

25. februar 2013

Omfattende kontanthjælpsudspil med mange gode træk, men udfordringer forude

Regeringens udspil til en reform af kontanthjælpssystemet er social- og arbejdsmarkedspolitisk ambitiøst. Reformen adresserer en række centrale problemstillinger, der i dag findes i kontanthjælpssystemet. Det er et omfattende reformforslag, som de facto udvider ungeindsatsen så den omfatter 25-30-årige uden uddannelse, og samtidig stiller krav om, at jobparate kontanthjælpsmodtagere rent faktisk arbejder for ydelsen efter et halvt år på kontanthjælp.

Udspillet skønnes at forbedre de offentlige finanser med ca. 1 mia. kr. på langt sigt og skønnes at få 3.600 fuldtidspersoner ud på arbejdsmarkedet i 2017. Hertil kommer, at reformen ventes at få flere ind i uddannelsessystemet.

Provenuet afspejler, at der fremadrettet vil komme besparelser på kontanthjælpen og at skatteindtægterne øges, hvis reformen som forudsat får flere i arbejde. Derudover finansierer reformens udspil til lavere kontanthjælp en styrket uddannelses- og beskæftigelsesindsats for grupper i kontanthjælpssystemet. Blandt andet omfattes de nuværende kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3 af en aktiv indsats.

Forslaget vil formentlig bidrage til at reducere frafaldet på ungdomsuddannelserne og til at nå målsætningen om at mindst 95 pct. af en årgang skal have en uddannelse. Den lavere ydelse for de under 30-årige vil trække i retning af større indkomstforskelle i befolkningen. For nogle grupper er der tale om en ret stor indkomstnedgang, fx uddannelsesparate forsørgere under 30 år, hvor indkomstgrundlaget kan blive reduceret med godt 8.000 kr. per person om måneden før skat. Til gengæld vil de lavere ydelser for unge og uddannelsespligten betyde, at flere får en uddannelse. Det må isoleret set ventes at bidrage til en mere lige indkomstfordeling på sigt.

Reformen er endnu en brik i forhold til at komme i hus med målsætningerne i regeringsgrundlaget. Det var målsætningen, at kontanthjælpsreformen sammen med reformer af førtidspension og fleksjob, SU, international rekruttering og integration samlet skulle forbedre de offentlige finanser med 7 mia. kr. Med kontanthjælpsudspillet og udspil til SU-reform, udestår ca. 2 mia. kr. som skal skaffes gennem bedre international rekruttering og bedre integration. Det er vanskeligt, hvis initiativerne ikke omfatter ydelsessystemet.

Udspillet adresserer følgende problemstillinger i det nuværende kontanthjælpssystem:

- **Den økonomiske tilskyndelse til at finde arbejde eller starte uddannelse øges.** Unge kontanthjælpsmodtagere mellem 25-29 år er i dag ikke omfattet ungeindsatsen og har derfor en begrænset økonomisk tilskyndelse til at starte i uddannelsessystemet eller få beskæftigelse. En tidligere Kraka-analyse har vist, at næsten halvdelen af de 25-29-årige går frem i indkomst, når de kommer på kontanthjælp, og at deres kontanthjælpsforløb i gennemsnit er ca. 25 pct. længere end yngre og sammenlignelige grupper.¹ Regeringens adresserer denne problemstilling ved at alle uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere under 30 år fremover kun kan få uddannelseshjælp svarende til SU i kontanthjælpssystemet. For enlige forsørgere mellem 25-30 uden uddannelse vil tilskyndelsen til at uddanne sig og arbejde også styrkes. Denne gruppe har en høj sammensat skat ved overgang til beskæftigelse, fordi en række ydelser aftrappes med højere indkomst. Forslaget betyder, at deres ydelse sættes ned, og at de er omfattet af uddannelsespligten.

¹ [Http://www.kraka.org/artikler/ungeindsatsen_faar_de_ledige_hurtigere_tilbage_i_arbejde_eller_i_gang_med_en_uddannelse](http://www.kraka.org/artikler/ungeindsatsen_faar_de_ledige_hurtigere_tilbage_i_arbejde_eller_i_gang_med_en_uddannelse)

- **Alle kontanthjælpsmodtagere omfattes af en beskæftigelsesindsats.** Mere end hver femte kontanthjælpsmodtager står i dag uden en beskæftigelsesrettet indsats. Antallet er steget og en Kraka-analyse tyder på, at kommunerne praktiserer reglerne vidt forskelligt.² Med det nuværende system er der risiko for, at nogle kommuner spekulerer i at spare penge ved at placere borgere i matchkategori 3. Med regeringsudspillet omfattes alle kontanthjælpsmodtagere i princippet af en aktiv beskæftigelsesindsats. Samtidig kommer der fokus på en tværfaglig indsats.
- **Større fokus på en virksomhedsrettet indsats.** Der er flere tegn på, at den nuværende beskæftigelsesindsats for kontanthjælpsmodtagere (især dem som er længere fra arbejdsmarkedet) ikke i tilstrækkelige omfang bidrager til at få deltagerne i arbejde. Med regeringens udspil kommer der større fokus på den virksomhedsrettede indsats, som tidligere har vist sig mest effektiv til at hjælpe deltagerne i arbejde. Blandt andet begrænses muligheden for opkvalificeringstilbud i de første ni måneders kontanthjælpsforløb og der kommer fokus på virksomhedspraktik, løntilskud og nyttejobs.

Overordnet forbedrer reformudspillet rammebetingelserne for at få flere kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Der er dog fortsat en række usikkerhedselementer i forhold til at få reformen til at virke i praksis:

- **Hvilke krav vil der i praksis blive stillet til udsatte kontanthjælpsmodtagere.** Aktivitetsparate skal senest efter 6 måneder have en helhedsorienteret indsats, som tager udgangspunkt i den enkeltes behov, herunder for alle ret til en koordinerende sagsbehandler. Det bliver en udfordring konkret at vurdere, hvad der er den rette indsats for enkelte kontanthjælpsmodtagere. Herunder er det svært at vurdere hvilke krav, der kan stilles til den udsatte gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Det er positivt at den tværfaglige indsats fremmes. Det er dog usikkert om det i praksis vil føre til en styrket indsats i forhold til det, som allerede sker i dag. Kategoriseringen af udsatte kontanthjælpsmodtagere er lavet om tre gange siden 2007. Uanset ændringerne i det nye udspil vil kravene i sidste ende blive en subjektiv vurdering af den enkelte koordinerende sagsbehandler. Det er derfor vigtigt, at der fortsat sker en løbende opfølgning og evaluering af den indsats, kommunerne yder. Her er det fortsat en grundlæggende udfordring, at den sociale indsats ikke registreres og at det derfor er usikkert, hvor stor en indsats kommunerne yder på dette område.
- **I forhold til en effektiv indsats for udsatte kan reformen ikke stå alene.** Det er ofte komplekse problemstillinger som forhindrer udsatte kontanthjælpsmodtagere i at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Der er belæg for at sige, at virksomhedsrettede forløb kombineret med en tværfaglig social og helbredsmæssig indsats formentlig er et skridt i den rigtige retning. I forhold til indsatsen for udsatte kontanthjælpsmodtagere er det problematisk at opstille skræddersyede forløb, da den rette indsats vil være meget individuel. Detailstyring af indsatsen er derfor svær på dette område. For at sikre en god praksis er det centralt, at udspillet bliver kombineret med en reform af refusionssystemet, så kommunerne i højere grad end i dag får økonomisk fokus på at nedbringe det samlede antal af langvarig offentligt forsørgede.
- **Fortsat samspilsproblemer for kontanthjælpspar.** Forslaget om at omfatte samboende af gensidig forsørgerpligt medfører, at samboende kontanthjælpsmodtagere får et lavere rådighedsbeløb, men samtidig vil fordelene ved at den ene part i et kontanthjælpsægtepar finder job, blive væsentligt formindsket. Med regeringens udspil udvides dette "samspilsproblem" til også at omfatte samboende. For de unge kan aktivitetstillægget reducere den motivationseffekt der kommer fra udsigten til et nyttejob, ligesom det vil tendere mod at ydelsen stiger med ledighedsperiodens længde.
- **Kontanthjælpsreformen skal ses i samspil med andre ordninger.** Når der stilles større krav til udsatte kontanthjælpsmodtagere er der risiko for, at de berørte personer dukker op i andre dele af overførselssystemet, fx revalidering og sygedagpenge. Det kan medføre yderligere udgiftspres, da forsørgelsesgrundlaget typisk vil være højere her end i kontanthjælpsystemet. Den effekt vil blive forstærket, hvis regeringen vælger at forlænge varigheden for sygedagpenge, som der er lagt op til.

² http://www.kraka.org/artikler/hvad_sker_der_med_indkomsten_naar_man_kommer_paa_kontanthjaelp

Kontakt:

Ledende arbejdsmarkedsøkonom

Andreas Højbjerg

ah@kraka.org

+45 2021 3953