp. Den multivariate analyse bekræfter, at der er et højere omfang af oplevede afsavn blandt børn af kontanthjælpsmodtagere, hvilket stadig gælder, når der samtidig kontrolleres for herkomst, der også har stor forklaringskraft.

Oplevelsen af afsavn på grund af økonomiske begrænsninger kan underopdeles i en række forskellige dimensioner. Her er resultatet også, at andelen, der oplever afsavn, er større blandt børn med forældre, der ikke er i beskæftigelse, end blandt børn med forældre i beskæftigelse. Fx har 46-49 procent af børnene, hvor ingen af forældrene er i beskæftigelse, oplevet mindst ét afsavn af sociale aktiviteter, mens det kun gælder 8-12 procent af børnene med forældre i beskæftigelse, jf. tabel 8.7.

Tabel 8.7:

Andelen af børn med mindst ét afsavn vedrørende forskellige dimensioner. Særskilt for forældres beskæftigelsessituation blandt økonomisk fattige og ikke-fattige, procent, 2016

	Økonomisk fattige		Økonomisk ikke-fattige	
Mindst ét afsavn i dimensionen:	Mindst én forælder beskæftigelse	Forældre ikke i beskæftigelse	Mindst én forælder i beskæftigelse	Forældre ikke i beskæftigelse
Mad og måltider (0-17 år, forældre)	9,9	15,1	4,7	13,2
Mad og måltider (11-17 år, egne)	42,1	70,5*	41,1	74,8*
Beklædning og fodtøj (0-17 år, forældre)	21,8	40,4*	9,8	29,0*
Beklædning og fodtøj (11-17 år, egne)	0,9	1,4	0,9	3,9
Bolig og indbo (11-17 år, egne)	15,6	58,4*	3,3	56,3*
Kommunikation (11-17 år, egne)	10,5	41,0	5,6	21,3
Sociale aktiviteter (6-17 år, forældre)	5,8	21,8*	0,4	15,2
Sociale aktiviteter (11-17 år, egne)	11,9	46,4*	7,9	49,0*
Rekreative aktiviteter (11-17 år, egne)	25,1	75,3*	15,7	62,6*
Helbred og personlig pleje (0-17 år, forældre)	13,3	29,7*	3,2	35,3*

Anm.: Med * er markeret forskelle, der er statistisk signifikante ($p < 0,05$) inden for de to undergrupper under ”økonomisk fattige” og ”økonomisk ikke-fattige”. N varierer en smule på tværs af dimensioner, men er relativt lav for nogle dimensioners underopdelinger. Transport indgår ikke, da dimensionen ikke opgøres efter ”mindst ét afsavn”. ”Egne” dækker over børnenes egne besvarelser ift. oplevede afsavn. ”Forældre” dækker over svar fra forældrene om børnenes afsavn.

Kilde: Egen opsummering af tabeller: 12.2, 12.6, 12.10, 12.18, 12.22, 12.26 og 12.30 i Benjaminsen, Lars, Morten Holm Enemark og Jesper Fels Birkelund (2016). Fattigdom og afsavn. København: SFI.

Hver af dimensionerne dækker over en række spørgsmål til de oplevede afsavn. Børnene er ikke blevet spurgt, om deres afsavn er på grund af økonomi, og det er således først og fremmest forældrenes svar, der afspejler, om disse afsavn er af økonomiske grunde. I Mad og måltider spørges der fx ind til, om børnene ikke får tre daglige måltider eller ikke dagligt får frokost på grund af økonomi. I

Beklædning og fodtøj er spørgsmålene blandt andet, om børnene har undværet nødvendigt tøj eller gået i genbrugstøj på grund af økonomi. Dimensionen Bolig og indbo indeholder spørgsmål, om fx barnet har eget værelse eller seng. For Kommunikation er det fx at have adgang til PC eller tablet og eje en mobiltelefon. Sociale aktiviteter indeholder spørgsmål som fx: ”Har det seneste år undladt at gøre ting med vennerne, fx biograf, svømmehal, bowling eller lignende på grund af forældres økonomi” eller ”Børnene har undværet fødselsdagsfejring med klassen eller kammerater på grund af økonomi”. Rekreative aktiviteter går på, om barnet fx har undværet skoleudflugter på grund af økonomi eller har undladt at deltage i udflugter med fritidsaktivitet på grund af forældres økonomi. Helbred og personlig pleje indeholder både spørgsmål, om børnene ikke har fået lægeordineret medicin på grund af økonomi, og spørgsmål om, hvorvidt børnene ikke har været til frisør jævnligt.

Der er en væsentlig andel af insignifikante resultater i undersøgelsen, hvilket blandt andet skal ses i lyset af, at antallet af observationer er relativt lille – især når der foretages underopdelinger af grupper fx på baggrund af forældrenes arbejdsmarkedstilknytning.

Afsavnsundersøgelsen er baseret på data fra 2012, hvilket skyldes den generelle forsinkelse på de registerdata, der anvendes til beregning af indkomst og derfor også opgørelser af fattigdom. Ved udtrækket af respondenter til spørgeskemaundersøgelsen var opgørelsen fra 2012 de senest tilgængelige data. Det betyder, at respondenternes økonomiske situation kan have ændret sig siden 2012 frem mod 2015, hvor respondenterne svarede på spørgeskemaet. Desuden blev kontanthjælpsloft og timeregulering ophævet i 2012 og genindført i 2016.

Særligt om trivsel blandt børn i lavindkomstfamilier

Kontanthjælpssystemet er det underliggende økonomiske sikkerhedsnet for familier, som ikke har andre muligheder for forsørgelse. Familier på kontanthjælp vil derfor som udgangspunkt være familier med relativt lave indkomster. Der kan være nogle særlige udfordringer i forhold til de børn, som vokser op med forældre i kontanthjælpssystemet.

En panelundersøgelse fra VIVE om trivslen blandt børn i Danmark på forskellige livsområder viser blandt andet, at der er indikationer på, at børn i lavindkomstfamilier generelt trives dårlige end andre børn. De har fx et lavere selv vurderet helbred, og de har ikke det samme fritidsliv som andre børn, jf. også afsavnsundersøgelsen. De har også oftere dårligere karakterer i grundskolen end andre børn (VIVE, 2018).

Boligudgifter

Boligudgifter udgør en væsentlig del af en borgers budget, som det også fremgår af minimumsbudgettet. Niveauet af boligudgifterne påvirker direkte muligheden for øvrigt forbrug og er derved en vigtig faktor for den enkeltes levestandard.

I bilag 8.2 er kontanthjælpsgruppens boligudgifter analyseret. Kontanthjælpsgruppen omfattede i september 2019 cirka 118.000 personer. Der findes imidlertid ikke dækkende oplysninger om husleje for alle personer i denne gruppe. Ydelseskommisionens opgørelser af husleje baserer sig derfor på huslejeudgifter blandt de personer, der modtager boligstøtte, hvor der findes dækkende registerdata.

På baggrund af en sammenkobling af registre kan der identificeres 50.900 modtagere af hjælp i kontanthjælpssystemet, der bor i boliger, der modtager boligstøtte. Det svarer til 43 procent af modtagerne. Da nogle bor i samme husstand, er der tale om cirka 46.450 boliger med huslejer. At en højere andel ikke modtager boligstøtte kan blandt andet skyldes, at nogle bor sammen med andre, der har en indtægt, som er for høj til, at husstanden er berettiget til boligstøtte. Det kan fx være tilfældet for unge, der bor hjemme hos deres forældre. Det kan også skyldes, at personen er hjemløs eller bor på et værelse eller i en ejer- eller andelsbolig, hvor der ikke er mulighed for at modtage boligstøtte.

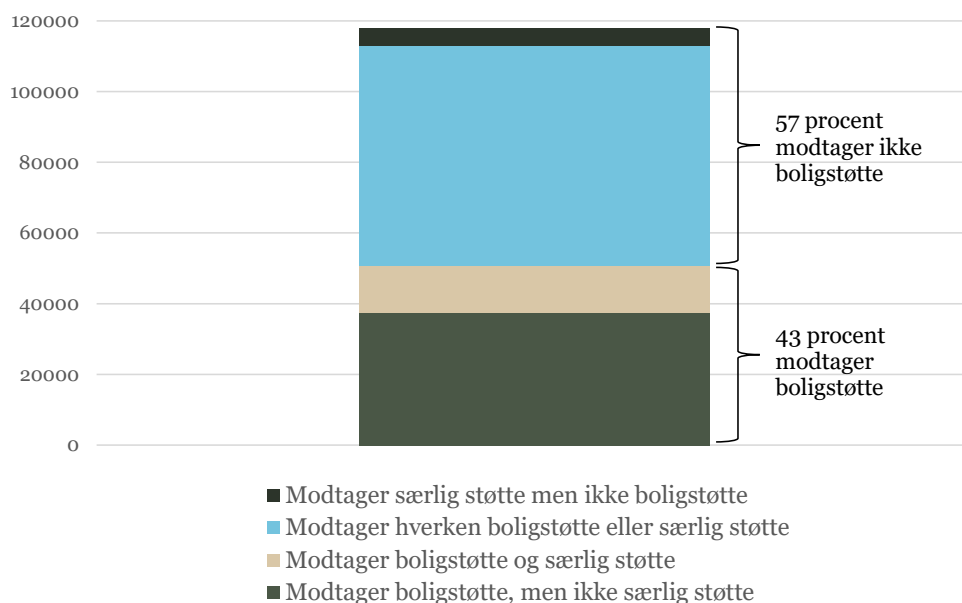
Knap 18.000 i kontanthjælpsgruppen modtager særlig støtte. Særlig støtte kan ydes til både husleje, forbrugsudgifter og andre udgifter, jf. kapitel 4. Ud af de knap 18.000 personer modtager 13.150 personer både boligstøtte og særlig støtte, mens cirka 4.850 kun modtager særlig støtte.

Blandt de cirka 60.000 borgere, som ikke modtager boligstøtte, er cirka 57 procent modtagere af kontanthjælp, mens cirka 36 procent modtager uddannelseshjælp, og cirka 7 procent modtager integrationsydelse.

Figur 8.19 viser de fire kategorier i kontanthjælpssystemet for modtagere af særlig støtte og/eller boligstøtte.

Figur 8.19:

Personer i kontanthjælpssystemet fordelt på, om de modtager boligstøtte og særlig støtte, september 2019



Kilde: Boligstøtterejestret og Udbetaling Danmarks loftsdatabase (KMD AKTIV).

Boligudgifter for personer i kontanthjælpssystemet

Ser man på udgifter til husleje for de 50.900 personer, der modtager boligstøtte og indgår i opgørelsen, er huslejen per husstand i gennemsnit højst i hovedstadsområdet og områdets tilstødende kommuner. Her ligger huslejen per husstand i et interval fra cirka 5.300 til 6.600 kroner om måneden (2019- pl). I gennemsnit er huslejen lavest i flere af de jyske kommuner samt i Guldborgsund og Lolland kommuner. De laveste huslejer ligger i et interval fra cirka 3.700 til 4.300 kroner om måneden.

På tværs af hele boligmassen er huslejen knap 3.000 kroner om måneden blandt de 10 procent med de laveste huslejer (1. huslejedecil), mens den er over cirka 7.000 kroner om måneden blandt de 10 procent med de højeste huslejer (9. huslejedecil).

I gennemsnit er den månedlige husleje cirka 4.800 kroner om måneden. Den gennemsnitlige afvigelse fra gennemsnittet (standardafvigelsen) er på landsplan cirka 1.600 kroner om måneden.

Sammenfattende viser opgørelsen af huslejen, at spredningen i lejen er større inden for kommunerne, end den er mellem kommunerne. Det gælder uanset, om man opgør huslejen per bolig, per kvadratmeter eller inden for sammenlignelige familietyper, jf. bilag 8.2.

Husleje før og efter boligstøtte

Uden virkning fra kontanthjælpsloftet

Kontanthjælpsgruppens huslejer kan belyses før og efter boligstøtte, men uden særlig støtte og uden hensyn til virkningen fra kontanthjælpsloftet for at identificere boligstøttens rene virkning.

Uden boligstøtte er huslejen i gennemsnit cirka 4.700 kroner for de boliger, hvor borgeren i kontanthjælpssystemet modtager boligstøtte (her opgjort til 43 procent af samtlige borgere i systemet). Udgifterne falder til cirka 3.100 kroner om måneden, når man indregner den boligstøtte, som borgerne modtager. I gennemsnit dækker boligstøtten godt 1.600 kroner om måneden af personernes husleje eller cirka 35 procent af huslejen.

Generelt er det sådan, at højere huslejer alt andet lige fører til højere boligstøtte – og især til forsørgere, da tilskudsprocenten er større for denne gruppe, end den er for ikke-forsørgere inden for kontanthjælpsgruppen. Da boligstøtten ydes til en procentdel af huslejen, vil denne støtte alt andet lige udjævne noget af den forskel, der er mellem lejernes udgifter.

Inklusiv boligstøtte er huslejen fortsat højst i flere af kommunerne i hovedstadsområdet og enkelte tilstødende kommuner, mens den er lavest i flertallet af de jyske kommuner samt Langeland, Lolland og Guldborgsund kommuner, jf. bilag 8.2.

Med virkning fra kontanthjælpsloftet

Cirka en tredjedel af de personer, der modtager boligstøtte, men ikke særlig støtte, er berørt af kontanthjælpsloftet. At være berørt af loftet indebærer, at boligstøtten reduceres. Personer, der er berørt af kontanthjælpsloftet, fordeler sig i cirka 8.500 familier. Knap otte ud af ti af familierne er familier med børn.

For de personer, der er berørt af kontanthjælpsloftet, er huslejen gennemsnitligt cirka 5.600 kroner om måneden. Efter boligstøtte falder udgifterne til leje til i gennemsnit 3.000 kroner om måneden, og når man tager højde for reduktionen fra kontanthjælpsloftet, er udgifterne i gennemsnit 4.500 kroner om måneden. Når man kombinerer bidraget fra boligstøtten og reduktionen fra loftet, udgør den offentlige støtte til husleje i gennemsnit cirka 1.100 kroner om måneden. Det svarer til 21 procent af huslejen.

De gennemsnitlige huslejer for de personer, der er berørt af kontanthjælpsloftet, er højst i hovedstadsområdet og enkelte tilstødende kommuner, mens de er lavest i mange af de jyske kommuner samt Langeland og Guldborgsund kommuner, jf. bilag 8.2.

Udgifter til husleje og forbrug før og efter boligstøtte og særlig støtte

Uden virkning fra kontanthjælpsloftet

Cirka 13.300 personer – fordelt på 13.200 familier – modtager både boligstøtte og særlig støtte. Det er altså primært enlige ikke-forsørgere, der modtager særlig støtte. Det skyldes formentlig, at forsørgere har mulighed for at modtage mere boligstøtte end ikke-forsørgere, og at ikke-forsørgere til gengæld modtager mere særlig støtte.

Inklusiv et skønnet forbrug til el, vand, varme og antenne udgør boligudgifterne for de 13.300 personer i gennemsnit cirka 5.600 kroner om måneden. Efter boligstøtte og særlig støtte er udgifterne i gennemsnit 3.400 kroner om måneden.

Med virkning fra kontanthjælpsloftet

Af de cirka 13.150 familier, som modtager boligstøtte og særlig støtte bliver godt 4.300 familier berørt af kontanthjælpsloftet. Personernes boligudgifter i form af husleje og skønnet forbrug er i gennemsnit cirka 4.200 kroner om måneden efter indregningen af den offentlige støtte og kontanthjælpsloftet.

Kontanthjælpsloftet har ikke samme betydning for den gruppe af personer, som både modtager boligstøtte og særlig støtte, som den har for gruppen af personer, der udelukkende modtager boligstøtte. De personer, som alene modtager boligstøtte, får reduceret bidraget fra det offentlige med godt 1.400 kroner om måneden på grund af loftet, mens personer, som både modtager boligstøtte og særlig støtte, får reduceret bidraget med cirka 800 kroner om måneden. Forskellen kan henføres til, at gruppen, som både modtager boligstøtte og særlig støtte, primært består af enlige uden forsørgelsespligt, og de har typisk ”mere plads under loftet” til at modtage boligstøtte og særlig støtte, end forsørgere har, jf. kapitel 4. Kombinationen af boligstøtte og særlig støtte har – også når loftet indgår – en lidt større udjævnende virkning for gruppen af personer, der både modtager boligstøtte og særlig støtte, end den har for de personer, som kun modtager boligstøtte.

Personer, som alene modtager særlig støtte

Blandt de cirka 118.000 personer er der knap 4.300, som er berettigede til at modtage særlig støtte, men som ikke modtager boligstøtte. En stor del af gruppen må antages fx at bo i boliger uden et almindeligt køkken (fx et lejet værelse) og dermed ikke være berettigede til boligstøtte. I gennemsnit er de 4.300 personer berettiget til særlig støtte på i alt cirka 1.200 kroner om måneden, uanset om de er berørt af loftet eller ej.

Gæld og formue

Det følger af kommissoriet, at Ydelseskommisionen skal undersøge betydningen af personlig gæld for ydelsesmodtageres levestandard og overveje initiativer, som kan understøtte, at personlig gæld ikke modvirker tilskyndelsen til at arbejde eller tage en uddannelse.

En persons gæld og formue kan påvirke en persons forbrugsmuligheder og derved have betydning for levestandarden. Fx kan personer med en meget høj gæld have tilsvarende store renteudgifter, hvilket vil påvirke rådighedsbeløbet og dermed forbrugsmulighederne. Stiftelsen af ny gæld kan være udtryk for, at personer ikke har den nødvendige indkomst i forhold til den levestandard, de ønsker at opretholde, ligesom manglende overblik over økonomien og misvedligeholdelse af gæld kan skyldes andre udfordringer af fx social karakter. Kommissionen har ikke afdækket nærmere, hvad der er på spil blandt borgerne i kontanthjælpssystemet i den forbindelse.

Gæld har imidlertid mindre betydning for borgernes levestandard, når de modtager en ydelse i kontanthjælpssystemet. Det skyldes, at man som hovedregel ikke kan opkræve og inddrive offentlig gæld hos borgere, der modtager en hjælp i kontanthjælpssystemet, og at man ved inddrivelse af privat gæld skal tage hensyn til, hvor økonomisk trængt borgeren er, jf. kapitel 9. Formue har også mindre betydning for personer i kontanthjælpssystemet sammenlignet med andre ydelsesmodtagere og befolkningen generelt, da der normalt ikke kan ydes kontanthjælpslignende ydelser til personer med en formue, der kan tjene som forsørgelsesgrundlag. Det beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om et aktiv kan betragtes som formue, jf. kapitel 4.

Indretningen af reglerne om opkrævning og inddrivelse af gæld kan imidlertid have betydning for incitamenterne til at komme i beskæftigelse, hvis fx en indkomstfremgang ved arbejde medfører, at der skal betales afdrag på gæld. Det beskrives nærmere i kapitel 9.

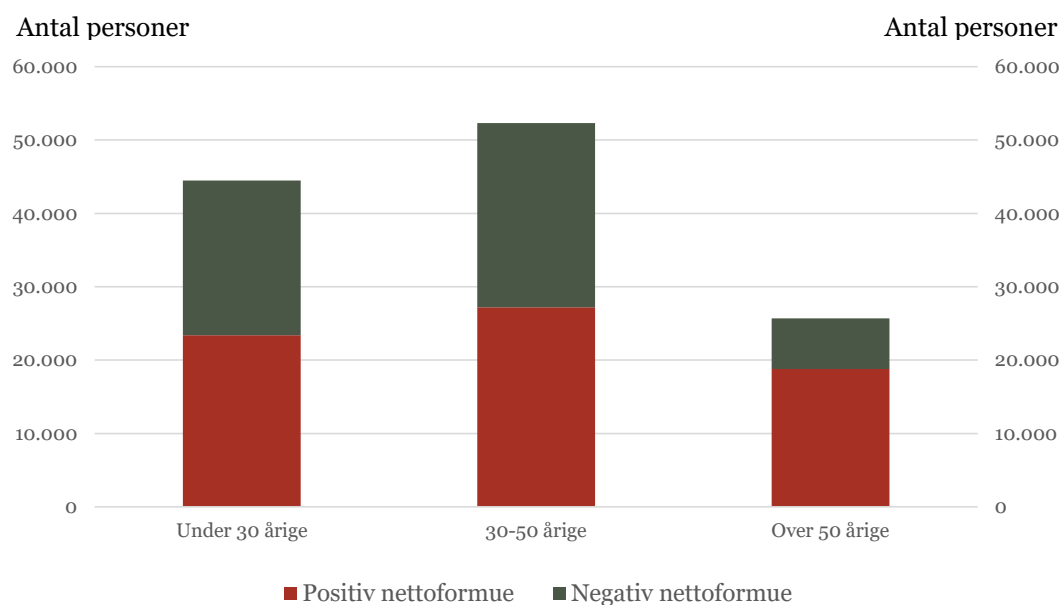
Nettoformue for personer i kontanthjælpssystemet

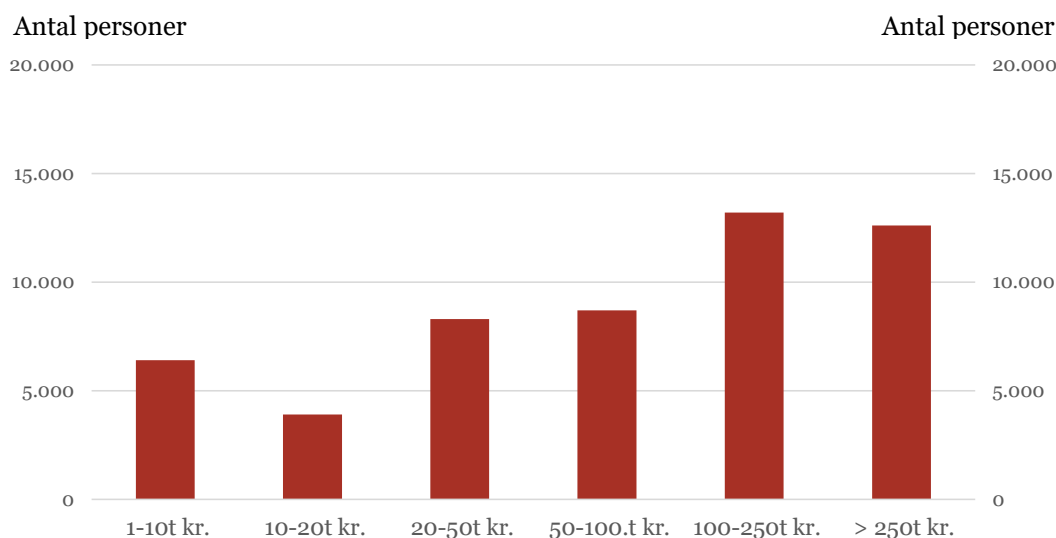
Gæld og formue kan betragtes under ét ved at se på nettoformuen. Nettoformuen består af en persons aktiver (fx opsparing, værdien af fast ejendom, bil og pensionsopsparing) fratrasket personens passiver (fx lån og restancer). Med andre ord vil en positiv nettoformue betyde, at en person har større aktiver (formue) end passiver (gæld) og vice versa for en negativ nettoformue.

Cirka 60 procent af modtagerne i kontanthjælpssystemet har positive nettoformuer, hvilket i høj grad skyldes indbetaling til diverse pensionsordninger (aktiver), jf. figur 8.20. De resterende 40 procent eller omkring 53.000 personer har negative nettoformuer. Heraf har knap halvdelen negative nettoformuer, der overstiger 100.000 kroner, jf. figur 8.21.

Figur 8.20:

Antal med oplyst nettoformue fordelt på alder, 2018



Figur 8.21:**Antal med negativ nettoformue (gæld) fordelt efter størrelse, 2018**

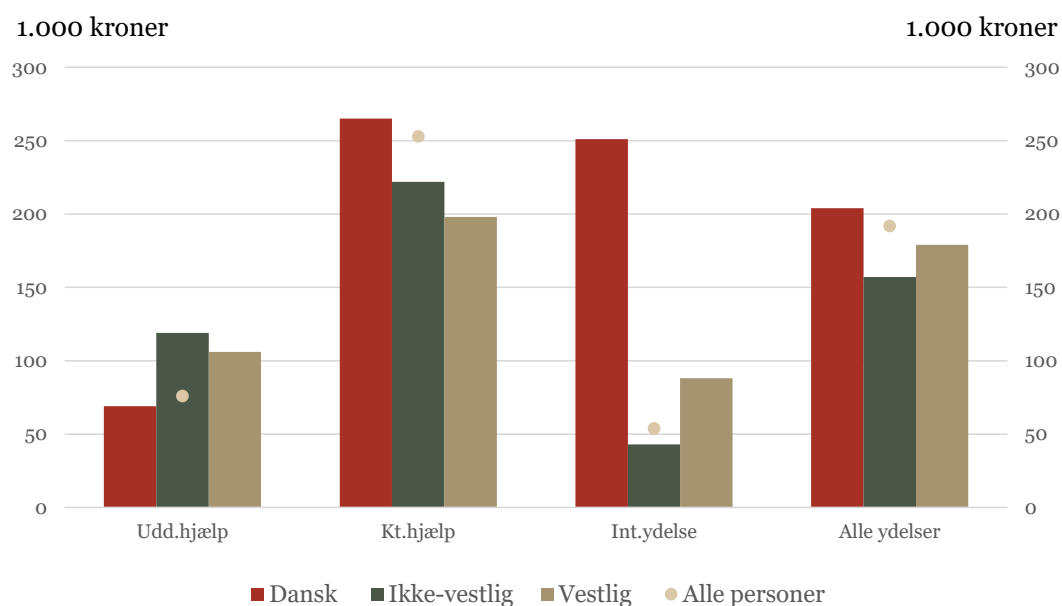
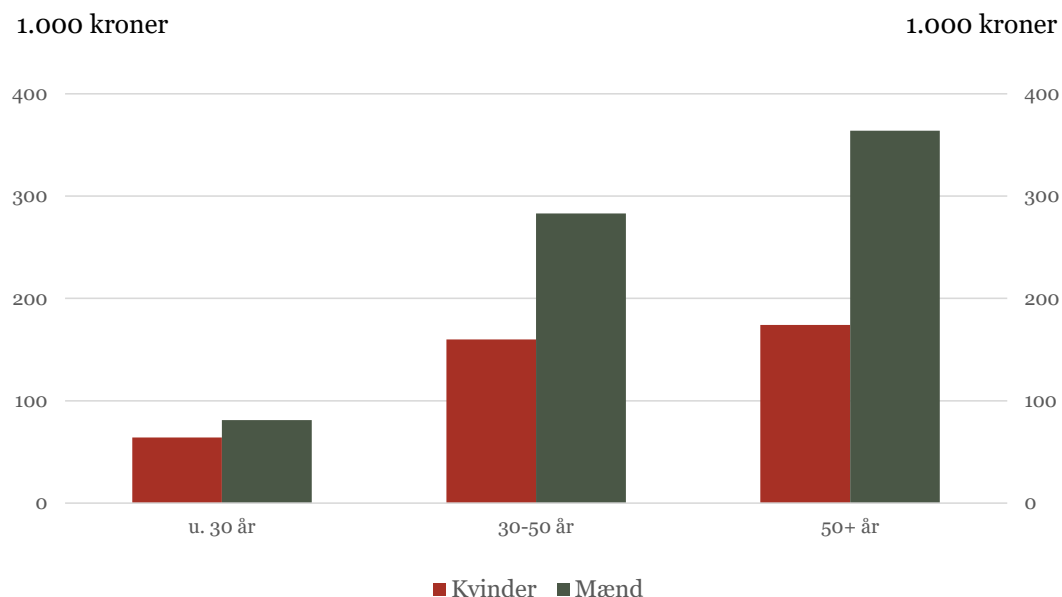
Anm.: Oprundede tal. I opgørelsen af nettoformue er kun valgt formue-/gældsposter, som overstiger 100 kroner, hvilket reducerer antallet af personer til 122.500.

Kilde: Opgørelse på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistik samt yderligere oplysninger om andre typer af gæld hos Udviklings- og Forenklingsstyrelsen per ultimo 2018.

I opgørelsen af kontanthjælpsgruppens nettoformue indgår en betydelig gæld til offentlige myndigheder, som samlet er skønnet til 10,8 mia. kroner fordelt på 76.000 ydelsesmodtagere. Det svarer til godt 142.000 kroner per person ultimo 2018.

Samlet gæld for personer i kontanthjælpssystemet

Ses der alene på personernes gæld, det vil sige uden reale aktiver og pensioner, men med positive saldi på fx banklån og værdipapirer, har i alt 88.200 personer i kontanthjælpssystemet gæld. Det svarer til cirka to ud af tre personer. Gælden udgør 192.000 kroner i gennemsnit og varierer på tværs af ydelser, hvor den i gennemsnit er størst for kontanthjælpsmodtagere (253.000 kroner), jf. figur 8.22. Der ses en tydelig alders- og kønsbetinget forskel, idet gennemsnitsgælden stiger med alderen, og mænd har større gæld end kvinder, jf. figur 8.23.

Figur 8.22:
Antal personer med gæld efter ydelse og herkomst, 2018

Figur 8.23:
Gennemsnitlig gæld efter alder og køn, 2018


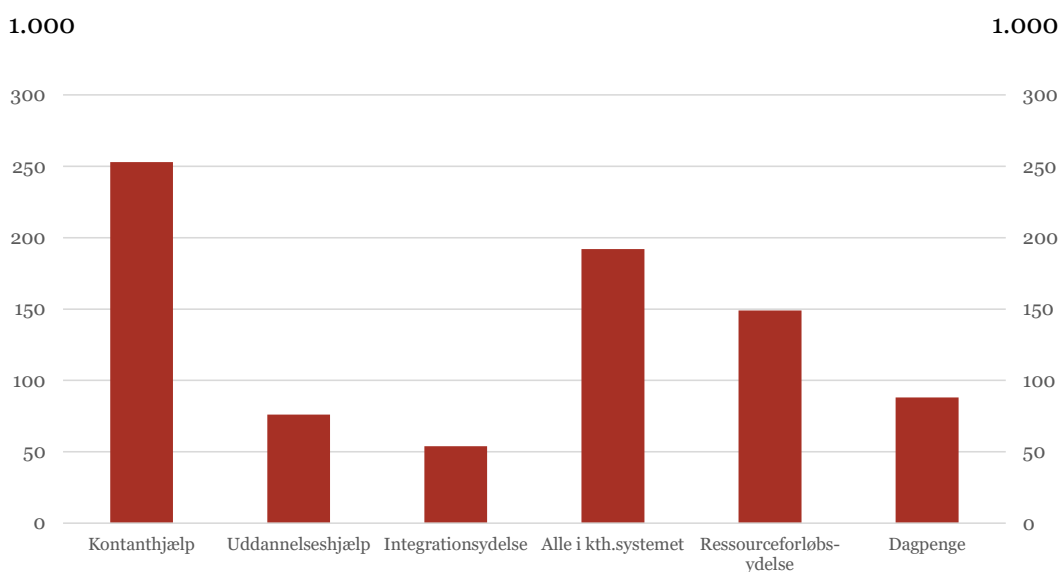
Anm.: Afrundede tal. Omfatter kun personer med en samlet nettogæld på over +/-1.000 kroner.

Kilde: Opgørelse på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistik samt yderligere oplysninger om andre typer af gæld hos Udviklings- og Forenklingsstyrelsen per ultimo 2018.

Ses der på herkomst, har personer med ikke-vestlig baggrund den mindste gæld på i gennemsnit 157.000 kroner per person, og personer med en dansk baggrund har den største gæld på i gennemsnit 204.000 kroner.

Sammenlignes gælden for personer i kontanthjælpssystemet med personer på ressourceforløbsydelse og dagpenge, er gælden væsentligt større for personer i kontanthjælpssystemet jf. figur 8.24. Gælden udgør 192.000 kroner i gennemsnit for personer i kontanthjælpssystemet, og 149.000 og 88.000 kroner for henholdsvis ressourceforløbsydelses- og dagpengemodtagere. En forklarende faktor kan fx være, at længere tids offentlig forsørgelse kan øge behovet for at stifte gæld samt formuekravet i kontanthjælpssystemet. Mens ressourceforløbsydelse og dagpenge begge har varighedsbegrænsninger og ikke har noget formuekrav, er det ikke tilfældet for kontanthjælp. Samtidig er dagpengemodtagere generelt en gruppe med større tilknytning til arbejdsmarkedet.

Figur 8.24:
Gennemsnitlig gæld efter ydelse, 2018



Anm.: Afrundede tal. Omfatter kun personer med en samlet nettogæld på over +/-1.000 kroner.

Kilde: Opgørelse på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistik samt yderligere oplysninger om andre typer af gæld hos Udviklings- og Forenklingsstyrelsen per ultimo 2018.

I bilag 8.3 er gælden foldet ud på typer af gæld. Særligt gæld til kontokortselskaber fylder meget i gennemsnit for personer i kontanthjælpssystemet, idet næsten 48.000 personer har kontokortgæld på omkring 71.000 kroner i gennemsnit. Der er også en forholdsvis stor gennemsnitlig gæld til forskudsvis udlagte børnebidrag på i gennemsnit cirka 135.000 kroner (16.000 personer). Cirka 58.000 personer har desuden gæld i relation til politibøder på 30.000 kroner i gennemsnit. Som nævnt har

kontanthjælpsmodtagere større gæld end de øvrige ydelsesmodtagere. Fx er den gennemsnitlige kontokortgæld og gæld til skatteforvaltningen for kontanthjælpsmodtagere henholdsvis 91.000 og 61.000 kroner, mens den for dagpengemodtagere er henholdsvis 56.000 og 35.0000 kroner.

Politisk har forebyggelse og reduktion af gæld, herunder for personer i kontanthjælpssystemet, været prioriteret gennem initiativer, der alle bygger på en høj grad af frivillighed, se boks 8.3.

Boks 8.3:

Initiativer med henblik på at forebygge og mindske gæld

Aftaler i forbindelse med satspuljer og reserven til foranstaltninger på social, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet

I aftaler om satspuljen har der løbende været afsat midler til tidsafgrænsede projekter, der understøtter frivillig økonomi- og gældsrådgivning.

Seneste projekt i forbindelse med udmøntning af satspuljen var for perioden 2018-2021, hvor der blev afsat 19,5 mio. kroner over to år til en ansøgningspulje til en ny og samlet økonomi- og gældsrådgivning. Ansøgningspuljen havde til formål at støtte projekter, som tilbyder gratis økonomi- og gældsrådgivning med henblik på at reducere social udsathed. Herudover blev der afsat 2,5 mio. kroner til oprettelsen af en vidensfunktion for økonomi- og gældsrådgivning, hvor relevante aktører på området skulle udvikle den samlede gældsrådgivningsindsats i form af redskaber, der kunne bidrage til at sikre større kvalitet i og viden om indsatsen.

Med afskaffelsen af satspuljen med virkning fra 2020 blev det besluttet at videreføre en række projekter i ”reserven til foranstaltninger på social, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet” (SSA-reserven).

Det blev således i aftale om udmøntning af SSA-reserven 2020-2023 besluttet at styrke den frivillige økonomi- og gældsrådgivning ved at etablere landsdækkende tilbud og videreføre den fælles vidensfunktion fra 2018. I alt blev der afsat 55,0 mio. kroner til indsatsen i perioden 2020-2023. Midlerne udmøntes ligesom satspuljeprojektet gennem en ansøgningspulje målrettet frivillige og sociale foreninger og private organisationer, herunder de almene boligorganisationer.

Aftale: ”Et opgør med kviklån”

I aftalen ”Et opgør med kviklån” d. 19. dec. 2019 blev det aftalt at indføre en række initiativer målrettet forbrugslån samt at afsætte yderligere 5 mio. kroner til indsatsen for gældsrådgivning. Midlerne blev specifikt afsat til den fælles vidensfunktion for økonomi- og gældsrådgivning.

Formålet med aftalen var at skabe et ordentligt reguleret forbrugslånsmarked og sætte en stopper for meget høje renter og omkostninger. Konkret blev der vedtaget nye lofter i markedet for forbrugslån uden sikkerhed, så de årlige omkostninger (ÅOP) ikke må overstige 35 procent, og de samlede omkostninger ikke må overstige på 100 procent over lånets løbetid. Det blev også indført et forbud mod markedsføring af lån med ÅOP over 25 procent og et forbud mod markedsføring af lån i forbindelse med reklamer for spil på TV. Derudover blev det besluttet, at undervisningen i privatøkonomi i danske folkeskoler og ungdomsuddannelser skulle øges, ligesom overvågning og regulering af långivning mellem personer (især via sociale medier) skulle øges.

Ydelseskommisionens overvejelser

Gennemgangen af levestandard for personer i kontanthjælpssystemet har givet anledning til en række overvejelser hos Ydelseskommisionen.

Opgørelsesmetoder for levestandard kan kvalificere et grundlag til at vurdere rimelighed ud fra, men en konkret vurdering af rimelighed vil i sidste ende bero på en politisk beslutning. Der er en række fordele og ulemper ved de enkelte opgørelsesmetoder, og det kan derfor være mere meningsfuldt at vurdere borgernes levestandard, som forskellige ydelser bidrager til, ved at sammenholde flere pejlemærker for levestandarden. Budgetmetoden og relative indkomstgrænser har den fordel, at man kan opgøre en kritisk indkomstgrænse og derved sætte den i forhold til konkrete ydelsesniveauer. Afsavnsundersøgelser kan derimod ikke uden videre benyttes som grundlag for vurderinger af levestandarden i kroner og øre blandt borgere i kontanthjælpssystemet. De vil i stedet være velegnede til at indgå som et element i en efterfølgende vurdering af, hvordan et nyt kontanthjælpssystem fungerer i praksis, selvom der ofte er andre faktorer end de rent økonomiske, der har betydning for oplevelsen af afsavn.

Det er Ydelseskommisionens vurdering, at minimumsbudgettet er det mest oplagte pejlemærke at vurdere en rimelig levestandard ud fra, når et nyt kontanthjælpssystem skal indrettes. Det skyldes, at minimumsbudgettet afspejler, hvad det koster at dække borgernes behov, så de kan leve et beskedent, men sundt liv med mulighed for at deltage i sociale og samfundsmæssige sammenhænge. Derudover tager minimumsbudgettet højde for stordriftsfordele. Det kan dog være relevant at tilpasse minimumsbudgettets poster, så de i højere grad afspejler en midlertidig tilstand. Det skal ses i sammenhæng med, at det er kommissionens intention at sikre, at et nyt kontanthjælpssystem kommer til at udgøre et midlertidigt forsørgelsesgrundlag for de borgere, der ikke er i stand til at forsørge sig selv eller deres familie.

I relation til indretningen af et nyt kontanthjælpssystem er det desuden en svaghed ved den relative indkomstgrænse, at den i princippet ikke forholder sig til, om borgerne kan få dækket deres behov for livsførelse ud fra det niveau, som lavindkomstgrænsen den sætter. Samtidig er det Ydelseskommisionens vurdering, at budgetmodellen sikrer en højere grad af legitimitet for ydelsesniveauet, selvom der også kan opstå diskussioner af, hvad der skal lægges i varekurven. Kommissionen bemærker, at indretningen af et nyt kontanthjælpssystem naturligvis ikke alene kan baseres på ét pejlemærke om levestandard med ophæng i minimumsbudgettet, da indretningen også skal ske med respekt for de andre hensyn i kommissoriet. Det gælder blandt andet hensynet om, at det skal kunne betale sig at arbejde, uddanne sig og forsikre sig mod arbejdsløshed. Det er hensyn, der kan komme i karambolage med hensynet om en rimelig og ensartet levestandard.

Med afsæt i de stiliserede familietypeeksempler har kommissionen bidt mærke i, at stort set alle familietyper på den højere ydelse (kontanthjælp for borgere fyldt 30 år) har en disponibel indkomst, der dækker minimumsbudgettet. Det samme gør sig ikke gældende for familietyper på de lavere ydelser, hvor kun de enlige forsørgere får dækket minimumsbudgettet. Børnefamilier med to voksne har typisk en indkomst under minimumsbudgettet. Uden kontanthjælpsloftet ville enlige forsørgere i alle ydelsesgrupper have haft en disponibel indkomst, som ville have været noget over minimumsbudgettet. Kommissionen har også hæftet sig ved, at der i dag er forskelle i levestandarden på tværs af familietyper, som det formentlig ikke har været intentionen at skabe. Bidraget fra de universelle ydelser til børn af enlige forsørgere bidrager i sig selv til at skabe en uensartet levestandard på tværs af børnefamilier alt efter, om forsørgeren er enlig og efter antallet af børn. Det er tankevækkende, at enlige med tre eller fire børn i dag kan have en disponibel indkomst, der er højere end par med samme antal børn.

Kommissionen har også bidt mærke i, at optjeningsprincippet for ydelser til børn betyder en markant reduktion af levestandarden blandt børnefamilier, hvor forældrene modtager SHO-ydelse.

Borgere i kontanthjælpssystemet oplever et større antal afsavn, herunder basale afsavn, som blandt andet hænger sammen med, at en del af borgerne samtidig har udfordringer af social og/eller sundhedsmæssig karakter. Det er særligt slående, at børn, hvis forældre ikke er i arbejde, oplever afsavn i langt større udstrækning end børn af forældre, hvor mindst den ene af forældrene er i arbejde. Det gælder både et basalt afsavn som ”mad og måltider”, men også i forhold til at tage aktiv del i fællesskabet via sociale og rekreative aktiviteter. Det er derfor kommissionens vurdering, at et nyt kontanthjælpssystem bør indrettes med langt større fokus på at sikre børns inddragelse i fællesskabet. Det kan være med til at skabe en hensigtsmæssig livsbane for børnene, som på sigt ikke kun – og vigtigst af alt – kommer børnene til gavn, men også samfundet som helhed.

Husleje udgør ligesom for den øvrige del af befolkningen en stor andel af budgettet for borgere i kontanthjælpssystemet. Det er derfor relevant at overveje, om kontanthjælpssystemet i højere grad end i dag skal korrigere for forskelle i boligudgifter med henblik på at sikre en mere ensartet levestandard på tværs af sammenlignelige familier med forskellige boligudgifter. En vej kunne være at have et supplerende boligtillæg, der fx afhang af bopæl. Opgørelserne viser dog, at der er større spredning i huslejer inden for kommunegrænsen end mellem kommuner. Det gør det vanskeligt at fastsætte objektive kriterier for et boligtillæg. Samtidig indebærer det eksisterende boligstøttesystem og særlig støtte i en vis udstrækning, at der korrigeres for sammenlignelige familiers forskellige boligudgifter, fordi støtten (op til en vis grænse) er højere for personer med højere udgifter. Kontanthjælpsloftet, der sætter et loft over særlig støtte og boligstøtte, samt det forhold, at under halvdelen af borgerne i kontanthjælpssystemet modtager boligstøtte, er med til at modvirke den

udjævnende mekanisme, som støtten ellers repræsenterer. Af den resterende gruppe af lejere, som i dag ikke modtager boligstøtte, skønnes det, at omtrent halvdelen (ca. 20 procent af hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere) umiddelbart vil være berettiget til boligstøtte (af varierende omfang) ud fra økonomiske forhold samt oplysninger om husstandens sammensætning²⁰.

En afskaffelse af kontanthjælpsloftet vil i sig selv betyde en mere ensartet levestandard på tværs af sammenlignelige familier med forskellige boligudgifter. En afskaffelse af kontanthjælpsloftet skal dog samtidig holdes op imod andre hensyn, der begrænser borgernes levestandard. Det drejer sig om hensyn til, at det skal kunne betale sig at arbejde, tage en uddannelse og forsikre sig.

Sammenlignet med borgere i ressourceforløb eller modtagere af dagpenge er gælden markant højere blandt borgere i kontanthjælpssystemet. Det kan i sidste ende have betydning for levestandarden, da borgernes løn kan indeholdes, ligesom borgerne skal betale renter og afdrag. Borgere i kontanthjælpssystemet vil dog ofte være undtaget fra inddrivelse af gæld, jf. kapitel 9. Det er derfor kommissionens vurdering, at der i dag findes regler, der understøtter, at gæld kun i begrænset omfang påvirker levestandarden for borgerne i kontanthjælpssystemet. Som følge af reglerne vurderes det således ikke at være nødvendigt, at fastlæggelsen af niveauet af hjælp i kontanthjælpssystemet tager højde for, om borgerne har gæld. Omvendt kan et forsørgelsesgrundlag, som alle kan leve et beskedent, men sundt liv for, medvirke til, at færre har behov for at stifte gæld, mens de modtager hjælp i kontanthjælpssystemet.

Mulige løsninger til at forebygge stiftelse af gæld skal ses i et bredere perspektiv end kontanthjælpssystemet, men det er muligt at pege på tiltag, som kan understøtte, at borgerne i mindre grad oparbejder gæld. Politiske initiativer til at modvirke stiftelsen af gæld har i høj grad beroet på frivillighed. Det skyldes, at gæld i mange tilfælde er udtryk for en personlig prioritering, der kan være svær at styre fra centralt hold. Reklame for – og udbud af – særlige låntyper med meget høje renter er dog blevet begrænset ved lov.

20. Den potentielle boligstøtte er skønsmæssigt opgjort ud fra den skattepligtige årsindkomst og evt. nettoformue for husstanden, oplysninger om boligens størrelse, antal voksne, børn samt hvorvidt der bor førtids- eller folkepensionister i husstanden. Der kan være flere grunde til at en husstand ikke modtager boligstøtte, selvom de økonomiske forhold umiddelbart tilsiger det, f.eks. at de ikke har ansøgt, ikke er berettiget ud fra tekniske kriterier (f.eks. adgang til eget køkken), eller fordi en evt. boligstøtte er under grænsen for minimum egenbetaling osv. Det er derfor ikke muligt at sige noget håndfast om, hvorvidt hele den gruppe, der potentielt kan få boligstøtte, ville søge eller være berettiget til boligstøtte ved andre regler i kontanthjælpssystemet.

Kapitel 9:

Incitament i

kontanthjælpssystemet

Indledning

Som det underliggende økonomiske sikkerhedsnet skal kontanthjælpssystemet blandt andet understøtte, at der er en økonomisk gevinst ved at arbejde, tage en uddannelse og forsikre sig i en a-kasse. Ydelsesniveauet skal også ses i relation til niveauet for andre forsørgelsesydelse.

Der er mange faktorer, der kan have betydning for, om borgere har *incitament til og mulighed for* at forlade kontanthjælpssystemet til fordel for beskæftigelse, uddannelse, selvforsørgelse eller andre ydelser. Nogle har fx begrænsede muligheder for at reagere på økonomiske incitament og kan have svært ved at komme i arbejde, gennemføre en uddannelse og blive berettiget til forsikring i en a-kasse, fordi de har udfordringer af social og/eller sundhedsmæssig karakter. Det kan fx være udfordringer som hjemløshed, misbrug og/eller psykisk sygdom. Kompetencer erhvervet via uddannelse og arbejdsmarkedserfaring spiller også en rolle for mulighederne, mens dele af den aktive beskæftigelsespolitik også har en effekt, jf. kapitel 6 og 7.

Dertil er der en række faktorer af social/kulturel karakter, der kan påvirke den enkeltes motivation til fx at arbejde. Nogle oplever fx en større pligtfølelse end andre til at forsørge sig selv og sin familie, hvilket blandt andet kan hænge sammen med kønsrollerne i familien. Nogle drager mere nytte end andre af at indgå i et arbejdsfællesskab og opleve, at man bidrager til fællesskabet, ligesom der kan være forskel på behovet for selvrealisering via arbejdet. Arbejdslyst og faglig stolthed har også betydning for, at nogle borgere drager nytte af at være i arbejde, mens arbejde på bekostning af mindre fritid af andre borgere kan betragtes som en forringelse af deres situation. Begge dele er faktorer, som også påvirker den enkeltes tilskyndelse til at være i beskæftigelse henholdsvis i kontanthjælpssystemet.

Endelig har det en betydning, om der er et økonomisk incitament til at tage et arbejde, gennemføre en uddannelse eller forsikre sig. Borgerne er forskellige med hensyn til, hvad der motiverer dem. Nogle borgere påvirkes i højere grad af de økonomiske incitamenter, mens andre vægter fx fritid højere.

Den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse eller uddannelse i forhold til at være ledig og modtage en overførselsindkomst afhænger af en række faktorer. Det gælder blandt andet udformningen af skatte- og overførselssystemet. Niveauet for kontanthjælpen har både betydning for de økonomiske incitamenter til beskæftigelse og uddannelse for borgere i kontanthjælpssystemet samt for ikke-forsikrede borgere i beskæftigelse eller uddannelse.

I overvejslen af de økonomiske incitamenter bør det bemærkes, at to tredjedele af borgerne i kontanthjælpssystemet i dag er visiteret aktivitetsparate. Kontanthjælpsmodtagere og modtagere af SHO-ydelse, som ikke er omfattet af introduktionsprogrammet efter integrationsloven, er aktivitetsparate, hvis det vurderes, at de ikke er i stand til at tage et ordinært arbejde inden for tre måneder. Modtagere af uddannelseshjælp er aktivitetsparate, hvis det vurderes, at de ikke er i stand til at påbegynde en uddannelse inden for ca. et år og gennemføre den på almindelige vilkår. De aktivitetsparate vil i mindre grad reagere på ændrede økonomiske incitamenter. Desuden modtager de aktivitetstilæg og har derfor et mindre økonomisk incitament end job- og uddannelsesparate.

Selvom andre faktorer end de økonomiske i sig selv kan være drivende for at komme i beskæftigelse eller uddannelse, og at borgere i kontanthjælpssystemet kan være langt fra arbejdsmarkedet, er det hensigtsmæssigt, at de økonomiske incitamenter ikke modvirker tilskyndelsen til at være i beskæftigelse eller under uddannelse, og at incitamenterne fremstår tydelige for borgeren. De økonomiske incitamenter modarbejder beskæftigelse, hvis levestandarden ikke forbedres væsentligt i overgangen fra ydelsesmodtager til beskæftiget.

Det er i sidste ende en politisk prioritering, hvordan forholdet skal være mellem levestandarden i beskæftigelse og levestandarden i kontanthjælpssystemet. Politikkerne har i det spørgsmål traditionelt lagt vægt på både det direkte incitament til beskæftigelse, der ligger i en økonomisk gevinst ved at tage et arbejde, og så et mere normbaseret hensyn om, at der skal være forskel på den forventede indkomst ved kontanthjælp og beskæftigelse, uanset om det fremmer beskæftigelsen eller ej. Det normbaserede hensyn har rod i et hensyn om at sikre legitimiteten af et skattefinansieret kontanthjælpssystem.

Ydelseskommisionens opdrag er først og fremmest at komme med forslag til indretningen af den økonomiske hjælp til ikke-forsikrede ledige uden anden forsørgelse. I den forbindelse er det nødvendigt at have fokus på ydelsessystemets økonomiske incitamenter.

Som nævnt ovenfor påvirkes borgerens tilskyndelse til beskæftigelse ikke alene af økonomiske incitamenter, men også af mange andre forhold.

I dette kapitel gennemgås forskellige faktorerers betydning for de økonomiske incitamenter for borgere i kontanthjælpssystemet i forhold til at tage et arbejde (fuld tid og deltidsarbejde ved siden af ydelsen), at uddanne sig, forsikre sig i en a-kasse og eventuelt overgå til andre ydelser.

Økonomiske incitamenter til arbejde, uddannelse, forsikring i a-kasse og overgange til andre ydelser

Økonomiske incitamenter til fuldtidsbeskæftigelse baseret på registerdata

Det økonomiske incitament til at være i beskæftigelse – frem for at modtage overførselsindkomst – kan opgøres med udgangspunkt i to beslægtede begreber: nettokompensationsgraden og forskelsbeløbet.

Nettokompensationsgraden er et relativt begreb, der opgøres i procent. Det angiver forholdet mellem den disponible indkomst (efter nettoudgifter til daginstitution og transport) i et overførselsalternativ (fx dagpenge eller kontanthjælp) og i et beskæftigelsesalternativ (baseret på forventet/nuværende timeløn). En høj nettokompensationsgrad indebærer et svagt økonomisk incitament til at være i beskæftigelse.

Forskelsbeløbet er et absolut begreb, der opgøres i kroner, og angiver forskellen mellem den disponible indkomst i overførsels- og beskæftigelsesalternativet.

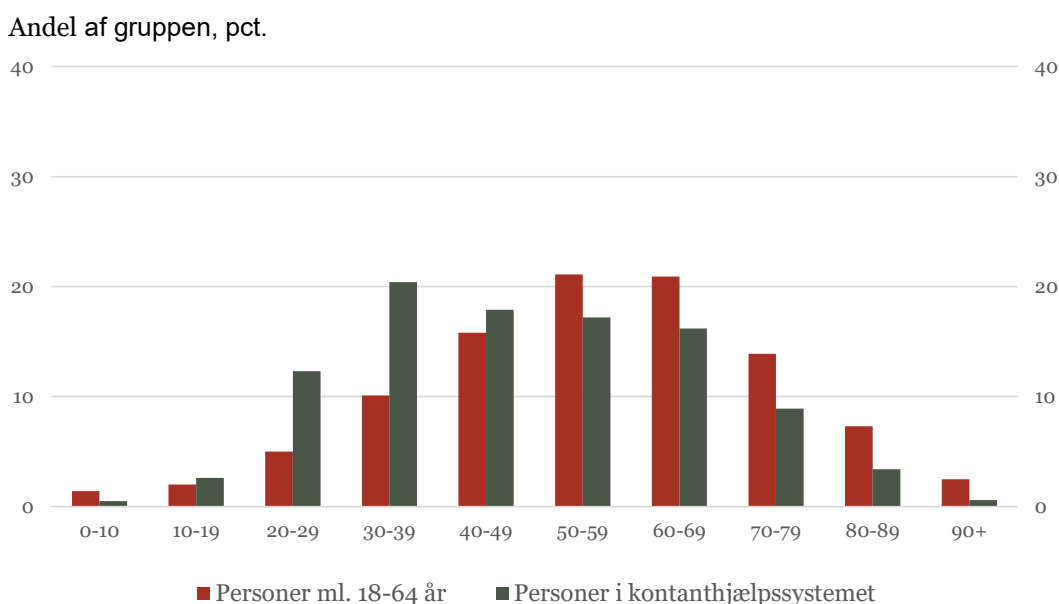
Den disponible indkomst i de to alternativer opgøres ved at antage, at den enkelte person er beskæftiget henholdsvis overførselsindkomstmottager i et helt kalenderår. Her ses der på det direkte og umiddelbare økonomiske incitament til beskæftigelse, idet der fx ikke tages højde for en højere fremtidig indkomst. Opgørelsen af timelønninger er behæftet med nogen usikkerhed og er nærmere beskrevet i bilag 9.1.

I den resterende del af dette kapitel anvendes nettokompensationsgraden som det gennemgående mål for det økonomiske incitament til beskæftigelse, mens forskelsbeløbene fremgår af bilag 9.2.

Figur 9.1 viser en fordeling af nettokompensationsgraderne for befolkningen i alderen 18-64 år og

særskilt for borgerne i kontanthjælpssystemet. Omkring 90 procent af befolkningen har nettokompensationsgrader under 80 procent i 2021, mens godt 97 procent har nettokompensationsgrader under 90 procent, jf. figur 9.1.

Figur 9.1:
Personer opdelt på nettokompensationsgrader, 2021



Anm.: 18-64-årige. Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i befolkningssammensætningen i 2017 på baggrund af reglerne for 2021. Personer i kontanthjælpssystemet og deres ydelsestyper er bestemt ud fra deres primære arbejdsmarkedstilknøytning, hvilket er vurderet ud fra oplysninger i DREAM-databasen. Beregningerne medtager ikke særlig støtte, det midlertidige børnetilskud eller aktivitetstillæg og er baseret på en repræsentativ stikprøve på 33 procent af populationen.

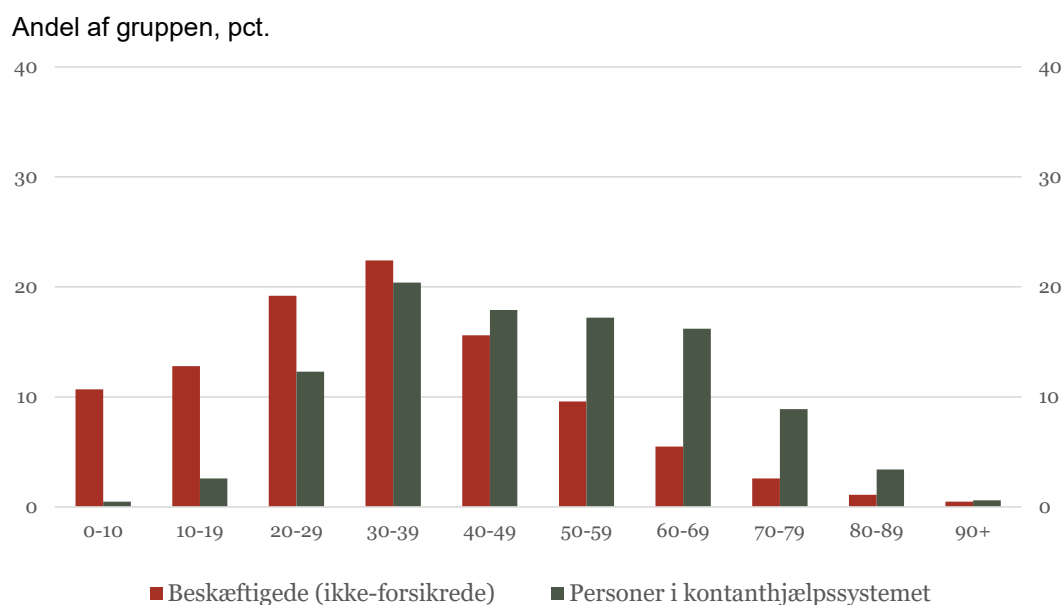
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens forskelsbeløbsmodel.

Borgerne i kontanthjælpssystemet har overordnet set lavere nettokompensationsgrader end befolkningen generelt. 96 procent af personerne i kontanthjælpssystemet har således en nettokompensationsgrad under 80 procent, mens godt 99 procent har en nettokompensationsgrad under 90 procent. Borgerne i kontanthjælpssystemet har dermed relativt stærke økonomiske incitamenter til beskæftigelse.

Forskellen i kompensationsgrad mellem befolkningen generelt og borgere i kontanthjælpssystemet skal blandt andet ses i lyset af, at en stor andel af befolkningen er forsikret i en a-kasse og i tilfælde af ledighed vil modtage dagpenge.

Borgere i kontanthjælpssystemet har til gengæld et betydeligt svagere økonomisk incitament til beskæftigelse, end tilfældet er for gruppen af beskæftigede, der ikke er forsikret i en a-kasse, jf. figur 9.2.

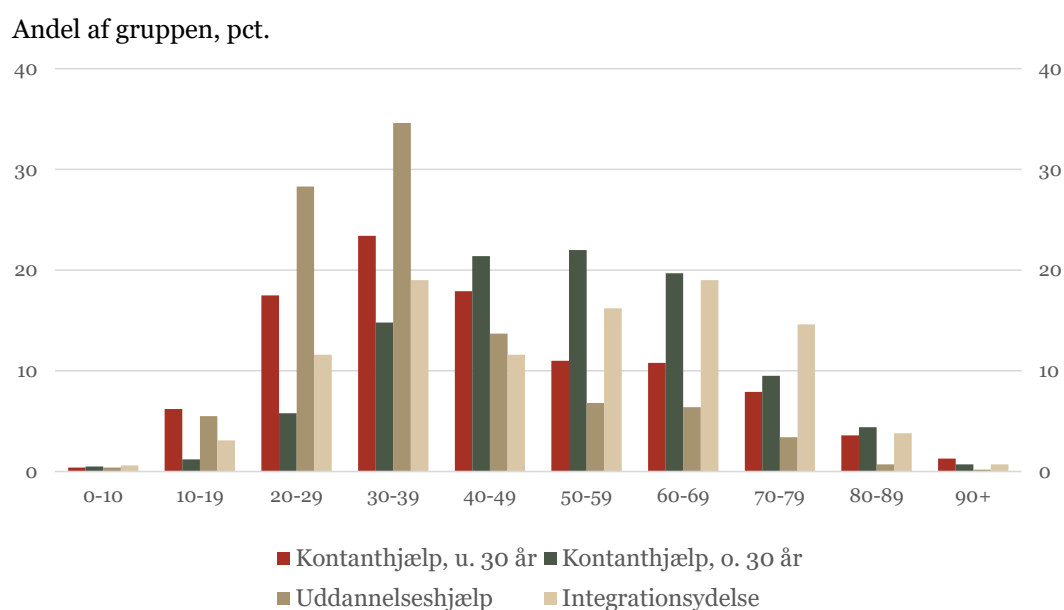
Figur 9.2:
Personer opdelt på nettokompensationsgrader, 2021



Anm.: Se anmærkningen til figur 9.1.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens forskelsbeløbsmodel.

Figur 9.3:
Personer i kontanthjælpssystemet opdelt på nettokompensationsgrad, 2021



Anm.: Se anmærkningen til figur 9.1.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens forskelsbeløbsmodel.

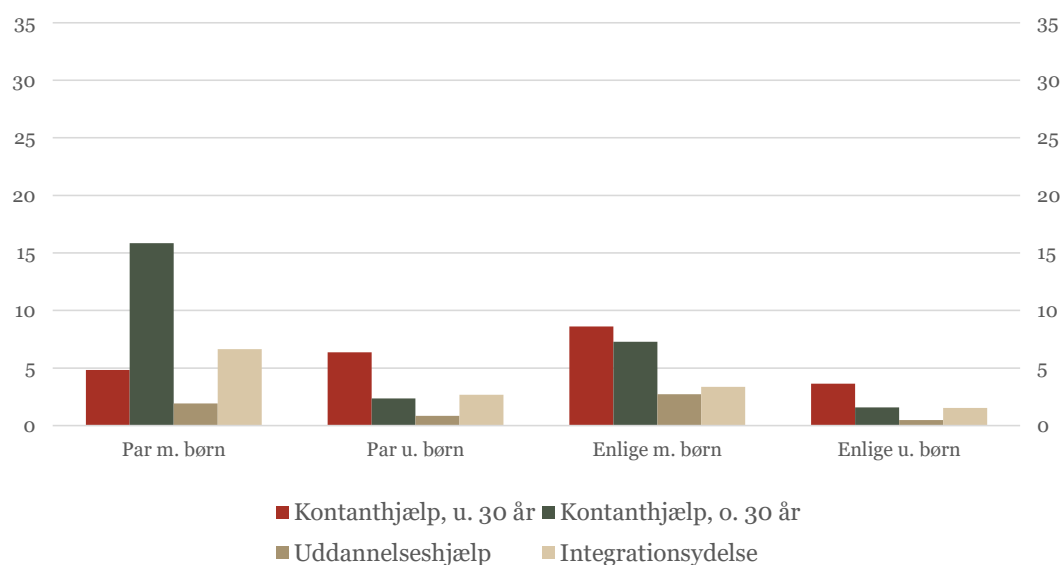
Fordelingen af nettokompensationsgrader varierer betydeligt på tværs af ydelsesgrupperne i kontanthjælpssystemet, jf. figur 9.3. Særligt uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere under 30 år har relativt stærke økonomiske incitamenter til beskæftigelse. Forskellene på tværs af ydelsesgrupperne hænger i høj grad sammen med ydelsernes forskellige niveauer, men er også relateret til, om ydelsesmodtageren er forsørger eller ej.

Det er primært kontanthjælpspar over 30 år med børn, der har relativt svage økonomiske incitamenter til beskæftigelse, jf. figur 9.4. Det skal ses i lyset af, at satserne i kontanthjælpssystemet for forsørgere er væsentligt højere end satsen for ikke-forsørgere. Derudover modtager forsørgere børneydelser og i højere grad end ikke-forsørgere indkomstregulerede offentlige ydelser, herunder i form af økonomisk friplads i daginstitution og mere fordelagtig boligstøtte. Enlige forsørgere i beskæftigelse har desuden et højere beskæftigelsesfradrag, hvilket sænker kompensationsgraden for enlige forsørgere.

Figur 9.4:

Personer i kontanthjælpssystemet med nettokompensationsgrader over 80 procent opdelt på familiesammensætning

Andel af gruppen, pct.



Anm.: Familiesammensætninger er opgjort ud fra Danmarks Statistiks C-familiebegreb, hvilket dækker familier med hjemmeboende børn under 18 år. Se i øvrigt anmærkning til figur 9.2.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens forskelsbeløbsmodel.

Lovmodellens forskelsbeløbsmodel er et analyseværktøj, og resultaterne i figur 9.1-9.4 skal derfor fortolkes med forsigtighed. Det skyldes, at opgørelsen tager udgangspunkt i personers disponible indkomst (efter nettoudgifter til daginstitution og transport) i beskæftigelses- og overførselsskena-

riet, mens personers indkomster reelt kun kan observeres i et af scenarierne. Der er derfor en række oplysninger, der må skønnes over, herunder blandt andet beregningsgrundlaget for eventuel boligstøtte, timeløn²¹ og transportudgifter. Disse skøn har selvsagt betydning for de konkrete opgørelser²².

Incitamenter til uddannelse, forsikring i a-kasse og overgange til andre ydelser

Kontanthjælpssystemet skal sikre at der er en tilstrækkelig tilskyndelse til at arbejde eller uddanne sig, herunder i integrationsgrunduddannelse (IGU) for nytilkomne. Kontanthjælpssystemets opbygning skal samtidig sikre, at der er en tilskyndelse til at forsikre sig gennem en a-kasse.

I det nugældende kontanthjælpssystem er ydelsesniveauerne fx for uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år blandt andet indrettet efter, at der ikke må være en økonomisk tilskyndelse til at blive i kontanthjælpssystemet frem for at påbegynde og gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse, mens SHO-ydelsen, som er på niveau med uddannelseshjælp, er ydermere indrettet for at give et økonomisk incitament til beskæftigelse i en integrationsfase samt for at modvirke, at ydelsesniveauet er en selvstændig begrundelse for indvandring, jf. kapitel 7.

Ydelsessystemet er samtidig indrettet, så ressourceforløbsydelsen som udgangspunkt ligger på et kontanthjælpslignende niveau. Dog er ressourceforløbsydelsen højere end ydelsen for personer på uddannelseshjælp eller SHO-ydelse. Førtidspension og ydelser til personer, der er visiteret til fleksjob, der udgør mere permanente ydelser, ligger som udgangspunkt på et højere niveau end ydelserne i kontanthjælpssystemet. Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at borgerne skal visiteres til ressourceforløbs med ressourceforløbsydelse, fleksjobordningen og førtidspension. Selvom borgerne altså ikke har et frit valg i forhold til forsørgelsesydelse, er det stadig vigtigt at sikre en hensigtsmæssig sammenhæng i ydelsesniveauerne mellem forskellige ydelser, da niveauerne skal afspejle, om ydelserne er midlertidige eller varige, og da ydelsesniveauerne under alle omstændigheder påvirker borgernes incitamenter og derfor forventet ”søgning” mod andre ydelser.

Desuden er den maksimale dagpengesats højere end samtlige ydelsesniveauer i kontanthjælpssystemet, hvilket er med til at sikre et økonomisk incitament til at forsikre sig i en a-kasse, hvilket også gør sig gældende efter der er taget højde for bidraget til a-kassen.

Foruden forskelle i ydelsesniveauerne er der en række andre forskelle mellem ydelserne. Det gælder

21. Estimationen af timeløn tager ikke højde for helbred og vil formodentlig overvurderer lønnen for kontanthjælpsmodtagere en smule.

22. Se desuden bilag 9.3 for en nærmere beskrivelse af forskelsbeløbsmodellen og de antagelser, der ligger bag opgørelserne.

blandt andet, at der i reglerne om fradrag i ydelsen er bedre mulighed for at have anden indkomst ved siden af SU- og ressourceforløbsydelsen. Hertil afhænger SU, ressourceforløbsydelse og dagpenge ikke af ens egen eller ægtefælles formue samt ægtefælles indkomst, hvilket kontanthjælp gør, og regler som kontanthjælpsloftet gælder ikke for personer på SU, ressourceforløb og dagpenge, der således ikke kan blive reduceret i boligstøtte. Endelig er det muligt at optage SU-lån på op til cirka 3.200 kroner om måneden til en lav rente, og SU-modtagere har adgang til billige studieboliger, mens uddannelseshjælpsmodtagere som udgangspunkt skal finde bolig på lige fod med alle andre.

Incitament til uddannelse

For uddannelseshjælpsmodtagere ligger ydelsen for både forsørgere og ikke-forsørgere, som visiteres uddannelsesparate, på niveau med den SU, de unge har i forbindelse med en uddannelse, jf. tabel 9.1. Det samme gælder for modtagere af SHO-ydelse. Incitamentet til at overgå til ordinær uddannelse er således søgt sikret ved, at ydelsesniveauet er tæt forbundet på tværs af ydelseskategorierne. Niveauet for kontanthjælpsmodtagere under 30 år ligger en anelse højere, hvilket blandt andet skal ses i lyset af, at unge, som i dag modtager kontanthjælp frem for uddannelseshjælp, har en erhvervs-kompetencegivende uddannelse.

Tabel 9.1:

Udvalgte ydelsesniveauer for job- og uddannelsesparate, 2021, kroner per måned

Satser for forskellige familietyper	Uddannelseshjælpsmodtagere	Kontanthjælpsmodtagere	SHO-ydelsesmodtagere	SU
Enlige forsørgere (30 år og derover)	-	15.547	12.437	12.642
Forsørgere (30 år og derover)	-	15.547	8.703	8.846*
Ikke-forsørgere (30 år og derover)	-	11.698	6.219	6.321
Enlige forsørgere (under 30 år)	12.821	14.860	12.437	12.652
Forsørgere (under 30 år)	8.973	10.396	8.703	8.846*
25-29 år, udeboende	6.410	7.541	6.219	6.321
25-29 år, hjemmeboende	2.762	3.639	2.679	982 - 3.143**
Under 25 år, udeboende	6.410	7.541	6.219	6.321
Under 25 år, hjemmeboende	2.762	3.639	2.679	982 - 3.143**

Anm.: *Angiver beløb inklusiv forsørgertillæg, hvis forsørgeren bor med en SU-modtager eller modtager af uddannelseshjælp. **SU-satserne er afhængige af forældrenes indkomst. Når man er under uddannelse og har et barn, har man derudover mulighed for at søge et særligt børnetilskud.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet, Udlændinge- og integrationsministeriet, Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Aktivitetsparate uddannelseshjælps- og kontanthjælpsmodtagere under 30 år har mulighed for at modtage et aktivitetstillæg. Aktivitetstillægget indebærer, at ydelsen er højere end SU-ydelsen, jf. tabel 9.2. For unge i alderen 25-29 år er forskellen betydelig. Samlet set kan aktivitetstillægget således mindske incitamentet for den enkelte til at påbegynde en uddannelse. Dette bakkes op af ”Analyse af beskæftigelsesindsatsen for unge i kontanthjælpssystemet” udarbejdet af Marselisborg for Beskæftigelsesministeriet i 2019. I analysen fremhæver kommuner, at aktivitetstillægget hæmmer de unges progression mod uddannelse, fordi det medfører et økonomisk tab for de unge med aktivitetstillæg at overgå til SU. Medarbejderne peger desuden på økonomien som et konfliktpotentiale i relationen mellem sagsbehandler og den enkelte unge, idet den unges ydelse reduceres, hvis den unge visiteres om fra aktivitetsparat til uddannelsesparat.

Tabel 9.2:

Udvalgte ydelsesniveauer inkl. aktivitetstillæg for uddannelseshjælpsmodtagere, 2021, kroner per måned

	Uddannelseshjælpsmodtagere	SU (til sammenligning)
Enlig forsørger under 30 år	15.548	12.642
Forsørger under 30 år, som ikke har erhvervet ret til ekstra børnetilskud	15.548	8.846*
25-29 år og udeboende	11.698	6.321
25-29 år og hjemmeboende	11.698	982 - 3.143**
Under 25 år og udeboende	7.540	6.321
Under 25 år og hjemmeboende	3.638	982 - 3.143**

Anm.: *angiver beløb inklusiv forsørgertillæg, hvis forsørgeren bor med en SU-modtager eller modtager af uddannelseshjælp. **SU-satserne er afhængig af forældrenes indkomst.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet, Udlændinge- og integrationsministeriet, Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Forskelsbeløb mellem uddannelseshjælp og SU

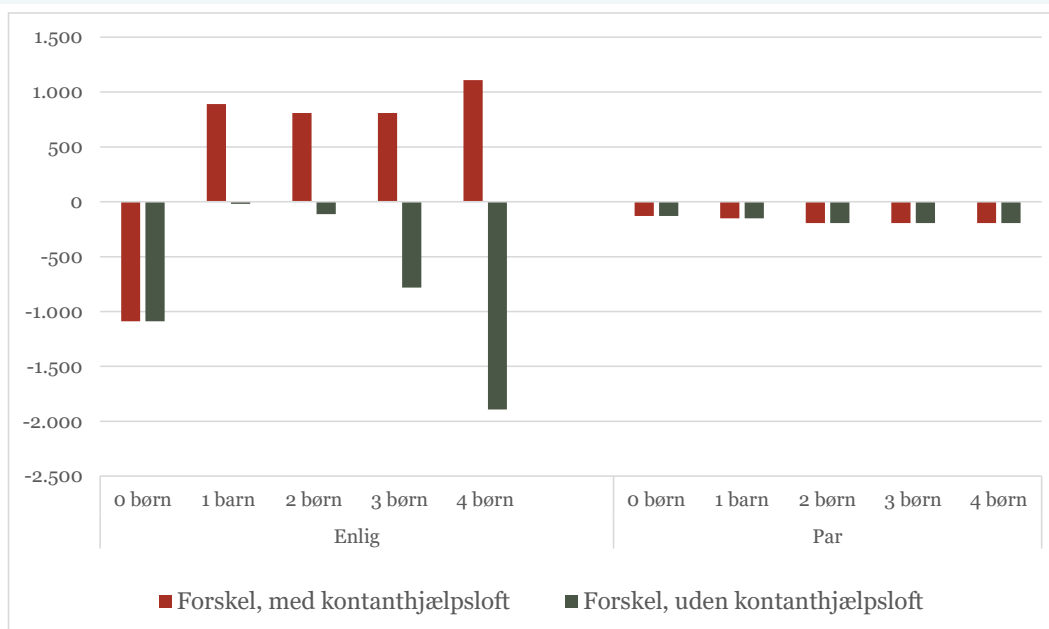
Figur 9.5 viser regneeksempler med uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtageres forskelsbeløb i forhold til uddannelse (den gruppe af uddannelseshjælpsmodtagere, som ikke modtager aktivitetstillæg). Eksemplerne viser dermed, hvor meget uddannelseshjælpsmodtagernes disponible indkomst ændres, når de påbegynder en ordinær uddannelse med SU. Der er således taget højde for tillægsydelse i form af fx boligstøtte. Forskelsbeløbene er opgjort ved gældende regler. Det understreges, at der er tale om regneeksempler, og at beregningerne kun er dækkende for familier med de karakteristika, som er lagt til grund i beregningerne, fx familier uden erhvervsindkomst.

Eksemplerne viser, at enlige forsørger under 30 år opnår en fremgang i den disponible indkomst på omkring 1.000 kroner om måneden ved at påbegynde en uddannelse. Indkomstfremgangen er dog betinget af eksistensen af kontanthjælpsloftet. Par vil opleve en mindre nedgang i den disponible indkomst. Uden virkningen fra kontanthjælpsloftet vil ingen af personerne i regneeksemplerne have et umiddelbart økonomisk incitament på kort sigt til at overgå til en uddannelse.

For de fleste familietyper er der tale om meget begrænsede forskelle mellem hjælpen i kontanthjælpssystemet og SU. Der sker således primært en ændring for enlige uden børn eller med tre eller fire børn, som vil få et negativt incitament til at overgå til SU i en situation uden kontanthjælpsloftet.

Figur 9.5:

Ændring i disponibel indkomst for uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, når de overgår fra kontanthjælpssystemet til en uddannelse med SU, kroner per måned, 2021.



Anm.: Der er taget udgangspunkt i familier, der ikke berøres af 225-timersreglen, og der er ikke taget højde for det midlertidige børnetilskud. Det er endvidere forudsat månedlig husleje svarende til medianhuslejen for personer i kontanthjælpssystemet afrundet til nærmest 500 kroner, samt udgifter til el, vand og varme på mellem 784 og 1.337 kroner per måned. Alle børn antages at være 7-14 år. Forskelsbeløbet for par opgøres under forudsætning af begge personer kommer i uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Familietypermodellen fra december 2020.

Incitament til at forsikre sig i en a-kasse

I det nugældende kontanthjælpssystem ligger den maksimale dagpengesats højere end samtlige satser i kontanthjælpssystemet, jf. tabel 9.3. En forsørger over 30 år, som får den højeste sats i kontanthjælpssystemet, modtager 80 procent af den maksimale dagpengesats i kontanthjælp.

Hvad angår unge under 30 år, som er uddannelses- eller jobparate, ligger den maksimale dagpengesats også højere end hjælpen i kontanthjælpssystemet, både når der kigges på dagpengesatsen for dimittender og for almindelige dagpengemodtagere. For aktivitetsparate under 30 år ligger dagpengesatsen højere undtagen for forsørgere, der modtager en ydelse på niveau med dagpengesatsen for dimittender. Hvad angår SHO-ydelsesmodtagere, ligger dagpengesatsen højere end samtlige satser for SHO-ydelse.

Omvendt skal man betale medlemsbidrag på cirka 450-500 kroner om måneden (hvoraf en del er fradragsberettiget) for at modtage dagpenge. Samtidig er der som udgangspunkt et beskæftigelseskrav på et års arbejde inden for en periode på tre år, for at man kan modtage dagpenge.

Det skal bemærkes, at regler som kontanthjælpsloftet samtidig gør sig gældende for personer i kontanthjælpssystemet, som nedsættes i deres boligstøtte og eventuelt særlig støtte, hvis de er berørt af loftet. Det er med til at styrke det økonomiske incitament til at forsikre sig i en a-kasse, idet man ikke nedsættes i boligstøtten, hvis man er på dagpenge. Omvendt er dagpengeydelsen højere, hvormed man er berettiget til mindre i boligstøtte, ligesom særlig støtte primært er rettet mod personer i kontanthjælpssystemet. Det økonomiske incitament til at forsikre sig i en a-kasse styrkes desuden gennem formuekravet og ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpssystemet, som ikke er gældende i dagpengesystemet.

Overgange til andre ydelser

Ressourceforløb er en indsats for personer, der har komplekse udfordringer ud over ledighed. Det er især borgere, som kan være i målgruppen for at få tilkendt førtidspension, hvis der ikke gøres en ekstra, tværfaglig indsats for at understøtte vejen mod job eller uddannelse. Det kræver en visitation fra kommunens rehabiliteringsteam at deltage i ressourceforløb og modtage ressourceforløbsydelse.

Ressourceforløbsydelsen ligger på niveau med satsen for personer fyldt 30 år på kontanthjælp, jf. tabel 9.3. Personer visiteret fra sygedagpenge eller ledighedsydelse modtager en højere ydelse end kontanthjælp under ressourceforløb. For personer, der overgår til ressourceforløbsydelse fra SHO-ydelse eller uddannelsesparate på uddannelseshjælp, er ydelsen højere end satserne i kontanthjælpssystemet. Omvendt er ressourceforløbsydelsen på niveau med ydelserne for aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere fyldt 30 år. Andre økonomiske fordele ved ressourceforløbet er, at kontanthjælpsloftet ikke er gældende for personer i forløbet, ligesom ydelsen ikke er afhængig af eventuel ægtefælles indkomst og formue. De økonomiske fordele i ressourceforløbet skal dog ses i lyset af, at det kræver en visitation fra kommunen for at komme i ressourceforløb.

Tabel 9.3:

Udvalgte ydelsesniveauer for job- og uddannelsesparate i det nugældende kontanthjælpssystem, ressourceforløbsydelse og dagpenge, 2021, kroner per måned

Satser for forskellige familietyper	Uddannelseshjælpsmodtagere	Kontanthjælpsmodtagere	SHO--ydelsesmodtagere	Ressourceforløb	Dagpenge-maksimum (fuldtids-forsikret)
Enlige forsørgere (over 30 år)	-	15.547	12.437	15.547*	19.322**
Forsørgere (over 30 år)	-	15.547	8.703	15.547*	19.322**
Ikke-forsørgere (over 30 år)	-	11.698	6.219	11.698*	19.322**
Enlige forsørgere (under 30 år)	12.821	14.860	12.437	15.547*	19.322**
Forsørgere (under 30 år)	8.973	10.396	8.703	15.547*	19.322**
25-29 år, udeboende	6.410	7.541	6.219	11.698*	19.322**
25-29 år, hjemmeboende	2.762	3.639	2.679	11.698*	19.322**
Under 25 år, udeboende	6.410	7.541	6.219	11.698*	19.322**
Under 25 år, hjemmeboende	2.762	3.639	2.679	3.639*	19.322**

Anm.: *Hvis man forud for ressourceforløbet har modtaget sygedagpenge eller ledighedsydelse, modtages en ydelse på dette niveau. Det er dog kun muligt at modtage ressourceforløbsydelse på niveau med sygedagpenge, så længe man er berettiget til sygedagpenge. **Den maksimale sats for dimittender udgør 15.844 kroner for forsørgere og 13.815 kroner for ikke-forsørgere. For unge under 25 år og uden en dimittend-uddannelse udgør den maksimale sats 9.661 kroner efter 6 måneders dagpengeudbetaling.

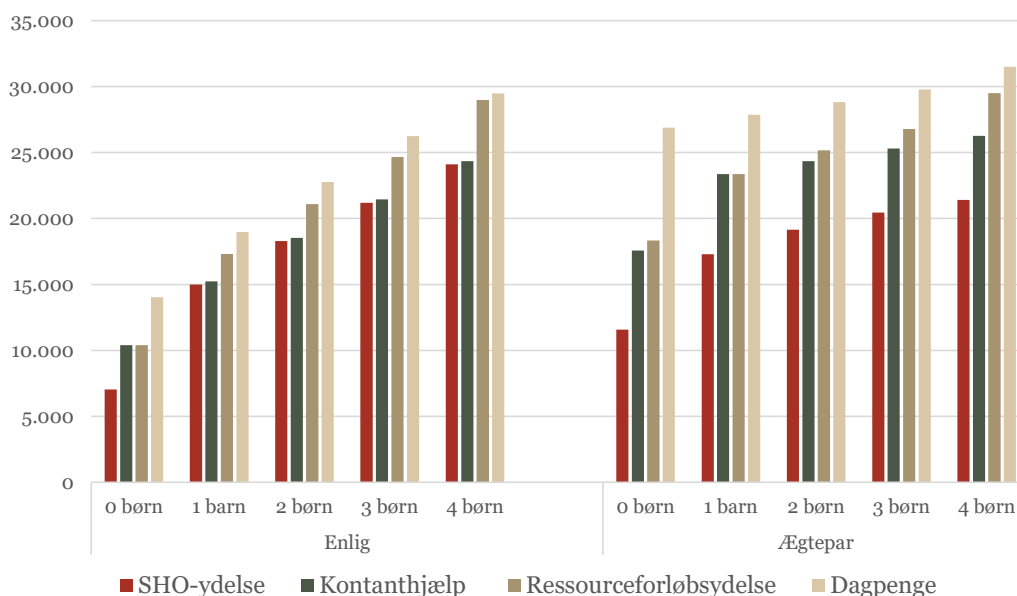
Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Figur 9.6 nedenfor viser de disponible indkomster opgjort per familie for udvalgte ydelsesgrupper baseret på regneeksempler. Den disponible indkomst er i flere tilfælde højere for modtagere af ressourceforløbsydelse end for kontanthjælpsmodtagere, fordi modtagere af ressourceforløbsydelse ikke er omfattet af kontanthjælpsloftet. Desuden er den disponible indkomst for dagpengemodtagere højere end for kontanthjælpsmodtagere, og det gælder på tværs af alle familietyper. På den baggrund

kan borgere i kontanthjælpssystemet siges at have et incitament til på kort sigt at forsikre sig i en a-kasse og overgå til ressourceforløbsydelse. Som nævnt kræver det dog en visitation fra kommunen, for at borgeren kan modtage ressourceforløbsydelse.

Figur 9.6:

Disponible indkomster for udvalgte ydelsesgrupper over 30 år, fordelt på antal børn og familietype, kroner per måned, 2021



Anm.: For modtagere af kontanthjælp og SHO-ydelse er der taget udgangspunkt i familier, der ikke berøres af 225-timersreglen, og der er ikke taget højde for det midlertidige børnetilskud. Familierne på SHO-ydelsen forudsættes at have optjent ret til fuld børne- og ungedydelse samt børnetilskud, mens der ses bort fra evt. danskbonus. For dagpengemodtagere er der taget udgangspunkt i dagpengemaks og indregnet tre karenstage og ligningsmæssigt fradrag for a-kasse-kontingent. Det er endvidere forudsat månedlig husleje svarende til medianhuslejen for kontanthjælpsmodtagere afrundet til nærmest 500 kroner samt udgifter til el, vand og varme på mellem 784 og 1.337 kroner per måned. Alle børn antages at være 7-14 år.

Kilde: Egne beregninger på Familietypemodellen fra december 2020.

Økonomiske incitamenter til småjob

I ovenstående gennemgang er incitamentet til at overgå fra kontanthjælpssystemet til fuldtidsbeskæftigelse belyst gennem nettokompensationsgraden. Personer i kontanthjælpssystemet kan også arbejde delvist ved siden af ydelsen.

Den sammensatte marginalprocent udgør et mål for det økonomiske incitament til at arbejde en time ekstra og er defineret som den andel af indkomsten ved en ekstra times arbejde, der betales i

indkomstskat eller fradrages i familiens offentlige ydelser.

Fradragsreglerne i kontanthjælpssystemet skal balancere flere forskellige hensyn. De skal sikre, at ydelserne målrettes dem, som har mindst, og fx ikke har en betydelig indkomst ved siden af kontanthjælpsydelsen. Kontanthjælp har – i kraft af at udgøre det underliggende økonomiske sikkerhedsnet – ikke til formål at ”toppe” en lav løn op, og der er derfor forholdsvist begrænsede muligheder for at have supplerende indkomst ved siden af ydelsen. Samtidig skal reglerne sikre et incitament til at have småjob ved siden af ydelsen, men også et incitament til at overgå til fuldtidsbeskæftigelse frem for at arbejde delvist ved siden af ydelsen. Det er derudover væsentligt, at fradragsreglerne og gevinsten ved at arbejde ved siden af ydelsen er gennemskuelige for borgeren, så borgeren rent faktisk kan reagere på incitamenterne.

De sammensatte marginalprocenter skal ses i sammenhæng med, at ydelsesmodtagere er forpligtede til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, uddannelse og/eller en indsats, der kan bringe dem tættere herpå. Manglende opfyldelse af denne rådighedsforpligtelse kan således resultere i økonomiske sanktioner, hvilket ikke afspejles i marginalprocenten. Hertil kommer 225-timersreglen, der ikke er indregnet i marginalprocenterne. I kombination med kontanthjælpsloftet sikrer 225-timersreglen en større økonomisk gevinst ved få timers beskæftigelse, fordi indtægten fra få timers beskæftigelse fradrages i ydelsen. Det skaber ”mere plads under loftet” til at modtage boligstøtte og særlig støtte, som er skattefrie ydelser, jf. kapitel 4.

Figur 9.7 viser regneeksempler på sammensatte marginalprocenter for familietyper bestående af enlige uden børn i kontanthjælpssystemet ved gældende regler. Formålet med eksemplet er at illustrere regler for fradrag og deres konsekvenser for incitamentet til at arbejde en time ekstra ved samtidig modtagelse af offentlige ydelser. I regneeksemplerne opgøres den sammensatte marginalprocent ved en ugentlig arbejdstid på mellem 1 og 37 timer.

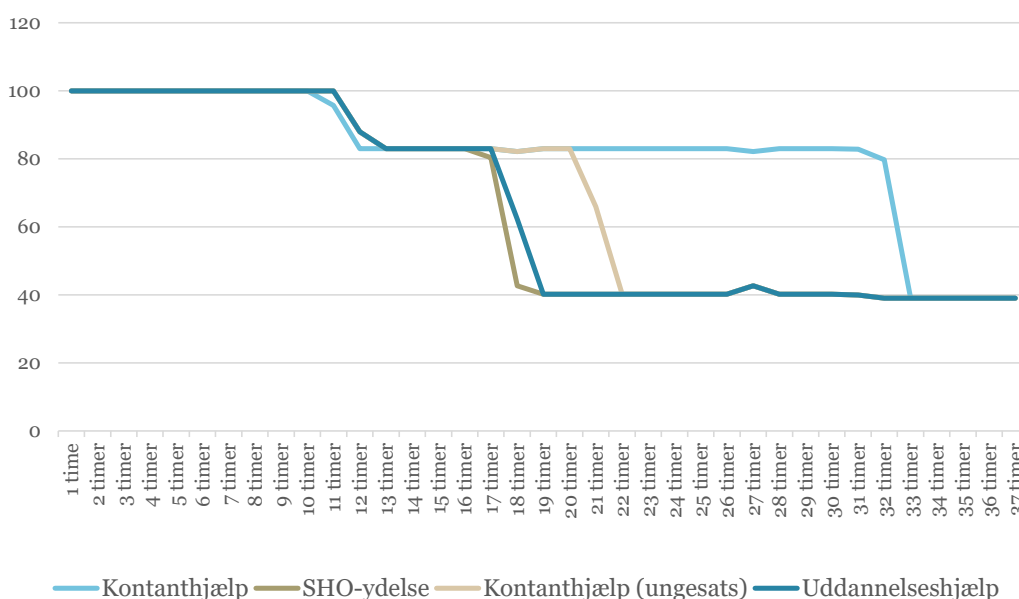
Generelt gælder det, at den sammensatte marginalprocent for personer i kontanthjælpssystemet er relativt høj. Det skyldes dels, at arbejdsindtægter fradrages krone for krone i ydelsen (bortset fra et timefradrag på 28,40 kroner (2021-pl) per arbejdstime), dels fradrag i særlig støtte og indkomstafhængighed ved beregningen af boligstøtte og økonomisk fripladstilskud til dagtilbud samt kontanthjælpsloftet. Der er således et begrænset incitament til at arbejde delvist ved siden af ydelsen. Omvendt giver det begrænsede incitament til at arbejde deltid et stærkere incitament til at gå direkte fra kontanthjælp til fuldtidsbeskæftigelse.

Enlige uden børn har en sammensat marginalprocent på 100 procent ved de første 10 til 11 timers arbejde, fordi de ikke berøres af kontanthjælpsloftet ved de konkrete forudsætninger og samtidig fradrages i særlig støtte. Enlige uden børn har således ingen gevinst ved at arbejde få timer ved

siden af ydelsen. Marginalprocenten falder til godt 80 procent, når den særlige støtte er udfaset, og til omkring 40 procent, når de enlige uden børn helt forlader kontanthjælpssystemet, jf. figur 9.7. Kontanthjælpsmodtagere skal arbejde omkring 33 timer om ugen, før de mister hele kontanthjælpen, mens denne grænse ligger på omkring 19 timer for uddannelseshjælps- og SHO-ydelsesmodtagere.

Figur 9.7:

Eksempler: S sammensat marginalprocent for enlige uden børn, der modtager en ydelse i kontanthjælpssystemet, fordelt på arbejdstid, 2021



Anm.: Der er taget udgangspunkt i en timeløn på 123 kroner, svarende til mindstelønnen for HK-området. Der er taget udgangspunkt i familier, der ikke berøres af 225-timersreglen, og der er ikke taget højde for det midlertidige børnetilskud. Familierne på SHO-ydelse forudsættes at være over 30 år og have optjent ret til fuld børne- og ungeydelse samt børnetilskud, mens der ses bort fra evt. danskbonus. Det er endvidere forudsat månedlig husleje svarende til medianhuslejen for enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn afrundet til nærmest 500 kroner samt udgifter til el, vand og varme.

Kilde: Egne beregninger på familietypermodellen fra december 2020.

Regneeksempler for familietyper bestående af henholdsvis enlige med børn, par uden børn og par med børn bidrager til billedet af, at de sammensatte marginalprocenter udgør omkring 80-90 procent for familietyper med arbejdstid i hovedparten af intervallet mellem 1 og 37 timer om ugen, jf. bilag 9.4. For ægtepar er det forudsat, at arbejdstiden alene varierer for den ene ægtefælle, mens den anden ægtefælle ikke arbejder.

Det kan dog bemærkes, at den sammensatte marginalprocent for familietyper bestående af enlige med to børn er negativ ved de første arbejdstimer. Det skyldes, at arbejdsindkomsten i dette timeinterval medfører øget plads under kontanthjælpsloftet til at modtage boligstøtte og særlig støtte.

Modsat er den sammensatte marginalprocent ved 37 timers arbejde høj for enlige med børn, der modtager kontanthjælp, idet ydelsen først bortfalder ved fuldtidsbeskæftigelse.

For familietyper bestående af ægtepar uden børn afviger den sammensatte marginalprocent fra de godt 80 procent især for kontanthjælpsmodtagere på voksensats. Det hænger hovedsageligt sammen med, at kontanthjælpsloftet bidrager til lave sammensatte marginalprocenter omkring 1 og 25 timers beskæftigelse om ugen.

Den sammensatte marginalprocent udgør omkring 90 procent for familietyper bestående af ægtepar med to børn, idet kontanthjælpsmodtagere på voksensats dog har lave sammensatte marginalprocenter ved 1 times beskæftigelse. Det skyldes, at arbejdsindkomsten her medfører øget plads under kontanthjælpsloftet til at modtage boligstøtte og særlig støtte.

Som nævnt er der dog ikke taget højde for 225-timersreglen i beregningerne, som giver et incitament til at arbejde ekstra timer, jf. afsnit om effekten af 225-timersreglen nedenfor. Det gælder særligt for personer tæt på at opfylde reglen og for personer, der vil opleve meget store ydelsesreduktioner, hvis de ikke opfylder timekravet, jf. kapitel 4.

Det gælder samtidig, at marginalprocenterne varierer meget, alt efter hvor meget man arbejder ved siden af ydelsen. Det skyldes flere forskellige regler som kontanthjælpsloftet, fradragsregler, herunder i forhold til aftrapning af supplerende ydelser som særlig støtte, boligstøtte og fripladstilskud. De varierende marginalprocenter ved at arbejde ved siden af ydelsen kan gøre det svært for borgeren at gennemskue og dermed reagere på det økonomiske incitament ved at arbejde ved siden af sin ydelse, jf. bilag 9.4.

Kontanthjælpsloftet

Kontanthjælpsloftet er en øvre grænse for, hvor meget man kan modtage i ydelse i kontanthjælpssystemet, boligstøtte og særlig støtte. Loftet er fastsat med udgangspunkt i de laveste overenskomstmæssige lønniveauer i Danmark. Arbejder man nogle timer om måneden ved siden af hjælpen, fratrækkes arbejdsindtægten i ydelsen. Det skaber mere ”plads” under loftet til at modtage særlig støtte og boligstøtte, som er skattefrie ydelser. Kontanthjælpsloftet giver således et større incitament til både at arbejde delvist ved siden af kontanthjælpen samt overgå til fuldtidsbeskæftigelse, jf. kapitel 4.

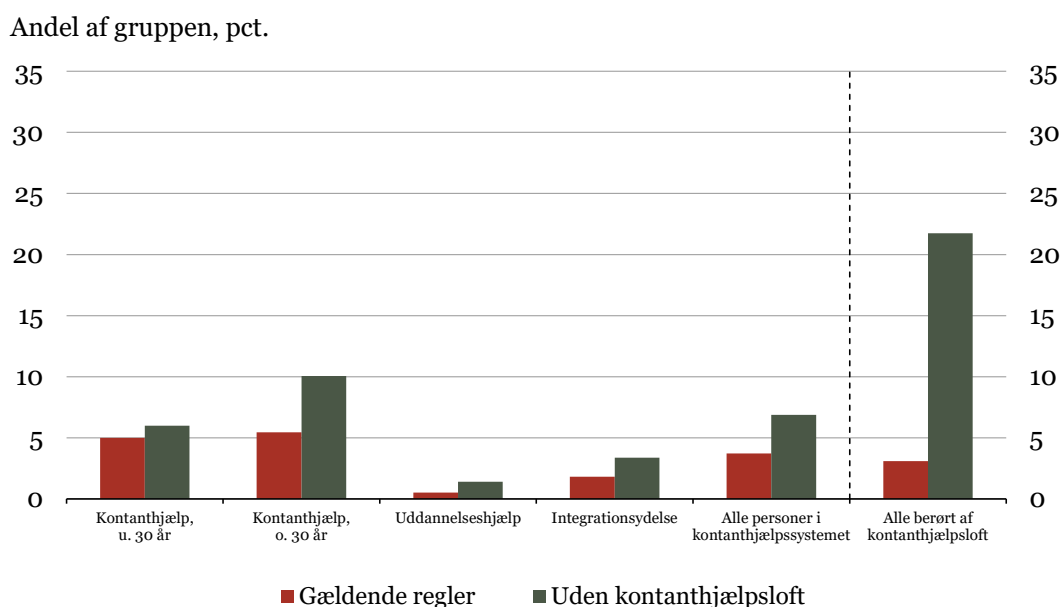
Der er 29 individuelle loftstørrelser for kontanthjælpsloftet. Kommunen indplacerer personer, der modtager SHO-ydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp, under en af de individuelle loftstørrelser. Det er personens samlede ydelsesbeløb, samt hvorvidt personen er enlig eller gift/samlevende,

og hvorvidt personen har forsørgelsespligt over for børn og i givet fald også antallet af børn, der er afgørende for loftsindplaceringen. De 6 af sætterne er de 6 forskellige sæt for kontanthjælpsloftet for gifte SHO-ydelsesmodtagere, som ikke opfylder 225-timerskravet. Antallet af lofter understreger kompleksiteten ift. de økonomiske incitamenter i det nuværende kontanthjælpssystem.

Kontanthjælpsloftet har i gennemsnit forbedret de økonomiske incitamenter til fuldtidsbeskæftigelse marginalt, når man betragter alle personer i kontanthjælpssystemet med afsæt i registerdata. Kontanthjælpsloftet har således bidraget til at reducere andelen af kontanthjælpsmodtagere med en nettokompensationsgrad over 80 procent med cirka 3,2 procentpoint, jf. figur 9.8.

Figur 9.8:

Personer i kontanthjælpssystemet med nettokompensationsgrader over 80 procent ved gældende regler og uden kontanthjælpsloft, 2021



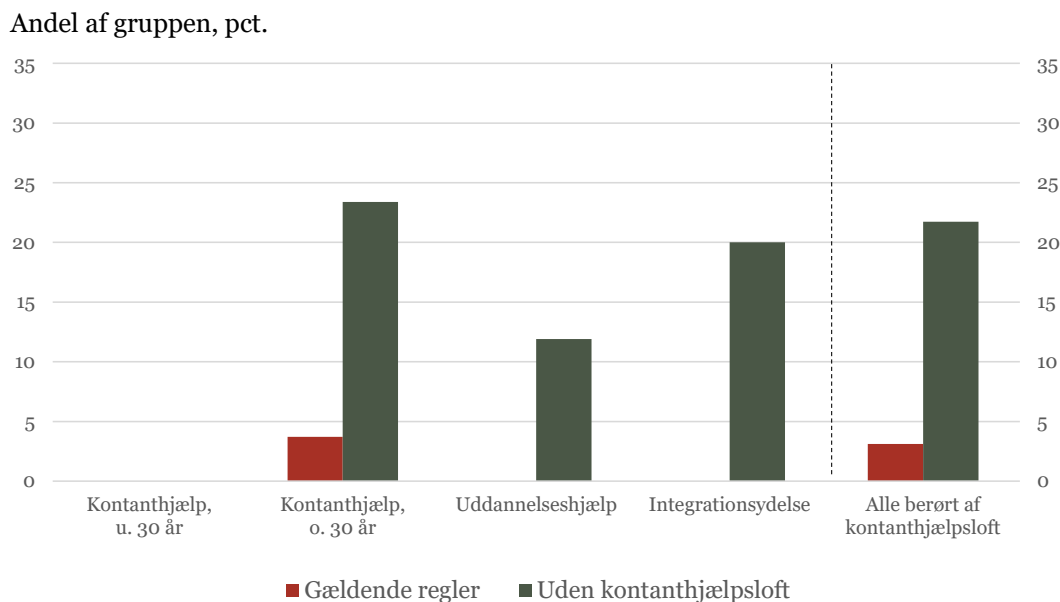
Anm.: 18-64-årige. Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i befolkningssammensætningen i 2017 på baggrund af reglerne for 2021. Beregningerne medtager ikke særlig støtte.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens forskelsbeløbsmodel.

At den samlede virkning ikke er større skyldes primært, at det er en mindre gruppe på cirka 15 procent (januar, 2021), der berøres af kontanthjælpsloftet. Blandt de personer, der berøres af loftet, reduceres andelen med en nettokompensationsgrad over 80 procent markant fra 21,7 til 3,1 procent som følge af loftet, jf. figur 9.9. Den store virkning blandt de berørte af kontanthjælpsloftet afspejler, at loftet blandt andet havde til formål at begrænse omfanget af de samlede offentlige ydelser for personer i kontanthjælpssystemet, som modtager særlig støtte og boligstøtte, med henblik på at sikre et incitament til at overgå til beskæftigelse.

Figur 9.9:

Personer berørt af kontanthjælpsloftet med nettokompensationsgrader over 80 procent ved gældende regler og uden kontanthjælpsloft, 2021



Anm.: Se anmærkning til figur 9.13.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens forskelsbeløbsmodel.

Det skal bemærkes, at opgørelsen undervurderer effekten af kontanthjælpsloftet på nettokompensationsgraden. Det hænger sammen med, at særlig støtte ikke er indregnet i opgørelsen, idet det ikke har været muligt at skønne over, hvilke konkrete beskæftigede personer som vil blive tildelt særlig støtte i tilfælde af ledighed i overførselsalternativet.

Beskæftigelseseffekt af kontanthjælpsloftet

I Økonomisk Analyse: Evaluering af Jobreform fase 1 udarbejdet af Finansministeriet i april 2019 undersøges, hvordan kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen har ændret beskæftigelsen for personer i kontanthjælpssystemet på kort sigt.

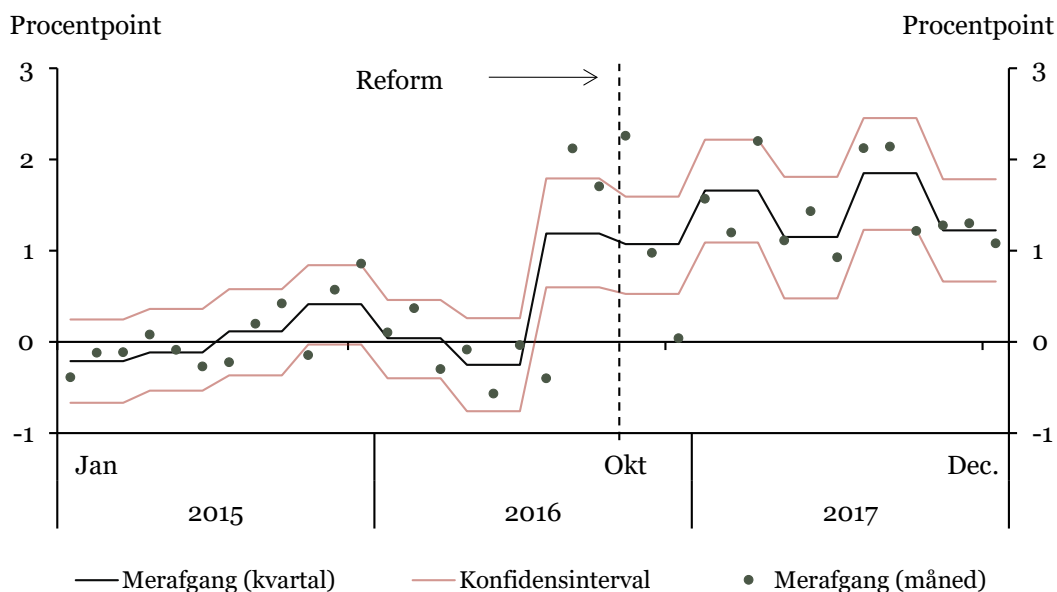
Analysen forsøger at isolere beskæftigelseseffekterne af kontanthjælpsloftet ved at sammenligne beskæftigelsen for personer, som er berørt af kontanthjælpsloftet (behandlingsgruppen), med beskæftigelsen for personer, der ikke berøres (kontrolgruppen), før og efter indførelsen af loftet i oktober 2016. Det bemærkes, at det ikke er muligt helt at isolere effekten af kontanthjælpsloftet fra effekterne af 225-timersreglen.

I figur 9.10a er den marginale effekt på sandsynligheden for at afgang fra kontanthjælpssystemet til beskæftigelse opgjort for en ydelsesreduktion på 100 procent, hvilket vil sige, at borgeren mister

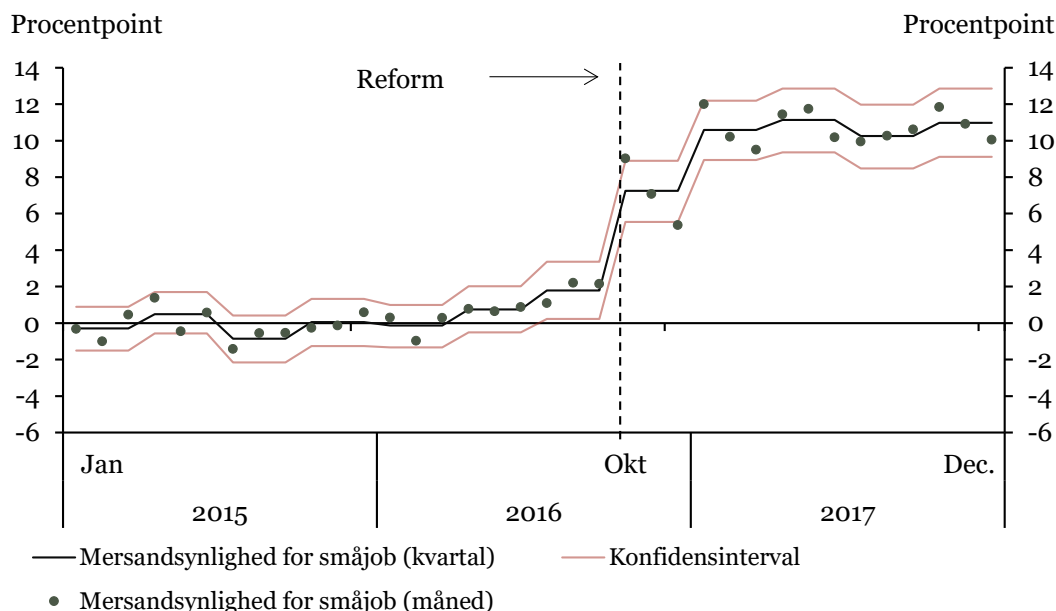
hele kontanthjælpen som følge af kontanthjælpsloftet i perioden 2015-2017. Figuren viser således effekten af kontanthjælpsloftet på den månedlige merafgang til beskæftigelse²³.

Figur 9.10a:

Marginale effekter af kontanthjælpsloft på merafgang til beskæftigelse, 2015-2017



23. I perioden, før reformen har virkning, bliver hverken kontrol- eller behandlingsgruppen berørt af kontanthjælpsloftet. Der er således kun en udsigt til en ydelsesreduktion ude i fremtiden. Hvis analysen skal måle effekten af kontanthjælpsloftet, skal merafgangen til beskæftigelse hhv. mersandsynligheden for småjob som følge af ydelsesreduktioner i perioden før tredje kvartal 2016 derfor ligge stabilt omkring gennemsnittet uden større udsving. I figur 1 og 2 er gennemsnittet normaliseret til nul. De viser, at fra første kvartal 2015 til andet kvartal 2016 (figur 1) hhv. 3 kvartal (figur 2) er nul indeholdt i konfidensintervallerne (de røde linjer i figurene). Det vil sige, at ingen af fluktuationerne er så store, at de bliver signifikant forskellige fra nul.

Figur 9.10b:
Marginale effekter af kontanthjælpsloftet på mersandsynlighed for småjob, 2015-2017


Anm.: Den gennemsnitlige marginale effekt for reformen får virkning er normaliseret til 0, så de marginale effekter i figur 9.10a kan fortolkes som månedlig merafgang til beskæftigelse målt i procent, mens de marginale effekter i 9.10b fortolkes som mersandsynligheden for, at en person har et småjob i måneden. Reformen vurderes at få virkning på beskæftigelsen kvartalet før ikrafttrædelsestidspunktet, og merafgang og –sandsynlighed er således normaliseret fra dette tidspunkt.

Konfidensintervallerne, der angiver usikkerheden i beregningen, knytter sig til de marginale effekter på kvartalsniveau.

Kilde: Finansministeriet, 2019.

Skiftet i merafgangen fra tredje kvartal 2016 tyder på, at reformen har virkning allerede herfra. Selvom behandlingsgruppen først oplever en ydelsesreduktion i fjerde kvartal 2016, er der således tegn på, at forventningen om reduktionen får behandlingsgruppen til at øge sin afgang til beskæftigelse.

Merafgangen til beskæftigelse er signifikant fra tredje kvartal 2016, det vil sige kvartalet før reformen får ydelsesmæssige konsekvenser, og øges gradvist over tid. I 2017 når effekten et niveau, som svarer til en merafgang på mellem 0,9 og 2,0 procentpoint ved en ydelsesreduktion på 100 procent

Den gennemsnitlige potentielle ydelsesreduktion for personer, der berøres af kontanthjælpsloftet, udgør 12 procent, hvilket betyder, at kontanthjælpsloftet i praksis indebærer en merafgang på 0,1 til 0,2 procentpoint. Omregnet til fuldtidspersoner svarer det til en øget beskæftigelse på mellem 170 og 270 fuldtidspersoner i 2017.

Figur 9.10b svarer til figur 9.10a, men viser kontanthjælpsloftets effekt på sandsynligheden for at have arbejde ved siden af ydelsen frem for at helt at afgang fra kontanthjælpssystemet. Der ses et klart

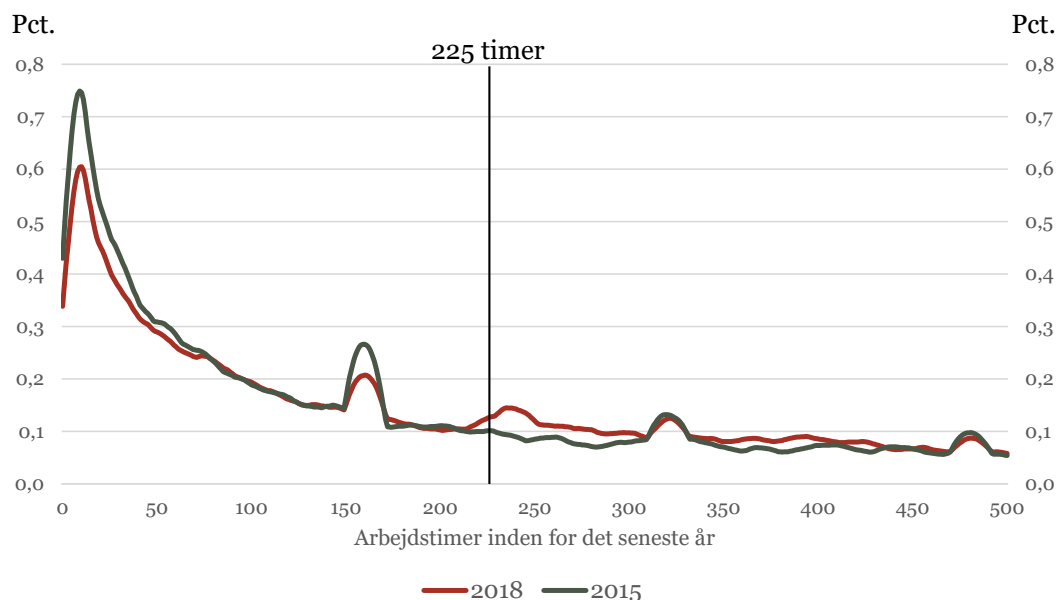
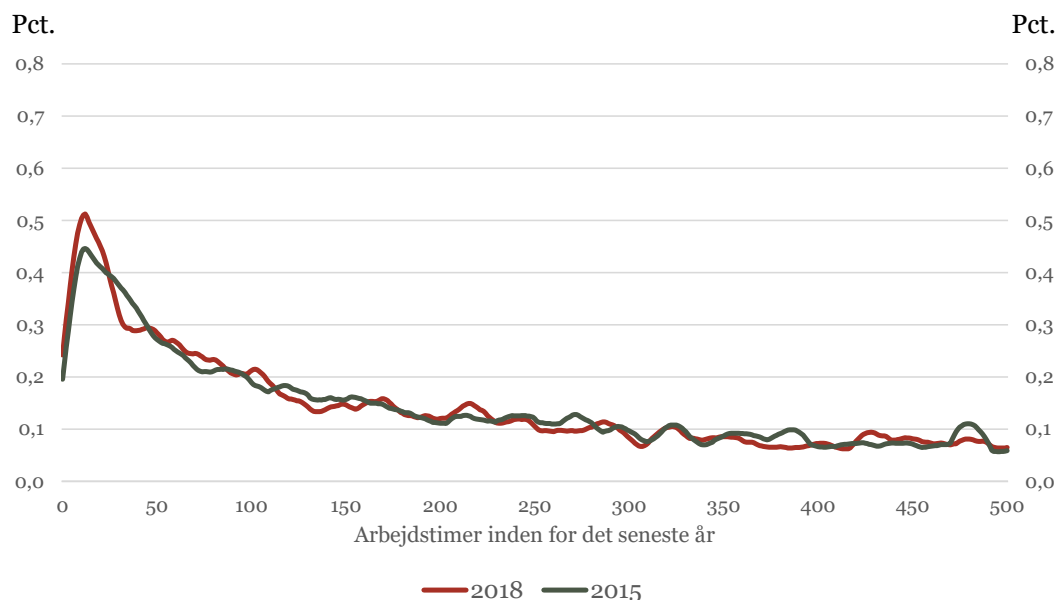
skifte i mersandsynligheden, fra før reformen træder i kraft, hvor de marginale effekter er omkring nul, til omkring og efter reformtidspunktet. Effekten af en ydelsesreduktion på 100 procent er mellem 9 og 13 procentpoint i 2017, svarende til cirka et-to procentpoint ved en gennemsnitlig ydelsesreduktion på 12 procent. Måler man på stigningen i antallet af arbejdstimer ved siden af ydelsen (ikke vist), svarer effekten til en øget beskæftigelse på 70 til 110 fuldtidspersoner i 2017.

225-timersreglen

225-timersreglen indebærer, at ydelsesmodtagere omfattet af reglen som udgangspunkt skal have haft 225 timers ordinært og udstøttet beskæftigelse inden for de seneste 12 kalendermåneder for at undgå, at en af ægtefællerne i ægtepar mister hele ydelsen eller ugifte mister en del af ydelsen, jf. kapitel 4. Reglen giver således incitament til især at have småjob ved siden af sin ydelsen. I januar 2020 var godt 29.600 aktivitetsparate undtaget fra 225-timersreglen pga. begrænset arbejdsevne svarende til 40 procent af de i alt 74.700 aktivitetsparate. Det skønnes med usikkerhed, at 10.900 ugifte personer og 600 gifte personer blev reduceret i ydelse som følge af 225-timersreglen i januar 2020.

I Økonomisk Analyse: Evaluering af Jobreform fase 1 nævnt ovenfor undersøges effekterne af 225-timersreglen ved at se på andelen af kontanthjælpsmodtagere, der har arbejdet 225 timer eller lige derofter, før og efter reglen blev indført. Her er der dog ikke tale om en effektanalyse.

Figur 9.11a viser fordelingen af arbejdstimer det seneste år for personer i kontanthjælpssystemet, der er (eller ville være) omfattet af 225-timersreglen før og efter indførelsen af reglen.

Figur 9.11a:
Fordeling af arbejdstimer det seneste år for personer med mindst ét års anciennitet inden for tre år, 2015 og 2018

Figur 9.11b:
Fordeling af skalerede arbejdstimer det seneste år for personer med under ét års anciennitet inden for tre år, 2015 og 2018


Anm.: Der er ikke vist arbejdstimer over 500 timer. Samlingen af observationer ved 160 timer (en måned), 320 timer (to måneder) og 480 timer (tre måneder) afspejler, at mange får registreret et timeantal svarende til hele måneder. Det kan skyldes, at arbejdsgivere afrunder til nærmeste måned, når de registrerer arbejdstimer. Dette kaldes "rounded number bunching".

Kilde: Finansministeriet (2019).

I 2018 var andelen, som havde arbejdet mellem 225 til 300 timer inden for det seneste år, 8,9 procent sammenlignet med 6,3 procent i 2015. Det svarer til en stigning på 2,6 procentpoint. Den højere andel i 2018 modsvares til en vis grad af en lavere andel af personer med under 225 timer, jf. figur 9.11a. Det fremgår også af figur 9.11a, at mange har 1 eller 2 måneders arbejde svarende til ca. 160 eller 320 timer.

Den højere andel med mellem 225 og 300 timers beskæftigelse inden for det seneste år kan ikke nødvendigvis henføres til effekterne af 225-timersreglen alene, men kan fx også skyldes konjunkturdækning eller ændringer i jobcentrenes praksis.

For at undersøge omfanget af konjunkturreffekter er fordelingen af timer for jobparate kontanthjælpsmodtagere med under et års kontanthjælpsanciennitet fremskrevet til et års anciennitet, jf. figur 9.11b. Forskellen på disse to fordelinger skal tilskrives forskelle i konjunkturerne i 2015 og 2018. Af figuren fremgår det, at de to fordelinger stort set er identiske, hvilket kan indikere, at forskellen fra figur 9.11a ikke skyldes forskelle i konjunktursituationen.

Omregnet til fuldtidspersoner er skiftet i arbejdstimer ikke markant. Men det indikerer, at nogle personer i kontanthjælpssystemet har ændret adfærd og er kommet tættere på arbejdsmarkedet som følge af 225-timersreglen.

Rådighedsforpligtelse og sanktioner

Den danske velfærdsmodel bygger grundlæggende på princippet om ret og pligt, hvor sociale rettigheder og hjælp fra det offentlige er knyttet sammen med pligter. Det er derfor en grundlæggende betingelse for at modtage hjælp i kontanthjælpssystemet, at borgeren og dennes eventuelle ægtefælle står til rådighed for arbejdsmarkedet, hvilket vil sige, at man aktivt skal udnytte sine arbejds- eller uddannelsesmuligheder, fx ved at søge job og deltage i samtaler og tilbud. Manglende opfyldelse af rådighedsforpligtelsen sanktioneres med fradrag i eller nedsættelse af hjælpen. Fradrag sker med én sanktionssats per dag, borgeren udebliver. Fradraget i hjælpen kan ikke overstige den beregnede hjælp i en kalendermåned. Nedsættelse af hjælpen sker i de situationer, hvor borgeren ikke kan træde tilbage fra sin forseelse mod rådighedsforpligtelsen; nedsættelse kan højst ske med 3 sanktionssatser per måned. Ved gentagelser kan hjælpen bortfalde²⁴.

Rådighedsforpligtelsen og sanktionsreglerne kan dermed indirekte øge incitamentet til at søge beskæftigelse eller uddannelse frem for at være på offentlig forsørgelse. I afsnittet om effekter af økonomiske incitamenter til beskæftigelse nedenfor ses der i danske og internationale studier også positive effekter af beskæftigelseskrav og økonomiske sanktioner.

24. Rådigheds- og sanktionsreglerne er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Betydning af regler om gæld

Udgangspunktet for opkrævning og inddrivelse af offentlig og privat gæld er, at en skyldner skal afdrage sin gæld, men at man ikke skal afdrage gæld, hvis man ikke har råd til det. Dette princip – trangsbeneficiet – er fastlagt i retsplejelovens § 509. Princippet indebærer, at man i udgangspunktet ikke kan foretage udlæg i det, som er normalt at have i de fleste hjem, herunder almindeligt indbo.

Inddrivelse af privat gæld sker via fogedretten, der ved udlæg i skylderens aktiver skal tage hensyn til ovenstående princip.

Ved opkrævning og inddrivelse af offentlig gæld er det en altovervejende hovedregel, at der ydes henstand, hvis skyldneren modtager en ydelse i kontanthjælpssystemet. Overgår skyldneren til beskæftigelse med en årlig nettoindkomst, der overstiger minimumsgrænserne i Skatteministeriets bekendtgørelse om inddrivelse af gæld til det offentlige, kan der fastsættes afdragsordninger og foretages inddrivelse via lønindeholdelse efter tabeltrækmetoden, medmindre en individuel betalingssevnevurdering fører til, at skyldneren ikke aktuelt har betalingsevne. Tabeltrækmetoden tager hensyn til, om skyldner har forsørgelsespligt over for børn. Regler om opkrævning og inddrivelse af gæld, herunder om Gældsstyrelsens mulighed for lønindeholdelse, er nærmere beskrevet i boks 9.1 og i bilag 9.5.

Boks 9.1:

Om tabeltrækmetoden til at fastsætte størrelse på afdrag af gæld

Lønindeholdelse og afdragsordninger efter tabeltrækmetoden er relativt enkelt, automatiseret og systemunderstøttet. Tabeltrækmetoden er samtidig udtryk for en form for gennemsnitsbetragtning, idet skyldneren anses for at have overladt et rimeligt rådighedsbeløb til sig og sin familie.

Der fastsættes en lønindeholdelsesprocent på baggrund af A-indkomst efter skat ud fra en tabel i inddrivelsesbekendtgørelsen, hvor lønindeholdelsesprocenten stiger i takt med skyldnerens nettoindkomst. Lønindeholdelsesprocenten varierer mellem 0-40 procent, og minimumsgrænsen i 2021 er en årlig nettoindkomst på 123.820 kroner for ikke-forsørgere og 154.409 kroner for forsørgere. Lønindeholdelsesprocenten differentieres for hvert indkomstrin mellem forsørgere og ikke-forsørgere.

Udgangspunktet er, at al A-indkomst medregnes (herunder A-indkomst, der ikke kan foretages lønindeholdelse i). Visse indtægter – fx børne- og ungeydelse, børnetilskud, børnebidrag, boligstøtte og andre boligydelse – medregnes dog ikke. Det skyldes, at disse beløb er øremærkede til at dække særlige udgifter, fx udgifter til forsørgelse af børn samt boligudgifter.

I den opgjorte indkomst fradrages skat, AM-bidrag, ATP-bidrag og pensionsindbetalinger fra arbejdsgiveren, hvorefter nettoindkomsten foreligger.

Når lønindeholdelsesprocenten er fastlagt, beregnes størrelsen på de månedlige afdrag som lønindeholdelsesprocenten ganget med hele den indkomst, der er lønindeholdelse i. I tilfældet for disse beregninger, hvor personen enten modtager fuld kontanthjælp eller er i fuld beskæftigelse, beregnes afdragene med udgangspunkt i nettoindkomsten fra arbejde.

I tilfælde, hvor en kontanthjælpsmodtager har lønindkomst ved siden af kontanthjælpen, beregnes det på følgende måde: Der foretages som tidligere nævnt ikke lønindeholdelse i kontanthjælp, men der kan foretages lønindeholdelse i kontanthjælpsmodtagerens eventuelle lønindkomst. Hvis nettoindkomsten af kontanthjælp og lønindkomst efter arbejdstimefradrag fx ligger i intervallet 123.920 - 154.409 kroner i 2021, vil der kunne foretages lønindeholdelse med en afdragsprocent på 5 for ikke-forsørgere (som er den laveste procentsats i denne kategori) i den del af den pågældendes indkomst, der ikke er kontanthjælp eller anden undtaget indkomst.

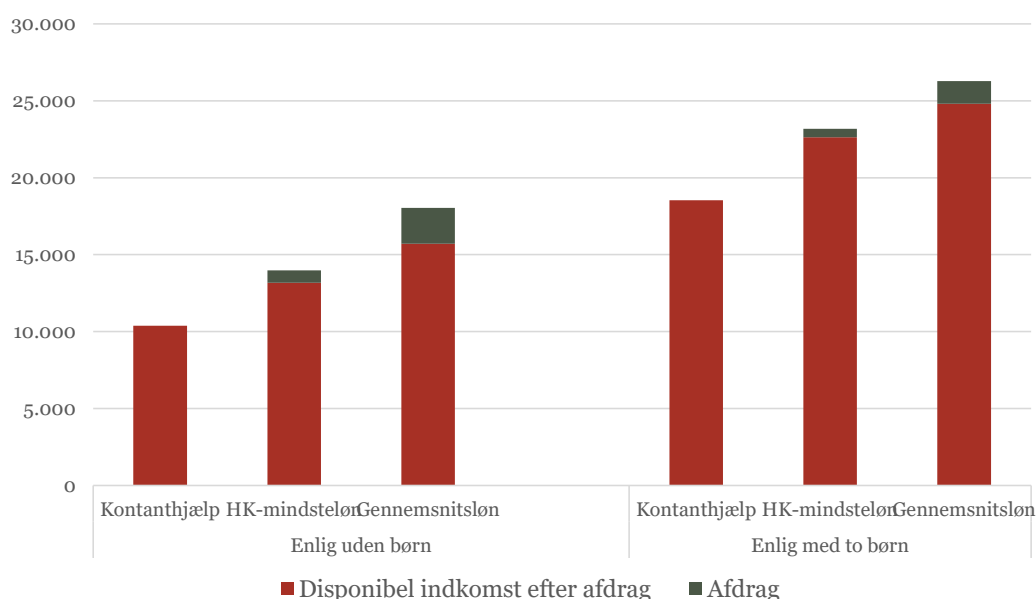
Henstand med betaling af gæld hos ydelsesmodtagere og muligheden for fastsættelse af afdragsordninger og inddrivelse hos beskæftigede kan mindske incitamentet til at overgå fra kontanthjælp til beskæftigelse, fordi afdrag på gæld nedsætter skyldnerens disponible indkomst.

I figur 9.12 og 9.13 vises disponible indkomster for enlige med og uden børn, for kontanthjælpsmodtagere og SHO-ydelsesmodtagere over 30 år, når der tages højde for afdrag på gæld, når man er i beskæftigelse (beregnet efter tabeltrækmetoden). Der ses bort fra særskilt lønindeholdelse, jf. bilag 9.5.

Afdragens størrelse varierer for forskellige antagelser om lønniveau. Derfor viser figurerne eksempler med HK-mindsteløn og en skønnet gennemsnitsløn. For begge ydelsesgrupper vil en antaget løn på HK-mindstelønsniveau betyde et afdrag på henholdsvis 550 og 880 kroner om måneden for enlige med og uden børn, mens afdragene er større, hvis der antages en højere løn.

Figur 9.12:

Disponibel indkomst for enlige kontanthjælpsmodtagere over 30 år, før og efter afdrag på gæld ved beskæftigelse, 2020



Anm.: Inkl. Boligstøtte, særlig støtte, børneydelser og nettoudgifter til børnepasning. Den gennemsnitlige timeløn skønnes 172 kroner, mens mindstelønnen for HK-området er 123 kroner. Der er taget udgangspunkt i familier, der ikke berøres af 225-timers-reglen. Der er ikke taget højde for det midlertidige børnetilskud, da det er en midlertidig ydelse. Se boks 9.1 for nærmere beskrivelse af metode for beregning af afdragets størrelse.

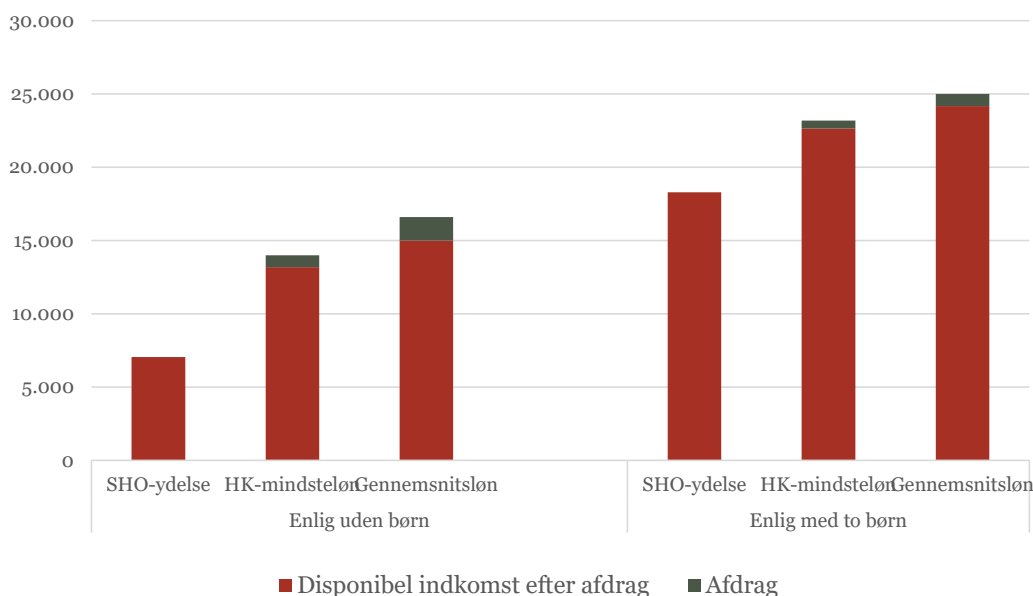
Kilde: Egne beregninger på Familietypemodellen fra maj 2020.

For SHO-ydelsesmodtagerne betyder et højere lønniveau et månedligt afdrag på henholdsvis 800 og 1.600 kroner for enlige med og uden børn. Tilsvarende 1.500 og 2.350 kroner for kontanthjælps-

modtagere. Forskellen skyldes forskelle i den skønnede gennemsnitstimeløn for de to ydelsesgrupper. For begge ydelsesgrupper er der fortsat et økonomiske incitament til at overgå til beskæftigelse, når der tages højde for eventuel afdrag på gæld.

Figur 9.13:

Disponibel indkomst for enlige SHO-ydelsesmodtagere over 30 år, før og efter afdrag på gæld ved beskæftigelse, 2020



Anm.: Inkl. Boligstøtte, særlig støtte, børneydelser og nettoudgifter til børnepasning. Den gennemsnitlige timeløn skønnes 151 kroner, mens mindstelønnen for HK-området er 123 kroner. Der er taget udgangspunkt i familier, der ikke berøres af 225-timers-reglen. Der er ikke taget højde for det midlertidige børnetilskud, da det er en midlertidig ydelse. Modtagere af integrationsydelse forudsættes at være over 30 år og have optjent ret til fuld børne- og ungeydelse samt børnetilskud, mens der ses bort fra evt. danskbonus. Se boks 2 for nærmere beskrivelse af metode for beregning af afdragets størrelse.

Kilde: Egne beregninger på Familietypemodellen fra maj 2020.

Effekter af økonomiske incitament til beskæftigelse

En række forskere fra Aarhus Universitet har udarbejdet litteratursurveyet ”Effekter af kontanthjælpslignende ydelser” for Ydelseskommisionen, som indeholder en gennemgang af forskningslitteraturen om effekter af ydelsesniveau i kontanthjælpssystemet [reference udestår].

En af forskernes hovedkonklusioner er, at der typisk er en positiv beskæftigelseseffekt af reducerede

ydelsesniveauer eller ydelseslængder, og at økonomiske incitamenter således har den virkning, at flere kommer i beskæftigelse. Det samme gælder effekten af sanktioner. Effekterne kan variere over tid og på tværs af de enkelte ydelsesmodtagere, hvor der fx kan være en andel, som ikke reagerer på de økonomiske incitamenter. Størrelsen på effekterne skal generelt holdes op imod, at hvis en ydelse eventuelt reduceres så vil en andel af ydelsesmodtagerne skulle leve med et lavere ydelsesniveau og således en lavere levestandard.

En mindre del af litteraturen undersøger, om børn af ledige påvirkes af ændringer i ydelsessystemet. Resultaterne i denne litteratur er ikke entydige i den forstand, at man altid finder effekter. Men når man finder effekter, er de negative, og samlet set er der således en tendens i retning af, at lavere ydelser kan påvirke børns skolegang/uddannelsesudfald negativt.

En tredje hovedkonklusion er, at der typisk er positive beskæftigelseseffekter af sanktioner og aktivitetskrav for ledige i kontanthjælpstilgørende ordninger.

Ydelseskommisionens overvejelser

Gennemgangen af de økonomiske incitamenter for personer i kontanthjælpssystemet har givet anledning til følgende overvejelser hos Ydelseskommisionen:

Økonomiske incitamenter er ét blandt flere aspekter, der er relevant at tage i betragtning, når det kommer til at opgøre, hvor attraktivt det er for den enkelte at være fuldtidsbeskæftiget frem for at modtage en ydelse i kontanthjælpssystemet eller at arbejde få timer ved siden af ydelsen.

Der er mange veje ind og ud af kontanthjælpssystemet, ligesom der er mulighed for at arbejde ved siden af ydelsen, og hver overgang er typisk forbundet med en indkomstændring. Det stiller borgere i kontanthjælpssystemet over for varierende økonomiske incitamenter, som kan være med til at påvirke deres valg. De økonomiske incitamenter kan dog kun bidrage til at flytte den enkelte, hvis vedkommende kan gennemskue de ydelsesmæssige konsekvenserne af sine valg, hvilket kræver, at incitamenterne er tydelige.

Det nuværende kontanthjælpssystem har i dag en kompleksitet, der kan gøre systemet svært at gennemskue og derved gøre det vanskeligt for den enkelte at se de økonomiske gevinster ved at tage en uddannelse, få et arbejde, uanset om det er på fuld tid eller deltid, eller komme tættere på arbejdsmarkedet ved at arbejde nogle ordinære timer ved siden af ydelsen. Kompleksiteten afspejler, at der – blandt andet i kontanthjælpssystemet – er taget en række særlige hensyn til bestemte grupper. Intentionerne bag kan være velbegrundede, men resultatet er et komplekst system, der kan hindre, at de økonomiske incitamenter virker. Et praktikertjek af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen

viser, at nogle – særligt udsatte – borgere har svært ved at forstå betydningen af reglerne om kontanthjælpsloftet og timereglen, ligesom det kan være vanskeligt for sagsbehandlere at forklare borgerne, hvad reglerne indebærer, jf. kapitel 10. Kontanthjælpssystemet rummer derfor et stort potentiale for forenkling for blandt andet at understøtte, at økonomiske incitamenter i højere grad end i dag virker efter hensigten, så flere overgår til fuldtidsbeskæftigelse, og flere tager eventuelt blot nogle få ordinære timer ved siden af ydelsen. Få ordinære timer kan på sigt føre til, at flere borgere bliver selvforsørgende og derved forlader kontanthjælpssystemet.

Økonomiske incitamenter understøtter et princip om, at borgere skal modtage hjælp i kontanthjælpssystemet i en midlertidig periode, men incitamenterne er ikke altid nok til at bringe borgerne videre i fx beskæftigelse. Det kan blandt andet skyldes, at borgerene ikke kan gennemskue incitamenterne, og/eller at de ikke er i stand til at reagere på dem, fordi de har udfordringer af fx social eller sundhedsmæssig karakter. Empiriske studier viser dog, at det økonomiske incitament har en betydning i forhold til at bringe borgere i beskæftigelse/uddannelse. Studierne viser samtidig, at langt fra alle, som får reduceret deres ydelse, opnår mere beskæftigelse som følge af reduktionen. Derfor kan den positive beskæftigelseseffekt også være ledsaget af en mere ulige indkomstfordeling. Det er en afledt virkning, man også skal have for øje ved indretningen af et nyt kontanthjælpssystem.

Næsten alle borgere i kontanthjælpssystemet har i dag et stærkt incitament til at overgå til fuldtidsbeskæftigelse. Der er generelt også et incitament til at forsikre sig i en a-kasse. Incitamenterne til beskæftigelse er generelt stærkest blandt borgere på de lavere ydelser som fx SHO-ydelse, ligesom de er stærkere for enlige og par uden børn end for enlige og par med børn. Forskellen på tværs af familietyperne kan i høj grad tilskrives adgangen til universelle ydelser uden for kontanthjælpssystemet som fx boligstøtte, børne- og ungedydelse samt børnetilskud til enlige forsørgere.

Ydelseskommisionen hæfter sig ved, at de økonomiske incitamenter, der følger med kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, er baseret på en negativ tilskyndelseslogik, hvor borgernes indtægt mindskes, med mindre de har ordinær beskæftigelse ved siden af ydelsen. Dette har haft nogen effekt, men effekten har været begrænset. Kommissionen ser et potentiale i at indbygge økonomiske incitamenter i et nyt kontanthjælpssystem, der er baseret på en positiv tilskyndelseslogik.

Derudover er der som udgangspunkt incitament til uddannelse, men aktivitetstillægget kan udgøre en barriere for overgangen til uddannelse blandt unge. Her ser økonomiske incitamenter ud til at virke. Overgangen fra kontanthjælpssystemet til SU betyder et større tab af indtægt for unge, der får aktivitetstillæg, som SU-lån ikke kan kompensere for. Desuden må en del af de unge, der får aktivitetstillæg, forventes at have svært ved at supplere SU'en med indtægter fra et arbejde ved siden af uddannelsen. Endelig kan aktivitetstillægget være med til at skabe konflikt mellem den unge og

sagsbehandleren, da progressionen ved at gå fra aktivitetsparat til uddannelsesparat er forbundet med tab af indtægt.

En del af borgerne i kontanthjælpssystemet har gæld, jf. kapitel 8. Reglerne om opkrævning og inddrivelse af offentlig gæld bevirker alt andet lige, at det økonomiske incitament i overgangen fra kontanthjælpssystemet til beskæftigelse mindskes, fordi skyldneren overgår fra henstand med afdrag til afdrag via lønindeholdelse. Der vurderes imidlertid, at der på trods af reglerne om inddrivelse af offentlig gæld via lønindeholdelse er et økonomisk incitament til at overgå til beskæftigelse.

Endelig er der et økonomisk incitament til at overgå til ydelser som ressourceforløb for visse grupper i kontanthjælpssystemet, ligesom der er incitamenter til at overgå til førtidspension og fleksjob. Her er der dog ikke tale om et frit valg for borgeren, fordi overgangen til de tre andre ydelser forudsætter en forudgående visitation af kommunen.

I indretningen af et nyt kontanthjælpssystem er det vigtigt, at der fortsat er økonomiske incitamenter til job, uddannelse, a-kasse og et hensigtsmæssigt samspil til andre ydelser. I den forbindelse er et mere enkelt og gennemskueligt system et vigtigt hensyn, både fordi det understøtter borgernes retssikkerhed, men også fordi det er en central forudsætning for, at incitamenterne kan virke.

At der er hensigtsmæssige økonomiske incitamenter i kontanthjælpssystemet skal også ses i sammenhæng med befolkningens opbakning til kontanthjælpssystemet som det underliggende økonomiske sikkerhedsnet i samfundet. Her skal gevinsten ved at arbejde og derigennem bidrage til samfundets fælles goder opleves som "rimelig" i forhold til niveauet af de offentlige forsørgelsesydelser.

Som nævnt skal sikringen af økonomiske incitamenter i et nyt kontanthjælpssystem samtidig vejes op imod, at der skal sikres en rimelig og ensartet levestandard, ligesom der skal tages højde for, at gruppen af borgere i kontanthjælpssystemet er sammensat, og at ikke alle kan forventes at reagere som forventet på økonomiske incitamenter.

Kapitel 10:

Administrationen af

kontanthjælpssystemet

Indledning

Formålet med dette kapitel er at beskrive, hvordan administrationen af reglerne om kontanthjælp overordnet er tilrettelagt, hvilke myndigheder der er involveret heri, samt i hvilket omfang administrationen er it-understøttet. Ydelseskommisionens anbefalinger til et nyt ydelsessystem vil dels kunne føre til et forandret administrativt set-up, men det eksisterende administrative set-up sætter også nogle rammer, som Ydelseskommisionens anbefalinger vil skulle implementeres indenfor.

Desuden indeholder kapitlet en overordnet beskrivelse af borgere og sagsbehandleres perspektiv på kontanthjælpssystemet. Det gælder blandt andet de krav i det administrative system, der skal give borgeren ikke kun fundamental retssikkerhed, men også oplevelsen af retssikkerhed og dermed en tillid til systemet. Et system, hvor borgeren kan forstå hvorfor, hvordan og til hvad, ydelsen gives, vil give borgeren en tillid til kommunen, der kan foranledige, at kommunen får frigjort ressourcer, som kan bruges til at fokusere på, hvad der er den mest hensigtsmæssige indsats for den enkelte borger.

Administrationen i dag

Opgaver fordelt mellem myndigheder

I dag administreres reglerne på kontanthjælpsområdet af to myndigheder: kommunerne og Udbetaling Danmark (UDK).

Det er kommunerne, der modtager og behandler en borgers ansøgning om kontanthjælp. Det betyder, at det er kommunerne, der træffer afgørelse om, hvorvidt en borger er berettiget til hjælp,

ligesom kommunen afgør (udmåler), hvor meget hjælp borgeren i givet fald kan få. Størrelsen på hjælpen afhænger blandt andet af, om borgeren har haft lønindtægter, og om borgeren har fået en sanktion. Det er ligeledes kommunen, der udbetaler hjælpen til borgeren.

Kommunernes administration af kontanthjælp sker i samarbejde mellem det kommunale jobcenter og ydelsescenter. Reglerne om den økonomiske hjælp i kontanthjælpssystemet (ydelserne) i lov om aktiv socialpolitik administreres i den del af kommunerne, som overvejende benævnes som ydelsescentre, mens den aktive indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats administreres i jobcentrene i kommunerne.

Beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene omfatter blandt andet opgaver efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og beskæftigelsesrettede opgaver over for borgere og virksomheder efter blandt andet lov om aktiv socialpolitik. Efter lov om aktiv socialpolitik bistår jobcentret fx borgeren, når borgeren ved ansøgning om hjælp skal tilmelde sig som arbejdssøgende, ligesom jobcentret skal undersøge, om borgeren lever op til sin pligt om at stå til rådighed. Jobcentret skal give den del af forvaltningen, der udbetaler ydelsen, besked, hvis en borger ikke lever op til sin rådighedspligt og skal have en sanktion med nedsat hjælp.

Kommunalbestyrelsen kan efter de gældende regler beslutte, at opgaver fra andre dele af forvaltningen kan varetages i jobcenteret og dermed tilpasse administrationen til lokale forhold. Det er fx muligt at lægge kommunens ydelsescenter i jobcenteret. Derimod er det som udgangspunkt ikke muligt at lægge varetagelsen af beskæftigelsesindsatsen helt eller delvist i andre dele af den kommunale forvaltning.

De øvrige ydelser, der tilkommer borgere i kontanthjælpssystemet såsom boligstøtte, børne- og ungeydelse samt børnetilskud, administreres af UDK, ligesom UDK administrerer kontanthjælpsloftet og det midlertidige børnetilskud.

Systemunderstøttelse

Det er kommunerne og UDK, der som de ansvarlige myndigheder har ansvaret for, hvordan de tilrettelægger og indretter administrationen. Det gælder også spørgsmålet om, hvordan it-understøttelsen skal foregå.

Den systemmæssige administration af kontanthjælpssystemet sker i dag med systemet KMD-aktiv og en række andre systemer som fx e-indkomst og CPer Systemerne er ikke integreret, hvorfor den enkelte sagsbehandler selv indhenter oplysninger og indtaster oplysningerne i KMD-aktiv.

Kommunernes Landsforening har i samarbejde med it-leverandører udviklet systemet ”Kommu-

nernes Ydelsessystem” (KY), hvor oplysninger fra de andre systemer (skat, e-indkomst, CPR, etc.) automatisk hentes og opdateres i den enkelte sag i KY. Herefter ser den enkelte sagsbehandler på opgaven og anvender KY’s forslag til afgørelse eller træffer anden afgørelse. Der er ikke tale om automatiske afgørelser.

KY er ved udgange af februar 2021 implementeret i 23 kommuner, og det er forventningen, at alle kommuner overgår til KY inden udgangen af 2021.

Når der kommer ny lovgivning, skal it-leverandøren tilpasse gældende it-systemer, så de er klar til, at de nye regler træder i kraft. Siden folketingsåret 2018/19 har det været et krav, at der skal foretages en vurdering af lovforslags implementeringsmæssige konsekvenser, hvori der indgår en vurdering af, hvorvidt de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning er fulgt. De syv principper foreskriver blandt andet, at lovgivning skal være formuleret enkelt og klart, og at regler så vidt muligt udformes ved brug af objektive kriterier, der kan understøttes med afsæt i data, som myndighederne allerede ligger inde med. Reglerne skal muliggøre digital kommunikation, og data skal håndteres trygt og sikkert og med brug af eksisterende offentlig infrastruktur. Ydermere skal reglerne give mulighed for intelligent it-anvendelse i kontroløjemed, hvor kontrollen med eksempelvis indberetninger foretages på så tidligt et tidspunkt i sagskæden som muligt for at undgå eller minimere konsekvenserne af fejl og snyd for såvel borgere som offentlige myndigheder.

Formålet med vurderingen af implementeringskonsekvenser er at sikre et bedre beslutningsgrundlag og et øget fokus på såvel administrative og it-relaterede omstillings- og driftsmæssige konsekvenser af lovforslag. Ved større lovændringer skal det således overvejes, hvornår den nødvendige it-understøttelse kan være klar. Lovgivning, der er udarbejdet til at være digitaliseringsklar, vil være lettere at it-understøtte. Omvendt vil mange undtagelser og afhængigheder være langt sværere at it-understøtte, og det vil derfor tage længere tid både at udvikle og anvende en it-løsning til det.

Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen har vist sig at være eksempler på, hvordan komplekse og gensidigt afhængige regler kan skabe et vanskeligt administrerbart system, der krævede opbygning af et komplekst nyt it-system i UDK, store ændringer af eksisterende it-systemer i kommunerne samt en del underliggende manuelle processer for oplysninger, der ikke er tilgængelige i registre.

Sagsbehandling rettet mod borgeren

Nogle udfordringer i sagsbehandlingen er fx, at myndighederne skal henvise til lovgrundlaget og foretage mange sagsskridt, der for nogle borgere kan være svære at forstå, og at myndighederne samtidig skal fremstille sagen pædagogisk og forståelig for borgerne.

Særligt reglerne om partshøring, som er en væsentlig del af sagens oplysning, samt vejledningspligten volder vanskeligheder i forbindelse med sagsbehandlingen.

I forhold til partshøring/agterskrivelse følger det af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at hvis en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet parten lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Partshøringen skal således sikre, at den, der er part i en sag, får mulighed for at gøre sig bekendt med og kommentere myndighedens beslutningsgrundlag, inden der træffes afgørelse. Forvaltningsloven indeholder ingen formkrav til selve høringsproceduren. Partshøringen skal dog naturligvis foregå på en måde, i en form og med en frist, der stemmer overens med formålet med partshøring.

Partshøring kan ske ved en agterskrivelse – altså varsling af en ændring, som vil blive gennemført, medmindre borgeren gør indsigelse. I agterskrivelsen bør det fremgå, at ændringen vil blive gennemført som varslet, medmindre myndigheden modtager bemærkninger inden for en nærmere angivet frist på typisk 14 dage. Agterskrivelsen bør indeholde oplysninger om ændringen, og om begrundelsen herfor.

Reglen om partshøring i forvaltningslovens § 19 anses for en garantiforskrift. Hvis en sådan forskrift tilsidesættes, svigtes en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder derfor en formodning om, at afgørelsen er påvirket af fejlen, og dermed anses afgørelsen for at være ugyldig.

Både lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) og forvaltningsloven indeholder regler for, hvordan kommunen skal administrere kontanthjælpsreglerne.

Retssikkerhedsloven indeholder regler for, hvordan kommunerne og Ankestyrelsen skal behandle sager i forhold til borgerne. Det er blandt andet reglerne om, at borgeren skal inddrages ved sagens behandling, og at sagerne skal behandles bredt (helhedsorienteret sagsbehandling). Videre indeholder retssikkerhedsloven regler om opfølgning i sager om hjælp til løbende forsørgelse, oplysning af sagerne, herunder borgerens medvirken og pligt til at oplyse om ændringer samt om myndigheders og andres pligt til at give oplysninger til brug for behandlingen af en social sag, samt om indhentning af økonomiske oplysninger fra e-Indkomstregistret.

Videre indeholder retssikkerhedslovens regler om behandling af klager og om prøvelsesgrundlaget i sociale sager. Endelig indeholder retssikkerhedsloven regler om opholdskommune (den kommune, hvor man har bopæl eller sædvanligvis opholder sig i), handlekommune (den kommune, der har pligt til at handle ved fx at yde hjælp eller give tilbud) og mellemkommunal refusion (fx at en tidli-

gere opholdskommune skal afholde udgifterne vedrørende en borger helt eller delvist).

Retssikkerhedsloven indeholder således en række regler om, hvordan myndighederne skal behandle sagerne. Der er lagt vægt på borgernes retssikkerhed, og på at borgerne får mulighed for aktivt at medvirke og få indflydelse, når myndighederne behandler deres sag. Retssikkerhedsloven supplerer de generelle regler for sagsbehandling og offentlig forvaltning, som findes i forvaltningsloven, offentlighedsloven, databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven og den kommunale styrelseslov. Det indebærer, at de generelle regler i disse love gælder, når der ikke findes særlige regler i retssikkerhedsloven. Endvidere supplerer retssikkerhedsloven principperne for god forvaltningsskik, som kan udledes af Folketingets Ombudsmands praksis. Nogle af reglerne i retssikkerhedsloven bygger på principperne om god forvaltningsskik og den almindelige forvaltningsret.

I forvaltningsloven findes blandt andet reglerne om partshøring og begrundelse.

Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. fastlægger ansvaret for organiseringen og styringen af beskæftigelsesindsatsen efter blandt andet lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven. Loven fastlægger endvidere rammerne for den statslige it-understøttelse af beskæftigelsesindsatsen og for registrering, indberetning og videregivelse af oplysninger om beskæftigelsesindsatsen m.v.

Endelig gælder visse af retssikkerhedslovens regler for UDK's sagsbehandling og særlige sagsbehandlingsregler, der er nærmere beskrevet i lov om UDK. UDK er herudover omfattet af forvaltningsloven mv. ligesom andre offentlige myndigheder.

Klagemulighed

De afgørelser, som kommunerne og UDK træffer om kontanthjælp, kontanthjælpsloftet og det midlertidige børnetilskud, kan påklages til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg. Her behandles klagen efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

For at give et indblik i de klagesager, som Ankestyrelsen behandler, giver tabel 10.1 et overblik over udfaldet af sager om hjælp i særlige tilfælde efter kapitel 10 i lov om aktiv socialpolitik, som Ankestyrelsen behandlede i 2019. De fleste af sagerne vedrører hjælp til dækning af rimeligt begrundede enkeltudgifter og midlertidig huslejhjælp (§§ 81 og 81a) og hjælp til sygebehandling, medicin, tandbehandling og tandpleje (§§ 82-82a). Ankestyrelsen stadfæster (fastholder kommunens afgørelse) i langt størstedelen af de påklagede sager. Antallet af påklagede sager skal ses i lyset af, at der i 2019 var 173.000 borgere, som var i berøring med/modtog en forsørgelsesydelse i kontanthjælpssystemet (Jobindsats.dk), og at lidt under halvdelen af de omkring 55.000 borgere, der modtager hjælp

i særlige tilfælde i løbet af et år, typisk ikke har været ydelsesmodtagere i kontanthjælpssystemet i samme år, jf. bilag 10.1.

Tabel 10.1:

Ankestyrelsens behandling af klagesager om hjælp i særlige tilfælde fordelt på sagernes type og udfald*, 2019

Type af sag	Andel ændrede/ ophævede sager	Andel hjemviste sager	Andel stadfæstede sager	Antal realitetsbehandlede sager i alt**
Forsørgelse af børn - § 84	0	20	80	5
Hjælp til enkeltudgifter og midlertidig huslejhjælp – §§ 81-81a	2	12	87	1.051
Hjælp til flytning - § 85	3	10	88	343
Hjælp til sygebehandling, medicin, tandbehandling og tandpleje - §§ 82-82a	2	29	70	803
Særlig hjælp vedrørende børn - § 83	0	39	62	13
I alt	2	18	81	2.215

Anm.: *Forklaring af sagernes udfald: "Stadfæstelse": Afgørelsen og følgerne af den ændres ikke, men fastholdes. "Hjemvisning": Der skal træffes en ny afgørelse af den myndighed, som traf den afgørelse, klagen vedrører. Hjemvisning anvendes fx i tilfælde, hvor sagsbehandlingen i forbindelse med den oprindelige afgørelse har været mangelfuld, hvis der fx mangler væsentlige oplysninger i sagen. Hjemvisning kan også ske som følge af, at der er indkommet nye væsentlige oplysninger af betydning for underinstansens oprindelige afgørelse eller som følge af væsentlige sagsbehandlingsfejl eller hjemmelsmangler. Ved hjemvisning er udgangspunktet, at den afgørelse, der klages over, ophæves. Ophævelse af en afgørelse uden samtidig hjemvisning forekommer sjældent. "Ændring": Ankestyrelsen sætter sin egen afgørelse i stedet for kommunens afgørelse. **Antallet af realitetsbehandlede sager dækker over sager, som Ankestyrelsen har modtaget og behandlet. Ankestyrelsen modtager også sager, som styrelsen afviser og derfor ikke behandler. I 2019 drejede det sig om cirka fem procent af de sager, som styrelsen modtog om hjælp i særlige tilfælde. En afvisning kan fx skyldes, at borgeren har klaget for sent eller beslutter at opgive klagen, eller det kan skyldes, at Ankestyrelsen ikke er den kompetente myndighed til at behandle sagen og derfor sender klagen videre til en anden instans. Procenterne i tabellen summerer til mere end 100 procent på grund af afrunding.

Kilde: Ankestyrelsen (2019).

Ansøgning om kontanthjælp

Kommunen har ansvaret for, at den enkelte sag er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at kommunen kan træffe afgørelse om, hvorvidt og i givet fald hvor meget en borger kan modtage i hjælp. Dette fremgår af bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 10 om oplysning af sociale sager og bygger på officialprincippet, som er en forvaltningsretlig grundsætning, der gælder på lige fod med lovgivning.

Kommunen kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til, og at lade sig undersøge hos en læge eller blive indlagt til observation og behandling som led i sagsbehandlingen. Samtidig har personer, der får hjælp, pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen. Borgeren medvirker således til at oplyse sagen og tilvejebringer selv oplysninger ved ansøgning om kontanthjælp og den løbende kontanthjælp.

Borgeren skal komme med oplysning om/dokumentation for:

- årsagen til, at borgeren ansøger om hjælp (dokumentation for opsigelse/selv sagt op/midlertidig ansættelse/ophørt/færdiggjort uddannelse),
- om borgeren har ret til arbejdsløshedsdagpenge,
- sygdom, barsel,
- dokumentation for opholdskravet om ni ud af de seneste ti års ophold i riget (borgeren har pligt til at bidrage med de oplysninger, der er nødvendige, for at kommunen kan afgøre, om opholdskravet er opfyldt. Kommunen kontrollerer oplysningerne fx i CPR).
- egne børn under 18 år - hjemmeboende og udeboende/betales der børnebidrag,
- egne og evt. ægtefælles indtægter/herunder hvilke indtægter de seneste mdr./egen og ægtefælles lønsedler,
- formueoplysninger – egne og evt. ægtefælles bankindeståender/pensionsopsparinger/andre værdier,
- oplysninger om boligen, herunder oplysninger, som er relevante for en tildeling af særlig støtte, hvor borgeren ved ansøgningen og løbende skal tilvejebringe alle de oplysninger, der er nødvendige for, at kommunen kan træffe afgørelse om særlig støtte, dvs. boligudgifter, udgifter til vand, varme, elektricitet, indkomst, evt. ægtefælles indkomst.

Løbende sagsbehandling

Der kan også være behov for, at kommunen laver løbende sagsbehandling, når en borger modtager kontanthjælp. En række regler kan medføre, at den del af ydelsen, der udbetales om måneden, ændrer sig. Det kan fx være tilfældet, hvis en ydelsesmodtager får børn eller bliver gift, og der skal tages stilling til, om modtageren fortsat skal kunne modtage hjælp – og i givet fald størrelsen på hjælpen som følge af den gensidige forsørgelsespligt mellem ægtefæller. Borgerens civilstand har også betydning for virkningen af 225-timersreglen, ligesom indplacering på kontanthjælpslofterne også afhænger af, hvorvidt borgeren er enlig eller samlevende/gift. Der kan også være behov for løbende sagsbehandling, hvis borgeren via et småjob får lønindtægter ved siden af hjælpen, og der skal foretages et fradrag i hjælpen, eller hvis borgeren får en eller flere sanktioner, som medfører en nedsættelse af borgerens hjælp.

Kommunen skal følge op på sagen hver tredje måned for at sikre, at betingelserne for at få hjælp stadig er opfyldt - og fordi kommunen skal være opmærksom på, om der er grundlag for andre former for hjælp. Pligten til denne opfølgning fremgår af § 10 i lov om aktiv socialpolitik, og denne opfølgning er væsentlig og handler ikke kun om økonomi, herunder om man fx har indtægter, men også om borgeren har andre behov for hjælp, og om borgeren opfylder sin rådighedsforpligtelse.

I forhold til sanktionering er der fastsat særskilte regler for aktivitetsparate borgere, jf. kapitel 4. Reglerne indebærer blandt andet, at kommunen har pligt til at sikre personlig kontakt med borgeren forud for eventuel sanktionering. Baggrunden for pligten til personlig kontakt er, at aktivitetsparate modtagere af hjælp kan være meget udsatte og have svært ved at overskue de betingelser, som kommunen stiller for at modtage ydelsen. De kan samtidigt have svært ved at reagere på en økonomisk sanktion i form af fradrag i deres forsørgelsesgrundlag. Det kan fx være på grund af svær psykisk sygdom, misbrugsproblemer, hjemløshed eller lignende. Nogle kan også på grund af psykiske problemer, manglende bolig eller andre faste rammer for deres tilværelse have svært ved at forholde sig til skriftlige henvendelser fra kommunen som fx indkaldelser til samtaler eller partshøringer i forbindelse med eventuelle sanktioner for manglende fremmøde.

Administrationen af boligstøtte

Boligstøtte administreres af UDK. Individuel boligstøtte ydes med det generelle sigte at sikre befolkningsgrupper med lavere indtægter, herunder børnefamilier og pensionister, mulighed for at skaffe sig og opretholde en rimelig bolig.

Der er fastsat krav om, at boligen skal have eget køkken og forsvarligt afløb, for at man kan modtage boligstøtte. Boligstøtte beregnes ud fra husstandens indkomst (dog uden børns indkomst) og formue over en vis størrelse, huslejens størrelse, husstandens sammensætning og boligens størrelse. Som medlemmer af husstanden medregnes ansøgeren, dennes ægtefælle, hjemmeværende børn og andre, der har fast ophold i boligen uden at være loggerende.

Ved behandling af en ansøgning om boligstøtte foretages en foreløbig opgørelse af månedens husstandsindkomst med udgangspunkt i borgerens egne oplysninger. Som udgangspunkt skal der ikke kræves dokumentation for oplysning om indkomster, hvor udbetaleren har pligt til at indberette indkomsterne til indkomstregisteret. For indkomster, som ikke skal indberettes til indkomstregisteret, udgøres dokumentation for oplysningerne af forskudsopgørelsen eller anden dokumentation. Dermed undgås det, at ansøgeren og UDK skal bruge ressourcer på at fremfinde, scanne, journalisere, systematisere og vurdere yderligere dokumentation for indkomst.

Boligstøtteloven indeholder en række maksimale grænser for huslejens størrelse, boligstøttens størrelse, beløb for egenbetaling og en bagatelgrænse for udbetalingen af boligstøtte. Herudover er der takstberegninger for varme, varmt vand, elforbrug og vandforbrug mv., således at boligudgiften beregnes ensartet uanset den kontraktlige leje.

Månedlig foreløbig forudbetaling

Den enkelte måneds boligstøtte udbetales som en foreløbig ydelse på grundlag af den foreløbige opgørelse af månedens indkomst. Boligstøtte udbetales forud som støtte til huslejen, der også betales forud.

Borgeren skal ved ansøgning og løbende give oplysninger, der er nødvendige for, at UDK kan træffe afgørelse om boligstøtte. Det gælder dog ikke oplysninger om indkomst, medmindre der er tale om udenlands indkomst eller indkomst fra selvstændig virksomhed. UDK anvender oplysninger fra indkomstregisteret og årsopgørelsen direkte og automatisk i sagsbehandlingen. Til brug for kontrol har UDK i øvrigt adgang til CPR-registeret, BBR-registeret (til brug for areal) og huslejeregisteret for almene boliger (huslejer).

Månedlig genberegning af foreløbigt udbetalt boligstøtte

UDK skal automatisk indhente oplysninger om den del af den enkelte måneds indkomst, som indberettes til indkomstregisteret, når den er registreret i indkomstregisteret ca. seks uger efter udbetalingen af den enkelte måneds foreløbige boligstøtte.

UDK skal foretage en automatisk genberegning af månedens foreløbige boligstøtte, hvis indkomstsammenligningen viser en afvigelse på mere end 800 kroner, og indkomstændringen medfører, at den foreløbige boligstøtte har været mere end 200 kroner for lav eller for høj. En genberegning medfører, at forskelsbeløbet kommer til at indgå som en justering (blive lagt til eller trukket fra) ved førstkommende udbetaling af foreløbig boligstøtte.

De to beløbsgrænser på 800 og 200 kroner skal sikre, at UDK på den ene side ikke skal foretage en justering for alt for små beløb, og at boligstøttemodtagerne på den anden side ikke risikerer for store tilbagebetalingskrav eller efterbetalinger i forbindelse med efterreguleringen. Der ses bort fra udsvingsgrænserne på 800 og 200 kroner, når den endelige efterregulering finder sted.

Efterregulering

Efter kalenderårets udløb foretages en endelig opgørelse af de enkelte måneders husstandsindkomst og på grundlag heraf en endelig beregning (indtægtsregulering) af de enkelte måneders boligstøtte.

Efterreguleringen gennemføres, når årsopgørelsen fra SKAT foreligger, og sker på baggrund af årsopgørelsen og oplysninger fra indkomstregisteret.

I 2020 oplevede cirka en tredjedel af de borgere, som i hele eller dele af året både modtog en ydelse i kontanthjælpssystem og boligstøtte, at få reduceret deres boligstøtte. Cirka 15 procent fik reduceret deres boligstøtte en enkelt gang. Reduktionen kan skyldes flere ting – fx skift af bolig og ændringer i indkomsten hos ydelsesmodtageren eller andre i husstanden (særsomt dataudtræk for Ydelseskommisionen).

Administrationen af særlige regler

Særlig støtte ved høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde

Kommunerne træffer afgørelse om retten til særlig støtte til personer med høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde (børn). Kommunerne vurderer berettigelsen til særlig støtte, beregner støttens størrelse og giver oplysningen videre til UDK med henblik på, at UDK foretager selve udbetalingen i forbindelse med administrationen af kontanthjælpsloftet, jf. nedenfor. UDK har ansvaret for udbetaling af særlig støtte til samtlige berettigede modtagere. Det indebærer ikke alene personer, der samtidig modtager kontanthjælp, men også personer, der har et andet forsørgelsesgrundlag som fx ressourceforløbsydelse eller arbejdsløshedsdagpenge.

Borgeren skal ved ansøgning og løbende tilvejebringe alle de oplysninger, der er nødvendige for, at kommunen kan træffe afgørelse om særlig støtte. Det indbefatter oplysninger om boligudgifter, udgifter til vand, varme, elektricitet, indkomst og eventuel ægtefælles indkomst. Som kontrol indhenter kommunen oplysninger indberettet til skattemyndighederne om indkomst og formue.

Kontanthjælpsloftet

Grundidéen bag kontanthjælpsloftet er, at borgere i kontanthjælpssystemet skal have en større økonomisk gevinst ved at tage et job til en månedsløn i den lave ende af lønskalaen, når der tages højde for, hvad de samlet set kan modtage i hjælp (kontanthjælp, boligstøtte, særlig støtte, tilskud til daginstitutionsbetaling, børne- og ungeydelse samt børnetilskud), og at ingen kan få de samlede ydelser reduceret med mere end summen af særlig støtte og boligstøtte, jf. kapitel 4.

Kontanthjælpsloftet administreres af UDK, der også udbetaler særlig støtte og boligstøtte. Kommunerne indberetter ydelsesniveauer mv. til UDK. Kontanthjælpsloftet har virkning med det samme, således at loftet gælder, så snart en person modtager en kontanthjælp.

For samtlige modtagere af kontanthjælp – og ikke kun personer, der modtager særlig støtte – videregiver kommunen oplysninger om personens ydelsesniveau og indplacering på loftet samt eventuelle andre relevante oplysninger såsom arbejdsindkomst, hvorefter UDK foretager en beregning af den samlede hjælp og træffer afgørelse om nedsættelse af særlig støtte og/eller boligstøtte.

Foreløbig, ny og endelig beregning og nedsættelse som følge af loftet

Den foreløbige beregning og nedsættelse foretages ved, at loftet for den enkelte fratrækkes satsen for kontanthjælp m.v. for den enkelte. Det betyder, at der ved den foreløbige beregning og nedsættelse ikke udbetales særlig støtte eller boligstøtte, der er større end loftet fratrasket satsen for kontanthjælp m.v. Dette får særlig betydning for ægtepar/samlevende, der modtager kontanthjælp svarende til voksensats, hvor loftet svarer til satsen.

Månedens faktisk udbetalte kontanthjælp og den særlige støtte, som kan beregnes forud for loftsreduktionen, afhænger af en eventuel arbejdsindkomst og vil først foreligge cirka en måned efter udbetalingen af den foreløbige boligstøtte. Den genberegnete boligstøtte for måneden foreligger som udgangspunkt to måneder efter udbetalingen af den foreløbige boligstøtte. Den nye beregning af nedsættelsen af boligstøtte og særlig støtte som følge af loftet finder derfor som udgangspunkt sted samtidig med UDK's genberegning af boligstøtten for den pågældende måned. Den nye beregning af nedsættelsen som følge af loftet foretages, uanset om genberegningen af boligstøtten medfører ændring af boligstøtten.

UDK foretager en endelig beregning for nedsættelse af den samlede hjælp i de enkelte måneder i forbindelse med den årlige endelige efterregulering af boligstøtten efter kalenderårets udløb.

225-timersreglen

Med 225-timersreglen skal en borger, der har modtaget kontanthjælp mv. i sammenlagt et år eller mere i løbet af de seneste tre år, have haft mindst 225 timers ordinært og ustyttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder for at bevare retten til fuld hjælp. Hvis borgeren ikke opfylder arbejdskravet, vil kontanthjælpen mv. blive sat ned. For ægtepar på kontanthjælp mv. nedsættes hjælpen til ægteparret, og hjælpen til den ene ægtefælle kan helt falde bort. Ægteparret vil dog som minimum fortsat kunne modtage, hvad der svarer til én fuld kontanthjælp for en person fyldt 30 år, jf. kapitel 4.

For at administrere 225-timersreglen skal kommunen sikre, at sagerne er tilstrækkeligt oplyst for at kunne træffe den korrekte afgørelse. Det indebærer blandt andet, at kommunen skal tilvejebringe dokumentation for det udførte arbejde ved opslag i indkomstregisteret (eIndkomst), og hvis timerne ikke er registreret der, skal kommunen kunne dokumentere timerne på anden måde, fx ved at borgeren selv indsender eller fremviser lønsedler og lignende.

Kommunen skal vejlede om 225-timersreglen, blandt andet som led i kontaktfølgeløbet med borgeren. Kommunen skal derudover udsende varslingsbrev til borgere seks måneder før, deres hjælp forventes at bortfalde eller blive nedsat, hvis de ikke opfylder arbejdskravet. Senest en måned før bortfaldsdatoen, skal kommunen meddele, at kommunen agter at træffe afgørelse om bortfald eller nedsættelse af hjælpen, og borgeren bliver i den forbindelse partshørt. Hvis borgeren ikke fremkommer med ny information, træffer kommunen afgørelse om bortfald eller nedsættelse af hjælpen, og afgørelsen kan påklages.

Borgeres og sagsbehandlers oplevelse af administrationen

Der er ikke for nyligt foretaget større undersøgelser af borgere og sagsbehandlers oplevelse af administrationen på kontanthjælpsområdet. Der er dog gennemført et såkaldt praktikertjek af Jobreform fase I fra efteråret 2017 med fokus på kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen. Praktikertjekket kan give en indikation af, hvordan borgere og sagsbehandlere reagerer på ordninger som kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen og den grad af kompleksitet, der er indlejret heri.

Praktikertjekket viser blandt andet, at cirka 80 procent af medarbejderne – ifølge medarbejderne selv – i høj grad eller i nogen grad har forstået incitamenterne og mekanismerne i kontanthjælpsloftet og i 225-timersreglen.

Tilsvarende har omkring 60 procent af de adspurgte jobparate kontanthjælpsmodtagere – ifølge borgerne selv – i høj grad eller i nogen grad kunnet forstå den skriftlige information, de har modtaget for reglerne om henholdsvis loftet/timereglene. De øvrige grupper (aktivitetsparate modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse) har haft sværere ved at forstå de skriftlige materialer. 45 procent af dem har angivet, at de i høj grad eller i nogen grad synes, at den skriftlige information om kontanthjælpsloftet/timereglene har været til at forstå. Lidt flere blandt de aktivitetsparate har dog kunnet forstå den mundtlige information om reglerne for de to ordninger, som sagsbehandlerne har overleveret ved deres møde med borgerne.

Videre viser praktikertjekket, at de forståelsesmæssige udfordringer, der er i forhold til både kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, typisk handler om usikkerhed omkring den konkrete udmøntning af mekanismerne i ydelsesudbetalingerne, når borgeren har ordinære timer ved siden af kontanthjælpen. For kontanthjælpsloftet består udfordringen i at formidle mekanismerne i reglen, som fx hvordan optjening af ordinære løntimer skaber ”luft” under loftet. For 225-timersreglen består den primære udfordring i at formidle, hvordan borgerne kan forvente, at deres arbejdstimer indgår i opgørelsen af de 225 timer, samt hvilket samspil der er med loftet, når borgerne optjener timer.

Praktikertjekket peger også på, at medarbejderne i jobcentrene oplever, at de har begrænset adgang til information om borgernes status i forhold til kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, herunder om borgerne har fået nedsat særlig støtte/boligstøtte som følge af kontanthjælpsloftet, om borgerne har modtaget varslingsbrev om 225-timersreglen eller har fået ydelsen reduceret som følge af reglen, eller om hvor mange timer borgerne har optjent.

Ydelseskontorerne har adgang til denne viden, men der er et begrænset samspil og en begrænset systemmæssig overførsel af viden til medarbejderne i jobcentrene. Praktikertjekket peger endvidere på, medarbejdere i jobcentrene derfor efterspørger en bedre informationsudveksling/-deling internt i kommunen, så den viden eller information, der ligger hos ydelseskontorerne om fx borgernes optjeningsstatus, kan nyttiggøres i jobcentermedarbejdernes møde med borgerne. Det kan sætte medarbejderne i jobcentrene i stand til at vejlede med udgangspunkt i borgernes situation og tilpasse deres vejledningsindsats bedre, herunder at vejledningen gives på det tidspunkt, der er mest relevant for den enkelte borger.

Ydelseskommisionens overvejelser

Gennemgangen af administrationen af kontanthjælpssystemet har givet anledning til følgende overvejelser hos Ydelseskommisionen:

Kontanthjælpssystemet har til formål at sikre et forsørgelsesgrundlag for borgere, der ikke selv er i stand til at forsørge sig selv eller deres familie. Kontanthjælpssystemets funktion som det underste økonomiske sikkerhedsnet er derfor helt fundamental, og det stiller høje krav til administrationen af systemet.

Det er mere vanskeligt at sikre en velfungerende administration af kontanthjælpsområdet, hvis systemet har en høj grad af kompleksitet, flere parallelle ydelser, mange særregler samt interaktioner mellem forskellige ydelser, som det fx ses ved kontanthjælpsloftet. Det kan skabe usikkerhed hos sagsbehandlere og borgere om både regelgrundlaget og om borgerens ydelse og dermed føre til mistillid og konfliktfyldte relationer, hvilket ikke er gavnligt for borgernes progression mod selvforsørgelse.

Komplekse regler og den tilhørende administration kan også betyde, at borgeren ikke reagerer på fx økonomiske incitamenter på et fuldt oplyst grundlag.

Et kontanthjælpssystem, som er enkelt, gennemsommeligt og sammenhængende for både sagsbehandlere og borgere, udgør derfor et grundlag for at skabe en velfungerende administration. Konkret taler det for et system, der blandt andet er kendetegnet ved få satser samt klare og enkle kriterier for fastlæggelsen af borgerens ydelse. Med enkle og gennemsommelige ydelsesregler får medarbejderne i jobcenteret lettere ved at forklare sammenhæng mellem den job- og uddannelsesrettede indsats i jobcenteret og de økonomiske incitamenter i ydelsessystemet til at finde arbejde, herunder i form af småjobs. Enkle og gennemsommelige ydelsesregler vil dermed understøtte, at borgeren oplever et sammenhængende system med én indgang, der på den ene side understøtter progression mod selvforsørgelse og på den anden side sikre den enkeltes forsørgelsesgrundlag i en midlertidig periode.

Når det er vigtigt at skabe en velfungerende administration, skyldes det først og fremmest, at det understøtter borgernes retssikkerhed, tillid til systemet, motivation samt oplevelsen af selvbestemmelse og mestring i forhold til at forlade kontanthjælpssystemet, som er et midlertidigt system. Det understøtter også, at borgerne rent faktisk reagerer på de økonomiske incitamenter, der er indbygget i systemet. En velfungerende administration er med andre ord en administration med et minimalt omfang af administrative byrder forstået som den tid og energi, som borgerne skal bruge på at forstå systemet og navigere i det. Eksempler på byrder er forståelsen af de kriterier, der ligger til grund for tildelingen af den ydelse, man får, og de regler, man skal leve op til med rådighedspligten.

Man kan også betragte administrative byrder ud fra en sagsbehandlervinkel. Her vil færre administrative byrder alt andet lige generere mere rum for, at sagsbehandleren kan koncentrere sig om at hjælpe den enkelte borger bedst muligt videre. En måde at bidrage til at mindske administrative byrder for sagsbehandlere kan fx være at sikre, at sagsbehandlingen så vidt som muligt er digitaliseret og automatiseret. Samtidig spiller sagsbehandleren – og myndighederne i det hele taget – en vigtig rolle i forhold til at minimere de administrative byrder, som borgerne måtte opleve ved systemet. Erfaringerne fra arbejdet med digitaliseringsklar lovgivning viser imidlertid, at en vigtig forudsætning for, at det kan ske i praksis, er, at man allerede ved udarbejdelsen af reglerne arbejder fokuseret med at sikre, at de kan implementeres enten i eksisterende it-systemer eller ved et nyt system, hvorved reglerne rent faktisk bliver digitaliseringsklare. Administrative byrder eller lempelser for kommunerne, som måtte blive indført ved lov, vil skulle forhandles med de kommunale parter. En forenkling af ydelsessystemet vil derfor ikke automatisk frigive ressource for kommunerne, der derefter kan bruges til fx. vejledning og indsats.

Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen er eksempler på ordninger, der styrker det økonomiske incitament til at arbejde, men som ikke er nemme at forstå for alle borgere – og heller ikke altid nemt for sagsbehandlerne at forklare. Administrationen af kontanthjælpsloftet er desuden tung, blandt andet fordi kontanthjælpsloftet bygger oven på boligstøtteberegningerne. Det betyder samtidig, at der er en vis forsinkelse i, at borgeren mærker den økonomiske gevinst, der er forbundet ved at have ordinære timer. Dermed får de økonomiske incitamenter ikke den umiddelbart ønskede virkning. 225-timersreglen er også tung at administrere, da kommunerne løbende skal opgøre de arbejdstimer, borgeren har haft ved siden af hjælpen, og fordi kommunerne forinden, at hjælpen falder bort eller sættes ned, skal sende varslingsbrev og bortfaldsbrev (agterskrivelse) til borgeren og træffe afgørelse.

Med anbefalingerne til et nyt ydelsessystem vil Ydelseskommisionen derfor søge at skabe størst mulig enkelhed til gavn for både borgere og sagsbehandlere. Det skal blandt andet ske ved at undgå komplekse konstruktioner som fx kontanthjælpsloftet, der kan føre til, at borgerne løbende modtager mange breve, da man skal regne forskellige ydelser med forskellige udbetalingskadencer sammen. Det skal også ske ved at sikre mere enkle regler til at understøtte borgernes økonomiske incitament til at komme i beskæftigelse – også i få timer om ugen med lønindtægter fra et småjob ved siden af ydelsen, der kan udgøre en trædesten, så borgeren på sigt får en mere varig tilknytning til arbejdsmarkedet.

Med respekt for sagsbehandlings hensyn til borgerens retssikkerhed er der også rum for at skabe nogle mere pædagogiske løsninger, som kan reducere antallet af breve til borgeren og styrke borgerens forståelse af den information, som borgeren får. En mulighed er i højere grad at bruge

agterskrivelser ved partshøring. Muligheden for agterskrivelse ved afgørelser om sanktioner blev indført fra 1. januar 2020 for at gøre det nemmere for kommunerne at sanktionere i samme måned som forseelsen. Det er frivilligt for kommunerne, om de vil benytte agterskrivelse eller den mere traditionelle partshøring. Det sparer sagsbehandleren og borgeren for en postgang. En anden mulighed kan være at gøre brug af mere lagdelt information i afgørelser, så fx lange referencer til lovgrundlag ikke slører for budskabet. Afgørelser og vejledninger kan i stedet være korte og kommunikeret i let forståeligt sprog, som man typisk finder i en pjece, og hvor kommunen har overholdt sine pligter til at henvise til lovgivningen ved at indsætte et link til lovgivningen.

Kapitel 11: Børneliv, udsatte borgere og de mange hensyn - Udfordringerne for et nyt ydelsessystem

Indledning

Ydelseskommisionen har foretaget en grundig kortlægning af kontanthjælpssystemet, så anbefalingerne til regeringen om et nyt ydelsessystem kan tage udgangspunkt i et solidt grundlag af viden. Kommissionen har ikke bare set på de forsørgelsesydelser, løbende ydelser og enkeltydelser samt universelle ydelser, som borgere i kontanthjælpssystemet kan modtage, men også afdækket, hvad der kendetegner borgerne og deres forløb i systemet.

Kommissionen har også set på reglerne om – og brugen af – visitation af borgerne, den aktive beskæftigelsesindsats, rådighedsforpligtelsen og sanktioner.

Ligeledes har kommissionen set på de økonomiske incitamenter i overgangen fra kontanthjælpssystemet til arbejdsmarkedet, uddannelsessystemet, dagpengesystemet samt førtidspensions- og fleksjobområdet.

Desuden har kommissionen fra forskellige vinkler set på levestandarden blandt borgere og familier i kontanthjælpssystemet for at have et grundlag for at komme med anbefalinger til at sikre et mere rimeligt og ensartet forsørgelsesgrundlag.

Sidst, men ikke mindst, har kommissionen haft et parallelt fokus på børn i kontanthjælpssystemet. Det er forældrene, som er hovedpersonerne i systemet i den forstand, at lovgivning og regler formuleres med udgangspunkt i de voksne. Men det er ikke kun forældrene, som er på kontanthjælp – det er børnene også.

Kapitel 11 opsummerer, hvad kommissionen anser som udfordringer i kontanthjælpssystemet generelt og hvilke barrierer, det gældende system indeholder i forhold til at tage hånd om udfordringerne.

Udfordringer for et økonomisk sikkerhedsnet i dag

En sammensat gruppe af borgere

Kontanthjælpssystemet udgør samfundets underliggende økonomiske sikkerhedsnet, der skal træde til, når borgere ikke har andre muligheder for at forsørge sig selv eller deres familie. Blandt andet derfor er borgerne i systemet generelt mere udsatte og sårbare end befolkningen som helhed, jf. nedenfor. Samtidig rummer systemet en meget sammensat gruppe af borgere, som ikke blot påvirkes af de ændringer, der sker i kontanthjælpssystemet, men også af udefrakommende ændringer som fx ændringer på andre ydelsesområder, ændringer i de økonomiske konjunkturer og begivenheder i verden som fx krige, der påvirker flygtningestrømme, jf. kapitel 5. Det kan betragtes som en rammebetingende udfordring at skulle indrette ét kontanthjælpssystem, der skal kunne tage hånd om en meget sammensat gruppe af borgere.

Borgerne har forskellige forløb

Den sammensatte gruppe af borgere afspejles blandt andet i, at der er stor forskel på, hvor længe borgerne er i kontanthjælpssystemet. Nogle borgere er der i meget kort tid, mens andre er der i en længere periode. Cirka en tredjedel af borgerne i systemet er der i under et år, og mange af dem afgår fra systemet inden for de første tre måneder. De resterende to tredjedele af borgerne er der i længere tid end et år. De borgere, der er i kontanthjælpssystemet i fem år eller længere tid, svarer til godt 25 procent, jf. kapitel 5. Selvom kontanthjælpssystemet er et midlertidigt system, skal det derfor også kunne rumme borgere, som vil være i systemet i en længere periode.

Kommissionen har derudover hæftet sig ved, at der er mange gengangere i systemet: Lidt mere end fire ud af ti af de borgere, der afgår fra systemet, vender tilbage, jf. kapitel 5.

En stor del af borgerne er udsatte og sårbare

Selvom den samlede gruppe af borgere i kontanthjælpssystemet er en sammensat gruppe med forskellige forløb, er gruppen generelt mere udsat og sårbar end befolkningen i den arbejdsdygtige alder set under ét, og uddannelsesniveaue er generelt lavere, jf. kapitel 5. Nogle eksempler på det:

- Cirka 65 procent af borgerne i kontanthjælpssystemet har grundskolen som højest gennemførte uddannelse, mens det gælder cirka 20 procent af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.
- Omtrent 40 procent af borgerne i kontanthjælpssystemet har en diagnose, der kan være rela-

teret til en psykisk lidelse, mens det gælder for lidt mere end ti procent af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.

- Cirka otte procent af borgerne i systemet har siddet i fængsel inden for de seneste ti år, mens det gælder 1 procent af befolkningen i den arbejdsdygtige alder.
- Mellem 15 og 23 procent af borgerne har været anbragt uden for hjemmet som barn, og mellem to og 43 procent har modtaget personrettede forebyggende foranstaltninger under opvæksten. Blandt befolkningen i samme aldersgrupper er det blot mellem tre og fem procent, som har været anbragt uden for hjemmet som barn, mens mellem én og syv procent har modtaget personrettede forebyggende foranstaltninger under opvæksten.

At borgerne generelt er mere udsatte og sårbare end befolkningen afspejler sig også i den måde, som borgerne er visiteret på, idet to ud af tre borgere er visiteret aktivitetsparate. Det betyder, at to tredjedele af borgerne – ud fra en konkret individuel vurdering – vurderes at have udfordringer, der gør, at de ikke umiddelbart er i stand til at forsørge sig selv på arbejdsmarkedet eller tage en uddannelse og gennemføre den på ordinære vilkår, jf. kapitel 5.

Kommissionen har hæftet sig ved, at der er grupper af borgere med hver deres særlige udfordringer i kontanthjælpssystemet:

Unge under 30 år

Det drejer sig for det første om unge under 30 år, hvor psykiske udfordringer ser ud til at være særligt udtalte. Fx havde cirka halvdelen af uddannelseshjælpsmodtagerne under 30 år i 2018 en diagnose, der kunne være relateret til en psykisk lidelse, mens hver tredje havde en diagnose, der kunne være relateret til et handicap. Til sammenligning var det gældende hos henholdsvis fire ud af ti og en ud af ti af borgerne på kontanthjælp. Uddannelseshjælpsmodtagerne har også generelt et højere træk på serviceudgifterne end de andre grupper af ydelsesmodtagere, og det er især drevet af udgifter på socialområdet samt udgifter til psykiatriske hospitaler og afdelinger, jf. kapitel 5. Viden peger samtidig på, at udsatte unge, der får den rette støtte og indsats, kan finde fodfæste i uddannelse eller job til trods for eventuelle komplekse udfordringer, der kan udgøre en barriere herfor, jf. kapitel 6. Det er derfor vigtigt at sikre, at kontanthjælpssystemet ikke fastholder de unge og står i vejen for en indsats, der hjælper dem videre i uddannelse eller job.

Udsatte borgere med længere forløb

For det andet drejer det sig om udsatte borgere med et længere forløb i kontanthjælpssystemet, hvor projektet ”Flere skal med” har vist gode resultater. Projektet blev sat i værk på baggrund af, at mere end 27.000 borgere i 2017 havde været i kontanthjælpssystemet i fem år eller længere, og at

en del af borgerne ikke havde modtaget en aktiv indsats i flere år. Projektet løb i perioden fra august 2017 til august 2019 og omfattede aktivitetsparate borgere i kontanthjælpssystemet fra 88 af landets kommuner. ”Flere skal med” viser, at udsatte borgere med længerevarende forløb i kontanthjælpssystemet kan gå længe uden at få en indsats, men at en tredjedel af borgerne rent faktisk er i stand til at komme i job, uddannelse eller deltage i en virksomhedsrettet indsats. Samtidig var der knap en tredjedel af borgerne i ”Flere skal med”, som viste sig slet ikke at høre til i kontanthjælpssystemet, men i et ressourceforløb, i et fleksjob eller på en førtidspension, jf. kapitel 6.

Kommissionen har noteret sig, at der efter ”Flere skal med” er blevet iværksat yderligere to midlertidige ordninger, der blandt andet har til formål at afklare borgerne i kontanthjælpssystemet. Det ene tiltag er ”Flere skal med 2”, som skal udbrede indsatsen fra ”Flere skal med” til flere af de aktivitetsparate borgere i kontanthjælpssystemet. Projektet løber fra december 2019 til december 2021. Det andet er en pulje, som i perioden fra 2020 til 2021 skal styrke indsatsen for at afklare, om aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere fyldt 30 år fortsat skal være i kontanthjælpssystemet. Puljen målrettes primært borgere, som har modtaget kontanthjælp i en periode på mere end otte ud af de seneste ti år. Kommunen skal afklare, om borgeren fx er i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension og derfor skal have forelagt sin sag for kommunens rehabiliteringsteam, jf. kapitel 6.

Borgere med ikke-vestlig baggrund er overrepræsenterede

For det tredje drejer det sig om borgere med ikke-vestlig baggrund, som er markant overrepræsenterede i kontanthjælpssystemet. Borgere med ikke-vestlig baggrund udgør knap tre ud af ti borgere i systemet, men alene en ud af ti borgere i befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Ser man på de længerevarende forløb, skiller kvinderne sig ud: Af gruppen af borgere, der har været i kontanthjælpssystemet i ti år i træk, udgør kvinder fra ikke-vestlige lande 25 procent. Blandt borgere i den arbejdsdygtige alder udgør de kun fem procent, jf. kapitel 5.

Disse borgeres udfordringer er en kombination af integrationsudfordringer og de udfordringer, som mange af de øvrige borgere i kontanthjælpssystemet også har. Med integrationsudfordringer tænkes der på udfordringer, der er knyttet til at skulle klare sig på alle planer i et samfund med andre både skrevne og uskrevne regler end der, hvor man kommer fra. Gruppen er meget sammensat, og integrationsudfordringen varierer meget inden for gruppen.

Mange (basale) afsavn

Den seneste afsavnsundersøgelse fra 2016 viser, at det er forholdsvis almindeligt for de fleste mennesker indimellem at måtte undvære forskellige goder af økonomiske årsager. I forhold til andre indkomstgrupper oplever borgere i kontanthjælpssystemet dog et større antal afsavn, herunder basale afsavn. Det gør sig gældende, uanset om borgerne tilhører gruppen af såkaldt økonomisk fattige eller økonomisk ikke-fattige defineret efter den tidligere officielle fattigdomsgrænse. Ud over det rent økonomiske hænger oplevelsen af afsavn blandt andet sammen med, at en del borgere i kontanthjælpssystemet har andre udfordringer end ledighed af fx social og/eller sundhedsmæssig karakter, jf. kapitel 8²⁵.

Børn af forældre i kontanthjælpssystemet

Der er ikke et markant omfang af materielle og sociale afsavn blandt børn i økonomisk fattige familier, hvilket kan hænge sammen med, at cirka hver tredje af de økonomisk fattige forældre oplyser, at de prioriterer børnenes behov over egne behov. Børn i økonomisk fattige familier oplever dog flere afsavn end andre børn. Familier, hvor forældrene modtager kontanthjælp, udgør cirka en femtedel af de børnefamilier, der er økonomisk fattige. Størstedelen af de økonomisk fattige børn kommer fra familier, hvor mindst en af forældrene er i beskæftigelse, herunder en betydelig del fra familier, hvor mindst én forælder er selvstændig. Kommissionen har hæftet sig ved, at forældrenes beskæftigelsessituation og generelle ressourcer, og ikke kun deres økonomiske situation, i høj grad ser ud til at have betydning for børns oplevelse af afsavn. Blandt andet er der markant forskel i antallet af børns oplevede afsavn alt afhængig af, om børnenes forældre er i beskæftigelse eller ej. Det gælder blandt andet afsavn i forhold til sociale aktiviteter som fx at gå i svømmehal med venner og rekreative aktiviteter som fx at deltage i ugentlige fritidsaktiviteter, skoleudflugter og en uges familieferie, jf. kapitel 8.

Fordi kontanthjælpssystemet er det underliggende økonomiske sikkerhedsnet, vil familier på kontanthjælp i sagens natur være familier med relativt lave indkomster, og der kan være nogle særlige udfordringer i forhold til de børn, som vokser op med forældre i kontanthjælpssystemet. Der er tydelige indikationer på, at børn i lavindkomstfamilier oplever forskellige afsavn, jf. ovenfor. Derudover trives de generelt dårligere end andre børn. De har fx lavere selv vurderet helbred, og de har oftere dårligere karakterer i grundskolen end andre børn, jf. kapitel 8.

Familier på kontanthjælp har en levestandard, som er betydeligt under medianlevestandarden, og

25. Antallet af kontanthjælpsmodtagere i gruppen af økonomisk ikke-fattige er lavt (33), men forskellen mellem dem og lønmodtagere på fuld tid i gruppen af økonomisk fattige er alligevel statistisk signifikant, jf. kapitel 8.

det er ikke på den politiske dagsorden at ændre på det. Det er Ydelseskommisionens vurdering, at der er behov for nye måder til at understøtte, at børn med forældre i kontanthjælpssystemet får et fritidsliv som andre børn uden for kontanthjælpssystemet – og med de samme muligheder for at være en aktiv del af fællesskabet.

Problemer ved kontanthjælpssystemets håndtering af udfordringerne

Et ydelsessystem kan selvsagt ikke løse de sundhedsmæssige og sociale udfordringer, der gør sig gældende hos en stor del af borgerne i systemet. Men systemet bør indrettes på en måde, så det tager højde for, at mange af borgerne i systemet har udfordringer ud over ledighed, og systemet må ikke være en hindring for, men skal understøtte borgernes progression i retningen af selvforsørgelse. Systemet bør også indrettes på en måde, der tager hensyn til børns behov og muligheder for at deltage aktivt i fællesskabet uagtet, at de vokser op hos forældre i kontanthjælpssystemet.

Et komplekst system møder en sammensat gruppe med mange udsatte og sårbare mennesker

En sammensat gruppe af borgere, hvor mange er udsatte og sårbare, kalder for det første på et kontanthjælpssystem, der er enkelt, så den enkelte borger kan gennemskue hvilken økonomisk hjælp, vedkommende er berettiget til, og hvilke pligter vedkommende har. Et enkelt system er på den måde med til at skabe ro og sikkerhed om borgernes økonomiske situation, ligesom det er med til at understøtte borgernes retssikkerhed og tillid til systemet. Det er vigtigt for, at borgeren kan få en tillidsfuld relation til sin sagsbehandler. En tillidsfuld relation mellem borger og sagsbehandler er med til at understøtte borgeren i at komme videre fra kontanthjælpssystemet, der skal udgøre et midlertidigt forsørgelsesgrundlag.

Et enkelt system er også en forudsætning for, at borgeren kan reagere i sin egen interesse på de økonomiske incitamenter ved fx at kunne gennemskue, hvad vedkommende kan få ud af at arbejde få timer ved siden af hjælpen.

Et komplekst system med mange ydelser, satser, tillæg og særregler

For det første indeholder kontanthjælpssystemet i dag flere forskellige ydelser til forsørgelse i form af kontanthjælp, uddannelseshjælp og selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse (herefter SHO-ydelse). Og til hver ydelse er der knyttet en række satser. Dertil kommer særlige satser og tillæg, der gælder for de borgere, som modtager uddannelses- eller kontanthjælp, men ikke for

de borgere, der modtager SHO-ydelse. Samtidig kan borgere, der modtager SHO-ydelse, modtage danskbonus i en midlertidig periode på seks måneder, kapitel 4.

Opdelingen mellem de forskellige ydelser er baseret på, at det både er opholdskrav, beskæftigelseskrav, inddeling efter alder og erhvervskompetencegivende uddannelse, som styrer, hvilken ydelse man er berettiget til. For at overgå fra SHO-ydelsen til kontant- eller uddannelseshjælp skal man opfylde dels et opholdskrav om ni ud af de seneste ti års ophold i riget, dels et krav om 2,5 års fuldtidsbeskæftigelse inden for de seneste ti år. Alle borgere skal leve op til opholdskravet, mens det som udgangspunkt kun er borgere, der er blevet folkeregistreret på baggrund af indrejse fra udlandet fra den 1. januar 2008 eller senere, og som ikke tidligere har været folkeregistreret i riget, der skal leve op til beskæftigelseskravet²⁶.

Borgere, der er født i Danmark eller kommet til Danmark som barn, kan dermed opfylde opholdskravet allerede fra det 18. år, og opholdskravet svarer dermed reelt til en aldersgrænse for denne gruppe. Herudover eksisterer der en aldersgrænse ved 30 år, som skiller uddannelseshjælp fra kontanthjælp med den undtagelse, at personer under 30 år kan få kontanthjælp, hvis de har en erhvervskompetencegivende uddannelse. I dag indeholder kontanthjælpssystemet altså en kompliceret blanding af opholds-, beskæftigelses-, uddannelses- og alderskrav.

Ud over ydelserne til forsørgelse kan borgerne i kontanthjælpssystemet løbende modtage en række supplerende ydelser i kontanthjælpssystemet samt universelle ydelser som boligstøtte, børne- og ungedydelse samt – for de enlige forsørgeres vedkommende – børnetilskud, jf. kapitel 4. De universelle ydelser er ydelser, som borgere uden for kontanthjælpssystemet også kan modtage. Børne- og ungedydelse samt børnetilskud er betinget af seks års ophold i riget og optjenes gradvist i perioden. Endelig er der mulighed for at modtage hjælp i særlige tilfælde til dækning af enkeltudgifter.

Kontanthjælpsloftet, der består af 29 individuelle loftstørrelser, indebærer et komplekst samspil mellem de forskellige ydelser, hvilket er med til at øge kompleksiteten i systemet yderligere. Den kompleksitet, som kontanthjælpsloftet afføder, kan ikke stå mål med loftets formål. 15 procent af borgerne i kontanthjælpssystemet er i dag berørt af kontanthjælpsloftet i den forstand, at de har fået nedsat deres særlige støtte og/eller boligstøtte som følge af kontanthjælpsloftet, jf. kapitel 4.

225-timersreglen indebærer også en kompleksitet, der skal ses i sammenhæng med, at det tyder på, at der er meget små arbejdsudbudseffekter af reglen. For det første skal kommunen vurdere, om borgeren skal undtages fra reglen, hvis borgeren ikke kan leve op til arbejdskravet på grund af mang-

26. Det gælder dog også de borgere, som har haft et udlandsophold i mere end 12 på hinanden følgende måneder og (gen)indrejser i riget den 1. januar 2008 eller senere, og som har haft folkeregisteradresse her i riget med virkning før 1. januar 2008 og (gen)ansøger om uddannelses- eller kontanthjælp den 1. januar 2019 eller senere.

lende arbejdssevne²⁷. Dertil kommer, at ugifte borgere, der modtager SHO-ydelse, ikke er omfattet af 225-timersreglen, og at ægtepar, hvor en eller begge ægtefæller modtager SHO-ydelse, og hvor en eller begge ægtefæller har forsørgelsespligt over for et barn, først er omfattet af reglen, når de har opnået ret til den fulde børne- og ungeydelse til deres barn, jf. ovenfor. Endelig er ugifte borgere, der modtager uddannelseshjælp på SU-niveau, omfattet af 225-timersreglen, men de får ikke nedsat deres ydelse som følge af reglen, jf. kapitel 4.

Der findes ydermere regler, som understøtter, at ydelsesmodtagere tager supplerende beskæftigelse, fx småjobs, men reglerne om timefradrag kan opfattes som komplekse og giver sig udslag i forsinkelser i beregningen af den udbetalte hjælp og variationer i forsørgelsesgrundlaget, som kan være vanskelig at forstå for den enkelte borger.

Kompleksiteten er i nogen grad en reaktion på, at kontanthjælpssystemet skal rumme en meget sammensat gruppe af borgere, som har vidt forskellige forløb i systemet og forskelligt udgangspunkt i livet. En stor del af gruppen er borgere med meget komplekse sociale og/eller sundhedsmæssige udfordringer, som er dårligt hjulpet af den usikkerhed, et komplekst system skaber. De vil ofte have behov for en relativ kompleks hjælp i form af forskellige indsatser, men ikke for et komplekst system til at regulere deres økonomiske situation.

En anden vigtig konklusion i forhold til kompleksiteten i ydelsessystemet er, at de mange forskellige ydelser, som er tilrettelagt som en målrettet hjælp til fx boligudgifter, udgifter til børn – hver for sig – gør det vanskeligt at sikre et hensigtsmæssigt samspil på tværs af de mange ydelser. Kontanthjælpen skal i samspil med de øvrige ydelser, som tildeles forskellige grupper af borgere, kunne sikre, at de forskellige grupper af borgere har en mere ensartet og rimelig levestandard. Behovet for hjælp til forsørgelse via kontanthjælp afhænger dermed af, hvor meget der i forvejen ydes i de universelle ydelser, jf. kapitel 8. I dag er der forskelle i levestandarden på tværs af familietyper, som det formentlig ikke har været intentionen at skabe.

Hensyn til børn af forældre i kontanthjælpssystemet

Kontanthjælpssystemet tager i et vist omfang hensyn til, om modtageren har forsørgelsespligt over for børn, idet der er højere satser til forsørgere, enlige forsørgere og forsørgere med bidragspligt, end der er til ikke-forsørgere. Hertil kommer de universelle ydelser som boligstøtte, børne- og ungeydelse, børnetilskud og økonomisk fripladstilskud til dagtilbud, der på forskellig vis tager antallet af børn og børnenes alder i betragtning.

27. Man undtages også, hvis kommunen er ved at vurdere, om man skal i ressourceforløb, fleksjob eller have tildelt en førtidspension, eller hvis man er under forrevalidering.

Uensartet levestandard for børn i forskellige familier

Kommissionen har bidt mærke i, at alle familietyper – med undtagelse af par med tre og fire børn – på den højere ydelse (kontanthjælp for borgere fyldt 30 år), har en disponibel indkomst, der dækker udgifterne i minimumsbudgettet²⁸. Det samme gør sig ikke gældende for familietyper på de lavere ydelser, hvor kun de enlige forsørgere får dækket udgifterne i minimumsbudgettet. Par med op til fire børn, som modtager uddannelseshjælp eller SHO-ydelse (med optjent ret til fuld børne- og ungeydelse), får således ikke dækket udgifterne i minimumsbudgettet. Det samme gælder enlige forsørgere på SHO-ydelse med op til fire børn, som alene har optjent ret til to tredjedele af børne- og ungeydelsen samt børnetilskud (ikke vist her). Uden kontanthjælpsloftet ville enlige forsørgere i alle ydelsesgrupper have haft en disponibel indkomst, som ville have været noget over udgifterne i minimumsbudgettet, jf. kapitel 8.

De universelle ydelser til børn af enlige forsørgere bidrager i sig selv til at skabe en uensartet levestandard på tværs af børnefamilier alt efter, om forsørgeren er enlig eller lever i par.

Kommissionen finder det tankevækkende, at enlige modtagere af de lavere ydelser med tre eller fire børn i dag kan have en disponibel indkomst, der er højere end par med samme antal børn, som også modtager de lavere ydelser.

Kommissionen bemærker også, at optjeningsprincipper for børne- og ungeydelse samt børnetilskud betyder en markant reduktion af levestandarden blandt børnefamilier, hvor forældrene modtager SHO-ydelse. Disse familier kan have en disponibel indkomst, som er markant lavere end minimumsbudgettet, hvis ikke de modtager enkelttydelser i betydeligt omfang.

Manglende fokus på børns aktive deltagelse i fællesskabet

Kontanthjælpssystemet og nogle af de universelle ydelser tager i et vist omfang hensyn til børnefamiliers økonomiske behov. Nogle gange sker det også med eksplicit reference til børnene som fx børnetilskuddet til enlige forsørgere. Ydelserne er imidlertid ikke reserveret til finansiering af børnenes aktiviteter og kommer derfor ikke nødvendigvis børnene til gode.

Kommissionen har fokus på at sikre, at børn vokser op med mulighed for at være en aktiv del af fællesskabet, også selv om de vokser op hos forældre i kontanthjælpssystemet. I den forbindelse konstaterer kommissionen, at økonomisk fripladstilskud til dagtilbud alene udmøntes til forsørgere, hvis børn indskrives til deltagelse i fællesskabet med andre børn i fritidstilbud. Tilsvarende målretning af økonomisk hjælp i ydelsessystemet til børns aktive deltagelse i andre dele af fællesskabet

28. Minimumsbudgettet afspejler en række eksperter vurderinger af, hvad der er et nødvendigt forbrug, som giver mulighed for at kunne leve et beskedent, men sundt liv med mulighed for at deltage i sociale og samfundsmæssige sammenhænge, jf. kapitel 8.

kan overvejes. Det vil ikke garantere børns aktive deltagelse i fællesskabet, men der vil trods alt være økonomisk mulighed for og incitament til, at børn deltager aktivt i fællesskabet.

Mangel på enkle og gennemskuelige økonomiske incitamenter

Næsten alle borgere i kontanthjælpssystemet har i dag et stærkt incitament til at overgå til fuldtidsbeskæftigelse. Der er generelt også et incitament til at forsikre sig i en a-kasse og til at tage en uddannelse, jf. kapitel 9.

Det nuværende kontanthjælpssystem har dog i dag en kompleksitet, der kan gøre systemet svært at gennemskue og derved gøre det vanskeligt for den enkelte at se og reagere på de økonomiske gevinster ved at arbejde.

Desuden kan aktivitetstillægget udgøre en barriere for overgangen til uddannelse blandt de unge, der får tillægget, da overgangen fra kontanthjælpssystemet til SU betyder et større tab af indtægt for dem. Det kan SU-lån ikke kompensere for. Desuden må en del af de unge, der får aktivitetstillæg, forventes at have svært ved at supplere SU'en med indtægter fra et arbejde ved siden af uddannelsen. Endelig kan aktivitetstillægget være med til at skabe konflikt mellem den unge og sagsbehandleren, da progressionen ved at gå fra aktivitetsparat til uddannelsesparat er forbundet med tab af indtægt.

Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen er indført med det formål at styrke det økonomiske incitament til at arbejde, også få timer om ugen. Kontanthjælpsloftets effekter kan dog ikke stå mål med de afledte negative konsekvenser, som loftet bidrager til, blandt andet ved at gøre kontanthjælpssystemet mere komplekst. Det tyder også på, at effekterne af 225-timersreglen er begrænsede, og at de derfor heller ikke kan stå mål med reglens intention, og det er bemærkelsesværdigt, at cirka 40 procent af de aktivitetsparate er undtaget fra reglen.

Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen er eksempler på ordninger, der styrker det økonomiske incitament til at arbejde, men som ikke er nemme at forstå for alle borgere – og heller ikke nemme for alle sagsbehandlere at forklare. Det kan være en del af forklaringen på de begrænsede effekter. Dertil kommer en tung administration af ordningerne, hvor kontanthjælpsloftet bygger oven på boligstøtteberegningerne. Det betyder samtidig, at der er en vis forsinkelse i, at borgeren mærker den økonomiske gevinst, der er forbundet ved at have ordinære timer. Med 225-timersreglen skal kommunerne løbende opgøre de arbejdstimer, borgeren har haft ved siden af hjælpen, ligesom de – før hjælpen falder bort eller sættes ned – skal sende varslingsbrev og bortfaldsbrev (agterskrivelse) til borgeren og træffe afgørelse, jf. kapitel 10.

I relation til de økonomiske incitamenter, der er indbygget i kontanthjælpssystemet, finder kommissionen det i øvrigt uhensigtsmæssigt, at de i alt overvejende grad alene er baseret på en negativ tilskyndelseslogik.

Samlet set finder Ydelseskommisionen derfor, at der er behov for at indføre mere enkle og dermed mere gennemskuelige økonomiske incitamenter, så borgerne rent faktisk kan reagere på dem, ligesom man med fordel også kan betjene sig af incitamenter, der tager afsæt i en positiv tilskyndelseslogik.

For mange udsatte borgere efterlades passive i systemet

Sammen med de økonomiske incitamenter skal den aktive beskæftigelsesindsats understøtte, at kontanthjælpssystemet udgør et forsørgelsesgrundlag i en midlertidig periode. Den aktive beskæftigelsesindsats bør dog samtidig tage højde for, at der kan være borgere i systemet i længere tid. For nogen er vejen fra forsørgelse i kontanthjælpssystemet til selvforsørgelse kort, for andre er den lang. Indsatserne er nødt til at have forskelligt indhold alt efter hvilken gruppe, de retter sig mod.

For en stor gruppe af de ydelsesmodtagere, som kan forventes at være relativt længe i kontanthjælpssystemet, er der behov for indsatser, som sikrer, at den aktive beskæftigelsesindsats kombineres med en sundheds-, og/eller socialfaglig indsats. Det skyldes, at borgere med længerevarende forløb i kontanthjælpssystemet ofte har komplekse udfordringer.

”Flere skal med” vidner om, at man har ladet stå til for længe og ikke taget ordentlig hånd om og hjulpet en stor gruppe af udsatte borgere med længerevarende forløb i kontanthjælpssystemet videre, hvad enten de har skullet videre i livet ved at deltage på arbejdsmarkedet i støttet eller ustøttet beskæftigelse, eller helt har skullet forlade kontanthjælpssystemet, jf. kapitel 6.

Det halter stadig med integrationen

Kontanthjælpssystemet indeholder i dag et opholds- og beskæftigelseskrav, som man skal leve op til for at få ret til de højere ydelser, ligesom der er et opholdskrav for forsørgere i forhold til at få adgang til de fulde børneydelser, jf. kapitel 4. De to ting til sammen betyder, at nyankomne tildeles lavere ydelser end den øvrige befolkning, så længe de er omfattet af optjeningsperioden.

Optjening begrundes overordnet med, at nyankomne skal have bidraget til det danske samfund i en periode og have opnået kvalifikationer, inden de kan opnå ret til de fulde velfærdsydelser, sådan som det også fremgår af kommissoriet for Ydelseskommisionen jf. kapitel 2 og 7. Det fremgår også af

kommissoriet, at ydelsesniveauerne i kontanthjælpssystemet, herunder for nyankomne, skal sammenholdes med, at det altid skal kunne betale sig at tage et arbejde på almindelige vilkår.

Danmark har i årtier haft problemer med at integrere ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet. Fremskridtene har været små, særligt når det kommer til indvandrerkvinder. Princippet om optjening med lavere ydelser har øget beskæftigelsen, men effekterne er ikke store nok til, at de betydelige problemer, vi stadig står med, kan løses ved at sænke ydelserne yderligere. Især ikke, når de afledte negative effekter og hensynet om at opretholde en rimelig levestandard tages med i betragtning.

Det fremgår af Ydelseskommisionens kommissorium, at det er kommissionens opgave at gøre sig overvejelser om et balanceret optjeningsprincip for nyankomne på linje med SHO-ydelsen, så nyankomne først skal bidrage i en periode, før de kan få fuld gavn af danske overførselsindkomster. Ligeledes har kommissionen fået til opgave at sørge for, at et balanceret optjeningsprincip sikrer, at ydelsesniveauet ikke bliver en selvstændig tiltrækningsfaktor, men at det tilskynder til selvforsørgelse og samtidig understøtter rimelige levevilkår. Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt at supplere et sådant optjeningsprincip med andre typer af integrationsindsatser, hvis integrationen skal forbedres afgørende – og især hvis den skal forbedres for både voksne og børn.

Kapitel 12:

Anbefalinger

Indledning

Kapitlet indeholder en gennemgang af kommissionens anbefalinger til et nyt kontanthjælpssystem. Anbefalingerne er udarbejdet inden for rammerne af de hensyn, der fremgår af Ydelseskommisionens kommissorium og på baggrund af de barrierer, som er indeholdt i kontanthjælpssystemet i dag i forhold til, at det kan fungere som samfundets underliggende økonomiske sikkerhedsnet.

Med kommissoriets hensyn følger en række dilemmaer, der skal afvejes i forhold til hinanden. Fx skal et nyt kontanthjælpssystem på den ene side tilgodese et hensyn om en rimelig og ensartet levestandard, mens det på den anden side skal understøtte et hensyn om, at der skal være en gevinst ved at arbejde, tage en uddannelse og forsikre sig mod arbejdsløshed, ligesom ydelserne ikke må blive en selvstændig tiltrækningsfaktor.

Ydelseskommisionens anbefalinger er udtryk for kommissionens forslag til afvejning af dilemmaer med afsæt i kommissoriets betingelse om, at anbefalingerne samlet set skal være udgiftsneutrale.

Principper for et nyt ydelsessystem

Ydelseskommisionen har udmøntet kommissoriet i en række overordnede principper, som ligger bag kommissionens anbefalinger. Det drejer sig om:

- Et *rimeligt ydelsesniveau*, som tager udgangspunkt i familiernes behov,
- *sikkerhed* om ydelsesmodtagerens økonomi,
- den *retfærdighed*, der ligger i ensartede ydelser for ydelsesmodtagere i samme situation,

- at sikre, at der er tydelige og positive *økonomiske incitament*er til job og uddannelse og endelig
- *enkelthed og gennemsækelighed* både af hensyn til retssikkerheden og af hensyn til borgere og de sagsbehandlere, som skal træffe vigtige beslutninger baseret på ydelsessystemets regler.

Kommissoriets særlige fokus på børns muligheder for at være en aktiv del af fællesskabet og principet om ensartethed har kommissionen udmøntet i et princip og en ambition om, at:

- Børn med forældre i kontanthjælpssystemet skal have mulighed for det samme fritidsliv som andre børn. Et fritidsliv, som er almindeligt blandt deres jævnaldrende.

I umiddelbar forlængelse af disse principper og kommissoriet i øvrigt følger en række principper for den praktiske indretning af ydelsessystemet. Et centralt princip er, at:

- Ydelser og indsatser skilles ad. Ydelsesniveauerne fastsættes efter familiernes behov for forsørgelse med et konkret budget som pejlemærke, mens understøttende indsatser vælges ud fra, hvad der støtter borgeren på vejen mod selvforsørgelse.

Ligeledes skal det kunne betale sig at arbejde eller tage en uddannelse, og det bør være en ambition, at der er økonomiske incitament, som alle kan reagere på.

Ydelseskommissionens anbefalinger sigter således mod at skabe et nyt kontanthjælpssystem, som er langt mere enkelt og gennemsækeligt for både borgere og sagsbehandlere, end det er i dag. Et nyt kontanthjælpssystem, som sikrer en rimelig og mere ensartet levestandard på tværs af forskellige familietyper, og hvor hensynet til børns aktive deltagelse i fællesskabet er helt central.

Et ydelsessystem med et optjeningsprincip for alle

Ydelseskommissionen *anbefaler*, at indretningen af et nyt kontanthjælpssystem bygges op omkring et optjeningsprincip, der skal gælde for alle. Optjeningsprincippet skal have rod i et krav om ordinær beskæftigelse eller uddannelse og et krav om lovligt ophold i riget.

Kun kontanthjælp, to grundlæggende niveauer

Inden for rammerne af optjeningsprincippet *anbefaler* Ydelseskommisionen, at det nye kontanthjælpssystem skal indeholde kontanthjælp med to grundlæggende niveauer i form af en grundsats og en forhøjet sats, og at optjeningsprincippet indeholder følgende krav, der berettiger til forhøjet sats:

- **Beskæftigelse eller uddannelse:** Man er berettiget til forhøjet sats, når man har gennemført en erhvervskompetencegivende uddannelse eller haft 2,5 års ordinær beskæftigelse inden for de seneste ti år, og når man har opholdt sig lovligt i riget i syv ud af de seneste otte år efter det fyldte 18. år.
- **Grundskole:** Man er berettiget til forhøjet sats, når man har gennemført afgangseksamen på grundskoleniveau, og når man har opholdt sig lovligt i riget i 12 ud af de seneste 13 år efter det fyldte 18. år.

Når man har opfyldt opholdskravet, er man ved at opfylde kravet om ordinær beskæftigelse eller erhvervskompetencegivende berettiget til forhøjet sats fra, man er fyldt 25 år. Opfylder man ikke kravet om beskæftigelse eller erhvervskompetencegivende uddannelse, er man i stedet berettiget til forhøjet sats fra, man er fyldt 30 år, hvis man har bestået afgangseksamen på grundskoleniveau.

Det anbefalede optjeningsprincip og indretningen af kontanthjælpssatserne medfører en markant forenkling af kontanthjælpssystemet: De nuværende ydelser selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp med hver deres mange satser afskaffes og erstattes af kontanthjælp, der grundlæggende indeholder to satser. Desuden afskaffes særlig støtte, aktivitets- og barselstillægget, de særlige satser for unge gravide og unge med bestemte diagnoser. Det gør det samtidig muligt at etablere et system med et mere ens forsørgelsesgrundlag for forskellige familietyper, hvor der er taget højde for de universelle og øvrige ydelser, som også borgere i kontanthjælpssystemet har ret til.

Med til forenklingen hører også afskaffelsen af kontanthjælpsloftet med dets 29 individuelle lofter, der gælder for forskellige familietyper.

Det samme gør afskaffelsen af 225-timersreglen, som borgerne løbende skal opfylde, og hvor kommunerne i dag skal vurdere, om den enkelte borger, der er visiteret aktivitetsparat, skal undtages fra reglen. Og sidst, men ikke mindst, kommer optjeningsprincippet til at gælde for alle borgere i systemet, hvor det i dag alene er nogle af borgerne, der skal leve op til beskæftigelseskravet om 2,5 års beskæftigelse inden for de seneste ti år, jf. kapitel 4.

Et ydelsessystem med to ydelsesniveauer og ét optjeningsprincip, der bygger på tid til at opbygge kompetencer, skal balancere hensynet til en ensartet levestandard med hensynet til økonomiske incitamenter for alle.

Et nyt optjeningsprincip med to satser afspejler forskellen i den løn, som borgerne alternativt ville kunne opnå på arbejdsmarkedet. Optjeningsprincippet understøtter samtidig et hensyn om, at flest mulige borgere tager en uddannelse. Nyankomne flygtninge og indvandrere og unge uden uddannelse eller med begrænset arbejdsmarkedserfaring har fx typisk en lavere løn end borgere med uddannelse og/eller erfaring på arbejdsmarkedet. Hvis det var den samme sats i kroner og øre for alle borgere i kontanthjælpssystemet, ville blandt andre unge og nyankomne have et mindre incitament til at søge job til en løn, som matcher deres kompetencer. Optjeningsprincippet understøtter dermed et økonomisk incitament til at søge mod beskæftigelse og uddannelse og skal ses i lyset af systemet i dag, hvor unge uddannelseshjælpsmodtagere alene ved at fylde 30 år – uanset deres kompetencer – kan få en højere sats. Ved at have gennemført afgangseksamen på grundskoleniveau vil man med optjeningsprincippet have tilegnet sig kompetencer på et vist niveau, før man kan få forhøjet sats.

Boks 12.1 giver et overblik over, hvordan det nye kontanthjælpssystem grundlæggende kommer til at se ud.

Boks 12.1:

Et optjeningsprincip for alle

Krav for at blive berettiget til forhøjet sats:

Beskæftigelse eller uddannelse

- Erhvervskompetencegivende uddannelse eller 2,5 års ordinær beskæftigelse inden for de seneste ti år og
- Lovligt ophold i riget i syv ud af de seneste otte år efter det fyldte 18. år

Grundskole

- Gennemført afgangseksamen på 9. klasses niveau og
- Lovligt ophold i riget i 12 ud af de seneste 13 år efter det fyldte 18. år

Ordforklaring

- Erhvervskompetencegivende uddannelse er videregående uddannelse, erhvervsuddannelse og erhvervsgrunduddannelsen under forberedende grunduddannelse (FGU).
- 2,5 års ordinær beskæftigelse er ustøttet beskæftigelse, der samlet set skal svare til 2,5 års fuldtidsbeskæftigelse inden for de seneste ti år. Kravet om beskæftigelse er et engangskrav, der skal være opfyldt ved det tidspunkt, hvor man ansøger om hjælp. Man skal altså ikke løbende leve op til kravet om beskæftigelse.
- Ophold i riget dækker ophold i Danmark, Færøerne eller Grønland.

Fastlæggelse af satser i et nyt kontanthjælpssystem

Et fremtidigt kontanthjælpssystem skal understøtte, at borgere – og ikke mindst alle børn uanset deres baggrund og forældres situation – vokser op under rimelige forhold og med mulighed for at være en aktiv del af fællesskabet i Danmark. Kontanthjælpen skal sikre en rimelig og nogenlunde ensartet levestandard på tværs af forskellige familietyper.

Der findes ikke en entydig definition af, hvad der udgør en rimelig levestandard. Fastlæggelsen af, hvad der er en rimelig levestandard, skal ses i lyset af flere hensyn. Ud over hvad der kan siges at være en rimelig *nedre* grænse, skal der også være en økonomisk gevinst ved at tage et arbejde. Det skal kunne betale sig at forsikre sig mod ledighed i en a-kasse, og ydelsen må ikke være en selvstændig tiltrækningsfaktor for immigration. Derfor skal der også være en øvre grænse for ydelsesniveauet.

På den baggrund *anbefaler* Ydelseskommisionen, at man lægger følgende pejlemærker til grund, når man fastlægger niveauet for satserne i det nye kontanthjælpssystem:

Pejlemærker for en nedre grænse

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at man anvender et kortsigtet minimumsbudget som pejlemærke for en nedre grænse. Et sådan kortsigtet minimumsbudget blev introduceret og videreudviklet af Rockwool Fondens Forskningsenhed tilbage i 2012 og 2016 sammen med og med udgangspunkt i tidligere bidrag af CASA. Det kortsigtede minimumsbudget – herefter kaldet et grundbudget – muliggør et beskedent, men sundt liv med mulighed for at deltage i familie- og samfundsmæssige sammenhænge. Grundbudgettet er et kortsigtet minimumsbudget uden opsparing til varige forbrugsgoder som fx møbler og værktøj. På tværs af familietyper udgør de varige forbrugsgoder mellem to og tre procent af minimumsbudgettet, jf. kapitel 8. Ligesom reference- og minimumsbudgettet tager grundbudgettet højde for de stordriftsfordele, der er ved at bo flere sammen.

Valget af grundbudget skal ses i lyset af, at kontanthjælpssystemet skal udgøre et forsørgelsesgrundlag i en midlertidig periode, ligesom det skal ses i lyset af en anden anbefaling fra Ydelseskommisionen om, at det i et nyt kontanthjælpssystem fortsat skal være muligt at modtage hjælp til enkeltudgifter til fx nødvendige varige forbrugsgoder, hvis borgeren har et konkret behov herfor, jf. nedenfor.

Tabel 12.1a og 12.1b lister udgiftsposterne i grundbudgettet op for en række forskellige familietyper:

Tabel 12.1a:

Grundbudget fordelt på hovedposter. Enlige, fordelt på antal børn. Udgifter per måned. 2021-priser.

	Antal børn				
	0	1	2	3	4
Beklædning og sko	455	899	1.396	1.865	2.342
Hygiejne og sundhed	493	563	633	749	899
Transport	647	980	1.314	1.662	2.010
Mad og drikke	1.623	2.984	4.246	5.957	7.526
- stordriftsfordele*	0	- 298	- 849	- 1.191	- 1.505
Dagligvarer	165	224	272	319	365
Forsikring (indboforsikring og a-kassebidrag)	642	642	642	642	642
Bolig**	4.772	6.592	7.092	7.152	7.213
Varige forbrugsgoder	0	0	0	0	0
Kultur og fritid***	1.617	1.342	1.525	2.005	2.487
Nettoudgifter til børnepasning****	0	0	0	0	0
Udgifter i alt	9.962	13.927	16.270	19.159	21.978
Udgifter ekskl. bolig og børnepasning	5.190	7.336	9.178	12.006	14.765

Anm.: *For madvarer er der stordriftsfordele i form af 10 procents besparelse ved en familiestørrelse på to personer og 20 procents besparelse ved tre eller flere personer. **Der anvendes Ydelseskommisionens egne beregninger af udgifter til husleje, el, vand og varme. ***Kultur og fritid er summen af individ- og husholdningsspecifikke omkostninger. **** Der anvendes Ydelseskommisionens egne beregninger af nettoudgifter til børnepasning, der gælder for en kontanthjælpsmodtager fyldt 30 år.

Kilde: RFF 2016 og egne beregninger.

Tabel 12.1b:

Grundbudget fordelt på hovedposter. Par, fordelt på antal børn. Udgifter per måned. 2021-priser.

Antal børn					
	0	1	2	3	4
Beklædning og sko	867	1.311	1.808	2.277	2.754
Hygiejne og sundhed	742	812	883	998	1.149
Transport	1.294	1.627	1.960	2.308	2.656
Mad og drikke	3.656	5.016	6.279	7.989	9.559
- stordriftsfordele*	- 366	- 1.003	- 1.256	- 1.598	- 1.912
Dagligvarer	252	316	378	430	480
Forsikring (indboforsikring og a-kassebidrag)	1.131	1.131	1.131	1.131	1.131
Bolig**	6.073	6.695	7.195	7.256	7.317
Varige forbrugsgoder	0	0	0	0	0
Kultur og fritid***	1.645	1.828	2.002	2.484	2.964
Nettoudgifter til børnepasning****	0	809	1.188	1.518	1.815
Udgifter i alt	15.294	18.543	21.570	24.794	27.914
Udgifter ekskl. bolig og børnepasning	9.220	11.039	13.186	16.019	18.781

Anm.: *For madvarer er der stordriftsfordele i form af 10 procents besparelse ved en familiestørrelse på to personer og 20 procents besparelse ved tre eller flere personer. **Der anvendes Ydelseskommisionens egne beregninger af udgifter til husleje, el, vand og varme. ***Kultur og fritid er summen af individ- og husholdningsspecifikke omkostninger. **** Der anvendes Ydelseskommisionens egne beregninger af nettoudgifter til børnepasning, der gælder for en kontanthjælpsmodtager fyldt 30 år.

Kilde: RFF 2016 og egne beregninger.

Som det fremgår af grundbudgetterne, er a-kassebidrag en del af udgifterne til forsikring. Det skal ses i sammenhæng med, at det er en del af kommissionens opgave at sikre en tilskyndelse til forsikring mod arbejdsløshed. Derfor er det vigtigt, at man kan videreføre sit a-kasemedlemskab i de måneder, hvor man måtte blive ledig og modtage hjælp i kontanthjælpssystemet.

Satserne i det nye kontanthjælpssystem vil blive reguleret årligt og på samme måde som en lang række andre indkomstoverførsler, herunder satserne i det nuværende system. Det betyder, at satserne årligt vil blive reguleret med, hvad der svarer til lidt mindre end lønudviklingen to år forinden.

Pejlemærker for en øvre grænse

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at SU udgør et pejlemærke for en øvre grænse for grundsatsen. Den øvre grænse kan dog være højere end SU'en, da SU'en giver adgang til en række andre fordele som fx at have en vis opsparing, ægtefælleindkomst og mulighed for at optage SU-lån til en lav rente og bosætte sig i billige studieboliger, jf. kapitel 9. Pejlemærket sikrer, at borgere uden uddannelse har et økonomisk incitament til at tage en uddannelse. Godtgørelse under integrationsgrunduddannelse (IGU) svarer til niveauet for SU, hvorfor SU som pejlemærke også sikrer et økonomisk incitament til at deltage i integrationsaktiviteter i stil med IGU.

Ydelseskommisionen *anbefaler* videre, at 85 procent af den overenskomstfastsatte mindsteløn for ufaglærte på HK-området og den maksimale dagpengesats udgør et pejlemærke for den øvre grænse for forhøjet sats. Det sikrer både et økonomisk incitament til beskæftigelse også i den lavere ende af lønskalaen og til at forsikre sig mod arbejdsløshed. Mindstelønnen og den maksimale dagpengesats er nogenlunde ens, jf. tabel 12.2.

Tabel 12.2:

Overenskomstfastsat mindsteløn og maksimal dagpengesats, kroner per måned, 2021

HK's mindsteløn for ufaglærte	19.788
Dagpenge per måned	19.322
Dagpenge fradraget de tre karensdage, gennemsnit per måned	19.099

Anm.: Den maksimale dagpengesats per dag er 892 kroner. Karensdage betyder, at ledige dagpengemodtagere som udgangspunkt bliver trukket for et beløb svarende til en dags dagpenge hver fjerde måned. Det svarer i gennemsnit til en kvart dag om måneden.

Kilde: www.hk.dk og www.bm.dk.

Betydningen af de universelle ydelser

De universelle ydelser som fx børne- og ungedydelse, børnetilskud til enlige forsørgere og boligstøtte betyder, at kontanthjælpen isoleret set giver et meget ufuldstændigt billede af levestandarden for en given ydelsesmodtager. Fastlæggelsen af niveauet for kontanthjælpen kan derfor ikke alene ske ud

fra pejlemærkerne, men må også ske under hensyntagen til de universelle ydelser, som borgerne i øvrigt kan få, hvis de opfylder betingelserne herfor. Det er således summen af ydelser efter skat – det beløb, som borgeren populært sagt ender med at stå med i hånden – man skal kigge på, når man fastlægger niveauet for kontanthjælpen ud fra pejlemærkerne.

De universelle ydelser, der varierer på tværs af forskellige familietyper, gør det vanskeligt at lægge kontanthjælpen på et ensartet niveau, hvis man samtidig ønsker at skabe en ensartet levestandard på tværs af familier i kontanthjælpssystemet. For at opnå en helt ensartet levestandard, skulle man for hver enkelt borger eller familie fastlægge kontanthjælpen, så summen af kontanthjælpen, de universelle ydelser, eventuelt børnebidrag og andre indkomster efter skat svarede til fx familiens grundbudget (eller en faktor ganget med deres grundbudget). Det vil imidlertid forudsætte et system, som vil være vanskeligt at administrere på en enkel måde i praksis og gøre det uklart for borgerne, hvad de vil kunne modtage i kontanthjælp. Det skyldes, at kommunerne i et sådant system ikke vil kunne udmåle kontanthjælpen efter faste satser, men i stedet skulle ”fylde op” med kontanthjælp på baggrund af, hvad de universelle ydelser allerede dækker i den enkelte families grundbudget.

Det er Ydelseskommisionens vurdering, at variationen i de universelle ydelser er et resultat af, at man ved indretningen af den enkelte ydelse har haft fokus på målretningen i den pågældende ydelse, men uden at kunne tage højde for samspillet mellem ydelserne, og hvad ydelserne samlet set betyder for borgernes økonomi (ydelse efter skat). Desuden er der over tid sket ændringer af de forskellige ydelser, som også påvirker samspillet mellem ydelserne.

Det er uden for Ydelseskommisionens kommissorium at anbefale ændringer i de universelle ydelser, som jo også ydes til mange andre borgere end kontanthjælpsmodtagere. På baggrund af afdækningen af kontanthjælpssystemet opfordrer kommissionen dog til, at man i en anden sammenhæng får set nærmere på, om indretningen af de universelle ydelser samlet set er hensigtsmæssige.

Børn skal have ret til fritidstillæg

Det er en central del af Ydelseskommisionens opdrag at sikre, at et nyt kontanthjælpssystemet understøtter, at børn i Danmark vokser op med mulighed for at være en aktiv del af fællesskabet. Det er kommissionens vurdering, at dette bedst opnås, hvis børnene generelt har et fritidsliv, som ligner deres jævnaldrendes så meget som muligt.

En undersøgelse fra det tidligere SFI (nu VIVE) fra 2016 om afsavn hos blandt andre 11-17 årige børn viser, at det særligt er børn, hvis forældre ikke er i beskæftigelse, der oplever at lide et eller flere afsavn i forhold til sociale aktiviteter som fx at gå i svømmehal med venner og rekreative aktiviteter

som fx ugentlige fritidsaktiviteter, skoleudflugter og en uges familieferie, jf. kapitel 8. Hvis børn i kontanthjælpsfamilier skal have et fritidsliv, som minder om, hvad der er almindeligt blandt deres jævnaldrende, vil den dertil relaterede budgetpost blive relativt stor i forhold til grundbudgettet, jf. nedenfor.

Det er kommissionens vurdering, at man i praksis ikke kan understøtte et almindeligt fritidsliv for børn af forældre i kontanthjælpssystemet ved blot generelt at hæve ydelserne, fordi det naturligt vil fordele sig på mange udgiftsposter og ikke kun komme børnene til gavn. Det, som ydelserne realistisk set vil kunne hæves med, vil derfor langt fra række. Man kan med fordel i stedet støtte børnenes fritidsaktiviteter meget målrettet, hvis man vil sikre, at deres kultur- og fritidsforbrug hæves fra, hvad der er 'beskedent', til hvad der er 'almindeligt' i befolkningen – det vil sige fra det, som det kortsigtede minimumsbudget foreskriver, til det, som referencebudgettet foreskriver.

Det er derfor kommissionens vurdering, at der er behov for at gå nye veje for at sikre, at kontanthjælpssystemet i højere grad end i dag understøtter, at børn af forældre i kontanthjælpssystemet indgår aktivt i fællesskabet på lige fod med deres jævnaldrende.

Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at børn i alderen nul til 17 år i en familie får ret til et fritidstillæg – et tillæg, som er økonomisk hjælp øremærket barnets aktive deltagelse i et almindeligt børne- og ungdomsliv, der blandt andet indbefatter deltagelse i kultur- samt fritids- og foreningslivet. Fritidstillægget er en mulighed for at gøre noget særligt for børnene inden for rammerne af udgiftsneutralitet.

Hensigten med tillægget er at give børnene et almindeligt fritidsliv og ikke mindst mulighed for at blive en del af fællesskabet, selvom forældrene ikke er i arbejde. Det kan på længere sigt være med til at få børnene ind på en hensigtsmæssig vej i forhold til job og uddannelse, ligesom det kan sikre, at børn får mulighed for at få glæde af at være en del af det danske kultur-, fritids- og foreningsliv og lære af de normer og værdier, som er der. Det er gavnligt for alle børn og måske særligt gavnligt for de børn, som enten ikke selv er – eller hvis forældre ikke er – født og opvokset i Danmark.

Med fritidstillægget anbefaler kommissionen et nyt system, der er mere målrettet børn end det nuværende. Det betyder alt andet lige også en mindre udfordring i relation til at sikre, at der er økonomiske incitamenter til job, uddannelse og arbejdsløshedsforsikring, da en del af hjælpen er øremærket børns deltagelse i fællesskabet. Det er Ydelseskommisionens forventning, at fritidstillægget også kan være med til at afhjælpe dilemmaer, der kan opstå, når børns aktiviteter skal prioriteres i forhold til forældrenes.

Størrelse og indhold

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at fritidstillægget er skattefrit og udgør 450 kroner per barn per familie om måneden. De 450 kroner svarer omtrent til den forskel i udgifterne, der typisk er for børn til ”kultur og fritid” i henholdsvis reference- og minimumsbudgettet, jf. tabel 12.3.

Mens minimumsbudgettet er udarbejdet af en række eksperter for at kortlægge, hvad der udgør et nødvendigt og beskedent forbrug for forskellige familier, er standardbudgettet udviklet af eksperterne for at kortlægge, hvad der kendetegner et rimeligt og almindeligt forbrug, idet det hverken er et luksus- eller et minimumsforbrug, jf. kapitel 8.

Størrelsen på fritidstillægget muliggør dermed, at børn med forældre i kontanthjælpssystemet kan deltage i kultur-, fritids- og foreningslivet på lige fod med jævnaldrende børn i en typisk familie i Danmark.

Tabel 12.3:

Børnerelaterede udgifter til kultur og fritid, opdelt på relevante aldersintervaller og standard-/minimumsbudget. Kroner per måned per barn i hver alderskategori, 2021-priser

Budgettype	Barn 3 - 6 år			Barn 7 - 10 år			Barn 11 - 14 år		
	Minimum	Standard	Forskel	Minimum	Standard	Forskel	Minimum	Standard	Forskel
Gaver, fødselsdage, jul	87	175	87	87	175	87	87	175	87
Oplevelser (fx zoo, biograf, teater, tivoli)	0	8	8	27	35	8	27	42	15
Ferie	0	262	262	0	262	262	42	262	220
Mobiltelefon	0	0	0	0	0	0	83	96	13
Abonnement til mobiltelefon	0	0	0	0	0	0	125	156	31
Fysisk aktivitet (kontingenter og udstyr)	0	42	42	38	97	59	95	176	82
Legetøj, bøger mv.	22	96	74	22	79	57	22	79	57
Total, kultur og fritid	109	583	474	174	647	473	480	986	505

Anm.: Der ses på udgifter i posten ”kultur og fritid”, som går specifikt til børnene i den pågældende alderskategori.

Kilde: RFF 2016, særtræk fra CASA og egne beregninger.

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at hver familie maksimalt kan få et fritidstillæg på 1.800 kroner om måneden, så forældre med fire eller flere børn sikres et økonomisk incitament til at arbejde og forsikre sig mod arbejdsløshed. Grænsen for fritidstillægget skal også ses i lyset af, at der vil være nogle stordriftsfordele forbundet med fritidstillægget som fx udstyr, der kan anvendes af flere børn.

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at de overordnede rammer for fritidstillægget udstikkes fra centralt hold med inspiration fra underposterne under kultur- og fritidsposten i referencebudgettet, og at tillægget også giver mulighed for at dække ekstra udgifter i forbindelse med uddannelse som fx studietur og computer samt barnets udgifter til familiens ferie eller barnets lejrskole eller sommerlejr. Udgifter til børnepasning i fx daginstitution og SFO skal ikke være en del af fritidstillægget.

Det er Ydelseskommisionens intention, at flest mulige børn får gavn af fritidstillægget. Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at kommunerne får pligt til at vejlede borgerne om barnets ret til fritidstillæg. Kommunerne kan herudover understøtte, at børnene rent faktisk deltager i foreningslivet.

Mere ensartet levestandard på tværs af børnefamilier – fradrag i børnetilskud

Enlige forsørgere tilgodeses i dag relativt mere end forsørgere i par via bidraget fra de universelle ydelser, og det skaber i sig selv en uensartet levestandard på tværs af familietyperne – og dermed også for børnene. Enlige forsørgere modtager også ydelser i dag, hvis hensyn overlapper med hensynet bag det nye fritidstillæg. Her tænkes på det ordinære og det ekstra børnetilskud, som er ydelser, enlige forsørgere kan modtage ud over børne- og ungeydelsen, samt det børnebidrag, som en forsørger, der har barnet hos sig, kan modtage fra den anden forælder efter aftale eller fastsat af Familieretshuset.

Ydelseskommisionen er enige i intentionerne med børnetilskuddet og ønsker med det nye fritidstillæg at udbrede elementer herfra til alle børn, dog uden at give børn af enlige forsørgere ydelsen to gange. Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at 75 procent af fritidstillægget fradrages i det ordinære børnetilskud, som enlige forsørgere, der har optjent ret til de fulde børneydelser, får udbetalt for hvert barn. Det svarer til, at det ordinære børnetilskud reduceres med knap 340 kroner (skattefrit beløb) for hvert barn per måned til og med fire børn.

Administration af fritidstillæg og fradrag i børnetilskud

Fritidstillægget er ikke en ydelse, som udbetaltes til borgeren, men et beløb til at dække omfattede udgifter i relation til børnenes fritidsliv, udgifter, som afholdes af kommunen. Kommunerne kan hente inspiration i administrationen af fritidspas, som en del kommuner kender til. Administrationen af fritidstillægget er nærmere beskrevet i boks 12.2.

Boks 12.2:

Administration af fritidstillægget

Udbetaling af fritidstillæg

- Fritidstillægget vil blive administreret ved hjælp af en positivliste over de typer af udgifter til børn, som kommunen kan yde fritidstillæg til. Positivlisten vil blive udsendt fra centralt hold, men udarbejdes og vedligeholdes i dialog med kommunerne.
- Tillægget vil kunne ydes som rekvisitioner eller vouchers som led i betalingsaftaler indgået mellem kommunen og organisationer/virksomheder eller som godtgørelse fra kommunen for udgifter, som forældrene selv har lagt ud for. Tillægget vil undtagelsesvis kunne ydes som kontante udbetalinger eller som indestående på et betalingskort. Det vil skulle konkretiseres nærmere.
- Der vil være mulighed for, at kommunerne udvikler en digital adgang i samarbejde med private aktører, der kan gøre det nemmere for borgerne at tilgå informationer om deres børns fritidstillæg og selv købe fx udstyr.

Håndtering af fritidstillæg

- 75 procent af fritidstillægget fradrages i det ordinære børnetilskud til enlige forsørgere svarende til en reduktion i det ordinære børnetilskud på knap 340 kroner per måned per barn for op til fire børn. Det sker for at sikre, at der er et økonomisk incitament til beskæftigelse og arbejdsløshedsforsikring i familier med fire eller flere børn.
- Fradraget foretages, uanset om der gøres brug af fritidstillægget.
- Fritidstillægget vil være forudbetalt. Fritidstillægget opspares automatisk for det enkelte barn, også selvom tillægget ikke bliver brugt i den pågældende måned.
- Det skal være muligt for forældre at spare fritidstillægget op i seks måneder med henblik på at afholde større udgifter til barnet. Forældrene kan dog ikke medtage det opsparede beløb, hvis de overgår til selvforsørgelse, inden tillægget udbetales.
- Fritidstillægget kan efter en konkret vurdering fra kommunens side forudbetales til betaling af fx et hel- eller halvårligt kontingent til barnets fritidsforening. Tillægget vil være tilbagebetalingspligtigt i de tilfælde, hvor kommunen har forudbetalt fritidstillægget, og forældrene efterfølgende træder ud af kontanthjælpssystemet. Der vil dog være en bagatelgrænse, som skal fastsættes nærmere.

Ydelseskommissionens samlede anbefalinger til en ny satsstruktur

På den baggrund *anbefaler* Ydelseskommissionen et nyt kontanthjælpssystem, hvor grundbudgettet udgør et pejlemærke for en nedre grænse af satserne, mens SU og 85 procent af mindstelønnen/dagpengemaximum udgør pejlemærker for en øvre grænse. Det er dog problematisk, at SU i mange tilfælde ligger under den nedre grænse, om end SU giver adgang til andre fordele, jf. ovenfor.

Ydelseskommissionen *anbefaler* en samlet satsstruktur med to grundlæggende niveauer og et tillæg, der afhænger af familietyper, henholdsvis et børnetillæg og et tillæg til enlige uden hjemmeboende børn. Et børnetillæg på 3.550 kroner per forsørger uanset antallet af børn og et tillæg på 1.000 kroner for enlige uden børn, der modtager grundsats, og på 2.550 kroner for enlige uden børn, der modtager forhøjet sats.

Derudover *anbefaler* Ydelseskommissionen, at satsen for hjemmeboende er 2.550 kroner om måneden (I den trykte udgave af rapporten fremgår det ved en fejl, at satsen for hjemmeboende er 2.500 kr. Fejlen er rettet i den digitale udgave af rapporten) uanset, om den hjemmeboende ellers ville være berettiget til grundsats eller forhøjet sats.

Opbygningen med de to grundlæggende satsniveauer, en sats for hjemmeboende og nogle få tillæg er både det nødvendige og tilstrækkelige antal satser, der kræves for både at kunne justere de samlede ydelser efter de angivne pejlemærker, prioritere mellem forsørgere og ikke-forsørgere og justere graden af de stordriftsfordele, man ønsker at lægge til grund.

Tabel 12.4a og 12.4b indeholder kommissionens anbefalinger til satser og tillæg i et nyt kontanthjælpssystem.

Fordelt på de forskellige familietyper viser tabel 12.4c, hvad enlige og par med børn samlet set får per barn i børne- og ungedydelse, fritidstillæg og eventuelt børnetilskud, ligesom tabellen viser fradraget i det ordinære børnetilskud for enlige forsørgere.

Tabel 12.4a:

Ydelser i det nye kontanthjælpssystem fordelt på familietyper på grundsats, kroner per måned, 2021

Antal børn	Enlige kontanthjælpsmodtagere					Personer i kontanthjælpspar (ydelse per person)				
	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4
Grundsats	6.600	6.600	6.600	6.600	6.600	6.600	6.600	6.600	6.600	6.600
Tillæg til enlige uden børn	1.000									
Børnetillæg		3.550	3.550	3.550	3.550		3.550	3.550	3.550	3.550
Ydelse før skat	7.600	10.150	10.150	10.150	10.150	6.600	10.150	10.150	10.150	10.150
Fritidstillæg (skattefrit)	0	450	900	1.350	1.800	0	225	450	675	900

Tabel 12.4b:

Ydelser i det nye kontanthjælpssystem fordelt på familietyper på forhøjet sats, kroner per måned, 2021

Antal børn	Enlige kontanthjælpsmodtagere					Personer i kontanthjælpspar (ydelse per person)				
	0	1	2	3	4	0	1	2	3	4
Forhøjet sats	10.450	10.450	10.450	10.450	10.450	10.450	10.450	10.450	10.450	10.450
Tillæg til enlige uden børn	2.250									
Børnetillæg		3.550	3.550	3.550	3.550		3.550	3.550	3.550	3.550
Ydelse før skat	12.700	14.000	14.000	14.000	14.000	10.450	14.000	14.000	14.000	14.000
Fritidstillæg (skattefrit)	0	450	900	1.350	1.800	0	225	450	675	900

Tabel 12.4c:**Skattefrie ydelser per barn fordelt på familietyper, kroner per måned, 2021**

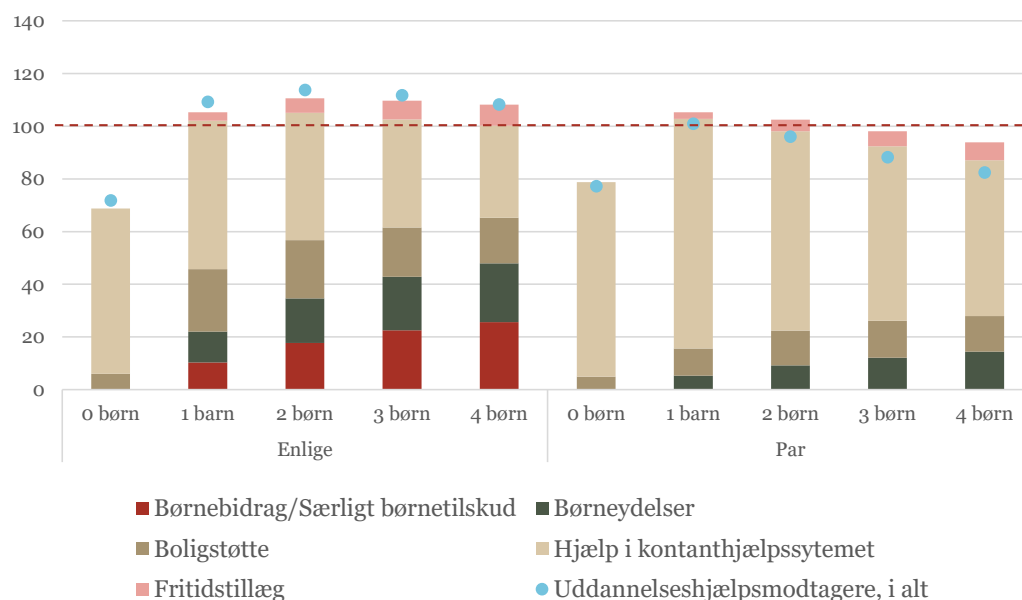
Antal børn	Enlige				Par			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Børne- og ungedydelse	963	963	963	963	963	963	963	963
Ordinært børnetilskud	500	500	500	500	0	0	0	0
Ekstra børnetilskud	509	255	170	127	0	0	0	0
Fritidstillæg	450	450	450	450	450	450	450	450
Fradrag i ordinært børnetilskud	- 338	- 338	- 338	- 338	0	0	0	0
<i>I alt ekskl. børnebidrag/særligt børnetilskud</i>	<i>2.085</i>	<i>1.830</i>	<i>1.745</i>	<i>1.703</i>	<i>1.413</i>	<i>1.413</i>	<i>1.413</i>	<i>1.413</i>
Børnebidrag/særligt børnetilskud*	1.443	1.443	1.443	1.443	0	0	0	0

Anm.: *Det antages, at børnebidraget svarer til normalbidraget.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020 og egne beregninger.

Figur 12.1 og 12.2 indeholder en række regneeksempler, der viser, hvad de samlede ydelser efter skat vil være for forskellige familietyper på henholdsvis grundsats og forhøjet sats. Figurene viser den andel, som den disponible indkomst udgør i procent af grundbudgettet som ét ud af flere pejlemærker. Den disponible indkomst er delt op, så man kan se bidraget fra henholdsvis børnebidrag/det særlige børnetilskud til enlige forsørgere, børneydelser (børne- og ungedydelse samt ordinært og ekstra børnetilskud til børn af enlige forsørgere), boligstøtte, grund- eller forhøjet sats samt fritidstillægget.

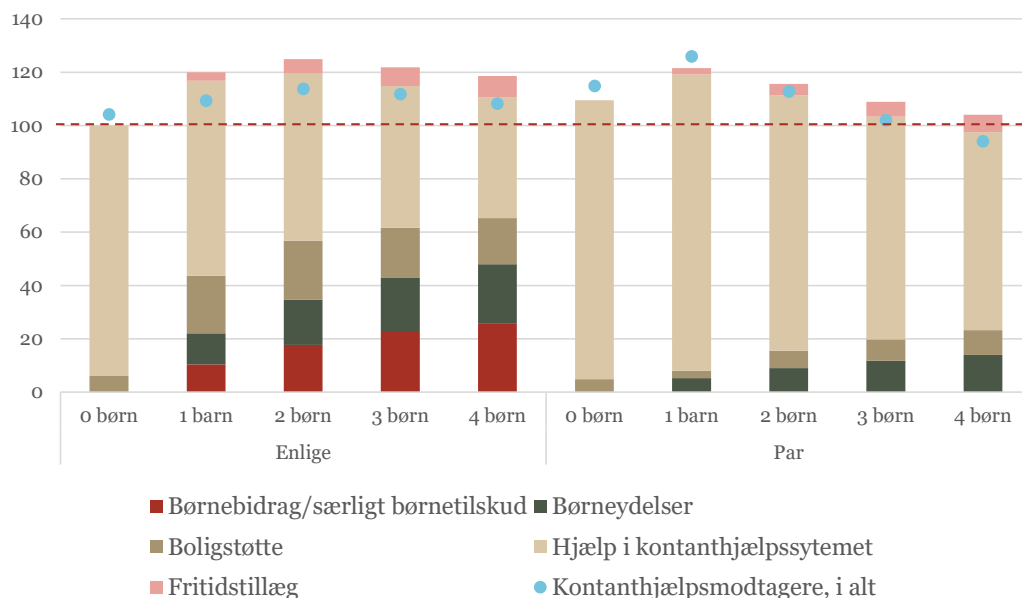
Figurene indeholder også en sammenligning med udvalgte ydelser, der findes i dag. Det drejer sig om uddannelseshjælp (uden aktivitetstillæg) for at illustrere relationen til en af de lavere ydelser, der er i dag, og kontanthjælp for borgere fyldt 30 år for at illustrere relationen til en af de højere ydelser, der er i dag.

Figur 12.1:
Disponibel indkomst for familietyper på grundsats, procent af grundbudgettet, 2021.


Anm.: Grundbudgettet er opgjort inklusiv egne beregninger af bruttoudgifter til bolig og nettoudgifter til daginstitution. Der er forudsat månedlig husleje svarende til medianhuslejen for kontanthjælpsmodtagere, afrundet til nærmest 500 kroner, samt udgifter til el, vand og varme på mellem 784 og 1.337 kroner per måned. Alle børn antages at være 7-14 år. Børnebidraget forudsættes at svare til normalbidraget, der udgør 1.443 kroner per barn per måned. Ved gældende regler er der taget udgangspunkt i modtagere af uddannelseshjælp, som ikke berøres af 225-timersreglen, og opgørelsen er eksklusiv det midlertidige børnetilskud.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

De disponible indkomster for forsørgere, der modtager grundsats, er omtrent på niveau med udgifterne i grundbudgettet, jf. figur 12.1. Det gælder derimod ikke enlige og par uden børn. Det skal ses i sammenhæng med, at SU for enlige og par uden børn er på omtrent samme niveau som grundsatsen for ikke-forsørgere, jf. nedenfor. Man kan derfor ikke hæve grundsatsen for enlige og par uden børn, når der samtidig skal være et økonomisk incitament til uddannelse på kort sigt. Det skal også ses i lyset af, at kommissionen vil styrke mulighederne for at supplere hjælpen med lønindtægter, jf. nedenfor.

Figur 12.2:**Disponibel indkomst for familietyper på forhøjet sats, procent af grundbudgettet, 2021.**

Anm.: Se figur 12.1. Ved gældende regler er der taget udgangspunkt i personer over 30 år, der modtager kontanthjælp, og ikke berøres af 225-timersreglen.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020, RFF (2016) og egne beregninger.

Den disponible indkomst (inklusive fritidstillæg) for de personer, der modtager forhøjet sats, dækker udgifterne i grundbudgettet for alle familietyper, og ligger for enlige forsørgere på mellem cirka 120-125 procent af grundbudgettet og for forsørgerpar på mellem 105-120 procent af grundbudgettet, jf. figur 12.2.

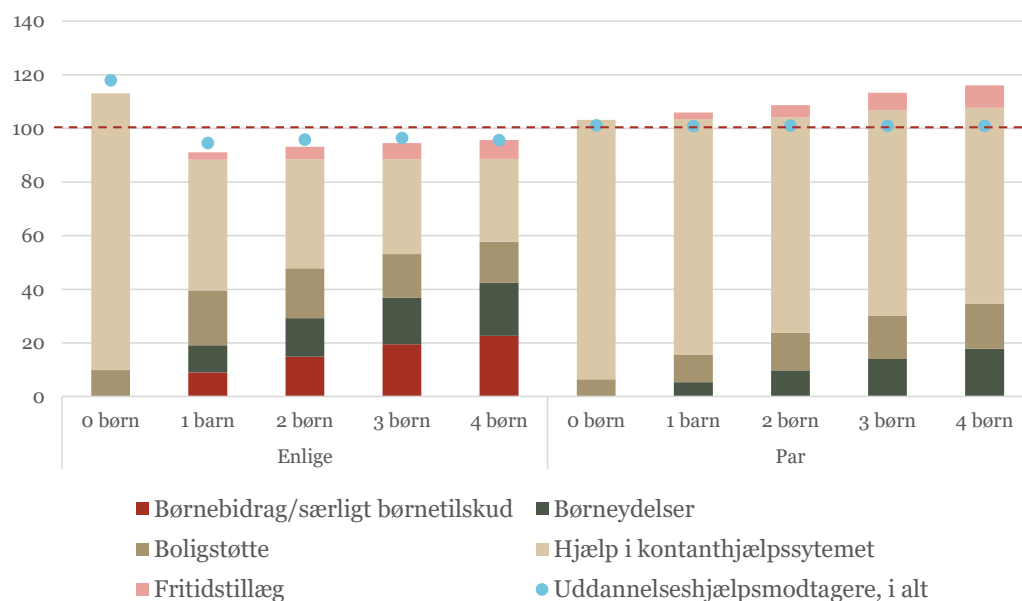
Med Ydelseskommisionens anbefalinger sker der en udjævning i levestandarden på tværs af familietyperne på henholdsvis grundsats og forhøjet sats, når man tager fritidstillægget med i betragtning. I figur 12.1 og 12.2 ser man det ved, at familietypernes disponible indkomst i procent af grundbudgettet nærmer sig hinanden (søjlerne danner i højere grad en horisontal linje end de streger, der markerer den disponible indkomst, der følger af de nuværende ydelser).

Figur 12.3 viser den andel, den disponible indkomst for personer på grundsats udgør af den disponible indkomst for de personer, der udelukkende modtager SU (i praksis har en del SU-modtagere lønindtægt ved siden af SU'en og derfor en højere disponible indkomst end illustreret her). Den disponible indkomst for personer på grundsats svarer omtrent til den disponible indkomst for personer, der modtager SU på tværs af alle familietyper. Figur 12.3 viser samtidig relationen til lavindkomst-

grænsen (50 procent af medianindkomsten) på tværs af familietyperne²⁹. Baseret på regneeksemplerne ligger alle familietyper på grundsats under lavindkomstgrænsen.

Figur 12.3:

Disponibel indkomstfor familietyper på grundsats, procent af disponibel indkomst for familier på SU, 2021.



Anm.: Se figur 12.1. Modtagere af SU forudsættes at være under 30 år.

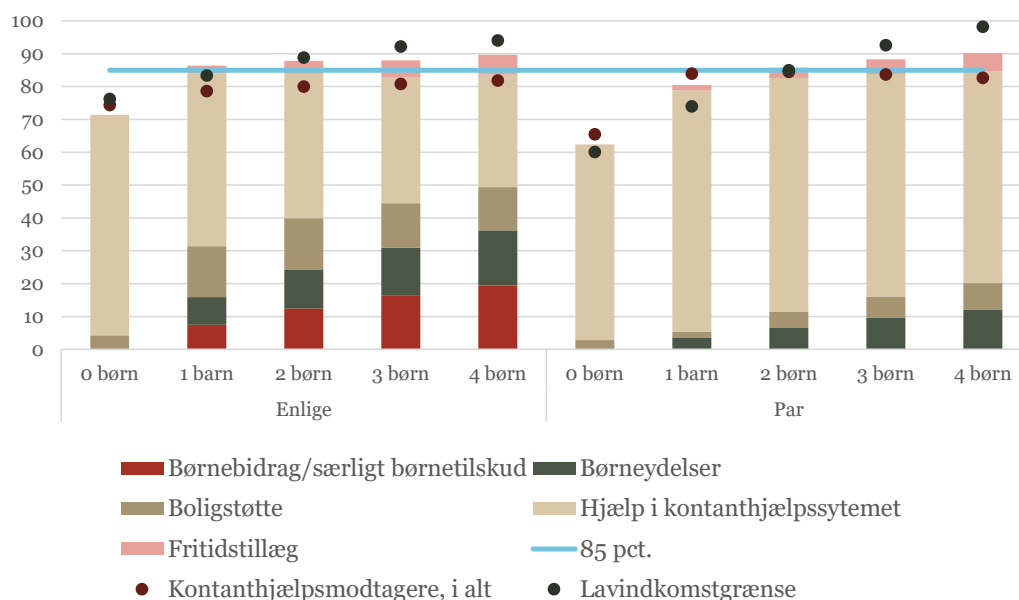
Kilde: Familietypemodellen fra december 2020 og egne beregninger.

Figur 12.4 viser den andel, den disponible indkomst udgør for personer på forhøjet sats af den disponible indkomst for familier med forældre i job til den overenskomstfastsatte mindsteløn. For samtlige familietyper ligger den disponible indkomst under eller på niveau med 85 procent af mindstelønnen, når man ser bort fra fritidstillægget. Den disponible indkomst for par uden børn samt for enlige og par med to børn er på niveau med lavindkomstgrænsen, mens de er under grænsen for enlige og par med tre eller flere børn. For par med fire børn er lavindkomstgrænsen på niveau med den disponible indkomst for familier, der arbejder til mindstelønnen.

29. Medianindkomsten er indkomsten for den "midterste" person i befolkningen, hvor halvdelen af befolkningen har en indkomst, der er højere end medianindkomsten, mens den anden halvdel har en indkomst, der er lavere.

Figur 12.4:

Disponibel indkomst for familietyper på forhøjet sats, procent af disponibel indkomst for familier i lavtlønsjob, 2021.



Anm.: Se figur 12.2. Der er forudsat en timeløn på 123,42 kroner, svarende til mindstelønnen for en ufaglært på HK-området.

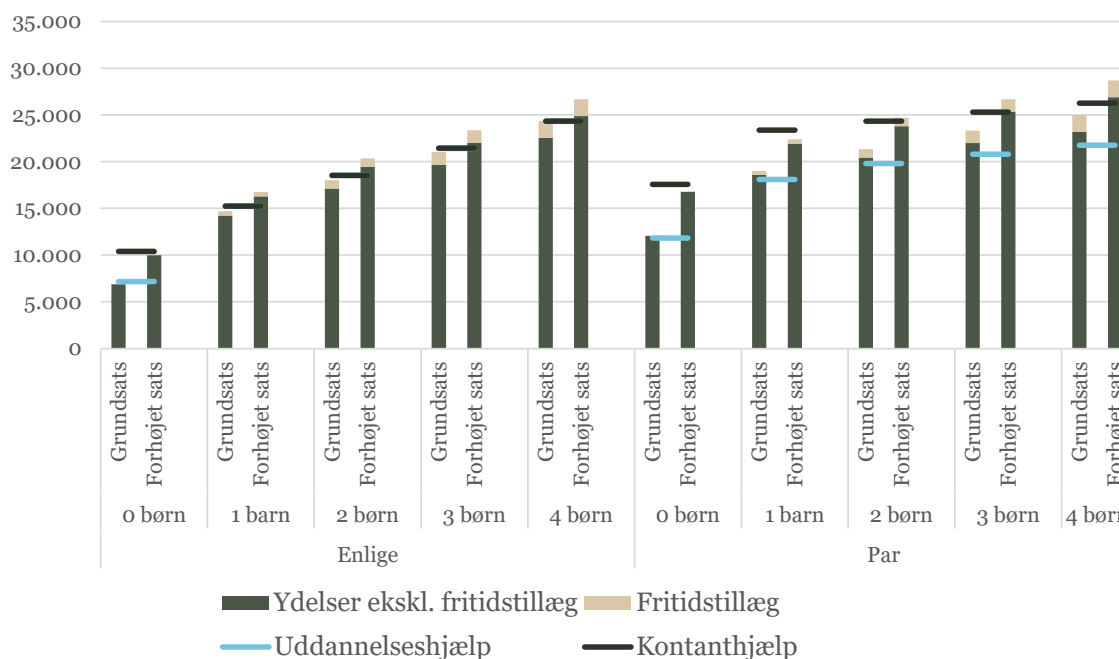
Kilde: Familietypermodellen fra december 2020 og egne beregninger.

Den udjævning i levestandarden, der sker med kommissionens anbefalinger, betyder, at familietyperne kommer til at adskille sig en smule mere fra hinanden, når det kommer til det økonomiske incitament til job og uddannelse (søjlerne i figur 12.3 og 12.4 danner i mindre grad en horisontal linje end de streger, der viser relationen mellem de nuværende ydelser og henholdsvis SU og mindstelønnen). Ydelseskommisionens forslag til et nyt kontanthjælpssystem er udtryk for den afvejning mellem en ensartet levestandard og (ensartede) økonomiske incitament, som kommissionen finder mest hensigtsmæssig, en afvejning, som skal foretages ved indretningen af et nyt kontanthjælpssystem.

Figur 12.5 viser ydelserne efter skat i kroner og øre for de forskellige familietyper, der modtager henholdsvis grundsats og forhøjet sats. De er samtidig sammenlignet med de disponible indkomster for familier på uddannelseshjælp og kontanthjælp i dag. Med kommissionens anbefalinger vil ydelserne efter skat for enlige forsørgere med tre eller fire børn på de lavere ydelser ikke længere være højere, end de er for par med tre eller fire børn, der modtager en af de lavere ydelser.

Figur 12.5:

Disponibel indkomst for familietyper på grundsats, forhøjet sats og udvalgte satser for uddannelseshjælp og kontanthjælp, kroner per måned, 2021.



Anm.: Se figur 12.1. Grundsats og forhøjet sats inkl. fritidstillæg. Ved gældende regler tages udgangspunkt i familier, der ikke berøres af 225-timers-reglen. Modtagere af kontanthjælp forudsættes at være fyldt 30 år.

Kilde: Familietypermodellen fra december 2020 og egne beregninger.

Som det fremgår af kapitel 8, vil minimumsbudgetternes varekurv være afhængig af opgørelsestidspunktet. For at sikre, at varekurvens indhold med tiden ikke divergerer substantielt fra udviklingen i satserne, vil det efter kommissionens opfattelse være hensigtsmæssigt, at minimumsbudgetterne med mellemrum opdateres. For at fritidstillæggets målretning og indretning ligeledes kan forblive tidssvarende, kan det være formålstjenligt at følge brugen af ordningen, ligesom det i tillæg hertil med mellemrum kan observeres, hvorvidt de rapporterede afsavn blandt børnefamilier øges eller mindskes – fx som følge af fritidstillægget.

Forståeligt og mærkbart økonomisk incitament til beskæftigelse

Med Ydelseskommisionens forslag til et nyt kontanthjælpssystem vil der være et klart økonomisk incitament til at arbejde, uddanne og forsikre sig. Ydelseskommisionen ønsker derudover at sikre et økonomisk incitament til beskæftigelse i form af småjob, så borgerne oplever en økonomisk gevinst

ved at arbejde i understøttet beskæftigelse, også selvom det er få timer. Det betyder noget for den enkelte borger at blive belønnet for sin indsats og få en lønseddel på lige vilkår med andre ansatte – og måske særligt for den borger, hvor vejen til selvforsørgelse via arbejdsmarkedet kan synes lang. Få ordinære timer kan være med til at give borgeren en arbejdsidentitet og styrke troen på egne evner, og det kan på længere sigt bane vej for, at borgeren får en mere fast tilknytning til arbejdsmarkedet – i bedste fald som selvforsørgende.

Det er vigtigt, at det økonomiske incitament bliver nemt for sagsbehandlerne at forklare borgerne, og at det bliver nemt for borgerne at forstå og dermed reagere på. Det står i modsætning til kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, der også blev indført for at øge tilskyndelsen til at tage småjob. Ydelseskommisionen ønsker samtidig, at det økonomiske incitament til småjob baserer sig på en positiv frem for en negativ tilskyndelseslogik. Borgeren skal opleve en tydelig og umiddelbar økonomisk gevinst ved at tage selv ganske få timers ordinær beskæftigelse modsat princippet i den gældende 225-timersregel, hvor borgeren oplever en nedgang i sin indkomst, hvis borgeren ikke lever op til timekravet i reglen. Heri indgår det også, at den økonomiske tilskyndelse til de første timer er meget lille for de borgere, der ikke er berørt af kontanthjælpsloftet. For borgere, der ikke er berørt af loftet, er tilskyndelsen først væsentlig, når de nærmer sig de 225 timers ordinær beskæftigelse. Dertil kommer, at 40 procent af de aktivitetsparate ydelsesmodtagere i dag er undtaget fra reglen. Det er dog vigtigt at sikre, at fradragssystemet ikke gør det attraktivt for borgerne at indrette sig permanent i en situation, hvor lønindtægterne fra et småjob supplerer hjælpen, så borgeren hænger fast i kontanthjælpssystemet.

På den baggrund *anbefaler* Ydelseskommisionen, at der indføres en ny fradragmodel for lønindtægter, hvor:

- Borgere, der modtager grundsats, kan tjene, hvad der svarer til forskellen mellem grundsats og forhøjet sats, uden at der sker fradrag i kontanthjælpen. I dag er forskellen cirka 3.850 kroner om måneden (2021-pl). Det svarer til cirka otte timers arbejde om ugen i et lavtlønsjob.
- Borgere, der har en samlet indtægt, hvor summen af lønindtægter og kontanthjælp overstiger niveauet for forhøjet sats, kan beholde 35 procent af lønindtægten, mens der sker fradrag i kontanthjælpen for resten af lønindtægten. Det samme gælder borgere, som får nedsat hjælpen på grund af deres ægtefælles lønindtægter og borgere, der modtager forhøjet sats.
- Når summen af lønindtægter og kontanthjælpen for den enkelte kontanthjælpsmodtager rammer den maksimale dagpengesats, fradrages den del af lønnen, som overstiger dagpengesatsen, krone for krone i kontanthjælpen.

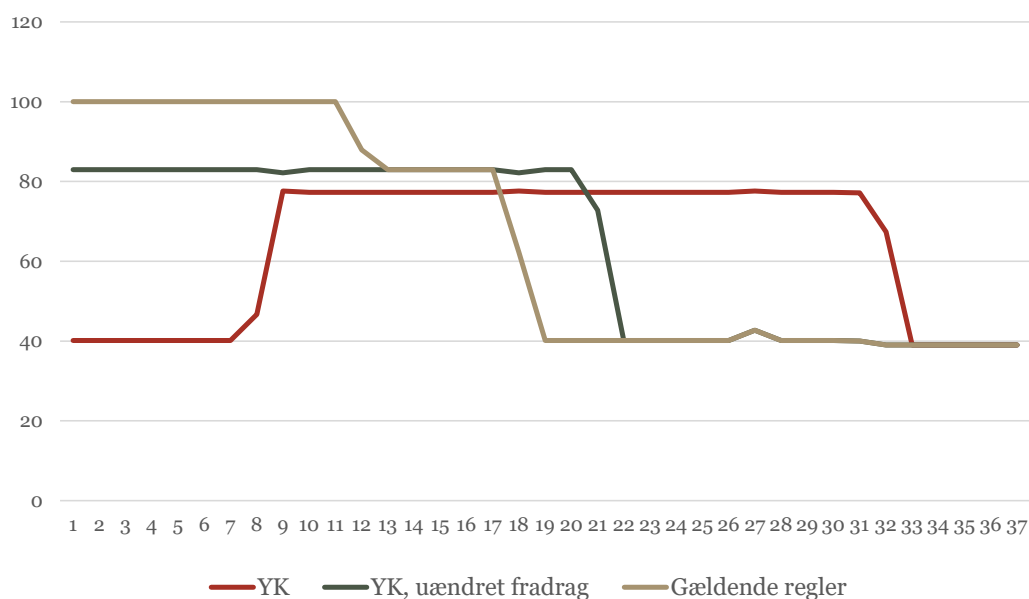
- De øvrige beregningstekniske regler om fradrag i ydelsen ved lønindtægter bibeholdes. Det betyder blandt andet, at lønindtægten opgøres efter AM- og ATP-bidrag.

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at den nye fradragsmodel følges nøje for at sikre, at den ikke bidrager til uhensigtsmæssig adfærd, hvor flere borgere vælger at indrette sig med en kombination af kontanthjælp og lønindtægter fra et småjob frem for at overgå til fuldtidsbeskæftigelse, og hvor det derfor kan blive nødvendigt at indføre en tidsbegrænsning.

Figur 12.6 viser den sammensatte marginalprocent ved arbejde i et lavtlønsjob for en enlig uden børn på grundsats. Marginalprocenten viser, hvor stor en andel af indkomsten ved en ekstra times arbejde, som borgeren betaler i indkomstskat, eller som fradrages i offentlige ydelser.

Figur 12.6:

Sammensat marginalprocent for enlige uden børn på grundsats, fordelt på ugentlig arbejdstid, procent, 2021.



Anm.: Der er forudsat en timeløn på 123,42 kroner, svarende til mindstelønnen for en ufaglært på HK-området. "YK, uændret fradrag" angiver den sammensatte marginalprocent med Ydelseskommisionens anbefalinger, ekskl. indførelsen af indkomstfradraget og afskaffelsen af timefradraget. Gældende regler er angivet for en uddannelseshjælpsmodtager, der ikke berøres af 225-timers-reglen. Der er forudsat månedlig husleje svarende til medianhuslejen for kontanthjælpsmodtagere, afrundet til nærmeste 500 kroner, samt udgifter til el, vand og varme på 784 kroner per måned.

Kilde: Familietypemodellen fra december 2020 og egne beregninger.

Med kommissionens anbefalinger reduceres den sammensatte marginalprocent ved de første otte timers arbejde fra 100 til 40 procent for en borger, som i dag modtager uddannelseshjælp. Afskaffelsen af særlig støtte reducerer marginalprocenten til godt 80 procent, mens indkomstfradragsmo-

dellen indebærer, at marginalprocenten reduceres yderligere fra godt 80 til 40 procent. Ved ni timers arbejde fradrages lønindkomsten i kontanthjælpen, og den sammensatte marginalprocent stiger til knap 80 procent. Det er fortsat godt fem procentpoint lavere end ved det gældende timefradrag.

Som følge af det lempeligere fradrag af arbejdsindkomst og en lidt højere ydelse vil kontanthjælpen til gengæld først være fuldt fradraget ved en ugentlig arbejdstid på 33 timer, mens det ved gældende regler er tilfældet ved en ugentlig arbejdstid på 19 timer.

I bilag 12.1 vises regneeksempler for andre familietyper.

Muligheder for supplerende hjælp

Ydelseskommisionen er opmærksom på, at de enkelte familiers økonomiske situation i praksis vil afvige fra de forudsætninger, som er lagt til grund i de regneeksempler, der er præsenteret ovenfor i figurerne 12.1-12.5. Der kan fx være større forskelle i borgernes husleje/boligudgifter, og det er langt fra alle, der modtager boligstøtte. Der er også forsørgere, som er under optjening til fuld børne- og ungedydelse samt børnetilskud. Endelig kan overgangen til det nye kontanthjælpssystem for nogle borgere betyde en nedgang i den disponible indkomst, som kræver tid til, at man kan indrette sig efter de nye vilkår. Det kan fx være tilfældet for unge under 30 år, der har udfordringer med deres psykiske helbred, og som derfor i dag modtager et aktivitetstillæg eller en højere sats som følge af en bestemt psykisk diagnose.

Løbende supplerende hjælp i ekstraordinære tilfælde

Derfor *anbefaler* Ydelseskommisionen, at der indføres en mulighed for at yde løbende supplerende økonomisk hjælp i ekstraordinære situationer. Adgangen til løbende supplerende hjælp vil give kommunerne mulighed for at kunne tilpasse den samlede udbetaling af hjælp til borgere i særlige situationer efter en konkret vurdering og samtidig reducere behovet for at finde ”systemløsninger” for at håndtere særlige grupper. Systemløsninger i form af særlige tillæg til særlige grupper vil alligevel ikke kun tage højde for den variation, der også vil være i de økonomiske vilkår blandt borgere i disse grupper. Hvis man skal sikre en mere ensartet levestandard, kan det således være nødvendigt at behandle borgere individuelt (og dermed forskelligt) for at kunne tage højde for borgerens konkrete situation. Vurdering af behovet for supplerende hjælp vil samtidig være en anledning for kommunerne til at tage konkret stilling til behovet for hjælp ved fx at iværksætte andre tiltag, som kan hjælpe borgeren i den konkrete situation.

Kommisionen *anbefaler*, at adgangen til at yde supplerende økonomisk hjælp afgrænses til ekstra-

ordinære tilfælde, hvor borgerens forsørgelsesmæssige situation er udfordret som følge af fx manglende optjening af børne- og ungedydelse og eventuelt børnetilskud, manglende adgang til boligstøtte eller vanskelige overgangsperioder for udsatte som fx borgere med fx psykiske lidelser og/eller stofmisbrug, herunder i forbindelse med en eventuel overgang til en lavere sats i det nye kontanthjælpsystem. Konkret afgrænses hjælpen, så borgeren maksimalt kan få et skattefrit beløb, der svarer til reduktionen i børne- og ungedydelsen og eventuelt børnetilskud på grund af optjeningsreglerne eller et maksimalt beløb på 2.000 kroner per måned, fx hvis der ikke er nogen eller begrænset adgang til boligstøtte. Kommunen kan alene yde hjælpen i en midlertidig periode på et år, hvor staten og kommunen deler finansieringen ligeligt mellem sig det første halve år, mens kommunen får ansvaret for hele finansieringen det sidste halve år. Det skal understøtte en hensigtsmæssig styring af udgifterne, og at hjælpen målrettes ekstraordinære situationer. Der skal samtidig stilles krav til kommunerne om at bogføre udgifterne på personnummer-niveau, så det er muligt at følge udviklingen i udgifterne på området.

Efter udløbet af den midlertidige periode på et år vil det fortsat være muligt for kommunerne at yde hjælp til dækning af enkeltudgifter som beskrevet nedenfor. Det vil også fortsat være muligt at yde hjælp til dækning af udgifter i relation til fx sygebehandling og medicin, hvis borgeren ikke selv har mulighed for at afholde udgifterne på grund af sin økonomiske situation. Disse former for supplerende hjælp kan især være nødvendige at yde til familier, der efter udløbet af den midlertidige periode fortsat er i starten af optjeningsperioden til børne- og ungedydelse samt eventuelt børnetilskud, hvor optjeningens konsekvenser for levestandarden er mest udtalte. Jo lavere en families disponible indkomst er, des flere udgifter vil kunne betragtes som rimelige og nødvendige at få ekstra hjælp til.

Mere tydelige rammer for tildeling af enkeltudgifter

Det kan være vanskeligt og ressourcekrævende for kommunerne at træffe afgørelse om tildeling af hjælp i særlige tilfælde. Hjælpen skal have et forebyggende sigte og skal som udgangspunkt være til en udgift, der har været uforudsigelig. Hvad, der kan betegnes som en rimeligt begrundet enkeltudgift, afhænger af en konkret vurdering, men det kan fx være udgifter til et nyt køleskab, hvis det gamle er gået i stykker. For at kunne modtage hjælpen skal ansøgeren have været ude for ændringer i sine forhold – en såkaldt social begivenhed – som fx arbejdsløshed. Kommunen skal tildele hjælpen ud fra en konkret trangsvurdering. Det betyder, at kommunen kun kan tildele hjælpen, hvis ansøgeren ikke selv har økonomisk mulighed for at betale udgiften, jf. kapitel 4.

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at der indføres økonomisk hjælp til enkeltudgifter efter en positivliste, så det tydeliggøres, hvad kommunerne konkret kan tildele hjælp til efter § 81. Det betyder, at der fra centralt hold skal udarbejdes en positivliste over, hvilke rimelige begrundede enkeltudgifter

den enkelte borger skal have mulighed for at få økonomisk hjælp til at få dækket. Der kan være tale om udgifter til fx hårde hvidevarer, beklædning, børneudstyr, indbo (herunder møbler, køkkengrej), nødvendigt teknisk udstyr (computer, mobiltelefon), udgifter forbundet med studiestart og transportudgifter. Hjælpen skal fortsat ydes af kommunen efter en konkret trangsvurdering af den enkelte borgers økonomiske forhold. Det indebærer en beregning af borgerens rådighedsbeløb på grundlag af indtægter og rimelige faste udgifter. Det skal altså fortsat være op til kommunen at vurdere, om borgeren har et økonomisk behov for hjælpen – det vil sige, at borgeren ikke er i stand til selv at betale udgiften helt eller delvist. Kommunen er derfor ikke forpligtet til at yde hjælpen.

Konsekvenser af anbefalingerne

Med Ydelseskommisionens anbefalinger opnår man et mere enkelt kontanthjælpssystem, end det vi har i dag. Man opnår også en mere ensartet levestandard på tværs af familier, og navnlig på tværs af børnefamilier, samt et større fokus på børns deltagelse i fællesskabet.

Endelig bliver det økonomiske incitament til beskæftigelse, herunder i småjob, mere enkelt og gennemskueligt, end det er i dag. Det vil også gøre det nemmere for sagsbehandlerne at tydeliggøre incitamenterne over for borgerne.

Dette afsnit belyser konsekvenserne af Ydelseskommisionens anbefalinger. Først ses der på, hvor mange og hvem, der på kort sigt vil modtage henholdsvis grundsats og forhøjet sats. Dernæst ses der på de fordelingsmæssige konsekvenser af anbefalingerne på både kort og varigt sigt.

Forudsætninger for opgørelsen af konsekvenser

De opgørelser, der belyser anbefalingernes konsekvenser, tager udgangspunkt i data fra 2017. Det er det seneste år med tilgængelige og fuldt dækkende oplysninger om beregningsgrundlaget for hjælp i kontanthjælpssystemet. Indkomster og ydelsesniveauer er efterfølgende opregnet til 2021-priser.

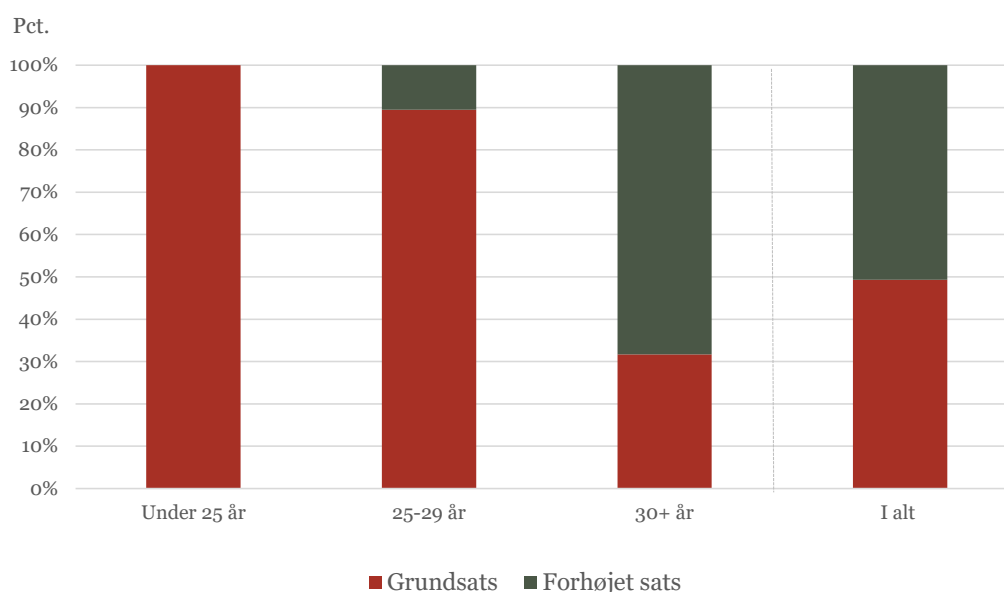
De tilgængelige registeroplysninger om befolkningens uddannelsesniveau er i nogen grad mangelfulde, især for personer med indvandrerbaggrund. Det er derfor beregningsteknisk lagt til grund, at 10 procent af de personer, som ikke har registreret en gennemført grundskoleuddannelse, vil være i stand til at dokumentere det. Desuden vil der i praksis være mulighed for, at nogle personer kan gennemføre grundskolen, fra ændringen af optjeningskravet meldes ud, til reglerne træder i kraft.

Borgere og familier i det nye kontanthjælpssystem

På den baggrund vil Ydelseskommisionens anbefalinger på kort sigt betyde, at lidt mindre end halvdelen af borgerne i systemet vil modtage grundsats, mens lidt mere end halvdelen vil modtage forhøjet sats, jf. figur 12.7. Cirka 10 procent af de 25-29 årige vil modtage forhøjet sats, mens det gælder knap 70 procent af de borgere, der er fyldt 30 år.

Figur 12.7:

Andel borgere på grundsats og forhøjet sats fordelt på aldersgruppe, helårspersoner opgjort i 2017



Anm.: Helårspersoner er defineret som personer, som modtager ydelse i kontanthjælpssystemet i alle måneder i 2017. I 2017 var der knap 91.000 helårspersoner i kontanthjælpssystemet.

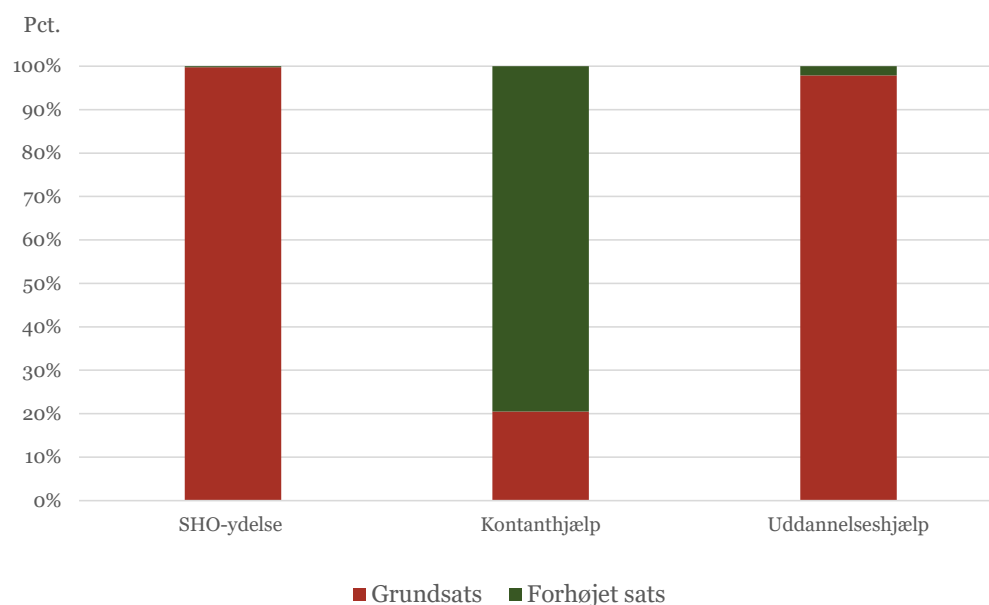
Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Figur 12.8 viser, hvordan fordelingen af borgere på grundsats og forhøjet sats vil se ud, når man tager udgangspunkt i hvilken ydelse, borgerne modtager i dag. Stort set alle, der i dag modtager uddannelseshjælp eller SHO-ydelse, vil modtage grundsats, mens cirka 80 procent af de borgere, der i dag modtager kontanthjælp, vil modtage forhøjet sats.

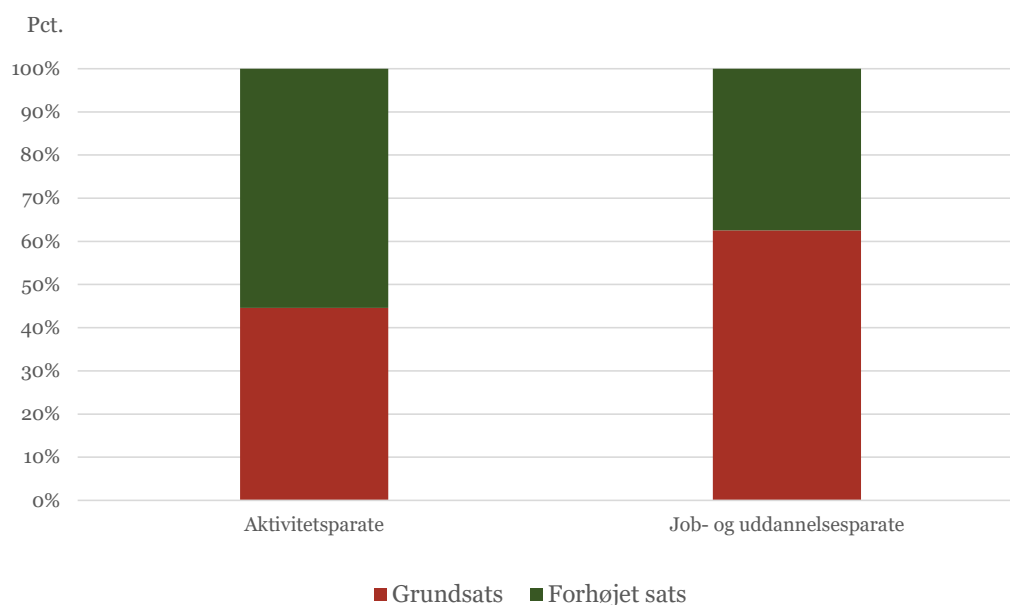
Ser man på visitationskategorier, er der et flertal blandt de aktivitetsparate, der vil modtage forhøjet sats, mens der er et flertal blandt de job- og uddannelsesparate, der vil modtage grundsats, jf. figur 12.9. Det hænger blandt andet sammen med, at der i gruppen af job- og uddannelsesparate er mange unge uddannelsesparate, der ikke vil leve op til opholdskravet om syv års ophold i riget ud af de seneste otte år efter det fyldte 18. år.

Figur 12.8:

Andel borgere på grundsats og forhøjet sats fordelt på eksisterende ydelseskategorier, helårspersoner opgjort i 2017


Figur 12.9:

Andel borgere på grundsats og forhøjet sats fordelt på eksisterende visitationskategorier, helårspersoner opgjort i 2017



Anm.: Se figur 12.7.

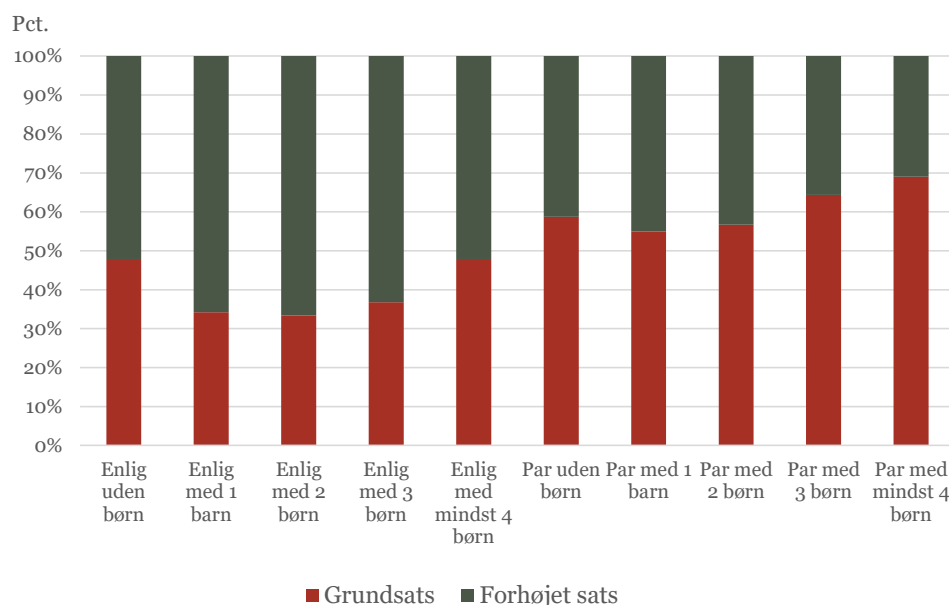
Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Figur 12.10 viser, hvordan fordelingen af borgere på grundsats og forhøjet sats vil se ud, når man opgør det på baggrund af familietyper. Figuren viser blandt andet, at det blandt enlige uden børn vil være cirka halvdelen, der vil modtage forhøjet sats. Figuren viser også, at der er en større andel blandt enlige med børn end blandt par med børn, der vil modtage forhøjet sats.

Ser man på herkomst, vil cirka 60 procent af helårspersonerne af dansk herkomst modtage forhøjet sats, jf. figur 12.11. Blandt indvandrere af ikke-vestlig herkomst er den andel cirka 30 procent.

Figur 12.10:

Andel borgere på grundsats og forhøjet sats fordelt på familietyper, helårspersoner opgjort i 2017

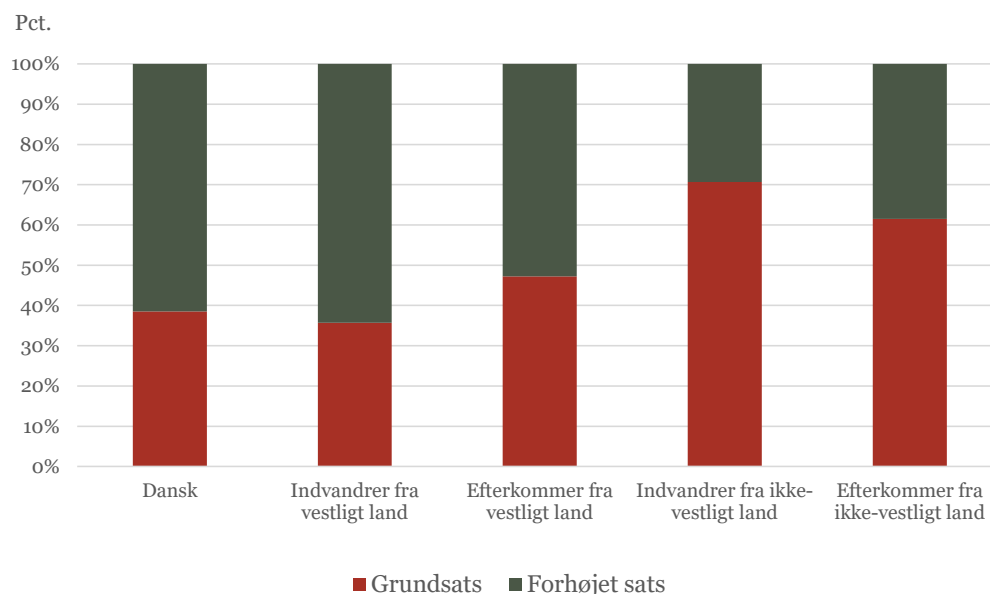


Anm.: Se figur 12.7. Antal børn omfatter både hjemmeboende og udeboende børn. Vestlige lande omfatter alle 28 EU-lande (UK indgik også i 2017) samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Figur 12.11:

Andel borgere på grundsats og forhøjet sats fordelt på herkomst, helårspersoner opgjort i 2017



Anm.: Se figur 12.7. Antal børn omfatter både hjemmeboende og udeboende børn. Vestlige lande omfatter alle 28 EU-lande (UK indgik også i 2017) samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige
 Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Ud over oplysningerne ovenfor indeholder tabellerne 12.10 og 12.11 sidst i kapitlet en opgørelse af andelen af borgere på henholdsvis grundsats og forhøjet sats fordelt på alder og køn. Tabel 12.10 viser opgørelsen gjort op i berørte personer, og tabel 12.11 viser opgørelsen i helårspersoner.

Fordelingsmæssige konsekvenser

Kommissionens opgave har været at komme med anbefalinger til et nyt kontanthjælpssystem, som indeholder en række ønskede balancer og hensyn. Kommissionen har med andre ord defineret et nyt kontanthjælpssystem fra bunden, dog som overbygning på de eksisterende universelle ydelser.

Et nyt kontanthjælpssystem skal sikre en mere ensartet og rimelig levestandard for borgerne i systemet, hvor der er taget særlige hensyn til børnefamilier. Ydelseskommisionens anbefalinger indebærer en række tilsigtede ændringer i forhold til det gældende system. De fordelingsmæssige konsekvenser af Ydelseskommisionens anbefalinger skal også ses i lyset af, at det nuværende kontanthjælpssystem indeholder en høj grad af kompleksitet som følge af blandt andet et meget stort antal satser, kontanthjælpsloftet, 225-timersreglen og særlige tillæg. Skiftet fra et komplekst til et mere enkelt system betyder, at alle i systemet bliver påvirket i større eller mindre grad.

Opgørelsen af de fordelingsmæssige konsekvenser af anbefalingerne tager udgangspunkt i ændringer af borgernes disponible indkomster. Ud over ændringerne i selve satserne og tildelingen af et nyt fritidstillæg inddrages også ændringer i ikke-skattepligtige ydelser som fx boligstøtte og særlig støtte.

De fordelingsmæssige konsekvenser af anbefalingerne på indkomstforskellene og på lavindkomstgruppen bliver beregnet på baggrund af familieækvivalerede disponible indkomster³⁰. Familieækvivaleringen indebærer, at familiens samlede disponible indkomst korrigeres for stordriftsfordele i familien og fordeles ligeligt på familiemedlemmerne. Det gør det muligt at sammenligne forbrugsmuligheder på tværs af familier med forskellige antal personer i familien.

De fordelingsmæssige konsekvenser opgøres som umiddelbare virkninger på de disponible indkomster. Det betyder, at en eventuelt ændret adfærd som følge af det nye ydelsessystem ikke indgår. Det er således ikke muligt at opgøre, hvem der fx vil arbejde i et småjob ved siden af ydelsen som følge af kommissionens anbefalinger om en ny indkomstfradragssmodel, eller hvem der på længere sigt vil modtage forhøjet sats, fordi de vil leve op til optjeningskravet.

Per 1. januar 2019 trådte en stramning af optjeningskravet i kraft for retten til kontant- eller uddannelseshjælp, som først på sigt vil omfatte alle personer i kontanthjælpssystemet. For at få det fulde billede er fordelingsvirkningerne af Ydelseskommisionens anbefalinger derfor opgjort som den varige virkning, hvor det er lagt til grund, at de eksisterende optjeningsregler er fuldt indfasede, således at alle ydelsesmodtagere er omfattede heraf.

Overgangsreglerne betyder imidlertid, at der i dag fortsat er personer i kontanthjælpssystemet, som er omfattet af og opfylder det gamle lempeligere optjeningskrav. Disse personer modtager derfor i dag kontant- eller uddannelseshjælp frem for selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse (SHO-ydelse), til trods for at de ikke opfylder det nye skærpede optjeningskrav. Færre personer modtager således de lavere ydelser, og færre personer i kontanthjælpssystemet er derfor eksempelvis placeret i lavindkomstgruppen end, når det nugældende optjeningskrav er fuldt indfaset. Ydelseskommisionens anbefalinger er vurderet i forhold til gældende regler, som så er afhængige af, om de betragtes på kort eller længere sigt. Dermed har anbefalingerne ikke samme fordelingsvirkninger på kort og langt sigt. Med henblik på at belyse virkningerne på kort sigt præsenteres nedenfor også fordelingsvirkninger af Ydelseskommisionens forslag til et nyt kontanthjælpssystem i 2021.

30. For en nærmere beskrivelse af familieækvivalering, se kapitel 8, boks 8.2.

En mere ensartet levestandard blandt børnefamilier

Ydelseskommisionen ønsker med sine anbefalinger at sikre en balance mellem et enkelt og gennemskueligt kontanthjælpssystem med få satser på den ene side og en mere ensartet levestandard på tværs af familietyper i kontanthjælpssystemet på den anden side. Som nævnt tilgodeses enlige forsørgere i dag relativt mere end forsørgere i par via bidraget fra de universelle ydelser. Det er en forskel, som i sidste ende stiller børn forskelligt og mindsker chanceligheden iblandt dem, og som kommissionen derfor ønsker at udjævne.

Med Ydelseskommisionens anbefalinger ensrettes levevilkårene blandt børnefamilier i kontanthjælpssystemet i højere grad, end tilfældet er i dag. Det kan blandt andet ses ved, at indkomstforskellene blandt personer i børnefamilier i kontanthjælpssystemet målt ved Gini-koefficienten³¹ reduceres med ca. 1,3 procentpoint opgjort ved varig virkning, jf. tabel 12.5.

Tabel 12.5:

Virkningen af Ydelseskommisionens anbefalinger på indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten, 2021

	Antal	Gældende regler	Med anbefalinger	Ændring
Befolkningsgruppe	1.000 personer	Gini-koefficient, procent		Procent point
Alle i befolkningen	5.667	28,2	28,2	+ 0,0
Familier i kontanthjælpssystemet	339	23,7	23,1	- 0,6
Børnefamilier i kontanthjælpssystemet	180	18,7	17,3	- 1,3

Anm.: Varig virkning opgjort ved fuldt indfasede optjeningsregler. Indkomstforskelle er opgjort på baggrund af familieækvivalerede disponible indkomster og indeholder både kontanthjælpsmodtageren og familiemedlemmer. Opgørelserne tager udgangspunkt i befolkningssammensætning, arbejdsmarkedstilknytning og personer i kontanthjælpssystemet i 2017. Indkomster og ydelsesniveau er efterfølgende opregnet til 2021-priser. Ydelseskommisionens anbefaling om et nyt fritidstillæg (samt eventuelt fradrag i børnetilskuddet som følge heraf) er indregnet i familiernes ækvivalerede disponible indkomster. Beregningsteknisk er det antaget, at børnefamilierne i kontanthjælpssystemet udnytter 80 pct. af fritidstillægget.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

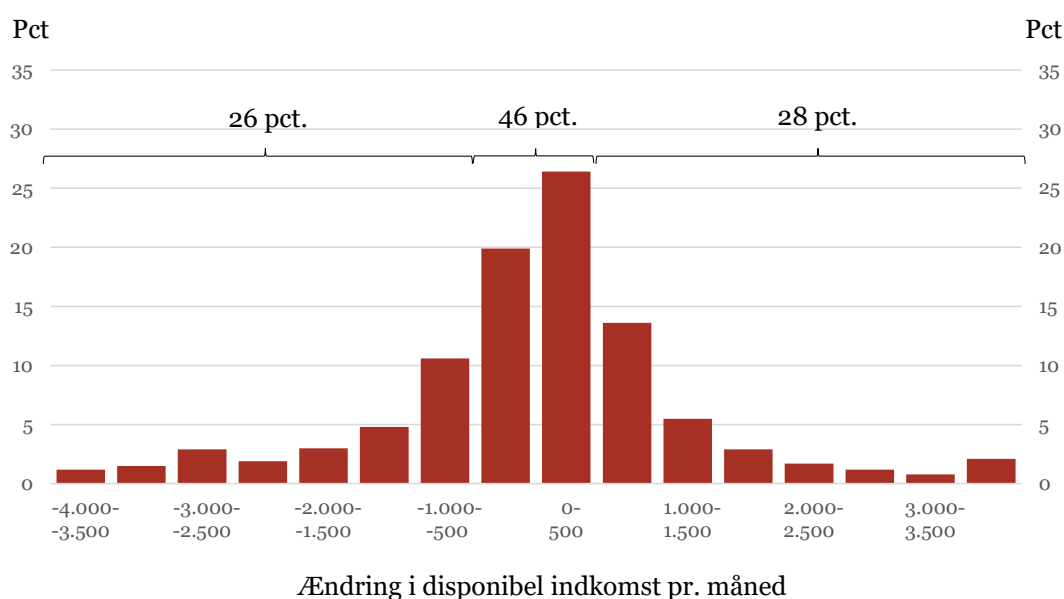
31. Gini-koefficienten er et af de mest anvendte mål for indkomstforskelle, hvor 0 angiver fuld lighed i befolkningen, og 100 angiver, at al indkomst ligger hos én person. Jo mindre Gini-koefficienten er, jo mindre er indkomstforskellene. Se fx Fordeling og incitament 2017, Økonomi- og Indenrigsministeriet, bilag 4.2 for en teknisk beskrivelse af Gini-koefficienten.

Indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten reduceres også samlet set for personer i familier i kontanthjælpssystemet. Virkningen af Ydelseskommisionens anbefalinger på indkomstforskellene for befolkningen som helhed er omtrent neutral, hvilket skal ses i lyset af, at personer i kontanthjælpssystemet udgør en forholdsvis lille andel af befolkningen.

Det skal bemærkes, at Ydelseskommisionens anbefaling om løbende supplerende økonomisk hjælp i ekstraordinære tilfælde, hvor borgerens forsørgelsesmæssige situation er udfordret, ikke indgår i fordelingsberegningerne. Det skyldes, at ordningen bygger på, at afgørelsen om supplerende hjælp træffes på baggrund af en individuel og konkret vurdering, hvorfor det ikke er muligt at opgøre hvilke personer, der tildeles hjælp og i hvilket omfang. Dog må det forventes, at ordningen vil bidrage til at reducere indkomstforskellene i befolkningen, og at færre vil ligge under lavindkomstgrænsen.

Figur 12.12:

Virkning af Ydelseskommisionens anbefalinger på personlig disponibel indkomst opdelt på ændring per måned, 2021



Anm.: Personlig disponibel indkomst. Disponibel indkomst omfatter personlig indkomst tillagt kapitalindkomst fratrukket personlige skatter og pensionsindbetalinger. Opgørelsen omfatter 191.400 berørte personer kontanthjælpssystemet. Se desuden anmærkning til tabel 1

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Ydelseskommisionens anbefaling til et nyt kontanthjælpssystem har betydning for den disponible indkomst for alle i kontanthjælpssystemet i større eller mindre grad. Således vil knap halvdelen af personerne i kontanthjælpssystemet opleve en ændring i den disponible indkomst på under +/- 500 kroner om måneden. For omkring 25 procent reduceres den disponible indkomst med mere end 500

kroner om måneden, mens den disponible indkomst øges med mere end 500 kroner om måneden for omkring 30 procent, jf. figur 12.12.

Fritidstillægget indgår i opgørelsen af de disponible indkomster, hvor det beregningsteknisk er lagt til grund, at børnefamilier i kontanthjælpssystemet udnytter 80 procent af tillægget. Det skal dog bemærkes, at fritidstillægget ikke er en ydelse, som udbetales af kommunen, men et beløb til at dække de udgifter, der er omfattet af tillægget, jf. ovenfor. Det er dog en ret, som alle børnefamilier i kontanthjælpssystemet får, og tillægget medfører større forbrugsmuligheder for gruppen. Fritidstillægget indgår derfor beregningsteknisk på lige fod med andre ydelser, der udbetales i ”rede penge”.

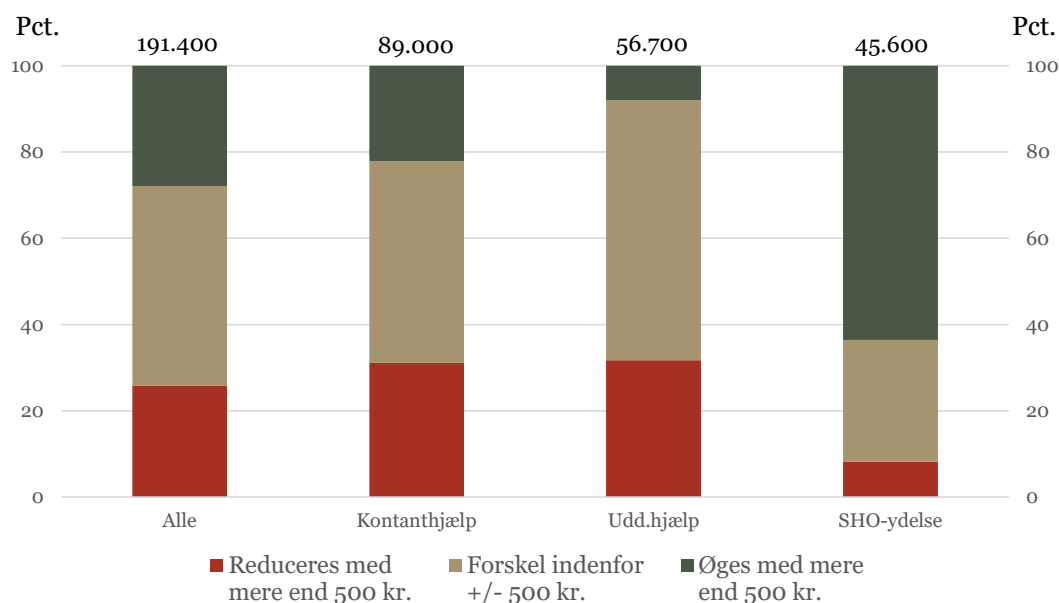
Det bemærkes også, at en del af Ydelseskommisionens anbefalinger medfører øgede udgifter til bestemte grupper i kontanthjælpssystemet, herunder den udvidede mulighed for supplerende hjælp i ekstraordinære tilfælde, dækning af transportudgifter samt større økonomisk fripladstilskud til børnefamilier (daginstitution), jf. tabel 12.9. Det er dog ikke muligt at henhøre disse udgifter til konkrete personer og dermed indregne beløbene i de disponible indkomster, hvorfor ændringerne i de disponible indkomster skal ses i lyset af disse supplerende tiltag.

Med Ydelseskommisionens anbefalinger indføres en grundsats, der er lidt højere end de laveste satser, der findes i kontanthjælpssystemet i dag. Niveauet for grundsatsen afspejler et af kommissionens pejlemærker, grundbudgettet, og skal sikre en mere rimelig og ensartet levestandard på tværs af de forskellige familier.

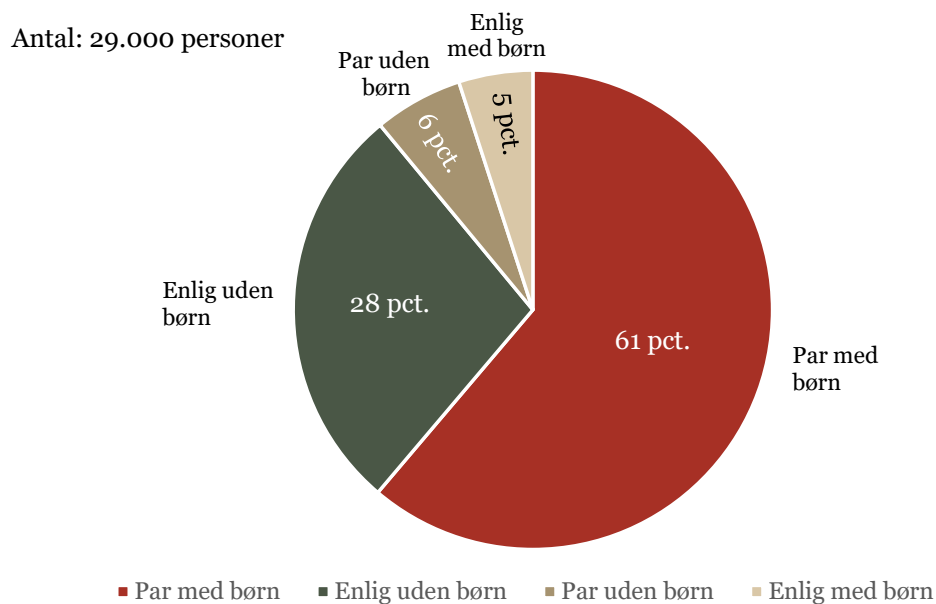
Størstedelen af de 45.600 personer, der ved fuldt indfasede regler modtager SHO-ydelse, bliver med Ydelseskommisionens anbefalinger indplaceret på grundsatsen og vil derved modtage en højere sats. Undtaget herfra er enlige forsørgere, som i dag modtager en SHO-ydelse, der er højere end grundsatsen. Indførelsen af grundsatsen er den primære årsag til, at den disponible indkomst for omkring 65 procent af SHO-ydelsesmodtagerne øges med over 500 kroner om måneden med kommissionens anbefalinger, jf. figur 12.13.

Figur 12.13:

Personer i kontanthjælpssystemet opdelt på ydelseskategori og ændring i disponibel indkomst per måned, 2021


Figur 12.14:

Personer på SHO-ydelse, for hvem disponible indkomst øges med mere end 500 kroner om måneden opdelt på familietype, 2021



Anm.: Berørte personer. Varig virkning opgjort ved fuldt indfasede optjeningsregler. Se desuden anmærkning til figur 12.12.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

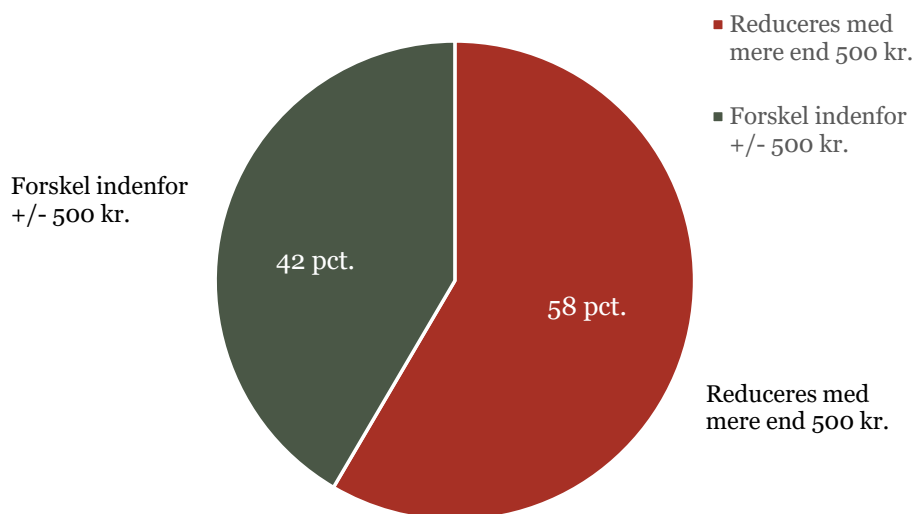
For SHO-familietyperne er det særligt parfamilier med børn og enlige uden børn, der med det nye kontanthjælpssystem vil opleve en indkomstfremgang. Af gruppen af SHO-ydelsesmodtagere med en disponibel indkomstfremgang på mere end 500 kroner om måneden udgør personer i parfamilier med børn 61 procent, og enlige ikke-forsørgere udgør 28 procent, jf. figur 12.14.

Fremgangen i disponibel indkomst for enlige ikke-forsørgere på SHO-ydelse skal blandt andet ses i lyset af, at den disponible indkomst for denne familietype i dag ligger et stykke under grundbudgettet, der, som nævnt, er et pejlemærke for fastsættelsen af grundsatsen.

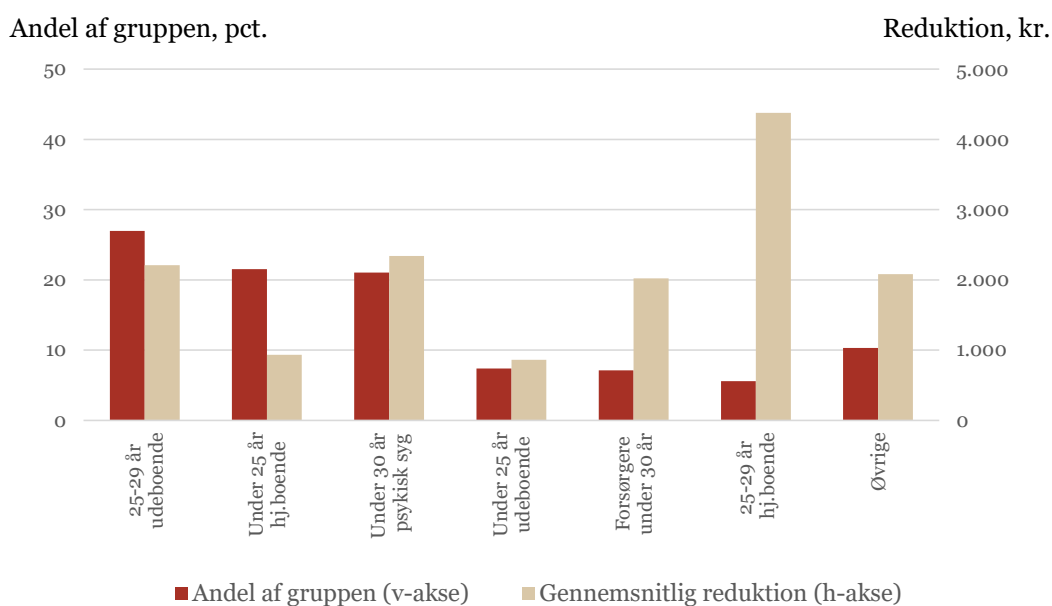
Et andet element, der bidrager til at øge den disponible indkomst blandt SHO-børnefamilier, er *fritidstillægget*. Fritidstillægget har som nævnt til formål at fremme chancelighed blandt børn i Danmark ved at give børnene af forældre i kontanthjælpssystemet de samme muligheder som jævnaldrende for et fritidsliv og for at deltage i fællesskabet. Fritidstillægget er skattefrit og udgør 450 kroner per barn per familie om måneden op til fire børn (maksimalt 1.800 kroner).

Det er Ydelseskommisionens forventning, at anbefalingen om at afskaffe aktivitetstillægget vil have en positiv indvirkning på deltagelsen i den aktive indsats og dermed i sidste ende understøtte, at flere kan forlade kontanthjælpssystemet og blive selvforsørgende. Hvor aktivitetstillægget kan have medvirket til at modvirke progressionen, kan indkomstfradragmodellen, hvor unge på grundsats får mulighed for at tjene, hvad der svarer til forskellen mellem grundsats og forhøjet sats uden fradrag i hjælpen, være med til at understøtte progressionen. Få ordinære timer på arbejdsmarkedet kan både være med til at bane vej for selvforsørgelse via lønindtægter, ligesom det kan være med til at afklare de unge om et fremtidigt uddannelsesvalg. Hertil kommer, at kommunerne i dag har en forpligtelse til at sætte ind med en forstærket indsats, hvis det skønnes at være nødvendigt for den unges progression, og kommunerne har gode muligheder for at gøre dette meget tidligt efter deres første møde med den unge. Herudover vil der være mulighed for at benytte sig af den supplerende hjælp i ekstraordinære tilfælde, som kommunerne vil kunne tildele trængte familier efter en samlet vurdering af familiernes økonomiske situation. De fordelingsmæssige konsekvenser af afskaffelsen skal derfor ses i lyset af ønsket om at nytænke progressionen for denne gruppe og skal ses som led i Ydelseskommisionens ønske om, at behovet for progression skal mødes med en relevant indsats og ikke ændringer i ydelserne, som til gengæld fastsættes efter forsørgelsesbehovet for forskellige familietyper med en betydelig ensartethed inden for familietyper.

Ydelseskommisionens anbefaling om at afskaffe aktivitetstillægget påvirker hovedsageligt unge under 30 år, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, og som ikke opfylder kravene for at modtage forhøjet sats. Samlet er der omkring 23.000 personer, der i dag modtager uddannelseshjælp og aktivitetstillæg, og som med Ydelseskommisionens anbefalinger i stedet vil modtage grundsatsen. Heraf er det knap 60 procent, hvor reduktionen i den disponible indkomst er større end 500 kroner om måneden, jf. figur 12.15.

Figur 12.15:
Uddannelseshjælpsmodtagere med aktivitetstillæg opdelt på virkningens størrelse


Antal: 23.000 personer

Figur 12.16:
Gennemsnitlig reduktion for uddannelseshjælpsmodtagere med aktivitetstillæg, der reduceres med mere end 500 kroner om måneden opdelt på satser


Anm.: Varig virkning opgjort ved fuldt indfasede optjeningsregler. Uddannelsesmodtagere med aktivitetstillæg, der med Ydelseskommisionens anbefalinger overgår til grundsats.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

En stor del af gruppen, der mister deres aktivitetstillæg, går dermed ikke mærkbart ned i indkomst. Det skyldes blandt andet, at nogle unge i dag modtager en ydelse inkl. aktivitetstillæg, der svarer til grundsatsen for enlige uden børn. Det afspejler, at Ydelseskommisionens grundsats er højere end de laveste nugældende satser.

Udeboende mellem 25 og 29 år udgør 27 procent af de uddannelseshjælpsmodtagere med aktivitetstillæg, der får reduceret den disponibel indkomst med mere end 500 kroner om måneden. Den disponible indkomst for udeboende mellem 25 og 29 år reduceres i gennemsnit med 2.200 kroner om måneden, jf. figur 12.16. Uddannelseshjælpsmodtagere under 30 år med en psykisk diagnose udgør omkring 20 procent af gruppen og får i gennemsnit reduceret den disponible indkomst med 2.300 kroner om måneden.

Tabel 12.12-12.15 sidst i kapitlet viser detaljerede opgørelser af ændringen i disponibel indkomst opdelt på en række karakteristika.

Lavindkomstgruppen

Lavindkomstgruppen er et mål for omfanget af personer med relativ lav indkomst. Lavindkomstgruppen omfatter personer, hvis disponible indkomst på familieniveau højst udgør 50 procent af medianindkomsten i befolkningen. I 2021 er lavindkomstgrænsen for en enig skønnet til 128.000 kroner. Personer indgår dermed ikke i lavindkomstgruppen alene i kraft af egen individuelle disponible indkomst (medmindre man er enig), men som følge af den samlede familieindkomst.

En anden potentiel målestok for de fordelingsmæssige konsekvenser af Ydelseskommisionens anbefalinger ville være at sammenholde de disponible indkomster med de faktiske minimumsbudgetter for hver enkelt familie. Det har dog ikke været muligt at udarbejde et sådan analyseværktøj til brug for Ydelseskommisionens arbejde.

Ydelseskommisionens anbefalinger opgjort i varig virkning medfører isoleret set, at antallet af børn af forældre i kontanthjælpssystemet i lavindkomstgruppen reduceres med 5.900 børn. Antallet af personer i lavindkomstgruppen som helhed reduceres med 4.800 personer, jf. tabel 12.6.

Tabel 12.6:**Varig virkning af Ydelseskommisionens anbefalinger på lavindkomstgruppen**

	Gældende regler	Flytter ned	Flytter op	Med anbefalinger	Ændring
Personer i lavindkomstgruppen	467.600	14.900	19.700	462.700	- 4.800
heraf personer i kontanthjælpsfamilier	157.700	14.900	19.700	152.900	- 4.800
heraf børn i kontanthjælpsfamilier	46.200	2.900	8.700	40.300	- 5.900

Anm.: Varig virkning opgjort ved fuldt indfasede optjeningsregler. Flytter ned (op) omfatter personer med en reduktion (stigning) i den familieækvivalerede indkomst, der betyder, at de flytter ned (op) i lavindkomstgruppen. Det anvendte familiebegreb er DSTs E-familie. Børn er opgjort som personer under 18 år. Lavindkomstgrænsen ændrer sig marginalt som følge af, at Ydelseskommisionens anbefalinger påvirker de disponible indkomster og derved indkomstfordelingen i befolkningen.

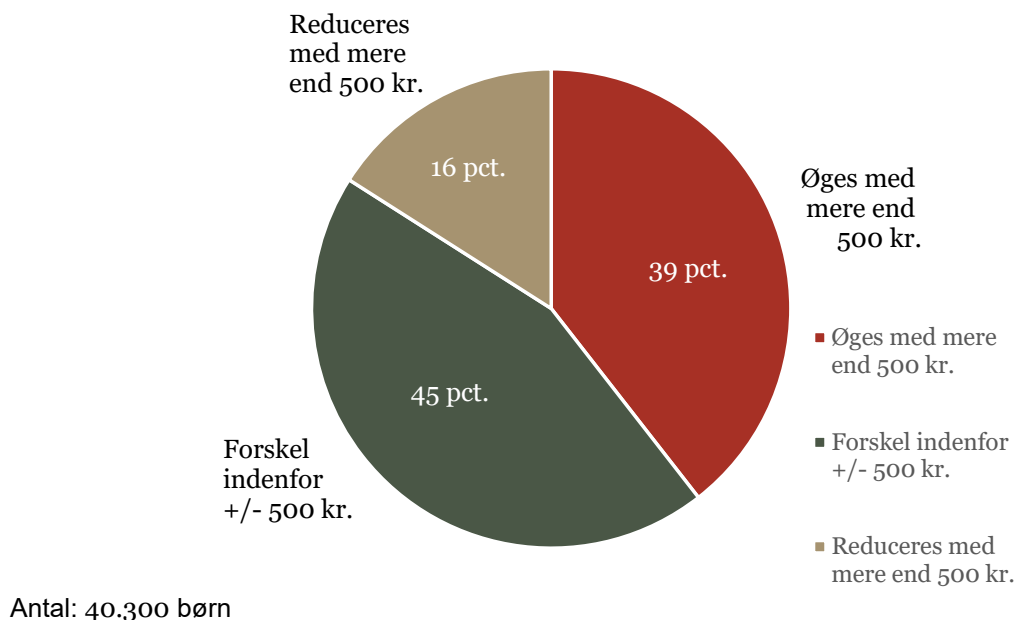
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Den relativt store reduktion af antallet af børn i kontanthjælpsfamilier i lavindkomstgruppen i forhold til antallet af voksne skal ses i lyset af, at anbefalingerne typisk bidrager til at øge de disponible indkomster for personer i børnefamilier i kontanthjælpssystemet, mens de disponible indkomster modsat typisk reduceres blandt voksne uden børn. Der er således voksne og børn i børnefamilier, som flyttes ud af lavindkomstgruppen, og voksne i familier uden børn der flyttes ind i lavindkomstgruppen.

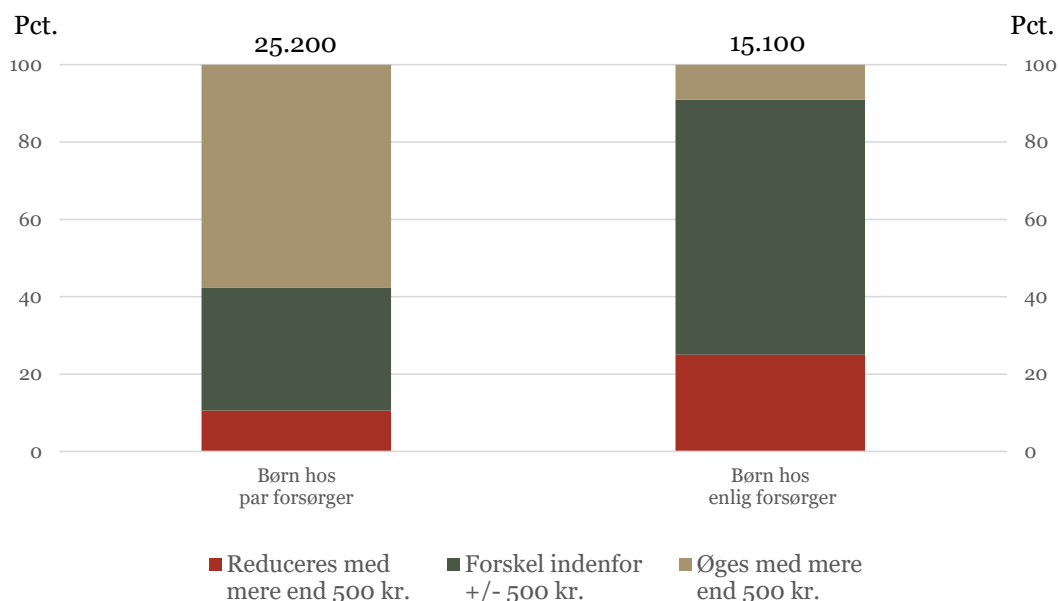
En del af de børnefamilier, der med Ydelseskommisionens anbefalinger fortsat er placeret i lavindkomstgruppen, vil faktisk opleve en fremgang i den disponible indkomst, der ligger tættere på lavindkomstgrænsen, end tilfældet er efter gældende regler. Af de 40.300 børn, der er i lavindkomstgruppen efter virkningen af ydelseskommisionens anbefalinger er indregnet, oplever knap 70 procent en fremgang i den familieækvivalerede disponible indkomst og omkring 39 procent oplever en fremgang på mere end 500 kroner om måneden, jf. figur 12.17.

Figur 12.17:

Børn i lavindkomstgruppen (med ydelseskommisionens anbefalinger) opdelt på indkomstændring


Figur 12.18:

Børn i lavindkomstgruppen (med ydelseskommisionens anbefalinger) opdelt på indkomstændring og familietype



Anm.: Varig virkning opgjort ved fuldt indfasede optjeningsregler. Familieækvivaleret disponibel indkomst. Se også anmærkning til tabel 12.6.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Det er især børn i parfamilier, der med Ydelseskommisionens anbefalinger oplever en indkomstfremgang. Således øges den familieækvivalerede disponible indkomst med mere end 500 kroner om måneden for knap 60 procent af børnene i parfamilier, jf. figur 12.18.

Det er vigtigt at bemærke, at lavindkomstgruppen opgøres på baggrund af familiens årsindkomst. Det betyder, at andre faktorer end ydelsesniveauerne i kontanthjælpssystemet kan have betydning for, om en familie befinder sig i lavindkomstgruppen eller ej. Fx indgår der personer i lavindkomstgruppen, der kun kortvarigt er i kontakt med kontanthjælpssystemet. For disse personer vil en ændring i ydelsesniveauet have mindre betydning for familiens årsindkomst. En lav årsindkomst kan fx også skyldes perioder som selvforsørgende, skift i familietype i løbet af året og perioder med udlandsophold.

Umiddelbar helårsvirkning i 2021

Indfasningen af de nye skærpede optjeningsregler betyder som sagt, at der på kort sigt vil være personer i kontanthjælpssystemet, der er omfattet af de gamle optjeningsregler og derfor modtager de højere ydelser i stedet for SHO-ydelserne.

Ydelseskommisionens anbefalinger opgjort med helårsvirkning i 2021 medfører isoleret set, at antallet af børn af forældre i kontanthjælpssystemet i lavindkomstgruppen reduceres med 4.100 børn. Antallet af personer i lavindkomstgruppen som helhed øges med 2.200 personer, jf. tabel 12.7.

Tabel 12.7:

Virkningen af ydelseskommisionens anbefalinger på antal personer i lavindkomstgruppen, 2021

	Gældende regler	Flytter ned	Flytter op	Med anbefalinger	Ændring
Personer i lavindkomstgruppen	460.300	17.700	15.300	462.700	+ 2.400
heraf personer i kontanthjælpsfamilier	150.300	17.900	15.300	152.900	+ 2.600
heraf børn i kontanthjælpsfamilier	44.400	3.100	7.200	40.300	- 4.100

Anm.: Flytter ned (op) omfatter personer med en reduktion (stigning) i den familieækvivalerede indkomst, der betyder, at de flytter ned (op) i lavindkomstgruppen. Det anvendte familiebegreb er DSTs E-familie. Børn er opgjort som personer under 18 år. Lavindkomstgrænsen ændrer sig marginalt som følge af, at Ydelseskommisionens anbefalinger påvirker de disponible indkomster og derved indkomstfordelingen.

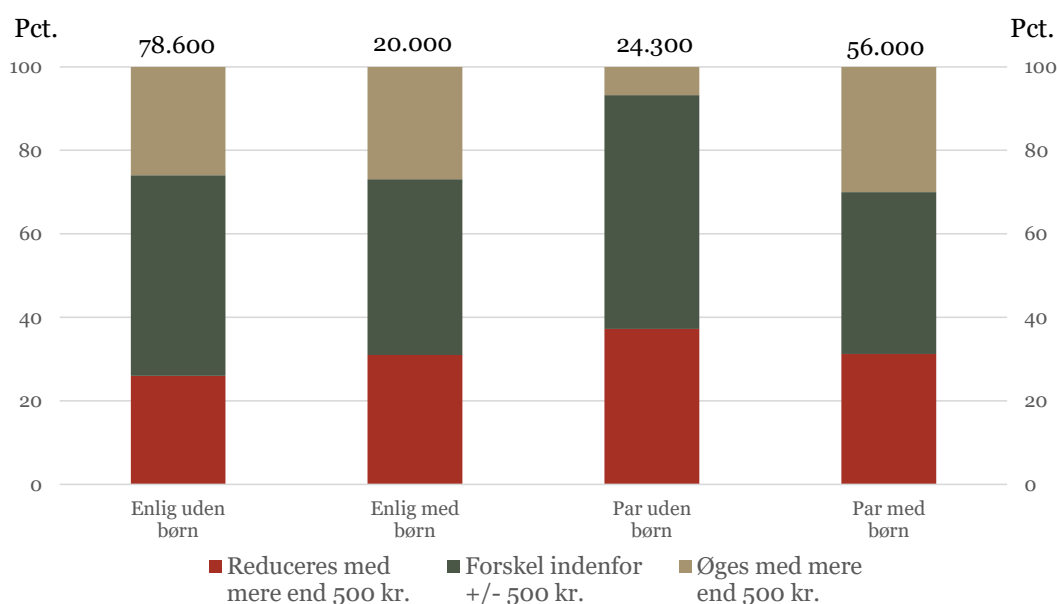
Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

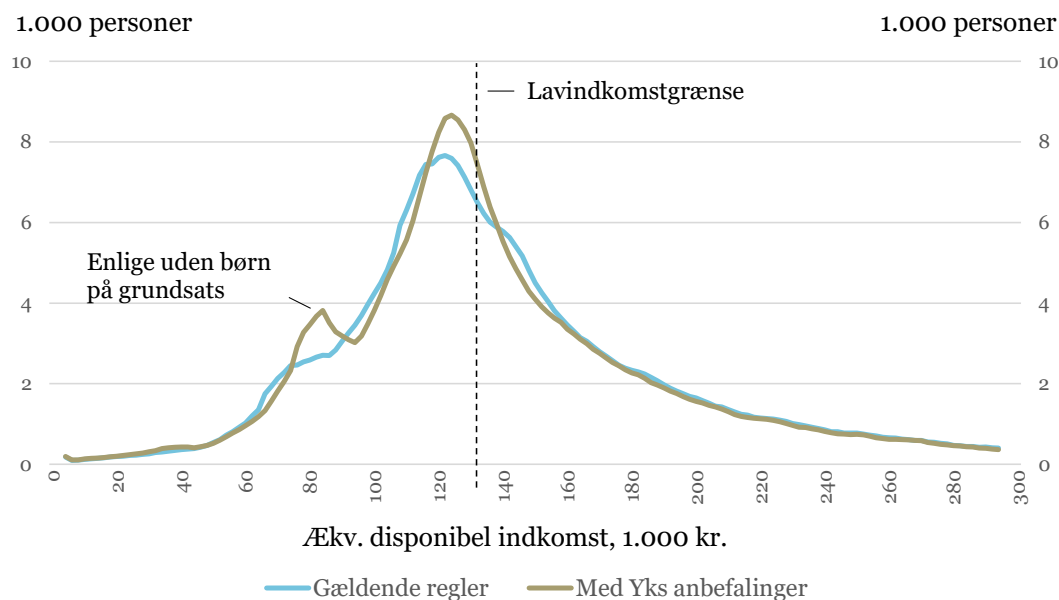
Antallet af personer i lavindkomstgruppen forventes at blive reduceret yderligere som følge af Ydelseskommisionens anbefaling om at afsætte 180 millioner kroner til løbende supplerende økonomisk hjælp målrettet personer med de laveste indkomster i kontanthjælpssystemet. Disse midler vil blive bevilliget i de enkelte kommuner baseret på en konkret og samlet vurdering af familiernes situation, og det er derfor ikke muligt at inddrage dem i fordelingsberegningerne ovenfor.

Det kan bemærkes, at antallet af børn i lavindkomstgruppen reduceres, mens det samlede antal af personer i lavindkomstgruppen stiger. Det skyldes, at omlægningen af satserne medfører en ændring i sammensætningen af familier i lavindkomstgruppen som følge af, at den disponible indkomst typisk øges for personer i parfamilier med børn og reduceres i parfamilier uden børn, jf. figur 12.19.

Figur 12.19:

Personer i kontanthjælpssystemet opdelt på familietyper og ændring i disponibel indkomst per måned, 2021



Figur 12.20:
Indkomstfordeling ved hhv. gældende regler og med Ydelseskommisionens anbefalinger, 2021


Anm.: Figur 12.19 er opgjort som ændring i den personlig disponibel indkomst for personer i kontanthjælpssystemet. Figur 12.20 er opgjort med udgangspunkt i familieækvivalerede disponible indkomster for personer i kontanthjælpsfamilier. Figur 12.20 viser personer i kontanthjælpsfamilier med ækvivalerede disponibel indkomster op til 300.000 kroner - omkring 3,5 procent af gruppen af personer i kontanthjælpsfamilier ligger over dette beløb.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Lavindkomstgrænsen i befolkningen svarer omtrent til medianindkomsten for kontanthjælpsgruppen. Det betyder, at antallet af kontanthjælpsmodtagere henholdsvis over og under lavindkomstgrænsen er meget følsom over for ændringer i ydelserne. Det betyder også, at det er muligt for mange familier at blive kategoriseret som henholdsvis i og uden for lavindkomstgruppen på trods af, at de har indkomster, som ikke afviger meget fra hinanden, jf. figur 12.20.

Ydelseskommisionens anbefalinger har en neutral virkning på indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten i befolkningen som helhed i 2021. Det afspejler, at ændringerne i de disponible indkomster hovedsageligt har betydning for de relative indkomster mellem personer i kontanthjælpssystemet, men mindre betydning for indkomstforskellene mellem henholdsvis personer i kontanthjælpssystemet og de øvrige personer i befolkningen.

Anbefalingerne reducerer således indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten blandt personer i børnefamilier i kontanthjælpssystemet med cirka 1,0 procentpoint, jf. tabel 12.8.

Tabel 12.8:**Virkningen af Ydelseskommisionens anbefalinger på indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten, 2021**

	Antal	Gældende regler	Med anbefalinger	Ændring
Befolkningsgruppe	1.000 personer	Gini-koefficient, procent		Procent point
Alle i befolkningen	5.667	28,2	28,2	- 0,0
Børnefamilier i befolkningen	2.388	28,2	28,2	- 0,0
Familier i kontanthjælpssystemet	339	23,2	23,1	- 0,0
Børnefamilier i kontanthjælpssystemet	180	18,4	17,3	- 1,0

Anm.: Indkomstforskelle er opgjort på baggrund af familieækvivalerede disponible indkomster og indeholder både kontanthjælpsmodtageren og familiemedlemmer. Opgørelserne tager udgangspunkt i befolkningssammensætning, arbejdsmarkedstilknøytning og personer i kontanthjælpssystemet i 2017. Indkomster og ydelsesniveau er efterfølgende opregnet til 2021-priser. Ydelseskommisionens anbefaling om et nyt fritidstillæg (samt eventuelt fradrag i børnetilskuddet som følge heraf) er indregnet i familiernes ækvivalerede disponible indkomster. Beregningsteknisk er det antaget, at børnefamilierne i kontanthjælpssystemet udnytter 80 procent af fritidstillægget.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Med de gældende regler har enlige forsørgere i kontanthjælpssystemet i gennemsnit en højere disponibel indkomst end personer i par med børn. Den relativt store reduktion i indkomstforskellene blandt personer i kontanthjælpsfamilier med børn skal ses i lyset af, at satserne for personer i par med børn øges, mens satserne for enlige med børn reduceres.

Supplerende tiltag på indsatssiden til at understøtte midlertidighed

Ydelseskommisionen har løbende drøftet samspillet mellem ydelserne og den aktive beskæftigelsesindsats i kontanthjælpssystemet, for det har været et naturligt fokus i Ydelseskommisionens anbefalinger at understøtte et mere velfungerende system bredt set.

Kommisionens anbefalinger betyder, at der bliver en klar adskillelse mellem størrelsen på hjælpen på den ene side og visitationen og indsatsen på den anden side. Det står i modsætning til i dag, hvor

unge under 30 år, som visiteres aktivitetsparate, vil opleve en indkomstnedgang, hvis der sker progression i deres forløb, og de derved bliver visiteret job- eller uddannelsesparate. Med kommissionens anbefalinger vil ydelsen blive tildelt efter objektive kriterier om opholdstid i riget, beskæftigelse og uddannelse, og ydelsesniveauet vil tage udgangspunkt i et forsørgelsesbehov. Det skaber nogle gunstige rammer for, at visitationen og tilrettelæggelsen af indsatsen kan ske ud fra det behov, som den enkelte borger har for bedst muligt at kunne komme videre mod uddannelse eller beskæftigelse.

Nogle borgere på forhøjet sats vil have gavn af de muligheder, der gælder for aktivitetsparate i dag. Omvendt kan der være ”stærke” unge på grundsats, der alene skal have en job- eller uddannelsesrettet indsats. Ydelseskommisionens arbejde kan derfor bruges som en anledning til at overveje, om det kunne være hensigtsmæssigt at justere visitationskategorierne. En stillingtagen til det spørgsmål ligger dog uden for rammerne af Ydelseskommisionens arbejde, og kommissionen har derfor ikke udarbejdet anbefalinger til et nyt visitationssystem.

Det er Ydelseskommisionens forventning, at flere af anbefalingerne vil have en positiv indvirkning på den aktive indsats. Det gælder ikke mindst kommissionens forslag om at afskaffe aktivitetstillægget, som vil give de unge en større økonomisk tilskyndelse til at gå i uddannelse. Det er kommissionens forventning, at anbefalingen også vil understøtte en bedre dialog om uddannelsespålægget, når den unge ikke længere har et økonomisk incitament til at blive fastholdt i en situation langt fra uddannelse eller beskæftigelse.

Ydelseskommisionen har også en klar forventning om, at grundskolekravet for at få forhøjet sats og indkomstfradragmodellen vil have betydning for den måde, hvorpå kommunerne arbejder med borgerne i den aktive indsats. Det bliver tydeligere for borgerne, at progression i retning af uddannelse eller beskæftigelse har betydning i kroner og øre, ligesom det bliver naturligt for kommunerne at understøtte borgerne i at færdiggøre grundskolen eller få ordinære timer i et småjob.

Med indførelsen af et nyt ydelsessystem er det ekstra vigtigt, at beskæftigelsesindsatsen tager hånd om de borgere, der har udfordringer ud over ledighed som fx sundhedsmæssige eller sociale udfordringer, og som kan være i risiko for langvarigt at ”hænge fast” i kontanthjælpssystemet. Ydelseskommisionen forventer, at kravene til forhøjet sats og indkomstfradragmodellen skærper kommunernes fokus på de borgere, der ikke kan klare kravene eller opnå ordinære timer, og som derfor har behov for mere tværfaglige og målrettede indsatser.

Suppleret med mulighederne i den nye hovedlov om helhedsorienteret indsats indeholder den aktive indsats grundlæggende de elementer, som Ydelseskommisionen finder nødvendige i forhold til at understøtte midlertidigheden i kontanthjælpssystemet. Uanset alder og målgruppe har kommunerne i dag mulighed for at arbejde aktivt med at hjælpe borgerne med at løse eventuelle udfordringer ud

over ledighed. Med det nye ydelsessystem bliver der behov for et ekstra fokus på, at disse muligheder anvendes så effektivt og hensigtsmæssigt som muligt.

Desværre er det især de aktivitetsparate ledige, som i mindre grad modtager indsatser i kontanthjælpssystemet, jf. kapitel 6. ”Flere skal med”-indsatsen viser, at det er vigtigt at fastholde et fokus på en regelmæssig indsats for borgerne, da det kan bidrage til at identificere nye veje videre. Det er selv efter lang tid i kontanthjælpssystemet muligt at få udsatte borgere i gang igen, og det er derfor afgørende, at man fastholder troen på dem. Samtidig viser ”Flere skal med”, at en tilværelse uden en indsats kan udgøre en barriere for at identificere de borgere, som burde visiteres til andre ydelser.

Det er kommissionens forventning, at den kommende lov om en helhedsorienteret indsats vil bidrage til, at borgerne hurtigere får den nødvendige tværfaglige hjælp. Kommissionen har også en forventning om, at et kommende initiativ om en 37 timers arbejdsuge for nyankomne og andre udlændinge med et integrationsbehov alt efter indhold vil kunne bidrage positivt for borgere med integrationsmæssige udfordringer, idet der bliver bedre mulighed for, at andet end de ”normale” aktiveringsindsatser – det vil sige indsatser, som styrker integrationen i bredere forstand – tages i brug for at få borgere med integrationsbehov ind på arbejdsmarkedet eller i uddannelse.

For Ydelseskommisionen er det et grundlæggende princip, at et nyt kontanthjælpssystem er indrettet med fokus på midlertidighed. Det er ikke Ydelseskommisionens opfattelse, at der nødvendigvis er behov for større regelændringer i den aktive beskæftigelsesindsats, men det er vigtigt, at flere kommuner har fokus på at give borgerne en differentieret og rettidig indsats, der tager afsæt i den enkelte lediges udfordringer. Indsatsbehovet vil variere alt efter, om det er en ”stærk” ledig, som skal ”vendes i døren”, eller en udsat borger, som skal have en tværfaglig koordineret indsats. Hvis det allerede ved indgangen til kontanthjælpssystemet har vist sig, at borgeren har et sådant behov, er det vigtigt, at den forstærkede tværfaglige og koordinerede indsats kan sættes i værk med det samme. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og integrationsloven udstikker rammerne for at sætte relevante og eventuelt tværfaglige indsatser i gang, men det er kommunerne, der skal sikre, at det rent faktisk sker.

Kommisionen har hæftet sig ved, at de mest anvendte tilbud hører under kategorien ”vejledning og opkvalificering”, og at man ikke kan sige, om tilbud under den kategori har positive effekter i forhold til at hjælpe borgerne videre i beskæftigelse eller uddannelse. Derimod er der positive effekter af løntilskud, som samtidig er det tilbud, der anvendes mindst. Kommunerne kan med fordel lade sig inspirere af de gode erfaringer, der er gjort i forskellige projekter som fx ”Flere skal med” og ”IPS-indsats” (individuel placering og støtte), jf. kapitel 6. I relation til brugen af effektive indsatser bemærker Ydelseskommisionen i øvrigt, at det er vigtigt, at kommunerne bruger ressourcerne der,

hvor de har størst effekt og kommer flest borgere til gavn, og at der er økonomiske incitamentter til at understøtte, at kommunerne iværksætter den indsats, der mest effektivt hjælper den enkelte borger videre.

Ydelseskommisionen forudser, at der også i et nyt kontanthjælpssystem vil være udsatte borgere, som vil være i systemet langvarigt, hvis de ikke kan opfylde kravene til at få forhøjet sats, eller ikke kan arbejde selv få timer. Disse borgere vil potentielt modtage grundsats i en længere periode.

Ydelseskommisionen har tre konkrete anbefalinger målrettet disse udsatte borgere:

Genvurdering af borgere over 30 år på grundsats

Ifølge de gældende regler skal kommunerne i dag løbende sikre, at de borgere, der vurderes at være i målgruppen for ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension, får deres sag forberedt til og forelagt kommunens tværfaglige rehabiliteringsteam.

Ydelseskommisionen ønsker at understøtte, at borgere får afklaret deres sag endnu hurtigere i dag. Kommisionen *anbefaler* derfor, at kommunerne skal gennemføre en tværfaglig genvurdering for alle aktivitetsparate borgere over 30 år efter to år på grundsats.

Genvurderingen skal sikre, at de udsatte borgere bedst muligt bliver hjulpet i job eller uddannelse ved hjælp af en klar og koordineret plan for, hvordan de med den rette tværfaglige støtte kommer i job eller uddannelse. For personer, som end ikke er i stand til at færdiggøre grundskolen, må kommunen grundigt overveje, om der er tale om mere væsentlige og varige begrænsninger i arbejdsevnen, så personerne slet ikke hører til i kontanthjælpssystemet. Genvurderingen skal ske inden for mere fleksible rammer med hensyn til deltagere end fx møder i rehabiliteringsteam.

Efter den første genvurdering skal borgeren have sin sag genvurderet årligt, hvis borgeren ikke har deltaget i virksomhedsrettet indsats eller haft lønnede timer. Der kan for udenlandske statsborgere, som det sker i dag, også indgå en vejledning om mulighederne for støtte til frivillig repatriering.

Hvis genvurderingen er med til at fremme midlertidighed i kontanthjælpssystemet, vil det være oplagt at overveje at udvide genvurderingen til andre målgrupper, som er langvarigt i kontanthjælpssystemet. Det kunne fx være borgere, som er på forhøjet sats, men som over tid er kommet længere fra arbejdsmarkedet.

Pulje til forsøg med belønning af progression

For at sætte lys på de udsatte borgere *anbefaler* Ydelseskommisionen, at der afsættes en pulje på 20

millioner kroner om året i tre år til et forsøg, der skal udvikle, afprøve og implementere en model for at belønne mindre skridt på vejen mod uddannelse og beskæftigelse. Ydelseskommisionen foreslår, at forsøget indeholder to faser – et pilotprojekt og et hovedforsøg. Kommissionen har ikke haft et tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en konkret model til national implementering, idet det ville kræve et forudgående forsøgs- og udviklingsarbejde at pege på en model.

I pilotprojektet vil det være muligt at afprøve forsøgsindsatsen i et mindre antal kommuner med det formål at kvalificere indholdet i forsøget og tilvejebringe viden om hvilke progressionsmål, der er virksomme. Herefter kan hovedforsøget blive sat i gang.

Der er på nuværende tidspunkt ikke entydig viden om effekterne af økonomiske incitamenter til udsatte borgere i en dansk kontekst. Hovedforsøget bør derfor bidrage til viden om effekterne af indsatsen til brug for en vurdering af en eventuel udbredelse til resten af landet.

Igangsættelse af et forsøg med progressionsbonus vil kræve en lovændring, der giver klar og tydelig hjemmel til forsøg med progressionsbonus.

Udvidet vejledningsindsats om uddannelse til borgere under 30 år på grundsats

Gruppen af personer på grundsats vil hovedsagelig bestå af unge under 25 år, som ikke lever op til optjeningskravene, og hvor hovedfokus, som det allerede er i dag, bør være på at understøtte de unge i at komme i uddannelse.

Med *Aftale om bedre veje til uddannelse og job* (2017) fik kommunerne det fulde ansvar for at gøre alle unge under 25 år parate til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse. Alle kommuner har som følge af aftalen etableret en kommunal ungeindsats (KUI), der koordinerer ungeindsatsen på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen for unge under 25 år.

KUIs opsøgende vejledningsindsats over for unge stopper ved det 25. år. Det er en afgrænsning, som Ydelseskommisionen ikke mener harmonerer med reglerne for unge i beskæftigelsessystemet, hvor indsatsen for unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse (uddannelseshjælpsmodtagere) gælder til op til det 30. år.

Ydelseskommisionen *anbefaler* derfor at udvide vejledningsindsatsen i den kommunale ungeindsats (KUI) til at omfatte alle unge fra grundskolen og op til 30 år. Udvidelsen vil betyde, at unge over 25 år, som fx er i ufaglært beskæftigelse, får bedre mulighed for støtte og rådgivning i forhold til mulige veje til uddannelse.

Det samlede incitamentsbillede med Ydelseskommisionens anbefalinger

Ydelseskommisionens anbefalinger til et nyt kontanthjælpssystem og supplerende tiltag på indsatsiden giver anledning til at tegne et samlet incitamentsbillede for anbefalingerne:

Generelt sikres de økonomiske incitamenter til uddannelse, beskæftigelse og arbejdsløshedsforsikring ved fastlæggelsen af de to niveauer af satser i det nye kontanthjælpssystem, hvor SU'en, mindstelønnen og dagpengemaximum udgør pejlemærker for de øvre grænser for niveauerne.

Selvom kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen afskaffes, vil der fortsat være et mærkbart og økonomisk incitament baseret på en positivt tilskyndelseslogik til at arbejde få timer om ugen. Det gælder særligt for de borgere, der modtager grundsats, og for hvem et småjob kan være vejen til på sigt at forlade kontanthjælpssystemet.

For de borgere på grundsats, der ikke er i stand til at arbejde få timer om ugen, vil der med forsøget med en progressionsbonus være et positivt økonomisk incitament til at gøre fremskridt i retningen af uddannelse eller arbejdsmarkedet. For de borgere, som umiddelbart kan opnå tilknytning til arbejdsmarkedet eller overgå til uddannelse, men som mangler motivation, vil reglerne om rådighed og sanktioner ligesom i dag fungere som et negativt økonomisk incitament til at stå til rådighed for arbejde eller uddannelse.

Øvrige og afledte anbefalinger

Kommisionens grundige kortlægning af kontanthjælpssystemet i bred forstand har betydet, at kommissionen har en række øvrige anbefalinger til indretningen af et nyt kontanthjælpssystem. Dertil har kommissionen en række anbefalinger, der er afledt af anbefalingerne præsenteret ovenfor.

Øvrige anbefalinger

Tiltag til at forebygge stiftelse af gæld

Det fælles udgangspunktet for inddrivelse af offentlig og privat gæld er, at skyldner ikke skal afdrage gæld, hvis vedkommende ikke har råd til det (trangsbeneficiet). Inddrivelse af offentlig gæld via lønindeholdelse er begrænset for personer i kontanthjælpssystemet, ligesom de som udgangspunkt ikke kan gældssaneres.

Ud af cirka 124.000 personer i kontanthjælpssystemet i 2018 har 88.200 en nettogæld på i gennem-

snit 192.000 kroner, jf. kapitel 8. Sammenlignet med personer i ressourceforløb eller modtagere af dagpenge er gælden blandt borgere i kontanthjælpssystemet meget markant.

Reglerne om opkrævning og inddrivelse af offentlig gæld bevirker alt andet lige, at det økonomiske incitament i overgangen fra kontanthjælpssystemet til beskæftigelse mindskes, fordi skyldneren overgår fra henstand med afdrag til afdrag via lønindeholdelse.

Ydelseskommisionen vurderer dog ikke, at der er et generelt incitamentsproblem ved overgang fra kontanthjælpssystemet til beskæftigelse for personer med offentlig gæld trods lønindeholdelse. Dog *anbefaler* Ydelseskommisionen en øget brug af økonomi- og gældsrådgivning, eventuelt tidligt i kontanthjælpsforløbet, for på den måde at forebygge gældsopbygning.

Ydelseskommisionen konstaterer, at der er en forholdsvis stor gennemsnitlig offentlig gæld til forskudsvis udlagte børnebidrag. Efter gældende regler fradrager kommunen et beløb svarende til Udbetaling Danmarks (UDK) forskudsvis udbetalte børnebidrag (normalbidrag cirka 1.450 kroner per barn) i den bidragspligtiges kontanthjælp, hvis kontanthjælpen udgør mindst cirka 15.550 kroner i 2021. Der kan maksimalt fradrages normalbidrag for to børn, og kun hvis den bidragspligtige ikke forsørger eget barn under 18 år i hjemmet eller har forsørgelsespligt over for flere end to børn under 18 år, der ikke bor i hjemmet.

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at de gældende fradragsregler om forskudsvis udbetalt børnebidrag videreføres til alle bidragspligtige, der modtager børnetillæg. De gældende begrænsninger videreføres (maksimalt fradrag svarende til normalbidrag for to børn og ikke fradrag, hvis der er hjemmeboende børn eller mere end to udeboende børn under 18 år).

Formuegrænser tilpasses nutidige forhold og reguleres fremadrettet løbende

Det er en betingelse for at modtage hjælp i kontanthjælpssystemet, at man har været udsat for en social begivenhed og ikke længere kan forsørge sig selv eller sin familie. Har man formue, skal den som udgangspunkt ”leves op”, inden man kan modtage hjælp. Der er dog en formuegrænse, som betyder, at kommunen skal se bort fra beløb på op til 10.000 kroner (20.000 kroner for ægtefæller). Hensigten med grænserne er at tillade opsparing til forudsigelige udgifter. Desuden skal kommunen se bort fra den del af formuen, der er nødvendig for at kunne bevare eller opnå en nødvendig boligstandard, eller som bør bevares af hensyn til ansøgerens eller familiens erhvervs- eller uddannelsesmuligheder. Ydelseskommisionen har noteret, at det også kan gælde formue i form af børneopsparing.

Ydelseskommisionen ønsker at fastholde princippet om, at det ikke skal være muligt at beholde

større opsparinger, men formuegrænserne har været uændret siden 1998 og har derfor ikke fulgt udviklingen i købekraften i samfundet.

Ydelseskommisionen *anbefaler* derfor, at formuegrænsen hæves til 1,5 gange forhøjet sats (tre gange forhøjet sats for ægtefæller). Heri ligger også en fremadrettet automatisk regulering. Desuden bør der i sagsbehandlingen være fokus på, om der kan ses bort fra de dele af en formue, herunder en frigivet børneopsparing, som bør bevares af hensyn til ansøgerens eller familiens boligbehov, erhvervs- eller uddannelsesmuligheder.

Pensionsordninger med tilbagekøbsret (pensionsordninger som fx kapitalpensioner), der kan hæves før tid, indgår i formueopgørelsen efter en karenperiode på seks måneders modtagelse af hjælp og med en bagatelgrænse på 50.000 kroner (100.000 kroner for ægtefæller).

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at den nuværende karenperiode på seks måneder og kravet om tilbagekøb af pensioner med tilbagekøbsret fastholdes med undtagelse af arbejdsgiverindbetalte pensioner med tilbagekøbsret. Det skal ses i lyset af, at den type af pensioner typisk ikke er selvvalgte. Yderligere undtagelser af kravet om tilbagekøb kan indebære en risiko for at skabe et økonomisk incitament til at indbetale til pension frem for at betale til medlemskab af en a-kasse.

Afledte anbefalinger

Tilpasning af sanktioner i den nye ydelsesstruktur

Ydelseskommisionen konstaterer, at sanktionsreglerne blev forenklet og skærpet fra 2020. Det betød blandt andet bedre mulighed for at give en skærpet sanktion, hvis borgeren har fået én sanktion og på ny tilsidesætter pligten om at stå til rådighed, og hvis kommunen efter en konkret vurdering finder, at borgeren med sin adfærd udviser en manglende vilje til at stå til rådighed.

Ydelseskommisionen vurderer, at de nuværende sanktionsregler kan videreføres i et nyt kontanthjælpssystem, men at sanktionssatserne skal tilpasses en ny ydelsesstruktur.

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at der ikke sanktioneres i børnetillæg og tillæg til enlige uden børn, da tillæggene netop er begrundet med et ønske om at sikre en nogenlunde ens levestandard for alle. Kommisionen foreslår derfor tre sanktionssatser på 100, 300 og 500 kroner for henholdsvis hjemmeboende, personer på grundsats og personer på forhøjet sats.

Tilpasning af ressourceforløbsydelse

Ressourceforløbsydelse følger i dag niveauet for de højeste satser i kontanthjælpssystemet (voksensatsen for kontanthjælp uden virkningen fra regler om kontanthjælpsloft, 225-timersregel, ægtefælleafhængighed og formue). Reglerne om fradrag i ydelsen som følge af lønindtægter er desuden

mere lempelige for ressourceforløbsydelsen end kontanthjælpen.

En ændring i ressourceforløbsydelsen vil kunne indebære ændringer for både personer i ressourceforløb, men også for personer i jobafklaringsforløb, da de også modtager ressourceforløbsydelse under jobafklaringsløbet.

Ydelseskommisionen har overvejet, om satserne for ressourceforløbsydelse, herunder for personer i jobafklaringsforløb, kan ændres til forhøjet sats, og om fritidstillægget kan videreføres ved overgang fra kontanthjælpssystemet til ressourceforløbsydelse. Der opstår dog hurtigt problemstillinger, hvis satsstrukturen fra kontanthjælpssystemet får fuldt gennemslag på andre ydelsesområder.

Ydelseskommisionen *anbefaler* derfor, at ressourceforløbsydelse fastholdes på det gældende niveau og dermed ikke indekseres efter kontanthjælpsniveauet. Ydelseskommisionen bemærker dog, at det vil være oplagt i anden sammenhæng at overveje, om de satsændringer, der følger af kommissionens anbefalinger, giver anledning til en justering af ressourceforløbsydelsen.

Særregel om boligstøtte til par under 30 år afskaffes

I dag er der en særregel i boligstøtteloven, der betyder, at for husstande med to voksne husstandsmedlemmer, hvor begge er under 30 år, forøges indkomstgrænsen for beregningen af boligstøtte for hvert barn i husstanden til og med tre børn. Med særreglen fraviger man hovedreglen, hvor indkomstgrænsen først sættes op, hvis der er mere end ét barn i husstanden. Indkomstgrænsen sættes således allerede op ved det første barn med særreglen. Særreglen gælder for alle indkomsttyper som fx både kontanthjælpsmodtagere og SU-modtagere. Formålet med særreglen er at reducere risikoen for, at unge forsørgerpar med relativt lave indkomster har svært ved at betale deres husleje.

Med Ydelseskommisionens forslag til et nyt kontanthjælpssystem er der lagt op til et system, hvor satsernes størrelse for hjælpen ikke længere er knyttet op på alder ligesom i dag, men at den er bygget op omkring et optjeningsprincip. Det kan skabe uhensigtsmæssigheder i forhold til vilkår i boligstøttesystemet, hvor udmålingen af hjælpen er afhængig af alder. Ydelseskommisionen *anbefaler* derfor, at særreglen i boligstøttesystemet for par under 30 år med børn afskaffes for personer i kontanthjælpssystemet.

Ferierettigheder

Borgere, der har modtaget uddannelses- eller kontanthjælp i 12 sammenhængende måneder, har ret til op til fire ugers ferie, hvor de kan modtage hjælpen. En ferieperiode kan højst vare to uger ad gangen. Borgere, der modtager SHO-ydelse, har ikke ret til ferie.

Ved afholdelse af ferie med uddannelses- eller kontanthjælp sker der ikke fradrag i hjælpen krone for krone for feriepenge, men fradrag i hjælpen for dage med ret til feriepenge. Reelt er der tale om,

at hjælpen suspenderes for de dage, hvor ferien afholdes. For borgere i småjobs betyder det, at de vil modtage et mindre beløb per dag i feriegodtgørelse, når de har få arbejdstimer per måned, end hvis de alene havde modtaget hjælp i kontanthjælpssystemet.

Ydelseskommisionen vil sikre, at det ikke skal være muligt at modtage et beløb, der er lavere end ydelsen i forbindelse med afholdelse af ferie.

Kommisionen *anbefaler* derfor, at der ydes supplerende hjælp for de feriedage, hvor de optjente feriepenge udgør et mindre beløb end ydelsen per dag.

De øvrige eksisterende regler om ferierettigheder bibeholdes og udvides til også at gælde de tidligere modtagere af SHO-ydelse. Hermed ensrettes reglerne, og kontanthjælpssystemet bliver mere simpelt.

Transportudgifter

Reglerne om dækning af transportudgifter er i dag forskellige alt efter, om personen får en indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) eller integrationsloven. Reglerne afhænger dermed ikke af ydelsens niveau.

Efter reglerne i LAB kan transportudgifter efter en konkret vurdering refunderes med op til 1.000 kroner om måneden. Efter integrationsloven dækkes dokumenterede transportudgifter uden en konkret trangsvurdering og uden et loft.

Det er i flere sammenhænge, blandt andet i forbindelse med ”Analyse af beskæftigelsesindsatsen for unge i kontanthjælpssystemet”³², blevet fremført, at de unge dels har svært ved at lægge ud for transportudgifterne (befordringsgodtgørelsen er bagudbetalt), dels oplever de unge, at deres i forvejen begrænsede rådighedsbeløb svinder, når de faktiske transportudgifter kun dækkes delvist eller slet ikke. Denne problemstilling udmønter sig i praksis, når de unge udebliver fra tilbud eller har et fragmenteret fremmøde under henvisning til, at de ikke har råd til at komme frem.

På den baggrund *anbefaler* Ydelseskommisionen, at hjælpen til transport skal dække de faktiske og rimelige transportudgifter til og fra aktiveringssted og bopæl. Hjælpen skal dermed generelt ikke være baseret på en trangsvurdering, og der skal ikke være et loft over dækning af transportudgifter.

For personer på grundsats skal ordningen lægge sig tæt op ad den eksisterende ordning for personer, som får en indsats efter integrationsloven. Kommunerne skal derfor have mulighed for at lægge ud for transportudgifterne for personer på grundsats, eventuelt ved brug af et rejsekort.

32. Kilde: star.dk: <https://star.dk/media/12050/analyse-af-unge-i-kontanthjaelpssystemet.pdf>.

ATP og OP

I dag indbetales ATP-bidrag for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere, der har modtaget en af de to ydelser i en sammenhængende periode på 12 måneder, og som modtager mindst 15.547 kroner som forsørger eller 11.698 kroner som ikke-forsørger (2021-niveau). Aktivitetstillæg indgår ikke.

Ydelsesmodtageren betaler selv en tredjedel af ATP-bidraget (95 kroner), der bliver trukket fra den månedlige ydelse. Kommunen betaler to tredjedele (knap 200 kroner). Staten refunderer kommunernes udgifter til ATP-bidrag.

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at ATP-bidrag skal indbetales for personer på forhøjet sats, og at ”karensperioden” på 12 måneder fastholdes.

Fra 2020 opsparer uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere uanset deres ydelsesniveau til obligatorisk pension (OP). Bidragsprocenten var 0,3 procent i 2020 og øges med 0,3 procentpoint per år frem mod 2030, hvor bidragsprocenten er 3,3 procent. Modtagere af SHO-ydelse bidrager ikke til OP.

Kommissionen *anbefaler*, at obligatorisk pension (OP) skal indbetales af alle.

Ikrafttrædelse

Ydelseskommisionen *anbefaler*, at den nye ydelsesstruktur i kontanthjælpssystemet implementeres på én gang og samtidig for alle, og at tilpasningsperioden fra vedtagelse til ikrafttræden er 12 måneder. I tilpasningsperioden skal kommunerne vejlede om de kommende ydelsesændringer og orientere borgerne om det forventede ydelsesniveau. Herved sikres borgeren mulighed for at tilpasse sig til en eventuel ny økonomiske situation. Udsatte borgere skal som i dag hjælpes med at blive i deres boliger, ligesom kommunerne med de nye regler om løbende supplerende hjælp i ekstraordinære tilfælde får mulighed for at lette overgangen for særligt udsatte borgere.

Den samlede økonomi

I beregningerne af Ydelseskommisionens anbefalinger er det forudsat, at et nyt kontanthjælpssystem træder i kraft med virkning fra 1. januar 2023.

Kommissionens anbefalinger skal være neutrale for den strukturelle offentlige saldo og arbejdsudbuddet. Udgangspunktet for konsekvensvurderingerne af kommissionens anbefalinger er strukturelle virkninger heraf i forhold til de permanente rammer og regler for kontanthjælpssystemet. Det midlertidige børnetilskud er alene gældende frem til ultimo 2021 og er ikke en del af den permanente ramme i det nuværende system. Derfor indgår tilskuddet ikke i beregningerne.

Konsekvensvurderinger af kommissionens anbefalinger sker på baggrund af ministeriernes regneprincipper.

De økonomiske konsekvenser af kommissionens anbefalinger er opgjort på kort sigt og som varig virkning:

Kortsigtet virkning: Den kortsigtede virkning er de strukturelle økonomiske konsekvenser frem til 2025. Der regnes på den umiddelbare virkning af kommissionens anbefalinger, afledte-, administrative- og adfærdsmæssige konsekvenser. Det strukturelle niveau er et skøn over, hvor stort det offentlige overskud eller underskud ville være i en "normal" situation ved den givne finanspolitik – det vil sige en situation, hvor den økonomiske aktivitet hverken er særsendt høj eller lav, og hvor de offentlige finanser samtidig ikke er påvirket af andre midlertidige forhold.

Varig virkning: Konsekvensberegningerne af kommissionens anbefalinger er ligeledes opgjort i en varig virkning, der defineres som en situation, hvor de gældende regler er fuldt indfasede. Optjeningskravet for ret til kontant- og uddannelseshjælp blev skærpet væsentligt per 1. januar 2019, hvilket først på sigt vil omfatte alle personer i kontanthjælpssystemet. Det skyldes, at beskæftigelseskravet kun er gældende for borgere, som er kommet til landet senere end 2008. I den varige virkning vil alle indvandrere i kontanthjælpssystemet være omfattet af optjeningsreglerne. De nye optjeningsregler vil løbende blive mere og mere bindende i takt med, at populationen af ydelsesmodtagere skiftes ud. Det er vanskeligt at skønne over, hvilken beskæftigelsehistorik den kommende population af indvandrere i kontanthjælpssystemet vil have, da det blandt andet afhænger af udviklingen i konjunktursituationen. Disse beregninger er derfor behæftet med usikkerhed.

De samlede økonomiske konsekvenser af Ydelseskommisionens anbefalinger skønnes på baggrund af betydelig usikkerhed at udgøre en ændring i de offentlige udgifter til kontanthjælpssystemet på 100 millioner kroner i 2022, -170 millioner kroner i 2023, -170 millioner kroner i 2024 og -200 millioner kroner i 2025 og vil årligt medføre en beskæftigelseseffekt på i størrelsesordenen 950 fuldtidspersoner. Fordi det nugældende beskæftigelseskrav stadig er under indfasning, vil Ydelseskommisionens anbefalinger have en stigende udgiftsprofil over tid, indtil de nuværende regler er fuldt indfasede. Det skønnes derfor med betydelig usikkerhed, at der varigt vil være en beskæftigelseseffekt på i størrelsesordenen 750 fuldtidspersoner.

De økonomiske konsekvenser af kommissionens anbefalinger og den dertilhørende udgiftsprofil – på kort og på længere sigt – bevirker, at den finanspolitiske holdbarhed hverken forværres eller forbedres og vurderes dermed samlet set at være udgiftsneutral. Den samlede økonomi i 2022-2025 fremgår af nedenstående tabel 12.9.

Tabel 12.9:
Strukturelt 2021-2025, 2021-pl.

Økonomiske konsekvenser ved ikrafttrædelse 1. januar 2023

	2022	2023	2024	2025
Ydelsesmæssige konsekvenser af kommissionens model:				
Før skat og tilbagekøb, mio. kr.		- 970	- 950	- 950
Efter skat og tilbagekøb, mio. kr.		- 430	- 420	- 420
<i>Øvrige anbefalinger:</i>				
Ændring af ferierettigheder		- 10	- 10	- 10
Ændring af formuekravet (formuegrænse og pensioner)		80	80	80
Supplerende hjælp i ekstraordinære tilfælde		180	180	180
Transportudgifter		50	50	50
Revurdering i tværfagligt team		50	60	40
Udvidet vejledningsindsats i KUI		10	10	10
Ændring af sanktionssatser		10	10	10
Pulje til forsøgsordning (progression)		20	20	20
Daginstitution (afledte økonomiske konsekvenser)		20	20	20
Administration, fritidstillæg	60	50	50	50
Øvrig administration	30	10	-	- 10
Adfærdsmæssige konsekvenser, mio. kr.		- 250	- 250	- 250
Adfærdsmæssige konsekvenser, fuldtidspersoner		950	950	950
<i>Samlet virkning, mio. kr., efter skat og tilbagekøb</i>	<i>100</i>	<i>- 170</i>	<i>- 170</i>	<i>- 200</i>

Anm.: Tabellen er afrundet og summer ikke.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

Perspektivering

Ovenfor er der redegjort for Ydelseskommisionens samlede anbefalinger. Anbefalingerne repræsenterer den model, som efter Ydelseskommisionens opfattelse bedst muligt og på tværs af målgrupper løser de dilemmaer og afvejer de forskellige hensyn, der ifølge kommissoriet skal tages ved udformningen af et samlet nyt økonomisk sikkerhedsnet for borgere, som står uden anden forsørgelse. Kommissionen har tænkt kontanthjælpssystemet helt forfra og foreslår en model for et mere enkelt og retfærdigt system, hvor der bliver taget afgørende skridt for at flytte flere børn ud af lavindkomst. Kommissionen præsenterer en model, der samtidig bidrager markant til at øge beskæftigelsen i forhold til i dag.

Der er en række elementer i anbefalingerne, som kan prioriteres anderledes, og mekanismer, som man kan skrue op eller ned for som led i en politisk prioritering. Det vil imidlertid forskyde balancerne i modellen, ligesom det vil have betydning for økonomien og ikke mindst de fordelingsmæssige konsekvenser, hvis der ændres markant i modellen.

Desuden har ikke alle centrale rammevilkår været tilgængelige på tidspunktet for kommissionens afslutning af arbejdet. Det fremgår af kommissoriet, at et nyt ydelsessystem skal være sammentænkt med en pligt til at bidrage 37 timer svarende til en almindelig arbejdsuge for nyankomne og andre udlændinge med et integrationsbehov. Kommissionen vurderer, at en sammentænkning er relevant og mulig, men også at effekten af det vil afhænge af, hvordan det konkret gribes an, hvilket Ydelseskommisionen ikke har haft mulighed for at gå ind i. De udmeldinger, der er kommet vedrørende kravet om at bidrage i 37 timer og den tilhørende arbejds- og aktivitetslogik, kan forudsætte en mere direkte kobling mellem ydelserne og aktiveringsindsatsen, end der er lagt til grund i Ydelseskommisionens anbefalinger. Det vil i givet fald betyde en tilpasning i forhold til Ydelseskommisionens anbefalinger.

Nedenfor gennemgås en række eksempler på forhold, der kan indgå i en sådan prioriteringsøvelse. Afslutningsvist vurderes det, hvilken virkning justeringerne vil have sammenlignet med de balancer og konsekvenser, som Ydelseskommisionens model indebærer.

Koblingen til en pligt til at bidrage 37 timer

Ydelseskommisionen foreslår, at nyankomne skal modtage grundsats på linje med andre, som ikke lever op til beskæftigelses- og uddannelseskravet eller grundskolekravet. Det er en klar forenkling i forhold til det gældende system, hvor der er mange forskellige ydelser og satser, og det giver et system med en mere ensartet levestandard på tværs af og inden for de forskellige familietyper.

Som nævnt kender Ydelseskommisionens ikke detaljerne i pligten til at bidrage i 37 timer, og derfor er det vanskeligt på forhånd at tage konkret stilling til, hvordan den ydelsesmæssige konstruktion for 37 timer eventuelt kan passes ind, herunder om det er mest hensigtsmæssigt at have et særskilt ydelsessystem for borgere, der er omfattet af den særlige pligt til at bidrage 37 timer om ugen.

Arbejds- og aktivitetslogikken i 37 timer må forventes at betyde, at manglende deltagelse uden en rimelig grund direkte afspejler sig i en lavere udbetalt ydelse. Det antages derfor, at personen skal bidrage i alle 37 timer for at modtage den fulde ydelse. Ydelseskonsekvensen af at indføre krav om at bidrage i 37 timer vil afhænge af, om fraværet alene fører til reduktion i grundsatsen, eller om det skal gælde den samlede ydelse inklusiv børnetillægget.

Ydelseskommisionen ønsker at understrege, at indførelse af en 37-timers ordning som annonceret i praksis vil repræsentere en regulering af ydelserne for målgruppen i nedadgående retning, jf. nedenfor. Hvor meget og hvor meget for hvilke grupper vil afhænge af den konkrete udformning af ordningen. De fordelingsberegninger, som Ydelseskommisionen præsenterer, vil derfor ikke blive realiseret præcis som angivet, hvis der ud over den anbefalede model også etableres en 37 timers ordning.

Hvis det beregningsteknisk antages, at målgruppen for pligt til at bidrage 37 timer modtager grundsats, og at fravær medfører en tilsvarende reduktion af grundsatsen, vil et fravær på 20 procent medføre en tilsvarende reduktion på 20 procent af grundsatsen.

Konkret vil en nyankommet enlig ikke-forsørger have ret til en sats på 7.600 kroner efter Ydelseskommisionens model. Hvis den pågældende alene deltager 80 procent af tiden, vil ydelsen blive reduceret til 6.080 kroner, hvilket er en anelse lavere end i dag, hvor ydelsen er 6.219 kroner.

Hvis en nyankommet enlig forsørger med to børn deltager 80 procent af tiden og får reduceret grundsatsen tilsvarende, vil ydelse blive nedsat til 8.830 kroner, hvilket er markant lavere end ydelsen efter gældende regler på 12.437 kroner. For en nyankommet par-forsørger, som deltager lige så meget som i de to ovenstående eksempler, vil det betyde, at ydelsen nedsættes til 8.830 kroner. Det er mere end i dag, hvor ydelsen er 8.703 kroner. Er det derimod den samlede ydelse, der reduceres – det vil sige grundsats og børnetillæg – vil ydelsen være lavere end i dag, svarende til 8.120 kroner.

Alternativt er det muligt som led i politiske prioriteringer at indføre en særskilt sats for personer, der er i målgruppen for 37 timer. Det vil til gengæld have større konsekvenser for den ensartede levestandard, der kan opnås ved at følge Ydelseskommisionens anbefalinger, ligesom det vil bidrage til at øge ydelseskompleksiteten, som kommissionen har forsøgt at nedbringe. Det vil i givet fald være relevant at overveje at kombinere et lavere ydelsesniveau for målgruppen i 37 timer med nogle af de øvrige elementer, der ligger i Ydelseskommisionens anbefalinger – eksempelvis den lempede

indkomstfradragssystem og ikke mindst fritidstillægget, som er direkte målrettet børnene. Begge ordninger kan der skrues op for relativt enkelt.

Afskaffelse af særregler for unge

Ydelseskommisionen lægger op til en markant forenkling af kontanthjælpssystemet og dermed et opgør med de mange knopskydninger, der følger af politiske ønsker om at tilgodese bestemte grupper. Hensigten er at skabe et system, der er mere enkelt at navigere i for den enkelte borger og sagsbehandler, at skabe mere enkle og entydige incitamenter til at komme i uddannelse og beskæftigelse og at give børnene en bedre levestandard end i dag.

Kommissionen mener desuden ikke, at der er fagligt belæg for at bevare særregler for unge i form af aktivitetstillæg eller særlige satser for udvalgte diagnoser. Leveomkostningerne for disse unge adskiller sig ikke systematisk fra andre unge, og der er et svært forklarligt element af vilkårlighed i, hvem der får den højere og den lavere ydelse i dag. Endelig, og som noget meget væsentligt, så hæmmer den højere ydelse de unges progression mod selvforsørgelse og uddannelse, fordi det indebærer en væsentlig nedgang i indkomsten blot at gøre sig parat til at kunne påbegynde en uddannelse. Desuden giver forslaget om det lempede indkomstfradrag for borgere på grundsats de unge mulighed for ved få timers arbejde at opnå et mærkbart højere forsørgelsesgrundlag.

Der kan uanset disse forhold være et politisk ønske om at fastholde særregler for visse unge, fx de særlige satser til unge med bestemte psykiske lidelser. Fastholdelse af særregler er ikke uforeneligt med kommissionens anbefalinger, men vil naturligvis have konsekvenser for den samlede målretning og økonomi. Idet kommissionens forslag indebærer, at der både vil være personer over og under 30 år, som modtager grundsats, vil man ikke blot kunne videreføre den nuværende afgrænsning af særregler for unge.

Krav for at få forhøjet sats

Ydelseskommisionen har overvejet hensigtsmæssigheden af, at anbefalingen om optjeningsregler indeholder en mulighed for, at beskæftigelse og erhvervskompetencegivende uddannelse skal give ret til forhøjet sats allerede fra det fyldte 25. år. Det ville være mere hensigtsmæssigt, hvis de unge, som er i stand til at opnå fuldtidsbeskæftigelse i 2½ år eller til at tage en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvormed der følger dimittendrettigheder i dagpengesystemet, i stedet lod sig forsikre i dagpengesystemet. Hvis man fjerner den hurtige vej til at kunne blive berettiget til forhøjet sats i kontanthjælpssystemet, ville det yderligere understøtte, at flere ville vælge at lade sig forsikre i en a-kasse.

Det vil samtidig forenkle det anbefalede optjeningskrav, idet det alene ville være muligt at komme på forhøjet sats efter det fyldte 30. år, det vil sige et optjeningskrav på 12 ud af 13 år efter det fyldte 18. år, hvor det er ”grundskolekravet”, der er afgørende for retten til forhøjet sats.

Udfordringen er imidlertid, at unge kan have en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet, hvor det ikke på forhånd er givet, at man vil kunne optjene tilstrækkelig beskæftigelse til at opnå ret til dagpenge. For de unge, som kommer ind i kontanthjælpssystemet, kan de anbefalede lempelser af indkomstfradraget betyde, at flere unge vil have mere beskæftigelse, mens de modtager grundsatsen i kontanthjælpssystemet, men det kan være et usikkert beskæftigelsesgrundlag for at melde sig ind i a-kasse.

Det har ikke inden for rammerne af kommissionens arbejde været muligt at udarbejde en konkret model, der kan understøtte en mere glidende overgang for personer i kontanthjælpssystemet, som har beskæftigelse, og til dagpengesystemet. Det kan overvejes, om der kan findes en mere hensigtsmæssig løsning, hvor den forhøjede sats ikke risikerer at konkurrere med dimittendsatsen i dagpengesystemet.

Det bemærkes, at der vil være et provenu, hvis optjeningskravet skærpes, så der tidligst kan opnås forhøjet sats fra det fyldte 30. år, det vil sige efter ophold i Danmark i 12 ud af 13 år efter det fyldte 18. år og gennemført grundskole.

Grundbudgettet

Ydelseskommisionen har med grundbudgettet taget udgangspunkt i CASA og Rockwool Fondens Forskningsenheds minimumsbudget fra 2016, men i en version, hvor opsparing til varige forbrugsgoder ikke indgår. Baggrunden er, at kontanthjælpssystemet skal udgøre et beskedent forsørgelsesgrundlag i en midlertidig periode, og at det derudover er muligt at modtage hjælp til enkeltudgifter, der ligger ud over grundbudgettet, til fx nødvendige varige forbrugsgoder.

I grundbudgettet indgår poster som fx udgifter til a-kassebidrag samt kultur og fritid. Ydelseskommisionen har valgt, at a-kassebidraget skal indgå i grundbudgettet, da fx personer, som er i gang med at optjene ret til dagpenge, men kommer på kontanthjælp, skal kunne fortsætte med at indbetale til ordningen, og generelt har kommissionen ønsket at gøre plads til, at flere kan være forsikret i en a-kasse. Derfor bør grundbudgettet tage højde for det, så man kan videreføre sit a-kassemedlemskab i de måneder, hvor man måtte blive ledig og modtage hjælp i kontanthjælpssystemet. Alternativt, hvis a-kassebidraget blev taget ud af grundbudgettet, kunne det i stedet tilføjes positivlisten for enkeltudgifter. I så fald ville rammen for løbende supplerende hjælp skulle udvides, men der ville samlet set være et provenu som følge heraf.

Fritidstillægget på 450 kroner per barn per familie svarer omtrent til den forskel i udgifterne, der typisk er for børn til ”kultur og fritid” i henholdsvis reference- og minimumsbudgettet – hvor referencebudgettet afspejler et almindeligt forbrug, der hverken er et luksus- eller minimumsforbrug. Størrelsen på fritidstillægget har til hensigt at sikre, at børn med forældre i kontanthjælpssystemet kan deltage i kultur-, fritids- og foreningslivet på lige fod med jævnaldrende børn i en typisk familie i Danmark.

Tilsvarende vil det være muligt at lægge poster ind i budgettet set i lyset af, at der er borgere, som er i systemet i længere tid. Det kunne fx være en større udgiftspost til ferie, eller at man brugte et minimumsbudget med opsparing til varige forbrugsgoder som pejlemærke i stedet for grundbudgettet, som er et kortsigtet minimumsbudget uden denne post.

Som led i de politiske prioriteringer vil det være muligt at justere udgiftsposterne i grundbudgettet – fx a-kassebidrag, udgifter til kultur- og fritid eller opsparing til varige forbrugsgoder – for ad den vej enten at justere den måde, ydelserne målrettes på, eller at lægge et nyt enten lavere eller højere pejlemærke for ydelserne. Det vil med et lavere pejlemærke for ydelserne give en øget tilskyndelse til beskæftigelse, men vil omvendt betyde, at flere personer vil rykke under lavindkomstgrænsen. Det må ydermere forventes at give et større træk på hjælp i særlige tilfælde, da flere vil kunne få bevilget hjælp efter konkret trangsvurdering. Og tilsvarende med et højere pejlemærke, lavere beskæftigelse og flere borgere over lavindkomstgrænsen.

Pejlemærke for forhøjet sats

Ydelseskommisionen lægger op til, at 85 procent af den overenskomstfastsatte mindsteløn for ufaglærte på HK-området og den maksimale dagpengesats skal udgøre et pejlemærke for den øvre grænse for forhøjet sats. Niveauet er valgt, da det efter kommissionens vurdering balancerer hensynet til levestandarden for børn i familier med to voksne på den ene side, og hensynet til, at det skal kunne betale sig at arbejde på den anden side. Det valgte niveau skal desuden ses i lyset af, at Ydelseskommisionens samlede forslag til en ny kontanthjælpsmodel har en positiv beskæftigelseseffekt.

Det øvre pejlemærke for den forhøjede sats kan i sagens natur justeres både op og ned. Hvis det øvre pejlemærke sættes ned, vil det have en positiv beskæftigelseseffekt, men det vil til gengæld betyde, at færre børn flyttes over lavindkomstgrænsen.

Tilbagekøb af pensioner

Ydelseskommisionens anbefaling om at bevare kravet om tilbagekøb af visse pensioner med tilbagekøbsret er begrundet i, at hvis borgere sparer op til fremtidigt forbrug i stedet for at forsikre deres

indkomst gennem en a-kasse, så er det ikke en opgave for et underliggende økonomisk sikkerhedsnet at træde til, hvis de bliver ledige. Den konkrete opsparingsform ændrer ikke på dette forhold. Dog anbefaler Ydelseskommisionen, at der gøres en undtagelse vedrørende opsparing, som den enkelte ikke selv har valgt, men som er en del af en obligatorisk arbejdsgiveradministreret ordning.

Ydelseskommisionens principielle holdning til krav om tilbagekøb med henvisning til mulighederne for at forsikre sin indkomst gennem de subsidierede a-kasser efterlader imidlertid to grupper, der er grund til at se nærmere på i forhold til, om de har hensigtsmæssige vilkår for opsparing generelt. Det drejer sig dels om dem, der har forsikret sig, men opbrugt deres dagpengeret, dels om grupper, der er så løst tilknyttede arbejdsmarkedet, at man ikke med rimelighed vil kunne kræve, at de forsikrer deres indkomst.

Hvordan disse grupper behandles, så der samlet set er hensigtsmæssige vilkår for opsparing også til pension, vil skulle tænkes sammen med pensionsområdet i øvrigt, inklusiv den obligatoriske pensionsopsparing for kontanthjælpsmodtagere, og med dagpengesystemet. Dette ligger imidlertid uden for de rammer, som kommissoriet for Ydelseskommisionen har udstukket.

Gensidig forsørgelsespligt

Ydelseskommisionen anbefaler ikke ændringer vedrørende den gensidige forsørgelsespligt, som i dag gælder for gifte par, men ikke for samlevende. Hvis man ønsker, at par skal behandles mere ens, kan man enten udvide den gensidige forsørgelsespligt, så ugifte samlevende par ligestilles med ægtepar, eller man kan indskrænke forsørgelsespligten ved at ligestille ægtepar med samlevende par.

Med ægteskab indgår man samtidig en kontrakt om gensidig forsørgelsespligt parterne imellem. Samlevende med fælles børn i husstanden har tilsvarende en fælles forsørgelsespligt over for deres børn og lever i den forstand i et kontraktlignende forhold. Det kunne være et argument for at indføre gensidig forsørgelsespligt for samlevende med fælles børn i husstanden, sådan som det i dag gælder mellem ægtefæller. Omvendt kunne man have den holdning, at alle myndige personer har forsørgelsespligt over for sig selv, og at det er staten, som skal træde til, hvis ens egen forsørgelse svigter. Det er i sidste ende en politisk vurdering, om man ønsker, at der skal ske ændringer på dette område og i givet fald hvilke.

Nyt navn

Kontanthjælp og kontanthjælpssystemet er ord, som er tæt knyttet til det eksisterende ydelsessystem, og det bør overvejes at finde et nyt navn, hvis der etableres et ydelsessystem som det, Ydelseskommisionen foreslår. Kommissionen har ikke udarbejdet et færdigt forslag til nyt navn, men

diskuteret forskellige alternativer og fundet, at navne i stil med midlertidig økonomisk støtte og midlertidig indkomsthjælp kunne være egnede navne. Selv om 'midlertidig' ikke vil blive brugt i daglig tale, er det hensigtsmæssigt at have betegnelsen 'midlertidig' med i det officielle navn og derved understrege, at der ikke er tale om varig forsørgelse.

Detaljeret opgørelse af anbefalingernes konsekvenser

Kapitlet afsluttes med en række tabeller, der belyser de nærmere detaljer ved konsekvenserne af Ydelseskommisionens anbefalinger.

Tabel 12.10:

Andel borgere på grundsats og forhøjet sats fordelt på en række faktorer, berørte personer

		Grundsats (i procent)	Forhøjet sats (i procent)
Alder	Under 25 år	100,00	0,0
	25 - 29 år	80,3	19,7
	30+ år	30,1	69,9
	I alt	54,2	45,8
Køn	Mænd	53,8	46,2
	Kvinder	54,6	45,4
Herkomst	Dansk	46,2	53,8
	Indvandrere fra vestligt land	40,0	60,0
	Efterkommer fra vestligt land	56,9	40,1
	Indvandrere fra ikke-vestligt land	72,2	27,8
	Efterkommer fra ikke-vestligt land	73,6	26,4
	I alt	54,2	45,8
Ydelseskategori	SHO-ydelse	98,8	0,2
	Kontanthjælp	18,6	81,4
	Uddannelseshjælp	96,0	4,0
Visitationskategori	Aktivitetsparat	46,7	53,3
	Job- og uddannelsesparat	63,2	36,8
Familietype	Enlig uden børn	56,5	43,5
	Enlig med et barn	36,7	63,3

		Grundsats (i procent)	Forhøjet sats (i procent)
	Enlig med to børn	32,7	67,3
	Enlig med tre børn	33,8	66,2
	Enlig med mindst fire børn	7,7	92,3
	Par uden børn	65,3	34,7
	Par med et barn	54,3	45,7
	Par med to børn	53,0	47,0
	Par med tre børn	59,2	40,8
	Par med mindst fire børn	64,7	35,3

Anm.: Tallene i tabellen viser andel berørte personer i 2017. Det drejer sig om cirka 196.800 personer i 2017. I den enkelte opgørelse fremgår personer med ukendte baggrundskarakteristika ikke. Vestlige lande omfatter alle 28 EU-lande (UK indgik også i 2017) samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige lande. Antal børn omfatter både hjemmeboende og udeboende børn.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tabel 12.11:

Andel borgere på grundsats og forhøjet sats fordelt på en række faktorer, helårspersoner

		Grundsats (i procent)	Forhøjet sats (i procent)
Alder	Under 25 år	100,0	0
	25 - 29 år	89,5	10,5
	30+ år	31,7	68,3
	I alt	49,3	50,7
Køn	Mænd	47,6	52,4
	Kvinder	50,8	49,2
Herkomst	Dansk	38,5	61,5
	Indvandrer fra vestligt land	35,7	64,3
	Efterkommer fra vestligt land	47,2	52,8
	Indvandrer fra ikke-vestligt land	70,7	29,3
	Efterkommer fra ikke-vestligt land	61,5	38,5
Ydelseskategori	SHO-ydelse	99,8	0,2
	Kontanthjælp	20,5	79,5
	Uddannelseshjælp	97,9	2,1
Visitationskategori	Aktivitetsparat	44,6	54,4
	Job- og uddannelsesparat	62,5	37,5
Familietype	Enlig uden børn	47,9	52,1
	Enlig med et barn	34,2	65,8
	Enlig med to børn	33,4	66,6
	Enlig med tre børn	36,8	63,2
	Enlig med mindst fire børn	47,9	52,1
	Par uden børn	58,7	51,3
	Par med et barn	54,9	45,1

		Grundsats (i procent)	Forhøjet sats (i procent)
	Par med to børn	56,7	43,3
	Par med tre børn	64,3	35,7
	Par med mindst fire børn	69,0	31,0

Anm.: Tallene i tabellen viser antal helårspersoner i 2017. I 2017 var der knap 91.000 helårspersoner i kontanthjælpssystemet.

Helårspersoner er defineret som personer i kontanthjælpssystemet, som modtager ydelse i alle måneder i 2017. I den enkelte opgørelse fremgår personer med ukendte baggrundskaraktistika ikke. Vestlige lande omfatter alle 28 EU-lande (UK indgik også i 2017) samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Ikke-vestlige lande omfatter alle øvrige lande. Antal børn omfatter både hjemmeboende og udeboende børn.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM og egne beregninger.

Tabel 12.12:

Varig virkning for berørte personer i kontanthjælpssystemet af Ydelseskommissionens anbefalinger på personlig disponibel indkomst opdelt på ændring per måned

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent			Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner			
Alder	Under 25 år	44.700	20,8	67,9	11,3	- 1.500	0	800	- 200
	25 - 29 år	29.400	34,3	41,1	24,6	- 2.200	100	1.200	- 400
	30+ år	117.400	25,6	39,4	35,0	- 1.400	0	1.600	200
Køn	Mænd	102.200	23,8	49,1	27,1	- 1.600	0	1.400	0
	Kvinder	89.200	28,1	43,1	28,7	- 1.600	0	1.500	0
Her- komst	Dansk	125.900	31,8	51,7	16,6	- 1.600	0	1.000	- 400
	Indvandrer fra vestligt land	5.400	30,8	49,0	20,2	- 1.700	0	1.200	- 300
	Indvandrer fra ikke-vestligt land	53.300	11,3	32,0	56,7	- 1.300	100	1.800	900
	Efterkommer fra vestligt land	600	33,9	51,4	14,7	- 1.800	0	1.000	- 500
	Efterkommer fra ikke-vestligt land	6.200	24,9	58,5	16,6	- 1.700	0	1.100	- 200
Ydel- seska- tegori	Integrations- ydelse	45.600	8,2	28,2	63,6	- 1.200	100	1.800	1.100
	Kontanthjælp	89.000	31,1	46,7	22,2	- 1.400	0	1.000	- 200
	Uddannelses- hjælp	56.700	31,7	60,2	8,0	- 1 900	0	1.200	- 500
Fami- lietype	Enlig uden børn	90.900	27,5	46,8	25,8	- 1.800	100	1.100	- 200
	Enlig med et barn	15.500	29,0	51,3	19,7	- 1.200	- 100	1.400	- 100
	Enlig med to børn	10.600	27,4	50,8	21,8	- 1.100	- 100	1.400	0
	Enlig med tre børn	3.700	25,8	47,5	26,7	- 1.100	0	1.500	100
	Enlig med fire børn	1.800	22,3	44,2	33,5	- 1.200	0	1.700	300
	Par uden børn	25.800	32,8	56,0	11,3	- 1.500	0	1.700	- 300
	Par med et barn	13.600	27,3	41,0	31,7	- 1.600	0	1.500	0
	Par med to børn	13.000	14,0	38,8	47,2	- 1.500	0	1.700	600

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent			Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner			
	Par med tre børn	8.000	7,5	29,8	62,8	- 1.300	100	1.900	1.100
	Par med fire børn	5.600	5,6	23,8	70,6	- 1.300	100	2.200	1.500
Visita- tions- kate- gori	Aktivitetsparat	102.000	37,3	35,1	27,6	- 1.700	0	1.600	- 200
	Jobparat mv.	89.400	12,8	59,1	28,1	- 1.400	100	1.300	200
Berørte kontant- hjælpsmodtagere		191.400	25,8	46,3	27,8	- 1.600	0	1.500	0
Anm.: Vestlig / ikke-vestlig følger Danmarks Statistik definition. Andele og beløb er rettet i forhold til den trykte version, der er behæftet med fejl. Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.									

Tabel 12.13:

Varig virkning for helårsmodtagere i kontanthjælpssystemet af Ydelseskommissionens anbefalinger på personlig disponibel indkomst opdelt på ændring per måned

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent			Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner			
Alder	Under 25 år	13.800	41,8	3934	18,7	- 1.600	0	900	- 500
	25 - 29 år	11.200	57,6	13,9	28,5	- 2.600	0	1.300	- 1.100
	30+ år	64.900	32,6	21,1	46,3	- 1.500	0	1.700	300
Køn	Mænd	44.900	36,8	22,9	40,2	- 1.800	0	1.600	0
	Kvinder	44.900	37,4	23,2	39,4	- 1.700	0	1.600	0
Her- komst	Dansk	56.600	48,7	26,5	24,8	- 1.800	0	1.000	- 600
	Indvandrer fra vestligt land	2.200	48,5	23,3	28,2	- 1.900	0	1.300	- 600
	Indvandrer fra ikke-vestligt land	28.800	12,5	16,1	71,4	- 1.300	100	2.000	1.300
	Efterkommer fra vestligt land	200	58,1	22,0	19,9	- 2.000	- 100	1.000	- 1.000
	Efterkommer fra ikke-vestligt land	2.000	48,4	24,7	26,9	- 1.900	0	1.300	- 600
Ydel- seska- tegori	Integrations- ydelse	27.400	11,0	15,6	73,3	- 1.300	100	2.000	1.300
	Kontanthjælp	43.700	43,3	24,7	32,0	- 1.600	- 100	1.000	- 400
	Uddannelses- hjælp	18.700	60,8	30,0	9,2	- 2.200	0	1.500	- 1.200
Fami- lietype	Enlig uden børn	42.900	40,0	22,3	37,7	- 2.000	0	1.200	- 300
	Enlig med et barn	7.900	43,6	23,1	33,3	- 1.300	- 100	1.500	- 100
	Enlig med to børn	4.600	43,3	20,2	36,5	- 1.200	- 100	1.500	0
	Enlig med tre børn	1.700	40,4	19,9	39,7	- 1.100	- 100	1.600	200
	Enlig med fire børn	1.000	30,3	25,7	43,9	- 1.200	0	1.900	400
	Par uden børn	11.800	49,9	34,9	15,2	- 1.600	0	2.000	- 500
	Par med et barn	6.300	36,7	21,5	41,8	- 1.600	0	1.700	100
	Par med to børn	6.300	16,6	22,4	61,1	- 1.600	0	1.900	900

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent				Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner		
	Par med tre børn	4.200	8,3	13,5	78,1	- 1.400	100	2.100	1.600
	Par med fire børn	3.200	5,8	10,5	83,8	- 1.400	100	2.500	2.000
Visita- tions- kate- gori	Aktivitetsparat	66.800	42,8	22,2	35,0	- 1.800	0	1.600	- 200
	Jobparat mv.	23.000	20,7	25,5	53,8	- 1.600	0	1.600	500
Helårs kontant- hjælpsmodtagere		89.800	37,1	23,0	39,8	- 1.700	0	1.600	0

Anm.: Vestlig / ikke-vestlig følger Danmarks Statistik definition. Andele og beløb er rettet i forhold til den trykte version, der er behæftet med fejl.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 12.14:**Virkning på disponibel indkomst for berørte kontanthjælpsmodtagere, 2021**

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent			Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner			
Alder	Under 25 år	44.700	21,1	67,9	11,0	- 1500	0	800	- 200
	25 - 29 år	29.400	35,9	40,8	23,4	- 2.200	100	1.200	- 500
	30+ år	117.400	31,6	40,7	27,7	- 1.600	0	1.200	- 200
Køn	Mænd	102.200	27,2	50,0	22,8	- 1.700	0	1.100	- 200
	Kvinder	89.200	32,7	43,7	23,6	- 1.700	0	1.300	- 300
Her- komst	Dansk	125.900	31,8	51,7	16,6	- 1.600	0	1.000	- 400
	Indvandrer fra vestligt land	5.400	31,5	49,2	19,3	- 1.700	0	1.100	- 300
	Indvandrer fra ikke-vestligt land	53.300	25,5	34,6	40,0	- 1.800	100	1.300	100
	Efterkommer fra vestligt land	600	33,9	51,4	14,7	- 1.800	0	1.000	- 500
	Efterkommer fra ikke-vestligt land	6.200	24,7	58,6	16,7	- 1.700	0	1.100	- 200
Ydel- seska- tegori	Integrations- ydelse	28.400	6,5	34,4	59,1	- 1.100	200	1.300	700
	Kontanthjælp	104.500	34,8	43,5	21,8	- 1.600	0	1.000	- 300
	Uddannelses- hjælp	58.500	32,2	59,6	8,2	- 1.900	0	1.200	- 500
Fami- lietype	Enlig uden børn	90.900	30,4	47,3	22,4	- 1.900	100	800	- 400
	Enlig med et barn	18.500	30,5	51,8	17,6	- 1.300	- 100	1.200	- 200
	Enlig med to børn	10.600	28,7	52,0	19,3	- 1.200	- 100	1.300	- 100
	Enlig med tre børn	3.700	28,6	49,1	22,3	- 1.200	0	1.300	- 100
	Enlig med fire børn	1.800	26,0	46,2	27,8	- 1.400	0	1.700	100
	Par uden børn	25.800	37,9	54,9	7,2	- 1.700	0	1.200	- 500
	Par med et barn	13.600	33,8	41,3	24,9	- 1.700	0	1.200	- 300
	Par med to børn	13.000	21,2	40,6	38,2	- 1.700	0	1.400	200
	Par med tre børn	8.000	16,2	33,5	50,3	- 1.600	0	1.600	600

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent				Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner		
	Par med fire børn	5.600	14,1	29,8	56,1	- 1.500	100	1.900	900
Visita- tions- kate- gori	Aktivitetsparat	102.000	43,8	35,7	20,5	- 1.800	0	1.100	- 600
	Jobparat mv.	89.400	13,8	60,0	26,2	- 1.400	0	1.200	200
Berørte kontant- hjælpsmodtagere		191.400	29,8	47,1	23,3	- 1.700	0	1.200	- 200

Anm.: Vestlig / ikke-vestlig følger Danmarks Statistik definition. Andele og beløb er rettet i forhold til den trykte version, der er behæftet med fejl.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel 12.15:**Virkning på disponibel indkomst for helårskontanthjælpsmodtagere, 2021**

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent			Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner			
Alder	Under 25 år	13.800	42,6	39,4	18,0	- 1.600	0	900	- 500
	25 - 29 år	11.200	60,9	13,0	26,1	- 2.600	0	1.300	- 1.300
	30+ år	64.900	42,1	22,5	35,4	- 1.700	0	1.200	- 300
Køn	Mænd	44.900	43,6	24,1	32,3	- 1.800	0	1.100	- 400
	Kvinder	44.900	45,5	23,7	30,8	- 1.900	0	1.300	- 400
Her- komst	Dansk	56.600	48,7	26,5	248	- 1.800	0	1.000	- 600
	Indvandrer fra vestligt land	2.200	49,9	23,5	26,6	- 1.900	0	1.200	- 600
	Indvandrer fra ikke-vestligt land	28.800	35,5	18,9	45,6	- 2.000	0	1.400	0
	Efterkommer fra vestligt land	200	58,1	22,0	19,9	- 2.000	- 100	1.000	- 1.000
	Efterkommer fra ikke-vestligt land	2.000	48,3	24,7	27,0	- 1.900	0	1.300	- 600
Ydel- seska- tegori	Integrations- ydelse	13.800	9,8	18,8	71,4	- 1.200	100	1.400	900
	Kontanthjælp	56.500	47,2	23,3	29,5	- 1.700	- 100	1.100	- 500
	Uddannelses- hjælp	19.600	61,2	29,4	9,4	- 2.200	0	1.500	- 1.200
Fami- lietype	Enlig uden børn	42.900	45,4	22,9	31,7	- 2.100	0	800	- 700
	Enlig med et barn	7.900	46,6	24,1	29,3	- 1.400	- 100	1.300	- 300
	Enlig med to børn	4.600	46,1	22,4	31,5	- 1.300	- 100	1.500	- 100
	Enlig med tre børn	1.700	45,3	22,8	31,8	- 1.300	- 100	1.500	- 100
	Enlig med fire børn	1.000	37,0	28,5	34,5	- 1.500	0	1.800	100
	Par uden børn	11.800	59,7	32,4	7,8	- 1.800	0	1.300	- 1.000
	Par med et barn	6.300	48,7	21,6	29,7	- 1.800	0	1.300	- 500
	Par med to børn	6.300	29,8	24,4	45,7	- 1.800	0	1.500	100
	Par med tre børn	4.200	23,4	18,4	58,2	- 1.700	0	1.800	600

		Antal	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	Reduce- res med mere end 500 kroner	Forskel indenfor +/- 500 kroner	Øges med mere end 500 kroner	All
		Perso- ner	Andel i gruppen, procent			Ændring i disponibel indkomst per måned, kroner			
	Par med fire børn	3.200	19,5	17,7	62,7	- 1.600	0	2.100	1.000
Visita- tions- kate- gori	Aktivitetsparat	66.800	51,9	22,8	25,3	- 1.900	0	1.100	- 700
	Jobparat mv.	23.000	23,2	27,2	49,6	- 1.600	0	1.400	300
Helårs kontant- hjælpsmodtagere		89.800	44,5	23,9	31,5	- 1.800	0	1.200	- 400

Anm.: Vestlig / ikke-vestlig følger Danmarks Statistik definition. Andele og beløb er rettet i forhold til den trykte version, der er behæftet med fejl.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Litteraturliste

Agersnap, Ole, Amalie Sofie Jensen og Henrik Kleven (2020): "The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark". American Economic Review: Insights, Vol. 2, No. 4, pp. 527-42.

Andersen, Lars Højsgaard, Christian Dustmann og Rasmus Landersø (2019): "Lowering welfare benefits: intended and unintended consequences for migrants and their families". ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study paper 138, København.

Kilde: <https://www.rockwoolfonden.dk/publikationer/lowering-welfare-benefits-intended-and-unintended-consequences-for-migrants-and-their-families/>

Andersen, Lars Højsgaard, Hans Hansen, Marie Louise Schultz-Nielsen og Torben Tranæs (2012): "Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelsen". ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, arbejdsrapport 25, København.

Kilde: <https://www.rockwoolfonden.dk/publikationer/starthjaelpens-betydning-for-flygtninges-levvilkkaar-og-beskaeftigelse/>

Andersen, T. M., Andersen, L., Fløtten, T., Pedersen, L., Ploug, N., & Sjursen, J. (2013): En dansk fattigdomsgrænse - analyser og forslag til opgørelsesmetoder. Ekspertudvalg om Fattigdom, København.

Kilde: <https://www.ft.dk/samling/20121/almdel/sou/bilag/263/1257640.pdf>

Andersen, Torben M., Simonsen, Marianne, Skipper, Lars, Svarer, Michael og Vejlin, Rune (2020): Litteratursurvey af effekter af kontanthjælpslignende ydelser, Aarhus Universitet, Aarhus.

Arendt, Jacob Nielsen (2018): "Sammenhængen mellem beskæftigelse og uddannelse for ikke-vestlige flygtninge og familiesammenførte". ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, arbejdsrapport 54, København.

Kilde: <https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2018/06/Arbejdspapir-54-Sammenh%C3%A6ngen-mellem-besk%C3%A6ftigelse-og-uddannelse.pdf>

Arendt, Jacob Nielsen (2019a): "Employment Effects of a Job-First Policy for Refugees". ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper nr. 139, April 2019, København.

Kilde: https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2019/04/Study-Paper-139_Employment-effects-of-a-job-first-policy-for-refugees.pdf

Arendt, Jacob Nielsen og Dario Pozzoli (2013): "Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere: En oversigt over danske og internationale kvantitative studier". KORA- Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.

Kilde: <https://www.vive.dk/media/pure/9068/2043272>

Arendt, Jacob Nielsen og Iben Bolvig (2020c): "Early labor market entry, language acquisition and labor market success of refugees". VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, working paper 5. august 2020, København.

Kilde: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/early-labor-market-entry-language-acquisition-and-labor-market-success-of-refugees-15357/>

Arendt, Jacob Nielsen og Marie Louise Schultz-Nielsen (2019b): "Employment Effects of Welfare Policies for Non-Western Immigrant Women" i Calmfors, Lars og Nora Sánchez-Gassen (eds.): "Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets". Nordisk Ministerråd, 159-184, København.

Arendt, Jacob Nielsen, Andersen, Henrik Lindegaard, Saaby, Morten (2017): Measuring employability trajectories among social welfare recipients – måling af aktivitetsparate lediges vej mod beskæftigelse. KORA- Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning 24. April, København.

Kilde: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/measuring-employability-trajectories-among-social-welfare-recipients-8752/>

Arendt, Jacob Nielsen, Iben Bolvig, Christoph Kolodziejczyk og Jacob Seier Petersen (2016): "Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet: Effektive indsatser, veje igennem systemet og benchmarking mellem kommunerne". KORA- Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning, København.

Arendt, Jacob Nielsen, Iben Bolvig, Mette Foged, Linea Hasager og Giovanni Peri (2021): "Language Training and Refugees' Integration". NBER working paper, Marts 2020, Cambridge, MA.

Arendt, Jacob Nielsen, Iben Bolvig, Mette Foged, Linea Hasager og Giovanni Peri (2020a): "Integrating Refugees: Language Training or Work-First Incentives?" NBER working paper, Marts 2020 Cambridge, MA.

Benjaminsen, Lars, Enemark, Morten Holm, Birkelund, Jesper Fels (2016): Fattigdom og Afsavn, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Kilde: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/fattigdom-og-afsave-6388/>

Beskæftigelsesministeriet (2019): Udviklingen i kontanthjælpsmodtagere mv. med ordinære lønninger fordelt på branche, BM, København.

Bonke, Jens & Christensen, Anders Eiler Wiese (2016): Minimumsbudget for forbrugsudgifter – hvad er det mindste, man kan leve for? 1. udgave, 1. oplag, Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag, København.

Kilde: https://www.rockwoolfonden.dk/app/uploads/2016/11/104896_Minimumsbudget-for-forbrugsudgifter_P.pdf

Christensen, Britta, Hansen, Finn Kenneth og Hansen, Henning (1993): Forbrugerstyrelsens familiebudget – et standardbudget for danske husstande (udarbejdet af Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA for Forbrugerstyrelsen, Hovedrapport. Rapport 1993.2. 2, Forbrugerstyrelsen, København.

Danmarks Statistik (2019): Statistisk Tiårsoversigt.

Kilde: <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=29816&sid=sto2019>

Diop, Lanciné og Anna Diop-Christensen (2021): "What do asylum seekers prioritise – safety or welfare benefits? The influence of policies on asylum flows to the EU15 countries" (forthcoming i Journal of Refugee Studies).

Finansministeriet (2019) Evaluerings af Jobreform Fase 1, Finansministeriet, København.

Kilde: <https://fm.dk/udgivelser/2019/april/evaluerings-af-jobreform-fase-1/>

Hansen, Finn Kenneth, Hansen, Henning og Wingender, Malte Moll (2015): Notat: Hvad koster det at leve, CASA, November 2015, København.

Kilde: <https://casa-analyse.dk/wp-content/uploads/2016/12/Hvad-koster-det-at-leve.pdf>

Hansen, Finn Kenneth: Hvad koster det at leve? Standardbudget for familier. CASA. Marts 2002. København.

Jakobsen, V., Jeppesen, T., Kleif, H.B., Mehlsen, L., Thuesen, F. (2021): Rapport: Kortlægning af Integration i Kommunerne. Rapport | VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for

Velfærd, København.

Kilde: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/kortlaegning-af-integration-i-kommunerne-16147/>

Kilde: <https://star.dk/media/10373/centrale-figurer-kontanthjaelpsomraadet-1.pdf>

Kilde: <https://bm.dk/arbejdsmraader/analyser-publikationer/analyser/2019/udviklingen-i-kontanthjaelpsmodtagere-mv-med-ordinaere-loentimer-fordelt-paa-brancher/>

Kaarsen, Nicolai og Kristine Vasiljeva (2016): "Hvordan påvirker lavere overførsler flygtningebørns præstation i uddannelsessystemet?". KRAKA 9. juni 2016.

Kilde: http://kraka.dk/analyse/hvordan_paavirker_lavere_overfoersler_flygtningeboerns_praestation_i_uddannelsessystemet

Marselisborg (2020): Analyse af beskæftigelsesindsatsen for unge i kontanthjælpssystemet, Styrelsen for Arbejdsmarked- og Rekruttering, København.

Kilde: <https://star.dk/om-styrelsen/publikationer/2020/1/analyse-af-beskaeftigelsesindsatsen-for-unge-i-kontanthjaelpssystemet/>

Mploy (2018): Praktikertjek af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen, STAR, København.

Kilde: <https://star.dk/media/7529/praktikertjek.pdf>

Ottosen, Mai Heide, Andreasen, Asger Graa, Dahl, Karen Margrethe, Hestbæk, Anne-Dorthe, Lausten, Mette & Rayce, Signe Lynne Boe (2018): Børn og Unge i Danmark - Velfærd og trivsel, VIVE, København.

Kilde: <https://www.vive.dk/media/pure/10762/2240313>

Rambøll for Styrelsen for Arbejdsmarked- og Rekruttering (2014): Evaluering af mentorindsats til unge uden uddannelse og job, STAR, København.

Kilde: <https://star.dk/da/om-styrelsen/publikationer/2014/10/evaluering-af-mentorindsats-til-unge-uden-uddannelse-og-job/>

Rambøll m.fl. for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2020): Slutevaluering af Flere skal med, STAR, København.

Kilde: <https://www.star.dk/da/om-styrelsen/publikationer/2020/12/slutevaluering-af-flere-skal-med/>

Regeringen (2018): Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer, 11. december 2018, København.

Kilde: <https://www.regeringen.dk/media/6039/aftale-om-rammerne-for-en-helhedsorienteret-indsats-for-borgere-med-komplekse-problemer.pdf>

Regeringen (2019): Kommissorium for Ydelseskommisionen, Beskæftigelsesministeriet, Køben-

havn.

Kilde: <https://bm.dk/media/11876/kommissorium-for-ydelseskommisionen.pdf>

Regeringen (2020): Aftale om bedre veje til uddannelse og job, Børne- og Undervisningsministeriet, København.

Kilde: <https://www.uvm.dk/publikationer/folkeskolen/2017-aftale-om-bedre-veje-til-uddannelse-og-job>

Rosholm, Michael (2014): "Do case workers help the unemployed?," IZA World of Labor, Institute of Labor Economics, p. 1-72, August.

Kilde: <https://wol.iza.org/articles/do-case-workers-help-the-unemployed/long>

Rosholm, Michael og Svarer, Michael (2010): Effekter af samtaler i den aktive arbejdsmarkedspolitik, STAR, København

Kilde: <https://star.dk/media/1342/effekter-af-samtaler-i-den-aktive-arbejdsmarkedspolitik.pdf>

Rosholm, Michael og Svarer, Michael (2020): Evaluering af offentlige løntilskudsjob til ledige, STAR, København

Kilde: <https://bm.dk/media/17562/evaluering-af-offentlige-loentilskud-til-ledige.pdf>

Sievertsen, Hans Henrik, De Montgomery, Christopher J. (2015): Børn i Lavindkomstfamilier, SFI- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, København.

Kilde: <https://www.vive.dk/media/pure/5382/277420>

Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten (2019): Retfærdig Retning for Danmark, Altinget, København.

Kilde: https://www.altinget.dk/misc/Retfærdig%20retning%20for%20Danmark_2019-06-25_EN-DELIG.pdf

Statsministeriet (2021): Statsministerens nytårstale:

Kilde: <https://www.stm.dk/statsministeren/nytaarstaler-siden-1940/mette-frederiksens-nytaarstale-1-januar-2021/>

Styrelsen for Arbejdsmarked- og Rekruttering (2018): Faktaark: Kontanthjælpsloftet, STAR, København.

Kilde: https://star.dk/media/7559/faktaark_kt_loft_a4_final_2018julisatser.pdf

Styrelsen for Arbejdsmarked- og Rekruttering (2019): Hvad er flere skal med?

Kilde: <https://flereskalmed.star.dk/om-indsatsen/>

Styrelsen for Arbejdsmarked- og Rekruttering (2020): Nøgletal for kontanthjælpsområdet, STAR,

København.

Thuesen, Frederik, Gabriel Pons Rotger og Vibeke Jakobsen (2020): "En brancheorienteret tilgang til at få flygtninge og indvandrere i job". VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, 22. juni 2020 København.

Kilde: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/en-brancheorienteret-tilgang-til-at-faa-flygtninge-og-indvandrere-i-job-14884/>

