



# Holder påstandene?

---

Gennemgang af det empiriske grundlag for beskæftigelsesreformerne

**&#**  
ANALYSE & TAL

FEBRUAR 2017

**Udarbejdet af**

Analyse & Tal F.M.B.A  
Nannasgade 28  
2200 København N  
[www.ogtal.dk](http://www.ogtal.dk)

For mere information kontakt:

Malte Moll Wingender  
Tlf. 40 54 32 54  
[malte@ogtal.dk](mailto:malte@ogtal.dk)

Udarbejdet af:

Malte Moll Wingender  
Magnus Skovrind Pedersen  
Søren Nielsen-Gravholt

**Rapporten er udarbejdet for**

Rådet for Socialt Udsatte  
Tlf.: 41 85 11 00  
E-mail: [post@udsatte.dk](mailto:post@udsatte.dk)

Rapporten kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Delrapporten kan downloades gratis på Analyse & Tals hjemmeside [www.ogtal.dk](http://www.ogtal.dk).

# Indhold

|  |     |
|--|-----|
| Indledning .....   | 4   |
| Metode .....   | 6   |
| Påstand 1: ”Flere og flere vælger arbejde fra til fordel for kontanthjælp” .....                             | 7   |
| Påstand 2: ”Det kunne ikke betale sig at arbejde før det nye kontanthjælpsloft” .....                        | 27  |
| Påstand 3: ”Økonomiske incitamerter får folk i arbejde eller uddannelse” .....                               | 39  |
| Påstand 4: ”Der er jobs nok til alle - også jobs, som matcher kontanthjælpsmodtageres kvalifikationer” ..... | 56  |
| Påstand 5: ”Reformerne rammer ikke socialt udsatte” .....  | 76  |
| Påstand 6: ”Alle kan opnå væsentlig øget arbejdsevne” .....  | 87  |
| Påstand 7: ”Overførselsindkomster i Danmark sikrer et værdigt leveniveau uden fattigdom” .....               | 110 |
| Påstand 8: ”Kontanthjælp er ikke en langvarig eller permanent kilde til forsørgelse” .....                   | 132 |
| Påstand 9: ”Unge på uddannelseshjælp er ligestillet med unge på SU” .....                                    | 142 |
| Påstand 10: ”Der er billige boliger til rådighed” .....  | 149 |

# Indledning

Det er vigtigt at bevare overblikket og ikke tabe kompleksiteten, når vi taler om mennesker. Det er ledetråden for denne rapport. Alt for let glemmer vi det historiske blik eller de afgørende nuancer, når vi debatterer sammenhænge og vilkår for socialt udsatte og andre borgere på de laveste offentlige ydelser.

Et øjebliksbillede af antallet af personer på overførselsindkomst kan virke overvældende. 800.000 personer.

Ser vi en årrække tilbage i tiden, viser det sig dog, at dette er 200.000 færre, end der var i midten af 1990'erne. Det går altså fremad med at få folk ud af offentlig forsørgelse.

Ofte tales der om fuldtidspersoner, når antallet af eksempelvis kontanthjælpsmodtagere opgøres. På den måde kunne man tro, at det drejer sig om folk, der er på kontanthjælp på – netop – fuldtid. Det dækker imidlertid over personer, der i en kortere eller længere periode er på kontanthjælp og tilsammen udgør et antal fuldtidspersoner. Halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne er allerede ude af kontanthjælp inden for et år. Andre oplever ikke kontanthjælpen som den midlertidige ydelse, den er tiltænkt at være – lidt mindre end en tredjedel forbliver på kontanthjælp i seks år efter, de først kom på ydelsen.

Der er sket en stigning af kontanthjælpsmodtagere over de sidste seks år. Nogle vil påstå, at dette skyldes et for lavt incitament til at arbejde. At folk vælger at blive hjemme.

Graver vi blot et enkelt spadestik dybere, pibler det dog frem med andre nærliggende forklaringer. Mens antallet af kontanthjælpsmodtagere er steget, er færre nemlig gået fra beskæftigelse til kontanthjælp i denne periode. Til gengæld er ændringer i lovgivningen – herunder dagpengereformen fra 2012 og reformen af førtidspension og fleksjob fra samme – medvirkende til, at færre kommer på de ydelser og flere kommer på kontanthjælp.

Derfor kan det alligevel være fornuftigt at tale om økonomiske incitamenter til at tage et job. Det kunne det også inden, kontanthjælpsloftet og integrationsydelsen blev genindført i nye varianter. Det viser samtlige tænketanke, der har regnet på det, og Beskæftigelsesministeriet selv.

Vi ved, at økonomiske incitamenter virker. De virkede ved dagpengereformen, og de virkede ved den tidligere integrationsydelse.

Men.

Når vi måler på beskæftigelseseffekter, glemmer vi flere ting. Det ene er, at der kan være andre end økonomiske årsager til at arbejde – og til ikke at arbejde. Den vigtigste grund til, at beskæftigelseseffekten af økonomiske incitament er tvivlsom ifølge flere undersøgelser er, at vi ofte forsøger at presse socialt udsatte, der har svært ved at tage et job på grund af fysiske eller psykiske helbredsproblemer. De fleste af dem, der blev ramt af kontanthjælpsloftet i 2016, var ikke vurderet i stand til at tage et job.

Vi glemmer også effekternes størrelse. Selvom lidt over 500 personer formentlig fandt et job som konsekvens af dagpengereformen, var det på bekostning af 50.000 berørte i samme gruppe. De samme små effekter går igen for reformerne, der rammer kontanthjælpsmodtagerne. Evalueringerne af den tidligere integrationsydelse (starthjælpen) viser små effekter, men også store grupper, der får reduceret deres rådighedsbeløb betragteligt. For andre reformer er effekten lig nul. Det gælder for det gamle kontanthjælpsloft.

Der er desuden en helt anden effekt, som sjældent måles og analyseres på. Nemlig de negative sociale og sundhedsmæssige effekter af at presse folk økonomisk. Ingen synes, at det er sjovt at gå ned i løn. Men hvad betyder det for folk, der i forvejen lever på de laveste ydelser, at de får endnu færre penge mellem hænderne? Det, vi ved, er, at de får flere afsavn.

Kontanthjælpsmodtagerne havde allerede inden kontanthjælpsloftet få penge til rådighed til forbrug. Det kan måske lyde af rigeligt, når man blot hører beløbet – fx at et par med to børn har over 15.000 kr. til rådighed, efter boligudgifterne er betalt. Men sådan en vurdering bør gøres ved at se på de udgifter, man må forvente sig for sådan en kontanthjælpsfamilie. Gør man det, er der faktisk underskud hver måned.

Så der er mange vigtige nuancer, der hurtigt fortaber sig i en hastig eller følelsesmæssig debat. Og mange analyser, der fortjener at blive taget op til genovervejelse.

Formålet med denne rapport er at nuancere debatten i forhold til påstande, som ofte er hørt, når der argumenteres for nødvendigheden af tidens beskæftigelsesreformer. I alt gennemgås grundlaget for 10 udvalgte påstande, som er hørt fra skiftende regeringer og forligspartier. Undersøgelsen er bestilt og finansieret af Rådet for Socialt Udsatte. Analyse & Tal er ansvarlig for rapportens indhold.

I denne udgivelse inviterer vi jer til at genoverveje de påstande, der ligger bag beskæftigelsesreformerne – om de holder vand eller om de snarere er myter.

# Metode

Rapporten baserer sig udelukkende på eksisterende undersøgelser. Der er ikke tilvejebragt ny empiri. Til gengæld er der foretaget en række nye beregninger på eksisterende talmateriale fra forskellige tilgængelige databaser – herunder statistikbanken i Danmarks Statistik, Jobindsats.dk, Ankestyrelsens database og DREAM.

Vi kan ikke foregive at have været rundt om alt det materiale, der fortjener at blive fremhævet eller kigget efter i sømmene. Rapporten skal derfor ikke tages som et fyldestgørende review inden for de forskellige emner.

Vi har lagt fokus på tal fra ministerier, universitetsforskere og de største tænketanke og forskningsinstitutter, der beskæftiger sig med social- og beskæftigelsesområdet – herunder Det Økonomiske Råd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Rockwoll Fondens Forskningsenhed, Kommunernes Landsforening, Styrelsen for Arbejdmarked og Rekruttering, KRAKA, SFI, CEPOS, KORA, CASA, TrygFonden, Boligøkonomisk Videnscenter og Statens Byggeforskningsinstitut.

Ved flere af de behandlede problemstillinger er omfanget af materialet overvældende, og vi har været nødt til at afgrænse os til det, vi fandt mest relevant. For andre emner bygger kapitlet på ganske få undersøgelser eller primært på talmateriale fra tilgængelige databaser.

# Påstand 1: ”Flere og flere vælger arbejde fra til fordel for kontanthjælp”

Den forrige Venstre-regering (2015-2016) har brugt de seneste års stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere som argument for, at der er behov for at indføre et kontanthjælpsloft. Dette argument bygger på en forestilling om, at stigningen i antallet af borgere på kontanthjælp tegnes af borgere, som fortrækker at være på kontanthjælp, fordi det er mere favorabelt end at arbejde:

*”Desværre er antallet af kontanthjælpsmodtagere steget de senere år, så der i dag er 20 pct. flere på kontanthjælp end i 2011. Og antallet af ægtepar på kontanthjælp er i samme periode steget med mere end 50 pct. Det skyldes, at gevinsten ved at arbejde alt for ofte er for lav i dag.”* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Nørgaard Larsen (V), Venstres hjemmeside, 2. oktober 2015

Det er dog ikke så enkelt, at ændringer i antallet af kontanthjælpsmodtagere alene kan forklares med begrænsede økonomiske incitament. Snarere virker det plausibelt, at konjunktursving og politiske reformer har bragt nogle mennesker fra både beskæftigelse og andre ydelser over på kontanthjælp.

I dette kapitel undersøger vi udviklingen i antallet af kontanthjælpsmodtagere. Vi ser på, om flere og flere går fra beskæftigelse til kontanthjælp, og på hvilke andre forklaringer på stigningen i kontanthjælpsmodtagere, der er plausible på baggrund af foreliggende data.

# Hovedkonklusioner

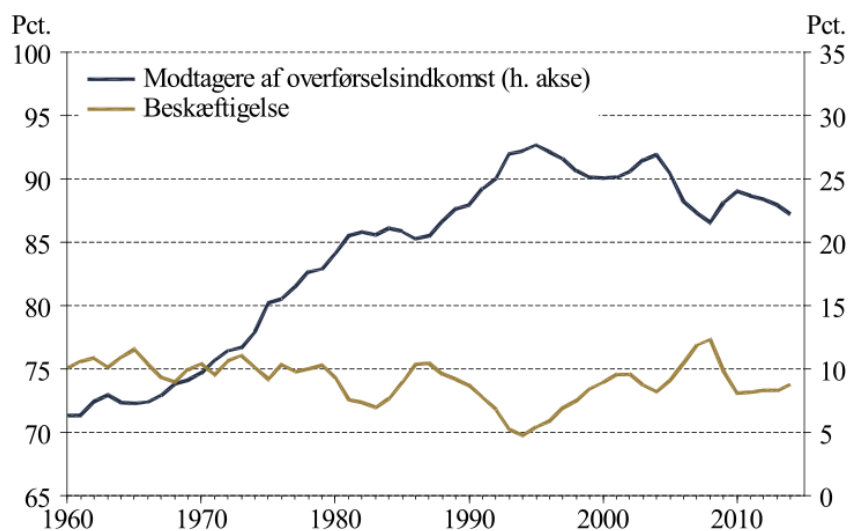
- Efter den økonomiske krise i 2008 steg antallet af kontanthjælpsmodtagere, og i 2014 var flere på kontanthjælp end der var 10 år tidligere.
- Der er ikke belæg for at sige, at flere og flere vælger arbejde fra til fordel for kontanthjælp. Faktisk går færre og færre fra beskæftigelse til kontanthjælp i løbet af de sidste fem år. Om denne udvikling alene skyldes forbedring i beskæftigelsessituationen vides ikke.
- Stigningen i antallet af kontanthjælpsmodtagere kan forklares af (mindst) fire forskellige faktorer:
  - Konjunktursving har medvirket til, at antallet af kontanthjælpsmodtagere var på et lavpunkt i 2008. Efter den økonomiske krise er antallet steget stødt frem til 2014, hvorefter stigningen er aftaget.
  - Halveringen af dagpengeretten medførte, at omkring 56.000 personer mistede dagpengeretten fra 2013 til 2015. Omkring 6.000 af dem modtog efterfølgende kontanthjælp.
  - Der har været et samlet fald i antallet af personer på førtidspension og revalidering på 43.850 personer fra januar 2010 til oktober 2016, og en stigning i personer på fleksjob, ledighedsydelse og ressourceforløb på 33.350 personer. Dvs. at der er et samlet fald på 10.500 personer, der kan forklare en del af stigningen i antallet af kontanthjælpsmodtagere.
  - Varigheden af afsluttede kontanthjælpsforløb er steget fra 55 uger i gennemsnit i 2012 til 65 uger i 2015.



# Færre på overførselsindkomst

Ifølge Det Økonomiske Råd (2015) fortæller udviklingen i indkomstoverførsler siden 1960 en historie om, at der både er sket en stigning i arbejdsstyrken og antallet på overførsler.<sup>1</sup> Beskæftigelsesandelen har været konstant til trods for en stigende andel på overførsler. Andelen af modtagere af overførselsindkomst er steget fra 6 pct. i 1960 til 27 pct. i midten af 1990'erne. De sidste 20 år er andelen på overførselsindkomst faldet til 22 pct. i 2014.

**Figur 1.1: Beskæftigelse og modtagere af overførselsindkomster**



Anm.: Både beskæftigede og antal modtagere af indkomstoverførsler er opgjort som andel af befolkningen mellem 15 og 64 år. Personer i fleksjob, støttet beskæftigelse, samt efterlønnere og førtidspensionister med deltidsbeskæftigelse indgår både i beskæftigelsen og andelen på indkomstoverførsel. Beskæftigelsen omfatter også udenlandsk arbejdskraft og beskæftigede personer, der er fyldt 65 år. Modtagere af overførselsindkomst indeholder ikke SU.

Kilde: DØR 2015 pba. Danmarks Statistik, ADAM's databank.

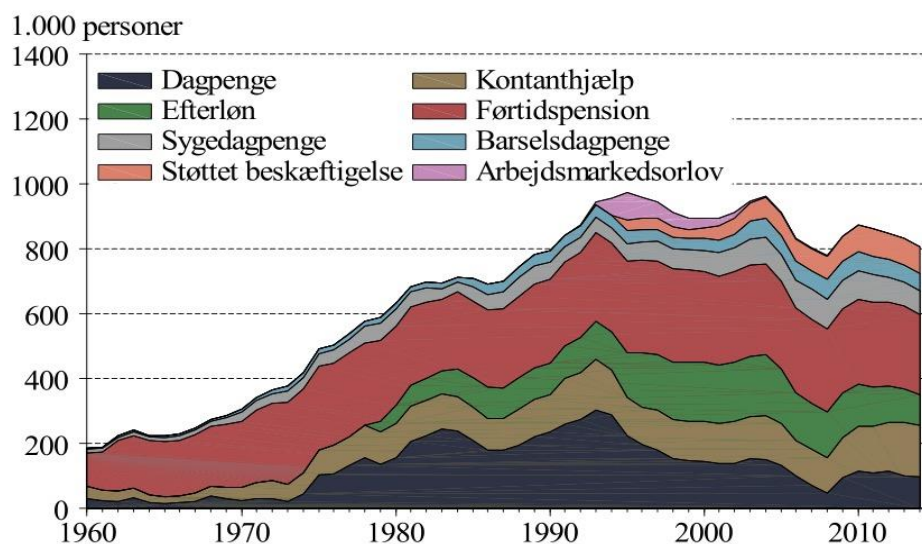
Overordnet set er der altså ikke en større andel af befolkningen i den arbejdsdygtige alder, der har valgt arbejde fra til fordel for offentlig forsørgelse. Stigningen i andelen af modtagere af overførselsindkomst må derfor antages at skyldes, at færre forsørges af ægtefællen.

Det Økonomiske Råd (2015) har lavet en oversigt over de vigtigste indkomsterstøttende offentlige ydelser i Danmark for personer i den arbejdsdygtige alder fra 1960 til 2014. Ydelserne består af dagpenge,

<sup>1</sup> Lignende opgørelser er bl.a. også lavet i Social Årsrapport 2016 (Hansen 2016).

kontanthjælp, sygedagpenge, barselsorlov, efterløn, fleksydelse, førtidspension, ledighedsydelse, revalidering, ressourceforløb og støttet beskæftigelse. Der ses altså bort fra SU, skånejob, integrationsydelse og allerede afskaffede ydelser såsom overgangydelsen.

**Figur 1.2: Antal personer på indkomstoverførsel**



Anm.: "Dagpenge" indeholder også arbejdsmarkedsydelse, uddannelsesydelse og aktive-ring. "Kontanthjælp" indeholder også uddannelseshjælp og aktivering. "Førtidspension" indeholder også ledighedsydelse, revalidering og ressourceforløb, mens "Efterløn" indeholder overgangsydelse og fleksydelse. "Støttet beskæftigelse" indeholder fleksjob, skånejob, job med løntilskud og jobrotation. Før 1984 er sygedagpenge og barselsdagpenge opgjort under et.

Kilde: DØR pba. Finansministeriet (1997) og Danmarks Statistik, ADAM's databank.

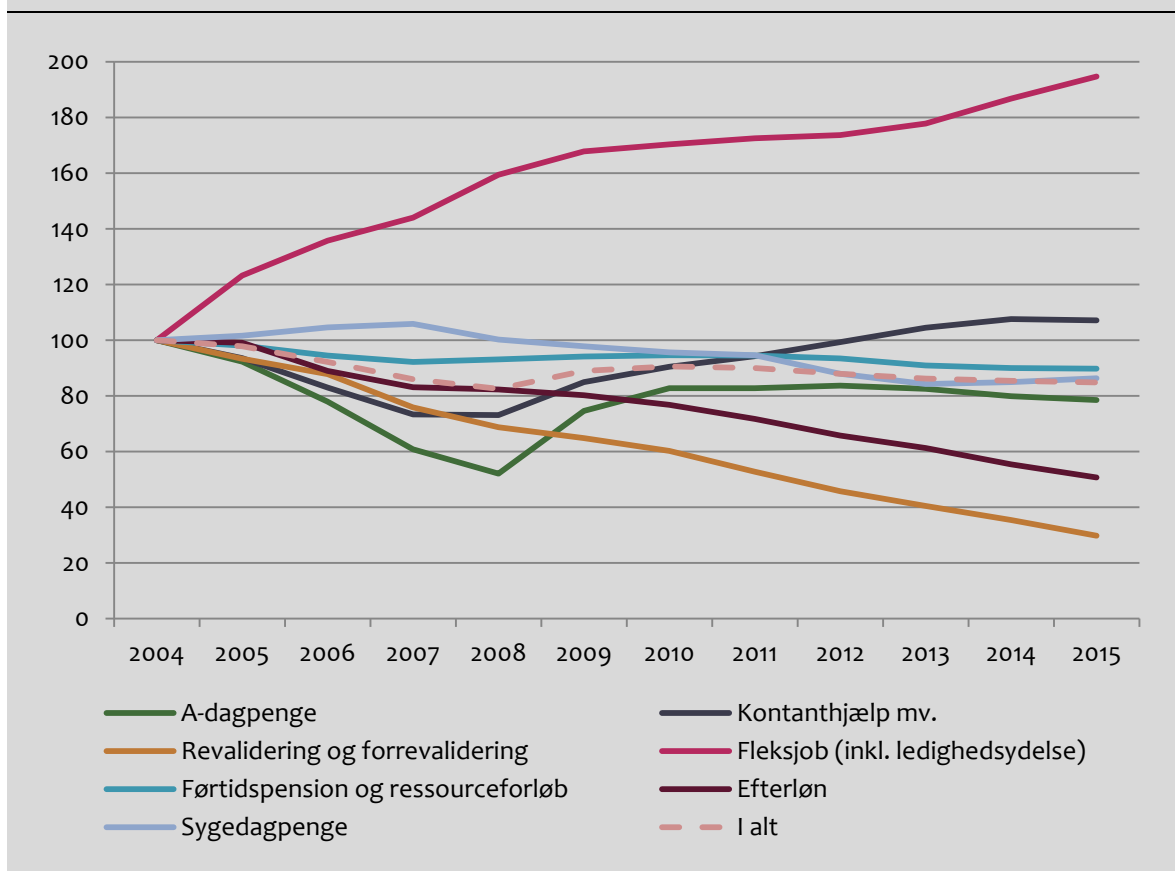
Antallet af personer i den arbejdsdygtige alder på indkomsterstøttede ydelser er steget fra 200.000 i 1960 til knap 1.000.000 i midten af 1990'erne. Stigningen blev primært båret af flere modtagere af dagpenge, førtidspension, kontanthjælp og indførelsen af efterløn fra slutningen af 1970'erne. Der er flere årsager til denne udvikling. Vigtigst er et fald i af personer, der er forsørget af familien, med omkring 700.000, en stigende befolkningstilvækst, flere indvandrere og flere nye ordninger for overførselsindkomst (Pedersen og Smith 2016). Ifølge økonomiprofessorer Peder J. Pedersen og Nina Smith (2016) er antallet af personer på overførselsindkomst ikke meget højere i dag end det var i 1960, hvis vi antager, at førnævnte udvikling ikke var indtruffet.

Siden midten af 1990'erne er antallet på overførselsindkomst faldet fra knap 1.000.000 til 808.000 i 2014. Det skyldes en reduktion i antallet af dagpengemodtagere og efterlønsmodtagere og udfasningen af arbejdsmarkedsorlov og overgangsydelse (under efterløn i figur 1.2). De syg-

domsrelaterede ydelser, fleksjob (indført 1998) og sygedagpenge, er derimod steget i denne periode.

Der er altså færre på overførselsindkomst i dag end for 25 år siden. Hvis vi zoomer ind på det seneste årti, kan man også se, at det kun er antallet af personer på fleksjob og ledighedsydelse, der er blevet højere i perioden 2004-2013. Antallet på sygedagpenge, dagpenge, førtidspension, revalidering og efterløn er faldet, mens antallet af personer på kontanthjælp faldt op til krisen, men er steget igen frem til 2014. Det fremgår af nedenstående figur.

**Figur 1.3: Udviklingen i antal personer på forskellige sociale ydelser (2004=Indeks 100)**



Kilde: Egne beregninger pba. Jobindsats.dk (se også lignende opgørelse i Rambøll 2015)

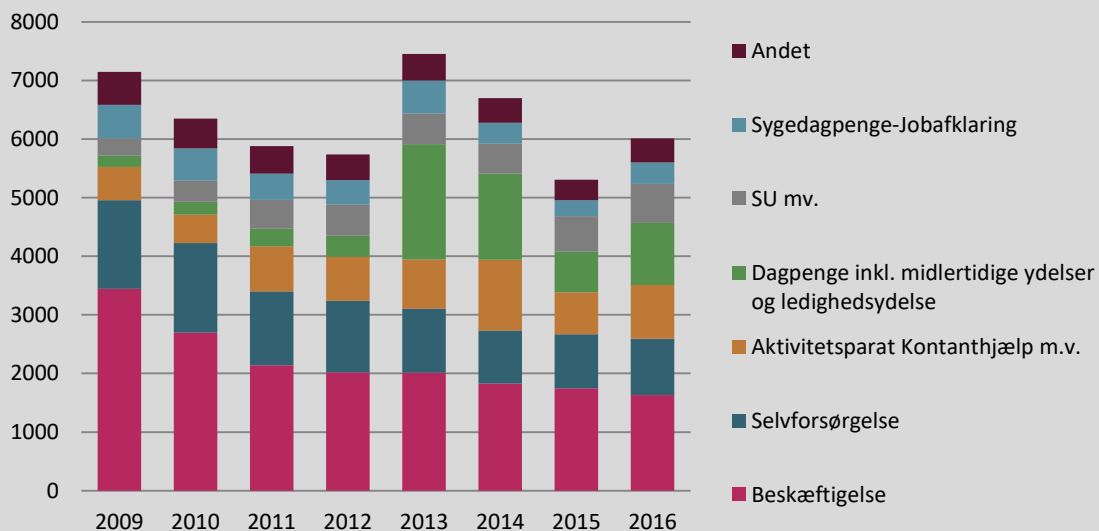
I de følgende afsnit kigger vi nærmere på, hvad der har medført de forskellige bevægelser, og hvad det har betydet for antallet af kontanthjælpsmodtagere.

# Færre går fra beskæftigelse til kontanthjælp

Der er ikke belæg for at sige, at flere og flere vælger arbejde fra til fordel for kontanthjælp. Dels siger eksisterende data ikke noget om, at kontanthjælp er noget man aktivt 'vælger'. Dels er mere nærliggende, ud fra de eksisterende registeroplysninger (se følgende figur), at påstå det modsatte: færre og færre vælger beskæftigelse fra til fordel for kontanthjælp.

Figur 1.4 viser antallet af nye jobparate kontanthjælpsmodtagere i 1. kvartal for de sidste otte år. Inddelingen i kategorier angiver personernes beskæftigelsesstatus i kvartalet før. For eksempel angiver søjlen for 2009, at ca. 3.500 nye jobparate kontanthjælpsmodtagere i 1. kvartal 2009 var i beskæftigelse i kvartalet forinden (dvs. 4. kvartal 2008), mens 1.500 var selvforsørgende og 500 var visteret som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager. Med "selvforsørgende" menes borgere, som hverken har lønindkomst eller er på overførselsindkomst, fx borgere som forsørges af en partner.

**Figur 1.4: Nye jobparate kontanthjælpsmodtagere 1. kvartal 2009-2016 fordelt på beskæftigelsesstatus 4. kvartal året før**



Anm.: 'Andet' indeholder barselsdagpenge, udrejst, fleksjob, revalidering og anden kontanthjælp. 'Nye jobparate' er defineret som jobparate kontanthjælpsmodtagere, som ikke har været jobparat kontanthjælpsmodtager hele året forinden. Som mål for beskæftigelsesstatus ved 4. kvartal er valgt uge 44. Beregningerne er også foretaget for uge 20, som viser samme tendenser.

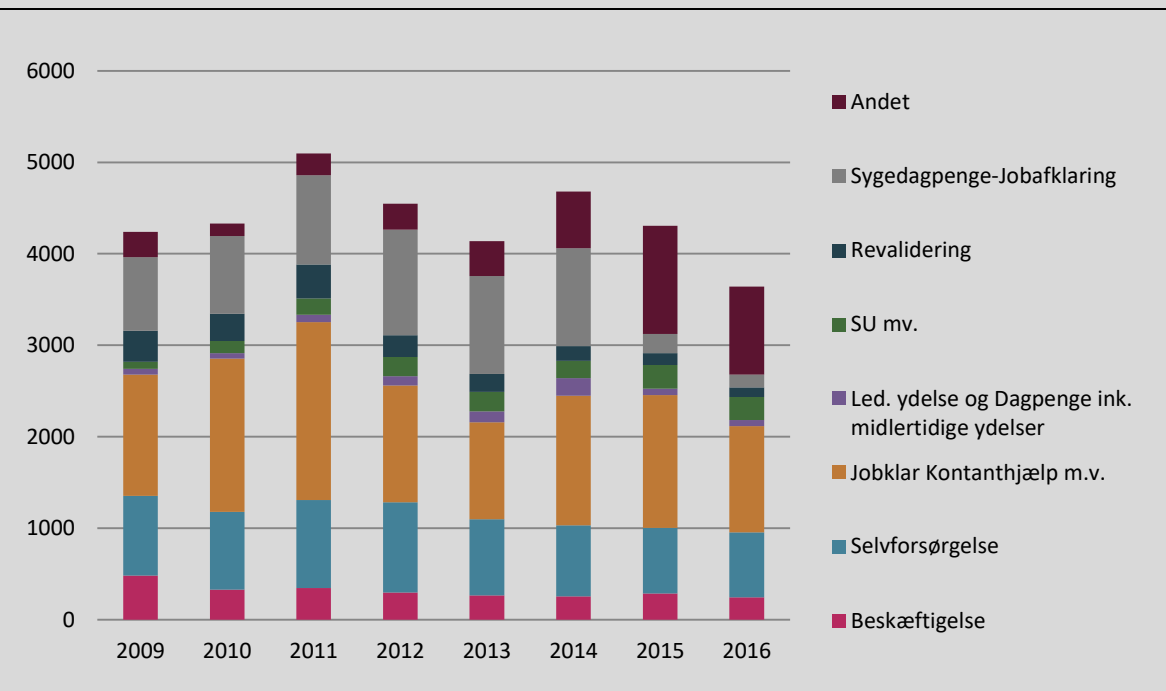
Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM database

De jobparate er dem, der ifølge kommunens vurdering er i stand til at arbejde. Hvis flere og flere skulle være blevet tilbøjelige til at vælge arbejdet fra og i stedet gå på kontanthjælp, skulle vi forvente en stigning i personer, der går fra beskæftigelse til jobparat kontanthjælpsmodtager.

Dette er ikke sket. Antallet af beskæftigede, der overgik til (jobparat) kontanthjælp fra beskæftigelse, er halveret siden 2009.

Mønsteret er det samme for nye aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Med aktivitetsparat menes, at kommunen har vurderet, at den enkelte ikke er i stand til at tage et arbejde indenfor den nærmeste fremtid. Her er generelt meget få, der kommer direkte fra beskæftigelse kvartalet før. De fleste bliver visiteret videre fra jobparat kontanthjælp eller kommer fra sygedagpengesystemet.

**Figur 1.5: Nye aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere 1. kvartal 2009-2016 fordelt på beskæftigelsesstatus 4. kvartal året før**



Anm.: 'Andet' indeholder barselsdagpenge, udrejst, fleksjob og anden kontanthjælp. 'Nye aktivitetsparate' er defineret som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som ikke har været aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager hele året forinden. Som mål for beskæftigelsesstatus ved 4. kvartal er valgt uge 44. Beregningerne er også foretaget for uge 20, som viser samme tendenser.

Kilde: Egne beregninger på Beskæftigelsesministeriets DREAM database. Se også KL (2014) for en lignende opgørelse.

Samlet set viser registeroplysningerne, at der siden 2009 er gået færre og færre personer fra beskæftigelse til kontanthjælp – ikke flere og flere. Til gengæld siger datamaterialet ikke noget om personer, der i

forvejen er på kontanthjælp, og hvorvidt de er påvirket af et mindre økonomisk incitament til at søge beskæftigelsen.

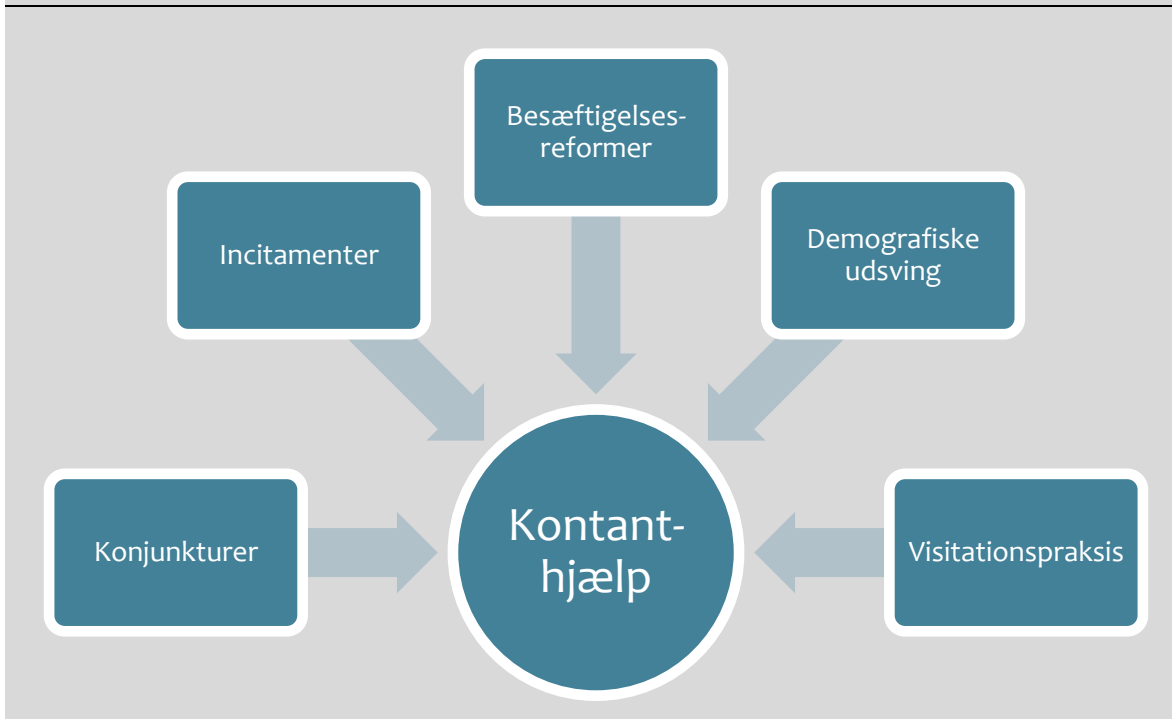
Generelt er det ikke muligt med denne datatype at udtale sig om *årsagen* til, at folk går fra beskæftigelse til kontanthjælp – kun noget om *omfanget*. En oplagt forklaring på, at udviklingen ser ud som figurerne ovenfor viser, er, at mange mennesker mistede sit job under og efter den økonomiske krise i 2008. Det betyder ikke, at der ikke samtidigt kan være flere, der aktivt vælger arbejde fra til fordel for kontanthjælp, men intet i tallene peger på en sådan tendens.

På trods af konjunkturforbedringerne efterhånden som den økonomiske krise er aftaget, er der ikke sket et fald i antallet af kontanthjælpsmodtagere. Fra 2013 til 2016 er antallet stagneret, men der er omvendt ikke kommet færre kontanthjælpsmodtagere (jf. figur 1.7). Der må således være andre mekanismer på spil end blot konjunkturerne. I det følgende skal vi se på en række plausible forklaringer på stigningen i antallet af kontanthjælpsmodtagere.

## Antallet af kontanthjælpsmodtagere afhænger af flere faktorer

Antallet af kontanthjælpsmodtagere kan være påvirket af en lang række forskellige faktorer. Gruppen indeholder nemlig både midlertidigt arbejdsløse, kortere og længerevarende syge, personer uden erhvervskvalifikationer osv. Derfor er antallet påvirket af så forskellige ting som konjunkturer, teknologisk udvikling, politiske reformer, økonomiske incitament til at arbejde og kommunal praksis.

**Figur 1.6: faktorer der påvirker antallet af kontanthjælpsmodtagere**



Kilde: Analyse & Tal

I dette kapitel gennemgår vi ikke alle faktorer, der er listet op i figuren ovenfor. Men det er en vigtig pointe, der vil blive tydeligere i de følgende afsnit, at bevægelser i antallet af kontanthjælpsmodtagere er for komplekst til at kunne tilskrives en enkelt tendens eller hændelse. De eneste undtagelser er ved politiske indgreb, der direkte flytter en afgrænset gruppe personer fra en ydelse til en anden. Eksempler på det er uddannelseshjælp, der har erstattet kontanthjælp for jobparate kontanthjælpsmodtagere under 30 år, og integrationsydelsen, der har erstattet kontanthjælp for en gruppe indvandrere.

I den resterende del af kapitlet gennemgås følgende fire faktorer, der hver især kan forklare en del af stigningen i antallet af kontanthjælpsmodtagere.

- Den ene er, at den økonomiske krise udelukkede mange fra arbejdsmarkedet, hvorfor vi ser en brat stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere efter 2008 og nogle år frem.
- Det andet er, at dagpengeperioden forkortes fra 2013 og fremefter. Det har flyttet en gruppe, der tidligere ville have været på dagpenge, over på kontanthjælp.
- Det tredje er, at færre personer bliver tildelt førtidspension eller visiteret til revalidering. En stor del overgår til fleksjob eller resourceforløb, men faldet i de førstnævnte kategorier er større end stig-

ningen i de andre. Den tilbageværende gruppe kan er efter al sandsynlighed på kontanthjælp.

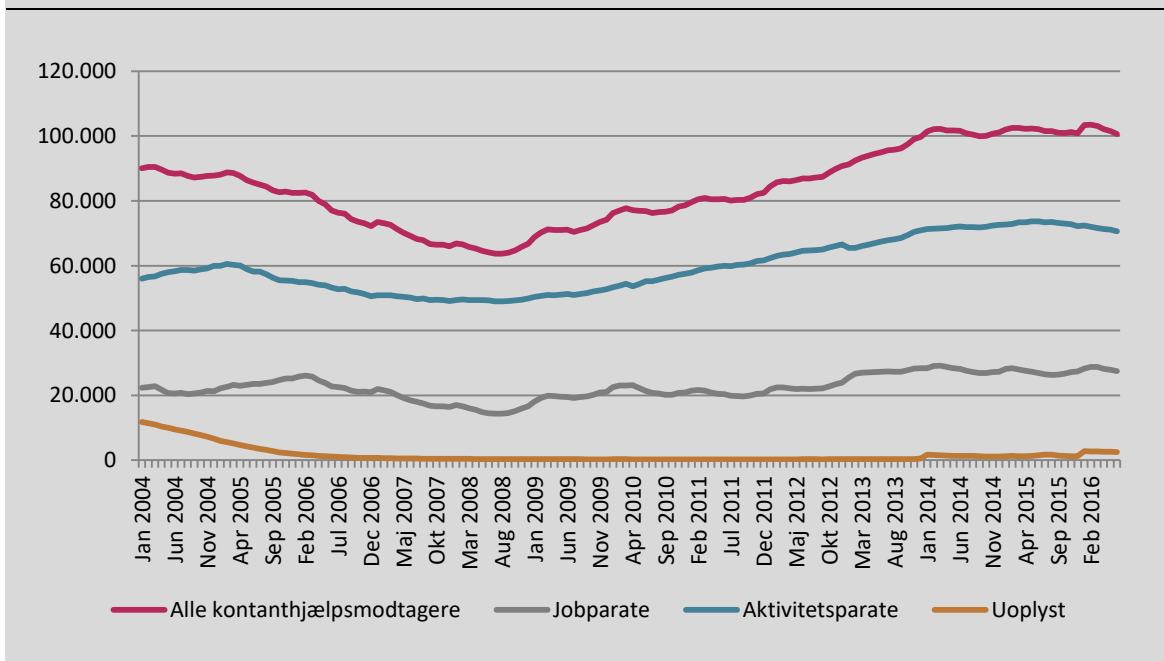
- Den fjerde er, at kontanthjælpsforløbene er blevet længere. Det betyder, at selvom vi ser et fald i antal nye kontanthjælpsmodtagere, så er flere på kontanthjælp. Om dette skyldes forværret helbredssituation, manglende kompetencer til at komme tilbage på arbejdsmarkedet eller noget tredje kan vi kun gisne om her.

## Konjunkturudsving

Antallet af kontanthjælpsmodtagere var på et lavpunkt i 2008. Med den økonomiske krise er udviklingen vendt, og antallet er steget stødt frem til 2014, som beskrevet tidligere.

I nedenstående figur ses kontanthjælpsmodtagere over 30 år, fordelt på jobparate, aktivitetsparate, uoplyste og samlet. De fleste kontanthjælpsmodtagere under 30 år overgik til uddannelseshjælp i 2012, så for forståelighedens skyld er de taget fra.

**Figur 1.7: Kontanthjælpsmodtagere over 30 år, månedlig udvikling**



Kilde: Jobindsats (december 2016)

Det er særligt de aktivitetsparate, der ser ud til at være en sensitiv gruppe overfor konjunkturerne. Fra før den økonomiske krise og frem til 2014 steg antallet med omkring 33.000, mens der i samme periode er kommet ca. 15.000 flere jobparate.

Efter 2011 blev starthjælpen, introduktionsydelsen, 450 timers reglen og det tidligere kontanthjælpsloft afskaffet (og genindført i mere eller mindre samme form i 2016). Det skulle ud fra en tankegang om økono-



miske incitamenter give en vækst i antallet af kontanthjælpsmodtagere – i hvert fald af jobparate kontanthjælpsmodtagere, der er vurderet i stand til at tage et job.

I et tidligere afsnit usandsynliggjorde vi, at dette er tilfældet, da færre og færre af de jobparate kontanthjælpsmodtagere kommer fra beskæftigelse (se figur 1.4). Figur 1.7 ovenfor giver yderligere et prajom, at stigningen i antallet af kontanthjælpsmodtagere skyldes konjunkturudsving snarere end, at gevinsten ved at arbejde har ændret sig. Stigningen starter nemlig i midten af 2008, og den tidligere integrationsydelse, starthjælp, kontanthjælpsloft og timeregel blev først afskaffet fra 2012. I den periode kan stigningen altså ikke skyldes reducerede økonomiske incitamenter.

Desuden stabiliseres antallet af kontanthjælpsmodtagere fra starten af 2014 i takt med, at beskæftigelsessituationen bliver bedre (Danmarks Statistik, statistikbanken KY01). Dvs. to år før de lavere ydelser, og derved den øgede gevinst ved at arbejde, blev genindført. Derfor ser konjunkturudsvingene ud til at have en afgørende betydning for antallet af kontanthjælpsmodtagere, der ikke kan forklares med ændringer i økonomiske incitamenter.

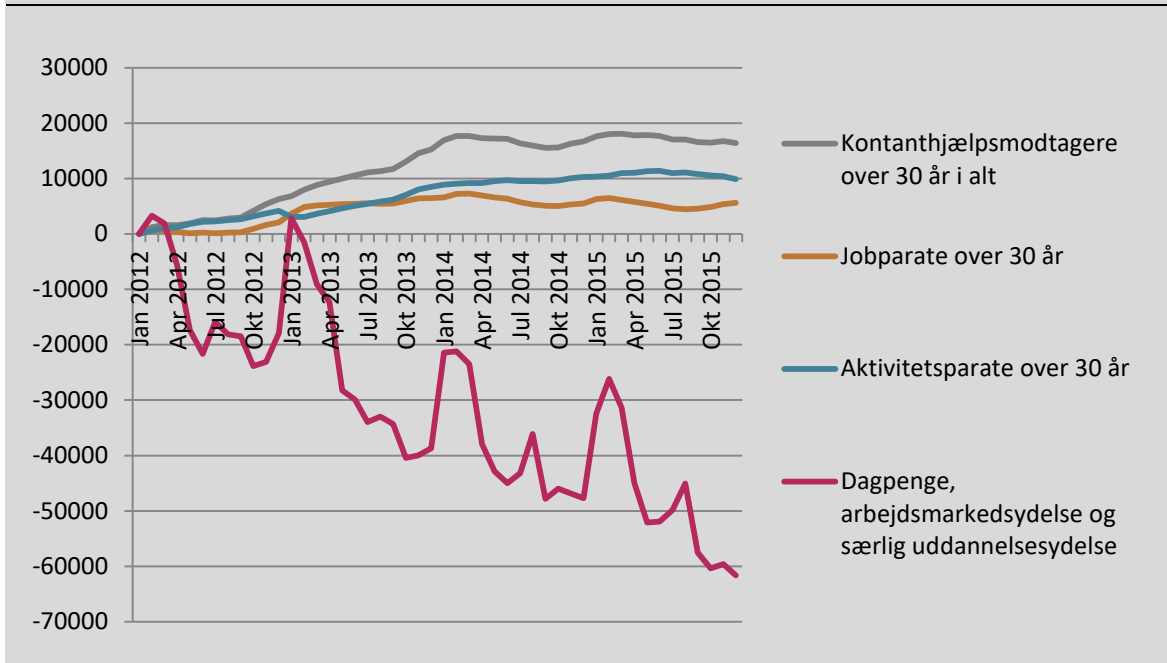
Der er dog en bemærkelsesværdig stigning i antallet af jobparate kontanthjælpsmodtagere fra 2012 til 2013, der ikke kan forklares med konjunkturudsving, men som sandsynligvis hænger sammen med dagpengereformen.

## **Dagpengereften bliver halveret**

I 2010 vedtog VKO-regeringen sammen med LA og R at halvere dagpengeperioden fra fire til to år. I finanslovsaftalen for 2012 blev dagpengeperioden forlænget med op til et halvt år for dem, der opbrugte dagpengereften i 2. halvår 2012. Overgangen fra fire til to år blev desuden udjævnet af midlertidige ydelser, som blev faset ud frem til 2016 og 2017. Det gælder arbejdsmarkedsydelsen, særlig uddannelseshjælp og midlertidig kontantydelse (AK Samvirke 2015). Samlet set har udfasningen betydet, at et stigende antal personer hver måned mistede retten til dagpenge eller overgangsydelserne fra 2013 og fremefter.

Figur 1.8 viser udviklingen i personer på hhv. dagpenge og kontanthjælp opdelt på visitationskategori fra 2012 til 2015.

**Figur 1.8: Udviklingen i personer på dagpenge og kontanthjælp, 2012-2015. Alle kategorier er sat til 0 i januar 2012**



Kilde: Egne beregninger på jobindsats.dk (december 2016)

Fra oktober 2012 til januar 2014 ses den største stigning af kontanthjælpsmodtagere. Fra januar 2013 og et år frem ses samtidigt effekten af dagpengereformen, der fører til et markant fald i antallet af dagpengemodtagere. En del af stigningen af jobparate sker før faldet af dagpengemodtagere, men perioderne overlapper.

AK Samvirke har lavet en opgørelse over, hvor mange der har mistet dagpengeretten fra 2013 til 2015 på baggrund af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings registre (AK Samvirke 2015). Ifølge dem har 56.600 mistet dagpengeretten i den periode, hvoraf 6.700 modtager kontanthjælp op til 15 måneder efter. Tendensen ses også af den tidligere viste figur, hvor det fremgår, at der i 2013 og frem er sket en stor forøgelse i tilgangen fra dagpenge til jobparate.

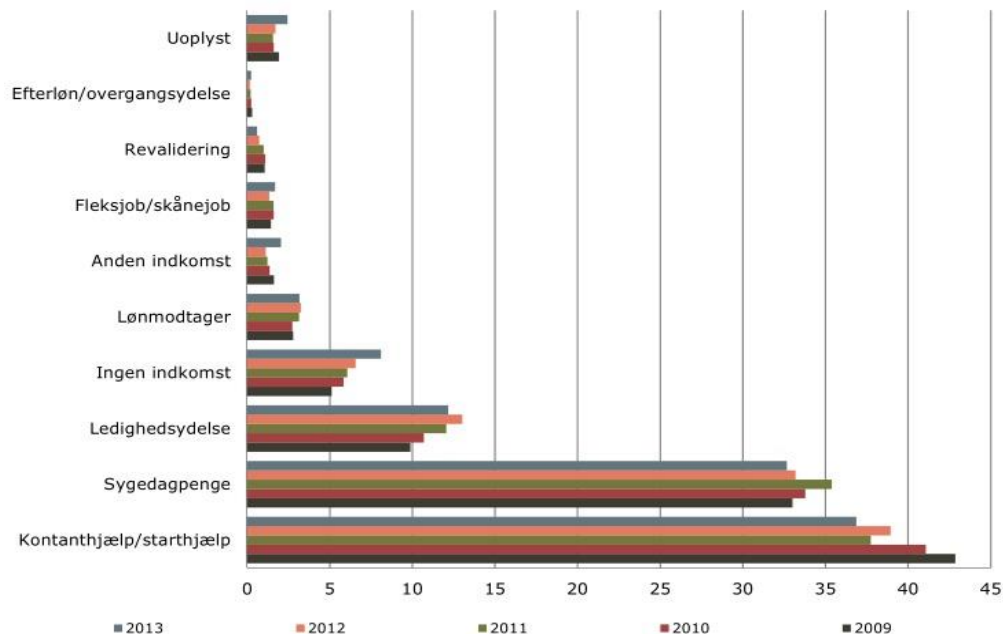
Det er således sandsynligt, at antallet af kontanthjælpsmodtagere ville ligge noget lavere, hvis ikke det var for halveringen af dagpenge. Især peger det på en plausibel forklaring på den relativt store stigning af jobparate kontanthjælpsmodtagere i netop 2013. Det understreges også af figur 1.4 (vist tidligere), der viser, at der i 1. kvartal i 2013 kom 2.000 nye jobparate kontanthjælpsmodtagere fra dagpenge, mens det året før gjaldt 400.

## Reform af førtidspension og fleksjob

Antallet af førtidspensionister er faldet stødt siden januar 2013, hvor reformen af førtidspension og fleksjob trådte i kraft. Reformen medførte en halvering af antallet af tildelinger af førtidspension. Til gengæld indførte den daværende regering ressourceforløbet, og fleksjobordningen blev udvidet, ”så også personer med en meget begrænset arbejdsevne kan få glæde af ordningen” (Aftaleteksten, Beskæftigelsesministeriet 2012).

En opgørelse fra Ankestyrelsen (2014) viser, at langt de fleste førtidspensionister kommer fra kontanthjælp og sygedagpenge.

**Figur 1.9: Indkomsttype på tidspunktet for ansøgning om førtidspension, 2009-2013. Procent**



Kilde: Ankestyrelsen 2014

Når antallet af tildelinger falder, betyder det derfor, at færre går fra kontanthjælp til førtidspension.

Samtidigt viser Ankestyrelsens opgørelse, at andelen af dem, der går fra kontanthjælp til førtidspension er faldet fra 43 pct. i 2009 til 37 pct. i 2013. Særligt medfører de nye regler efter reformen, at færre kontanthjælpsmodtagere får tildelt førtidspension.

**Table 1.1: Indkomsttype på tidspunktet for ansøgning om førtidspension hhv. 2012 og 2013 efter nye regler. Procent**

|                         | 2012   | 2013 nye regler |
|-------------------------|--------|-----------------|
| Kontanthjælp/starthjælp | 39     | 25              |
| Sygedagpenge            | 33     | 42              |
| Ledighedsydelse         | 13     | 9               |
| Ingen indkomst          | 7      | 11              |
| Lønmodtager             | 3      | 4               |
| Øvrige/uoplyst          | 5      | 9               |
| I alt                   | 100    | 100             |
| Antal i alt             | 14.621 | 3.059           |

Kilde: Ankestyrelsen 2014

I 2012 kom 39 pct. af førtidspensionisterne fra kontanthjælp, i 2013 var det blot 25 pct.

Reformen af førtidspension og fleksjob indebærer, at ressourceforløbet som udgangspunkt erstatter førtidspension for personer under 40 år. Samtidigt er fleksjobordningen blevet målrettet, så også personer med meget begrænset arbejdsevne kan få nytte af den (Aftaleteksten, Beskæftigelsesministeriet 2012). Derfor er det ikke overraskende, at faldet i tildelinger af førtidspension er af samme størrelse, som stigningen i antallet af personer på hhv. ressourceforløb og fleksjob. Fra 2010 til 2015 faldt antallet af førtidspensionister med 30.000 personer. I samme tidsrum steg antallet af personer i ressourceforløb, fleksjob og ledighedsydelse med - netop - 30.000 personer.

**Tabel 1.2: Udviklingen i antal personer i ressourceforløb, fleksjob/ledighedsydelse og på førtidspension**

|      | Ressourceforløb | Fleksjob/ledighedsydelse | Førtidspension |
|------|-----------------|--------------------------|----------------|
| 2010 | 0               | 87.763                   | 262.689        |
| 2011 | 0               | 88.837                   | 262.224        |
| 2012 | 0               | 89.478                   | 259.605        |
| 2013 | 2.158           | 91.588                   | 250.368        |
| 2014 | 9.316           | 96.202                   | 240.506        |
| 2015 | 16.713          | 100.275                  | 232.517        |

Kilde: Ankestyrelsen 2014

Det betyder ikke, at det netop er dem, der før reformen af førtidspension og fleksjob ville få tildelt kontanthjælp, som i dag kommer på ressourceforløb eller fleksjob. I samme periode er der nemlig også blevet 12.000 færre i revalidering (fra 23.700 i 2010 til 11.700 i 2015). Denne ændring kan, ligesom faldet i personer på førtidspensionen, kan have medført flere i fleksjob og ressourceforløb.

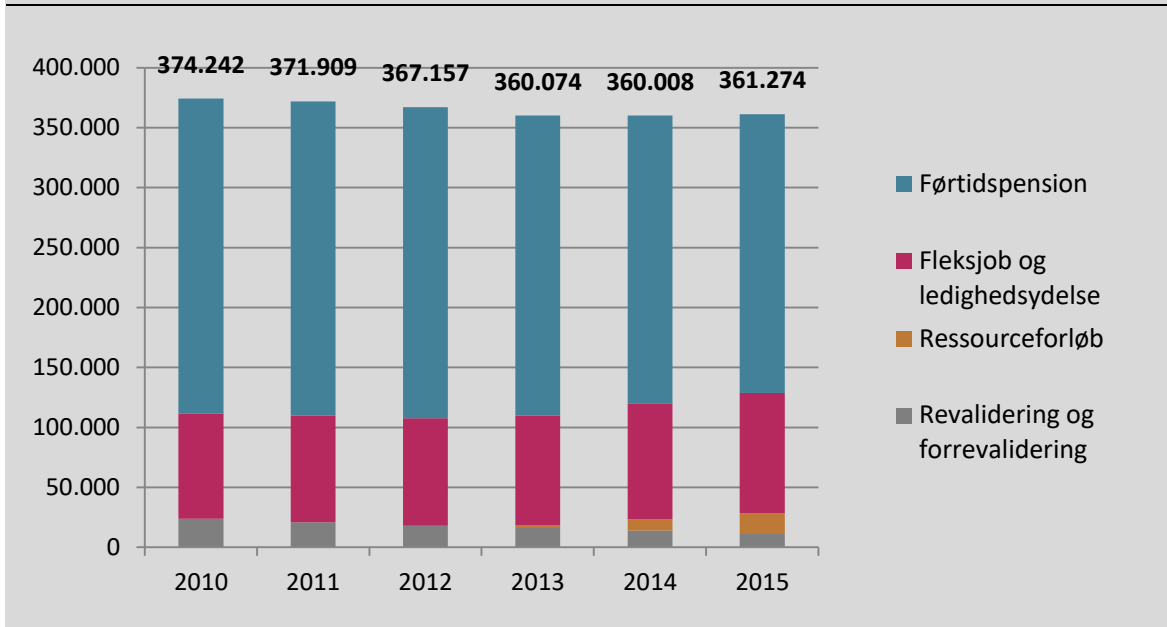
Revalidering er et forløb, der tilbydes personer med nedsat eller begrænset arbejdsevne, men som gennem en særlig indsats kan blive helt eller delvist selvforsørgende. Kun hvis revalidering er afprøvet eller ikke forekommer tilstrækkeligt, kan en borger blive visiteret til ressourceforløb eller fleksjob, jf. beskæftigelseslovgivningen (LAB §68 og LAB §70).

Ifølge en evaluering fra Rambøll er en af årsagerne til nedgangen i revalideringsforløb et stigende pres i kommunerne for at visitere til fleksjob (2015: 21). Det er således nærliggende at antage, at stigningen i personer på fleksjob også skyldes færre revalideringsforløb - ikke kun færre tildelinger af førtidspension.

Alt i alt må man derfor se på udviklingen i både førtidspension, fleksjob (inkl. ledighedsydelse), ressourceforløb og revalidering for at få en idé om, hvorvidt ændringerne i beskæftigelseslovgivningen har en betydning for stigningen af kontanthjælpsmodtagere.

Figur 1.10 viser denne udvikling med det samlede antal personer på en af de fire ydelser oven over søjlerne.

**Figur 1.10: Udviklingen i antal personer på førtidspension, fleksjob/ledighedsydelse, ressourceforløb og revalidering, 2010-2015**

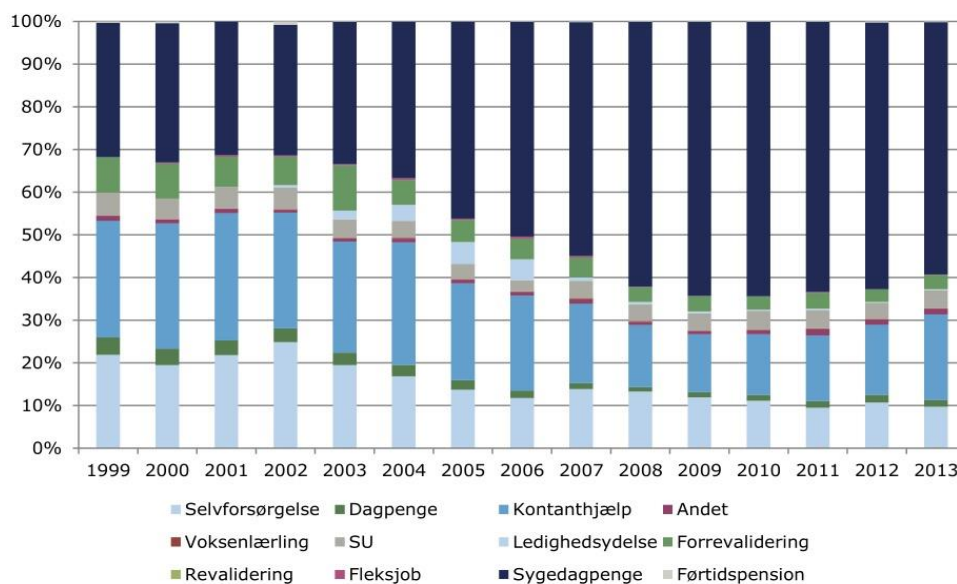


Kilde: Egne beregninger på Jobindsats.dk (hentet december 2016)

Samlet set er antallet af personer på en af ovenstående ydelser faldet med 13.000 i perioden 2010-2015. Dette fald kan være med til at forklare det stigende antal kontanthjælpsmodtagere i samme periode.

Denne sammenhæng sandsynliggøres af, at omkring en femtedel af dem, der begynder på et revalideringsforløb, kommer fra kontanthjælp. Når antallet af revalideringsforløb reduceres, må det antages, at flere bliver hængende på kontanthjælp.

**Figur 1.11: Ydelse i ugen inden revalideringsforløbets start, 1999-2013**



Kilde: Rambøll 2015 pba. DREAM.

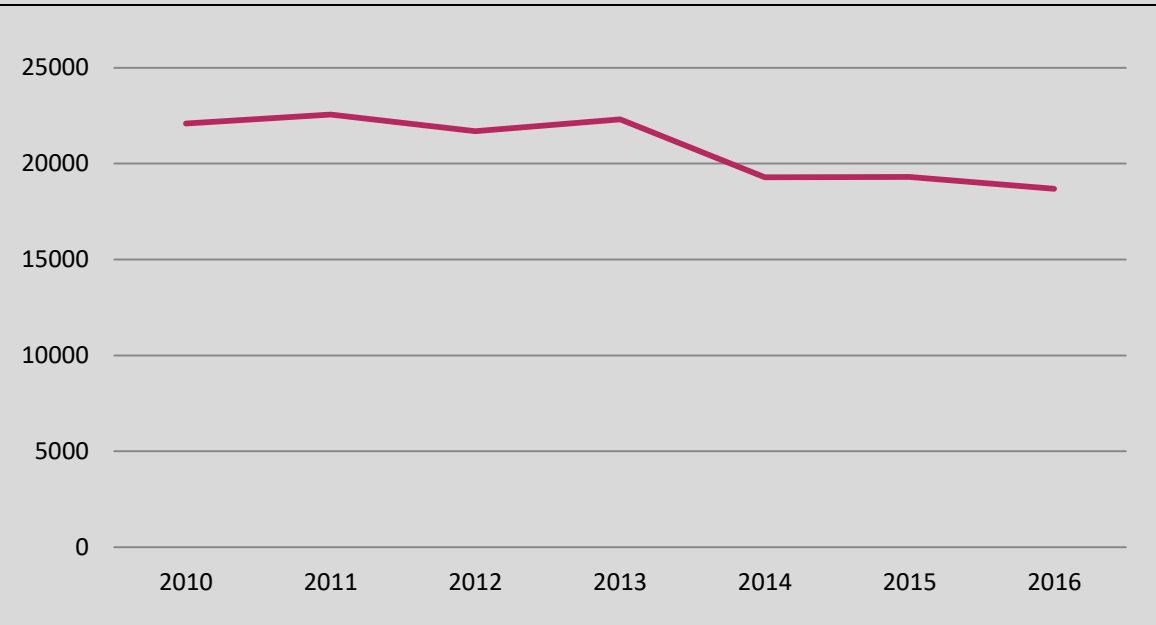
Desuden peger Rambøll i deres evaluering af revalidering på, at nye aktiveringsmuligheder for kontanthjælpsmodtagere har været med til at mindske antallet af revalideringsforløb for netop den gruppe (2015: 6).

Opsamlende om de forskellige ydelsesgrupper viser denne analyse, at det er vigtigt at være opmærksom på kompleksiteten i bevægelserne mellem de forskellige ydelseskategorier. I tilfælde som indførelsen af integrationsydelsen eller uddannelseshjælpen flyttes en specifik gruppe personer fra en ydelse til en anden. I andre tilfælde sker ændringer over langstrakte udfasninger eller reduktioner af ydelser, såsom revalidering eller efterløn, der også kan få indflydelse på ændringer i andre ydelseskategorier.

## Længere kontanthjælpsforløb

På trods af at antallet af kontanthjælpsmodtagere har været stigende siden den økonomiske krise, så ser antallet af nye kontanthjælpsmodtagere ud til at være faldet i samme periode. I figur 1.12 ses kontanthjælpsmodtagere i første kvartal for hvert år, som ikke modtog kontanthjælp året før.

**Figur 1.12: Nye kontanthjælpsmodtagere (inkl. Uddannelseshjælp). 1. kvartal, 2007-2016**



Anm.: 'Nye kontanthjælpsmodtagere' er målt som personer, der var kontanthjælpsmodtagere i første kvartal det pågældende år, men ikke var det året før.

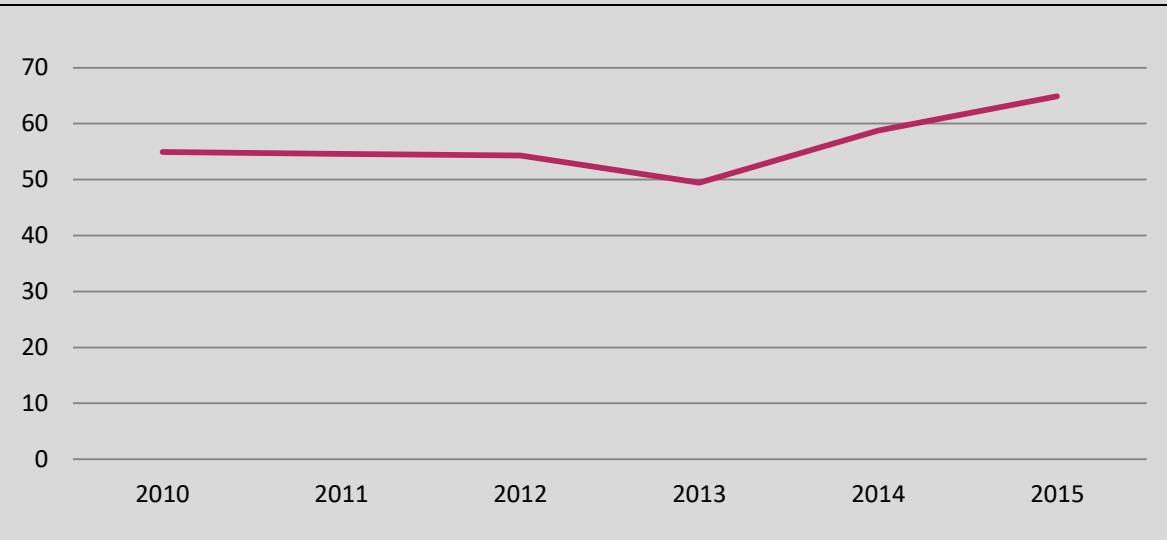
Kilde: Særkørsel på DREAM databasen for Analyse & Tal (2016)

Der har altså været en stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere fra år til år, men et fald i antallet af nye kontanthjælpsmodtagere. Denne lidt paradoksale tendens kan skyldes, at kontanthjælpsmodtagere i denne periode har været længere tid på ydelsen. Det betyder, at der er flere personer, der tæller med i statistikken ved flere målinger end tidligere, hvorved antallet stiger.

Varigheden har været svagt faldende fra 55 uger til 49 uger i perioden 2010-2013. Fra 2013 til 2015 er varigheden steget til 65 uger i gennemsnit.



**Figur 1.13: Gennemsnitlig varighed (uger) for afsluttede kontanthjælpsforløb, 30-64 årige**



Anm.: Jobindsats (hentet december 2016)

Der kan være flere årsager til, at varigheden på forløbene stiger, men ikke nogen vi kan understøtte med empirisk evidens. Et eksempel på en plausibel forklaring er, at det faldende antal førtidspensionister og revalideringsforløb har medført, at kontanthjælpsmodtagerne er blevet en helbredsmæssigt 'tungere' gruppe i løbet af de sidste par år.

# Litteratur

AK Samvirke (2015): *Faktaark*.

Andersen, Jørgen Goul (2014): "De 800.000 'Passivt forsørgede'" i *Mandag Morgen*. 15. oktober 2014.

Ankestyrelsen (2014): *Førtidspensionsstatistik 2013*.

Beskæftigelsesministeriet (2012): *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. 30. juni 2012.

DØR (2015): *Dansk Økonomi - Efterår 2015* (s. 9-14).

Hansen, Henning (2016): "Social Statistik" i *Social Årsrapport 2016*.

KL (2014): *Ind på arbejdsmarkedet - Fakta og analyse*.

Pedersen, Peder J., Nina Smith (2016): "Øget vækst i Danmark - flere hænder eller nye instrumenter?" i *Samfundsøkonomen* 4. december 2016.

Rambøll (2015): *Evaluering af revalideringsordningen* for Styrelsen for arbejdsmarked og Rekruttering. Marts 2015.

## Påstand 2: ”Det kunne ikke betale sig at arbejde før det nye kontanthjælpsloft”

SRSF-regeringen (2011-2015) afskaffede i 2011 det gamle kontanthjælpsloft, som blev introduceret af VKO-regeringen (2001-2001) i 2004. Venstre-regeringen (2015-2016) genindførte et tilsvarende kontanthjælpsloft med virkning fra den 1. oktober 2016 under parolen ”det skal kunne betale sig at arbejde”. Kontanthjælpsloftet er ført videre af den siddende VLAK-regering.

*”Formålet med at indføre et nyt kontanthjælpsloft og en 225-timers regel for modtagere af kontanthjælp m.v. (integrationsydelse og uddannelses- og kontanthjælp) er, at det skal kunne betale sig at arbejde.”* Fremsættelsestale af daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) i Folketinget, 3. februar 2016

Det nye kontanthjælpsloft er - ligesom det gamle - et loft over, hvor meget man samlet set kan få i offentlige ydelser. Hvor grænsen specifikt går, afhænger blandt andet af alder, om man er forsørger, i par eller enlig. Reelt betyder kontanthjælpsloftet, at par på kontanthjælp ikke kan modtage boligstøtte, da kontanthjælpsloftet ligger på samme niveau som kontanthjælpsydelserne, hvorfor der ikke er luft til ekstra støtte. Det kan medføre, at familien får reduceret sit rådighedsbeløb på op til flere tusinde kroner om måneden, alt efter hvor høj en husleje man betaler.

Spørgsmålet, som dette kapitel omhandler, er, om det virkelig er sådan, at det ikke kunne betale sig at arbejde, før skærpelserne i form af det nye kontanthjælpsloft - og 225-timers reglen og integrationshjælpen - blev genindført?

# Hovedkonklusioner

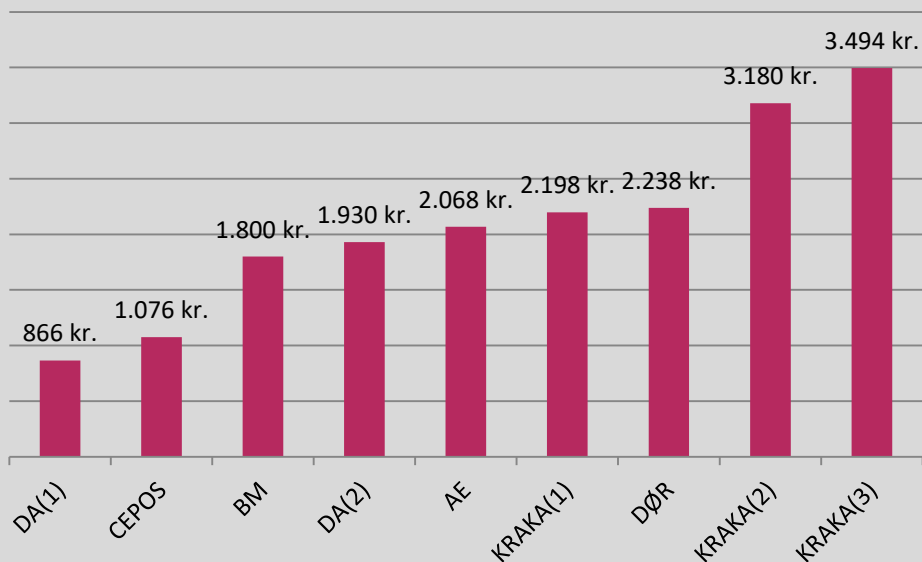
- Før kontanthjælpsloftet var der en økonomisk gevinst ved at tage et arbejde. Det viser samtlige forsøg på at beregne forskelsbeløbet. Størrelsen på gevinsten varierer dog imellem beregningerne. Med det laveste estimat udgjorde forskelsbeløbet 7 pct. af en enlig kontanthjælpsmodtager med børns rådighedsbeløb. Med det højeste estimat udgjorde beløbet 23 pct. af rådighedsbeløbet.
- Uanset beregningsmetode varierer forskelsbeløbet mellem familietyper. Før kontanthjælpsloftet var beløbet, ifølge Beskæftigelsesministeriet, 4.000 kr. for enlige ikke-forsørgere, mens det for par var omkring 1.600 kr.
- Den gensidige forsørgerpligt for par medfører, at der er en relativt lav økonomisk tilskyndelse til at arbejde for en kontanthjælpsmodtager, hvis samlever også er på kontanthjælp, men høj tilskyndelse hvis samleveren er i beskæftigelse. Denne problematik gælder uanset kontanthjælpsloftet. Gensidig forsørgerpligt blev afskaffet for ugifte samlevende fra 2016, men gælder stadig for samlevende ægtefæller.
- Beregningerne af forskelsbeløb for kontanthjælpsmodtagere, der tog et job før kontanthjælpsloftet, varierer meget. Det skyldes forskellige antagelser om lønstørrelse, og hvorvidt man har medtaget transportudgifter, A-kassekontingent og fagforeningskontingent for hhv. beskæftigede og kontanthjælpsmodtagere.
- Fælles for beregningerne er, at der ikke er medtaget pension ved indtægterne. Der er heller ikke taget hensyn til udvikling i jobanciennitet for beskæftigede, hvilket ville øge forskelsbeløbet over tid.

# Økonomisk gevinst ved at arbejde – også før kontanthjælpsloftet

I perioden op til og omkring Folketingsvalget 2015 var der en heftig debat om kontanthjælpens størrelse. En række tænketanke og interesseorganisationer gennemførte analyser af forskellen mellem rådighedsbeløbet hos familier på hhv. lavlønjob og kontanthjælp (omtalt som *forskelsbeløbet* eller *beskæftigelsesgevinsten*). Målet var at give en vurdering af, om det kunne betale sig at arbejde.

Nedenstående figur viser de mange beregninger af forskelsbeløbet for enlige med børn.

**Figur 2.1: Forskellige aktørers målinger af forskelsbeløb for enlige kontanthjælpsmodtagere med 1-2 børn (før kontanthjælpsloftet)**



Anm.: Både DA og KRAKA har lavet flere forskellige beregninger. De adskiller sig fra hinanden ved størrelsen af timelønnen og antal arbejdstimer om ugen. AE's og DØR's beregning er lavet på baggrund af en enlig med et barn. De andre er enlige med to børn.

Kilde: Analyse & Tal 2016 pba. Dansk Arbejdsgiverforening (DA), CEPOS, Arbejderbevægelsens erhvervsråd (AE), Beskæftigelsesministeriet (BM), Det Økonomiske Råd (DØR) og KRAKA.

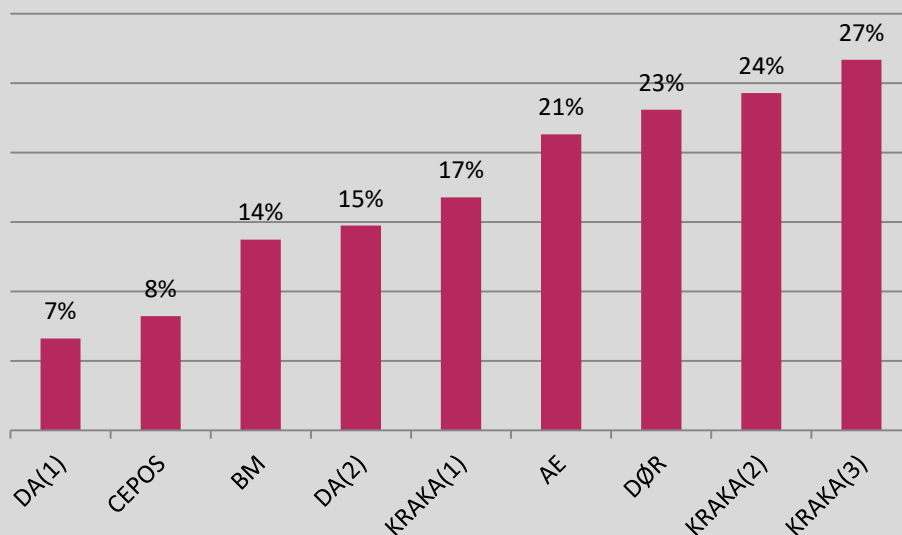
Undersøgelserne viser samstemmende, at der var en økonomisk gevinst ved at tage et arbejde for enlige med to børn, før kontanthjælpsloftet blev genindført. Det laveste forskelsbeløb er beregnet af Dansk Arbejdsgi-

verforening (2015), der fandt en gevinst på 866 kr. ved at tage et job, mens KRAKA beregner beløbet til op over 3.000 kr. De store forskelle på beregningerne skyldes en række antagelser om først og fremmest løn, fagforeningskontingent og transportudgifter. Det gennemgår vi senere i kapitlet.

Diskussionen om kontanthjælpsniveauet handlede primært om – og gør det fortsat – hvor højt forskelsbeløbet skal være, før det kan betale sig at arbejde. Forskellen mellem beskæftigelse og kontanthjælp kan synes lille, men beløbet kan have stor betydning for kontanthjælpsfamiliens rådighedsbeløb – dvs. de penge, de har til mad, beklædning, fritidsinteresser osv.

I nedenstående figur ses den procentvise stigning i rådighedsbeløbet, som en enlig kontanthjælpsmodtager med to børn ville få ud af et job, før kontanthjælpsloftet blev indført, ud fra de forskellige organisationers beregninger.

**Figur 2.2: Beskæftigelsesgevinst som procentdel af rådighedsbeløbet for enlige kontanthjælpsmodtagere med 1-2 børn**



Anm.: Rådighedsbeløbet er beregnet til 13.100 kr. Det er antaget, at børnene er 5 og 10, huslejen er på 6.138 kr. og boligudgifter udgør mellem 761 og 1.296 kr., jf. Beskæftigelsesministeriets antagelser.

Kilde: Analyse & Tal 2016, pba. DA, Cepos, BM, AE, DØR og KRAKA. Ved rådighedsbeløbet anvendt Beskæftigelsesministeriets beregninger (2015).

For de mest konservative beregninger på forskelsbeløbet udgør stigningen ved at komme i job 7 pct. af rådighedsbeløbet. For de fleste beregninger, der når frem til et rådighedsbeløb på omkring 2.000 kr. eller mere, udgør stigningen over 15 pct. af rådighedsbeløbet – og helt op

omkring 25 pct. i KRAKAs beregninger. Det vil sige en væsentlig andel af det, familien ellers har til forbrug.

## Gevinsten varierer med familietype

Ovenstående beregninger er lavet for enlige med to børn. Der er dog både familietyper, der har større gevinst ved at komme i job, og familietyper, der har mindre gevinst. Oversigten her fra Beskæftigelsesministeriet (2015) viser deres beregninger på forskelsbeløbene for de enkelte familietyper.

**Tabel 2.1: Beskæftigelsesgevinst i dag for kontanthjælpsfamilier fyldt 30 år**

|            | Enlig     | Ægtepar   | Samlevende |
|------------|-----------|-----------|------------|
| Ingen børn | 4.000 kr. | 2.100 kr. | 3.100 kr.  |
| 1 barn     | 1.400 kr. | 2.100 kr. | 1.300 kr.  |
| 2 børn     | 1.800 kr. | 1.900 kr. | 1.400 kr.  |
| 3 børn     | 1.100 kr. | 1.400 kr. | 900 kr.    |

Anm.: Der er forudsat en månedlig husleje for en enlig uden børn på 2.803 kr. og en husleje på 6.144 kr. for andre familietyper, samt øvrige boligudgifter på mellem 761 og 1.236 kr. om måneden afhængig af familietyper. I familier med et barn er barnet 5 år i familier med 2 børn er børnene 5 og 10 år og i familier med 3 børn er børnene 5, 10 og 14 år. Det er forudsat, at beskæftigede er fuldtidsansatte til en månedsløn på 18.500 kr. (ekskl. pension).

Kilde: Beskæftigelsesministeriets (2015) beregninger på Familietypermodellen.

De enlige uden børn havde det største økonomiske incitament til at komme i arbejde. Denne gruppe udgør over halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere (omkring 57 pct. (Danmarks Statistik 2014b)). De havde – og har, for kontanthjælpsloftet har ikke ændret deres situation – en gevinst på 4.000 kr. ved at tage et lavtlønsjob ifølge Beskæftigelsesministeriet (2015). Ift. dem er der således enighed om, at de har incitament til at arbejde – også blandt kritikere af kontanthjælpsniveauet:

*”De 57 procent udgøres af enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn, og disse har typisk et rimeligt incitament til at arbejde. Blandt de resterende 43 procent er der mange, der har et svagt incitament til at tage et job. Det drejer sig blandt andet om kontanthjælpsmodtagere over 30 år med børn.” Mads Lundbye Hansen, Cheføkonom i CEPOS i Politiken 18. februar 2015.<sup>2</sup>*

Børnefamilierne havde den mindste gevinst ved at komme i beskæftigelse. Beløbene blandt disse varierer afhængigt af antallet af børn, hvilket skyldes variation i omkostninger til institutionspladser og størrelsen af børneydelsen.

## Ægtepars forsørgelsespligt giver incitamentsproblemer

Kontanthjælpsmodtagere, som er ægtepar eller i registrerede partnerskaber, udgjorde 16 pct. af de berørte kontanthjælpsmodtagere i 2015 (Statistikbanken). Det er blandt andet denne gruppe, som ifølge kritikere af kontanthjælpsniveauet havde stærke incitamentsproblemer før kontanthjælpsloftet. Det skyldes, at de (pga. deres ægteskab) har gensidig forsørgerpligt. Hvis den ene er i beskæftigelse har vedkommende pligt til at forsørge den anden. Derfor modregnes en del af kontanthjælpen alt efter beskæftigelsesindkomsten.

Ifølge en analyse fra KRAKA (2014) kan den ene ægtefælde tjene op til omkring 20.000 kr. om måneden, dvs. en fuldtidsstilling til 125 kr./time, inden kontanthjælpen bliver modregnet. Herefter trækkes en del af kontanthjælpen, så arbejdsgevinsten kun stiger marginalt ved lønstigning op til 39.000 kr. om måneden. Med en indtægt på over 39.000 om måneden bliver partnerens kontanthjælp helt modregnet, så parret får fuldt udbytte af yderligere lønstigning.

For ugifte samlevende gjaldt der, indtil afskaffelsen den 1. januar 2016, en særligt uheldig modregningsmekanisme, hvis den ene part fik et job til mellem 31.000 og 35.000 kr. om måneden. I det tilfælde ville partneren på kontanthjælp blive modregnet så meget, at vedkommende ikke kunne udnytte sit fradrag fuldt ud (KRAKA 2014: 6).

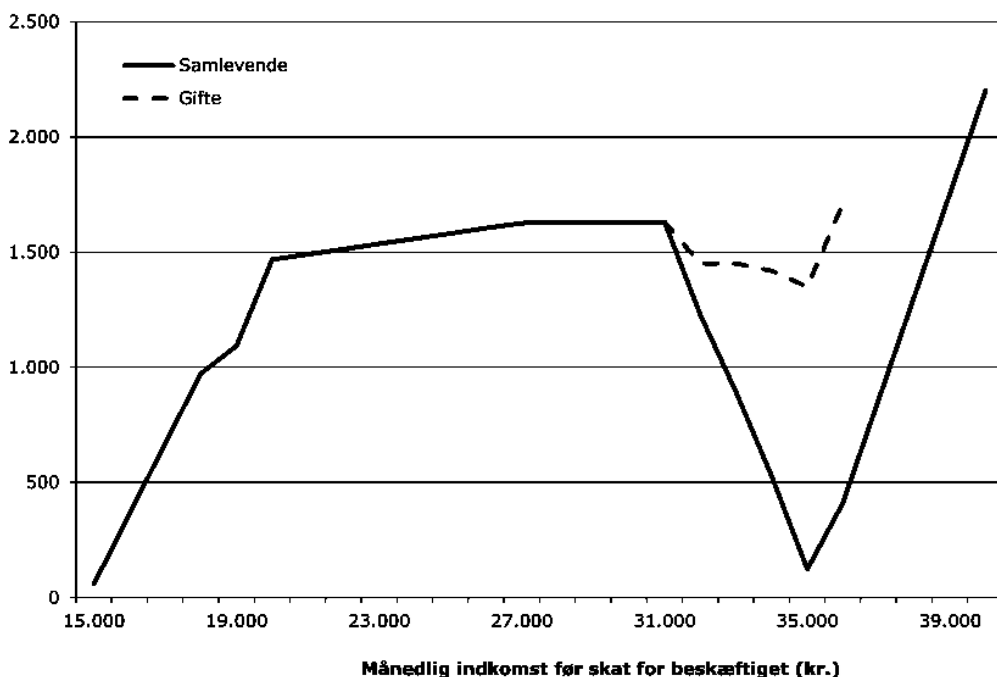
Nedenstående graf viser problematikken med gensidig forsørgerpligt ift. samboende pars rådighedsbeløb.

---

<sup>2</sup> <http://politiken.dk/debat/ECE2550538/den-hoeje-danske-kontanthjaelp-koster-jobs/>



Figur 2.3: Ændring i det månedlige rådighedsbeløb for par på kontanthjælp over 29 år, hvor den ene overgår til beskæftigelse (kr.)



Anm.: Kontanthjælpsreformen antages at være fuld indfasat. 2014-satserne er anvendt for samtlige ydelser og takster.

Kilde: Kraka 2014 pba. Krakas familietypermodel

Grafen viser, at den gensidige forsørgerpligt medfører, at beskæftigelsesgevinsten for samboende par er omkring 1.500-1.700 kr., uanset om den ene part tjener 20.000 kr. eller 31.000 kr. Det store fald i beskæftigelsesgevinst ved indtjening mellem 31.000 og 35.000 for ugifte samleverer fremgår ligeledes.

Efter afskaffelsen af forsørgerpligten for ugifte samleverer fra 2016 gælder problematikken med forsørgerpligten kun samboende ægtefæller. Indtil da, dvs. før kontanthjælpsloftet, var den gensidige forsørgerpligt årsag til, at der for alle kontanthjælpspar var en lavere beskæftigelsesgevinst end blandt enlige.

Kontanthjælpsloftet har gjort gevinsten højere for alle par, der tidligere modtog boligstøtte, da loftet forhindrer dem i at modtage dette. Problemet ved at den beskæftigede part ikke har tilskyndelse til at stige i løn – timeløn eller arbejdstid – er dog uafhængig af kontanthjælpsloftet, da det skyldes forsørgerpligten.

Forsørgerpligten giver til gengæld en stor beskæftigelsesgevinst for kontanthjælpsmodtagere, hvis ægtefælle (og før 2016 også samlever) er i beskæftigelse. De vil nemlig både stige som resultat af forskelsbeløbet

mellem hhv. kontanthjælpen og jobbet og det beløb, som blev modregnet fra partnerens lønindkomst (DØR 2015).

## Forskellige forudsætninger i beregningerne

Når der er så store forskelle i organisationernes beregninger for, hvor stor gevinsten ved et job for kontanthjælpsmodtagere er, skyldes det en række forudsætninger, der varierer mellem organisationerne. Det inkluderer:

- Betaling til A-kasse og fagforening for beskæftigede
- Lønsatser for beskæftigede
- Transportudgifter

### Betaling til A-kasse og fagforening

I CEPOS' (2015) beregninger er det forudsat, at beskæftigede har udgifter til fagforening og A-kasse, men at ledige ikke har det. Det medfører, at en enlig kontanthjælpsmodtager samlet har 3.240 kr. i udgifter til ATP, A-kasse og fagforening om året, mens en beskæftiget har 14.664 kr. Dvs. en forskel på 11.424 kr. – eller knap 1.000 kr. om måneden. Derfor får CEPOS et forskelsbeløb, der er knap 1.000 kr. mindre end det, som AE og DA får.

Det er en subjektiv beslutning, om man regner A-kasse og fagforening med for beskæftigede. Der er ikke tale om en fast udgift, som man er nødtvunget til at betale, fordi man rykker fra kontanthjælp til beskæftigelse. Kontanthjælpsmodtageren, der går fra kontanthjælp og til beskæftigelse, kan altså fravælge begge medlemskaber, hvis vedkommende alene ønsker at forøge sit forskelsbeløb.

For A-kasse-medlemskabets vedkommende er der tale om en forsikringsordning, som formindsker borgeres potentielle indtægtstab ved arbejdsløshed betydeligt. Ligesom der ikke er medregnet andre forsikringsudgifter, kan man således argumentere for, at det ikke burde indgå i det faste budget, som forskelsbeløbet beregnes ud fra.

Det samme er tilfældet med fagforeningsmedlemskabet. Det er ikke et krav, men det giver nogle fordele – her i form af kurser, gruppeordninger og indkøbsklubber.

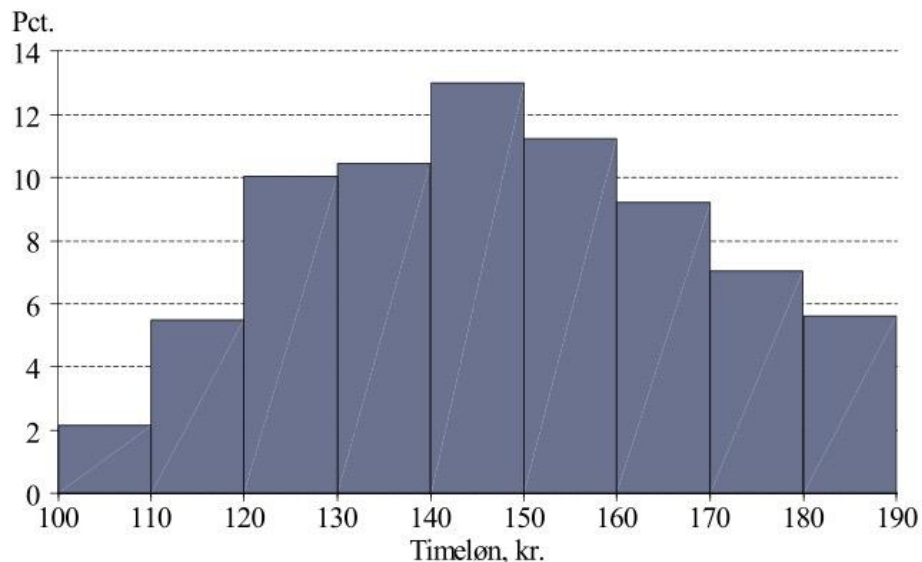
Man kan også argumentere for, at begge dele bør regnes med, både hos kontanthjælpsmodtageren og den beskæftigede. A-kasse er relevant for

den relativt store gruppe af kontanthjælpsmodtagere, løbende bevæger sig ind og ud af småjobs, og derfor kan blive dagpengeberettiget over tid. Fagforeningsmedlemskab er relevant af samme årsag, og det er stadig almindeligt at være organiseret, selvom organiseringsgraden er nedadgående (73 pct. af arbejdsstyrken var organiseret i fagforeninger i 2012 (Danmarks Statistik 2014a)).

## Lønsatser for beskæftigede

En årsag til, at Dansk Arbejdsgiverforening (2015) og CEPOS (2015) når frem til et forskelsbeløb på under 1.000 kr. om måneden, er en antagelse om, at man modtager en lønindkomst som beskæftiget, der ligger under startlønnen. CEPOS anvender en timeløn på 118 kr. (227.624 kr./år), hvilket er væsentlig lavere end det, kontanthjælpsmodtagere almindeligvis tjener, når de kommer i job. DØR (2015) har undersøgt, hvor meget kontanthjælpsmodtagere, der får et job, tjener.

**Figur 2.4: Lønfordeling for modtagere af kontanthjælp, der er kommet i job, 2014**



Anm.: Der var ca. 7 pct., der kom i beskæftigelse til en løn under 100 kr. i timen, mens ca. 19 pct. opnåede en løn over 190 kr. i timen.

Kilde: DØR 2015 beregninger pba. registerdata.

Medianindkomsten for kontanthjælpsmodtagere, der er kommet i arbejde, er tæt på omkring 150 kr. i timen, mens omkring 13 pct. får en løn på under 120 kr. i timen (DØR 2015: 232). DØR anvender selv 130 kr. i deres beregninger af forskelsbeløbet, mens KRAKA og DA(1) anvender en

timeløn på 139 kr., som svarer til timelønningen i virksomheden Panorama, der blev fremhævet under valgkampen i 2015.<sup>3</sup>

## Transportudgifter

En sidste forskel mellem de forskellige beregninger er, hvorvidt man antager, at der er forskel på beskæftigedes og kontanthjælpsmodtageres udgifter til transport. Hos CEPOS og DA har man regnet med, at beskæftigelse medfører ekstra transportudgifter på 500 kr. om måneden, hvilket ikke indgår hos de andre.

## Oversigt over antagelser i beregninger af forskelsbeløb

Antagelser om antallet af børn, fagforenings- og A-kassemedlemskab, timeløn og transportudgifter medfører, at de forskellige organisationer når frem til forskellige resultater. Nedenstående tabel viser de nævnte beregninger, og hvilke antagelser der karakteriserer dem.

**Tabel 2.2: Målinger af forskelsbeløb for lavtlønsjob og kontanthjælp 2013-2015**

| Organisation | Forskelsbeløb | Ekstra transportudgifter for beskæftigede? | Ekstra udgifter til fagforening og A-kasse for beskæftigede? | Timeløn                   | Børn |
|--------------|---------------|--|--|---------------------------|------|
| AE           | 2068 kr.      | Nej  | Nej  | 118 kr.                   | 1    |
| CEPOS        | 1076 kr.      | Ja   | Ja   | 118 kr.                   | 2    |
| DA           | 1930 kr.      | Ja   | Ja   | 139 kr.                   | 2    |
| DA           | 866 kr.       | Ja   | Ja   | Mindstesatsen             | 2+   |
| DØR          | 2238 kr.      | Nej  | Nej  | 130 kr.                   | 1    |
| KRAKA        | 2.198 kr.     | Nej  | Ja (A-kasse)   | 139 kr.<br>(30 timer/uge) | 2    |
| KRAKA        | 3.180 kr.     | Nej  | Ja (A-kasse)   | 139 kr.                   | 2    |
| KRAKA        | 3.494 kr.     | Nej  | Nej  | 139 kr.                   | 2    |
| BM           | 1800 kr.      | Uoplyst                                    | Uoplyst  | 116 kr.                   | 2    |

Kilde: Analyse & Tal 2016, pba. AE, BM, CEPOS, DA, DØRS og KRAKA.

<sup>3</sup> Se Jyllandsposten 27. maj, 2015: "Hvem er Løkkes kontanthjælpsmodtager?"

# Forskelsbeløbet stiger over tid

Der er (mindst) to aspekter, som ingen af de førnævnte undersøgelser inddrager i deres beregninger, men som gør forskelsbeløbet større på længere sigt.

Det ene er pensionen. Økonomi- og Indenrigsministeriet fremviste i deres rapport, *Fordeling og Incitamenter 2013*, et eksempel på en sammenligning af rådighedsbeløb for en gennemsnitlig dagpengemodtager sat overfor en lønindkomst på knap 25.000 kr. om måneden. I beregningerne af forskellen indgik pension hos den beskæftigede, da arbejdsgiveren som regel vil indbetale et beløb svarende til en vis procentdel af lønnen til lønmodtagerens pensionskasse.

I ministeriets eksempel er der taget udgangspunkt i en enlig med to børn i daginstitutionsalderen (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013: 133). Her udgør pensionsindbetaling inkl. ATP (netto) 1.710 kr. om måneden, mod 297<sup>4</sup> kr. for dagpengemodtageren. Dvs. en forskel på 1.413 kr.

Dette beløb er ikke noget, den beskæftigede får gavn af ved overgangen fra ledig til beskæftiget. På længere sigt er en pensionsopsparing dog en forbedring af økonomien som pensionist.

En anden effekt, der ikke tages højde for i beregningerne, er, at man udvikler sine jobkompetencer, når man er i job. Det kan både medføre lønstigninger i ens job, og det kan give kompetencer til at kunne varetage et bedre lønnet job fremover (DØR 2015: 235).

---

<sup>4</sup> ATP indbetalt af kommunen

# Litteratur

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2014): *Pæn forskel på Lavtlønsindkomster og kontanthjælp*. April 2014.

Beskæftigelsesministeriet (2015): *Faktaark - et nyt kontanthjælpsloft*. Oktober 2015.

CEPOS (2015): *Over 30-årige kontanthjælpsmodtagere har fortsat svagt incitament til at tage et Lavtlønsjob*. Udarbejdet af Mads Lundby Hansen og Carl-Christian Heiberg, CEPOS. 18. marts 2015.

Dansk Arbejdsgiverforening(1) (2015):  
<http://www.da.dk/supershowdoc.asp?pid=20150422171156sbi>. Dansk Arbejdsgiverforening Opinion 27.4.2015.

Dansk Arbejdsgiverforening(2) (2015):  
<http://www.da.dk/supershowdoc.asp?pid=20150422171156sbi>. Dansk Arbejdsgiverforening 28.5.2015.

Danmarks Statistik (2014a): *65 år i tal*.

Danmarks Statistik (2014b): *Statistiske Efterretninger*.

Det Økonomiske Råd (2015): *Dansk Økonomi - Efterår 2015*.

KRAKA (2014): *Gensidig forsørgerpligt mindsker gevinsten ved arbejde for ugifte par*. Udarbejdet af Kristian Thor Jakobsen og Katrine Marie Tofthøj, KRAKA. 25. juni 2014.

KRAKA (2015): *Ændring i rådighedsbeløb ved at overgå fra kontanthjælp til beskæftigelse med en månedsløn på 22.300 kr*. Udarbejdet af Andreas Mølgaard og Kristian Thor Jakobsen, KRAKA. 29. maj 2015.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): *Fordeling og Incitament*. Juli 2013.

## Påstand 3: ”Økonomiske incitament er får folk i arbejde eller uddannelse”

Lytter man til politikerne fra den forrige SR(SF)-regering, den forrige V-regering og den nuværende VLAK-regering fremhæves det ofte, at økonomiske incitament er afgørende for, at borgere på kontanthjælp og andre lignende ydelser kommer i arbejde eller uddannelse.

Det er eksempelvis fremhævet som et problem, at unge mangler økonomisk incitament til at tage en uddannelse:

*”I dag er kontanthjælpssatserne som hovedregel højere end SU-satserne... Dette giver den unge uddannelsesparate en uhensigtsmæssig økonomisk tilskyndelse til at blive i kontanthjælpssystemet frem for at gå i gang med en uddannelse.”* Bemærkningerne til lovforslaget om en kontanthjælpsreform, fremsat af daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen (S), 28. maj 2013

Man antager, at reduktioner af længden og størrelsen af overførselsindkomsterne vil forbedre beskæftigelsessituationen for kontanthjælpsmodtagere, dagpengemodtagere og andre overførselsindkomstmodtagere:

*”... med lovforslaget i dag sikrer vi, at flere mennesker faktisk kommer i job, og vi sikrer, at der er et incitament til at tage et job.”* Beskæftigelsesordfører Hans Andersen (V) i folketings salen ifm. fremsættelsen af kontanthjælpsloftet

Spørgsmålet er dog, i hvilken grad det er tilfældet. For hvilke grupper virker økonomiske incitament, og for hvilke virker de ikke, og med hvilke omkostninger?

# Hovedkonklusioner

Dette kapitel bygger på den litteratur, der har været anvendt i kulegravningen af kontanthjælpen, i dagpengekommissionens arbejde og et nyere litteraturstudie af økonomiske incitamentet foretaget af KORA. Der er ligeledes suppleret med litteratur om de laveste sociale ydelser og kontanthjælpsmodtagerne. Konklusionerne af disse studier er:

- For nogle grupper findes der beskæftigelsesfremmende effekter af øgede økonomiske incitamentet for at gå fra ledighed til job, mens det for andre grupper er svært at finde beskæftigelseseffekter.
- For modtagere af de tidligere laveste sociale ydelser er der ingen beskæftigelsesfremmende effekter for dem, der var underlagt kontanthjælpsloftet og timereglen. Et studie fra 2009 viser tværtimod en svagt negativ beskæftigelseseffekt af nedsat kontanthjælp. En række studier forklarer dette med, at grupper på de tidligere laveste sociale ydelser både havde helbredsmæssige, kompetencemæssige og sproglige barrierer for at få et job.
- For andre grupper på de laveste sociale ydelser kan man i nogle tilfælde finde effekter.<sup>5</sup> Det gør sig gældende for flygtninge, der kom på den laveste starthjælp. Effekterne er diskuterbare og særligt små hvis man modregner den effekt, starthjælpen havde på, at flere flygtninge røg helt ud af både det offentlige system og arbejdsmarkedet. Nyere studier viser samtidig, at der ikke var positive beskæftigelseseffekter af starthjælpen over længere tid.
- Generelt ser der ud til at være sammenhænge mellem korttidslediges (under 1 års ledighed) beskæftigelse og incitamentet til at søge job, mens denne oftest ikke gør sig gældende for langtidsledige (over 1 års ledighed). Det gælder både for kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere.
- Der er påvist effekter af dagpengereformen af 2010 for forsikrede langtidsledige. Nedskæringerne i dagpengenes længde fra 2011 og frem har sandsynligvis haft en lille positiv effekt på dagpengemodtagernes overgang til beskæftigelse (for 1 procent af dagpengemodtagerne, svarende til ca. 500 dagpengemodtagere).
- Studier fra Sverige og Tyskland viser, at reformer, der sænker størrelsen af de sociale ydelser og/eller øger incitamentet til at gå fra ledighed til job, har tendens til at medføre sænkning af lønnen for de næste løntrin på sigt. Derfor bidrager den slags reformer ifølge disse studier ikke, eller kun i mindre grad, til at øge incitamentet til at søge beskæftigelse på langt sigt.

---

<sup>5</sup> I Anders Jonassens phd.-afhandling fra 2013 konkluderer han ligeledes at finde minimale forøgelse i antallet af kontanthjælpsmodtagere, der overgår for ungedyelse til at almindelig kontanthjælp (dengang ved overgangen til ens 25ende år) (Jonassen 2013).



# Studier af økonomiske incitament

I dansk og international sammenhæng viser undersøgelser evidens for, at økonomiske incitament har betydning for motivationen til at tage et job, men også at det i mange tilfælde ikke har det. Nedenstående er baseret på en gennemgang af litteraturen af de sidste fire omfattende, danske litteraturreviews af økonomiske incitament:

- Andersen T.M., Svarer M. og Vejlin R.M. 2015: "Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedssystemer" (Dagpengekommissionen)
- KORA 2015: "Review om økonomiske incitament"
- Rosholm M. 2006: "Oversigt over litteratur om effekterne af økonomiske incitament" (Beskæftigelsesministeriets "Kulegravning af kontanthjælpsområdet)
- Lund S.C. og Andersen J.G. 2006: "Ledighed og incitamenteffekter - hvad ved vi? (Beskæftigelsesministeriets "Kulegravning af kontanthjælpsområdet).

Nedenstående tabel viser de gennemgåede studier fordelt på den ydelsestype, reformtype og populationsgruppe, der var genstand for deres undersøgelse. Der er alene medtaget studier, der undersøger ændringer i incitament i form af forskelle mellem ydelsers længde og størrelse - dvs. ikke studier af incitamentets størrelse.

**Tabel 3.1: Oversigt over incitamentstudier for Danmark fordelt på stikprøvegruppe og eksperimenttype**

|  | Dagpengemodtagere  | Kontanthjælpsmodtagere  |
|--|--|---|
| <b>Generelle Reformer:</b><br><b>Lavere/</b> | Kauhanen et al. (2007)                                       | Graversen, B. G. & K. Tinggaard (2005)<br>Hansen F.K., Hansen H. og Hus-sain M.A. (2009)  |
| <b>højere</b>                                | Michael Svarer (2011)<br>Ejrnæs, M. og S. Hochguertel (2013) | Jonassen, A. B. (2013)  |
| <b>længere/</b>                              | Jonassen, A. B. (2014)<br>Hermansen, M. N. (2014)            |   |
| <b>kortere</b>                               |  |   |
| <b>Uddannelse</b>                            |  | Jensen P., Rosholm M. og Svarer M. (2003)   |
| <b>Indvandrere</b>                           | Pedersen P.J., Pedersen S. og Schultz-Nielsen M-L. (2003)    | Pedersen P.J., Pedersen S. og Schultz-Nielsen M-L. (2003)<br>Andersen, L. H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M. L. og T. Tranæs (2012)<br>Rosholm, M. og R. Vejlin (2007) |
| <b>Langtids-ledige</b>                       | Pedersen, S. & N. Smith (2003)<br>Larsen og Pedersen (2009)  | Pedersen, S. & N. Smith (2003)<br>Larsen og Pedersen (2009)   |
|  |  | Andreas Orebo Hansen (2013)   |
| <b>Korttids-ledige</b>                       | Pedersen, S. & N. Smith (2003)                               |   |

Anm.: Grøn angiver, at studiet påpeger positive beskæftigelseeffekter af økonomiske incitament for undersøgte reform/gruppe og rød angiver, at effekten ikke kan påvises eller er negativ.

Kilde: Analyse & Tal 2016

Rapporterne konkluderer både positivt og negativt i forhold til, hvorvidt der er beskæftigelseeffekter af økonomiske incitament overfor forskellige grupper og med forskellige typer af reformer. I det følgende vil vi gå i dybden med de forskellige områder og gennemgå de studier, der hhv. viser og afviser effekter.

# Beskæftigelseseffekter af reformer af de laveste sociale ydelser

Der findes en række studier af konsekvenserne af, at man indførte de særligt lave sociale ydelser i årene 2002-2011. Oftest skelnes mellem starthjælp/introduktionsydelsen og nedsat kontanthjælp.

Introduktionsydelsen var tiltænkt kontanthjælpsmodtagere, der ikke var borgere i norden eller EU-landene, mens starthjælpen var tiltænkt kontanthjælpsmodtagere, der var borgere fra disse lande, men som ikke havde boet i Danmark i 7 ud af de seneste 8 år. Kun i CASAs studier skelnes der mellem disse to, da de begge hører under samme ændring af Integrationsloven og er på præcis samme beløbsmæssige niveau.

Kontanthjælpsloftet var tiltænkt den brede gruppe af kontanthjælpsmodtagere, der ikke faldt i en af de to førnævnte kategorier. Der blev årligt gennemført et kontanthjælpsloftstjek for at vurdere, om disse kontanthjælpsmodtagere havde samlede ydelser, der betød, at de oversteg loftet. I så fald ville deres indtægt blive reduceret, så den blev holdt under loftet.

Overordnet set peger studierne på, at mange af kontanthjælpsmodtagerne, der overgik til de noget lavere ydelser, starthjælp og introduktionsydelse, kom i beskæftigelse.<sup>6</sup> Men studierne viser vidt forskellige beskæftigelseseffekter og i nogle perioder efter påbegyndt starthjælp ingen effekt og det er vanskeligt at konkludere entydigt på, om starthjælpen for flygtninge har været beskæftigelsesfremmende (Rosholm & Vejlin 2007; Andersen et.al. 2012). Hvis man samtidig trækker de mange flygtninge, der faldt helt udenfor systemet som konsekvens af starthjælpen, fra de beskæftigede, synes beskæftigelseseffekten at være ikke-eksisterende (Rosholm & Vejlin 2007).

Hvad angår kontanthjælpsloftet og timerreglerne, er konklusionerne tydelige. Det har ikke haft nogen påviselig effekt på beskæftigelsen (Graversen, B. G. & K. Tinggaard 2005; Hansen, Hansen & Hussain 2009).

Årsagerne til den nedsatte kontanthjælps manglende effekt hænger sandsynligvis sammen med gruppens sundhedstilstand og kompetencemæssige barrierer for at få et arbejde. Gruppen på nedsat kontanthjælp havde nemlig væsentligt ringere helbred end sammenlignelige kontanthjælpsmod-

---

<sup>6</sup> Samme overordnede konklusion vedr. indvandrere og flygtninge på kontanthjælps drog Folketingets uafhængige økonomiske sekretariat i starten af 2017 i deres litteraturstudie af deltagelseeffekten af udbudsreformer (Folketinget 2017).

tagere. Ligeledes angav de i tidligere studier også mangel på kompetencer som en barriere for at få et job. De havde derfor næppe mulighed for at reagere på incitamenterne (Ejrnæs 2015).

## Nedsat kontanthjælp

SFI gennemførte i 2005 en undersøgelse af de kortsigtede beskæftigelseseffekter af det tidligere kontanthjælpsloft. De interviewede 1.000 kontanthjælpsmodtagere ved årsskiftet 2003/2004 og geninterviewede respondenterne i september-oktober 2004. Der var fokus på gifte og samlevende, da det særligt var denne gruppe, der blev berørt af kontanthjælpsloftet. Forfatterne konkluderede:

”Loftet synes ikke at have fået flere kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse i løbet af den betragtede periode. Der er således ikke kommet flere i arbejde blandt de respondenter, der berøres af loftet, end blandt de respondenter, der ikke berøres.” (*Graversen & Tinggaard 2005: 10*).

Den mest omfattende danske undersøgelse af effekten af de tidligere laveste sociale ydelser tyder på, at de økonomiske incitament er ikke virkede på store dele af gruppen. Undersøgelsens registeranalyse dækker ca. 70.000 personer, der modtog de særligt lave ydelser i 2004. De blev fulgt frem til 2007, bl.a. for at se, om de kom i beskæftigelse i højere grad end tilsvarende grupper på den normale kontanthjælp. Denne undersøgelse viste også de mere langsigtede konsekvenser af at være på de laveste sociale ydelser, sammenlignet med SFIs undersøgelse.

Nedenstående figur viser den beskæftigelsesmæssige placering for modtagerne af de laveste ydelser tre år efter indførelsen af kontanthjælpsloftet (2004). Disse er holdt op imod en kontrolgruppe af kontanthjælpsmodtagere, der i 2004 havde været på kontanthjælp i minimum seks måneder, og som ikke var berørt af reformerne. Overordnet set viser den, at flere på starthjælp og introduktionsydelse kom i beskæftigelse eller uddannelse end kontrolgruppen, mens det er færre for dem på nedsat kontanthjælp.

**Tabel 3.2: Beskæftigelsesmæssig placering i 2007 blandt modtagere af laveste sociale ydelser i 2004. Procent**

|                     | Introduktions<br>ydelse | Starthjælp | Kontanthjælp    |                            |
|---------------------|-------------------------|------------|-----------------|----------------------------|
|                     |                         |            | Nedsat<br>hjælp | Sammenlig-<br>ningsgruppe* |
| Beskæftigelse       | 37,0                    | 40,7       | 20,9            | 23,5                       |
| Uddannelse          | 1,5                     | 2,3        | 0,9             | 1,5                        |
| Aktivering          | 12,2                    | 7,5        | 15,2            | 11,3                       |
| Arbejdsløs          | 9,4                     | 9,0        | 9,9             | 9,9                        |
| Kontanthjælp        | 10,3                    | 7,9        | 28,7            | 27,4                       |
| Introduktionsydelse | 9,5                     | 2,8        | 0,4             | 0,1                        |
| Pension/efterløn    | 2,3                     | 3,2        | 14,1            | 11,0                       |
| Øvrige ydelser      | 1,0                     | 1,3        | 2,1             | 6,4                        |
| Uden for systemet   | 9,6                     | 11,1       | 4,4             | 6,2                        |
| Uoplyst             | 7,2                     | 14,2       | 3,3             | 2,8                        |
| I alt               | 100,0                   | 100,0      | 100,0           | 100,0                      |
| Antal personer      | 7.141                   | 2.504      | 30.063          | 59.254                     |

\* Har modtaget almindelig kontanthjælp i mindst 6 måneder i løbet af et år og ikke fået nedsat ydelsen

Kilde: Hansen & Hussain 2009

For gruppen på nedsat kontanthjælp er der ingen effekt. Faktisk er der en større andel blandt kontrolgruppen (25 pct.), som kom i beskæftigelse eller uddannelse, end blandt gruppen, der fik nedsat deres kontanthjælp (21,8 pct.).

Dette resultat understøttes af en regressionsanalyse, der tager forbehold for forskelle i familietype, alder, bopæl, køn og etnicitet. Her ses heller ikke en positiv beskæftigelseseffekt – effekten er tværtimod svagt negativ for personer på nedsat kontanthjælp sammenlignet med gruppen på ordinær kontanthjælp (Hansen & Hussain 2009: 98).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Beskæftigelsesministeriets egen vurdering af det nye loft flugter nogenlunde med studierne af det tidligere loft: Beskæftigelseseffekten har været minimal eller grænsende til negativ. Ministeriet vurde-

Det kan altså med temmelig stor sikkerhed konkluderes, at den nedsatte kontanthjælp *ikke* har haft beskæftigelsesfremmende effekter – snarere tværtimod. Årsagen til dette synes særligt at skyldes denne gruppes helbredsmæssige situation. Det vil blive nærmere berørt senere i dette afsnit.

## Reduktion af kontanthjælpsydelser for indvandrere

Som det fremgår af tabellen var der 13,5 pct. flere, der var på introduktionsydelse i 2004, der kom i beskæftigelse eller uddannelse i 2007 sammenlignet med kontrolgruppen. Forskellen mellem kontrolgruppen og personerne på starthjælp er endnu større. 18 pct. flere, der i 2004 modtog introduktionsydelse, var i beskæftigelse eller uddannelse i 2007 sammenlignet med kontrolgruppen.

Det kan dog ikke konkluderes, at det er indførelsen af starthjælp og introduktionsydelsen, der kausalt medfører højere beskæftigelsesprocenter efter en treårig periode, ud fra ovenstående tabel. Modtagere af starthjælp/introduktionsydelse kan – modsat modtagerne på nedsat kontanthjælp – dårligt sammenlignes direkte med kontrolgruppen, da de er i en helt særlig situation (indvandret til landet). Men forskellene i beskæftigelse/uddannelse er markante.

En række studier har dog gjort et forsøg ved at sammenligne flygtninge, der kom til Danmark hhv. før og efter sommeren 2002, hvor starthjælpen trådte i kraft.

Sådan et studie er blandt andet foretaget af Michael Rosholm og Rune Vejlin. De kontrollerede samtidig for en række demografiske baggrundsfaktorer og sæsonkorrigerede deres regressionsmodel.

Studiet viser en varierende beskæftigelsesfremmende effekt frem til det andet år på starthjælp (Rosholm & Vejlin 2007). I nogle perioder op til, at man har været på starthjælp i to år, findes der beskæftigelsesfremmende effekter, mens der ikke er signifikante effekter i andre perioder. Efter det andet år på starthjælp viser studiet, at der var en klar beskæftigelsesfremmende effekt.

Studiet viser ligesom tabel 3.2, at der er en stor gruppe starthjælpsmodtagere, der enten har uoplyst status eller ryger 'ud af systemet'. Det gælder væsentligt flere end for dem på nedsat kontanthjælp eller sammenlignelige kontanthjælpsmodtagere. Dette fremhæves i et sammenligneligt studie af Huyhn mfl. fra Rockwool Fondens Forskningsenhed (RFF) som en klar *positiv* effekt (2007). Blandt andet konkluderede de derfor, at starthjælpen virker.

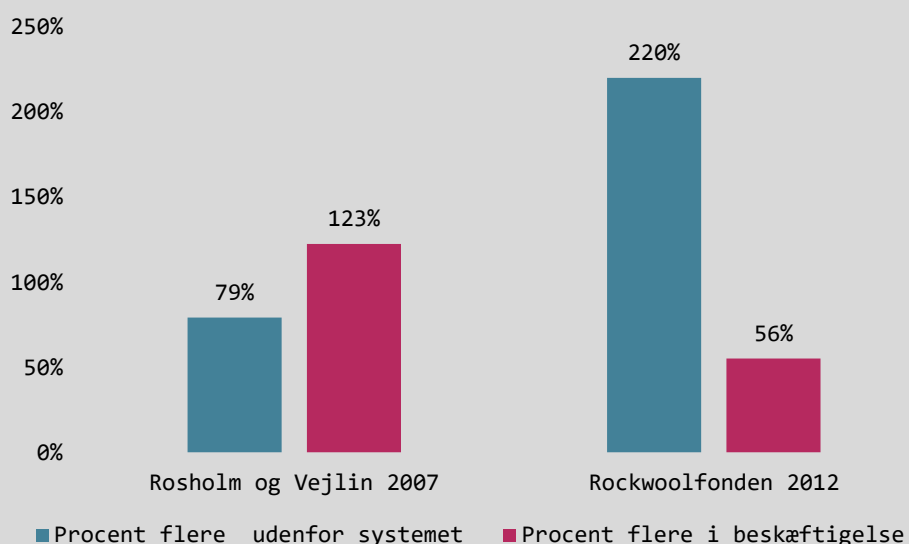
---

rer at det nye kontanthjælpsloft på langt sigt øger beskæftigelsen med 370 fuldtidspersoner om året (Beskæftigelsesministeriet 2015).

Studiet viste en 3-8 procentpoint højere beskæftigelsesandel end blandt sammenlignelige flygtningegrupper 16 måneder efter, at de har startet på starthjælp (Huyhn et.al. 2007:34). Et efterfølgende studie pegede på, at denne effekt også var til stede efter at flygtningene havde været 4½ år på starthjælp. Efter 4½ år var der 30 pct. flere i beskæftigelse blandt starthjælpsgruppen end blandt flygtninge, der havde modtaget almindelig kontanthjælp, samtidig var over dobbelt så mange 'ude af systemet', dvs. hverken i beskæftigelse eller på offentlig forsørgelse (Højsgaard Andersen et.al. 2012:31).

Figur 3.1 sammenligner de to nævnte undersøgelser af starthjælpen. Begge er regressionsanalyser, der forsøger at finde den isolerede effekt af starthjælpen på hhv. beskæftigelse og at 'ryge ud af systemet'.

**Figur 3.1: Hvor mange flere på starthjælp kom hhv. i beskæftigelse og 'udenfor systemet' 1-1,5 år efter opstart på starthjælp?**



Anm.: Rosholm & Vejlin 2007: måler flygtninge over for hinanden et år efter (sæsonkorrigeret 2002-2003). Rockwool Fonden måler flygtninge overfor hinanden 1½ år efter (sommer 2002 - nov. 2003)

Kilde: Analyse & Tal på baggrund af Rosholm & Vejlin 2007 og Rockwool Fonden/Højsgaard Andersen et. al. 2012

Begge undersøgelser viser en positiv beskæftigelse. Rosholm og Vejlin finder, at mere end dobbelt så mange på starthjælp kommer i beskæftigelse end sammenligningsgruppen, mens forskerne fra Rockwool Fondens Forskningsenhed finder, at 56 pct. flere kommer i beskæftigelse. Begge finder dog også, at en stor del falder ud af systemet. Hhv. 79 pct. og 220 pct. flere end for gruppen, der ikke kom på starthjælp.

Spørgsmålet er, om det bør betragtes som en positiv effekt, at flere ryger ud af systemet. Forskerne bag Rockwool Fondens Forskningsenhed vurderer, at der er tale om, at de er 'selvforsørgende', og at hoved-

parten må antages at blive forsørget af ægtefællen, da starthjælpen modregnes ægtefællens erhvervsindkomst. Michael Rosholm og Rune Vejlin, konkluderede følgende i en kronik i Jyllandsposten 3. april 2007 på baggrund af deres studie af starthjælps effekter:

*”Effekten af den lavere starthjælp på sandsynligheden for at få beskæftigelse er tæt på 0 det meste af de to første år, der er tilbragt i Danmark. For personer med mere end to års ophold betyder starthjælpen en markant stigning i tilbøjeligheden til at få beskæftigelse. Det første år, personerne opholder sig i Danmark, betyder starthjælpen en markant stigning i tilbøjeligheden til, at ydelsen bortfalder, uden at personen finder beskæftigelse.”*

De vurderede, at gruppen, der overgår til selvforsørgelse/uden for systemet, til en vis grad bør modregnes beskæftigelseseffekten. Udfordringen ved, at 11 pct. er udenfor systemet, og 14 pct. har uoplyst beskæftigelsesstatus tre år efter, de har været på starthjælp (se tabel 3.2), er, at effekten særligt er for kvindelige ægtefæller, der ikke får job. Dermed har starthjælpen bidraget til at fastholde flygtningefamilierne i et familiemønster, hvor det alene er manden, der arbejder (Rosholm & Vejlin 2007:34). Derfor konkluderer Rosholm og Vejlin, at starthjælpen ikke har en positiv beskæftigelseseffekt, da man i princippet bør trække starthjælps ’udstødelse’ fra de sociale systemer fra beskæftigelseseffekten for at vurdere starthjælps integrationsbidrag.

At der er uklarhed om konsekvenserne af de laveste sociale ydelser målrettet flygtninge og indvandrere er særligt tydeligt, når man ser på de langsigtede konsekvenser. Ovenstående studier har højest analyseret situationen et år til 4½ år efter reformen.

Tænketaenken KRAKA offentliggjorde i sommeren 2016 en analyse af flygtningenes indkomstgrundlag, der pegede på, at man tydeligt kunne se en effekt af starthjælpen 3 år efter man modtog den, men at effekten var lig 0 syv år efter, hvor de stod til at få ret til almindelig kontanthjælpsydelse (KRAKA 2016). Dette blev også forventet i Rockwool Fondens arbejdspapir om starthjælpen i 2012 (Højsgaard Andersen 2012: 32). KRAKAs studie har ikke samme gennemsigtighed som de ovennævnte studier af Rosholm & Vejlin, Huyhn og Andersen mfl., men peger dog på, at det er usikkert om starthjælpen har haft en klar beskæftigelsesfremmende effekt (i hvert fald på langt sigt), som opvejer de samfundsøkonomiske negative konsekvenser af reformen- eksempelvis at flere ryger ud af systemet.

## **De svagestes helbred kan holde dem fra at reagere på økonomiske incitament**

Forskerne fra Rockwool Fondens Forskningsenhed hæfter sig ved, at hovedparten af flygtningene lever på de lavere satser uden at finde job



(Højgaard Andersen 2012: 34; Huyhn et.al 2007:34). Rosholm og Vejlin noterede sig også, at starthjælpen så ud til at have så godt som ingen effekt på den mest ressourcetsvage del flygtningegruppen (Rosholm & Vejlin 2006:1). Spørgsmålet er dog, hvorfor incitamenterne ikke virker for dem på nedsat kontanthjælp og kun har relativt begrænsede, primært kortvarige effekter på flygtningene.

Lektor ved Syddansk Universitet, Morten Ejrnæs, har sammen med en større forskningsgruppe fra CASA, Københavns Universitet og Roskilde Universitet gennemført en større surveyundersøgelse af dem, der er ramt af de laveste ydelser og andre kontanthjælpsgrupper. De viser, at særligt folk på nedsat kontanthjælp havde særlige helbredsproblemer, og at modtagerne af starthjælp havde særlige sprogbarrierer, som afholdt dem fra at finde job (Ejrnæs 2015:159).

**Tabel 3.3: Hvad oplever du som barrierer for, at du og din husstand kan blive selvforsørgende. 2009, procent**

|                                | Starthjælp/<br>Introduktions-<br>ydelse | Nedsat<br>kontanthjælp | Alm.<br>kontanthjælp | Beskæftiget<br>- før på<br>ydelse |
|--------------------------------|---|------------------------|----------------------|-----------------------------------|
| Helbredsproblemer              | 61                                      | 77                     | 66                   | 30                                |
| Uddannelse/<br>kvalifikationer | 42                                      | 46                     | 42                   | 28                                |
| Sprogproblemer                 | 54                                      | 26                     | 26                   | 27                                |

Kilde: Ejrnæs 2015

Som det fremgår, var der betydelige forskelle mellem folk, der tidligere har været på lavere ydelser og folk, der i 2009 var det. 77 pct. af dem på nedsat kontanthjælp havde helbredsproblemer. Det er både flere end dem på almindelig kontanthjælp (66 pct.) og dem på starthjælp (61 pct.). Blandt dem, der på interviewtidspunktet (2009) var i beskæftigelse, anså under hver tredje helbredsproblemer som en barriere for at finde et job.

Starthjælpsmodtagerne var særligt karakteriseret ved at have flere sprogproblemer, som forhindrede dem i at finde job. Det nævnte over halvdelen, at de havde, hvorimod det var omkring hver fjerde for de andre grupper.

Det tyder altså på, at ressourcestærke kontanthjælpsmodtagere i højere grad har mulighed for at agere på økonomiske incitament end kontanthjælpsmodtagere, som har andre problemer end blot at være arbejdsløse - herunder helbred, kompetencer og/eller sprog.

I forlængelse heraf er der nogenlunde konsensus om, at der ikke har kunnet konstateres målbare effekter af øgede incitament for langvarigt ledige (Albrekt Larsen 2003; Bach 1999; Pedersen & Smith 2002). Derimod er der utvivlsomt påvist effekter af øgede incitament for kortvarigt ledige (Pedersen & Smith 2002). For de grupper, der har ressourcer og kan vælge, er der en effekt - de kommer hurtigere i arbejde. Der er dog mere uklarhed om effektens størrelse.

Da man i 2010 halverede dagpengeforløbet og fordoblede genoptjeningskravet, undersøgte man konsekvenserne af det (Jonassen, A. B. 2014; Hermansen, M. N. 2014). Undersøgelserne viser, at der er en effekt fra tre måneder inden dagpengeperiodens ophør. Der er imidlertid ingen effekt frem til da. Det peger på, at afkortelsen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år har haft en beskæftigelseseffekt på de (relativt) ressourcestærke langtidsledige.

Effektens størrelse er dog begrænset. Mellem 460 og 685 kom i beskæftigelse som konsekvens af reformens skærpede incitamentstrukturer. Det udgør alene én procent af de 50.600 observerede ledige i SFIs studie fra 2014.<sup>8</sup>

For de grupper, der har været ledige længe og har få ressourcer, synes der ikke at være nogen effekt af øgede incitament. Til gengæld er der her tendens til relativ fattigdom - og en stærk tendens til, at netop økonomisk smalhans fører til manglende deltagelse i samfundslivet (Goul Andersen 2003).

---

<sup>8</sup> Denne fremstillingsprocedure er kritiseret af bl.a. KRAKA og Dansk Arbejdsgiverforening for at undervurdere andelen, der kom i beskæftigelse. KRAKA mener at man bør opgøre andelen ifht. gruppen der har været ledige 1½ år eller længere og ikke i forhold til det totale antal dagpengemodtagere. I så fald vil der være tale om samme antal personer, men de ville udgøre 5-6 procent af de beskæftigede (SFI 2014). SFI fastholder deres opgørelsesmetode, der er internationalt anerkendt, da reformen også berører optjeningsperioden for dagpenge og derfor også berører dagpengemodtagere, der går ledige op til 1½ år.

# Sænkes de laveste ydelser, sænkes mindstelønnen

En række økonomer fra forskellige miljøer diskuterede i 2015 sammenhængen mellem løn og kontanthjælp ifm. forslaget om at genindføre et kontanthjælpsloft. Rockwool Fondens tidligere forskningschef, arbejdsmarkedsøkonomen Torben Tranæs, fastslog i en kronik i Berlingske 27. marts 2015, at *"kontanthjælpen lægger en bund under, hvad lønningerne i praksis kan være på markedet"*.

Samme pointe er cheføkonom Mads Lundby Hansen fra den borgerlige tænketank, CEPOS, citeret for i Jyllands Posten 3. juni 2015. Selv på et reguleret arbejdsmarked som det danske er der, ifølge ham, sammenhæng mellem kontanthjælpens størrelse og de laveste lønninger på arbejdsmarkedet: *"når kontanthjælpen sænkes, så vil mindstelønnen også blive reduceret, så satserne igen kommer tættere på hinanden."*

Denne udvikling, vurderede han, ville gå hurtigt: *"Der vil ske en forholdsvis hurtig tilpasning på overenskomsterne, så mindstelønnen kommer til at skygge kontanthjælpen."*<sup>9</sup>

Forholdet mellem overførselsindkomster og løndannelsen er ringe undersøgt i en dansk kontekst. Der er dog foretaget interessante udenlandske studier. Sammenhængen mellem løn og kontanthjælpslignende ydelser er eksempelvis undersøgt i et nyere empirisk studie af løndannelsen i Sverige fra 2006-2009:

*"Vores resultater understøtter altså hypotesen om, at den nylige indførelse af et lønmodtagerfradrag og reduktion af arbejdsløshedsunderstøttelsen i Sverige bidrager til at dæmpe lønnen,"*  
(Benmarker et.al. 2014: 17)

Når forskellen mellem arbejdsløshedsunderstøttelse og de laveste lønninger øges, mindskes lønnen altså relativt over tid. Samtidig viser deres studie, at de formentlig kun har set toppen af isbjerget:

---

<sup>9</sup> Tidligere direktør i Dansk Arbejdsgiverforening, Jørn Neergaard Larsen, gav i P1 Business 10. april 2015 udtryk for, at den sammenhæng mellem kontanthjælpsniveauet og lønnen, som Torben Tranæs og Mads Lundby Hansen har fremstillet, ikke er relevant på et reguleret arbejdsmarked som det danske. *"Vi har ingen planer om at stille forslag om at reducere mindstelønnen på det overenskomstdækkede arbejdsmarked. Så der kommer ikke på hele DA-området eller i den offentlige sektor noget lønpres i nedadgående retning"*. Men DA kan ikke love at sætte markedsmekanismen ud af kraft. Den direkte virkning er, at flere vil være parate til at sælge deres arbejdskraft til et niveau, der ligger over hjælpen, men under mindstelønnen.

”(...)effekten på de aggregerede lønninger er sandsynligvis større end vores estimater: En generel mindskelse af dækningsgraden vil for den enkelte arbejder både have en direkte virkning (fra ændringen i egen dækningsgrad) og en indirekte virkning (fra løn­nedgang hos andre arbejdere, som reduktionen i deres dækningsgra­der bidrager til), og som forstærker den direkte virkning.”  
(Ibid: 17)

Et lignende studie fra tænketanken CEVEA viser vha. deskriptiv stati­stik, at forholdet mellem de laveste sociale ydelser og de laveste løn­ninger følges ad over tid i Tyskland (CEVEA 2015).

Disse empiriske studier peger på, at det ikke er muligt at øge afstan­den mellem kontanthjælpen og de laveste lønninger ved at reducere ni­veauet for kontanthjælpsydelsen. Selv hvis man mener, at forskellen mellem kontanthjælp og de laveste lønninger var for lav, før man ind­førte kontanthjælpsloftet i hhv. 00’erne og fra 2016 og frem, er det dog stadig et spørgsmål, om man faktisk *kan øge forskellen* ved at redu­cere overførselsindkomsterne. Grundlæggende økonomisk teori og de eksis­terende studier på feltet peger på, at de to størrelser følges ad, og at nedskæringer i kontanthjælpen derfor næppe vil øge forskellen mellem de laveste lønninger og kontanthjælpen på længere sigt.

# Litteratur

Andersen, J.G. (2010): *Grænser for incitamerter på beskæftigelsesområdet*

Andersen, J. G. og Clement, S. L (2006): *Ledighed og incitamentseffekter: Hvad ved vi?* (Kulegravning af kontanthjælpsområdet)

Andersen T.M., Svarer M. og Vejlin R.M. (2015): *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedssystemer* (Dagpengekommissionen)

Andreas Orebo Hansen (2013): *Arbejdsudbuddet blandt enlige mødre: Effekten af en 2-årig forsøgsordning*, Nationaløkonomisk Tidsskrift 151: 21-54

Benmarker, Helge, Calmfors, Lars og Seim, Anna (2014): *Earned income tax credits, unemployment benefits and wages: empirical evidence from Sweden*, IZA, Journal of Labour Policy (2014) 3:54

Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*

Beskæftigelsesministeriet (2015): *Oversigt over faktaark*

CEVEA (2015): *Kontanthjælpen påvirker lønniveauet*, Notat

Dagpengekommissionen (2015): *Dagpengekommissionens samlede anbefalinger*

Ejrnæs, M. og S. Hochguertel (2013): *Is business failure due to lack of effort? Empirical evidence from a large administrative sample*, Economic Journal, 123, 791-830.

Ejrnæs, Morten, Larsen, Jørgen Elm, Müller, Maja (2015): *Copingstrategier og arbejdsløshed* I Müller et. al 2015: *Fattigdom, afsavn og coping*, Hans Reitzels forlag.

Folketinget (2017): *Analyse af deltagelseeffekten*. De økonomiske konsulenter og udvalgs konsulenter

Graversen, B. G. & K. Tinggaard (2005): *Loft over ydelser: Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. SFI rapport 05-04.

Hansen F.K., Hansen H. og Hussain M.A. (2009): *Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag*

Henning Jørgensen (2013): *Incitamerter der går forkert*, Dansk Sociologi 2013

Hermansen, M. N. (2014): *Effekter af en toårig dagpengeperiode på beskæftigelse og ledighed: En foreløbig evaluering af dagpengereformen*. Arbejdsrapport; De Økonomiske Råds Sekretariat

Huynh, Duy T., Schultz-Nielsen, Marie Louise, Tranæs, Torben (2007): *Employment Effects of Reducing Welfare to Refugees*, Study paper no. 15, Rockwool Fondens Forskningsenhed

Højgaard Andersen, Lars, Hansen, Hans, Schultz-Nielsen, Marie Louise, Tranæs, Torben (2012): *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, arbejdsrapport 25

Jensen P., Rosholm M. og Svarer M. (2003): *The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions*, European Journal of Political Economy, vol. 19, no. 2, pp. 301-316.

Jonassen, Anders Bruun (2013): *Regression Discontinuity Analyses of the Disincentive Effects of Increasing Social Assistance*, Phd thesis, Aarhus University

Jonassen, A. B. (2014). *Konsekvenser af halvering af dagpengeperiodens halvering. En kvantitativ undersøgelse af effekten for de ledige*. SFI Rapport 14:21.

Kauhanen, M, Bolvig, I, Hardoy I., Lilja, R., Roed, M. og Smith N. (2007): *The effect of tightened UIB entitlement rules on incentives to accept employment Empirical evidence from three Nordic countries*. Labour Institute for Economic Research, Discussion Papers 242, Helsinki

KORA (2016): *Review om økonomiske incitamenter*, af: Henrik Lindegaard Andersen og Jacob Nielsen Arendt

KRAKA (2016): *Hvordan påvirker lavere overførsler flygtningebørns præstation i uddannelsessystemet?*

Pedersen & Smith (2002): *Unemployment Traps. Do Financial Disincentives Matter?*

Pedersen, S. & N. Smith (2003): *Kan det betale sig at arbejde? – Nye beregninger for 2001*. I N. Smith, P. J. Pedersen, S. Pedersen, & M. L. Schultz-Nielsen, *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*. Spektrum.

Rockwool Fondens Forskningsenhed (2007): *Nyt fra*, april 2007

Rosholm, Michael (2006): *Oversigt over litteratur om effekterne af økonomiske incitamenter* (Kulegravning af kontanthjælpsområdet)

Rosholm, Michael og Vejlin, Rune (2007): *Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants; Does Starthelp Help You Start?*, IZA Discussion Paper No. 2720

SFI (2014): *Effekt af dagpengereform overvurderet*, Kronik af Anders Bruun Jonassen i Berlingske 18. september 2014.

## Påstand 4: ”Der er jobs nok til alle – også jobs, som matcher kontanthjælpsmodtageres kvalifikationer”

Det danske arbejdsmarked er et af de mest fleksible i verden (Jensen 2011, Madsen 2006). Selv i årene efter den økonomiske krise blev 6-800.000 jobs besat af nye personer hvert år. Der er en stor bevægelse både mellem stillinger og fra ledighed til jobs. Tidligere beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) udtrykte derfor undren over, at ledige ikke fandt jobs ifm. et samråd om kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen:

*”Vi har et vel fungerende og dynamisk arbejdsmarked, hvor der løbende skabes en række job. Aktuelt nævner en række arbejdsgivere endda, at de har svært ved at få besat alle job. På jobnet lå der i januar for eksempel 27.577 ledige stillinger.”* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V), 28. februar 2016

Men én ting er de stærke ledige med kompetencegivende uddannelse og de allerede beskæftigede, som kan klare vilkårene på arbejdsmarkedet. Noget andet er de ledige kontanthjælpsmodtagere, hvoraf mange ikke har stor jobberfaring og mange ikke har en erhvervsuddannelse. Når der er efterspørgsel på faglært arbejdskraft, kan det være svært for mange kontanthjælpsmodtagere at få en fod ind på arbejdsmarkedet, da en stor del er ufaglærte.

Der er imidlertid også jobs til kontanthjælpsmodtagere med en marginal arbejdsevne, ifølge beskæftigelsesministeren, de bliver bare besat af migrantarbejdere:

*”Det, vi kan konstatere, er, at der i hvert fald er rigtig mange svenskere, tyskere og polakker, som har fundet den her type job [job svarende til gruppen af kontanthjælpsmodtageres arbejdsevne] i Danmark. Så der er masser af job af den her karakter i Danmark.”* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) ved pressemødet i forbindelse med regeringens lancering af jobreform I, 2. oktober 2015

Hvordan stemmer det overens med den måde, det danske arbejdsmarked reelt ser ud? Hvordan spiller jobmulighederne sammen med kontanthjælpsmodtagernes kompetencer? Og er det virkelig sandt, at udlændinge i vidt omfang tager jobs, som kontanthjælpsmodtagere kunne bestride? De spørgsmål vil blive besvaret i nærværende kapitel.



# Hovedkonklusioner

Det er vanskeligt at konkludere samlet på forholdet mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft – og særligt på en bestemt arbejdskraft. Det skyldes, at arbejdsmarkedet er en meget dynamisk størrelse, hvor de to forhold påvirker hinanden.

Dette afsnit forsøger at give et overblik over antallet af jobs, der er forgæves rekrutteringer til, jobs som østarbejdere besætter, og antallet af bruttoledige (både medregnet dagpenge- og jobparate kontanthjælpsmodtagere). Det giver ikke et endeligt billede af, hvorvidt der er job nok til kontanthjælpsmodtagerne, men det giver et grundlæggende billede af, om det er på efterspørgsels- eller udbudssiden 'problemet' ligger.

Afsnittet konkluderer, at der trods den relativt lave arbejdsløshed, fortsat er mangel på job i Danmark. Det skyldes at der i et givent kvartal er langt flere arbejdsløse dagpenge- og jobparate kontanthjælpsmodtagere end der er forgæves rekrutteringer eller østarbejdere i Danmark. Det forhold at der faktisk eksisterer – og det i stigende grad – forgæves rekrutteringer og østarbejdere peger på, at der også er nogle jobmuligheder som af forskellige årsager ikke udnyttes. Vi kan blot konkludere, at der ikke er så mange, at det ville sikre job til alle arbejdsløse, hvis de blev besat af dem. Konklusionerne er:

- På trods af høj jobomsætning har danske arbejdsgivere væsentligt færre forgæves rekrutteringer end før finanskrisen. Samtidig er der langt flere jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere, end der er forgæves rekrutteringer. Det peger på, at der fortsat er et problem med efterspørgselssiden i dansk økonomi. Selv hvis de arbejdsløse havde de rette kompetencer og boede, hvor jobbene blev slået op, ville der altså fortsat være mangel på jobs til ca. tre ud af fire af de ledige.
- Der er mismatch mellem arbejdsgivernes behov og kontanthjælpsmodtagernes kompetencer. Manglen på arbejdskraft ser ud til ikke at være på antallet af hænder, men snarere på antallet af faglærte og folk med videregående uddannelse. Samtidig har omtrent 60 pct. af de jobparate kontanthjælpsmodtagere ingen kompetencegivende uddannelse. Det peger på, at der er behov for bl.a. uddannelsestiltag for at sikre disse mennesker job på længere sigt.
- Antallet af udlændinge, der arbejder i Danmark, er steget. Gruppen er dog fortsat mindre end gruppen af jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Også gruppen af faglærte og ufaglærte østarbejdere er steget, men udenlandsk arbejdskraft varetager en lille andel af ufaglært og specialarbejderjobs.

# Høj jobomsætning

Et mål for antallet af mulige jobs til kontanthjælpsmodtagere er udbudet af ledige stillinger på Jobnet. Jobnet er en platform på internettet til alle jobsøgende og arbejdsgivere i hele landet. Nedenstående figur viser det årlige antal af stillinger, det gennemsnitlige antal stillinger dagligt og antallet af nyopslåede stillinger på Jobnet i perioden 2004-2015.

**Tabel 4.1: Ledigheds- og jobindikatorer. Antal stillinger i Jobnet**

|      | Antal stillinger | Dagligt gennemsnitligt antal stillinger | Antal nyopslåede stillinger |
|------|------------------|---|-----------------------------|
| 2004 | 181.683          | 11.594                                  | 176.770                     |
| 2005 | 223.888          | 13.947                                  | 215.197                     |
| 2006 | 292.999          | 17.996                                  | 281.621                     |
| 2007 | 313.358          | 20.798                                  | 302.374                     |
| 2008 | 276.764          | 17.538                                  | 261.291                     |
| 2009 | 157.010          | 9.103                                   | 148.326                     |
| 2010 | 129.408          | 7.261                                   | 123.309                     |
| 2011 | 126.168          | 6.811                                   | 120.640                     |
| 2012 | 148.438          | 7.947                                   | 143.087                     |
| 2013 | 166.656          | 9.169                                   | 159.454                     |
| 2014 | 180.561          | 10.290                                  | 173.937                     |
| 2015 | 214.782          | 12.031                                  | 206.219                     |

Anm.: Pga. efterregistreringer vil specielt den seneste måned, der findes data for, blive øget ved næste opdatering. Stillinger i Jobnet omfatter alene job med almindelige ansættelsesvilkår (inkl. hotjob). Hele landet.

Kilde: Jobindsats.dk (Jobnet.dk)

Antallet af ledige stillinger på Jobnet.dk er steget siden 2011 fra ca. 125.000 til ca. 215.000 i 2015.

På en given dag i oktober 2015 var antallet af stillinger ca. 12.000 (sæsonkorrigeret) mod 20.000 i 2007. Antallet af ledige stillinger er således ikke oppe på niveau med perioden før krisen i 2009.

Opgørelsen er dog ikke fyldestgørende. For det første fordi, der findes andre jobportaler, men desværre ingen registre, som samkører dem og derfor kan give et samlet billede af stillingsopslagene. For det andet fordi antallet af stillinger, der slås op, er relativt beskedent sammenholdt med antallet af stillinger, der besættes.

Nedenstående figur viser den samlede jobomsætning fra 2009 til 2015. Jobomsætningen er et mål for, hvor mange der starter i et nyt job i løbet af en måned og inkluderer både beskæftigede, der får et nyt job, og ledige, der kommer i arbejde. Siden 2010 er jobomsætningen på det danske arbejdsmarked steget stille og roligt. I 2015 var der en omsætning på knap 800.000 jobs.

**Tabel 4.2: Ledigheds- og jobindikatorer. Jobomsætning og antal personer startet i job, hele landet**

|      | Jobomsætning | Antal personer startet i job |
|------|--------------|------------------------------|
| 2009 | 655.830      | 568.863                      |
| 2010 | 663.050      | 573.303                      |
| 2011 | 691.183      | 593.112                      |
| 2012 | 695.810      | 598.541                      |
| 2013 | 708.652      | 609.869                      |
| 2014 | 747.088      | 639.280                      |
| 2015 | 784.609      | 670.091                      |

Anm.: Pga. efterregistreringer vil specielt den seneste måned, der findes data for, blive øget ved næste opdatering. Hele landet.

Kilde: Jobindsats.dk (CPR-registeret, CVR-registeret og DetailCOR)

Ovenstående opgørelser giver dog ikke et klart billede af, hvordan forholdet er mellem antallet af lønmodtagere, der ønsker et job (både beskæftigede og ledige), og antallet af mulige stillinger.

Sådanne opgørelser har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) foretaget. Ifølge AE svarer udbuddet af stillinger på Jobnet til, at der siden krisen har været 16-17 arbejdsløse for hver ledig stilling på Jobnet, mens der umiddelbart før krisen var under 5 arbejdsløse for hver ledig stilling på Jobnet (2007 og 2008) (AE 2013).

Ser vi alene på kontanthjælpsmodtagerne er billedet nogenlunde ligesådan. Ifølge AE kæmper 11 kontanthjælpsmodtagere om hver ledig stilling på Jobnet.dk i 2016 (AE 2016). Det fremgår af nedenstående figur.

**Tabel 4.3: Antal kontanthjælpsmodtagere pr. ledig stilling i Jobnet 2004, 2008, 2015 og 2016**

|   | 2004    | 2008   | 2015    | 2016    |
|---|---------|--------|---------|---------|
| Kontanthjælpsmodtagere (alle)             | 133.419 | 90.714 | 150.507 | 152.994 |
| Ledige stillinger                         | 10.958  | 17.362 | 11.484  | 13.510  |
| Kontanthjælpsmodtagere pr. ledig stilling | 12,2    | 5,2    | 13,1    | 11,3    |

Anm.: Kontanthjælpsmodtagerne inkluderer også unge på uddannelseshjælp samt personer på integrationsydelse, hvor der også fastlagt lofter, som en del af kontanthjælpsloftet. De kontanthjælpslignende ydelser, der har været indført i forbindelse med udfaldet af dagpengesystemet (kontantydelse, midlertidig arbejdsmarkedsydelse og særlig uddannelsesydelser) er ikke inkluderet i opgørelsen (ca. 2.800 fuldtidspersoner i juli 2016). Antal stillinger i Jobnet, er det daglige gennemsnitlige antal stillinger. Der ses for hvert år på juli måned.

Kilde: AE 2016 på baggrund af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, jobindsats.dk og Danmarks Statistik.

Der er flere svagheder ved ovenstående fremstilling. For det første søger kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere om de samme jobs, så disse bør behandles samlet. Til gengæld bør aktivitetsparate i princippet ikke medtages, da de ikke vurderes at kunne tage et job, og derfor ikke har pligt til at søge et. Den sondring laver Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i andre opgørelser.

For det andet lægger AE vægt på, at udbuddet af ledige stillinger på arbejdsmarkedet reelt er større end på Jobnet, fordi det langt fra er alle stillinger, som slås op på Jobnet, hvorfor ovenstående forhold ikke skal tages som udtryk for forholdet mellem ledige stillinger og arbejdsløse på hele arbejdsmarkedet. Bl.a. tyder undersøgelser foretaget af Jobindex på, at udbuddet af ledige stillinger på Jobindex er større end i de arbejdsløses jobdatabase, Jobnet. Ligeledes viser STARs rekrutteringsundersøgelser, at alene halvdelen af de stillinger, der forgæves rekrutteres til, faktisk er et opslag.

Ovenstående tabeller viser, at der generelt set er mange kontanthjælpsmodtagere om hver opslåede stilling, og at antallet af opslåede stillinger fortsat er på et lavere niveau, end det var før den økonomiske krise slog til i 2008. Der er altså stadigvæk en mangel på jobs på det danske arbejdsmarked.

# Få rekrutteringsproblemer i dansk økonomi

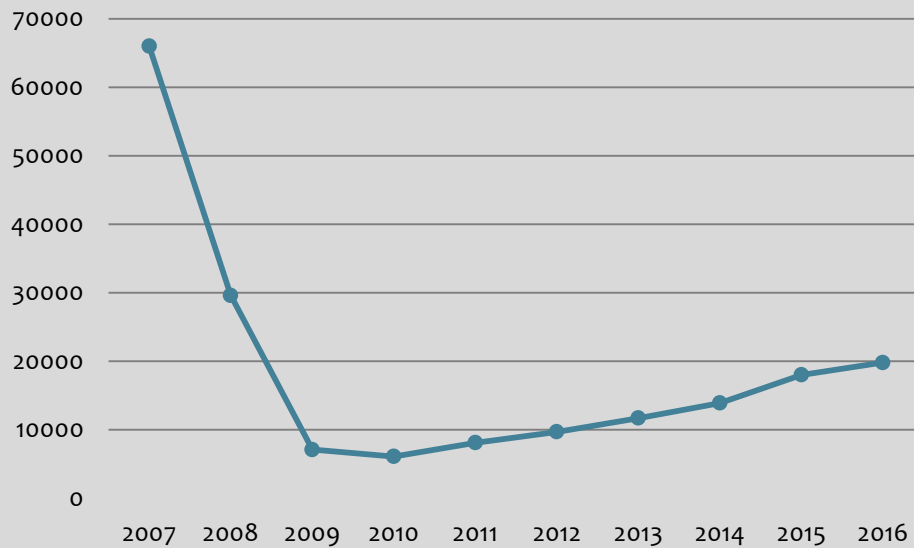
Et bedre bud på forholdet mellem efterspørgsel og udbud er en opgørelse af forgæves rekrutteringer. Det er antallet af ledige stillinger, som ikke blev besat i en given periode, og udtrykker derfor den samlede rest-efterspørgsel efter arbejdskraft, som ledige vil kunne besætte.

En udfordring ved at anvende denne metode er, at den overvurderer antallet af job, da det altid vil være vanskeligt helt at undgå forgæves rekrutteringer. Det er derfor et yderst konservativt mål for, hvorvidt der er job nok. Den observerede jobmangel vil efter al sandsynlighed vise sig at være endnu større, når vi holder det samlede antal forgæves rekrutteringer op imod det samlede antal af dagpengemodtagere.

Ifølge en undersøgelse fra Dansk Industri (DI) havde deres medlemmer tiltagende problemer med at få de rigtige medarbejdere til jobbene i 2015/2016 (DI 2016). På baggrund af besvarelser fra 7.300 virksomheder konkluderer DI, at 36 pct. af arbejdspladserne forgæves søgte efter medarbejdere i 2015 og foråret 2016. Det er en vækst fra 30 pct. i 2014/2015 til 36 pct. i 2015/2016.

Ifølge en undersøgelse med 13.000 virksomheder fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) er der 7 pct. af virksomhederne, der i en 2-måneders periode i efteråret 2016 oplevede udfordringer med at rekruttere nye medarbejdere. I modsætning til DI opgør STAR antallet af stillinger, der forgæves var søgt rekrutteret til. STARs opgørelse er derfor bedre til at vurdere, hvorvidt der de sidste ti år har været job til kontanthjælpsmodtagerne. STARs analyse fremgår af nedenstående figur.

**Figur 4.1. Antal forgæves rekrutteringer (2 måneders periode, efterår) 2007-2016**



Kilde: STAR 2016

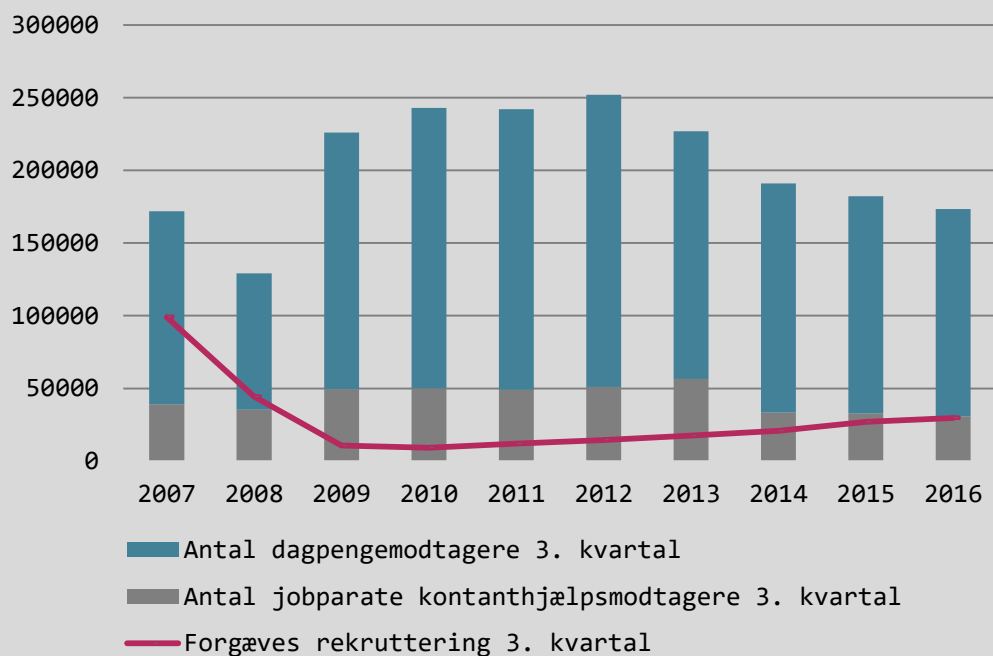
Undersøgelsen viser, at de danske virksomheder i tredje kvartal af 2016 havde problemer med at rekruttere til knap 20.000 stillinger. Antallet af rekrutteringsvanskeligheder i 2016 er lavt i forhold til før den økonomiske krise, på trods af at arbejdsløsheden i første halvår af 2014 var på nogenlunde samme niveau som i 2006.

STARs opgørelser viser, at der siden 2008 har været få rekrutteringsproblemer sammenlignet med før den økonomiske krise.

### **Antallet af arbejdsløse overstiger antallet af ubesatte stillinger**

Sammenholdes antallet af forgæves rekrutteringer med antallet af ledige, får man et billede af, hvor mange ledige der var til de jobs, der ikke blev besat. Figuren nedenfor viser denne opgørelse.

Figur 4.2: Ubesatte stillinger og arbejdsløse, 3. kvartal



Anm.: STARs rekrutteringsstatistik er ekstrapoleret til at udgøre et helt kvartal, så det kan sidestilles med antallet af dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere i samme kvartal, som det opgøres på Jobindsats.dk. Vi har anvendt det samlede antal af ledige i 3. kvartal, vel vidende, at der er en mindre afgang fra dagpenge og jobparat kontanthjælp i løbet af kvartalet. Dette går dog i princippet op med de forgæves rekrutteringer det alligevel lykkes at rekruttere til i løbet af perioden.

Kilde: Analyse & Tal pba. STAR 2016 og Jobindsats

Antallet af arbejdsløse er i alle år højere end antallet af forgæves rekrutteringer. Kun i 2007 kommer de forgæves rekrutteringer op på et niveau, der tilnærmelsesvist ligner antallet af arbejdsløse.

I kriseårene 2009-2012 var andelen af forgæves rekruttering nede på en tyvendedel af de arbejdsløse dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere. Det vokser dog til hver femte i 2016, primært fordi der kommer færre dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

Man kan naturligvis undre sig over, at de arbejdsløse ikke fik de jobs, som virksomhederne ikke lykkedes med at rekruttere arbejdskraft til. Det skyldes, ifølge STAR, delvist arbejdsgivernes indsats for at få stillingerne besat. I en undersøgelse blandt virksomheder med rekrutteringsproblemer i 3. kvartal 2016 svarer arbejdsgiverne følgende:

- Ca. 15 pct. af virksomhederne fik stillingen besat med en anden profil.

- 4 ud af 10 virksomheder mener, at de kunne have gjort mere for at besætte stillingerne.
- I 43 pct. af tilfældene slog virksomhederne ikke stillingen op på jobnet.dk eller tog kontakt til jobcenter og/eller A-kasse.

Der er altså en række områder i virksomhedernes rekrutteringsindsatser, der kan forbedres. Eksempelvis kan dialogen med A-kasser og jobcentre udvides betydeligt, og informationen på jobportaler kan øges betragteligt. Fire ud af ti benytter slet ikke disse løsninger i de tilfælde, hvor de forgæves har forsøgt at rekruttere arbejdskraft.

Der er også andre barrierer for, at virksomhederne kan få besat alle deres ledige stillinger. Det vigtigste er måske spørgsmålet om kompetencer. I ovenstående opgørelse af arbejdsudbuddet er der ikke taget hensyn til, om der er kontanthjælpsmodtagere i det pågældende geografiske område, der har de kompetencer, virksomhederne efterspørger.



# Særlig mangel på servicejobs til kontanthjælpsmodtagere

STAR opgør jævnligt, hvilke jobtyper der har ubesatte stillinger. Nedenstående figur viser STARs opgørelse for foråret 2016.

**Tabel 4.4: Stillingsbetegnelser med størst rekrutteringsudfordringer, forår 2016**

| Stillingsbetegnelse          | Erhvervsgruppe                                     | Stillinger virksomhederne har rekrutteret for-gæves til |
|------------------------------|--|---|
| Elektriker                   | Bygge og anlæg                                     | 526   |
| Tømrer                       | Bygge og anlæg                                     | 491   |
| Kok                          | Hotel, restauration, køkken og kantine             | 482   |
| Programmør og systemudvikler | It og teleteknik                                   | 426   |
| Salgskonsulent               | Salg, indkøb og markedsføring                      | 403   |
| Landbrugsmedhjælper          | Landbrug, skovbrug, gartneri, fiskeri og dyrepleje | 350   |
| Tjener                       | Hotel, restauration, køkken og kantine             | 299   |
| Smed                         | Jern, metal og auto                                | 291   |
| Køkkenmedhjælper             | Hotel, restauration, køkken og kantine             | 288   |
| Rengøringsassistent          | Rengøring, ejendomsservice og renovation           | 287   |

Note: Stillingerne er søgt besat uden held i perioden uge 5 2016 til uge 14 2016. Personer med mere end tre måneders ledighed omfatter personer, der i perioden uge 5 2016 til uge 14 2016 var jobparate og havde været ledige på offentlig forsørgelse i mindst tre måneder. Kolonnen kan ikke summeres lodret, idet den samme person kan angive at kunne varetage flere forskellige typer af job.

Kilde: STAR 2016 pba. RAM og CV-Banken.

Ifølge STAR er der størst mangel på elektrikere, tømrere, kokke, programmører og systemudviklere, salgskonsulenter, landbrugsmedhjælpere, tjenerne, smede, køkkenmedhjælpere og rengøringsassistenter.

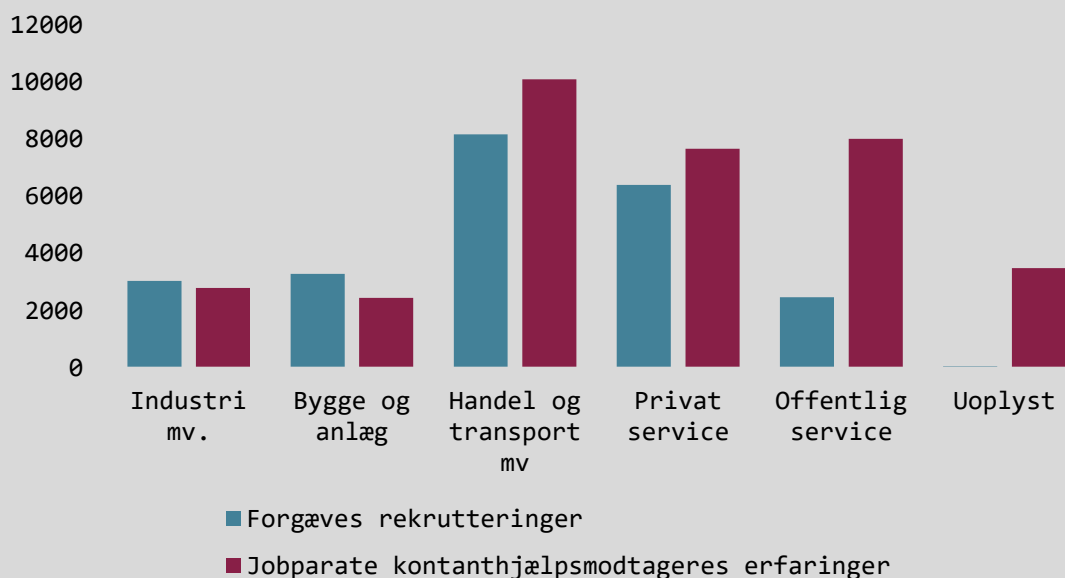
En betydelig andel af kontanthjælpsmodtagerne må særligt forventes at kunne påtage sig opgaver som køkkenmedhjælpere, landbrugsmedhjælpere og rengøringsassistenter, da disse jobs kræver ingen eller korte uddannelsesforløb at varetage. Netop i disse brancher er der relativt mange forgæves rekrutteringer.

Selv om der overordnet set er mismatch mellem, hvilke stillinger arbejdsgiverne forgæves forsøger at rekruttere til og de jobparate kontanthjælpsmodtageres kompetencer, kan der godt være match i forskellige brancher.

Nedenstående figur viser hhv. rekrutteringsproblemerne og de jobparate kontanthjælpsmodtageres tidligere jobferinger fordelt på brancher. STAR opgør antallet af stillinger opdelt på branche, og ved at gange andelen af jobparate kontanthjælpsmodtagere med erfaring fra forskellige brancher (Mploy 2015)<sup>10</sup> op imod det samlede antal af jobparate kontanthjælpsmodtagere (Jobindsats.dk) får man nedenstående figur.

Den skitserer sammenhængen mellem hhv. efterspørgsel efter arbejdskraft i forskellige brancher og udbuddet af jobparate kontanthjælpsmodtagere med jobfering fra disse brancher.

**Figur 4.3: Sammenhæng mellem forgæves rekrutteringer og jobparate kontanthjælpsmodtagere fordelt på brancher, 3. kvartal 2016**



Anm.: Da der ikke er match mellem de opgjorte brancher for DI's medlemmer og for branchekoderne i STARs opgørelse har vi forsøgt at matche dem. De primære erhverv (som ikke indgår i DI's medlemskare) er lagt under 'Industri mv.'

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Jobindsats, Danmarks Statistik og Dansk Industris LE2016 (MPLOY 2015, STAR 2016, DI 2016)

<sup>10</sup> De jobparate kontanthjælpsmodtageres tidligere jobferinger er alene undersøgt for østdanmark og i dette tilfælde antages det, at de kan ekstrapoleres til resten af landet (Mploy 2015).

Figuren viser, at der er nogenlunde sammenhæng mellem de brancher, der mangler arbejdskraft, og de brancher, kontanthjælpsmodtagerne søger beskæftigelse i. Kun i den offentlige sektor, hvor der er færrest forgæves rekrutteringer, er der langt flere jobparate kontanthjælpsmodtagere med relevante kompetencer, end der er forgæves rekrutteringer i 2016. Kategorien af 3.480 jobparate kontanthjælpsmodtagere, hvis tidligere jobberfaring er uoplyst, gør dog denne konklusionen usikker. I alle brancher, hvor antallet af jobparate kontanthjælpsmodtagere er tilnærmelsesvist på niveau med antallet af forgæves rekrutteringer, kan der være en 'skjult' gruppe af kontanthjælpsmodtagere med erfaring indenfor denne branche.

Samtidig skal man bemærke, at vi ikke har en lignende opgørelse for dagpengemodtagerne. Manglen på job indenfor alle brancher vil derfor forventeligt være langt større end angivet ovenfor.

Men fordelingen på branche er én ting. En anden, og mere væsentlig faktor, er, hvilke kompetencer arbejdsgiverne efterspurgte i deres forgæves rekrutteringer.

## Mismatch på kompetencer

Manglen på arbejdskraft ser ud til ikke at handle om mangel på hænder, men snarere om antallet af faglærte og folk med videregående uddannelse.<sup>11</sup> Kontanthjælpsmodtagerne har ofte ikke den uddannelsesbaggrund, der efterspørges. Alene 43 pct. havde en kompetencegivende uddannelse i 2015 (Mploy 2015:14).

At uddannelse betyder meget understregede beskæftigelsesministeriet i deres ungeanalyse fra 2009. Her undersøgte de, hvornår kontanthjælpsmodtagere under 30 år kom i job. Konklusionen var, at unge kontanthjælpsmodtagere med kompetencegivende uddannelse kommer dobbelt så hurtigt i job (Beskæftigelsesministeriet 2009: 42).

Dansk Industris medlemsundersøgelse fra 2016 viser samme billede. Nedenstående tabel viser, hvor stor en andel af arbejdsgiverne, der har rekrutteret arbejdskraft med en given kompetencebaggrund, som har oplevet rekrutteringsproblemer. Figuren opgør andele af *arbejdsgivere* og kan derfor ikke sammenlignes med STARS opgørelser, der viser antallet af *stillinger*.

---

<sup>11</sup> Årsagen til, at der fx er en relativ stor akademikerarbejdsløshed samtidig med, at der er forgæves rekruttering af akademikere, skyldes bl.a. en efterspørgsel på særlige akademiske faggrupper.

**Tabel 4.5: Forgæves rekrutteringer fordelt på uddannelse inden for brancherne**

|                               | Højtuddannede | Faglærte | Ufaglærte | Lærlinge/<br>elever |
|-------------------------------|---------------|----------|-----------|---------------------|
| Bygge og anlæg                | 15            | 85       | 15        | 31                  |
| Industri, råstof og forsyning | 36            | 65       | 22        | 21                  |
| Erhvervsservice               | 60            | 33       | 19        | 8                   |
| Handel og Transport           | 24            | 62       | 27        | 20                  |
| Information og kommunikation  | 84            | 27       | 7         | 7                   |
| Alle brancher                 | 40            | 55       | 22        | 17                  |

Anm.: Det er muligt at have ledt forgæves efter flere typer af arbejdskraft.

Kilde: DI 2016 pba. Lokalt Erhvervsklima 2016

Inden for hver enkelt branche er det primært enten højtuddannet arbejdskraft eller faglært arbejdskraft, der efterspørges. Sammenholdt med kontanthjælpsmodtagernes kompetencer, som de er opgjort af Mploy (2015) for STAR er der et mismatch. Omtrent 60% af de jobparate kontanthjælpsmodtagere i østdanmark havde i 2014 ingen kompetencegivende uddannelse. I det omfang der er tale om arbejdskraftmangel er der i høj grad tale om faglært eller på anden vis uddannet arbejdskraft, hvorfor hovedparten af de forgæves rekrutteringer må forventes at være udenfor de jobparate kontanthjælpsmodtageres rækkevidde.

## Geografiske barrierer

Der kan også være geografiske barrierer for match mellem udbud og efterspørgsel. Centrum-venstre tænketanken CEVEA viser i en analyse, at der er ekstremt store forskelle på, hvor mange kontanthjælpsmodtagere der er i en kommune relativt til antallet af ledige jobs. Det spænder fra under ti til flere hundrede (CEVEA 2016). Undersøgelsen er dog foretaget på begrænset datagrundlag og bør udelukkende ses som en tendens.

Dansk Industris medlemsundersøgelse peger på samme udfordring. Den viser, at der særligt er rekrutteringsproblemer efter faglært arbejdskraft i kommunerne tæt på de større byer, mens det særligt er højtuddannet arbejdskraft, der efterspørges i byerne (DI 2016: 4). Samtidig er det særligt i de store byer, at rekrutteringsvanskelighederne er steget (Ibid.: 3).

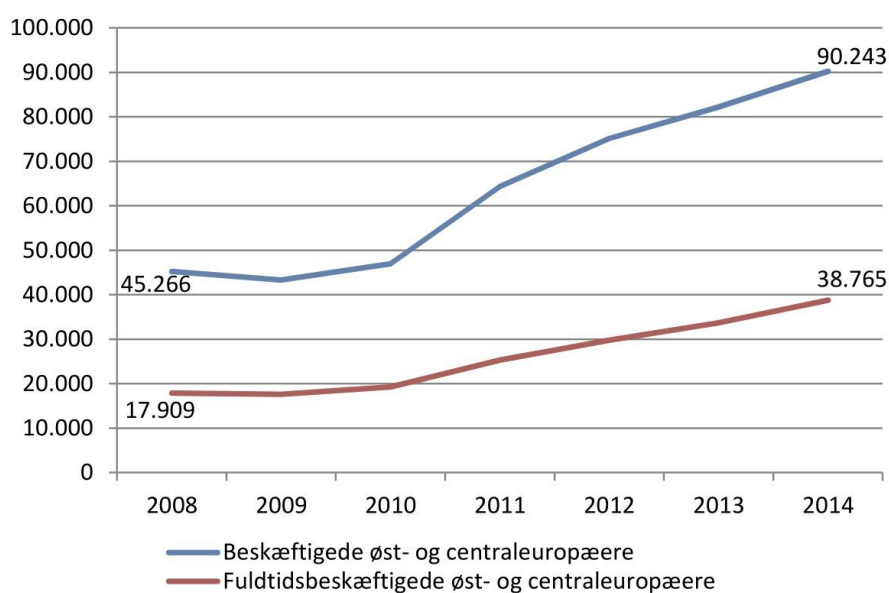
Dette understøttes af STARs rekrutteringsanalyse, som peger på, at der særligt er rekrutteringsvanskeligheder på Bornholm og på Sjælland, og

at der er store forskelle i, hvilke brancher der har størst rekrutteringsvanskeligheder i de forskellige landsdele (STAR 2016b:6).

## Antallet af østarbejdere er lavere end antallet af ledige

På det ufaglærte og faglærte arbejdsmarked er der løbende diskussion af den stigende konkurrence fra udenlandsk arbejdskraft. Nedenstående figur viser udviklingen i antallet af beskæftigede og fuldtidsbeskæftigede øst- og centraleuropæere på det danske arbejdsmarked fra 2008 til 2014.

**Figur 4.4: Udviklingen i antallet af beskæftigede og fuldtidsbeskæftigede øst- og centraleuropæere 2008-2014**



Anm.: Fra 2011 og frem indgår det såkaldte RUT-register (Register for Udenlandske Tjenesteydere) i den samlede opgørelse over antallet af østeuropæere på det danske arbejdsmarked, der er således tale om et databrud. I 2011 udgjorde gruppen af udstationerede fra Øst- og Centraleuropa 9.498 beskæftigede personer, i 2012 12.501, i 2013 10.626 og i 2014 9.640 (jobindsats.dk - trukket november 2015).<sup>12</sup>

Kilde: Feldbo-Kolding 2016 pba. Jobindsats.dk

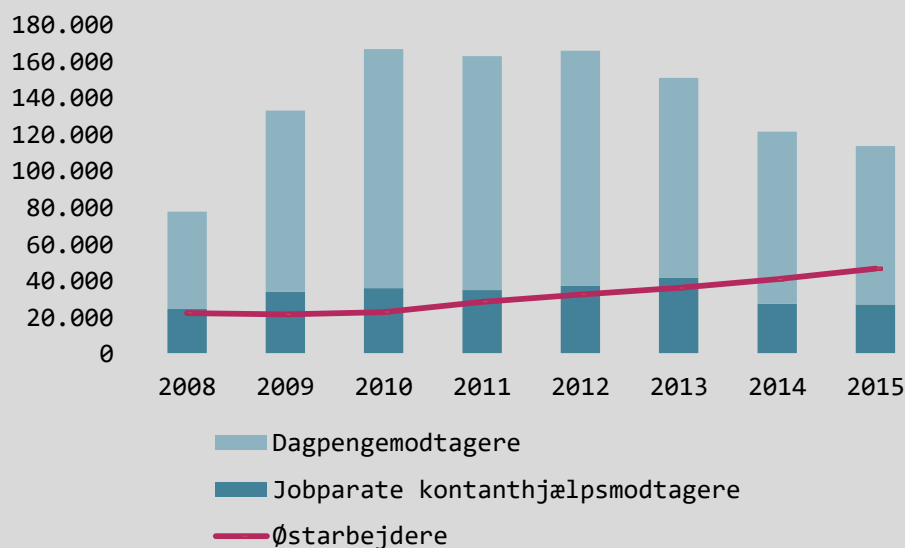
<sup>12</sup> Registrene, som danner grundlag for data på jobindsats.dk bliver løbende korrigeret i forbindelse med indberetninger. Derfor kan tallene have ændret sig siden dataudtrækket i august 2015.

Af figuren fremgår det, at arbejdsgiverne i stigende grad vælger central- og østeuropæere, når de skal bruge ny arbejdskraft. Vi er således gået fra 45.266 beskæftigede i 2008 til 90.243 i 2014.

I den verserende debat om østarbejdere diskuteres det, hvorvidt de tager jobs fra faglærte og ufaglærte ledige danskere, heriblandt kontanthjælpsmodtagere.

Nedenstående figur opstiller antallet af fuldtidspersoner for østarbejdere og ledige, der står klar til job. Som det fremgår, har der på intet tidspunkt været flere fuldtidsbeskæftigede østarbejdere i Danmark, end der har været fuldtidspersoner på jobparat kontanthjælp eller dagpenge.

**Figur 4.5: Antal jobsøgende ledige og østarbejdere 2008-2015, fuldtidspersoner**



Anm.: Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere er opgjort i bruttopersoner, altså inklusiv aktiverede ledige. Fra 2011 er Jobindsats tal inkl. østarbejdere registreret i RUT-registeret.

Kilde: Jobindsats, opdateret 2. januar 2016

Ovenstående figur viser, at antallet af jobparate kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere er mellem 7 og 2,5 gange så stort som antallet af østarbejdere målt på fuldtidspersoner. Selv hvis samtlige job, der varetages af østarbejdere, i stedet blev varetaget af jobparate kontanthjælpsmodtagere, ville der ikke være jobs nok til kontanthjælpsmodtagerne.

# Østarbejdere varetager lille andel af ufaglærte jobs

Der er foretaget en række undersøgelser af, hvor store andele østarbejdere udgør i forskellige brancher, og af deres lønninger og kompetencer (CEVEA 2014, Skaksen 2016). Studierne forsøger at give et billede af, om østarbejdere presser lønnen og tager jobs fra særlige grupper af ledige danskere. De har dog den svaghed, at de ikke tager højde for de østarbejdere, der ikke står anført som lønmodtagere i de officielle registre, men som er anført i RUT-registret eller som selvstændigt erhvervsdrivende. Disse udgør omkring 10 pct. af det samlede antal østarbejdere, hvorfor undersøgelserne underestimerer det faktiske antal.

Rockwool Fonden har i en undersøgelse fra 2016 zoomet ind på, hvor der er flest beskæftigede udlændinge. De konkluderede, at 80 pct. af de udenlandske arbejdstagere fra EU13-landene<sup>13</sup> (Østeuropa inkl. Malta og Cypern) varetog jobs, der krævede kvalifikationer på faglært eller ufaglært niveau i 2013, og at denne andel var voksende (Skaksen 2016: 12).

Nedenstående tabel viser en opgørelse over de mest hyppige jobtyper for udenlandske arbejdstagere fra disse lande:

**Tabel 4.6. Fordelingen blandt de 10 mest almindelige jobs for lønmodtagere i Danmark fra EU13.**

|   |        |
|---|--------|
| Rengøringsarbejde i private hjem, hoteller og kontorer              | 20,70% |
| Transport- og lagerarbejde  | 7,30%  |
| Operatørarbejde ved fremstilling af nærings- og nydelsesmidler      | 5,70%  |
| Omsorgsarbejde inden for sundhedsområdet                            | 4,80%  |
| Andet manuelt arbejde   | 4,10%  |
| Manuelt produktionsarbejde  | 4,00%  |
| Kontorarbejde inden for materialeregistrering og transport          | 2,40%  |
| Undervisning og forskning ved universiteter og højere læreanstalter | 2,10%  |
| Manuelt arbejde med tilberedning af mad                             | 2,10%  |
| Lægearbejde   | 1,70%  |

Kilde: Skaksen 2016 beregninger baseret på registre i Danmarks Statistik

<sup>13</sup> Bulgarien, Cypern, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.

Den mest almindelige jobtype er rengøring. Blandt udenlandske arbejdstagere fra EU13 er det over 20 pct., der gør rent. Herefter kommer transport- og lagerarbejde, operatørarbejde ved fremstilling af nærings- og nydelsesmidler, omsorgsarbejde inden for sundhedsområdet, andet manuelt arbejde og manuelt produktionsarbejde. Der er altså en klar tendens til, at disse typer af udenlandske arbejdstagere er ansat i jobs, der typisk ikke kræver særligt høje kvalifikationer. Det kunne pege på, at de netop varetog de opgaver, som de jobparate kontanthjælpsmodtagere kunne varetage. Som vi så tidligere, var der jo netop langt flere jobparate kontanthjælpsmodtagere uden kompetencegivende uddannelse sammenlignet med de forgæves rekrutteringer efter ufaglært arbejdskraft.

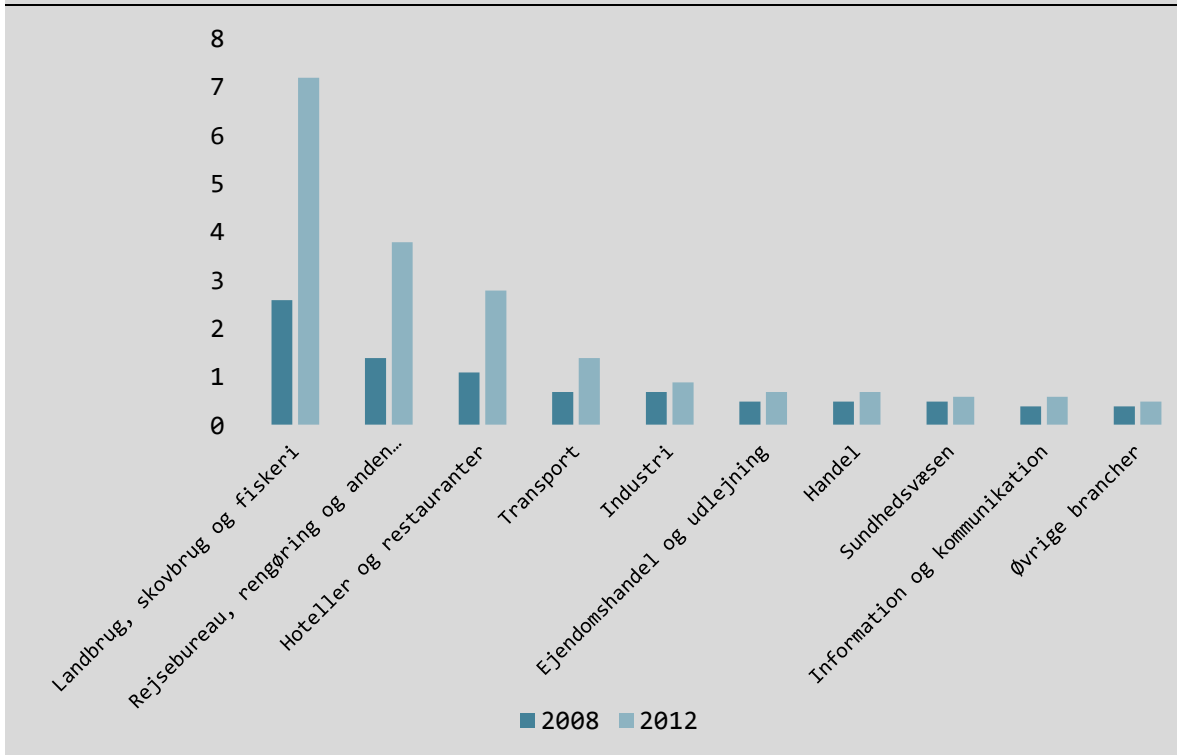
Tænk tanken CEVEA publicerede i 2014 en undersøgelse af, hvor stor en andel østarbejdere udgjorde af det samlede antal ansatte fordelt på brancher. Nedenstående figur viser andelen af østeuropæiske lønmodtagere fordelt på brancher i 2008 og 2012. Som det fremgår, er det særligt indenfor landbrug, rengøring og hotel- og restauration, at der er et større antal østarbejdere. Samtidig er det tydeligt, at østarbejdere udgør en mindre andel af beskæftigede i alle brancher, hvis man ser bort fra bygge- og anlægsbranchen.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> En supplerende analyse vha. RUT-registeret af beskæftigelsen i byggebranchen viser, at østarbejderne i 2008 udgjorde omkring 3% af de beskæftigede i branchen, mens deres andel er vokset til omkring 10% i 2015.



Figur 4.6: Østarbejdernes andel af beskæftigede fordelt på brancher, 2008 og 2012



Kilde: CEVEA 2014 pba. DREAM og Danmarks Statistiks Registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS).

Anmr. Opgørelsen har svagheder, da den ikke kan køre data fra RUT-registrene og derfor undervurderer den antallet af østarbejdere i bygge- og anlægsbranchen. Disse er lagt under 'øvrige brancher' i denne opgørelse.

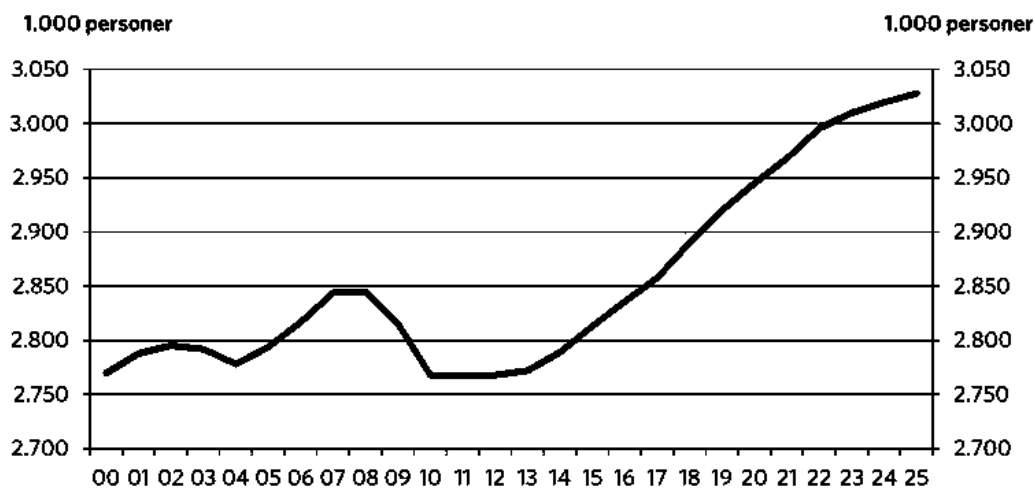
Det er særligt bemærkelsesværdigt, at det stort set kun er indenfor rengøringsarbejde, at vandrende arbejdskraft i 2012 udgjorde en konkurrent til de jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Påstanden om, at østarbejderne varetager de jobs, som kontanthjælpsmodtagerne burde have, er derfor ikke retvisende. Østarbejderne udgør en stigende del af det danske lavtlønsarbejdsmarked, men fortsat en relativt lav andel.

## Arbejdsstyrken vokser

Ifølge Arbejderbevægelsens Erhvervsråd vokser arbejdsstyrken de kommende år. Det fremgår af nedenstående figur, hvor arbejdsstyrken går fra 2000 til 2025 på baggrund af Finansministeriets Konvergensprogram.

Figur 4.7: Udviklingen i arbejdsstyrken iflg. finansministeriets konvergensprogram



Kilde: AE 2016b på baggrund af finansministeriets Konvergensprogram 2016

Arbejdsstyrken vokser ifølge AE med godt 200.000 personer de kommende år frem mod 2025. Ifølge AE skyldes væksten dels bedre jobmuligheder og de arbejdsmarkedsreformer, som er blevet gennemført de senere år. Problemet er således ikke mangel på hænder, men mangel på uddannet arbejdskraft.

# Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2009): *Unge uddannelse og tilknytning til arbejdsmarkedet.*

Bjørsted, Erik (2013): *Kun få private stillinger slås op i Jobnet.* Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Bjørsted, Erik & Eva Smidt (2016): *11 kontanthjælpsmodtagere pr. ledig stilling.* Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Bjørsted, Erik (2016b): *Tusindvis af skjulte ledige 2016.* Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

CEVEA (2014): *Flere brancher fravælger dansk arbejdskraft,* notat

CEVEA (2016): *Kontanthjælpsloft tvinger ledige væk fra job*

DI (2016): *Indsiget.* September 2016

Felbo-Kolding, Jonas (2016): *De blivende arbejdsmarkedsmigranter - Polakker og rumænere på det danske arbejdsmarked.* Februar 2016.

MPLOY (2015): *Afdækning af jobparate kontanthjælpsmodtagere.*

Skaksen, Jan Rose (2016): *Indvandrerens beskæftigelse i Danmark.* Rockwool Fonden.

STAR (2016): *Rekruttering Efterår 2016.*

## Påstand 5: ”Reformerne rammer ikke socialt udsatte”

En hovedpræmis for en række beskæftigelsesreformer er, at dem, der kan arbejde, skal arbejde. Reformerne bliver typisk mødt af en kritik af, at de rammer udsatte med sociale problemer hårdt. Hertil svarer skiftende regeringer, at dét er der skam taget højde for: Borgere, som ikke er arbejdsmarkedsparete pga. sygdom eller sociale problemer, er undtaget fra de skærpede krav og beskæringer i ydelser og vil modtage en særlig indsats.

*”Vi siger jo ikke til unge mennesker, der ikke kan gå i gang med en uddannelse, at de skal leve for et lavere beløb end i dag. Tværtimod siger vi jo præcis, at dem, der har behov for at være i kontanthjælpsystemet i længere tid, end vi egentlig ønsker – fordi sygdommen, fordi de sociale problemer, fordi levevilkårene, fordi opvækstbetingelserne spænder ben – ikke skal sættes ned i ydelse.”* Daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen ifm. 1. behandling af kontanthjælpsreformen, 12. juni 2013

I aftalen om kontanthjælpsreformen fra 2015 står der:

*”For personer på kontanthjælp, som har væsentlige helbredsmæssige problemer, skal kommunerne tage stilling til, [...] om der for eksempel bør igangsættes et ressourceforløb.”*

Særligt i forhold til 225 timers reglen forsikres det, at dem, der er for syge til at tage et arbejde, skal undtages:

*”Dansk Folkeparti har med aftalen også sikret, at de mennesker, der er syge og derfor ikke kan arbejde, ikke bliver ramt af 225-timers-reglen.”* Beskæftigelsesordfører Bent Bøgsted, Dansk Folkeparti, 18. november 2015

Er det sandt, at borgere med særlige problemer ikke bliver ramt af fx beskæringer i deres ydelser som følge af reformerne?

# Hovedkonklusioner

Flere af de sidste års beskæftigelsesreformer af kontanthjælpen og førtidspensionen har medført, at mange socialt udsatte har fået nedsat deres ydelser. Hvad enten reformerne har haft de tilsigtede beskæftigelseseffekter eller ej, så har en konsekvens været, at socialt udsatte har fået forværret deres økonomiske situation.

- Kontanthjælpsloftet rammer kontanthjælpsmodtagere bredt, dvs. også dem, der er vurderet til ikke at kunne forsørge sig selv i den nærmeste fremtid - fx pga. af sygdom. Lovgivningen medfører, at kontanthjælpsmodtagere i børnefamilier kan få frataget deres boligstøtte uanset deres aktuelle arbejdsevne.
- Ved implementeringen af 225 timers reglen er ca. halvdelen af de personer, der er blevet varslet, aktivitetsparate. Derfor er der risiko for, at 225 timers reglen vil ramme personer, der reelt ikke har arbejdsevne. Tidligere undersøgelser af 300/450 timers reglen (der er en tidligere version af 225 timers reglen) viser, at der blandt dem, der fik frakendt hele kontanthjælpen, havde en stor del kronisk sygdom, dårligt helbred og psykiske lidelser.
- Der er stor forskel på, hvordan kommunerne vurderer kontanthjælpsmodtagers arbejdsevne, og hvor mange de tildeler førtidspension. Det skyldes blandt andet forskellige strukturer i kommunerne, der er oparbejdet gennem tiden. Variationen mellem kommunerne medfører, at nogle socialt udsatte bliver placeret i en forkert kategori og fastholdes på en lavere ydelse på kontanthjælpsniveau frem for at modtage førtidspension.

I dette kapitel ser vi ikke på, om reformerne virker efter hensigten, men på om de får negative konsekvenser for dem, som ikke formodes at kunne komme i beskæftigelse. For at undersøge sandheden i påstanden ("Reformerne rammer ikke socialt udsatte") tager vi tre reformelementer af overførselsindkomsterne som eksempel. Først viser vi, hvem der bliver berørt af kontanthjælpsloftet, som blev genindført i 2015 med Jobreform I. Dernæst ser vi på, hvordan 225-timers reglen rammer - og tidligere har ramt. Til sidst ser vi på reformen af førtidspension og fleksjob fra 2012.

# Kontanthjælpsloftet rammer kontanthjælpsmodtagere bredt

Med Jobreformen (fase 1), der trådte i kraft i 2016, genindførte regeringen et såkaldt kontanthjælpsloft. Det gør, at kontanthjælpsmodtagere får frataget eller reduceret eventuel boligsikring og særlig støtte, hvis deres samlede ydelser overstiger loftet.

Loftet gælder alle kontanthjælpsmodtagere, men er differentieret på familietype. Det rammer par hårdest, da de mister muligheden for at modtage boligstøtte helt. For enlige med børn er der plads til en maximal boligstøtte på omkring 1000 kr.

**Tabel 5.1: Kontanthjælpsloft og kontanthjælpsydelse pr. måned (2015-p1)**

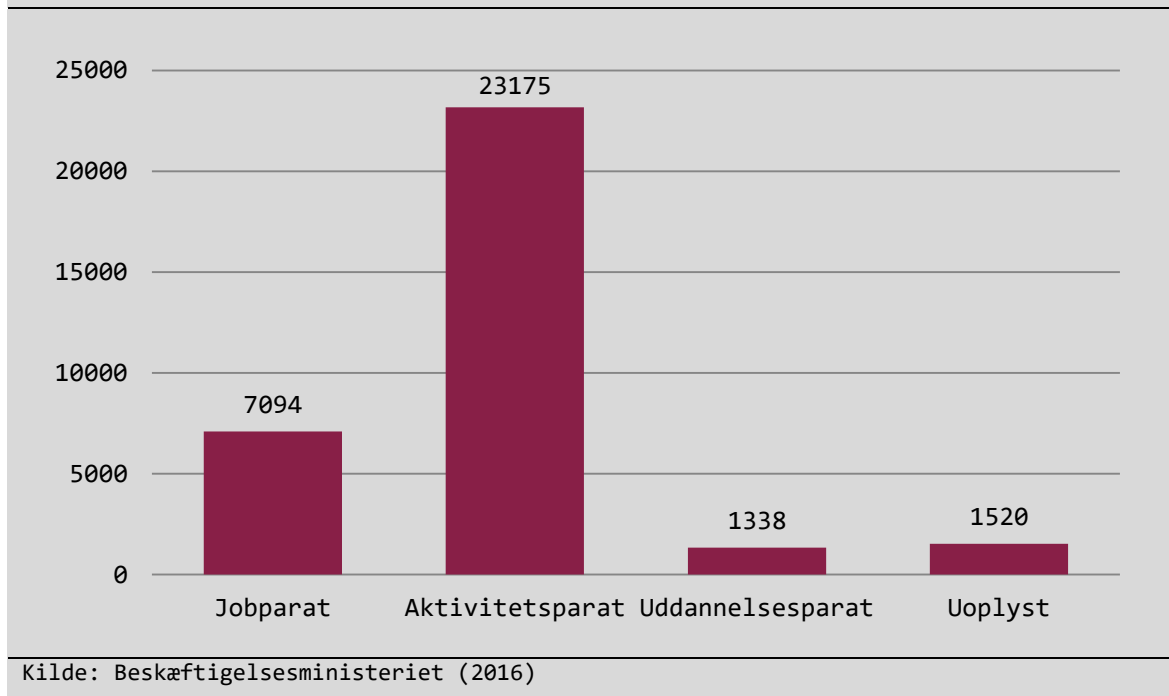
|   | Kontanthjælpsloft | Kontanthjælpsydelse | Maximal boligstøtte |
|---|-------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Enlige uden børn</b>                 | 13.121 kr.        | 10.849 kr.          | 2.272 kr.           |
| <b>Enlige forsørgere med 1 barn</b>     | 15.319 kr.        | 14.416 kr.          | 903 kr.             |
| <b>Enlige forsørgere med flere børn</b> | 15.674 kr.        | 14.416 kr.          | 1.258 kr.           |
| <b>Par uden børn</b>                    | 10.849 kr.        | 10.849 kr.          | 0 kr.               |
| <b>Par med 1 barn</b>                   | 14.416 kr.        | 14.416 kr.          | 0 kr.               |
| <b>Par med flere børn</b>               | 14.416 kr.        | 14.416 kr.          | 0 kr.               |

Kilde: Egne beregninger, Beskæftigelsesministeriet (2015)

Der skelnes med kontanthjælpsloftet ikke mellem jobparate eller aktivitetsparate. Det rammer således også aktivitetsparate, der netop ikke er vurderet som værende i stand til at komme i arbejde inden for de nærmeste måneder – typisk pga. af helbredsproblemer (se kapitel 6 for gennemgang af undersøgelser af aktivitetsparates helbred).

Tæt på to tredjedele af kontanthjælpsmodtagerne er vurderet aktivitetsparate (Statistikbanken). Derfor er det ikke overraskende, at det først og fremmest er denne gruppe, der bliver berørt af kontanthjælpsloftet. Ifølge en opgørelse af AE (2016) pba. Beskæftigelsesministeriet er det kun 21 pct. af de loftramte, der er parate til at tage et job.

**Figur 5.1: Personer ramt af kontanthjælpsloftet i oktober måned 2016 fordelt på visitationskategori**



Reformen blev gennemført under parolen: ”Det skal kunne betale sig at arbejde” (bm.dk, ”Folketinget har vedtaget kontanthjælpsreform”, 17. marts 2016). Derfor kan der rejses tvivl om, hvorvidt reformen rammer de rigtige, når størstedelen af dem, der får reduceret sit rådighedsbeløb reelt ikke er arbejdsmarkedsparate.

Den bekymring rejses også under drøftelsen af kontanthjælpsreformen i Folketinget, hvor det netop bekræftes, at dette er tilfældet.<sup>15</sup> Spørgsmål fra Finn Sørensen (EL):

---

<sup>15</sup> L 113 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love.

*”Jeg vil gerne høre, om ministeren kan bekræfte, at både kontanthjælpsloftet og 225-timers reglen som udgangspunkt rammer alle, der af kommunen er vurderet som aktivitetsparate. »Som udgangspunkt«, siger jeg, fordi jeg godt ved, at der nævnes muligheder for undtagelse; men som udgangspunkt bliver alle, der af kommunen er vurderet som aktivitetsparate, dvs. hverken job- eller uddannelsesparate, ramt af kontanthjælpsloftet og af 225-timers reglen.”*

Svar fra daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V):

*”Ja, der er desværre rigtig mange, som bliver berørt af det her, og det hænger sammen med, at der igennem de senere år er blevet opsamlet alt, alt for mange på kontanthjælp.”*

Kort sagt er kontanthjælpsloftet en reduktion af rådighedsbeløbet for mange udsatte borgere, der ikke betragtes som værende i stand til at arbejde.

## Aktivitetsparate er ikke undtaget 225 timers reglen

Med Jobreformen 2016 genindførte regeringen 225 timers reglen (tidligere 300 og 450 timers reglen). Den medfører, at kontanthjælpsmodtagere skal arbejde mindst 225 timer inden for de seneste 12 måneder for ikke at få fratrukket hele sin kontanthjælp for par, eller få nedsat ydelsen for enlige.

Hvis man ikke har en arbejdsevne, der svarer til 225 timer, så skal man fritages fra kravet. Hvorvidt dette er tilfældet, skal den pågældende kommune vurdere.

*”De eneste, der bliver ramt af 225-timers reglen, er de mennesker, som ikke arbejder i disse 225 timer om året, og som kommunen bedømmer til at have en arbejdsevne svarende til de 225 timer.”* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen(V)<sup>16</sup>

Ca. 50.000 personer i målgruppen modtog et varslingsbrev med forfaldsdato 1. oktober (Beskæftigelsesministeriet 2016). Af dem var omkring

---

<sup>16</sup> L 113 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love.



28.000 vurderet aktivitetsparate. Fordelingen af varslingsbreve på visitationskategorier fremgår af tabellen nedenfor.

**Tabel 5.2: Personer der har modtaget varslingsbrev med bortfaldsdato d. 1. oktober 2016, fordelt på visitationskategori og ydelse i juni 2016**

|                          | Kontanthjælp* | Uddannelseshjælp | Samlet |
|--------------------------|---------------|------------------|--------|
| Jobparat                 | 15.229        | -                | 15.229 |
| Aktivitetsparat          | 22.470        | 5.405            | 27.875 |
| Åbenlys uddannelsesparat | -             | 854              | 854    |
| Uddannelsesparat         | -             | 5.686            | 5.686  |
| Uoplyst                  | 281           | 25               | 306    |

\*I kategorien indgår modtagere af kontanthjælp, kontanthjælp under integrationsprogrammet og integrationsydelse.

Anm.: Det bemærkes, at der ikke er data for Herning kommune

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2016) pba. KMD og ydelsesdata.

Efter at have modtaget varslingsbrevet har kontanthjælpsmodtageren tre måneder til at søge dispensation eller indfri timekravet. Varslingsbrevene giver derfor ikke et godt billede af, hvor mange der rent faktisk bliver ramt. I skrivende stund er det ikke blevet offentliggjort, hvor mange der har fået reduceret eller frataget sin kontanthjælpsydelse som resultat af 225-timers reglen, og hvor mange heraf der ikke er vurderetparate til at tage et job.

Eftersom timereglen har eksisteret tidligere, blot i en lidt anden form i perioden 2007-2011, kan vi til gengæld se, hvordan reglen tidligere har ramt.

Tabel 5.3 viser omkring 1.000 spørgeskemabesvarelser fra kontanthjælpsmodtagere, der var blevet varslet om frakendelse af kontanthjælpen. Heraf er 321 af besvarelserne fra ægtefæller, der har fået frataget kontanthjælpen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Kontanthjælpen blev frataget helt for en af parterne i et ægtepar, hvis begge havde været på kontanthjælp i to år uden at have haft mindst 300 timers ustøttet arbejde – som senere blev sat op til 450 timer.

**Tabel 5.3: Interviewpersonernes demografi, matchgruppe og helbredsforhold. Særskilt for kontanthjælpsstatus. Procent.**

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| Kvinder                             | 70  |
| Født i Danmark                      | 5   |
| Dansk statsborgerskab               | 25  |
| Placeret i matchgruppe 4            | 52  |
| Arbejdsevne i høj grad nedsat       | 24  |
| Dårligt eller meget dårligt helbred | 38  |
| Kronisk sygdom el. lign.            | 38  |
| Psykisk lidelse                     | 23  |
| Beregningsgrundlag                  | 321 |

Kilde: SFI 2008

Mere end en tredjedel af interviewpersonerne, der har fået frakendt sin kontanthjælpsydelse pga. timereglen, svarer, at de har hhv. kronisk sygdom el. lign. og dårligt eller meget dårligt helbred. En fjerdedel svarer, at deres arbejdsevne i høj er nedsat, og en fjerdedel svarer, at de har en psykisk lidelse.

Personer i den daværende matchgruppe 5, der er den gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som anses for at være længst fra et match med arbejdsmarkedet, var ikke omfattet af kravet. Det var personer i matchgruppe 4, der sammen med matchgruppe 5 udgør det, vi i dag kalder aktivitetsparate.<sup>18</sup> Halvdelen af dem med frakendt kontanthjælpsstatus var placeret i matchgruppe 4 – dvs. at de ikke var vurderet til at kunne indgå på det ordinære arbejdsmarked på det tidspunkt.

I de eksisterende visitationskategorier skelnes der kun mellem jobparat (tidligere matchgruppe 1-3) og aktivitetsparat (matchgruppe 4-5). Modsat den tidligere timeregel, hvor matchgruppe 5 var dispenseret, bliver ingen dispenseret på baggrund af deres visitationskategori i den nuværende 225 timers regel. Selvom der ikke foreligger data for, hvem der er faldet for timekravet, er det derfor sandsynligt, at vi igen vil se en gruppe aktivitetsparate med helbredsproblemer og nedsat arbejdsevne, der får frakendt eller nedsat kontanthjælpen.

---

<sup>18</sup>Personer i matchgruppe 4 beskrives således af Beskæftigelsesministeriet:

”Den ledige har så væsentlige begrænsninger i kompetencer og ressourcer, at den ledige ikke umiddelbart vil kunne indgå i jobfunktioner på det ordinære arbejdsmarked. Den lediges arbejdsevne er aktuelt så betydeligt nedsat, at jobfunktioner, der er forenelige med den lediges kompetencer og ressourcer, kun vil kunne findes i et meget begrænset omfang på det ordinære arbejdsmarked” (Beskæftigelsesministeriet 2006)

# Forskel i kommunernes sagsbehandling

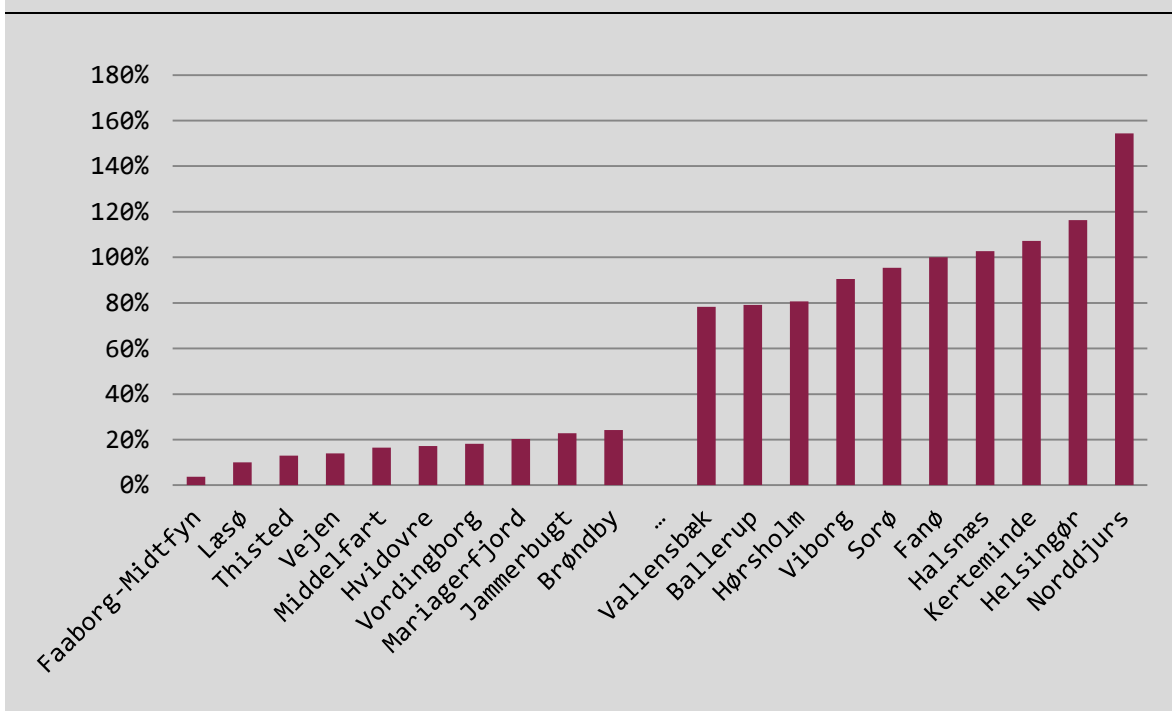
Ansvar for vurderingerne af kontanthjælpsmodtagernes arbejdsevne ligger hos kommunerne. Derfor er det afgørende, at de er i stand til at vurdere den enkelte borger ud fra ensartede og objektive kriterier. Der er dog meget, der tyder på, at dette ikke sker. Opgørelser i 2000'erne og senest i 2016 fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) viser, at der er store forskelle kommunerne imellem i forhold til, hvad der kommer ud af sagsbehandlingen.

Nogle kommuner har undtaget færre end 30 pct., mens andre har undtaget op til 80 pct. af kontanthjælpsmodtagerne fra 225 timers kravet ved første ikrafttrædelse i efteråret 2016 (STAR 2016). Kommunens størrelse er ikke afgørende – en stor kommune som Aarhus Kommune har undtaget ca. 50 pct., mens man i Aalborg og Københavns Kommune har undtaget ca. 75 pct. Samme store forskelle gør sig gældende, når vi ser på andelen af undtagne aktivitetsparate fra 225 timers reglen. Lolland, Næstved og Sønderborg undtager omkring 40 pct., mens Randers, Odense og Aalborg undtager over 85 pct.

Forskellene tyder på, at kommunerne ikke er indbyrdes stringente i deres sagsbehandling, hvorved der kan være jobparate, der bliver vurderet aktivitetsparate – og omvendt.

Ankestyrelsen opgør tildelinger af førtidspension, og hvordan de fordeles geografisk (ast.statistikbank.dk). Her er forskellene ligeså store. I figur 5.2 ses tilkendelser af førtidspension i 2015 relativt til tildelingerne i 2010. Imellem de to år har der været en reform af førtidspensionen, der som udgangspunkt nedsætter antallet af tildelinger. Men det er meget forskelligt, hvordan udviklingen ser ud i praksis på tværs af de forskellige kommuner.

Figur 5.2: Tilkendelser af førtidspension i 2015 som andel af tildelinger i 2010 (de ti med hhv. størst og mindst reduktion)



Kilde: Ankestyrelsens databank

Ganske få kommuner har tildelt lige så mange førtidspension i 2015 som i 2010 (over 100 pct. i figuren). Blandt de andre kommuner udgør andelen helt ned omkring 10 pct. for nogle. Det er ikke sandsynligt, at disse forskelle skyldes demografiske forskelle alene. Derfor tegner der sig et billede af, at tildeling af førtidspension ikke kun er et spørgsmål om, hvor syg eller uarbejdsdygtig man er, men også et spørgsmål om, hvor man bor. SFI (2014) har udregnet, at der alt andet lige er 15 pct. større sandsynlighed for at få tildelt førtidspension som sygedagpengemodtager, hvis man befinder sig i den fjerdedel af kommunerne med færrest tildelinger af førtidspension.

En forkert placering kan både dreje sig om en tildeling af førtidspension eller en fastholdelse i eksempelvis kontanthjælpssystemet. I begge tilfælde kan det medføre negative konsekvenser for socialt udsatte.

## Årsager til forskelle i sagsbehandling

Vi skal nogle år tilbage for at finde grundige undersøgelser af, hvorfor der tilsyneladende er så stor forskel i kommunernes sagsbehandling. SFI har i løbet af 2000'erne foretaget en række af sådanne undersøgelser. De peger blandt andet på, at kommunerne overordnet gør brug af ensartede kriterier og procedurer i deres sagsbehandling, hvilket er blevet stærkere op igennem 2000'erne (SFI 2006a). Derudover harmonerer

sagsbehandlerne indplaceringer i de daværende matchkategorier med kontanthjælpsmodtagernes egne vurderinger (SFI 2006b: 21).

Der er dog også en systematisk variation i kommunernes vurderinger. Dette tilskrives først og fremmest kommunernes tilbud til hhv. arbejdsmarkedssparate og ikke-arbejdsmarkedssparate (SFI 2006a). Den pointe udbygges i kvalitative studier, der peger på, at der er en tendens til at visitere til den kategori, hvor der er flest ressourcer og indsatser at tilbyde personen (Eskelinen & Caswell 2003; Caswell 2005, refereret i SFI 2006a). Hvis en kommune har opbygget gode tilbud til jobparate eller aktivitetsparate, så er man mere tilbøjelig til at visitere til netop den kategori.

En mindre stærk tendens, der viser sig i en registerbaseret analyse, er, at kategorisering af personer som ikke-arbejdsmarkedssparate korrelerer positivt med antallet af ledige i kommunen (Ibid. 43). Hvor der er stor ledighed, er der også flere, der bliver vurderet aktivitetsparat (dvs. matchgruppe 4 og 5 på det tidspunkt). Forklaringen kan være, at når ledigheden er lav, så sænker arbejdsgiverne kvalifikationskravene, og de 'tungere' kontanthjælpsmodtagere har større sandsynlighed for at få et job. Af samme undersøgelse fremgår det, at andelen af kontanthjælpsmodtagere i sig selv har en negativ betydning for andelen, der vurderes arbejdsmarkedssparate.

Samlet set peger undersøgelser af kommunal praksis på, at visitationer foregår ud fra en vis ensartethed og ud fra objektive kriterier, men at der også sker systematiske afvigelser, der knytter sig til organisatoriske strukturer i kommunen. For den seneste implementering af 225 timers reglen peger Nina von Hielmcrone, lektor i socialret ved Juridisk Institut på Aalborg Universitet, på, at et politisk hastværk har medvirket til den manglende stringens:

*"Politikerne bygger ovenpå og ovenpå, så loven til sidst bliver så kompleks, at man ikke kan hitte rede i den."* Nina von Hielmcrone i Information, 1. oktober 2016.

Hun udtaler i forlængelse heraf, at forskellene truer kontanthjælpsmodtagernes retssikkerhed.

Der kan være forskellige større eller mindre konsekvenser af at blive 'fejlvisiteret'. Hvis grunden til det er, at kommunerne er tilbøjelige til at visitere til den kategori, hvor de kan tilbyde den bedste indsats, så kan det i sidste ende gavne kontanthjælpsmodtageren. Problemet er større, hvis der træffes forkerte beslutninger i forhold til tildeling af førtidspension eller undtagelse af 225 timers reglen, som kan have store konsekvenser for den enkeltes økonomiske situation.

# Litteratur

Ankestyrelsen (2011): *Tema: Kommunale forskelle i tilkendelse af førtidspension grundet psykiske lidelser.*

Ankestyrelsen (2013): *Førtidspensionsstatistik 2013.*

Beskæftigelsesministeriet (2016): *Beskæftigelsesudvalget 2015-16 BEU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 484 Offentligt.*

Information (2016): *Kommuner behandler 225-timersreglen vidt forskelligt.* Udarbejdet af Helene H. Arkil. 1. oktober 2016.

SFI (2006a): *Arbejdsmarkedspart eller ej - En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner.* Udarbejdet af Mikkel Bo Madsen, Marie Dam Mortensøn og Anders Rosdahl. SFI 06:29.

SFI (2006b): *Kontanthjælpssurvey 2006 - En undersøgelse af kontanthjælpsmodtageres forhold.* Udarbejdet af Henning Bjerregård Bach og Kirstine Nærvig Petersen. SFI 15:2006.

SFI (2008): *300-timers-reglen - Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere.* Udarbejdet af Henning Bjerregård Bach og Brian Larsen SFI 08:17.

STAR (2016): *L 113 Forslag til Lov om ændring af Lov om aktiv socialpolitik, Lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre Love.* 8. januar 2016.

STAR (2016): *Foreløbige tal for varslingsbreve og undtagelser i forbindelse med 225-timersreglen.* Notat. September 2016.

## Påstand 6: ”Alle kan opnå væsentlig øget arbejdsevne”

De seneste års reformer af kontanthjælp, førtidspension og fleksjob har bl.a. haft et fokus på at udvikle den enkeltes arbejdsevne og undgå, at folk bliver ’parkeret’ på overførselsindkomster. Mange flere end dem, der arbejder, er i stand til at tage et arbejde, siges det, men der er ifølge skiftende regeringer behov for håndfast støtte, aktivering og øgede incitamentter for at hjælpe folk ud af passiv forsørgelse.

I forbindelse med lanceringen af kontanthjælpsreformen i 2013, der blandt andet satte fokus på øget aktivering og sanktioner ved manglende jobsøgning, skrev den daværende beskæftigelsesminister i en pressemeddelelse:

*”Det er afgørende for regeringen at sende et klart signal om, at alle kan gøre nytte.”* Daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen (S) 18. april 2013

Og med daværende beskæftigelsesordfører Lennart Damsbos (S) ord ved behandlingen af forslaget:

*”I centrum af reformen står fokus ensidigt på job og uddannelse, på ret og på pligt, på at hjælpe mennesker, der har brug for hjælp, videre i livet.”* Lennart Damsbo-Andersen (S) ifm. 1. behandling i Folketinget af kontanthjælpsreformen, 12. juni 2013

Reformen af førtidspension og fleksjob fra 2012 skulle reducere antallet af tildelinger af førtidspension og erstattes med ressourceforløb og fleksjob.

*”Målet med hele reformen er, at mange flere får hjælp til at få et aktivt liv i stedet for at måtte leve af en passiv pension. Et aktivt liv på arbejdsmarkedet kan for eksempel være et fleksjob. Flexjobordningen er en rigtig god ordning, der sikrer mange mennesker adgang til arbejdsmarkedet. Derfor vil vi bevare ordningen, men målrette den. Det skal være sådan, at dem, der kun kan arbejde ganske få timer om ugen, også kan få glæde af et fleksjob.”* Daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen (S) 19. december 2012.

Også kontanthjælpsloftet, der rammer jobparate såvel som aktivitetsparate, har som grundpræmis, at mange af de ramte er i stand til at tage et arbejde.

*"En meget stor del af populationen [kontanthjælpsmodtagere] vil være i stand til at tage et arbejde af en eller anden karakter."* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) ved pressemødet i forbindelse med regeringens lancering af dens job-reform I, 2. oktober 2015

Og i et interview uddyber den daværende beskæftigelsesminister, at kontanthjælpsreformen fra 2015 også skaber værdi for den berørte, da det er et spørgsmål om hjælp til at blive inkluderet i fællesskabet:

*"Der er ikke noget nyt i, at kontanthjælpsmodtagere i Danmark er en meget sammensat gruppe med meget forskellige problemer. Det nye er, at man ved, at bare det at være en del af det arbejdende fællesskab er af meget stor værdi for den enkelte. Selv hvis man har en meget lille arbejdsevne, gælder det om at få aktiveret den."* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) i interview til [www.denoffentlige.dk](http://www.denoffentlige.dk), 16. marts 2016<sup>19</sup>

En præmis bag kontanthjælpsreformen i 2013 og i 2015, samt reformen af førtidspension og fleksjob, er således, at langt flere kan komme i job, end det er tilfældet i dag – og at de har godt af det. Spørgsmålet er, om denne præmis – eller påstand – holder vand. Det undersøges i følgende kapitel.

Først ser vi nærmere på gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og på, hvorfor de ikke er parate til at tage et almindeligt job.

Dernæst belyses erfaringerne med at få aktivitetsparate i beskæftigelse gennem forløbsundersøgelser. Erfaringerne med forskellige beskæftigelsesindsatser fremlægges også.

Til sidst undersøges de sociale konsekvenser ved at tildele folk førtidspension.

---

<sup>19</sup> <http://www.denoffentlige.dk/ministeren-melder-klart-ud-man-kan-blive-rask-af-arbejde>



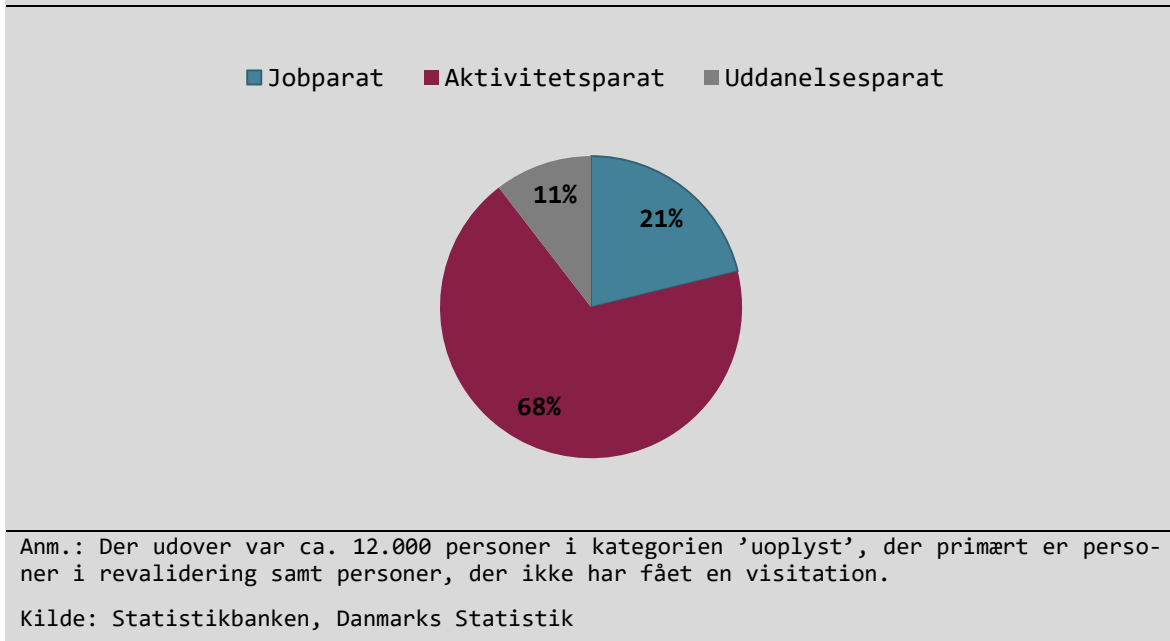
# Hovedkonklusioner

- Størstedelen af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere forbliver aktivitetsparate eller i anden offentlig forsørgelse i mange år:
  - Hver tredje aktivitetsparate kontanthjælpsmodtager i 2007 er fortsat aktivitetsparat efter syv år. En anden tredjedel har på det tidspunkt fået tildelt førtidspension. 3-7 pct. af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i 2007 er i ordinær beskæftigelse efter syv år. Det er ikke flere end andelen, der er døde i samme periode.
  - Den lave afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse er ikke specielt for de seneste ti år. Samme andel - ca. 70 pct. - af kontanthjælpsmodtagere forblev i offentlig forsørgelse efter seks år i hhv. 1984, 1992, 2002 og 2009. Den eneste forskel mellem perioderne er, hvilke ydelser de er på efter seks år.
  - Omkring to tredjedele af kontanthjælpsmodtagerne er aktivitetsparate. De er således ikke vurderet i stand til at påtage sig et almindeligt job.
- Den væsentligste grund til, at kontanthjælpsmodtagere karakteriseres som aktivitetsparate, er deres helbredssituation. Mere end to tredjedele af de aktivitetsparate har nedsat arbejdsevne som følge af sygdom, handicap, slid eller ulykker, og over halvdelen har kroniske sygdomme.
- Aktiveringsindsatser af kontanthjælpsmodtagere har primært været rettet imod jobparate, der som udgangspunkt ikke har nedsat arbejdsevne. Få indsatser er rettet imod aktivitetsparate, og derfor er der heller ikke belæg for at sige, om aktivering kan øge afgang til beskæftigelse for den gruppe.
- Det er ikke nødvendigvis en hjælp til øget livskvalitet, hvis borgere fastholdes på beskæftigelsesrettede ydelser frem for at få tildelt en førtidspension. Når førtidspensionister er uden for sociale fællesskaber skyldes det ikke, at de er uden for arbejdsmarkedet. Det skyldes derimod de fysiske og psykiske problemer, der også er årsag til, at de får tildelt førtidspension. Tildeling af førtidspension gør det desuden lettere at fastholde sin partner, hvis personen er gift. Førtidspension fører ikke til mere sygdom. Tværtimod har førtidspensionister færre lægebesøg, efter de forlader kontanthjælp eller sygedagpenge, end en tilsvarende gruppe, der fortsat er på en af de to ydelser - både på kort og lang sigt

# Få aktivitetsparate kommer ud af offentlig forsørgelse

I september 2016 modtog omkring 150.000 borgere kontanthjælp, integrationsydelse eller uddannelseshjælp. Af dem var 21 pct. jobparate, 68 pct. var aktivitetsparate og 11 pct. var uddannelsesparate.

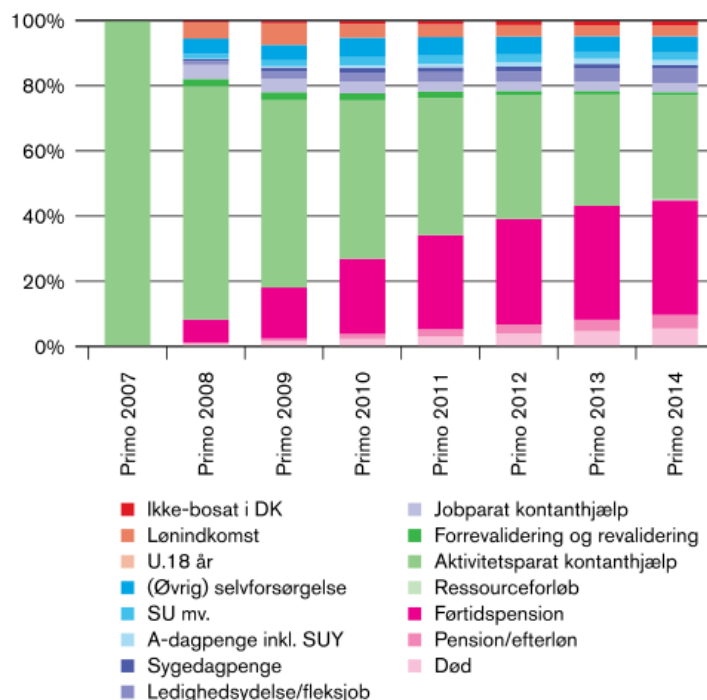
**Figur 6.1: Kontanthjælpsmodtagere fordelt på visitationskategori**



Aktivitetsparat betyder, at borgeren ikke kan tage et ordinært job, der fører til selvforsørgelse, indenfor tre måneder. Aktivitetsparate har problemer udover ledighed, såsom faglige, sociale eller helbredsmæssige problemer, der gør, at de ”[...] ikke vurderes at kunne komme i arbejde inden for en kortere periode” (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2013). De befinder sig i en gråzone, hvor de ikke vurderes parate til at tage et job, men med en formodning om at de inden for en overskuelig fremtid vil kunne varetage et.

Erfaringerne viser, at aktivitetsparate ofte er i lange kontanthjælpsforløb, og at relativt få kommer i beskæftigelse inden for en kortere periode. I 2014 udgav KL en rapport om de borgere, der er udenfor arbejdsmarkedet. Her fremgår det blandt andet, at langt de fleste aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i 2007 fortsat var ledige i 2014, hvis de ikke var røget helt ud af arbejdsmarkedet.

**Figur 6.2: Beskæftigelsesstatus 2007-2014 for alle, der var aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager i 2007?**



Anm.: Alle personer, som modtog aktivitetsparat kontanthjælp primo 2007. Lønindkomst er kun medtalt, hvis personen i pågældende uge ikke modtager offentlig forsørgelse (inkl. Uddannelse). SU mv. inkluderer SVU og voksenlærlingeydelse. N=61.920.

Kilde: KL 2014 pba. Beskæftigelsesministeriets forløbsregister (DREAM) og egne beregninger.

80 pct. af de aktivitetsparate i 2007 er stadig uden for arbejdsmarkedet i 2014<sup>20</sup>. Næsten halvdelen af disse har fået tildelt førtidspension, resten er fortsat aktivitetsparate. Andelen af tildelte førtidspensioner stiger desto længere tid, den aktivitetsparate har modtaget kontanthjælp. Det ændrer sig med reformen af førtidspension fra 2013, hvorefter færre tildeles førtidspension.

Det vil altså sige, at langt størstedelen af de, der i 2007 blev vurderet aktivitetsparate, og derved vurderet til kun at have en midlertidigt nedsat arbejdsevne, stadig ikke er parate til at tage et ordinært

<sup>20</sup> Det skal nævnes, at personernes status er foretaget som et nedslag i uge 10 hvert år. De kan derfor godt have været i en eller anden form for beskæftigelse ind imellem, ligesom det modsatte kan være tilfældet.

job i 2014. Kun få procent er i ordinær beskæftigelse<sup>21</sup> eller fleksjob – faktisk er omkring samme andel af de aktivitetsparate afgået ved døden i perioden. Ligeledes er kun ganske få påbegyndt en SU-berettiget uddannelse eller rykket til kategorien jobparat kontanthjælpsmodtager.

Billedet ser naturligvis bedre ud, hvis vi kun iagttager nye aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der har tendens til at komme hurtigere tilbage på arbejdsmarkedet end dem, der har været længere tid på kontanthjælp.

Det skal bemærkes, at ledigheden var (historisk) lav i perioden op til den økonomiske krise i 2008. Så det er sandsynligvis ikke jobmangel, der har forhindret kontanthjælpsmodtagerne i at komme i job i den periode. Efterfølgende kan det derimod have været mere udfordrende end sædvanligt at få og fastholde et arbejde.

Carsten Koch-udvalget peger på samme lave afgang fra aktivitetsparat kontanthjælp til beskæftigelse. Opgørelsen nedenfor viser antallet af modtagere af forskellige sociale ydelser, og hvorvidt de var offentligt forsørget i 80 pct. af de hhv. 1 og 5 forudgående år (Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats 2014: 29).

---

<sup>21</sup> Det er her en vigtig detalje, at der er stor forskel på de, der modtager en lønindkomst og de, der hører ind under kategorien "(øvrige) selvforsørgelse". Borgerne i denne kategori er nemlig typisk ikke kommet tættere på arbejdsmarkedet. Ifølge KL (2014:7) har de fleste i denne kategori ikke en indkomst fra arbejde, men bliver derimod forsørget af forældre, samlevende etc.

**Tabel 6.1. Antal offentligt forsørgede opdelt efter ydelse, uge 20 2014**

|  | Antal personer, der modtog ydelsen i uge 20, 2014 | Havde været offentlig forsørget* i mindst 80 pct. af det forudgående år |      | Havde været offentligt forsørget* i mindst 80 pct. af de forudgående fem år |      |
|--|---|---|------|---|------|
|  | Antal   | Antal   | Pct. | Antal   | Pct. |
| Sygedagpenge                                 | 82.100  | 25.400  | 31   | 4.100   | 5    |
| Uddannelseshjælp, åbenlyst uddannelsesparate | 3.900   | 800   | 21   | 100   | 3    |
| Uddannelseshjælp, uddannelsesparate          | 15.500  | 6.800   | 44   | 1.700   | 11   |
| Uddannelseshjælp, aktivitetsparate           | 25.100  | 19.500  | 78   | 7.100   | 28   |
| Kontanthjælp, jobparate                      | 28.400  | 19.900  | 70   | 11.400  | 40   |
| Kontanthjælp, aktivitetsparate               | 75.400  | 67.800  | 90   | 47.600  | 63   |
| Arbejdsmarkedsydelse                         | 8.100   | 6.900   | 85   | 1.400   | 17   |
| Særlig uddannelsesyldelse                    | 3.700   | 3.000   | 81   | 800   | 22   |
| Revalidering                                 | 8.100   | 7.700   | 95   | 3.800   | 47   |
| Ressourceforløb                              | 4.000   | 3.700   | 93   | 2.200   | 55   |
| Fleksjob                                     | 56.600  | 56.100  | 99   | 50.100  | 89   |
| Ledighedsydelse                              | 13.700  | 13.300  | 97   | 11.000  | 80   |
| Førtidspension                               | 229.300   | 228.100   | 99   | 217.000   | 95   |
| I alt  | 553.900   | 459.000   | 81   | 358.300   | 65   |
| I alt uden førtidspension                    | 324.600   | 230.900   | 71   | 141.300   | 44   |

\* Offentlig forsørgelse er defineret som dagpenge, arbejdsmarkedsydelse, særlig uddannelsesyldelse, kontanthjælp, uddannelseshjælp, rotationsvikarer, sygedagpenge, revalidering, forrevalidering, førtidspension, fleksjob, ledighedsydelse og ressourceforløbsydelse.

Kilde: Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats 2014 pba. DREAM

Her fremgår det, at blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i uge 20 i 2014, var 90 pct. offentlig forsørget i det foregående år, og 63 pct. var offentlig forsørget de 5 år foregående år. For unge under 30, der i stedet modtager uddannelseshjælp, er andelen lidt mindre. Det samme gælder for jobparate kontanthjælpsmodtagere, men selv blandt dem er det hhv. 70 pct. og 40 pct., der var offentlig forsørget det foregående og de fem foregående år.

I de seneste 10 år har der altså været en relativt lille afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse – særligt blandt aktivitetsparate.<sup>22</sup> Hansen (2015) viser på baggrund af DREAM registerdata, at dette mønster ikke er særligt for denne periode, men at det har været gældende de sidste 30 år. Andelen af kontanthjælpsmodtagere, der ikke er i beskæftigelse efter seks år, er 70-72 pct. i både 1984, 1992, 2002 og 2009.

**Tabel 6.2.: Kontanthjælpsmodtagere fordelt på ydelser – 6 år efter at de har modtaget kontanthjælp. Særskilt for dem der modtog kontanthjælp i 1984, 1992, 2002, og 2009.**

|                   | Perioden<br>1984-1990 | Perioden<br>1992-1998 | Perioden<br>2002-2008 | Perioden<br>2009-2015 |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Beskæftigede*     | 30                    | 30                    | 29                    | 28                    |
| Offentlig ydelse  | 70                    | 70                    | 71                    | 72                    |
| Heraf:            |                       |                       |                       |                       |
| Kontanthjælp      | 26                    | 23                    | 19                    | 35                    |
| Aktivering**      | 2                     | 12                    | 18                    | 4                     |
| A-dagpenge        | 22                    | 14                    | 2                     | 3                     |
| Sygedagpenge      | 6                     | 7                     | 3                     | 2                     |
| Førtidspension*** | 13                    | 12                    | 25                    | 18                    |
| Andet (SU)        | 1                     | 2                     | 4                     | 10                    |
| I alt             | 100                   | 100                   | 100                   | 100                   |

\*I perioder 84-90, 92-98 og 02-08 personer som ikke modtog nogen ydelser og i perioden 09-15 beskæftigede og selvforsørgende

\*\* perioden 92-98, og 02-08 indeholde aktivering, i perioden 09-15 revalidering, fleksjob og ledighedsydelse

\*\*\* indeholder i 2015 3 pct. som er i ressourceforløb

Kilde: Social Årsrapportt pba. sammenhængende socialstatistik og DREAM

Der er stort set ikke forskel på, hvor mange der kommer i beskæftigelse i de fire perioder på trods af forskellige konjunktursituationer og socialpolitikker (Ibid.: 15). De forskellige social- og beskæftigelsespolitiske strømninger medfører til gengæld, at der er forskel på de ydelser, kontanthjælpsmodtagere modtager seks år senere.

2000'erne er fx karakteriseret ved fokus på afklaring, hvilket afspejler sig i, at en stor del af de ledige har fået tildelt førtidspension (25 pct.), og en stor del er i aktiveringsforløb (18 pct.) (Ibid.:16).

I den efterfølgende periode, 2009-2015, er en række af aktiveringsforløbene afskaffet, og kontanthjælpsreformen og førtidspensionsreformen har medført, at flere er i uddannelse og færre er på førtidspension.

<sup>22</sup> En mere detaljeret gennemgang af varigheden på kontanthjælpsforløbene kan læses i Påstand 8.

Det er også denne periode, hvor flest fortsat er på kontanthjælp efter seks år – hele 35 pct., eller halvdelen af dem, der ikke er kommet i beskæftigelse.

Konjunktursituationer og social- og beskæftigelsespolitikker giver tilsyneladende ikke afgørende udsving i, hvor stor en andel af kontanthjælpsmodtagere, der kommer i beskæftigelse. Et vigtigt parameter, der kan forklare denne tilsyneladende manglende beskæftigelseseffekt, er kontanthjælpsmodtageres helbred. Ifølge Hansen findes der ikke studier af kontanthjælpsmodtageres helbreds- og ressourcesituation over længere tid (2015: 15). Nyere studier af kontanthjælpsmodtageres helbred kan dog give en kraftig indikation af, at fysiske og psykiske sygdomme er en væsentlig faktor for, at mange befinder sig langt fra arbejdsmarkedet i dag.

## Sygdom er den altoverskyggende barriere for aktivitetsparate

Flere undersøgelser peger på, at den største forhindring for, at aktivitetsparate kommer i job, er sygdom og dårligt helbred. KORA udførte i 2011 en registerbaseret undersøgelse af 100.000 personer, der modtog kontanthjælp i januar 2007 (KORA 2011).

Tabellen nedenfor viser de problemer, som sagsbehandlerne har angivet som årsag til, at personerne ikke er blevet placeret i matchgruppe 1, som forventes at matche arbejdsmarkedets efterspørgsel (KORA 2011: 23).<sup>23</sup>

Jo længere borgeren er fra ordinære beskæftigelsesmuligheder (match 1), desto flere problemer udover ledighed har vedkommende – fx problemer med helbred, misbrug og økonomi.

---

<sup>23</sup> Matchgruppe 1 er defineret som: Umiddelbart match. Den ledige har kompetencer og ressourcer, der umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav. På det tidspunkt var kontanthjælpsmodtagerne inddelt i fem matchgrupper, som senere blev ændret til tre og i dag kun består af jobparat og aktivitetsparat. Matchgruppe 1-3 er dem, vi i dag kalder jobparate, mens matchgruppe 4-5 svarer til aktivitetsparate.

**Tabel 6.3: Årsag bag matchkategoriindplacering, procent**

| Årsag                            | Matchkategori |    |    |    |
|----------------------------------|---------------|----|----|----|
|                                  | 2             | 3  | 4  | 5  |
| Faglige og praktiske kompetencer | 65            | 68 | 61 | 61 |
| Arbejdsmarkedsperspektiv         | 18            | 33 | 50 | 67 |
| Helbred                          | 28            | 49 | 79 | 90 |
| Misbrug                          | 1             | 5  | 13 | 24 |
| Økonomi og netværk               | 12            | 19 | 26 | 36 |
| Personlige kompetencer           | 15            | 33 | 45 | 57 |

Kilde: KORA 2011

Helbred er klart den hyppigst angivne årsag til, at man ikke kategoriseres i matchgruppe 1. For personer i matchgruppe 4 og 5, der svarer til det nuværende aktivitetsparat, er det hhv. 79 pct. og 90 pct., hvor helbred er angivet som en af årsagerne til, at de ikke matcher arbejdsmarkedets krav.

Samme billede understøttes i undersøgelser, hvor kontanthjælpsmodtagerne selv skal vurdere helbred og arbejdsevne. Tabellen nedenfor er fra en spørgeskemaundersøgelse blandt kontanthjælpsmodtagere i 2006, udført af SFI (Bach og Petersen 2006).



**Tabel 6.4: Kontanthjælpsmodtageres helbredsforhold særskilt for matchgrupper. Procent.**

|   | Matchgrupper |     |     |     |     |
|---|--------------|-----|-----|-----|-----|
|   | 1            | 2   | 3   | 4   | 5   |
| <i>Egen vurdering af helbred</i>  |              |     |     |     |     |
| Meget godt/godt   | 80           | 76  | 55  | 30  | 21  |
| Nogenlunde  | 12           | 19  | 23  | 30  | 24  |
| Dårligt/meget dårligt   | 8            | 5   | 22  | 40  | 55  |
| <i>Egen vurdering af nedsat arbejds evne grundet sygdom, ulykke, handicap eller slid.</i> |              |     |     |     |     |
| I høj grad nedsat   | 8            | 8   | 18  | 35  | 49  |
| I nogen grad nedsat   | 11           | 18  | 25  | 34  | 27  |
| Ikke særligt nedsat   | 11           | 10  | 10  | 7   | 7   |
| Slet ikke nedsat  | 70           | 65  | 46  | 22  | 16  |
| Ved ikke  | 1            | 0   | 1   | 1   | 1   |
| <i>Egen vurdering af forekomst af kroniske sygdom</i>                                     |              |     |     |     |     |
| Har kronisk sygdom  | 25           | 29  | 41  | 53  | 62  |
| Har ikke kronisk sygdom   | 75           | 69  | 57  | 45  | 35  |
| Ved ikke  | 0            | 1   | 2   | 2   | 4   |
| <i>Været til behandling for psykiske lidelser eller Personlige problemer</i>              |              |     |     |     |     |
| Modtager behandling nu  | 4            | 2   | 11  | 18  | 22  |
| Tidligere modtaget  |              |     |     |     |     |
| Behandling  | 22           | 16  | 20  | 26  | 27  |
| Ikke modtaget behandling  | 74           | 82  | 68  | 56  | 51  |
| <i>Psykisk lidelse</i>  |              |     |     |     |     |
| Psykisk lidelse under behandling pt.  | 2            | 1   | 9   | 14  | 17  |
| Psykisk lidelse, men ikke under behandling pt.  | 2            | 2   | 6   | 9   | 11  |
| Ingen diagnosticeret psykisk lidelse  | 97           | 97  | 85  | 77  | 72  |
| <i>Formodede eller faktiske sygefra værdsdage</i>   |              |     |     |     |     |
| 0 dage  | 66           | 72  | 52  | 32  | 22  |
| 1-5 dage  | 20           | 10  | 13  | 13  | 4   |
| 6-15 dage   | 0            | 3   | 10  | 8   | 9   |
| 16-29 dage  | 2            | 2   | 1   | 4   | 8   |
| 30-31 dage  | 8            | 6   | 14  | 29  | 44  |
| Ved ikke  | 4            | 8   | 10  | 14  | 12  |
| <i>Har været ude i misbrug af alkohol, stoffer eller lignende</i>                         |              |     |     |     |     |
|   | 10           | 6   | 19  | 21  | 34  |
| Beregningsgrundlag  | 114          | 143 | 300 | 671 | 255 |
| Kilde: Bach & Petersen 2006   |              |     |     |     |     |

Højere matchgruppeplacering afspejler, jf. figuren ovenfor, kontanthjælpsmodtagernes egne vurderinger af deres generelle helbred<sup>24</sup>, arbejdsevne og kroniske sygdom. Hhv. 69 pct. i matchgruppe 4 og 76 pct. i matchgruppe 5 vurderer, at deres arbejdsevne er nedsat pga. sygdom, ulykke, handicap eller slid, mens 53 pct. i matchgruppe 4 og 62 pct. i matchgruppe 5 angiver at have en kronisk lidelse.

SFI og KORAs undersøgelser af kontanthjælpsmodtagere peger således på, at helbredsproblemer er vidt udbredt blandt gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere (matchgruppe 4-5) og relativt udbredt blandt arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere (matchgruppe 2-3), som ikke umiddelbart matcher arbejdsmarkedets krav (matchgruppe 1).

En ekspertgruppe nedsat under regeringen - Carsten Koch-udvalget - har sammenfattet forskningen i bl.a. kontanthjælpsmodtagernes sociale forhold (både jobparate og aktivitetsparate). Udvalget konkluderer, at

- hver fjerde af alle kontanthjælpsmodtagere - dobbelt så mange som hele befolkningen - er svært overvægtige.
- 21 pct. har på et tidspunkt i deres liv haft et misbrugsproblem.
- 58 pct. har gæld til det offentlige og skylder i gennemsnit 145.000 kr.
- 3 pct. (ca. 4.000 personer) er hjemløse (2015:35-36).

Udvalget har også trawlet offentlige registre og kan konstatere, at den tungere del af kontanthjælpsmodtagerne, de aktivitetsparate, gennemgående har en del at slås med. Blandt hele befolkningen mellem 20 og 50 år har kun 5 pct. haft to eller flere af følgende udfordringer:

- ingen kompetencegivende uddannelse
- dårligt fysisk helbred
- dårligt mentalt helbred
- været straffet inden for de senere år
- anbragt væk fra forældrene som barn.

Blandt de aktivitetsparate er tallet 45 pct. Under 10 pct. af de aktivitetsparate har ingen af de fem problemer.

CASA har undersøgt udviklingen i behandling af psykiske lidelser fra 2003 til 2011. Generelt er der sket en stigning i behandlingen, men

---

<sup>24</sup> Kontanthjælpsmodtagerne spørges både overordnet til deres helbred samt til specifikke lidelser, nedslidning etc. Kontanthjælpsmodtagernes *generelle* vurdering af eget helbred kan have validitetsproblemer, da kategorien "helbred" er meget bred, og kan dække alt fra kronisk psykisk og fysisk sygdom til, om man ofte får forkølelse. Dette understøttes af, at fx 55 % af matchgruppe 5 vurderer at de har et dårligt helbred selvom 62 % angiver, at de har en kronisk sygdom og 76 % angiver at deres arbejdsevne i nogen eller høj grad er nedsat pga. sygdom, handicap, ulykke eller slid - alle fire kategorier, der må siges at kunne omfattes af kategorien "helbred".

særligt sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere står for en stor del af stigningen.

**Tabel 6.5: Andel i behandling på sygehus for/med recept på medicin for psykiske lidelser.**

|                | 2003 | 2011 |
|----------------|------|------|
| Beskæftigede   | 5    | 7    |
| Arbejdsløse    | 9    | 12   |
| Sygedagpenge   | 16   | 29   |
| Kontanthjælp   | 17   | 30   |
| Førtidspension | 32   | 37   |

Anm.: Opdelt på hovedforsørgelse (forsørgelse som gælder over 70% af pågældende år).

Kilde: CASA 2014 pba. Registerdata

Blandt mere nutidige målinger af kontanthjælpsmodtageres helbred er også TrygFondens Tryghedsmåling (2013). I den angav hver anden kontanthjælpsmodtager (47 pct.), at deres helbred var mindre godt eller dårligt, og 59 pct. havde oplevet en væsentlig forværring af helbredet for nylig. I hele befolkningen havde 12 pct. det mindre godt eller dårligt, mens 31 pct. havde oplevet en væsentlig forværring for nylig. Samtidig angiver 42 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, at de har undladt at købe lægeordineret medicin i de sidste seks måneder pga. dårlig økonomi. Kun 4 pct. af hele befolkningen svarer det samme.

Det nyeste materiale om kontanthjælpsmodtageres helbred er en spørgeskemaundersøgelse fra 2016 af Dansk Socialrådgiverforening. Spørgeskemaerne blev sendt til socialrådgivere, der blev bedt om at besvare skemaet for 10 tilfældigt udvalgte af deres sager. Undersøgelsens resultater var blandt andet, at

- For 90 pct. af sagerne spiller helbred en rolle for, at de er på kontanthjælp. Herunder har 80 pct. psykiske gener og 50 pct. fysiske gener.
- Sagsbehandlerne vurderede, at helbredsforholdene er en væsentlig barriere for, at kontanthjælpsmodtagerne ikke kommer i job for tre ud af fire af deres sager.
- To tredjedele blev vurderet til at have et dårligt eller meget dårligt helbred.

Den eksisterende empiri på området peger samstemmende på, at kontanthjælpsmodtagere – og særligt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere – er karakteriseret ved helbredsproblemer. Det kan forklare, hvorfor det er så vanskeligt for aktivitetsparate at komme i job. Og det på trods af, at der har været et massivt fokus på aktiveringsindsatser i løbet af de sidste 20 år, som næste afsnit handler om.

# Aktivering af aktivitetsparate

Der findes en lang række evalueringer af forskellige aktiveringsindsatser overfor arbejdsmarkedsparete ledige, men ikke blandt ikke-arbejdsmarkedsparete. Fx er der på hjemmesiden jobeffekter.dk samlet en lang række studier af effekter af aktiveringsindsatser, men kun for arbejdsmarkedsparete. (I Appendix ses en gennemgang af nogle centrale evalueringer af aktiveringsindsatsen ift. arbejdsmarkedsparete.)

Carsten Koch-udvalget tilskriver denne manglende dokumentation, at gruppen af socialt udsatte er meget heterogen og har flere og komplekse problemer (2014: 143). Desuden har de aktivitetsparate ikke været udsat for nær det samme omfang af aktiveringsindsatser.

**Tabel 6.6: Personer på langvarig offentlig forsørgelse, der har været aktiveret i et virksomhedsrettet tilbud, 2. kvartal 2014**

|                                       | Antal personer | Løn-tilskud (off.) | Virksomhedspraktik (off.) | Løn-tilskud (privat) | Virksomhedspraktik (privat) | Nytte-job  | Fleks-job   | Total       |
|---------------------------------------|----------------|--------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------|------------|-------------|-------------|
| Dagpenge                              | 58.341         | 9,7                | 5,4                       | 5,6                  | 11,4                        | 0,0        | 0,0         | 28,2        |
| Sygedagpenge                          | 37.956         | 0,1                | 7,8                       | 0,1                  | 10,8                        | 0,0        | 4,7         | 22,7        |
| <b>Kontanthjælp (aktivitetsparat)</b> | <b>69.339</b>  | <b>0,5</b>         | <b>4,4</b>                | <b>1,0</b>           | <b>9,7</b>                  | <b>0,2</b> | <b>0,0</b>  | <b>15,1</b> |
| <b>Kontanthjælp (jobparat)</b>        | <b>21.669</b>  | <b>7,3</b>         | <b>9,5</b>                | <b>6,6</b>           | <b>18,5</b>                 | <b>3,8</b> | <b>0,0</b>  | <b>41,1</b> |
| Fleksjobvisiterede                    | 67.866         | 0,0                | 2,0                       | 0,1                  | 4,7                         | 0,0        | 83,9        | 88,2        |
| Revalidering                          | 7.022          | 0,6                | 6,8                       | 2,9                  | 12,4                        | 0,0        | 0,0         | 22,1        |
| Uddannelseshjælp (åbenlys udd. parat) | 1.539          | 0,5                | 14,2                      | 0,9                  | 15,1                        | 20,9       | 0,0         | 45,9        |
| Uddannelseshjælp (aktivitetsparat)    | 22.072         | 0,1                | 4,1                       | 0,4                  | 9,8                         | 0,1        | 0,0         | 13,9        |
| Uddannelseshjælp (udd.parat)          | 9.501          | 0,3                | 7,8                       | 1,6                  | 15,0                        | 1,1        | 0,0         | 24,4        |
| <b>Total</b>                          | <b>295.305</b> | <b>2,6</b>         | <b>5,0</b>                | <b>2,0</b>           | <b>9,9</b>                  | <b>0,5</b> | <b>19,9</b> | <b>37,9</b> |

Anm.: Andel af gruppen, der har været aktiveret, er beregnet som det samlede antal aktiveringsberørte i en virksomhedsrettet indsats inden for de seneste tre måneder set i forhold til antallet af ydelsesmodtagere i 2. kvartal 2014 med minimum sammenhængende seks måneder på den givne ydelse (maksimum én kalendermåned uden ydelse). Egen markering med fed.

Kilde: Carsten Koch-udvalget, del 2 2015 Særkørsel på datagrundlaget for jobindsats.

Kun 15 pct. af de aktivitetsparate i 2. kvartal i 2014 var aktiveret i et virksomhedsrettet tilbud imod 41 pct. af de jobparate.

## Ressourceforløbet har endnu ingen effekt

Ved reformen af førtidspensionen indførte man et alternativ til dem, der ikke var åbenlyst i stand til at forbedre sin arbejdsevne gennem aktivering: ressourceforløb.

I ressourceforløbet gennemgår man en såkaldt helhedsorienteret indsats for at komme tættere på arbejdsmarkedet. Undervejs modtager man en ydelse på kontanthjælpsniveau, som lavere end den, man modtager på førtidspension (hvor meget afhænger af, om man er enlig, par og om man er forsørger). Men fører ressourceforløbene kontanthjælpsmodtagerne tættere på arbejdsmarkedet? Tabellen nedenfor viser beskæftigelsesstatus for de personer, der var i ressourceforløb i 2014.

**Tabel 6.7: Berørte i 2014 - opdelt efter deres "status" i uge 30 i 2016. Procent.**

|   | Status i uge 30 |
|---|-----------------|
| Beskæftigelse/selvforsørgelse             | 2               |
| Fleksjob                                  | 6               |
| SU - uddannelse                           | 0               |
| Dagpenge/ledighedsydelse                  | 4               |
| Kontanthjælp/uddannelseshjælp             | 2               |
| Ressourceforløb                           | 65              |
| Jobafklaring                              | 0               |
| Revalidering                              | 0               |
| Andre beskæftigelsesordninger             | 0               |
| Sygedagpenge                              | 0               |
| Førtidspension                            | 18              |
| Andet (barsel, folkepension, død, udland) | 1               |
| I alt                                     | 100             |
| N   | 9252            |

Kilde: Hansen 2016

Tallene viser, at to tredjedele af dem, der var i ressourceforløb på et tidspunkt i 2014, stadig er det halve i 2016. Kun 2 pct. er kommet i beskæftigelse, 6 pct. i fleksjob og 0 pct. er i uddannelse. 18 pct. er tildelt førtidspension. Foreløbigt fremstår reformen af førtidspension således som et eksempel på en velmenende reform, der dog rammer en gruppe udsatte (herunder handicappede og fysisk samt psykisk syge), der må leve en kortere eller længere periode på kontanthjælpsni-

veau. Det er dog endnu for tidligt at sige noget endeligt om ressourceforløbets potentiale.

## Fastholdelse på beskæftigelsesrettede ydelser giver ikke øget livskvalitet

En del af begrundelsen for at få folk tættere tilknyttet arbejdsmarkedet er, at det er en hjælp til at blive en del af fællesskabet. Således kan øgede økonomiske incitament og lange aktiveringsforløb målrettet socialt udsatte retfærdiggøres med, at mange har behov for en fast, men kærlig hånd for at komme tilbage til et "normalt" liv i beskæftigelse. Fornuften i dette forudsætter to ting: 1) at den arbejdsløse er i stand til at vende tilbage i beskæftigelse, og 2) at det faktisk vil øge vedkommendes livskvalitet.

Vi har indtil nu set, at de fleste aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ikke kommer i beskæftigelse inden for 7 år, og at helbredsproblemer er den væsentligste årsag til dette. I det følgende fremhæver vi nogle undersøgelser, der peger på, at tildeling af førtidspension ikke medfører social eksklusion, og at det tværtimod har en positiv effekt på helbred og på vedkommendes parforhold.

Konsekvenserne af arbejdsløshed er næsten udelukkende blevet undersøgt ud fra et økonomisk perspektiv eller med henblik på midlertidig arbejdsløshed (se Nørup 2015 for en gennemgang af litteraturen). Her finder en længere række undersøgelser, der går helt tilbage til 1930'erne, at arbejdsløshed ikke kun medfører økonomiske udfordringer, men også en lang række sociale og psykologiske (Nørup 2015: 22). Men hvad sker der, hvis man træder permanent ud af arbejdsmarkedet pga. handicap, skader eller kroniske sygdomme, som er den afgørende årsag til førtidspension i Danmark? Nørup konkluderer følgende:

*”Hvor kronisk sygdom og handicap både har en meget stærk effekt og forklaringskraft i forhold til alle tre dimensioner af social eksklusion og i forhold til arbejdsmarkedseksklusion, så har arbejdsmarkedseksklusionen praktisk talt ingen selvstændig effekt på den sociale eksklusion. [...] Når kronisk syge og handicappede socialt ekskluderes skyldes det altså først og fremmest deres sygdom eller handicap. Det er altså ikke en eventuel manglende deltagelse på arbejdsmarkedet, der er årsagen til social eksklusion, ligesom arbejdsmarkedsdeltagelsen heller ikke i sig selv afhjælper social eksklusion.*

*Ligeledes ændrer deltagelse på arbejdsmarkedet heller ikke ved den sociale eksklusion, der er forårsaget af kronisk sygdom og handicap. Arbejdsmarkedsdeltagelse er således hverken årsagen til den sociale eksklusion eller løsningen på problemet.”* (fra resuméet, Nørup 2015).

Sagt med andre ord, så er det ikke tildelingen af førtidspension, der medfører social eksklusion, men derimod sygdom eller handicap, der både fører til social eksklusion og arbejdsmarkedseksklusion.

Nørup anvender reformen af førtidspension og fleksjob fra 2012 som et slags naturligt eksperiment til at teste nogle konsekvenser ved tildeling af førtidspension. Reformen medførte nemlig skrappe krav til, hvornår man kan få tildelt førtidspension. Derfor er der efterfølgende en gruppe personer, der efter al sandsynlighed ville få tildelt førtidspension, hvis deres sag var blevet behandlet før reformen. Dette kan naturligvis aldrig siges med sikkerhed. Derfor anvendes et analyse-design, der minimerer denne usikkerhed. Gruppen, der potentielt ville have fået tildelt førtidspension tidligere, udvælges gennem en *matching* med en tilsvarende gruppe fra før ikrafttrædelsen af reformen, blandt andet med inddragelse af en række deltaljerede registeroplysninger om helbred og handicap (Nørup 2015: 122).

SFI har lavet en lignende undersøgelse, ”Hvilken forskel gør tildeling af førtidspension” (2014), der belyser sammenhængen mellem at få tildelt en førtidspension og sygdom og civilstatus. Hvor det hos Nørup var førtidspensionsreformen, er det hos SFI den systematiske variationen imellem kommuners tildelinger af førtidspension, der giver mulighed for et naturligt eksperiment. Der antages nemlig med henvisning til en lang række tidligere studier af kommuneforskelle, at disse ikke har noget med personerne i kommunen at gøre (Ibid.: 17).

Undersøgelsen viser, at tildeling af førtidspension fra både sygedagpenge og kontanthjælp har en positiv effekt på helbred og sammenhold med sin partner – både to og fem år efter overgang fra kontanthjælp eller sygedagpenge.

Tabellen nedenfor opsummerer effekterne i procentdifferencer. Fx kan man aflæse, at andelen, hvor ægteskabet holder, er 16,6 procentpoint større for dem, der har fået tildelt førtidspension fra kontanthjælp ift. dem, der ikke har. Og særligt på længere sigt er kontakten til læge væsentligt lavere for førtidspensionisterne end for kontrolgruppen.

**Table 6.8: Effekt af en førtidspension for to risikogrupper som den viser sig i parametre for sundhed, parforhold og indkomstforholdt (procentpoint)**

|                                   | Personer fra sygedagpenge |            | Personer fra kontanthjælp |            |
|-----------------------------------|---------------------------|------------|---------------------------|------------|
|                                   | Efter 2 år                | Efter 5 år | Efter 2 år                | Efter 5 år |
| Andel med hyppig lægekontakt      | - 3,6                     | - 4,2      | - 8,8                     | - 8,3      |
| Andel med merkontakt til læge     | (- 2,1)                   | (- 2,1)    | - 7,1                     | - 11,1     |
| Andel med psykofarmaka forbrug    | (- 0,9)                   | (- 1,0)    | + 2,5                     | (-0,3)     |
| Andel hvor ægteskabet holder      | + 5,3                     | + 9,1      | + 13,5                    | + 16,6     |
| - for mænd                        |                           | + 12,8     |                           | + 18,5     |
| - for kvinder                     |                           | + 6,9      |                           | + 14,3     |
| Andel samlevende der bliver gift  | (+ 6,7)                   | + 10,4     | - 7,8                     | (- 3,5)    |
| Andel enlige der stadig er enlige | (+ 1,6)                   | (+ 2,8)    | + 11,6                    | (- 0,7)    |
| Andel der har lønindkomst         | - 25,4                    | - 25,5     | - 48,6                    | - 46,2     |
| Andel med indkomst >200.000 kr.   | (- 9,6)                   | (- 2,9)    |                           | (- 4,9)    |

Anm.: Der er sat parentes om resultater, der ikke er signifikant forskellige fra 0.

Kilde: Bengtsson et al. 2014

Resultaterne peger også på, at enlige, der kommer fra kontanthjælp, har sværere ved at finde en partner efter to år, men efter fem år er der ingen signifikant forskel. Væsentlig færre modtager en lønindkomst, hvilket næsten er givet ved sagens natur, men andelen med indkomst over 200.000 er uændret imellem grupperne.

Opsummerende kan vi konkludere af undersøgelserne, at tildeling af førtidspension ikke er socialt ekskluderende, sådan som det italesættes. Det ser faktisk ud til at medføre forbedret helbredssituation og styrket relation i parforhold.



# Appendix: Aktiveringsindsatser

Rigsrevisionen fik i 2010 foretaget en registerbaseret effektmåling af aktiveringen af ikke-arbejdsmarkedsparete fra 2006-2009. Målingen blev udført af KORA (dengang AKF). Effekten blev målt ved at se på beskæftigelsen hos aktiverede kontanthjælpsmodtagere sammenholdt med beskæftigelsen hos en matchende kontrolgruppe, der ikke blev udsat for aktiveringstiltagene.

Beregningerne af effekten af at være i aktiveringsforløb frem for ikke at være det kontrolleres for sundhedsforhold (gennem sundhedsregistre og sagsbehandlerens subjektive vurderinger). Således opnår Skipper så høj grad af troværdighed ift. matching af de to grupper, som det er muligt uden et randomiseret, kontrolleret forsøg, som man bedst kender det inden for lægevidenskab og psykologi.

Aktiveringsindsatserne består af korte vejlednings- og afklaringsforløb, særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb og ordinære uddannelsesforløb. De retter sig imod:

- Opkvalificering
- Praktik
- Løntilskud

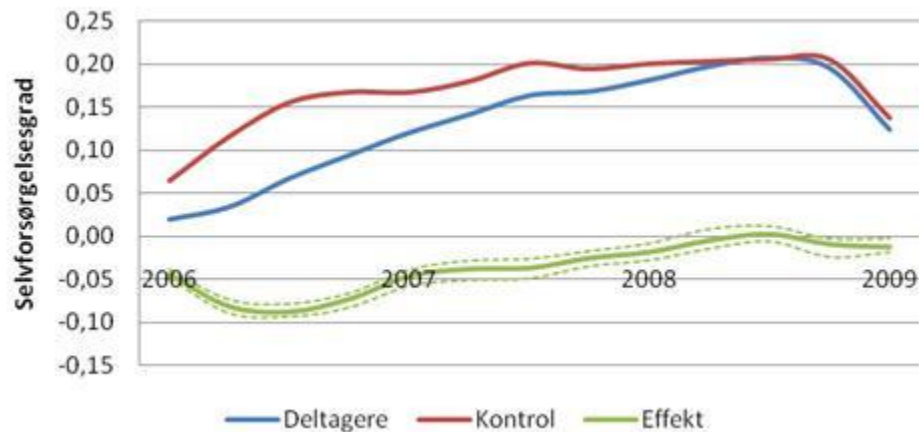
Rigsrevisionen opsummerer resultaterne således:

*”Rigsrevisionens effektundersøgelse viser, at aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere ikke bragte dem i beskæftigelse. Effekten af aktivering var således negativ både på selvforsørgelsesgrad og på beskæftigelsesgrad, dvs. at de aktiverede kom i selvforsørgelse eller beskæftigelse en mindre del af tiden end de ikke-aktiverede i perioden 2006-2009. Beskæftigelsesministeriet bør fortsætte arbejdet med at undersøge og tilvejebringe viden om, hvilke aktiveringsindsatser der virker over for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.” (Rigsrevisionen 2010: 26)*

Deltagerne i de forskellige foranstaltninger (virksomhedspraktik, opkvalificering og løntilskud) oplever indledningsvis en såkaldt fastholdelseeffekt – dvs. at de har mindre tid til at søge job end de ellers havde været, hvorfor beskæftigelseseffekten er negativ (ca. 10 pct. under kontrolgruppen). Efter et par år nærmer den aktiverede gruppe sig kontrolgruppen ift. at komme i beskæftigelse, men ikke som en positiv effekt, der kan opveje den negative fastholdelseeffekt.

Her ses en grafisk fremstilling af effekten.

**Tabel 6.9: Selvforsørgelsesgrad blandt deltagere i særligt tilrettelagte projekter, matchkategori 4**



N = 2134

Kilde: KORA 2010: 41

Effekten, vist med grøn, starter negativt, sandsynligvis som resultat af fastholdelseeffekten, men når op på 0 - altså ingen signifikant effekt - i løbet af det tredje år.

Rigsrevisionen og KORAs konklusioner skiller sig ikke ud fra andre, tidligere undersøgelser af aktiveringseffekter - fx Rosholm og Svarrers "Kvantitativ evaluering af Alle i gang" (2009). Her udtrak man en tilfældig gruppe kontanthjælpsmodtagere blandt ni af landets jobcentre, samt en kontrolgruppe af samme størrelse. Deltagergruppen indgik så i ugentlige møder i de 43 uger, forsøget stod på.

Målingen fandt ingen signifikant effekt på gruppen som helhed på trods af en stigende aktiveringsgrad. Evalueringen måler dog ikke, om der på længere sigt ville være en positiv effekt af den øgede aktivering.

Det Økonomiske Råd når frem til samme nedslående konklusioner i en større analyse af den aktive beskæftigelsesindsats i 1990'erne og 2000'erne (DØR 2007). I undersøgelsen inkluderes både ledige på dagpenge og på kontanthjælp. De finder, at aktiveringsindsatserne samlet set giver en negativ effekt på beskæftigelsen (Ibid.: 233). Det gælder privat jobtræning, offentlig jobtræning, uddannelse og anden aktivering, hvoraf førstnævnte som den eneste ikke har en signifikant negativ effekt, hvilket dog kan skyldes få observationer for den gruppe (Ibid.).

De eneste aktiveringsindsatser, der ser ud til at have en klar positiv effekt på beskæftigelsen, er de virksomhedsrettede indsatser - dvs.

primært virksomhedspraktik og løntilskud - og tværfaglige indsatsen  
(Graversen 2012, Carsten Koch 2014).

# Litteratur

Andersen, Jakob, Anders Hede og Jørgen Goul Andersen (2013): *Tryghedsmåling 2013 - Danskernes hverdagsproblemer*. Trygfonden.

CASA (2014): *Ulighed i Sundhed*. Februar 2014.

Danmarks Statistik: *Statistikbanken*.

Dansk Socialrådgiverforening (2016): *Undersøgelse af kontanthjælpsmodtagernes helbredsforhold*. Notat. 11. marts 2016.

Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi - Forår 2007*.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats (2015): *Veje til job - en arbejdsmarkeds indsats med mening*. Februar 2014.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats (2015): *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. Marts 2015.

Hansen, Henning (2016): "Nye ydelser - virker de?" i *Social Årsrapport 2016*.

KL (2014): *Ind på arbejdsmarkedet - Fakta og analyse*.

KORA (dengang AKF) (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. Udarbejdet af Lars Skipper. AKF-rapport.

KORA (dengang AKF) (2011): *Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemerne blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere*. Udarbejdet af Lars Skipper. AKF-rapport.

Nørup, Iben (2014). *Arbejde og Sygdom - og om at være en del af fællesskabet: En kritik af forestillingen om arbejdsmarkedsdeltagelsens afgørende betydning for den sociale eksklusion af kronisk syge og handicappede*. Aalborg Universitetsforlag. Ph.d.-serien for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet.

Rigsrevisionen (2010): *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*. Oktober 2010.

Rosholm, Michael & Michael Svarer (2009): *Kvantitativ evaluering af ALLe i gang*.

SFI (2006): *Kontanthjælpssurvey 2006 - En undersøgelse af kontanthjælpsmodtageres forhold*. Udarbejdet af Henning Bjerregård Bach og Kirstine Nærvig Petersen. Arbejdsrapport.

SFI (2012): *Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige*. Udarbejdet af Brian Krogh Graversen. SFI 12:20.

SFI (2014): *Hvilken forskel gør en tilkendelse af førtidspension*. Udarbejdet af Steen Bengtsson, Kirstine Bengtsson, Agnete Aslaug Kjær, Malene Damgaard og Christian Kolding. SFI 14:14.

## Påstand 7: ”Overførselsindkomster i Danmark sikrer et værdigt leveniveau uden fattigdom”

De seneste reformerne af kontanthjælpen – herunder indførelse af uddannelseshjælp, integrationsydelse, kontanthjælpsloft og timeregel – og førtidspension har for de berørtes vedkommende betydet lavere rådighedsbeløb. Det skal gøre gevinsten ved beskæftigelse større, men samtidig skal kontanthjælpen sikre et rimeligt forsørgelsesgrundlag, hedder det.

*”Det er regeringens opfattelse, at kontanthjælpsmodtagere m.fl. fortsat vil være sikret et rimeligt forsørgelsesgrundlag efter indførelsen af kontanthjælpsloftet, så det er muligt at opretholde en anstændig tilværelse.”* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen, svar på spm. 70 til L113, 24. februar 2016

I et debatindlæg i Berlingske skrev beskæftigelsesordfører Rasmus Jarlov (K) efter at have nævnt et par eksempler på kontanthjælpsmodtageres rådighedsbeløb (før kontanthjælpsloftet):

*”Giver vi kontanthjælpsmodtagerne et rimeligt forsørgelsesgrundlag eller ej? Svaret på dette må være ja. Kan man ikke klare sig for mindre end disse beløb udbetalt efter skat om måneden, er der noget galt.”*

Men hvordan afgør man egentlig, om et beløb er et rimeligt forsørgelsesgrundlag eller ej? Og sikrer overførselsindkomsterne faktisk et værdigt leveniveau uden fattigdom i Danmark?

# Hovedkonklusioner

Overførselsindkomster sikrer overordnet ikke et værdigt levestandard for alle i Danmark. Kontanthjælpsmodtagere ligger på grænsen af det såkaldte minimumsbudget, mens integrationsydelsesfamilier, uddannelseshjælpsmodtagere og personer ramt af 225 timers reglen som oftest ligger langt under dette budget.

- Kontanthjælpsfamilier har som udgangspunkt et rådighedsbeløb, der afspejler et nødvendigt og beskedent forbrug eller lidt over. Udregningen af dette beløb hænger dog tæt sammen med de antagne boligudgifter, der risikerer at hhv. overestimerer og underestimerer de faktiske boligudgifter.
- En stor del af gruppen af kontanthjælpsmodtagere har problemer med sygdom og gæld, der giver dem flere udgifter end dem, der er antaget i minimumsbudgettet.
- Familier, der er ramt af 225 timers reglen, er på integrationsydelse eller er på uddannelseshjælp, ligger i de fleste tilfælde væsentligt under kontanthjælpsmodtagernes rådighedsbeløb og således under minimumsbudgettet.
- Tidligere erfaringer med at reducere kontanthjælpen – den tidligere nedsatte kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse fra slutningen af 2000'erne – viser, at reduktion af indkomsten fører til stigning i afsavn.
- En omfattende afsavnsundersøgelse viser, at kontanthjælpsmodtagere som gruppe har langt flere afsavn end beskæftigede, hvadenten de ligger over eller under den tidligere grænse for økonomisk fattigdom. Undersøgelsen peger på, at det at være kontanthjælpsmodtager i sig selv er associeret med afsavn uanset de pågældendes øvrige økonomiske situation eller eventuelle psykisk sygdom.

# Indkomst og fattigdom

Der findes ikke én sand måde at måle fattigdom på, eller én sand måde at afgøre, om overførselsindkomster sikrer en rimelig levestandard i Danmark. Ligegyldigt hvordan man griber spørgsmålet an, vil der være en række subjektive valg, der er afgørende for svaret. De mest anvendte metoder er indkomstmetoden, afsavnsmetoden og budgetmetoden.

Indkomstmetoden er den mest udbredte metode til at måle fattigdom. Med indkomstmetoden fastsætter man et indkomstmål for, hvornår man er økonomisk fattig eller ej. Det mest almindelige er at tage en vis procentdel af medianen af den disponible indkomst. Medianen af den disponible indkomst er det beløb, hvor halvdelen af befolkningen har en højere disponibel indkomst, og den anden halvdel en lavere. Denne grænse er derfor relativ, idet den rykker sig i takt med, at indkomstniveauet og indkomstfordelingen i befolkningen rykker sig.

Danmark havde kortvarigt (2013-2015) en officiel økonomisk fattigdomsgrænse, der primært byggede på indkomstmetoden, men med anbefalinger til supplerende afsavnsmaal (Ekspertrådet om fattigdom 2013: 7). Fattigdomsgrænsen blev sat til 50 pct. af medianindkomsten. Det er på linje med OECD's fattigdomsgrænse, men mindre end EU's, der er på 60 pct. af medianindkomsten. Derudover besluttede politikerne på baggrund af Ekspertrådet om Fattigdoms anbefalinger, at man ikke kunne have en formue på mere end 100.000 kr., og at man ikke var studerende eller delte husstand med en studerende over 17 år, for at tælle med i fattigdomsstatistikken.

Den danske fattigdomsgrænse adskilte sig fra OECD's og EU's grænser ved at forholde sig til perioden, man lever under fattigdomsgrænsen. For at blive regnet som økonomisk fattig skulle man have ligget under de 50 pct. af medianindkomsten tre år i træk. Begrundelsen var, fattigdom blev defineret som en vedvarende situation.

Ifølge denne definition var antallet af økonomisk fattige i 2013 omkring 40.000 personer, hvoraf ca. 7.000 var børn og unge under 18 år (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2015).

Reglen om, at man skal have været under indkomstmedianen tre år i træk, gør, at fattigdomsgrænsen er svær at anvende ift. at sige noget om niveauerne på forskellige overførselsindkomster. Det er heller ikke formålet med fattigdomsgrænsen at fastsætte eksempelvis et niveau for kontanthjælp, men at skabe opmærksomhed om eventuelle fattigdomsproblemers omfang og udformning. Af kommissoriet fremgår det:



*”En fattigdomsgrænse kan benyttes til at identificere særligt udsatte grupper og dermed bidrage til at målrette politiske tiltag, der skal afhjælpe en situation med manglende ressourcer. Det er ikke regeringens hensigt, at fastsættelsen af en officiel fattigdomsgrænse skal medføre forhøjede offentlige ydelser for de personer, som måtte omfattes af afgrænsningen for udvalgets arbejde [...]”.*

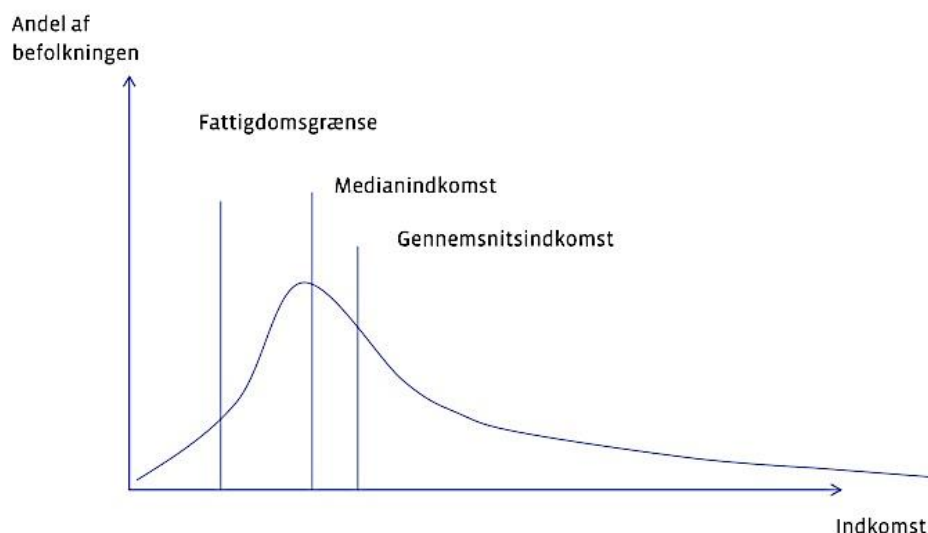
En mulighed for alligevel at sige noget om offentlige ydelser kunne være, om de bringer folk i risiko for at ende i fattigdom, hvis de er på ydelsen i tre år i træk, dvs. under 50 pct. af medianindkomsten.

Fordelen med indkomstmetoden er blandt andet, at det er let at måle efter den belyse en udvikling over tid, hvis man tager højde for prisudvikling og udvikling i købekraft. På den måde kan man konsekvensvurdere politiske reformer og indsatser. Fx skønnede finansministeriet, at kontanthjælpsloftet og integrationsydelsen ville bringe 11.800 personer - herunder 7.000 børn - under grænsen for økonomisk fattigdom, dog efter at grænsen var afskaffet af V-regeringen (2015) (Beskæftigelsesministeriets svar til folketingets finansudvalg 2016c).

Indkomstmetoden har derimod været kritiseret for at være et bedre mål på ulighed end på fattigdom. Grænsen i sig selv er vilkårlig og relativ og siger derfor ikke meget om, hvordan familier klarer sig på en given indkomst (bl.a. Hansen og Hansen 2013). Derfor kan der være en vis fornuft i at supplere fattigdomsgrænsen med andre fattigdomsmål, fx gennem budgetmetoden, som Ekspertrådet om Fattigdom (2013) foreslår.

Fattigdomsgrænsen er illustreret i figur 7.1. Her fremgår det, at antallet af fattige mindskes, hvis indkomstfordelingen samler sig omkring medianen.

**Figur 7.1: Sammenhængen mellem indkomstfordeling, medianindkomst og gennemsnitsindkomst**



Kilde: Eksperrådet om Fattigdom 2013

## Referencebudget og minimumsbudget

Budgetmetoden er måske den metode, der egner sig bedst til at vurdere rimeligheden af overførselsindkomsterne.

Budgetmetoden er oprindeligt udviklet i England, men er mest kendt fra USA, hvor den var grundlag for den første officielle fattigdomsgrænse i 1965 (Arendt 2007). Metoden blev første gang anvendt i Danmark i 1993 på bestilling af Forbrugerstyrrelsen til at fastsætte et referencebudget - et almindeligt og rimeligt forbrug. Dette budget er blevet opdateret af CASA i 2001 og 2015 og har blandt andet været anvendt til at bestemme et minimumsbudget, der afspejler et beskedent og nødvendigt forbrug (fx Rockwool Fondens Forskningsenhed (2016) pba. CASA (2015)).

Metoden baseres på en eksplicit normativ tilgang, hvor et panel af forbrugsekspertter definerer et givet niveau af forbrug ned til mindste detalje. Til det forbrug indhentes priser, så man kan beregne et samlet budget.

Et reference- eller minimumsbudget bygger på et konkret forbrug, der begrundes og dokumenteres på baggrund af ekspervurderinger. Budgettet vil derfor altid være relativt til et samfunds gældende normer for levestandard - og lavest accepterede levestandard. Til gengæld udgør budgettet ikke en arbitrær grænse, som indkomstmetoden gør det.

Det særlige er, at der er fuld gennemsigtighed omkring, hvordan budgettet er sammensat. Derfor er det også let at gennemskue, hvilke forhold der kan påvirke det fremlagte forbrug. Her skal man dog være opmærksom på, at der er tale om en gennemsnitsbetragtning af, hvad der er et nødvendigt og beskedent forbrug i forhold til det almindelige forbrug (referencebudgettet). Derfor kan man ikke tage enkelte forbrugsgoder ud af budgettet uden at se på det samlede forbrugsområde.

Den nyeste anvendelse af budgetmetoden i Danmark er Rockwool Fondens Forskningsenheds (RFF) udgivelse, "Minimumsbudget for forbrugsudgifter" (2016), der er baseret på CASAs "Hvad koster det at leve?" (2015). Heri er opgjort et minimumsbudget, der er skåret ind til benet i forhold til alle områder - dog med en sund og varieret kost. Det afspejler menneskelige og samfundsskabet behov, men uden udgifter til unødvendigt forbrug som alkohol og cigaretter eller til ferie og uforudsete udgifter, ligesom kulturel udfoldelse er begrænset til et minimum (RFF 2016: 12).

I nedenstående tabel ses RFFs referencebudget og minimumsbudget. Det er sammenholdt med Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse, der er en gennemsnitsberegning af en omfattende undersøgelse af danskeres forbrug. Hvor budgetmetoden er et normativt forbrug, er forbrugsundersøgelsen det nærmeste vi kommer det faktiske forbrug.

**Tabel 7.1: Reference- og minimumsbudget samt forbrugsundersøgelsen. Alle udgifter inkluderet (forbrugsundersøgelsen er omregnet til 2015-priser)**

|                       | Enlig uden børn | Enlig m. 1 barn | Par uden børn | Par m. 1 barn | Par m. 2 børn | Par m. 3 børn |
|-----------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Minimumsbudget        | 9.862           | 11.948          | 15.040        | 16.955        | 20.359        | 23.222        |
| Referencebudget       | 18.535          | 23.826          | 27.786        | 31.548        | 36.982        | 43.093        |
| Forbrugsundersøgelsen | 18.481          | 20.911          | 32.707        | 34.560        | 39.576        | 40.789        |

Anm.: Ved Minimumsbudgettet antages fuldt fripladstilskud til daginstitution. Det gælder ikke referencebudgettet. Forbrugsundersøgelsen er fra 2011. Indvandrere og efterkommere fra Mellemøsten indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: RFF 2016 og Danmarks Statistik

Referencebudgettet er nogenlunde på linje med Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse. For enlige og par med tre børn er der budgetteret

med et lidt højere forbrug, end hvad forbrugsundersøgelsen viser, mens der for par uden børn og med 1-2 børn er budgetteret med et mindre forbrug.

Minimumsbudgettet er omkring 60 pct. af referencebudgettet og forbrugsundersøgelsens estimat og således væsentligt mere skrabet end det almindelige forbrug.

## Overførselsindkomster og minimumsforbrug

Referencebudgettet og minimumsbudgettet er ikke udviklet til at afspejle forbruget for en særlig gruppe borgere – såsom kontanthjælpsmodtagere eller dagpengemodtagere. Det skal derimod afspejle et bestemt forbrugsniveau (beskedent og nøjsomt for minimumsbudgettet), som eksempelvis kan bruges ifm. rådgivning eller gældsinddrivelse. Alligevel har Rockwool Fondens minimumsbudget været anvendt af medier, tænketanke og for nyligt i et svar til beskæftigelsesudvalget til at sige noget om størrelsen af kontantjælpsmodtageres rådighedsbeløb. I dette afsnit viser vi derfor, hvordan rådighedsbeløbet ser ud i forhold til rådighedsbeløbet for forskellige grupper på overførselsindkomst.

Kontanthjælpsmodtageres rådighedsbeløb ligger langt fra det almindelige forbrug, som det er defineret i referencebudgettet eller opgjort af Danmarks Statistik. Det er måske også mere nærliggende at sammenligne gruppens forbrugsmuligheder med minimumsbudgettet, som det er blevet gjort efter RFFs (2016) udgivelse (fx af AE, CEPOS og en række medier).

I nedenstående tabel er minimumsbudgettet sammenlignet med kontanthjælpsmodtageres rådighedsbeløb, som det er beregnet af Beskæftigelsesministeriet (2016). Beløbene er fratrukket husleje og supplerende boligudgifter for at styrke sammenligningsgrundlaget.

**Tabel 7.2: Rådighedsbeløb og minimumsbudgetter for forskellige familietyper på kontanthjælp**

|  | Enlig uden børn | Enlig m. 1 barn | Enlig m. 2 barn | Par uden børn | Par m. 1 barn | Par m. 2 børn | Par m. 3 børn |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Rådighedsbeløb (ekskl. boligudgifter)</b> | 5.300           | 7.400           | 10.500          | 9.200         | 13.800        | 14.400        | 15.300        |
| <b>Minimumsbudget (ekskl. boligudgifter)</b> | 5.300           | 6.800           | 8.700           | 9.100         | 10.500        | 12.600        | 15.300        |
| <b>Forskel</b>                               | 0               | 600             | 1.800           | 100           | 3.300         | 1.800         | 0             |

Anm.: Ved beregning af rådighedsbeløb er der taget udgangspunkt i personer over 30 år. Rådighedsbeløbet er opgjort efter bruttoboligudgifter. Der er forudsat en månedlig husleje for en enlig uden børn på 2.801 kr. og en husleje på 6.138 kr. for andre familietyper. Der er antaget øvrige boligudgifter på mellem 761 kr. og 1.296 kr. pr. måned. I familier med et barn er barnet 5 år, i familier med to børn er børnene 5 og 10 år, i familier med tre børn er børnene 5, 10 og 14 år. Tallene er afrundede.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets beregninger på Familietypermodellen og Rockwool Fonden, Beskæftigelsesministeriet (2016a, 2017a)

Flere af kontanthjælpsfamiliernes rådighedsbeløb er næsten sammenfaldende med forbruget i minimumsbudgettet. Det gælder enlige uden børn, par uden børn og par med tre børn. De andre familiers rådighedsbeløb er omkring 1.000 kr. større end minimumsforbruget, og par med ét barn har et rådighedsbeløb, der er noget større. Således er kontanthjælpen lige akkurat dækkende for et nøjsomt og beskedent forbrug – i hvert fald ved første øjekast.<sup>25</sup>

Inden vi drager videre konklusioner, er det vigtigt at se nærmere på forudsætningerne for denne sammenligning. Den ene er boligudgiften. Beskæftigelsesministeriet forudsætter, at enlige ikke-forsørgere har en husleje på 2.800 kr. Selv med en boligsikring på op til 15 pct. af boligudgiften (den maximale boligstøtte for husstande uden børn<sup>26</sup>) kan mange risikere at betale mere i husleje end det, der er antaget (se Påstand 10 for uddybning af dette). For resten af familierne er huslejen

<sup>25</sup> Som udgangspunkt vil dagpengemodtagere således have et rådighedsbeløb, der er højere end det forbrug, der antages i minimumsbudgettet. Dagpengesatsen er højere end kontanthjælpen, dog i varierende omfang alt efter typen af arbejdsmarkedsforsikring, dimittend- og forsørgerstatus.

<sup>26</sup> Bekendtgørelse af lov om individuel boligstøtte § 22 stk. 3

antaget at være 6.138 kr., hvilket for enlige med ét barn kan være en smule overestimeret, men for større familier kan være svært at finde.<sup>27</sup>

Huslejen er én ting, der kan variere langt fra de ovenstående antagelser, men ikke den eneste.

Selvom det er interessant at sammenholde minimumsbudgettet med rådighedsbeløbet på forskellige ydelser, så bør man notere sig, at minimumsbudgettet ikke er lavet med det formål at udtale sig specifikt om kontanthjælpsfamilier. Det er lavet som et forbrugsniveau, der kan karakteriseres som nødvendigt og beskedent i relation til referencebudgettet. Derfor er det ikke givet, at forudsætningerne i budgettet er meningsfulde, når man kigger på gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Det gælder særligt antagelser om helbred og gæld (Hansen og Wingender 2016 i Social Årsrapport 2016).

Undersøgelser af kontanthjælpsmodtagere peger på, at helbred er en af de vigtigste årsager til, at personer er på i kontanthjælp (fx Hansen 2016, KORA 2011) – særligt blandt aktivitetsparate.

Det dårlige helbred for en stor del af kontanthjælpsmodtagerne medfører, at medicinforbruget er højere end blandt andre. Skipper (2011) har opgjort forbruget af receptpligtig medicin i 2006 fordelt på matchgruppe (der i dag er visitationskategorier) (KORA 2011: 27). Her er prisen på det samlede forbrug og egenbetaling opgjort på matchgruppe.

**Tabel 7.3: Receptpligtig medicinforbrug i 2006 fordelt på matchgruppe (omregnet til 2016-priser)**

| Matchgruppe              | 1   | 2   | 3    | 4    | 5    |
|--------------------------|-----|-----|------|------|------|
| Samlede forbrug (årligt) | 612 | 695 | 1094 | 2342 | 4100 |
| Heraf egenbetaling       | 358 | 381 | 503  | 848  | 1202 |
| Definerede dagsdoser     | 120 | 131 | 179  | 332  | 499  |

Anm.: Opgørelsen er fra 2006. Der er taget højde for den generelle prisudvikling vha. Danmarks Statistiks forbrugerprisindex, men ikke specifikt i udviklingen i medicinpriser.

Kilde: KORA 2011

Sammenligner man de mest jobparate, matchgruppe 1, med de mindst jobparate, matchgruppe 5, er der i gennemsnit et noget højere medicinforbrug.

Arbejderbevægelses Erhvervsråd (2016) har lavet en opgørelse over antallet af danskere med nettogæld.<sup>28</sup> Den viser, at næsten 3 ud af 4 kon-

<sup>27</sup> Se også Arbejderbevægelses Erhvervsråd (2016) for en gennemgang af, hvad boligudgiften betyder for forskellige familietypers rådighedsbeløb.

tanthjælpsmodtagere har nettogæld, mens det samme gælder for 45 pct. af den resterende befolkning.

**Tabel 7.4: Andel med nettogæld**

|                        | Andel med nettogæld | Nettogæld for dem med nettogæld |
|------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Kontanthjælpsmodtagere | 73,7                | -189,5                          |
| Andre 18-64 årige      | 44,8                | -287,9                          |
| Personer over 64 år    | 11,1                | -278,4                          |
| I alt                  | 37,6                | -283,6                          |

Anm.: Bruttoindkomst er opgjort husstandsækvivaleret således der er taget højde for stordriftsfordele inden for familien. Nettoformuen er fordelt ligeligt på voksne personer i husstanden. Se boks 1 for opgørelse af formuen. Kontanthjælpsmodtagere er ikke arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere opgjort i RAS. Kun personer over 17 år er taget med. Data er opgjort på 2013-register og er vist i 2016-priser.

Kilde: AE 2016 på baggrund af Danmarks Statistiks indkomstregister.

For de kontanthjælpsmodtagere, der har nettogæld, er den gennemsnitlige nettogæld omkring 190.000 kr. Det betyder, at tilbagebetaling af gæld samt renter for mange familier vil udgøre en post på budgettet.

Udover gæld, medicin og husleje er der andre faktorer, der kan få udgifterne til at tippe over forbruget i minimumsbudgettet. Blandt dem er behovet for bil, briller, hyppig langdistancetransport eller uforudsete udgifter. For par med flere børn i institution vil en del af institutionspladsen desuden skulle dækkes af familien.

Omvendt er der sandsynligvis familier, der kan klare sig uden alle udgiftsposterne, der er forudsat i budgettet – minimumsbudgettet skal, som tidligere nævnt, ses som en gennemsnitsbetragtning på et nøjsomt og beskedent forbrug. Pointen er, at kontanthjælpsfamiliernes rådighedsbeløb ligger på et niveau, hvor der ikke er plads til ekstra udgifter, og de er derfor sikret at kunne leve op til selv et skrabet budget.

<sup>28</sup> Danmarks statistiks definition af nettogæld:  
<http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Times/personindkomst/formrest-ny05>

# Mange modtager ydelser under kontanthjælpsniveau

Der findes flere grupper af personer, som har et lavere rådighedsbeløb end dem på almindelig kontanthjælp. Det gælder dem, der

- er på uddannelseshjælp
- på integrationsydelse
- ikke har levet op til kravet om 225 timers understøttet arbejde på et år.

For de grupper gælder det stort set for alle familietyper, at de ligger under forbruget i minimumsbudgettet. Her følger en kort gennemgang af ændringerne i rådighedsbeløbene.

## Uddannelseshjælp

Jobparate unge under 30 år overgik i 2013 fra at modtage kontanthjælp til at modtage uddannelseshjælp, der som udgangspunkt er på niveau med SU'en. Dermed bliver SU'en, som noget nyt, anset for at udgøre en forsørgelsesydelse (CASA 2014: 8). Her ses ændringen i rådighedsbeløbet for unge under 30 år.

**Tabel 7.5: Månedligt rådighedsbeløb og minimumsbudgetter efter skat og boligudgifter for uddannelsesparate unge**

|  | Under 25 år,<br>udeboende | 25-29-årige | Enlig<br>forsørger |
|--|---------------------------|-------------|--------------------|
| <b>Rådighedsbeløb efter boligudgifter</b>  | 1.800                     | 2.300       | 9.400              |
| <b>Minimumsbudget ekskl. boligudgifter</b> | 5.300                     | 5.300       | 8.700              |
| <b>Forskel</b>                             | -3.500                    | -3.000      | 700                |

Anm. Der er i beregningerne for par ikke taget højde for konsekvenserne af forslaget om gensidig forsørgerpligt blandt samlevende. Rådighedsbeløbet er i 2013 priser, mens minimumsbudgettet er i 2015 priser. Beløbene er rundet af til nærmeste hundrede.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet pba. Arbejdsmarkedsstyrelsens beregninger på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets Familietypermodel fra september 2012 (2013) og RFF (2017a)

For unge ikke-forsørgere er rådighedsbeløbet reduceret til omkring 2000-2500 kr. om måneden. Det rammer særligt de unge 25-29 årige, der går fra et rådighedsbeløb på 5.300 kr. til et rådighedsbeløb på 2.300 kr.



## Integrationsydelsen

I 2016 trådte integrationsydelsen i kraft. Det betød, at en gruppe kontanthjælpsmodtagere overgik til en anden, lavere ydelse. De nye rådighedsbeløb fremgår af tabel 7.6.<sup>29</sup>

**Tabel 7.6: Månedligt rådighedsbeløb og minimumsbudgetter for forskellige familietyper på integrationsydelse**

|                                     | Enlig uden børn | Enlig med 1 barn | Enlig med 2 børn | Par uden børn | Par med 1 barn | Par med 2 børn | Par med 3 børn |
|-------------------------------------|-----------------|------------------|------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Rådighedsbeløb efter boligudgifter  | 2.300           | 7.300            | 10.300           | 4.700         | 9.900          | 11.300         | 12.400         |
| Minimumsbudget ekskl. boligudgifter | 5.300           | 6.800            | 8.700            | 9.100         | 10.500         | 12.600         | 15.300         |
| Forskel                             | -3.000          | 500              | 1.600            | -4.400        | -600           | -1.300         | -2.900         |

Anm.: Det er forudsat i beregningerne, at familierne har været i landet mindst 2 år, hvilket betyder, at familierne ikke er omfattet af den planlagte genindførelse af optjeningsprincip på børnefamilieydelse og børnetilskud, og at familierne modtager særlig støtte til huslejeudgifter. Der er forudsat en månedlig husleje for en enlig uden børn på 2.822 kr. og en husleje på 6.185 kr. for andre familietyper, samt øvrige boligudgifter på mellem 761 og 1.296 kr. afhængig af familietype. Det forudsættes, at unge er udeboende. Der lagt et loft over særlig støtte, så udbetalingen af integrationsydelse og særlig støtte tilsammen højst kan udgøre 70 pct. af højeste dagpengesats efter skat og ATP-bidrag. Unge og modtagere af integrationsydelse indbetaler ikke til ATP.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2015, 2017a).

Integrationsydelsen medfører en reduktion af familiernes rådighedsbeløb på mellem 1.500 kr. og 6.100 kr. om måneden. Især for ikke-forsørgere er rådighedsbeløbet reduceret kraftigt.

## 225 timers reglen

Timereglen eksisterede i perioden 2007-2011, blev så afskaffet, og genindført i 2016 sammen med kontanthjælpsloftet. Den medfører kort sagt, at kontanthjælpsmodtagere får reduceret eller fjernet deres kontanthjælp, hvis ikke de lever op til et krav om 225 timers udstøttet arbejde inden for de forudgående 12 måneder. I tabel 7.7 ses Beskæftigelsesministeriets beregninger på, hvordan rådighedsbeløbet ligger i forhold til minimumsbudgettet.

<sup>29</sup> Se også Beskæftigelsesministerens svar på spm. 41 ved behandling af L 113 : <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l113/spm/41/svar/1302957/1603915.pdf>

**Tabel 7.7: Månedligt rådighedsbeløb og minimumsbudgetter for forskellige familietyper ramt af 225 timers reglen**

|  | Enlig uden børn | Enlig med 1 barn | Enlig med 2 børn | Gifte uden børn | Gifte med 1 barn | Gifte med 2 børn | Gifte med 3 børn |
|--|-----------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Rådighedsbeløb efter boligudgifter</b>  | 4.800           | 6.700            | 9.800            | 2.900           | 7.300            | 8.400            | 9.400            |
| <b>Minimumsbudget ekskl. boligudgifter</b> | 5.300           | 6.800            | 8.700            | 9.100           | 10.500           | 12.600           | 15.300           |
| <b>Forskel</b>                             | -500            | -100             | 1.100            | -6.200          | -3.200           | -4.200           | -5.900           |

Anm.: I rådighedsbeløbene er der som standard taget højde for udgifter til husleje, el/vand/varme og daginstitution. For at gøre tallene sammenlignelige er disse udgiftsposter derfor ikke inkluderet i mindstebudgettet i ovenstående tabel. I budgetberegningen er de voksne antaget at være 30-49 år, mens 1., 2., 3. og 4. barn er antaget at være hhv. 3-5 år, 7-9 år, 11-14 år og 2 år i overensstemmelse med antagelserne i Familietypermodellen. Rådighedsbeløbene er 2016-tal, mens Rockwool Fonden minimumsbudget er for 2015. Den kan give en marginal afvigelse i forskellen på op til 1 pct.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets beregninger på Familietypermodellen og RFF (2017a).

225 timers reglen rammer hårdest for gifte par. For samlevende, der ikke er gift, og for enlige ikke-forsørgere, reduceres kontanthjælpen som udgangspunkt med 1.000 kr. (Beskæftigelsesministeriet). Derfor fik størstedelen af dem, der ikke levede op til kravet i 4. kvartal 2016, reduceret deres kontanthjælp med 1.000 kr.

**Tabel 7.8: Nedsættelse i ydelse i kr. blandt personer berørt af 225-timersreglen i december 2016, fordelt på familietype og antal børn i familien**

|                    | 500 kr.    | 1.000 kr.    | 1.000-3.000 kr. | 3.000-6.000 kr. | 6.000-9.000 kr. | 9.000-12.000 kr. | Over 12.000 kr. |              |
|--------------------|------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|--------------|
| <b>Enlig</b>       |            |              |                 |                 |                 |                  |                 |              |
| Ingen Børn         | 376        | 5333         | .               | .               | .               | .                | .               | 5.709        |
| Et barn            | 68         | 1659         | .               | .               | .               | .                | .               | 1.727        |
| To Børn            | 16         | 1083         | .               | .               | .               | .                | .               | 1.099        |
| Tre Børn           | 1          | 465          | .               | .               | .               | .                | .               | 466          |
| 4 eller flere børn | 3          | 252          | .               | .               | .               | .                | .               | 255          |
| <b>Samlevende</b>  |            |              |                 |                 |                 |                  |                 |              |
| Ingen Børn         | 97         | 1051         | .               | .               | .               | .                | .               | 1.148        |
| Et barn            | 43         | 608          | .               | .               | .               | .                | .               | 651          |
| To Børn            | 29         | 456          | .               | .               | .               | .                | .               | 485          |
| Tre Børn           | 4          | 229          | .               | .               | .               | .                | .               | 233          |
| 4 eller flere børn | 6          | 128          | .               | .               | .               | .                | .               | 134          |
| <b>Giftede</b>     |            |              |                 |                 |                 |                  |                 |              |
| Ingen Børn         | 11         | 211          | 57              | 18              | 48              | 79               | .               | 426          |
| Et barn            | 17         | 130          | 110             | 18              | 51              | 14               | 90              | 430          |
| To Børn            | 27         | 128          | 183             | 37              | 65              | 11               | 90              | 541          |
| Tre Børn           | 14         | 83           | 161             | 28              | 59              | 12               | 103             | 460          |
| 4 eller flere børn | 9          | 44           | 136             | 17              | 31              | 12               | 79              | 328          |
| <b>I alt</b>       | <b>721</b> | <b>11860</b> | <b>647</b>      | <b>118</b>      | <b>254</b>      | <b>128</b>       | <b>364</b>      | <b>14092</b> |
|                    | <b>5%</b>  | <b>84%</b>   | <b>5%</b>       | <b>1%</b>       | <b>2%</b>       | <b>1%</b>        | <b>3%</b>       | <b>100%</b>  |

Kilde: Beskæftigelsesministeriet (2017b).

84 pct. fik reduceret deres kontanthjælpsydelse med 1.000 kr. og 11 pct. svarende til 1.500 familier fik den reduceret med mere end 1.000 kr.

\*\*\*

Samlet set er der altså flere grupper, der har lavere rådighedsbeløb end almindelige kontanthjælpsmodtagere. De har for de flestes tilfælde et rådighedsbeløb, der ligger væsentligt under minimumsbudgettets antagelser om forbrug. Hvis man anvender minimumsbudgettet som mål for, om overførselsindkomster i Danmark sikrer et værdigt niveau, må svaret for nogle grupper altså være ja, men nej for andre.

# Kontanthjælpsmodtagere har mange afsavn

Afsavnsmetoden er udviklet af den britiske forsker Peter Townsend (1979). Ifølge Townsend måtte fattigdom måles ud fra familiers ”...ressourcer til at opnå den kost, deltage i de aktiviteter og have de levekår og behageligheder, som er normale eller i det mindste vidt anerkendte i det samfund, som de hører til.” (Townsend 1979: 31).

Afsavnsmetoden har i dansk sammenhæng været anvendt af blandt andet SFI (2004; 2016), CASA (2009; 2013), TrygFonden (2013; 2015) og Analyse & Tal (2015). Metoden går i sin enkelthed ud på at afdække materielle og sociale afsavn, såsom sund mad, nyt tøj, tandlægebesøg eller fødselsdagsfejring for børn.

Den seneste undersøgelse af afsavn i Danmark blev udgivet af SFI i 2016 (Benjaminsen et al. 2016). Undersøgelsen er også den hidtil mest nuancerede, hvad angår baggrundsfaktorer og afsavnsmaal – inklusiv en opdeling mellem basale og ikke-basale afsavn.

Undersøgelsespopulationen består af et repræsentativt udsnit af personer, der er økonomisk fattige ud fra den tidligere fattigdomsgrænse, og et repræsentativt udsnit af personer, der ikke er det. Derfor er den først og fremmest egnet til at vise, om økonomisk fattige har flere afsavn end økonomisk ikke-fattige snarere end betydningen af forskellige ydelsesniveauer.

Og ikke overraskende viser det sig, at økonomisk fattige har flere afsavn end økonomisk ikke-fattige – dvs. et bredt udsnit af resten af befolkningen. Herunder ses en tabel over andele med basale afsavn.

**Tabel 7.8: Andelen af respondenter med basale afsavn. Særskilt for økonomisk fattige og ikke-fattige. Procent.**

|   | Økonomisk<br>fattige<br>(n = 1.036) | Økonomisk<br>ikke-fattige<br>(n = 1.070) |
|---|-------------------------------------|--|
| Ikke spist et dagligt hovedmåltid, pga. økonomi                   | 6,2                                 | 1,1*                                     |
| Ikke spist tre måltider om dagen, pga. økonomi                    | 15,7                                | 2,6*                                     |
| Har ikke passende overtøj, herunder varmt vintertøj, pga. økonomi | 4,7                                 | 1,2*                                     |
| Har ikke mindst to par sko, pga. økonomi                          | 4,4                                 | 0,4*                                     |
| Intet toilet i boligen  | 1,6                                 | 0,4*                                     |
| Intet bad i boligen   | 4,9                                 | 1,9*                                     |
| Ikke opvarmet bolig tilstrækkeligt, pga. økonomi                  | 9,3                                 | 3,2*                                     |
| Intet køleskab, pga. Økonomi                                      | 0,8                                 | 0,2                                      |
| Ingen seng, pga. Økonomi  | 1,0                                 | 0,3                                      |
| Ikke taget offentlig transport, pga. økonomi                      | 19,5                                | 3,9*                                     |
| Ingen telefon, pga. Økonomi                                       | 1,0                                 | 0,1*                                     |
| Ikke haft familie eller venner til middag, pga. økonomi           | 9,6                                 | 1,5*                                     |
| Ikke købt lægeordineret medicin, pga. økonomi                     | 14,8                                | 3,3*                                     |
| Haft svært ved at afholde udgifter ift. handicap                  | 13,1                                | 3,9*                                     |
| Mindst ét basalt afsavn   | 43,8                                | 12,4*                                    |
| Mindst to basale afsavn   | 25,7                                | 5,6*                                     |
| Mindst tre basale afsavn  | 15,7                                | 2,1*                                     |

Anm.: Med \* er markeret forskelle, der er statistisk signifikante ( $p < 0,05$ ).  
Kilde: SFI 2016 pba. Surveyoplysninger.

Analysen peger imidlertid også på en anden vigtig pointe, nemlig at der også er en signifikant forskel i andelen af afsavn, når man ser på ledige over for beskæftigede – også når der tages højde for, om man er økonomisk fattig eller ej (SFI 2016: 175).

Kigger man på kontanthjælpsmodtagere alene, viser det sig, at denne gruppe har markant flere afsavn end de andre grupper. Det gælder også de kontanthjælpsmodtagere, som ikke er økonomisk fattige.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Figuren er et udpluk af en større figur, hvor også afsavn for selvstændige og andre indgår. De har flere afsavn end gruppen med lønindkomst, men færre end gruppen af kontanthjælpsmodtagere.

**Tabel 7.9: Afsavn for kontanthjælpsmodtagere og fuldtidsbeskæftigede**

|                  | Økonomisk fattige   |              | Økonomisk ikke-fattige |              |
|------------------|---------------------|--------------|------------------------|--------------|
|                  | Lønindkomst, heltid | Kontanthjælp | Lønindkomst, heltid    | Kontanthjælp |
| Mindst 1 afsavn  | 68,4                | 95,1*        | 38,2                   | 90,4*        |
| Mindst 3 afsavn  | 37,5                | 86,7*        | 15,5                   | 85,6*        |
| Mindst 5 afsavn  | 29,5                | 82,6*        | 7,5                    | 78,7*        |
| Mindst 10 afsavn | 16,6                | 59,3*        | 1,7                    | 62,3*        |
| Mindst 15 afsavn | 11,3                | 43,5*        | 0,8                    | 52,6*        |
| Mindst 20 afsavn | 2,8                 | 24,6*        | 0                      | 25,3*        |
| n                | 184                 | 260          | 491                    | 33           |

Anm.: \* markerer forskelle, der er signifikante ( $p < 0,05$ )

Kilde: SFI 2016

Tabellen viser, at en langt større del af kontanthjælpsmodtagerne har afsavn end blandt de beskæftigede. En fjerdedel af kontanthjælpsmodtagerne har mindst 20 afsavn, mod hhv. 3 pct. og 0 pct. af de beskæftigede.

Samtidig viser tabellen, at der er lige så mange afsavn blandt økonomisk fattige kontanthjælpsmodtagere som økonomisk ikke-fattige kontanthjælpsmodtagere. For kontanthjælpsmodtagere er der således ikke nødvendigvis en forskel på, om man er over eller under den tidligere fattigdomsgrænse.

En regressionsanalyse, hvor der også er kontrolleret for økonomisk fattigdom og psykiske lidelser, understøtter den pointe. Den viser, at kontanthjælpsmodtagere har 45 pct. større sandsynlighed for at have betydelige afsavn på mindst tre afsavnsdimensioner end fuldtidsbeskæftigede. Effekten af kontanthjælp forklarer desuden helt eller delvist effekten af at være økonomisk fattig og at have en psykisk lidelse (Ibid.: 236).

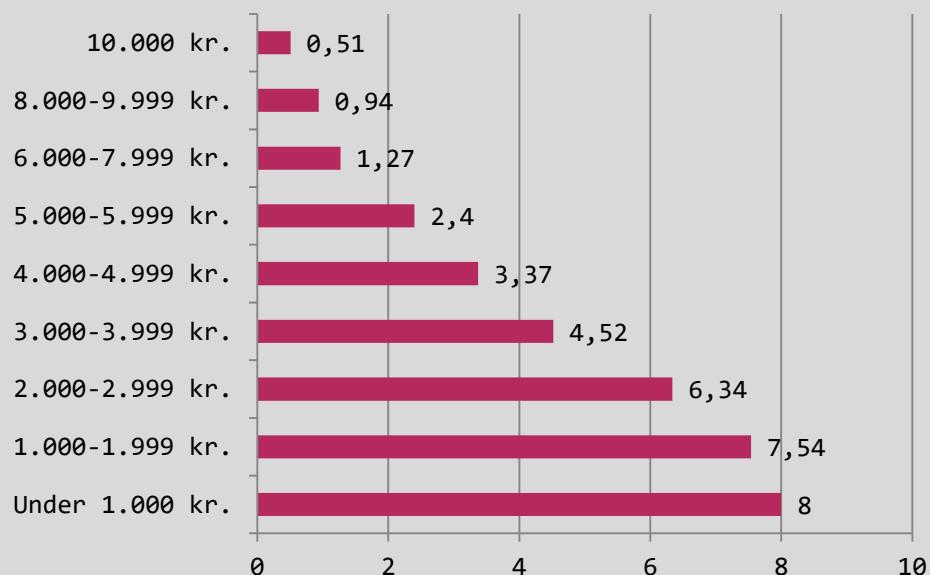
Konklusionen er, at kontanthjælpsmodtagere lever et liv, der er præget af markant flere afsavn end andre. Man kan således ikke sige, at deres ydelse sikrer dem et værdigt liv. Det er ikke klart, om dette skyldes størrelsen på ydelsen, eller at de har dårligt helbred og psykiske lidelser, som ifølge SFIs undersøgelse også påvirker antallet med afsavn, og i øvrigt er med til at sende folk på kontanthjælp (Ibid.: 233). Regressionsanalysen peger dog i retning af, at sygdom ikke alene kan forklare problemet med de mange afsavn, men at kontanthjælpen i sig selv er en del af problemet.

# Størrelsen af ydelsen betyder noget

CASA (2013) har undersøgt sammenhængen mellem, hvor mange penge en familie har til rådighed, og antallet af afsavn i en undersøgelse blandt både beskæftigede, dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere.

Figuren 7.2 udtrykker det gennemsnitlige antal afsavn fordelt på det ækvivalerede rådighedsbeløb. Det ækvivalerede rådighedsbeløb skal forstås som de samlede indtægter fratrukket boligudgifter, betaling til daginstitution og skat. Det adskiller sig således fra 'disponibel indkomst' ved, at det kan være forskelligt fra person til person, fordi det indebærer flere variable udgifter end bare skat. Når det er 'ækvivaleret' betyder det, at der er taget højde for stordriftsfordele, når man er mere end én person.

**Figur 7.2: Gennemsnitligt antal afsavn.(max. 18) Ækvivaleret rådighedsbeløb**



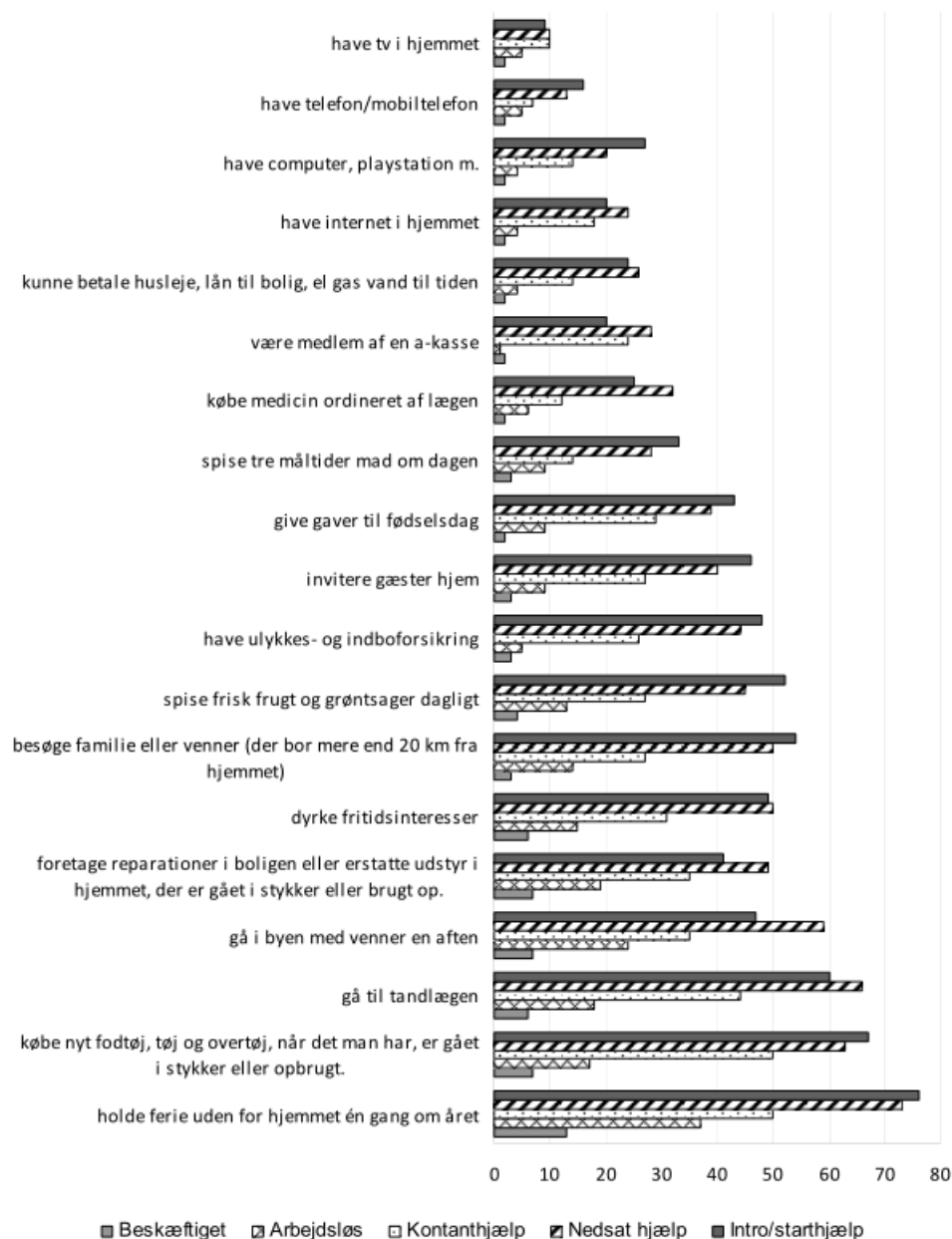
Kilde: CASA 2013

Som det fremgår af figuren, er der en tydelig sammenhæng mellem, hvor mange penge man har til forbrug, og hvor mange materielle goder man må give afkald på.

Datamaterialet blev indsamlet i 2009, hvor man også opdelte andele med forskellige afsavn på de forskellige ydelser. På det tidspunkt - i slutningen af 2000'erne - var en gruppe på nedsat kontanthjælp, dvs.

ca. 600 kr. mindre end kontanthjælpsydelsen om måneden. En anden gruppe var på starthjælp eller introduktionsydelse, der er en pendant til integrationsydelsen, der blev indført i 2016. Figuren nedenfor viser andele af forskellige afsavn fordelt på ydelsen.

**Figur 7.3: Andel med afsavn. Særskilt for forsørgelsesgrundlag. Pct.**



Anm.: Kategorien 'Arbejdsløse' består af modtagere af A-dagpenge.

Kilde: Hansen og Hussain 2009



Personer på kontanthjælp har afsavn i væsentligt omfang, mens få andre arbejdsløse og beskæftigede har afsavn. Dem, der har klart flest afsavn, er dog dem på de laveste ydelser - nedsat kontanthjælp og introduktionsydelse/starthjælp. Der er altså en væsentlig forskel mellem at være på kontanthjælp og være på nedsat kontanthjælp.

Det skal dog nævnes i den sammenhæng, at kriteriet for at få nedsat kontanthjælpen var, at man havde modtaget kontanthjælp uafbrudt i seks måneder. Derfor kan der være flere i denne gruppe, der har andre problemer end ledighed, som kan spille ind på antallet af afsavn.

Opsummerende må vi konkludere, at dem, der lever på kontanthjælp eller på ydelser, der er lavere end kontanthjælp, har markant flere afsavn end andre. Lavere rådighedsbeløb fører til flere afsavn. Hvad enten sygdom er årsagen til ledighed eller ej, så er konklusionen, at kontanthjælp, integrationsydelse og uddannelseshjælp ikke sikrer et værdigt forsørgelsesgrundlag efter danske standarder.

# Litteraturliste

AE (2016): *Kontanthjælpsloftet rammer personer med gæld*. Udarbejdet af Emilie Agner Damm og Rasmus Salmon, Arbejderbevægelses Erhvervsråd 2016.

Arendt, Jacob Nielsen (2007): *Fattigdom – en oversigt over begreber og danske analyser*. Syddansk Universitet 2007.

Beskæftigelsesministeriet (2015): *Faktaark: Betydning af ny integrationsydelse for rådighedsbeløb for forskellige familietyper*.

Beskæftigelsesministeriet (2013): *Uddannelseshjælp til unge uden uddannelse*.

Beskæftigelsesministeriet (2016a): *Folketinget har vedtaget kontanthjælpsloftet*. Pressemeddelelse.

Beskæftigelsesministeriet (2016b): *Beskæftigelsesministerens svar på spm. 41 ved behandling af L 113*.

Beskæftigelsesministeriet (2016c): *FIU Alm. del endeligt svar på spørgsmål 30*.

Beskæftigelsesministeriet (2017a): *BEU, Alm. del 2016-2017 endeligt svar på spørgsmål 145*.

Beskæftigelsesministeriet (2017b): *BEU, Alm. del 2016-2017 endeligt svar på spørgsmål 109*.

CASA (2013): *Afsavn og indkomst*. Udarbejdet af Finn Kenneth Hansen og Henning Hansen CASA 2013

CASA (2014): *Social Årsrapport 2014*.

CASA (2015): *Hvad koster det at Leve 2015?* Udarbejdet af Finn Kenneth Hansen, Henning Hansen og Malte Moll Wingender, CASA 2015.

Ekspertrådet om Fattigdom (2013): *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. Juni 2013.

Hansen, Finn Kenneth og Malte Moll Wingender (2016): *Hvad koster det at Leve beskedent? Og hvordan ser et dansk minimumsbudget ud?* i CASA, Social Årsrapport 2016.

Hansen, Finn Kenneth (2016): *Undersøgelse af kontanthjælpsmodtagernes helbredsforhold*. Dansk Socialrådgiverforening, marts 2016.

Hansen, Finn kenneth og M. Azhar Hussain (2009): "Konsekvenser af de laveste ydelser - forsørgelsesgrundlag og afsavn" i forskningsprojektet *Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag*. CASA 2009.

KORA (2011): *Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemerne blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere*. Udarbejdet af Lars Skipper, KORA (AKF) 2011

RFF (2016): *Minimumsbudget for forbrugsudgifter*. Udarbejdet af Jens Bonke og Anders Eiler Weise Christensen. Rockwoll Fondens Forskningsenhed 2016.

SFI (2016): *Fattigdom og afsavn*. Udarbejdet af Lars Benjaminsen, Morten Enemark og Jesper Fels Birkelund, SFI 2016.

Townsend, Peter (1979): *Poverty in the United Kingdom A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Penguin Books Ltd. 1979.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015): *Familiernes økonomi - fordeling, fattigdom og incitament*.

## Påstand 8: ”Kontanthjælp er ikke en langvarig eller permanent kilde til forsørgelse”

Når forskellige aktører – senest i forbindelse med regeringens kontanthjælpsloft – stiller spørgsmål til, om man vitterligt kan leve et ordentligt og værdigt liv for det beløb, man modtager i kontanthjælp eller lignende ydelser, lyder svaret fra skiftende regeringer ofte, at det jo ikke er meningen, at man skal være på kontanthjælp i længere tid.

*”Kontanthjælp er en midlertidig ydelse.”* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) ved pressemødet i forbindelse med regeringens lancering af dens jobreform I, 2. oktober 2015

Under SSFR-regeringen sagde den daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen, at man kun skal være på uddannelseshjælp for en kort periode:

*”... men husk på, at det er jo kort tid, de skal være der [på uddannelseshjælp]. Det er jo kort tid. Det er ikke flere år. Tanken er at sige: ’Du beder om kontanthjælp, du får uddannelseshjælp, du får et uddannelsespålæg, ligeså snart den uddannelse starter op, starter du der’. Og dermed er det en kort periode, de skal være der.”* Daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen (S) i Information, 9. marts 2013

Den nuværende statsminister Lars Løkke Rasmussen har ligeledes i 2015 sagt, at det er hensigten, at man skal videre fra kontanthjælp:

*”Det er ikke med det afsæt at holde mennesker fast på en lav forsørgelse. Tværtimod. Det er med afsæt i at give dem et skub til at komme videre og i øvrigt frigøre ressourcer, der til foråret kan bruges til at lave en skattereform.”* Statsminister Lars Løkke Rasmussen (V) om kontanthjælpsloftet ifm. lanceringen af regeringen finanslovsforslag for 2016, 19. september 2015

# Hovedkonklusioner

Kontanthjælp er en langvarig eller permanent kilde til forsørgelse for mange borgere. For mange andre er det en midlertidig ydelse.

- Der er både langvarige og kortvarige kontanthjælpsforløb. Det kan derfor ikke siges, at kontanthjælp alene gives til grupper, der er relativt kort tid på ydelsen.
  - En fjerdedel eller flere er på kontanthjælp i halvdelen af en elleveårig periode.
  - En tredjedel er på kontanthjælp under et år over en elleveårig periode.
  - Her imellem er der en stor midtergruppe, der hverken forlader kontanthjælpssystemet hurtigt, men som heller ikke er på kontanthjælp i hovedparten af en elleveårig periode.
- En tredjedel er på kontanthjælp fem år i træk, mens halvdelen er ude af kontanthjælp året efter, de startede med at modtage den.
- Nye kontanthjælpsmodtagere kommer relativt hurtigt ud af kontanthjælpssystemet. Over halvdelen af nye kontanthjælpsmodtagere kommer ud inden for et år. Inden for gruppen, der relativt hurtigt forlader kontanthjælpssystemet, kommer en tredjedel ud inden for 2-3 måneder.
- De langvarige kontanthjælpsmodtagere udgør en særlig gruppe. Grundlæggende set er der flere kvinder, flere ikke-vestlige indvandrere og flere bosiddende i Region Hovedstaden i denne gruppe.

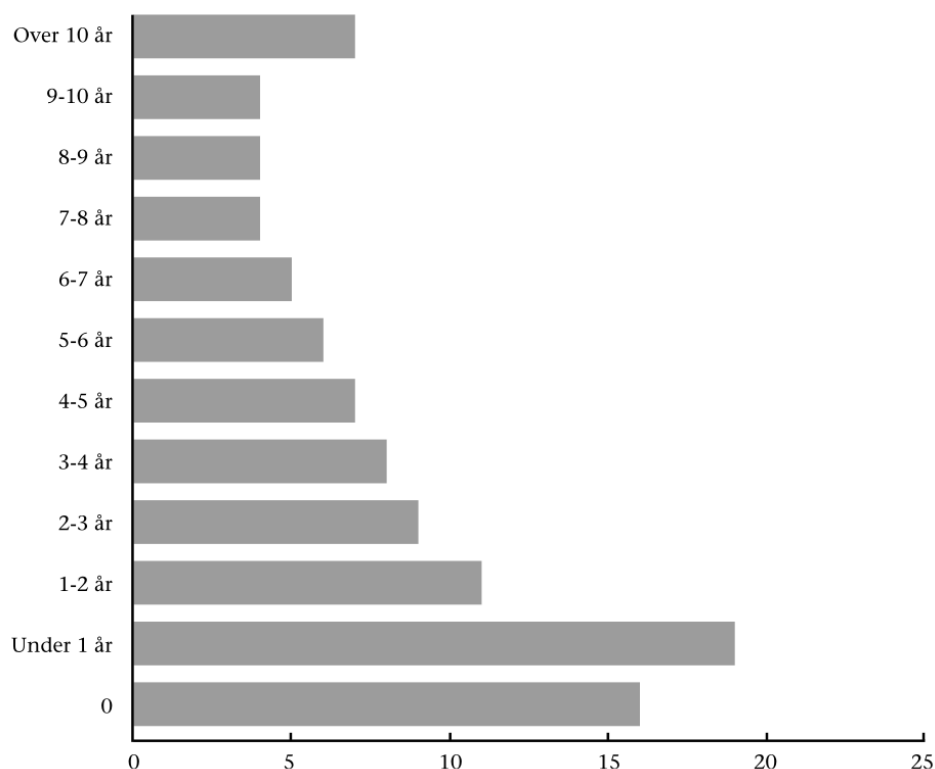
At kontanthjælp er en langvarig eller permanent kilde til forsørgelse for mange borgere betyder, at disse borgere lever i en langvarig eller permanent tilstand præget af risiko for fattigdom. Det vil dette kapitel dog ikke komme yderligere ind på. For mere om denne problematik se Påstand 7, som handler om, hvorvidt overførselsindkomster i Danmark sikrer et værdigt levestandard uden fattigdom.

# Der er både kortvarige og langvarige kontanthjælpsforløb

Der er både langvarige og kortvarige kontanthjælpsforløb. Det fremgår fx af Beskæftigelsesministeriet (2006, 2015), CASA (2009), KL (2014), Mploy (2015) og Social Årsrapport (2012, 2016). Det kan derfor ikke siges, at kontanthjælp alene gives til grupper, der er relativt kort tid på ydelsen.

Varigheden af kontanthjælpsforløb fremgår bl.a. af en undersøgelse af Henning Hansen og Finn Kenneth Hansen i *Social Årsrapport* fra 2016. Figur 8.1 viser modtagerne af kontanthjælp i 2001, og hvor mange år de har modtaget kontanthjælp i den efterfølgende periode frem til 2012 (inkl.).

**Figur 8.1: Antal år på kontanthjælp i perioden 2002-2012 for kontanthjælpsmodtagere i 2001**



Kilde: Social Årsrapport 2012 pba. DREAM-data

Som det fremgår af figuren, har en fjerdedel modtaget kontanthjælp i mere end seks år i den elleveårige periode, heraf har 7 pct. været på kontanthjælp i over 10 år, altså hele perioden. Det svarer til 13.000 kontanthjælpsmodtagere.

Denne opgørelse peger på, at en fjerdedel af kontanthjælpsmodtagerne er på kontanthjælp i over halvdelen af tiden i en elleveårig periode. Der er altså en gruppe, der lever hovedparten af et årti på en ydelse, der er tiltænkt som midlertidig. Modsat kan vi samtidig konkludere, at langt hovedparten bruger det meste af deres tid *udenfor* kontanthjælps-systemet indenfor en elleveårig periode.

Beskæftigelsesministeriet har lignende konklusioner i en opgørelse af længden af ydelsesforløb blandt modtagere af kontanthjælp med udgangspunkt i igangværende forløb for seneste tilgængelige måned i DREAM-registret. Her har to tredjedele af kontanthjælpsmodtagerne modtaget kontanthjælp i mere end 1 år. En fjerdedel har modtaget kontanthjælp i mere end 5 år og 8 pct. i mere end 10 år.

**Tabel 8.1: Kontanthjælpsmodtagere fordelt på antal år på ydelsen, igangværende forløb uge 48, 2015.**

|                | Under 30 år |              |                               | 30 år og over |              |                               | Samlet |              |                               |
|----------------|-------------|--------------|-------------------------------|---------------|--------------|-------------------------------|--------|--------------|-------------------------------|
|                | Antal       | Andel i pct. | Andel aktivitetsparate i pct. | Antal         | Andel i pct. | Andel aktivitetsparate i pct. | Antal  | Andel i pct. | Andel aktivitetsparate i pct. |
| Mere end 1 år  | 3.800       | 39           | 89                            | 72.250        | 73           | 81                            | 76.050 | 70           | 81                            |
| Mere end 2 år  | 1.310       | 13           | 88                            | 54.640        | 55           | 85                            | 55.950 | 51           | 85                            |
| Mere end 3 år  | 330         | 3            | 84                            | 41.220        | 41           | 88                            | 41.550 | 38           | 88                            |
| Mere end 4 år  | 120         | 1            | 83                            | 32.130        | 32           | 90                            | 32.250 | 30           | 90                            |
| Mere end 5 år  | 50          | 1            | 90                            | 25.150        | 25           | 92                            | 25.200 | 23           | 92                            |
| Mere end 6 år  | 30          | 0            | 86                            | 19.650        | 20           | 93                            | 19.680 | 18           | 93                            |
| Mere end 7 år  | 10          | 0            | 75                            | 14.800        | 15           | 95                            | 14.810 | 14           | 95                            |
| Mere end 8 år  | 0           | 0            | 0                             | 11.250        | 11           | 96                            | 11.250 | 10           | 96                            |
| Mere end 9 år  | 0           | 0            | 0                             | 9.410         | 9            | 96                            | 9.420  | 9            | 96                            |
| Mere end 10 år | 0           | 0            | 0                             | 8.270         | 8            | 97                            | 8.280  | 8            | 97                            |

Anm.: Tallene er afrundet til hele 10 personer. Afbrydelseskriteriet er 4 sammenhængende uger uden kontanthjælp.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets beregninger på baggrund af udtræk fra DREAM-registret 2015.

For dem under 30 år er de fleste – af gode grunde – relativt nye i kontanthjælpssystemet (uddannelseshjælp for dem). For gruppen over 30 år, der udgør størstedelen, er der derimod en langt større spredning i, hvor lang tid man har været på kontanthjælp op til målingen.

Opgørelser af beskæftigelsesstatus fortæller altså, at kontanthjælp er en midlertidig ydelse for nogen, men for andre er en langvarig eller permanent kilde til forsørgelse. Tabel 8.1 viser samtidig, at sidstnævnte gruppe næsten udelukkende udgøres af aktivitetsparate. (Se ap-

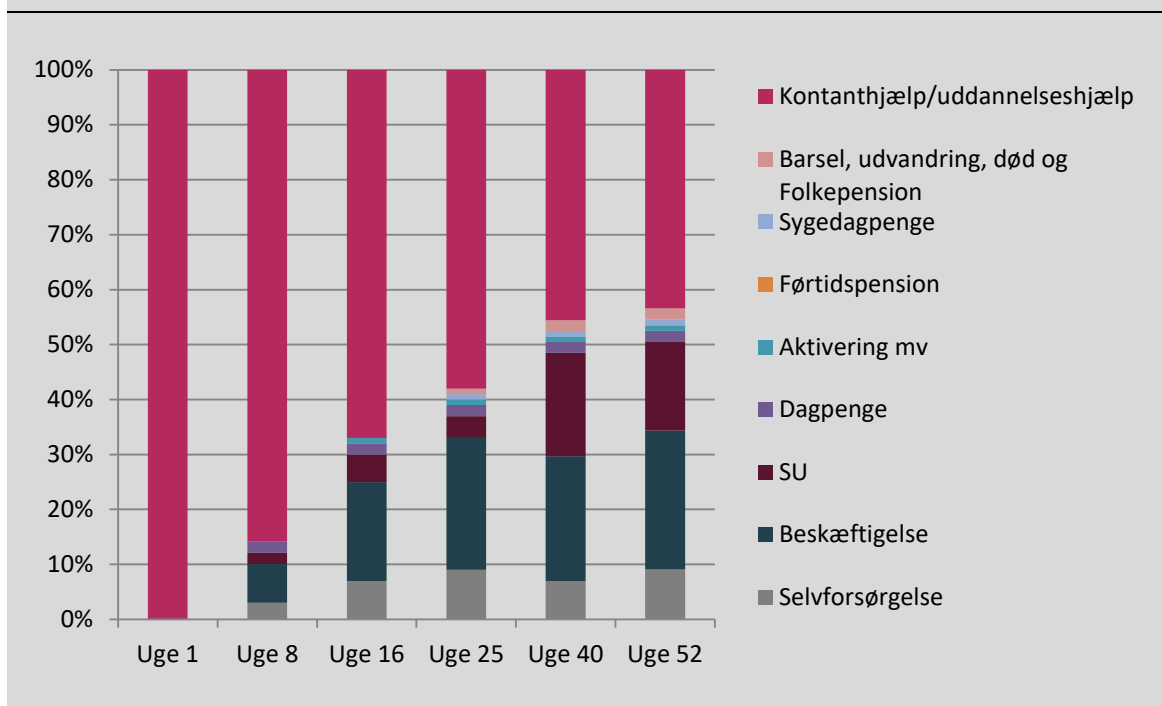


pendix for yderligere karakteristika for kortvarige og langvarige kontanthjælpsmodtagere.)

## Nye kontanthjælpsmodtagere kommer hurtigere ud af systemet igen

Opgørelserne, som indtil videre er blevet refereret, viser varigheden for en gruppe personer, der modtog kontanthjælp ved et givent tidspunkt. Hvis man udelukkende ser på nye kontanthjælpsmodtagere, er billedet lidt anderledes - af dem kommer flere hurtigt i beskæftigelse.

**Figur 8.2: Nye kontanthjælpsmodtagere i januar 2015 fordelt efter forsørgelse over et år**



Anm.: Nye modtagere af kontanthjælp er defineret som personer, som ikke har modtaget kontanthjælp i hele året forinden. Der kan derfor forekomme personer, som tidligere har modtaget kontanthjælp. N=4105 personer

Kilde: Social Årsrapport 2016 pba. DREAM-data

En tredjedel af nye kontanthjælpsmodtagere er ude af kontanthjælpssystemet efter to til tre måneder (i 2015 er 67 pct. fortsat på kontanthjælp eller uddannelseshjælp i uge 16), og lidt under halvdelen er ude

af kontanthjælpssystemet efter et halvt år (i 2015 er 58 pct. på kontanthjælp eller uddannelseshjælp i uge 25).

Inden for det første halve år skyldes afgang fra kontanthjælpssystemet primært, at kontanthjælpsmodtagerne er kommet i beskæftigelse, blevet selvforsørgende (dvs. uden registreret indtægt fra arbejde eller overførsel) eller modtager uddannelsesstøtte (SU).

Resten af året (efter uge 25) er der ikke store ændringer. Der er en stabilisering af andelen, som kommer i beskæftigelse. Det samme sker for andelen, som er selvforsørgende. Når andelen på kontanthjælp fortsat falder - med omkring 15 procentpoint - skyldes det, at andelen på SU stiger markant i det sidste halve år.

Når der er gået et år, er lidt over halvdelen af de nye kontanthjælpsmodtagere ikke længere at finde i kontanthjælpssystemet. 25 pct. er kommet i beskæftigelse, 9 pct. er selvforsørgende og 16 pct. er under uddannelse og modtager SU. Blot 1 pct. er på sygedagpenge og 2 pct. på folkepension.

Samme analyse er foretaget for 2010 og 2012 for at se, om det er en udvikling påvirket af økonomiske konjunkturer og/eller af kontanthjælpsreformen fra 2014. Resultaterne viser ikke nogen bemærkelsesværdig forskel på, hvordan det går nye kontanthjælpsmodtagere ved de tre nedslag (se appendiks).

# Appendiks

**Tabel 8.2: Nye kontanthjælpsmodtagere i januar 2010 fordelt på forsørgelse på forsørgelse særskilt efter varighed**

| Procent                                 | Uge 8 | Uge 16 | Uge 25 | Uge 40 | Uge 52 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|
| Selvforsørgelse                         | 4     | 9      | 10     | 9      | 10     |
| Beskæftigelse                           | 7     | 21     | 27     | 28     | 24     |
| SU                                      | 1     | 4      | 4      | 15     | 16     |
| Dagpenge                                | 2     | 2      | 2      | 2      | 2      |
| Kontanthjælp                            | 85    | 62     | 54     | 41     | 41     |
| Aktivering mv                           | 0     | 1      | 1      | 1      | 1      |
| Førtidspension                          | 0     | 0      | 0      | 1      | 2      |
| Sygedagpenge                            | 0     | 0      | 1      | 2      | 0      |
| Barsel, udvandring, død og Folkepension | 0     | 1      | 1      | 2      | 3      |
| I alt                                   | 100   | 100    | 100    | 100    | 100    |
| N                                       | 6445  | 6445   | 6445   | 6445   | 6445   |

Kilde: Social Årsrapport 2016 pba. DREAM-data

**Tabel 8.3: Nye kontanthjælpsmodtagere i januar 2012 fordelt efter forsørgelse særskilt efter varighed**

| Procent                                 | Uge 8 | Uge 16 | Uge 25 | Uge 40 | Uge 52 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|
| Selvforsørgelse                         | 4     | 7      | 8      | 8      | 8      |
| Beskæftigelse                           | 7     | 16     | 22     | 21     | 22     |
| SU                                      | 1     | 5      | 5      | 17     | 16     |
| Dagpenge                                | 3     | 3      | 3      | 3      | 3      |
| Kontanthjælp                            | 84    | 67     | 60     | 46     | 46     |
| Aktivering mv                           | 0     | 0      | 0      | 1      | 1      |
| Førtidspension                          | 0     | 0      | 0      | 1      | 1      |
| Sygedagpenge                            | 0     | 0      | 1      | 0      | 1      |
| Barsel, udvandring, død og Folkepension | 0     | 1      | 1      | 2      | 2      |
| I alt                                   | 100   | 100    | 100    | 100    | 100    |
| N                                       | 5923  | 5923   | 5923   | 5923   | 5923   |

Kilde: Social Årsrapport 2016 pba. DREAM-data

**Tabel 8.4: Kontanthjælpsmodtagere i 2001 (18-50 år), som har modtaget kontanthjælp i hhv. under 1 år og 10 år i perioden 2002-2010 - opdelt efter køn, alder, etnisk baggrund og region. Procent**

|              | Under 1 år | 10 år + | Alle    |
|--------------|------------|---------|---------|
| Mænd         | 51%        | 35%     | 49%     |
| Kvinder      | 49%        | 65%     | 51%     |
| 18-24 år     | 40%        | 18%     | 32%     |
| 25-34 år     | 32%        | 40%     | 35%     |
| 35-49 år     | 28%        | 42%     | 33%     |
| Dansk        | 72%        | 55%     | 68%     |
| Vestligt     | 5%         | 2%      | 3%      |
| Ikke-vestlig | 23%        | 42%     | 29%     |
| Hovedstaden  | 34%        | 45%     | 34%     |
| Sjælland     | 14%        | 13%     | 14%     |
| Syddanmark   | 22%        | 20%     | 22%     |
| Midtjylland  | 21%        | 14%     | 20%     |
| Nordjylland  | 10%        | 7%      | 9%      |
| I alt        | 100%       | 100%    | 100%    |
| Antal - N    | 38.654     | 12.974  | 199.324 |

Kilde: Social Årsrapport 2012 pba. DREAM-data

Generelt er der flere kvinder, flere ikke-vestlige indvandrere og flere bosiddende i Region Hovedstaden. Andelen af kvinder stiger fra 49 pct. af dem, der i perioden 2002-2010 modtog kontanthjælp under et år, til 65 pct. for dem, der i samme periode modtog kontanthjælp i over 10 år.

Andelen af indvandrere stiger ligeledes fra 23 pct. til 42 pct. for de to grupper. Andelen af bosiddende i Region Hovedstaden stiger fra 34 pct. til 45 pct. for de langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Det tyder altså på, at, dem der sidder længere tid i kontanthjælpssystemet, blandt andet er en særlig socio-demografisk gruppe, som derfor også har særlige sociale vilkår. Der er dog også mange langvarige kontanthjælpsmodtagere, som ikke hører under denne gruppe.

# Litteratur

Beskæftigelsesudvalget (2015-16): *L 113 endeligt svar på spørgsmål 37*

*Offentligt*. Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*. Oktober 2006.

Finn Kenneth Hansen, Henning Hansen og M. Azhar Hussain (2009): *Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag - en registerundersøgelse*. CASA, marts 2009.

Hansen, Finn Kenneth (2012): "Sociale reformer i en krisetid?" i *Social Årsrapport 2012*. Udgivet af Socialpolitisk Forening.

Hansen, Finn Kenneth (2016): "Hvor længe bliver modtagere på kontanthjælp?" i *Social Årsrapport 2016*. Udgivet af Socialpolitisk Forening.

Hansen, Henning og Finn Kenneth Hansen (2012): "Kontanthjælpssystemet - hvor mange forbliver på kontanthjælp?" i *Social Årsrapport 2012*. Udgivet af Socialpolitisk Forening.

Kestler, Amalie: "Jeg har været på en rejse ..." i *Information*. 9. marts 2013.

Kasper Kaasgard: "Løkke: Nyt kontanthjælpsloft på fredag" i *Altinget*. 29. marts 2015.

KL (2014): *Ind på arbejdsmarkedet - Fakta og analyse*.

Larsen, Jørn Neergaard (V) ved pressemødet i forbindelse med regeringens lancering af dens jobreform I: *L 113 Forslag til Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, Lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love*. 2. oktober 2015.

Mploy (2015): *Afdækning af jobparate kontanthjælpsmodtagere i København, Høje Taastrup og Lolland*.

## Påstand 9: ”Unge på uddannelseshjælp er ligestillet med unge på SU”

Den forhenværende SRSF-Regeringen besluttede sammen med Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance at gennemføre en grundlæggende reform af kontanthjælpssystemet i 2013. Reformen blev indført i 2014, hvor man afskaffede kontanthjælpen for unge under 30 år uden uddannelse. I stedet for at få kontanthjælp kom de unge på uddannelseshjælp. Uddannelseshjælpen var på det tidspunkt en ny ydelse på niveau med SU.

Motivationen for indførelsen af uddannelseshjælpen var, at de unge på uddannelseshjælp skulle være ligestillede med unge på SU:

*”... grundydelsen for uddannelseshjælp fastsættes på niveau med SU-satsen, så de unge får samme indkomst på uddannelseshjælp, som når de starter på en uddannelse.”* Fra lovbemærkningerne ifm. kontanthjælpsreformen, 28. maj 2013

Samme pointe nævnte den tidligere beskæftigelsesminister, Mette Frederiksen (S), i sin ministertale i forbindelse med 1. behandling af kontanthjælpsreformen:

*”... de unge, der godt kan gå i gang med en uddannelse, skal i gang med en uddannelse, og ja, de skal ikke have en højere kontanthjælpsydelse end det, de kommer til at få i SU. Det synes jeg er fornuftigt.”* Daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksens (S) ministertale ifm. 1. behandling af kontanthjælpsreformen, 12. juni 2013

Spørgsmålet er, om det giver mening at sammenligne uddannelseshjælpen med SU'en. Er de unge på uddannelseshjælp reelt ligestillede med unge på SU?

# Hovedkonklusioner

Diskussionerne i dette kapitel peger på, at unge på uddannelseshjælp ikke er ligestillede med unge på SU.

- Uddannelseshjælp og SU er ydelsesmæssigt ens, men unge på uddannelseshjælp er ikke økonomisk ligestillet med unge på SU.
  - Unge på uddannelseshjælp er underlagt andre regler og krav end unge på SU.
  - Man kan ikke optage SU-lån.
  - Lønindkomst modregnes uddannelseshjælpen.
  - Man har ikke adgang til studierabatter.
- Unge på SU kan anse deres uddannelse som en investering i fremtiden, der giver en forventet højere indkomst. Dette er ikke tilfældet for unge på uddannelseshjælp.
- Der er en række krav til unge på uddannelseshjælp, som ikke er til unge på SU. Man må ikke have en formue på over 10.000 kr. og man er indordnet i ordningerne om gensidig forsørgerpligt, kontanthjælpsloft og 225-timers reglen.
- Uddannelseshjælp og SU er de laveste overførselsindkomster i Danmark. Derfor er det ikke overraskende, at de mest anvendte metoder til at måle fattigdom viser, at unge på uddannelseshjælp og SU har det svært. Indkomstmetoden viser, at man ligger under fattigdomsgrænsen, afsavnsmetoden viser, at man lider flere afsavn end den gennemsnitlige dansker, og budgetmetoden viser, at man ikke kan få indtægterne til at slå til på et beskedent budget.

# Unge på uddannelseshjælp er ikke økonomisk ligestillet med unge på SU

For at være sidestillet med personer på SU, må unge på uddannelseshjælp formodes at have samme rådighedsbeløb som studerende. Selve ydelsen er den samme – 6010 kr. før skat (2016) – men der er andre faktorer, der influerer på rådighedsbeløbet. Samlet set er der en række faktorer, der stiller unge i uddannelse langt bedre end unge på uddannelseshjælp. I det følgende redegøres for dette.

Den største forskel mellem unge på SU og unge på uddannelseshjælp er, at unge på SU kun kortvarigt har en lav indkomst mod en forventning om, at uddannelsen er en investering, som gør, at man senere i livet vil få en højere fremtidig indkomst. Som SU-modtager har man yderligere en række fordele i form af at kunne optage SU-lån, supplere sin indkomst med erhvervsarbejde og have adgang til studierabatter.

På SU har du mulighed for at tage statsgaranterede SU-lån, der ifølge bankerne er det mest fordelagtige lån, man kan tage. De opfordrer ligefrem studerende til at tage SU-lån og have det stående på en bankkonto.<sup>31</sup> Renterne på et studielån er 4 pct. under uddannelsen, men kun 1 pct. efterfølgende. Andre forbrugslån ligger på op omkring 10 pct. i rente.<sup>32</sup>

Hertil hører også, at en uddannelse – med et fortærsket udtryk – er en investering i fremtiden. Man kan se frem til en løn, der ligger tre, fire eller fem gange over SU-niveau, når man har fuldført sin uddannelse. Netop derfor er det relativt uproblematisk at tage et SU-lån, hvorimod forbrugslån med en langt højere rente for en person på uddannelseshjælp kan være svær at komme af med.

En undersøgelse blandt 3.982 studerende på mellemlange og lange videregående uddannelse viser, at 30 pct. af de studerende har modtaget SU-lån hele eller dele af det forgangne år<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Se fx <http://finans.dk/live/privatokonomi/ECE8994011/bankers-opfordring-til-studerende-tag-sulaan-ogsaa-selv-om-du-ikke-har-brug-for-pengene/?ctxref=ext>

<sup>32</sup> Se fx <https://www.mybanker.dk/sammenlign/laan/forbrugslaan/>

<sup>33</sup> Ældre undersøgelser giver et lignende billede i forhold til antallet af studerende som modtager SU-lån se fx DJØF 2013, Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte 2011 og Ungdommens Analyseenhed 2010.



**Tabel 9.1: Studerendes økonomi det foregående år**

|  | Hver måned | Dele af året | I alt |
|--|------------|--------------|-------|
| SU                                       | 79%        | 17%          | 96%   |
| Erhvervsarbejde                          | 39%        | 36%          | 75%   |
| Tilskud og gaver fra forældre og familie | 11%        | 36%          | 47%   |
| SU-lån                                   | 13%        | 17%          | 30%   |
| Banklån                                  | 3%         | 5%           | 8%    |
| Andre forbrugslån                        | 1%         | 2%           | 3%    |

N=3982 studerende  
Kilde: Analyse & Tal 2016

Langt de fleste studerende arbejder hele eller dele af året. Medlemmer i DJØF, der har et studiejob, arbejder i gennemsnit 14,9 timer ugentligt (DJØF 2013). Med en timeløn på 110 kr. svarer det til 7.000 kr. om måneden før skat, der kan lægges oven i SU'en. På uddannelseshjælp har man også mulighed for at tage et job, men indkomsten vil blive fratrukket ydelsen, hvorfor de deltidsjobs, som varetages af studerende, ikke giver samme økonomiske gevinst for unge på uddannelseshjælp.

Hvis man er aktivitetsparat, dvs. at man ikke er vurderet i stand til at forsørge sig selv, og hvis man takker ja til et aktiveringsforløb, så modtager man til gengæld et tillæg, så den samlede ydelse når op på niveau med kontanthjælpsydelsen.

For studerende findes der en lang række tilbud, man kan benytte sig af i løbet af studietiden. Det er selvfølgelig ikke sikkert, at det er noget man bruger, men mulighederne er der. Nogle af de vigtigste poster er følgende:

- **Forsikring:** Flere fagforeninger markedsfører sig blandt studerende ved at tilbyde ekstremt lave priser på forsikring. Sammenlignet med en af de billigste forsikringer, Lærerstandens Brandforsikring, er indbo- og ulykkesforsikring næsten halvt så dyr (ca. 1200 kr. billigere) som en studenterforsikring hos DJØF.
- **Fagforening og A-kasse:** Når man er under uddannelser er det gratis at være medlem af en fagforening og en A-kasse.
- **Sport og kultur:** fitnesscentre og sportsfaciliteter har flere steder studierabat - mellem 10 og 30 pct. USG tilbyder en lang række sportsgrene og aktiviteter med 70 kr. rabat pr. måned. Aviser, biografer m.fl. tilbyder ligeledes studierabat - 10-25 pct.

- Transport: DSB, ARRIVA, SU-styrelsen m.fl. tilbyder op til 50 pct. for unge under 25 år eller unge under uddannelse. Er man således ikke under uddannelse, men transporterer sig med offentlig transport til fx jobcenter, så gives der ingen støtte. Omvendt har man på uddannelseshjælp ikke forpligtigelse til at transportere sig dagligt, hvorfor nogle studerende alligevel vil have samme eller højere transportudgifter.

### **Krav om formuestørrelse og gensidig forsørgerpligt**

For at modtage SU skal man fx være studieaktiv på sin uddannelse<sup>34</sup>. For at modtage uddannelseshjælp er der også en række krav:

- Ens behov for forsørgelse må ikke kunne dækkes af andre ydelser, som fx dagpenge eller SU.
- Man skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og aktivt forsøge at komme i job. Hvis man ikke kan stå til rådighed for arbejdsmarkedet, har man pligt til at deltage i aktiviteter, som kan medvirke til, at man bliver i stand til at arbejde.
- Man er omfattet af reglerne for gensidig forsørgerpligt. Det betyder, at hvis man er gift, har man som par pligt til at forsørge hinanden.
- Man må ikke have en formue på over 10.000 kroner.
- Man er omfattet af kontanthjælpsloftet. Det betyder, at der er et loft på 9.754 kroner for enlige, 14.530 kroner for enlige forsørgere med 2 børn eller flere, 9.057 kroner for samlevende/gifte uden børn og 11.707 kr. for samlevende/gifte med 2 børn eller flere.
- Man er omfattet af 225-timers reglen. Det betyder, at man hvis man har modtaget kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse i sammenlagt 1 år i løbet af de sidste 3 år, skal man arbejde mindst 225 timer om året.

Samlet set er unge på uddannelseshjælp ikke økonomisk ligestillet med unge på SU. Udover, at unge på uddannelseshjælp ikke har samme adgang til SU-lån, lønindkomst og studierabatter, så må de heller ikke have en formue på over 10.000 kr., og man er indordnet under ordningerne om gensidig forsørgerpligt, kontanthjælpsloft og 225-timers reglen.

Økonomi er dog ikke det eneste parameter, hvor unge på uddannelseshjælp ikke er ligestillet med unge på SU. Som det vil blive beskrevet i det næste afsnit er unge på uddannelseshjælp bagud i forhold til unge på SU i forhold til helbred og social baggrund.

---

<sup>34</sup> Betingelserne for at kunne få SU er, at man er studieaktiv på din uddannelse, at man ikke tjener for meget ved siden af SU'en, at man ikke modtager anden offentlig støtte til sine leveomkostninger, at man er dansk statsborger eller kan ligestilles med danske statsborgere, og at man og ens uddannelse opfylder de betingelser, der knytter sig til den type af uddannelse, man søger SU til. Se: <http://www.su.dk/su/su-betingelser/>

# Litteratur

Analyse & Tal (2016): *Boligundersøgelsen 2016 - En spørgeskemaundersøgelse om danske elever og studerendes boligsituation og -behov*. Udarbejdet af Malte Moll Wingender & Søren Nielsen-Gravholt.

Andersen, Jakob, Anders Hede og Jørgen Goul Andersen (2013): *Tryghedsmåling 2013 - Danskernes hverdagsproblemer*. Trygfonden.

CASA (2014): *Ulighed i Sundhed*. Februar 2014.

Dansk Socialrådgiverforening (2016): *Undersøgelse af kontanthjælpsmodtagernes helbredsforhold*. Notat. 11. marts 2016.

Daværende beskæftigelsesminister Mette Frederiksen (S) ministertale ifm. 1. behandling af kontanthjælpsreformen: *L 223 Forslag til Lov om ændring af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forskellige andre Love*. 12. juni 2013.

DJØF (2013): "De studerende må låne til de faste udgifter" i *DeFacto*. Marts 2013.

DJØF (2014): *Djøf's studielivsundersøgelse 2014*.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats (2015): *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. Marts 2015.

Ekspertudvalg om Fattigdom (2013): *En dansk fattigdomsgrænse - analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. Social- og Integrationsministeriet (formand) i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet. Juni 2013.

KL (2014): *Ind på arbejdsmarkedet - Fakta og analyse*.

KORA (dengang AKF) (2011): *Systematisk registerbaseret kortlægning af sundhedsproblemerne blandt de svageste kontanthjælpsmodtagere*. Udarbejdet af Lars Skipper. AKF-rapport.

Lovbemærkningerne ifm. kontanthjælpsreformen: Fremsat den 28. maj 2013 af beskæftigelsesministeren (Mette Frederiksen). *Forslag til Lov om ændring af Lov om aktiv socialpolitik, SU-loven, Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag samt forskellige andre Love*.

SFI (2006): *Kontanthjælpsurvey 2006 - En undersøgelse af kontanthjælpsmodtageres forhold*. Udarbejdet af Henning Bjerregård Bach og Kirstine Nærvig Petersen. Arbejdsrapport.

Styrelse for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013): *SU-støtte & SU-gæld 2011*. SUS nr. 19. januar 2013.

Ungdommens Analyseenhed (2010): *Studenterøkonomi - en spørgeskemaundersøgelse om studerendes økonomiske forhold og deres holdninger til Statens Uddannelsesstøtte*. Af Mads Engholm og Magnus Skovrind.

# Påstand 10: ”Der er billige boliger til rådighed”

Med indførelse af kontanthjælpsloftet har der været rejst tvivl om, hvorvidt der findes tilstrækkeligt med billige boliger til de berørte familier. Kommunernes Landsforening har eksempelvis været bekymrede for, at flere vil blive udsat af deres bolig og blive hjemløse (KL 2016).

Regeringen vurderer dog, at det ikke vil øge andelen af hjemløse:

*”Der er ikke nogen af de ting, vi foreslår, der vil øge andelen af hjemløse. Det er helt andre problemstillinger, der er tale om.”* Daværende beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen (V) ved samråd i Folketingets beskæftigelsesudvalg, 1. marts 2016

Fra den daværende regerings side anerkendte man, at nogle ville sidde med for høje huslejer. Man vurderede dog også, at der var tilstrækkeligt med billige boliger til, at de ville kunne finde en ny bolig med billigere husleje:

*”Hvis man sidder med en meget dyr husleje, og man ikke tror man kommer i arbejde her og nu, så må man jo overveje at finde en billigere bolig, og dem findes der altså også i hovedstadsområdet”.* Beskæftigelsesordfører Hans Andersen (V), som svar på formanden for Danmarks Almene boliger Palle Adamsens frygt for, at kontanthjælpsloftet vil betyde, at flere ikke kan betale deres husleje, DR Nyheder, 15. august 2016

Tidligere boligminister, Inger Støjberg (V), påpegede, at der var omkring 850.000 lejeboliger med en husleje på 7.000 kr. om måneden eller derunder. Det vurderede hun som tilstrækkeligt med boliger (DR 2016).

Spørgsmålet er, om der er nok billige boliger sammenlignet med behovet for billige boliger? Hvordan har forholdet mellem behov og udbud udviklet sig? Og hvordan vil det udvikle sig fremover?

Samtidig må man spørge til, om der er sammenhæng mellem hjemløshed og pludselige reduktioner i økonomiske midler for de laveste indkomstgrupper.

# Hovedkonklusioner

Nærværende påstand er undersøgt med en række analysesnit og forhåndenværende undersøgelser. Hovedkonklusionerne er:

- Der mangler boliger til enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn. Lidt over 100.000 enlige kontanthjælpsmodtagere skal bo i lidt under 100.000 lejeboliger, hvis man antager at deres forbrug er på minimumsbudgetniveau og derfor alene har 2.900 kr. til husleje om måneden. Disse lejeboliger skal de dele med studerende, pensionister og andre lavindkomstgrupper. Ud fra sådanne standarder er der altså slet ikke nok boliger til denne gruppe.
- Antallet af boliger med en husleje under 4.000 kr. er mere end halveret siden 2007. Mange grupper har behov for boliger med en husleje i denne prisklasse eller under, men særligt studerende og gruppen af enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn har budgetter, hvor de skal finde bolig med i husleje i denne prisklasse. I dag overstiger antallet af studerende og enlige kontanthjælpsmodtagere antallet af lejeboliger med husleje under 4.000 kr. månedligt med omkring 80.000 personer.
- Der er særligt lav flyttefrekvens i de udsatte sociale boligbyggerier, hvor de billigste lejeboliger findes. Samtidig er der få almennyttige lejeboliger til rådighed på et givent tidspunkt. Målinger i vinteren 2016 og sensommer 2016 peger begge på, at der er lidt over 1.000 af de 570.000 almennyttige lejeboliger til rådighed på et givent tidspunkt. Det kan derfor være vanskeligt for kontanthjælpsmodtagere og andre, der pludseligt får behov for en billigere bolig, at finde en.
- Hjemløshed og udsættelser skyldes blandt andet økonomiske problemer. Det er samtidig tydeligt, at hjemløshed også skyldes en lang række andre faktorer såsom sygdom, misbrug og skilsmisse. Det kan dog ikke afvises, at nedskæringer i ydelser som følge af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen vil føre til øget hjemløshed over tid.
- I 2015 var der samlet set lidt under en million lejeboliger. Ca. 40 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, der ikke er enlige uden børn, har indtægter, der gør, at de kan bebo disse boliger, såfremt deres forbrug ikke overstiger det minimumsbudget, man kan opstille for danske familier. Det må dog forventes, at de betalelige boliger også bebos af andre befolkningsgrupper, hvorfor det er vanskeligt at sige, om der er nok boliger.
- Det vides ikke, om der er nok betalelige lejeboliger til lavindkomstgrupper, og hvordan forholdet mellem behov og udbud vil se ud i fremtiden. De eksisterende studier undersøger enten ikke behovet for boliger i forskellige huslejeprisklasser eller vurderer ikke, hvor stor gruppen, der har *behov* for billige boliger, er, men alene, hvor mange der *beboer og vil bebo* billige boliger nu og i fremtiden. Der er imidlertid bred enighed om, at der er brug for flere små, billige boliger, hvilket bl.a. fremgår af VLAK-Regeringens regeringsgrundlag af december 2016 og Rigsrevisions udredning af indsatsen mod hjemløshed fra 2014.

# Kontanthjælpsmodtagernes boligsituation i dag

I det følgende forsøger vi at nå et skridt nærmere, hvorvidt udbud og efterspørgsmål matcher hinanden, når man ser på de grupper i befolkningen, der har behov for en relativt lav husleje.

## Kontanthjælpsmodtageres budget til husleje

I 2015 udarbejdede CASA en opdateret udgave af minimumsbudgettet. Forbruget bag budgettet er sammensat af en række eksperter inden for forbrugsområderne: Mad og drikke, beklædning, dagligvarer, varige forbrugsgoder, kultur og fritid, transport, daginstitution, forsikring, hygiejne og sundhed og bolig, og det er efterfølgende evalueret og revideret af en gruppe fattigdomsexperter (Hansen, Hansen og Wingender 2015).

Hvert forbrugsområde udgør en del af budgettet, der skal repræsentere et eksempel på, hvor meget det koster at opretholde et nødvendigt og beskedent liv i Danmark. Der som udgangspunkt ikke mulighed for at skære ned på det fastsatte budget, der baseres på discountpriser, lang anvendelsestid og et minimum af betalingsaktiviteter. (Se kapitel 7 for en nærmere gennemgang af standard- og minimumsbudgettet og metoden anvendt til at udvikle dem.)

Udgifterne til husleje bygger på Landsbyggefondens opgørelser af almene boliger. Disse varierer fra 3.410 kr. om måneden for enlige uden børn til 5.549 kr. for par med 3 børn. Dette svarer til, hvad Lejernes Landsorganisation vurderer som en 'betalelig bolig' (en husleje på 3.600-6.000 kr. pr. måned) (LLO 2015:11).

I tabellen nedenfor er kontanthjælpsfamiliers rådighedsbeløb trukket fra minimumsbudgettet ekskl. boligudgifter. Således kan man se, om der er luft til at betale mere (eller mindre) for en bolig, givet at man kan holde et forbrug inden for minimumsbudgettet på de andre forbrugsposter.

**Tabel 10.1: Budget til huslejudgifter for kontanthjælpsfamilier**

|  | Enlig<br>uden<br>børn | Enlig<br>m. 1<br>barn | Par<br>uden<br>børn | Par m.<br>1 barn | Par m.<br>2 børn | Par m.<br>3 børn |
|--|-----------------------|-----------------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Rådighedsbeløb<br/>(Beskæftigelses-<br/>ministeriet)</b>                                      | 8900                  | 14500                 | 16600               | 22300            | 23200            | 24100            |
| <b>Minimumsbudget ekskl.<br/>husleje, inkl. el,<br/>vand og varme</b>                            | 6082                  | 7538                  | 10630               | 11915            | 14689            | 16922            |
| <b>Budget til husleje,<br/>givet at de andre<br/>forbrugsområder er på<br/>minimumsbudgettet</b> | 2818                  | 6962                  | 5970                | 10385            | 8511             | 7178             |

Kilde: Egne beregninger på RFF 2016 og Beskæftigelsesministeriet

Tabellen viser, at de pågældende par har mellem 4.500 og 7.500 kr. til huslejudgiften, mens enlige har hhv. 2.900 og 3.600 kr., hvis forbruget antages at følge minimumsbudgettet på de andre forbrugsområder.

For enlige uden børn – som udgør over halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne – skal man finde en husleje på 2.900 kr. for at have råd til at leve efter minimumsbudgettet.

### **Under 100.000 boliger til hovedparten af kontanthjælpsmodtagerne**

Da man ikke kan have en formue af betydelig størrelse som kontanthjælpsmodtager, så er det langt de fleste, der bor til leje. De benytter således de omtrent 1 mio. private og almennyttige lejeboliger, der eksisterer i Danmark (i 2015) (heraf ikke medregnet kollegier/ungdomsboliger, udlejede andelsboliger og udlejede enkeltværelser).

Nedenstående tabel viser, hvordan denne ene million lejeboliger er fordelt på regioner og huslejeniveau. Tabellen er fra et svar fra beskæftigelsesministeren til Folketingets beskæftigelsesudvalg af 25. februar 2016.



**Tabel 10.2: Antal udlejningsboliger fordelt på intervaller for månedlig husleje (ekskl. varme mv.) og regioner. 2015**

|  | -3.000 kr. | 3.-3.999 | 4.-4.999 | 5.-5.999 | 6.000 kr.+ | I alt   |
|--|------------|----------|----------|----------|------------|---------|
| Privat udlejning                           | 44.500     | 79.100   | 85.600   | 59.700   | 96.600     | 365.500 |
| Almene boliger                             | 49.200     | 105.700  | 161.400  | 145.800  | 138.600    | 600.700 |
| I alt                                      | 93.700     | 184.800  | 247.000  | 205.500  | 235.200    | 966.200 |
| Heraf:                                     |            |          |          |          |            |         |
| Hovedstaden                                | 23.300     | 50.300   | 74.900   | 73.100   | 116.500    | 338.100 |
| Sjælland                                   | 10.500     | 18.200   | 29.900   | 28.500   | 28.900     | 116.000 |
| Syddanmark                                 | 25.200     | 50.600   | 60.900   | 39.000   | 28.600     | 204.300 |
| Midtjylland                                | 24.100     | 41.600   | 55.500   | 45.600   | 46.800     | 213.600 |
| Nordjylland                                | 10.600     | 24.100   | 25.800   | 19.300   | 14.400     | 94.200  |
| Gns. Størrelse m <sup>2</sup><br>pr. bolig | 44         | 63       | 74       | 82       | 96         | 76      |

Anm.: Opgørelserne over huslejerne i private udlejningsboliger er baseret på huslejeoplysningerne i boligstøtteregisteret primo 2015, der er stratificeret på baggrund af oplysninger i Bygnings- og Boligregisteret (BBR). Huslejen er opgjort ekskl. udgifter til forbrug af varme mv. Opgørelsen omfatter udelukkende beboelsesejendomme med mindst 3 boliger og hvor mindst én bolig er beboet af en husstand, der modtager boligstøtte. Opgørelsen er opgjort ekskl. enkeltværelser, dvs. ét eller flere beboelsesrum uden selvstændigt køkken, kollegieboliger samt ekskl. udlejede andelsboliger. Opgørelsen for bestanden af almene boliger er baseret på LBF-huslejerregister, samt for en mindre del af boligerne (primært kommunalt ejede ældre- og plejeboliger) på huslejeoplysningerne i boligstøtteregisteret primo 2015

Kilde: Beskæftigelsesministeriet 2015

De fleste familier på kontanthjælp vil have råd til huslejen blandt de boliger, der ligger i priskategorierne op til 6.000 kr., hvis familierne kan leve på et minimumsbudget. De enlige ikke-forsørgere, der har færre penge, end der er sat af til i minimumsbudgettet, kan til gengæld kun benytte sig af de 93.700 boliger til under 3.000 kr., hvis de skal have råd til et beskedent og nøjsomt forbrug af mad, tøj, dagligvarer osv.

En afgørende parameter for at vurdere, hvilke boliger kontanthjælpsmodtagerne har råd til at bo i, er deres boligstøtte, hvis de bor i lejede boliger. Nedenstående figur viser den maksimale boligstøtte for den største kontanthjælpsgruppe familietype: De 57 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, der er enlige uden børn.

**Tabel 10.3 Boligstøtte for enlig kontanthjælpsmodtager uden børn, 2017**

| Månedlig husleje |       | Maksimal månedlig boligstøtte |     | Husleje fratrukket maksimal boligstøtte |       |
|------------------|-------|-------------------------------|-----|---|-------|
| kr.              | 1.000 | kr.                           | 0   | kr.                                     | 1.000 |
| kr.              | 2.000 | kr.                           | 300 | kr.                                     | 1.700 |
| kr.              | 2.500 | kr.                           | 375 | kr.                                     | 2.125 |
| kr.              | 3.000 | kr.                           | 450 | kr.                                     | 2.550 |
| kr.              | 3.500 | kr.                           | 525 | kr.                                     | 2.975 |
| kr.              | 4.000 | kr.                           | 600 | kr.                                     | 3.400 |
| kr.              | 5.000 | kr.                           | 750 | kr.                                     | 4.250 |
| kr.              | 6.000 | kr.                           | 900 | kr.                                     | 5.100 |
| kr.              | 6.500 | kr.                           | 975 | kr.                                     | 5.525 |
| kr.              | 7.000 | kr.                           | 999 | kr.                                     | 6.001 |
| kr.              | 8.000 | kr.                           | 999 | kr.                                     | 7.001 |
| kr.              | 9.000 | kr.                           | 999 | kr.                                     | 8.001 |

Anm. Kontanthjælpsmodtagere uden børn er maksimalt berettiget til en boligstøtte svarende til 15 pct. af deres samlede husleje, dog op til et maksimum på 999 kr.

Kilde: Borger.dk

Som det fremgår, er der en husleje reduktion på 300 til knap 1.000 kr. om måneden. Efter huslejen har rundet 6.500 kr., er der ingen yderligere besparelser ved at bo i en dyrere bolig, ligesom der slet ikke ydes boligstøtte til huslejer på under 2.000 kr. om måneden.

Da de enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn som udgangspunkt har 2.861 kr. til husleje, er det altså rimeligt at vurdere boliger med en husleje på 3-4.000 kr. eller derunder som betalelige for denne gruppe. Det svarer nemlig til en 'nettohuslejudgift' (fratrasket boligstøtten) på 3.400-2.550. Et interval, der svinger fra 550 kr. over deres huslejebudget, til 300 kr. under deres huslejebudget.

### **Mangel på lejeboliger til enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn**

Ifølge beskæftigelsesministerens svar ovenfor findes der i 2015 93.700 boliger med en husleje under 3.000 kr. om måneden. Det er dem, som enlige ikke-forsørgende kontanthjælpsmodtagere skal benytte sig af, hvis

de ikke skal justere meget i deres udgifter ift. det i forvejen nøjsomme minimumsbudget.

Det er samtidig denne gruppe, der er størst blandt kontanthjælpsmodtagere. De udgjorde fra 2008 til 2013 lidt over halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere - 114.600 i 2013.

**Tabel 10.4: Antal modtagere af kontanthjælp (passiv), fordelt efter familietyper 2008-2013**

|                         | 2008    | 2011    | 2012    | 2013    |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Enlige uden børn        | 75.100  | 103.400 | 108.600 | 114.600 |
| Enlige kvinder med børn | 31.800  | 36.200  | 37.900  | 39.400  |
| Enlige mænd med børn    | 8.700   | 13.200  | 14.300  | 14.900  |
| Par uden børn           | 4.300   | 4.600   | 4.900   | 5.400   |
| Par med børn            | 20.500  | 21.100  | 22.100  | 23.300  |
| I alt                   | 140.400 | 175.500 | 187.700 | 197.600 |

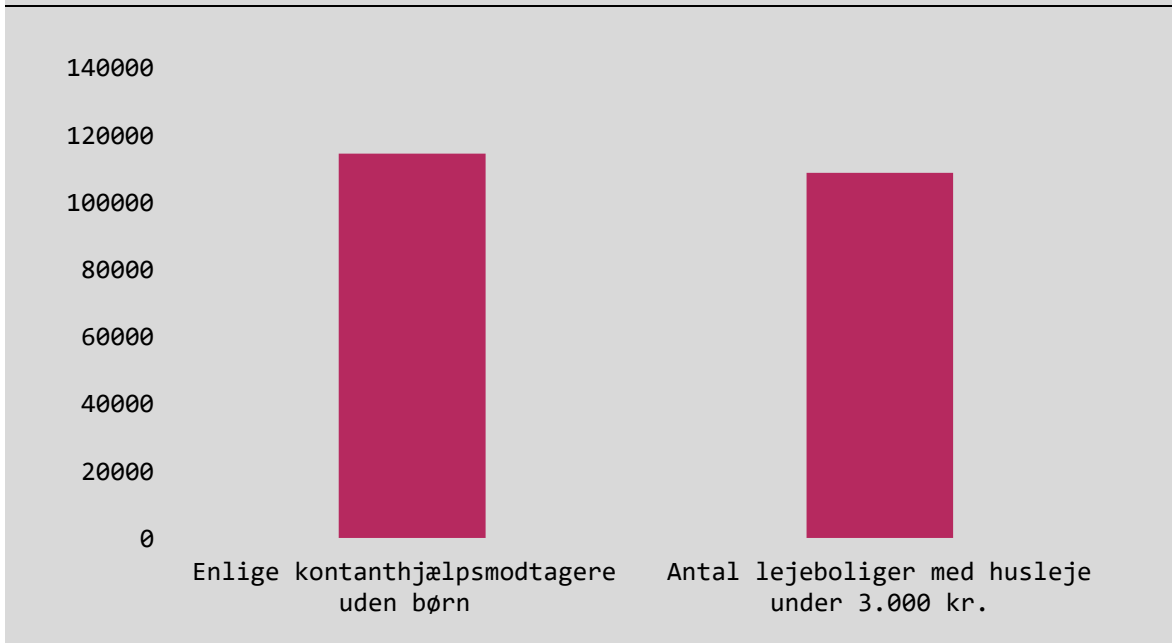
Kilde: Social Årsrapport 2015 pba. Danmarks Statistik, Statistikbanken, Danmarks Statistik

Sammenholder man denne gruppe med udbuddet af boliger, de kan betale, hvis de fortsat opretholder et forbrugsbudget på minimumsbudgettet, fremkommer et mismatch.<sup>35</sup> Dette fremgår af nedenstående figur (opgjort med Rigsrevisionens tal for boliger i 2013 for at kunne matche årstallet for opgørelsen af enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn).

---

<sup>35</sup> Vi har i denne opgørelse målt på berørte kontanthjælpsmodtagere vel vidende at hovedparten af dem ikke er på kontanthjælp hele året. Årsagen til denne opgørelsesmetode og ikke eksempelvis på helårsmodtagere er, at man dårligt kan forvente at antallet af kontanthjælpsmodtagere fraflytter deres (potentielt billige) lejebolig såfremt de får job eller på anden måde ryger ud af kontanthjælpssystemet.

**Figur 10.1: Antallet af lejeboliger, der er betalelige for enlige kontanthjælpsmodtagere u. børn 2013**



Kilde: Analyse & Tal 2016 på baggrund af Social Årsrapport 2015 pba. Danmarks Statistik, Statistikbanken, Danmarks Statistik og Rigsrevisionen 2014 på baggrund af oplysninger fra Boligministeriet

Som det fremgår af ovenstående figur, var der i 2013 114.600 enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn og 108.944 lejeboliger med en husleje op til 3.000 kr. Hvis boligmarkedet var komplet effektivt (at boligerne ex. var beliggende, hvor kontanthjælpsmodtagerne boede/ville bo, og at der ingen tomgang var mellem fraflytninger), og disse boliger alene blev designet denne befolkningsgruppe, ville der mangle 5.665 boliger.

Men markedet er ikke effektivt – det er ikke per automatik sådan, at billige boliger er fordelt efter betalingsevne. Personer i beskæftigelse flytter ikke nødvendigvis til en dyrere bolig, fordi de kan. Desuden bebos de billigste boliger af andre grupper med behov for dem – eksempelvis syge på andre overførselsindkomster, studerende, lavindtægtsgrupper og ældre.

Det skal også nævnes, at opgørelsen ikke tager højde for udlejede andelsboliger, udlejede enkeltværelser og ejerboliger, hvorfor ikke alle enlige ikke-forsørgende kontanthjælpsmodtagere vil skulle bruge en af de ca. 100.000 lejeboliger.

Endelig er der i opgørelsen en mangel på 120.000 almennyttige boliger (for opgørelsen fra 2007-2013, men ikke for 2015), som er fordelt over alle husleje grupper (Rigsrevisionen 2014).

Disse mangler er der taget højde for senere i nærværende rapport ved at tillægge hver kategori af lejeboliger 10 procent ekstra boliger.

## **Hurtig udvikling mod mangel på betalelige små lejeboliger til enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn**

Som det fremgik ovenfor var der umiddelbart en mangel på boliger til enlige kontanthjælpsmodtagere, hvis disse skulle kunne opretholde et minimumsforbrug udover deres husleje.

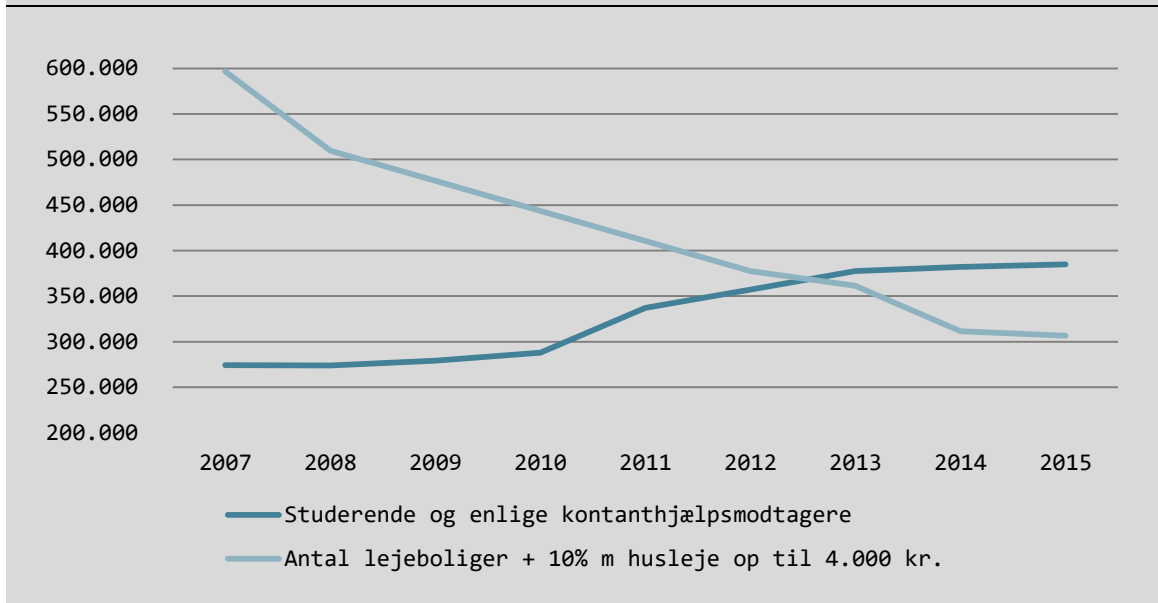
I nedenstående figur har vi medtaget antallet af boliger med en husleje på under 4.000 kr. på baggrund af Rigsrevisionens rapport fra 2014 for årene 2007-2013. Vi kommer altså tættere på det reelle billede, da mange enlige kontanthjælpsmodtagere og studerende må antages at afholde huslejer, der ligger over de 3.000 kr. om måneden. Samtidig bevæger vi os dog også længere væk fra det ideelle billede. De enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn, der bor i boliger med en husleje på mellem 3.000 og 4.000 kr., må antages at skulle spare kraftigt i forhold til minimumsbudgettets andre poster.

Tallet for 2014 er estimeret ud fra udviklingen i antallet af boliger i de forskellige prisklasser, mens antallet af boliger i 2015 er opgjort på baggrund af svar fra beskæftigelsesministeren til Folketingets beskæftigelsesudvalg af 25. februar 2016.

Ligeledes har vi forhøjet antallet af boliger i hver prisklasse med 10 pct., da der er mangler i både Beskæftigelsesministeriets og Rigsrevisionens tal, når det kommer til private lejeboliger, og da Rigsrevisionens undersøgelse undervurderede antallet af almennyttige boliger med 120.000 i årene før 2015.

Studerende er medtaget blandt personer, der her behov for en lav husleje. Antallet af studerende er fratrukket antallet af kollegier og studieboliger.

**Figur 10.2: Udviklingen i antal betalelige lejeboliger og enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn og studerende 2007-2015, løbende priser**



Anm.: Antal studerende og kontanthjælpsmodtagere: UDDAKT10; Statistisk Efterretning (via Social årsrapport 2015); Kontanthjælpsmodtagere i 2007, 2009, 2010, 2014 og 2015 estimeret fra foregående år. Opgørelsen er desuden i løbende priser. Der har fra 2007-2013 været inflation på ca. 15 pct. Det svarer til at de billigste boliger i 2007 kostede under 3.450 kr. i husleje i 2013-priser.

Kilde: Analyse & Tal 2016 pba. data fra: Om antal lejeboliger inkl. studieboliger: Rigsrevisionen 2014; MBBL 2014, uibm.dk.

Som det fremgår, er der en vækst i antallet af studerende og kontanthjælpsmodtagere, mens der er et tilsvarende fald i antallet af lejeboliger, disse grupper kan betale. Hvor der i 2007 var et stort overskud af boliger (såfremt disse boliger alene blev beboet af studerende og enlige kontanthjælpsmodtagere uden børn), var der i 2015 et underskud på 78.492 boliger.

## Lav mobilitet blandt betalelige almennyttige boliger

En pointe, der knytter sig til manglen på betalelige boliger er, at mobiliteten på det billige lejeboligmarked er relativt lav. I almennyttige boliger og i 'særligt udsatte boligområder' har man en lavere flytteprocent end i andre etagebyggerier. I etagebyggerier er flytteandelen gennemsnitligt 25-29 pct. pr. år, mens den for særligt udsatte boligområder og andre almennyttige boliger er på 11-18 pct. (Kraks Fond 2016:31).

Ser man på, hvor mange boliger der er ledige på et givent tidspunkt, er det også tydeligt, at der er få lejeboliger ledige. På det almennyttige boligområde er der omkring 570.000 boliger. Ud af dem var ca. 0,2 pct.

svarende til 1.100-1.200 boliger ledige på et givent tidspunkt i 2016 (CEVEA 2016; egne målinger på danmarkbolig.dk).

På det private lejemarked, som udgør ca. den anden halvdel af lejemarkedet, er det sværere at opgøre antallet af ledige boliger på et givent tidspunkt.

## Hjemløshed og kontanthjælpssatser

### Hjemløshed forårsages også af økonomiske vanskeligheder og udsættelser

I diskussionen om overførselernes størrelse fremføres det ofte som argument imod nedskæringer, at disse vil føre til flere udsættelser og hjemløshed. Eksempelvis fremhævede Kommunernes Landsforening i 2016, at regeringens forslag om loft over kontanthjælpen og indførelse af 225-timers-reglen ville føre til flere udsættelser (KL 2016). Boligselskabernes Landsorganisation vurderede, at ca. 14.000 familier vil blive udsat fra de almenyttige boliger som konsekvens af lovforslagene (BL 2016).<sup>36</sup>

Daværende boligminister, Inger Støjberg (V), anfægtede KLS og BLs vurderinger. Fra ministeriets side påpeger man, at der ikke findes videnskabelig evidens for, at huslejestigninger eller økonomiske problemer er hovedårsagen til hjemløshed (Altinget 2016).<sup>37</sup> Der henvises til kortlægningen af hjemløshed fra 2015, SFI. Studiet blev gennemført i det tidlige forår 2015 og har været gennemført hvert andet år siden 2007.

Nedenstående tabel er fra førnævnte rapport og anviser de årsager til hjemløshed, som den hjemløse selv vurderer er centrale. Det har været muligt at afgive flere svarmuligheder, og i de fleste tilfælde er besvarelserne foretaget af personale på herberger eller andre institutioner, den hjemløse har frekventeret.

---

<sup>36</sup><http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/f15744c5-a6f5-4236-b4d3-3b7c5db3de91/DL%20kontanthj%C3%A6lpsloft%20h%C3%B8ring.pdf>

<sup>37</sup> <http://www.altinget.dk/artikel/kontanthjaelpsloft-sender-i-sig-selv-ikke-folk-paa-gaden>

**Tabel 10.5: Årsager til borgerens hjemløshed. Særskilt for køn. Procent og antal.**

|   | Mand  | Kvinde | I alt |
|---|-------|--------|-------|
| Psykisk sygdom*                           | 35    | 39     | 36    |
| Alkoholmisbrug*                           | 26    | 22     | 26    |
| Fysisk/somatisk sygdom                    | 5     | 4      | 4     |
| Skilsmisse*                               | 14    | 21     | 16    |
| Økonomiske vanskeligheder*                | 34    | 30     | 33    |
| Gæld til det offentlige*                  | 11    | 8      | 10    |
| Gæld til private*                         | 10    | 6      | 9     |
| Løsladt fra fængsel*                      | 10    | 1      | 8     |
| Udskrevet fra hospital                    | 4     | 4      | 4     |
| Udsættelse af bolig                       | 18    | 20     | 19    |
| Mangel på egnet bolig e.l. botilbud       | 20    | 21     | 20    |
| Kunne ikke længere bo hos familie/venner* | 17    | 20     | 18    |
| Nervøsitet ved at bo alene*               | 7     | 9      | 8     |
| Ludomani*                                 | 2     | <1     | 2     |
| I alt, antal                              | 4.202 | 1.170  | 5.372 |

Anm.: Internt bortfald: 670. Med \*) er angivet signifikante sammenhænge,  $p < 0,05$ .

Kilde: SFI 2015

Som det fremgår, er nogle af de mest udbredte årsager psykisk sygdom, samt stof- og alkoholmisbrug. Det har mellem hver fjerde og to ud af tre angivet som de primære årsager til deres hjemløshed.

Samtidig er der også økonomiske årsager. Hver tredje hjemløs angiver 'økonomiske vanskeligheder' som en af de væsentligste årsager til deres hjemløshed. Samtidig angiver hver femte hjemløse, at udsættelse af deres bolig eller mangel på egnet bolig er årsag til deres hjemløshed.

## Særligt ældre udsættes til hjemløshed

Det er dog ikke alle grupper, der oplever de samme udfordringer.

Udsættelse er særlig afgørende som årsag blandt de ældre hjemløse over 50 år, hvor knap hver fjerde angiver det som en væsentlig årsag bag deres hjemløshed. Det fremgår af nedenstående tabel.



**Tabel 10.6: Årsager til borgerens hjemløshed. Særskilt for byområder (hjemkommune). Procent og antal.**

|                   | Økonomiske vanskeligheder | Gæld til det offentlige* | Gæld til private* | Udsættelse af bolig* | Mangel på egnet bolig e.l. botilbud* | I alt, antal |
|-------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------------------|--------------|
| København         | 34                        | 12                       | 8                 | 18                   | 25                                   | 1.380        |
| Frederiksberg     | 27                        | 5                        | 5                 | 13                   | 23                                   | 199          |
| Københavns omegn  | 28                        | 7                        | 7                 | 22                   | 20                                   | 1.137        |
| Aarhus            | 29                        | 11                       | 11                | 18                   | 20                                   | 568          |
| Odense            | 23                        | 11                       | 5                 | 19                   | 13                                   | 158          |
| Aalborg           | 37                        | 9                        | 10                | 15                   | 28                                   | 231          |
| Øvrige bykommuner | 39                        | 11                       | 11                | 20                   | 16                                   | 1.183        |
| Landkommuner      | 36                        | 12                       | 11                | 15                   | 17                                   | 535          |
| I alt             | 33                        | 10                       | 9                 | 19                   | 20                                   | 5.391        |

Anm.: Internt bortfald: 651 Med \*) er angivet signifikante sammenhænge,  $p < 0,05$ .  
Kilde: SFI 2015

Samtidig er det særligt de helt unge, der oplever økonomiske vanskeligheder som en af de væsentligste årsager til deres hjemløshed. Det skal ses i sammenhæng med den relativt lave kontanthjælpssats (uddannelseshjælp), unge under 30 år modtager. Blandt de unge hjemløse er der en stor gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Henholdsvis 78 pct. af de 18-24-årige og 75 pct. af de 25-29-årige hjemløse er kontanthjælpsmodtagere (SFI 2015:142).

**Tabel 10.7: Årsager til borgerens hjemløshed. Særskilt for byområder (hjemkommune). Procent og antal.**

|          | Økonomiske vanskeligheder | Gæld til det offentlige* | Gæld til private* | Udsættelse af bolig* | Mangel på eget bolig e.l. botilbud* | I alt, antal |
|----------|---------------------------|--------------------------|-------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------|
| 18-24 år | 38                        | 8                        | 9                 | 16                   | 26                                  | 1.039        |
| 25-29 år | 38                        | 13                       | 12                | 17                   | 20                                  | 724          |
| 30-39 år | 33                        | 11                       | 10                | 18                   | 19                                  | 1.124        |
| 40-49 år | 31                        | 10                       | 7                 | 19                   | 17                                  | 1.292        |
| 50-59 år | 31                        | 11                       | 9                 | 22                   | 20                                  | 844          |
| ≥ 60 år  | 21                        | 8                        | 5                 | 23                   | 19                                  | 264          |
| I alt    | 33                        | 10                       | 9                 | 19                   | 20                                  | 5.287        |

Anm.: Internt bortfald: 755. Med \*) er angivet signifikante sammenhænge,  $p < 0,05$ .

Kilde: SFI 2015

## Udsættelser rammer især økonomisk trængte

SFI gennemførte i 2015 en undersøgelse af fogedsager og udsættelser blandt lejere i perioden 2007-2013. Altså situationer, hvor lejere hhv. bliver opsagt, og hvor lejere fysisk bliver rømmet fra deres lejlighed med opbud af politi, boligejer og sociale myndigheder.

Generelt set konkluderer de, at udsættelser og fogedsager rammer de mest økonomisk trængte i samfundet med lav tilknytning til arbejdsmarkedet:

*”Undersøgelsen af fogedsager og effektive udsættelser understreger vores viden om, at fogedsager og effektive udsættelser rammer økonomisk trængte borgere i samfundet; borgere som i forvejen ser ud til at have svært ved at få en hverdag til at hænge sammen. Lav indkomst, høj gæld, ustabile familierelationer og ustabil tilknytning til boligmarkedet.” (SFI 2015:11)*

Nedenstående tabel viser simple sociodemografiske forhold for husstande, der møder fogedsager og effektive udsættelser, og lejere, der ikke gør.

**Tabel 10.8: Husleje, indkomst og bolig- og husstandsstørrelse for lejere uden en fogedsag, med en fogedsag uden en udsættelse og med en effektiv udsættelse. 2013. Kroner og procent.**

|  | Husstande uden en fogedsag | Husstande med en fogedsag, der ikke resulterede i en udsættelse | Husstande med en effektiv udsættelse |
|--|----------------------------|---|--------------------------------------|
| Antal værelser   | 2,8                        | 3,1   | 2,9                                  |
| Ækvivaleret antal værelser                             | 2,4                        | 2,3   | 2,3                                  |
| Boligareal, m <sup>2</sup>                             | 81,0                       | 85,2  | 81,1                                 |
| Ækvivaleret boligareal, m <sup>2</sup>                 | 70,1                       | 62,3  | 63,9                                 |
| Antal familiemedlemmer                                 | 1,5                        | 2,3   | 1,9                                  |
| Antal voksne   | 1,3                        | 1,4   | 1,4                                  |
| Antal børn   | 0,3                        | 0,9   | 0,6                                  |
| Faktisk husleje, kr.                                   | 51.160                     | 56.883  | 53.068                               |
| Ækvivaleret husleje, kr.                               | 44.455                     | 41.527  | 41.918                               |
| Ækvivaleret disponibel indkomst, kr.                   | 144.246                    | 122.730   | 118.156                              |
| Ækvivaleret rådighedsbeløb, kr.                        | 99.730                     | 81.453  | 76.628                               |
| Huslejens andel af samlet disponibel indkomst, procent | 31                         | 35  | 37                                   |

Anm. For husstande med fogedsager og effektive udsættelser har vi kun beregnet huslejen for de husstande, hvor vi har kunnet verificere, at den pågældende adresse er identisk med den, fogedsagen eller den effektive udsættelse vedrører.

Kilde: SFIs beregninger (2015) baseret på data fra Domstolsstyrelsen og KMD og registerdata fra Danmarks Statistik.

Som det fremgår, er det ækvivalerede årlige rådighedsbeløb ca. 23.000 kr. lavere end for lejere, der ikke møder fogedsager og udsættelser. Samtidig viser tabellen, at det gennemsnitlige antal børn i udsatte og udsættelsestruede familier er langt højere end blandt andre familier.

Der findes i rapporten desværre ikke opgørelser på, hvor store andele af udsættelserne, der sker blandt husstande på kontanthjælp, eller hvor mange kontanthjælpsmodtagere, der mødte udsættelser i perioden.

## Bor kontanthjælpsmodtagerne for dyrt?

I undersøgelsen sammenligner SFI huslejen for husstande, der mødte fogedsager og effektive udsættelser, med øvrige lejere. Det fremgår, at husstande, der mødte effektive udsættelser og fogedsager uden effektiv udsættelse, har en lavere husleje end øvrige lejere på hhv. 3.000 kr. og 3.500 kr. om måneden (ækvivaleret husleje). Dette understøtter billedet af, at husstande, der møder udsættelser, lever mere trængt end andre befolkningsgrupper.<sup>38</sup>

Når man kontrollerer for husstandenes socioøkonomiske forhold (herunder hvorvidt man modtager kontanthjælp) – og dermed sammenligner kontanthjælpsmodtagere med kontanthjælpsmodtagere – fremgår det af undersøgelsens resultater, at de udsatte husstande har en højere husleje end de husstande, der ikke mødte fogedsager eller udsættelser. Forskellen er på hhv. 1.800 kr. pr. måned og 1.850 kr. pr. måned (rundet op). Gennemsnitligt set har kontanthjælpsmodtagere, der udsættes, altså en højere husleje end andre kontanthjælpsmodtagere.

Men det betyder ikke, at indkomst ikke fortsat er den vigtigste faktor, sammenlignet med huslejeniveauet. SFI konkluderer i deres rapport, at den laveste risiko for udsættelse er kombinationen af lav husleje og høj indtægt, mens den højeste risiko er kombinationen af høj husleje og lav indkomst. Samlet set vurderer de dog, at *”indkomsten er langt vigtigere end huslejen i forhold til at forklare en effektiv udsættelse”* (SFI 2015:112). Lav indtægt forklarer udsættelser med en faktor fem sammenlignet med huslejeniveauet.

## Udviklingen på kontanthjælpsmodtagernes boligmarked

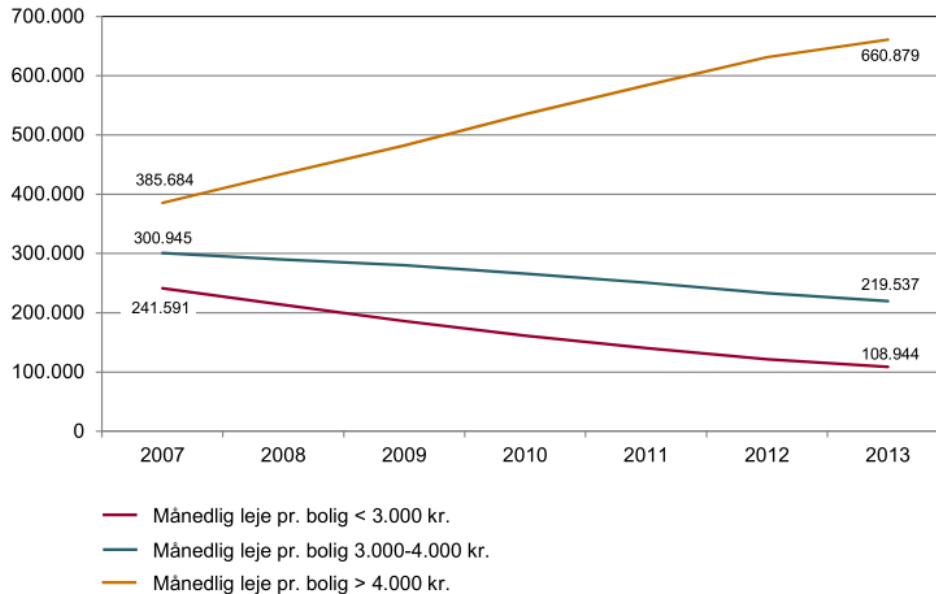
### Antallet af billige boliger er faldet markant

I 2014 gennemførte Rigsrevisionen en undersøgelse af indsatsen overfor hjemløse i Danmark. I denne anledning kortlagde de udviklingen i det samlede antal billige lejeboliger i perioden 2007-2013. Konklusionen var, at der grundlæggende set er blevet markant færre billige lejeboliger i både almen og privat regi siden 2007.

---

<sup>38</sup> En usikkerhed i denne undersøgelse beror på, at huslejeløb alene eksisterer for husstande, der har modtaget boligstøtte (SFI 2015:104)

**Figur 10.3: Almene og private lejeboliger i hele landet fordelt efter månedlig leje pr. bolig i perioden 2007-2013 (løbende priser) (Antal)**



Anm.: Huslejerne er opgjort i løbende priser. 3000 kr. i 2013 svarede i 2007 til 2.639 kr. Antallet af almene boliger er undervurderet med ca. 120.000 boliger på baggrund af begrænsninger i BBR-registret. Opgørelsen er desuden i løbende priser. Der har fra 2007-2013 været inflation på ca. 15%. Det svarer til at de billigste boliger i 2007 kostede under 3.450 kr. i husleje i 2013-priser.

Kilde: Rigsrevisionen 2014 på baggrund af oplysninger fra Boligministeriet.

Som det fremgår af ovenstående figur, er det særligt blevet færre boliger med en månedlig leje under 3.000 kr. og 3.000-4.000 kr. For boligerne under 3.000 kr. er over halvdelen af disse i perioden 2007-2013 forsvundet. Antallet er faldet fra ca. 241.000 boliger til ca. 108.000 boliger. Der er ligeledes blevet markant færre boliger med en leje på 3.000-4.000 kr., idet antallet er faldet fra ca. 300.000 til ca. 219.000 boliger. Der har således samlet været et fald i de billigste boliger (under 4.000 kr. husleje månedligt) på ca. 214.000 boliger.

Desværre opgjorde Rigsrevisionen ikke udviklingen i midtergrupperne med en husleje op til 6.000 kr., som er betalelig for en stor del af kontanthjælpsfamilierne (se tidligere afsnit om budget til husleje). Dog er det alligevel i denne sammenhæng værd at bemærke, at faldet i antallet af de billigste boliger fra 2007-2013 er så markant samtidig med at boliger, der koster over 4.000 kr., næsten er fordoblet.

På baggrund af Rigsrevisionens opgørelse over antallet af betalelige lejeboliger og Boligministeriets indsats for at monitorere boligudbuddet og afhjælpe eventuelle mangler konkluderede man:

*”Rigsrevisionen finder ikke, at Boligministeriet i tilfredsstillende grad har understøttet kommunerne i at tilvejebringe relevante boliger til hjemløse. (...) Det er kommunernes ansvar, at udbuddet af boliger dækker borgernes behov, mens det er Boligministeriets ansvar at følge udviklingen og sikre, at kommunerne har mulighed for at løse opgaven. Siden 2007 er antallet af boliger med en husleje på 3.000 kr. og derunder pr. måned faldet med 55 %, og antallet af boliger med en husleje på mellem 3.000 og 4.000 kr. pr. måned er faldet med 27 %.” (Rigsrevisionen 2014:30).*

VLAK-Regeringen af december 2016 pointerede også denne problematik og indskrev følgende i sit regeringsgrundlag:

*”(..) Men der er fortsat behov for billiggørelse af de almene boliger. Regeringen vil derfor i forbindelse med Aftale om kommunernes økonomi for 2018 lægge op til at drøfte konkrete initiativer til at understøtte tilvejebringelse af små, billige boliger, herunder gennem stærkere incitamenter for kommunerne.” (Regeringsgrundlaget 2016: 65).*

Der synes altså at være udbredt enighed om, at der er mangel på små, billige boliger.

Denne vurdering bakkes indirekte op af Institut for Menneskerettigheder, der anbefaler, at Danmark fastsætter og følger en konkret målsætning for udviklingen i udbuddet af billige almennyttige boliger til rådighed (IMR 2015:28).

## **Tabet af små billige boliger sker særligt i den private lejesektor**

Lejernes Landsorganisation har i 2015 vurderet, hvorfor boliger i denne prisklasse (betalelige boliger) er forsvundet. Deres analyse er, at man i perioden 2005-2015 har mistet betalelige boliger pga. følgende (LLO 2015):

- Mistet 42.000 boliger pga. modernisering ved genudlejning i den private udlejningssektor. Boligministeriet fastslog dog dette tal til 20.000 lejeboliger.
- Mistet 38.000 betalelige boliger, fordi de er nedlagt eller sammenlagt til en større bolig.
- Ca. 70.000 ud af 132.000 ældre andelsboliger er blevet dyrere. Boligministeriet angiver, at værdien af en 'traditionel andelsbolig' ifølge MBBL mere ned tredoblet i tiårsperioden (spm 80, 240712).

LLOs opgørelse viser også en tendens til, at der kommer flere lejeboliger. Hovedtendensen er dog, at der ikke tilføres små, billige lejligheder, men derimod større familieejligheder samt lejligheder med en dy-

rere husleje. På trods af nyopførelser af lejeboliger bliver der ikke flere små, billige lejeboliger:

- Det pointeres, at andelen af udlejede ældre ejerlejligheder er vokset. Ca. 90.000 af de udlejede ejerlejligheder og parcelhuse er opført før 1992 og vil derfor kunne få huslejenedsættelse, såfremt huslejeankenævnet vurderer at huslejen er sat for højt. LLO vurderer, at det er dyre boliger. Lejerne beder dog oftest ikke om huslejenedsættelse.
- Samtidig pointeres det, at der har været en tilgang af både private og almennyttige lejeboliger - de sidste 10 år lidt over 21.000 almennyttige boliger. Disse er dog større familieboliger med en leje på 900-1.000 kr. pr. kvm om året.
- Endelig konkluderes det, at nybyggede privatejede boliger er af en størrelse, der ikke gør dem betalelige for lavindkomstgrupper. Der er bygget 36.417 privatejede boliger, som i dag er udlejede, og 78.601 boliger, som i dag er beboet af en ejer. De udlejede nybyggede boliger har fri leje på 1.300-1.400 kr. pr. kvm og er typisk større boliger, hvorfor der ikke er tale om en tilgang af betalelige boliger.

LLO peger altså på, at særligt huslejestigninger og lejlighedssammenlægninger i den private lejesektor er årsag til faldet i antallet af lejeboliger med en leje under 4.000 kr. om måneden. En yderligere faktor er, at både privat og almennyttigt nybyggeri ikke sker i boliger i den nævnte huslejekategori.

## **Mangel på viden om fremtidigt behov for billige boliger.**

Der findes få studier, der detaljeret går til fremskrivninger og vurderinger af udbuddet og efterspørgsel af lejeboliger i Danmark, der er til at betale for forskellige grupper af kontanthjælpsmodtagere.

Grundlæggende set er det derfor ikke muligt på det nuværende vidensgrundlag at vurdere, om der fremover vil være for få eller mange billige boliger sat op imod behovet for billige boliger.

Der findes to studier, som berører emnet: Statens ByggeforskningsInstituts undersøgelse fra 2008 og DREAM-gruppens undersøgelse for Boligøkonomisk Videnscenter fra 2013.

DREAM-gruppen foretog et studie af det nuværende og fremtidige behov for boliger af forskellige størrelse og forskellige steder i landet - ud fra, hvordan og hvor befolkningen bor i dag. Dette studie undersøgte dog ikke behovet for boliger i forskellige prisklasser, hvorfor det ikke kan bruges til at vurdere det fremtidige behov for billige boliger.

SBI's studie undersøgte, hvor mange der i dag bor i boliger med forskellige huslejeudgifter. Herudfra foretager de et skøn på, hvor mange der i fremtiden *vil bo* i en billig bolig. SBI beregnede dog, ikke hvor mange der vil *have behov* for en billig bolig.

## Undersøgelser af fremtidigt behov for boliger

Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) gennemførte i 2008 en større undersøgelse af den private udlejningssektor. Hovedfokus var på motiver og vilkår for investorer og ejere af udlejningsejendomme, men en mindre del af rapporten beskæftigede sig også med nuværende og forventede efterspørgsel og udbud af lejeboliger i Danmark. Dette er den eneste nyere, danske undersøgelse, der beskriver lejeboligefterspørgslen opdelt på indkomstgrupper.

På baggrund af en 2004-stikprøve af 20 pct. af befolkningen fra Danmarks Statistik har de udarbejdet en model for efterspørgslen efter lejeboliger. Denne tager forbehold for den aldersmæssige udvikling, samfundsviklingen, indkomster, regional bosætning, beskæftigelse og uddannelsesbaggrund.

Vurderingen er, at andelen, der bor til leje, vil falde fra 53 pct. i 2004 til 50 pct. i 2020. Billedet ser nogenlunde således ud for forskellige indkomstgrupper:



**Tabel 10.9: År 2004 og år 2020 forudsigtelse af efterspørgslen efter udlejningsboliger**

| År                  | Sandsynligheden for leje for den gennemsnitlige hovedperson |                      | Efterspurgte udlejningsboliger baseret på 2004 stikprøven gange 5 |         | Med 8,3 % højere efterspørgsel |
|---------------------|---|----------------------|---|---------|--------------------------------|
|                     | 2004  | 2020                 | 2004 <sup>2)</sup>  | 2020    | 2020                           |
| Under 100.000 DKK   | 0,8720  | 0,8804               | 156.890   | 158.300 | 171.440                        |
| 100.000-275.000 DKK | 0,5584  | 0,5105               | 816.780   | 746.715 | 808.690                        |
| over 275.000 DKK    | 0,1581  | 0,1631               | 43.165  | 44.530  | 48.225                         |
| Total               | 0,5308  | 0,5045 <sup>1)</sup> | 1.016.835   | 949.845 | 1.028.355                      |
| Ejerboligandel      |   |                      | 0,47  | 0,50    | 0,50                           |

Note: 1) beregnet ud fra 2004 stikprøvens vægte. 2) Beregnet ud fra sandsynlighederne i anden kolonne. Der ganges med 5 da stikprøven er på ca. 20 procent, men det skal erindres at stikprøven er reduceret for "unormale" observationer.

Kilde: SBI 2008: 68

Som det fremgår, kommer langt hovedparten af udlejningsefterspørgslen i Danmark fra personer, der tjener under 275.000 kr. om året. Derudover forventede SBI i 2008, at væksten i befolkningen, der bor til leje, vil udgøres af personer med en ækvivaleret disponibel husholdningsindkomst på under 100.000 kr. om året og for dem over 275.000 kr.

Boligøkonomisk Videnscenter, der hører under den almennyttige forening Realdania, har i samarbejde med DREAM-gruppen udarbejdet rapporten, "Fremskrivning af den danske boligefterspørgsel 2013". Denne rapport baserer sig på et nyere datasæt end ovennævnte undersøgelse fra Statens Byggeforskningsinstitut.

Rapporten benytter den regionale demografiske udvikling til at fremskrive boligefterspørgslen. Der benyttes begrebet om den potentielle boligefterspørgsel til at vurdere boligefterspørgslen. Denne defineres som det antal boliger, der er nødvendigt for, at der er én bolig til hver husholdning.

I tidligere studier af boligefterspørgslen har man forholdt sig til efterspørgslen såfremt alle over 20 år skulle have en bolig (Ølgaardudvalget 1988; Velfærdsministeriet 2006). Dette billede forøger antallet af boliger, der efterspørges, men er også længere fra det nuværende, faktiske billede. Derimod beskriver det i højere grad en tilstand, hvor alle voksne har adgang til en bolig. Denne opgørelsesmetode er ikke anvendt i DREAM-gruppens analyse. Til gengæld har analysen forholdt sig til, hvilke boligtyper (fx ejer, leje, parcelhus etc), der især vil være behov for.

Ved hjælp af DREAMs opgørelsesmetode kommer man frem til, at der skal bygges 16.775 boliger om året, hvis efterspørgslen skal imødekommes frem til 2040 (DREAM 2013:9). LLO vurderer derimod (på baggrund af Ølgaardsudvalget og Velfærdsministeriets beregningsmetoder), at behovet for nybyggeri er ca. 25.000, hvis der skal være boliger til 98 pct. af alle over 20 år i 2030 (LLO 2015:11).

DREAM-gruppen konkluderer, at der frem mod 2040 i højere grad vil være brug for lejeboliger end for ejerboliger beboet af ejeren. Man forventer en stigning fra, at 51,9 pct. af boligerne var beboede af ejeren i 2010, til at 48 procent er beboet af ejeren i 2040. Altså en stigning i andelen af lejere på omtrent 4 procentpoint.

Fremskrivningen af boligefterspørgslen frem mod 2040 kan især forklares ved hjælp af tre faktorer:

- For det første forventes en betydelig aldring, så en større andel af den totale befolkning vil bestå af ældre. Gruppen af ældre forventes at vokse fra 16,3 pct. af befolkningen i 2010 til 24,3 pct. af befolkningen i 2040. Det er en vækst på ca. 550.000 personer over de 30 år, hvorimod befolkningen i aldersgruppen 21-64 år forventes at *falde* med samlet set 165.000 personer (DREAM 2013:7).
- For det andet lever en større andel som enlige som følge af ændret samlevsmønster. Antallet af enlige forventes at stige fra 1,4 mio. til 1,8 mio. i 2040 (DREAM 2013:98). Altså en stigning på ca. 400.000 personer. Modsat forventes antallet af voksne, der lever i par, at stige med 70.000 fra 2010 til 2040 (DREAM 2013:8).
- For det tredje forventes en større andel af befolkning at være bosat omkring de store byområder - Københavnsområdet og Østjylland. Særligt hovedstadsregionen får en større befolkningstilvækst end de øvrige regioner. Fra 2010 til 2040 forventes regionens befolkning at øges med 11.000 personer om året. Til sammenligning steg antallet af personer med 8.500 personer om året fra 1985 til 2010 (DREAM 2013:7). Til yderligere sammenligning forventes de øvrige regioners befolkningstilvækst at være på antalsmæssigt niveau i forhold til den forudgående periode. I hovedstadsregionen bor en større andel af befolkningen til leje (blandt andet pga. de højere boligpriser), hvorfor alene en tilvækst i befolkningen i denne region vil føre til større efterspørgsel efter lejeboliger.

Dertil skal lægges en yderligere faktor, nemlig udviklingen i antallet af økonomisk fattige. Denne faktor vurderer Kuben Management er en af de afgørende parametre for væksten i efterspørgslen efter betalelige boliger i deres rapport om samme fra 2015 (Kuben Management 2015:30). Ekspertrådet om Fattigdom beregnede til eksempel en stigning i antallet af fattige - personer med disponibel indkomst på under 50 pct. af medianindkomsten i tre år i træk - på op til det dobbelte over de sidste 13 år (Ekspertrådet 2013: 52). (Læs mere om dette under Påstand 7).

Dreamgruppen undersøgte ikke behovet for betalelige single udlejningsboliger til lavindkomsterne og eksempelvis studerende. SBI's undersøgelse fra 2008 har vurderinger af, hvilke indkomstgrupper der vil bo

til leje i fremtiden, og vurderer, at de laveste indkomstgrupper er de eneste, der vil have behov for flere lejeboliger. Ingen af rapporterne holder dog deres undersøgelser op imod de faktiske udbud af lejeboliger i forskellige prisklasser. Der må derfor konkluderes, at der er tale om en mangel på viden om sammenhængen mellem efterspørgslen og udbud af billige boliger.

Dernæst må det konkluderes, at begge rapporter tager udgangspunkt i de faktiske boligforhold for forskellige demografiske grupperinger – SBI endda for forskellige indkomstgrupper. Men ingen af rapporterne tager forbehold for, at nogle af disse grupper kan have andre ønsker til deres boligforhold (herunder særligt boligudgifter), og som ikke nødvendigvis bliver opfyldt for nuværende.

# Litteratur

Andersen, Hans Skifter & Morten Skak (2008). *Privat udlejning: Motiver, strategier, økonomi*. Hørsholm: SBI forlag. (SBI; Nr. 2008:01).

Benjaminsen, Lars & Heidi Hesselberg Lauritzen (2015): *Hjemløshed i Danmark 2015 - National kortlægning*. SFI 15:35.

Beskæftigelsesministeriet (2015): *L 113 endeligt svar på spørgsmål 50*. Beskæftigelsesudvalget 2015-16.

Bonke, Jens & Anders Eiler Weise Christensen (2016): *Minimumsbudget for forbrugsudgifter - hvad er det mindste, man kan leve for?* Rockwool Fondens Forskningsenhed. Syddansk Universitetsforlag.

Hansen, F. K., Hansen H., Wingender, M. M. (2015): *Hvad koster det at leve? Referencebudget og minimumsbudget*, Notat

CEVEA (2016): *Kontanthjælpsloft tvinger ledige væk fra jobs*. Notat

Christensen, Gunvor, Anders Gade Jeppesen, Agnete Aslaug Kjær og Kristoffer Markwardt (2015): *Udsættelser af Leje - udvikling og benchmarking - lejere berørt af fogedsager og udsættelser i perioden 2007-13*. SFI 15:18.

DREAM (2013): *Fremskrivning af den danske boligefterspørgsel*. Af Jonas Zangenberg Hansen, Peter Stephensen og Joachim Borg Kristensen. April 2013.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats (2015): *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. Marts 2015.

Hansen, Finn Kenneth Hansen (2015): "Kontanthjælp - Det sociale sikkerhedsnet" i *Social Årsrapport 2015*.

Institut for Menneskerettigheder (2015): *Retten til bolig - status 2014-15*.

KL (2016): *KL's høringssvar til Lovforslag om kontanthjælpsloft og 225 timers reglen*.

Kraks Fond (2016): *Et historisk tilbageblik på de særligt udsatte boligområder udpeget i 2014 - Udviklingen i tilflyttere, fraflyttere og fastboende*. Af: Cecilie Dohlmann Weatherall, Bence Boje-Kovacs og Aske Egsgaard-Pedersen. November 2016

Kuben Management (2015): *Manglen på billige boliger – muligheder og barrierer for flere billige boliger i Danmark*. Rapporten er udarbejdet af Kuben Management for Rådet for Socialt Udsatte.

LLO (2015): *Økonomisk beretning*. Kongres 2015.

Rigsrevisionen (2014): *Beretning til Statsrevisorerne om indsatsen over for hjemløse*. August 2014.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (MBBL) 2014: *Studieboliger i Danmark*, Rapport

