



Danmark

Oversigt og analyse: mindsteindkomstordninger i Danmark

En undersøgelse af nationale politikker

Jørgen Anker, Jonas Lindén, Marie Hauge
Wegner, Jacob Andreas Holch
Rambøll Management Consulting

Ansvarsfraskrivelse: Denne rapport afspejler forfatterens synspunkter, og er ikke nødvendigvis et udtryk for hverken Europa-Kommissionens eller medlemsstaternes synspunkter. Rapportens originalprog er engelsk.

April 2009



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Indhold

RESUMÉ	3
1. mindsteindkomstordninger i danmark	4
1.1. <i>Indledning – Det danske velfærdssystem</i>	4
1.2. <i>Arbejdsløshed</i>	5
1.3. <i>Socialsikring for grupper, der ikke arbejder</i>	6
1.4. <i>Mindsteindkomstordninger – oversigt over den seneste politiske udvikling</i>	7
1.5. <i>Beskrivelse af mindsteindkomstordningerne</i>	8
2. vurdering af mindsteindkomstordninger	15
2.1. <i>Mindsteindkomstordningernes dækning af befolkningsgrupper i risiko for fattigdom</i> ...	15
2.2. <i>Mindsteindkomstordningernes tilstrækkelighed</i>	16
2.3. <i>Mindsteindkomstordningernes effektivitet med hensyn til at nedbringe fattigdom og skabe incitament</i> <i>er til at arbejde</i>	19
2.3.1. <i>Mindsteindkomstordningernes effektivitet med hensyn til at nedbringe</i> <i>fattigdom</i>	19
2.3.2. <i>Effektivitet med hensyn til at skabe incitament</i> <i>er til at arbejde</i>	23
3. forbindelseN mellem mindsteindkomstordninger og de andre to søjler i strategien for aktiv integration.....	27
3.1. Støtte til modtagere af mindsteindkomst i form af (personligt tilpassede) beskæftigelses- og uddannelsesprogrammer	27
3.1.1. <i>Den aktive danske arbejdsmarkedspolitik</i>	27
3.2. Støtte til mindsteindkomstordninger i form af adgang til serviceydelser	30
bibliografi, herunder nationale kilder om emnet	32

RESUMÉ

I denne rapport redegøres for minimumsindkomstordningerne for personer i den arbejdsdygtige alder i Danmark. Det danske velfærdssystem er generelt kendetegnet ved princippet om universalitet, der gør sig gældende med hensyn til både social sikring og sociale tjenester. Grundlæggende betyder det, at alle borgere uafhængigt af familieforhold har ret til social sikring, når de berøres af en bestemt begivenhed, der bevirker, at de ikke kan forsøge sig selv og deres familie.

I Danmark er adgang til mindsteindkomstordningerne¹ baseret på at modtageren har opholdstilladelse. For at være berettiget til støtte i henhold til mindsteindkomstordningen skal modtagerens sociale forhold have undergået væsentlige ændringer, der resulterer i manglende midler til at forsørge sig selv. Modtagerne må endvidere ikke have adgang til andre indtægtskilder eller private midler. Hvis en person eller dennes ægtefælle har aktiver eller en indkomst af en vis størrelse, gælder mindsteindkomstordningerne ikke.

Der gælder også mere specifikke betingelser for de forskellige mindsteindkomstkategorier: *Kontanthjælp*: Danske statsborgere har ret til kontanthjælp, hvis deres sociale forhold har ændret sig væsentligt, og de har opholdt sig i Danmark i 7 ud af de seneste 8 år. *Starthjælp*: Ydes til indvandrere, hvis de har boet i Danmark i mindre end 7 ud af de seneste 8 år. Dette gælder også danske statsborgere, der har boet i et land uden for EU i mere end 1 år i de seneste 8 år. *Introduktionsydelse*: Gives til udlændinge, som ikke kommer fra de nordiske lande eller EU, f.eks. flygtninge. Generelt medfører kontanthjælp et højere støtteniveau end starthjælp og introduktionsydelse.

Ydelsens størrelse bestemmes af forskellige faktorer såsom hvor længe en person har haft dansk statsborgerskab, varigheden af den periode en person har modtaget indkomststøtte, varigheden af en persons tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet, og årsagen til behovet for indkomststøtte. Disse særlige forhold kan således betyde, at man som kontakthjælpsmodtager får en væsentlig lavere støtte end andre kontakthjælpsmodtagere. F.eks. vil ægtefæller (over 25 år), hvor den ene eller begge ægtefæller har modtaget ydelser i seks måneder i træk, få nedsat deres månedlige ydelse. Hvis et ægtepar ikke har arbejdet i mindst 300 timer i de seneste to år, vil den månedlige ydelse til den ene af ægtefællerne desuden bortfalde.

I modsætning til i mange andre EU-lande er der i Danmark ikke nogen officielt godkendt fattigdomsgrænse. Dette betyder, at der ikke er foretaget officielle undersøgelser af virkningerne af forskellige mindsteindkomstordninger i forhold til en klart defineret fattigdomsgrænse. I europæisk sammenhæng ser Danmarks mindsteindkomstordninger ud til at stå relativt godt med hensyn til såvel udgiftsniveau som de sociale overførslers virkninger på fattigdomsrisikoen. Det fremgår imidlertid af en nyere undersøgelse af nationale data, at andelen af kontanthjælpsmodtagere, der har en indkomst på under 50 % af medianindkomsten, er steget i perioden 2001-2005. Det fremgår af en nyere undersøgelse, at lige over halvdelen af modtagerne af mindsteindkomst, som har modtaget de laveste ydelser (starthjælp, introduktionsydelse, nedsatte ydelser), har modtaget disse ydelser i en relativt begrænset periode (under et halvt år i en fireårig periode). På den anden side har 6 % modtaget den laveste ydelse i mindst 3 af de 4 år og har således gennem en lang periode modtaget en meget lav indkomst.

¹ For at tydeliggøre terminologien omfatter mindsteindkomstordninger alle former for kontanthjælp. Kontanthjælp anvendes ofte som et generelt begreb, men vi vil bruge udtrykket kontanthjælp for en særlig ordning parallelt med og i modsætning til starthjælp og introduktionsydelse.

Sammenlignes de forskellige mindsteindkomstordninger, kommer 40 % af modtagerne af introduktionsydelsen eller starthjælpen i beskæftigelse eller under uddannelse, mens kun 25 % af modtagerne af nedsat kontanthjælp gør de samme fremskridt. En anden væsentlig forskel mellem de forskellige former for mindsteindkomstordninger er, at den andel af modtagerne, der har haft held til at komme ud af mindsteindkomstordningerne i denne periode, er højere blandt dem, der modtog starthjælp og introduktionsstøtte sammenlignet med dem, der modtog nedsat kontanthjælp i samme periode.

Med hensyn til mindsteindkomstordningernes incitamentsfunktioner er det spørgsmålet om enkeltpersoner omfattet af en incitamentsordning opnår eller gør sig større anstrengelser for at opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet sammenlignet med andre grupper. En incitamentsordning skal, for at fungere effektivt, tage hensyn til målgruppens særlige karakteristika. At dømme efter resultaterne af evalueringerne i afsnit 2 er incitamenternes effektivitet tvetydige. Incitamenterne ser ud til at have haft en indvirkning på nogle modtagere, mens de mindre ressourcestærke med hensyn til helbredsstatus, sprogkompetencer osv. er blevet stillet relativt dårligere som følge af ordningen.

Generelt hænger en passende indkomststøtte nøje sammen med aktive arbejdsmarkedspolitikker, og såvel forpligtelsen som retten til aktivering er knyttet til mindsteindkomstordningerne. En række aktive arbejdsmarkedsinitiativer har i de senere år søgt at skabe nye indgange til arbejdsmarkedet, også for grupper med begrænset arbejdsmarkedserfaring. Endelig skal det nævnes, at den danske velfærdsstats universelle karakter sikrer muligheden for børnepasning, også for mennesker, der er afhængige af støtte fra mindsteindkomstordningerne. Derudover findes der supplerende støtteordninger som f.eks. boligydelse og børneydelser til lavindkomstgrupper. På den anden side medfører et loft over ydelser en nedsættelse af de supplerende ydelser (som f.eks. supplerende boligydelse) efter 6 måneders uafbrudt støtte.

1. MINDSTEINDKOMSTORDNINGER I DANMARK

1.1. Indledning – Det danske velfærdssystem

Det danske velfærdssystem tilbyder en række mindsteindkomstordninger til personer, som af en eller anden grund ikke er i stand til at forsørge sig selv. For fuldt ud at forstå den sammenhæng, som mindsteindkomstordningerne indgår i, indledes beskrivelsen af mindsteindkomstordningerne med en kort redegørelse for strukturen i og logikken bag den danske velfærdsmodel.

I komparative undersøgelser af forskellige velfærdsmodeller betegnes den danske velfærdsmodel ofte som den universelle velfærdsmodel eller den skandinaviske eller nordiske velfærdsmodel². Tre grundlæggende værdier kendetegner velfærdsstatsmodellen: universalitet, lighed og solidaritet. Universalitet indenfor social sikring og sociale tjenester betyder, at alle borgere uafhængigt af familieforhold har ret til social sikring, når de berøres af en særlig begivenhed³. Universelle velfærdsydelser betegner en ordening, hvor alle borgere har lige rettigheder til grundlæggende sociale ydelser. Disse ydelser er ikke behovsvurderede eller rettet mod udvalgte

² Green-Pedersen et al. 2004.

³ Hansen 2007: 90.

grupper⁴. Mange tjenesteydelser tilbydes gratis til borgerne, herunder lægehjælp og uddannelse (også videregående uddannelser). Som vi senere vil drøfte, er de universelle principper i den danske velfærdsmodel dog i visse henseender blevet kompromitteret.

For at forstå mindsteindkomstordningerne i Danmark er det vigtigt kort at redegøre for baggrunden for den danske velfærdsmodel. Den danske arbejdsmarkedsmodel betegnes ofte som »flexicuritymodellen« – en sammenskrivning af *flexibility* og *security*. Begrebet anvendes til at beskrive den særlige danske tresidede blanding af (1) fleksibilitet på arbejdsmarkedet kombineret med (2) social sikring og (3) en aktiv arbejdsmarkedspolitik med rettigheder og forpligtelser for arbejdsløse. Den ene side af trekanten består af fleksible regler for ansættelse og afskedigelse. Fleksible regler gør det let for arbejdsgiverne at afskedige arbejdstagere i nedgangsperioder og at ansætte nye arbejdstagere, når tingene vender igen. Den *anden* side af trekanten består af sikkerhed for lønmodtagere i form af en garanti for en ved lov fastsat ydelse på et relativt højt niveau, hvis man bliver arbejdsløs – uanset ens ægtefælles indkomst⁵. Systemet bygger på en effektiv arbejdsmarkedsordning, der tilbyder vejledning, et arbejde eller omskoling til alle arbejdsløse – og denne aktive arbejdsmarkedspolitik udgør den *trejde* side af flexicuritytrekanten⁵.

Et springende punkt ved flexicuritymodellen er således, at der indføres foranstaltninger til sikring af arbejdsløse, da arbejdsgiverne har et mindre ansvar over for arbejdstagerne sammenlignet med andre europæiske lande.

1.2 Arbejdsløshed

Den danske støtteordning for arbejdsløse består af to lag. De arbejdsløse, der er medlemmer af en arbejdsløshedskasse, har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse. De ikkeforsikrede arbejdsløse kan søge om en behovsvurderet social bistand, herunder kontanthjælp, der er blandt de laveste ydelsesniveauer i det danske sociale sikkerhedsnet⁶.

Arbejdsløshedsforsikring er en frivillig ordning, der administreres af private arbejdsløshedskasser oftest tilknyttet fagforeningerne (a-kasser). I runde tal er 70 % af de danske arbejdstagere forsikret, hvilket effektivt sikrer dem mod at skulle overleve på mindsteindkomstordningerne i tilfælde af arbejdsløshed. Der stilles dog visse krav til modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse aktivt skal søge beskæftigelse og skal være villige til at acceptere tilbud om beskæftigelse⁷. Den maksimale arbejdsløshedsunderstøttelse er 487 EUR⁸ om ugen (2009⁹). Trods et ret højt indkomstskatteniveau resulterer dette, og andre indkomstrelaterede ydelser, i en relativ høj nettoydelse for lavindkomstgrupper ved indkomstbortfald sammenlignet med andre lande¹⁰. Hvis en arbejdsløs person er ude af stand til at finde beskæftigelse efter fire år, mister han eller hun retten til arbejdsløshedsunderstøttelse og skal tilmelde sig behovsvurderet social bistand, der forvaltes af kommunerne.

⁴ Greve 2007: 44.

⁵ <http://www.bm.dk/sw29959.asp>.

⁶ Hendeliowitz og Hertz. 2008.

⁷ <http://www.workindenmark.dk/Find+information/Til+arbejdstagere/Naar+du+arbejder+i+Danmark/Arbejdsloeshedsforsikring/Arbejdsloeshedsdagpenge.aspx>.

⁸ Vekselkurs: 1 krone (DKK) = 0,134 EUR: <http://valutaomregneren.dk/valuta-omregner.htm>.

⁹ <https://www.borger.dk/Emner/arbejdeogbeskaeftigelse/dagpenge%20og%20kontanthjaelp/Sider/Arbejdsloeshedsdagpenge.aspx>.

¹⁰ OECD 2002, Benefits and Wages – OECD Indicators 2002, Paris.

De lokale myndigheder har det administrative og finansielle ansvar for andre grupper af modtagere af social bistand, herunder ikkeforsikrede arbejdsløse, unge arbejdsløse uden erhvervsuddannelse, personer, der modtager syge- eller handicapydelse, og personer med andre sociale eller personlige problemer¹¹.

Når det kommer til arbejdsløse lavindkomstgrupper er der i Danmark en høj grad af kompensation i form af supplerende ydelser. Særligt enlige eller par med en enkelt indkomst og børn modtager en relativt høj grad af kompensation¹².

1.3 Socialsikring for grupper, der ikke arbejder

Sygedagpenge ydes som økonomisk kompensation som følge af tabt indkomst, når arbejdstagere bliver ude af stand til at arbejde, fordi de er syge. En lønmodtager har ret til sygedagpenge fra sin arbejdsgiver, når han eller hun har været beskæftiget uafbrudt i mindst 8 uger forud for sit fravær – og i denne periode har arbejdet mindst 74 timer. Herefter har lønmodtageren ret til sygedagpenge fra kommunen, når han eller hun har været tilknyttet arbejdsmarkedet i mindst 13 uger og i denne periode har arbejdet mindst 120 timer. Sygedagpenge beregnes på grundlag af det ugentlige antal timer under fraværet, lønarbejderen under normale omstændigheder ville have arbejdet, og den løn, personen ville have haft krav på – dog kan sygedagpengene ikke overstige 487 EUR¹³ om ugen¹⁴. Normalt kan sygedagpenge udbetales i 52 uger inden for en periode på 18 måneder. Der findes dog muligheder for forlængelse¹⁵. Mindesteindkomstordningerne er relevante i denne forbindelse, hvis modtageren af sygedagpenge ikke længere er berettiget til ydelser eller en førtidspension og bliver arbejdsløs uden at være medlem af en a-kasse.

Det danske *pensionssystem* består af en førtidspensionsordning og en folkepensionsordning. Førtidspension kan gives til personer mellem 18 og 65 år, hvis generelle erhvervsevne er permanent nedsat på grund af fysiske, mentale eller sociale årsager. I relation til mindesteindkomstordningerne er førtidspension relevant, fordi en længere periode på kontanthjælp, kombineret med andre problematikker, kan resultere i førtidspension.

Ansøgninger om førtidspension behandles af de lokale myndigheder. Der er stærk fokus på at nedbringe antallet af førtidspensionister, og i de senere år er der blevet indført forskellige ordninger for at bibeholde potentielle førtidspensionister på arbejdsmarkedet og gøre det muligt for nuværende førtidspensionister at udnytte deres resterende erhvervsevne i et skånejob¹⁶.

Alle danskere over 18 år har ret til SU – *den danske uddannelsesstøtte- og låneordning* - til videreuddannelse - uanset deres sociale stilling. Alle studerende, der bor hos deres forældre, modtager et lavere beløb end studerende, der bor alene.

¹¹ Hendeliowitz, 2005.

¹² Bredgaard et al. 2009.

¹³ Vekselkurs: 1 krone (DKK) = 0,134 EUR: <http://valutaomregneren.dk/valuta-omregner.htm>.

¹⁴ <https://www.borger.dk/Emner/arbejdeogbeskaeftigelse/dagpenge%20og%20kontanthjaelp/Sider/Arbejdsløshedspenge.aspx>.

¹⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/41429814.pdf>.

¹⁶ <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Politics/Social-Health-Policy/Early-Retirement-Pension/>

Støtten udbetales i form af ydelser og statsstøttede lån. Maksimumsbeløbene for ydelser i 2009 er:

- Studerende, der bor hos deres forældre: 346 EUR¹³ om måneden.
- Studerende, der bor alene: 696 EUR¹³ om måneden¹⁷.

Begge kategorier af studerende kan modtage statsgaranterede lån på 356 EUR¹³ om måneden (i 2009). I forbindelse med mindsteindkomstordningerne er det vigtigt at nævne, at modtagere af kontanthjælp under 25 år vil modtage et nedsat beløb svarende til SU-niveau seks måneder efter, at de har modtaget et tilbud om aktivering.

1.4 Mindsteindkomstordninger – oversigt over den seneste politiske udvikling

I det følgende afsnit vil vi beskrive de forskellige mindsteindkomstordninger, der findes i Danmark, med hensyn til berettigelsesbetingelser, støtten varighed, forbindelser med andre former for støtte osv. Inden det tekniske niveau beskrives, vil vi kort redegøre for den seneste politiske udvikling, der har ført til den aktuelle udformning af mindsteindkomstordningerne.

I mere end 10 år har der været voksende fokus på arbejdsløse borgeres vilje og motivation til at få en tilknytning til arbejdsmarkedet. Mange af ændringerne af det sociale bistandssystem er blevet foretaget for at øge incitamenterne til at arbejde, med henblik på at øge tilknytningen til arbejdsmarkedet.

I oktober 2002 indgik regeringen en aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti om »Flere i arbejde«. Målet med aftalen var at øge beskæftigelsen med 87.000 mennesker inden 2010. Aftalen indeholdt øgede krav til modtagerne af kontanthjælp om, at de skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

For at øge incitamentet til at komme i arbejde blev der indført et loft over det samlede beløb, som en person kan modtage fra en mindsteindkomstordning, samt en nedsættelse af den månedlige ydelse til ægtefæller, når man har modtaget ydelser i seks på hinanden følgende måneder. Der blev også indført et opholdskrav, så kun personer, som har boet i Danmark i 7 ud af de seneste 8 år har ret til fuld kontanthjælp. Hvis dette krav ikke er opfyldt, vil ansøgeren kun få tildelt starthjælp, som er en mindsteindkomstordning med en lavere månedlig ydelse end almindelig kontanthjælp.

I juni 2005 indgik regeringen en aftale med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti baseret på regeringens initiativ »En ny chance til alle«. I henhold til aftalen skulle ægtefæller have 300 timers almindeligt arbejde inden for de seneste 24 måneder, der blev indført obligatorisk uddannelse/erhvervsuddannelse for unge under 25 år, ret og pligt til gentagen aktivering for personer over 30 år samt bedre opfølgning på modtagere af kontanthjælp og starthjælp, som er fraværende på grund af sygdom. I 2007 blev et ekstra krav tilføjet, nemlig at man gennem de seneste 8 år skulle have været i beskæftigelse i 2½ år for at være berettiget til kontanthjælp. Sammenfattende går den politiske tendens i retning af højere krav til personer, der ansøger om mindsteindkomst, og fokuserer på opretholdelse af incitamentet til at arbejde ved at sætte betingelser for i hvilket omfang man kan modtage støtte¹⁸.

¹⁷ <http://su.dk/English/Sider/amounts2009.aspx>

¹⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/41429814.pdf>.

1.5 Beskrivelse af mindsteindkomstordningerne

Efter denne kortfattede redegørelse for den seneste politiske udvikling vil vi nu redegøre for mindsteindkomstordningerne. Kontanthjælpsordningen, der i det store hele består af tre forskellige mindsteindkomstordninger for forskellige målgrupper, er det sociale sikkerhedsnets laveste niveau og udbetales kun, når der ikke findes andre støttemuligheder. Støtte fra mindsteindkomstordningerne er tilgængelig for ansøgere, der opfylder følgende minimumskrav¹⁹:

1. Adgang til mindsteindkomstordninger²⁰ er baseret på at modtageren har opholdstilladelse i landet, dvs. at det ikke er nødvendigt at være dansk statsborger for at være berettiget til ydelserne. Man er kun berettiget til kontanthjælp, hvis ens sociale forhold har undergået væsentlige ændringer, der fører til manglende midler til selvforsørgelse. Dette kan være arbejdsløshed, sygdom eller samlivsophør. Personer har således ikke ret til kontanthjælp som følge af lav indkomst, hvis de f.eks. er lavtlønnede eller studerende.
2. Modtageren må ikke have adgang til andre indtægtskilder. For det første er mindsteindkomstordninger underordnet andre offentlige støtteordninger. Dette indebærer, at en mindsteindkomstordning ikke vil blive bevilget, hvis behovet kan opfyldes via andre offentlige ydelser – som f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse, syge- eller barseldagpenge eller studiestøtte. For det andet er mindsteindkomstordningerne underordnet egne midler. Hvis en person eller dennes ægtefælle har aktiver eller en indkomst af en vis størrelse, er denne ikke berettiget til at være omfattet af mindsteindkomstordningerne. Personer, som har en formue, f.eks. en pensionsopsparing, er normalt ikke berettiget til mindsteindkomstordninger.

Disse kriterier er de mest overordnede berettigelsesbetingelser for til alle former for kontant bistand. Herudover er der andre mere specifikke betingelser, der gælder specifikt for de forskellige mindsteindkomstordninger.

De tre vigtigste kategorier af mindsteindkomstordninger i Danmark er:

- *Introduktionsydelse*: Udlændinge, der ikke er fra Norden eller EU, f.eks. flygtninge, kan modtage introduktionsydelsen i de første 3 år, de er i Danmark, under forudsætning af at de deltager i et introduktionsprogram. Efter 3 år kan modtagerne modtage starthjælp²¹.
- *Starthjælp*: Udlændinge, der ikke er fra de nordiske lande eller EU, kan modtage starthjælp, hvis de har boet i Danmark i 7 ud af de seneste 8 år. Dette gælder også danske statsborgere, som har boet i et land uden for Europa²².
- *Kontanthjælp*: Danske statsborgere har ret til kontanthjælp, hvis deres sociale forhold har undergået væsentlige ændringer. Dette kan være arbejdsløshed, sygdom eller samlivsophør. Beløbets størrelse afhænger af alder og eventuel forsørgerpligt²³.

¹⁹ <http://www.borger.dk>.

²⁰ For at tydeliggøre terminologien omfatter mindsteindkomstordninger alle former for kontante ydelser. Kontanthjælp anvendes ofte som et generelt begreb, men vi vil bruge udtrykket kontanthjælp for en særlig ordning parallelt med og i modsætning til starthjælp og introduktionsydelse.

²¹ <https://www.borger.dk/Emner/udlaendingeidanmark/integrationidanmark/oekonomiskstoettetiludlaendinge/Sider/introduktionsydelse.aspx#RichHtmlField2Bookmark0>.

²² <https://www.borger.dk/Emner/udlaendingeidanmark/integrationidanmark/oekonomiskstoettetiludlaendinge/Sider/starthjaelp.aspx>.

²³ <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Politics/Social-Health-Policy/Cash-Benefit>.

Generelt medfører kontanthjælp en højere støtte end starthjælp og introduktionsydelse, men på grund af den politiske udvikling beskrevet ovenfor kan personer, der ansøger om almindelig kontanthjælp, modtage en væsentlig lavere støtte under følgende omstændigheder²⁴:

- Ægtepar (over 25 år), hvor den ene eller begge ægtefæller har modtaget ydelser i seks måneder i træk, vil få nedsat deres månedlige ydelse.
- Personer (under 25 år), som ikke opfylder aktiveringskravene (se side 11 i dette kapitel), vil få nedsat deres kontanthjælp til et niveau svarende til almindelig SU (*uddannelsesstøtte- og låneordning*).
- Alle modtagere, enlige såvel som gifte eller samboende par, vil efter at have modtaget støtte i seks måneder i træk blive underlagt et loft over det samlede ydelsesbeløb.
- Ægtepar, hvor begge ægtefæller har modtaget kontanthjælp i mindst to år, skal kunne godtgøre, at begge ægtefæller har arbejdet i mindst 300 timer inden for de seneste to år. Hvis dette krav ikke opfyldes, bortfalder den ene af ægtefællernes månedlige ydelse.

I nedenstående tabeller findes en oversigt over antallet af modtagere af de forskellige ydelser. Data om antallet af modtagere, der er omfattet af 300-timers-reglen, oplyses kun fra og med 2007, da reglen først trådte i kraft i 2007.

Tablet 1.1. Antal modtagere af kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse

	2004	2005	2006	2007
Kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere	185.698	179.321	163.747	141.537

Kilde: Danmarks Statistik.

Bemærkning: Danmarks Statistik ændrede metoden til beregning af antallet af modtagere af mindsteindkomster i 2007, og derfor kan der ikke foretages sammenligninger mellem perioden før 2006 og 2007.

Tablet 1.2. Antal modtagere af mindsteindkomster med de laveste ydelser

	2004	2005	2006	2007
Introduktionsydelse	7141	5691	4280	3011
Starthjælp	2504	3366	4318	4633
300-timers reglen	-	-	-	599
Nedsat starthjælp	28211	27363	23953	20091
Nedsat støtte til unge	2294	3728	2487	1780
Antal modtagere	40150	39148	35038	30124
Antal personer	38535	37393	33376	28555

Kilde: CASA (2009), Familier og personer med de laveste ydelser, s. 19

Bemærkning: Summen af antallet af modtagere og antallet af personer er forskellige, fordi en person kan have modtaget støtte fra mere end en mindsteindkomstordning i et givent år.

Med hensyn til berettigelsesbetingelserne, der afgør, fra hvilken af ovennævnte mindsteindkomstordninger en borger kan modtage støtte, er den væsentligste faktor varigheden af personens ophold i landet. Berettigelse til kontanthjælp kræver som minimum, at ansøgeren har boet i Danmark i syv ud af de seneste otte år. Hvis dette kriterium ikke er opfyldt, vil personen modtage starthjælp. Flygtninge fra lande uden for Skandinavien og EU tilbydes

²⁴ Hansen et al. CASA 2009: 83.

introduktionsydelse med en ydelse svarende til starthjælpen i det første tre år. Følgende fællestræk gælder for alle mindsteindkomstordningerne²⁵:

- Ydelserne beregnes på grundlag af faste objektive kriterier som f.eks. alder, familietype osv.
- Ydelserne udgør et skattepligtigt beløb.
- Ydelserne udbetales normalt kun til personer over 18 år (der ikke forsørges af deres forældre).
- Ydelsernes størrelse afhænger af, om ansøgeren er over eller under 25 år.
- Summen af de ydelser, et ægtepar modtager, kan ikke overstige summen af den bistand, som hver enkelt modtager ville have været berettiget til, hvis de havde modtaget fuld bistand (ægtefælleberegning).
- Indtægter fra arbejde vil give anledning til en reduktion i ydelserne fra mindsteindkomstordningen svarende til indtægternes størrelse bortset fra et mindre arbejdsmarkedsfradrag. En mere detaljeret redegørelse for dette aspekt findes længere nede i dette afsnit.
- Modtagerne skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og være aktivt arbejdssøgende. Personer har ikke ret til at modtage støtte, hvis de tilbydes et arbejde eller deltagelse i aktiveringsprogrammer, og afviser tilbuddet. Dette krav gælder dog ikke personer, som er kategoriseret i matchgruppe 5. Se beskrivelsen af matchgruppesystemet på næste side.

Når det kommer til forskellene mellem mindsteindkomstordningerne, viser nedenstående tabel berettigelsesbetingelserne samt betingelserne for fortsat støtte for forskellige mindsteindkomstordninger og husstandstyper.

²⁵ Beskæftigelsesministeriet 2006: 30.

Tabel 1.3. Oversigt over berettigelsesbetingelser og støttere­gler for forskellige mindsteindkomstordninger

Type indkomststøtte	Starthjælp	Kontanthjælp til unge (< 25 år)	Kontanthjælp til ægtepar i over 2 år	Almindelig kontanthjælp
Rangering i forhold til ydelsens størrelse	3	2	1	1
KRITERIER				
Varigheden af ophold i landet	Nej	Mindst 7 år i landet ud af de seneste 8 år	Mindst 7 år i landet ud af de seneste 8 år	Mindst 7 år i landet ud af de seneste 8 år
Støtteperiodens varighed	Nej	En reduktion i støtten efter omkring 39 uger	Generel regel: Indkomststøtte til en af de to ægtefæller ophører efter 2 år	Maksimumydelse efter 6 måneder. En reduktion på 500 DKK pr. måned og pr. person efter 6 måneder for ægtefæller
Behovsvurderet	Nej	Unge, som har fået diagnosen skizofreni og borderline, er berettigede til samme kontanthjælp som personer over 25 år	Nej	Personer på barselsorlov og samlever, der modtager SU, er fritaget fra reduktionen efter 6 måneder
Størrelsen af boligrelaterede udgifter	Nej	Nej	Nej (mulighed for at modtage supplerende støtte)	Nej (mulighed for at modtage supplerende støtte)
Arbejds­karrierens varighed	Nej	Nej	Hvis begge ægtefæller har arbejdet i mindst 300 timer i de seneste 2 år, vil indkomststøtten blive opretholdt	Tidligere modtagere af starthjælp skal arbejde i 2,5 år
Match­gruppe*	Nej	Nej	Match­gruppe 5 er fritaget fra 300-timers-reglen	Nej
Personer, der er ude af stand til at påbegynde uddannelse, revalidering eller arbejde	Nej	Delvis kompensation for reduktionen efter 39 uger ved hjælp af en behovsvurderet ydelse	Nej	Nej

Kilde: Rådet for Socialt Udsatte (2007)

* Match­gruppe henviser til det af sags­behandlere evaluerede beskæftigelses­potentiale og fastsættes ved at indplacere de arbejdsløse i forskellige match­grupper afhængigt af den arbejdsløses anslåede afstand fra arbejdsmarkedet. Der er fem forskellige grupper: Fra match 1, der anses for at være et »umiddelbart match« mellem den ledige og arbejdsmarkedet(s) behov, til match 5, hvor det skønnes, at der »ikke er noget match overhovedet« mellem den ledige og arbejdsmarkedet(s) behov. En kategorisering i match­gruppe 1-3 betyder, at den arbejdsløse generelt skønnes at være »parat til arbejdsmarkedet«, mens en kategorisering i gruppe 4 og 5 betyder, at den

arbejdsløse ikke skønnes at matche arbejdsmarkedet²⁶. I tilknytning til mindsteindkomstordningerne er ansøgere, som er kategoriseret i matchgruppe 5, fritaget fra 300-timers-reglen. Dansk Flygtningehjælp har kritiseret de begrænsede muligheder for dispensation, da mange traumatiserede flygtninge kategoriseres som matchgruppe 4 og derfor ikke vil være fritaget fra 300-timers-reglen²⁷.

Med hensyn til støttereglerne er det også relevant at kaste lys over forbindelsen mellem mindsteindkomstordningerne og aktiveringsordningerne. De gældende regler på dette område er forskellige afhængigt af ansøgerens alder og typen af mindsteindkomstordning.

- Personer over 30 år, som modtager kontanthjælp, har ret og pligt til at blive aktiveret efter at have modtaget kontanthjælp i mindst 12 måneder. Kommunen fastsætter det ugentlige antal timer og varigheden af aktiveringsperioden.
- Personer under 30 år, der modtager kontanthjælp, skal aktiveres efter mindst 13 uger. For aktiveringen gælder:
 - Hvis de er arbejdsløse og ikke har nogen uddannelse, er aktiveringsperioden 18 måneder og skal være på mindst 30 timer om ugen.
 - Hvis de har en kvalifikationsgivende uddannelse, er aktiveringsperioden på seks måneder og skal være på mindst 30 timer om ugen.
 - Hvis de har andre problemer ud over at være arbejdsløse, er aktiveringsperioden 18 måneder, og kommunen fastsætter det ugentlige timeantal.
 - Hvis de fortsat er arbejdsløse efter tre måneder og afhængige af kontanthjælp, vil de få et nyt tilbud om aktivering.
- Modtagere af introduktionsydelsen skal deltage i et integrationsprogram bestående i sprogundervisning, jobtræning osv.

Hvis en person, der ansøger om en mindsteindkomst ikke opfylder disse betingelser, f.eks. ved ikke at dukke op til et aktivt jobtilbud eller ved at afvise det, kan konsekvensen være en nedsat kontanthjælpsydelse eller fratagelse af kontanthjælpen²⁸.

Vi har nu beskrevet berettigelsesbetingelserne for udnyttelse samt reglerne for fortsat støtte, og vi vil nu redegøre for størrelsen af ydelserne for de forskellige mindsteindkomstordninger og husstandstyperne.

²⁶<http://www.nordicsociology2008.dk/Papers/Inclusion%20and%20Exclusion/jorgen%20elm%20larsen%20-%20inclusion%20and%20exclusion.doc>

²⁷<http://www.flygting.dk/AEGtefaelleregler.3474.0.htm>

²⁸

Tabel 1.4. Kontanthjælpsydelse fordelt på alder og familietype (i 2009) (EUR pr. måned²⁹)³⁰

Personer under 25 år	
Hjemmeboende	397
Udeboende	823
Gravide, mindst 12 uger henne i graviditeten	1278
Med egne hjemmeboende børn	1697
Personer over 25 år	
Udeboende	1278
Med forsørgerpligt	1697

Tabel 1.5. Starthjælp og introduktionsydelse fordelt på alder og familietype (EUR pr. måned)³¹

Personer, der er fyldt 25 år	
Fyldt 25 år, gifte og samboende	683
Fyldt 25 år, enlige	823
Personer under 25 år	
Under 25 år, udeboende	682
Under 25 år, hjemmeboende	339
Personer, der modtager starthjælp og har forsørgerpligt over for børn under 18 år har ret til en ekstraydelse	
Enkeltydelse	206
Ydelse til ægtefæller og samboende	171

Ud over den månedlige ydelse er modtagere af mindsteindkomster berettiget til supplerende støtte til boligudgifter samt støtte til dækning af enkeltudgifter som f.eks. tandbehandling osv.³². Disse skattefrie ydelser og supplerende ydelser påvirker modtagernes disponible indkomst. Dette giver adgang til forskellige tjenesteydelser som f.eks.:

- Børnepasning: Kontanthjælpsmodtagere har gratis adgang til børnepasning på grund af deres lave indkomst. Børnepasning i form af vuggestuer for børn på 0-3 år og børnehaver for børn på 3-6 år leveres af de lokale myndigheder. Brugere skal normalt betale for børnepasning, og betalingen er indkomstreguleret³³. Nedsat betaling efter faste procentsatser er således en mulighed for modtagere af mindsteindkomster.
- § 34-støtte: Borgere med høje boligudgifter eller forsørgerudgifter kan modtage et beløb hver måned (§ 34 i lov om aktiv socialpolitik). Dette omfatter typisk enlige modtagere uden børn³⁴.

²⁹ Vekselkurs: 1 krone (DKK) = 0,134 EUR: <http://valutaomregneren.dk/valuta-omregner.htm>.

³⁰ <http://www.bm.dk/sw33112.asp>.

³¹ <http://www.bm.dk/sw33112.asp>

³² Vi vil ikke gå i detaljer med det præcise beløb for disse supplerende støtteordninger. Disse beløb kan findes på adressen: <http://www.bm.dk/sw33112.asp>.

³³ <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Politics/Social-Health-Policy/Daycare-For-Children/>

³⁴ <http://www.skat.dk/skat.aspx?old=135809&vld=202189&i=150&action=close>.

- Støtte til enkeltudgifter som f.eks. udgifter til tandbehandling, medicin, bolig, børn og briller. Omkring 90 % af udbetalingerne går til disse formål.
- Boligydelse. Da de fleste kontanthjælpsmodtagere er lejere og har en lav indkomst, kan de modtage boligydelse. Den gennemsnitlige boligydelse til en enlig kontanthjælpsmodtager med et barn er omkring 269 EUR pr. måned³⁵.

På grund af loftet over støtten, der træder i kraft efter en støtteperiode på seks måneder i træk, er mulighederne for at modtage supplerende støtte generelt ret begrænsede efter den indledende støtteperiode på seks måneder³⁶. Maksimumsgrænsen for ydelser vil blive beskrevet mere indgående i kapitel 3, hvor også den supplerende støttes indvirkning på den disponible indkomst for modtagerne af mindsteindkomster beskrives.

Med hensyn til udslusning i beskæftigelse er den generelle regel, at ekstrairndtægter resulterer i en tilsvarende reduktion i mindsteindkomsten med undtagelse af arbejdsmarkedsfradraget på omkring 14-33 DKK pr. time³⁷. Dette træk ved det sociale bistandssystem er blevet kritiseret kraftigt for at nedsætte incitamentet til at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet, i det mindste med hensyn til deltidsarbejde, der for socialt marginaliserede grupper kan være en mere realistisk indgang til arbejdsmarkedet sammenlignet med et fuldtidsarbejde³⁸.

³⁵ Beskæftigelsesministeriet 2006: 33.

³⁶ Rådet for Socialt Udsatte, Årsrapport 2007: 25.

³⁷ <http://www.bm.dk/sw33112.asp>.

³⁸ Rådet for Socialt Udsatte, Årsrapport 2007: 28.

2. VURDERING AF MINDSTEINDSKOMSTORDNINGER

2.1 Mindsteindkomstordningernes dækning af befolkningsgrupper i risiko for fattigdom

Som beskrevet i kapitel 1 i denne rapport er danske statsborgere universelt forsikret mod f.eks. sygdom, arbejdsløshed og behovet for alderdomsydelser uanset deres tidligere arbejdskarriere. Selv om systemet er universelt på et overordnet niveau, og alle personer, der opfylder visse kriterier, har ret til indkomststøtte uafhængigt af deres arbejdskarriere, bliver størrelsen af indkomststøtten påvirket af forskellige faktorer. Med andre ord vil en drøftelse af det danske system ikke så meget gå på spørgsmålet om adgang til støtte, men snarere på omfanget af den dækning, der ydes til forskellige sårbare grupper, der besidder visse karakteristika.

Som nævnt i det foregående kapitel ligger der forskellige faktorer til grund for beregningen af støttens størrelse, f.eks.:

- Varigheden af en persons danske statsborgerskab
- Varigheden af den periode, hvor personen har modtaget indkomststøtte
- Omfanget af en persons tidligere arbejdsmarkedstilknytning
- Årsagen til behovet for indkomststøtte
- Matchning mellem den ansøgende persons potentielle status med hensyn til kvalifikationer på arbejdsmarkedet i lyset af den reelle situation og den reelle efterspørgsel på arbejdsmarkedet³⁹.

For at kunne vurdere, om systemet yder støtte til den relevante befolkningsgruppe, må man stille spørgsmålet: I hvilken udstrækning er differentieringen af beskyttelsesgraden udformet under hensyntagen til de forskellige gruppers fattigdomsrisiko.

En undersøgelse af de faktorer – skitseret i tabel 1.3 – der er afgørende for berettigelse til at modtage støtte, viser, at starthjælpen er den mest universelt tilgængelige mindsteindkomstordning, mens almindelig kontanthjælp er mindre universel, idet berettigelsen afhænger af arbejdskarriere og varigheden af ens ophold i Danmark. Med andre ord er en højere ydelse forbundet med højere krav til den person, der ansøger om bistand. Forskellen i ydelsens størrelse, når der er tale om starthjælp og kontanthjælp, er betydelig, uanset familietype. I nedenstående tabel illustreres starthjælpsydelsens størrelse som en andel af kontanthjælpsydelsen for forskellige familietyper.

Tabel 2.1. Starthjælpsydelsens størrelse som en andel af kontanthjælpsydelsen fordelt på familietype

	Enlig uden børn	Enlig med 1 barn	Par uden børn	Par med 2 børn
Andel af kontanthjælpsydelsen (%)	52	77	51	55

Kilde: CASA (2009)

For at vurdere om differentieringen af dækningen er tilstrækkelig og målrettet kan den vurderes i forhold til den eksisterende viden om sammensætningen af lavindkomstgruppen, defineret som mennesker, der har en indkomst på under 50 % af medianindkomsten. Blandt de kategorier, der

³⁹ Rådet for Socialt Udsatte, Årsrapport 2007, s. 24.

her er relevante, er der primært tre grupper af personer, der er overrepræsenterede i lavindkomstgruppen i Danmark (indeks for overrepræsentation i parentes):

- Unge i aldersgruppen 18-24 år (449) og 25-49 år (236)
- Enlige forældre (129)
- Indvandrere og efterkommere af indvandrere (323)⁴⁰.

Sammenlignes det sociale bistandssystem, og de differentieringer der er med hensyn til de forskellige vilkår og størrelsen af ydelserne (som skitseret på side 10-11), med sammensætningen af lavindkomstgruppen, ser man, at indvandrere udgør en stor gruppe med fattigdomsrisiko, samtidig med at de er meget dårligt stillet i det sociale bistandssystem som følge af den aktuelle differentieringsordning. Også unge (<25 år) er i høj grad overrepræsenteret i lavindkomstgruppen og er også relativt dårligt stillet i ordningen. Med hensyn til disse særlige grupper kan man konkludere, at mindsteindkomstordningen til en vis grad er differentieret på en måde, der resulterer i, at dækningen kun i ringe grad er tilstrækkelig.

En anden omstændighed, der påvirker forskellene i indkomststøttens størrelse er, at der i modsætning til mange andre EU-lande ikke findes nogen generelt tilpasset fattigdomsgrænse. At kommunerne i Danmark ikke anvender en generel fattigdomsgrænse medfører potentielt regionale forskelle i indkomststøtten. Dette blev fremhævet i den uafhængige ekspertrapport 2006⁴¹ om Danmark udarbejdet af Rambøll Management Consulting, og er relevant for spørgsmålet om mindsteindkomstordningernes dækningsgrad. Det er endvidere relevant, fordi der findes store regionale forskelle i fattigdomsrisikoen i Danmark⁴².

2.1.2 Omfanget af og årsagerne til manglende brug af ordningerne

I Danmark anses manglende brug af ordningerne ikke som et problem. Der kan dog i forbindelse med krav om aktivering være personer, der ikke ønsker eller magter at forblive i kontanthjælpssystemet.

2.2 Mindsteindkomstordningernes tilstrækkelighed

I denne del af rapporten vurderes mindsteindkomstordningernes tilstrækkelighed med hensyn til grænserne for fattigdomsrisiko og andre nationale indikatorer for den gennemsnitlige disponible indkomst, husstandenes forbrug, prisniveauet og den lovbestemte mindsteløn.

⁴⁰ Finansministeriet 2008. Indekset er beregnet som andel af befolkningen/andel af lavindkomstgruppen.

⁴¹ Rambøll Management, netværk af uafhængige eksperter 2006, DK.

⁴² AERådet (2009), Fattigdommens Danmarkskort.

Tabel 2.2. Mindestindkomstordninger, fattigdomsgrænser og gennemsnitlig disponibel indkomst⁴³ (2004)

Type ydelse	Årsindkomst i EUR ⁴⁴	Supplerende børnetilskud i EUR ⁴⁴	Disponibel indkomst	
			Personlig i EUR ⁴⁴	Ækvivalent i EUR ⁴⁴
Arbejdsløshedsunderstøttelse og sygedagpenge	22401	0	16710	16710
Kontanthjælp, enkelt forsørger, barn (4 år)	18023	4340	18100	12427
Kontanthjælp, over 25 år	13563	0	10754	10754
<i>Kontanthjælp, under 25 år</i>	<i>8740</i>	<i>0</i>	<i>7503</i>	<i>7396</i>
<i>Kontanthjælp, under 25 år, hjemmeboende</i>	<i>4219</i>	<i>0</i>	<i>4219</i>	<i>4219</i>
<i>Starthjælp, introduktionsydelse, over 25 år</i>	<i>8740</i>	<i>0</i>	<i>7503</i>	<i>7503</i>
Pensionsydelse, der udbetales mellem førtidspension og normal pension ved 62 år	22401	0	16710	16710
Pensionsydelse, der udbetales mellem førtidspension og normal pension ved 60 år	22411	0	16718	16718
Førtidspension	22411	0	16718	16718
Alderspension	15044	0	11752	11752
Grænser for fattigdomsrisiko, mindsteløn				
50 % af medianindkomsten				10790
60 % af medianindkomsten				12947
Lovbestemt mindsteløn				-----
Skatteministeriet: Den årsindkomst skyldnere må tjene (2006)				11425
Gennemsnitlig disponibel indkomst				22984

Kilde: DORS (2006), Finansministeriet (2006)

Som det fremgår af ovenstående tabel, er der to grupper af modtagere af overførselsindkomster, som har en disponibel indkomst, der ligger under grænsen for fattigdomsrisiko, nemlig a) alle personer, der modtager starthjælp, og b) personer under 25 år. Den gruppe, der modtog starthjælp og introduktionsydelse bestod af 9.645 personer i 2004 og var faldet til 7.644 personer i 2007⁴⁵. I 2004 anslog finansministeriet, at 260.000 personer (4,9 % af befolkningen) uanset overførselsindkomstkategori havde en indkomst på under 50 % af medianindkomsten, mens 522.000 personer (9,8 % af befolkningen) havde en indkomst på under 60 % af medianindkomsten⁴⁶.

Det skal dog nævnes, at en sammenligning af størrelsen af indkomststøtten i henhold til mindesteindkomstordningerne med grænserne for fattigdomsrisiko kan være lettere misvisende, da visse typer af supplerende finansiel støtte og adgang til tjenesteydelser, der påvirker en persons økonomiske situation i forhold til ovennævnte tærskler, er udeladt. Arten og omfanget af en sådan støtte og sådanne tjenesteydelser beskrives i afsnit 3 i denne rapport.

⁴³ DORS (2006), Dansk Økonomi Efterår 2006, Fattigdom i Danmark, s. 174.

⁴⁴ Vekselkurs: 1 dansk krone (DKK) = 0,134 EUR: <http://valutaomregneren.dk/valuta-omregner.htm>.

⁴⁵ CASA (2009), Personer og familier med de laveste ydelser, s. 19.

⁴⁶ Finansministeriet, Indkomstudvikling og -fordeling i Danmark, s. 16.

Med hensyn til tilpasning til det aktuelle prisniveau reguleres den årlige tilpasning af ydelsens størrelse inden for rammerne af satspuljeordningen. Med satspuljeordningen justeres ydelserne årligt med en procentsats, der fastsættes på grundlag af den almindelige lønudvikling, og derefter trækkes 0,3 % af stigningen fra og overføres til satspuljen. Satspuljen finansierer initiativer på det sociale område, sundhedsområdet og arbejdsmarkedsområdet – f.eks. de initiativer og programmer, der redegøres for i kapitel 3 i denne rapport – med det formål at forbedre forholdene for modtagere af indkomststøtte og sårbare grupper⁴⁷. Satspuljeordningen er blevet kritiseret af Rådet for Socialt Udsatte, da den, siden den blev indført i 1990, har reduceret overførselsindkomsterne med 5,2 %⁴⁸.

I nedenstående tabel vises udviklingen i prisniveauet, indkomststøttens størrelse og lønudviklingen.

Tabel 2.3. Udviklingen i overførselsindkomsternes størrelse, lønningerne i den private sektor og det generelle prisniveau

År	Maksimal arbejdsløshedsunderstøttelse	Kontanthjælp	Børnetilskud	Løn i den private sektor	Forbrugerpriser
2000	100	100	100	100	100
2001	103	103	104	107	102
2002	106	107	107	109	105
2003	109	110	110	114	107
2004	113	113	113	114	108
2005	115	116	115	118	110
2006	117	118	116	122	112
2007	120	121	118	128	114
2008	123	124	121	134	118

Kilde: CASA, Årsrapport 2008.

Det fremgår af ovenstående tabel, at overførselsindkomsternes størrelse ser ud til at have fulgt udviklingen i det generelle prisniveau. Fra 2000 til 2008 er overførselsindkomsterne steget med omkring 21-24 %, mens forbrugerpriserne, målt som et aggregeret indeks for alle forbrugsgoder, er steget med 18 %. På baggrund af disse tal er værdien af overførselsindkomsterne steget med omkring 4 % i den pågældende periode. I forhold til almindelige lønmodtagere, hvis indkomster er steget med 16 % i realværdi i samme periode, er modtagere af overførselsindkomster dog blevet fattigere.

Tages der hensyn til, at personer, der lever af en mindsteindkomst, forbruger relativt mere af visse kategorier af varer og tjenesteydelser, hovedsageligt udgifter i tilknytning til bolig⁴⁹ og mad⁵⁰, sammenlignet med mellem- og højindkomstgrupper, kan konklusionen på overførselsindkomstens realværdi dog afvige fra ovenstående analyse.

- En nyere undersøgelse har peget på, at den ret betydelige stigning i fødevarerpriserne, navnlig på mælk, ost, æg og brød, er relativt mere alvorlig for mennesker, der lever med en fattigdomsrisiko, sammenlignet med resten af befolkningen. Undersøgelsen støtter

⁴⁷ <http://www.vfm.dk/Puljer/satspulje/sider/Start.aspx>.

⁴⁸ Rådet for Socialt Udsatte, Årsrapport 2008: 61.

⁴⁹ DORS (2006), Dansk Økonomi Efterår 2006: 173.

⁵⁰ CASA (2008).

den antagelse, at fødevareudgifternes andel af de samlede udgifter hænger negativt sammen med den disponible indkomst. Ved at sammensætte fiktive kurve med varer tilpasset bestemte indkomstgruppers forbrugsmønstre når undersøgelsen frem til den konklusion, at lavindkomstgrupper, eksempelvis kontanthjælpsmodtagere, er blevet omkring 0,6 % fattigere i reelle tal i perioden 2007-2008 til trods for de større overførsler i nominelle tal⁵¹.

- Ifølge en undersøgelse af huslejeniveauet i 1999 har personer i lavindkomstgruppen relativt høje huslejer i forhold til deres indkomst⁵². Dette betyder, at deres disponible indkomst til forbrug af andre varer er mindre, og at udviklingen i overførselsindkomsternes realværdi er følsom over for udviklingen i boligudgifterne.

2.3 Mindsteindkomstordningernes effektivitet med hensyn til at nedbringe fattigdom og skabe incitament til at arbejde

2.3.1 Mindsteindkomstordningernes effektivitet med hensyn til at nedbringe fattigdom

I forhold til effektiviteten med hensyn til at nedbringe fattigdom skal det understreges, at det generelle mål med mindsteindkomstordningerne som f.eks. starthjælp og almindelig kontanthjælp i Danmark først og fremmest er at give borgerne et midlertidigt sikkerhedsnet i en overgangsperiode til enten selvforsørgelse eller en permanent indkomststøtteordning som f.eks. førtidspension. Mindsteindkomstordningerne er således ikke udformet med det formål at få borgerne ud af fattigdom permanent. Muligvis på grund af dette er det vanskeligere at finde evalueringer og undersøgelser af effektiviteten med hensyn til at nedbringe fattigdom, end det er at finde evalueringer og undersøgelser af incitamenternes og aktiveringsordningernes effektivitet⁵³.

Mindsteindkomstordningernes effektivitet med hensyn til at nedbringe fattigdom kan være kortsigtede og langsigtede dynamiske virkninger. Førstnævnte henviser til den øjeblikkelige forbedring af lavindkomstgruppernes økonomiske situation som følge af den garanterede mindsteindkomst i forhold til en fattigdomsgrænse, mens sidstnævnte henviser til de potentielle virkninger i form af øget kapacitet til at opretholde selvforsørgelse, der delvist og indirekte stammer fra den økonomiske støtte. Den finansielle støtte kan også bidrage til at forhindre ulovlige metoder til selvforsørgelse og til at øge den sociale integration ved at bevare modtagerens helbredsstatus, erhversevne, sociale netværk og selvværd⁵⁴.

Et aspekt i tilknytning til mindsteindkomstordningernes effektivitet med hensyn til at nedbringe fattigdom er den generøse støtte i forhold til i andre europæiske lande. En stor generøsitet svarer naturligvis ikke til en effektiv fattigdomsnedbringelse, men det kan helt sikkert være en vigtig komponent. I denne forbindelse forstås ved generøsitet statens forpligtelse afspejlet i budgettildelingerne til mindsteindkomstordningerne målt som udgifter til social sikring pr. indbygger. Da det er vanskeligt at finde sammenlignelige data om støtteniveauerne til bestemte (og sammenlignelige) indkomstordninger for de forskellige lande, er nedenstående

⁵¹ CASA (2008): 22.

⁵² DORS 2006: 173.

⁵³ Rådet for Socialt Udsatte, Årsrapport 2008:4-5.

⁵⁴ Beskæftigelsesministeriet 2006.

sammenligning baseret på data om samlede sociale udgifter pr. indbygger, herunder sociale overførsler og tilknyttede administrative omkostninger.

Tabel 2.4. Samlede udgifter til social sikring pr. indbygger

	Samlede udgifter til social sikring pr. indbygger	Placering i EU-27
Danmark	10578,9	4
EU (27 lande)	5714,7	

Kilde: Eurostat

Som det fremgår af tabellen har Danmark helt klart en stor budgettildeling pr. indbygger til social sikring, mere specifikt den fjerdestørste i EU-27 efter Luxembourg, Norge og Schweiz. Da en stor budgettildeling på systemets inputside ikke i sig selv er nok, er det nødvendigt at undersøge output- og resultatindikatorerne. Et meget groft mål for mindsteindkomstordningernes outputeffektivitet i form af nedbringelse af fattigdom kan være at sammenligne fattigdomsrisikoen i befolkningen før og efter sociale overførsler.

Tabel 2.5. Fattigdomsrisiko før og efter sociale overførsler

Befolkningens fattigdomsrisiko (2007) (%)	Før sociale overførsler	Placering i EU-27	Efter sociale overførsler	Placering i EU-27
Danmark	27	20-21	12	3-6
EU-27	26		16	

Kilde: Eurostat

Det fremgår af ovenstående tabel, at de sociale overførsler i Danmark har en betydelig indvirkning på Danmarks placering i forhold til de øvrige europæiske lande med hensyn til fattigdomsrisikoen. I en europæisk sammenhæng ser Danmark ud til at stå relativt godt med hensyn til såvel udgiftsniveau som de sociale overførslers virkninger på fattigdomsrisikoen. Dog giver udgiftsniveauet ikke nogen indikation af udgifternes effektivitet, og forskellen i fattigdomsrisikoen kan afspejle størrelsen af den gruppe, der er afhængig af indkomststøtte, snarere end denne støttes effektivitet.

Efter at have sammenlignet Danmarks indsats med de øvrige europæiske lande vil vi nu vende os mod de nationale data. Det er vanskeligt at finde en gyldig indikator for mindsteindkomstordningens effektivitet med hensyn til at nedbringe fattigdom. Fattigdomsrisikoen er et mål for fattigdomsniveauet, men ikke nødvendigvis for mindsteindkomstordningernes effektivitet. Andelen af personer, der slipper ud af afhængighed af indkomststøtte, kan også være vildledende, da den ofte opfattes som et mål for effektiviteten af en aktiv socialpolitik aktiveringsdel snarere end et mål for indkomststøttens effektivitet. Tallene for fattigdomsrisikoen i gruppen af indkomststøttemodtagere kan potentielt anvendes som en indikator for effektiviteten med hensyn til at nedbringe fattigdom, da de muliggør en vurdering af fattigdom inden for rammerne af en bestemt mindsteindkomstordning.

Table 2.6. Andelen af personer med en indkomst under 50 % af medianindkomsten i forskellige indkomst kategorier

	2001	2002	2003	2004	2005
Beskæftigede	2	2,1	2,2	2,2	2,2
Arbejdsløse	6,7	7	7,2	8,8	9,7
Kontanthjælp	20,6	21,2	21,4	25,6	26,2
Revalidering	8,5	8,2	8,5	8,3	8,8
Førtidspension	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4
Pensionsydelse, der udbetales mellem førtidspension og normal pension	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Pension	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
I alt	3,1	3,3	3,4	3,7	3,7

Kilde: AERådet (2008), Quitzau 2008.

Det fremgår af disse tal, at andelen af kontanthjælpsmodtagere med en indkomst under 50 % af medianindkomsten er steget i perioden 2001-2005⁵⁵. Den drastiske ændring i fattigdomsrisikoen mellem 2003 og 2004 kan til dels forklares med indførelsen af kontanthjælpsloftet⁵⁶.

Da de danske mindsteindkomstordninger har til formål at yde en midlertidig indkomststøtte i en overgangsperiode, indtil personer får en permanent indkomst, kan effektiviteten med hensyn til at nedbringe fattigdom potentielt vurderes på grundlag af varigheden af den periode, hvor modtagerne er afhængige af mindsteindkomstordninger. Som nævnt ovenfor kan denne indikator også afspejle effektiviteten af den aktive socialpolitik aktiveringsdel. Alligevel er det en relevant indikator på grund af udformningen af og målet med den danske mindsteindkomststøtte. Rådet for Socialt Udsatte har været kritisk over for manglen på evalueringer, der fokuserer på virkningerne af mindsteindkomstordningerne med de laveste ydelser på de berørte modtagers velfærd. På denne baggrund har Rådet indledt en undersøgelse, som gennemføres i perioden 2008-2011. Undersøgelsen skal kaste mere lys over dette spørgsmål, og de første resultater er blevet offentliggjort for nylig⁵⁷. Denne undersøgelse belyser tendenserne i tilknytning til overgang fra og varigheden af forskellige former for mindsteindkomstordninger.

I nedenstående tabeller angives forholdet mellem perioderne, hvor der modtages mindsteindkomster, i to givne år.

Table 2.7. Procentdelen af modtagere af starthjælp og introduktionsydelse fordelt på det antal måneder, de har været omfattet af ordningen i et givent år

	Starthjælp		Introduktionsydelse	
	2004	2007	2004	2007
1-2 måneder	38	29	18	15
3-6 måneder	28	24	20	22
7-9 måneder	20	21	25	24
10-12 måneder	14	26	36	39
I alt	100	100	100	100
Modtagere	2504	4633	7141	3011

Kilde: CASA (2009)

⁵⁵ AERådet 2008: 1.

⁵⁶ AERådet 2008 1.

⁵⁷ Hansen et al. CASA (2009): 39-40.

Tabel 2.8. Procentdelen af modtagere af nedsat støtte fordelt på antal måneder og alder i et givent år.

	Unge (<25 år) på nedsat kontanthjælp		Voksne på nedsat kontanthjælp	
	2004	2007	2004	2007
1-2 måneder	58	49	41	46
3-6 måneder	23	28	20	25
7-9 måneder	12	16	15	13
10-12 måneder	6	6	23	16
I alt	99	99	99	100
Modtagere	2281	1777	27836	19903

Kilde: CASA (2009).

De vigtigste konklusioner, der kan drages af ovenstående tal, er følgende:

- En større andel af starthjælpsmodtagerne får udbetalt ydelser i en kortere periode sammenlignet med modtagere af introduktionsydelse.
- Ser man på udviklingen fra 2004 til 2007, er der sket en stor stigning i antallet af starthjælpsmodtagere. Denne ændring skyldes dels, at antallet af ansøgere om starthjælp var højere i 2007 end i 2004, dels at en stor del af dem, der modtog introduktionsydelse i 2002-2005, afsluttede den tre år lange introduktionsperiode uden at have fundet en mere permanent indtægtskilde og derfor fortsatte med at modtage mindsteindkomststøtte i form af starthjælp.
- Blandt de unge, der modtager nedsat kontanthjælp, har over halvdelen af dem modtaget ydelsen i en kort periode, dvs. 1-2 måneder. Andelen har dog været faldende i perioden fra 2004 til 2007.
- Hvad angår voksne, der modtager nedsatte ydelser, er der en relativt stor andel (40 %), som kun har modtaget ydelsen i 1-2 måneder, mens næsten en fjerdedel (23 %) har modtaget ydelsen i 10-12 måneder. Ser man på ændringerne mellem 2004 og 2007, er andelen af modtagere af nedsatte ydelser faldende, mens den vigtigste tendens går i retning af, at der modtages nedsat kontanthjælp i en kortere periode⁵⁸.

Med hensyn til støttens gennemsnitlige varighed i hele den fireårige periode viser undersøgelsen, at lige over halvdelen af modtagerne af mindsteindkomsterne, som modtog de laveste sociale ydelser i 2004-2007, har modtaget disse ydelser i mindre end et halvt år i den fireårige periode. Desuden modtog kun 5,5 % de laveste ydelser i mere end 3 år i den fireårige periode, som undersøgelsen dækkede. Med hensyn til forskellen mellem de forskellige kategorier af modtagere var et af de vigtigste resultater, at modtagere med en anden etnisk baggrund end dansk modtog støtte i en længere periode end modtagere af dansk oprindelse⁵⁹.

Undersøges de enkelte modtageres overgang i den fireårige periode, viser undersøgelsen, at 26 % af dem, der modtog de laveste ydelser i 2004, var i beskæftigelse i 2007, og at 1 % af den samme gruppe var optaget ved en uddannelsesinstitution i 2007. Sammenlignes de forskellige mindsteindkomstordninger, havde modtagerne af introduktionsydelse og starthjælp større succes med at finde beskæftigelse og påbegynde en uddannelse. En anden væsentlig forskel mellem de

⁵⁸ CASA (2009): 39-40.

⁵⁹ Ibid.

forskellige former for mindsteindkomstordninger er, at den andel af modtagerne, der har haft held til at komme ud af mindsteindkomstordningerne i denne periode, er højere blandt dem, der modtog starthjælp og introduktionsstøtte end blandt dem, der modtog nedsat kontanthjælp i samme periode.

2.3.2 Effektivitet med hensyn til at skabe incitament til at arbejde

Spørgsmålet om effektiviteten af incitamenterne til at arbejde er meget relevant i forbindelse med denne gennemgang af det danske socialsikringsystem, da en stor del af den politiske udvikling på dette område har haft som hovedformål at øge tilknytningen til arbejdsmarkedet ved hjælp af kraftigere incitament. Den seneste politiske udvikling med dette formål omfatter følgende:

- Starthjælp (1.7.2002).
- Nedsættelse af kontanthjælpen til ægtepar efter seks måneder (1.1.2003).
- Forhøjelse af det beskæftigelsesmæssige skattefradrag for alle gifte kontanthjælpsmodtagere, når de har modtaget kontanthjælp i seks måneder (1.1.2003).
- Loft over kontanthjælpen (1.1.2004).
- 300-timers-reglen.

Når incitamenternes effektivitet vurderes, er de væsentligste spørgsmål, i hvilket omfang enkeltpersoner omfattet af en incitamentsordning opnår eller gør sig større anstrengelser for at få en tilknytning til arbejdsmarkedet end andre grupper. Et andet centralt spørgsmål går på, om reaktionen på incitamenterne er forskellig blandt personer fra forskellige grupper, og i bekræftende fald, i hvilken udstrækning der ved udformningen af incitamentsordningerne tages hensyn til sådanne forskelle, dvs. til målgruppeeffektiviteten.

I teorien er det opfattelsen, at et højere kompensationsniveau - dvs. forskellen mellem det garanterede indkomstniveau under en statslig indkomststøtte og det potentielle indkomstniveau på arbejdsmarkedet - vil øge belønningen ved at arbejde, så målet i højere grad bliver at finde et arbejde⁶⁰. Denne antagelse er baseret på to andre antagelser:

- For det første antages det, at en reduktion af kompensationsniveauet ikke har en negativ indvirkning på andre faktorer, der berører en persons evne til at finde et arbejde, f.eks. helbredstilstand, arbejdsevne og social integration.
- For det andet antages det, at øgede bestræbelser på at finde et arbejde vil øge sandsynligheden for at finde et arbejde.

I forbindelse med ændringerne af den aktive socialpolitik i Danmark i 2003 blev der fastsat et loft over ydelserne, der sikrer, at værdien af ydelserne aldrig overstiger lønningerne. Formålet med dette var at øge arbejdsløses incitament til at finde et arbejde. Socialforskningsinstituttet foretog i 2005 en evaluering af indførelsen af loftet over ydelserne. Evalueringen omfatter en undersøgelse af reformens virkninger både på arbejdssøgendes adfærd, dvs. incitament til at finde et arbejde, og på den økonomiske situation for de mennesker, der berøres af ændringen af politikken, dvs. aspektet vedrørende nedbringelse af fattigdom. Nogle af de vigtigste resultater af evalueringen er:

- Undersøges de kortsigtede virkninger på deltagelsen på arbejdsmarkedet, viser evalueringen, at den gruppe, der berøres af ændringen af politikken, ikke har øget sin

⁶⁰ Beskæftigelsesministeriet 2006: 57.

tilknytning til arbejdsmarkedet mere end dem, der ikke berøres af den ændrede politik. En af årsagerne til denne manglende forbedring kan være, at de personer, som incitamentsordningen henvender sig til, har en lang række problemer ud over at være arbejdsløse. Af de respondenter, der deltog i evalueringen, svarede over halvdelen af gruppen, at de aldrig havde haft et rigtigt arbejde. Desuden talte omkring tre fjerdedele af respondenterne kun lidt eller meget lidt dansk, og en stor del af dem havde helbredsmæssige problemer.

- For at vurdere sandsynligheden for virkninger i form af øget tilknytning til arbejdsmarkedet i fremtiden blev respondenterne i forbindelse med evalueringen spurgt om, hvorvidt de var mere interesserede i at finde et arbejde nu end før ændringen af politikken. Resultaterne viser, at der ikke er nogen større virkninger. Omkring to tredjedele af respondenterne siger, at de ikke er interesserede i at finde et arbejde, mens kun en tredjedel er aktivt arbejdssøgende. Ser man på arbejdssøgningens intensitet, afslører evalueringen, at den gruppe respondenter, der berøres af kontanthjælpsloftet, har øget deres bestræbelser lidt sammenlignet med den gruppe, der ikke berøres. Viljen til at acceptere en bredere række af jobtilbud er dog uændret.
- Ser man i stedet på loftets indvirkning på de berørte personers økonomiske situation, dvs. aspekterne i tilknytning til nedbringelse af fattigdom, har ændringen af politikken helt klart berørt den enkeltes finansielle ressourcer i negativ retning og gjort det vanskeligere at betale husleje og afdrag på lån. De respondenter, der er berørt af loftet, har også haft vanskeligere ved at rejse på ferie, købe nyt tøj og gå til tandlægen⁶¹.

Lad os i stedet se på starthjælpen, som er den sociale bistandsordning, der er blevet indført senest, og som blev indført med det formål at øge incitamenterne til at finde et arbejde, hovedsageligt blandt indvandrere og flygtninge⁶². Starthjælpen har, siden den blev indført, givet anledning til stor debat blandt politikere, forskere og » fortalere « om, hvorvidt det er muligt at leve af denne indkomststøtte, og hvorvidt modtagerne har ressourcer til at reagere på incitamentsordningen. Nedenstående tabel indeholder de vigtigste konklusioner på undersøgelser af starthjælpen og introduktionsydelsen.

Tabel 2.9 Oversigt over evalueringer

Evaluering	Metode	Primære resultater
CASA (2004) ⁶³	Analyse af registerdata	<ul style="list-style-type: none"> • Mindesteindkomstordningens succes med hensyn til at føre til øget arbejdsmarkedstilknytning afhænger i vid udstrækning af modtagernes karakteristika f.eks. sproglige kompetencer, personligt netværk og kulturel baggrund. • I den ressourcestærke gruppe ser mindesteindkomstordningen ud til at have den virkning, at tilknytningen til arbejdsmarkedet øges. • Virkningen i form af øget jobdeltagelse er størst blandt unge af dansk oprindelse, derefter blandt indvandrere af vestlig oprindelse, mens den er mindst blandt indvandrere af ikkevestlig oprindelse. Den manglende virkning for sidstnævnte gruppe betyder, at mindesteindkomstordningen

⁶¹ SFI 2005: 10-12.

⁶² Det bør nævnes, at denne mindesteindkomstordning generelt blev anset for at øge incitamenterne til at arbejde. Repræsentanter for Dansk Folkeparti har dog også understreget, at den blev indført for at gøre Danmark mindre attraktivt for indvandrere og dermed nedbringe indvandringen. CASA 2003.

⁶³ Hansen og Hansen, CASA 2004.

		for ikkevestlige indvandrere blot består i en faldende levestandard og en dårligere økonomisk situation.
Beskæftigelsesministeriet (2005) ⁶⁴	Analyse af registerdata	<ul style="list-style-type: none"> Med hensyn til virkningen i form af øget tilknytning til arbejdsmarkedet konkluderer undersøgelsen, at personer, der modtog en introduktionsydelse svarende til starthjælpen, havde større held til at blive selvforsørgende end dem, der modtog støtte svarende til almindelig kontanthjælp.
CASA (2006) ⁶⁵	Analyse af registerdata og interview	<ul style="list-style-type: none"> Data i registre viser, at omkring 33 % af de ikkedanske modtagere er blevet selvforsørgende over en periode på 2,5 år. Når sagsbehandlerne blev bedt om at vurdere de vigtigste faktorer bag overgangen til selvforsørgelse, nævnte de selvværd og personlig motivation. Den næstvigtigste faktor er sprog. Økonomiske incitamer nævnes som den tredjevigtigste faktor, men opfattes ikke som et afgørende element i overgangen til selvforsørgelse. På grundlag af interview med flygtninge og sagsbehandlere konkluderer undersøgelsen, at en af årsagerne til den begrænsede reaktion på incitamer er, at de forringede vilkår har en negativ indvirkning på modtagernes selvværd, hvilket igen har en negativ indvirkning på evnen til at finde den nødvendige energi til at finde et arbejde. En anden af de nævnte årsager er dårlig helbredstilstand.
Århus Universitet (2007) ⁶⁶		<ul style="list-style-type: none"> Virkningen af den lavere ydelse på sandsynligheden for at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet er tæt på nul i de første to år i Danmark. For flygtninge, som har opholdt sig mere end to år i Danmark, har starthjælpen en positiv indflydelse på sandsynligheden for at finde arbejde. I løbet af det første år i Danmark har starthjælpen en positiv virkning på sandsynligheden for, at modtagerne vil forlade arbejdsstyrken. Incitamentene har forskellig indvirkning på de enkelte grupper. Der er ikke nogen væsentlig indvirkning på de lavest uddannede kvinder. Den største virkning ses for mænd (i modsætning til kvinder) og højt uddannede personer.

At dømme efter resultaterne af evalueringerne i ovenstående tabel er incitamenternes effektivitet tvetydige. Incitamentene ser ud til at have haft en indvirkning på nogle modtagere, mens de mindre ressourcestærke med hensyn til helbredstilstand, sprogkompetencer osv. er blevet stillet relativt dårligere som følge af ordningen. Som nævnt i begyndelsen af dette afsnit skal en incitamentsordning for at fungere effektivt tage hensyn til målgruppens særlige karakteristika.

I denne forbindelse blev der i DORS-undersøgelsen af fattigdom i Danmark fremsat en anbefaling om, at flygtninge i Danmark i stedet for at modtage starthjælp, fordi de ikke har opholdt sig længe nok i landet, skal kunne modtage almindelig kontanthjælp i den tre år lange

⁶⁴ Beskæftigelsesministeriet 2005.

⁶⁵ Blauenfeldt and Adam, CASA 2006.

⁶⁶ Rosholm og Vejlin 2007.

introduktionsperiode⁶⁷. Ifølge DORS ville denne bestemte gruppe have større chancer for at blive selvforsørgende, hvis de modtager en almindelig indkomststøtte⁶⁸.

Ud over de begrænsede evner med hensyn til helbredsmæssig og mental status og manglende kompetencer er en anden faktor, der er blevet drøftet som en forklaring på den manglende reaktion på incitamenter, at den marginale gevinst ved at overgå til selvforsørgelse for nogle mennesker er meget lille⁶⁹. Desuden har overgangen til at blive delvist selvforsørgende, dvs. at tage et deltidsjob, en endnu mere begrænset marginal virkning på indtjeningen, fordi indkomststøtten nedsættes. Som eksempel kan nævnes, at en enlig kontanthjælpsmodtager ud over et fradrag på 13 DKK pr. arbejdsuge, vil få nedsat indkomststøtten med et beløb svarende til indtjeningen, hvilket resulterer i en marginalskat på arbejde på 91,1 %, hvis timelønnen er 100 DKK⁷⁰. En ekstra indtægt kan også berøre den supplerende boligydelse i negativ retning. Indtjeningsniveauet vil dog være højere, hvis modtageren er i stand til at finde fuldtidsarbejde⁷¹.

⁶⁷ En mere detaljeret beskrivelse af kriterierne for støtteberettigelse findes i kapitel 1.

⁶⁸ DORS, Dansk økonomi, efterår 2006, s. 275.

⁶⁹ BM Starthjælp.

⁷⁰ Rådet for Socialt Udsatte, Årsrapport 2007.

⁷¹ Beskæftigelsesministeriet 2006.

3. FORBINDELSEN MELLEM MINDSTEINDKOMSTORDNINGER OG DE ANDRE TO SØJLER I STRATEGIEN FOR AKTIV INTEGRATION

3.1 Støtte til modtagere af mindsteindkomst i form af (personligt tilpassede) beskæftigelses- og uddannelsesprogrammer

I Danmark har aktiveringsordningerne, som f.eks. beskæftigelses- og uddannelsesprogrammerne i tilknytning til mindsteindkomstordningerne, hovedsageligt to formål. For det første sigter støtte i form af beskæftigelses- og uddannelsesprogrammer mod at forbedre arbejdsløses evner og færdigheder. For det andet har aktiveringsordningerne samtidig til formål at begrænse den tid, der står til fri rådighed for støttemodtagere og dermed øge incitamentet til at finde et arbejde. Disse to elementer i aktiveringsordningerne passer godt ind i den danske velfærdsstats overordnede mål: Alle borgere har ansvaret for at tage aktiv del i samfundet (f.eks. via arbejde), men samtidig har staten ansvaret for at sikre alle borgere en økonomisk sikker og ordentlig levevis, så ingen falder igennem det sociale sikkerhedsnet. I dette afsnit vil vi hovedsageligt beskrive de relevante politikker og initiativer, der er iværksat med det primære eller sekundære mål at øge tilknytningen til arbejdsmarkedet blandt modtagere af mindsteindkomster. Først vil vi ganske kort introducere begrebet aktive danske arbejdsmarkedspolitikker, og hvordan virkningerne af disse er vokset siden 1990'erne.

3.1.1 Den aktive danske arbejdsmarkedspolitik

Den danske arbejdsmarkedspolitik bygger på princippet om, at arbejdsløse, som modtager offentlig støtte, aktivt skal søge beskæftigelse, eller hvis dette ikke er muligt, skal øge deres kvalifikationer og færdigheder, så de svarer til kravene på arbejdsmarkedet. Et af de overordnede mål med den danske arbejdsmarkedspolitik er at hjælpe modtagere af mindsteindkomster til at finde beskæftigelse hurtigt, så de kan forsørge sig selv og deres familie⁷².

I forbindelse med arbejdsmarkedsreformerne, især i 1990'erne, skete der en ændring i retning af mere aktive arbejdsmarkedspolitikker i Danmark. Der blev i stigende grad lagt vægt på at forbedre de arbejdsløses færdigheder for at sætte dem i stand til at udnytte nye jobmuligheder, mens deres ret til at hæve arbejdsløshedsunderstøttelse blev styrket samtidig med deres forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Derudover var jobaktivering ikke længere blot en ret, men også en pligt for alle arbejdsløse.

Der er blevet gennemført en række reformer siden da. Der er hovedsageligt blevet fokuseret på at sikre et fleksibelt arbejdsmarked kombineret med arbejdsløshedsunderstøttelse og retten og pligten til at deltage i aktiveringsforanstaltninger. Bestemmelser, der medfører større aktiveringsforpligtelser, sanktioner for at nægte at deltage i aktiveringsforanstaltninger, strengere rådighedsregler og en øvre grænse for socialsikringsydelse er blevet indført for at motivere og skabe incitamenter for arbejdsløse på social bistand⁷³.

⁷² <http://www.bm.dk/sw6498.asp>.

⁷³ Hendeliowitz og Hertz. 2008.

I 2003 trådte arbejdsmarkedsreformen »Flere i beskæftigelse« i kraft, hvilket resulterede i, at beskæftigelsesforanstaltningerne blev indskrænket til tre forskellige foranstaltninger:

- vejledning og forbedring af færdigheder
- praktik i stillinger i den offentlige og den private sektor
- job på særlige vilkår/beskæftigelsesordninger med løntilskud

Disse foranstaltninger finder anvendelse på alle grupper af arbejdsløse – modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse, modtagere af social bistand og starthjælp osv.

Ud over disse foranstaltninger findes der en række supplerende foranstaltninger. En af disse er en mentorordning, der skal lette integreringen på arbejdspladsen for personer, som deltager i en af de tre (ovennævnte) aktiviteter.

De aktive arbejdsmarkedspolitikker sigter blandt andet mod personer, der modtager arbejdsløshedsunderstøttelse eller starthjælp, og som af myndighederne samtidig anses for at have ringe kvalifikationer eller færdigheder i relation til arbejdsmarkedet, betegnet som »lave matchgrupper« (med henvisning til beskæftigelsesmatchgrupperne). Personer på førtidspension er også omfattet af loven. Disse grupper, der har særlige problemer med arbejdsløshed, tilbydes typisk vejledning og forbedring af færdigheder – ofte i forbindelse med bestemte projekter eller uddannelse rettet mod disse gruppers særlige behov.

Alle kontanthjælpsmodtagere skal også have en jobplan. I denne plan beskrives de beskæftigelsesmål, der er relevante for og individuelt tilpasset den pågældende jobsøgende. Er der tale om socialt dårligt stillede grupper, kan den ligeledes omfatte aktiviteter, der sigter mod at forbedre kontanthjælpsmodtagerens fysiske, mentale og sociale forhold, og i sidste ende bringe socialt dårligt stillede grupper et lille skridt tættere på arbejdsmarkedet⁷⁴.

»Ny chance til alle«

I Danmark har kommunerne ansvaret for, at arbejdsløse borgere uden forsikring vender tilbage til arbejdsmarkedet som nævnt i indledningen til dette afsnit. Et af regeringens seneste initiativer for at få arbejdsløse tilbage til arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt er strategien *»Ny chance til alle«*, der opfordrer de lokale myndigheder til at tilbyde passive modtagere omfattet af mindsteindkomstordningerne en ny chance for aktivering eller beskæftigelse. Oprindeligt var projektet en del af en integrationsplan, der fokuserede på uddannelse og beskæftigelse af etniske minoriteter³. Regeringen afsatte 580 millioner til *Ny chance til alle*, og projektet blev lanceret den 1. juli 2006. Kommunerne fik tildelt ekstra midler i to år, så de kunne gennemgå alle deres sager vedrørende modtagere af socialhjælp og starthjælp, som havde været passive i mindst et år⁷⁵. Den lokale myndighed besluttede så, om den arbejdsløse person kunne henvises til et arbejde, ordinær uddannelse, jobtræning, træning på jobbet, revalidering, eller om de skulle tilbydes andre muligheder for at bane vej til arbejdsmarkedet for dem. Et andet mål med programmet var at tilbyde relevant uddannelse til alle unge arbejdsløse, som i henhold til ordningen ville have pligt til at søge om adgang til uddannelsesprogrammer.

⁷⁴ Rambøll 2006.

⁷⁵ http://www.kl.dk/_bin/0e3b9074-0234-47f3-8e7c-53ecc74b069b.pdf.

Handlingsplanen *Ny chance til alle* har tre mål:

- 1) Det første mål er, at 25 % af gruppen af passive kontanthjælps- eller starthjælpsmodtagere skal have påbegyndt en uddannelse eller et job inden for en toårig periode.
- 2) Det andet mål er, at gruppen – i de kommende to år – i gennemsnit skal være i stand til at forsørge sig selv 15 % af tiden.
- 3) Det tredje mål er, at gruppen i gennemsnit skal deltage i jobaktivering mindst 40 % af tiden i de kommende to år⁷⁶.

»Trinmodel«

Kommunerne råder over en række redskaber til at hjælpe arbejdsløse modtagere af mindsteindkomster tilbage på arbejdsmarkedet. Et af de mest populære redskaber er den såkaldte »trinmodel«. Denne models tre trin skal bringe den arbejdsløse tættere på arbejdsmarkedet.

Det første trin er en kortfattet vejlednings- og færdighedsopdateringsproces, hvor den arbejdsløse deltager i særlige projekter og uddannelsesprogrammer, f.eks. sprogkurser i dansk, i en periode på op til seks uger. Processen sigter mod at udvikle og afdække personens faglige, sociale og sproglige færdigheder. Det andet trin tilbyder den arbejdsløse træning på jobbet i enten en offentlig eller en privat virksomhed. En træning på jobbet-proces varer mellem fire og 13 uger. Her introduceres personen til en branche eller en bestemt virksomhed, hvor han eller hun vil få tildelt en mentor, som skal yde støtte både fagligt og socialt og introducere personen til både de skrevne og de uskrevne regler i virksomheden. Det tredje og sidste trin er beskæftigelse i en virksomhed med løntilskud fra kommunen. En sådan beskæftigelse kan vare i op til et år, og målet er at træne og genoptræne den arbejdsløses faglige, sociale og sproglige færdigheder, at hjælpe ham eller hende med at finde og beholde et job eller at sikre integration på arbejdsmarkedet.

Der er ikke noget krav om, at den arbejdsløse skal gennemgå alle modellens tre trin. Afhængigt af personens kompetencer kan han eller hun evt. gå direkte til beskæftigelse med løntilskud⁴.

Nye veje til beskæftigelse

I marts 2006 fremlagde regeringen sin beskæftigelsesstrategi *Nye veje til beskæftigelse*. Projekterne varer i fem år og omfatter 14 initiativer, der sigter mod at hjælpe psykisk syge og andre dårligt stillede grupper, der modtager kontanthjælp, med at komme ud på arbejdsmarkedet eller påbegynde en uddannelse. Beskæftigelsesstrategien er rettet mod enkeltpersoner, arbejdspladser og offentlige aktiviteter. Strategien sigter således mod at forbedre den enkeltes personlige, faglige og sociale kompetencer, så psykisk syge og andre dårligt stillede grupper kan klare sig på arbejdsmarkedet eller i uddannelsessystemet, og mod at sætte den enkelte i stand til at bestride et job⁴.

⁷⁶ Socialministeriet & indenrigs- og sundhedsministeriet 2006.

Aktiviteter i udkanten af arbejdsmarkedet

I 2005 oprettede regeringen en *pulje til social aktivering* med det formål at give socialt dårligt stillede personer med omfattende problemer ud over arbejdsløshed mulighed for at få et liv med meningsfyldte aktiviteter. Aktiviteterne ligger typisk i udkanten af eller uden for arbejdsmarkedet. Puljen til social aktivering er fastsat til 3 mio. DKK om året i fire år. Regeringen afsatte flere midler til puljen i 2006, idet den har indskudt næsten 42 mio. DKK i alt over en periode på tre år.

For at lette den vanskelige overgang til et ikkestatsstøttet job oprettede regeringen i 2005 en pulje til indførelse af en *særlig mentorordning* i væresteder. Tanken er, at de personer, der er tilknyttet disse væresteder, skal bistå socialt dårligt stillede personer med at blive integreret på arbejdsmarkedet og støtte dem med råd om, hvordan de skal opføre sig på arbejdspladsen. Samtidig kan en mentor også hjælpe virksomhederne med at overvinde nogle af de problemer, der er forbundet med nyansættelse af arbejdstagere med særlige problemer. Puljen er fastsat til 10 mio. DKK om året i fire år. I øjeblikket er mentorordningen indført i 17 væresteder i Danmark.

En *vikarordning* tilbyder vikarer til virksomheder, der ansætter socialt dårligt stillede mennesker, der ofte i overgangsperioder kan have problemer med at møde stabilt op på en arbejdsplads. Med ordningen holdes arbejdsgiverne skadesløse i tilfælde af fravær, da en vikar i stedet kan møde op. Puljen er fastsat til 5 mio. DKK om året i fire år⁴. Denne ordning er et eksempel på, hvordan tidssvarende beskæftigelsesstrategier søger at kompensere for de særlige behov, som socialt dårligt stillede mennesker kan have, hvilket i sidste ende resulterer i et mere inkluderende arbejdsmarked, hvor der ikke blot findes uflexible stillinger på 37,5 timer om ugen.

Det Fælles Ansvar II

Målet med dette program er at udarbejde yderligere initiativer, der skal forbedre livskvaliteten for alle marginaliserede grupper i det danske samfund og samtidig bringe de socialt marginaliserede grupper tættere på arbejdsmarkedet. Programmet finansieres med 600 mio. DKK over en periode på fire år og er det største af regeringens socialpolitiske initiativer i de senere år. Inden for programmets fælles overordnede mål, udarbejdes der individuelle projekter, som henvender sig til en bestemt socialt dårligt stillet gruppe, og bringer dem tættere på at nå individuelle mål og på længere sigt kvalificere dem til en eller anden form for beskæftigelse. Det Fælles Ansvar II er et eksempel på, hvordan regeringen forsøger at indarbejde beskæftigelsesaspekter i socialpolitikken, hvilket ikke er noget nyt, men dog en tendens i de senere år.

Sammenfattende er en lang række initiativer et udtryk for den store vægt, der lægges på aktive strategier, som skal åbne nye veje til arbejdsmarkedet for personer omfattet af mindsteindkomstordninger.

3.2 Støtte til mindsteindkomstordninger i form af adgang til serviceydelser

Som skitseret i kapitel 1 findes der en række supplerende støtteordninger, herunder adgang til serviceydelser som f.eks. børnepasning. I dette afsnit vil vi forsøge at behandle dette spørgsmål med hensyn til, hvor stor en indvirkning disse supplerende støtteordninger har på de af mindsteindkomstordningerne omfattede personers velfærd og økonomiske situation, dvs. aspektet om mindsteindkomstordningernes tilstrækkelighed. Det skal nævnes, at der kun findes få tal, der kan kaste lys over de af mindsteindkomstordningerne omfattede personers samlede indkomst, da datakilderne ikke er integrerede på en måde, der understøtter en sådan analyse.

Finansministeriet har foretaget hypotetiske skøn af boligydelsernes indflydelse på husstandenes disponible indkomst på grundlag af en række antagelser vedrørende huslejens størrelse, børnepasningstype osv.. Disse giver en indikation af hvilken betydning boligydelse har for forskellige typer husstande og forskellige typer mindsteindkomstordninger⁷⁷. I forhold til familietype, er det enlige forældre, uanset indtægtskilde, der modtager det største bidrag til deres disponible indkomst. For gifte/samboende par er indvirkningen på deres disponible indkomst mere begrænset. Skønnene tyder samtidig på, at boligydelse uanset familietype og indtægtskilde yder et positivt og væsentligt bidrag til husstandenes disponible indkomst. Skønnene tyder også på, at bidraget, selv om det er højt, er relativt begrænset som følge af maksimumsgrænsen for ydelser, der begrænser støttebeløbet i form af kontanthjælp/starthjælp, supplerende støtte og boligydelse til personer, som har modtaget støtte i en periode på over seks måneder⁷⁸.

⁷⁷ Velfærdskommissionen 2005.

⁷⁸ Ibid.

BIBLIOGRAFI, HERUNDER NATIONALE KILDER OM EMNET

Beskæftigelsesministeriet 2005 *Afreportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp*. 2005.

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

Benjaminsen, Lars og Christensen, Ivan (2007). *Hjemløshed i Danmark 2007-National kortlægning*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. 2007.

Blauenfeldt, Mette og Johansen, Adam (2006). *Flygtninge på starthjælp*. CASA 2006.

Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming og Madsen, Per Kongshøj (2005). *The flexible Danish labour market – a review*, Center for Arbejdsmarkedsforskning CARMA, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, 2005.

Dahl, Sigrid, Quitzau, J. og Vilhelmsen, Jes (2009). *Fattigdommens Danmarkskort*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE).2009.

Det Økonomiske Råd (DOERS). *Fattigdom i Danmark*. Dansk Økonomi efterår 2006.

Graversen, Brian Krogh og Tinggaard, Karen (2005). *Løfter over ydelser - evaluering af løftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. 2005.

Green-Pedersen, Christoffer, Klitgaard Michael, Baggesen og Nørgaard, Asbjørn Sonne (2004). *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker*. Arbejdsrapport 2004:1, Velfærdskommissionen.

Greve, Bent (2007). *What Characterise the Nordic Welfare State Model*. I Journal of Social Sciences 3 (2): 43-51, 2007.

Finansministeriet (2008). *Indkomstudvikling og -fordeling i Danmark 1983-2005*. 2008.

Hansen, Finn Kenneth, Hansen, Henning og Hussain, M. Azhar (2009). *Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag- en registerundersøgelse*. Forskningsprojektet: »Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag«. Sociologisk Institut, Roskilde Universitet, CASA (Center for Alternativ samfundsanalyse) og Aalborg Universitet, 2009.

Hansen, Finn Kenneth og Hansen, Henning (2008). *Fødevarepriser og lave indkomster - konsekvenser af prisudviklingen for forskellige indkomstgrupper*. CASA 2008.

Hansen, Finn Kenneth og Hansen, Henning (2004). *Starthjælp og introduktionsydelse – hvordan virker ydelserne?* 2004.

Hansen, Lise Lotte (2007). *From Flexicurity to FlexicArity? Gendered Perspectives on the Danish model*. I Journal of Social Sciences 3 (2): 88-93, 2007.

Hendeliowitz, Jan og Carina B. Woollhead, *Employment Policy in Denmark (2005). High Levels of Employment, Flexibility and Welfare Security*, Kapitel 9 i *Local Governance for Promoting Employment - Comparing the Performance of Japan and Seven Countries*, The Japan Institute for Labour Policy and Training, 2005.

Hendeliowitz, Jan og Hertz, Marie (2008). *Danish employment policy - National target setting, regional performance management and local delivery*. 2008.

Socialministeriet & indenrigs- og sundhedsministeriet »National rapport om strategier for social beskyttelse og social inklusion«. September 2006.

OECD (2002). *Benefits and Wages – OECD Indicators. 2002*, Paris.

Quitau, Jarl og Vilhelmsen, Jes (2008). *Flere kontanthjælpsmodtagere lever i fattigdom*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. 2008.

Rambøll Management (2006). *Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum resources - First Semester Report*. Danmark. 2006.

Rambøll Management (2006). *Vejledende rådighedsbeløb – en kommunal praksis? 2006*.

Rambøll Management (2007). *Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Ligestilling Report on NAP inclusion in Denmark*. 1st Non-Government Expert Report. 2007.

Rosholm, Michael, Vejlin, Rune (2007). *Reducing income transfers to refugee immigrants; does starthelp help you start?* Discussion Paper Series. 2007.

Rådet for Socialt Udsatte (2007). *Årsrapport 2007*. Findes på adressen:

<http://www.udsatte.dk/publikationer/rapport2007/publikation.pdf>, april 2009.

Rådet for Socialt Udsatte (2007). *Årsrapport 2008*. Findes på adressen:
<http://www.udsatte.dk/pdf/aarsrapport2008.pdf>, april 2009.

Velfærdskommissionen (2005). *Fremtidens velfærd – vores valg*. 2005. Findes på adressen:
http://www.fm.dk/db/filarkiv/18668/Opl_g_Fremtidens_velf_rd_vores_valg.pdf, april 2009.

Webadresser

<http://www.bm.dk/sw29959.asp>, april 2009.

<http://www.bm.dk/sw33112.asp>, april 2009.

<http://www.bm.dk/sw6498.asp>, april 2009.

<https://www.borger.dk/Emner/arbejdeogbeskaeftigelse/dagpenge%20og%20kontanthjælp/Sider/Arbejdsloeshedspenge.aspx>, april 2009.

<https://www.borger.dk/Emner/arbejdeogbeskaeftigelse/dagpenge%20og%20kontanthjaelp/Sider/Kontanthjaelp.asp>, april 2009.

<https://www.borger.dk/Emner/arbejdeogbeskaeftigelse/dagpenge%20og%20kontanthjaelp/Sider/sygedagpenge.aspx>, april 2009.

<https://www.borger.dk/Emner/udlaendingeidanmark/integrationidanmark/oekonomiskstoettetiludlaendinge/Sider/starthjaelp.aspx>, april 2009.

<https://www.borger.dk/Emner/udlaendingeidanmark/integrationidanmark/oekonomiskstoettetiludlaendinge/Sider/introduktionsydelse.aspx#RichHtmlField2Bookmark0>, april 2009.

<http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Politics/Social-Health-Policy/Cash-Benefit/>, april 2009.

<http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Politics/Social-Health-Policy/Daycare-For-Children/>, april 2009.

<http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Government-Politics/Politics/Social-Health-Policy/Early-Retirement-Pension/>, april 2009.

<http://www.flygting.dk/AEgtefaelleregler.3474.0.htm>, april 2009.

<http://www.kl.dk/bin/0e3b9074-0234-47f3-8e7c-53ecc74b069b.pdf>, april 2009.

<http://www.nordicsociology2008.dk/Papers/Inclusion%20and%20Exclusion/jorgen%20elm%20lar sen%20-%20inclusion%20and%20exclusion.doc>, april 2009.

<http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/41429814.pdf>, april 2009.

<http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/41429814.pdf>

<http://www.skat.dk/skat.aspx?old=135809&vld=202189&i=150&action=close>, april 2009.

<http://su.dk/English/Sider/amounts2009.aspx>, april 2009.

<http://www.vfm.dk/Puljer/satspulje/sider/Start.aspx>, april 2009,

<http://www.workindenmark.dk/Find+information/Til+arbejdstagere/Naar+du+arbejder+i+Danmark/Arbejdsloeshedsforsikring/Arbejdsloeshedsdagpenge.aspx>, april 2009.