

Kontanthjælp

**Minimumindkomster og fattigdomsgrænser
i Danmark og EU.**

Finn Kenneth Hansen, CASA

&

Per K. Larsen, EAPN.DK

European Minimum Income Network

Januar 2013

Indholdsfortegnelse

	Side
1. Panorama.	3
Kontanthjælpen i historisk perspektiv (s.3). Aktuelle reformer og deres konsekvenser (s.5)	
2. Kontanthjælpen.	6
Kontanthjælpsreformen (s.7) konsekvenserne for unge (s.8), set i et fattigdomsperspektiv (s.10). Stigende antal (s.11).	
3. Forbindelsen mellem kontanthjælp, service og arbejdsmarked.	12
4. Holdninger til minimum indkomster – og til løsninger	14
Reguleringer (s. 14). Grupper, der ikke får hjælp (s. 14), men har ret til hjælp (s. 15). Kan det betale sig at arbejde? (s.15).	
5. Forslag til forbedringer af kontanthjælpen	16
En dansk fattigdomsgrænse (s.16). Budgetmetoden (s. 17). Minimumindkomster og arbejdsmarkedet (s.19). Sammenfattende forslag (s. 20). Monitorering (s. 20). EU's sociale strukturfond (s. 21).	
Bilag 1: Interviewpersoner	22
Bilag 2. Referencer	

Forord.

European Anti-Poverty Network (EAPN), der består af fattigdomsbekæmpende NGO'er i alle EU – medlemslande, Island og Norge, er i gang med at gennemføre et fælles projekt: "European Minimum Income Network (EMIN)". Formålet er at skabe større forståelse for at landenes minimum indkomster skal være tilstrækkelige for alle, der ikke kan forsørge sig selv. Projektet støttes af EU –kommissionen som led EU's indsats for aktiv inklusion af social udsatte og bekæmpelse af fattigdom frem mod år 2020.

Projektet løber 2013 – 14. Resultaterne fremlægges så de kan anvendes nationalt og i EU i arbejdet med de årlige 2020 - reformplaner og sociale rapporter, samt i faglige og politiske debatter. Du kan følge med på www.emin-dk.net.

EAPN.DK er ansvarlig for den danske del og for nærværende rapport, der er udarbejdet sammen med CASA. Rapporten er en gennemgang af den danske minimums indkomst – kontanthjælpen - krydret med erfaringer og inspiration til forbedringer. Kommentarer og invitationer til debat er velkomne. Kontakt per.k.larsen@eapn.dk

1. Panorama

Globalisering, finansspekulationer og stærke liberale tendenser har ændret forudsætningerne for de danske velfærdsydelser. De senere år har været præget af reformer af dagpenge til arbejdsløse og syge, førtidspensioner og kontanthjælp, som skal få flere ud på arbejdsmarkedet og gøre danskere mere konkurrencedygtige ved at nedsætte ydelserne. Der lægges stor vægt på at arbejdsløse, syge og handicappede kommer i arbejde, både af menneskelige og økonomiske grunde. Men hvad med dem, der ikke finder arbejde?

Tendenserne ses i alle EU – medlemslande og har medført debat om minimum indkomst defineret som en indkomststøtte, et økonomisk sikkerhedsnet for de, der ikke kan arbejde, ikke har arbejde, ikke er kvalificerede til forsikring mod ledighed eller hvis rettigheder til dagpenge er udløbet. Minimum indkomst skal sikre en minimum levestandard for individer og deres familie, når de ikke har andre former for indkomst eller formue. Den danske minimum indkomst er kontanthjælpen.

Kontanthjælpen i historisk perspektiv

Kontanthjælpen har rødder tilbage i gamle tiders fattighjælp. Men vor tids moderne udgave blev skabt med social- og kommunalreformerne i 1970'erne. Dengang var billedet ret klart: mennesker der bliver udsat for sociale begivenheder og ikke kan forsørge sig selv, har ret til økonomisk hjælp, rådgivning og revalidering indtil de kan arbejde og forsørge sig selv igen. Kort fortalt var der fire forskellige typer af kontante ydelser:

- Arbejdsløshedsdagpenge til mennesker, der bliver ledige
- Sygedagpenge til mennesker, der er for syge til at arbejde
- Førtidspension til mennesker, som har varigt nedsatte arbejdsevner.
- Kontanthjælp til ledige og syge, som ikke har adgang til andre ydelser.

Kontanthjælpen er den danske minimumsindkomst. Den er det nederste økonomiske sikkerhedsnet og besluttet af Folketinget. Ikke at forveksle med minimumsløn til folk i arbejde, som aftales mellem parterne på arbejdsmarkedet.

De fire økonomiske ydelser hedder fortsat det samme her 40 år senere. Men da de blev introduceret var det som ydelser, der skulle sikre et anstændigt liv for alle borgere i alderen 18 – 67 år. Siden midten af 1980'erne er de imidlertid blevet begrænsede, både med hensyn til alderskriterier, beløbsrammer og varighed og der er kommet nye, lave ydelser.

Samtidig har der været en vildt voksende vækst i antallet af regler, der foreskriver kriterier for tildeling, rådgivningsprocesser, tidsrammer, adfærd, økonomi og refusioner mm. De mange regler er blevet en alvorlig barriere mod social rådgivning og revalidering, især i mere komplicerede sager, og får borgere til at søge professionel hjælp og menneskelig støtte hos patientforeninger og frivillige sociale organisationer.

Set i Europæisk sammenhæng er Danmark stadig blandt de lande, der har det bredeste net af sociale ydelser og er dermed også blandt de lande, der har størst lighed, økonomisk set. Men set i dansk og nordisk perspektiv, er uligheden voksende og udfordrer de fundamentale værdier i den Danske og Nordiske velfærdsmodel: Solidaritet, lighed og universalitet.

Et politisk spørgsmål, som rejses med stigende kraft, handler om minimum indkomst som social sikkerhed vs. incitament til arbejde. Formålet med kontanthjælpen er på den ene side, at sikre et anstændigt liv for mennesker som ikke har andre indtægtskilder. Det vil sige, den skal være tilstrækkelig til at dække udgifter til bolig, mad, børn, tøj, transport osv. og dermed sikre tryghed og fleksibilitet i forhold til arbejdsmarkedet. På den anden

side må hjælpen ikke være så stor, at det økonomisk set bedre kan betale sig at leve af kontanthjælp, frem for arbejdsmarkedets minimums lønninger.

Kontanthjælpen er allerede langt under de overenskomstaftalte minimumslønningerne. Unge under 30 år får kun 1/3 og andre voksne kun 2/3. Men globaliseringen og den fri bevægelighed af arbejdskraft og kapital mellem EU – landene indebærer at arbejdere fra fx. Polen, Estland, Rumænien mv. arbejder i Danmark for en løn, der er langt under de aftalte minimumslønninger. Så hvornår er kontanthjælpen lav nok som incitament - og hvad sker der, når man ikke længere kan leve af kontanthjælpen?

Generelt set har der været reduktioner i de økonomiske ydelser siden 1980'erne. Tendenserne er følgende:

Ydelserne begrænses i tid. Tidsgrænsen for arbejdsløshedsdagpenge der i 1970'erne var 9 år, er i 2013 begrænset til 2 år. Sygedagpenge der oprindeligt varede indtil personen var rask nok til at arbejde igen eller fik førtidspension, er begrænset til 5 måneder hvorefter ydelserne reduceres til kontanthjælp, med enkelte undtagelser, fx personer med livstruende sygdom. Adgangen til førtidspension er stærkt begrænset for alle under 40 år. Aldersgrænsen for efterløn hæves fra 60 til 64 år og for folkepension fra 65 til 67 år. Begge aldersgrænser vil fremover blive hævet i takt med den stigende levealder.

Kontanthjælpen reduceres for unge. Unge tilbydes en uddannelseshjælp, svarende til SU, dvs. ca. 50 % af kontanthjælpen til andre voksne. Tendensen startede i 1980'erne, hvor den omfattede 18 – 19 årige. I 1990'erne blev grænsen hævet til 24 år. I 2013 gælder den med få undtagelser for alle under 30 år.

Ydelserne reguleres ned. Indtil 2013 er de reguleret svarende til lønudviklingen, dog med en vis forsinkelser. Siden starten af 1990'erne har de været reguleret efter en såkaldt satsregulering, der har bevirket at ydelserne i 2013 er 5 – 6 % mindre, end hvis de havde fulgt lønudviklingen. Satsreguleringen fortsætter, men i 2016 – 2023 med et fradrag på i alt 5.1 %. De politiske argumenter bag er at ydelserne skal holde trit med den forventede prisudvikling og at lønudviklingen skal reflektere overskud og vækst. Reelt betyder det at ydelserne ikke længere reguleres, men forringes i forhold til løn- og prisudviklingen.

Helhedsorienteringen mangler. Ledige og syge skal hjælpes i arbejde med helhedsorienterede, individuelle handleplaner. Dette er hidtil ikke lykkedes i de 40 år der er gået siden de første kommunalreformer i 1970'erne. Der er gennemført mange projekter, men det er ikke lykkedes at skabe varige strukturer, der støtter en helhedsorientering i det kommunale, sociale arbejde. Måske er der i virkeligheden tale om en basal systemfejl, som ikke kan løses i kommunerne. Forsøget gøres alligevel endnu en gang med den seneste kontanthjælpsreform, som lægger vægt på koordineret sagsbehandling, tværgående teams og lange rehabiliteringsforløb på op til 5 år, styret af kommunerne.

Retssikkerheden mindskes. Kommunalreformerne skulle øge retssikkerheden for svagt stillede grupper ved at samle alle ydelser hos én myndighed, her kommunen. Men blandingen af rollen som myndighed, der skal sikre borgernes retssikkerhed, med rollen som økonomisk administrator for statens besparelser fører til stadig flere fejl i kommunernes sagsbehandling. Tendensen er at svage borgere får færre og mindre ydelser end de har ret til. Seneste eksempel er en undersøgelse foretaget 2013 af Den Sociale Ankestyrelse som viser at kommunerne på forkert grundlag har fratrukket ledige deres kontanthjælp i 95 % af de sager, hvor borgere klagede over sanktioner fra Jobcentrene.

Ofrene isolerer sig eller søger rådgivning, støtte og fællesskaber i sociale organisationer og patientforeninger, væk fra de kommunale forvaltninger og jobcentre. Udviklingen fører væk fra den klassiske universelle velfærdsmodel og hen mod noget andet. Spørgs-

målet er til hvad – og om der fortsat er plads til en minimumindkomst, man kan leve af, uden at blive ekskluderet fra samfundet og arbejdsmarkedet.

Aktuelle reformer.

Siden 2009 har skiftende regeringer gennemført en serie af reformer, som stort set dækker hele spektret af sociale ydelser og sikkerheder. Reformerne er præsenteret i relation til den Danske Nationale Reform Plan / EU 2020 plan og er især motiveret af to hensyn: Det første er hensynet til balancen i de offentlige budgetter. Reduktionerne af de sociale ydelser skal bidrage til finansiering af planer for vækst, jobskabelse, herunder lavere skatter på arbejde og for virksomheder. Det andet er hensynet til at øge udbuddet af arbejdskraft i forventning om at øget udbud skaber øget beskæftigelse.

Den politiske tanke er, at lavere skatter på arbejde og virksomheder vil få alle til at arbejde mere, skabe nye job og fremme virksomhedernes vækst. Medens lavere ydelser til ledige vil øge udbuddet af arbejdskraft og få flere i arbejde til lavere lønninger. Metoderne er problematiske og har hidtil ikke skabt vækst men blot øget ulighed. Der er dog sideløbende heldigvis også mere traditionelle og sikre planer om store offentlige investeringer i infrastrukturer som toge, broer og veje, samt investeringer i renovering af almene boliger, metoder som med større sandsynlighed giver vækst og flere arbejdspladser.

Det samlede antal personer i den erhvervsduelige alder, som modtager sociale ydelser har været stort set konstant i mange år. Omkring 800.000, eller tæt på ¼ af de 18 – 64 årige, omregnet til fuldstidspersoner. Målet er at nedbringe antallet og øge udbuddet af arbejdskraft i håbet om at flere kommer i arbejde. Reformerne er, kort fortalt:

Tilbagetrækningsreformen, som bl.a. betyder at efterlønsalderen bliver hævet frem til 2013, således at man først kan få efterløn, når man er 64 år (tidligere 60 år), ligesom tiden for efterløn bliver afkortet til tre år i stedet for 5 som nu.

Dagpengereformen, som bl.a. betyder at varigheden af arbejdsløshedsdagpenge nedsættes fra 4 år til 2 år og at genoptjeningsperioden forlænges. Ledige, der opbruger den 2-årige ret er midlertidig sikret en lavere arbejdsmarkedsydelse og en aktiv indsats. Ydelsen udgør 60 procent af højeste dagpengesats for ikke-forsørgere og 80 procent for forsørgere og er ikke afhængig af familie- eller formueindkomst. Ydelsen omfatter ledige, der opbruger retten til uddannelsesordningen i 1. halvår 2014, og ledige, der opbruger dagpengetetten i 1. halvår 2014 og frem til udgangen af 1. halvår 2016.

Sygedagpengereformen begrænser adgangen til sygedagpenge til 5 måneder, undtaget for livstruede syge og enkelte andre. I dag modtager 430.000 personer hvert år sygedagpenge. Langt de fleste er hurtigt ude af sygedagpengesystemet igen, og kun fire procent af sygedagpengemodtagerne – 27.000 personer – er fortsat sygemeldt efter et år. Sygemeldte, der ikke opfylder betingelserne for forlængelse, bliver nu sikret en ydelse, der svarer til kontanthjælpen, men ikke afhænger af formue eller ægtefælle -indkomst og tilbydes en individuel, helhedsorienteret indsats, der skal hjælpe dem tilbage til arbejdsmarkedet. Mennesker med en livstruende sygdom får sygedagpenge i hele sygdomsforløbet.

Førtidspension- og fleksjobreformen, der trådte i kraft 1. januar 2013 indebærer, at handicappede unge under 40 år som udgangspunkt skal have kontanthjælp i stedet for førtidspension, samt tilbydes et individuelt og helhedsorienteret ressourceforløb, der tager udgangspunkt i den enkeltes muligheder og behov. Rehabiliteringsteam i kommunerne skal sikre at indsatsen er helhedsorienteret og koordineret. Fleksjobordningen målrettes så den også omfatter personer, der kun kan arbejde få timer ugentlig.

Kontanthjælpsreformen, der træder i kraft 1.1.2014, skal være med til at sikre, at alle unge under 30 år uden uddannelse bliver mødt med klare krav og forventninger så flest mulig uddannes og kommer i arbejde. Deres kontanthjælp erstattes af uddannelseshjælp, dvs. kontanthjælp på SU – niveau. For at modtage kontanthjælp er det en grundlæggende betingelse, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet. Jobparate kontanthjælpsmodtagere skal arbejde for deres kontanthjælp, ligesom der skal sanktioneres ved manglende rådighed, og der sættes nyt fokus på aktiv og realistisk jobsøgning. Voksne kontanthjælpsmodtagere over 30 år får kontanthjælp som i dag.

Reformerne medfører alt i alt at et stærkt stigende antal personer udelukkes fra at kunne få arbejdsløsheds- og sygedagpenge, førtids- og alderspensioner. Da der langt overvejende er tale om bogligt svage unge, nedslidte ældre, syge og handicappede, vil de med stor sandsynlighed få brug for den danske minimusindkomst, dvs. kontanthjælp. Ændringerne på kontanthjælpsområdet bliver derfor gennemgået mere detaljeret i næste afsnit.

2. Kontanthjælpen.

Kontanthjælpen har været og er præget af skiftende politiske holdninger og ikke blot hensynet til forsørgelse. I 2001-2011 kom der fx mange nye krav og tildelingskriterier for ydelser til bestemte grupper med relativt mange indvandrere, men ændringerne ramte også etnisk danske grupper. (se Social Årsrapport 2009).

De nedsatte ydelser som blev indført i perioden, blev ophævet i 2012, således at der ikke længere er starthjælp, nedsat hjælp, kontanthjælpsloft og 300-450 timers regler. Baggrunden var, at et stigende antal personer ikke kom videre, men blot fik det økonomisk dårligere, samt at bestemmelserne ud over en etnisk også havde en social slagside. Af de nedsatte ydelser er kun ungedydelser bibeholdt. Denne er så til gengæld blevet udvidet fra at omfatte alle op til 30 år.

For at modtage kontanthjælp skal følgende kriterier være opfyldt: De sociale vilkår skal være ændrede markant på grund af fx. arbejdsløshed, sygdom, skilsmisse, og medføre at modtageren ikke længere kan forsørge sig selv. Andre årsager som fx. lave indkomster, berettiger ikke til kontanthjælp.

Borgere har kun ret til kontanthjælp, hvis de ikke har adgang til andre former for indtægter. Det vil sige, at kontanthjælp for det første er subsidiær til andre ydelser. Hvis behovet for indkomst kan imødekommes på andre måder, fx. med arbejdsløsheds-, syge- eller barseldagpenge eller uddannelsesstøtte, er der ikke adgang til kontanthjælp. For det andet er kontanthjælpen subsidiær til private former for økonomisk støtte. Hvis personen, ægtefællen eller samleveren har aktiver for mere end kr. 10.000, eller ægtefællen / samleveren har indtægter over en vis størrelse, er der ikke adgang til kontanthjælp. Mennesker som har fx. pensionsopsparing eller ejendom, kan ikke få kontanthjælp. Mennesker, der får kontanthjælp må i modsætning til fx pensionister og studerende ikke tjene ekstra. Ekstra indtægter modregnes i kontanthjælpen.

De mange ændringer har medført en svækkelse af kontanthjælpsmodtageres legale rettigheder. Indtil 2001 var reglerne ret enkle. Der var forskellige niveauer for personer med børn, personer uden børn og personer under 25 år. Men siden 2001 er der ændret meget i ydelser, kriterier og sanktioner mv. Systemet er kompliceret, ofte inkonsistent og det er svært at beregne, hvor meget kontanthjælpsmodtagere har ret til at modtage. Resultatet ses i et stigende antal fejl og klager og i et dårligere arbejdsmiljø for socialrådgiverne. Reformerne har ikke gjort beregningerne enklere. Der er kommet flere forskellige ydelser og der er lagt endnu et lag af regler oven i de eksisterende med kravet om helhedsorientering og rehabiliteringsteams. Regler som isoleret set kan virke rigtige, vil - implementeret i et indviklet kommunalt system – med stor sandsynlighed ikke virke efter hensigten.

Kontanthjælpen er en minimumsindkomst, men har også til formål at bidrage til forebyggelse og rehabilitering. Idealet i det danske velfærdssystem er, at kontanthjælp er en midlertidig ydelse, som kun varer, til personen kan forsørge sig selv. Idealet er stadig formuleret i den sociale rettighedslov, men realiteterne i dag er fjernt fra idealerne. Fx. lægger loven op til at personer, der får kontanthjælp skal have hjælp til afklaring og kunne forsørge sig selv hurtigst muligt. Der er ingen klare tidsgrænser, men indikationer for at personer helst skal være i gang igen, helst i arbejde inden 3 -12 måneder, for ikke at miste mod og selvværd.

Det er vigtigt at komme hurtigt i gang, men hjælpen til rehabilitering og forbindelsen til arbejdsmarkedet er desværre ofte svag. Kontanthjælpsmodtagere, der har brug for håb, oplever alt for ofte kun manglende respekt, adfærdskontrol og sanktioner.

Hovedelementerne i Kontanthjælpsreformen er følgende:

- **Uddannelseshjælp til unge under 30 år, der ikke har en uddannelse.** Kontanthjælp bliver afskaffet og erstattet af uddannelseshjælp til alle unge under 30 år uden uddannelse. Uddannelseshjælpen er på niveau med SU.
- **Tillæg til udsatte unge.** Unge, der ikke umiddelbart er klar til at gå i gang med en uddannelse, får efter tre måneder ret til et aktivitetstillæg, når de deltager i aktive tilbud, der kan bringe dem tættere på målet om uddannelse. Dermed oprettholder de samme ydelse som i dag. De mest udsatte unge vil kunne få tillægget med det samme.
- **Alle unge uden uddannelse får et uddannelsespålæg.** Alle unge under 30 år uden uddannelse får et uddannelsespålæg. Unge, der kan, skal gå i gang med en uddannelse hurtigst muligt. Unge skal i videst mulig omfang arbejde og forsørge sig selv indtil uddannelsesstart. Alternativt skal de arbejde for deres ydelse i en nytteindsats. For unge, der ikke umiddelbart har forudsætningerne for at starte på en uddannelse, betyder uddannelsespålægget, at de skal stå til rådighed for en indsats, der er rettet mod uddannelse.
- **Særlig uddannelsesrettet hjælp til unge enlige forsørgere.** Enlige forsørgere og unge mødre får særlig støtte og økonomisk hjælp til at komme i uddannelse.
- **Krav om intensiv jobsøgning de første tre måneder.** For personer over 30 år og for unge med en uddannelse er der de første tre måneder fokus på intensiv jobsøgning – også i indsatsen og opfølgningen fra jobcentret. Kommune skal holde samtaler med den enkelte i løbet af de tre måneder. Formålet med samtalerne er at understøtte jobsøgningen.
- **Krav om at arbejde for kontanthjælpen.** Senest efter tre måneder bliver personer, der kan arbejde, mødt med et krav om at arbejde for kontanthjælpen fx i en nytteindsats i op til 13 uger ad gangen. Nytteindsatsen foregår på kommunale arbejdspladser, hvor den enkelte kan gå til hånde og gøre nytte.
- **Helhedsorienteret indsats til personer med komplekse problemer.** Kontanthjælpsmodtagere med komplekse problemer skal hurtigst muligt - og senest efter seks måneder – have en helhedsorienteret og jobrettet indsats. Indsatsen skal afspejle den enkeltes behov og tage hånd om hans eller hendes sociale eller sundhedsmæssige problemer. Den enkelte får ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre, at indsatsen er tværfaglig og koordineret på tværs af offentlige myndigheder.

- **Effektivt sanktionssystem.** Personer, der godt kan arbejde, får fremover en sanktion, hvis de ikke lever op til kravene om at søge job. Hvis en person flere gange ikke lever op til de krav jobcentret stiller, eller ikke møder op til de aktiviteter, som pågældende bliver bedt om, kan kontanthjælpsmodtageren sættes under skærpet rådighed med dagligt fremmøde. Samtidig skal sanktionssystemet tage højde for, at personer med komplekse problemer ikke altid har mulighed for at leve op til de krav, der bliver stillet til dem.
- **Samlevende par, hvor begge er fyldt 25 år, får gensidig forsørgerpligt.** Samlevende par, hvor begge er fyldt 25 år, får gensidig forsørgerpligt. I dag gælder forsørgerpligten kun, hvis man er gift. Dette punkt forventes allerede nu at ville volde mange tvister og skaber tvivl om den enkeltes rettigheder.

Kontanthjælpreformen berører især unge under 30 år. Fremover vil blive skelnet mellem unge med og uden uddannelse. Blandt unge uden uddannelse skelnes der mellem uddannelsesparate og aktiveringsparate.

Som det fremgår af tabel 1 vil unge under 30 år uden uddannelse, som er uddannelsesparate, fremover modtage uddannelseshjælp, svarende til SU-niveau. Aktiveringsparate fortsætter med uændret kontanthjælp. Ændringerne vil også have konsekvenser for enlige mødre og samlevende, hvor begge er uddannelsesparate. Beløbet for unge uden uddannelse under 30 år vil fremover være kr. 5.753, altså ca. 50 % af hvad borgere over 30 år modtager. Det er op til jobcentrene at vurdere om den unge er parat til uddannelse eller aktivering. Men de politiske signaler – og de kommunale budgetter – vil med stor sandsynlighed føre til, at langt de fleste fremover vil blive vurderet som uddannelsesparate. Hvorvidt de gennemfører en uddannelse og senere får arbejde, melder historien ikke noget om endnu. Foreløbige tal tyder på at 8 ud af 10 ikke gennemfører uddannelserne.

Tabel 1 Kontanthjælp pr. måned for unge under 30 år uden uddannelse efter reformerne.

	Uddannelsesparate		Aktiveringsparate	
	Ydelse	Ændring	Ydelse	Ændring
Under 25, hjemmeboende	2.479	- 786	3.265	0
Under 25, udeboende	5.753	-1.014	6.767	0
25-29 år	5.753	-4.747	10.500	0
Enlig forsørger	11.505	-2.447	13.952	0
Forsørger m/samlever på uddannelseshjælp.	8.051	-5.901	13.952	0
Andre forældre	5.763	-8.199	13.952	0

Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Anm: Uddannelsesparate unge er unge uden uddannelse, der kan starte på en uddannelse. Aktivitetsparate unge er unge, der ikke umiddelbart har forudsætningerne for at kunne starte på en uddannelse

Også for unge under 30 år med uddannelse vil kontanthjælpsreformen have konsekvenser. Der vil være mindre konsekvenser for enlige forsørgere, men samlevende og andre forældre vil få et klart mindre beløb end før reformen.

Jobcentrene skal beordre unge uden uddannelse til at uddanne sig eller til at være i aktivering, der fører til uddannelse. Unge over 25 år med uddannelse skal beordres i aktivering, i lighed med andre voksne. De økonomiske konsekvenser vises neden for i tabel 2. Enkelte grupper er undtaget fra økonomiske konsekvenser, hvis de ikke kan leve op til kravene, fx. unge med visse psykiatriske lidelser. Desuden er der særlige regler for forsørgere.

Men ellers er reglen at alle under 30 år uden uddannelse, skal være klar til uddannelse eller til aktivering, der leder til uddannelse, samt at alle med uddannelse skal være i aktivering, hvis de vil modtage kontanthjælp.

Tabel 2 Kontanthjælp pr. måned for unge under 30 år med uddannelse efter reformerne.

	jobparate		Aktiveringsparate	
	Ydelse	Ændring	Ydelse	Ændring
Under 25, hjemmeboende	3.265	0	3.265	0
Under 25, udeboende	6.767	0	6.767	0
25 – 29 år	6.767	-3.733	10.500	0
Enlig forsørger	13.335	-617	13.952	0
Forsørger m/samlever på uddannelseshjælp	9.330	-4.622	13.952	0
Andre forældre	6.767	-7.185	13.952	0

Anm: Ydelsesmodtagere med psykiske lidelser vil modtage en sats svarende til 10500/13.925 kr. og gravide i de sidste 12 uger vil modtage en sats, svarende til 10.500 kr. Personer under 30 år, der har bidragpligt over for et barn, får et månedligt tillæg.

Beskæftigelsesministeriet har fremlagt tal for, hvad reformen vil betyde for uddannelsesparate unge i deres månedlige rådighedsbeløb – det de har tilbage efter skat og husleje. Beregningerne er baseret på økonomi- og beskæftigelsesministeriets Familietypemodell og derfor er der fastlagt et bestemt niveau for husleje.

Tabel 3: Månedligt rådighedsbeløb efter skat og husleje mv. for uddannelsesparate unge under 30 år. Kr. (2013)

	Rådighedsbeløb Før reformen	Rådighedsbeløb Efter reformen	Ændring i Rådighedsbeløb
Under 25 år, hjemmeboende	3.300	2.500	-800
Under 25 år, udeboende	2.400	1.800	-600
25-29 år	5.300	2.300	-3.000
Enlige forsørgere	10.900	9.400	-1.500
Forsørger saml/gift SU eller udd.m	12.300	10.000	-2.300
Øvrige forsørgere	20.500	16.000	-4.500

Kilde : Beskæftigelsesministeriet

Med de opstillede forudsætninger vil det for unge mellem 25-29 år betyde en reduktion i rådighedsbeløbet på 57 %. Der er tale om knap så drastiske ændringer for de øvrige unge, men for alle er der tale om en nedgang i rådighedsbeløbet. Der er regnet med ens husleje, men netop huslejeniveauet varierer meget og er geografisk forskelligt, vil der være unge, hvor rådighedsbeløbet bliver nedsat mere eller mindre end det fremgår af tabellen.

Unge på kontanthjælp har med stor sandsynlighed allerede prøvet at gennemføre erhvervsuddannelse en eller flere gange. Flere forsøg med uddannelse, aktivering og nyttejob kan føre til flere nederlag, hvis ikke uddannelser og job ændres og tilpasses de unges forudsætninger og evner. På kort sigt vil det mest sikre resultat derfor også være at der kommer flere fattige unge, hvilket da også er Regeringens forventning: 4 ud af 5 vil vedblive med at modtage uddannelseshjælp, kun 1 vil komme i arbejde. De langsigtede konsekvenser kendes ikke, men evalueringer af effekten af lave kontanthjælpsydelse i 00'erne viser, at

lave ydelser til social udsatte ikke giver øget motivation, men fører til opgivelse og yderligere social eksklusion (Ejrnæs 2010).

Der er også væsentlige samfundsmæssige konsekvenser. Øget ulighed vil med tiden medføre mere økonomisk og social ustabilitet. (se bl.a. Wilkinson og Pickett: ”The spirit level” 2009, Stewart Lansley: ”The Cost of Inequality” 2011, Lars Torpe ”Det stærke samfund” 2013). Uligheden rammer især de, som ikke har råd til at betale for ydelser, service og forsikringer, når den offentlige velfærd svigter. Tendenserne viser sig allerede i stigende socialt betingede opdelinger af befolkningen på arbejdsmarkedet, i uddannelser, sundhedsvæsen og på boligområdet. Pointen er at alle – hele samfundet – taber, økonomisk og socialt, når fattigdommen og uligheden stiger.

Kontanthjælpsreformen, set i et fattigdomsperspektiv

Sammenligner man de unges kontanthjælp med de to almindelig anvendte fattigdomsgrænser, OECD’s 50 % af medianindkomsten og EU’s 60 % risiko-for-fattigdom-grænse, viser det sig at de unge ligger under begge grænser. Dog undtaget unge forsørgere, som er under EU grænsen, men over OECD grænsen. I Tabel 4 og tabel 4 a har vi udregnet fattigdomsgrænserne, både 50%-grænsen, som anvendes af OECD og 60% grænsen, som anvendes af EU. I tabel 4 a angives grænserne som månedlige beløb. Der er tale om grænser baseret på disponibel indkomst dvs. indkomsten efter skat

Tabel 4. OECD og EU’s fattigdomsgrænser for enlige og familier 2011 – 2013, beregnet som årlig disponibel indkomst, dvs. indkomst efter skat, DKK.

	2011	2011	2013	2013
	Enlige	Familier	Enlige	Familier
Median	215.000	195.000	225.000	204.000
50% -grænsen	107.400	97.700	112.300	102.100
60%-grænsen	128.900	117.200	134.800	122.500

Tabel 4 a. OECD og EU’s fattigdomsgrænser for enlige og familier, månedlige disponible indkomster efter skat 2013.

	2013	2013
	Enlige	Familier
Median	18.750	17.000
50% -grænsen	9.358	8.508
60%-grænsen	11.233	10.208

Tabel 5: disponibel indkomst pr. måned for kontanthjælpsmodtagere under 30 år.

I tabel 5 neden for har vi beregnet den disponible indkomst efter skat for de forskellige ydelser for henholdsvis unge under 30 år som er uddannelsesparate, jobparate og aktivitetparate.

	Ydelse pr. måned 2013		
	Uddannelsesparat	Jobparat	Aktiverings-klar
Under 25, hjemmeboende	2.497	3.265	3.265
Under 25, udeboende	5.064	5.708	5.708
25 – 29 år	5.064	5.708	8.082
Enlige forsørgere	8.712	9.884	10.276
Forsørger m/samlever på uddannelseshjælp	6.525	7.338	10.276
Andre forsørgere	5.064	5.708	10.276

Sammenligner vi de disponible indkomster pr.måned med beløbene for fattigdomsgrænserne, ser vi, at stort set alle ydelserne ligger under 60%-grænsen. Kun enlige forsørgere, samlevende forsørgere og øvrige forsørgere som er aktivitetsparate ligger lige over grænsen eller meget tæt på grænsen, som er kr. 10.208 for familier. Men alle ligger under EU - fattigdomsgrænsen for enlige, som er på kr. 11.200 kr. Sammenligner vi med 50%-grænsen for enlige er det alene enlige forsørgere, som er jobparate og enlige forsørgere, samt samlevende forsørgere og øvrige forsørgere som er aktivitetsparate som ligger over denne grænse på 9.400 kr. I forhold til 50%-grænsen for familier ligger også enlige forsørgere som er uddannelsesparate over denne grænse på 8.500 kr.

Stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere 2007 - 2012

Siden den økonomiske krise i midten af 2008, har antallet af kontanthjælpsmodtagere været konstant voksende. Antallet af personer som modtog kontanthjælp voksede fra 142.000 i 2007 til 190.000 i 2012, en stigning på næsten 50.000.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere er fortsat med at stige ind i 2013, påvirket af reformerne, især dagpenge- og førtidspensionsreformen. Der er tale om en stigning på godt 20.000 fra juni 2012 til juni 2013. I 2013 omfatter økonomisk hjælp til forsørgelse også uddannelsesydelser for ledige. Antallet af modtagere af uddannelsesydelser for ledige var 11.100 ledige personer i juni 2013. Der er en fortsat stigning i antal personer, som alene modtager kontanthjælp. En stigning på 7.000 personer alene inden for det sidste år fra juni 2012 til juni 2013.

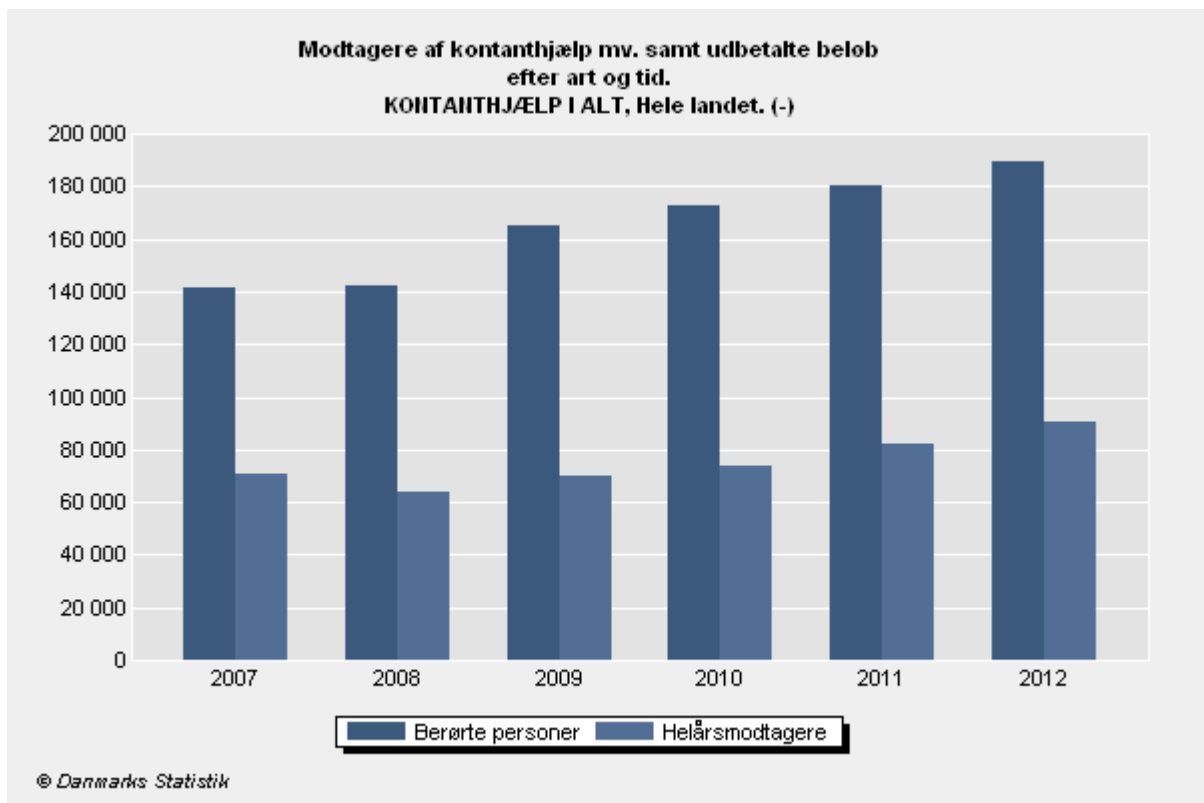
Tabel 6: Antal personer med økonomisk hjælp til forsørgelse. Juli 2008, juni 2009, juni 2010, juni 2012 og juni 2013

	Juli 2008	Juni 2009	Juni 2010	Juni 2012	Juni 2013
Økonomisk hjælp til forsørgelse, i alt..	123.900	145.200	156.700	170.500	190.700
Kontanthjælp	68.100	79.900	84.200	103.800	110.400
Revalidering.....	13.600	14.100	13.100	9.900	8.800
Aktivering.....	34.800	52.000	59.900	56.900	60.400

Anm: økonomisk hjælp til forsørgelse omfatter også ledighedsydelse og introduktionsydelse

Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik.

Figur1 neden for viser antal kontanthjælpsmodtagere, opgjort i antal berørte personer og antal helårsmodtagere 2007- 2012



3. Forbindelsen mellem kontanthjælp, service og arbejdsmarked.

Hensigten med reformerne er at få flere, især unge, i uddannelse og arbejde. For socialt udsatte er det imidlertid ikke nok bare at nedsætte hjælpen. EU - Kommissionen anbefaler at hjælpen til socialt udsatte skal være aktivt inkluderende og bygge på 3 søjler:

1. En minimum indkomst, man kan leve for
2. En kvalitetsservice, som er helhedsorienteret og matcher de udfordringer som skal overvindes, fx. uddannelse, sygdom, sociale forhold, handicap
3. Et arbejdsmarked som er inkluderende.

Set i forhold til Kommissionens anbefalinger virker kontanthjælpsreformen for unge nærmest kontraindicerende. Leveniveauet er langt under fattigdomsgrænserne og service og arbejde er derfor afgørende. Her rummer reformerne følgende elementer:

- Ikke – uddannede under 30 år beordres i erhvervsuddannelse og skal så vidt muligt arbejde og forsørge sig selv indtil uddannelsen starter.
- Uddannede har 3 måneder til intensiv jobsøgning med støtte fra jobcentret. Efter 3 måneder skal de arbejde i nytte – job i op til 13 uger ad gangen. Nytteløst job er et nyt begreb, men minder om tidligere tiders tvangsarbejde uden overenskomst.
- Ledige som er arbejdsmarkedsparete sanktioneres, hvis de ikke imødekommer Jobcentrets krav om jobsøgning beordrede aktiviteter. Sanktioner kan være nedsættelse af kontanthjælpen eller daglige kontrolmøder.
- Hvis jobcentret vurderer, at den ledige ikke kan leve op til kravene, kan jobcentret undlade sanktioner og i stedet tilbyde helhedsorienteret hjælp og en koordinerende sagsbehandler.
- Sårbare ledige aktiveres, ingen overlades til sig selv.

Generelt set bygger hjælpen på tvang. Der er ingen overvejelser om hverken mere kvalitet i den service, der tilbydes, eller om et mere inkluderende arbejdsmarked, bortset fra tilbud til ledige med komplekse problemer om holistisk hjælp og case managers. Muligheden har været der før reformerne, men understreges i de nye regler, bl.a. med nye begreber som rehabiliterings – teams. Disse teams skal sammensættes så de kan koordinere på tværs af forvaltninger og fagministerielle regler. Igen: hensigten er prisværdig, men barriererne mellem regler og forvaltninger er ikke ændrede, rehabiliteringsteams og case managers har ingen juridisk kompetence og der er meget få økonomiske midler øremærkede til indsatsen for ledige med komplekse vanskeligheder.

Udfordringen med den manglende koordinering for ledige med komplekse problemer har været kendt siden de første kommunal- og socialreformer i 1970'erne og er påpeget med stigende styrke af bl.a. Handicaporganisationerne, senest ved kommunalreformen i 2007 og revisionen i 2013. Der er efter alt at dømme tale om forhold, som ikke kan repareres med nye lag af regler oven i de eksisterende, således om det forsøges igen med de ny reformer. Kommunerne kan ikke løse opgaven, i hvert fald ikke alene.

Et af de målbare eksempler, som rammer handicappede, er manglen på ressourceforløb. Unge under 40 som tidligere fik førtidspension, skal nu i stedet tilbydes ressourceforløb. Men ud af de 15.000 forløb som kommunerne forventedes at oprette inden 2014, er der kun oprettet godt 1500. Nogle visiteres måske til fleksjob, men de fleste må antages at forblive på uddannelseydelse eller anden kontanthjælp, uden yderligere hjælp.

For at evaluere reformerne i EU- sammenhæng, kan der være relevant at se på, hvordan de matcher den danske arbejdsmarkedsmodel, kendt og berømmet i EU som flexicurity – modellen. Flexicurity bygger på en blanding af 3 elementer: 1) Flexibilitet på arbejdsmarkedet, kombineret med 2) relativt høje ydelser og 3) en aktiv arbejdsmarkedspolitik med rettigheder og pligter for den arbejdsløse. Generelt set trækker reformerne i en anden retning. Ydelserne reduceres og forkortes. Arbejdsmarkedspolitikken for socialt udsatte reduceres til aktivering og tvangsarbejde. Lovgiverne får en større rolle på bekostning af arbejdsmarkedets parter. Arbejdsmarkedet bliver ikke mere rummeligt.

Reformerne er langt fra de idealer og værdier om universalitet, lighed og solidaritet, som har kendetegnet dansk og nordisk velfærd og som fortsat har en bred opbakning blandt danskerne. (jv. Goul Andersen m.fl. 2013).

Reformerne har også påvirket vilkårene for frivilligt arbejde. Reformerne i 1970'erne medførte at næsten al social service blev finansieret og udført af offentlige eller semi-offentlige institutioner på bekostning af civilsamfundet og de frivillige sociale organisationers indsats. Men siden da – og især de seneste 10 – 15 år – har der været en voksende mængde af initiativer fra NGO'er, hvis formål er at hjælpe og inkludere social udsatte grupper og tilbyde støttende rådgivning og fællesskaber. Der er kommet socialøkonomiske virksomheder, hvis formål er at kvalificere og ansætte social udsatte ledige gennem production og salg af varer og service på markedsvilkår.

De mange forandringer og skred i værdier har fået 6 tidligere socialministre til at skrive en opfordring til en ny samlet socialreform. (Socialpolitisk Tidsskrift, 2013).

4. Holdninger til minimum indkomst – og til løsninger.

Der er forskellige holdninger i Danmark til spørgsmålet om minimumindkomster. Dette er kommet klart frem i interviews med repræsentanter for forskellige aktører. Svarene er sammenfattede neden for. Listen over interviewpersoner kan ses i bilag 1.

Generelt set er der 3 hovedsynspunkter:

Arbejdsgivere er positive for kontanthjælp til mennesker i nød, men understreger nødvendigheden af en økonomisk forskel mellem kontanthjælp og lønninger. Forskellen skal være stor nok til at motivere modtagere til at gå fra arbejdsløshed til arbejde. Hvor stor forskellen skal være eller hvor lav kontanthjælpen bør være, ses ikke som et spørgsmål, arbejdsgiverne bør forholde sig til. Deres hovedinteresse er at der er en forskel som belønner at mennesker arbejder frem for at være arbejdsløse. Fra arbejdsgiverens synspunkt har kontanthjælpsreformen forstærket motivationen, dog ikke tilstrækkeligt blandt enlige forsørgere og familier. Arbejdsgiverne peger på eksempler med familier, hvor begge forsørgere modtager kontanthjælp og supplerende ydelser, som skal have jobs til kr. 30.000 pr. måned før de mærker en økonomisk fordel ved at komme i arbejde.

Fagforbund er af den opfattelse, at deres medlemmer bør have ret til en minimumindkomst, der svarer til den maximale dagpengesats for arbejdsløse. Satsen sikrer at man opretholder et rimeligt levestandard indtil man er tilbage i arbejde. Derfor kan kortede tidsgrænser give problemer.

Sociale NGO'er mener at den almindelige kontanthjælp er tilstrækkelig i korte perioder, til at sikre et rimeligt levestandard i korte perioder. Men hvis man lever lang tid af kontanthjælp er der en risiko for fattigdom, problemer med nyanskaffelser og social eksklusion. Problemet er at mange må leve af kontanthjælp i mange år.

NGO'erne forventer at reformen vil lede til flere unge hjemløse som må vælge mellem at betale husleje og andre nødvendige udgifter. Der er især to grupper som søger hjælp hos NGO'erne: Dels enlige mødre som ikke kan betale de daglige udgifter og nyanskaffelser. Dels unge, som ikke kan betale husleje, samtidig med andre udgifter. Kontanthjælpen er for lav, huslejen for høj. Alternative løsninger som forbrugslån og leasingkontrakter er dyre, men vælges selv om konsekvenserne er gæld, som skaber nye vanskeligheder.

Forskere påpeger at kontanthjælp er en midlertidig ydelse, som ideelt set højst bør vare 3 måneder, indtil modtageren er i arbejde igen eller er afklaret til revalidering eller varige ydelser. Men den varer ofte flere år, fordi afklaringen tager alt for lang tid. Resultatet er at modtagerne bliver opgivende og ekskluderede. Den største risiko efter kontanthjælpsreformen er blandt unge under 30.

Reguleringer. Fagforbund og NGO'er anbefaler at ydelserne bør indekseres som offentlige lønindkomster, dvs. følge løn- og prisudviklingen på det private marked. Det sker ikke i dag, hvor ydelser som kontanthjælp, dagpenge og pensioner alle reguleres med en særlig rentetilpasning. Efter den ny skattereform reguleres ydelserne kun i forhold til priserne. Forskerne mener at reguleringen dermed næsten sættes ud af kraft. Arbejdsgiverne er enige i ændringerne og mener at lønninger på det private arbejdsmarked skal reflektere effektivitet og overskud, medens sociale ydelser bør reguleres så modtagerne kan leve af hjælpen, dvs. en regulering der følger pristallet.

Grupper, der ikke får kontanthjælp. Alle borgere kan få kontanthjælp, hvis de opfylder kriterierne, omtalt tidligere. Der er dog enkelte undtagelser, såsom udokumenterede flygtninge og arbejdstagere fra andre lande, herunder andre EU – lande, som kommer for at finde arbejde, men ender som hjemløse. De danske myndigheder søger en fælles løsning i EU, men tillader i begrænset omfang at NGO'er afhjælper den værste nød med overnatning, mad og hjælp til at vende tilbage til hjemlandet.

Grupper, der har ret til kontanthjælp, men ikke får den. Nogle grupper opfylder kriterierne for at få kontanthjælp, men får den ikke. Det gælder fx. de, der ikke møder frem

til aftalte møder eller ikke reagerer på rudekuperter. Der er desuden et ukendt antal af hjemløse uden adresse og uden sygesikringskort, fortrinsvis unge, nogle under 18 år, som flytter eller flygter hjemmefra. Hjemløseinstitutioner og rådhus kan bruges som post-adresser, men det er ikke alle som kender de muligheder. Kontanthjælpsreformen indeholder visse forbedringer, bl.a. fordi breve alene ikke længere er tilstrækkelige i forbindelse med sanktioner. Sanktioner forudsætter at der også har været en mundtlig samtale, som skal sikre at modtageren har fået beskeden og har forstået den.

Mødet mellem sårbare borgere og den stærkt regelstyrede kommune, ikke mindst Jobcentret, kan virke skræmmende på borgeren og give indtrykket af at systemet ikke kan eller ikke vil hjælpe. Der kan være relevante tilbud som borgeren ikke ser. Flere kommuner har gennemført projekter, hvor formålet har været at sikre særligt udsatte borgere, den hjælp de har brug for og ret til i henhold til de gældende regler. Løsningen er i alle sådanne projekter at rådgiverne arbejder opsøgende, går ud der hvor borgerne er og arbejder proaktivt. På trods af evidensen for sådanne metoders værdi, især for socialt udsatte borgere, bliver opsøgende arbejde ofte reduceret af kommunerne i forbindelse med besparelser.

Resultatet er at de, som søger hjælp, er de der kan, på trods af bureaukratiske barrierer, enten alene eller med støtte fra deres netværk. Der er med andre ord brug for opsøgende rådgivninger, som kan støtte socialt udsatte borgere i at få den hjælp de har brug for og ret til og som kan hjælpe som bisiddere i mødet med myndighederne. Opgaven løses allerede af flere NGO'er, men ikke i tilstrækkeligt omfang. Det er en lang proces at komme fra at være socialt udsat kontanthjælpsmodtager - måske være vokset op i en socialt belastet familie – og til at kunne gennemføre en uddannelse, komme i arbejde og blive selvforsørgende.

Kan det betale sig at arbejde? Arbejdsgivere, NGO'er og forskere ser meget forskelligt på, hvorfor kontanthjælpsmodtagere ikke arbejder. For arbejdsgiverne er den oftest nævnte årsag at forskellen mellem kontanthjælp og arbejdslønnen ikke er stor nok. Den årsag som nævnes oftest af forskere og NGO'er er manglen på arbejde som kan løses af ledige uden eller med kort erhvervsuddannelse. NGO'ernes erfaring er at stort set alle kontanthjælpsmodtagere har ønske om et almindeligt liv med arbejde, men har svært ved at finde varige job på grund af de relativt høje krav om kvalifikationer, fleksibilitet og parathed. Jobbene findes, men besættes ofte af arbejdskraft fra andre EU-lande.

Der er eksempler på at det ikke kan betale sig økonomisk for en kontanthjælpsmodtager at tage arbejde til minimumsløn, fx. i familier hvor begge ægtefæller modtager kontanthjælp. Men for langt de fleste er forhindringen ikke økonomi. Forskellen mellem kontanthjælp og løn efter overenskomst er så stor, ofte over 50 %, at næsten alle tjener stort ved at komme i arbejde. Årsagerne til at det ikke sker er iflg. NGO'er og forskere, dels at der mangler egnede job, dels personlige forhold som sygdom og sociale vanskeligheder.

Gæld kan være en økonomisk forhindring mod arbejde. Lave ydelser frister til dyrt forrentede forbrugslån og anskaffelser af f.eks. nyt køleskab eller TV via leasingkontrakter. Det leder mange langvarige kontanthjælpsmodtagere ud i gældsproblemer, som synes uoverskuelige. Gældssanering som er en mulighed for andre borgere, er svær at få som kontanthjælpsmodtager, fordi loven om gældssanering forudsætter lønindtægter.

Fattigdom kan i sig selv være en forhindring mod at komme i arbejde. Det kan måske lyde mærkeligt for folk, der ikke selv har oplevet fattigdom, men forskningen i forbindelse med indføring af lave ydelser i 00'erne – starthjælp osv. – viste at de lave ydelser ikke motiverede til arbejde, men fører til opgivelse og apati (Ejrnæs mfl. 2010). Nogle kommer i arbejde i perioder, men årsagerne til kontanthjælp er ofte sygdom og sociale problemer. Lave ydelser helbreder ikke sygdomme og løser ikke sociale vanskeligheder.

Danske Handicaporganisationer er ved at udarbejde en skygge - rapport om hvorfor mennesker med handicap ikke får uddannelse og arbejde og diskrimineres med manglende handicapkompensation. Handicappede er fx omfattede af samme regler om sygedagpenge, som andre borgere. Europadomstolen har netop afsagt en dom til fordel for en handicappet kvinde og begrundet dommen med at det er diskriminerende at behandle handicappede og ikke - handicappede ens, dvs. uden kompenserende hensyn til handicap.

Psykiatriske patienter oplever at der kan være meget focus på deres psykiatriske diagnoser og medicinske behandling, men for lidt focus på deres potentialer. Det er lykkedes at initiere et projekt, hvor Jobcentre medvirker i den psykiatriske behandlingsplan for i højere grad at få udviklingen af job – potentiale med i forløbet. Projektet evalueres og vil blive rapporteret.

Repræsentanter for de handicappede peger på at mentorer kan være en vigtig hjælp til inklusion på arbejdsmarkedet. Mentorer nævnes i Kontanthjælpsreformen, dog således, at det er kommunerne der skønner, om hjælpen er nødvendig.

5. Forslag til forbedringer af kontanthjælpen.

Flertallet af danskere er positive over for minimumsindkomster, som dækker leveudgifterne i rimelig grad. Opinionsundersøgelser i EU's fattigdomsår 2010 viste at en majoritet på 2/3 anbefalede en minimumindkomst på kr. 10.000 om måneden efter skat, svarende til EU's risiko – for – fattigdom – grænse på 60 % af medianindkomsten. Tendensen viser sig også i senere undersøgelser. Flertallet ønsker velfærd frem for skattelettelse og foretrækker økonomisk lighed. Men holdningerne er relateret til indkomsten. Jo rigere folk er, des svagere er deres solidaritet. (Ugebrevet A4, 30.1.2013).

På trods af at det store befolkningsflertal foretrækker minimumsindkomster, som ligger omkring EU's risiko-for- fattigdomsgrænse, er der klar politisk flertal i Folketinget for kontanthjælpsreformen, som medfører at økonomiske ydelser for enlige under 30 år nu er kr. 5 – 6.000, dvs. langt under både EU's og OECD's risiko-for-fattigdom grænser. Situationen er meget uvant og virker politisk fastlåst.

Reformerne bygger på to meget optimistiske forudsætninger: At alle kan uddanne sig og at der er job til alle. Stort set. Alt tyder på at dette forudsætter store ændringer ikke bare på det personlige plan blandt kontanthjælpsmodtagere, men også i uddannelser og på arbejdsmarkedet. Hvis reformerne ikke blot skal resultere i øget fattigdom må man vel også se på spørgsmål som: Hvad sker der med de, der ikke klarer uddannelse og ikke kommer i arbejde? Hvad sker der med de, der ikke klarer mødet med den meget regelstyrede kommunale rådgivning og ikke får den hjælp og rådgivning, de har ret til? Kan der skabes jobsikkerhed til handicappede, der ikke får førtidspension og har været på kontanthjælp og ressourceforløb i mere end 5 år? Kan der skabes ny enighed om at kontanthjælpen skal sikre forsørgelse og social inklusion for alle voksne over 18 år?

En dansk fattigdomsgrænse.

Regeringen nedsatte i 2012 en ekspertgruppe, som skulle komme med forslag til en dansk fattigdomsgrænse. Gruppens rapport kom juni 2013 med anbefalinger, som bygger på 2 hovedkriterier: Dels et økonomisk kriterium, hvor grænsen er 50 % af medianindtægten. Dels et varighedskriterium på 3 år. Folk der har en disponibel indtægt under 50 % af medianindtægten i mere end 3 år, lever under fattigdomsgrænsen. Der er også et formuekriterium: Værdier, inklusive ejendom, må ikke overstige kr. 100.000 pr. voksen i husstanden. Studerende og deres familie anses ikke for at være fattige.

Ekspertgruppen anbefaler også et særligt deprivations indeks for børn. Risikoen for at børn bliver ofre for forældrenes fattigdom og har en stor risiko for at havne i samme udsigtsløse situation som forældrene – social arv – er særdeles vel dokumenteret.

Fastlæggelse af en fattigdomsgrænse kan vise sig at blive væsentlig for indsatsen mod fattigdom og social eksklusion. I stedet for endeløse diskussioner om, hvor grænse går, kan der nu komme et mere frugtbart fokus på, hvad der skal gøres for at hjælpe borgere under grænsen.

Ekspertgruppens rapport inviterer da også til debat både om fattigdom, initiativer mod fattigdom og om den foreslåede grænse. Det er i den forbindelse væsentligt at erindre om, at kriterierne ikke er objektive, men normative. Det er ikke helt klart, hvorfor ekspertgruppen anbefaler OECD - grænsen på 50 % af medianindkomsten frem for EU's grænse er 60 %, og anbefaler en varighedsgrænse på 3 år frem for fx. 2 eller 4 år.

Ekspertgruppen er opmærksom på at grænserne er arbitrære og foreslår derfor også at bruge en budgetmetode for at teste om de valgte grænser passer med virkelighedens udgifter. Budgetmetoden skal lige som fattigdomsgrænserne sikre, at man kan betale de nødvendige udgifter til husleje, tøj, mad, anskaffelser, transport, børn osv i hele den periode, hvor man af den ene eller anden årsag ikke kan forsørge sig selv og sin familie.

Anvendelsen af budgetter har den klare fordel at de bygger på faktiske udgifter, som er kendte i dagligdagen og som man ikke behøver at være ekspert for at forstå. Den folkelige forståelse for og opbakning til en fattigdomsgrænse er overordentlig væsentlig, fordi samfundets hjælp til fattige bygger på opfattelser af ret og rimelighed.

Budgetmetoden.

Den danske Forbrugerstyrelse har udviklet et standardbudget for et rimeligt, almindeligt forbrug for borgere, der har arbejde. Det er ikke et meget stramt budget, men et budget der tillader en levestandard på rimelige og typiske vilkår.

Standardbudgetter kan anvendes som grundlag for minimumsbudgetter for kontanthjælpsmodtagere, hvor levestandarden er lavere, men hvor budgettet tager højde for udgifter, som er nødvendige, beskedne og acceptable og er baseret på et forbrugsmønster, som tillader et sundt og socialt familie- og samfundsliv uden luksus. Både standard- og minimumsbudgetter er normative, fordi de bygger på vurderinger af, hvad der er standard og et minimum niveau for en familie. Forbruget kan prissættes, så det er klart og gennemskueligt for alle, hvad det koster at opretholde en standard og en minimum levestandard.

Et minimumsbudget angiver med andre ord en fattigdomsgrænse, baseret på kendte udgiftsposter og faktiske udgifter til husleje, mad, transport osv. Udfordringen er naturligvis først og fremmest at definere, hvad minimumsbudgettet skal indeholde og hvad, der er nødvendigt. Skal en fattig familie fx. have råd til ferie, telefon, TV, fodbold? En metode til at foretage normative vurderinger er at bruge fokusgrupper med repræsentanter for almindelige og fattige forbrugere samt eksperter. (Bradshaw 2011).

Fordelen ved budgetmetoden er at den kan anvendes til at måle fattigdom enkelt ved at sammenligne minimumsbudgetter med individers og familiers disponible indkomster. I Dansk sammenhæng har CASA – Institut for Alternativ Samfundsanalyse - udarbejdet et minimum budget som bygger på den oven for nævnte kriterier, dvs. et nødvendigt og beskedent forbrug og et aktivt samfundsliv uden luksus. (Hansen og Hansen 2004).

Metoden forudsætter at budgettet opdateres løbende og reguleres for inflation og udvikling i samfundets forbrugsmønster. Budgetterne er både normative og relative. Hvis for-

brugsmønstret og priserne – indkøbs kurven og regningen – opdateres med passende mellemrum, vil budgettet reflektere udviklingen i samfundet og fortsat være relativ. Hvis man ikke opdaterer, vil forbrugsmønstret være baseret på et niveau og på priser, som ikke gælder for standardbudgettet.

Nedennævnte budgetter i tabel 2 er baseret på forbrugsmønstre og priser 2001, fordi der ikke er foretaget lignende undersøgelser siden. Begge dele må antages at have ændret sig siden, men tabellen kan give et indtryk af budgetmetoden og dens anvendelighed.

Tabel 2. Standard- og minimumsbudget for en enlig mor med 1 barn (3-6 år), månedlige udgifter ekskl. boligudgifter, 2001.

	Standardbudget	'Minimum'	Forskel
Mad	2.367	1.815	552
Drikke (1).....	357	190	167
Tøj (2)	634	371	263
Sko	335	166	169
Hygiejne	720	596	124
Kommunikation	584	584	0
Medier	354	165	189
Sport mv.	137	137	0
Anden fritid (3)	1.203	103	1.100
Ferie	399	0	399
Mindre anskaffelser.....	284	251	33
Varige forbrugsgoder	888	0	888
Transport	606	606	0
I alt	8.868	4.984	3.954

Noter minimumsbudget: (1) Ex. vin, øl. (2) Incl. vintertøj, -støvler (3) ”Anden fritid” er kun giver og kortspil. (CASA, Hansen og Hansen (2004).

Tabel 2 oven for viser et eksempel på et minimum budget for en enlig kvinde med 1 barn, sammenlignet med et standardbudget for en enlig kvinde med 1 barn. Bemærk også, at der ikke indgår husleje i budgettet. Årsagen er de meget store forskelle i huslejer og forskelle mellem ejer- og lejerudgifter, som gør det vanskeligt at inkludere denne type udgifter i budgetterne.

Ekspertgruppen har foretaget en fremskrivning af minimumsbudgettet til år 2011, som viser at der er en rimelig overensstemmelse mellem den sum penge, der er i minimumsbudgettet og den grænse, Ekspertgruppen anbefaler, dvs. OECD's 50 % grænse.

Sagt på jævnt dansk: Mennesker, der kommer på kontanthjælp lever på eller under fattigdomsgrænsen og risikerer at miste boligen. Hjemmet slides ned, der er ikke råd til nyan-skaffelser, når fjernsyn, vaskemaskine, komfur, bil mv. går i stykker. Tøjet skal holde længere. Der er ikke råd til ferie, biograf o. lign. De og deres børn isolerer sig, fordi de ikke har råd til at deltage aktivt i samfundslivet.

Minimum indkomst og arbejdsmarkedet

Kontanthjæpsreformen og de øvrige reformer har som hovedsigte at få især unge i uddannelse og arbejde. Men reformerne gør ikke noget for at forbedre adgangen eller rumme-

ligheden i uddannelser og på arbejdsmarkedet. Midlerne er fortrinsvis nedsatte ydelser, tvang og sanktioner.

For voksne over 30 år, som er job – parate, medfører reformerne at de slipper for en del meningsløs aktivering og kontrol, men der er ikke bedre hjælp til at komme i arbejde.

For alle med komplekse vanskeligheder lægger reformerne op til koordinerede indsatser fra kommunens side. De sociale fagforbund understreger at der er brug for en stærk organisation, klare kompetencer og ekstra ressourcer, hvis reformerne skal slå igennem i kommunerne. Men spørgsmålet er om kommunerne kan løse opgaven alene? Kommunerne har skullet koordinere i komplicerede personsager siden 1970'erne og vanskelighederne er kun vokset i takt med at der er udlagt stadigt flere specialopgaver inden for social-, sundheds-, undervisnings- og beskæftigelsesområderne.

Rådet for Socialt Udsatte har flere gange påpeget at kontanthjælpsmodtagere kan komme nemmere igang på arbejdsmarkedet gennem deltids- og korterevarende jobs, men at dette modvirkes fordi de penge, kontanthjælpsmodtageren tjener, modregnes i kontanthjælpen. Ikke fuldstændig, men næsten. Det vil lette kontanthjælpsmodtagernes vej ud af fattigdom og ind i selvforsøgelse, hvis de fik samme ret som fx førtidspensionister til at tjene supplerende midler.

Både NGO'er og arbejdsgivere ser fleksjob som en vigtig del af løsningen. Der er mange ledige som ønsker at komme i arbejde, men ikke kan leve op til markedets krav. Flexjob er individuelle løsninger, som kan tilpasses den enkeltes styrker og svagheder. Ideen er at flexjobberne er ansat på lige vilkår med andre ansatte, at arbejdsgiveren udbetaler løn efter overenskomst, men får refunderet en del af lønnen fra kommunen, svarende til flexjobbernes nedsatte arbejdskraft. Flexjob forudsætter at arbejdstageren kan arbejde svarende til min. 5 timer om ugen. For arbejdstagere, som har fået førtidspension, er der mulighed for ansættelse i skånejob. Lønnen er få kroner i timen oven i førtidspensionen, men arbejdet og kollegaerne kan give en bedre livskvalitet.

Det skal understreges at reformerne kun handler om ændringer i kommuner og Jobcentre og overser den betydning, som andre professionelle aktører spiller. Her tænkes især på de initiativer, som er taget af sociale NGO'er, socialøkonomiske virksomheder og private virksomheder, der tager socialt ansvar.

Mange sociale NGO'er har væresteder, hvor alle kan gå ind i dagtimerne og søge rådgivning og fællesskab. Væresteder som arbejder målrettet med at motivere og støtte socialt udsatte til uddannelse eller arbejde, har dokumenteret gode resultater for relativt få midler. En vigtig årsag er at de har betydeligt bedre muligheder end Jobcentrene for at udvikle tillid og de relationer som er afgørende for rådgivningens værdi og resultater. Hjemløseinstitutionerne har de samme relationer til beboerne, men er i henhold til lovgivningen afskåret strukturelt fra at hjælpe med inklusion i arbejde og bolig. (Se Rapport fra landskonferencen "Bæredygtig social vækst". EAPN.DK, 2012.)

Der er også et stigende antal social økonomiske virksomheder, som arbejdsprøver, træner og ansætter ledige med sociale, fysiske eller mentale handicap, fx. blinde, autister og forstandshandicappede. Men også socialt udsatte grupper som indvandrerkvinder, der mangler uddannelse og andre på kanten af arbejdsmarkedet. (Se rapport om Socialøkonomiske virksomheder, Socialministeriet 2013).

Private virksomheder har især siden 1990'erne arbejdet med at udvikle socialt ansvar. Der er mange eksempler. ISS har i mange år arbejdet sammen med Jobcentre om rekruttering, oplæring og ansættelse af nye medarbejdere. Andre virksomheder som Grundfos ansætter ledige med fysiske, psykiske eller sociale handicap i fleksafdelinger, der er med i produk-

tion og administration på linje med andre medarbejdere, men med de nødvendige skånehensyn og kompensationer. Et nyt netværk, Code of Care, startet af private virksomheder og Holstebro kommune dokumenterer, at virksomheder kan skabe skatteborgere i stedet for klienter, give de ledige troen på sig selv tilbage og skabe merværdi i virksomhederne.

Sammenfatning af forslag til forbedringer af kontanthjælpen.

Kontanthjælp er det nederste økonomiske sikkerhedsnet for mennesker, som ikke kan forsørge sig selv. Niveaulet er besluttet af et stort flertal i Folketinget og bygger på den forudsætning at kontanthjælpsmodtagere kan klare uddannelse og komme i arbejde. Regeringen har med sin accept af fattigdomsgrænsen, som foreslået af Ekspertgruppen, anerkendt at der er et nedre niveau. Men hvad gør man, hvis forudsætningerne for reformerne ikke holder? Og hvilke initiativer er der for de, der falder under grænsen?

Gennemgangen af kontanthjælpssystemet har vist at der er flere forhold som kan forbedres inden for eller med mindre tilpasninger af de gældende regler samt med opbakning fra alle eller de fleste af de interviewede aktører.

- Der er enighed om at man skal have det, man har ret til. Men udsatte grupper, fx sindslidende, får ikke altid den kontanthjælp, boligstøtte og koordinerede hjælp, de har ret til. De kan hjælpes, hvis de opsøges og har tillid til deres hjælpere.
- Alle der lever af kontanthjælp, især enlige unge, har problemer med at betale bolig, købe forbrugsgoder, tøj, deltage i samfundet. Det vil være en stor hjælp, hvis de fik samme adgang som fx førtidspensionister og studerende til at tjene lidt ekstra som supplement til den offentlige ydelse.
- Unge skal uddannes. Men unge på kontanthjælp har allerede fejlet flere gange, både i folkeskole og ungdomsuddannelse. Hvis de fortsætter med ikke at lykkes, bør de tilbydes alternativer. Der bør med andre ord være flere særlige uddannelses- og ressourceforløb, praktik – pladser og fleksjob i ordinære eller socialøkonomiske virksomheder.
- Unge med handicap under 40 år skal tilbydes ressourceforløb i stedet for førtidspension i op til 5 år. Hvis de ikke er kommet i job efter 5 år, bør de vel have ret til arbejde på overenskomstvilkår, fleksjob eller førtidspension?
- Regeringens fattigdomsgrænse betyder, at alle der har indtægter under 50 % af medianindkomsten, aktuelt kr. 9.300 om måneden, i mere end 3 år, er fattige. Der er endnu ikke vedtaget initiativer for de, der falder under grænsen, men der bør vel udvikles initiativer, fx for de grupper som indgår i Regeringens 2020 planer.
- Kommunerne kan ikke klare opgaverne, i hvert fald ikke alene. Staten må sikre at andre aktører, som har kontakt og relationer til socialt udsatte, kan være med. Fx uddannelsesinstitutioner, boligsociale rådgivninger, gældsrådgivninger, væresteder, herberger.

Løsningen på længere sigt må være at reetablere kontanthjælpen som en minimum indkomst, der sikrer forsørgelse og social inklusion for voksne fra 18 år til pensionering.

Monitorering og årlige fattigdomsrapporter.

Regeringen forventer at kontanthjælpsreformen får en positive uddannelses- og job- effekt, især for unge mennesker. Andre, især forskere og sociale NGO'er frygter at resultatet vil blive øget fattigdom og eksklusion, især blandt unge mennesker. Det bør derfor være i alles interesse at de faktiske virkninger af reformerne bliver mål og fulgt tæt, således at der kan gribes ind politisk med korrektioner, hvis resultatet bliver anderledes end forventet. En grundig monitorering indebærer at processen bliver gennemskelig og vil give en solid basis for debat og politiske beslutninger.

Lignende monitorering findes allerede på arbejdsmarkedsområdet, hvor Beskæftigelsesministeriet sikrer at der er et veldokumenteret og vel oplyst beslutningsgrundlag for Jobcentre, kommuner og Folketing. Det samme grundige beslutningsgrundlag bør også være til stede, når det handler om reformernes effekter for fattige og socialt udsatte, således at man kan følge udviklingen både blandt dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, modtagere af de ny ungdomsydelser, samt fleksjobbere og førtidspensionister.

Ekspertgruppen anbefaler at der udarbejdes en årlig fattigdomsrapport, som kan sikre en fortsat og systematisk follow up og kan anvendes i udviklingen af politiske initiativer på kort og lang sigt. Rapporten bør derfor indeholde statistiske overblik over udviklingen i antal og grupper, relateret til indikatorer som sundhed, uddannelse og alder, national og lokalt. Kommuner og regioner har ansvaret for at hjælpe socialt udsatte borgere, så den årlige rapport bør udarbejdes så den er nemt anvendelig lokalt, regionalt og på landsplan.

Ekspertgruppe peger i deres rapport på, at der er brug for et neutralt organ som kan moni-tore og rapportere om udviklingen. Det er i den forbindelse nærliggende at pege på Rådet for Socialt Udsatte, der i forvejen løser mange opgaver med undersøgelser, information og undervisning mv. om forholdene blandt fattige og socialt udsatte.

EU's sociale strukturfond

De danske reformer er relaterede til EU's 2020 planer og EU's fonde, især den sociale fond kan og bør tages med når reformerne implementeres de kommende år. Forbindelsen er allerede understreget i EU's 2020 program og budgettet for 2014 – 20. 20% af budgettet er afsat til at fremme social inklusion.

Spørgsmålet om hvordan EU – budgettet implementeres i Danmark er ikke endelig afkla-ret i skrivende stund. I den forudgående periode 2007 – 2012 har der i Danmark været lagt meget vægt på at bruge strukturfondene, også den sociale fond, til at fremme vækst. Det sociale element har været beskedent. Denne prioritering må forventes ændret meget, nu hvor det EU har besluttet at den sociale del af strukturfondene skal anvendes til at bekæmpe fattigdom og fremme social inklusion.

Fonden har hidtil været administreret af Erhvervs-styrelsen i Silkeborg, under Erhvervs-og Vækstministeriet. Der er i 2007 – 2012 givet støtte til 214 projekter på 4 prioriterede områder:

1. Brug af ny teknologi	7
2. Etablering og udvikling af ny virksomhed	25
3. Innovation og vidensdeling	26
4. Human resource udvikling	156

Alle projekter i område 1 – 3 vedrører støtte til almindelige private virksomheder. Det 4. prioriterede område vedrører især støtte til uddannelse af ledige, fx. i forbindelse med lukning af virksomheder. Ud af de i alt 214 projekter er der mindre end 10 som direkte vedrører inklusion af socialt udsatte.

Der er med henblik på udmøntningen af støtte fra den sociale fond 2014 – 20 nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som inkluderer Socialministeriet. Arbejdsgruppen ledes af Erhvervsstyrelsen. Gruppens rapport og foreløbige anbefalinger er udsendt til høring i august 2013, bl.a. til sociale NGO'er som tidligere har søgt eller fået støtte fra Fonden. Det må derfor samlet set kunne forventes at det vil blive givet støtte til et større antal projekter, der har fattige og socialt udsatte som målgruppe og har inklusion som formål. Hvilket vi være i god overensstemmelse med EU budgettets bestemmelser.

Bilag 1. Oversigt over interviewpersoner

Formand Jann Sjursen, Rådet for Socialt Udsatte.
Programleder Joan Münch, Frelsens Hær
Konsulent Karl Bach, Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere.
Forsker Morten Ejrnæs, Ålborg Universitet
Sekretariatsleder Randi Theil, Dansk Kvinderåd
Souschef Rikke Posborg, Vesterbro Settlementet
Klubformand Per Støve, HK
Konsulent Susanne Gerner Nielsen, BUPL
Socialpolitisk konsulent Anne Petersen, FOA
Social konsulent Karin Petersen, 3F
Konsulent Brian Siggaard, KL
Vicedirektør Erik E. Simonsen, DA

Bilag 2. Referencer.

CASA & Socialpolitisk Forening, 2013. Social Årsrapport

Hansen, Finn Kenneth, 1989. *Materielle og sociale afsavn i den danske befolkning*. SFI

Hansen, Finn Kenneth, 2010: Fattigdom I EU-landene – og dansk fattigdom I europæisk perspektiv. CASA 2010

Hansen, Finn Kenneth og Henning Hansen (2004). *"At eksistere eller at leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?"*. CASA.

Hansen, Finn Kenneth, Henning Hansen og M. Azhar Hussain (2009). *Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag – en registerundersøgelse*. Forskningsprojektet: Konsekvenser af at have de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag. Københavns Universitet, Roskilde Universitet, CASA og Aalborg Universitet.

Ejrnæs M., Hansen H. & Larsen. J.E. (2010): *Levekår og coping blandt modtagere af de laveste sociale ydelser – overlevelses – og tilpasningsstrategier*. København: CASA.

Ejrnæs M., Hansen F. K., Hansen H, Hussain, M. A. & Larsen. J.E. (2011): *Livet på de laveste sociale ydelser et år efter – en kvantitativ undersøgelse*, CASA

Müller, M., Andersen, J. Ejrnæs, M., & Larsen, J.E. (2010): *Livet på de laveste sociale ydelser – en kvalitativ undersøgelse om livsbetingelser og copingstrategier*. København: CASA.

Müller, M., Andersen, J. Ejrnæs, M., & Larsen, J.E. (2011): *Livet på de laveste sociale ydelser – et år efter. En kvalitativforløbsanalyse*. København: CASA.

Rapport fra landskonferencen: *Bæredygtig social vækst 2012*. København: EAPN.DK

Wilkinson, R., Pickett, K., (2009) : *The Spirit Level*. London : Penguin.